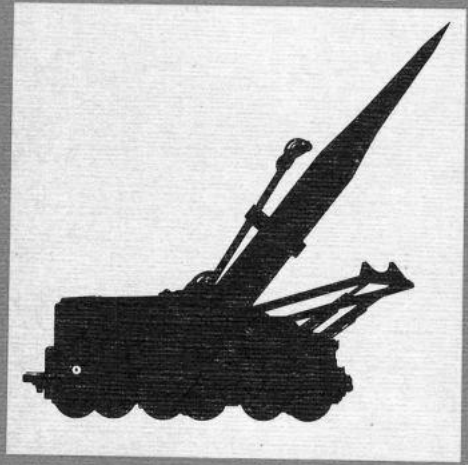
Wolfgang Däubler

Stationierung und Grundgesetz



2. Auflage

aktuell

Was sagen Völkerrecht und Verfassungsrecht zu neuen Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen) in der Bundesrepublik?

Zu diesem Buch

Seit im Dezember 1979 die NATO-Mitgliedstaaten in Brüssel den «NATO-Nachrüstungsbeschluß» gefaßt haben, ist die Stationierung neuer Mittelstreckenraketen auf dem Boden der Bundesrepublik zur wichtigsten innenpolitischen Frage geworden. An ihr hat sich die Friedensbewegung entzündet, die heute weit über den Nachrüstungsbeschluß hinausweist.

Wolfgang Däubler hat die rechtlichen Fragen gestellt, die vor der politischen Beschlußfassung der Bundesregierung oder des Bundestages zu klären sind:

- Gibt es ein Verbot von Kriegsvorbereitungshandlungen (Stationierungsverbot)?
- Dürfen chemische Kampfstoffe in der Bundesrepublik gelagert werden?
- Bietet der Doppelbeschluß die Rechtsgrundlage für die Stationierung?
- Sind neue ABC-Waffen in der Bundesrepublik vereinbar mit der Souveränität der Bundesrepublik?
- Hat der Bundestag einen Zustimmungsvorbehalt gegen die Stationierung?
- Haben die Bürger – als Betroffene – eine rechtliche Ablehnungschance?
- Was hat das Friedensgebot des Grundgesetzes mit der Stationierung zu tun?

In seiner nüchtern geschriebenen und klar gegliederten Untersuchung kommt Däubler zu einer Fülle von rechtlichen Vorbehalten, die sich aus Grundgesetz und Völkerrecht ergeben.

WOLFGANG DÄUBLER, geb. 1939, Studium der Rechtswissenschaft; seit 1971 Professor für Arbeitsrecht, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen. Veröff. u. a.: aktuell-Bände siehe unten; Gewerkschaftsrechte im Betrieb, Neuwied 1980; Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifrechtliche Begründung von Beteiligungsrechten, Köln 1976; Das soziale Ideal des Bundesarbeitsgerichts, Köln 1975; Tarifvertragsrecht, Baden-Baden 1981 (zus. mit Hans Hege); Eigentum und Recht, Neuwied 1967 (zus. mit Sieling-Wendeling und Welkoborsky).

Bücher zum Thema bei rororo aktuell:

Alfred Mechtersheimer / Peter Barth (Hg.): Den Atomkrieg führbar und gewinnbar machen? (5247)

Alva Myrdal: Falschspiel mit der Abrüstung (5241)

SIPRI: Atomwaffen in Europa. Rüstungsjahrbuch '82/83 (5022)

Malvern Lumsden: Perversionen der Waffentechnik. Der SIPRI-Report über besonders grausame nichtnukleare Waffen (5020)

Herbert Wulf (Hg.): Aufrüstung und Unterentwicklung. Aus den Berichten der Vereinten Nationen (5130)

Wolfgang Däubler

Stationierung und Grundgesetz

Was sagen Völkerrecht und Verfassungsrecht zu neuen Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen) in der Bundesrepublik?

rororo

Rowohlt

rororo aktuell – Herausgegeben von Freimut Duve

Originalausgabe

2. überarbeitete Auflage
11.–14. Tausend Juli 1983

Veröffentlicht im Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH,
Reinbek bei Hamburg, September 1982
Copyright © 1982 by Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH,
Reinbek bei Hamburg
Alle Rechte vorbehalten
Umschlagentwurf Werner Rebhuhn
Satz Times (Linotron 404)
Gesamtherstellung Clausen & Bosse, Leck
Printed in Germany
880-ISBN 3 499 15018 2

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung des Herausgebers 9

1. Einleitung 11
1.1. Ein praktischer Fall 11
1.2. Ungeklärte Rechtsfragen 12
1.3. Recht in der Politik? 15
1.4. Überblick über den Gang der Darstellung 19

2. Allgemein anerkannte Grundsätze des Völkerrechts – ein Hindernis für die Stationierung von Atomraketen und chemischen Kampfstoffen? 21
2.1. Zur Einführung: Völkerrecht 21
2.1.1. Geschriebenes und ungeschriebenes Recht 21
2.1.2. Kriegsvölkerrecht 24
2.1.2.1. Das Zeitalter des sogenannten humanitären Völkerrechts 24
2.1.2.2. Die Zwischenkriegszeit 26
2.1.2.3. Das moderne Völkerrecht: Gewaltverbot als zentrale Norm 27
2.1.3. Ausdrückliche Regelungen zu Nuklearwaffen 29
2.1.3.1. Kernwaffenfreie Zonen 29
2.1.3.2. Begrenzung der Kernwaffenversuche 30
2.1.3.3. Verträge zur Verringerung des nuklearen Risikos 31
2.1.3.4. Die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen 32
2.1.3.5. Quantitative Begrenzung der Nuklearwaffen: Die SALT-Abkommen 33
2.1.4. Vorläufiges Fazit 34
2.2. Die Wirkung von Massenvernichtungswaffen 35
2.2.1. B-Waffen 35
2.2.2. C-Waffen 36
2.2.3. Nuklearwaffen 37
2.3. Verstößt der Einsatz von Massenvernichtungswaffen gegen allgemeine Völkerrechtsnormen? 39
2.3.1. B- und C-Waffen 39
2.3.2. Nuklearwaffen und Giftverbot 40
2.3.3. Nuklearwaffen und der Schutz der Zivilbevölkerung 42
2.3.4. Verstoß gegen sonstige völkerrechtliche Verbote? 45
2.3.4.1. Das Verbot der Zufügung unnötiger Leiden 45
2.3.4.2. Verstoß gegen den Schutz neutraler Staaten? 45
2.3.4.3. Umweltschutz 46
2.3.4.4. Verstoß gegen die Genozid-Konvention 47

2.3.5. Nuklearwaffen und Grundlagen des Kriegsrechts 48
2.3.6. Rechtfertigung in Ausnahmesituationen? 49
2.3.6.1. Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta 49
2.3.6.2. Rechtfertigung als Repressalie? 50
2.3.7. Der Shimoda-Fall 54
2.3.8. Die Haltung der Völkerrechtswissenschaft 56
2.3.9. Ergebnis und NATO-Strategie der «flexible response» 57
2.4. Verbot von Vorbereitungshandlungen, insbesondere das Stationierungsverbot? 58
2.4.1. Die Drohung mit Gewalt im Sinne von Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta 59
2.4.1.1. Die Offenheit des Begriffs «Drohung» 60
2.4.1.2. Konkretisierung an Hand anderer Prinzipien der UN-Charta 60
2.4.1.3. Rückgriff auf allgemeine Entwicklungstendenzen im Völkerrecht 63
2.4.1.4. Das Problem der Effizienz des Gewaltverbots 65
2.4.1.5. Konsequenzen für den Begriff «Drohung» 66
2.4.1.6. Der Fall Pershing II und Cruise-Missiles 68
2.4.1.7. Die Stationierung chemischer Kampfstoffe 72
2.4.1.8. Stationierung als Gegenmaßnahme? 72
2.4.2. Das Prinzip der gleichen Sicherheit 73
2.4.2.1. Gleichheit und gleiche Sicherheit als universelles Prinzip? 73
2.4.2.2. «Gleichheit und gleiche Sicherheit» als vertraglich vereinbartes Prinzip? 74
2.4.2.2.1. Das Kuba-Arrangement zwischen Kennedy und Chruschtschow 74
2.4.2.2.2. Abrüstungsvereinbarungen 75
2.4.2.2.3. Anwendungsprobleme 76
2.5. Ergebnis 78

3. Stationierung neuer Waffensysteme auf Grund vertraglicher Abmachungen? 79
3.1. Die Rechtsstellung der Bundesrepublik im westlichen Bündnis 80
3.1.1. Generalvertrag und Stationierungsvertrag 84
3.1.2. Die Mitgliedschaft in der WEU 86
3.1.3. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der NATO 87
3.1.3.1. Der NATO-Vertrag 87
3.1.3.2. NATO-Truppenstatut und Zusatzabkommen 90
3.1.3.3. Die integrierte Kommandostruktur 91

3.2. Der sogenannte NATO-Doppelbeschluß als Rechtsgrundlage für die Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles? 93
3.3. Neue Waffensysteme auf Grund des Generalvertrags und des Stationierungsvertrags? 97
3.3.1. Vorrang des «NATO-Rechts»? 98
3.3.2. Veränderung der Rechtslage auf Grund der Ostverträge, des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin und des UN-Beitritts der Bundesrepublik? 100
3.3.3. Stationierung neuer Waffensysteme nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Generalvertrag i. V. mit dem Stationierungsvertrag? 103
3.3.4. Stationierung neuer Waffensysteme auf Grund des «Deutschlandvorbehalts» in Art. 2 Generalvertrag? 105
3.4. Ergebnis 108

4. Stationierung neuer Waffensysteme und Souveränität der Bundesrepublik 111
4.1. Souveränität und Grundgesetz 111
4.2. Massenvernichtungswaffen bei Truppen, die SACEUR assigniert sind 113
4.2.1. Das Recht zur operativen Führung und die Souveränität nach dem Grundgesetz 113
4.2.2. Ausnahme bei Massenvernichtungswaffen? 117
4.3. Massenvernichtungswaffen unter ausschließlicher amerikanischer Verfügungsgewalt und deutsche Souveränität 118
4.4. Ergebnis 121

5. Stationierung nur mit Zustimmung des Gesetzgebers? 123
5.1. Der sogenannte Gesetzesvorbehalt 124
5.2. Ausnahme für den militärischen Bereich? 127
5.3. Ausnahme für die auswärtige Gewalt? 129
5.4. Ergebnis und konkrete Konsequenzen 130

6. Einschaltung der Betroffenen? 133
6.1. Die Parallele: Atomrechtliches Genehmigungsverfahren 133
6.2. Das Verfahren der Stationierung 135
6.3. Grundrechte und militärische Notwendigkeiten 138
6.4. Art. 2 Abs. 2 GG und die Stationierung von Massenvernichtungswaffen 143

6.5. Ergebnis 147

7. Das Friedensgebot des Grundgesetzes 149
7.1. Die Friedensstaatlichkeit als allgemeines Verfassungsprinzip 149
7.2. Das Verbot des Angriffskrieges und der bewußten Friedensstörung 153
7.3. Verteidigungszweck und Stationierung 156
7.4. Das Gebot aktiver Friedenspolitik 160
7.5. Ergebnis 161

8. Die Durchsetzung des Rechts 163
8.1. Welche Gerichte sind zuständig? 164
8.1.1. Klage wegen einzelner Stationierungsmaßnahmen? 164
8.1.2. Klage auf Tätigwerden des Gesetzgebers 165
8.1.3. Klage auf «Folgenbeseitigung» durch die Regierung 166
8.2. Bund-Länder-Streitigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht? 167
8.3. Das Verfahren der Verfassungsbeschwerde 169
8.3.1. Berufung auf Grundrechte 169
8.3.2. Unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit 170
8.3.3. Der angegriffene Hoheitsakt und die Frist des § 93 Abs. 2 BVerfGG 172
8.3.4. Prüfungsmaßstab 173
8.3.5. Das Verfahren im einzelnen 174
8.4. Das völkerrechtliche Instrumentarium 175
8.4.1. Das UN-System 176
8.4.2. Europäische Menschenrechtskonvention 176
8.5. Ergebnis 177

Anmerkungen 178
Literaturverzeichnis 204
Abkürzungsverzeichnis 215
Stichwortregister 217

Vorbemerkung des Herausgebers

Dürfen die Pershings überhaupt stationiert werden? Die Frage stand plötzlich in der öffentlichen Diskussion. So ist sie vorher nie gestellt worden, seit aus Besatzungsstreitkräften befreundete Bündnisarmeen geworden waren.

Welche Waffen dürfen die Bündnispartner auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland lagern? Beim Maschinengewehr eine müßige Frage, bei Giftgasarsenalen und Abschußrampen muß sie gestellt und auch untersucht werden. Denn welchen Sinn hätten grundgesetzliche Verpflichtungen und völkerrechtliche Bindungen, wenn der von ihnen abgesteckte rechtliche Rahmen nicht präzis beschrieben und öffentlich diskutiert würde?

Wolfgang Däubler hat sich ohne staatlichen Prüfungsauftrag auf diesen Gang durch das juristische Problemgestrüpp gemacht. Hätten nicht auch die deutschen Behörden, in Kenntnis von Giftgas-Depots in der Pfalz, und hätten nicht die deutschen Unterzeichner des NATO-Doppelbeschlusses diese Frage klären und der Öffentlichkeit darlegen müssen? Däubler kommt zu eindeutigen Antworten, die sich für uns Deutsche aus dem Souveränitätsprinzip des Grundgesetzes, aus den Vorrechten des Gesetzgebers und auch den Grundrechten der Bürger sowie aus dem Kriegs-Völkerrecht ergeben.

In einem Jahrzehnt, wo «Kriegs-Recht» herrscht, wo Eroberungskriege legitimiert werden, wo der Rechtsrahmen, den sich nach zwei Weltkriegen die Staatenwelt geschaffen hatte, ins Konturenlose zu verschwimmen droht, wird es wichtig, die Grundlagen jener rechtlichen Bindungen zu erkennen und zu akzeptieren, auf die auch wir Deutsche uns verpflichtet haben.

Aus einer «Nachrüstung» um des militärischen Gleichgewichts willen ist die bedeutendste innenpolitische Streitfrage unserer jüngeren Geschichte geworden. Es ist gut, daß Verfassung und Völkerrecht für die Stationierung Bedingungen setzen, die ernst nehmen muß, wer die Verfassung ernst nimmt.

Juni 1982 Freimut Duve

1. Einleitung

1.1. Ein praktischer Fall

Der amerikanische Luftwaffenstützpunkt S. ist etwa 25 km westlich der Großstadt T. gelegen. Die Amerikaner waren mit den zuständigen Behörden übereingekommen, eine der dort befindlichen Startbahnen zu vergrößern, um so neuen Flugzeugtypen Start und Landung zu ermöglichen. Als mit den Vermessungsarbeiten begonnen wurde, kam es zu einer größeren Demonstration, an der sich neben zahlreichen Bewohnern der unmittelbaren Umgebung auch Bürger der Stadt T. beteiligten. Obwohl der amerikanische Stützpunkt nach allen Seiten hin durch eine Stacheldraht-Barrikade gesichert war, gelang es einer Reihe von Demonstranten, in das geschützte Gelände einzudringen. Neben Rollbahnen und Munitionslagern befanden sich dort auch Kasernen und Wohnungen für Familienangehörige der Truppen. Auf den mitgeführten Transparenten wurde – z. T. in englischer Sprache – der Abzug der Amerikaner gefordert. Zu irgendwelchen tätlichen Auseinandersetzungen kam es nicht; von einigen kleineren Teilen des Stacheldrahtverhaus abgesehen, wurden auch keinerlei Einrichtungen beschädigt. Dennoch griff nach etwa 15 Minuten die Bereitschaftspolizei ein und nahm drei Arbeiter, drei Studenten und einen Eisenbahnangestellten fest. Den übrigen gelang die Flucht.

Kurze Zeit später wurden die Festgenommenen vor dem Schöffengericht T. wegen unerlaubten Eindringens in militärische Anlagen angeklagt. Was niemand erwartet und auch die Verteidigung nicht erhofft hatte trat ein: Die sieben Angeklagten wurden wegen erwiesener Unschuld freigesprochen. Das Gericht befand, die militärische Präsenz der Amerikaner sei verfassungswidrig. Ihre Truppen stellten «Kriegspotential» dar; auf Grund der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs hätten aber die Schöpfer der Verfassung bewußt und für alle Zeiten auf den Krieg als Mittel der Politik verzichtet.

Der hier geschilderte Fall hat sich genauso zugetragen. Der Buchstabe T. steht allerdings nicht für eine deutsche Großstadt, sondern für Tokio; «S.» meint den Ort Sunakawa, der dem in der Folgezeit

berühmt gewordenen Fall den Namen gab.[1] Der «Zwischenfall» ereignete sich am 8. 7. 1957; das Urteil wurde am 30. 3. 1959 gesprochen.

Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich entsprechende Konflikte auch in der Bundesrepublik vorzustellen. Anders als damals in Japan würde es allerdings nicht um die Anwesenheit der amerikanischen Truppen als solche gehen. Unser heutiges Problem liegt allein auf dem Gebiet der Bewaffnung. Die deutsche Friedensbewegung will verhindern, daß ab Ende 1983 108 Pershing II sowie 112 Cruise-Missiles in der Bundesrepublik stationiert werden.[2] Daneben wächst der Widerstand gegen die Stationierung chemischer Kampfstoffe.[3] Würden sich auch bei uns ggf. Richter finden, die denselben Mut wie ihre japanischen Kollegen aufbrächten?

1.2. Ungeklärte Rechtsfragen

Nicht nur bei Demonstrationen können Rechtsprobleme auftauchen. Auch die sog. Nachrüstung selbst hat ihre völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Wie sind sie beschaffen? Läßt sich die geplante Stationierung von Atomraketen und chemischen Kampfstoffen mit völkerrechtlichen Prinzipien und mit dem Grundgesetz vereinbaren? Die wichtigsten Problempunkte seien kurz aufgelistet:

– Der Ersteinsatz von Nuklearwaffen in konventionellen Auseinandersetzungen verstößt nach Auffassung der allermeisten Völkerrechtsautoren gegen geltendes Recht.[4] Für chemische und bakteriologische Waffen ist dies sogar völlig unbestritten.[5] Die NATO-Strategie der «flexible response» sieht jedoch vor, daß auf einen konventionellen Angriff notfalls auch atomar geantwortet wird.[6] Teilt man den Standpunkt der Völkerrechtler, so wäre eine Realisierung dieser Strategie ein schwerer Rechtsverstoß – muß dann nicht auch schon eine entsprechende Vorbereitungsmaßnahme rechtswidrig sein? Die Frage mit einem schlichten «ja» zu beantworten, wäre ein wenig vorschnell. Das Völkerrecht unterscheidet zwischen dem Verbot der *Anwendung* und dem Verbot der *Herstellung* und *Stationierung* von Waffen – letzteres setzt im Normalfall einen ausdrücklichen vertraglichen Verzicht voraus. So ist es etwa jedem Staat unbenommen, sog. Dum-Dum-Geschosse herzustellen, obwohl ihr Einsatz seit Jahrzehnten verboten ist.[7]

– Will ein Staat auf dem Territorium des andern Truppen mit einer bestimmten Bewaffnung stationieren, so benötigt er dafür einen «Rechtstitel», d. h. in der Regel einen völkerrechtlichen Vertrag, der ihm dies ausdrücklich gestattet. Die sicherheitspolitische Diskussion geht im allgemeinen davon aus, daß der sog. NATO-Doppelbeschluß vom Dezember 1979 diese Rechtsgrundlage darstellt. Doch in der juristischen Literatur sieht man dies anders: Der NATO-Ministerrat kann grundsätzlich nur Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten beschließen, die keinerlei rechtliche Verbindlichkeit besitzen.[8] Die Unterstellung der eigenen Truppen unter das NATO-Oberkommando (die sog. Assignierung) beruht ebenfalls auf freiwilliger Grundlage und kann deshalb – wie das Beispiel Frankreichs zeigt – jederzeit wieder rückgängig gemacht werden.[8] Wurde also im Dezember 1979 gar nichts Verbindliches beschlossen? Ist dies wirklich so, dann fragt sich, ob die Amerikaner evtl. auf eine andere Rechtsgrundlage zurückgreifen können. Zu denken ist dabei insbes. an den sog. Generalvertrag vom 26. 5. 1952 (auch Deutschland-Vertrag genannt)[9], der in Art. 4 Abs. 2 auf den sog. Stationierungsvertrag[10] verweist. Dieser bestimmt in seinem Art. 1 Abs. 1, vom Zeitpunkt des NATO-Beitritts an dürften «Streitkräfte der gleichen Nationalität und Effektivstärke» wie zuvor in der Bundesrepublik stationiert werden. Bezieht sich die «Effektivstärke» auch auf die Bewaffnung? Ist dies der Fall, so können jedenfalls neue Waffensysteme nicht gegen den Willen deutscher Staatsorgane stationiert werden.

