

# Der Staat muß sich schützend vor das Leben stellen

## Der DGB Rheinland-Pfalz will mit einer Verfassungsklage die Lagerung von US-Giftgasen auf dem Gebiet der Bundesrepublik unterbinden

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) will vom Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe feststellen lassen, ob die Bundesrepublik tatsächlich ein souveränes Land ist oder nach wie vor eine Besatzungsmacht hat, die das Grundgesetz dieser Bundesrepublik völlig mißachtet kann. Grund für eine Verfassungsklage ist dieses Ziel ist die anhaltende Lagerung von US-Giftgasen vor allem in der Westpfalz, die nach Ansicht der Bundesregierung hingenommen werden muß. Die Verfassungsklage wurde vom DGB-Landesvorstand Rheinland-Pfalz einstimmig beschlossen und wird vom DGB-Bundesvorstand unterstützt. Neue Aktualität bekam das Thema, als sich im Mai dieses Jahres der US-Senat mit knapper Mehrheit erstmals seit 13 Jahren dafür aussprach, daß wieder neues binäres Kampfgas produziert werden darf. Eine Woche später, auf dem 12. DGB-Kongreß in Berlin, verlangten die Delegierten einstimmig von der Bundesregierung, auf ihren „Vertragspartner USA“ einzuzwängen, die chemischen Angriffswaffen vom deutschen Boden abzuziehen oder zu vernichten“. In dem Beschluß hieß es: „Es ist der Ausdruck einer seltsamen Moral, daß die Bundesregierung die schreckliche Angriffswaffe Giftgas ihrerseits verarbeitet und deshalb nicht produziert, aber gestattet, daß auf bundesdeutschem Boden amerikanisches Giftgas gelagert wird. Die FR veröffentlicht mit leichten Kürzungen die Klageschrift, die die Rechtswissenschaftler Wolfgang Dübler aus Bremen und Michael Bothe aus Hannover verfaßten, und den Antrag an das Bundesverfassungsgericht.“



Zwischen Gräbern und Kreuzen wartete ein schutzbergter US-Soldat im Giftschutzanzug nach einem Angriff mit chemischen Waffen während des NATO-Märsches Certain Exposure (Sicheres Gefecht) auf einem oberirdischen Friedhof auf die Entgiftung seiner Panzerlinie. Laut Manöverplan war die Panzertruppe von den aus dem Osten ins Gunggebiet eingedrungenen feindlichen Truppen mit völkerrechtlich verbotenen chemischen Waffen angegriffen worden. Soldaten, Material und Panzer mußten mühsam dekontaminiert angiligt werden. (DGB-DaDa)

1. Die Armee der Vereinigten Staaten lagert — wie allgemein bekannt ist — chemische Kampfstoffe in der Bundesrepublik. Diese befinden sich unter amerikanischer Verfügungsgewalt; die Bundesrepublik hat bei ihrem Beitritt zur Westeuropäischen Union ausdrücklich auf die Herstellung von C-Waffen verzichtet und besitzt solche auch nicht.

2. Die Orte, wo die chemischen Kampfstoffe gelagert werden, sind der Bundesregierung bekannt. Auch auf parlamentarische Anfragen hin lehnt sie es jedoch ab, diese Orte namhaft zu machen, da dem „strengen Geheimhaltungsbestimmungen“ entgegensteht.

So der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung Dr. Penner in der Fragestunde des Deutschen Bundestages (Deutscher Bundestag — 9. Wahlperiode — 36. Sitzung, 13. Mai 1981, Protokoll S. 1846).

Behauptungen privater oder öffentlicher Stellen über Lagerungsorte werden daher weder bestätigt noch dementiert.

Der absoluten militärischen Geheimhaltung unterliegen demnach auch die Menge der chemischen Kampfstoffe, die Art und Weise ihrer Lagerung, der Gefährdung und weitere ihrer Lagerung sowie durchgeführte Transport zwischen verschiedenen Depots sowie die praktizierten Sicherheitsvorkehrungen.

Die Haltung der Bundesregierung wie der Landesregierung von Rheinland-Pfalz steht im Einklang mit der Haltung der Vereinigten Staaten geltenden Geheimhaltungsbestimmungen. Diese finden sich in der sogenannten Army Regulation Nr. 380/86, die den Titel „Secret Classification of Chemical Warfare and Biological Research Data“ trägt und die vom „Headquarter of Department of the Army“ am 2. Mai 1976 in Washington herausgegeben wurde. Dort wird hinsichtlich aller auf C-Waffen bezogenen Angaben zwischen „Secret“ (geheim), „Confidential“ (vertraulich, nur für den Dienstgebrauch) und „Unclassified“ (frei zugänglich) unterschieden. Auf S. 5 heißt es unter II: „Movement info or out of and storage in areas not under US-jurisdiction, in terms of identity or quantity or specific location secret“ („Transport und Lagerung in Gebieten, die nicht der US-Rechtsprechung unterliegen, in bezug auf Existenz, Menge oder Art und Weise der Lagerung geheim“).

In einer Fußnote zu dieser Bestimmung heißt es: „The sole fact that the US maintains stocks of lethal chemicals in Germany is unclassified. Classification attaches to specific location.“ („Die Tatsache als solche, daß die Vereinigten Staaten Vorräte an tödlichen chemischen Kampfstoffen in Deutschland lagern, unterliegt nicht der Geheimhaltung, wohl aber die Art und Weise ihrer Lagerung.“)

Diese Regelung steht in deutlichem Gegensatz zur Behandlung von C-Waffen-Vorräten, die sich in dem USA selbst befinden. Im Anschluß an die genannte Bestimmung heißt es nämlich unter III: „Identity of storage sites on US territory unclassified“ („Lagerstätten als solche auf USA-Territorium frei zugänglich“).

