

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

Bremen, den 12.12.1983

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3

75 Karlsruhe

In Sachen

1. Dr. med. Stephan Bartmann,  
Keplerstr. 21, 69 Heidelberg
2. Anne Beck, Ärztin,  
Mühltalstr. 124 c, 69 Heidelberg
3. Dr. med. Karl-Heinz Beck,  
Ringstr. 13, 69 Heidelberg
4. Gerd Beckenbach, Arzt,  
Kußmaulstr. 1, 69 Heidelberg
5. Dr. rer. nat. et Dr. med. Hans-Joachim Bender,  
Kaiserstr. 49, 69 Heidelberg
6. Dr. med. Rainer Bless,  
Wilhelm-Blum-Str. 7, 69 Heidelberg
7. Dr. med. Friedrich Böhme,  
Schloßwolfsbrunnenweg 20, 69 Heidelberg
8. Dr. med. Axel Bohnert,  
Hans-Thoma-Str. 1, 69 Heidelberg 1
9. Anneliese Borchard, Ärztin,  
Fischergasse 11, 69 Heidelberg
10. Dr. med. Martin Brandt,  
Panoramastr. 77, 69 Heidelberg

11. Dr. med. Volker Dodillet,  
Bachstr. 22, 69 Heidelberg
12. Dr. med. Arndt Dohmen,  
Große Michelsgasse 4, 69 Heidelberg
13. Dr. med. Heide M. Drücke,  
Handschuhsheimer Landstr. 73, 69 Heidelberg
14. Dr. med. Manfred Drücke,  
Haydnstr. 1, 69 Heidelberg
15. Dr. med. Martin Eisch,  
Philosophenweg 1a, 69 Heidelberg
16. Dr. med. Friedel Godehard,  
Peter-Wenzelweg 38, 69 Heidelberg
17. Mechthild Gast, Ärztin,  
Rottmannstr. 2-4, 69 Heidelberg
18. Angelika Glöckner, Heilpraktikerin - Psychotherapie,  
Köpfelweg 54, 69 Heidelberg-Ziegelhausen
19. Dr. med. Barbara Groth,  
In der Unteren Rombach 6a, 69 Heidelberg
20. Dr. med. Karl-Wilhelm Heimberg,  
Schröderstr. 28, 69 Heidelberg
21. Dr. med. Renate Hengst-Theis,  
Kleinschmidtstr. 18, 69 Heidelberg
22. Dr. med. Jutta Horeyseck-Vogel,  
Rosenbergweg 9, 69 Heidelberg
23. Dr. med. Heinrich Huebschmann,  
Biethsstr. 48, 69 Heidelberg
24. Dr. med. Elisabeth Hutter,  
Plöck 95, 69 Heidelberg
25. Dr. med. Norbert Ihle,  
Mönchhofstr. 39, 69 Heidelberg
26. Dr. med. Ingo-Wolf Kittel,  
Quinckestr. 48a, 69 Heidelberg
27. Dr. med. José Klapp,  
Berliner Str. 40, 69 Heidelberg

28. Dr. med. Friederike Koch,  
Handschuhsheimer Landstr. 82, 69 Heidelberg
29. Dr. med. Albert Linder,  
Köpfelweg 52, 69 Heidelberg
30. Waltraut Maletz-Kehry, Ärztin,  
Bergstr. 134, 69 Heidelberg
31. Dr. med. Richard Michel,  
Gundolfstr. 8, 69 Heidelberg
32. Sigrid Mohr, Ärztin,  
Kirschgartenstr. 11, 69 Heidelberg
33. Dr. med. Karsten Mrozik,  
Schulbergweg 19, 69 Heidelberg
34. Dr. med. Thorsten Nikolaus,  
Sitzbuchweg 84, 69 Heidelberg 25
35. Dr. med. Andreas Pingel,  
Bliesweg 2, 69 Heidelberg
36. Frauke Postneek, Ärztin,  
Vangerowstr. 23, 69 Heidelberg
37. Dr. med. Ronald Redlich,  
Lutherstr. 49, 69 Heidelberg
38. Dr. med. Irmgard Reese,  
Dantestr. 29, 69 Heidelberg
39. Dr. med. Ulrike Rothbarth-Heim,  
Uferstr. 72, 69 Heidelberg
40. Siegfried Ruland, Arzt für Arbeitsmedizin  
und Allgemeinmedizin,  
Mombertplatz 60, 69 Heidelberg
41. Dr. med. Rainer Sauerborn,  
Bergstr. 139, 69 Heidelberg
42. Barbara Scharnke, Ärztin,  
Kaiserstr. 66, 69 Heidelberg
43. Professor Dr. med. R. Heiner Schirmer,  
Freiburger Str. 64, 69 Heidelberg

44. Dr. phil. Bernd A. Schmid, Psychotherapeut,  
Hauptstr. 133, 69 Heidelberg
45. Dr. med. et rer.nat. Otto Schrecker, Arzt,  
Kastellweg 5, 69 Heidelberg
46. Dr. med. Regine Schütt,  
Mozartstr. 18, 69 Heidelberg
47. Sigrid Schwaighofer, Ärztin,  
Mühlringstr. 27, 69 Heidelberg
48. Karla Simon, Ärztin,  
Kirschgartenstr. 99, 69 Heidelberg
49. Ekkehard Simon-Ruebsam, Arzt,  
Kirschgartenstr. 99, 69 Heidelberg
50. Ernst Soldan, Arzt,  
Fritz-Frey-Str.10, 69 Heidelberg
51. Wolfgang Steigleder, Arzt,  
Gaisbergstr. Heidelberg 1
52. Friedeger Stierle, Arzt,  
Handschuhsheimer Landstr. 82, 69 Heidelberg
53. Dr. med. Walter Taud,  
Brennenweg 32, 69 Heidelberg
54. Thomas Thraen, Arzt,  
Jettaweg 7, 69 Heidelberg
55. Andreas Vogel, Arzt,  
Rosenbergweg 9, 69 Heidelberg

56. Dr. med. Walter Baumhauer,  
Arndtstr. 23, 68 Mannheim 51
57. Dr. med. Christine Beckmann-Peckolt,  
Wilhelmstr. 25, 68 Mannheim 51
58. Dr. med. Thomas Frangenheim,  
August-Bebel-Str.53, 68 Mannheim 23
59. Dr. med. Martin Geimer,  
Königsseeestr. 12, 68 Mannheim 81
60. Dr. med. Ulrich Peckolt,  
Wilhelmstr. 25, 68 Mannheim 51
61. Dr. med. Monika Vinzelberg-Sommer,  
Weinbietstr. 16, 68 Mannheim 1
62. Jörg Vinzelberg, praktischer Arzt,  
Weinbietstr. 16, 68 Mannheim 1
63. Dr. med. Gert Wagner,  
Otto-Beck-Str.4, 68 Mannheim 1
64. Regina Kleine-Sextro, Ärztin,  
Grafenstr. 15, 6140 Bensheim 3
65. Dr. med. Werner Kleine-Sextro,  
Grafenstr. 15, 6140 Bensheim 3
66. Dr. med. Rudolf Hans Ziegler,  
Am weißen Rain 47, 6148 Heppenheim
67. Dr. med. Dirk Brands,  
Heidelberger Str. 40. 6802 Ladenburg
68. Dr. med. Jens Tessmar,  
Heidelberger Str.40, 6802 Ladenburg

69. Dr. med. Siegfried Jessel,  
Heidelberger Str. 41, 6803 Edingen
70. Dr. med. Otto Gauckler,  
Richard-Wagner-Str. 5, 6830 Schwetzingen
71. Dr. med. Silvia Hoppe,  
Steinbruchweg 1, 6901 Dossenheim
72. Dr. med. Tobias Wiehn,  
Steinbruchweg 1, 6901 Dossenheim
73. Dr. med. Klaus Hennicke,  
Am Mühlrain 106, 6903 Neckargmünd
74. Dr. med. Hans Clemens Dürr,  
Christophstr. 31, 6904 Eppelheim
75. Peter Höschele, Arzt,  
Christophstr. 31, 6904 Eppelheim
76. Uta Sonneborn, Ärztin,  
Spitalstr. 26, 6904 Eppelheim
77. Dr. med. Dieter Will,  
Johann-Sebastian-Bachstr. 15, 6904 Eppelheim
  
78. Dr. med. Margit Mayer,  
Im Schilling 5, 6906 Leimen
  
79. Dr. med. Reinhold Schuh,  
Breslauer Str. 7, 6908 Wiesloch

80. Monika Herbert, Ärztin,  
Rinderweg 19, 6920 Sinsheim
81. Dr. med. Thilo Hofmann,  
Alte Weilerstr. 9 6920 Sinsheim
82. Dr. med. Friedrich Karl Schmidt,  
Hölderlinstr. 27, 6940 Hirschberg
83. Dr. med. Dagmar Lückel  
6730 Neustadt/Weinstr.
84. Bernd Leibig, Arzt,  
Schönklingstr. 12/1, 7545 Höfen
85. Dr. med. H. Vielsäcker,  
Kirchweg 6, 7595 Sasbachwalden
86. Dr. med. Leonhard Braun,  
75 Karlsruhe 41, Im Unterviertel 17
87. Professor Dr. med. Wolfgang Hartmann,  
Dürrbachstr. 26, 75 Karlsruhe 41
88. Dr. med. Ulrich Heidelberger,  
75 Karlsruhe 1, Hübschstr. 36
89. Dr. med. Ingeborg Hümmer,  
Posseltstr. 7, 75 Karlsruhe 41

90. Dr. med. Konrad Hümmer,  
Posseltstr. 7, 75 Karlsruhe 41
91. Dr. med. Karl-Reinhard Kummer,  
Jägerstr. 19, 75 Karlsruhe 41
92. Dr. med. Rupert Linder,  
Lebrechtstr. 27, 75 Karlsruhe 51
93. Professor Dr. med. Kei Müller-Jensen,  
Bachstr. 21, 75 Karlsruhe
94. Dr. med. Hubertus Pawlik,  
Helmholtzstr. 7, 75 Karlsruhe
95. Dr. med. Ulrich Sarnau,  
Mainstr. 23, 75 Karlsruhe 51
  
96. Dr. med. Stephan Bayer,  
Mohlbergweg 1, 7505 Ettlingen
97. Dr. med. Axel Hildinger,  
Leopoldstr. 40, 7505 Ettlingen
  
98. Dr. med. Rudolf Mraz,  
Wieslesweg 13, 7506 Bernbach
  
  
99. Dr. phil. Rasper, Psychotherapeut,  
Amalienstr. 89, 8 München 40
100. Franz Schrickler, Zahnarzt,  
Kreillerstr. 3, 8 München 80

101. Professor Dr. med. Stefan Thierfelder,  
Birkenhain 5, 8031 Eichenau

102. Dr. med. Horst Quenzer,  
Im Winkelrain 22, 74 Tübingen

103. Dr. med. Hans Narr, Unfallchirurg,  
Engelfriedshalde 103, 74 Tübingen

104. Dr. med. Till Bastian,  
Bahnhofstr. 34, 6501 Heidesheim

105. Professor Dr. Karl Bonhoeffer,  
Direktor des Instituts für Anaesthesiologie,  
Joseph-Stelzmannstr. 9, 5 Köln 41

106. Dr. med. Helga Spitzer,  
Eggersallee 11, 2 Hamburg

107. Dr. med. Michael Scherf,  
An der Mühle 12, 2850 Bremerhaven

108. Dr. med. Barbara Hövener,  
Auguststr. 16 a, 1 Berlin 45

109. Frauke Abegg, Hausfrau,  
Konradin-Kreutzer-Str. 17, 75 Karlsruhe
110. Hartmut Dunse, Student,  
Boxberggring 25, 69 Heidelberg
111. Waltraut Hooß, Kunstmalerin, Schustergasse 12,  
75 Karlsruhe 41
112. Dr. rer. nat. Werner Jahn, Chemiker,  
Mühlthalstr. 120 c, 69 Heidelberg
113. Heidelind Ott, Medizinisch-Technische Assistentin,  
Klosestr. 7, 75 Karlsruhe 1
114. Ulli Thiel, Sonderschullehrer,  
Alberichstr. 9, 75 Karlsruhe 21

