

Herausgegeben

von Rechtsanwalt Dr. Rudolf Gerhardt, Karlsruhe, und Professor Dr. Martin Kriele, Köln

Redaktion: Rechtsanwalt Burkhard Schulz, Palmengartenstraße 14, 6000 Frankfurt 1

Forum

Professor Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

## „Atomwaffenfreie Zonen“ in der Bundesrepublik?

Hinter der Erklärung des Gemeindegebiets zur „atomwaffenfreien Zone“ kann sich Verschiedenes verbergen. Ein „Stationierungs- und Transportverbot“ scheitert schon aus kompetenzrechtlichen Gründen. Die Gemeindevertretung kann jedoch nach Meinung des Verfassers beschließen, ihre Anhörungs- und Mitwirkungsrechte im verteidigungspolitischen Bereich grundsätzlich nur in bestimmtem Sinne auszuüben. Auch kann sie an die zuständigen Bundesorgane appellieren, keine Massenvernichtungswaffen auf ihrem Gebiet zu lagern.

### I. Das Problem

In den vergangenen zwölf Monaten hat sich eine Reihe von Städten und Gemeinden zu „atomwaffenfreien Zonen“ erklärt. Als Beispiel sei der Beschluß der Kasseler Stadtverordnetenversammlung vom 30. 8. 1982 genannt, der inzwischen auch in anderen Gemeindeparlamenten als Beschlußvorlage eingebracht wurde. Er lautet:

„Die Stadtverordnetenversammlung ist entschlossen, im Rahmen des geltenden Rechts keine Maßnahmen zu unterstützen, die der Sta-

tionierung oder der Lagerung von Atomwaffen im Bereich der Stadt Kassel dienen.

Darüber hinaus wird der Magistrat beauftragt,

- a) in Verhandlungen mit den zuständigen Gremien darauf hinzuwirken, daß die Herstellung, der Transport und die Lagerung atomarer, biologischer und chemischer Waffen in der Stadt Kassel verhindert werden;
- b) Verbindung zu europäischen Städten und Landkreisen aufzunehmen, die beschlossen haben, sich ebenfalls so zu verhalten,
- c) in dieser Angelegenheit Kontakte mit den Partnerstädten aufzunehmen sowie der Stadt Erfurt/DDR.“

Die Gegenposition wird vom bayerischen Innenministerium markiert, das in einem am 11. 2. 1983 veröffentlichten Rundschreiben die Bezirksregierungen und Landratsämter auffordert, Erklärungen zur „atomwaffenfreien Zone“ zu verhindern und die insbesondere in München, Nürnberg und Lindau gefaßten Beschlüsse wieder rückgängig zu machen<sup>1</sup>. Die Stationierung von Atomwaffen gehöre nicht zu den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, es liege daher ein unzulässiger Übergriff in Bundeskompetenzen vor. Eine entsprechende Haltung hatte das VG Kassel bereits in einem Beschluß vom 22. 3. 1982 eingenommen<sup>2</sup>, wobei es wörtlich die entsprechenden Passagen aus einem 1958 ergangenen Urteil des BVerfG übernahm, in dem Volksbefragungen in hessischen Gemeinden über die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen für unzulässig erklärt worden waren. Das BVerfG hatte damals ausgeführt<sup>3</sup>:

„Demnach besitzen zwar die hessischen Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung, sie sind auch Gebietskörperschaften mit ‚Allzuständigkeit‘, insofern als sie sich *aller* Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft annehmen können. Gleichwohl ist diese ihre Zuständigkeit nicht grenzenlos; die hessische Gemeinde ist als hoheitlich handelnde Gebietskörperschaft, soweit ihr nicht Auftragsangelegenheiten vom Staate zugewiesen worden sind, von Rechtswegen darauf beschränkt, sich mit Angelegenheiten des *örtlichen* Wirkungskreises zu befassen. Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises sind nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können. Die Gemeinde kann zwar gegen eine sie speziell berührende staatliche Maßnahme protestieren, (z. B. wenn sie als Einfuhrhafen durch einen neuen Zolltarif empfindlich geschädigt wird); sie überschreitet aber die ihr gesetzten rechtlichen Schranken, wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen Resolutionen faßt oder für oder gegen eine Politik Stellung nimmt, die sie nicht als einzelne Gemeinde besonders trifft, sondern der Allgemeinheit – ihr nur so wie allen Gemeinden – eine Last auf-