Zu diesen völkerrechtlichen kommen zahlreiche verfassungsrechtliche Fragen hinzu. Sie zu prüfen besteht aller Anlaß, zumal der NATO-Vertrag selbst[11] wie auch Art. II des NATO-Truppenstatuts (das die Rechtsstellung der hier stationierten ausländischen Truppen regelt) ausdrücklich nur solche Maßnahmen gestatten, die mit dem innerstaatlichen Recht in Einklang stehen. Vier Bereiche sind dabei angesprochen:

– Läßt es sich mit der im Grundgesetz vorausgesetzten *Souveränität des deutschen Volkes* vereinbaren, einer fremden Macht die Stationierung von Truppen zu gestatten? Zwar spricht Art. 24 Abs. 2 GG von der Übertragung von Hoheitsrechten auf ein kollektives Sicherheitssystem, doch ist mehr als fraglich, ob die NATO unter diesen Begriff fällt.[13] Selbst wenn man dies bejahen würde, bliebe das Problem dasselbe: Die Verfügung über Massenvernichtungswaffen liegt ausschließlich beim amerikanischen Präsidenten, nicht bei einer NATO-Instanz. Er entscheidet also über Leben und Tod des deutschen Volkes – ist es wirklich zulässig, eine *solche* Entscheidung auf einen ausländischen Staat bzw. seine Spitze zu übertragen?

– Der zweite Problemkomplex ist aus den Auseinandersetzungen um die Errichtung von Kernkraftwerken bekannt. In seiner Kalkar-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht nämlich ausdrücklich betont:

«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.» [14]

Müssen diese Grundsätze nicht auch hier zutreffen? Ist die durch die Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles, aber auch von chemischen Kampfstoffen geschaffene Gefahr nicht sehr viel größer als die von Atomkraftwerken ausgehende? Hat der Gesetzgeber in dem Augenblick, als er dem Stationierungsvertrag zustimmte (1954), die modernen Entwicklungen «mit in seinen Willen aufgenommen»?

– Auch der folgende Problembereich ist der Rechtsprechung zu den Kernkraftwerken entnommen. Aus dem in Art. 2 Abs. 2 GG garantierten Grundrecht auf Leben leitet das Bundesverfassungsgericht die staatliche Verpflichtung her, den *Bürger an Entscheidungen zu beteiligen*, die sein Grundrecht beeinträchtigen könnten. [15] «Beteiligung» bedeutet allerdings nicht Mitbestimmung, sondern nur die Möglichkeit, die eigenen Argumente und Einwände in das Verwaltungsverfahren einzubringen und ggf. gerichtlichen Rechtsschutz zu erhalten. Wie weit der Kreis der Betroffenen dabei reicht, ist unklar, doch ist dies für die Grundsatzfrage ohne Bedeutung. Müssen entsprechende Prinzipien nicht auch in unserem Bereich gelten? Reicht es aus, wenn die Bundesregierung und/oder der Gesetzgeber eine entsprechende Entscheidung trifft oder sind nicht auch die in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG gefährdeten Bürger zu beteiligen? Dabei ist möglicherweise gar nicht auf die militärstrategischen Fragen einzugehen; evtl. ergibt sich eine entsprechende Rechtsfolge schon daraus, daß Raketen und Atomsprengköpfe erhebliche Unfallgefahren mit sich bringen. [16]

– Zum vierten ist der Frage nachzugehen, von welchem Punkt ab die Stationierung von Atomraketen und chemischen Kampfstoffen gegen das *Friedensgebot des Grundgesetzes* verstößt. Dieses ist nicht allein in Art. 26 GG, d. h. dem Verbot der bewußten Friedensstörung und der Vorbereitung eines Angriffskriegs zum Ausdruck gekommen. Es handelt sich vielmehr um ein Strukturprinzip des staatlichen Handelns, eine Art «Grundsatzprogrammierung». [17] Bewirkt die sog. Nachrüstung nicht gerade das Gegenteil des verbindlich Vorgeschriebenen, schafft sie nicht weniger statt mehr Sicherheit? Müßte man dies bejahen, so wären sämtliche Staatsorgane der Bundesrepublik verpflichtet, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die in Gang gesetzte Entwicklung aufzuhalten und wieder rückgängig zu machen.

1.3. Recht in der Politik?

Die hier skizzierten Fragen weiterzuverfolgen könnte unter zwei Aspekten problematisch sein.

Zum einen liegt der Hinweis nahe, Fragen wie die hier anstehenden würden immer «politisch», nie juristisch gelöst. Gerade völkerrechtliche Betrachtungen seien in der Gefahr, ein wenig an der Realität vorbeizugehen – schließlich fehle es an einer Instanz, die im Ernstfall auch einen Mächtigen in Schach halte. Könnten denn Gerichte den amerikanischen Präsidenten und den deutschen Bundeskanzler daran hindern, den Beschluß vom Dezember 1979 Realität werden zu lassen? Dazu kommt die Gefahr, daß überhaupt kein deutscher Hoheitsakt mehr erfolgt, um die Planungen in die Tat umzusetzen: Die Amerikaner könnten die Pershing I a auf eigene Kosten durch die Pershing II ersetzen und die Cruise-Missiles auf den ihnen überlassenen Flugplätzen stationieren. Wir wären einem Automatismus ausgesetzt, den zu stoppen erst recht problematisch würde.

Eine derart pessimistische Sicht hat keine Grundlage. Es gibt genügend Beispiele, wo völkerrechtliche Grundsätze auch gegen den Widerstand Mächtiger letztlich durchgesetzt wurden. Erinnert sei nur an die vor dem Ersten Weltkrieg vertretene Auffassung des deutschen Generalstabs, die «Kriegsräson» habe Vorrang vor dem Völkerrecht, militärische Notwendigkeiten seien höher einzustufen als beispielsweise der Schutz der Zivilbevölkerung. [18] Schon während des Krieges und erst recht danach wurde diese Position allgemein abgelehnt; militärische «Zwänge» können heute anerkanntermaßen keine Durchbrechung von Völkerrechtsnormen rechtfertigen. [19] Richtig ist allerdings, daß es im Völkerrecht keine zentrale Instanz wie den Nationalstaat gibt, der die Einhaltung von Regeln überwachen und ggf. erzwingen könnte – der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann diese Funktion angesichts des Vetorechts der fünf ständigen Mitglieder

(USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich und Volksrepublik China) nicht erfüllen. Ob sich dadurch wirklich zusätzliche «Vollzugsdefizite» ergeben, ist jedoch alles andere als evident: Auch im innerstaatlichen Bereich dürfen Recht und Rechtswirklichkeit nicht einfach gleichgesetzt werden, auch hier gibt es ganze Bereiche, wo sich die Praxis am geschriebenen Recht vorbei entwickelt.[20] Im vorliegenden Zusammenhang muß diese Frage freilich gar nicht geklärt werden: In der *Bundesrepublik* haben völkerrechtliche Normen nämlich durchaus dieselbe Wirksamkeit wie gewöhnliches innerstaatliches Recht. So bestimmt Art. 25 GG ausdrücklich:

«Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets.»

Was dies im einzelnen bedeutet und was «allgemeine Regeln des Völkerrechts» sind, wird uns noch beschäftigen; fest steht, daß ihnen von der Verfassung selbst ein höherer Rang als den Entscheidungen des Gesetzgebers zugemessen wurde. Weiter haben völkerrechtliche Verträge in Art. 59 Abs. 2 GG eine ausdrückliche Regelung erfahren, wo es heißt:

«Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.»

Völkerrechtliche Verträge, denen der Gesetzgeber zugestimmt hat, die damit in innerstaatliches Recht «transformiert» wurden, besitzen daher den Rang eines innerstaatlichen Gesetzes und sind von den Gerichten grundsätzlich in gleicher Weise zu beachten wie das BGB, das Strafgesetzbuch oder die Verwaltungsgerichtsordnung. Die Verletzung von Völkerrechtsnormen stellt in der Bundesrepublik somit stets einen «innerstaatlichen» Tatbestand dar.

Weiter hat das Grundgesetz dafür gesorgt, daß die Verletzung subjektiver Rechte, insbes. von Grundrechten, immer gerichtlich überprüft werden kann. Geht es wie hier um das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, so steht dem einzelnen nach Art. 93 Ziffer 4a GG die Verfassungsbeschwerde offen, soweit nicht die sog. Fachgerichte (wie Verwaltungsgerichte, Landgerichte usw.) zunächst zur Entscheidung berufen sind. Wie der Kreis der Personen abzugrenzen ist, der schon wegen bloßer «Gefährdung» eines Grundrechts das Bundesverfassungsgericht anrufen kann, ist im Zusammenhang mit den AKW-Prozessen eingehend diskutiert worden. Ohne hier schon auf Einzelheiten einzugehen[21], läßt sich jedenfalls feststellen, daß mit einem gerichtlichen Verfahren nicht so lange gewartet werden muß,

bis eine effektive Gefährdung des Grundrechts eingetreten ist. So heißt es in der Mülheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts:[22]

«Es läßt sich die gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit des Grundrechtsträgers nicht deshalb verneinen, weil Gefahren für Leben und Gesundheit erst vom Betrieb eines Kernkraftwerks, aber noch nicht von vorherigen baulichen Maßnahmen ausgehen können.»

Daß das Bundesverfassungsgericht im Verteidigungsbereich andere Maßstäbe anlegen sollte, ist nicht ersichtlich, da es eines der Grundprinzipien der in den 50er Jahren geschaffenen Verteidigungsartikel ist, den Vorrang des Rechts auch im militärischen Bereich umfassend zu sichern.[23]

Wenn das Gericht mit Stationierungsfragen befaßt wird, so kann es nicht darum gehen, die von den übrigen Staatsorganen (und evtl. auch von der Bevölkerung) zu treffenden Entscheidungen durch einen Richterspruch zu ersetzen. Was allein zur Debatte steht, ist die Bestimmung der äußersten Grenzen, die der Politik durch das Recht gezogen sind. Diese sind allerdings sehr viel fühlbarer in einem Bereich, wo es um Leben und Tod geht, als etwa im Ausbildungssektor oder in der Technologieförderung. In der gegenwärtigen Situation *nicht* nach den rechtlichen Schranken zu fragen und allein auf die politische Entscheidung des NATO-Ministerrats vom Dezember 1979 und die Genfer Verhandlungen zu starren, erscheint angesichts der Größe des Problems unverantwortlich. Bemerkenswert ist schließlich, daß sich die Befürworter der Nachrüstung bisher so gut wie nie auf juristische Gesichtspunkte berufen haben[23a] – ein durchaus charakteristischer Unterschied zur Auseinandersetzung um die Wiederbewaffnung in den 50er Jahren, wo sich selbst Bundeskanzler Adenauer mit verfassungsrechtlichen Argumenten in die Diskussion einschaltete.[24] Sollte die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit des NATO-Konzepts dafür maßgebend sein?

Der zweite mögliche Einwand geht in eine etwas andere Richtung. Aus der gewerkschaftssoziologischen und arbeitsrechtlichen Literatur kennt man das Argument, die «Verrechtlichung» von Konflikten habe entpolitisierenden Charakter.[25] Ein sozialer Konflikt, an dem bestimmte Interessen beteiligt sind, werde in einen juristischen verwandelt, der fernab von den realen Auseinandersetzungen im Gerichtssaal, genauer: im Beratungszimmer entschieden werde. Statt für die eigenen Interessen weiterzukämpfen, überlasse man die Auseinandersetzung einem von Experten gesteuerten Verfahren, die man schon mangels Sachkompetenz nicht kontrollieren könne. Das Gericht erscheine dann als «neutrale Instanz», die die angeblich gerechte

Lösung bringe, obwohl in Wirklichkeit doch immer im Sinne des Status quo entschieden werde. Sollte ein solcher Effekt nicht auch hier eintreten? Zeigt nicht der letztlich erfolglose Kampf gegen die Wiederbewaffnung in den 50er Jahren, daß es gefährlich sein kann, Aktionen zu stoppen, weil das Bundesverfassungsgericht ja doch die ganze Sache in Ordnung bringen werde?[26]

An diesen Argumenten ist vieles richtig, doch werden wichtige Punkte übersehen. Zum einen ist die entpolitisierende Wirkung eines Gerichtsverfahrens keine Naturnotwendigkeit. Niemand zwingt die Beteiligten, es so zu führen, daß alle Entscheidungen auf den juristischen Fachmann delegiert werden. Die Betroffenen können selbst aktiv werden und – wie die Massenklagen gegen die Aussperrung im Jahr 1978 zeigen – gemeinsam für die Durchsetzung ihrer Interessen auf dem Rechtsweg kämpfen.

Als Antwort auf die Aussperrung der Arbeitgeber in der Druck- und Metallindustrie klagten ca. 30000 ausgesperrte Metaller und ca. 13000 ausgesperrte Drucker ihren Lohnanspruch für die Zeit der Aussperrung ein. In einzelnen Bereichen wie etwa in der hessischen Druckindustrie wurde die Prozeßführung mit allen Beteiligten systematisch vorbereitet. Auch fanden eine Reihe von begleitenden Demonstrationen statt, deren Umfang allerdings mit dem Argument beschränkt wurde, andernfalls könne sich das Bundesarbeitsgericht unter Druck gesetzt fühlen. Das Ergebnis war eine fühlbare Veränderung der Aussperrungsrechtsprechung zugunsten der Gewerkschaften, ohne daß allerdings das von ihnen verlangte Verbot erreicht worden wäre.[27]

Gerade die Friedensbewegung ist sich in hohem Maße der Tatsache bewußt, daß es sich bei der Frage weiterer Aufrüstung nicht um ein «reines Rechtsproblem» handelt und man deshalb die Hände in den Schoß legen kann, sobald die Gerichte eine Prozeßakte angelegt haben. Als ein Indiz sei die Tatsache erwähnt, daß die Strafanzeige des Bundesvorstands der Grünen wegen Vorbereitung eines Angriffskrieges nach § 80 StGB[28] niemals als Ersatz für sonstige Aktivitäten begriffen wurde. Anders ausgedrückt: Kein einziges Flugblatt, keine einzige Demonstration wird deshalb überflüssig, weil es einen Prozeß am Bundesverfassungsgericht gibt! Ein Durchbruch läßt sich auch dort nicht allein mit juristischen Argumenten, sondern nur dann erreichen, wenn eine mächtige soziale Bewegung existiert, die sich mit den geplanten Maßnahmen nicht abfinden will. Gelingt aber ein Erfolg, so wäre dies nicht zuletzt ein Sieg mit friedlichen Mitteln.

1.4. Überblick über den Gang der Darstellung

Die Reihenfolge der Untersuchung ist bereits angedeutet worden. Kapitel 2 ist der Vereinbarkeit der Stationierung von Atomraketen und chemischen Kampfstoffen mit allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen, Kapitel 3 den vertraglichen Abmachungen gewidmet, die speziell die Bundesrepublik betreffen. Zu Beginn beider Kapitel wird jeweils eine kurze Einführung in die verwendeten Begriffe und Rechtsgrundlagen gegeben, gehört doch das Völkerrecht auch unter Juristen keineswegs zum «Standardwissen». Kapitel 4 behandelt dann die Souveränitätsproblematik, Kapitel 5 die Notwendigkeit einer Entscheidung durch den Gesetzgeber, Kapitel 6 die Bürgerbeteiligung bei Entscheidungen, die das Grundrecht auf Leben betreffen, Kapitel 7 den konkreten Inhalt der Entscheidung des Grundgesetzes für die Friedensstaatlichkeit. In Kapitel 8 wird es dann um die praktische Durchsetzung, insbesondere um gerichtliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und der Europäischen Menschenrechtskommission gehen.

Die Untersuchung konzentriert sich auf die geplante Stationierung von neuen Nuklearraketen und chemischen Kampfstoffen. Das schließt nicht aus, daß sich aus den folgenden Ausführungen auch Konsequenzen für die rechtliche Beurteilung des Status quo – insbesondere im Bereich chemischer Waffen – ergeben.

2. Allgemein anerkannte Grundsätze des Völkerrechts – ein Hindernis für die Stationierung von Atomraketen und chemischen Kampfstoffen?

2.1. Zur Einführung: Völkerrecht

2.1.1. Geschriebenes und ungeschriebenes Recht

Das Völkerrecht regelt grundsätzlich die Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten.

Inwieweit es darüber hinausgreift und beispielsweise auch den einzelnen unter bestimmten Voraussetzungen zu einem Träger völkerrechtlicher Befugnisse und Pflichten macht, braucht ebensowenig wie die Frage zu interessieren, ob sich zwei Staaten immer der Mittel des Völkerrechts bedienen müssen, wenn sie ihre wechselseitigen Beziehungen regeln wollen.[1]

Die Frage, mit welchen Waffen man Krieg führen darf und ob ggf. nicht nur ihr Einsatz, sondern auch ihre Bereitstellung rechtswidrig ist, zählt anerkanntermaßen zum Kernbereich des Völkerrechts.[2] Dieses tritt uns im wesentlichen in zwei Formen entgegen:

Zum einen als *Völkervertragsrecht*, also in Form von Abmachungen zwischen zwei oder mehreren Staaten; am weitesten reichen universelle Abkommen, denen sich praktisch alle Länder angeschlossen haben.

Beispiel: Die Charta der Vereinten Nationen.

Zum zweiten als *Völkergewohnheitsrecht*, also als ungeschriebene Regel, die der Praxis der Staaten zugrunde liegt und von diesen akzeptiert wird.

Beispiel: Die Freiheit der Meere.

Beide «Rechtsquellen» bedürfen einer kurzen Erläuterung. Bei Verträgen spielt es grundsätzlich keine Rolle, welche Bezeichnung sie tragen. Ob sie sich «Vertrag», «Protokoll» oder «Konvention» nennen, ist völlig gleichgültig. Sie werden in dem Augenblick wirksam, wo eine verbindliche Einigung zwischen den beteiligten Staaten vorliegt. Bei wichtigeren Verträgen wird in der Regel ein sog. Ratifikationsvorbehalt gemacht; danach soll der Vertrag erst dann in Kraft

treten, wenn die Ratifikationsurkunden ausgetauscht oder bei einer bestimmten Stelle hinterlegt sind. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, das in der jeweiligen einzelstaatlichen Verfassung vorgesehene Verfahren durchzuführen, insbesondere das Parlament einzuschalten und erst dann zu einer definitiven Entscheidung zu gelangen.[3]

Der deutsch-sowjetische Vertrag vom 12. 8. 1970[4] z. B., in dem unter anderem beide Seiten auf Drohung mit Gewalt oder Anwendung von Gewalt verzichtet haben, enthält einen Art. 5, der besagt: «Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage des Austausches der Ratifikationsurkunden in Kraft, der in Bonn stattfinden soll.» Nachdem die gesetzgebenden Organe der Bundesrepublik sowie der Oberste Sowjet zugestimmt hatten, wurden die Ratifikationsurkunden am 3. 6. 1972 ausgetauscht.[5]

Besteht Streit über den Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages, so greift man auf die sog. Wiener Vertragsrechtskonvention zurück, die im wesentlichen allgemein anerkannte Grundsätze über die Gültigkeit und die Auslegung völkerrechtlicher Verträge wiedergibt.[6]

Ausnahmsweise können sich Staaten auch dahingehend verständigen, nur politische Absichtserklärungen auszutauschen, jedoch keine rechtlichen Bindungen einzugehen. Dies ist nach ganz herrschender Auffassung etwa bei der KSZE-Schlußakte der Fall.[7]

Völkergewohnheitsrecht ist demgegenüber grundsätzlich ungeschriebenes Recht. Es ergibt sich nach herrschender Auffassung aus einer längere Zeit dauernden Übung, zu der bei der Mehrzahl der Staaten die «Opinio iuris», d. h. die Überzeugung hinzutritt, daß es so sein müsse, daß man nicht anders handeln könne, ohne Protest oder Sanktionen seitens anderer Staaten in Kauf zu nehmen.[8]

Beispiel: Das Verbot, Kriegsgefangene umzubringen.[9]

Gewohnheitsrecht kann auch «kodifiziert», d. h. in einem völkerrechtlichen Vertrag niedergelegt werden. Beide Rechtsquellen bestehen dann nebeneinander, Zuwiderhandlungen stellen einen «doppelten» Verstoß dar.

Beispiel: Die Besetzung der US-Botschaft in Teheran verstieß nach Ansicht des Internationalen Gerichtshofs nicht nur gegen das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, sondern auch gegen die gewohnheitsrechtlichen Grundsätze zum Schutz von Diplomaten.[10]

Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn der betreffende Vertrag nicht von allen Staaten ratifiziert wurde oder wenn einzelne Staaten bestimmte Vorbehalte gemacht haben.[11]

Inwieweit es neben diesen beiden noch weitere «Rechtsquellen» gibt, ist umstritten. So besteht insbesondere eine Kontroverse darüber, ob «allgemeine Rechtsgrundsätze» existieren, die allen «zivilisierten» oder allen «friedliebenden» Staaten gemeinsam sind.[12] Keine Bedenken bestehen jedoch dagegen, aus einer Reihe völkerrechtlicher Einzelregeln übergeordnete Prinzipien herzuleiten. Anerkannt ist auch die Möglichkeit einseitiger Rechtsakte, etwa eines Verzichts auf die Ausübung bestimmter Rechte.