115. Dr. med. Gerhard Herrmann,  
Werderstr. 43, 29 Heidelberg

116. Dr. med. Angela Kantner,  
Uferstr. 32, 69 Heidelberg

117. Dr. Christa Kretz,  
Am Gutleuthofhang 18a, 69 Heidelberg

118. Dr. med. Bernhard Rauch,  
Uferstr. 32, 69 Heidelberg

119. Dr. med. Susanne Schubert,  
Keplerstr. 30, 69 Heidelberg

120. Dr. med. Edeltraud Tilch-Bauschke,  
Zähringerstr. 4, 69 Heidelberg

121. Dr. med. Karin Voss,  
Ladenburger Str. 1, 69 Heidelberg

122. Dr. med. Sabine Wolschin,  
Keplerstr. 30, 69 Heidelberg

gegen

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

### 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.

Inhaltsübersicht

	Seite
Gegenstand des Verfahrens	16
A. <u>Sachverhalt</u>	17
I. NATO-Doppelbeschluß und Zustimmung der Bundesregierung zur Stationierung	17
II. Verfügungsgewalt des Präsidenten der Vereinigten Staaten über den Einsatz der Pershing II-Raketen	23
III. Stationierungsorte - Probleme der Geheimhaltung	27
IV. Die Bedeutung der Pershing II-Raketen	33
1. technische Daten	33
2. militärstrategische Bedeutung	34
V. Risiken für Leben und Gesundheit	43
1. Die gesteigerte Gefahr militärischer Auseinandersetzungen unter Einsatz von Nuklearwaffen	43
2. Die Gefahr eines "Atomkriegs aus Versehen"	45
3. Unfallgefahren	49
VI. Folgen des Einsatzes von Nuklearwaffen	53
B. <u>Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde</u>	65
I. Betroffenheit der Beschwerdeführer	65

1.	Unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit	65
2.	Besonderheiten wegen der Geheimhaltung der Stationierungsorte?	67
II.	Die zu überprüfenden Hoheitsakte	70
1.	Zustimmungserklärung der Bundesregierung und Verhältnis zum NATO-Doppelbeschluß	70
2.	Unterlassen des Gesetzgebers	74
III.	Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	77
1.	Keine aussichtsreiche verwaltungsgerichtliche Klage auf der Basis des Art. 53 Abs. 3 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut	77
2.	Keine aussichtsreiche verwaltungsgerichtliche Klage wegen Verletzung baurechtlicher Vorschriften	80
3.	Kein anderer Rechtsweg bei gesetzgeberischem Unterlassen	81
4.	§ 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG	81
IV.	Rechtsschutzbedürfnis	83
1.	Feststellungsantrag	83
2.	Völkerrechtliche Durchsetzbarkeit	85
C.	<u>Begründetheit</u>	91
I.	Das Vorliegen eines Grundrechtseingriffs	91

1.	Schaffung unübersehbarer Risiken als Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG	91
2.	Eingriff durch Unterlassen des Gesetzgebers	94
3.	Andere Beurteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt?	94
4.	Voraussetzungen für verfassungskonforme Eingriffe	94
II.	Fehlen eines förmlichen Gesetzes	96
1.	Kein speziell auf die Stationierung der Pershing II-Raketen zugeschnittenes Gesetz	96
2.	Zustimmungsgesetz zum Aufenthaltsvertrag als Rechtsgrundlage?	96
3.	Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag als Rechtsgrundlage?	99
4.	Die Stationierung der Pershing II-Raketen und die allgemeinen Grundsätze über den Gesetzesvorbehalt	106
a)	Rechtsgrundlage und inhaltliche Reichweite des Gesetzesvorbehalts	106
b)	Stationierung als "wesentliche Angelegenheit des Gemeinschaftslebens"	109
c)	Notwendigkeit einzelner Regelungen	111
d)	Geminderter Gesetzesvorbehalt im militäri- schen Bereich?	115
e)	Sonderregeln für die auswärtige Gewalt?	119
III.	Fehlen eines verfassungsändernden Gesetzes wegen Einschränkung von Hoheitsrechten	124

1.	Stationierung von Nuklearwaffen als Beschränkung der Souveränität	124
2.	Souveränitätsbeschränkungen nach dem Deutschland- und dem Aufenthaltsvertrag	125
3.	Tragweite des Art. 24 Abs. 1 und 2 GG	126
IV.	Verletzung des Art. 2 Abs. 2 GG wegen Nichtbeteiligung der Betroffenen	131
1.	Grundrechtssicherung durch Verfahren	131
2.	Verzicht auf Anhörung im militärischen Bereich?	136
V.	Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs durch das Verteidigungsprinzip?	143
1.	Verteidigung und Verhältnismäßigkeitsprinzip	143
2.	Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts	147
VI.	Verstoß der Stationierung von Pershing II-Raketen gegen das Friedensprinzip?	152
VII.	Zusammenfassung	158

In einzelnen beschreiben der Doppelbeschluss zunächst die Aufrüstungsmaßnahmen, die im Laufe der vorangegangenen Jahre im Rahmen des Warschauer Paktes durchgeführt worden sind. Es heißt es unter Ziffer 3 des Kommissariats:

"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 Bedeu-

Die Beschwerdeführer zu 1 - 108 und zu 115 - 123 sind praktizierende Ärzte. Zusammen mit den Beschwerdeführern zu 109 - 114 wenden sie sich gegen die Lagerung von Nuklearwaffen des Typs Pershing II in der Bundesrepublik Deutschland, speziell in Baden-Württemberg. Dem liegt folgender Sachverhalt zugrunde.

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 soll 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 Bedeu-

tung 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. Insbes. 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..."

Gem. 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 sollte. 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, daß 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 an diesem Programm teilnehmen. Die Raketen werden in ausgewählten Ländern stationiert, und bestimmte Nebenkosten werden im Rahmen von bestehenden Finanzierungsvereinbarungen der NATO gemeinsam getragen werden."

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, so bald 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- und Cruise Missiles-Raketen 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 solle. Am 3. Mai 1983 erfolgte eine erneute Modifikation, wonach maßgebend allein die Zahl der Sprengköpfe sein solle.

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

Eine Einigung ist bisher nicht erfolgt. Auch eine sog.  
Zwischenlösung, die die Zahl der Pershing- und Cruise  
Missiles-Systeme auf eine verminderte Anzahl sowjetischer  
Mittelstreckenraketen begrenzen würde, ist nicht verein-  
bart worden. Aufgrund dieses Fehlschlagens der Genfer Ver-  
handlungen 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 be-  
ginnen." (Zitiert nach: Frankfurter Allgemeine  
Zeitung vom 22.11.1983, S.1)

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 - insbes. 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.Aufl., München 1983, Art.65a Rn 28; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13.Aufl., 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, Zweitebearbeitung, 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 widersprüche der Bündnispraxis, wäre einer wirksamen 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 erhält, 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 Abschlußplätze 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 9.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 sog. 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.

BT-Drucksache 10/249 S.14

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-Raketen bekanntgegeben. Auf Frage des Abgeordneten Kirschner, ob es zutreffe, 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 Mediatius-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. Ggf. wird die Vernehmung des Herrn Bundesverteidigungsministers beantragt werden.

Heidelberg, der Wohnort der Beschwerdeführer zu 1-55, 110, 112 und 115-123 ist - nach der Luftlinie gemessen - vom Stationierungsort Heilbronn ca. 50 km entfernt.

Mannheim, der Wohnort der Beschwerdeführer zu 56-63, ist von Heilbronn ca. 68 km entfernt. Bei den Beschwerdeführern zu 64-82 bewegt sich die Entfernung zu Heilbronn ebenfalls in dieser Größenordnung. Einen geringeren

Abstand als Heidelberg weisen Wiesloch (40 km -  
Beschwerdeführer zu 79) Neckargemünd (45 km, Be-  
schwerdeführer zu 73) und Sinsheim (28 km, Beschwer-  
deführer zu 80 und 81) auf. Karlsruhe und Ettlingen,  
Wohnorte der Beschwerdeführer zu 86-95, 109, 111, 113  
und 114 bzw. 96 und 97, liegen von Heilbronn ebenfalls  
ca. 60 km entfernt. Die Beschwerdeführer zu 99 und  
100 wohnen in einer Entfernung von ca. 115 km vom  
Stationierungsort Neu-Ulm; für den Beschwerdeführer  
zu 101 beträgt diese Distanz etwa 100 km. Tübingen,  
der Wohnort der Beschwerdeführer zu 102 und 103 ist  
von Schwäbisch-Gmünd ca. 63 km, von Heilbronn ca. 68 km  
und von Neu-Ulm ca. 71 km entfernt. Die QRA-Stellung  
in Inneringen, Kreis Sigmaringen, befindet sich in  
einer Entfernung von ca. 40 km Luftlinie. Der Beschwerde-  
führer zu 105 lebt in einer Entfernung von ca. 250 km  
von Heilbronn, für die Beschwerdeführer zu 106 und 107  
liegt der nächste Stationierungsort (Heilbronn) ca.  
480 km entfernt. Dieselbe Distanz besteht zwischen dem  
Wohnort der Beschwerdeführerin zu 108 und dem Stationierungs-  
ort Neu-Ulm.

IV.

1. 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 Minuten, 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 (sog. 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.

2. Die Pershing II-Rakete soll ihren Zweck im Dienste nuklearer Abschreckung erfüllen.

Weißbuch 1983, S.79 (Ziffer 148)

Sie soll zugleich ein Gegengewicht zur wachsenden Zahl sowjetischer SS 20-Mittelstreckenraketen in Europa schaffen.

So Weißbuch 1983, S.78 (Ziffer 147).

Nach Mitteilung des Bundesverteidigungsministeriums verfügte die Sowjetunion im September 1983 über 39 Stellungen mit 351 einsatzbereiten SS 20-Raketen, von denen 243 im europäischen Raum der Sowjetunion aufgestellt und direkt gegen die europäischen NATO-Staaten gerichtet sind. Die SS 20 ist ebenfalls eine Feststoffrakete und besitzt eine Reichweite von 4 400 bis 5 000 km. Ihre Treffgenauigkeit wird mit "weniger als 300 m (CEP)" angegeben. Sie trägt 3 Gefechtsköpfe von je bis zu 150 kt Sprengkraft.

Sämtliche Angaben nach Weißbuch 1983, S.74 (Ziffer 142) und S.77 (Ziffer 145).

Die Möglichkeit des Einsatzes der Pershing II richtet sich nach der für die NATO gültigen Strategie der flexiblen Reaktion. Diese kennt 3 Reaktionsarten; sie werden im Weißbuch 1983 (S.148 - Ziffer 271) wie folgt beschrieben:

"(1) Die Direktverteidigung soll dem Aggressor verwehren, sein Ziel zu erreichen, und zwar auf der Stufe des militärischen Konflikts, die der Aggressor gewählt hat. Das kann den Einsatz nuklearer Waffen einschließen. Entweder scheidet damit die Aggression oder der Aggressor wird mit der Gefahr der Eskalation konfrontiert.

(2) Die Vorbedachte Eskalation soll einen Angriff dadurch abwehren, daß sie den Angreifer zu der politischen Entscheidung bewegt, seine Kriegshandlungen einzustellen, weil Erfolgs-

chancen und Risiken in keinem für ihn tragbaren Verhältnis stehen. Als mögliches Mittel, ihn hiervon zu überzeugen, hält das Bündnis Optionen des politisch kontrollierten, selektiven Einsatzes nuklearer Waffen offen.

- (3) Die Allgemeine nukleare Reaktion richtet sich vor allem gegen das strategische Potential des Angreifers und bedeutet den Einsatz der nuklearstrategischen Waffen der Allianz. Ihre Androhung ist das stärkste Abschreckungsmittel, ihre Anwendung wäre die stärkste der möglichen NATO-Reaktionen."

An anderer Stelle wird erneut darauf hingewiesen, daß die Militärstrategie der NATO den Ersteinsatz von Nuklearwaffen nicht ausschließe.

So Weißbuch 1983, S.160 (Ziffer 303)

Dieselbe Aussage findet sich auch im Weißbuch 1975/76 (S.21,22) und im Schreiben des damaligen amerikanischen Verteidigungsministers Harold Brown zur Präsidenten-Direktive 59.

Abgedruckt in: Europa-Archiv 1980, S. D 475 f.:

"Wir wissen um die großen Gefahren und Ungewißheiten jedes Einsatzes von Kernwaffen, sei es als Vergeltung oder als Ersteinsatz." Vgl. weiter Stratmann, NATO-Strategie in der Krise? Militärische Optionen von NATO und Warschauer Pakt in Mitteleuropa, Baden-Baden 1981 S.56 ff.

In der Frage eines potentiellen Ersteinsatzes im Rahmen von Auseinandersetzungen mit konventionellen Waffen besteht kein Unterschied zur bisher in der Bundesrepublik stationierten Pershing Ia-Rakete.