Unter IV wird insofern eine Einschränkung gemacht, als die Menge der an einem bestimmten Ort gelagerten Stoffe „vertraulich“, die an mehreren Orten gelagerte Menge „geheim“, ist. Der Transport zwischen verschiedenen

Orten unterliegt andererseits nicht der Geheimhaltung. Nach einem auf bestimmte Lagerstätten bezogenen Gesetz (Public Law 96-418) ist jeder Transport 30 Tage vorher gegenüber dem Kongreß anzukündigen. Ein wie hohes Maß an Publizität in diesem Bereich praktiziert wird, zeigt ein veröffentlichter Bericht des US-Rechnungshofes (Comptroller General of the US) B-166842, vom 2. September 1979 an den Kongreßabgeordneten Les Asbin, in dem 24 Fälle von C-Waffen-Transport innerhalb der USA während des Jahres 1974 im einzelnen aufgeführt sind. So wird etwa berichtet, daß am 1.10. 1974 1,35 Liter Sarin aus dem Lexington Blue Grass Army Depot in Kentucky nach Edgewood Arsenal im Staate Maryland transportiert wurden. Die Öffentlichkeit dieser Vorgänge ermöglicht einen Katastrophenschutz unter Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung.

4. Die Geheimhaltung der deutschen Lagerstätten und aller weiteren Tatsachen hat nicht verhindert, daß in wissenschaftlichen Untersuchungen wie auch in der Publizistik immer wieder bestimmte Stationierungsorte genannt werden. Das 1982 erschienene Jahrbuch des Stockholmer Internationalen Friedensforschungsinstituts (SIPRI) nennt denselben Standort (SIPRI) nennt denselben Standort als einziges C-Waffen-Depot in der Bundesrepublik.

Perry Robinson, in: SIPRI-Jahrbuch 1982, S. 378, Tab. 10.4. „Dort sind etwa zwei bis fünf Prozent der gesamten amerikanischen Giftgasvorräte gelagert; es handelt sich um die tödlich wirkenden Nervengase GB (Sarin) und VX, die wahrscheinlich sämtliche in Granaten abgefüllt seien. Die Munition habe ein Gesamtgewicht von 10 000 Tonnen, was erfahrungsgemäß etwa 1000 Tonnen Giftgas entspricht. Eine neuere deutsche Untersuchung spricht davon, allein in Hanjue 6000 Tonnen Giftgas gelagert.“

Peter Koch, Wahnsinn Rüstung, Hamburg 1981, S. 241. „Als Lagerstätten werden weiter Maßweiler, Vornheim und Mannheim genannt.“

Vgl. etwa die Beiträge von Brauch und Schwepf in der von DGB-Landesbezirk Rheinland-Pfalz herausgegebenen Broschüre: „Kein Giftgas in Rheinland-Pfalz“, Mainz 1981.

In der Österreichischen Militärzeitschrift wird die Menge des in der Bundesrepublik stationierten amerikanischen Giftgases auf 2000 bis 4000 Tonnen geschätzt und bestätigt, daß es sich ausschließlich um GB (Sarin) und VX handelt.

Rudolf Hecht, Chemische Kriegsführung, Österreichische Militär-Zeitschrift 1981, S. 301.

Auch in Fernsehsendungen und in der Tagespresse wurden die erwähnten Orte häufig genannt.

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. Bundestag und Bundes-

regierung haben es unterlassen, die zum Schutz dieses Grundrechtes notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Im einzelnen ist dieses unten unter C. dargestellt.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann nur derjenige Verfassungsbeschwerde erheben, der selbst in einem Grundrecht unmittelbar und gegenwärtig beeinträchtigt ist. Im vorliegenden Fall könnte die „unmittelbare“ Betroffenheit zweifelhaft sein.

Stellt man zunächst ausschließlich auf die mit der Lagerung in Friedenszeiten verbundenen Risiken für Leben und Gesundheit ab, so unterliegt die Betroffenheit der Beschwerdeführer jedenfalls dann keinem Bedenken, wenn die Behauptung zahlreicher Autoren zutrifft, daß in der Westpfalz Giftgas gelagert ist. Angesichts der Folgen, die ein Unfall oder ein Sabotageakt haben kann, ist es in hohem Maße wahrscheinlich, daß auch Leben und Gesundheit der Beschwerdeführer betroffen wären.

Insofern kann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Vernehmung von Kernkraftwerken verwiesen werden. Wie im Falle von Atomkraftwerken bereits die Beseitigung des Schutzbereiches des Grundrechts auf Leben und Gesundheit behauptet, da hier schon die Verordnungen in dieser Lagerung zu sehen; sie liegt nicht erst dann vor, wenn tatsächlich eine Gesundheitsverletzung eintritt.

Vgl. BVerfGE 53, 30 (49, 91)

Eine Beeinträchtigung des Grundrechts aus Art. 3 Absatz 2 besteht nicht nur in dem Risiko der Lagerung, sondern auch in dem Risiko des Einsatzes dieser Waffen. Daß sie gerade in der Nähe von Orten, wo sie gelagert sind, eingesetzt werden, ist eine reale Gefahr, wenn sich die Kriegsführenden über-

haupt zu einem solchen Einsatz entschließen. Die Verwendung dieser Waffen ist offenbar Gegenstand konkreter militärischer Planungen.