So hat sich die Bundesrepublik am 3. 10. 1954 auf der Londoner Konferenz verpflichtet, keine Atomwaffen, chemischen oder biologischen Waffen herzustellen.[13]

Wie stellt man im Einzelfall fest, ob ein völkerrechtlicher Vertrag, Völkergewohnheitsrecht oder eine sonstige bindende Erklärung vorliegt? Verträge, an die die Bundesrepublik gebunden ist, werden in Teil II des Bundesgesetzblatts veröffentlicht. Daneben gibt es Textsammlungen, die sehr verdienstvoll sind, aber schon aus Raumgründen lückenhaft bleiben müssen.[14] Das Vorliegen von Gewohnheitsrecht wird man in aller Regel nicht durch eigene Recherchen ermitteln können; hier bleibt nur ein Rückgriff auf völkerrechtliche Lehrbücher, Monographien und Aufsätze, die sich dieser Frage eingehend annehmen. Besondere Bedeutung besitzen Entscheidungen internationaler Gerichte, doch sind sie relativ selten: Dies hängt damit zusammen, daß es keine obligatorische, bestimmte Streitfälle automatisch erfassende Gerichtsbarkeit gibt. So ist auch der Internationale Gerichtshof mit Sitz in Den Haag nur dann zuständig, wenn sich die Beteiligten in einem völkerrechtlichen Vertrag oder im konkreten Verfahren seiner Kompetenz unterworfen haben.[15]

Beispiel: Die Entscheidung über die amerikanischen Geiseln in Teheran war nur deshalb möglich, weil in den Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs bindend vereinbart ist.[16]

Was geschieht, wenn Völkerrechtsnormen verletzt werden und eine friedliche Streitschlichtung – sei es über den Internationalen Gerichtshof, sei es über den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – fehlschlägt? In diesen Fällen bleibt auch heute noch allein der Rückgriff auf Maßnahmen der Selbsthilfe. In Betracht kommt dabei einmal die sog. Retorsion, d. h. ein rechtmäßiges Verhalten, das den Rechtsverletzer unter Druck setzen soll.

Beispiel: Man kündigt einen Vertrag oder man weist in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht einzelne Staatsangehörige des fremden Staates aus.

Wichtiger und im Fall von bewaffneten Konflikten allein von Interesse ist die sog. Repressalie: Sie ist ein an sich rechtswidriges Tun, mit dem eine vergleichbare Völkerrechtsverletzung des Gegenspielers beantwortet wird.

Beispiel: Als Antwort auf die Besetzung der amerikanischen Botschaft werden die iranischen Guthaben in den USA beschlagnahmt.

Die Repressalie darf immer nur soweit gehen, wie dies zur Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustands erforderlich ist.[17] Auch müssen die Grundsätze der Humanität beachtet werden.

Beispiel: Die Bombardierungen deutscher Städte während des Zweiten Weltkriegs wurden von den Alliierten mit dem Argument gerechtfertigt, die deutsche Luftwaffe hätte zuerst mit dem Einsatz dieses rechtswidrigen Mittels begonnen. Nach heutigen Vorstellungen schwerlich überzeugend.[18]

Die Zulässigkeit der Repressalie und ihre Grenzen werden uns noch eingehend beschäftigen.

2.1.2. Kriegsvölkerrecht

2.1.2.1. Das Zeitalter des sogenannten humanitären Völkerrechts

Wie sind die konkreten rechtlichen Regeln beschaffen, die bei kriegerischen Auseinandersetzungen zu beachten sind?

In der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg ging man davon aus, daß die Entscheidung über Krieg und Frieden allein in der Hand der einzelnen Nationalstaaten liegt. Sie wurde als Ausfluß der Souveränität begriffen – was nicht ausschloß, daß man kriegerische Auseinandersetzungen moralisch und politisch verurteilte.[19] Für diesen Zustand hat sich der Ausdruck «Jus ad bellum» (= Recht zum Kriege) eingebürgert, obwohl es nicht um eine Berechtigung im eigentlichen Sinne, sondern nur darum ging, daß das Völkerrecht zur Grundfrage nach der Gerechtigkeit des Krieges schwieg.[20]

Diese «Zurückhaltung» schloß jedoch nicht aus, daß zahlreiche Regeln über die Art und Weise der Kriegführung entwickelt wurden – sei es als gewohnheitsrechtliche Grundsätze, sei es als ausdrückliche vertragliche Vereinbarung. Ziel dieser Regeln war und ist es, die Schrekken des Krieges ein Stück weit einzudämmen und beispielsweise der Zivilbevölkerung einen gewissen Minimalschutz zu verschaffen. Wegen dieser Zwecksetzung spricht man daher von «humanitärem Völkerrecht», wobei man jedoch nicht vergessen darf, daß es nach heutigem Verständnis nur darum geht, «Auswüchse» im Rahmen eines inhumanen Geschehens zu verbieten.[20a] An wichtigen Normen, die zum Teil das bereits damals geltende Gewohnheitsrecht aufzeichneten, zum Teil Fortentwicklungen brachten, seien genannt:

– Die Deklaration von St. Petersburg aus dem Jahre 1868.[21] Sie untersagt den «Gebrauch von Geschossen aller Art von weniger als 400 Gramm, die Explosivkraft besitzen oder mit Spreng- und Zündstoffen

gefüllt sind». Entscheidend ist aber nicht diese zeitbedingte und heute weithin überholte Regel, sondern die als Einleitung dienende Präambel, die die Gebote der Kriegführung zum erstenmal verbindlich konkretisiert hat. Dort heißt es insbesondere:

«Daß die Fortschritte der Zivilisation die möglichst größte Verminderung der Leiden des Krieges zur Folge haben müssen;

daß das einzige gesetzliche Ziel, welches sich ein Staat in Kriegszeiten stellen kann, die Schwächung der Streitkräfte des Feindes ist;

daß es zu diesem Zwecke hinreichend ist, dem Gegner eine so große Zahl von Leuten als möglich außer Gefecht zu setzen;

daß der Gebrauch von Mitteln, welche unnötigerweise die Wunden der außer Gefecht gesetzten Leute vergrößern oder ihnen unvermeidlich den Tod bringen, diesem Zweck nicht entspricht;

daß außerdem der Gebrauch solcher Mittel den Gesetzen der Menschlichkeit zuwider wäre.»

Damit sind Grundprinzipien formuliert, die sich in dem Satz zusammenfassen lassen, daß Leiden, die vom Kriegsziel, nämlich der Schwächung der gegnerischen Streitkräfte, her nicht gefordert werden, «unnötig» sind und einen Verstoß gegen die Gesetze der Menschlichkeit darstellen.

– Seine zweite, mit Recht völlig im Vordergrund stehende Ausprägung hat das humanitäre Völkerrecht in den Abkommen gefunden, die auf den Haager Konferenzen von 1899 und 1907 geschlossen wurden.[22] Als Beispiel sei das Abkommen über den Beginn der Feindseligkeiten[23] oder das «Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges»[24] genannt. Zentrale Bedeutung besitzt das «Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs» vom 18. 10. 1907, das in der Anlage die sogenannte Haager Landkriegsordnung (im folgenden abgekürzt: HLKO) enthält.[25] Ihr Ausgangspunkt ist die in Art. 22 niedergelegte Regel, wonach die Kriegführenden «kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes» besitzen. Deshalb ist etwa nach Art. 23 Buchst. a insbesondere «die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen» sowie in Art. 23 Buchst. e «der Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen» untersagt, «die geeignet sind, unnötig Leiden zu verursachen». Daneben finden sich andere wichtige Vorschriften wie etwa die Bestimmung des Art. 25, wonach es untersagt ist, unverteidigte Städte anzugreifen oder zu beschießen.

Beispiel: Rom und Paris wurden während des Zweiten Weltkriegs zu «offenen Städten» im Sinne dieser Bestimmung erklärt und blieben deshalb vor Zerstörung weithin verschont.[26]

Von Interesse sind weiter auch die Vorschriften über die «militäri-

sche Gewalt auf besetztem feindlichen Gebiete» (Art. 42 ff): Dort ist nicht nur ein allgemeines Plünderungsverbot, sondern beispielsweise auch eine Beschränkung der «Besatzungsgewalt» auf die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung niedergelegt.

Auf dieser Vorschrift (Art. 43) beruhte zunächst die Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Besatzungsmächte nach 1945.[27]

Bemerkenswert ist, daß die HLKO nicht nur Einzelregelungen enthält, die notwendigerweise an den damals bekannten Techniken der Kriegführung anknüpfen mußten, sondern ihren Geltungsbereich weiter bestimmt. In ihrer Präambel findet sich nämlich die sogenannte Martens'sche Klausel, die nach dem russischen Delegierten genannt ist und die lautet:

«So lange, bis ein vollständigeres Kriegsgesetzbuch festgestellt werden kann, halten es die hohen vertragschließenden Teile für zweckmäßig, festzusetzen, daß in den Fällen, die in den Bestimmungen der von ihnen angenommenen Ordnung nicht einbegriffen sind, die Bevölkerung und die Kriegführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens.»

Auf diese Weise ist klargestellt, daß neue Formen der Auseinandersetzung nicht in einen «rechtsleeren» Raum fallen, sondern zumindest an den Gesetzen der Menschlichkeit und den Forderungen des öffentlichen Gewissens zu messen sind.[28]

2.1.2.2. Die Zwischenkriegszeit

Der Erste Weltkrieg leitete einen grundsätzlichen Wandel des Kriegsvölkerrechts ein. Auf der einen Seite waren eine Reihe von Vorschriften nicht beachtet worden; bekanntestes Beispiel ist der Einsatz von Giftgas entgegen Art. 23 Buchst. a HLKO. Zum andern waren die Opfer auf allen Seiten derart groß, daß das Jus ad bellum, also die traditionelle Ausklammerung der Entscheidung über Krieg und Frieden aus dem Völkerrecht, immer unhaltbarer wurde. Die Satzung des Völkerbundes enthielt zwar noch kein generelles Kriegsverbot, sah jedoch längere Vermittlungsverfahren vor, bevor zu bewaffneter Gewalt gegriffen werden durfte.[29] Der Schritt zum Kriegsverbot wurde erst mit dem sogenannten Briand-Kellogg-Pakt vom 27. 8. 1928 getan, der von zahlreichen Staaten ratifiziert wurde und heute gewohnheitsrechtliche Geltung hat.[30] In Art. I heißt es dort ausdrücklich:

«Die Hohen Vertragschließenden Parteien erklären feierlich im Namen ihrer Völker, daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler

Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten.»

Art. II sieht als notwendige Alternative die friedliche Beilegung von Streitigkeiten vor.

Parallel dazu wurden die Regeln über die Kriegführung weiterentwickelt. Die 1923 vereinbarten Haager Luftkriegsregeln wurden zwar nie von einer ausreichenden Anzahl von Staaten ratifiziert, doch wird ihnen gleichwohl heute im wesentlichen gewohnheitsrechtliche Bedeutung beigemessen.[31] Große Bedeutung besitzt gerade in unserem Zusammenhang das «Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Krieg» vom 17. 6. 1925, kurz: Genfer Giftgasprotokoll genannt.[32] Dort heißt es:

«In der Erwägung, daß die Verwendung von erstickenden, giftigen oder gleichartigen Gasen sowie allen ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten mit Recht in der allgemeinen Meinung der zivilisierten Welt verurteilt worden ist,

in der Erwägung, daß das Verbot dieser Verwendung in den Verträgen ausgesprochen worden ist, an denen die meisten Mächte der Welt beteiligt sind,

in der Absicht, eine allgemeine Anerkennung dieses Verbots, das in gleicher Weise eine Auflage für das Gewissen wie für das Handeln der Völker bildet, als eines Bestandteils des internationalen Rechts zu erreichen,

erklären die Unterzeichneten Bevollmächtigten im Namen ihrer Regierungen:

Die Hohen Vertragschließenden Parteien erkennen, soweit sie nicht schon Verträge geschlossen haben, die diese Verwendung untersagen, dieses Verbot an. Sie sind damit einverstanden, daß dieses Verbot auch auf die bakteriologischen Kriegsmittel ausgedehnt wird und kommen überein, sich untereinander an die Bestimmungen dieser Erklärung gebunden zu betrachten.»

Daneben sind noch die Rote-Kreuz-Konventionen von 1929 zu nennen, die jedoch im wesentlichen durch die (weitergehenden) Konventionen von 1949 abgelöst sind.[33]

2.1.2.3. Das moderne Völkerrecht: Gewaltverbot als zentrale Norm

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Kriegsverbot durch neue, weitergehende Grundsätze ersetzt, die das Zusammenleben der Völker regeln sollen. Sie finden sich etwa in Art. 1 der UN-Charta[34], wo als Ziele der Vereinten Nationen nicht nur die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, sondern auch «freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen» genannt werden. Das Kriegsverbot ist konsequenter-

weise zu einem allgemeinen Gewaltverbot weiterentwickelt worden; nach Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta unterlassen alle Mitglieder in ihren nationalen Beziehungen «jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt». Nach Art. 39 der UN-Charta ist es Sache des Sicherheitsrats festzustellen, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er beschließt ggf. Sanktionen einschließlich solchen militärischer Art (Art. 42) – eine Regelung, die wegen des Vetorechts der fünf «Großen» (USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich, Volksrepublik China) nur ausnahmsweise praktikabel ist. Sehr viel wichtiger ist deshalb das in Art. 51 der UN-Charta garantierte Selbstverteidigungsrecht; dort heißt es:

«Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.»

Inwieweit die Charta auch eine Verpflichtung enthält, durch Abrüstungsmaßnahmen die Entstehung bewaffneter Konflikte unmöglich zu machen, ist im einzelnen umstritten und wird uns an späterer Stelle beschäftigen.[35]

Auch das «humanitäre» Völkerrecht erfuhr eine erhebliche Weiterentwicklung. Die vier Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949[36] verbessern insbesondere die Situation der Gefangenen und der unter fremder Okkupation lebenden Zivilbevölkerung. Der Ausgangspunkt dieses sogenannten Genfer Rechts ist insofern ein anderer als bei dem schon beschriebenen «Haager Recht», als es nicht um eine generelle Regelung der Kriegführung, sondern ausschließlich darum geht, bestimmte geschützte Personengruppen vor Kriegseinwirkungen zu bewahren.

Das Haager und das Genfer Recht versuchen die beiden Zusatzprotokolle zu integrieren, die nach einer dreijährigen Diplomatischen Konferenz im Jahre 1977 von insgesamt 102 Staaten in Genf unterzeichnet wurden.[37] Die Zusatzprotokolle, die in vielen Fragen das überkommene Kriegsrecht weiterentwickeln[38], sind zwar für eine Reihe von Staaten in Kraft getreten[39], doch zählen zu diesen aus Europa nur Schweden und Jugoslawien.[40] Insofern haben sie vorläufig nur insoweit rechtliche Bedeutung, als in ihnen ein bereits vorhandenes Gewohnheitsrecht zum Ausdruck kommt. Von Interesse ist dies insoweit, als über das in den Konventionen von 1949 Vorgesehene hinaus das Recht zur Repressalie eingeschränkt wird.[41]

Besondere Hervorhebung bedarf schließlich das «Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen» vom 10. April 1972.[42] Es wiederholt nicht nur das schon im Genfer Giftgasprotokoll von 1925 niedergelegte Verbot des Einsatzes biologischer Waffen, sondern verbietet auch ihre Entwicklung, Herstellung, Lagerung und ihren Erwerb. Vorhandene Vorräte müssen spätestens 9 Monate nach Inkrafttreten des Übereinkommens vernichtet sein (Art. II). Das Abkommen ist am 26. 3. 1975 in Kraft getreten, wurde sowohl von den USA wie auch von der Sowjetunion, Anfang 1983 schließlich auch von der Bundesrepublik ratifiziert.[43]

Die Bundesrepublik hat zwar im Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle vom 23. 10. 1954[44] ausdrücklich auf die Herstellung biologischer Waffen verzichtet, doch wäre dies einem Erwerb z. B. «überflüssig» gewordener amerikanischer Vorräte rechtlich nicht entgegengestanden.

Neuartig und zukunftsweisend ist dieser Vertrag deshalb, weil er eine effektive Abschaffung von Waffen vorsieht. Seine Problematik liegt darin, daß es keine Instanz gibt, die wirksame Kontrollen durchführen könnte, und daß die «Forschung» als solche weiterhin erlaubt bleibt.[45]

2.1.3. Ausdrückliche Regelungen zu Nuklearwaffen

Betrachtet man die bisher skizzierten Rechtsnormen, so fällt auf, daß an keiner Stelle ausdrücklich von Atomwaffen die Rede ist. Während biologische Waffen im Prinzip geächtet sind und der Einsatz chemischer Waffen zumindest durch das Genfer Giftgasprotokoll von 1925 verboten ist, fehlen entsprechende generelle Bestimmungen für Nuklearwaffen.[46] Allerdings existieren eine Reihe von Einzelregelungen, die im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung sein können.

2.1.3.1. Kernwaffenfreie Zonen

Nuklearwaffen dürfen nicht überall stationiert werden. Das älteste Verbot existiert für die Antarktis, die nach einem am 1. 12. 1959 geschlossenen Vertrag[47] nur für friedliche Zwecke genutzt werden darf.[48] Nach Art. V des Vertrags sind dort insbesondere Kernexplosionen und die Beseitigung radioaktiven Abfalls verboten.

Der sogenannte Weltraumvertrag vom 27. 1. 1967 erklärt den Welt-

raum zum «Gemeingut der Menschheit» und bestimmt in seinem Art. IV Abs. 1:

«Die Vertragsstaaten verpflichten sich, keine Gegenstände, die Kernwaffen oder andere Massenvernichtungswaffen tragen, in eine Erdumlaufbahn zu bringen und weder Himmelskörper mit derartigen Waffen zu bestücken noch solche Waffen im Weltraum zu stationieren.»

Der Vertrag ist zwar für die USA, die Sowjetunion, Großbritannien und die Bundesrepublik verbindlich, doch haben ihn weder die Volksrepublik China noch Frankreich unterzeichnet.[50]

Eine ähnliche «Lückenhaftigkeit» kennzeichnet den sogenannten Meeresbodenvertrag vom 11.2.1971.[51] Danach dürfen Kernwaffen und andere Massenvernichtungswaffen einschließlich der dazu gehörenden Bauten, Abschußrampen und sonstigen Einrichtungen nicht auf dem Meeresboden und im Meeresuntergrund stationiert werden. Auch hier stehen die «kleinen Atommächte» abseits.

Die erste kernwaffenfreie Zone im üblichen Sinn des Wortes wurde durch den Vertrag Tlatelolco vom 14.2.1967[52] geschaffen. Er verbietet die Herstellung, den Erwerb wie auch den Einsatz irgendwelcher Kernwaffen in Lateinamerika und erstreckt dieses Verbot auch auf die Tätigkeit anderer Staaten in Lateinamerika. Seine geographische Reichweite ist allerdings noch beschränkt, da er für Argentinien, Brasilien und Chile bisher nicht wirksam geworden ist.[53]

2.1.3.2. Begrenzung der Kernwaffenversuche

Der Moskauer Teststopp-Vertrag vom 5.8.1963 verbietet Kernwaffenversuche in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser.[54] Er ist bisher von 112 Staaten ratifiziert worden, doch sind auch hier Frankreich und die Volksrepublik China ausgeschert.[55]

Wegen seiner Atombombenversuche im Pazifischen Raum wurde Frankreich von Australien und Neuseeland vor dem Internationalen Gerichtshof verklagt. Dieser erließ zunächst eine einstweilige Anordnung, durch die der Republik Frankreich weitere Versuche untersagt wurden. Nachdem diese zunächst dem Verbot offen zuwider gehandelt hatte, erklärte sie dann einen einseitigen Verzicht, der IGH betrachtete damit das Verfahren als erledigt und sah von einer Entscheidung in der Hauptsache ab.[56]

Ein Verbot unterirdischer Kernwaffenversuche ist bisher nicht zustande gekommen. Einen ersten Schritt stellt jedoch der Vertrag zwischen den USA und der Sowjetunion vom 3.7.1974 dar, wonach unterirdische Versuchsexplosionen von Kernwaffen mit einer Stärke von über 150 kt verboten sind.[57]

2.1.3.3. Verträge zur Verringerung des nuklearen Risikos

Seit 1963 existiert ein sogenannter Heißer Draht zwischen Washington und Moskau, der aus einer Fernschreib- und Funkverbindung sowie seit 1971 auch aus einer Verbindung über Satelliten besteht.[58] Die Verbindung muß ständig betriebsbereit und so organisiert sein, daß alle von dem Regierungschef der einen Seite über die Leitung übermittelten Nachrichten sofort an den Regierungschef der anderen Seite weitergeleitet werden. Entsprechende Abmachungen bestehen zwischen der Sowjetunion und Frankreich sowie zwischen der Sowjetunion und Großbritannien.[59]

Die Gefahr des unbeabsichtigten Ausbruchs eines Kernwaffenkrieges will ein Abkommen zwischen den USA und der Sowjetunion vom 30.9.1971 vermindern.[60] Kernbestimmung ist sein Art. 2, wonach sich beide Vertragsparteien verpflichten, «einander im Falle eines ungewollten, unautorisierten oder in einer anderen Weise unerklärten Vorfalls, bei dem es möglicherweise um die Explosion einer Kernwaffe geht, durch welche die Gefahr des Ausbruchs eines Kernwaffenkriegs entstehen könnte, unverzüglich zu benachrichtigen». Von Interesse ist auch Art. 4, wonach jede Seite die andere im voraus über alle geplanten Starts von Flugkörpern zu informieren hat, wenn solche Flüge über sein nationales Territorium hinaus in Richtung auf die andere Vertragspartei gehen.