### Inhalt

#### Forum

- Wolfgang Däubler:** „Atomwaffenfreie Zonen“ in der Bundesrepublik? . . . . . 113
- Edmund Brandt:** Die Schwefeldioxidabgabe – ein neues Instrument zur Bekämpfung der Luftverschmutzung . . . . . 115
- Günter Tondorf:** Die katastrophale Lage psychisch Kranker im Maßregelvollzug . . . . . 118
- Lothar Klemm:** Zu den Anforderungen an ein Straffreiheitsgesetz . . . . . 122

#### Themen der Zeit

- Reinhart Ricker – Andreas Schardt:** Verfassungsrechtliche Strukturfordernisse einer außerpluralistischen Rundfunkordnung. . . . . 124

#### Berichte

- Burkhard Schulz:** Bericht aus Bonn . . . . . 129
- Heinrich Reinermann:** Judex calculat! . . . . . 130
- Robert Heuser:** Computer-Gesellschaft und Datenschutz . . . . . 132

- Literaturspiegel** . . . . . 133
- Echo** . . . . . 135

1) S. die Mitteilung in: Frankfurter Rundschau v. 12. 2. 1983, S. 1.  
2) NVwZ 1982, 700.  
3) BVerfGE 8, 122 (134) = NJW 1958, 1341.

bürdet oder sie allgemeinen Gefahren aussetzt. Die Abgrenzung im einzelnen kann hier offenbleiben.“

Im Zusammenhang damit ergeben sich eine Reihe bislang nur wenig erörterter Rechtsfragen<sup>4</sup>. Diese sollen auf der Basis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erörtert werden.

## II. Notwendigkeit zur Differenzierung

Hinter dem Etikett der Erklärung zur „atomwaffenfreien Zone“ können sich im einzelnen sehr unterschiedliche rechtliche Gestaltungen verbergen. Im wesentlichen lassen sich 3 Formen inhaltlicher Festlegungen unterscheiden<sup>5</sup>.

Relativ unproblematisch sind Beschlüsse, in denen pauschal und ohne jede Einschränkung Lagerung und Transport von Atomwaffen im Gemeindegebiet verboten werden. Würde etwa das Kommunalparlament beschließen:

„Der Gemeinderat ... erklärt das Territorium der Stadt ... zur atomwaffenfreien Zone. Jegliche Stationierung oder Lagerung von Atomwaffen und deren Transport durch das Stadtgebiet sind nicht gestattet. Die Stadtverwaltung unterrichtet die zuständigen militärischen Stellen von diesem Beschluß“<sup>6</sup>.

So läge darin die Inanspruchnahme einer totalen Gebietshoheit, die es im geltenden Recht nicht gibt. Ernst genommen müßte ein solcher Beschluß dazu führen, daß Straßenkontrollen an der Gemeindegrenze eingerichtet werden, die entsprechenden Militärfahrzeugen die Durchfahrt verweigern würden. Hierfür ist – von sonstigen Bedenken abgesehen – keinerlei Rechtsgrundlage ersichtlich.