2. Die unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer ist auch dann gegeben, wenn man mit der Bundesregierung und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz die Frage der Lagerungsorte als „offen“ betrachtet. Würde man in einem solchen Fall von den Beschwerdeführern verlangen, die Stationierungsorte im einzelnen zu belegen, so würde dies einer Rechtsverweigerung gleichkommen: Da der militärischen Geheimhaltung — wie oben dargelegt — in vollem Umfang Rechnung getragen würde, hätte sie auch für den Fall, daß

tatsächlich in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft C-Waffen gelagert sind, keinerlei Möglichkeiten gerichtlicher Überprüfung. Daß dies nicht bingenommen werden kann, ist von Bundesverfassungsgericht anlässlich der Überprüfung des Gesetzes zu Art. 10 GG festgestellt worden. Auch dort war es den Beschwerdeführern mit Rücksicht auf die Geheimhaltung von Abwehrmaßnahmen nicht möglich, eine unmittelbare eigene Betroffenheit darzutun. Anders als hier konnten sie sich sogar nicht einmal auf eine verbreitete Einschätzung in der Öffentlichkeit 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 50, 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 jedoch verwehrt, weil sie von dem Eingriff in ihre Rechte nichts erfahren. In solchen Fällen muß von 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.“

In gleicher Weise darf auch im vorliegenden Fall die Geheimhaltung der Lagerungsorte den Rechtsschutz nicht unmöglich machen.

3. Bezieht man nicht nur das „Lagerungsrisiko in Friedenszeiten“, sondern

auch das „Transportrisiko“ und das „Einsatzrisiko“ in militärischen Auseinandersetzungen ein, so ist der Kreis der unmittelbar Betroffenen sehr viel weiter zu ziehen. Da anders als in den USA Transportvorgänge nicht bekannt sind, sind weite Teile der Bevölkerung in der gesamten Bundesrepublik potentiell gefährdet. Erst recht gilt dies für den Fall des militärischen Einsatzes. Näherer Ausführungen hierzu bedarf es jedoch nicht, da bereits die Nähe zu potentiellen Lagerstätten ausreicht.

II. Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die Bundesregierung und die Landesregierung unterlassen haben, die nach Art. 2 Abs. 2 GG gebotenen Schutzmaßnahmen zu treffen.

1. Auch ein Unterlassen kann den Bürger in seinen Grundrechten beeinträchtigen.

Eine Besonderheit der Verfassungsbeschwerde gegen Unterlassen besteht darin, daß das gerügte Nicht-Handeln ein Dauerzustand ist, ein Zeitpunkt, an dem die Frist zur Einlegung der Verfassungsbeschwerde gemäß Par. 93 Abs. 2 BVerfGG zu laufen beginnt, also nicht erschüttert ist.

2. Auch Unterlassungen des Gesetzgebers können mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden, da andernfalls der Grundrechtsschutz nicht sichergestellt wäre.

3. Die Beschwerdeführer sind aber auch dadurch in ihren Rechten betroffen, daß die Bundesregierung es — wie zu zeigen sein wird: Unter Verstoß gegen ihre verfassungsrechtlichen Pflichten — unterlassen hat, auf einen Abzug der eingelagerten Waffen zu drängen oder jedenfalls für angemessene Sicherheitsvorkehrungen zu sorgen. Auch diese Duldung des Risikos ist ein verfassungswidriger Dauerzustand, auch hier fehlt es an einem Akt, der den Lauf der Frist des Paragraph 93 Abs. 2 BVerfGG in Gang setzen könnte.

4. Soweit die Bundesregierung die Einlegung bestimmter Waffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik zugestimmt haben sollte, sind die Beschwerdeführer auch durch diese Zustimmung in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG verletzt. Auch in der Bundesrepublik stimmt haben sollte, sind die Beschwerdeführer auch durch diese Zustimmung in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG verletzt. Auch in der Bundesrepublik stimmt haben sollte, sind die Beschwerdeführer auch durch diese Zustimmung in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG verletzt.

Einzelne Zustimmungskakte sind von der Bundesregierung nie öffentlich benannt worden. Niemand außer einem engen Kreis von Personen, den zu den geheimen Abmachungen zwischen den Regierungen der USA und der Bundesrepublik Zugang haben, kann sie überhaupt kennen. Paragraph 93 BVerfGG setzt ersichtlich voraus, daß der Beschwerdeführer sich innerhalb der dort vorgesehenen Fristen über die Einlegung der Verfassungsbeschwerde schlüssig werden muß, wenn er den ihm beschulderten Akt kennt oder jedenfalls kennen muß.

Mauz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Ullsmer, Bundesverfassungsgesetz, Rdn. 39 zu Paragraph 93 BVerfGG. Geheim gehaltenen Akte erfüllen diese Voraussetzung nicht. Sie können ihrer Natur nach den Lauf der Fristen des Paragraph 93 BVerfGG nicht in Gang setzen. Hier ist wiederum die Notwendigkeit des effektiven Rechtsschutzes zu berücksichtigen, die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Gesetz nach Art. 10 GG zugrunde liegt.

Siehe oben B12.