Am weitesten geht das Abkommen zwischen den USA und der Sowjetunion zur Verhinderung eines Kernwaffenkriegs vom 22.6.1973[61], das jedoch gleichzeitig auch die allgemeinsten und damit unterschiedlicher Handhabung zugänglichen Vorschriften enthält. Das politische Ziel des Vertrages ist in Art. I niedergelegt. Dort heißt es:

«Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion stimmen darin überein, daß es ein Ziel ihrer Politik ist, die Gefahr eines Atomkrieges und der Anwendung von Kernwaffen zu beseitigen.

Dementsprechend vereinbaren die Vertragsparteien, sich so zu verhalten, daß die Entstehung von Situationen, die eine gefährliche Verschlechterung ihrer Beziehungen verursachen könnten, verhindert wird, daß militärische Konfrontationen vermieden werden und daß der Ausbruch eines Atomkrieges zwischen ihnen sowie zwischen jeder der beiden Vertragsparteien und anderen Ländern ausgeschlossen ist.»

Während Art. II das Gewaltverbot der UN-Charta bekräftigt und Art. III die sehr globale Verpflichtung enthält, die gegenseitigen Beziehungen in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Abkommens zu entwickeln, sieht Art. IV eine wichtige Konsultationspflicht vor. Dort ist bestimmt:

«Wenn zu irgendeinem Zeitpunkt die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien oder zwischen einer der beiden Vertragsparteien und anderen Ländern das Risiko eines nuklearen Konflikts heraufzubeschwören scheinen oder wenn die Beziehungen zwischen Ländern, die nicht Vertragsparteien dieses Abkommens sind, das Risiko eines Atomkrieges zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken heraufzubeschwören scheinen, werden die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion im Einklang mit den Bestimmungen dieses Abkommens sofort in dringende Konsultationen miteinander eintreten und alles unternehmen, um ein solches Risiko abzuwenden.»

Vorbehalten bleibt nach Art. VI allerdings das Recht zur Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta.

2.1.3.4. Die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen

Nach dem «Non-Proliferation-Vertrag» (= Nichtweiterverbreitungsvertrag) vom 1.7.1968[62] gibt es zwei Arten von Staaten: Solche, die im Besitz von Kernwaffen sind, und solche, die nicht zum Kreis der Atommächte gehören. Diese Zweiteilung wird durch den Vertrag festgeschrieben: Die erste Gruppe darf an die zweite keine Nuklearwaffen weitergeben, die zweite darf diese weder entwickeln noch erwerben. Tatsächliche Unterschiede werden so in rechtliche verwandelt.[63] Grundgedanke ist die Erwägung, daß die Gefahr eines Nuklearkrieges noch größer würde, könnten weitere Staaten Atomwaffen einsetzen. Um den Eindruck zu vermeiden, es handle sich um einen «ungleichen Vertrag», bei dem die einen nur Vorteile, die andern nur Nachteile haben, sind zwei Mechanismen vorgesehen: Zum einen haben die USA, die Sowjetunion und Großbritannien durch Erklärungen vor dem Sicherheitsrat auf den Ersteinsatz von Kernwaffen gegenüber Nicht-Nuklearstaaten verzichtet.[64] Zum zweiten verpflichtet Art. VI des Vertrages insbesondere die Nuklearmächte, «in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.»

Exkurs: Die im sog. NATO-Doppelbeschluß vom 12. Dezember 1979[65] unter Ziffer 9 angebotenen Verhandlungen mit der Sowjetunion sind daher entgegen verbreiteter Einschätzung kein «Entgegenkommen», das besonders zu honorieren wäre, sondern die Erfüllung einer vertraglich festgelegten Pflicht.

Anders als der Vertrag von Tlatelolco[66] bedeutet dies aber nicht, daß damit das Territorium der Nicht-Nuklearmächte von Nuklearwaffen frei wäre: Nur der Besitz und die Verfügungsgewalt ist ausgeschlossen, nicht aber die Stationierung unter der Oberhoheit einer Atommacht.[67]

Als zulässig wird auch noch ein «Zwei-Schlüssel-System» angesehen, wie es bei ca. 70 der bisher in der Bundesrepublik stationierten Pershing I A praktiziert wird: Die Rakete befindet sich bei der Bundeswehr, der atomare Sprengkopf unterliegt ausschließlich amerikanischer Verfügung, so daß ein Start nur durch Zusammenwirken deutscher und amerikanischer Stellen möglich ist.[68] Die geplanten 108 Pershing II sollen allerdings nicht diese, sondern ausschließlich solche Pershing I A ersetzen, die auch schon bisher ausschließlich amerikanischer Entscheidungsgewalt unterlagen.

Der Nichtweiterverbreitungsvertrag ist zwar mittlerweile für 110 Staaten wirksam, wurde jedoch weder von der Volksrepublik China und von Frankreich noch von einigen sogenannten Schwellenmächten wie Israel, Pakistan und Indien unterzeichnet.[69]

2.1.3.5. Quantitative Begrenzung der Nuklearwaffen: Die SALT-Abkommen

Die Strategic Arms Limitation Talks (= SALT), die Gespräche über die Begrenzung strategischer Rüstungen, hatten bisher im wesentlichen zwei Ergebnisse:

Der SALT I-Vertrag zwischen den USA und der Sowjetunion schreibt die Zahl der festinstallierten Interkontinentalraketen (ICBM = Intercontinental Ballistic Missiles) fest und sieht für die auf U-Booten stationierten Nuklearraketen (SLBM = Sea-Launched Ballistic Missiles) eine quantitative Obergrenze vor.[70] Der SALT I-Vertrag galt zunächst nur auf fünf Jahre; als er am 3. Oktober 1977 außer Kraft trat, erklärten jedoch die USA und die Sowjetunion, ihn weiterhin auf der Basis der Gegenseitigkeit beachten zu wollen.[71] Zeitlich unbefristet ist demgegenüber das ABM-Abkommen vom 26. Mai 1972, das die Installierung von Raketenabwehrraketen drastisch beschränkt[72]: Entsprechend einem Ergänzungsprotokoll aus dem Jahre 1974 hat jede Seite nur noch das Recht, in einem bestimmten geographischen Gebiet (d. h. um die Hauptstadt oder um Interkontinentalraketen-Abschußbasen herum) Raketen zu stationieren, mit denen anfliegende Raketen einer feindlichen Macht abgeschossen werden können. Die darin liegende Rüstungsbegrenzung darf allerdings in keiner Weise überschätzt werden, bleiben doch andere Raketenabwehrsysteme unberührt. Der Schwerpunkt von Forschung und Entwicklung hat sich deshalb auf die Konstruktion und Erprobung von Satelliten konzentriert, von denen aus Raketen mit Laserstrahlen zerstört werden können.[73]

Das SALT II-Abkommen bezieht erstmals auch die Zahl der Sprengköpfe mit ein; allerdings wird nicht ihre Höchstzahl, sondern allein die Zahl derjenigen Raketen festgelegt, die mit Mehrfachsprengköpfen ausgerüstet sein dürfen.[74] SALT II wurde bisher von den USA nicht ratifiziert.

2.1.4. Vorläufiges Fazit

Der Gang durch das «Gestrüpp» der zahlreichen völkerrechtlichen Normen ist sicherlich bisweilen beschwerlich. Dennoch hat er sich in zweierlei Hinsicht gelohnt.

Zum einen ist deutlich geworden, daß es eine einfache, unkomplizierte Antwort auf die im Einleitungskapitel gestellten Fragen[75] nicht gibt. Am meisten Klarheit besteht bei den B-Waffen – auch nach dem Abkommen von 1972 bleibt jedoch offen, was geschieht, wenn ein Staat sie vertragswidrig herstellt und in militärischen Auseinandersetzungen einsetzt. Bei C-Waffen ist mit Rücksicht auf das Genfer Giftgasprotokoll der Einsatz in konventionellen Auseinandersetzungen verboten, doch fragt sich, ob dies auch für den Angegriffenen und selbst dann gilt, wenn der Angreifer seinerseits chemische Waffen verwendet. Erst recht ist ungeklärt, ob und inwieweit das prinzipielle Einsatzverbot auch «Vorbereitungshandlungen» wie die Stationierung erfaßt. Verhandlungen über einen der B-Waffen-Konvention entsprechenden Vertrag waren bisher ohne Erfolg.[76] Am wenigsten Klarheit besteht jedoch bei Nuklearwaffen: Nicht einmal der Einsatz hat eine ausdrückliche völkerrechtliche Regelung erfahren. Insoweit stellt sich das Problem, wie die vorhandenen kriegsrechtlichen Normen auszulegen sind.

Zum zweiten lassen sich jedoch auf der Basis der oben gegebenen völkerrechtlichen Informationen sehr viel präzisere Fragen stellen. Sind Nuklearwaffen «Gift» oder «vergiftete Waffen» im Sinne des Art. 23 Buchst. a HLKO? Verursachen sie unnötige Leiden im Sinne der Petersburger Deklaration und des Art. 23 Buchst. e der HLKO? Verstößt ihr Einsatz gegen den Schutz der Zivilbevölkerung, wie er insbesondere im IV. Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 und in den Zusatzprotokollen von 1977 niedergelegt ist? Wie läßt sich der Einsatz von Nuklearwaffen mit dem Schutz neutraler Staaten vereinbaren, werden doch auch diese ggf. von radioaktiven Niederschlägen betroffen? Sollte sich aus diesen und weiteren Fragen ein grundsätzliches Einsatzverbot ergeben, würde dieses dann auch im Falle der

Selbstverteidigung oder bei Verstößen des Gegners gegen das Kriegsrecht gelten? Inwieweit kann aus einem Einsatzverbot auf die Illegalität bestimmter Vorbereitungshandlungen geschlossen werden? Gelten für C-Waffen entsprechende Grundsätze?

Um auf diese Fragen eine sachgerechte Antwort geben zu können, benötigt man eine ungefähre Vorstellung über die Zerstörungswirkung von Massenvernichtungswaffen. Sie soll daher zunächst skizziert werden. Dies hat den «Nebeneffekt», daß hinter den so leicht handhabbaren abstrakten Zahlen etwas mehr die betroffenen konkreten Menschen deutlich werden. Über eine 20 kt- oder eine 2 Mt-Bombe läßt sich relativ leicht reden – 100 000 oder 1 Mio. Tote eignen sich weniger gut als Schachfiguren in einem strategischen Spiel, Strahlenkrankheit als «Begleitschaden» zu qualifizieren erscheint eher makaber. Auch das Wort «Mininukes» verliert auf diese Weise seinen verniedlichenden Charakter.

Die Terminologie ist bisweilen von bemerkenswert vornehmer Zurückhaltung. So wird etwa von chemischen Waffen gesagt, ihr Einsatz könne zu «bedeutenden personellen Ausfällen führen, ohne Rüstung und militärische sowie zivile Infrastruktur zu vernichten»[77].

2.2. Die Wirkung von Massenvernichtungswaffen

2.2.1. B-Waffen

Bakteriologische Waffen sind als Kampfmittel eingesetzte Organismen, die sich im Opfer vermehren und dadurch Krankheit oder Tod herbeiführen.[78] Dabei handelt es sich nicht nur um Bakterien (obwohl sich der Sprachgebrauch «bakteriologische» Kampfmittel eingebürgert hat), sondern auch um Viren, Pilze, Rickettsien und andere Mikroorganismen.[79] Gleichgestellt sind die sogenannten Toxine, d. h. auf biologischer Grundlage gewonnene Gifte.[80] Die bekanntesten Seuchen, die durch B-Waffen erzeugt werden, sind Malaria, Pest, Cholera, Ruhr und Typhus.[81]

Der Einsatz vieler biologischer Waffen hat völlig unkontrollierbare Folgen; Epidemien können die eigene Bevölkerung schwerstens in Mitleidenschaft ziehen.[82] Aus diesem Grund wird ihr militärischer Wert allgemein als gering eingeschätzt[83], obwohl die japanische Armee während des Zweiten Weltkriegs auch biologische Kampfstoffe

einsetzte.[84] Die Wirkung der heute bekannten B-Waffen wird beispielsweise daran deutlich, daß 500 gr Toxin-Konzentrat – in die Wasserversorgung einer 50000 Einwohner großen Stadt eingebracht – zum Tod von 28000 bis 40000 Menschen führt.[85]

2.2.2. C-Waffen

C-Kampfstoffe lösen im Organismus chemische Prozesse aus, die tödlich wirken oder kampfunfähig machen.[86] Die größte Bedeutung haben heute die sog. Nervengase, die durch Zersetzung der sog. Enzyme das Nervensystem der Opfer außer Funktion setzen. In einem Handbuch der US-Armee wird die Wirkung des GB-Nervengases (auch Sarin genannt) wie folgt beschrieben[87]:

«Personen, die mit dem Nervengift in Berührung gekommen sind, benehmen sich wie folgt: Sie haben Schwierigkeiten beim Atmen, der Speichel läuft ihnen aus dem Mund, sie schwitzen exzessiv. Sie zeigen Übelkeit, Erbrechen und Krämpfe, scheiden unfreiwillig Kot und Harn aus, zucken am ganzen Körper, haben Kopfschmerzen, sind geistig verwirrt, benommen, fallen schließlich in ein Koma und ersticken.»

Ähnlich wirkt der Kampfstoff VX; der Unterschied besteht nur darin, daß schon eine geringere Konzentration zum Tode führt. So beträgt die «mittlere Todesdosis» bei Sarin 25 mg pro Minute pro cbm – von zwei Personen stirbt mit Sicherheit eine, wenn sich in einem Kubikmeter Luft während einer Minute ein vierzigstel Gramm dieser Substanz befindet.[88] Bei VX, das durch Hautkontakt wirksam wird, reicht schon eine Dosis von 2 mg, um einen Menschen zu töten.[89] Vergleichsweise harmlos hören sich demgegenüber die Wirkungen der psychochemischen Kampfstoffe an, die, wie etwa LSD 25 Halluzinationen hervorrufen, bei entsprechend hoher Dosierung aber auch tödlich wirken können.[90]

Der Einsatz dieser Kampfmittel ist auf Menschen, Tiere und Pflanzen beschränkt; Sachwerte kommen im Regelfall nicht zu Schaden. Was bei der Neutronenwaffe nur unvollständig gelingt, wird hier Wirklichkeit. Schutz gibt es allenfalls für einen sehr beschränkten Personenkreis, der über geeignete Schutzanzüge und Gasmasken verfügt.[91] Die Zivilbevölkerung ist Angriffen hilflos ausgeliefert, zumal etwa Sarin farblos, geruchlos und nicht schmeckbar ist, so daß es erst erkannt wird, wenn praktisch jede Hilfe zu spät kommt.[92] Man kann sich auch nicht dabei beruhigen, im Ernstfall werde Giftgas nur außerhalb von Städten eingesetzt: Bei einem Manöver in den USA wurde

der Nervenkampfstoff VX vom Wind viele Meilen weit vom eigentlichen Zielpunkt weggetragen; auf einer Fläche von 500 qkm gingen deshalb 6400 Schafe zugrunde.[93] Eine US-Zeitschrift stellte mit Recht fest, daß auf der gleichen Fläche in der Bundesrepublik nach dem statistischen Durchschnitt 128394 Menschen leben.[93]

Der Harvard-Professor für Biochemie Matthew Meselson rechnete aus, daß der Einsatz von Sarin in Deutschland bei den mit Gasmasken versehenen Soldaten «nur» 20 % Verletzte verursachen würde.[93a] Die nichtkämpfende Zivilbevölkerung würde noch in einer Entfernung von 20 km vom Einschlag derartiger Gasgranaten getötet werden.[94]

Wie viele Kampfstoffe dieser Art in der Bundesrepublik gelagert sind, ist ungewiß. In der Österreichischen Militär-Zeitschrift ist von «2- bis 4000 t» die Rede[95], Koch spricht von 6000 t, die allein bei Hanau gelagert seien.[96] Auch wenn man die kleinste der angebotenen Zahlen zugrunde legt, werden die Dimensionen deutlich: Wenn schon 2 mg tödlich wirken, läßt sich mit etwas Mühe ausrechnen, welche «Kill-Kapazität» hinter 2000 t steht.

2.2.3. Nuklearwaffen

Die Stärke von Nuklearwaffen – auf Kernspaltung beruhenden Atombomben und auf Kernfusion beruhenden Wasserstoffbomben – wird üblicherweise in Kilotonnen (kt) und Megatonnen (Mt) gemessen. Bezugsgröße ist der herkömmliche Sprengstoff TNT[97], 1 kt entspricht 1000, 1 Mt entspricht 1 Mio. Tonnen TNT.

Kernexplosionen entfalten im wesentlichen drei Wirkungen. Zum einen entsteht eine sog. Druckwelle.

Beispiel: Bei der Explosion einer 1-Mt-Bombe werden noch in einer Entfernung von 5,6 km vom «Nullpunkt» selbst massive Ziegelbauten schwer beschädigt.[98]

Zweitens kommt es zu einer thermischen (= Wärme) Strahlung außerordentlicher Intensität.

So entstehen bei klaren Wetterbedingungen noch in einer Entfernung von 17,7 km vom Nullpunkt bei einer 1-Mt-Bombe Verbrennungen zweiten Grades.[99]

Dritte und wichtigste Konsequenz ist die radioaktive Strahlung, die bei der Explosion selbst entsteht (sog. Anfangsstrahlung), dann aber insbesondere als «früher» (in den ersten 24 Stunden liegender) oder als verzögerter Fallout in Erscheinung tritt.[99a] 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 1000 Rem allein aus der Anfangsstrahlung – eine unbestritten tödliche Dosis.[100]

Bei einer tausendmal kleineren, d. h. einer 1-kt-Bombe, tritt derselbe Effekt in einer Entfernung von 0,8 km ein.

Die im Zusammenhang mit Atomgranaten und anderen Gefechtsfeldwaffen[101] bisweilen angestellte Vermutung, über derlei «Mininukes» brauche man sich nicht aufzuregen, sie stellten gewissermaßen nur eine Weiterentwicklung der traditionellen Artillerie dar[102], 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 1000 Rem bei entsprechenden Windverhältnissen in einem «Korridor» von ca. 30 km Breite noch in einer Entfernung von 75 km vom Nullpunkt zu erwarten.[103] Der radioaktive Niederschlag wird zusätzlich dadurch gesteigert, daß die Explosion nicht in der Luft, sondern auf dem Erdboden erfolgt.

Beispiel: Wird eine 8-Mt-Bombe in Köln gezündet, so ist innerhalb von 24 Stunden bei entsprechender Windrichtung in einem Korridor von 50 km Breite alles Leben bis Osnabrück ausgelöscht. Nach 48 Stunden hätten die radioaktiven Niederschläge die deutsch-dänische Grenze erreicht, wobei jeder zweite Bewohner umkommen würde.[104]

Auch bei den Überlebenden führt die radioaktive Strahlung zu schweren Gesundheitsschäden; soweit sie nicht in den ersten Monaten nach der Explosion sterben, müssen sie damit rechnen, «strahlenkrank» zu werden, was sich insbesondere in Leukämie und verschiedensten anderen Krebserkrankungen zeigt.[105]

Auch sind genetische Schäden sehr wahrscheinlich.

Die hier skizzierten Folgen sind gewissermaßen Modellvorstellungen; die Wirklichkeit ist noch um einiges schlimmer. Wer einige Kilometer vom Detonationspunkt entfernt wohnt, wird allen drei Wirkungen der Explosion ausgesetzt.[105a] Außerdem ist es völlig undenkbar, sämtlichen Verletzten medizinische Hilfe zu gewähren. Im Ernstfall wird es darum gehen, drei Gruppen von Geschädigten zu bilden. Die «leicht» Verletzten werden ebenso ausgesondert wie die Gruppe der Schwerverletzten (bei der sich der Einsatz der knapp gewordenen medizinischen Ressourcen nicht mehr «lohnt»); nur eine mehr oder weniger große Mittelgruppe hat u. U. eine Chance auf ärztliche Versorgung.[106]

Was dies alles konkret bedeutet, ist beim Abwurf der relativ «kleinen» Atombomben über Hiroshima und Nagasaki deutlich geworden, die sich im 20-kt-Bereich bewegten.[107]

Von den etwa 400000 Einwohnern Hiroshimas waren etwa 100000

sofort tot; weitere 100000 sind an den Folgen der Explosion gestorben.[108] Noch heute verlangt die Strahlenkrankheit Opfer. Am 6. August 1981 – also 36 Jahre nach dem Atombombenabwurf – wurden am schwarzen Ehrenmal im Zentrum der Stadt die Namen von 2753 weiteren Opfern eingetragen, die in den vorangegangenen 12 Monaten an den Folgen der Bombe gestorben waren.[109]

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 à 2 Mt hätten mehr als 8 Mio. Tote zur Folge, wenn sie über den am dichtesten besiedelten Gebieten unseres Landes gezündet würden.[110] Schätzungen gehen dahin, daß eine Industrienation als solche nicht weiterexistieren kann, wenn 20 bis 25 % ihrer Bevölkerung und 50 % ihrer Industriekapazität vernichtet sind[111] – es fehlt das Organisationsnetz, um mit den verbliebenen Ressourcen sinnvoll weiterzuarbeiten.[112]

2.3. Verstößt der Einsatz von Massenvernichtungswaffen gegen allgemeine Völkerrechtsnormen?

Gehen wir nunmehr der Frage nach, inwieweit für den «Normalfall» des Krieges der Einsatz von A-, B- und C-Waffen verboten ist; im Anschluß wird uns dann das Problem interessieren, inwieweit in Ausnahmesituationen (Beispiel: Gegner setzt selbst Giftgas ein) etwas anderes gelten kann.