Die militärstrategische Besonderheit der Pershing II besteht jedoch darin, daß sie mit Rücksicht auf ihre Reichweite Teile der sowjetischen Befehlsstruktur und eine gewisse Anzahl sowjetischer Interkontinentalraketen erreichen kann. Die Treffgenauigkeit macht sie besonders geeignet, "chirurgische Schläge" gegen die militärische und politische Infrastruktur der Sowjetunion zu führen. Die Flugzeit von 12 Minuten beträgt dabei nur gut ein Drittel der Zeit, die amerikanische Interkontinentalraketen bei einem Angriff auf dieselben Ziele benötigen würden. Durch diesen "Zugriff" auf die sowjetische Befehlsstruktur gewinnt die Pershing II eine strategische Dimension, die der SS 20 nicht zukommt, kann <sup>diese</sup> ~~sie~~ doch trotz ihrer größeren Reichweite Entscheidungszentren in den USA nicht erreichen.

Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß aus diesen Feststellungen allein nicht der Schluß gezogen werden kann, die Pershing II-Rakete sei objektiv zu einem Erstschlag geeignet.

BT-Drucksache 10/249 S.7

So heißt es in der dort abgedruckten Antwort auf eine parlamentarische Anfrage:

"Mit einer eventuellen Dislozierung der Pershing II erreicht die NATO angesichts der Reichweite sowie der geplanten Höchstzahl von 108 Systemen keine Erstschlagsfähigkeit; sie strebt eine solche auch nicht an. Eine Erstschlagsfähigkeit setzt voraus, daß das gesamte nukleare Potential eines Gegners mit Sicherheit gleichzeitig ausgeschaltet werden kann, so daß er zu einem Zweit-oder Gegenschlag nicht mehr in der Lage ist."

Dies alles kann es jedoch nicht ausschließen, daß der Warschauer Pakt gleichwohl davon ausgeht, der Westen bereite einen Erstschlag im eben beschriebenen Sinne vor, und deshalb entsprechende Gegenmaßnahmen trifft, die bis zum nuklearen Präventiv- oder Präemptivschlag führen können. Verschiedene Faktoren könnten einer solchen Befürchtung zusätzlich Nahrung geben.

- Die in deutschen Quellen genannte Reichweite von 1 800 km ermöglicht es, mit der Pershing II die Stadt Moskau zu erreichen, da die Entfernung Braunschweig-Moskau 1795 km beträgt. Da gleichzeitig der "Fahrbereich Straße" für das Pershing II-System mit "ca. 800 km" angegeben wird

Wehrtechnik Heft 2/1983, zitiert nach Mechtersheimer-Barth, a.a.O., S.42;

bestehen auch bei einer Stationierung im süddeutschen Raum keine entscheidenden technischen Hindernisse. Amerikanische Angaben sprechen zudem von 1000 Seemeilen, was einer

Reichweite von 1852 km entspricht. Dies wiederum ist in etwa mit der Entfernung zwischen Bayreuth und Moskau identisch.

- Die Angaben über die Reichweite sind zum Teil höher. So wurde im amerikanischen Repräsentantenhaus auf der Sitzung vom 16. Juni 1983 unwidersprochen die Auffassung vertreten, die Reichweite betrage zwischen 1000 und 1200 Seemeilen, sodaß sich als Höchstreichweite 2222 km ergeben würden.

Congressional Record-House, June 16, 1983, H 4061

- Die Reichweite kann durch technische Veränderungen gesteigert werden. Die Bundesregierung hat dies mittelbar mit dem Hinweis eingeräumt, eine Reichweitensteigerung der Pershing II sei "weder vorgesehen noch erforderlich", da dieses System als Glied im Verbund des NATO-Abschreckungspotentials konzipiert wurde.

So BT-Drucksache 10/249 S.6

Das Magazin DER SPIEGL meldete, die Experten des Pershing-Herstellers Martin Marietta in Orlanda/Florida hätten die Absicht, die Reichweite ihrer Raketen von derzeit geplanten 1800 auf 2600 km zu steigern.

DER SPIEGEL Nr.29/1983, S.14

- Im sog. NATO-Doppelbeschluß ist von 108 "Abschußvorrichtungen" für Pershing II, nicht von 108 Raketen die Rede. Da die Abschußvorrichtungen nachladbar sind, also mehrere Raketen abschießen können, muß für die andere Seite der Verdacht naheliegen, daß in absehbarer Zeit eine sehr viel größere Zahl von Raketen in der Bundesrepublik stationiert wird. Auch wird berichtet, daß die Firma Martin Marietta einen Auftrag über mehr als 300 Pershing-Raketen erhalten hat, gleichzeitig jedoch keinerlei Anhaltspunkt dafür besteht, daß auch in anderen Ländern als der Bundesrepublik Pershing-Raketen stationiert werden sollen.

- Zusammen mit den neuen Waffensystemen MX und Trident II sowie durch eine Perfektionierung der U-Boot-Abwehr könnte ein Erstschlag unter Einschluß der Pershing II als möglich empfunden werden.

Für potentielle Gegenreaktionen der anderen Seite ist es daher nicht ausschlaggebend, daß die Pershing II-Raketen wie auch andere Waffensysteme der NATO ausschließlich der Abschreckung dienen, also den Frieden erhalten und nicht etwa gefährden sollen. Dies wird dadurch zusätzlich

unterstrichen, daß der Begriff "Abschreckung" in zwei verschiedenen Bedeutungen benutzt wird. Zum einen geht es um die sog. Vergeltungsabschreckung, also eine strategische Vorstellung, die darauf zielt, einen Nuklearschlag der anderen Seite dadurch zu verhindern, daß auch nach einem solchen Angriff noch genügend Gegenschlagspotential übrig bleibt, um dem Angreifer einen inakzeptablen Schaden zuzufügen. Die verbreitete Formel "wer als erster schießt, stirbt als zweiter" bringt dies in anschaulicher Weise auf den Begriff. Von diesem Konzept ist die sog. Kriegsführungsabschreckung zu unterscheiden, die darauf zielt, im Falle eines Angriffs kontrolliert und selektiv zurückzuschlagen, um so auf jeder potentiellen Ebene der Auseinandersetzung den Angreifer zur Aufgabe seiner Ziele zu zwingen. Für die Rüstungsplanung bedeutet dies, daß nicht (allein) eine gesicherte Zweitschlagskapazität vorhanden sein muß, sondern daß ein möglichst hohes Maß an Überlegenheit gegenüber dem potentiellen Gegner vorhanden ist. Insoweit unterscheidet sich die Kriegsführungsabschreckung nicht von traditionellen Rüstungsmaßnahmen, deren Sinn darin besteht, sich durch militärische Stärke möglichst unangreifbar zu machen. Für die jeweils andere Seite ist der entscheidende Unterschied zur "traditionellen" Vernichtungsabschreckung der, daß der Einsatz der Waffen nicht mehr notwendig einem Selbstmord gleichkommt, sondern

zum Problem eines militärischen oder politischen  
Kalküls wird.

Zur Entwicklung der Abschreckungskonzepte s. insbes.  
Mechtersheimer, Rüstung und Frieden. Der Widersinn  
der Sicherheitspolitik, München 1982, S.45 ff. ;  
Senghaas in: Aus Politik und Zeitgeschichte,  
Beilage B 38/83 zur Wochenzeitung "Das Parlament",  
S. 28 ff.

V.

Die Stationierung von Pershing II-Raketen schafft für Leben und Gesundheit der Beschwerdeführer außerordentlich gravierende Risiken. Diese liegen einmal in der erhöhten Wahrscheinlichkeit einer nuklearen Auseinandersetzung (unten 1), in der Gefahr eines "Atomkriegs aus Versehen" (unten 2) und in Unfällen, die beim Transport oder bei der Lagerung der nuklearen Gefachtsköpfe entstehen können (dazu unten 3).

1. Die Gefahr einer nuklearen Auseinandersetzung wird dadurch erhöht, daß die Pershing-Raketen von den verantwortlichen Instanzen im Warschauer Pakt als erst-rangige Bedrohung angesehen werden. Dies führt zwangsläufig dazu, daß in Krisensituationen das Bestreben der anderen Seite dahin gehen wird, diese Raketen möglichst frühzeitig auszuschalten, was den Umständen nach nur durch totale Verwüstung des Stationierungsgebiets mit konventionellen, chemischen oder nuklearen Waffen erfolgen kann. Die extrem kurzen Vorwarnzeiten legen es besonders nahe, nicht erst den "Ernstfall" eines Starts abzuwarten, sondern bereits vorher die Vernichtung zu betreiben. Dies gilt nur dann nicht, wenn die andere Seite ihre Frühwarnsysteme automatisiert, was jedoch - wie unter 2 zu zeigen sein wird - wegen der Fehleranfälligkeit von Computersystemen zu einer zusätzlichen

Kriegsgefahr führt. Auch der Einwand, bei Angriffen mit Nuklearraketen, die auf U-Booten stationiert sind, seien vergleichbar kurze Vorwarnzeiten in Kauf zu nehmen, verkennt, daß die Zielgenauigkeit und damit die Möglichkeit zur Ausschaltung von Entscheidungszentren sehr viel geringer ist und daß überdies durch einen derartigen Angriff sofort die strategische Ebene erreicht wäre, auf der das Risiko eines alles vernichtenden Gegenschlages besteht.

Die Tatsache, daß die andere Seite ggf. militärische Notwendigkeiten zu einem Präventivschlag sehen kann, ist wiederum für die eigene Seite ein wichtiger Gesichtspunkt dafür, in Krisensituationen mit dem Einsatz der Pershing II möglichst nicht zu lange zu warten, um so der Zerstörung durch die Gegenseite zuvorzukommen. Aus einem rein militärisch ausgerichteten Kalkül ergibt sich so ein Wettlauf mit der Zeit; in Umkehrung des für die traditionelle Vernichtungsabschreckung geltenden Prinzips gilt so der Satz: "Wer als erster schießt, hat eine Chance zum Überleben"

Dazu Lutz, Weltkrieg wider Willen? Reinbek 1981

Der Zeitpunkt, von wann ab eine "Krise" eintritt, in der Überlegungen dieser Art Raum gegeben wird, läßt sich nicht eindeutig bestimmen. Der Eintritt einer solchen Entwicklung ist jedoch von der Bundesrepublik her nicht steuerbar. Für die von einem Präventivschlag bedrohte Bevölkerung -

und damit auch für die Beschwerdeführer - ergibt sich ein unübersehbares existentielles Risiko. Die Schwelle eines nuklearen Krieges wird durch die Stationierung der Pershing II in vergleichbarer Weise gesenkt, wie dies bei der Stationierung sowjetischer Mittelstreckenraketen auf Cuba im Jahre 1962 der Fall war.

2. Durch die Stationierung der Pershing II werden die Beschwerdeführer einer noch höheren als der bisher bestehenden Gefahr ausgesetzt, Opfer eines Atomkriegs zu werden, der auf Fehlern im Frühwarn- und Entscheidungssystem beruht. Bereits vor der Stationierung der Pershing II bestand ein beträchtliches Risiko, daß es durch einen aus unterschiedlichen Gründen möglichen Fehlalarm zu einem nuklearen Schlagabtausch kommt. Wie die International Herald Tribune in ihrer Ausgabe vom 30. Oktober 1980 berichtete, wurden in den Jahren 1979 und 1980 innerhalb von 18 Monaten 147 Fehlalarme festgestellt, wovon 4 dazu führten, daß Bomber und Interkontinentalraketen in Alarmbereitschaft versetzt wurden. Fünf dieser Fehlalarme sind auch offiziell dokumentiert.

US General Accounting Office: Norad's Missile Warning System: What went Wrong? Masad - 81 - 30 May 15, 1981, S. 3 und 13.

Daß diese und viele weitere Fehlalarme letztlich keine militärischen Konsequenzen hatten, liegt vor allem daran,

daß stets genügend Zeit blieb, innerhalb der Raketen-  
Flugzeiten zwischen der Sowjetunion und den USA von  
ca. 30 Minuten die Fehler zu finden und zu eliminieren.  
Die Fehlalarme dauerten allerdings 3 bis 6 Minuten,  
eine für ein europäisches Frühwarn- und Entscheidungs-  
system katastrophale Zeitspanne!

Eine eingehende, vorwiegend mit amerikanischer Literatur  
dokumentierte Begründung findet sich in der vom Unter-  
zeichneten sowie den Professoren Gebhard, Haefner,  
Siekmann und Steinmüller eingelegten Verfassungsbeschwerde  
(Az: ), auf deren Inhalt insoweit verwiesen wird.