Mit der Erklärung zur „atomwaffenfreien Zone“ kann zum zweiten jedoch auch ein sehr viel bescheideneres Ziel verfolgt werden. So geht es in vielen Beschlüssen ausschließlich darum, die Gemeindeorgane von vornherein auf eine bestimmte, die Stationierung verhindernde Ausübung ihrer Kompetenzen festzulegen. Konkret bedeutet dies, daß die Gemeinde etwa bei ihrer Anhörung nach dem Landbeschaffungsgesetz<sup>7</sup> eine ablehnende Position kundtut oder daß sie gegen die Standortentscheidung des Bundesverteidigungsministeriums gerichtlich vorgeht, was – wie eine neuere Untersuchung belegt hat – bei Bauvorhaben möglich ist, die aus Nato-Infrastrukturmitteln (mit-) finanziert werden<sup>8</sup>. Weiter ist ein „Verlegungsersuchen“ denkbar, das nach den mit dem Bund abgeschlossenen Nutzungsverträgen unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, das den Bund jedoch nur verpflichtet, sich um eine entsprechende Lösung zu bemühen<sup>9</sup>. Daneben kommt die Ausübung von Zuständigkeiten nach dem Schutzbereichsgesetz und dem Bundesbaugesetz in Betracht<sup>10</sup>. Daß die Gemeinde von ihren (geringen) Kompetenzen in diesem Sinn Gebrauch machen kann, läßt sich schwer bestreiten; fraglich ist nur, ob eine solche „Vorprogrammierung“ des künftigen Verhaltens auch dann möglich ist, wenn noch keinerlei konkrete Anhaltspunkte für eine Stationierung oder einen Transport auf Gemeindegebiet bestehen. Entgegen dem ersten Anschein spielt der „Zeitfaktor“ jedoch keine Rolle: Wann die Kommune sich mit einer bestimmten, in ihre Zuständigkeit fallenden Angelegenheit befaßt, entscheidet allein sie selbst; soweit ihre Kompetenz reicht, befindet sie auch über die Art und Weise ihres Vorgehens. Allenfalls unter arbeitsökonomischen Gründen würde man deshalb Anstoß daran nehmen, daß ein Gemeinderat sich gegen die Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage auf dem Gemeindegebiet ausspricht, obwohl niemand ihm entsprechende Pläne angetragen hat. Daß dem so ist, wird daran deutlich, daß ein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang jederzeit dadurch geschaffen werden könnte, daß ein Antrag auf eine „positive Entscheidung“ eingebracht wird: So wie es dem Kommunalparlament jederzeit möglich ist, den Wunsch zu äußern, be-

stimmt zivile oder militärische Anlagen in der eigenen Gemarkung „anzusiedeln“, muß es ihm auch gestattet sein, derartiges von vornherein von sich zu weisen<sup>11</sup>.

Eine dritte Gruppe von Beschlüssen verbindet die Festlegung in Bezug auf eigene künftige Rechte mit einem Appell an die zuständigen Instanzen, die Gemeinde von Nuklearwaffen zu verschonen. Entsprechend dem oben wiedergegebenen Kasseler Beschluß wird etwa die kommunale Exekutive aufgefordert, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um diesem Petition zum Erfolg zu verhelfen. Eine solche, nach außen gerichtete Erklärung entspricht den „Resolutionen“, von denen in der oben genannten Entscheidung des BVerfGE<sup>12</sup> die Rede war. Insofern bedarf ihre Zulässigkeit näherer Betrachtung.

## III. Petitionen der Kommunen?

1. Man könnte zunächst versucht sein, den kommunalen Appellen an die Bundesregierung mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit nach Art. 5 I GG oder mit dem Petitionsrecht nach Art. 17 GG zu rechtfertigen. Beides stößt auf die Schwierigkeit, daß nach ständiger, jüngst erneut bekräftigter Rechtsprechung des BVerfG juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Gemeinden nicht Träger von Grundrechten nach Art. 1 bis 17 GG sein können<sup>13</sup>. Ausnahmen sollen nur für die grundrechtsähnlichen Rechte der Art. 101 I 2 und Art. 103 I GG sowie dann gelten, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts wie eine Universität oder eine Rundfunkanstalt „Sachwalter“ der in diesem Lebensbereich Tätigen ist. Dies läßt sich zwar von den Voraussetzungen her wie auch in bezug auf die Tragweite der Ausnahmen mit guten Gründen kritisieren<sup>14</sup>; im vorliegenden Zusammenhang soll dieser Weg aber nicht beschritten, sondern die Rechtsprechung gewissermaßen als „Datum“ zugrunde gelegt werden.

