

Prof.Dr. Wolfgang Däubler
Universität, Fachbereich 6
2800 Bremen 33

Bremen, den 10.11.1984

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
7500 Karlsruhe

In Sachen

1. Rainer Aichele,¹
Oderstraße 77, 7070 Schwäbisch Gmünd
2. Wolfgang Bebbler, Rechtsanwalt,
Nordstraße 20, 7107 Albstadt-Happenbach
3. Rainer Eckert, Rechtsanwalt,
Minzerstraße 4, 7100 Heilbronn,
4. Alfred Hinderer, Rechtsanwalt,
Schillerstraße 11, 7075 Mutlangen,
5. Wolf Klümpe-Auerbach, Richter,
Im Stahlbühl 3, 7100 Heilbronn,
6. Heinz G. Vogel, Rechtsanwalt,
Becherlehnstraße 56, 7070 Schwäbisch Gmünd

- Beschwerdeführer -

g e g e n

1. Die Bundesregierung, vertreten durch den Herrn Bundeskanzler,
2. Den Deutschen Bundestag, vertreten durch den Herrn Präsidenten,

- Beschwerdegegner -

erhebe ich unter Vorlage der entsprechenden Prozeßvollmachten

U
T
Polizeibeamter

V e r f a s s u n g s b e s c h w e r d e

mit dem

A n t r a g

festzustellen:

1. die Bundesregierung hat dadurch gegen Art. 2 Abs. 2 GG verstoßen, daß sie
 - a) der Stationierung von Nuklearraketen vom Typ Pershing II zugestimmt hat,
 - b) daß sie es unterlassen hat, durch Anhörung oder andere geeignete Verfahren sicherzustellen, daß die Beschwerdeführer ihre grundrechtlich geschützten Interessen geltend machen konnten.
2. Der Deutsche Bundestag hat dadurch, daß er es unterlassen hat, in Gesetzesform Regelungen über die Stationierung der genannten Nuklearwaffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu erlassen, gegen Art. 2 Abs. 2 GG verstoßen.

Die Beschwerdeführer wenden sich als Einwohner von Schwäbisch-Gmünd bzw. Heilbronn gegen die Lagerung von Nuklearwaffen des Typs Pershing II in der Bundesrepublik Deutschland, speziell in Baden-Württemberg. Dem liegt folgender Sachverhalt zugrunde.

<u>Inhaltsübersicht</u>	Seite
A. <u>Sachverhalt</u>	5
I. NATO-Doppelbeschluß und Zustimmung der Bundesregierung zur Stationierung	5
II. Verfügungsgewalt des Präsidenten der Vereinigten Staaten über den Einsatz der Pershing II-Raketen	9
III. Stationierungsorte - Probleme der Geheimhaltung	12
IV. Technische Besonderheiten	16

V.	Risiken für Leben und Gesundheit - Unfallgefahren -	17
	1. Die offizielle Statistik von Unfällen mit Nuklearwaffen	20
	2. Das Transport- und Lagerungsrisiko	24
	3. Menschliches Versagen	28
	4. Mangelnde Sicherheitsvorkehrungen	31
VI.	Folgen des Einsatzes von Nuklearwaffen	33
	<u>B. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde</u>	34
I.	Betroffenheit der Beschwerdeführer	34
	1. Unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit	34
	2. Besonderheiten wegen der Geheim- haltung der Stationierungsorte?	35
II.	Die zu überprüfenden Hoheitsakte	36
	1. Zustimmungserklärung der Bundesregierung und Verhältnis zum NATO-Doppelbeschluß	36
	2. Unterlassen des Gesetzgebers	40
	3. Verantwortlichkeit der deutschen öffentlichen Gewalt	41
III.	Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	43
	1. Keine aussichtsreiche verwaltungsge- richtliche Klage auf der Basis des Art. 53 Abs. 3 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut	43
	2. Keine aussichtsreiche verwaltungsge- richtliche Klage wegen Verletzung baurechtlicher Vorschriften	45
	3. Kein anderer Rechtsweg bei gesetz- geberischem Unterlassen	46
	4. § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG	46
IV.	Rechtsschutzbedürfnis	47
	1. Feststellungsantrag	47
	2. Völkerrechtliche Durchsetzbarkeit	48
	<u>C. Begründetheit</u>	53
I.	Das Vorliegen eines Grundrechtseingriffs	53

1. Schaffung unübersehbarer Risiken als Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG	53
2. Eingriff durch Unterlassen des Gesetzgebers	55
3. Andere Beurteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt?	56
4. Voraussetzungen für verfassungskonforme Eingriffe	56
II. Fehlen eines förmlichen Gesetzes	57
1. Kein speziell auf die Stationierung der Pershing II-Raketen zugeschnittenes Gesetz	57
2. Zustimmungsgesetz zum Aufenthaltsvertrag als Rechtsgrundlage?	57
3. Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag als Rechtsgrundlage?	59
4. Die Stationierung der Pershing II-Raketen und die allgemeinen Grundsätze über den Gesetzesvorbehalt	64
a) Rechtsgrundlage und inhaltliche Reichweite des Gesetzesvorbehalts	65
b) Stationierung als "wesentliche Angelegenheit des Gemeinschaftslebens"	67
c) Notwendigkeit einzelner Regelungen	69
d) Geminderter Gesetzesvorbehalt im militärischen Bereich?	71
e) Sonderregeln für die auswärtige Gewalt?	74
III. Fehlen eines verfassungsändernden Gesetzes wegen Einschränkung von Hoheitsrechten	78
1. Stationierung von Nuklearwaffen als Beschränkung der Souveränität	78
2. Souveränitätsbeschränkungen nach dem Deutschland- und dem Aufenthaltsvertrag	79
3. Tragweite des Art. 24 Abs. 1 und 2 GG	80
IV. Verletzung des Art. 2 Abs. 2 GG wegen Nichtbeteiligung der Betroffenen	83
1. Grundrechtssicherung durch Verfahren	83
2. Verzicht auf Anhörung im militärischen Bereich?	87

A. Sachverhalt

I.

Die Außen- und Verteidigungsminister der Mitglieder des NATO-Bündnisses haben am 12. Dezember 1979 den sog. Doppelbeschluß gefaßt: Die Stationierung neuer Mittelstreckenraketen solle Ende 1983 beginnen, sofern nicht vorher Verhandlungen über eine Rüstungsbegrenzung zum Erfolg geführt haben. Der Beschluß als solcher ist nicht veröffentlicht, doch ergibt sich sein Inhalt aus dem im Bulletin der Bundesregierung Nr. 154 vom 18. Dezember 1979 veröffentlichten "Kommuniqué der Sondersitzung der Außen- und Verteidigungsminister der NATO am 12. Dezember 1979 in Brüssel",

so die Mitteilung der Bundesregierung in
BT-Drucksache 10/249, S. 15.

Im einzelnen beschreibt der Doppelbeschluß zunächst die Aufrüstungsmaßnahmen, die im Laufe der vorangegangenen Jahre im Rahmen des Warschauer Pakts durchgeführt worden sind. So heißt es unter Ziffer 3 des Kommuniqués:

"Im Laufe der Jahre hat der Warschauer Pakt ein großes und ständig weiter wachsendes Potential von Nuklearsystemen entwickelt, das Westeuropa unmittelbar bedroht und eine strategische Bedeutung für das Bündnis in Europa hat. Diese Lage hat sich innerhalb der letzten Jahre in besonderem Maße durch die sowjetischen Entscheidungen verschärft, Programme zur substantiellen Modernisierung und Verstärkung ihrer weitreichenden Nuklearsysteme durchzuführen. Insbesondere hat die Sowjetunion die SS-20-Rakete disloziert, die durch größere Treffgenauigkeit, Beweglichkeit

und Reichweite sowie durch die Ausrüstung mit Mehrfachsprengköpfen eine bedeutende Verbesserung gegenüber früheren Systemen darstellt..."

Gemäß Ziffer 6 des Kommuniqués stellten die Minister fest, daß diese jüngsten Entwicklungen konkrete Maßnahmen des Bündnisses erfordern, wenn die NATO-Strategie der flexiblen Reaktion glaubwürdig bleiben solle. Weiter heißt es dort:

"Nach intensiven Beratungen auch über alternative Ansätze und deren Wert und nach Kenntnisnahme der Haltung bestimmter Bündnispartner kamen die Minister überein, daß dem Gesamtinteresse der Allianz am besten dadurch entsprochen wird, daß die zwei parallelen und sich ergänzenden Ansätze: LRTNF - Modernisierung und Rüstungskontrolle verfolgt werden". (LRTNF - Long-Range-Theater-Nuclear Forces - weitreichende nukleare Gefechtsfeldwaffen)

Der erste Ansatz wurde nach Ziffer 7 wie folgt konkretisiert:

"Die Minister haben daher beschlossen, das LRTNF - Potential der NATO durch die Dislozierung von amerikanischen bodengestützten Systemen in Europa zu modernisieren. Diese Systeme umfassen 108 Abschußvorrichtungen für Pershing II, welche die derzeitigen amerikanischen "Pershing Ia" ersetzen werden, und 464 bodengestützte Marschflugkörper (GLCM). Sämtliche Systeme sind jeweils mit nur einem Gefechtskopf ausgestattet. Alle Staaten, die zur Zeit an der integrierten Verteidigungsstruktur beteiligt sind, werden in ausgewählten Ländern stationiert, und bestimmte Nebenkosten werden im Rahmen von bestehenden Finanzierungsvereinbarungen der NATO gemeinsam getragen".

Der Verhandlungsansatz wurde nach Ziffer 9 des Kommuniqués wie folgt konkretisiert:

"Die Minister unterstützen voll die als Ergebnis von Beratungen im Bündnis getroffene Entscheidung der Vereinigten Staaten, über Begrenzungen

der LRTNF zu verhandeln und der Sowjetunion vorzuschlagen, sobald wie möglich Verhandlungen auf der Grundlage der folgenden Leitlinien aufzunehmen, die das Ergebnis intensiver Konsultationen innerhalb des Bündnisses sind:

- a) Jede künftige Begrenzung amerikanischer Systeme, die in erster Linie für den Einsatz als TNF bestimmt sind, soll von einer entsprechenden Begrenzung sowjetischer TNF begleitet sein.
- b) Über Begrenzungen von amerikanischen und sowjetischen LRTNF soll Schritt für Schritt bilateral im Rahmen von SALT III verhandelt werden.
- c) Das unmittelbare Ziel dieser Verhandlungen soll die Vereinbarung von Begrenzungen für amerikanische und sowjetische landgestützte LRTNF-Raketensysteme sein.
- d) Jede vereinbarte Begrenzung dieser Systeme muß mit dem Grundsatz der Gleichheit zwischen beiden Seiten vereinbar sein. Die Begrenzungen sollen daher in einer Form vereinbart werden, die de jure Gleichheit sowohl für die Obergrenzen als auch für die daraus resultierenden Rechte festlegt.
- e) Jede vereinbarte Begrenzung muß angemessen verifizierbar sein".

Der Beschluß schließt nach Ziffer 11 mit der Aussage:

"Der TNF-Bedarf der NATO wird im Licht konkreter Verhandlungsergebnisse geprüft werden".

Die amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über die Begrenzung von Mittelstreckenwaffen in Europa begannen am 30. November 1981 in Genf. Die Vereinigten Staaten schlugen eine "beiderseitige Null-Lösung" vor, nach der die NATO auf die Stationierung von Pershing II-Raketen und Cruise Missiles verzichten würde, wenn

die Sowjetunion ihrerseits alle bereits installierten landgestützten Mittelstreckenraketen abbauen würde. Dieser Vorschlag bezog sich auf sämtliche, auch die auf asiatische Ziele gerichteten sowjetischen Raketen und bezog nicht nur die SS 20-, sondern auch die schon seit etwa 20 Jahren installierten SS 4- und SS 5-Systeme mit ein.

Erster Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung, Bonn 1982, S. 18 f.

Die Sowjetunion widersprach diesem Vorschlag und brachte ihrerseits einen Vertragsentwurf ein, wonach alle in Europa stationierten oder für den Einsatz in Europa bestimmten Nuklearwaffen mit einer Reichweite von 1000 bis 5000 km bis 1990 auf je 300 Systeme für NATO und Warschauer Pakt begrenzt werden sollen. Dieser Vorschlag bezog nicht nur Raketen, sondern auch "nuklearfähige" Flugzeuge sowie die vorhandenen 255 britischen und französischen Systeme mit ein. In einer Rede vom 21. Dezember 1982 modifizierte der Generalsekretär der KPdSU diesen Vorschlag dahingehend, daß als Obergrenze die Zahl der britischen und französischen Raketen festgesetzt werden sollte. Am 03. Mai 1983 erfolgte eine erneute Modifikation, wonach maßgebend allein die Zahl der Sprengköpfe sein sollte.

Zweiter Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle, Bonn 1983, S. 12 f.

Eine Einigung ist nicht erfolgt. Auch eine sogenannte Zwischenlösung, die die Zahl der Pershing- und Cruise Missiles-Systeme auf eine verminderte Anzahl sowjetischer Mittelstreckenraketen begrenzen würde, ist nicht vereinbart worden. Aufgrund dieses Fehlschlagens der Genfer Verhandlungen hat Bundeskanzler Helmut Kohl am 21. November 1983 vor dem Bundestag erklärt:

"Unsere Sicherheit, der Schutz unserer Freiheit gebieten nunmehr, daß wir mit der Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen beginnen". (Zitiert nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.11.1983, S. 1)

Inzwischen ist mit der Stationierung der Pershing II-Raketen begonnen worden.

II.

Die im sog. NATO-Doppelbeschluß vorgesehenen Pershing-II-Raketen werden ausschließlich in der Bundesrepublik stationiert,

zuletzt bestätigt in der Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BT-Drucksache 10/249, S. 14.

Die Cruise Missiles-Systeme werden demgegenüber auch in Großbritannien, Italien sowie voraussichtlich auch in Belgien und den Niederlanden stationiert.

Über den Einsatz dieser wie auch anderer in Europa stationierter Nuklearraketen entscheidet in letzter Instanz der Präsident der Vereinigten Staaten,

so zuletzt Weißbuch 1983, S. 153 (Ziffer 281):
"Die Freigabeentscheidung liegt in letzter Instanz beim amerikanischen Präsidenten".

Nach Auskunft der Bundesregierung bestehen "bewährte und vereinbarte Konsultationsverfahren, die auch Freigabe und Einsatz von Nuklearwaffen zur Verteidigung der NATO betreffen"

so BT-Drucksache 10/487, S. 8.

Diese Verfahren würden die volle Berücksichtigung der Mitgliedstaaten, also auch der nichtnuklearen Bündnispartner sicherstellen. Der Stimme der Bundesrepublik Deutschland komme als Stationierungsland dabei besonderes Gewicht zu (so Bundesregierung a.a.O.).

Der konkrete Inhalt der Konsultationsverfahren unterliegt der Geheimhaltung. In der Literatur wird allerdings übereinstimmend davon ausgegangen, daß die Konsultation nur dann erfolgt, wenn den Umständen nach hierfür noch Zeit bleibt.

Dieter O.A. Wolf, Die Entscheidung über den Einsatz von Nuklearwaffen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/79, S. 37 ("time and circumstances permitting"). Vgl. weiter Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung, Hamburg 1967, S. 175 unter Bezugnahme auf ein dem "SPIEGEL" gegebenes Interview des damaligen NATO-Generalsekretärs Dirk Stikker, wonach zwischen Fällen unterschieden wird, in denen die Vereinigten Staaten auf jeden Fall Atomwaffen einsetzen, und solchen, bei denen eine Konsultation vorausgehen soll.

Über das - ersichtlich nicht in allen Fällen eingreifende - Konsultationsverfahren hinaus steht der Bundesrepublik keine Möglichkeit zur Einwirkung auf die Entscheidung des amerikanischen Präsidenten zu. Wie vor kurzem erneut bestätigt, strebt die Bundesregierung kein nationales Vetorecht an.

BT-Drucksache 10/487, S. 8: "Wie die anderen Nicht-Nuklearmächte sieht die Bundesrepublik Deutschland - insbesondere im Hinblick auf eine wirksame Abschreckung - keine Veranlassung, ein nationales Vetorecht anzustreben".

Zu beachten ist weiter, daß der Supreme Allied Commander Europe (SACEUR = Oberster Alliiertes Befehlshaber Europa) zugleich amerikanischer Offizier und Oberkommandierender der US-Streitkräfte

In Europa ist. In dieser Funktion untersteht er unmittelbar dem amerikanischen Präsidenten und ist somit dessen Weisungen unterworfen. Von Bedeutung ist dies u.a. deshalb, weil Beschlüsse des NATO-Ministerrats und auf sie gestützte Durchführungsmaßnahmen nur Empfehlungscharakter und damit nicht dieselbe Verbindlichkeit wie eine auf amerikanisches Recht gestützte Weisung besitzen.

Zum bloßen Empfehlungscharakter der Beschlüsse des NATO-Ministerrats s. Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts, 2. Auflage, Frankfurt/M. 1980, S. 277; Hernekamp, in: von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, München 1983, Art. 65 a Rn 28; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage, Heidelberg-Karlsruhe 1982, § 23 IV 3; Knut Ipsen, JÖR 21 (1972), S. 40; Menzel, Europa-Archiv 1963, 603; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd 2, München 1980, S. 1422; Tomuschat, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Art. 24 Rn 113.

Eine "Kollision" zwischen beiden Befehlssträngen mag aus politischen Gründen ausgeschlossen sein, doch kann dies die entsprechenden rechtlichen Möglichkeiten nicht aus der Welt schaffen,

vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BT-Drucksache 10/487, S. 8: "Die Unterstellung nationaler Alleingänge widerspräche der Bündnispraxis, wäre einer wirklichen Abschreckung abträglich und wird daher zurückgewiesen". Ein Rechtsverstoß wird ersichtlich nicht in Erwägung gezogen.

Eine Alleinentscheidung des amerikanischen Präsidenten über den Einsatz der in der Bundesrepublik stationierten Nuklearraketen kommt daher zum einen dann in Betracht, wenn etwa wegen eines (tatsächlichen oder irrtümlich angenommenen) Angriffs der anderen Seite keine Zeit für Konsultationen bleibt. Dasselbe gilt zum

zweiten dann, wenn der amerikanische Präsident den Stellungnahmen der Bündnispartner nicht folgt und seiner Entscheidung eine andere Einschätzung der militärischen Lage zugrunde legt. Schließlich ist denkbar, daß er allein in seiner Funktion als oberster Befehlshaber der amerikanischen Truppen auf einen Angriff reagiert,

zu seiner Stellung nach dem Recht der Vereinigten Staaten s. Wolf, a.a.O., S. 37 ff.

III.

Die Pershing II-Raketen werden der 56. Feld-Artillerie-Brigade der Armee der Vereinigten Staaten in Schwäbisch-Gmünd zugeteilt. Sie ersetzen dort eine entsprechende Anzahl von Raketen des Typs Pershing Ia. Die 56. Feld-Artillerie-Brigade besitzt 3 Pershing Ia-Bataillone, die bislang mit je 36 Nuklearraketen ausgestattet sind und die ihre Standorte in Neu-Ulm, Neckarsulm und Schwäbisch-Gmünd haben. Welches dieser Bataillone als erstes die neuen Raketen erhalten hat, ist für die Beschwerdeführer nicht erkennbar, spielt für die weitere Problematik jedoch keine Rolle.

Jedes Pershing-Bataillon verfügt über eine sogenannte QRA-Stellung (=Quick Reaction Alert-Stellung) wo eine der 4 Batterien jedes Bataillons in ständiger Feuerbereitschaft mit fest vermessenen Rampen für den atomaren Schnellschuß liegt. Das entsprechende Gelände (CAS - Combat-Alert-Site) ist mit Wachtürmen versehen sowie durch Maschen und Stacheldraht hermetisch abgeriegelt. Die QRA-Stellungen befinden sich in Heilbronn, in Inneringen, Kreis Sigmaringen, und in Oberroth-Kettershausen im Voralpengebiet.

Neben den QRA-Stellungen gibt es 45 weitere vorbereitete Stellungen, die alle vermessen sind und von denen aus von Fall zu Fall

Pershing-Raketen abgeschossen werden können.

Die 56. Feld-Artillerie-Brigade ist voll mobil und kann daher Abschußplätze in ganz Süddeutschland beziehen. Das Startfahrzeug für die Pershing II ist mit dem der Pershing Ia nahezu identisch; es handelt sich um eine AchtxAcht-Sattelzugmaschine vom Typ MAN XM-1001.

Diese Tatsachen lassen sich allerdings nur zu einem kleinen Teil durch Aussagen der Bundesregierung belegen. Wie die Bundesregierung vor kurzem erneut erklärt hat, sind Standorte von Nuklearwaffen nach den Geheimhaltungsbestimmungen des NATO-Bündnisses als Verschlusssache eingestuft.

BT-Drucksache 10/249, S. 14.