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. Hierbei entsteht eine Phase der Erprobung, die aus  
technischen Gründen eine besondere Gefährdung beinhaltet,  
da alle derart komplexen informationstechnischen Systeme  
gerade in der Testphase besonders anfällig sind. Weiter  
erhöht die Stationierung der Pershing II die Möglichkeit,  
daß der amerikanische Präsident bei einem vermeintlichen  
Angriff auf Europa oder auf das amerikanische Territorium  
mit einem Einsatz dieser Raketen reagiert. Dies aus drei  
Gründen. Zum einen weist die Pershing II eine höhere Ziel-  
genauigkeit als alle anderen amerikanischen Raketen auf,

sodaß sie gezielt die sowjetische Infrastruktur und einzelne Raketenbasen zerstören kann. Zum zweiten ist sie - verglichen mit Interkontinentalraketen - sehr viel schneller am Ziel, kann daher weitere Angriffe verhindern. Zum dritten ist sie zu jedem Zeitpunkt verfügbar, was z.B. bei seegestützten Systemen nicht der Fall ist. Handelt der amerikanische Präsident auf der Basis eines Fehllalarms in dieser Art und Weise, so kommt es zu einem primären atomaren Angriff auf den Warschauer Pakt aus Europa heraus, auf den die andere Seite dann wahrscheinlich mit einem echten Gegenschlag in Europa reagieren wird. Das Leben der Beschwerdeführer wird daher unmittelbar auch dann durch Fehler im Frühwarn- und Entscheidungssystem bedroht, wenn diese Fehler ausschließlich Angriffe auf das amerikanische Territorium betreffen. Daß bei solchen Angriffen ein Fehllalarm dadurch ausgeschlossen sei, daß erst nach zweifelsfrei festgestelltem Angriff, d.h. nach einer atomaren Detonation ein Gegenschlag durchgeführt werde, ist noch nie behauptet worden; eine derartige Konzeption würde überdies den Betrieb des Frühwarn- und Entscheidungssystems insgesamt völlig entwerten, wenn nicht sinnlos machen. Vor der Stationierung der Pershing II wäre es denkbar unwahrscheinlich gewesen, daß bei einem gemeldeten Anflug sowjetischer Raketen auf die USA die in der Bundesrepublik stationierten Nuklearraketen abgeschossen worden wären, konnten sie doch sowjetisches Territorium in keinem Fall

erreichen.

Schließlich spricht eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, daß die Stationierung von 108 Pershing II-Raketen zur Automatisierung des sowjetischen Frühwarn- und Entscheidungssystems führen wird. Über eine entsprechende Absicht ist in der Literatur sowie in der Presse verschiedentlich berichtet worden.

S. Mechtersheimer, Rüstung und Frieden, S.40; DER SPIEGEL Nr. 17/1982, S.14; Süddeutsche Zeitung vom 15./16.01.1983, zitiert nach Mechtersheimer-Barth (Hrsg.), a.a.O., S.103; Die International Herald Tribune vom 18.05.1983 berichtete, Anatoli Alexandrow, ein hoher sowjetischer Funktionär, habe während einer internationalen Wissenschaftler-Konferenz am 17.Mai 1983 in Moskau darauf hingewiesen, daß "nach der Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles auf den Boden der Bundesrepublik die Sowjetunion ihre Frühwarnsysteme auf 'launch on warning' schalten würde; jeder Alarm würde sofort eine Gegenreaktion auslösen."

Angesichts der kurzen Vorwarnzeiten sprechen gewichtige Gründe militärischer Logik dafür, daß die andere Seite die damit verbundenen Risiken in Kauf nimmt. Dabei besteht allerdings kein Anhaltspunkt dafür, daß die sowjetischen Frühwarnsysteme sicherer als die westlichen wären; Rückstände in der Informationstechnik legen viel eher die gegenteilige Vermutung größerer Unsicherheit nahe. Das bedeutet, daß die Existenz der Beschwerdeführer zusätz-

lichen, von ihnen in keiner Weise zu beeinflussenden Risiken ausgesetzt ist.

3. Die Stationierung von Nuklearraketen schafft - auch abgesehen vom Fall eines Fehlfunktionierens der Frühwarnsysteme - Unfallgefahren, deren Größenordnung weit über den bei Kernkraftwerken Bestehenden liegt.

Nach einer Schätzung des Stockholmer Friedensforschungsinstituts 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

Dabei kam es zwar nie zu einer Kernexplosion, doch hing dies eher mit glücklichen Umständen als mit der Perfektion der Sicherheitsmaßnahmen zusammen.

Bekannt ist der Goldsboro-Unfall, der sich 1960 in den USA ereignete: Eine 24-MT-Bombe (zum Vergleich: Die Hiroshima-Bombe hatte 13 kt) fiel versehentlich aus einem Flugzeug und landete in einem Acker. Wie eine sofort eingeleitete Untersuchung ergab, waren durch den Fall 5 von 6 Sicherungen außer Funktion gesetzt worden (SIPRI Yearbook 1968/69, S.261).

Bei einer Reihe von Unfällen wurde in "ausgedehntem" Maße Radioaktivität frei.

So SIPRI Yearbook 1977, S.63

Erinnert sei an den Zwischenfall bei dem spanischen Dorf Palomares, wo 1750 to radioaktiv verseuchter Erde abtransportiert werden mußten.

Koch, Wahnsinn Rüstung, Hamburg 1981, S.133

An Unfällen dieser Art sind nicht nur Flugzeuge, sondern auch Raketenstellungen beteiligt. So wurde etwa am 8.6.1960 in McGuire im US-Staat New Jersey eine Rakete mit nuklearem Sprengkopf durch Feuer und zwei nachfolgende Explosionen schwer beschädigt.

Mitgeteilt in SIPRI Yearbook 1977, S.65

Von aktuellerer Bedeutung ist der Verlust einer amerikanischen Titan II-Interkontinentalrakete.

Der Unfall ereignete sich am 19. September 1980 in der Nähe von Damascus im US-Staat Arkansas.

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 hatten (SIPRI Jahrbuch 1981/82, Reinbek 1981 S.203 f.).

Unfälle dieser Art beruhten - soweit ersichtlich - auf technischem oder menschlichem Versagen. Sie für die Zukunft oder für einen bestimmten Raketentyp auszuschließen, wäre illusorisch. Dies würde auch dann gelten, wenn die Bundesregierung die Einhaltung der von den NATO-Partnern gemeinsam erarbeiteten Sicherheitsvorschriften durch eigene Inspektionen überprüfen würde: Offensichtlich ist dies nicht der Fall, da die Bundesregierung 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?") nur ausweichend antwortete:

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

Zu diesen Unfällen, die auf einem Fehlfunktionieren der Rakete oder des Sprengkopfs beruhen, kommen Risiken hinzu, die auch bei der sog. friedlichen Nutzung der Kernkraft diskutiert werden: Die Gefahr der Sabotage, des Diebstahls und des terroristischen Überfalls. Daß insoweit 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 sie inzwischen behoben sind, läßt sich schwer beurteilen, da die Beschwerdeführer zu den dafür notwendigen Informationen keinen Zugang haben. Angesichts einzelner Raketenunfälle mit der Pershing Ia erscheinen hier allerdings Zweifel angebracht.

So verunglückte etwa am 3. November 1982 ein Transportfahrzeug der amerikanischen Armee in Waldprechtsweier bei Karlsruhe, das eine Pershing Ia beförderte. S. den Bericht in: Badische Neueste Nachrichten vom 3. und 4. 11. 1982

VI.

Kommt es zu Kernexplosionen auf dem Gebiet der Bundesrepublik, so sind die Überlebenschancen der Beschwerdeführer minimal.

Die Wirkung atomarer Waffen ist mit der herkömmlicher 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, 3<sup>rd</sup> 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

auf die sich auch die folgenden Ausführungen stützen.

Würde eine 1 MT-Bombe in 2 000 m Höhe über einer Großstadt gezündet, so würden allein durch die Druckwelle (gefolgt

von einem Sturm mit Geschwindigkeiten um 90 m/sec.)  
in einem Radius von 4 km alle Menschen außerhalb von  
Schutzräumen sofort getötet. Noch in 18 km Entfernung  
vom "Nullpunkt", d.h. dem direkt unter der Explosion  
befindlichen Ort, würden 25% der Menschen z.T. schwer-  
verletzt.

Vgl. OTA-Studie, a.a.O., S.19; The Report of  
the British Medical Association's Board, a.a.O.,  
S. 32 und 65, Figur 32

Auf einer Fläche von etwa 300 Quadratkilometern würden  
alle Gebäude total zerstört oder unbewohnbar.

UNO-Studie Kernwaffen, S.82; Bluhm, Die waffen-  
technischen Grundlagen, in: Abschreckung und Ent-  
spannung. 25 Jahre Sicherheitspolitik zwischen  
bipolarer Konfrontation und begrenzter Kooperation.  
Mit Beiträgen von Georg Bluhm u.a., Veröffentlichungen  
des Instituts für Internationales Recht an der  
Universität Kiel, herausgegeben von Wilhelm Kewenig,  
Bd 76, Berlin 1977, S.17 ff.

Die OTA-Studie des amerikanischen Kongresses (a.a.O.)  
rechnet im genannten Beispiel mit einer halben Mio Todes-  
opfer und mit mehr als 1 Mio Verletzten allein durch die  
Druckwirkung. Bei einer Bodenexplosion würde sich unter  
sonst gleichen Bedingungen zwar die Zahl der Todesopfer  
aufgrund der Druckwelle um die Hälfte verringern, dafür

wäre jedoch das Ausmaß der radioaktiven Verseuchung um ein Mehrfaches höher.

Vgl. The Report of the British Association's Board,  
a.a.O., S.58

Die zweite Wirkung atomarer Detonationen liegt in der Hitzestrahlung. An der Oberfläche des Feuerballs entstehen Temperaturen um 5 000 Grad Celsius, was noch in 8 km Entfernung vom Nullpunkt beim Menschen zu Verbrennungen dritten Grades führt.

Gottstein, U.: Die medizinischen, hygienischen und psychologischen Folgen eines Atomkriegs - Szenario München, in: Mediziner gegen atomare Bedrohung (Hrsg.), Und keiner kann helfen, München 1983

Sind 30% der Körperoberfläche in dieser Weise betroffen, besteht Lebensgefahr. Bei klarem Wetter können noch in 17 km Entfernung Verbrennungen zweiten Grades entstehen.

Angaben nach Bluhm, a.a.O., S.17 ff.

In etwa gleichem Umkreis kann die Hitzestrahlung Brände entzünden.

Hamburger Ärzteinitiative gegen Atomenergie (Hrsg.): Die Überlebenden werden die Toten beneiden - Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, Hamburg 1981, darin der Beitrag von Kevin N. Lewis, Arms Control Project, Center of International Studies, Massachusetts Institute of Technology, S.14-15

Die radioaktive Strahlung als dritte Konsequenz von Kernexplosionen ist Quelle der weitreichendsten Schäden beim Menschen. Sie kommt in erster Linie durch Niederschlag strahlenemittierender Partikel, dem sog. Fallout zur Wirkung. Dabei ist bemerkenswert, daß der Unterschied zwischen "großen" und "kleinen" Bomben hier sehr viel geringer als bei der Sprengkraft als solcher ist. So führt die Explosion einer 1 MT-Bombe noch in einer Entfernung von 2,3 km vom Nullpunkt zu einer Belastung mit 1 000 REM allein aus der Anfangsstrahlung - eine unbestritten tödliche Dosis. Bei einer tausendmal kleineren, d.h. einer 1 kt-Bombe, tritt derselbe Effekt in einer Entfernung von 0,8 km ein.

Angaben nach Bluhm, a.a.O., S.18

Die im Zusammenhang mit Atomgranaten und anderen Gefechtsfeldwaffen bisweilen geäußerte Vermutung, sie stellten gewissermaßen nur eine Weiterentwicklung der traditionellen Artillerie dar, erweist sich daher als gefährlicher Irrtum. Dazu kommt, daß die in den nächsten 24 Stunden folgende Strahlendosis erheblich weiter reicht: Bei der 1 MT-Bombe ist eine Belastung mit 1 000 REM bei entsprechenden Windverhältnissen in einem "Korridor" von ca 30km Breite noch in einer Entfernung von 75 km vom Nullpunkt zu erwarten.

Vgl. Bluhm, a.a.O., S.8, 18

Der radioaktive Niederschlag wird zusätzlich dadurch gesteigert, daß die Explosion nicht in der Luft, sondern auf dem Erdboden erfolgt - was insbes. die Wirkung eventueller Unfälle weiter erhöht. So können je nach Windverhältnissen innerhalb weniger Stunden in bis zu 160 km Entfernung Strahlendosen auftreten, die für den Menschen tödlich sind.