2.3.1. B- und C-Waffen

Keine großen Rechtsprobleme wirft der Einsatz von B- und C-Waffen auf. Die bakteriologischen Kampfmittel sind durch das Genfer Giftgasprotokoll von 1925[113] sowie durch das Abkommen von 1972[114] illegalisiert worden. Auch besteht insoweit ein gewohnheitsrechtliches Verbot.[115]

Bei den hier erörterten chemischen Kampfstoffen gilt nichts ande-

res; auch sie fallen unter das Genfer Giftgasprotokoll von 1925, zumal es nach dessen weiter Formulierung nicht darauf ankommt, in welchem Aggregatzustand (Gas, Flüssigkeit, Festkörper) sie sich befinden.[116] Ob daneben auch Art. 23 Buchst. a HLKO anwendbar ist, ist umstritten, aber im Ergebnis nicht ausschlaggebend.[117] Auch besteht ein entsprechendes Gewohnheitsrecht; konsequenterweise verzichtete der amerikanische Präsident Nixon 1969 ausdrücklich auf den Ersteinsatz von tödlichen C-Waffen, obwohl die USA damals das Genfer Giftgasprotokoll noch nicht ratifiziert hatten.[118] Kontroversen existieren nur insofern, ob auch sog. Entlaubungsmittel und Tränengas vom Einsatzverbot erfaßt sind[119], doch überschreiten sie schwerlich die Grenze zur Massenvernichtungswaffe.

2.3.2. Nuklearwaffen und Giftverbot

Fallen Nuklearwaffen unter das Verbot des Art. 23 Buchst. a HLKO, das die Verwendung von «Gift» und «vergifteten Waffen» verbietet? Zunächst besteht kein Zweifel, daß Art. 23 Buchst. a HLKO auf alle Arten der Kriegführung, nicht nur auf den Landkrieg Anwendung findet[120]; auch kommt ihm gewohnheitsrechtliche Geltung zu.[121] Bedenken könnten sich jedoch insofern ergeben, als es bei der Schaffung der Haager Landkriegsordnung noch keine Nuklearwaffen gab, so daß diese möglicherweise nicht von den dort aufgestellten Verboten erfaßt werden. In der Völkerrechtswissenschaft besteht jedoch Einigkeit darüber, daß die HLKO ein dynamisches Moment besitzt, daß sie neue Waffen und neue Techniken der Kriegführung miterfaßt, sofern sie vom Zweck ihrer Normierungen gedeckt sind.[122] Daß dem so ist, wird nicht zuletzt an der sog. Martens'schen Klausel deutlich, die der HLKO vorausgeschickt ist.[123]

Vergleicht man nun die Wirkung der radioaktiven Strahlung mit der irgendwelcher überkommener Gifte, so ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede. In beiden Fällen finden Veränderungen im Organismus statt[124], die durch das Eindringen nicht oder nur schwer erkennbarer Stoffe oder Strahlungen bewirkt werden. Anders als Brandbomben und Gewehrkugeln verursachen Gift und Radioaktivität keine äußerlich sichtbaren Verletzungen, sondern wirken in völlig unkontrollierbarer, den einzelnen zum hilflosen Objekt machender Weise auf den Körper ein.[125] Nicht nur der Effekt als solcher, sondern auch die Art und Weise, wie die Waffe zur Wirkung kommt, liegt daher beim Gift und bei Nuklearwaffen gleich; beide sind «nicht nur

grausam, sondern heimlich, hinterhältig und perfid»[126]. Das bedeutet nicht, daß auch die Beibringung des «Giftes» in hinterhältiger Form erfolgen müßte[127]; Fälle *dieser* Art werden durch das sog. Perfidie-Verbot des Art. 23 Buchst. b HLKO erfaßt.[128]

Die Erstreckung des Art. 23 Buchst. a HLKO auf Nuklearwaffen wird für die Bundesrepublik und ihre westlichen Verbündeten durch die Pariser Verträge vom 23. 10. 1954 bestätigt, wo im Zusammenhang mit dem Verzicht der Bundesrepublik auf die Herstellung von A-, B- und C-Waffen eine Definition gegeben wurde. Nach der Anlage I zum Protokoll III[129] gilt als Atomwaffe

«jede Waffe, die Kernbrennstoff oder radioaktive Isotope enthält oder eigens dazu bestimmt ist, solche aufzunehmen oder zu verwenden, und welche – durch Explosion oder andere unkontrollierte Kernumwandlung des Kernbrennstoffes ... – Massenzerstörungen, Massenschäden oder Massen*vergiftungen* hervorrufen kann».

Damit ist der «Gift»-Charakter der Atomwaffen klargestellt.[130]

Dagegen wird allerdings eingewandt, Art. 23 Buchst. a HLKO meine nur Waffen, bei denen die Giftwirkung im Vordergrund stehe; die Radioaktivität sei aber eine typische Nebenwirkung[131], wie sie auch bei anderen Waffen auftreten kann. Dabei ist zunächst schon zweifelhaft, ob angesichts der Hiroshima-Erfahrungen von schlichten «Nebenwirkungen» die Rede sein kann. Aber auch wenn man einmal davon ausgeht, daß die Druck- und die Hitzewelle die meisten Opfer fordern, so sind die Strahlenschäden alles andere als ein Nebenprodukt. Im Gegenteil: Eine Waffe kann ihren Giftcharakter nicht dadurch verlieren, daß sie noch andere, möglicherweise weitergehende Zerstörungswirkungen entfaltet. Mit Recht geht daher die weit überwiegende Meinung davon aus, daß das Verbot des Art. 23 Buchst. a HLKO auch Nuklearwaffen erfaßt.[132]

Die zu Art. 23 Buchst. a HLKO getroffenen Feststellungen gelten in gleicher Weise für das Genfer Protokoll von 1925[133]. Vom Wortlaut her bestehen hier noch sehr viel weniger Bedenken, da nicht nur von «giftigen oder gleichartigen Gasen», sondern von «allen *ähnlichen* Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten» die Rede ist.[134] Die Erstreckung auf neuartige Waffen mit gleicher oder weitergehender Wirkung ist hier bereits im Text selbst vorgesehen. Eine zusätzliche Abstützung ergibt sich aus der Einbeziehung bakteriologischer Waffen; für den einzelnen macht es ersichtlich wenig Unterschied aus, ob er an Cholera oder ob er an Krebs stirbt, der von radioaktiver Strahlung ausgelöst wurde. Das Genfer Protokoll betrifft deshalb auch den Einsatz von Nuklearwaffen[135], was um so wichtiger ist, als es inzwischen gewohnheitsrechtliche Geltung erlangt hat.[136]

Das Giftverbot des Art. 23 Buchst. a HLKO und des Genfer Protokolls kennt keine Ausnahmen; auch kleine Mengen an Gift sind untersagt. Das bedeutet, daß der Einsatz von Nuklearwaffen auch dann ausscheidet, wenn damit beispielsweise die Absicht verbunden ist, den Gegner «zu warnen», und deshalb die Überzeugung besteht, es werde nicht zu weiteren atomaren Einsätzen kommen. Erst recht gilt dies für sog. taktische Atomwaffen, deren Einsatz genausowenig legal ist wie das Führen eines «kleinen» Gaskrieges.[136a] Daß die Annahme, es könne in Auseinandersetzungen zwischen Atommächten beim Einsatz einer einzigen Atomwaffe bleiben, in höchstem Maße fragwürdig ist[137], ist daher an dieser Stelle ohne Bedeutung.[138]

2.3.3. Nuklearwaffen und der Schutz der Zivilbevölkerung

Bewaffnete Angriffe dürfen sich nur gegen militärische Objekte, nicht gegen die Zivilbevölkerung richten. Als solcher ist dieser Grundsatz allgemein anerkannt[139], obwohl auf der Hand liegt, daß die Grenzziehung einige Schwierigkeiten bereitet. Die Herausnahme der Zivilbevölkerung aus kriegerischen Auseinandersetzungen ist eine ganz entscheidende Errungenschaft des humanitären Völkerrechts[140], eine Regel, die insbesondere den Völkermord verbietet. Schon die Petersburger Deklaration von 1868 spricht davon, es sei das einzige legitime Kriegsziel der Staaten, die militärischen Kräfte des Feindes zu schwächen.[141] Die der Haager Landkriegsordnung vorangestellte Martens'sche Klausel weist in dieselbe Richtung[142], das IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten[143] hat eine weitere Konkretisierung gebracht. Das I. Zusatzprotokoll von 1977[144] hat den Grundsatz erneut bestätigt[145] und in einer Reihe von Punkten weiterentwickelt, doch ist zweifelhaft, inwieweit es auf den Nuklearkrieg Anwendung findet.[146]

Was ergibt sich daraus nun konkret? Im Laufe der letzten Jahrzehnte wurde eine beträchtliche Ausweitung des Begriffs «militärisches Objekt» vorgenommen. Dazu zählen nicht nur Panzer, Flugzeuge, Kasernen und ähnliches, sondern auch Rüstungsbetriebe, Verkehrsanlagen und Häfen.[147] Das I. Genfer Zusatzprotokoll unternimmt eine Umschreibung derart, daß «militärisch» alle jene Ziele sind, die auf Grund ihrer Natur, ihrer örtlichen Lage, des mit ihnen verfolgten Zweckes oder des von ihnen gemachten Gebrauchs einen «effektiven Beitrag» zu militärischen Aktionen leisten.[148] Wie weit man auch den

Kreis der militärischen Objekte ziehen mag – verboten sind sog. blinde Waffen, die sich ihrer Natur nach nicht auf militärische Ziele richten lassen.

Beispiel: Die im Zweiten Weltkrieg von Deutschland gegen England eingesetzte V 2 war so wenig zielgenau, daß sie unschwer auch 10 km vom beabsichtigten Ziel entfernt niedergehen konnte.

Dasselbe gilt für einen «unterschiedslosen» Angriff wie z. B. beim Flächenbombardement.[149]

Was geschieht, wenn bei Angriffen auf ein militärisches Ziel Zivilpersonen zu Schaden kommen? Nach traditioneller Auffassung handelt es sich dabei um einen sog. Begleit- oder Kollateralschaden, der als «unvermeidbare Nebenfolge» in Kauf zu nehmen ist.[150] In neuerer Zeit wird der Standpunkt vertreten, die «Nebenschäden» dürften nicht «unverhältnismäßig» sein[151] – eine Vorstellung, die auch in das I. Zusatzprotokoll von 1977 Eingang gefunden hat.[152] In einer amerikanischen Heeresdienstvorschrift heißt es dazu:

«Obwohl es das allgemeine Ziel ist, Nebenschäden zu begrenzen, müssen die Begrenzung von Nebenschäden und die militärische Effektivität der Operationen gegeneinander abgewogen werden, wenn die Operationen erfolgreich sein sollen. Daher sollten gewisse Schäden in besiedelten Gebieten erwartet werden ... Wenn nicht vom Korpskommandeur oder höheren Stäben anders angewiesen, ist Grundlage für die Vermeidung von Nebenschäden, mehr als fünf Prozent Todesfälle (unter den Zivilisten) am Rande des besiegten Gebietes zu vermeiden.»[153]

Dies bedeutet, daß 5 % Ziviltote von vornherein einkalkuliert sind – soweit nicht eine höhere Instanz aus militärischen Notwendigkeiten heraus weitergehende Maßnahmen anordnet.

Während des Zweiten Weltkriegs ist gegen den Schutz der Zivilbevölkerung von beiden Seiten häufig verstoßen worden. Terrorangriffe auf deutsche und englische Städte stellen die wichtigsten Beispiele dar. Es gab deshalb Versuche, das überkommene Kriegsrecht für «überholt» zu erklären, da es im totalen Krieg keinen Unterschied mehr zwischen Militär- und Zivilpersonen gäbe. Das Internationale Militärtribunal von Nürnberg hat diese Auffassung ausdrücklich zurückgewiesen[154], auch in der völkerrechtlichen Literatur hat diese These Ablehnung erfahren.[155] Sich anders zu entscheiden würde bedeuten, einen Rückfall in bedingungslose Barbarei zuzulassen.

Wie ist der Einsatz von Nuklearwaffen hier einzuordnen? Ihrer Wirkung nach treffen sie auch dann, wenn sie auf militärische Ziele gerichtet sind, gleichermaßen die Zivilbevölkerung. Dies ist für strategische Atomwaffen im Megatonnenbereich evident, tötet doch die radioaktive Strahlung über Hunderte von Kilometern hinweg jedes menschliche Leben.[156] Aber auch sog. taktische Atomwaffen

schädigen die Zivilbevölkerung nicht weniger als militärische Ziele und sind deshalb verbotene «unterschiedslose» Waffen im eben beschriebenen Sinne.[157] Von einzelnen Autoren wurde der Versuch gemacht, dies dadurch zu relativieren, daß man nach guter Juristenmanier Extrembeispiele bildete, bei denen die Zivilbevölkerung offensichtlich nicht gefährdet ist. So wird an die Versenkung eines Kriegsschiffes auf hoher See[158], aber auch an das isoliert gelegene Ziel in der Wüste oder in der Arktis gedacht, das mit kleinkalibriger Atommunition bekämpft wird.[159] Die Folgen liegen auf der Hand: Bei einer solchen Herangehensweise gibt es kein generelles Einsatzverbot mehr, alles kommt auf die jeweilige Situation an. Der Fehler liegt offensichtlich im Ausgangspunkt: Will das Kriegsrecht nicht an der Realität vorbeigehen und damit seinen humanitären Anspruch aufgeben, so muß es für die Fortentwicklung und Anwendung seiner Normen von typischen (und nicht von ausgefallenen, denkbar unwahrscheinlichen) Konstellationen ausgehen.

Genauso verfährt man in völlig unangefochtener Weise im innerstaatlichen Recht; so schützt etwa das Arbeitsrecht den Arbeitnehmer, weil es im Normalfall ein «Machtgefälle» im Arbeitsverhältnis gibt. Dabei wird in Kauf genommen, daß in seltenen Ausnahmefällen die Karten anders verteilt sein mögen und der unentbehrliche Arbeitnehmer seine Interessen an sich schon auf Grund seiner starken Stellung durchsetzen könnte.

Typisch für den potentiellen Einsatz von taktischen Atomwaffen sind weder Arktis noch Wüste, sondern bewohnte Gebiete. Diese mögen dichter oder weniger dicht besiedelt sein – der radioaktive Niederschlag erreicht auf alle Fälle auch die Zivilbevölkerung.[160] Dazu kommt ein Weiteres: Wenn die atomare Schwelle einmal überschritten ist, so ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, daß dann nicht nur eine oder zwei kleinere Explosionen stattfinden, sondern eine größere Zahl von Atomgranaten abgefeuert werden. Dann aber bleiben auch vom Umfang der Schäden her keine Unterschiede mehr zur strategischen Nuklearwaffe.[161]

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß der Einsatz von Nuklearwaffen gleich welcher Größe dem allgemein anerkannten Grundsatz vom Schutz der Zivilbevölkerung in militärischen Auseinandersetzungen widerspricht.

2.3.4. Verstoß gegen sonstige völkerrechtliche Verbote?

2.3.4.1. Das Verbot der Zufügung unnötiger Leiden

Das traditionelle Kriegsrecht kennt den Satz, daß militärische Notwendigkeiten die «Obergrenze» für Schädigungen des Gegners darstellen.

Wer die Wahl hat, den Feind sofort oder erst nach langen Qualen sterben zu lassen, muß sich für die erste Alternative entscheiden.

Dieses kriegsrechtliche «Übermaßverbot» ist erstmals in der Petersburger Deklaration zum Ausdruck gekommen, wo von der Überzeugung der Vertragsparteien die Rede ist, «daß der Gebrauch von Mitteln, welche unnötigerweise die Wunden der außer Gefecht gesetzten Leute vergrößern oder ihnen unvermeidlich den Tod bringen, diesem Zweck nicht entspricht»[162]. Art. 23 Buchst. e HLKO verbietet den Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, «die geeignet sind, unnötig Leiden zu verursachen». In ähnlicher Weise verbietet Art. 35 Abs. 2 des I. Genfer Zusatzprotokolls von 1977 die Anwendung solcher Methoden, die «überflüssige Verletzungen oder unnötiges Leiden» verursachen.[163] Gemeint sind damit allerdings nur Attacken gegen militärische Ziele, da Angriffe auf die Zivilbevölkerung schon durch andere Normen erfaßt sind.[164] Angesichts des Geschehens von Hiroshima und Nagasaki ist es schwer vorstellbar, die Atombombe nicht in die Kategorie jener Waffen einzuordnen, die überflüssige Leiden verursachen. Die Völkerrechtswissenschaft kommt daher fast einhellig zu diesem Ergebnis.[165] Die entscheidende Begründung hat Menzel geliefert: Im Gegensatz zur Wirkung anderer Waffen führt die freigesetzte Radioaktivität dazu, daß die Verletzungsfolgen perpetuiert werden, daß noch nach Jahrzehnten neue Schäden auftreten können und möglicherweise auch die kommenden Generationen betroffen sind.[166] Diese Spätfolgen liegen außerhalb des militärischen Zieles, den Gegner zu töten oder kampfunfähig zu machen. Zwar können auch andere Kriegsverletzungen «Langzeitschäden» mit sich bringen, doch ist dies nicht die typische Folge des Einsatzes bestimmter Waffen.

2.3.4.2. Verstoß gegen den Schutz neutraler Staaten?

Radioaktive Wolken machen an Grenzen nicht halt. Kommt es in neutralen Staaten zu radioaktiven Niederschlägen, so stellt dies einen völkerrechtswidrigen Eingriff in die territoriale Souveränität dar.[167]

Auch der Kriegszustand kann dies nicht rechtfertigen; Art. 1 des Haager Abkommens «betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs»[168], der auch gewohnheitsrechtlich gilt[169], ordnet ausdrücklich an:

«Das Gebiet der neutralen Mächte ist unverletzlich.»

Diese müssen zwar unter Umständen andere Rückwirkungen des Krieges wie etwa die Zerstörung von Unterseekabeln dulden,[170] zur Hinnahme radioaktiver Verseuchung sind sie nicht verpflichtet.[171] Auch hier hat das Argument kein Gewicht, in einer Auseinandersetzung würden möglicherweise nur sehr wenige Atomwaffen mit geringer Sprengkraft eingesetzt, so daß nennenswerte radioaktive Niederschläge nicht zu erwarten seien. Die Eskalationsgefahr ist so groß, daß schon der erste Schritt als illegal angesehen werden muß.

Nur wenig erörtert ist bisher die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Neutralität anderer Staaten dadurch verletzt wird, daß Raketen in sehr großer Höhe ihr Territorium überqueren.[172] Soweit sich der Flugkörper noch im Luftraum bewegt, spricht alles für die Annahme einer Souveränitätsverletzung. Soweit er sich bereits im Weltraum befindet, ist dies nicht der Fall, doch liegt möglicherweise ein Verstoß gegen den Weltraumvertrag[173] vor.

Dieser verbietet zwar nur, Gegenstände, die Kernwaffen tragen, «in eine Erdumlaufbahn zu bringen» (Art. IV Abs. 1), doch bestimmt Art. I, die Nutzung des Weltraums erfolge «zum Vorteil und im Interesse aller Länder», was schwerlich mit der Benutzung als Flugraum für Atomraketen vereinbar ist.

Angesichts der geographischen Lage der heute vorhandenen Atommächte kommt der Frage jedoch keine große praktische Bedeutung zu.

2.3.4.3. Umweltschutz

Daß Nuklearwaffen schwerste Umweltschäden hervorrufen ist so evident, daß es keiner weiteren Ausführungen bedarf.[174] Juristisch ist dies von relativ geringer Bedeutung, da es insoweit keine gesicherten kriegsrechtlichen Vorschriften gibt. Hinzuweisen ist jedoch auf zwei neuere Rechtsgrundlagen:

– Das Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken vom 18. 5. 1977[175] bezeichnet als verbotene umweltverändernde Techniken

«jede Technik zur Änderung der Dynamik, der Zusammensetzung oder der Struktur der Erde – einschließlich der Flora und Fauna, der Lithosphäre, der Hydrosphäre und der Atmosphäre – sowie des Weltraums durch bewußte Manipulation natürlicher Abläufe». (Art. II)

Die dazugehörige «Absprache» nennt als Beispiele die Verursachung von Erdbeben, Flutwellen, die Änderung von Meeresströmen, die Störung des ökologischen Gleichgewichts einer Region sowie Änderungen des Zustands der Ionosphäre. Dabei wird klargestellt, daß diese Aufzählung keine abschließende ist, so daß umweltverändernde «Nebenfolgen», wie sie beim Einsatz von Nuklearwaffen auftreten, wohl miterfaßt sind. Das Abkommen ist am 5. 10. 1978 in Kraft getreten, doch haben es die USA im Gegensatz zu Großbritannien, Dänemark, der Sowjetunion und nunmehr auch der Bundesrepublik[175a] bisher nicht ratifiziert.[176]

– Art. 35 Abs. 3 des I. Genfer Zusatzprotokolls[177] verbietet «Methoden oder Mittel der Kriegführung, die dazu bestimmt oder geeignet sind, weiträumige, langandauernde und schwerwiegende Schäden der natürlichen Umwelt zu verursachen». «Weiträumig» meint dabei ein Gebiet von mehreren hundert Quadratkilometern, «lange andauernd» meint Monate oder etwa eine Jahreszeit, «schwerwiegend» bedeutet eine ernste Störung oder Schädigung des menschlichen Lebens, der natürlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen oder sonstiger Güter[178]. Auch für Art. 35 Abs. 3 taucht allerdings das Problem der Verbindlichkeit auf.[179]

Wäre es möglich, ein gewohnheitsrechtliches Verbot der Umweltzerstörung durch Nuklearwaffen anzunehmen?[180] Dafür spricht, daß umweltverändernde Techniken bisher grundsätzlich nicht als Kampfmittel eingesetzt wurden; geschah dies ausnahmsweise doch wie durch die USA im Vietnam-Krieg, so war ein weltweiter Protest die Folge. Praxis und Rechtsüberzeugung gehen daher in die gleiche Richtung.