2. Scheidet ein Rückgriff auf Grundrechte somit aus, so ist die Zulässigkeit einer an die Bundesregierung gerichteten Resolution davon abhängig, ob es sich um Angelegenheiten handelt, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben“<sup>15</sup>. Dieser „spezifische Bezug“ kann auf verschiedene Weise zustande kommen.

Zum einen ist denkbar, daß sich eine Maßnahme ihrer Natur nach auf die betreffende Gemeinde stärker als auf andere auswirkt. Als Beispiele werden vom BVerfG die Errichtung eines Atomreaktors, eines Flugplatzes oder einer militärischen Anlage auf dem Gemeindegebiet genannt<sup>17</sup>. Werden also Pläne bekannt, etwa Raketen eines bestimmten Typs in B. zu stationieren, so darf das dortige Kommunalparlament

4) S. aber jüngst Huber, NVwZ 1982, 662.

5) Eine Übersicht über zahlreiche Beschlüsse findet sich bei Erich Küchenhoff, Kommunale atomwaffenfreie Zonen? Unveröffentlichtes Manuskript, Oktober 1982.

6) Entsprechende Beispiele finden sich bei: Aktion Sühnezeichen/Friedensdienste, Regionale atomwaffenfreie Zonen, September 1982.

7) BGI III 54–3.

8) Burmeister-Bodenheim, Die Rechtsstellung der Gemeinden in der Landesverteidigung, 1982, S. 26, 101. Diese Voraussetzung ist etwa bei der geplanten Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles gegeben.

9) Dazu Burmeister-Bodenheim, aaO S. 49 ff., sowie die Musterverträge auf S. 118 ff.

10) Übersicht bei Huber, NVwZ 1982, 664.

11) Ebenso im Ergebnis Huber, NVwZ 1982, 664; Erich Küchenhoff (o. Fußn. 5).

12) BVerfGE 8, 122 (134) = NJW 1958, 1341.

13) BVerfG, NJW 1982, 2173 ff. m. w. Nachw.

14) Krit. etwa Hendrichs, in: v. Münch (Hrsg.), GG I, 2. Aufl. (1981), Art. 19 Rdnr. 38; umfassende Übersicht über den Diskussionsstand bei v. Mutius, Bonner Kommentar, Zweitbearb. Art. 19 III Rdnr. 78 ff.

15) BVerfGE 8, 122 (134) = NJW 1958, 1341.

16) BVerfGE, aaO.

sich dazu (zustimmend oder ablehnend) äußern. Fraglich ist im Grunde nur, ob auch schon eine mögliche Betroffenheit der Gemeinde für eine „Resolution“ ausreicht. Dabei ist im Hinblick auf die aktuellen Auseinandersetzungen um die Stationierung von Nuklearraketen und die Lagerung chemischer Kampfstoffe folgendes zu berücksichtigen.