Lediglich die Tatsache, daß es sich bei der Pershing II um ein mobiles System handelt, dessen häufiger Stellungswechsel eine Aufklärung durch den Gegner außerordentlich erschwert, ist öffentlich mitgeteilt worden.

BT-Drucksache 10/249, S. 9

Die Geheimhaltungsbestimmungen sind ihrerseits eine Verschlusssache,

vgl. die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Würzbach auf die Frage des Abgeordneten Dr. Hirsch nach dem exakten Wortlaut der "Geheimhaltungsbestimmungen der NATO" in der Fragestunde des Deutschen Bundestags (Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 11. Sitzung, Donnerstag, den 09. Juni 1983, Protokoll S. 569): "Die Bundesregierung bestätigt noch einmal ausdrücklich, daß die Verpflichtung zur Geheimhaltung von Lagerungsorten nuklearer Gefechtsköpfe in einem NATO-Dokument, im sogenannten Atomal-Abkommen vereinbart wurde. Das

Zitieren des Wortlautes einer solchen Verschlusssache ist aber ... in der Öffentlichkeit nicht möglich".

Aus anderen Ausführungen in der Fragestunde des Deutschen Bundestages läßt sich der Schluß ziehen, daß es sich um eine Mehrzahl von Absprachen handelt, war doch von "Einzeldokumenten" die Rede,

PSt Würzbach, a.a.O., S. 571.

Diese scheinen jedes Jahr erneuert zu werden, wie sich aus einer Frage des Abgeordneten Ehmke und der Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Würzbach in derselben Fragestunde ergibt.

Dr. Ehmke: Herr Staatssekretär, wenn es zutrifft, daß es hier allein um die Respektierung einer amerikanischen Geheimhaltung geht, würden Sie dann so freundlich sein, einmal zu prüfen, ob man an diese Abmachung noch gebunden ist in einer Situation, in der in Amerika diese Geheimhaltung offenbar nicht mehr oder jedenfalls nicht mehr voll praktiziert wird?

Würzbach, PSt.: Herr Kollege, es ist nicht zutreffend, daß dies nur ein amerikanischer Wunsch sei. Es ist ein deutsch-amerikanischer Wunsch, der jährlich neu in dieser Form ausgetauscht wird.

Eine Änderung dieser Geheimhaltungsbestimmungen oder eine partielle Durchbrechung wird von der Bundesregierung nicht erwogen. Ihre Praxis geht daher wie die der früheren Bundesregierungen dahin, Anfragen und Behauptungen zu Lagerorten nuklearer Waffen weder zu bestätigen noch zu dementieren.

In einem Fall ist die Bundesregierung jedoch von dieser Praxis abgewichen: Für den Standort Frankfurt-Hausen stellte sie fest, "daß dort Gefechtsköpfe nie gelagert worden sind und gelagert werden".

Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - Sitzung
vom 13.10.1983, S. 1865 A

Im Gegensatz dazu haben die britische und die italienische Regierung die geplanten Standorte für die Cruise Missiles bekanntgegeben. Auf Frage des Abgeordneten Kirschner, ob es zutrefte, daß die Geheimhaltungspflicht keine zwingende NATO-Bestimmung sei, antwortete der Parlamentarische Staatssekretär Würzbach (BT-Drucksache 9/2408, Sitzung vom 11.02.1983):

"Die Geheimhaltungsbestimmungen des Bündnisses schreiben vor, daß Standorte, an denen nukleare Gefechtsköpfe disloziert sind, der Geheimhaltung unterliegen. Alle bisherigen Bundesregierungen haben sich an diese Geheimhaltungsbestimmungen gehalten.

Die Tatsache, daß Großbritannien und Italien Standorte für amerikanische Mittelstreckensysteme der Öffentlichkeit bekanntgegeben haben, ist von der Bundesregierung nicht zu bewerten".

Die oben bezüglich der Orte und der Art der Stationierung getroffenen Feststellungen lassen sich jedoch auf Aussagen der amerikanischen und deutschen Literatur stützen,

s. zusammenfassend Mediatas-Sondernummer, Juli 1983, S. 2 mwN (S. 12). Bezüglich der Stationierungsorte s. zuletzt die Mitteilung in: Aviation Week & Space Technology, July 25, 1983, S. 52.

Weiterer Beweisantritt bleibt vorbehalten. Gegebenenfalls wird die Vernehmung des Herrn Bundesverteidigungsministers beantragt werden.

Alle Beschwerdeführer haben ihren Wohnort in den Stationierungs-orten Heilbronn und Schwäbisch-Gmünd. Die Beschwerdeführer zu 4. und 6. wohnen 1 km Luftlinie von der Stationierungsstelle entfernt. Bei den Beschwerdeführern zu 2., 3. und 5. beträgt die Entfernung 3 km, beim Beschwerdeführer zu 1. 4 km Luftlinie.

IV.

Die Pershing II-Rakete weist eine Reihe technischer Besonderheiten auf. Sie ist eine mit Feststoff getriebene Rakete, die deutschen Quellen zufolge eine Reichweite von 1 800 km hat,

so zuletzt Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.), Weißbuch 1983. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, S. 79 (im folgenden zitiert als "Weißbuch 1983").

Ihre Treffgenauigkeit wird mit 25 bis 30 Metern angegeben.

Die Angabe "25 m CEP" findet sich in: Wehrtechnik Heft 2/1983 (abgedruckt auch bei Mechttersheimer-Barth (Hrsg.), Den Atomkrieg führbar und gewinnbar machen? Dokumente zur Nachrüstung, Reinbek 1983, S. 42). Andere Autoren sprechen von 20 m (Guha, Der Tod in der Grauzone. Ist Europa noch zu verteidigen? Frankfurt/M. 1980, S. 97) und von 30 m (Lutz, Weltkrieg wider Willen? Die Nuklearwaffen in und für Europa, Reinbek 1981, S. 163). Keine Zahlenangaben finden sich in dem Interview des NATO-Oberbefehlshabers Rogers mit der Zeitschrift "Wehrtechnik" (Heft 5/1983, S. 17):

"Wenn die Sowjets wüßten, wie treffsicher die Pershing II ist ... Ich will nur soviel sagen: Ein landgestützter Marschflugkörper ist schon verdammt treffgenau, die Pershing II noch mehr. Man kann mit ihr die Sprengköpfe verkleinern und trotzdem den militärischen Auftrag erfüllen, gar nicht zu reden von der kurzen Flugzeit der Pershing II".

Die Flugdauer über die Reichweite von 1 800 km wird mit 12 Minu-

ten, z. T. auch erheblich weniger veranschlagt,

s. die Nachweise bei Lutz, Weltkrieg wider Willen?
S. 168.

Die Pershing II trägt einen nuklearen Gefechtskopf mit variablen Detonationswerten in 2 Ausführungen: für Luft-/Erdsprengpunkte und für Untererddetonationen (sogenannte Earthpenetrator). Die Sprengkraft wird mit 10 bis 40 Kilotonnen TNT angegeben.

Die Österreichische Militär-Zeitschrift (ÖMZ) 1981, 374 spricht von 10 bis 20 kt, Lutz in einem neueren Beitrag (Frankfurter Hefte 9/1982 S. 17) von 40 kt.

Die Atombombe, die Hiroshima zerstörte, hatte eine Sprengkraft von 13 kt.

V.

Die Stationierung von Pershing II-Raketen schafft für Leben und Gesundheit der Beschwerdeführer außerordentlich gravierende Risiken. Diese liegen insbesondere in Unfällen, die beim Transport oder bei der Lagerung der Raketen und nuklearen Gefechtsköpfe entstehen können.

Risiken ergeben sich für die Beschwerdeführer des weiteren aus der erhöhten Wahrscheinlichkeit einer nuklearen Auseinandersetzung und der Gefahr des "Atomkrieges aus Versehen". Die Beschwerdeführer gehen davon aus, daß mit der Stationierung der Pershing II-Raketen in der Bundesrepublik das Frühwarn- und Entscheidungssystem ausgebaut, modifiziert und angepaßt wird. Wegen des sich daraus ergebenden Risikos wird auf den Inhalt der vom Unterzeichner und anderen eingelegten Verfassungsbeschwerde, Aktenzeichen 2 BvR 1775/83 verwiesen. Eine eingehende Begründung zur militär-

strategischen Bedeutung der Pershing II-Raketen und der damit verbundenen erhöhten Gefahr einer nuklearen Auseinandersetzung befindet sich in der von Bartholomäus u.a. (Aktenzeichen 2 BvR 1841/83) und der von Dr. med. Ralf Baumann u.a. (Aktenzeichen 2 BvR 78/84) eingelegten Verfassungsbeschwerde. Eine weitere Vertiefung kann an dieser Stelle daher unterbleiben. Die vorliegende Verfassungsbeschwerde stützt sich schwerpunktmäßig auf die Unfallgefahren.

Die Wahrscheinlichkeit eines nuklearen Unfalles wird zwar gering eingeschätzt, aber auch von offizieller US-amerikanischer Seite nicht ausgeschlossen. Mehr noch: Sollte sich ein Unfall ereignen, wird mit erheblicher radioaktiver Verseuchung gerechnet, die nicht auf den eigentlichen Unfallort begrenzt ist:

"We agree that the likelihood of a nuclear accident occurring at a military installation is low. However, if an accident did occur, the radiological release might not be entirely confined within the boundaries of the site". General Accounting Office (im Folgenden zitiert als GAO), Areas Around Nuclear Facilities Should Be Better Prepared for Radiological Emergencies, Report Nr. EMD-78-110; 30.03.1979.

Sofern von einem Nuklearunfall die Rede ist, herrscht die allgemeine Vorstellung, es müsse sich eine Explosion ereignen, bei der eine pilzförmige Rauchwolke aufsteigt. Dies ist jedoch nicht die einzig mögliche Unfallgefahr, die von Nuklearwaffen ausgeht. Vielmehr besteht die Gefahr der Freisetzung von Radioaktivität beispielsweise im Falle einer Zerstörung der Rakete durch ein Schiffs- oder Flugzeugunglück, ein Feuer, eine Explosion oder einen Sabotageakt. Zu einer eigentlichen Nuklearexplosion muß es dabei nicht kommen.

Folgende technische Hintergründe sind dabei von Bedeutung:

Jede Nuklearrakete enthält konventionellen, hoch-explosiven Sprengstoff und Plutonium. Der Sprengstoff bildet den Auslöser, der die Spaltungsreaktion in Gang setzt. Mit ihm ist die eigentliche Explosionsgefahr verbunden. Schon bei seiner Entzündung besteht die Gefahr einer Verbreitung toxischer Gase und giftiger Rückstände. Das in der Waffe befindliche Plutonium kann durch die Explosion entzündet werden und geht dabei von seinem metallförmigen Zustand in pulverisierte Form über. In dieser Form kann es aus der Waffe austreten und in die Atmosphäre verbreitet werden.

Die Gefährlichkeit von Plutonium kann schwerlich unterschätzt werden: Die Inhalation von 1 mg Plutonium bedeutet den sicheren Tod eines Menschen innerhalb weniger Stunden. Die Inhalation von nur einem millionstel Gramm kann Lungenkrebs hervorrufen. Jede einzelne Nuklearwaffe enthält zwischen 2 und 5 kg Plutonium,

statt vieler: Dumas, National Insecurity in the Nuclear Age, in: Bulletin of the Atomic Scientists, Mai 1976, S. 25 ff.

Bei einem Unfall ist die radioaktive Verseuchung nicht auf den konkreten Unfallort beschränkt. Die bereits erwähnte Studie des GAO rechnet in einem eigens für den Unfall einer Nuklearrakete entwickelten Szenario damit, daß ein Gebiet in Form einer zigarrenförmigen Wolke mit ca. 28 Meilen Länge und 2,5 Meilen Breite verseucht wird. Zudem besteht nicht nur Gefahr für menschliche Wesen und Tiere, sondern auch Nahrungsmittel und Wasserversorgung werden verstrahlt,

GAO: Areas Around Nuclear Facilities ..., S. 23.

Der Zeitfaktor spielt keine Rolle; Plutonium entfaltet auch nach Jahrzenten noch diese Wirkungen - seine Halbwertszeit beträgt 24.200 Jahre.

Um die bestehenden Unfallrisiken im einzelnen zu untersuchen, wird im Folgenden zunächst die offizielle US-amerikanische Statistik zu Unfällen mit Nuklearraketen wiedergegeben (unten Punkt 1.). Wenn sodann im weiteren in das Transport- und Lagerungsrisiko (unten Punkt 2.), das menschliche Versagen (unten Punkt 3.) und die mangelnden Sicherheitsvorkehrungen (unten Punkt 4.) unterschieden wird, so bedeutet dies nicht, daß diese Gefahren nur nebeneinander existieren. Menschliches Fehlverhalten erhöht vielmehr die Gefahr bei Transporten, der Lagerung und Wartung von Nuklearraketen, ungenügende Sicherheitsvorkehrungen verstärken die sonstigen Risiken.

1. Die offizielle Statistik über Unfälle, bei denen Nuklearkernwaffen betroffen waren, wurde 1981 vom US-Department of Defense herausgegeben. Dabei werden 32 Unfälle aufgeführt, so daß sich im Schnitt ein solcher Unfall pro Jahr ereignete.

Nach einer Schätzung des Stockholmer Friedensforschungsinstitutes SIPRI ereigneten sich zwischen 1945 und 1976 insgesamt ca. 125 Nuklearunfälle, im statistischen Durchschnitt kommt dies einem Unfall alle 2 1/2 Monate gleich.

SIPRI Yearbook 1977, S. 52.

Diese zahlenmäßigen Differenzen ergeben sich zum einen daraus, daß in der US-amerikanischen Statistik enge Definitionen zugrunde gelegt wurden, was als Unfall und was nur als - nicht zu veröffentlichender - Vorfall, wenn auch bedeutenden Ausmasses, anzusehen ist. Zum zweiten dürfte die tatsächliche Zahl von Unfällen höher sein, da in der offiziellen US-Statistik nur Unfälle der Air-Force offengelegt wurden. Andere Militärbereiche fielen heraus. So gibt die US-Navy zu, daß eine 855 Seiten starke Untersuchung über Nuklearunfälle in

ihrem Bereich zwischen 1965 und 1977 existiert, die jedoch nicht veröffentlicht wurde,

Hinweis auf die Studie mit dem Titel:
"Summary of Navy Nuclear Weapon Accident and Incidents" u.a. in: Kaplan, Where the Bombs Are, in: New West, Heft 4/1981, S. 77 ff.

Schätzungen zufolge ereigneten sich danach bei der US-Navy in den Jahren 1965 bis 1977 im Durchschnitt 40 Unfälle pro Jahr,

siehe ebenda.

In der Veröffentlichung des US-Department of Defense befinden sich u.a. folgende Unfälle:

Bereits im Juli 1956 ereignete sich ein schwerer Unfall in einer Überseebasis der Amerikaner im Nordosten von Cambridge, England. Eine unbewaffnete B 47 geriet auf einem Trainingsflug außer Kontrolle und stürzte ab auf ein Nuklearwaffenlager, in dem sich 3 Nuklearbomben befanden. Glücklicherweise entzündete der Treibstoff des Flugzeuges nicht das TNT.

Bekannt ist der Goldsboro-Unfall, der sich 1961 in den USA ereignete: 2 24-MT-Bomben wurden aus einem Flugzeug geschleudert. Der Fall der einen dieser Bomben wurde durch einen sich öffnenden Fallschirm abgemildert. Die zweite Bombe fiel frei und zerbrach beim Aufprall. Eine Explosion ereignete sich nicht. Zusammengekommen hatten die beiden Waffen eine Sprengkraft von 3 700 Hiroshimabomben. Eine sofort eingeleitete Untersuchung ergab, daß beim Fall 5 von 6 Sicherungen außer Funktion gesetzt

waren. Ein Teil einer Waffe mit Uraniumbestandteilen konnte trotz intensiver Suche nicht wieder aufgefunden werden. Eine radioaktive Verstrahlung hat sich den Angaben des Department of Defense zufolge nicht ergeben.

Ein schwerer Zwischenfall ereignete sich 1966 bei dem spanischen Dorf Palomares. Bei dem Zusammenstoß von 2 US-Army-Flugzeugen, von denen eines 4 Nuklearwaffen an Bord hatte, explodierte bei 2 der Waffen das hochexplosive Material beim Aufprall auf den Erdboden und führte so zu einer radioaktiven Verstrahlung. Etwa 1750 t radioaktiver verseuchter Erde wurden in die USA abtransportiert. Eine der Nuklearwaffen, die im Mittelmeer versunken war, konnte erst 4 Monate später geborgen werden. Schadensersatz in Höhe von 600.000 Dollar wurden bis 1969 an Einwohner des Dorfes Palomares gezahlt. Des weiteren wurden 200.000 Dollar an die Kommune zum Wiederaufbau geleistet. Diese letzten Zahlen werden vom US-Center for Defense Information angegeben.

Ein weiterer schwerer Unfall ereignete sich im Januar 1968 in Thule, Grönland. Bei einem Absturz einer B-52, die 4 Nuklearwaffen an Bord hatte, wurden alle diese Waffen durch Feuer zerstört; sie verursachten eine radioaktive Verseuchung beim Aufprall auf die vereiste See. Radioaktives Eis, Schnee und Wasser in großem Umfange wurden in die USA geschafft. Die Bomben selbst zersplitterten bis in zigaretenschachtelgroße Stücke.

An 32. und damit letzter Stelle der US-Veröffentlichung befindet sich der Unfall, der sich am 19. September 1980 in der Nähe von Damascus im US-Staat Arkansas ereignete. Bei Wartungsarbeiten war dabei eine amerikanische Titan II-Intercontinental-Rakete zerstört worden. Die empfindliche Antriebsflüssigkeit war explodiert, nachdem ein Techniker einen Schraubenschlüssel auf die Rakete hatte fallen lassen. Der atomare Sprengkopf wurde aus dem Silo geschleudert und flog ca. 200 m. Zu einer Kernexplosion kam es nicht, da von insgesamt 8 Sicherungen immerhin 2 den Flug überstanden. Eine radioaktive Verseuchung ist den offiziellen Angaben zufolge nicht eingetreten.

Diese Unfälle sind auch aufgeführt in Center for Defense Information, US Nuclear Weapons Accidents: Danger in our Midst, in: The Defense Monitor, Vol. X, Nr. 5, 1981, S. 1 ff., nach Auffassung des Center ist diese Liste jedoch nicht vollständig.

Erstaunlicherweise ist ein Unfall nicht aufgeführt, der noch in einer offiziellen Mitteilung des Department of Defense unter dem Titel einer "Chronology of Nuclear Accident Statements" erschienen war. Dabei handelte es sich um einen Unfall aus dem Jahre 1963, bei dem eine Titan I-Rakete in einem Silo im US Bundesstaat Washington brannte.

Hinweise darauf befinden sich in Center for Defence Information, US Nuclear Weapons Accidents ..., S. 2.

In diesem Bericht wird weiterhin festgestellt, daß Unfälle beim Transport von Nuklearraketen auf Zügen oder per Last-

wagen nicht offiziell bestätigt werden. Dabei handelt es sich um einen Unfall in den späten 50iger Jahren, um 2 Unfälle in den frühen 60iger Jahren und um einen Unfall im Jahre 1980, bei dem ein Lastzug mit Plutonium beladen auf der vereisten Interstate 25 (unseren Bundesstraßen vergleichbar) im US-Staat Colorado verunglückte,

s. dazu: Center for Defense Information, US Nuclear Weapons Accidents ..., S. 8.

Aus allem ergibt sich, daß Unfälle mit Nuklearwaffen sich ereignen, daß radioaktive Verseuchungen eingetreten sind und daß diese Unfälle sich keineswegs nur auf US-amerikanischen Territorium abgespielt haben. Zudem gehen die Beschwerdeführer davon aus, daß eine erhebliche Dunkelziffer besteht.

Auch neuere Waffensysteme sind nicht von der Gefahr des Unfalles ausgenommen. So verunglückte etwa am 03. November 1982 ein Transportfahrzeug der amerikanischen Armee im Waldprechtsweier bei Karlsruhe, das eine Pershing Ia beförderte,

s. dazu den Bericht in: Badische Neueste Nachrichten vom 03. und 04.11.1982.

2. Das Transport- und Lagerungsrisiko, das mit der Stationierung der Pershing II-Raketen verbunden ist, übertrifft evidentenmaßen alle anderen nicht-nuklearen Risiken. Einerseits sind die Auswirkungen eines Nuklearunfalles kaum abschließend aufzuzählen, andererseits kann die Eintrittswahrscheinlichkeit nicht getestet, sondern lediglich grob abgeschätzt werden:

"The result is akin to trying to multiply an infinite number by zero." Williams, The Ground launched Cruise Missile - A Technical Assessment, in: Electronics for Peace 1983, S. 3 ff.