2.3.4.4. Verstoß gegen die Genozid-Konvention

Die «Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords» vom 9. 12. 1948[181] (Genozid-Konvention) verbietet unter anderem die Tötung oder die schwere körperliche oder psychische Beeinträchtigung rassischer, nationaler, religiöser oder ethnischer Gruppen. Voraussetzung ist, daß eine darauf gerichtete Absicht vorliegt; sie kann, muß aber nicht bei jeder atomaren Auseinandersetzung gegeben sein.[182] Auch lassen sich subjektive Tatsachen nur ausnahmsweise belegen, so daß es sinnvoller ist, die Beurteilung des Nuklear-einsatzes auf der Grundlage der anderen, hier genannten Grundsätze und Rechtsnormen vorzunehmen.[183]

2.3.5. Nuklearwaffen und Grundlagen des Kriegsrechts

Die bisher festgestellten Verstöße gegen völkerrechtliche Grundsätze – Giftverbot, Schutz der Zivilbevölkerung sowie Vermeidung unnötiger Leiden, Souveränität neutraler Staaten und (möglicherweise) Umweltschutz – knüpfen gewissermaßen nur an Begleiterscheinungen, an einzelnen Aspekten des Nuklearkrieges an. Seine eigentliche Wirkung – die Verwüstung ganzer Länder und Regionen und die Ausrottung der dort lebenden Bevölkerung – wird damit nur unvollständig erfaßt. Dies ist leicht erklärbar: Ein Krieg mit derartigen Folgen sprengt den Rahmen dessen, was bisher unter «Krieg» verstanden wurde und was die Grundlage des humanitären Völkerrechts darstellte. Der Amerikaner John Fried hat dies an einer Reihe von Beispielen überzeugend deutlich gemacht[184]:

– Art. 23 Buchst. g HLKO verbietet die «wahllose Zerstörung oder Wegnahme feindlichen Eigentums». Niemand darf daher ohne militärische Notwendigkeit beispielsweise ein einzelnes Wohnhaus in die Luft sprengen. Was bleibt von diesem Verbot übrig, wenn es zu einem atomaren Schlagabtausch kommt?

– Art. 25 HLKO verbietet es, unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude militärisch anzugreifen. Nach Art. 26 ist bei *verteidigten* Orten vor Beginn einer Beschießung der Gegner zu benachrichtigen – Vorschriften rührender Hilflosigkeit, wenn man an die Konsequenzen einer 8-Mt-Bombe denkt, die innerhalb von 24 Stunden auf einem Korridor von 60 km Breite und ca. 300 km Länge alles Leben vernichtet.

– Art. 18 des IV. Genfer Abkommens von 1949 bestimmt:

«Zivilkrankenhäuser, die zur Pflege von Verwundeten, Kranken, Gebrechlichen und Wöchnerinnen eingerichtet sind, dürfen unter keinen Umständen das Ziel von Angriffen sein; sie werden von den am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit geschont und geschützt.»

Was kann diese Vorschrift noch ausrichten, wenn sich das Krankenhaus zufällig in der «Todeszone» befindet oder wenn es sonst von radioaktiven Niederschlägen betroffen wird?[184a]

– Art. 56 des genannten Genfer Abkommens verpflichtet die jeweilige Besatzungsmacht, «die Einrichtungen und Dienste der Krankenhauspflege und ärztlichen Behandlung sowie das öffentliche Gesundheitswesen im besetzten Gebiet sicherzustellen und weiterzuführen». Wie soll dieser Pflicht genügt werden, wenn ganze Regionen strahlenverseucht sind?[185] Auch andere Pflichten des Siegers gegenüber der Bevölkerung des Besiegten stünden schlicht auf dem Papier.

Das Ergebnis ist eindeutig: Will das Kriegsrecht sich nicht selbst aufgeben, so muß es auch alle jene Handlungen für illegal erklären, die ihm die Grundlage entziehen, die alles an Unmenschlichkeit übertreffen, was bisher geschah.[186] Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat dies in ihrer Resolution Nr. 1653 (XVI) vom 24. November 1961 in die Worte gekleidet:

«Die Generalversammlung erklärt, daß ... die Anwendung von nuklearen und thermonuklearen Waffen sogar den Rahmen eines Krieges sprengen und der Menschheit sowie der Zivilisation massenhaft Leiden und Zerstörungen zufügen würde und aus diesem Grund den Normen des Völkerrechts und den Gesetzen der Menschlichkeit widerspricht.»[187]

Zwar kommt Resolutionen dieser Art keine rechtliche Verbindlichkeit zu, doch sind sie bei der Feststellung und Weiterentwicklung von Gewohnheitsrecht von großer Bedeutung.[188]

2.3.6. Rechtfertigung in Ausnahmesituationen?

2.3.6.1. Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta

Die Regeln des Kriegsrechts wurden zu einer Zeit entwickelt, als es das universelle Gewaltverbot des Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta noch nicht gab. Juristisch bestand damals kein Unterschied zwischen Angreifer und Verteidiger, war es doch die vom Recht nicht bewertete souveräne Entscheidung des einzelnen Staates, militärische Auseinandersetzungen mit anderen Staaten zu beginnen. Die grundsätzliche Illegalität jedes bewaffneten Angriffs nach heute geltendem Recht und die Legalität der in Art. 51 UN-Charta ausdrücklich anerkannten Selbstverteidigung könnten theoretisch den Schluß nahelegen, nur der Angreifer sei an das Kriegsrecht gebunden; der Angegriffene könne ohne Rücksicht auf entsprechende Bindungen alles zu seiner Verteidigung Erforderliche unternehmen.[189]

Soweit B- und C-Waffen in Frage stehen, ist die Situation klar: Das Genfer Giftgasprotokoll von 1925 spricht ganz allgemein von der Anwendung «im Kriege»; selbst die von einigen Staaten gemachten Vorbehalte besagten nur, daß die vertragliche Bindung dann entfalle, wenn sich der Kriegsgegner seinerseits nicht an den Vertrag halte.[190] Bei B-Waffen wird darüber hinaus der Standpunkt vertreten, daß selbst ihre Anwendung durch den Gegner nicht zu einer «Vergeltung mit Gleichem» berechtige.[191] Insofern ergeben sich keine Zweifel.

Was Nuklearwaffen betrifft, so kann schon deshalb nichts anderes gelten, weil auch sie ihrer vergiftenden Wirkung wegen unter das Genfer Protokoll von 1925 fallen.[192] Doch davon ganz abgesehen: Es ist nicht Sinn des Art. 51 UN-Charta, den Verteidiger von den Bindungen des Kriegsrechts freizustellen. Würde man dies annehmen, so würde man einen Rückfall in die Zeit vor der Haager Landkriegsordnung in Kauf nehmen: Es gäbe genügend Mittel, um eine Aggression als Verteidigung zu tarnen und sich so den Normen des Kriegsrechts zu entziehen.[193] An die Stelle einer kontinuierlichen Zurückdrängung bewaffneter Auseinandersetzungen, an die Stelle des Fortschritts vom humanitären zum modernen Völkerrecht träte der Rückfall in die Barbarei. Mit Recht hat deshalb auch ein US-Militärtribunal die Anwendung des Kriegsrechts auf den Angegriffenen bejaht.[194] Absatz 5 der Präambel zum I. Genfer Zusatzprotokoll von 1977 will gleichfalls alle Beteiligten erfassen, ohne daß es darauf ankäme, wer den ersten Schuß getan hat. Die praktisch einhellige Meinung der Völkerrechtswissenschaft geht in dieselbe Richtung.[195]

Legt man dies zugrunde, so darf es auch keine Rolle spielen, daß durch den Einsatz verbotener Kampfmittel der Krieg möglicherweise verkürzt werden könnte – das Kriegsrecht kennt einen Vorbehalt «militärischer Notwendigkeiten» nur dort, wo es (wie z. B. bei der Zerstörung von Sachwerten nach Art. 23 Buchst. g HLKO) ausdrücklich vorgesehen ist.[196] Auch daß ggf. eine Niederlage droht, ist kein Grund, bestehende Verbote zu übertreten.[197] Das Nürnberger Militärtribunal hat dies im Fall Milch ausdrücklich betont[198] – wäre es anders, so würde man damit jeder Seite praktisch einen Freibrief ausstellen, könnte man doch im nachhinein schwer beweisen, daß es nicht um die Abwendung einer Niederlage ging. Hätte Deutschland etwa gegen Ende des Zweiten Weltkriegs Giftgas eingesetzt, so wäre dies trotz des absehbaren Kriegsendes ein schwerer Völkerrechtsverstoß gewesen. Droht allerdings nicht nur eine militärische Niederlage, sondern die Vernichtung der biologischen Existenz des eigenen Volkes, so gelten andere Grundsätze.

2.3.6.2. Rechtfertigung als Repressalie?

Eine Durchbrechung kriegsrechtlicher Regeln ist ausnahmsweise dann erlaubt, wenn sich der Gegner vergleichbare Rechtsverletzungen zuschulden kommen läßt. Ziel der Repressalie muß es sein, ihn zur Aufgabe seines rechtswidrigen Verhaltens zu zwingen; sie darf deshalb nur als letztes Mittel eingesetzt werden und darf keinen Schaden verursachen, der außer Verhältnis zu den vom Gegner begangenen Verstößen steht.[199] Aus diesem Grunde sind keine Maßnahmen erlaubt, die gegen die Gesetze der Menschlichkeit und die Forderungen des öffentlichen Gewissens verstoßen – die Martens'sche Klausel gilt auch hier. Dies ergibt sich unter anderem aus einer Bundeswehr-Merkschrift über Völkerrecht[200], aus der Stellungnahme des «Institut de Droit International»[201] sowie aus zahlreichen Stimmen in der juristischen Literatur[202].

Die Repressalie ist auf der einen Seite das wohl wichtigste Mittel, um die Einhaltung der Regeln des Kriegsrechts zu garantieren: Wer weiß, daß auch der Gegner Giftgas einsetzen wird, dürfte eher geneigt sein, sich seinerseits völkerrechtskonform zu verhalten.[203] Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß es zu einer Eskalation kommt: Sieht etwa die von einer Repressalie betroffene Seite ihr vorangegangenes Tun als rechtmäßig an, wird sie ihrerseits zu Repressalien greifen, was dann wieder entsprechende Reaktionen der anderen Seite zur Folge hat. Um Mißbräuche dieser Art zu verhindern, wird einmal der Vorschlag gemacht, Repressalien nur bei «offenkundiger» Verletzung des Kriegsrechts zuzulassen.[204] Zum andern gibt es in einzelnen völkerrechtlichen Vereinbarungen ausdrückliche Repressalienverbote – eine Einschränkung, die auch die Billigung des Internationalen Gerichtshofs gefunden hat.[205] So verbietet etwa Art. 13 Abs. 3 des III. Genfer Abkommens von 1949 «Vergeltungsmaßnahmen gegen Kriegsgefangene», und Art. 33 Abs. 3 des IV. Genfer Abkommens ordnet dasselbe für die Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten an[206] – Art. 51 Abs. 6 des I. Genfer Zusatzprotokolls von 1977 nimmt die gesamte Zivilbevölkerung von Repressalien aus. Dasselbe bestimmt Art. 53 für historische Denkmäler, Kunstwerke und Gotteshäuser, die zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören.[207]

Was ergibt sich aus diesen Grundsätzen für die Anwendung von B-, C- und Nuklearwaffen? Zwei Fragen sind zu unterscheiden, über die im Ergebnis jedoch weitgehend Einigkeit in der Völkerrechtswissenschaft besteht.

Zum einen: Wer mit Massenvernichtungswaffen angegriffen wird, kann mit dem gleichen Mittel zurückschlagen. Der nukleare Zweitschlag ist daher erlaubt[208], wer mit chemischen Waffen angegriffen wird, kann sie von diesem Augenblick an auch selbst einsetzen.[209] Die gleichartige «Repressalie» (englisch: «reprisal in kind») ist zulässig. Eine Ausnahme wird nur für B-Waffen gemacht[210], was angesichts ihrer völlig unkontrollierbaren Wirkungen, die auch die eigene Zivilbevölkerung betreffen können, durchaus konsequent erscheint.

Die juristische Begründung macht einige Schwierigkeiten. Akzep-

tiert man die oben gegebene Begründung, daß der Nukleareinsatz gegen die Grundlagen des Kriegsrechts insgesamt und gegen das Prinzip der Menschlichkeit verstößt – und die meisten Autoren tun dies –, so gibt es im Grunde keine Rechtfertigung dafür, für den Fall des Atomangriffs eine Ausnahme zu machen. Auch die ausdrücklichen, vertraglich festgeschriebenen Repressalienverbote wären bei einem atomaren Gegenschlag schwerlich zu respektieren. Soll es wirklich rechtmäßig sein, als Antwort auf die Tötung von 200 Mio. Menschen dieselbe Anzahl im Gegenzug umzubringen, ja evtl. sogar das Leben auf dem Planeten insgesamt auszulöschen? Die Frage macht deutlich, daß dies eine Situation ist, die rechtlich zu regeln geradezu grotesk erscheint: Es würde keine Instanz mehr geben, die nach Art des Nürnberger Militärtribunals die Kriegsverbrecher zur Rechenschaft ziehen könnte. Wer über den Einsatz von Nuklearwaffen gebietet, ist in einer solchen Situation nicht mehr an Gesetze gebunden.

In den USA wurden deshalb vor kurzem einige bemerkenswerte Betrachtungen angestellt. In einem neueren Buch heißt es: «Das Recht, über Nuklearwaffen zu verfügen, macht den Präsidenten zu einer außerordentlich mächtigen Person, ausgestattet mit soviel Macht, wie es sie nur in sehr viel früheren Zeiten gegeben hat: die Einräumung göttlicher Fähigkeiten an den Herrscher.»[211] Gleichzeitig wurde aber darauf hingewiesen, daß es wohl verhängnisvoll wäre, darauf zu warten, daß die Könige von sich aus auf ihr göttliches Recht verzichten würden.[212]

Der wahre Grund für das «Recht» zum allesvernichtenden Zweitschlag liegt in der Abschreckungstheorie: Die Devise «wer als erster schießt, stirbt als zweiter» würde unglaubwürdig, wollte man den Zweitschlag für völkerrechtswidrig erklären. Die «Prämie» für den Erstschlag würde in dem Maße höher und die atomare Schwelle in dem Maße gesenkt, wie man eine solche Aussage ernst nehmen würde.[213] Die juristische Widerspiegelung der Abschreckungstheorie zu akzeptieren, hat allerdings gravierende Folgen für unser Problem. Da der Einsatz von Nuklearwaffen nicht unter allen denkbaren Umständen ausgeschlossen ist, läßt sich ein allgemeines und umfassendes Verbot der Entwicklung, Herstellung und Stationierung schwerlich begründen. Anders verhält es sich insoweit mit den bakteriologischen Waffen, die – da unter keinen denkbaren Umständen einsetzbar – konsequenterweise einem Herstellungsverbot unterworfen wurden.[214]

Es bleibt die zweite Frage, d. h. das Problem, ob auf sonstige Verstöße gegen geltendes Kriegsrecht mit dem atomaren Gegenschlag geantwortet werden kann. Einzelne Autoren neigen dazu, eine solche «ungleichartige» Repressalie zuzulassen. Bekannt ist die Auffassung

des englischen Völkerrechtlers Lauterpacht, der in seinem 1952 erschienenen Lehrbuch schrieb[215]:

«Der Rückgriff auf Atomwaffen mag gegenüber einem Feind gerechtfertigt sein, der die Regeln des Kriegsrechts in einem so weiten Umfang verletzt, daß er sich selbst aus dem Kreis derer hinausbegibt, die man mit Menschlichkeit und Mitleid betrachten muß.»

Die Aussage war auf Deutschland gemünzt, das während des Zweiten Weltkriegs in schwerster Weise gegen Kriegsrecht verstoßen hatte. Man mag den Autor angesichts des millionenfachen Mordes in Konzentrationslagern verstehen – Zustimmung verdient er gleichwohl nicht. Ob die von ihm genannten Voraussetzungen in einem konkreten Fall wirklich vorliegen oder nicht, kann – je nach Informationsstand und durch politische Sympathien geprägtem Vorverständnis – sehr unterschiedlich beurteilt werden. Tut man aber einmal den Schritt vom «normalen» Kriegsrecht weg zu einer Zweiteilung zwischen solchen, die Menschlichkeit verdienen (und auf die das Repressalienrecht in seiner herkömmlichen Form Anwendung findet), und solchen, die das Recht auf menschliche Behandlung verwirkt haben (mit der Folge des rechtmäßigen Einsatzes von C-Waffen und des rechtmäßigen Ersteinsatzes von Nuklearwaffen), so gibt man den universellen Geltungsanspruch des Kriegsrechts auf. Unter anderer Flagge kehrt man in frühere Jahrhunderte zurück, wo das Völkerrecht nur zwischen «gesitteten» und «zivilisierten» Nationen galt, die übrigen aber (z. B. als «Wilde») mehr oder weniger vogelfrei waren. Ein anderer Einwand ist weniger prinzipieller, als praktisch-humanitärer Art: Der Gegenschlag trifft in aller Regel nicht die für vergangene Taten Verantwortlichen, sondern unterschiedslos die kämpfende Truppe und die Zivilbevölkerung, die meist ihrerseits unter den terroristischen Methoden der Machthaber zu leiden hat.[216] Auch wenn sehr schwere Verletzungen des Kriegsrechts vorausgehen, bleibt es daher bei den allgemeinen Grundsätzen über die Zulässigkeit von Repressalien. Ein Nukleareinsatz ist verboten. Für dieses Ergebnis sprechen noch weitere Gesichtspunkte.

Zum einen ist nicht einzusehen, weshalb eine «ungleichartige» Repressalie im Bereich chemischer Waffen ausgeschlossen sein soll[217], während die weiterreichenden, noch größere Schäden verursachenden Nuklearwaffen eingesetzt werden könnten. Eine solche Annahme wäre auch deshalb äußerst unplausibel, weil das Genfer Protokoll von 1925 gleichermaßen chemische und Nuklearwaffen erfaßt, eine unterschiedliche Behandlung im Bereich des Repressalienrechts daher wenig konsequent wäre.

Zum zweiten geht der Einsatz von Atomwaffen weit über das hin-

aus, was zur Erreichung des eigentlichen Zieles – ein kriegsrechtskonformes Verhalten der Gegenseite zu erzwingen – erforderlich ist. Wegen seiner unkontrollierbaren Massenwirkung ist der Nukleareinsatz eine «überzogene Reaktion» (wenn man diesen Alltagsausdruck hier anwenden will und dabei notwendigerweise verdrängen muß, daß es um Millionen von Menschenleben geht); wegen der durch die Radioaktivität verursachten Schäden ist das Maß des Erforderlichen auch deshalb überschritten, weil die «Sanktion» selbst dann weiterwirkt, wenn der Gegner sein völkerrechtswidriges Verhalten längst eingestellt hat.[218]

Das dritte und letztlich entscheidende Argument geht dahin, daß der Nukleareinsatz die Grundlagen des Kriegsrechts insgesamt, möglicherweise die ganze Zivilisation zerstört.[219] Es wäre daher ein Widerspruch in sich, wollte das Kriegsrecht den Einsatz von Nuklearwaffen – und sei es als Repressalie – zulassen. Im Ergebnis ist dies im übrigen fast einhellige Auffassung der Völkerrechtswissenschaft.[220]

Konkret bedeutet dies: Der Einsatz von Nuklearwaffen kommt nur als Reaktion auf einen Atomschlag in Betracht. Nach geltendem Völkerrecht gibt es ein unzweideutiges Verbot des Ersteinsatzes von Atomwaffen. Dies gilt selbst bei Angriffen mit chemischen und bakteriologischen Waffen, kann es doch auch dann kein Recht geben, einen Automatismus in Gang zu setzen, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem weltweiten Selbstmord führt.