Ein effektiver Rechtsschutz wäre nicht gewährleistet, wollte man einem Beschwerdeführer zuzumuten, in der Monatsfrist des Paragraphen 93 Abs. 1 BVerfGG oder auch nur der Jahresfrist des Abs. 2 Verfassungsbeschwerde gegen einen Akt zu erheben, der vor ihm geheimgehalten wird und auf dessen Existenz er nur auf Grund verschiedener Indizien im Laufe der Zeit schließen kann.

III. Es folgen Ausführungen zum Fehlen eines anderweitigen Rechtsschutzes — d. h. B13.

2. Eine solche Durchsetzung des von den Beschwerdeführern erstrebten Urteils ist nicht aus Rechtsgründen unmöglich. Ein Begehren der Bundesregierung auf C-Waffen aus der Bundesrepublik stößt nicht auf völkerrechtliche

(Fortsetzung auf Seite 15) D/R/S

### Grundgesetz Art. 2

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.



# Der Staat muß sich schützend vor das Leben stellen

(Fortsetzung von Seite 14)

Hindernisse. Wie oben unter A II 5 dargestellt, vertritt die Bundesregierung selbst den Standpunkt, daß die Stationierung von C-Waffen in der Bundesrepublik von ihrer Zustimmung abhängig ist. Diese Auffassung ist völlig zutreffend.

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 Mitgliedsstaates und sind daher grundsätzlich 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. Auflage, Frankfurt/Main 1980, S. 277; Bd. 2, München 1976, Art. 65 a Rn 25; Hesse, Grundsätze des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage, Heidelberg/Karlsruhe 1980, Paragraph 23 IV 3 (S. 258); Menzel Europa-Archiv 1963, 603; Siern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, München 1980, S. 142; Tomuschat, Bonner Kommentar, Zweitebearbeitung, Art. 24 Rn 113.

Zum zweiten wird dies durch die Vorschrift des Art. 11 Satz 3 NATO-Vertrag zumindest nahegelegt, die auch die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des NATO-Bündnisses nur in Übereinstimmung mit den nationalen Verfassungsordnungen. 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 Rechtsbruchs gemacht worden wäre.

Auch die übrigen, die Bundesrepublik bindenden Verträge führen zu keinem abweichenden Ergebnis. Zunächst ist zweifelhaft, ob es überhaupt dem Willen der Beteiligten entspricht, bei Maßnahmen im Rahmen des NATO-Bündnisses auf die bei Aufhebung des Bestandsstatus 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 1953, BGBl. II, S. 301, 303 und der Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1955 II, S. 253) zurückzugreifen. Selbst wenn man dies einmal unterstellt, besteht die Entscheidungsgewalt der Bundesregierung ungeschmälert.

In Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des Generalvertrags hat sich die Bundesrepublik damit einverstanden erklärt, daß vom NATO- und WEU-Bertritt 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 gemäß Abs. 1 dieses Artikels in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte darf mit Zustimmung der Regierung der Bundesrepublik jeder Zeit 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 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 von Vorrechten und Befehlen 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 Verteidigungsbeitrags, 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 effizienterer Weise bestimmte Aktionen durchführen kann. So mag etwa die Einführung eines neuen Panzers die militärische Schlagkraft sehr viel stärker erhöhen als eine Vergrößerung der Truppenstärke. Von daher rechtfertigt es sich, die Einführung neuer Waffensysteme einer Veränderung der Effektivstärke gleichzusetzen, die zustimmungsbedürftig ist. Daß die einmal gegebene Zustimmung nicht

rücknehmbar wäre, ergibt sich nicht aus den genannten Verträgen.

Bei ihrer Auslegung ist zu berücksichtigen, daß sie im Hinblick auf einen deutschen Verteidigungsbeitrag geschlossen wurden, daß sie damit Bestandteil eines Gesamtregelungswerkes sind, nämlich des Nordatlantischen Bündnisses. Dieses Bündnis beruht aber auf dem Prinzip der jederzeitigen Freiwilligkeit. Dies wird u. a. deutlich in Art. 3 des NATO-Vertrages, der selbst für den Eintritt des Bündnisfalles es jeder Partei überläßt, die Maßnahmen zu treffen, die sie für erforderlich erachtet. Die Verpflichtung des NATO-Vertrages in bezug auf Rüstung ist eine allgemeine Zusammenarbeitspflicht. Auch die Praxis des NATO-Systems

hält die Bündnispartner nicht an einmal gegebenen Zustimmungen fest, wie die Rücknahmen 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. Jede andere Lösung würde überdies zu einer außerordentlich weitreichenden Einschränkung der Souveränität führen, die ihres exzeptionellen Charakters wegen nicht gewollt war.

Soweit C-Waffen nach 1955 in die Bundesrepublik verbracht wurden, kann daher ohne Verstoß gegen den General- und den Aufenthaltsvertrag ihre Entfernung verlangt werden.

Was „Altbestände“ aus der Zeit vor dem 6. Mai 1953 betrifft, so ist die Situation insofern anders, als im Aufenthaltsvertrag eine generelle Festschreibung erfolgt ist. Auch dies ist freilich im Ergebnis ohne Bedeutung: Das auf ihn bezogene Zustimmungsgesetz muß verfassungskonform in der Weise interpretiert werden, daß nur solche Stationierungsmaßnahmen gedeckt sind, die nicht im Widerspruch zu Grundrechten und anderen Bestimmungen des Grundgesetzes stehen. Insoweit könnte theoretisch der Fall eintreten, daß innerstaatliches Recht und völkerrechtliche Verpflichtung nicht voll zur Deckung zu bringen sind. Abgesehen davon, daß dies eine entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht hindern

könnte, ist der Eintritt eines solchen Falles denkbar unwahrscheinlich, da die Bündnispartner sich bislang immer in den Strukturen des NATO-Vertrages bewegt haben, solange sie ihre Truppen der NATO assigniert hatten.