Das US-amerikanische Department of Energy gibt zu, daß sein spezieller Kurierservice jährlich Nuklearwaffen und deren Komponenten über 3,5 Millionen Meilen per Zug, auf See, in der Luft und auf der Landstraße transportiert,

zitiert nach:
Talbot u. Dann, Arrows - How America Drops the Bomb on America, in: Rolling Stone, 01.10.1981, S. 25 ff.

Dabei ist eingeschlossen, daß diese Transporte sich auch auf europäischem Boden abspielen. Ein Basisoperationszug beispielsweise einer Cruise Missile Rakete beinhaltet vier Bewegungen dieser Waffe: Zur QRA-Stellung, eine zum Training, eine unter Wartung und eine zur Lagerung. Wartungen können in der Stellung erfolgen, eigentliche Reparaturen allerdings in einem zentralen Reparaturort, der dafür eigens bis 1987 in der Bundesrepublik errichtet werden soll,

so Williams, The Ground Launched Cruise Missile ..., S. 10.

Dies bedeutet, daß weitere Transporte zur Ausführung von Reparaturarbeiten notwendig werden. Ein Zug von 16 Cruise Missiles setzt sich aus 22 Straßenfahrzeugen mit insgesamt 69 Personen (von denen 44 Sicherheitspersonal sind) zusammen. In Großbritannien wird die Regierung zusätzliches Personal bereitstellen, das den Zug begleitet oder zur zusätzlichen Sicherheit eingesetzt wird.

Die Cruise Missiles selbst befinden sich auf 4 sogenannten Transporter Erector Launchers (TEL), die jeweils 4 Cruise Missiles aufnehmen können. Das Kontrollzentrum für die Marschflugkörper befindet sich auf 2 weiteren Fahrzeugen, den sogenannten Launch Control Centres (LCC). 16 weitere Fahrzeuge

mit bewaffnetem Personal werden den so zusammengesetzten Zug begleiten. Die eigentlichen Abschußplätze für den Kriegsfall werden zu Übungszwecken aus Gründen der Geheimhaltung nicht aufgesucht. Innerhalb des Marschflugkörpers befinden sich 2 hoch-komplizierte Computer-Systeme,

so Williams, The Ground Launched Cruise Missile ..., S. 14.

Eine der Fragen bezüglich der Sicherheit für die Beschwerdeführer ist, ob die amerikanische Armee die Nuklearwaffen des Typs Pershing II bei Bewegungen oder Tests mit Sprengköpfen versehen wird. Dies soll zwar offiziellen Angaben zufolge nicht der Fall sein, doch werden damit nur Kernexplosionen, nicht aber sonstige Unfälle mit Freisetzung von Plutonium ausgeschlossen. Außerdem fehlt jede wirksame Überprüfung. Weder die britische Regierung (so Hinweis in Williams, The Ground Launched Cruise Missile ..., S. 16) noch die bundesdeutsche hat insofern auf Kontrollrechten bestanden. Auf eine entsprechende parlamentarische Anfrage ("in welchem Umfang und mit welcher Häufigkeit führt die Bundesregierung eigene Kontrollinspektionen der US-Atomwaffenlager auf dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland durch?") wurde nur ausweichend geantwortet:

"Die Bundesregierung hat auch weiterhin keinen Anlaß anzunehmen, daß einem von ihr legitimierten und mit der notwendigen Geheimhaltungsermächtigung versehenen Vertreter der Zugang zu Liegen-schaften, die den Streitkräften unserer Verbünde-ten zur Benutzung überlassen sind, verwehrt wird" (BT-Drucksache 10/487, S. 7, mit S. 21).

Eine Sicherheitsüberwachung des Transportes von Nuklearraketen findet auch in den USA selbst nicht statt. Von lokalen oder nicht-militärischen staatlichen Behörden werden keine Inspek-tionen bei Transporten durchgeführt, über die Verladung von

Atomraketen werden auch keine Informationen an das Federal Railroad Administration gegeben,

s. Sahaydachny, Nuclear Trojan Horse, The Navy's Plan to Base Nuclear Weapons in New York Harbor, unveröffentlichtes Manuskript.

Die mangelnde Überwachung der Transporte ist um so verhängnisvoller, da gerade hier die größte Gefahr eines Unfalles besteht. Diese Gefahr besteht darin, daß hochsensible Computersysteme auf Fahrzeugen eingerichtet sind, die nicht nur Erschütterungen unterschiedlichster Art aushalten, sondern selbst bei einem starken Aufprall auch voll funktionsfähig bleiben müßten. Dieses Ziel wird vermutlich häufig nicht erreicht. Bereits in der Forschungs- und Entwicklungsphase wurden darin erhebliche Probleme entdeckt,

s. Williams, The Ground launched Cruise Missile ..., S. 19.

Diese Aussagen sind ebenso für die Systeme der Pershing II-Rakete zutreffend,

ebenda, S. 18.

Beklagt wird desweiteren, daß das Software-System, insbesondere für die Abschlußkontrolle, unzureichend getestet ist. Das Auffinden von sogenannten Bugs, d.h. von Fehlern im Software-System, setzt ein ausgedehntes Testprogramm voraus, das nicht beschleunigt werden kann. Ein solcher unentdeckter Fehler kann das gesamte System unter bestimmten Umständen ausschalten oder in einer Weise funktionieren lassen, die völlig unvorhergesehen ist. Zumindest für das Ground Launched Cruise Missile System werden die Sicherheitskriterien bezüglich des Software-Programmes nicht erfüllt,

s. Williams, The Ground launched Cruise Missile ..., S. 30 und 31.

Bei den Transporten handelt es sich einmal um Bewegungen innerhalb der Stellungen und zum anderen von solchen zu Testzwecken und den Wartungsstätten. Das Lagerungsrisiko umfaßt einmal die Probleme, die mit der Lagerung selbst zusammenhängen und diejenigen, die bei Wartungsarbeiten entstehen. Welche Risiken gerade auch mit Wartungsarbeiten zusammenhängen, zeigt sich deutlich im oben bereits erwähnten Unfall, der sich in der Nähe von Damascus im September 1980 ereignete. Zum eigentlichen Lagerungsrisiko gehört das Problem der Veränderung der chemischen Stoffe. Senator John Warner sagte dazu auf einem Hearing des Department of Defense bezüglich der Sicherheit bei der Handhabung nuklearer und chemischer Waffen:

"for example, gentlemen, I visited Toole, Utah. I presume your stockpiles in Europe are suffering some of the same decomposition problems".
Williams, The Ground launched Cruise Missile ..., S. 23.

Die Nachfrage, ob er tatsächlich von der Zersetzung chemischer Elemente von Waffen rede, bejahte er,

ebenda, Seite 23.

Das Risiko von chemischen Veränderungen während der Lagerung von Pershing II-Raketen dürfte somit - auch offiziellen Angaben zufolge - vorhanden sein.

3. Hinzu kommen die Probleme menschlichen Fehlverhaltens. Dabei sei vorausgeschickt, daß - wie Dumas es ausdrückt - kein System, das von menschlichen Wesen entwickelt, produziert oder in Funktion gesetzt wird, jemals Perfektion erreichen kann:

"No systems designed, produced, deployed or activated by human beings can ever achieve perfection". Dumas, Human Fallibility and Weapons in: The Bulletin of the Atomic Scientists, November 1980, S. 15 ff.

Gründe für menschliches Versagen liegen in verschiedensten Bereichen. Zum einen ist das Problem des Alkohol- und Drogenmißbrauches nicht nur ein allgemeiner gesellschaftlicher Mißstand, sondern macht vor den Toren der Armee nicht halt. Schätzungen zufolge sind 8 % aller in Europa stationierten GI's Verbraucher von harten Drogen.

Dumas, Human Fallibility ..., S. 16.

Nicht zuletzt aus diesem Grund hat das Department of Defense ein sogenanntes "Nuclear Weapon Personnel Reliability Program" installiert, das die Überprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit der Personen beinhaltet, die Umgang mit Nuklearwaffen haben. Aufgrund dieses Zuverlässigkeitsprogrammes wurden zwischen 1975 und 1977 jährlich 5000 Militärangehörige vom Zugang zu Nuklearwaffen ausgeschlossen,

s. Dumas, Human Fallibility ..., S. 16.

Diese Ausschlüsse erfolgten im einzelnen wegen Drogen- oder Alkoholmißbrauch, Nachlässigkeit im Dienst, Verurteilungen wegen schwerer Verbrechen oder bedeutsamer psychischer, physischer oder charakterlicher Abweichungen, bei denen negative Auswirkungen auf die Arbeit im Umgang mit Nuklearwaffen zu befürchten waren,

s. ebenda.

Gründe für dieses Fehlverhalten dürften nicht zuletzt in den Arbeitsbedingungen beim Umgang mit Nuklearwaffen zu suchen

sein. Diese Arbeit ist gekennzeichnet durch Streß, Langeweile, Isolation und hohe Verantwortung,

s. ebenda, S. 17.

Charakteristisch ist insbesondere die gruppenmäßige Isolation von der übrigen Gesellschaft zu bestimmten Zeiten. Ein früherer Kommandeur der Air-Force beschrieb die psychischen Probleme wie folgt:

"...Under near maddening conditions of isolation, boredom and frustration missile crews develop a different perspective than superiors ... The idle time on a missile officer's hands must be similar to a prisoner's life in solitary confinement ...only ... there are two of you. A crew member tries not to think about his ultimate responsibility, which could lead to the killing of millions of people ... He tends to see his personal life and official life as totally separate: the launch officer becomes schizoid".
Dumas, Human Fallibility ..., S. 18.

Diese außerordentlichen Streßsituationen haben auch bereits Auswirkungen gehabt. So resultieren diverse Falschmeldungen über einen vermeintlichen Angriff von sowjetischer Seite eben auf menschlichem Fehlverhalten.

Beispiele bei Dumas, Human Fallibility ..., S. 18.

Es wird vermutet, daß der Anstieg von Unfällen, wie oben auch der Unfall in Damascus im September 1980, auf die Unerfahrenheit vieler Crew-Mitglieder zurückzuführen ist. Es wird in diesem Zusammenhang hervorgehoben, daß es zunehmend schwieriger für die US-Armee wird, qualifiziertes Personal für handwerkliche Arbeiten an den Nuklearwaffen zu bekommen. Zudem ist eine hohe Personalfluktuation im Personalbereich zu verzeichnen. Daß die besten und zuverlässigsten Arbeitskräfte zum Ein-

satz nach Europa geschickt werden, ist dabei nicht anzunehmen.

Williams, The Ground launched Cruise Missile, ..., S. 23.

Zu diesen möglichen Unfällen, die auf einem Fehlfunktionieren der Rakete oder des Sprengkopfes infolge menschlichen Fehlverhaltens beruhen, kommen Risiken hinzu, die auch bei der sogenannten friedlichen Nutzung der Kernkraft diskutiert werden: Die Gefahr der Sabotage, des Diebstahls und des terroristischen Überfalles. Beispiele für solche Vorfälle lassen sich anführen.

Die Stadt Orlando im US-Staat Florida wurde im Oktober 1970 zur Zahlung einer Million US-Dollar erpreßt mit dem Hinweis darauf, die Erpresser hätten eine Atombombe, die aus Material zusammengesetzt sei, das von einer genau angegebenen Stelle gestohlen worden sei. Die zuständigen US-Behörden konnten nicht herausfinden, ob dieses Material tatsächlich gestohlen worden war. Nach Zahlung des Lösegeldes wurde der Erpresser, ein 14 Jahre alter Schüler, gestellt, der offensichtlich keinen Zugang zu explosivem nuklearen Material hatte (Dumas, National Insecurity ..., S. 31).

Das Ausmaß dieser Gefahr wird auch daran deutlich, daß eine einzige Person, die explosives Material an einer Nuklearwaffe befestigt, mit der Verstrahlung eines erheblichen Gebietes drohen kann,

dazu siehe: Sahaydachny, Public Safety ..., S. 35.

4. Daß zur weitgehenden Ausschaltung möglicher Unfallgefahren alle erdenklichen Sicherheitsmaßnahmen getroffen sind, ist nicht ersichtlich. Wie eine Inspektionsreise zweier amerikanischer Senatoren nach Europa ergab, waren jedenfalls im Jahre 1975 insoweit gravierende Defizite festzustellen,

dazu: Perdelwitz-Bremer, Geisel Europa,
Berlin 1981, S. 190 ff.

Ob diese Mängel inzwischen behoben sind, läßt sich schwer beurteilen, da die Beschwerdeführer zu den dafür notwendigen Informationen keinen Zugang haben. Die Vermutung liegt allerdings nahe, daß keine weiteren Sicherheitsmaßnahmen getroffen wurden. Schon in den USA läßt sich nur eine äußerst mangelhafte Zusammenarbeit zwischen nationalen zivilen Behörden und der US-Armee feststellen. Für den Fall eines nuklearen Unfalles sind keine Rettungspläne vorhanden. Informationen über Transporte und Lagerung werden auch an dortige Behörden nicht gegeben. Politik des US-Militärs ist es, das Vorhandensein von Nuklearwaffen weder zu bestätigen noch zu bestreiten,

statt vieler: Center for Defense Information,
US Nuclear Weapons Accidents ...,
S. 1.

Eine frühzeitige Information über Transporte und Lagerung von Nuklearwaffen ist Bedingung, um im Notfall die Auswirkungen einer Verstrahlung zu reduzieren. Der Geheimhaltung wird jedoch von den US-Behörden auch im eigenen Land erste Priorität eingeräumt.

Beim oben bereits erwähnten Unfall der Titan II-Intercontinental Rakete in Damascus, Arkansas, fand weder eine Warnung der Bevölkerung statt noch wurden unverzüglich Rettungsmaßnahmen eingeleitet. Die Einwohner von Damascus waren darauf angewiesen, sich gegenseitig telefonisch von dem Vorfall zu unterrichten. Eine offizielle Bestätigung über den Unfall erfolgte erst erheblich später,

dazu siehe: Sahaydachny, Public Safety, S. 39, 48
und GAO, Areas Around Nuclear Facilities ..., S. 4.

Das General Accounting Office (GAO) kommt daher in seiner

Untersuchung aus dem Jahre 1979 zu dem Ergebnis, daß ein Schutz für die Gesundheit und Sicherheit der Öffentlichkeit praktisch nicht vorhanden ist:

"As a result, there ist a little or no assurance that the health and safety of the public would be protected". GAO, Areas Around Nuclear Facilities ..., S. 20.

Für die Bundesrepublik gilt insofern dasselbe. Die Politik der Geheimhaltung von seiten der US-Behörden wird auch hier nicht durchbrochen, so daß kommunale und Landesbehörden weder informiert, noch als Kooperationspartner eingeschaltet werden.

VI.

Kommt es zu Kernexplosionen auf dem Gebiet der Bundesrepublik, die - wie oben ausgeführt - nicht auszuschließen sind, so sind die Überlebenschancen der Beschwerdeführer minimal.

Die Wirkung atomarer Waffen ist mit der herkömmlichen Sprengstoffbomben nicht vergleichbar: Die Druck- und Hitzeentwicklung, die Ausbildung elektromagnetischer Felder sowie die radioaktive Strahlung führen zu unübersehbaren Zerstörungen. Das Ausmaß der Vernichtungswirkung ist in einer Reihe großer wissenschaftlicher Untersuchungen dargestellt worden,

OTA-Office of Technological Assessment, Congress of the United States: The Effects of Nuclear War, Washington 1979; Glasstone, Samuel and Dolan, Philip J.: The Effects of Nuclear Weapons, United States Department of Defence and United States Department of Energy, 3rd edition, Washington 1977; The Report of the British Medical Association's Board of Science and Education: The Medical Effects of Nuclear War, Chichester, N.Y. 1983; UNO-Studie Kernwaffen, München 1982,

insoweit kann auf die Begründung der Verfassungsbeschwerde, Aktenzeichen 2 BvR 78/84, verwiesen werden.

B. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

I.

1. Die Beschwerdeführer machen geltend, in ihrem Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG verletzt zu sein. Die Bundesregierung hat durch ihre Zustimmung zur Stationierung die oben unter A V dargelegten Risiken (mit-) geschaffen, der Bundestag hat es unterlassen, die zum Schutze von Leben und Gesundheit der Beschwerdeführer notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Im einzelnen wird dies unter Abschnitt C dargelegt.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kann nur derjenige Verfassungsbeschwerde erheben, der selbst in einem Grundrecht "unmittelbar und gegenwärtig" beeinträchtigt ist. Diese Voraussetzungen liegen bei den Beschwerdeführern vor. Zum einen können sich die beschriebenen Risiken realisieren, ohne daß es noch irgendeiner weiteren Handlung der deutschen Staatsgewalt bedarf. Dies ist für das Unfallrisiko angesichts des Wohnortes der Beschwerdeführer (zwischen 1 bis 4 km) besonders evident. In gleicher Weise gilt dies für das Risiko eines "Atomkrieges aus Versehen" und für die Gefahr eines militärischen Einsatzes - Gesichtspunkte, die in der vorliegenden Verfassungsbeschwerde in den Hintergrund treten. Was die "Gegenwärtigkeit" des Risikos betrifft, so kann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Genehmigung von Kernkraftwerken verwiesen werden. Ebenso wie dort bereits die Baugenehmigung den Schutzbereich des Grundrechtes auf Leben und Gesundheit berührt, da schon damit die Voraus-

setzungen von Gesundheitsrisiken geschaffen sind, ist auch bei der Entscheidung über die Stationierung von Nuklearraketen schon die Zustimmung als solche als Grundrechtseingriff zu werten. Dieser liegt nicht erst dann vor, wenn tatsächlich eine Verletzung von Leben und Gesundheit eintritt,

vgl. BVerfGE 53, 30, 49, 51.

2. Im Hinblick auf die Unfallgefahren, die von den Nuklearraketen ausgehen, kann gegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde auch nicht eingewandt werden, die Stationierungsorte ließen sich nicht mit offiziellen Dokumenten belegen. Würde man nämlich von den Beschwerdeführern verlangen, einen solchen Beweis zu führen, so würde dies einer Rechtsverweigerung gleichkommen: Da der militärischen Geheimhaltung in vollem Umfang Rechnung getragen wird, hätten sie keinerlei Möglichkeiten, zu einer gerichtlichen Überprüfung zu kommen. Daß dies nicht hinzunehmen ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zu Art. 10 GG festgestellt. Auch dort war es den Beschwerdeführern mit Rücksicht auf die Geheimhaltung von Abhörmaßnahmen nicht möglich, eine unmittelbare eigene Betroffenheit darzutun. Anders als hier konnten sie sich sogar nicht einmal auf eine verbreitete Einschätzung in der Öffentlichkeit und der wissenschaftlichen Literatur stützen, wonach sie von einer Maßnahme im Sinne des Gesetzes zu Art. 10 GG betroffen gewesen seien. Gleichwohl erklärte das Bundesverfassungsgericht ihre Verfassungsbeschwerde für zulässig. Im einzelnen führte es aus (BVerfGE 30, 1, 16):

"Voraussetzung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz ist die Behauptung, daß der Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch das Gesetz und nicht erst mit Hilfe eines Vollzugsaktes in einem Grundrecht verletzt sei....

Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Die Beschwerdeführer werden nach ihrem Vortrag erst durch einen Akt der vollziehenden Gewalt in ihren Grundrechten verletzt. Die Möglichkeit, sich gegen den Vollzugsakt zu wenden, ist den Betroffenen verwehrt, weil sie von dem Eingriff in ihre Rechte nichts erfahren. In solchen Fällen muß den Betroffenen die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz ebenso zustehen, wie in den Fällen, in denen aus anderen Gründen eine Verfassungsbeschwerde gegen den Vollzugsakt nicht möglich ist".

Die Ausweitung der Beschwerdebefugnis ist daher im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes in Kauf zu nehmen. In gleicher Weise darf auch im vorliegenden Fall die Geheimhaltung der Stationierungsorte die Verfassungsbeschwerde nicht unmöglich machen. Ob die Beschwerdeführer durch mobile Raketensysteme in gleicher Weise Unfallgefahren ausgesetzt sind wie die Anlieger von Kernkraftwerken und ob dies zu Recht geschieht, kann nicht ohne gerichtliche Überprüfung bleiben.

II.

1. Die Beschwerdeführer wenden sich zum einen gegen die Zustimmungserklärung der Bundesregierung zur Stationierung von Pershing II-Raketen. Dabei handelt es sich um einen Hoheitsakt eigener Art, gegen den - wie unter III im einzelnen darzulegen - ein Rechtsweg zu den Fachgerichten nicht offen steht. Die Beschwerde kann daher nach § 93 Abs. 2 BverfGG binnen eines Jahres eingelegt werden.

Die vor dem Bundestag erklärte Zustimmung der Bundesregierung hat auch nicht etwa nur deklaratorische, den sogenannten NATO-Doppelbeschluß nur wiederholende Bedeutung. Zwar enthält das Kommuniqué über diesen Beschluß in Ziffer 7 ein eindeutiges Bekenntnis zur Stationierung auch der Pershing II-Raketen, doch ist diese Festlegung im Zusammenhang mit dem an anderer

Stelle gemachten Verhandlungsangebot zu sehen und somit nicht als definitive Entscheidung zu werten. Schon von ihrem "Erklärungsinhalt" her ist die Mitwirkung der Bundesregierung am NATO-Doppelbeschluß daher nicht identisch mit der nunmehr vorliegenden Erklärung.