2.3.7. Der Shimoda-Fall

Ein einziges Mal hat bisher ein Gericht darüber entschieden, ob der Einsatz von Atombomben mit dem Völkerrecht vereinbar ist: In einem Urteil vom 7. 12. 1963 erklärte das Distriktgericht von Tokio die Atombombenabwürfe über Hiroshima und Nagasaki für völkerrechtswidrig.[221] Das Verfahren hat seine Geschichte; sie verdient unser Interesse.

Zunächst fällt auf, daß es immerhin 18 Jahre und 4 Monate dauerte, bis überhaupt ein Urteilsspruch zustandekam. Warum dies so war, wurde in einem kürzlich veröffentlichten Beitrag eines japanischen Völkerrechtlers aufgedeckt.[222] Nach dem Abwurf der ersten Atombombe befürchtete die damalige japanische Regierung, die Verbreitung der vollen Wahrheit könne der «Kampfmoral» der Truppen wie der Zivilbevölkerung abträglich sein. Sie befahl daher

den Zeitungen, den Ausdruck «Atombombe» nicht zu benutzen und auch sonst mit Informationen über die Schäden zurückhaltend zu sein.

Die amerikanische Besatzungsmacht setzte diese Verschleierungsstrategie fort. Sie verbot jede öffentliche Kritik an ihrer Politik – ein Prinzip, das so gehandhabt wurde, daß nicht einmal Ärzte über die medizinischen Folgen der Atombombenabwürfe schreiben durften und Romane der Zensur zum Opfer fielen.[224] Im Gegensatz zur Weltöffentlichkeit war das japanische Volk daher nur sehr lückenhaft informiert.

Einige Zeit nach dem Friedensvertrag mit den USA vom September 1951 formierte sich eine japanische Juristen-Initiative mit dem Ziel, den überlebenden Opfern eine Entschädigung zu verschaffen: Der japanische Gesetzgeber war in dieser Hinsicht völlig untätig geblieben. Ein im Januar 1954 unternommener Versuch, Gerichte in den USA anzurufen, blieb erfolglos, weil selbst der Präsident der Internationalen Liga für Menschenrechte in New York den Standpunkt vertrat, der Prozeß sei aussichtslos und belaste die japanisch-amerikanischen Beziehungen(!).[225]

Im April 1955 wurde im Namen von fünf Überlebenden Klage vor dem Distriktgericht in Tokio erhoben; einer der Kläger hieß Shimoda und gab dem Fall so den Namen. Das Gericht führte 27 Verhandlungen durch und hörte drei völkerrechtliche Gutachter. Die japanische Regierung plädierte als Beklagte auf Klagabweisung: Die Atombombenabwürfe seien nicht rechtswidrig gewesen. Als neue Waffe falle die Atombombe nicht unter die Normen des bisherigen Kriegsvölkerrechts. Ihr Einsatz habe überdies den Krieg abgekürzt und so auch japanische Leben gerettet – ein Argument, das US-Präsident Truman ebenfalls verwendet hatte.

Es mag spektakulärere Formen nationaler Selbstentäußerung geben. Ein Kritiker, der Japan als Satellitenstaat bezeichnen würde, könnte sicherlich nicht auf Zustimmung hoffen. Das Opfer rühmt den Henker.

Das Gericht brauchte rund 8½ Jahre, um sein Urteil zu fällen. Seine Aussagen waren gleichwohl eindeutig: Auch die Atomwaffe muß sich am Maßstab des bestehenden Kriegsrechts messen lassen, dessen Vorschriften ggf. entsprechend anzuwenden sind. Die Atomwaffe ist eine «blinde» Waffe, die gleichermaßen militärische Ziele wie die Zivilbevölkerung trifft. Schon deshalb ist sie völkerrechtswidrig. Zum zweiten sind ihre Wirkungen schlimmer als die des Giftgases; sie verursacht daher unnötige Leiden im Sinne des Art. 23 Buchst. e HLKO.[226] Eine Entschädigung konnte das Gericht den Klägern gleichwohl nicht zusprechen, da dies Sache des Gesetzgebers sei. Es fügte jedoch hinzu: «Unter dem Gesichtspunkt der Staatsfinanzen kann das (d. h. die Entschädi-

gung – W. D.) in unserem Land 1½ Jahrzehnte nach Kriegsende und nach einer hohen wirtschaftlichen Entwicklung keinesfalls mehr als nicht möglich angesehen werden. In Anbetracht des vorliegenden Verfahrens können wir nicht umhin, die Armseligkeit der Politik zu beklagen.»[227]

Die für japanische Verhältnisse wohl besonders ungewöhnliche Rüge hatte Folgen: Über 20 Jahre nach dem Atombombenabwurf wurde die medizinische Versorgung der Opfer durch Gesetz verbessert; 1968 wurden weitere – wenn auch nicht als ausreichend betrachtete – Ausgleichsmaßnahmen getroffen.[228] Für unsere Diskussion liegt der Wert der Gerichtsentscheidung in der unzweideutigen Verurteilung des Atombombeneinsatzes; im Ergebnis findet so die oben vorgenommene Analyse eine Bestätigung.[228a]

2.3.8. Die Haltung der Völkerrechtswissenschaft

Bereits bei der Behandlung der Einzelargumente, die gegen den Ersteinsatz von Nuklearwaffen sprechen, wurde deutlich, daß die überwältigende Mehrheit der Völkerrechtsautoren für Unzulässigkeit plädiert. Eberhard Menzel hat die einschlägigen Publikationen bis Mitte der 60er Jahre umfassend dokumentiert[229]; auf ihn kann insoweit verwiesen werden. Aus neuerer Zeit ist auf die Untersuchungen der Amerikaner Falk/E. Meyrowitz/Sanderson[230] und Fried[231] sowie auf die Stellungnahme von Paust zur Neutronenwaffe hinzuweisen.[232] In besonders gründlichen und umfangreichen Untersuchungen kamen der Japaner Fujita[233] sowie der Inder Menon[234] zum gleichen Ergebnis. Dasselbe gilt für die Schweizer Sandoz[235] und von Arx[236] sowie für den Finnen Rosas[237], den Schweden Rosenblad[238], den Niederländer Röling[239] und den Deutschen Berber.[239a] Auch Völkerrechtler aus sozialistischen Ländern halten an dem schon in der Vergangenheit vertretenen Prinzip der Illegalität des Ersteinsatzes fest.[240] Von einer amerikanischen Initiative abgesehen[241] hat die Friedensbewegung der letzten Jahre das völkerrechtliche Schrifttum allerdings noch nicht erreicht; die meisten Stellungnahmen stammen noch immer aus den späten 50er und den frühen 60er Jahren.[242] Eindeutige Gegenstimmen, die sich für eine grundsätzliche Legalität des Atombombeneinsatzes aussprachen, gab es vorwiegend in den Jahren nach 1945 in den USA. Bekannt ist die Auffassung von Stowell, der zum Atombombenabwurf auf Hiroshima und Nagasaki meinte[243]:

Man kann sehr wohl den Standpunkt vertreten, daß die Bombe im Ergebnis mehr japanische Zivilisten gerettet als getötet hat und daß sie auch zahlreichen japanischen Soldaten das Leben gerettet hat. Weiter läßt sich sagen, daß sie die nationale Existenz Japans selbst gerettet hat. In ihr mag ein versteckter Segen für die japanische Nation gelegen haben: der göttliche Wind, der Japan vor nationalem Harakiri bewahrte.»[244]

Mit dieser Begründung könnte offensichtlich jede verbotene Waffe eingesetzt werden, sofern sie nur den Krieg abkürzt. Gegen Ende der 50er Jahre erfolgte jedoch auch in den USA eine Tendenzwende, die dahin führte, daß die Mehrheit der Wissenschaftler den Einsatz von Nuklearwaffen für völkerrechtswidrig erklärte.[245] Wenig aktuelles Gewicht haben auch jene Stimmen in der deutschsprachigen Literatur, die den Einsatz zwar im Grundsatz bejahten, jedoch zugleich an irreale Bedingungen wie den völligen Schutz der Zivilbevölkerung oder die Konstruktion einer «sauberen, von Radioaktivität freien Bombe knüpften.[246] Die amerikanischen Militärvorschriften, die noch immer von der grundsätzlichen Legalität des Nukleareinsatzes ausgehen, bedürfen daher der Revision.[247] Dies ist um so dringender geboten, als die USA 1975 das Genfer Giftgasprotokoll von 1925 ratifizierten, das auch den Einsatz von Atom- und Wasserstoffbomben erfaßt.[248] Entgegen einer bisweilen aufgestellten Behauptung sind die Ansichten der Völkerrechtswissenschaft daher nicht «geteilt»[249]; das Verbot des Ersteinsatzes von Nuklearwaffen wird vielmehr kaum noch in Zweifel gezogen.[250]

2.3.9. Ergebnis und NATO-Strategie der «flexible response»

Das Verbot des nuklearen Ersteinsatzes steht in offenkundigem Widerspruch zu einem zentralen Element der NATO-Strategie der «flexible response»: Danach müssen die NATO-Länder bereit sein, als Reaktion auf einen konventionellen Angriff notfalls auch taktische Atomwaffen einzusetzen. Auf diese Weise soll die (unterstellte) militärische Überlegenheit des Warschauer Pakts auf dem Gebiet der konventionellen Waffen ausgeglichen werden.[251] Bemerkenswert ist, daß dabei nicht einmal an eine Situation gedacht ist, die zur Verhängung von Repressalien berechtigt; vielmehr soll allein der Angriff als solcher und das dadurch ausgelöste Selbstverteidigungsrecht den Einsatz der Nuklearwaffen rechtfertigen. Daß dies eine Position ist, die sich in keiner Weise mit allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts vereinbaren läßt, liegt auf der Hand[252] und wird mittlerweile auch von amerikanischen Politikern anerkannt.[252a] Für eine be-

stimmte Konstellation wird daher – scharf formuliert – bewußt das in Kauf genommen, was man seit dem Nürnberger Militärtribunal als Kriegsverbrechen bezeichnet.[252b] Welche Folgen sich daraus für die Durchführung entsprechender «Vorbereitungshandlungen», insbesondere für die Bewaffnung der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte, ergeben, wird uns nunmehr beschäftigen.

2.4. Verbot von Vorbereitungshandlungen, insbesondere das Stationierungsverbot?

Aus dem Strafrecht kennt man den Grundsatz, daß böse Absicht allein nicht schadet. Auch wenn diese zu bestimmten «Vorbereitungshandlungen» geführt hat, liegt nur ausnahmsweise, d. h. bei besonders schweren Delikten ein strafbares Tun vor. So wird etwa nach § 129a Abs. 1 unseres StGB bestraft, wer eine Vereinigung unterstützt, deren Zweck oder deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, Mord, Totschlag oder Völkermord zu begehen. Strafbar ist weiter die Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens (§ 83 StGB), die Vorbereitung der Falschgeldherstellung (§ 149 Abs. 1 StGB) und nicht zuletzt auch das «Aufstacheln» zum Angriffskrieg in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 80a StGB). In anderen Fällen beginnt die Strafbarkeit erst mit dem «Versuch»; nach der in § 22 StGB gegebenen Definition muß der Täter zur Verwirklichung des Straftatbestands «unmittelbar angesetzt» haben. Bei Verbrechen ist der Versuch immer strafbar, bei Vergehen nur dann, wenn dies ausdrücklich angeordnet ist.

Besteht nun im Völkerrecht ein vergleichbarer «Vorfeldschutz»?[253] Ist nur der Ersteinsatz verboten und alles übrige der souveränen Entscheidungsgewalt der einzelnen Staaten überlassen, oder unterliegt die «Aufrüstungsfreiheit» gewissen völkerrechtlichen Schranken? Zwei Grundsätze könnten hierauf evtl. eine Antwort geben: Das in Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta enthaltene Verbot der «Androhung» und Anwendung von Gewalt (dazu unten 1) und das sogenannte Prinzip der Gleichheit und gleichen Sicherheit, das zahlreichen Rüstungsvereinbarungen zwischen den USA und der Sowjetunion zugrunde liegt und das möglicherweise bestimmte, für eine Seite besonders «vorteilhafte» Maßnahmen verbietet (dazu unten 2).

2.4.1. Die Drohung mit Gewalt im Sinne von Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta

Die Vorschrift des Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta verbietet jede «gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt». Das in dieser Formulierung zum Ausdruck kommende Grundprinzip ist allgemein anerkannt und besitzt deshalb auch gewohnheitsrechtliche Geltung.[254]

Die Frage, was unter «Gewalt» zu verstehen sei, hat die Völkerrechtswissenschaft eingehend beschäftigt.[255] Auch hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig eine Resolution verabschiedet, durch die der Begriff der «Aggression» (und damit zumindest der wichtigste Anwendungsfall von Gewalt) definiert wurde.[256] Danach besteht Übereinstimmung, daß in Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta jedenfalls die direkte und die indirekte militärische Gewalt gemeint ist, während unterschiedliche Ansichten darüber existieren, ob auch der Einsatz wirtschaftlicher oder politischer Machtmittel erfaßt wird.[257] Weithin ungeklärt ist jedoch die Frage, unter welchen Voraussetzungen von einer «Drohung» mit Gewalt die Rede sein kann.[258] Die Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung schweigt zu diesem Problem, die Literatur hat nur einzelne Konkretisierungsversuche unternommen.[259] So sollen etwa intensive Kriegspropaganda[260], aber auch die Aufstellung von Freiwilligenverbänden[261] sowie die Massierung von Truppen an der Grenze in Spannungszeiten[262] gegen das Gewaltverbot verstoßen. Daraus läßt sich zunächst nur der Schluß ziehen, daß jede ausdrücklich als solche bezeichnete oder deutlich erkennbare Vorbereitungshandlung für einen Angriff verboten ist. Würden etwa in einem Land bei der ersten sich bietenden Gelegenheit Massenvernichtungswaffen in der «aus den Umständen rückschließbaren» Absicht stationiert, einen vernichtenden Erstschlag gegen die andere Seite zu führen, so wäre dies unzweifelhaft ein Verstoß gegen Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta.

Wie aber verhält es sich dann, wenn nur für den Fall, daß der andere angreift, der kriegsrechtswidrige Einsatz in Aussicht gestellt wird? Ist es auch eine Androhung von Gewalt, wenn die Gefahr besteht, daß infolge technischen oder menschlichen Versagens eine Waffe irrtümlich zum Einsatz kommt?

2.4.1.1. Die Offenheit des Begriffs «Drohung»

Versucht man zunächst, auf den Sinn des Wortes «Drohung» abzustellen, so läßt sich im Grunde nur für solche Fälle eine Antwort finden, bei denen sowieso niemand Zweifel anmeldet. Daß Art. 2 Ziffer 4 verletzt ist, wenn der Staat A dem Staat B mitteilt, er würde dessen Hauptstadt bombardieren, sofern nicht dieses oder jenes geschehe, liegt auf der Hand. Ebenso klar ist, daß nicht schon allein die Existenz bestimmter Waffen oder die Durchführung von Manövern unter Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta fällt. Will man die große dazwischenliegende «Grauzone» etwas aufhellen[263], so kann dies nur gelingen, wenn man Art. 2 Ziffer 4 im Gesamtkontext der Charta sieht[264], wenn man von den möglichen Auslegungsalternativen diejenigen wählt, die mit der allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts in Einklang stehen,[265] und wenn man schließlich danach fragt, ob eine bestimmte Interpretation das Gewaltverbot voraussichtlich fördern oder ihm Abbruch tun wird.[266]

2.4.1.2. Konkretisierung an Hand anderer Prinzipien der UN-Charta

Das wichtigste Ziel der UN-Charta besteht in der Wahrung des Friedens. Anders als die Friedensforschung versteht die Völkerrechtswissenschaft diesen Begriff «negativ»: Frieden bedeutet nur «Abwesenheit von Krieg»[267]. Dies ist – ohne daß hier eine endgültige Stellungnahme erforderlich wäre – sicherlich insofern einleuchtend, als die Satzung dort, wo sie das Wort «Frieden» gebraucht, in der Tat nur das Fehlen kriegerischer Auseinandersetzungen meint. Der Anspruch der Charta wäre aber völlig verkannt (und ihr Wortlaut ins Gegenteil verkehrt), wollte man den Standpunkt vertreten, Ursachen und Vorstufen von Kriegen seien insgesamt ausgeklammert worden. Schon die Präambel spricht von der festen Entschlossenheit, «künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat». Unter den Zielen der Vereinten Nationen nennt Art. 1 an erster Stelle, «den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um *Bedrohungen des Friedens zu verhüten* und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen». Der vorbeugende Friedensschutz wird weiter in der Vorschrift des

Art. 2 Ziffer 3 deutlich, wo es heißt, daß alle Mitglieder ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so beilegen, daß der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet würden. Schließlich schreibt Art. 4 Abs. 1 der Charta ausdrücklich vor, nur «friedliebende» Staaten könnten Mitglied der Vereinten Nationen werden. Von daher enthält die Charta *als ganze* deutliche Elemente eines positiven Friedensbegriffs.[268] Daraus läßt sich ein Grundsatz der «friedensfreundlichen Auslegung» ableiten: Überall dort, wo es zweifelhaft sein könnte, ob bestimmte Handlungen wegen ihrer «Gefährlichkeit» für den Frieden von den Bestimmungen der Charta erfaßt sind, muß sie eingreifen. Sie ist so zu interpretieren, daß das in ihr niedergelegte Friedensziel in möglichst umfassender Weise erreicht wird.[269] Ohne Frieden besteht keine Garantie für das Lebensrecht des Individuums[270], bleiben Menschenrechte reine Theorie.

Als weiteres Ziel nennt Art. 1 der UN-Charta, «freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln». In einer einstimmig angenommenen Deklaration hat die Generalversammlung diesen Grundsatz konkretisiert[271] und dabei auch einige Aussagen zur Handhabung des Gewaltverbots gemacht. Danach haben etwa die Staaten in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen die Pflicht, Propaganda für Angriffskriege zu unterlassen. Weiter muß jeder Staat die «Aufstellung oder die Förderung der Aufstellung irregulärer Streitkräfte oder bewaffneter Banden, Söldner eingeschlossen, zum Einfall in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates» unterlassen. Schließlich werden Repressalien unter Anwendung von Gewalt ausgeschlossen, sofern kein Fall des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 der UN-Charta vorliegt. Damit sind gewichtige Maßstäbe dafür geschaffen, welches Verhalten vom Verbot des Art. 2 Ziffer 4 erfaßt und welches insoweit unbedenklich ist.[272]

Einen weiteren Anhaltspunkt für die Bestimmung des in Art. 2 Ziffer 4 gewollten «Vorfeldschutzes» bieten die Vorschriften der UN-Charta über die Abrüstung. Nach Art. 11 kann sich die Generalversammlung «mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einschließlich der Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung befassen». Art. 26 enthält einen Auftrag an den Sicherheitsrat, mit Unterstützung des in Art. 47 vorgesehenen Generalstabsausschusses Pläne auszuarbeiten, die den Mitgliedern der Vereinten Nationen zwecks Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen

sind – ein Auftrag, der ausdrücklich mit dem Ziel der Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und mit der Erwägung gerechtfertigt wird, daß von den menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt werden sollte. Ob sich aus diesen Bestimmungen eine Pflicht zur Abrüstung als Rechtsprinzip ergibt, ist zwischen West und Ost umstritten. Während die herrschende Meinung in den westlichen Ländern davon ausgeht, die Abrüstung sei keine notwendige Voraussetzung des von der Charta gewollten Friedens[273], betonen die Völkerrechtler aus sozialistischen Ländern einhellig, daß sich aus der UN-Charta und zahlreichen Beschlüssen der Generalversammlung eine positive Rechtspflicht zur Abrüstung ergibt.[274] In unserem Zusammenhang kommt der Kontroverse allerdings keine sehr große Bedeutung zu. Folgt man der ersten Auffassung, so wird man gleichwohl nicht zögern, der Charta ein grundsätzliches Bekenntnis zur Abrüstung zu entnehmen; auch wenn man aus den genannten Vorschriften keine konkreten Pflichten für das Verhalten der Staaten ableitet, wird doch im Zweifelsfall zugunsten von Lösungen zu plädieren sein, die durch Abrüstung die Gefahr bewaffneter Auseinandersetzungen verringern. Schließt man sich der zweiten Auffassung an, so ist zu beachten, daß das Abrüstungsprinzip gleichwohl nicht «unmittelbar vollziehbar» wie etwa das Verbot der Anwendung von Gewalt oder das Gebot zur Achtung der Souveränität anderer Staaten ist. Wie insbesondere Bogdanow im einzelnen dargelegt hat[275], besteht lediglich die Pflicht, über Abrüstung im Geist guten Willens zu verhandeln. Als Grund wird mit Recht die Komplexität des Abrüstungsprozesses sowie die Tatsache genannt, daß vitale Interessen der Staaten auf dem Spiel stehen, die engstens mit der Souveränität verknüpft sind. Konkret bedeutet dies, daß sich bei der Lösung von Einzelfragen auch nicht mehr als ein «im Zweifel für die Abrüstung» ergibt.[276] Unterstützend kann noch die Tatsache herangezogen werden, daß – historisch gesehen – Gewaltverbot und Abrüstungspflicht immer Hand in Hand gingen.[277]

Ob man aus dem Abrüstungsprinzip ein Verbot von Aufrüstungsmaßnahmen herleiten kann ist offen. Als Parallele käme der aus dem Europäischen Gemeinschaftsrecht bekannte Grundsatz in Betracht, wonach programmatisch formulierte Ziele jedenfalls insoweit «self-executing» sind, als es um die Unterlassung von Zuwiderhandlungen (im konkreten Fall: der Einführung neuer Handelshemmnisse) geht.[278] Normlogisch wäre dagegen nichts einzuwenden; die Schwierigkeit liegt nur darin, daß das Vorliegen von Aufrüstungsmaßnahmen ein ähnlich komplexer Tatbestand ist wie die Vornahme einzelner Abrüstungsschritte. Dieser Ansatz wird deshalb hier nicht weiter verfolgt.