Schließlich sei darauf hingewiesen, daß die USA-Regierung ihre C-Waffen-Bestände aus Okinawa abgezogen, nachdem es dort zu einem Unfall gekommen war: Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, daß ein entsprechendes Verlangen der deutschen Regierung anders als das der japanischen behandelt würde.

C. Begründetheit

I.

Obwohl die chemischen Waffen in der Bundesrepublik sich in der Verfügungs-

gewalt der Streitkräfte der Vereinigten Staaten befinden, haben die Antragsgegner durch ihre Untätigkeit, d. h. durch das Unterlassen gebotener und möglicher Maßnahmen gegen die Lagerung dieser Kampfstoffe oder zum Schutz der von diesen Kampfstoffen ausgehenden Gefahren, die Bundesregierung möglicherweise auch durch Zustimmung zur Lagerung, zum Entstehen des Risikos für Leben und körperliche Unversehrtheit der Beschwerdeführer beigetragen, das von der Lagerung und dem möglichen Einsatz dieser Waffen ausgeht. Ist demnach ein Handeln beziehungsweise Unterlassen deutscher Staatsorgane mit ursächlich für die Ent-

(Fortsetzung auf Seite 16)



# Der Staat muß sich schützend vor das Leben stellen

(Fortsetzung von Seite 13)

stehung des Risikos, so müssen diese sich das Risiko auch verfassungsrechtlich zurechnen lassen. Das durch Art. 2 Abs. 2 geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit wird nicht erst durch eine faktische Verletzung der geschützten Rechtsgüter beeinträchtigt; es soll einer solchen faktischen Verletzung vielmehr vorbeugen. (BVerfGE 53, 39, 41.) Dies ist nicht nur der unmittelbare Eingriff am Maßstab des Art. 2 zu messen, sondern auch die Schaffung eines Risikos. Wenn folglich deutsche Staatsorgane an der Entstehung eines solchen Risikos mitwirken, so müssen sie die verfassungsmäßige Ordnung beachten. Dies ist bei der Genehmigung öffentlicher Anlagen durch staatliche Behörden, einer durchaus vergleichbaren Handlung, völlig unstrittig. Auch die Tatsache, daß die Genehmigung der öffentlichen Gewalt befreit, kann keine andere Beurteilung rechtfertigen: Das Bundesverfassungsgericht überprüft nach ständiger Rechtsprechung auch die Berechtigung der Genehmigungsbehörden zur Übermittlung mit dem Grundrecht.

Eingehende Nachweise bei Zeitler, Verfassungsgericht und völkerrechtlicher Vertrag, 1974, passim.

### II.

Die Bundesregierung hat dadurch bei der Schaffung des Risikos für Leben und körperliche Gesundheit der Antragsteller gegen Art. 2 Abs. 2 GG verstoßen, daß sie die sich aus Art. 2 Abs. 2 GG ergebenden Schutzpflichten mißachtet hat.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthalten die Grundrechtsnormen nicht nur subjektive Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat, sondern sie verkörpern zugleich eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtlicher Grundentscheid für alle Bereiche, die nicht durch Richtlinien und Impulse für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gebt.

BVerfGE 7, 178 (205); 33, 39 (114); 38, 1 (41, 1).

Aus diesem objektiv-rechtlichen Gehalt des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit folgen auch Schutzpflichten des Staates. Der Staat verbietet nicht nur unmittelbare staatliche Eingriffe in Leben und körperliche Unversehrtheit, sondern gebietet dem Staat auch sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen, das heißt vor allem es auch vor rechtswidrigen Angriffen von Seiten anderer zu bewahren.

BVerfGE 39, 1 (42).

Darum mußten die deutschen Staatsorgane alle Maßnahmen zum Schutz gegen die dargestellten Risiken ergreifen, die erforderlich waren und sind, um diese Risiken in einem verfassungsrechtlich tolerierbaren Rahmen zu erhalten.

Ob, wann und welche Maßnahmen zu treffen sind, hängt von der Art, der Nähe und dem Ausmaß der möglichen Gefahren sowie von der Art und dem Rang des geschützten Rechtsgutes ab.

BVerfGE 49, 89 (143).

Verfassungsrechtlich geboten sind danach solche Maßnahmen, die bei Abwägung anhand praktischer Vernunft erforderlich sind.

Ebenda, S. 143.