Auch bezüglich des Rechtscharakters bestehen gravierende Unterschiede. Beschlüsse des NATO-Ministerrates haben grundsätzlich nur empfehlenden Charakter, begründen also weder völkerrechtlich noch staatsrechtlich irgendwelche Verpflichtungen. Dies ist in der verfassungsrechtlichen Literatur allgemein anerkannt.

Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechtes, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1980, S. 277; Hernekamp, in: von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2. Aufl., München 1983, Art. 65 a Rn 28; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechtes der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., Heidelberg-Karlsruhe 1982, § 23 IV 3; Knut Ipsen, JÖR 21 (1972), 40; Menzel, JÖR Europa-Archiv 1963, 603; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, München 1980, S. 1422; Tomuschat, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Art. 24 Rn 113.

Einzelne Autoren weisen jedoch darauf hin, es könne Beschlüsse geben, die nur auf der Basis einer vorausgegangenen Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten getroffen würden; typischer Fall sei der Fünfjahresplan für Streitkräfte der NATO, der jährlich überprüft wird und der die Verteidigungserfordernisse des Bündnisses an die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten anpassen soll,

so insbesondere Knut Ipsen JÖR 21 (1972), 40; Rühl, Europa-Archiv 1980, 107.

Auch wenn man trotz verschiedener Bedenken, die insbesondere auf dem für das NATO-Bündnis konstitutiven Grundsatz des jederzeit fortdauernden Konsenses der Bündnispartner beruhen, von der Existenz einer Selbstverpflichtung ausgeht, hätte auch sie jedenfalls keine innerstaatliche Bedeutung und wäre zudem völkerrechtlich wieder rücknehmbar,

vgl. Knut Ipsen JÖR 21 (1972), 40 f.

In verschiedenen Verfassungsbeschwerdeverfahren ist auch das Bundesverfassungsgericht davon ausgegangen, daß der sogenannte NATO-Doppelbeschluß mangels praktischer Umsetzungsmaßnahmen keinerlei "Grundrechtsrelevanz" besitzt, weshalb die deutsche Mitwirkung nicht mit der Verfassungsbeschwerde angefochten werden konnte. So wurde dem Prozeßvertreter der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvQ 4/80 durch den Berichterstatter des Ersten Senats mit Schreiben vom 29. April 1980 mitgeteilt:

"Selbst wenn unterstellt wird, daß die Bundesregierung während der NATO-Ratstagung im Dezember 1979 ihr Einverständnis mit der Stationierung der frühestens in 3 Jahren verfügbaren amerikanischen Mittelstreckensysteme ("Pershing II" und "cruise missiles") bei den US-Streitkräften auf deutschem Boden in Form einer Selbstverpflichtung erklärt hat ... und daß gegen eine solche Erklärung wegen ihres hochpolitischen Charakters zwar kein Rechtsweg im Sinne des § 90 Abs. 2 Satz 1 und des § 93 Abs. 2 BVerfGG offenstünde, daß sie aber als Akt der deutschen öffentlichen Gewalt im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein könnte, bestehen bereits gegen die Zulässigkeit einer solchen Verfassungsbeschwerde erhebliche Bedenken. Insbesondere erscheint fraglich, ob eine solche Erklärung für sich allein überhaupt geeignet sein könnte, gegenwärtig und unmittelbar in individuelle Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer einzugreifen".

In Übereinstimmung damit hat der Vorprüfungsausschuß des Zweiten Senats in der Rechtssache 2 BvR 705/83 durch Beschluß vom 30.05.1983 eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen, die sich gegen die Duldung von ABC--Waffen durch die Bundesregierung und gegen die für den Herbst 1983 geplante Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen wandte (BVerfG NJW 1983, 2136). Auch das Festhalten der Bundesregierung am NATO-Doppelbeschluß in der Zeit seit 1979 stellt danach keinen konkreten Akt der öffentlichen Gewalt dar, durch den ein Bürger selbst, unmittelbar und gegenwärtig in seiner grundrechtlich geschützten Rechtsposition hätte beeinträchtigt sein können. Im einzelnen heißt es dazu (a.a.O.):

"Der Beschwerdeführer ist von dem von ihm vorgetragenen Verhalten der Bundesregierung - ihre Einstellung zur Frage der Lagerung und gegebenenfalls des Einsatzes von ABC-Waffen im Bundesgebiet sowie zur Durchführung des NATO-Doppelbeschlusses - nicht in der geschilderten Art und Weise betroffen. Denn hierbei handelt es sich ausnahmslos um verteidigungspolitische Leitentscheidungen, die keinen unmittelbaren Bezug zur Rechtssphäre des Beschwerdeführers aufweisen. Ein solcher Bezug kann erst und allein durch die Umsetzung der genannten Entscheidungen in konkrete Maßnahmen entstehen, die ihrerseits die rechtlich geschützten Interessen des Beschwerdeführers betreffen".

Die nunmehr erklärte Zustimmung zur Stationierung einer bestimmten Anzahl von Pershing-Raketen stellt genau diesen "Umsetzungsakt" dar. Grundsätzlich sind über diesen Akt hinaus keine weiteren Maßnahmen deutscher Hoheitsträger erforderlich, um die Stationierung praktisch zu bewerkstelligen; insofern schafft gerade sie die beschriebenen Gefahren für Leben und Gesundheit der Beschwerdeführer.

2. Die Beschwerdeführer wenden sich weiter dagegen, daß es der Gesetzgeber unterlassen hat, die nach Art. 2 Abs. 2 GG gebotenen Schutzmaßnahmen zu treffen.

Auch Unterlassungen des Gesetzgebers können mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden, da anderenfalls der Grundrechtsschutz nicht sichergestellt wäre. Für ausdrücklich im Grundgesetz niedergelegte Handlungspflichten wie z.B. die in Art. 6 Abs. 5 GG angeordnete Gleichstellung der nichtehelichen Kinder ist dies auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes anerkannt,

vgl. die Nachweise im BVerfGE 56, 54, 70/71.

Bei solchen Pflichten, die sich (nur) im Wege der Interpretation aus einem Grundrecht ergeben, kann nichts anderes gelten: Die normative Qualität ist in beiden Fällen dieselbe, zumal es im Einzelfall schwierig sein kann, eine Abgrenzung zwischen "ausdrücklichen" und "durch Interpretation gewonnenen" Handlungspflichten vorzunehmen. Von den Grundrechten des einzelnen Bürgers her gesehen spielt es überdies keine Rolle, durch welche Art gesetzgeberischen Unterlassens diese gefährdet oder verletzt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 14. Januar 1981 (Flugplatz Düsseldorf-Lohausen) darauf hingewiesen, die Entscheidung, ob und mit welchem Inhalt ein Gesetz zu erlassen sei, hänge von mannigfaltigen wirtschaftlichen, politischen und haushaltsrechtlichen Gegebenheiten ab, die sich richterlicher Nachprüfung im allgemeinen entziehen würden (BVerfGE 56, 54, 71). Dieser unbestrittene und unbestreitbare Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers besteht jedoch nur innerhalb des durch die Grundrechte gezogenen Rahmens. Ist im konkreten Fall die aus Art. 2 Abs. 2 GG folgende Schutzpflicht verletzt, so mag es zwar verschiedene

Wege geben, ihr Rechnung zu tragen, doch kann dies das Bundesverfassungsgericht nicht daran hindern, die Untätigkeit des Gesetzgebers als Verfassungsverstoß zu qualifizieren. Da die Verfassungsbeschwerde im Fall Düsseldorf-Lohausen aus anderen Gründen unzulässig war, blieb jedoch die Frage der Erzwingbarkeit gesetzgeberischer Handlungspflichten mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde letztlich dahingestellt (BVerfGE 56, 54, 71). Wichtig sind allerdings zwei auch im vorliegenden Zusammenhang relevante Feststellungen:

Zum einen setzt die Verfassungsbeschwerde gegen ein fortdauerndes gesetzgeberisches Unterlassen nicht die Einhaltung der in § 93 Abs. 2 BVerfGG vorgesehenen Jahresfrist voraus (BVerfGE 56, 54, 70). Dies hängt damit zusammen, daß das gerügte Nicht-Handeln ein Dauerzustand ist, so daß ein bestimmter Zeitpunkt, von dem an eine Frist laufen könnte, nicht ersichtlich ist. Zum zweiten gehört es zu den Voraussetzungen einer zeitlich unbefristeten Verfassungsbeschwerde "zumindest", daß der Gesetzgeber trotz bestehender Handlungs- und Schutzpflichten gänzlich untätig geblieben sei (BVerfGE 56, 54, 71). Auch diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall gegeben. Ein Gesetz, das sich mit den spezifischen, durch die Stationierung der Pershing II geschaffenen Risiken befassen würde, ist nicht vorhanden. Wie im einzelnen unter C II dargelegt ist, stellen auch die Zustimmungsgesetze zum NATO-Vertrag und zum Aufenthaltsvertrag keine Grundlage für die Stationierung der Pershing II-Raketen dar.

3. Die Beschwerdeführer greifen mit vorliegender Verfassungsbeschwerde die Zustimmungserklärung der Bundesregierung zur Stationierung von Pershing II-Raketen an, die selbst die oben unter Punkt A V ausgeführte Gefahrenlage schafft. Vom Dazwischentreten der politischen Willensentscheidung eines frem-

den souveränen Staates kann - anders als im Fall der Verfassungsbeschwerde, Aktenzeichen 2 BvR 1160/83, nicht die Rede sein: Dort gingen die Beschwerdeführer davon aus, daß ihr Leben und ihre Gesundheit dadurch beeinträchtigt seien, daß die Sowjetunion wegen der fehlenden Abwehrmöglichkeit gegenüber Marschflugkörpern und Pershing II-Raketen im Spannungsfall zu einem Erstschlag provoziert würde. In seiner Entscheidung vom 16.12.1983 (abgedruckt u.a. in EuGRZ 1984, S. 39 ff.) führte das Gericht dazu aus:

"Die Gefahr, von der sich die Beschwerdeführer bedroht sehen, kann der deutschen Hoheitsgewalt unter den gegebenen Umständen nicht zugerechnet werden. Die Umstände, die danach als wesentliche Bedingung für das Eintreten dieser Gefahr erscheinen, sind einer bestimmenden Einflußnahme durch die Bundesrepublik Deutschland entzogen. Angesichts der ... Tatsache, daß dem mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen Verhalten keine Angriffsabsichten zugrunde liegen, muß der von den Beschwerdeführern befürchtete Entschluß der Sowjetunion, im Krisenfall einen auf die Standorte von Pershing II-Raketen und Marschflugkörpern zielenden nuklearen Präventivschlag zu führen, als die wirkungsmächtigste Ursache für die angenommene Gefährdung von Leib und Leben der Beschwerdeführer gewertet werden. Die von den Beschwerdeführern angegriffenen Akte der deutschen Hoheitsgewalt erscheinen hiernach nur als eine der Vorbedingungen einer angenommenen Gefahrenlage, die eine grundrechtliche Verantwortlichkeit der deutschen Hoheitsgewalt für diese Lage nicht zu begründen vermöchte; ihre wesentliche Ursache wäre mithin ein eigenständiges Handeln eines fremden Staates in seinem Hoheitsbereich. Dieses Handeln könnte die Bundesrepublik Deutschland aus rechtlichen wie tatsächlichen Gründen nicht steuern. Eingriffe in Leib oder Leben eines einzelnen ... sind ihr nicht zuzurechnen (BVerfGE vom 06.12.1983, EuGRZ 1984, S. 44)".

Im vorliegenden Fall entsteht die Gefahr unmittelbar aufgrund der deutschen Zustimmungserklärung - vergleichbar einer theo-

retisch denkbaren Ermächtigung an die Vereinigten Staaten, auf bundesdeutschem Territorium ein Kernkraftwerk zu errichten.

III.

Den Beschwerdeführern steht auch kein anderweitiger gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung, so daß § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG der Zulässigkeit nicht entgegensteht.

1. Theoretisch könnte man daran denken, die zuständige Ortspolizeibehörde im Wege der verwaltungsgerichtlichen Klage zu zwingen, von ihren eventuellen Befugnissen nach Art. 53 Abs. 3 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut vom 03.08.1959, (BGBI 1961 II S. 1183, 1218, geändert durch Abkommen vom 21.10.1971, BGBI 1973 II S. 1022) Gebrauch zu machen und die Entfernung der in ihrem Zuständigkeitsbereich lagernden Waffen zu verlangen.

Nach Art. 53 Abs. 1 des Zusatzabkommens können "eine Truppe und ein ziviles Gefolge innerhalb der ihnen zur ausschließlichen Benutzung überlassenen Liegenschaften die zur befriedigenden Erfüllung ihrer Verteidigungspflichten erforderlichen Maßnahmen treffen". Dieser Grundsatz erfährt jedoch insoweit eine wichtige Einschränkung, als die Truppe zwar auf ihrem Gelände die eigenen Vorschriften über die öffentliche Sicherheit und Ordnung anwenden darf, daß dies gleichzeitig aber nur dann gilt, "soweit diese gleichwertige oder höhere Anforderungen stellen als das deutsche Recht" (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 Zusatzabkommen). Würden also Leben und Gesundheit deutscher Bürger durch eine bestimmte Maßnahme gefährdet, so müßte dieser Zustand beseitigt werden. Für Fälle dieser Art bestimmt Art. 53 Abs. 3 Zusatzabkommen in allerdings recht allgemeiner Form:

"Bei der Durchführung der in Abs. 1 vorgesehenen Maßnahmen stellen die Truppe und das zivile Gefolge sicher, daß die deutschen Behörden die zur Wahrnehmung deutscher Belange erforderlichen Maßnahmen innerhalb der Liegenschaften durchführen können".

Eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen die zuständige deutsche Behörde könnte das mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde verfolgte Ziel jedoch nicht erreichen. Zum einen stellt sich auch hier das Informationsproblem: Angesichts der auf einen bestimmten räumlichen Bereich beschränkten Zuständigkeit des einzelnen Verwaltungsgerichtes wäre es zumindest zweifelhaft, ob eine Klage auch dann Erfolg haben könnte, wenn der genaue Stationierungsort offen bleibt. Selbst wenn er bekannt wäre, hätte der Bürger keine Möglichkeit zu verhindern, daß unter dem Schutz absoluter Geheimhaltung an anderer, ihn ebenso belastender Stelle ein neues Abschußgerät stationiert wird. Weiter wäre mit Hilfe einer verwaltungsgerichtlichen Klage allenfalls das Unfallrisiko zu bewältigen; alle weiteren Risiken könnten damit nicht erfaßt werden. Schließlich besteht keine Garantie dafür, daß die ausländischen Streitkräfte dem auf Art. 53 Abs. 3 gestützten Verlangen deutscher Verwaltungsbehörden nach Entfernung der Waffen auch wirklich Rechnung tragen würden. Art. 53 Abs. 4 des Zusatzabkommens bestimmt nämlich lediglich, daß "zur reibungslosen Durchführung der Maßnahmen nach den Absätzen 1, 2 und 3 die deutschen Behörden mit den Behörden der Truppe und des zivilen Gefolges zusammenarbeiten", und verweist im übrigen auf das sogenannte Unterzeichnungsprotokoll, daß das Zusatzabkommen ergänzt (Unterzeichnungsprotokoll zum Zusatzabkommen vom 03.08.1959, BGBI 1961 II S. 1313). Dort ist in den Absätzen 5-7 des auf Art. 53 bezogenen Abschnittes nur die Zusammenarbeit als solche geregelt; der Fall unüberbrückbarer Meinungsverschiedenheiten ist nicht angesprochen. In bezug auf die

hier interessierenden Fragen bestimmt Abs. 6c unter Abschnitt ii:

"Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheitsmaßnahmen bei Schießständen, Munitions- und Treibstofflagern erfolgt in der Regel durch gemeinsame Ausschüsse. Die Einzelheiten werden in Verwaltungsabkommen geregelt".

Diese sind jedoch den Beschwerdeführern nicht zugänglich. Auch die am 14.10.1983 veröffentlichte Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage gibt keine weitergehenden Aufschlüsse; sie beschränkt sich vielmehr insoweit auf die Wiedergabe der oben skizzierten Rechtslage, bezieht dabei jedoch die Vorschrift des Art. 53 Abs. 3 des Zusatzabkommens nicht mit ein,

vgl. BT-Drucksache 10/487, S. 7.

Ansichts dieser Umstände kommt für die Beschwerdeführer eine auf Polizeirecht und Art. 53 des Zusatzabkommens gestützte verwaltungsgerichtliche Klage nicht in Betracht.

2. Dieselben Schwierigkeiten stehen weiter einer baurechtlichen Klage entgegen, die in bezug auf die Maßnahmen deutscher Behörden bei stationierungsbedingten Baumaßnahmen denkbar wäre. So unterliegen zwar nach Art. 55 des Zusatzabkommens Verteidigungsanlagen, die "für die Durchführung von NATO-Plänen für die gemeinsame Verteidigung erforderlich sind und innerhalb von Gebieten liegen, für deren Verteidigung die Behörden einer Truppe verantwortlich sind" in vollem Umfang dem deutschen Recht,

Burmeister-Bodenheim, Die Rechtsstellung der Gemeinden in der Landesverteidigung, München 1982, S. 22; Engel, Handbuch der NATO, Frankfurt/M. 1957,

S. 175; Deiseroth-Offczors, Demokratie und Recht
1983, 249,

doch ist damit für die Beschwerdeführer wenig gewonnen, da ihnen konkrete Baumaßnahmen nicht bekannt sind und es überdies zweifelhaft wäre, ob angesichts der Entfernung zum militärischen Gelände eine baurechtliche Nachbarklage von den Verwaltungsgerichten als in allen Fällen zulässig behandelt würde.

Entscheidend ist allerdings die schon unter 1 mitgeteilte Erwägung, daß selbst bei einem Obsiegen in einem verwaltungsgewärtlichen Verfahren die die Beschwerdeführer belastenden Risiken nicht sicher beseitigt werden könnten.

3. Soweit sich die Beschwerdeführer gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers wenden, besteht keine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte nach § 40 VwGO. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes scheidet auch ein Rückgriff auf Art. 19 Abs. 4 Satz 2 GG und damit eine Klage vor den ordentlichen Gerichten aus, da sich Art. 19 Abs. 4 GG nicht auf Akte des Gesetzgebers bezieht.

BVerfGE 11, 255, 265; 15, 175, 280; 24, 33, 49 ff.,
bestätigt in 31, 364, 368.

4. Ergänzend sei auf die Vorschrift des § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG verwiesen, wonach auch ohne Erschöpfung des Rechtsweges über eine Verfassungsbeschwerde zu entscheiden ist, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Beide Voraussetzungen sind hier gegeben. Bei der Frage der allgemeinen Bedeutung der Verfassungsbeschwerde kann nicht nur die politische Tragweite des Falles berücksichtigt werden, sondern auch die Tat-

sache, daß derjenige Antrag, für den ein vorgängiger Rechtsschutz schlechthin ausscheidet (nämlich die Rüge der Untätigkeit des Gesetzgebers), in einem kaum zu trennenden Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde gegen die Bundesregierung steht, bei der allenfalls ein vorgängiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Betracht gezogen werden kann.

IV.

Der Verfassungsbeschwerde fehlt auch nicht etwa das Rechtsschutzbedürfnis, weil sie ein nicht durchsetzbares Ziel verfolgen würde.

1. In Übereinstimmung mit § 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG richtet sich der gestellte Antrag zwar nur auf die Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 2 GG. Die Befolgung eines dem Antrag stattgegebenen Urteiles würde jedoch ein Tätigwerden der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages erfordern.

Zu der insoweit übereinstimmenden Problematik bei der Organklage s. Lücke JZ 1983, 380 ff., der die Pflicht zum Vollzug der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus Art. 20 Abs. 3 GG ableitet.