Die Lagerungsorte wie auch Zeitpunkt und Art des Transports unterliegen nach Auskunft der Bundesregierung strenger militärischer Geheimhaltung<sup>17</sup>. Eine Kommune, auf deren Gebiet sich andere als deutsche Militäreinrichtungen befinden, kann daher nie sicher sein, ob dort nicht auch „Sondermunition“, d. h. Massenvernichtungswaffen gelagert sind. Bei anderen Gemeinden läßt sich zwar die Lagerung ausschließen, doch ist jederzeit denkbar, daß sie von einem Transportvorgang berührt werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß bestimmte Raketentypen „mobile Standorte“ haben, so daß sich die Ortsveränderungen innerhalb eines bestimmten Gebietes vervielfachen. Im Bereich des Rechtsschutzes hat das BVerfG den Grundsatz aufgestellt, daß ein Bürger, der von einem Eingriff in Freiheit und Eigentum aus Geheimhaltungsgründen nichts erfährt, unmittelbar gegen die einen solchen Eingriff ermöglichende Norm mit der Verfassungsbeschwerde vorgehen kann<sup>18</sup>. Der Rechtsweg wäre praktisch gegenstandslos, müßte der Betroffene in einem solchen Fall das Vorliegen eines konkreten Eingriffs belegen. Es reicht deshalb schon die abstrakte Möglichkeit. Derselbe Grundsatz muß auch dann gelten, wenn es nicht um die Grundrechtssphäre des Einzelnen, sondern um die spezifische Betroffenheit der „örtlichen Gemeinschaft“ geht. Im Regelfall bewegen sich die Resolutionen daher innerhalb des Rahmens, der den Gemeinden durch Art. 28 II GG gezogen ist.

3. Eine an die Bundesregierung herangetragene Bitte, das Gemeindegebiet von der Lagerung und dem Transport von Massenvernichtungswaffen auszunehmen, läßt sich auch mit den Verhaltensregeln rechtfertigen, die zwischen den einzelnen Trägern hoheitlicher Gewalt bestehen. Die in Art. 35 I GG niedergelegte Verpflichtung zur Rechts- und Amtshilfe umfaßt als „Minus“ auch das Recht, eine andere Behörde auf bestimmte Probleme, verbreitete Meinungen usw. hinzuweisen. Wenn man schon die Dienste des anderen Hoheitsträgers in Anspruch nehmen kann, muß man erst recht befugt sein, diesem bestimmte Hinweise zu geben. Nur so ist es auch zu erklären, daß das BVerfG im Verfahren über eine einstweilige Anordnung wegen der 1958 geplanten Volksbefragung in hessischen Gemeinden ausführte<sup>19</sup>:

„Niemand – weder der Bürger noch die Gemeinde – ist gehindert, mit den ihm zur Verfügung stehenden und angemessenen erscheinenden Mitteln einzeln oder gemeinsam wie in anderen Fällen so auch zur Frage der atomaren Ausrüstung der Bundeswehr seine Meinung zu äußern und sich in dieser Frage an das Parlament zu wenden.“

Im Ergebnis ist dies konsequent: Wenn man schon der grundsätzlichen Gleichordnung aller Hoheitsträger wegen auf eine Anwendung der Grundrechte verzichtet, muß es wenigstens möglich sein, an die primär zuständige Stelle mit Wünschen und Anregungen heranzutreten; alles andere würde die notwendige Kommunikation behindern und an der Praxis vorbeigehen. Dies gilt gerade auch im vorliegenden Fall: Für die Standortentscheidung kann es in der Tat von wesentlicher Bedeutung sein, ob die im näheren Umkreis lebende Bevölkerung dem Vorhaben aufgeschlossen oder ablehnend gegenübersteht. Ein „vertraulicher Hinweis“ dieser Art wäre immer willkommen; eine öffentliche Erklärung sollte es nicht weniger sein.

Niemand wendet sich dagegen, daß einzelne Gemeinden eine Art „kommunaler Außenpolitik“ betreiben und im Interesse der Völkerverständigung Städtepartnerschaften

abschließen<sup>20</sup> – warum sollte es nicht möglich sein, auch dem besonderen Engagement in Abrüstungsfragen Ausdruck zu verleihen?