Wegen der langen Halbwertszeit der wichtigsten im Fallout enthaltenen radioaktiven Elemente (3 bis 5 Jahre) ist auf längere Zeit menschliches Überleben auch in Schutzräumen nicht möglich; ein derartiges, unter Umständen viele 100 Quadratkilometer großes Gebiet müßte für die Dauer von 10 bis 15 Jahren evakuiert werden.

C.F. Weizsäcker (Hrsg.), Kriegsfolgen und Kriegsverhütung, München 1971, darin der Beitrag von H.Ahlfeld: Analyse der Sicherheitspolitik durch Untersuchung der kritischen Parameter

Für die dichtbesiedelte Bundesrepublik hätte gerade diese große flächenerfassende, in der Art ihrer Ausdehnung nicht vorhersehbare radioaktive Verseuchung verheerende Folgen. So hat eine Expertengruppe um P.Lindop errechnet, daß eine in Bodenhöhe gezündete 1 MT-Bombe allein durch radioaktiven Fallout zum Tod von 50 % aller in einem Umkreis von 2 600 Quadratkilometer lebender Menschen führen würde; innerhalb einer Fläche von 1 700 Quadratkilometern würde es aufgrund

der Strahlung keine Überlebenden geben.

Lindop, Patricia: Radiation Aspects of a Nuclear War in Europe, in: Conference on Nuclear War in Europe, Groningen, 22.bis 24.April 1981, zitiert aus: Hamburger Ärzteinitiative gegen Atomenergie (Hrsg.), a.a.O., S.28

Die hier skizzierten Folgen sind gewissermaßen Modellvorstellungen; die Wirklichkeit ist noch um einiges schlimmer. Wer einige km vom Nullpunkt entfernt wohnt, wird allen drei Wirkungen der Explosion ausgesetzt.

Näher dazu UNO-Studie Kernwaffen, a.a.O., S.231 ff.

Für die Überlebenden einer Atombombenexplosion wird medizinische Hilfe kaum möglich sein.

(1) Schon in Friedenszeiten stehen für schwer Brand- und Strahlenverletzte in der Bundesrepublik nur 6 Spezialtherapieplätze zur Verfügung.

Arndt Dohmen: Probleme der medizinischen Versorgung bei nuklearen Katastrophen, Deutsches Ärzteblatt, 1983 (Heft 1/2), S.41 bis 48; Umfrage der Deutschen Gesellschaft für Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesministeriums des Innern über Bettenkapazitäten in der Bundesrepublik Deutschland für Strahlenverletzte.

Der "Board of Science and Education der British Medical

Association" kommt in seiner Studie zu dem Schluß, daß die Behandlungskapazität des gesamten nationalen Gesundheitsdienstes nicht ausreichen würde, um die Verletzungsoffer einer einzigen Atombombe zu versorgen.

The Report of the British Medical Association's Board,  
a.a.O., S.124

Wir müssen davon ausgehen, daß für unser Land Entsprechendes gilt.

(2) Die durch einen Atombombenabwurf angerichteten Verwüstungen würden auch Krankenhäuser, Medikamentenvorräte, Transportwege, Transportmittel und Treibstoffe mit erfassen. Auch das medizinische Personal wäre schwer betroffen:

In Hiroshima und Nagasaki gehörten 90 % aller dort lebenden Ärzte und Krankenschwestern zu den Sofort-Toten und Verletzten. Für unsere Verhältnisse wird damit gerechnet, daß jeder überlebende Arzt zwischen 400 und 900 Verletzte zu versorgen hätte.

(3) Das mit dem Feuerball entstehende Elektromagnetische Feld (Electromagnetic Pulse EMP) zerstört auf weite Entfernungen alle elektronischen Geräte, so daß die Telekommunikation, aber auch die Stromversorgung zusammenbrechen muß. Bei einer in 240 km Höhe gezündeten Bombe kann sich diese Wirkung über eine Fläche von 3 200 km Durchmesser

erstrecken.

The Report of the British Medical Association's Board, a.a.O., S.12-14.

Betroffen wäre danach ein Gebiet, das von Bordeaux bis Moskau reicht.

(4) Das Katastrophengebiet kann von Rettungsmannschaften ohne spezielle Strahlenschutzrüstung nicht betreten werden. Dasselbe gilt auch für weit entfernt gelegene Areale, die sich in Windrichtung befinden. Elementare Voraussetzungen für Hilfsmaßnahmen - Erfassung und Messung des Schadens sowie Weitergabe von Informationen - sind nicht mehr gewährleistet.

(5) Die psychische Schockwirkung der Explosion wird bei allen Überlebenden schwer vorhersehbare Verhaltensweisen zur Folge haben. In einem Feld allgegenwärtiger und unüberschaubarer Gefahr droht soziale Desorganisation bis hin zu Panikreaktionen und dem Verfall ethischer Normen. Allein schon die Tatsache, daß die Gefahr nicht sinnlich wahrnehmbar ist, kann zu folgenschweren psychischen Belastungen führen.

The Report of the British Medical Association's Board, a.a.O., S.36; Victor W.Sidel et al: The

Physicians Role in the Post Attack Period,  
The New England Journal of Medicine Vol. 266,  
May 1962, S. 1141

(6) Ohne Laboruntersuchung sind in der Frühphase der Erkrankung Unterschiede zwischen geringer und tödlicher Strahlendosis schwer zu erkennen; oft wird erst ein mehrwöchiger Verlauf die tatsächliche Schädigung erkennen lassen und insbes. auch deutlich machen, inwieweit es sich um psychische Alterationen handelt. Überlagerungen der Symptome "herkömmlicher" Verletzungen (Trauma, Verbrennung) durch die Symptome der Strahlenkrankheit werfen erhebliche diagnostische Probleme auf, sodaß Entscheidungen über die Art und die Dringlichkeit von Behandlungsmaßnahmen kaum mit hinreichender Sicherheit zu treffen sind.

(7) Resistenzminderung durch Strahlenschädigung des gesamten Immunsystems, psychischer und körperlicher Streß, Wassermangel, Nahrungsmittelknappheit, völlig unzureichende Medikamentenvorräte sowie räumliche Enge, etwa in Bunkern, können dazu führen, daß unter anderen Bedingungen harmlose Erreger schwerste ansteckende Erkrankungen hervorrufen; auch können bedeutungslos gewordene Seuchen wieder auftreten.

The Report of the British Medical Association's Board  
a.a.O., S. 40-45, 92-94, 100-102

Was dies alles konkret bedeutet, ist beim Abwurf der relativ "kleinen" Atombomben über Hiroshima und Nagasaki deutlich geworden, die sich im Bereich zwischen 13 und 20 kt bewegten - eine Sprengkraft, die der kleinsten in bezug auf die Pershing II angestellten Schätzung entspricht.

Von den etwa 400 000 Einwohnern Hiroshimas waren etwa 100 000 sofort tot; weitere 100 000 sind an den Folgen der Explosion gestorben.

Die Angaben differieren; die niedrigste Schätzung (60 000 Tote) wurde von der japanischen Regierung vorgelegt, doch wird sie allgemein als unrichtig eingestuft. Vgl. Perdelwitz-Bremer, Geisel Europa, Berlin 1981, S.104. Linden (in: Bayrische Ärztinnen und Ärzte gegen Atomenergie u.a. (Hrsg.), Die Überlebenden werden die Toten beneiden, Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, Köln 1982, S.45) spricht von mehr als 75 000 Toten bei (nur) 245 000 Einwohnern

Weiter wurden in Nagasaki und Hiroshima Mikrozephalus und geistige Retardierung als Folge in Utero erlittener Bestrahlung beobachtet. Da die menschlichen Keimzellen besonders strahlensensibel sind, kann bereits eine relativ geringe Dosis zu Unfruchtbarkeit führen.

The Report of the British Medical Association's Board  
a.a.O., S.35

Wo Sterilität nur temporär auftritt, besteht in der Folge ein erhöhtes Risiko genetisch geschädigter Nachkommenschaft, wenn auch die bisherigen Erfahrungen keine eindeutigen Befunde erbracht haben.

The Report of the British Medical Association's Board, a.a.O., S.35, 104

Epidemiologische Untersuchungen in Japan zeigen, daß sich die Häufigkeit von Brustkrebs in den Jahren nach den Explosionen bei der strahlenexponierten Bevölkerung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung etwa verdoppelte; die Zahl an Leukämieerkrankungen stieg auf etwa das Vierfache an.

Kneser, H., Krebs noch nach vielen Jahren. Strahlenbiologische Auswirkungen einer Kernexplosion, in: Dürr, H.P., Harjes, H.P., Kreck, M., Starlinger, P., Naturwissenschaftler gegen Atomrüstung, Reinbek 1983, S. 50-53; Glasstone-Dolan, a.a.O., S.592

Weiter ist zu beachten, daß Kinder von radioaktiven Langzeitwirkungen sehr viel stärker bedroht sind als Erwachsene.

Noch heute verlangt die Strahlenkrankheit Opfer. Am 6. August 1981 - also 36 Jahre nach dem Atombombenabwurf - wurden am schwarzen Ehrenmal im Zentrum der Stadt Hiroshima die Namen von 2 753 weiteren Opfern eingetragen, die in den vorangegangenen 12 Monaten an den Folgen der Bombe gestorben

waren (mitgeteilt bei Perdelwitz-Bremer, a.a.O., S.104).

Auf die Bundesrepublik übertragen würde dies bedeuten, daß schon ein einziger Sprengkopf von der bescheidenen Größe der Hiroshima-Bombe jeden zweiten Einwohner von Mannheim-Ludwigshafen töten würde. 10 Sprengköpfe a 2 MT hätten mehr als 8 000 000 Tote zur Folge, wenn sie über den am dichtesten besiedelten Gebieten unseres Landes gezündet würden.

Carl Friedrich von Weizsäcker (Hrsg.), Kriegsfolgen und Kriegsverhütung, München 1971, S.10

Schätzungen gehen dahin, daß eine Industrienation als solche nicht weiterexistieren kann, wenn 20 bis 25 % ihrer Bevölkerung und 50% ihrer Industriekapazität vernichtet sind - es fehlt das Organisationsnetz, um mit den verbliebenen Ressourcen voll weiterzuarbeiten.

Von Weizsäcker, a.a.O., S.7

Realisieren sich daher die Risiken, die in Abschnitt V beschrieben wurden, so haben die Beschwerdeführer praktisch keine Chance des Überlebens mehr. Dies gilt aufgrund der räumlichen Nähe zu dem Stationierungsgebiet sogar dann, wenn es aufgrund eines Unfalls zur Explosion eines Pershing II-Sprengkopfes kommt.

## 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 Bundesverfassungsgerichts 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 Wohnorts der Beschwerdeführer besonders evident, doch gilt dies in gleicher Weise für das Risiko eines "Atomkriegs aus Versehen" und für die Gefahr eines militärischen Einsatzes. Was die "Gegenwärtigkeit" des Risikos betrifft, so kann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Genehmigung von Kernkraftwerken verwiesen werden. Ebenso wie dort bereits die Baugenehmigung den Schutzbereich des Grundrechts auf Leben und Gesundheit berührt, da schon

damit die Voraussetzungen 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

Dies gilt auch und gerade im militärischen Bereich. Allenfalls bezüglich des Risikos eines militärischen Einsatzes könnte man sich fragen, ob nicht erst in Krisensituationen diese Voraussetzung gegeben ist. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß die Planung und Vorbereitung des Einsatzes bereits in Friedenszeiten Bedingungen schaffen kann, die im Konflikts- und Krisenfall den Einsatz der Waffen ermöglichen: In einer solchen Situation ist dann aber eine Prüfung dieses Einsatzes unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten faktisch nicht mehr möglich. Darum ist ein effektiver Grundrechtsschutz der Betroffenen nur denkbar, wenn bereits heute, im Stadium der militärischen Planung und Vorbereitung, diese möglichen Konsequenzen bedacht und unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden.

Die Betroffenheit der Beschwerdeführer wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß auch zahlreiche andere Mitbürger denselben Risiken ausgesetzt sind. Der Grundrechtsschutz bezieht sich

nicht allein auf Fälle eines im Vergleich zu anderen Bürgern erbrachten "Sonderopfers", sondern will bestimmte Freiheitsbeschränkungen generell ausschließen. Würde etwa - um ein fiktives Beispiel zu wählen - die Meinungs- und Pressefreiheit durch eine umfassende Vorzensur aller schriftlichen Meinungsäußerungen aufgehoben, so könnte die Zulässigkeit einer auf Art.5 Abs.1 GG gestützten Verfassungsbeschwerde nicht mit dem Argument verneint werden, alle Betroffenen würden sich in gleicher Gefahr (z.B. eines Umsturzes) befinden und gleichen Restriktionen ausgesetzt sein.