Eines auf Verurteilung zur Rücknahme der Zustimmung bzw. zum Tätigwerden gerichteten Antrages bedarf es jedoch nicht. Anders als Feststellungsurteile der Fachgerichte können Feststellungsurteile des Bundesverfassungsgerichtes mit Hilfe von Vollstreckungsmaßnahmen durchgesetzt werden. In seiner auf die KPD-Saar bezogenen Entscheidung vom 31.03.1957 hat das Bundesverfassungsgericht dazu ausgeführt (BVerfGE 6, 300, 303):

"Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht hat, indem es dem Rang dieses Gerichtes und seiner besonderen Stellung als eines der obersten Verfassungsorgane innerhalb der Verfassungsverordnung Rechnung getragen hat, dem Bundesverfassungsge-

richt alle zur Durchführung seiner Entscheidungen nötige Kompetenz eingeräumt. Das ist der Sinn und die Bedeutung des § 35 BVerfGG. Gestützt auf diese Kompetenz trifft das Gericht von Amts wegen - also unabhängig von "Anträgen" oder "Anregungen" - alle Anordnungen, die erforderlich sind, um seinen ein Verfahren abschließenden Sachentscheidungen Geltung zu verschaffen. Dabei hängt die Art, das Maß und der Inhalt der Vollstreckungsanordnungen einmal vom Inhalt der Sachentscheidung ab, die vollstreckt werden soll, zum anderen von den konkreten Verhältnissen, die in Einklang mit der Entscheidung zu bringen sind, insbesondere von dem Verhalten der Personen, Organisationen, Behörden, Verfassungsorgane, an die oder gegen die sich die Entscheidung richtet. Die Vollstreckung im Sinne des § 35 a.a.O. sind nicht nur Leistungs- und Duldungsurteile, sondern auch Feststellungsurteile zugänglich Vollstreckung ist hier "der Inbegriff aller Maßnahmen die erforderlich sind, um solche Tatsachen zu schaffen, wie sie zur Verwirklichung des vom Bundesverfassungsgericht gefundenen Rechte notwendig sind" (Arndt, DVBl 1952, 3). § 35 geht davon aus, daß die die Durchsetzung der Entscheidung betreffenden Anordnungen in dieser Entscheidung selbst getroffen werden. Aus dem umfassenden Gehalt der Vorschrift, die das Gericht eigentlich zum Herrn der Vollstreckung macht, folgt aber, daß jene Anordnungen, wenn sich ihre Notwendigkeit erst nachträglich herausstellt, auch in einem selbständigen Beschluß des Gerichtes getroffen werden können".

2. Eine solche Durchsetzung des von den Beschwerdeführern erstrebten Urteiles ist auch nicht aus Rechtsgründen unmöglich. Ein Begehren der Bundesregierung, die Pershing II-Raketen wieder aus der Bundesrepublik zu entfernen, stößt nicht auf völkerrechtliche Hindernisse. Die Bundesregierung vertritt selbst den völlig zutreffenden Standpunkt, daß die Stationierung von Nuklearwaffen in der Bundesrepublik von ihrer Zustimmung abhängig ist,

vgl. BT-Drucksache 10/487 S. 6; ebenso schon

Staatssekretär Corterier für die frühere Bundesregierung in der Fragestunde des Deutschen Bundestages (Sitzung vom 04.03.1982, 9. Wahlperiode, Protokoll, S. 5308).

Die im Rahmen des NATO-Vertrages und der integrierten Kommandostruktur von einzelnen Bündnispartnern übernommenen Aufgaben und Verpflichtungen beruhen grundsätzlich auf der freiwilligen Entscheidung des einzelnen Mitgliedstaates und sind daher grundsätzlich zu jeder Zeit rücknehmbar. Dies wird zum einen am bloßen Empfehlungscharakter der Beschlüsse des NATO-Rats deutlich, der in der Literatur so gut wie allgemein anerkannt ist,

so mit eingehender Begründung Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung, Hamburg 1967, S. 106; übereinstimmend Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1980, S. 277; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechtes der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., Heidelberg/Karlsruhe 1982, § 23 IV 3; Menzel, Europa-Archiv 1963, 603; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd 2, München 1980, S. 1422; Tomuschat, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Art. 24 Rn 113.

Zum zweiten wird dies durch die Vorschrift des Art. 11 Satz 2 NATO-Vertrag zumindest nahegelegt, die auch die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des NATO-Bündnisses nur in Übereinstimmung mit den nationalen Verfassungsordnungen vorsieht. Schließlich wird dies durch die Tatsache bestätigt, daß Frankreich und zeitweise auch Griechenland die NATO-Assignierung ihrer Truppen aufgehoben, also jede weitere Mitarbeit an der operativen Planung und der damit verbundenen Stationierung ausländischer Truppen eingestellt haben, ohne daß ihnen jemals der Vorwurf eines Rechtsbruches gemacht worden wäre.

Auch die übrigen, die Bundesrepublik bindenden Verträge führen zu keinem abweichenden Ergebnis. Zunächst ist festzustellen, daß keinerlei Anhaltspunkte darüber bestehen, daß die Stationierung der Pershing II unter Rückgriff auf die bei Aufhebung des Besatzungsstatuts mit der Bundesrepublik getroffenen besonderen Vereinbarungen (Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei-Mächten vom 26. Mai 1952, sog. Generalvertrag, in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. März 1955, BGBl II, 301, 305, und der Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, BGBl 1955, II, 253) erfolgen soll. Selbst wenn man dies jedoch unterstellt, bleibt die Entscheidungsgewalt der Bundesregierung ungeschmälert.

In Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des Generalvertrages hat sich die Bundesregierung damit einverstanden erklärt, daß vom NATO- und WEU-Beitritt an "Streitkräfte der gleichen Nationalität und Effektivstärke" wie zu jenem Zeitpunkt in der Bundesrepublik stationiert werden dürfen. Satz 3 hebt mit Rücksicht auf die Souveränität der Bundesrepublik die Notwendigkeit einer Zustimmung hervor und verweist insoweit auf einen besonderen Vertrag. Der gleichzeitig mit dem Generalvertrag abgeschlossene Aufenthaltsvertrag wiederholt in seinem Art. 1 Abs. 1 die Formulierung des Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Generalvertrag. Art. 1 Abs. 2 fügt hinzu:

"Die Effektivstärke der gem. Absatz 1 dieses Artikels in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte darf mit Zustimmung der Regierung der Bundesrepublik jederzeit erhöht werden."

Ob "Effektivstärke" auch die Bewaffnung einschließt, ist vom Wortlaut her nicht mit absoluter Sicherheit zu klären. Einen Anhaltspunkt bietet der gebrauchte Begriff allerdings insofern,

als nicht von "zahlenmäßiger Stärke" die Rede ist, was bei einem ausschließlichen Abstellen auf die Quantität der hier stationierten Truppen nahegelegen hätte. Mehr Aufschluß als der Wortlaut verspricht jedoch der systematische Zusammenhang und der historische Sinn, in dem Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Generalvertrag und Art. 1 des Aufenthaltsvertrag stehen. Wie Art. 4 Abs. 2 Satz 3 Generalvertrag ausdrücklich hervorhebt, stellt jede Truppenstationierung einen Eingriff in die Souveränität des "Aufnahmestaates" dar.

Vgl. auch Rumpf, Das Recht der Truppenstationierung in der Bundesrepublik, Karlsruhe 1969, S. 15.

Dies folgt nicht nur aus den mit der Stationierung unmittelbar verbundenen Belastungen und aus Vorrechten und Befreiungen der Truppen, sondern insbesondere daraus, daß die Handlungsfreiheit bei Konflikten mit der Stationierungsmacht oder mit anderen Staaten faktisch eingeschränkt ist. Aus diesem Grunde wurde der Zustand "eingefroren", der bei Inkrafttreten des deutschen Verteidigungsbeitrages, also am 6.5.1955, herrschte: Ein Mehr an Stationierung, eine stärkere potentielle Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit der Bundesrepublik sollte nur mit ihrer ausdrücklichen Zustimmung möglich sein. Von diesem Zweck her gesehen kann es aber keinen Unterschied machen, ob die Zahl der stationierten Truppen erhöht oder ob ihre Bewaffnung in der Weise verändert wird, daß eine gleichbleibende Zahl von Militärangehörigen in sehr viel effizienter Weise bestimmte Aktionen durchführen kann. So mag die Einführung eines neuen Panzers die militärische Schlagkraft sehr viel stärker erhöhen als eine Vergrößerung der Truppenstärke. Von daher rechtfertigt es sich jedenfalls, die Einführung neuer Waffensysteme und ähnliche qualitative oder quantitative Veränderungen der Bewaffnung einer Veränderung der Effektivstärke gleichzusetzen, die zustimmungsbedürftig ist. Daß die einmal gegebene

ne Zustimmung nicht rücknehmbar wäre, ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn der genannten Verträge. Eine entsprechenden Annahme würde eine zusätzliche Souveränitätseinbuße darstellen, die - ihre generelle Zulässigkeit unterstellt - ausdrücklich und zweideutig festgelegt werden müßte. Auch die Tatsache, daß die Zustimmung ein einseitiger Rechtsakt ist, spricht grundsätzlich für die Widerruflichkeit, da einseitige Akte jedenfalls mit Wirkung für die Zukunft im Normalfall wieder zurückgenommen werden könnten.

Vgl. Fiedler, Zur Verbindlichkeit einseitiger Versprechen im Völkerrecht, JIntR 19 (1976), S. 58, 67; Wengler Völkerrecht, Bd. 1, Berlin u.a. 1964, S. 308 vgl. auch Art.22 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

Bei der Auslegung der Bestimmungen über die Truppenstationierung ist ferner zur berücksichtigen, daß sie im Hinblick auf einen deutschen Verteidigungsbeitrag vereinbart wurden, daß sie damit Bestandteil eines Gesamtregelungswerkes, nämlich des Nordatlantischen Bündnisses, sind. Diese Bündnis beruht aber auf dem Prinzip der jederzeitigen Freiwilligkeit. Dies wird u.a. in Art. 5 des NATO-Vertrages deutlich, der es selbst für den Eintritt des Bündnisfalles jeder Partei überläßt, die Maßnahmen zu treffen, die sie für erforderlich erachtet. Eine automatische Verpflichtung zum Truppeneinsatz ist nicht vorgesehen, weil eine solche mit dem Verfassungsrecht der USA unvereinbar gewesen wäre.

Vgl. Bundeskanzler Adenauer, Deutscher Bundestag, Zweite Wahlperiode, 61. Sitzung, 15.12.1954, Protokolle S. 3126.

Die Verpflichtung des NATO-Vertrages in Bezug auf die Rüstung ist eine allgemeine Zusammenarbeitspflicht. Auch die Praxis des NATO-Systems hält die Bündnispartner nicht an einmal ge-

benen Zustimmungen fest, wie die Rücknahme der Assignierung von Truppen unter NATO-Kommando zeigen. In diesem System muß, vorbehaltlich besonderer, hier nicht ersichtlicher Absprachen, die Zustimmung zur Lagerung bestimmter Waffensysteme grundsätzlich rücknehmbar sein.

C. Begründetheit

I.

1. Durch die Zustimmung zur Stationierung von Pershing II-Raketen hat die Bundesregierung die oben (A V) skizzierten Risiken mitgeschaffen: Das Risiko eines Unfalls, das des Transports, das Lagerungs- und Wartungsrisiko und die Gefahr menschlichen Fehlverhaltens.

Die Erklärung der Bundesregierung war notwendige völkerrechtliche Voraussetzung für die Stationierung, so daß ihr die dadurch entstandene Situation voll zuzurechnen ist.

Die Schaffung der beschriebenen Risiken stellt einen "Eingriff" in das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dar. Wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, schützt das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG nicht nur vor einer Verletzung, sondern bereits vor einer Gefährdung dieser Rechtsgüter. So hat der Zweite Senat betont, der staatliche Strafanspruch müsse hinter dem Grundrecht des Beschuldigten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zurücktreten, wenn aufgrund der Fortsetzung des Strafverfahrens eine schwerwiegende gesundheitliche Schädigung zu befürchten sei.

Aus demselben Grund wurde eine Räumungsvollstreckung für unzulässig erklärt, wenn der zu ex mittierende Mieter in der Gefahr sei, "erhebliche, ggf. lebensgefährliche Schäden zu erleiden" (so BVerfGE 52, 214, 221).

Im Zusammenhang mit den durch den Bau eines Kernkraftwerkes entstehenden Risiken führte das Gericht aus (BVerfGE 49, 89, 141):

"Bei Regelungen dieser Art kann ein Verfassungsverstoß nicht schon mit dem Hinweis abgetan werden, das Risiko eines künftigen Schadens stelle nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung dar. Auch Regelungen, die im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen, können selbst schon mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten."

Dieselbe Aussage findet sich in der Sache nach auch in der Mülheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Dort heißt es (BVerfGE 53, 30, 51):

"In das durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit darf nur auf der Grundlage der zuvor genannten gesetzlichen Regelung eingegriffen werden. Davon abgesehen wird dieses Recht nicht erst durch die faktische Verletzung der geschützten Rechtsgüter beeinträchtigt; es soll einer solchen faktischen Verletzung vielmehr vorbeugen und kann daher auch dann eingreifen, wenn bei der Errichtung von Kernkraftwerken vorbeugende Maßnahmen gegen spätere Betriebsgefahren außer acht bleiben."

In derselben Entscheidung wird an späterer Stelle betont, die durch die Genehmigung eines Kernkraftwerkes für Dritte entstehenden Gefährdungen, die diese nicht beeinflussen und denen sie kaum ausweichen könnten, führe dazu, daß an die Genehmigungsentscheidung nicht weniger strenge Maßstäbe als bei der Prüfung staatlicher Eingriffsgesetze anzulegen seien (BVerfGE

53, 30, 58). Insoweit ist die Gefährdung zumindest wie ein Eingriff zu behandeln.

In seiner Entscheidung vom 16.12.1983 (EuGRZ 1984, S. 39 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht diese Argumentationslinie weiter verfolgt. Es bestätigt, daß eine Gefährdung als verletzungsgleiche Beeinträchtigung von Leib und Leben angesehen werden kann. Eine definitive Entscheidung erfolgte nicht, da die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde u.a. daran scheiterte, daß über die Eintrittswahrscheinlichkeit der geltend gemachten Gefahren nur völlig unbestimmte Annahmen möglich und die wesentlichen Risikoquellen einer Erforschung mit naturwissenschaftlichen Methoden nicht zugänglich waren.

Ob und inwieweit die Gefährdung grundrechtlich geschützter Rechtsgüter generell wie ein Verletzungstatbestand zu werten ist, bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner Entscheidung. Im Rahmen des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist jedenfalls ein derartiger "Vorfeldschutz" unabdingbar: Für ihn spricht nicht nur der Rang der geschützten Rechtsgüter, sondern auch die Tatsache, daß eine Verletzungshandlung in der Regel zu irreversiblen Schädigungen führt. Insoweit besteht ein grundlegender Unterschied zu Vermögensrechten, bei denen eine Kompensation im Wege des Schadensersatzes möglich ist. Auch bei anderen Grundrechten tritt nicht selten der Fall auf, daß Eingriffe (etwa in die Freizügigkeit oder die Berufsausübung) lediglich zu einer zeitlichen Verschiebung des Freiheitsgebrauchs bis zu dem Moment führen, wo eine Korrektur im Wege eines gerichtlichen oder sonstigen Verfahrens bewirkt wird.

2. Der Bundestag hat dadurch in das Grundrecht nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eingegriffen, daß er es unterlassen hat, gebotene und mögliche Maßnahmen gegen die Stationierung der Pershing

II-Raketen zu treffen. Obwohl er - wie unter II im einzelnen noch dargelegt wird - die Stationierung in Form eines Gesetzes hätte regeln müssen, ist er untätig geblieben und hat so an der Entstehung der oben beschriebenen Risiken mitgewirkt.

3. Auch die Tatsache, daß es sich um Vorgänge im Bereich der auswärtigen Gewalt handelt, kann keine andere Beurteilung rechtfertigen: Das Bundesverfassungsgericht überprüft nach ständiger Rechtsprechung auch sie auf ihre Übereinstimmung mit den Grundrechten. So kann etwa auch der "hochpolitische" Charakter völkerrechtlicher Verträge nicht von einer Beachtung der Grundrechte dispensieren; eine entsprechende Relativierung ist im Grundgesetz nirgends vorgesehen.

Vgl. BVerfGE 40, 141, 156, 166; 57, 9, 23; weitere Nachweise bei Zeitler, Verfassungsgericht und völkerrechtlicher Vertrag, 1974, Passim.

4. Die Feststellung, daß ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG durch positives Tun bzw. durch Unterlassen vorliegt, besagt noch nichts darüber, ob ein Verfassungsverstoß gegeben ist. Eingriffe in Grundrechte sind jedoch nur zulässig, wenn dabei ein bestimmtes Verfahren eingehalten wurde und auch eine ausreichende inhaltliche Legitimation bestand.

Was zunächst das Verfahren betrifft, so verlangt Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG das Vorliegen eines Gesetzes (dazu unten II). Da dieses Gesetz auch mit sonstigen Verfassungsbestimmungen in Einklang stehen muß, stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, ob wegen der in der Stationierung liegenden Beschränkung der deutschen Souveränität zugunsten des amerikanischen Präsidenten nicht ein den Rahmen des Art. 24 Abs. 1 und 2 GG erweiterndes verfassungsänderndes Gesetz notwendig wäre (dazu unten III). Schließlich ist auf die Frage einzugehen, ob in Anleh-

nung an die Rechtsprechung zum Bau von Kernkraftwerken nicht eine vorherige Anhörung der betroffenen Bevölkerungskreise notwendig gewesen wäre (dazu unten IV).

II.

1. Bei ihrer Zustimmung zur Stationierung von Pershing II-Raketen konnte sich die Bundesregierung unbestrittenmaßen auf kein aus diesem Anlaß ergangenes Gesetz stützen. Die Bundestags-Entschießung vom 26.5.1981 enthielt schon von ihrem Inhalt her kein definitives Ja-Wort zur Stationierung, da sie insbesondere auch auf den Verhandlungsteil des sog. NATO-Doppelbeschlusses abstellte.

S. den Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und FDP zur Erklärung der Bundesregierung vom 16. Mai 1981, BT-Drucksache 9/505; Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 9. Wahlperiode, 38. Sitzung, Dienstag, 26.5.1981, S. 2008.

Die nunmehr vorliegende Resolution des Deutschen Bundestages stimmt zwar inhaltlich mit der Entscheidung der Bundesregierung überein, besitzt jedoch nicht die Qualität eines Gesetzes. Insoweit bestehen keinerlei Meinungsverschiedenheiten.

2. Die Bundesregierung vertritt in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN den Standpunkt, daß Rechtsgrundlage für die Stationierung der verbündeten Streitkräfte in der Bundesrepublik der Deutschland- und der Aufenthaltsvertrag vom 23. Oktober 1954 seien.

Beiden Verträgen sei durch Gesetz zugestimmt worden. Bei Erlaß dieser Gesetze habe es bereits Atomwaffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gegeben; die Stationierung neuer nichtkonventioneller Waffen erfordere daher nach Art. 1 Abs. 2

des Aufenthaltsvertrages lediglich die Zustimmung der Bundesregierung.

BT-Drucksache 10/487, S. 6 Die Position der Bundesregierung ist eingehend begründet im stenografischen Protokoll über die 6. Sitzung des Rechtsausschusses am Mittwoch, den 14. September 1983.

Diese Stellungnahme der Bundesregierung ist insofern überraschend, als sich weder die USA noch ein anderer NATO-Partner im Zusammenhang mit der Stationierung der neuen Raketen jemals auf die Rechte aus dem Deutschland- und Aufenthaltsvertrag berufen hat. Grundlage für die Stationierung ist vielmehr im Verhältnis zur Bundesrepublik genau wie etwa im Verhältnis zu Belgien, Italien oder Großbritannien allein das "NATO-Recht", also die Ausfüllung des im NATO-Vertrag vorgegebenen Rahmens durch die Einigung der gleichberechtigten Bündnispartner. Zwar hätten die USA wohl die Möglichkeit, gegenüber der Bundesrepublik ihre Stationierungsmöglichkeiten nach dem Deutschland- und Aufenthaltsvertrag geltend zu machen, doch ist nicht ersichtlich, daß sie zu irgendeinem Zeitpunkt auf diese zweite potentielle Rechtsgrundlage rekurriert hätten.

Ob überhaupt ein derartiger Rückgriff möglich wäre, ist durchaus zweifelhaft. So hat die Bundesregierung nach dem Ausscheiden Frankreichs aus der integrierten Kommandostruktur der NATO den Standpunkt vertreten, eine Berufung auf den Aufenthaltsvertrag komme als Rechtfertigung für die Präsenz französischer Truppen in der Bundesrepublik nicht mehr in Betracht. (Die von Prof. Karl Carstens unterzeichnete Stellungnahme der Bundesregierung ist abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung 1966, S. 469 ff.). Teil IV der Schlußakte der Londoner Neunmächtekonferenz habe die Unterstellung aller auf dem europäischen Kontinent stationierten Streitkräfte unter dem alliierten Oberbefehlshaber Europa vorgesehen. Jene Regelung - so

hieß es weiter - entspreche "nicht nur militärischen Notwendigkeiten, sondern war zugleich Ausdruck der politischen Gleichberechtigung aller Partner im Bündnis". Weiter wurde betont: "Die Beendigung der Unterstellung der französischen Streitkräfte im Bundesgebiet unter das Alliierte Oberkommando Europa berührt daher das Recht ihrer Stationierung in der Bundesrepublik Deutschland; denn es macht einen entscheidenden Unterschied, ob die im Bundesgebiet stationierten ausländischen Streitkräfte einem gemeinsamen Oberbefehl unterstellt sind, an dem die Bundesrepublik Deutschland in angemessener Weise beteiligt ist, oder ob diese Streitkräfte ausschließlich dem nationalen Oberbefehl ihres Heimatstaates unterstehen." Diese Position ließ sich zwar nicht durchsetzen, da die schließlich abgeschlossene Regierungsvereinbarung dann doch auf Art. 4 Abs. 2 des Deutschland-Vertrages zurückgriff (abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung 1966, S. 1304), doch macht dies deutlich, daß nicht einmal ein "hilfsweiser" Rückgriff auf den Aufenthaltsvertrag ohne rechtliche Bedenken möglich wäre.