Daß diese Maßnahmen hier von der Bundesregierung ergriffen wurden, ist nicht ersichtlich. Die schlechte Erklärung, die Bevölkerung ersähe nach menschlichem Ermessen nicht gefährdet.

oben A 1 2

reicht nicht aus, eine Erfüllung der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht darzutun. Die Erfüllung der Pflicht muß, sonst ist effektiver Rechtsschutz nicht möglich, im Rahmen der Gebote praktischer Vernunft auch vom Bundesverfassungsgericht nachgefragt sein. Unspezifizierte Zusicherungen reichen hierzu nicht aus. Dies würde auf eine selbst durch die Erfordernisse der äußeren Sicherheit nicht mehr zu rechtfertigende Privilegierung des militärischen Bereiches hinauslaufen. Im zivilen Bereich ist der Staat bei der Zulassung gefährlicher Anlagen verfassungsrechtlich gehalten, eine Fülle von Sicherheitsvorkehrungen zu verlangen und sich im Detail dem betroffenen Bürger gegenüber vor Gericht deswegen zu verantworten. Dafür, daß dieser intensive Rechenschaftspflicht des Staates im zivilen Bereich eine totale Rechenschaftsfreiheit im militärischen Bereich gegenüberstehen dürfte, bietet das Grundgesetz keinen Anhalt. Insbesondere muß wenigstens von der Bundesregierung dargelegt werden, daß und gegebenenfalls welche den Erfordernissen der praktischen Vernunft genügende Sicherheitsmaßnahmen überhaupt getroffen werden können, die eine Alternative zu der Maßnahme bilden, die das



Besonders intensiv wurden Kampfgase während des Zweiten Weltkrieges. Das Giftgas befand sich in Stahlflaschen, die in Metall- oder Holzkräften aufbewahrt wurden. (Bild: AP)

Risiko mit Sicherheit ausschließt; nämlich solche Maßnahmen nicht in hinreichend konkreter Form dargelegt worden sind, ist die Entfernung der Waffen vom Gebiet der Bundesrepublik Deutschland die einzige ersichtliche Möglichkeit, die verfassungsrechtliche Schutzpflicht zu erfüllen.

### III.

In das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden. Ob das Verhalten der Bundesregierung als ein „Eingriff“ im Sinne dieser Bestimmung zu qualifizieren ist (für den es in der Tat an der gesetzlichen Grundlage fehlt), mag hier dahinstehen. Der allgemeine Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ist weiter zu bejahen — löst sich vom Merkmal des „Eingriffs“ —, daß es dem Gesetzgeber vorbehalten ist, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.

BVerfGE 49, 89 (126).

In welchen Bereichen danach staatliches Handeln einer Rechtsgrundlage im förmlichen Gesetz bedarf, läßt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und der Intensität der fraglichen Maßnahmen ermitteln.

BVerfGE 40, 89 (127).

Die normative Grundentscheidung für die Stationierung so hochgefährlicher Waffen, wie es die chemischen Kampfstoffe sind, auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist eine grundlegende und wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Ob der Bevölkerung die erheblichen Risiken, die mit der Lagerung und dem möglichen Einsatz verbunden sind, zugemutet werden können, kann darum im Grundsatz nur der Gesetzgeber entscheiden.

An einer solchen Entscheidung fehlt es für die Stationierung chemischer Waffen. Die Bundesregierung hat also, indem sie die Stationierung dieser Waffen duldet oder ihr zustimmt, ein Risiko mitgeschaffen, das sie nur auf Grund einer Entscheidung des Gesetzgebers hätte schaffen dürfen und damit durch Art. 2 Abs. 2 geschütztes Recht der gefährdeten Bürger auf Leben und körperliche Unversehrtheit verletzt. Anders als etwa bei der friedlichen Nutzung der Atomenergie, bei der aus dem Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes selbst und dem Atomgesetz gewisse Grundentscheidungen der Verwaltung und des Gesetzgebers herzuweisen

Fräglich und wegen der dargestellten Internationalen nicht ersichtliche, werden, ist es überhaupt eine „Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne der dargestellten Verfassungsprinzipien oder nur eine „Überlassung zur Ausübung“, die jederzeit widerrufen werden kann. Entscheidend ist, ob eine Rücknahme gerade dann, wenn es darauf zukommt, nämlich im Krisenfall, vorgesehen sein werden kann. Diesem Erfordernis entspricht nur ein Zwei-Schlüssel-System, das den Organen des Bundes ein Vetorecht einräumt. Soweit ersichtlich, begründen die getroffenen Absprachen ein solches System nicht. Darum hätte die Einräumung des autonomen Entscheidungsbezugs durch die Bundesregierung an den Präsidenten der Vereinigten Staaten eine verfassungsrechtliche Grundlage bedurft. Auch unter diesem Aspekt ist das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG verletzt.

### V.

Die Beschwerdeführer sind in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG verletzt, insofern verletzten sie durch die Stationierung in ein staatliches Verfahren einbringen konnten; vielmehr wird ihnen heute sogar eine öffentliche Stellungnahme darüber vorenthalten, ob und welche Mengen Giftgas in Flachbehältern und Schmelzbehältern gelagert sind und welche Schutzvorkehrungen dabei getroffen sind.

Aufgrund der gestiegenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist davon auszugehen, daß Grundrechtsverletzungen auch durch die Gestaltung von Verfahren zu bewirken ist.