2.) Im Hinblick auf die Unfallgefahr, die von den Nuklearraketen ausgeht, 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 jedoch 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 sog. 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-Ministerrats 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 Völkerrechts, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1980, S.277; Hernekamp, in: von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2.Aufl., München 1983, Art.65a Rn 28; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13.Aufl., Heidelberg-Karlsruhe 1982, § 23 IV 3; Knut Ipsen, JÖR 21 (1972), 40; Menzel, 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 daraufhin, 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 insbes. Knut Ipsen JÖR 21 (1972), 40; Rühl, Europa-Archiv 1980, 107

Auch wenn man trotz verschiedener Bedenken, die insbes. auf dem für das NATO-Bündnis konstitutiven Grundsatz des jederzeit fort dauernden 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 sog. 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. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG

Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein könnte, bestehen bereits gegen die Zulässigkeit einer solchen Verfassungsbeschwerde erhebliche Bedenken. Insbes. 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 vorge-tragenen Verhalten der Bundesregierung - ihre Einstellung zur Frage der Lagerung und ggf. des Einsatzes von ABC-Waffen im Bundesgebiet sowie zur Durchführung des NATO-Doppelbeschlusses - nicht in der geschilderter Art und Weise betroffen. Denn hierbei handelt es sich ausnahmslos um verteidigungspolitische Leitentschei-

dungen, die keinen unmittelbaren Bezug zur Rechts-  
sphäre des Beschwerdeführers aufweisen. Ein solcher  
Bezug kann erst und allein durch die Umsetzung der  
genannten Entscheidungen in konkrete Maßnahmen ent-  
stehen, die ihrerseits die rechtlich geschützten  
Interessen des Beschwerdeführers berühren."

Die nunmehr erklärte Zustimmung zur Stationierung einer be-  
stimmten 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 ge-  
botenen Schutzmaßnahmen zu treffen.

Auch Unterlassungen des Gesetzgebers können mit der Verfassungs-  
beschwerde gerügt werden, da andernfalls 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 Bundesverfassungsgerichts  
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 hergesehen 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 fort-dauerndes 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, sodaß 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.

III.

Den Beschwerdeführern steht auch kein anderweitiger gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung, sodaß § 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 3.08.1959, BGBl 1961 II S.1183, 1218, geändert durch Abkommen vom 21.10.1971, BGBl 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 erforderlicher 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 Verwaltungsgerichts 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 sog. Unterzeichnungsprotokoll, das das Zusatzabkommen ergänzt (Unterzeichnungsprotokoll zum Zusatzabkommen vom 3.08.1959, BGBl 1961 II S.1313). Dort ist in den Absätzen 5 -7 des auf Art.53 bezogenen Abschnitts nur die Zusammenarbeit als solche geregelt; der Fall unüberbrückbarer Meinungsverschiedenheiten ist nicht angesprochen. In bezug auf die hier interessierenden Fragen bestimmt Abs.6c Unterabschnitt 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 ebenfalls 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

Angesichts 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 zu den Stationierungsorten eine baurechtliche Nachbarklage von den Verwaltungsgerichten als zulässig behandelt würde.

Entscheidend ist allerdings die schon unter 1 mitgeteilte Erwägung, daß selbst bei einem Obsiegen in einem verwaltungsgerichtlichen 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 Bundesverfassungsgerichts 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, 275, 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 Rechtswegs 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 Tatsache, 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 stattgebenden Urteils würde jedoch ein Tätigwerden der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags erfordern.

Zu der insoweit übereinstimmenden Problematik bei der Organklage s. Lücke JZ 1983, 380 ff., der die Pflicht zum Vollzug der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 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 Bundesverfassungsgerichts 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 Gerichts und seiner besonderen Stellung als eines der obersten Verfassungsorgane innerhalb der Verfassungsordnung Rechnung getragen hat, dem Bundesverfassungsgericht alle zur Durchsetzung 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 andern von den konkreten Verhältnissen, die in Einklang mit der Entscheidung zu bringen sind, insbes. von dem Verhalten der Personen, Organisationen, Behörden, Verfassungsorgane, an die oder gegen die sich die Entscheidung richtet. Der 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 Rechts 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 Gerichtrecht eigentlich zum Herrn der Vollstreckung macht, folgt aber, daß jene Anordnungen, wenn sich ihre

Notwendigkeit erst nachträglich herausstellt, auch in einem selbständigen Beschluß des Gerichts getroffen werden können."

2. Eine solche Durchsetzung des von den Beschwerdeführern erstrebten Urteils 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 4.03.1982, 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 Doebering Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts, 2.Aufl., Frankfurt/M. 1980, S.277; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts 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, Zweitebearbeitung, 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 Rechtsbruchs 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 Generalvertrags 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 insbes. 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 6.05.1955 herrschte: Ein Mehr an Stationierung, eine stärkere potentiell 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 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 Zustimmung nicht rücknehmbar wäre, ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn der genannten Verträge. Eine entsprechende Annahme würde eine zusätzliche Souveränitätseinbuße darstellen, die - ihre generelle Zulässigkeit unterstellt - ausdrücklich und unzweideutig 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 können.

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 Truppenstationie-

machung ist ferner zu berücksichtigen, daß sie im Hinblick auf einen deutschen Verteidigungsbeitrag vereinbart wurden, daß sie damit Bestandteil eines Gesamtregelungswerkes, nämlich des Nordatlantischen Bündnisses sind. Dieses 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 gegebenen Zustimmungen fest, wie die Rücknahmen der Assig-nierung 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 Risiko, Ziel von Nukleareinsätzen der anderen Seite zu werden, und das Risiko eines "Atomkriegs aus Versehen".

Die Erklärung der Bundesregierung war notwendige völkerrechtliche Voraussetzung für die Stationierung, sodaß 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.

BVerfGE 51, 324, 347

Aus demselben Grund wurde eine Räumungsvollstreckung

für unzulässig erklärt, wenn der zu exmittierende Mieter in der Gefahr sei, "erhebliche, gegebenenfalls lebensgefährliche Schäden zu erleiden" (so BVerfGE 52, 214, 221).

Im Zusammenhang mit den durch den Bau eines Kernkraftwerks 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 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 eine 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 Kernkraftwerks 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.

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.24 Abs.2 Satz 3 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 Anlehnung an die Rechtsprechung zum Bau von Kernkraftwerken nicht eine vorherige Anhörung der betroffenen Bevölkerungskreise notwendig gewesen wäre (dazu unten IV).

Was die inhaltliche Überprüfung angeht, so stellt sich die Frage, ob die Stationierung der Pershing II-Raketen überhaupt für die Verteidigung der grundgesetzlichen Ordnung geeignet und erforderlich ist (unten V) und ob sie mit dem Friedensprinzip übereinstimmt (unten VI).

II.

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

S. den EntschlieÙungsantrag der Fraktionen der SPD und FDP zu der 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 Aufenthaltsvertrags 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 dem 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 dem 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 Professor 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 den 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-Vertrags 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 Bündnissystem 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 betreffend den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Brüsseler Vertrag und zum Nordatlantik-Vertrag vom 24. März 1955, BGBl II, S. 256).

3. Der NATO-Vertrag enthält keinerlei konkrete Aussagen zur Bewaffnung der Streitkräfte, seien sie im eigenen Land oder dem eines anderen Bündnispartners stationiert. Er beschränkt sich vielmehr in Art. 3 auf eine sehr allgemeine Verpflichtung, die wie folgt lautet:

"Um die Ziele dieses Vertrags 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-Vertrags 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 politischem 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, BGBl II 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 Stationierungs-  
frage jedoch nichts sagten,

vgl. die Beiträge der Abgeordneten Erlner 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 aus-  
drücklich 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" erfolgen müsse, traf jedoch keine Aussage  
zu dem Problem, wo und auf welche Weise diese Waffen  
auch in Friedenszeiten zu stationieren seien. Auch  
der Abgeordnete Dr. Jaeger (CSU) berührte die hier  
interessierende konkrete Frage nicht, sondern äußerte  
sich nur generell zum Sinn eines deutschen Verteidigungs-  
beitrags.

Protokolle, a.a.O., S.3740: Der Verteidigungsbeitrag 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.379o 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 insbes. dann entscheidungserheblich, wenn man mit der Bundesregierung die Rechtsgrundlage der Stationierung in Art.1 Abs.2 des Aufenthaltsvertrags 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 Lebens-

bereiche 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 Ordnungsgeber 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 Bundesverfassungsgerichts 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, insbes. 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. Während die Unfallgefahr, die mit dem Vorhandensein von "betriebsbereiten" Raketen und Kernkraftwerken verbunden ist, noch vergleichbar sein mag, gilt dies nicht für die nur im militärischen Bereich vorhandenen Risiken des Einsatzes im Rahmen zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen und des "Atomkriegs 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 Notwen-

digkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Stationierung letztlich nicht bestritten, wäre doch andernfalls der wiederholte Hinweis auf Art.1 Abs.2 des Aufenthaltsvertrags 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 Pauschalermächtigung 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 insbes. 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 und für die Gefahr eines "Atomkriegs aus Versehen" 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 Aufenthaltsvertrags 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 aussprechen wollen: Irgendwelche Anhaltspunkte für eine "Risikovorsorge" bei neuen Waffen sind nicht vorhanden. Darüber hinaus ließe sich die Ermächtigung des Art.1 Abs.2 des Aufenthaltsvertrags ihrer uferlosen Weite wegen auch nicht mit Art.80 Abs.1 GG vereinbaren. Art.1 Abs.2 des Aufenthaltsvertrags 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 Generalvertrags 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 Generalvertrags 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 der "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 Aufenthaltsvertrags 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 Bundesverfassungsgerichts sprechen, wonach sich die Existenz und der Umfang des Gesetzesvorbehalts "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 Rn 36; Menzel, Bonner Kommentar, Art.1 Abs.3 n.F. Anm. II 1

Der militärische Bereich ist nicht von rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgenommen, sondern diesen genauso wie andere Teile des Staatsapparats unterworfen. Mit Rücksicht auf Weimarer Erfahrungen wurde überdies durch Art.87a Abs.1 Satz 2 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 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.87a Anm.B1

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

Quaritsch, VVdStRL 26 (1968), S.250

da deren Organisationsgewalt durch Art.87a 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.87a Rn 9; Lutz-Rittberger Abrüstungspolitik und Grundgesetz. Eine verfassungsrechtlich-friedenswissenschaftliche Untersuchung, Baden-Baden 1976, S.60; von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2.Aufl., Art.87a Anm. IV 3; Stern, Staatsrecht, Bd 2, S.864 f.

Selbst wenn man von der auf die Bundeswehr bezogenen Vorschrift des Art.87a 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, sodaß 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 BvE 6/83 vor dem Bundesverfassungsgericht. Auf die dort gegebene Begründung zugunsten einer vollen Einschaltung des Parlaments 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 Verfassung 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 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 grund-

sätzliche Einigung über die Stationierung wie auch die Absprachen 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 andernfalls 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

III  
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.

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 Besatzungsstatuts betonte das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, das Grundgesetz wolle "seinem gesamten Inhalt nach die Verfassung eines souveränen Staatswesens sein." (BVerfGE 1, 351, 368). Rechtsgrundlage hierfür ist insbes. 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 betei-

ligten 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.

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 5b; 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." Ähnlich 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

~~112~~

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 - insbes. 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 sog. NATO-Doppelbeschluß wurde von amerikanischer Seite vielmehr das Angebot gemacht, ein deutsches Veto-Recht über den Einsatz der Pershing II-Raketen vorzusehen.

So berichtet Lothar Ruehl (Europa-Archiv 1980,99 ff. mit Fn 4), erst im Spätherbst 1979 sei 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 ganze 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 Grundsatz, daß die Preisgabe von Hoheitsrechten nur durch den Verfassungsgeber erfolgen kann.

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 bestimmten 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 diese 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 insbes. 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 Satz 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 Niemandsland wird."