Stützen sich aber alle an der Stationierung der Pershing II-Raketen beteiligten NATO-Partner ausschließlich auf das im Bndnissystem entwickelte Instrumentarium, so kann die Bundesregierung nicht gewissermaßen für den "Hausgebrauch" auf die Verträge von 1954 zurückgreifen . Als Rechtsgrundlage kommt daher allein das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag in Betracht (Gesetz betreffen den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Brüsseler Vertrag und zum Nordatlantik-Vertrag vom 24. März 1955, BGBI II, S. 256).

3. Der NATO-Vertrag enthält keinerlei konkrete Aussagen zur Bewaffnung der Streitkräfte, seien sie im eigenen Land oder dem eines anderen Bndnispartners stationiert. Er beschränkt sich

vielmehr in Art. 3 auf eine sehr allgemeine Verpflichtung, die wie folgt lautet:

"Um die Ziele dieses Vertrages besser zu verwirklichen, werden die Parteien einzeln und gemeinsam durch ständige und wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die eigene und die gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe erhalten und fortentwickeln."

Welche Maßnahmen dabei im einzelnen zu treffen sind, ist der jeweiligen Einschätzung der Situation durch die Bündnispartner überlassen. Dabei wird darauf verzichtet, irgendwelche Regeln darüber zu treffen, welche Instanzen der einzelnen Mitgliedstaaten an bestimmten Maßnahmen mitzuwirken haben. Art. 11 des NATO-Vertrages bestimmt vielmehr ganz allgemein, daß die Durchführung der Vertragsbestimmungen im Rahmen der nationalen Verfassungen zu erfolgen hat. Sieht also eine Verfassung vor, daß beispielsweise die Anschaffung eines neuen Flugzeugtyps der Zustimmung des Gesetzgebers bedarf, so ist dieser einzuschalten, während möglicherweise in einem anderen Land die Regierung auf der Basis globaler parlamentarischer Haushaltsermächtigungen allein nach eigenem politischen Ermessen entscheiden kann.

Das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag bezieht sich ersichtlich nicht auf die Stationierung der Pershing II-Raketen, da mit ihrer Planung erst Anfang der 70er Jahre begonnen wurde.

Zum einen ist bereits in hohem Maße zweifelhaft, ob sich das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag (vom 24.03.1955, BGG I S. 256) überhaupt auf die Stationierung von Nuklearraketen bezog. In den sehr eingehenden, außerordentlich vielfältige Aspekte aufgreifenden Diskussionen wurde das hier interessierende Problem an keiner Stelle ausdrücklich angesprochen,

vgl. die Protokolle der 70. und 71. Sitzung des
Zweiten Deutschen Bundestags.

Dies gilt sowohl für die Sprecher der Opposition, die sich auf
durchaus allgemeiner Ebene kritisch zu jeder Form atomarer
Aufrüstung äußerten, zur Stationierungsfrage jedoch nichts
sagten,

vgl. die Beiträge der Abgeordneten Erler und
Strobel, Zweiter Deutscher Bundestag, Protokolle,
71. Sitzung, 26. Februar 1955, S. 3732 bzw. 3764

wie auch für die Sprecher der Regierungskoalition. So bekannte
sich etwa Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer ausdrücklich zur
Notwendigkeit der Abrüstung und zum deutschen Verzicht auf
ABC-Waffen, "um damit ein Beispiel zu geben und den Anfang zu
machen".

so Protokolle, a.a.O., S. 3735.

Auf einen Zwischenruf hin stellte er lediglich klar, daß die
Verteidigung des Westens "notfalls auch mit Atombomben" er-
folgen müsse, traf jedoch keine Aussage zu dem Problem, wo und
auf welche Weise diese Waffen auch in Friedenszeiten zu sta-
tionieren seien. Auch der Abgeordnete Dr. Jaeger (CSU) berührte
die hier interessierende konkrete Frage nicht, sondern äußerte
sich nur generell zum Sinn eines deutschen Verteidigungsbei-
trags.

Protokolle, a.a.O., S. 3740: Der Verteidigungs-
beitrag soll "mit dazu helfen, daß die Abwehrkraft
des Westens mit den klassischen Waffen so groß
wird, daß wir bei einem wirklichen Gleichgewicht
der ABC-Waffen in ferner oder sogar näherer Zukunft
hoffen können, daß diese Waffe überhaupt nicht
angewandt wird".

In ihrer am 14.10.1983 veröffentlichten Antwort auf eine parlamentarische Anfrage nach der gesetzlichen Grundlage der Stationierung von Nuklearraketen stützt sich auch die Bundesregierung nicht auf die damaligen Auseinandersetzungen im Parlament. Sie versucht vielmehr, einen entsprechenden gesetzgeberischen Willen auf andere Weise zu begründen, wobei sie sich mit Rücksicht auf ihre abweichende Rechtsauffassung zu den potentiellen Grundlagen der Stationierung allein auf die Zustimmungsgesetze zum Deutschland- und zum Aufenthaltsvertrag bezieht. Im einzelnen führt sie aus (BT-Drucksache 10/487 S.6):

"Bei Erlaß dieser Gesetze waren bereits Atomwaffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland stationiert. Es stand außer Frage, daß die in den Verträgen enthaltenen Regelungen über die Bewaffnung der Stationierungstreitkräfte Atomwaffen einschlossen.

Konsultationen zwischen den Regierungen der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland betreffend die Lagerung von Atomwaffen haben im übrigen auch schon vor Inkrafttreten der o.a. Vertragswerke stattgefunden. Insoweit wird auf den Bericht des Generalberichterstatters Willy Brandt im Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten - 4. Ausschuß, 2. Deutscher Bundestag, Drucksache 1061, vom 16. Februar 1955 - verwiesen".

Ein auf diese Umstände gestützter Rückschluß auf den Willen des Gesetzgebers ist in hohem Maße fiktiv. Zum einen bleibt völlig unklar, ob den Abgeordneten die Existenz von amerikanischen Atomwaffen auf deutschem Boden überhaupt bekannt war - angesichts der noch heute praktizierten Geheimhaltung kann dies jedenfalls nicht als selbstverständlich unterstellt werden. Ein im Auswärtigen Ausschuß abgegebener Bericht wird überdies grundsätzlich nur den Ausschußmitgliedern und ihren Stellvertretern bekannt. Zum zweiten ist auch die Kenntnis als solche noch kein zwingendes Indiz dafür, daß die mitgeteilten Fakten gebilligt und damit in den Willen des Gesetzgebers

aufgenommen wurden. Zum dritten ließe sich selbst bei billiger Inkaufnahme des Status quo lediglich ein darauf gerichteter Wille annehmen, nicht jedoch eine pauschale "Öffnung" für die Zukunft. Gerade im Zusammenhang mit dem NATO-Vertrag wurde von Bundesfinanzminister Schäffer ausdrücklich betont, daß alle künftigen, im Rahmen des Bündnisses geplanten und durchgeführten Vorhaben der Zustimmung des Gesetzgebers bedürfen. Im einzelnen führte er aus (2. Deutscher Bundestag - 71. Sitzung, 26. Februar 1955 - Protokolle, S. 3790 f.):

"Wir haben in der NATO das Stimmrecht wie die anderen Nationen. Die Empfehlungen der NATO werden einstimmig abgegeben. Es ist selbstverständlich, daß jede Regierung, die mit "ja" gestimmt hat - denn es sind ja einstimmige Beschlüsse -, diese Empfehlungen, für die sie selbst gestimmt hat, für sich als verbindlich betrachten muß und infolgedessen die Durchführung dieser Empfehlungen in ihrem Parlament zu erreichen versucht. Sie wissen genau so gut wie wohl jeder andere auch, daß nicht alle Empfehlungen von allen Parlamenten bisher voll durchgeführt worden sind. Aber sie müssen von einer Nation, die mehr als alle anderen Nationen heute die Verpflichtung hat, die innere Vertragstreue zu halten und in der Welt das Vertrauen in ihre Vertragstreue zu erwerben, selbstverständlich erwarten können, daß die Regierung die eine Empfehlung übernommen hat, sich auch im Parlament für diese Empfehlung einsetzen wird. Insofern gibt die Regierung eine verbindliche Erklärung. Das Parlament ist in seiner Entscheidung völlig frei".

Die Ausklammerung des Stationierungsproblems mag rückschauend damit zusammenhängen, daß die Sensibilität für derartige Fragen Anfang 1955 noch sehr viel weniger entwickelt war als einige Jahre später angesichts der Bewegung "Kampf dem Atomtod".

Selbst wenn man dem Gesetzgeber mit der Bundesregierung eine generelle Zustimmung zur Stationierung neuer Nuklearraketen unterstellen wollte, wäre durch die im Jahr 1955 getroffene

Entscheidung jedenfalls nichts über die Stationierung der Pershing II ausgesagt. In dem insoweit ähnlich liegenden Fall der Errichtung eines Schnellen Brutreaktors in Kalkar hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Frage gestellt, ob bei der Verabschiedung des Atomgesetzes im Jahre 1959 auch eine derartige Technologie berücksichtigt worden sei. Dabei stellte das Gericht auf den Wortlaut des Atomgesetzes sowie auf die amtliche Begründung ab, wo von der Erzeugung von "Plutonium 239" die Rede war.

BVerfGE 49, 89, 128.

An einem vergleichbaren Anhaltspunkt fehlt es im vorliegenden Fall; von den spezifischen, mit der Pershing II-Rakete verbundenen Risiken war nicht die Rede und konnte auch nicht die Rede sein, da es vergleichbare Raketentypen im Jahre 1954 noch nicht gab.

Das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag scheidet somit als Rechtsgrundlage für den oben unter I dargelegten Eingriff in das Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aus.

4. Unabhängig von dem bisher Gesagten handelt es sich bei der Stationierung der Pershing II-Raketen um eine wesentliche Frage des Gemeinschaftslebens, die nur durch den Gesetzgeber entschieden werden kann. Diese - im Folgenden zu begründende - Feststellung ist insbesondere dann entscheidungserheblich, wenn man mit der Bundesregierung die Rechtsgrundlage der Stationierung in Art. 1 Abs. 2 des Aufenthaltsvertrages sieht, da die dort enthaltene Ermächtigung an die Regierung keine Entscheidungen betreffen kann, die von Verfassungs wegen dem Gesetzgeber vorbehalten sind.

- a) Daß der Gesetzgeber bestimmte Fragen selbst entscheiden muß, ist als allgemeine Aussage im Grundgesetz nirgends enthalten. Das Bundesverfassungsgericht leitet seine Geltung jedoch aus Art. 20 Abs. 3 GG ab, wonach die Rechtsprechung und die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden sind: Dieser Grundsatz würde "seinen Sinn verlieren, wenn nicht schon die Verfassung selbst verlangen würde, daß staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen nur rechtens ist, wenn es durch das förmliche Gesetz legitimiert wird",

so BVerfGE 40, 237, 249.

Welche Bereiche dies im einzelnen seien, lasse sich nicht unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG erschließen. Insofern sei vielmehr auf die jeweils betroffenen Lebensbereiche und Rechtspositionen des Bürgers und die Eigenart der Regelungsgegenstände insgesamt abzustellen. Die Grundrechte würden dabei konkretisierende, weiterführende Anhaltspunkte geben.

BVerfGE 40, 237, 249; ebenso 49, 89, 127.

Weiter heißt es (BVerfGE 40, 237, 249):

"Die von der konstitutionellen, bürgerlich-liberalen Staatsauffassung des 19. Jahrhunderts geprägte Formel, ein Gesetz sei nur dort erforderlich, wo "Eingriffe in Freiheit und Eigentum" in Rede stehen, wird dem heutigen Verfassungsverständnis nicht mehr voll gerecht. Im Rahmen einer demokratisch-parlamentarischen Staatsverfassung, wie sie das Grundgesetz ist, liegt es näher anzunehmen, daß die Entscheidung aller grundsätzlichen Fragen, die den Bürger unmittelbar betreffen, durch Gesetz erfolgen muß, und zwar losgelöst von dem in der Praxis fließenden Abgrenzungsmerkmal des "Eingriffs". Staatliches Handeln, durch das dem Einzelnen Leistungen und Chancen gewährt und angeboten werden, ist für

eine Existenz in Freiheit oft nicht weniger bedeutungsvoll als das Unterbleiben eines "Eingriffs". Hier wie dort kommt dem vom Parlament beschlossenen Gesetz gegenüber dem bloßen Verwaltungshandeln die unmittelbarere demokratische Legitimation zu, und das parlamentarische Verfahren gewährleistet ein höheres Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche und damit eines Ausgleichs widerstreitender Interessen".

In einer späteren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dem Parlament komme kein allumfassender Vorrang bei grundlegenden Entscheidungen zu. Das Grundgesetz habe vielmehr weitreichende politische Entscheidungen wie etwa die Auflösung des Bundestages nach Art. 68 GG oder die Aufnahme und den Abbruch diplomatischer Beziehungen anderen Staatsorganen vorbehalten.

BVerfGE 49, 89, 125.

Für Akte, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers wesentlich betreffen, enthalte das Grundgesetz eine Kompetenzzuordnung zugunsten des Gesetzgebers.

Liegt eine "grundsätzliche" oder "wesentliche" Angelegenheit vor, so muß sich der Gesetzgeber damit nicht nur irgendwie befassen, sondern die entscheidenden Regelungen selbst treffen. Auch dies hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont.

BVerfGE 34, 165, 192 f.; 41, 251, 260; 49, 89, 129.

Ob und inwieweit einzelne Fragen bewußt der Exekutive überlassen werden dürfen, bestimmt sich nach Art. 80 Abs. 1 GG, der ausdrücklich als Ausprägung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts qualifiziert wurde (BVerfGE 49, 89, 127). Eine neuere

Entscheidung bringt dies mit folgenden Worten zum Ausdruck (BVerfGE 58, 257, 274):

"Der Umfang des parlamentarischen Regelungsvorbehalts bestimmt sich nach der Intensität, mit welcher die Grundrechte der Regelungsadressaten betroffen werden. Da diese in den verschiedenen Regelungsbereichen des Schulrechts und von Fallgruppe zu Fallgruppe verschieden sein kann, bedarf es jeweils einer besonderen Prüfung anhand der von der Rechtsprechung entwickelten Wesentlichkeitsmerkmale, was der parlamentarischen Willensbildung vorbehalten ist und was durch gesetzliche Ermächtigung dem Verordnungsgeber übertragen werden darf".

- b) Stellt nun die Stationierung der Pershing II eine "wesentliche Angelegenheit" in dem beschriebenen Sinne dar? Welche Maßstäbe hierfür anzulegen sind, wird an der Kalkar-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes deutlich, wo es heißt (BVerfGE 49, 89, 127):

"Die normative Grundsatzentscheidung für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland ist wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürger, insbesondere auf ihren Freiheits- und Gleichheitsbereich, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und wegen der notwendigerweise damit verbundenen Art und Intensität der Regelung eine grundlegende und wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Sie zu treffen, ist allein der Gesetzgeber berufen.

Das Gleiche gilt für Regelungen, die die behördliche Zulassung von Anlagen im Sinne des § 7 Abs. 1 AtomG bestimmen. Bei der Genehmigung oder Nichtgenehmigung solcher Anlagen durch die Exekutive handelt es sich um Akte, die den Grundrechtsbereich von Bürgern einschneidend betreffen können. Für denjenigen, der eine derartige Anlage betreiben will, liegt es auf der Hand; solche Akte können aber auch andere betreffen".

Die Betroffenheit der Beschwerdeführer ist im Falle der Stationierung von Pershing II nicht geringer, sondern sehr viel höher als bei der Errichtung von Kernkraftwerken.

Die oben unter Punkt V aufgeführten Unfallgefahren, die mit dem Vorhandensein von "betriebsbereiten" Raketen verbunden sind, dürften mit denjenigen Risiken, die mit dem Betrieb von Kernkraftwerken verbunden sind, vergleichbar sein. Transport- und Lagerungsrisiken stellen sich ebenso wie menschliches Fehlverhalten als besonderes Risiko dar. Im militärischen Bereich besteht dabei noch das Risiko des Einsatzes im Rahmen zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen und des "Atomkrieges aus Versehen".

Erst recht wird die erhöhte Grundrechtsrelevanz der Stationierung deutlich, wenn man die vom Bundesverfassungsgericht im Schulrecht entwickelten Maßstäbe zum Vergleich heranzieht. So ist etwa der Gesetzgeber nicht nur verpflichtet, selbst die Frage zu entscheiden, ob die Sexualkunde ein eigenständiges Unterrichtsfach sein soll (BVerfGE 47, 46 ff.). Vielmehr muß er auch die Voraussetzungen, unter denen ein Schüler von der Schule ausgeschlossen werden darf, selbst festlegen, während er bezüglich der Versetzungsentscheidung ihrer geringeren Grundrechtsrelevanz wegen auch den Verordnungsgeber ermächtigen kann (BVerfGE 58, 257, 274 ff.). Auch die Bundesregierung hat die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Stationierung letztlich nicht bestritten, wäre doch anderenfalls der wiederholte Hinweis nach Art. 1 Abs. 2 des Aufenthaltsvertrages überflüssig gewesen,

vgl. BT-Drucksache 10/487 S. 6 f. sowie die Stellungnahmen des Justizministers sowie anderer Vertreter des Justizministeriums in der 6. Sitzung des Bundestagsrechtsausschusses vom 14. September 1983 (Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 1983, 6. Ausschuß, Protokoll Nr. 6).

- c) Die Existenz der Beschwerdeführer ist darüber hinaus in einem Umfang betroffen, daß es nicht ausreicht, wenn der Gesetzgeber lediglich eine Pauschalmächtigung an die Exekutive erteilen würde. Auch dies folgt unmittelbar aus einer Anwendung der Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie und dem Schulrecht entwickelt hat. Danach müßte der Gesetzgeber ähnlich wie er dies in § 7 Abs. 1 und 2 AtomG getan hat, alle wesentlichen und grundlegenden Fragen regeln, die bei der Stationierung von Pershing II-Raketen (oder auch bei der Stationierung von Nuklearraketen schlechthin) zu beachten sind. Dabei hätte er insbesondere Sorge dafür zu tragen, daß die nötigen Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Kalkar-Entscheidung die Grenze zwischen der gebotenen bestmöglichen Gefahrenabwehr und dem nicht auszuschließenden Restrisiko wie folgt bestimmt (BVerfGE 49, 89, 143):

"Was die Schäden an Leben, Gesundheit und Sachgütern anbetrifft, so hat der Gesetzgeber durch die in § 1 Nr. 2 und in § 7 Abs. 2 AtomG niedergelegten Grundsätze der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge einen Maßstab aufgerichtet, der Genehmigungen nur dann zuläßt, wenn es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, daß solche Schadensereignisse eintreten werden ... Ungewißheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft haben ihre Ursache in den Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens; sie sind unentrinnbar und insofern als sozial-adäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen".

Eine entsprechende Regelung für die mit der Stationierung von Pershing II verbundenen Unfallrisiken ist bisher nicht erwogen worden. In der Praxis verzichtet die Bundesregierung sogar darauf, die Einhaltung der nach dem Recht der Vereinigten Staaten zu beachtenden Sicherheitsvorschriften durch eigene Überprüfungsmaßnahmen zu kontrollieren. Es fehlt also nicht

nur an einem Gesetz als solchem, sondern auch an der erforderlichen inhaltlichen Regelung des Sachbereichs "Zustimmung zur Stationierung von Pershing II-Raketen".

Die Vorschrift des Art. 1 Abs. 2 des Aufenthaltsvertrages könnte eine solche Bestimmung auch dann nicht ersetzen, wenn der Gesetzgeber des Jahres 1955 entgegen dem oben Ausgeführten eine generelle Ermächtigung zur Stationierung neuer Atomraketen mit Zustimmung der Bundesregierung hätte ansprechen wollen: Irgendwelche Anhaltspunkte für eine "Risikovorsorge" bei neuen Waffen sind nicht vorhanden. Darüber hinaus ließe sich die Ermächtigung des Art. 1 Abs. 2 des Aufenthaltsvertrages ihrer uferlosen Weite wegen auch nicht mit Art. 80 Abs. 1 GG vereinbaren. Art. 1 Abs. 2 des Aufenthaltsvertrages spricht lediglich davon, die "Effektivstärke" könne mit Zustimmung der Bundesregierung erhöht werden. Auch andere als risikobezogene Kriterien, nach denen sich die Entscheidung der Bundesregierung zu bestimmen hätte, werden nicht genannt. Einen Anhaltspunkt könnte allenfalls Art. 4 Abs. 1 des Generalvertrages bieten, der die Stationierung bis zum Inkrafttreten der Abmachung über den deutschen Verteidigungsbeitrag regelt und der in seinem Satz 2 bestimmt:

"Die Aufgabe dieser Streitkräfte wird die Verteidigung der freien Welt sein, zu der die Bundesrepublik und Berlin gehören".