17) In bezug auf chemische Kampfstoffe führte etwa der Parlamentarische Staatssekretär Würzbach in der Fragestunde des Deutschen Bundestags aus: „Die Bundesregierung ist durch die US-Regierung über die Lagerung chemischer Waffen auf dem Boden der Bundesrepublik unterrichtet. Ortsangaben über die Lagerung chemischer Waffen unterliegen jedoch strengen Geheimhaltungsbestimmungen. Es ist deshalb geübte Praxis aller bisherigen Bundesregierungen und dieser Bundesregierung, in der Öffentlichkeit aufgestellte Behauptungen zu Lagerorten weder zu bestätigen noch zu dementieren. Die Geheimhaltung der Lagerorte ist aus militärischen Gründen erforderlich.“ (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/133, 2. 12. 1982, S. 8241). Eine Übersicht über potentielle, in der Öffentlichkeit genannte Lagerorte von C-Waffen bringen Brauch-Schrempf, Giftgas in der Bundesrepublik, 1982, S. 42 ff. Für die Stationierung von Nuklearraketen gilt grundsätzlich nichts anderes.

18) BVerfGE 30, 1 (16) = NJW 1971, 275 – sog. Abhörentscheidung.

19) BVerfGE 8, 42 (45); vgl. weiter Fuß, DVBl 1958, 744.

20) Ihre Zulässigkeit wird allgemein bejaht, soweit nicht Festlegungen für Kompetenzbereiche anderer Hoheitsträger erfolgen. S. v. Mutius, Gutachten zum 53. DJT, S. E 156 ff.; Konrad, in: Dittmann-Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der Auswärtigen Gewalt, 1982, S. 175 ff., jeweils m. w. Nachw.

Hochschulassistent Dr. Edmund Brandt, Hamburg

## Die Schwefeldioxidabgabe – ein neues Instrument zur Bekämpfung der Luftverschmutzung

### Zum Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer Abgabe auf Schwefeldioxidemissionen (Schwefelabgabengesetz)

*Das Waldsterben in der Bundesrepublik Deutschland hat bedrohliche, bis vor kurzem noch nicht für möglich gehaltene, Ausmaße angenommen. Zunehmend wird deutlich, daß es bisher nicht gelungen ist, die dafür in erster Linie verantwortliche Schadstoffbelastung der Luft in ausreichendem Maße zu reduzieren. Mit Hilfe eines Schwefelabgabengesetzes könnte es gelingen, relativ schnell die besonders schädlichen Schwefeldioxidemissionen zu verringern und damit einen wesentlichen Beitrag zur Luftreinhaltung zu leisten.*

### I. Ausgangslage

In der umweltpolitischen Diskussion der letzten Zeit hat das Thema Waldsterben alle anderen Themen verdrängt<sup>1</sup>. Ausgelöst durch die sich häufenden Berichte über die bedrohlichen Ausmaße der Waldschäden<sup>2</sup> finden verstärkt Auseinandersetzungen darüber statt, mit Hilfe welcher Strategien dem Problem begegnet werden kann. Allerdings ist es bisher nicht gelungen, eindeutig zu klären, welche Schadstoffe bzw. Schadstoffkombinationen letztlich für die Entwicklung verantwortlich sind und wie die Ursachenketten im einzelnen aussehen, die zur Erkrankung und zum Absterben der Bäume führen. Immerhin dürfte inzwischen feststehen, daß das Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), das die Entstehung des „sauren Re-

1) Vgl. z. B. DIE ZEIT Nr. 2 v. 7. 1. 1983 („Noch zwanzig Jahre deutscher Wald?“); DER SPIEGEL Nr. 7 v. 14. 2. 1983 („Wir stehen vor einem ökologischen Hiroshima“).

2) Nach einer 1982 von Forstdienststellen vorgenommenen Auflistung sind 7,7% der Waldflächen geschädigt. Inzwischen geht man von weit höheren Zahlen aus. Vgl. nunmehr auch das vom Rat von Sachverständigen zum Thema Waldschäden und Luftverunreinigungen vorgelegte Sondergutachten.