Der naheliegende Schluß, daß auch durch völliges Fehlen von Verfahrensvorschriften ein Grundrecht verletzt sein kann, wird in der Entscheidung vom 8.7.1982 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 Verordnungsgebers 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 Rechtssetzungsakten 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 Rechtssetzungsvorhaben 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 Rechtsetzungsverfahren 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 potentiell 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 im Stationierungsgebiet wohnhaft, sodaß 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. Daß mit der Stationierung der Pershing II-Raketen noch die zusätzlichen Risiken des "Atomkriegs aus Versehen" und der militärischen Auseinandersetzungen verbunden sind, 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 Verfassungsgrundsätze 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 enthält die Verfassung ausdrückliche Vorschriften, die die zusätzlichen Grundrechtseingriffe regeln, die mit Rücksicht auf den Verteidigungsauftrag der Bundeswehr zulässig sind. Nach Art.17a GG kann danach bei Angehörigen der Streitkräfte das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art.5 Abs.1 Satz 1 1.Halbsatz GG), das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (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 ggf. auf der Grundlage von Art.12a Abs.1 GG zum Wehrdienst herangezogen werden und als ihre Grundrechte auf Freizügigkeit (Art.11 GG) und auf Unverletzlichkeit 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.17a Rn 17

Dies gilt auch für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art.2 Abs.2 GG; nur soweit es im Interesse des Verteidigungszwecks 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 Bundesverfassungsgerichts 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 Verordnungsgeber 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 Bundesverfassungsgerichts 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 Lärmschutzbereichs und - soweit mit den Erfordernissen der militärischen Geheimhaltung vereinbar - von den wesentlichen der Berechnung zugrunde liegenden Prognosen des Flugbetriebes und Flugplatzausbaus so rechtzeitig Kenntnis erhalten, daß sie ihre Bauleit- und Entwicklungsvorhaben sowie ihre etwaigen Einwendungen gegen die Prognosen als amtliche Stellungnahmen der Gemeinde vortragen können."

Wie weit die Erfordernisse der militärischen Geheimhaltung im einzelnen reichen, bedarf im vorliegenden Fall keiner Entscheidung. Angesichts der sehr umfangreichen sicherheitspolitischen Diskussion und angesichts der sehr weitreichenden Möglichkeiten 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 Stationierungs-  
gebiete als "geheim" einzustufen und damit auf jedes  
Anhörungsverfahren zu verzichten.

Das Ergebnis ist eindeutig: Auch im militärischen Bereich  
sind die Grundrechte einschließlich der sich aus ihnen er-  
gebenden Verfahrensformen zu beachten. Das Bekenntnis des  
Grundgesetzes zur Landesverteidigung stellt keine Bestimmung  
dar, die allen anderen verfassungsrechtlichen Geboten ein-  
schließlich der Grundrechte und des Rechtsstaatsprinzips  
vorgehen würde. Dies schließt natürlich nicht aus, daß  
den militärischen Notwendigkeiten im Rahmen von Interessen-  
abwägungen ein außerordentlich hoher Stellenwert zukommt;  
um eine absolut vorrangige Größe handelt es sich jedoch  
nicht. Dies wird an der Aussage des Gerichts besonders  
deutlich, wonach vor der Entscheidung über die Lärmschutz-  
bereiche 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 Lärm-  
schutzbereich ohne Beeinträchtigung der verteidigungs-  
politischen 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 Verordnungsverfahren 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 insbes. 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 "Drittbetroffenheit" 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.

1. Der in der Stationierung liegende Eingriff in das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art.2 Abs.2 GG könnte inhaltlich durch den Verteidigungszweck gerechtfertigt sein; dies würde bedeuten, daß nach Ausräumung der unter II bis IV dargelegten Verfahrensmängel die geplante Stationierung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht mehr zu beanstanden wäre. Zusätzliche Voraussetzung wäre allerdings, daß durch die geschaffenen Risiken für Leben und Gesundheit nicht der Wesensgehalt des Grundrechts aus Art.2 Abs.2 GG verletzt ist.

Durch die nachträglich ins Grundgesetz eingefügten Bestimmungen der Art.73 Nr.1 GG und Art.87a Abs.1 Satz 1 GG hat der Verfassungsgeber eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die militärische Landesverteidigung getroffen.

So BVerfGE 48, 127, 159

Die Bundeswehr, deren Funktionsfähigkeit Verfassungsrang genießt,

so auch BVerfGE 54, 47, 52

dient ausschließlich defensiven Zwecken.

Vgl. BVerfGE 48, 127, 160: "Gleichzeitig wird im Einklang mit dem bereits in Art.26 Abs.1 GG enthaltenen Verbot des Angriffskrieges der eindeutige und unmißverständliche Wille des Verfassungsgebers zum

Ausdruck gebracht, daß die Streitkräfte der Verteidigung gegen bewaffnete Angriffe dienen sollen."

Vom Verteidigungszweck her sind nur solche Maßnahmen gerechtfertigt, die in bezug auf dieses Ziel "verhältnismäßig" sind.

Dazu insbes. Lutz-Rittberger, Abrüstungspolitik und Grundgesetz. Eine verfassungsrechtlich- friedenswissenschaftliche Untersuchung, Baden-Baden 1976, S.114 ff.

Damit sind drei Dinge gemeint:

- Die Maßnahme muß einmal "geeignet" in dem Sinne sein, daß sie ein Stück mehr Sicherheit erreichen kann. Macht sie den Frieden unsicherer oder entfaltet sie gar keine Wirkung, so ist sie unzulässig.

- Zum zweiten muß die Maßnahme "erforderlich" in dem Sinne sein, daß die Verteidigung ohne sie nicht in vollem Umfang sichergestellt wäre.

- Zum dritten darf zwischen dem erreichbaren Verteidigungseffekt und den damit verbundenen zusätzlichen Risiken kein Mißverhältnis bestehen.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist - ähnlich wie der Gesetzesvorbehalt - ursprünglich allein für Grundrechtseingriffe des Staates gedacht gewesen. Daß er auch im

Verteidigungssektor gilt, steht heute gleichwohl außer Zweifel. Dies rechtfertigt sich allein schon mit der Erwägung, daß sich verteidigungspolitische Maßnahmen auf den "Normenbereich" des Art.2 Abs.2 GG auch dann beziehen, wenn im konkreten Fall kein Eingriff in dieses Grundrecht vorliegt. Auch geht es bei der Planung und Durchführung von Verteidigungsmaßnahmen um die Verteilung von Ressourcen, die andernfalls zur besseren Realisierung anderer Grundrechte verwendet werden könnten.

Die Stationierung der Pershing II-Raketen ist nicht geeignet, dem Verteidigungszweck zu dienen. Wie oben unter A V im einzelnen dargelegt, erhöht sie drastisch die Gefahr nuklearer Auseinandersetzungen. Sie bewirkt von daher nicht mehr, sondern weniger Sicherheit.

Die Stationierung ist auch dann zur Erreichung des Verteidigungszwecks ungeeignet, wenn man die sowjetischen SS 20 in Betracht zieht. Zum einen besitzen sie aufgrund ihrer militärtechnischen Eigenschaften nicht jene destabilisierende Wirkung, die den Pershing II-Raketen zukommt; vielmehr könnten ihre "militärischen Leistungen" auch durch sowjetische Interkontinentalraketen erbracht werden - insofern kommt ihnen keine zusätzliche militärische Bedeutung zu.

Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BT-Drucksache 10/249, S.8:

"Die Bundesregierung stimmt der Auffassung Der GRÜNEN zu, daß es für die Aufstellung von 351 SS 20-Systemen keine militärische Begründung gibt.

Die politische Begründung kann daher nur im Versuch liegen, die SALT-Vereinbarungen zu unterlaufen und ein einseitiges regionales Droh- und Einschüchterungspotential zu schaffen..."

Selbst wenn man jedoch den sowjetischen SS 20 aufgrund ihrer militärtechnischen Eigenschaften destabilisierende Wirkung beimißt, wird unsere Sicherheit nicht dadurch größer, daß man sich auf die von einem potentiellen Gegner praktizierte "Militarisierung der Nuklearwaffen" einläßt und sich selbst entsprechend verhält. Dem Verteidigungsauftrag entspricht es allein, in einer solchen Situation die Zweitschlagskapazität zu erweitern oder unverwundbarer zu machen.

Angesichts der mangelnden Eignung bedarf es keiner näheren Prüfung mehr, ob es nicht auch ander Erforderlichkeit für den Verteidigungszweck insoweit fehlt, als eine Stationierung auf U-Booten denselben Abschreckungseffekt für die andere Seite haben könnte. Weiter bedarf es auch keines näheren Eingehens auf den Gesichtspunkt, daß das Ziel der Stationierung - Abbau der SS 20 - in keinem vernünftigen Verhältnis zu den dadurch geschaffenen Risiken steht: Angesichts der Tatsache, daß ein kleiner Teil der sowjetischen Interkontinentalraketen dieselbe Funktion wie die SS 20-Raketen er-

füllen könnte, ist die Inkaufnahme einer Präemptionsgefahr allein wegen der SS 2o unter keinem denkbaren Gesichtspunkt gerechtfertigt. Näherer Beweisantritt bleibt vorbehalten.

2. Die Feststellung, daß die Stationierung zur Erreichung des Verteidigungszwecks ungeeignet ist und die Nuklearschwelle entscheidend senkt, kann auch vom Bundesverfassungsgericht getroffen werden. Das der Regierung und dem Parlament eingeräumte politische Ermessen steht insoweit nicht entgegen.

Soweit Maßnahmen im Rahmen der Bundeswehr in Frage stehen, hat das Bundesverfassungsgericht allerdings seine eigene Prüfungskompetenz auf eine Evidenzkontrolle beschränkt.

Im einzelnen führt es dazu aus (BVerfGE 48, 127, 160):

"Nach der gewaltenteilenden Verfassungsordnung des Grundgesetzes ist es Sache des Gesetzgebers und der für das Vereteidigungswesen zuständigen Organe des Bundes, diejenigen Maßnahmen zu beschließen, die zur Konkretisierung des Verfassungsgrundsatzes der militärischen Landesverteidigung erforderlich sind. Welche Regelungen und Anordnungen notwendig erscheinen, um gemäß der Verfassung und im Rahmen bestehender Bündnisverpflichtungen eine funktionstüchtige Verteidigung zu gewährleisten, haben diese Organe nach weitgehend politischen Erwägungen in eigener Verantwortung zu entscheiden. Das Bundesverfassungsgericht könnte unter diesem Blickwinkel nur dann korrigierend eingreifen, wenn einzelne Maßnahmen die im Grundgesetz getroffene Entscheidung für eine funktionsfähige Landesverteidigung evident beeinträchtigen sollten."

Abgesehen davon, daß die destabilisierende Wirkung der Stationierung "evident" ist, ist dieser sehr beschränkte Prüfungsmaßstab im vorliegenden Zusammenhang nicht anwendbar. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Aussage ausschließlich auf "normale" Vorgänge im Rahmen der Landesverteidigung wie die jederzeitige Verfügbarkeit der Wehrpflichtigen bezogen. Vorgänge, die für Leben und Gesundheit dritter Personen relevant sind, standen überhaupt nicht zur Debatte. Für den vorliegenden Konflikt wird dies insbes. daran deutlich, daß die Bundeswehr keinerlei eigene Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen oder chemische Kampfstoffe besitzt und Entsprechendes von der Bundesrepublik auch nicht erstrebt wird. Maßnahmen, die sich im Rahmen der eigenen Verteidigungsplanung bewegen, erreichen daher gar nie das Maß an Grundrechtsrelevanz, das eine Zustimmung zur Stationierung von Nuklearwaffen besitzt. Bei solchen, über die eigene Verteidigungsordnung hinausgehenden Maßnahmen ist vielmehr auf die allgemeinen Kriterien zurückzugreifen, die das Bundesverfassungsgericht für den Umfang seiner Prüfungsbefugnis entwickelt hat.

Im Zusammenhang mit der Überprüfung zivilgerichtlicher Entscheidungen vertritt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung den Grundsatz, daß die verfassungsgerichtliche Prüfung um so eingehender sein muß, je stärker grundrechtsgeschützte Voraussetzungen freiheitlicher Existenz und Betätigung verkürzt werden.

So zuletzt BVerfGE 61, 1, 6 unter Berufung auf BVerfGE 54, 129, 135. Dort ist ausgeführt:

"Je mehr eine zivilgerichtliche Entscheidung grundrechtsgeschützte Voraussetzungen freier Existenz und Betätigung verkürzt, desto eingehender muß die verfassungsgerichtliche Prüfung sein, ob eine solche Verkürzung verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. (BVerfGE 42, 143 [148 f.]; 42, 163 [168] - Echternach; 43, 130 [135 f.] - Politische Flugblatt)."

Auch im Zusammenhang mit der sog. friedlichen Nutzung der Kernenergie hat das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz betont, angesichts der Größe der Gefahren könnte es sich veranlaßt sehen, zu einer weitreichenden Überprüfung fachgerichtlicher Entscheidungen zu kommen.