Sieht man einmal davon ab, daß diese Vorschrift nie praktische Bedeutung erlangte, weil am Tag nach dem Inkrafttreten des Generalvertrages bereits der NATO-Beitritt der Bundesrepublik wirksam wurde,

Rumpf, Das Recht der Truppenstationierung in der Bundesrepublik, Karlsruhe 1969, S. 7, sieht in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Generalvertrag einen allgemeinen Grundsatz,

so fällt gleichwohl die außerordentliche Unbestimmtheit der gebrauchten Begriffe ins Auge: Was die "Verteidigung der freien Welt" dient oder ihr zuwiderläuft, läßt sich je nach der Vorstellung, die man von der Verteidigung und der freien Welt hat, völlig unterschiedlich bestimmen. Eine Formulierung dieser Art läuft auf einen Blankoscheck hinaus. Der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Generalvertrag und seine systematische Stellung legen überdies die Annahme einer schlichten politischen Absichtserklärung ohne konkrete rechtliche Konsequenzen nahe: Die "Verteidigung der freien Welt" wird andernorts nicht als Rechtsbegriff verwendet, der Hinweis auf die Bundesrepublik und Berlin unterstreicht den Schutzauftrag der Streitkräfte. Die Tatsache, daß sich in dem die vertragliche Stationierung regelnden Art. 4 Abs. 2 Generalvertrag keine entsprechende Formulierung findet, ist kein Zufall: Wegen der Entscheidungsfreiheit der Bundesrepublik war sie entbehrlich, während bei dem in Art. 4 Abs. 1 aufrechterhaltenen einseitigen Stationierungsrecht eine "Kompensation" im Sinne einer politischen Willensbildung angezeigt erschien. Auch mit Rücksicht auf Art. 80 Abs. 1 GG kann daher Art. 1 Abs. 2 des Aufenthaltsvertrages nicht als Rechtsgrundlage für die Stationierung der Pershing II-Raketen herangezogen werden; dabei kann dahinstehen, ob er verfassungskonform interpretierbar oder als verfassungswidrig zu behandeln ist.

- d) Gegen diese Auffassung kann auch nicht eingewandt werden, dem Gesetzesvorbehalt bei wesentlichen Angelegenheiten des Gemeinschaftslebens komme im militärischen Bereich ein geringerer Stellenwert zu,

so jedoch Seibert in den Verhandlungen des Rechtsausschusses, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 1983, 6. Ausschuß, Protokoll Nr. 6, S. 6/34.

Auf den ersten Blick könnte für eine solche These die Formulierung des Bundesverfassungsgerichtes sprechen, wonach sich die Existenz und der Umfang des Gesetzesvorbehaltes "nur im Hinblick auf den jeweiligen Sachbereich und die Intensität der geplanten oder getroffenen Regelung" ermitteln läßt,

so BVerfGE 49, 89, 127.

In Wirklichkeit rechtfertigt der "Sachbereich" Verteidigung jedoch keine im vorliegenden Zusammenhang relevante Abschwächung des Gesetzesvorbehalts.

Art. 1 Abs. 3 GG bindet die gesamte "vollziehende Gewalt" an die Grundrechte und erfaßt damit auch die bewaffnete Macht.

Allgemeine Meinung, vgl. etwa Herdemerten, in: von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Rd 36; Menzel, Bonner Kommentar, Art. Abs. 3 n.F. Anm. II 1.

Der militärische Bereich ist nicht von rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgenommen, sondern diesen genauso wie andere Teile des Staatsapparates unterworfen. Mit Rücksicht auf Weimarer Erfahrungen wurde überdies durch Art. 87 a Abs. 1 Satz 22 GG der Gesetzesvorbehalt verstärkt: Nach dieser Vorschrift müssen sich die "zahlenmäßige Stärke" der Streitkräfte und die "Grundzüge ihrer Organisation" aus dem vom Gesetzgeber aufzustellenden Haushaltsplan ergeben. Hamann-Lenz bezeichnen es mit Recht als bemerkenswert, "in wie starkem Maße die Gesetzgebung der Exekutive die Organisationsgewalt auf einem Sachgebiet versagt hat, das in seinem Wesen nach es besonders naheliegend erscheinen läßt, als "Hausgut" der Regierung bzw. der Politik angesehen zu werden".

Hamann-Lenz, Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970, Art. 87 a Anm. B 1.

Ein anderer Autor hat von einem Einbruch in den Normalbereich der Exekutive gesprochen,

Quaritsch, VVdStRL 26 (1968), S. 250,

da deren Organisationsgewalt durch Art. 87 a Abs. 1 Satz 2 GG fühlbar eingeschränkt werde. Damit steht fest, daß der Gesetzesvorbehalt im militärischen Bereich sogar weitergeht, als dies in politisch weniger sensiblen Sachgebieten der Fall ist,

vgl. auch Hernekamp, in: von Münch (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Art. 87 a Rd 9; Lutz-Rittberger Abrüstungspolitik und Grundgesetz. Eine verfassungsrechtlich-friedenswissenschaftliche Untersuchung, Baden-Baden 1976, S. 60; von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Art. 87 a Anm. IV 3; Stern, Staatsrecht, Bd 2, S. 864 f.

Selbst wenn man von der auf die Bundeswehr bezogenen Vorschrift des Art. 87 a Abs. 1 Satz 2 einmal absieht, sind keine verteidigungsspezifischen Bedürfnisse ersichtlich, die eine Reduzierung der gesetzgeberischen Beteiligung rechtfertigen könnten. Die im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestags vorgetragene Erwägung, die militärische Planung müsse ein hohes Maß an Flexibilität besitzen (Seibert, a.a.O.), geht insofern an den Tatsachen vorbei, als gerade neue Waffensysteme wie die Pershing II einen zeitlichen Vorlauf von vielen Jahren besitzen, so daß die Einschaltung des Gesetzgebers zu keiner zeitlichen Verzögerung führen müßte. Auch Erfordernisse der militärischen Geheimhaltung können nicht dazu führen, den Gesetzgeber trotz intensiver Grundrechtsbetroffenheit auf pauschale Grundsatzentscheidungen abzudrängen. Ob und in welchem Umfang Bundestagsabgeordnete ein Informationsrecht auch in bezug auf militärische Geheimnisse besitzen, ist Gegenstand des Verfahrens 2 BvR 6/83 vor dem Bundesverfassungsgericht. Auf die dort gegebene Begründung zugunsten einer vollen Einschaltung des Par-

laments kann Bezug genommen werden. Die inzwischen vorliegende Stellungnahme des bayrischen Ministerpräsidenten vom 27.09.1983 macht überdies deutlich, daß jedenfalls eine Ausschaltung aller Parlamentsmitglieder unter Berufung auf den Geheimnisschutz auch für die bayrische Staatsregierung nicht in Betracht kommt.

Schließlich ist der Hinweis auf die Besonderheiten des Verteidigungssektors insofern unschlüssig, als er allenfalls solche Modifikationen des Gesetzesvorbehalts rechtfertigen könnte, die "verteidigungsspezifisch" sind, also aus der besonderen Aufgabenstruktur dieses Bereiches abgeleitet werden können. Im vorliegenden Fall stehen jedoch auch Risiken in Frage, die wie die Unfallgefahren nichts mit potentiellen militärischen Auseinandersetzungen zu tun haben. Von unserer Auffassung her gibt es jedoch keine Rechtfertigung dafür, die "Sprengkopfsicherheit" allein dem Sachverstand der Exekutive zu überlassen, während die "Reaktorsicherheit" eine detaillierte gesetzliche Regelung erfahren muß.

Für eine gesetzliche Regelung kann das Atomrecht durchaus als Vorbild dienen; möglich ist daher auch eine Regelung, die generell (und nicht nur auf Pershing II bezogen) die deutsche Zustimmung zur Stationierung von Massenvernichtungswaffen vom Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abhängig macht. So wäre es beispielsweise denkbar, die Vorschrift des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG hierher zu übertragen, wonach die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen sein muß. Dasselbe gilt etwa von § 7 Abs. 2 Nr. 5, wonach der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet sein muß.

- e) Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung entfällt auch nicht deshalb, weil es bei der Zustimmung zur Stationierung um

einen Akt der auswärtigen Gewalt geht. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verlangt vielmehr gerade die Einschaltung des Gesetzgebers. Danach bedürfen Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.

Die Stationierung von Pershing II-Raketen ist eine Angelegenheit, die - wie oben dargelegt - zu entscheiden Sache des Gesetzgebers ist. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative GG will an der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive nichts ändern, sondern im Gegenteil ein "Überspielen" der Zuständigkeiten durch Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen verhindern. Wie das Bundesverfassungsgericht schon in seiner Entscheidung vom 29.07.1952 festgestellt hat, kommt es allein darauf an, ob im konkreten Fall "ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist". (BVerfGE 1, 372, 388).

Die Stationierung erfolgt nun allerdings nicht auf der Basis eines völkerrechtlichen Vertrages, über den Ratifikationsurkunden ausgetauscht werden. Über die Stationierung besteht jedoch Einvernehmen zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten und der Bundesregierung und damit eine Willensübereinstimmung, die Rechte und Pflichten für beide Seiten begründen soll. Die Bundesregierung hat weiter darauf hingewiesen, daß in bezug auf die Stationierung von Nuklearwaffen "bilateral und im Rahmen der NATO Abkommen und Vereinbarungen getroffen (werden), die wegen ihrer Bedeutung für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der NATO der Geheimhaltung unterliegen". (BT-Drucksache 10/487 S. 7). Sowohl die grundsätzliche Einigung über die Stationierung wie auch die Abspra-

chen über die konkrete Umsetzung stellen inhaltlich völkerrechtliche Verträge dar, da für diese nicht einmal die Wahrung der Schriftform vorgesehen ist.

Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd 1, 2. Aufl., München und Berlin 1975, S. 442; Wengler, Völkerrecht, Bd 1, Berlin u.a. 1964, S. 211.

Auch macht die Nichtbeachtung der Pflicht, alle Verträge beim UN-Sekretariat registrieren zu lassen, einen völkerrechtlichen Vertrag nicht unwirksam, da Art. 112 Abs. 2 der UN-Charta als einzige Sanktion vorsieht, die Beteiligten könnten sich gegenüber den Organen der Vereinten Nationen nur auf registrierte Abmachungen berufen. Auch vom Sinn des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG her ist es angezeigt, sämtliche Formen der Bindung durch die auswärtige Gewalt mit einzubeziehen, könnte doch anderenfalls die Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers dadurch verkürzt werden, daß ihm nur die Alternative zwischen einer Zustimmung und der Inkaufnahme einer völkerrechtlichen Pflichtverletzung bliebe. Der nach der Verfassung gegebene Gesetzesvorbehalt darf auch nicht durch "schlichte" völkerrechtliche Einigung oder durch Verwaltungsabkommen ausgehöhlt werden.

Die Einigung über die Stationierung stellt überdies eine Regelung der "politischen Beziehungen des Bundes" im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alternative GG dar. Dagegen, daß im Einzelfall beide Alternativen des Art. 59 Abs. 2 erfüllt sein können, sind keinerlei Bedenken ersichtlich.

vgl. Rojahn, in: von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 59 Rn 28 mwN.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff des Vertrags, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt, wie folgt bestimmt (BVerfGE 1, 372, 380 f.):

"Ein Staatsvertrag wird noch nicht dadurch zu einem politischen im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG, daß er sich ganz allgemein mit öffentlichen Angelegenheiten, dem Gemeinwohl oder den Staatsgeschäften befaßt. Wäre dies der Fall, so wäre jeder Staatsvertrag politisch, so daß die im Art. 59 Abs. 2 vorgesehene Begrenzung ihres Sinnes entbehren würde. Hinzukommen muß vielmehr, daß die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft durch den Vertrag selbst berührt werden. Namentlich die Verträge, die darauf gerichtet sind, die Machtstellung eines Staates anderen Staaten gegenüber zu behaupten, zu befestigen oder zu erweitern, sind als politische Verträge in diesem Sinne zu betrachten. Dazu gehören vor allem Bündnisse, Garantiepakte, Abkommen über politische Zusammenarbeit, Friedens-, Nichtangriffs-, Neutralitäts- und Abrüstungsverträge, Schiedsverträge und ähnliche Verträge".

Legt man diese Maßstäbe hier zugrunde, so fällt eine Abmachung wie die über die Stationierung von Pershing-Raketen unter den Begriff der "politischen Verträge", da sie die Machtstellung der Bundesrepublik gegenüber anderen Staaten wesentlich beeinflußt und nicht weniger Bedeutung als etwa ein Abrüstungsvertrag besitzt.

Zu diesem Ergebnis kommt auch

Schweisfurth, Rechtsfragen der Raketenstationierung, in: NJW 1984, S. 1506 f.; derselbe die "Zustimmung der Bundesregierung zur Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv des Völkerrechts, Heft 2, 1984, S. 195 ff.

Im Ergebnis führt also die Heranziehung der für die auswärtige Gewalt geltenden Rechtsgrundsätze zu einer Bestätigung und nicht etwa zu einer Relativierung des Gesetzesvorbehalts: Ohne förmliches Gesetz ist die Stationierung der Pershing II-Raketen schon vom Verfahren her nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

III.

Verfassungsrechtlich unzulässig ist auch die Einräumung der ausschließlichen Entscheidungsbefugnis über den Einsatz der Pershing II-Raketen vom Bundesgebiet aus an den amerikanischen Präsidenten.

1. Die Entscheidung über den Einsatz von Massenvernichtungswaffen vom Gebiet eines Staates aus ist ein wesentliches Element der Territorialhoheit. Bei Nuklearwaffen wird dies besonders deutlich, da ihr Einsatz zugleich eine Entscheidung über Leben und Tod der deutschen Bevölkerung darstellt,

vgl. Beaufre, Die NATO und Europa, Stuttgart-Degerloch 1967, S. 102: Im nuklearen Einsatzbefehl kommt im höchsten Maße die nationale Souveränität in der Stunde, in der es um die Existenz des Landes geht, zum Ausdruck.

Durch die Hinnahme der Tatsache, daß über den Einsatz der Pershing II-Raketen ein ausländisches Staatsoberhaupt entscheidet, wird die Handlungsfreiheit der deutschen Staatsorgane in einem zentralen Bereich ausgeschlossen. Daran ändert auch die rechtlich gegebene Möglichkeit nichts, die NATO-Assignierung deutscher Truppen aufzuheben oder die NATO-Mitgliedschaft unter Wahrung einer Jahresfrist aufzukündigen: Von allen politischen Bedenken abgesehen, die gegen solche Schritte sprechen, fehlt im Falle einer Konfrontation mit dem Warschauer Pakt schon aus Zeitgründen jede reale Möglichkeit, von den an sich vorhandenen Befugnissen Gebrauch zu machen.

Das Recht, über die eigene Existenz zu entscheiden, kann nicht auf einen ausländischen Staat oder seine Repräsentanten "ausgelagert" werden. Schon unter der Geltung des Besatzungsstatus betonte das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, das Grund-

gesetz wolle "seinem gesamten Inhalt nach die Verfassung eines souveränen Staatswesens sein". BVerfGE 1, 351, 368). Rechtsgrundlage hierfür ist insbesondere Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, dessen Bekenntnis zur Volkssouveränität ausgehöhlt würde, könnte über die biologische Weiterexistenz der eigenen Bevölkerung eine ausländische Instanz entscheiden.

2. Die im Grundgesetz vorausgesetzte Souveränität kennt allerdings Durchbrechungen. Ohne Bedeutung sind im vorliegenden Zusammenhang freilich jene Einschränkungen, die sich aus Art. 2 und Art. 4 Abs. 2 des Generalvertrages und aus Art. 1 des Aufenthaltsvertrages ergeben: Wie die Bundesregierung zu Recht hervorhebt, ist die Stationierung neuer nichtkonventioneller Waffensysteme eine Erweiterung der Effektivstärke der hier stationierten Truppen und deshalb nur mit deutscher Zustimmung möglich,

vgl. BT-Drucksache 10/487, S. 6: "Unter den Bündnispartnern besteht Einigkeit, daß die Stationierung nichtkonventioneller Waffen in Übereinstimmung mit den Verteidigungsplänen der NATO und im Einvernehmen mit den direkt beteiligten Staaten festgelegt wird. Dieses einvernehmlich festgelegte Verfahren hat sich in der Praxis bewährt. Eine Änderung ist nicht beabsichtigt. Rechte der westlichen Alliierten zur Stationierung von Waffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bestehen seither nur im Rahmen vertraglicher Abmachungen".

Sind deutsche Staatsorgane daher völkerrechtlich frei, die Stationierung der Pershing II-Raketen zu akzeptieren oder abzulehnen, so müssen sie sich für diejenige Alternative entscheiden, die sich mit dem Grundgesetz vereinbaren läßt. Bei einer Stationierung unter ausschließlicher amerikanischer Verfügungsbefugnis ist diese Bedingung nicht erfüllt.

3. Art. 24 Abs. 1 und 2 ermöglichen jedoch die Übertragung von Hoheitsrechten auf ein "kollektives Sicherheitssystem" bzw. eine "zwischenstaatliche Einrichtung". Daß ein ausländischer Staat oder ein ausländisches Staatsoberhaupt unter keinen dieser beiden Begriffe fällt, ist so evident, daß es Schwierigkeiten bereitet, in der Literatur eine ausdrückliche Aussage in dieser Richtung zu finden,

vgl. jedoch Arndt-Reismann, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd 1, München 1952, S. 247,

und nunmehr: Walz, Deutsche Souveränität und amerikanische Verfügungsgewalt über nichtkonventionelle Waffen - ein juristischer *circulus vitiosus*?, in: ZRP 1984, S. 273 ff.

Dafür spricht nicht nur der eindeutige Wortlaut des Art. 24, sondern auch der in der Literatur entwickelte Grundsatz, nur solche zwischenstaatlichen Einrichtungen dürften Empfänger von Souveränitätsrechten sein, bei denen die Bundesrepublik als gleichberechtigtes Mitglied an der Entscheidungsfindung teilnimmt.

von Mangoldt-Klein, Art. 24 Anm. III 5 b; Tomuschat, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Art. 24 Rn 69: "Bei der Übertragung an eine zwischenstaatliche Einrichtung, zu deren Mitgliedern sie nicht zählt, würde die Bundesrepublik sich der Herrschaftsmacht der in jener zwischenstaatlichen Einrichtung zusammengeschlossenen Staaten ausliefern und damit wohl einen echten Souveränitätsverlust erleiden". Ähnliches Forsthoff in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd 2, S. 334.

Wie die Bundesregierung ausdrücklich hervorgehoben hat, bestehen im Rahmen der NATO ausschließlich Konsultationsverfahren, die die Entscheidungskompetenz der US-Regierung als solche rechtlich nicht beeinflussen,

vgl. BT-Drucksache 10/487 S. 8.

S. 8: "Im Rahmen der NATO bestehen bewährte und vereinbarte Konsultationsverfahren, die auch Freigabe und Einsatz von Nuklearwaffen zur Verteidigung der NATO betreffen. Diese Verfahren stellen die volle Berücksichtigung der Interessen aller Mitgliedstaaten, also auch der nichtnuklearen Bündnispartner sicher. Der Stimme der Bundesrepublik Deutschland kommt als Stationierungsland dabei besonderes Gewicht zu ...

Wie die anderen Nicht-Nuklearmächte sieht die Bundesrepublik Deutschland - insbesondere im Hinblick auf eine wirksame Abschreckung - keine Veranlassung, ein nationales Veto-Recht anzustreben".

Auch von seinem Sinn her kann Art. 24 Abs. 1 und 2 GG im vorliegenden Zusammenhang daher keine Anwendung finden.

Auch für eine Weiterentwicklung des Art. 24 im Sinne einer noch stärkeren "Öffnung" deutscher Staatlichkeit nach außen hin besteht im vorliegenden Zusammenhang keinerlei Veranlassung. Daran wäre allenfalls zu denken, wenn die Bundesrepublik nur die Wahl zwischen einer Stationierung unter ausschließlicher amerikanischer Verfügungsmacht und einem Verzicht auf die Stationierung gehabt hätte. Davon kann jedoch nicht die Rede sein. Bei den Vorarbeiten zum sogenannten NATO-Doppelbeschluß wurde von amerikanischer Seite vielmehr das Angebot gemacht, ein deutsches Veto-Recht über den Einsatz der Pershing II-Raketen vorzusehen.