Ein abweichendes Ergebnis wäre nur dann denkbar, wenn im militärischen Bereich andere Grundrechte gelten würden. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Zum einen war der „Primat des Politischen“, die Bindung der militärischen Gewalt an alle Verfassungsgrundsätze der tragenden Prinzipien der in den vier Jahren geschaffenen Wehrrichtlinien. Er kam nicht zuletzt in der Neufassung des Art. 1 Abs. 3 zum Ausdruck, dessen Bezugnahme auf die vordringende Gewalt bewußt in Hinblick auf den Verteidigungssektor erfolgte. Zum zweiten enthält die Verfassung ausdrückliche Vorschriften, die die zentralen Grundrechtseingriffe regeln, die mit Rücksicht auf den Verteidigungsauftrag der Bundeswehr zulässig sind. Nach Art. 17a GG kann daher bei Angehörigen der Streitkräfte Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 i. Halbsatz), das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 9) und die gemeinschaftliche Ausübung des Wahlrechts (Art. 17) durch Gesetz beschränkt werden. Andere Personen unterliegen insofern einem besonderen Pflichtensystem, die ggf. auf der Grundlage von Art. 12a Abs. 1 GG zum Wehrdienst herangezogen werden und als ihre Grundrechte auf Freizügigkeit (Art. 11) und auf Unversehrtheit der Wohnung (Art. 13) eingeschränkt werden können. Dieses dem Staat zur Verfügung stehende „Zusatzinstrumentarium“ ist abschließend charakterisiert durch die Grundrechte kann daher nur unter den auch im zivilen Bereich geltenden Voraussetzungen eingeschränkt werden.

Vgl. bereits oben B IV 2.

Die einzige Entscheidung des Bundesgesetzgebers über chemische Waffen ist eine negative: Das Zustimmungsgesetz zum WEU-Vertrag, in dessen Protokoll III die Bundesrepublik auf Herstellung und Besitz solcher Waffen verzichtet. Damit entbehrt die Zustimmung der Bundesregierung zur Lagerung dieser chemischen Waffen der notwendigen gesetzlichen Grundlage und stellt, da sie in den Schutzbereich des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit eingreift, einen Verstoß gegen dieses Recht dar.

### IV.

Verfassungsrechtlich unzulässig ist auch die Einräumung der ausschließlichen Entscheidungsbefugnisse über den Einsatz der Waffen vom Bundesgebiet aus an den amerikanischen Präsidenten, ohne eine gesetzliche, hier sogar verfassungsgesetzliche Ermächtigung. Allerdings macht die Tatsache, daß die getroffenen Absprachen im einzelnen geheim und nicht bekanntgeworden sind, die verfassungsrechtliche Bewertung dieses Vorgangs nicht einfach.

Die Entscheidung über den Einsatz von Massenvernichtungsmitteln vom Territorium eines Staates aus ist ein wesentlicher Element der Territorialhoheit des Staates. Sie ist ein Hoheitsrecht im Sinne des Art. 24 GG. Hoheitsrecht ist die Befugnis, Rechtsverhältnisse, die der staatlichen Rechtsordnung unterliegen, einseitig zu gestalten.

Rohahn, in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Rdn. zu Art. 24.

Dies ist auch die Entscheidung über den Einsatz von Waffen, deren Verwendung kraft des Territorialitätsprinzips auch der Rechtsordnung der Bundesrepublik unterliegt.

Übertragung von Hoheitsrechten auf Institutionen außerhalb des Staates kann nur durch den Verfassungsgeber erfolgen, da die Verfassung die Ausübung staatlicher Hoheit umfassend regelt. Dies ist nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch im Verfassungsrecht anderer vergleichbarer Staaten anerkannt.

Zur Rechtslage in Frankreich vgl. Jacques, in: Driesch (Hrsg.), Souveränitätsverständnis in den europäischen Gemeinschaften, 1980, S. 71 ff. Zur Bestimmung der Hoheit, vgl. Hebe, Streitkräfte internationaler Organisationen, 1968, S. 44 ff.; Strasser, Die UN und Österreich, 1967, S. 109 ff.

Art. 24 schafft hiervon eine Ausnahme, indem er die Übertragung von Hoheitsrechten an zwischenstaatliche Einrichtungen durch Gesetz ermöglicht (das der Sache nach verfassungsändernden Charakter hat).

Rohahn, a. a. O., Rdn. zu Art. 24 GG.

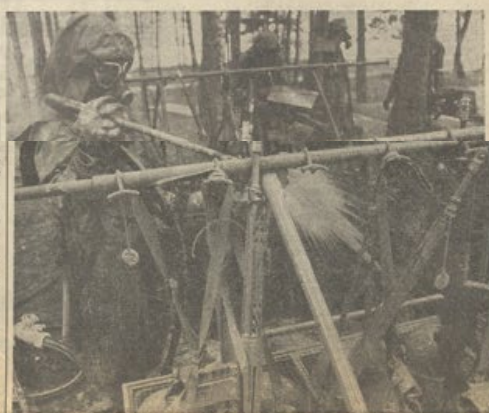
Art. 24 deckt jedoch nicht die Übertragung von Hoheitsrechten an andere Staaten, da diese keine „zwischenstaatlichen Einrichtungen“ sind. An andere Staaten und deren Organe können Hoheitsrechte dem nur durch verfassungsänderndes Gesetz übertragen werden.

Gründen rechtfertigt ist. Darum ist Art. 2 Abs. 2 GG auch dann verletzt, wenn und soweit die Lagerung chemischer Waffen gegen das u. a. in der Präambel und in Art. 20 GG zum Ausdruck kommende Friedensgebot des Grundgesetzes oder gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts (Art. 23 GG) verstößt.

Die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zur Stationierung neuer Massenvernichtungswaffen auf ihrem Territorium ist zum einen dann als Verstoß gegen das Friedensgebot des Grundgesetzes anzusehen, wenn man aus Art. 26 GG das Gebot einer neuen Sicherheitspolitik, einer weitgehenden Pflicht zum Rüstungsverzicht ableitet. Die Beibehaltung der Bundesrepublik an einer Bündnisstrategie, die den Einsatz von Massenvernichtungswaffen als mögliche militärische Option vorsieht, ist nach dieser Sicht verfassungswidrig.