BVerfGE 53, 30, 61: "Die Intensität der gerügten Grundrechtsbeeinträchtigung und die Schwere der Auswirkungen für den Betroffenen können zwar das Bundesverfassungsgericht veranlassen, die vom Fachgericht vorgenommene Wertung durch seine eigene zu ersetzen."

Angesichts der vergleichsweise noch höheren Gefährdung, die durch die Stationierung von Nuklearraketen entsteht, muß das Bundesverfassungsgericht hier erst recht eine volle Überprüfung vornehmen. Dabei bestehen auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß die Ausdehnung der Prüfungskompetenz davon abhängen soll, ob es um die Korrektur einer von Gerichten oder von anderen Staatsorganen getroffenen Entscheidung geht.

Für eine volle inhaltliche Überprüfung der getroffenen Maßnahmen spricht auch eine weitere Erwägung. Das Grundgesetz hat in einer Reihe von Fällen dafür Sorge getragen, daß weitreichende, das Leben der Bürger oder den Staatsaufbau betreffende Entscheidungen nicht allein von einem Staatsorgan getroffen werden. Dies gilt etwa für die Auflösung des Bundestages nach Art.68 GG, die eine gleichgerichtete Entscheidung durch Bundeskanzler, Bundestagsmehrheit und Bundespräsidenten voraussetzt. Ähnliches gilt für die Feststellung des Verteidigungsfalls nach Art.115a Abs.1 GG, die nicht nur eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag, sondern auch die Zustimmung des Bundesrats und einen entsprechenden Antrag der Bundesregierung voraussetzt. Ähnlich, wenn auch nicht so weitgehend sind die Voraussetzungen für die Feststellung des Spannungsfalles nach Art.80a Abs.1 GG. Mit Recht hat das Bundesverfassungsgericht den Standpunkt vertreten, daß seine Prüfungskompetenz gegenüber der Auflösungsentscheidung des Bundespräsidenten nach Art.68 GG weiter zurückgenommen ist als in den Bereichen von Rechtsetzung und Normvollzug.

So BVerfGE 62, 1, 51

Das Grundgesetz vertraue insoweit "in erster Linie auf das in Art.68 GG selbst angelegte System der gegenseitigen politischen Kontrolle und des politischen Ausgleichs zwischen den beteiligten politischen Verfassungsorganen." (BVerfG a.a.O.

.IV

Ein solches "System der gegenseitigen politischen Kontrolle" fehlt bei der Entscheidung über die Stationierung. Nach Auffassung der Bundesregierung wäre die Stationierung sogar allein aufgrund ihrer eigenen Entscheidung zulässig, obwohl die Wirkungen weit über die Auflösung des Bundestages oder die Ausrufung des Spannungsfalls hinausgehen. Teilt man die oben unter II bis IV dargelegten verfahrensmäßigen Bedenken nicht, so ergäbe sich eine systemwidrige "Blankovollmacht" für die Regierung. Um einen solchen Widerspruch zu dem vom Grundgesetz gewollten "System der gegenseitigen politischen Kontrolle" zu vermeiden, muß jedenfalls eine umfassende verfassungsgerichtliche Überprüfung möglich sein. Nicht nur die Intensität der Grundrechtsbetroffenheit, sondern auch die Entscheidung des Grundgesetzes für eine wechselseitige Kontrolle der Gewalten sprechen daher für dieses Ergebnis.

Grundgesetz, Art. 65 Abs. 1 S. 1  
in einer neuen Abschn. 1, Abs. 1, S. 1  
des Grundgesetzes, Abs. 1, S. 1  
Abs. 1, S. 1  
Abs. 1, S. 1

Vgl. dazu Lux-Richter, Abschn. 1, S. 1  
Grundgesetz, Baden-Baden 1976

zum zweiten sind aber auch andere Erwägungen relevant. Es  
ist jedenfalls unbestritten, daß eine Verletzung des  
Gebots durch die Bundesrepublik dann vorliegen würde, wenn

VI.

Ein Risiko für Leben und Gesundheit der Bürger ist auch dann verfassungswidrig, wenn seine Schaffung aus sonstigen, d.h. nicht in der Verletzung des genannten Grundrechts liegenden Gründen rechtswidrig ist. Darum ist Art.2 Abs.2 GG auch dann verletzt, wenn und soweit die Stationierung von Nuklearwaffen gegen das unter anderem in der Präambel und in Art.26 GG zum Ausdruck kommende Friedensgebot des Grundgesetzes oder gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts (Art.25 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 diesem eine Verpflichtung zu einer neuen Sicherheitspolitik, einer weitgehenden Politik des Rüstungsverzichts ableitet. Die Beteiligung der Bundesrepublik an einer Bündnisstrategie, die den Einsatz von Massenvernichtungswaffen als mögliche militärische Option vorsieht, ist nach dieser Sicht verfassungswidrig.

Vgl. dazu Lutz-Rittberger, Abrüstungspolitik und Grundgesetz, Baden-Baden 1976

Zum zweiten sind aber auch andere Erwägungen relevant. So ist jedenfalls unbestreitbar, daß eine Verletzung des Friedensgebots durch die Bundesrepublik dann vorliegen würde, wenn

sie durch eine Androhung von militärischer Gewalt gegen Art.2 Ziffer 4 der Satzung der Vereinten Nationen verstoßen würde. Damit wäre zugleich eine allgemeine Regel des Völkerrechts verletzt.

Der Begriff der Androhung von Gewalt ist in der völkerrechtlichen Praxis wenig geklärt. Einigkeit besteht darüber, daß Mobilmachungen und ähnliche Vorbereitungshandlungen für militärische Angriffsmaßnahmen diesen Begriff erfüllen können. Auch die Stationierung bestimmter Waffen kann im Einzelfall den Tatbestand der völkerrechtswidrigen Androhung von Gewalt erfüllen. So wird von einer beachtlichen Auffassung in der Literatur

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

der Standpunkt vertreten, die Stationierung von Nuklearraketen sei eine mit der UN-Charta unvereinbare Drohung mit Gewalt. Dabei kommt es allerdings auf die jeweiligen Umstände an. Dies machen auch die im völkerrechtlichen Schrifttum genannten Beispiele deutlich. So soll etwa die Aufstellung von Freiwilligenverbänden oder - weitergehend - deren Duldung gegen Art.2 Ziffer 4 der UN-Charta verstoßen, wenn sie sich gegen einen anderen Staat richtet.

So Kewenig, in: Schaumann (Hrsg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 185 sowie die Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Grundsätze des Völkerrechts

betreffend die freundschaftlichen Beziehungen  
und die Zusammenarbeit zwischen Staaten in Überein-  
stimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen vom  
24. Oktober 1970, abgedruckt bei Schweitzer-Rudolf,  
Friedensvölkerrecht, 2.Aufl., Baden-Baden 1979, S.482 ff

Eine Androhung von Gewalt wird weiter in einer Truppenmassierung  
an der Grenze in Spannungszeiten

Beispiel bei Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung  
in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, Berlin  
1975, S. 65

sowie in einer Flottendemonstration gesehen.

So der IGH im Korfu-Kanal-Fall, ICJ Reports 1949,  
4 ff.

Selbst wenn die Stationierung von Nuklearraketen in der  
Bundesrepublik heute den Tatbestand einer völkerrechts-  
widrigen Androhung von Gewalt noch nicht erfüllen sollte,  
ist nicht auszuschließen, daß dies in einer Situation ge-  
steigerter internationaler Spannung ("Krise") durchaus  
der Fall ist. Dann ist aber die Bundesrepublik nicht Herr  
über diese Waffen: Sie hat keinen rechtlich gesicherten Ein-  
fluß mehr auf ihre effektive Verwendung und damit auf die  
Entstehung einer Bedrohungssituation für andere. Mit der  
Einräumung der Verfügungsbefugnis über die Pershing II-Raketen

hätte sich damit 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 darstellt, wenn sich die Bundesrepublik an der Schaffung eines Rechtstitels beteiligt, der ihr bei ihrem Streben nach dem Ziel der Wiedervereinigung entgegengehalten werden kann.

BVerfGE 36, 1, 24

Ähnlich ist die Lage im vorliegenden Fall: Durch die Einräumung der Verfügungsbefugnis über die Nuklearraketen an einen anderen Staat schafft die Bundesrepublik einen auch rechtlich abgesicherten Zustand, der ihr bei der Verwirklichung der vom Grundgesetz geforderten Friedenswahrung entgegengehalten werden kann.

Das Friedensprinzip ist zusätzlich dadurch verletzt, daß die Gefahr kriegerischer Auseinandersetzungen durch die Stationierung nicht verringert, sondern erhöht wird. Zur näheren Begründung kann auf das unter A V Gesagte verwiesen werden.

Schließlich ist es mit dem Friedensprinzip nicht zu vereinbaren, Waffen zu stationieren, deren Einsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtswidrig wäre. Dabei ist von den heute erkennbaren Vorstellungen der Vereinigten Staaten

und der NATO über den Einsatz von Nuklearraketen auszu-  
gehen. Diese sind nicht etwa deshalb irrelevant, weil  
ein solcher Einsatz der Bundesrepublik nicht zugerechnet  
werden könnte. Zwar würden die Waffen nicht von der Bundes-  
wehr, sondern von den Streitkräften der Vereinigten Staaten  
eingesetzt. Ein Akt bundesrepublikanischer Staatsgewalt,  
nämlich die Zustimmung für die Stationierung, wäre jedoch  
für einen solchen Einsatz mit ursächlich, so daß die Bundes-  
republik für ihn gegenüber anderen Staaten gleichfalls ein-  
stehen müßte. Somit stellt sich die Frage, ob der Einsatz  
dieser Waffen gegen geltendes Völkerrecht verstoßen würde.

Bei der Beantwortung dieser Frage kommt es gar nicht ent-  
scheidend darauf an, ob der Ersteinsatz von Nuklearwaffen  
in konventionellen Auseinandersetzungen, der ein wesentliches  
Element in der Strategie der flexiblen Reaktion darstellt,  
mit dem Völkerrecht vereinbar ist oder nicht.

Nachweise zur Haltung der Völkerrechtswissenschaft,  
die fast einhellig für Unzulässigkeit plädiert, bei  
Däubler, Stationierung und Grundgesetz, 2.Aufl.,  
Reinbek 1983, S.56 - 57

Auch wenn man nämlich mit der Bundesregierung ein solches  
Verbot nicht annimmt

vgl. die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage,  
BT-Drucksache 10/445 S.4

so ist jedenfalls ein Einsatz dieser Waffen dann verboten,  
wenn die Zivilbevölkerung in unkontrollierbarer Weise  
in Mitleidenschaft gezogen wird. .IIV

So auch die Bundesregierung, a.a.O.: "Nach allgemeinem  
Völkerrecht sind jedoch Angriffe auf die Zivilbevöl-  
kerung als solche mit gleich welcher Waffe stets  
verboten. Auch muß stets zwischen Kombattanten und  
der Zivilbevölkerung unterschieden und letztere  
soweit als möglich geschont werden."

Der Einsatz von Atomwaffen stellt einen "unterschiedslosen"  
Angriff dar, der aufgrund der radioaktiven Strahlung in  
gleicher Weise militärische Ziele wie auch die Zivilbevöl-  
kerung in Mitleidenschaft zieht. Ein solcher unterschieds-  
loser Angriff ist gewohnheitsrechtlich verboten und zwar  
auch dann, wenn an sich die Voraussetzungen einer (kriegs-  
rechtlichen) Repressalie vorliegen. Dies ist durch Art.51  
Abs.6 des I.Zusatzprotokolls von 1977 bestätigt worden. In  
den dichtbesiedelten Gebieten Europas ist ein Einsatz von  
Nuklearwaffen daher nicht möglich. Waffen zu stationieren,  
die unbestrittenermaßen Risiken mit sich bringen, die gleich-  
zeitig jedoch bei korrekter Anwendung völkerrechtlicher Normen  
im Konfliktsfalle gar nicht angewandt werden dürfen, ist ein  
Verhalten, das mit dem Friedensprinzip nicht in Einklang  
zu bringen ist.

Hinsichtlich der Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgericht  
gilt das oben unter V 2 Ausgeführte.

VII.

Zusammenfassend läßt sich feststellen:

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

Die Stationierung verstößt auch inhaltlich gegen das Grundgesetz. Sie verletzt den Verteidigungsauftrag, da sie die Schwelle für nukleare Auseinandersetzungen senkt. Auch ist das Friedensprinzip verletzt.