So berichtete Lothar Rühl (Europa-Archiv 1980, 99 ff. mit Fn 4), erst im Spätherbst 1979 seit beschlossen worden, die modernen nuklearen Mittelstreckensysteme in Europa nur in den US-Streitkräften einzuführen. Noch Anfang November habe die mit der Ausarbeitung des Projekts beauftragte "Hochrangige Gruppe" (High Level Group) die Alternative zwischen "host country" und "user country"

jedem interessierten Partner freigestellt. Letzteres würde bedeuten, daß die Startgeräte, die Infrastrukturanlagen, die Instandhaltungs- und Betriebskosten für das gesamte System vom Dislozierungsland aufgebracht werden müßten; die Gefechtsköpfe mit den Flugkörpern bleiben US-Eigentum und unter US-Verwahrung; eine Zwei-Schlüssel-Kontrollgewalt würde bilateral organisiert. Die Bundesregierung erklärte als erster Partner, daß die Bundesrepublik kein "user country" für LRTNF-Systeme werden wolle. Dem schlossen sich dann alle übrigen Dislozierungsländer an.

Da Art. 24 Abs. 1 und 2 GG nicht eingreift, bleibt es bei dem allgemeinen Grundatz, daß die Preisgabe von Hoheitsrechten nur durch den Verfassungsgeber erfolgen kann.

Walz, Deutsche Souveränität und amerikanische Verfügungsgewalt über nichtkonventionelle Waffen - ein juristischer circulus vitiosus?, in: ZRP 1984, S. 273 ff.,

Maunz, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd 2, S. 593; Richard Thoma, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd 2, S. 163: "Denn insoweit als die Wahrnehmung eines Hoheitsrechts vom Grundgesetz bestimmen Organen des Bundes oder der Länder zugewiesen ist, könnte nur ein Eingreifen des pouvoir constituant (über Art. 79) diesen Kompetenzbesitz schmälern - wenn nicht eben der Art. 24 erleichternd zu Hilfe käme, der also keineswegs leerlaufend, sondern wirksam gestaltet ist".

Auch in anderen westlichen Staaten ist die Auffassung anerkannt.

Zur Rechtslage in Frankreich vgl. Jacqué, in: Rees (Hrsg.), Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, 1980, S. 71 ff.;

Zu Österreich vgl. Bothe, Streitkräfte internationaler Organisationen, Köln-Berlin 1968, S. 44 ff.; Strasser, Die UN und Österreich, 1967, S. 109. ff.

IV.

Die Beschwerdeführer sind in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG auch insoweit verletzt, als sie ihre Interessen nicht in ein staatliches Verfahren einbringen konnten; vielmehr wird ihnen bis heute sogar eine öffentliche Stellungnahme darüber vorenthalten, in welchen Gebieten die Pershing II-Raketen stationiert werden und welche Schutzvorkehrungen gegen Unfälle und sonstige Risiken vorgesehen sind.

1. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Grundrechtsschutz weitgehend auch durch die Gestaltung von Verfahren zu bewirken,

so BVerfGE 53, 30, 65 mwN aus der Rechtsprechung des Gerichts.

Dieser Grundsatz ist insbesondere im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG, aber auch im Zusammenhang mit dem Asylrecht nach Art. 16 Abs. 2 GG und mit dem in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Recht auf kommunale Selbstverwaltung herausgearbeitet worden.

In der Mülheim-Kärlich-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht betont, eine Verletzung des Art. 2 Abs. 2 GG komme dann in Betracht, wenn die (atomrechtliche) Genehmigungsbehörde solche Verfahrensvorschriften außer acht lasse, die der Staat in Erfüllung seiner Pflicht zum Schutz der in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter erlassen habe.

BVerfGE 53,30, 66.

Ob und in welchem Umfang der Staat verpflichtet sei, Regelungen nach Art der atomrechtlichen Verfahrensverordnung zu erlassen, blieb unentschieden, da zu Ausführungen in dieser Richtung kein Anlaß bestand.

BVerfGE 53, 30, 61.

Die Handhabung einmal bestehender Verfahrensvorschriften müsse jedenfalls den Anforderungen des Art. 2 Abs. 2 GG entsprechen. Im beigefügten interpretierenden Minderheitsvotum von Simon und Heußner (BVerfGE 53, 69, 76), auf das sich an anderer Stelle auch der Erste Senat als solcher bezog (BVerfGE 56, 216, 236), heißt es dazu:

"Für einen effektiven Grundrechtsschutz der potentiell Gefährdeten ist angesichts des Ausmaßes denkbarer Gefahren entscheidend, daß bereits das behördliche Verfahren geeignet ist, im konkreten Fall zu "richtigen" sicherheitsrelevanten Entscheidungen zu führen. Wahrscheinlich läßt sich nur über das Verfahrensrecht verhindern, daß der Bereich zwischen Recht und Technik zum juristischen Niemansland wird".

Der naheliegende Schluß, daß auch durch völliges Fehlen von Verfahrensvorschriften ein Grundrecht verletzt sein kann, wird in der Entscheidung vom 08.07.1982 gezogen, wo es heißt (BVerfGE 61, 82, 113):

"Zwar kann der Wesensgehalt eines Grundrechts, etwa des Art. 2 Abs. 2 ... betroffen sein, wenn jeglicher Störungsabwehranspruch, den die Rechtsordnung zum Schutze eines Grundrechts einräumt, materiellrechtlich beseitigt oder wenn verfahrensrechtlich verwehrt wird, ihn wirkungsvoll geltend zu machen, mag er oder das Grundrecht, zu dessen Schutz er gewährt ist, auch - unbewehrt in bezug auf ein bestimmtes Vorhaben - materiellrechtlich bestehen bleiben".

Jede andere Entscheidung hätte überdies die schwer erträgliche Folge, daß der Wirkungsbereich von Grundrechten letztlich von einer Entscheidung des Gesetz- oder gar des Ordnungsgebers abhängen würde: Seine Untätigkeit kann aber die aus Art. 2 Abs. 2 folgenden normativen Anforderungen nicht verkürzen.

Im Zusammenhang mit dem Grundrecht aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls eine Aussage in der Richtung getroffen, Grundrechte müßten auch mit Hilfe von Verfahren wirksam gemacht werden. So heißt es dort (BVerfGE 56, 216, 236):

"Indes bedürfen Grundrechte allgemein, sollen sie ihre Funktion in der sozialen Wirklichkeit erfüllen, geeigneter Organisationsformen und Verfahrensregelungen sowie einer grundrechtskonformen Anwendung des Verfahrensrechts, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist".

Dabei ist allerdings zu beachten, daß nicht etwa konkrete Einzelvorschriften zum Verfahren aus den Grundrechten deduziert werden können. Der Zweite Senat hat dazu ausgeführt (BVerfGE 60, 253, 295):

"Dem Gesetzgeber kommt dabei in bezug auf Organisation und Verfahren eine weite Gestaltungsfreiheit zu. Aus den materiellen Grundrechten lassen sich hierfür nur elementare, rechtsstaatlich unverzichtbare Verfahrensanforderungen ableiten. In diesem Sinne indes müssen sich jedenfalls verfahrensrechtliche Regelungen, die im Ergebnis zu einer Versagung der Anerkennung trotz politischer Verfolgung führen können, auch an Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG messen lassen".

Besonders deutlich sind die verfahrensrechtlichen Konsequenzen des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vom Zweiten Senat akzentuiert worden. Eine Gemeinde müsse zunächst angehört werden, bevor ihr einschneidende Beschränkungen in ihrer Planungshoheit auferlegt würden (BVerfGE 56, 298, 320). Auch das Bundesstaatsprinzip stehe nicht entgegen, da insoweit eine mittelbare Anhörung der Gemeinden durch das Land praktiziert werden könne. Im einzelnen heißt es dazu (BVerfGE 56, 298, 320):

"Allerdings schließt das Bundesstaatsprinzip unmittelbare Verhandlungen des Bundes mit einzelnen Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren unter Umgehung des betroffenen Landes aus ... Dies darf jedoch nicht dazu führen, daß dem Bund gestattet wird, einzelnen Gemeinden einschneidende Beschränkungen ihrer Planungshoheit aufzuerlegen, ohne sie vorher anzuhören. Denn dies wäre ein Verfahren, das sowohl den Ländern als auch dem Bund durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG untersagt ist ... (Hervorhebung von mir - W. D.)

Die Rechtsordnung hält für derartige Fälle von Rechtsetzungsakten des Bundes, die in die Planungshoheit einzelner Gemeinden unter Auferlegung von Sonderopfern eingreifen, die Möglichkeit einer mittelbaren Anhörung dieser Gemeinden durch das Land bereit, das selbst unter Einbeziehung dieser Anhörung zu dem Rechtsetzungsvorhaben Stellung nimmt. Dies ist z.B. für den Fall der Erklärung eines Gebietes zum militärischen Schutzbereich ... ausdrücklich geregelt (§ 1 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. §§ 2, 9 des Schutzbereichsgesetzes; ...).

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet dazu, dieses Verfahren, das das Bundesstaatsprinzip nicht beeinträchtigt, auch bei der Erklärung eines Gebietes zum Lärmschutzbereich anzuwenden (Hervorhebung von mir - W. D.), zumal mit dieser "Gebietserklärung" noch einschneidendere Folgen für die betroffenen Gemeinden verbunden sein können. Die von einem Einzeleingriff des Bundesgesetzgebers in ihrer Planungshoheit betroffenen Gemeinden müssen in Wahrung ihrer von der Bundesverfassung bestimmten Rechtsstellung Gelegenheit erhalten, sich vor diesem Eingriff im Rechtssetzungsverfahren zumindest mittelbar zu äußern. Das Land hat deshalb die Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden einzuholen und in das Bundesgesetzgebungsverfahren einzubringen".

Aus diesen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts läßt sich somit die Konsequenz ziehen, daß das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG dann nicht beachtet ist, wenn überhaupt kein Verfahren zur Verfügung steht, in dem die in ihrem Grundrecht po-

tentiell betroffenen Bürger ihre Interessen zum Ausdruck bringen können.

2. Wendet man diesen Grundsatz auf den vorliegenden Fall an, so ist Art. 2 Abs. 2 GG verletzt. Die Beschwerdeführer sind ausnahmslos am Stationierungsort wohnhaft, so daß ihr Leben oder ihre Gesundheit bei einem Unfall aufs schwerste gefährdet wären. Sie befinden sich insoweit in keiner anderen Situation als Personen, die wenige km von einem Kernkraftwerk entfernt wohnen, das kurz vor der Inbetriebnahme steht, bzw. bereits in Betrieb genommen ist.

Daß mit der Stationierung der Pershing II-Raketen noch zusätzliche Risiken wegen fehlender Sicherheitsvorkehrungen bestehen, kann nichts daran ändern, daß die Beschwerdeführer in besonderer Weise betroffen sind.

Ein abweichendes Ergebnis käme nur dann in Frage, wenn im militärischen Bereich andere Grundsätze gelten würden. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Zum einen war der "Primat des Politischen", die Bindung der militärischen Gewalt an alle Verfahrensgrundsätze eines der tragenden Prinzipien der in den 50er Jahren geschaffenen Wehrverfassung. Er kam nicht zuletzt in der Neufassung des Art. 1 Abs. 3 GG zum Ausdruck, dessen Bezugnahme auf die "vollziehende Gewalt" bewußt im Hinblick auf den Verteidigungssektor erfolgte. Zum zweiten erhält die Verfassung ausdrückliche Vorschriften, die die zusätzlichen Grundrechtseingriffe regeln, die mit Rücksicht auf den Verteidigungsauftrag der Bundeswehr zulässig sind. Nach Art. 17 a GG kann danach bei Angehörigen der Streitkräfte das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz GG), das Grundrecht der Versammlungsfrei-

heit (Art. 8 Abs. 1 GG) und die gemeinschaftliche Ausübung des Petitionsrechts (Art. 17 GG) durch Gesetz beschränkt werden. Andere Personen unterliegen insoweit einem besonderen "Pflichtenstatus", als sie gegebenenfalls auf der Grundlage von Art. 12 a Abs. 1 GG zum Wehrdienst herangezogen werden und als ihre Grundrechte auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) und auf Unverletztheit der Wohnung (Art. 13 GG) eingeschränkt werden können. Dieses dem Staat zur Verfügung stehende "Zusatzinstrumentarium" hat abschließenden Charakter; in andere Grundrechte kann daher nur unter den auch im zivilen Bereich geltenden Voraussetzungen eingegriffen werden.

Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, München 1958 ff., Art. 17 a Rn 17.

Dies gilt auch für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG; nur insoweit es im Interesse des Verteidigungszweckes zwingend geboten ist, kann daher vom einzelnen Soldaten auch der Einsatz seines Lebens gefordert werden.

Daß insoweit keine Besonderheiten bestehen, wird schließlich an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Militärflugplatz Memmingen deutlich, die bereits im Zusammenhang mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG erwähnt wurde (BVerfGE 56, 298 ff.). Dort wurde die Erklärung zum Lärmschutzbereich aus zwei Gründen aufgehoben:

Zum einen hatte es der Ordnungsgeber versäumt, eine Abwägung zwischen den militärischen Notwendigkeiten und der Planungshoheit der Gemeinde vorzunehmen, die wesentlicher Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist.

Zum zweiten stützte sich das Bundesverfassungsgericht darauf, das Verfahren sei auch als solches mangelhaft gewesen, da die Gemeinden vor Erlaß der Verordnung nicht bzw. nicht ausreichend angehört worden waren.

Auch die Erfordernisse militärischer Geheimhaltung stehen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes einer Anhörung nicht grundsätzlich entgegen. Insofern wird lediglich eine inhaltliche Begrenzung der Informationspflicht angenommen. Im einzelnen heißt es dazu (BVerfGE 56, 298, 321):

"Doch setzt eine ordnungsgemäße Anhörung der Gemeinden voraus, daß diese vom Umfang des Lärm- schutzbereiches und - soweit mit den Erfordernissen der militärischen Geheimhaltung vereinbar - von den wesentlichen der Berechnung zugrunde- liegenden Prognosen des Flugbetriebes und Flug- platzausbaus so rechtzeitig Kenntnis erhalten, daß sie ihre Bauleit- und Entwicklungsvorhaben sowie ihre etwaigen Einwendungen gegen die Prog- nosen als amtliche Stellungnahmen der Gemeinde vortragen können".

Wie weit die Erfordernisse der militärischen Geheimhaltung im einzelnen reichen, bedarf im vorliegenden Fall keiner Ent- scheidung. Angesichts der sehr umfangreichen sicherheitspoli- tischen Diskussion und angesichts der sehr weitreichenden Mög- lichkeiten beider Blöcke, mit Hilfe von Satelliten Vorgänge im jeweils anderen Machtbereich zu beobachten und aufzuklären,

s. die Angaben bei Lutz, Weltkrieg wider Willen? Reinbek 1981, S. 55 f., wonach aus einer Höhe von 150 km noch 10 cm große Objekte auf dem Boden erkennbar sein sollen,

erscheint es ausgeschlossen, sämtliche auf die Pershing- Raketen bezogene Angaben einschließlich der Stationierungsge- biete als "geheim" einzustufen und damit auf jedes Anhörungs- verfahren zu verzichten.

Das Ergebnis ist eindeutig: Auch im militärischen Bereich sind die Grundrechte einschließlich der sich aus ihnen ergebenden Verfahrensformen zu beachten. Das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Landesverteidigung stellt keine Bestimmung dar, die allen anderen verfassungsrechtlichen Geboten einschließlich der Grundrechte und des Rechtsstaatsprinzips vorgehen würde. Dies schließt natürlich nicht aus, daß den militärischen Notwendigkeiten im Rahmen von Interessenabwägungen ein außerordentlich hoher Stellenwert zukommt; um eine absolut vorangige Größe handelt es sich jedoch nicht. Dies wird an der Aussage des Gerichtes besonders deutlich, wonach vor der Entscheidung über die Lärmschutzbereiche auch Änderungen der Flugrouten oder eine Verlegung bzw. Verlängerung der Startbahn als Möglichkeit einbezogen werden müsse. Im einzelnen wird dazu gesagt (BVerfGE 56, 298, 323):

"Die gebotene nachvollziehbare Abwägung, ob der Lärmschutzbereich ohne Beeinträchtigung der verteidigungspolitischen Belange durch geeignete Veränderungen der Planungsmaßnahmen (z.B. Änderungen der Flugrouten oder Verlegung bzw. Verlängerung der Startbahn) in einer für die Entwicklung der Beschwerdeführerinnen günstigeren Weise korrigiert werden könnte, ist dem Ordnungsverfahren ebenfalls nicht zu entnehmen".

Anhaltspunkte dafür, daß das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit insoweit einen geringeren Stellenwert als die kommunale Planungshoheit beanspruchen könnte, sind nicht ersichtlich. In beiden Fällen geht die (unbestrittene) Gestaltungsbefugnis des Gesetz- oder Verordnungsgebers nicht so weit, daß jede Einschaltung der Betroffenen in das Verfahren ausgeschlossen werden könnte.

Die Erstreckung grundrechtlich geforderter Verfahrensformen auf den militärischen Bereich steht zwar in einem gewissen

Gegensatz zu dem bisher in diesem Teil der Exekutive praktizierten; dies ist jedoch nur eine Folge veränderter Vorstellungen über die reale Reichweite der Grundrechte. Daß organisatorische und verfahrensmäßige Voraussetzungen von Grundrechten,

dazu insbesondere Hesse, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 1978, 427 ff.; Goerlich, Grundrechte als Verfahrensgarantien. Ein Beitrag zum Verständnis des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981, S. 217 ff., 343 ff,

heute vermehrt in ihren Schutzbereich einbezogen werden (müssen), hängt u.a. damit zusammen, daß die Zahl der durch einzelne Entscheidungen Betroffenen immer größer wird. Die wachsende "Vergesellschaftung des Arbeitsprozesses", die sich immer weiter entwickelnde Arbeitsteiligkeit hat dazu geführt, daß Entscheidungen der Verwaltung wie auch die Grundrechtsausübung einzelner Rechtssubjekte verstärkt die grundrechtlich geschützte Sphäre Außenstehender treffen. Markantestes Beispiel hierfür sind die Kernkraftwerke, die nicht zufällig einer der Prüfsteine für die neue Grundrechtskonzeption wurden; evident ist diese "Drittbetreffenheit" etwa auch bei Flugplätzen oder bei jenen Anlagen, die ihrer schädlichen Abgase wegen unter das Bundesimmissionsschutzgesetz fallen. Es liegt in der Natur der Dinge, daß sich aufgrund dieser Entwicklung auch im Verteidigungssektor Veränderungen ergeben müssen.

V.

Zusammenfassend läßt sich festhalten:

Die Zustimmung der Bundesregierung zur Stationierung von Pershing II-Raketen ist schon deshalb verfassungswidrig, weil Entscheidun-

gen dieser Tragweite nicht allein von der Regierung getroffen werden können. Von inhaltlichen Bedenken abgesehen, ist jedenfalls ein Gesetz erforderlich, das die geschaffenen Risiken begrenzt. Solange die Verfügungsmacht über die Nuklearraketen bei einem ausländischen Staat liegt, wäre wegen der damit verbundenen Preisgabe von Hoheitsrechten eine Verfassungsänderung notwendig, da Art. 24 GG derartige Fälle nicht erfaßt. Außerdem müßte den von den geschaffenen Risiken in besonderer Weise Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, bevor vollendete Tatsachen geschaffen sind.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Zweiter Senat

- Der Vorsitzende -

Telefon
0721-1491

Datum 20. März 1985

Durchwahl 149 242

2 BvR 1470/84

(Bei Antwort bitte angeben)

Bundesverfassungsgericht - Postfach 1771 - 7500 Karlsruhe 1

Herrn
Prof. Dr. Wolfgang Däubler
Universität Bremen,
Fachbereich 6

2800 Bremen 33

Betr.: Verfassungsbeschwerde des Herrn Rainer Aichele, Oderstraße 77,
Schwäbisch Gmünd und fünf weiterer Beschwerdeführer

- gegen
- a) die Zustimmung der Bundesregierung zur Stationierung von Nuklearraketen der Bauart Pershing II
 - b) das Unterlassen der Bundesregierung, durch Anhörung oder andere geeignete Verfahren sicherzustellen, daß die Beschwerdeführer ihre grundrechtlich geschützten Interessen geltend machen konnten
 - c) das Unterlassen des Deutschen Bundestages, in Gesetzesform Regelungen über die Stationierung von Nuklearraketen der Bauart Pershing II auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu erlassen

Sehr geehrter Herr Professor!

Die Verfassungsbeschwerde habe ich dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung und allen Landesregierungen zugeleitet und Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 1. September 1985 gegeben.

Hier eingehende Stellungnahmen werden Ihnen zugeleitet werden.

Hochachtungsvoll
Zeidler
Präsident

Beglaubigt

(Horn)
Regierungsamtmann