Vgl. dazu Lutz-Bittberg, 1978, S. 178. Zum zweiten sind aber auch andere Erwägungen relevant. So ist jedenfalls unbestritten, daß eine Verletzung des Friedensgebotes durch die Bundesrepublik Deutschland dann vorliegen würde, wenn sie durch eine Drohung mit militärischer Gewalt gegen Art. 2 Ziffer 4 der Satzung der Vereinten Nationen verstoßen würde. Damit wäre nicht nur eine allgemeine Regel des Völkerrechts, sondern zugleich Art. 26 GG verletzt.

Der Begriff der Drohung mit Gewalt ist nach dieser Sicht verfassungsrechtlich wenig geklärt. Einigkeit besteht darüber, daß Mobilisierungen und ähnliche Vorbereitungsmaßnahmen für militärische Angriffsmassnahmen diesen Begriff erfüllen können. Auch die Stationierung bestimmter Waffen kann in bestimmten Situationen den Tatbestand



Bundeswehrsoldaten beim Erigieren von Waffen und Bekleidung nach einem simulierten ABC-Angriff. (Bild: Poly-Press)

der völkerrechtswidrigen Drohung mit Gewalt erfüllen. So wird von einer beschrifteten Auffassung in der Literatur

Lewald, NJW 1958, 729; Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 3, S. 108.

vertreten, die Stationierung von Nuklearkraketen sei eine mit der UN-Satzung unverträgliche Drohung mit Gewalt. Dabei kommt es allerdings auf die Umstände des Einzelfalles an. Selbst wenn die Lagerung chemischer Waffen in der Bundesrepublik heute den Tatbestand einer völkerrechtswidrigen Drohung mit Gewalt noch nicht erfüllen sollte, ist nicht auszuschließen, daß dies in einer Situation gesteigerter internationaler Spannung durchaus der Fall ist. Dann ist aber die Bundesrepublik nicht Herr über diese Waffen: Sie hat keinen Einfluß mehr auf ihre Lagerung oder ggf. Verlagerung und damit auf die Entstehung einer Bedrohungssituation für andere. Da die Bundesrepublik Deutschland den zuständigen Organen der Vereinten Staaten die Verfügung über diese Waffen überlassen hat, kann sie unter Umständen nicht mehr verhindern, daß von ihrem Territorium eine völkerrechtswidrige Drohung ausgeht, was zugleich einen Verstoß gegen das Friedensgebot darstellen würde. Mit der Einräumung des Verfügungsbefugnis über C-Waffen hat sich die Bundesrepublik die Erfüllung der aus dem Friedensprinzip folgenden Pflichten unmöglich gemacht. In anderem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß es bereits einen Verstoß gegen das Wiedervereinigungsgebot

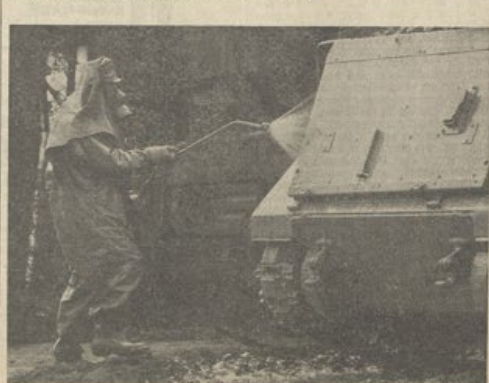
„Nachlassen“ zugrunde, die dann eintritt, wenn neue Gefährdungen für ein von der Verfassung geschütztes Recht erkennbar werden.

BVerfGE 49, 89 (130); vgl. dazu Osenbühl DOV 1981, 1 (16).

Zwar steht dem Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner Schutzpflichten, was dargelegt, ein weiter Entscheidungs- und Beurteilungsspielraum zu. Die Schwere der Verfassungswidrigkeit ist jedoch überschritten, wenn er bei der erkennbaren Entstehung eines erheblichen Risikos für Leben und Gesundheit der Bürger eine mögliche und notwendige Regelung ganz unterläßt.

Vgl. BVerfGE NJW 1981, 1655, 1656.

Auch er hätte die oben entwickelten Grundätze zu beachten, daß in den grundrechtlich geschützten Bereich des Bürgers nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips eingegriffen werden darf, daß durch zweckentsprechende Verfahren sichergestellt werden muß, daß die grundrechtlich geschützten Interessen des Bürgers bei ihm bestehenden Entscheidungen die gebotene Berücksichtigung finden, daß der Bürger die Möglichkeit haben muß, sich gegen solche Belastungen vor Behörden und Gerichten effektiv zur Wehr zu setzen, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht durch einseitige Besetzung Hoheitsrechte auf einen fremden Staat übertragen darf und daß keine Verhältnisse geschaffen werden dürfen, die der Bundesrepublik die Erfüllung der grundgesetzlichen Friedensaufträge faktisch oder rechtlich unmöglich machen.



Nach einem simulierten ABC-Angriff muß ein Bundeswehrsoldat in Schutzkleidung und mit Schutzmaske einen Panzer dekontaminieren, das heißt entgiften. (Bild: Poly-Press)



Giftgasraketen, die einseitig gefertigt wurden, liegen auf einem Eisenbahnwagen in Richmond im US-Bundesstaat Virginia. (Bild: AP)