Berücksichtigt man alle drei erwähnten Prinzipien bei der Konkretisierung des Gewaltverbots nach Art. 2 Ziffer 4, so ist der «Vorfeldschutz» relativ weit auszudehnen. Die konkretesten Anhaltspunkte bietet die Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten, doch wirken die übrigen Prinzipien in dieselbe Richtung.

2.4.1.3. Rückgriff auf allgemeine Entwicklungstendenzen im Völkerrecht

Das Bestreben, schon Vorstufen bewaffneter Auseinandersetzungen zu regeln bzw. zu verbieten, liegt weiter zahlreichen völkerrechtlichen Vereinbarungen der Nachkriegszeit zugrunde. Zu nennen sind einmal die Abmachungen über Rüstungsbegrenzung, wie sie bereits oben skizziert wurden[279]: Die Schaffung kernwaffenfreier Bereiche, das Verbot von Versuchsexplosionen in der Atmosphäre, die Vereinbarungen über den «Heißen Draht» usw. sind Stücke eines Kriegsverhütungsrechts, das nicht erst bei der Generalmobilmachung oder bei Truppenmassierungen an der Grenze einsetzt. Sicher ist zuzugeben, daß damit kein umfassendes System der Friedenssicherung erreicht ist, sondern allenfalls erste Ansätze vorliegen. Dennoch zeigt sich hier eine Entwicklungstendenz des Völkerrechts – und sei es auch nur seines normativen Anspruchs[280] –, die bei der Handhabung anderer einschlägiger Vorschriften zu beachten ist.

Eine ähnliche Erweiterung des Kriegs- und Gewaltverbots enthalten die sog. Nürnberger Prinzipien, die dem Statut des Internationalen Militärtribunals von Nürnberg zugrunde lagen und die anschließend von der Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig akzeptiert wurden.[281] Zwar ist umstritten, ob sie die Qualität allgemein anerkannter Rechtsgrundsätze des Völkerrechts besitzen[282], doch beziehen sich die Zweifel insoweit nur auf die Frage der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit der führenden Repräsentanten eines Angreiferstaates. Völlig unbestritten ist, daß die Vorschrift des Art. 6 Buchst. a des Statuts allgemein anerkanntes Völkerrecht zum Ausdruck bringt, wonach auch das Planen, die Vorbereitung, Einleitung oder Durchführung eines Angriffskriegs oder eines Kriegs unter Verletzung internationaler Verträge ein völkerrechtliches Delikt darstellen. Dasselbe gilt für die Beteiligung an einem derartigen Plan oder an einer «Verschwörung» zur Ausführung einer der genannten Handlungen.[283] Der gleiche Gedanke liegt Art. 3 der Völkermordkonvention vom 9. 12. 1948[284] zugrunde: Danach sind neben dem Völkermord selbst auch die «Verschwörung zur Begehung von

Völkermord» sowie die «unmittelbare und öffentliche Anreizung zur Begehung von Völkermord» zu bestrafen.

Den wohl weitesten Schritt in Richtung auf eine Illegalisierung von Vorstufen kriegerischer Auseinandersetzungen stellt das B-Waffen-Abkommen von 1972 dar.[285] Es verbietet nicht nur die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und den Erwerb von biologischen und Toxinwaffen, sondern sieht auch die Vernichtung der vorhandenen Bestände vor. Art. 9 des Abkommens verpflichtet alle Vertragsstaaten, in bezug auf chemische Waffen im Wege von «Verhandlungen in redlicher Absicht» eine entsprechende Übereinkunft zu erzielen.[286]

Aus den letzten Jahren sind zwei weitere Dokumente zu erwähnen, die zwar nicht den Charakter eines verbindlichen völkerrechtlichen Vertrages besitzen, die jedoch gleichwohl die hier skizzierte Tendenz unterstreichen. Zu nennen ist einmal die KSZE-Schlußakte[287], wo es unter II der sog. Prinzipienerklärung heißt:

«Die Teilnehmerstaaten werden sich ... jeglicher Handlung enthalten, die eine Gewaltandrohung oder eine direkte oder indirekte Gewaltanwendung gegen einen anderen Teilnehmerstaat darstellt. Sie werden sich gleichermaßen jeglicher Gewaltmanifestation, die den Zweck hat, einen anderen Teilnehmerstaat zum Verzicht auf die volle Ausübung seiner souveränen Rechte zu bewegen, enthalten. Sie werden sich ebenso in ihren gegenseitigen Beziehungen jeglicher gewaltsamen Repressalie enthalten.»

Bemerkenswert daran ist, daß nicht nur die Gewaltandrohung, sondern auch die «Gewaltmanifestation» und damit ein Verhalten untersagt ist, das rein objektiven Charakter hat und nicht mit einem möglichen Verhalten des Gewaltadressaten in Verbindung steht.

Zum zweiten wäre Art. 36 des I. Genfer Zusatzprotokolls zu nennen[288], wonach bei der Planung, Entwicklung und beim Erwerb neuer Waffen geprüft werden muß, ob deren Einsatz immer oder unter bestimmten Umständen gegen das Kriegsrecht verstößt. Entsprechende Vorschriften enthält im übrigen das deutsche Kriegswaffenkontrollgesetz[289] sowie die Rechtsordnung der USA[290].

Die Durchsicht aller dieser Völkerrechtsnormen führt zu einem ähnlichen Ergebnis wie es bereits in den Prinzipien der UN-Charta angelegt ist: Im Zweifelsfalle sind auch schon Vorbereitungshandlungen illegal, deren zeitliche oder logische Verknüpfung mit militärischen Angriffen nicht sehr eng ist. Anders ausgedrückt: Nicht nur der letzte Schritt vor der Abgabe des ersten Schusses, sondern bereits sehr viel weiter zurückliegende Maßnahmen sind grundsätzlich verboten.

2.4.1.4. Das Problem der Effizienz des Gewaltverbots

Eine weite Auslegung des Begriffs «Drohung» kann sich weiter auf den Gedanken stützen, daß auf diese Weise ein wichtiger Beitrag zur effektiven Durchsetzung des Gewaltverbots geleistet wird. Daß dieses nicht ohne «flankierende Maßnahmen» Beachtung findet, ist angesichts der betroffenen, unter Umständen vitalen Interessen einzelner Staaten nicht weiter verwunderlich.[291] Nur scheinbar sieht man sich dabei dem Einwand ausgesetzt, die Erweiterung des Gewaltverbots bewirke das Gegenteil des Gewollten[292], weil sie zugleich die Möglichkeiten zur Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta erweitere und auf diese Weise gerade der nicht friedlichen Streiterledigung Vorschub leiste. Einleuchtend ist dieses Argument nämlich nur dann, wenn der Gewaltbegriff erweitert, etwa bestimmte Formen von politischem Druck einbezogen und zugleich als «bewaffneter Angriff» im Sinne des Art. 51 qualifiziert werden. Um etwas Derartiges geht es hier jedoch nicht. Läßt man den Bereich der «Drohung» relativ frühzeitig beginnen, so schafft man damit keine zusätzliche Legitimation für militärische Auseinandersetzungen. Die Reaktion des Bedrohten kann und darf nicht in irgendwelchen Gewaltmaßnahmen liegen. Sie umfaßt vielmehr das übliche völkerrechtliche Sanktionsinstrumentarium bis hin zur nicht-bewaffneten Repressalie. Der Bedrohte kann sich daher weigern, die Wirtschaftsbeziehungen aufrechtzuerhalten, und er kann im Extremfall sogar die Erfüllung bestehender Lieferverträge untersagen. Dies ist mangels wirksamerer anderer Verfahren[293] angesichts der weltwirtschaftlichen Verflechtung wohl das effizienteste Mittel, um Exzesse des Rüstungswettlaufs zu verhindern. Läßt man dagegen den Bereich der Drohung erst relativ spät beginnen, stellt man das Gewaltverbot selbst ungewollt in Frage: Aus der zunächst einleuchtenden Erwägung heraus, niemand müsse tatenlos zuschauen, bis der erste Schuß falle, sieht sich eine solche Auffassung gezwungen, bei unmittelbar bevorstehendem Angriff den sogenannten Präventivschlag zuzulassen[294] – eine These, die zur Umgehung des Gewaltverbots unter Beschwörung eines drohenden Angriffs geradezu einlädt. Verlegt man den Bereich des Illegalen statt dessen weiter nach vorne, so ist die Chance größer, den Eintritt einer derartigen Situation überhaupt zu verhindern. Mit Recht betont Kimminich, die Erkenntnis habe sich durchgesetzt, daß die Friedenssicherung viel früher einsetzen müsse als im Völkerrecht der Völkerbundsära.[295] Das Kriegsverhütungsrecht sei fast so bedeutsam wie das Kriegsverbot selbst geworden.[295]

2.4.1.5. Konsequenzen für den Begriff «Drohung»

Versuchen wir nun, die dargestellten Prinzipien der UN-Charta, die skizzierten neueren völkerrechtlichen Entwicklungen und den Gedanken der Effektivität des Gewaltverbots für die Auslegung des Begriffs «Drohung» im Sinne des Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta fruchtbar zu machen, so ist die Richtung vorgegeben: Auch solche Aktionen, die sich in einem relativ weiten Vorfeld der Gewaltanwendung bewegen, sind nach Art. 2 Ziffer 4 verboten. Dies betrifft einmal die Kriegspropaganda[296], zum andern aber auch die Aufstellung von Freiwilligenverbänden oder – weitergehend – deren Duldung.[297] Dasselbe wird von einer Truppenmassierung an der Grenze in Spannungszeiten[298] sowie bei einer Flottendemonstration[299] angenommen.

Bedrohen angesichts dieser Umstände nicht die in einem bestimmten Land stationierten Nuklearraketen alle diejenigen Staaten, die sich in ihrer Reichweite befinden? Schließlich ist mit Händen zu greifen, daß eine Atomrakete tausendmal mehr Schaden anrichten kann als eine Gruppe von hundert Freischärlern oder die Beschießung durch drei Kriegsschiffe. In der Tat wird diese Auffassung vertreten. So schrieb Walter Lewald im Jahre 1958:[300]

> «Wenn die Vereinigten Staaten von Nordamerika die Sowjetunion mit einem Gürtel strategischer Stützpunkte umgeben, von denen aus die großen russischen Lebenszentren mit Atombomben erreicht werden können, oder wenn die Sowjetunion interkontinentale Raketen herstellt, mit denen sie amerikanische Riesenstädte ausradieren kann, so fällt es schwer, darin keine mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Drohung zu sehen.»

So einleuchtend dies auf den ersten Blick ist: Es berücksichtigt den Mechanismus der Abschreckung nicht, der dem bewußten Einsatz von Interkontinentalraketen im Wege steht. Solange jede Seite in der Lage ist, der anderen einen inakzeptablen Schaden zuzufügen, ist sie nach vorherrschender Einschätzung in ihrer Sicherheit nicht wirklich bedroht. Allerdings müssen gleichzeitig Vorkehrungen gegen einen unbeabsichtigten Einsatz infolge technischer Defekte oder menschlichen Versagens vorhanden sein. Soweit ersichtlich, ist diese Voraussetzung im Grundsatz gegeben; die Vorwarnzeiten haben bisher ausgereicht, um Irrtümer aufzuklären oder gar nicht erst entstehen zu lassen. Ob dies auch in Zukunft so sein wird, ist eine offene Frage.

Ganz anders verhält es sich jedoch, wenn Nuklearwaffen nicht nur vor einem Nuklearangriff abschrecken, sondern auch in konventionellen Auseinandersetzungen eingesetzt werden sollen. Sicher:

Auch in einem solchen Fall muß erst ein Angriff und damit ein vom Gegner ausgehender Akt vorliegen. Spätestens seit dem Überfall auf den Sender Gleiwitz weiß man jedoch, daß die Angreiferrolle manipuliert werden kann, daß es viele Wege gibt, wie der Angreifer sich als Opfer einer Aggression darstellen kann. Diese Gefahr mag man in anderen Fällen hinnehmen; Manöver sind nicht deshalb illegal, weil sie bis an die Staatsgrenze gehen und gleichzeitig die Möglichkeit besteht, durch Täuschung der Öffentlichkeit einen Angriff des Nachbarstaats zu konstruieren, der den Übergang in einen scheinlegalen Verteidigungskrieg ermöglichen würde. Bei Nuklearraketen ist jedoch das Risiko unvergleichlich höher: Das Schicksal einzelner Völker oder gar der Menschheit als ganzer darf nicht davon abhängen, ob es einem Staat gelingt, in glaubhafter Weise einen Angriff auf sein Territorium zu fingieren.[300a] Hier gilt derselbe Rechtsgedanke, der im Strafrecht dazu führt, bei Mord oder Hochverrat nicht erst den Versuch unter Strafe zu stellen.

Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu: Sind Nuklearraketen so beschaffen, daß «Irrtümer» irreparabel sind, weil durch die kurzen Vorwarnzeiten der «Heiße Draht» und andere Aufklärungsmittel außer Funktion gesetzt sind, so stellt auch dies schon für sich allein genommen eine Drohung im Sinne des Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta dar. Genauso verhält es sich mit chemischen Kampfstoffen, die beispielsweise in grenznahen Gebieten stationiert und so wenig gegen Sabotage oder technische Mängel abgesichert sind, daß die Giftstoffe mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in den Nachbarstaat gelangen können.

Das Ergebnis ist eindeutig: Massenvernichtungswaffen, die nicht nur der Abschreckung eines Nuklearangriffs dienen, und solche, deren irrtümlicher Einsatz nicht mit absoluter Sicherheit verhindert werden kann, stellen eine Bedrohung all der Staaten dar, die sich in ihrer Reichweite befinden. Diese Position besitzt einen durchaus nicht unwichtigen Verbündeten: die Regierung der USA. Anläßlich der Stationierung sowjetischer Mittelstreckenraketen auf Kuba ordnete der amerikanische Präsident Kennedy eine «Quarantäne» der Insel an; jedes nach Kuba fahrende Schiff sollte daraufhin untersucht werden, ob es «Angriffswaffen» an Bord hatte. In der Proklamation des Präsidenten vom 23. Oktober 1962 wurden diese definiert.[301] Als verboten erklärt wurden:

> «Boden-Boden-Raketen; Bombenflugzeuge, Bomben, Luft-Boden-Raketen und Fernlenkgeschosse; Sprengköpfe für jede der oben genannten Waffen; mechanische oder elektronische Ausrüstung zur Unterstützung und zum Einsatz obiger Waffen sowie alle anderen Arten von Material, die vom Verte-

digungsminister zu einem späteren Zeitpunkt zur Durchführung dieser Proklamation benannt werden».

Wichtiger als dieses (allerdings nicht unwesentliche) Detail ist die gegebene Rechtfertigung. Dazu heißt es:

«Da der Friede der Welt und die Sicherheit sowohl der Vereinigten Staaten als auch aller amerikanischen Staaten mit der Schaffung eines militärischen Angriffspotentials durch die chinesisch-sowjetische Macht in Kuba bedroht sind, u. a. durch Basen für ballistische Raketen mit einer potentiellen Reichweite, die sich über fast ganz Nord- und Südamerika erstrecken;

da durch einen gemeinsamen Beschluß – vom Kongreß verabschiedet und am 3. Oktober 1962 bestätigt – erklärt wurde, daß die Vereinigten Staaten sich zum Ziel gesetzt haben, durch jegliche notwendig erscheinende Maßnahmen, einschließlich des Waffengebrauches, das marxistisch-leninistische System in Kuba an einer Ausbreitung seiner aggressiven und subversiven Tätigkeiten über irgendeinen Teil dieser Hemisphäre zu hindern, sei es mit Gewalt oder durch Drohungen mit Gewalt, und weiter den Aufbau oder den Einsatz eines von außen gestützten und die Sicherheit der Vereinigten Staaten bedrohenden militärischen Potentials in Kuba zu verhindern ...»

Neben der nicht weiter spezifizierten Gefahr, das kubanische Modell könne in Lateinamerika Nachfolger finden, bleibt allein die Tatsache der Stationierung von Raketen übrig. Sie wurde offensichtlich als Friedensbedrohung und damit als rechtswidrige Maßnahme angesehen; anders wäre die zugleich angeordnete Quarantäne überhaupt nicht zu rechtfertigen gewesen. Dieselbe Rechtsauffassung vertrat die US-Regierung auch gegenüber dem Sicherheitsrat; dort brachte sie einen Resolutionsentwurf ein, in dem es hieß[302]:

«Nach Betrachtung der ernsten Bedrohung der Sicherheit der westlichen Hemisphäre und des Friedens der Welt durch die fortgesetzte beschleunigte Einmischung Fremder im karibischen Raum ...»

Da der Sicherheitsrat nach Art. 39 UN-Charta nur bei einer Friedensbedrohung angerufen werden kann und sich diese Formulierung auch in dem Resolutionsentwurf findet, muß man davon ausgehen, daß die Regierung der USA die Stationierung der Mittelstreckenraketen auf Kuba als völkerrechtswidrigen Akt betrachtete.[302a] Dieselben Maßstäbe muß sie nun auch sich selbst gegenüber gelten lassen.

2.4.1.6. Der Fall Pershing II und Cruise-Missiles

Versuchen wir nun, den so eingegrenzten Begriff der «Drohung» auf die umstrittene Stationierung der Pershing II-Raketen und der Cruise-Missiles zu beziehen. Den Umständen nach besteht kein Zweifel, daß auch diese neuen Raketentypen im Rahmen der «flexible response» ggf. auch in einer vorher ausschließlich mit konventionellen Mitteln

geführten Auseinandersetzung eingesetzt werden. Nach dem oben Gesagten stellt ihre Stationierung daher einen Verstoß gegen Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta dar. Dies würde sich im übrigen auch dann nicht ändern, wenn die verlautbarte NATO-Strategie umgestellt und etwa nur noch ein nuklearer Zweitschlag vorgesehen wäre. Ihrer objektiven Beschaffenheit wegen sind die Pershing II wie die Cruise-Missiles nämlich ausschließlich dazu bestimmt, im Rahmen eines atomaren Ersteinsatzes Verwendung zu finden; für den Zweitschlag nach einem atomaren Überfall sind sie völlig uninteressant. Dies wird u. a. an folgenden Fakten deutlich:

Die Pershing II besitzt eine größere Reichweite als das Vorgängermodell der Pershing I A: Während diese nur ca. 750 km weit fliegen und deshalb keine Ziele in der Sowjetunion erreichen konnte, wird die Reichweite der Pershing II mit 1400 bis 2000 km angegeben.[303] Damit ist sie in der Lage, entscheidende Zentren der militärischen und politischen Infrastruktur der Sowjetunion sowie einzelne Abschußbasen für Interkontinentalraketen zu erreichen.[304] Daraus allein ergibt sich allerdings nur ihre Bedeutung als *strategische* Waffe, nicht aber schon ihr spezifischer Verwendungszweck. Dieser folgt vielmehr daraus, daß die Pershing II außerordentlich zielgenau ist,[305] daß sie im Vergleich zur Pershing I A einen Sprengkopf mit sehr viel geringerer Explosivkraft trägt[306] und daß sie ihre Ziele innerhalb von vier bis zehn Minuten[307] erreichen kann. Alle diese Eigenschaften sind für Zweitschlagwaffen überflüssig oder (wie die geringere Sprengkraft) dysfunktional.

Ähnlich verhält es sich mit der geplanten Cruise-Missile. Ihre Reichweite wird *i. d. R.* mit 2500 km angegeben[308], die Treffsicherheit entspricht der der Pershing II[309]. Die entscheidende technische Besonderheit besteht darin, daß sie in einer extrem niedrigen Höhe von ca. 100 m fliegt, daß sie Hindernissen ausweichen kann und daß sie – weil auf dem Radarschirm nicht erkennbar – für die gegnerische Abwehr praktisch nicht zu lokalisieren ist.[310] Auch diese Eigenschaft wäre sinnlos, wenn es allein um einen Zweitschlag als Erwiderung auf einen strategischen Nuklearangriff ginge.

Auch für die Reaktion auf einen Angriff mit taktischen Nuklearwaffen wären diese neuen Technologien nicht erforderlich; die bisher vorhandenen Waffen würden selbst dann ausreichen, wenn es entgegen verbreiteter Ansicht nicht zu einem totalen Schlagabtausch, sondern nur zu begrenzten «Vergeltungsschlägen» käme.

Besteht zwischen dem objektiven Charakter einer Waffe und ihrer «offiziellen» Zwecksetzung ein Widerspruch, so müssen allein die objektiven Umstände den Ausschlag geben; andernfalls könnte das in

Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta enthaltene Verbot einzelner Vorstufen der Gewaltanwendung durch laut bekundete «Friedfertigkeit» beliebig umgangen werden. Doch weitere Vertiefung ist überflüssig: Da der Einsatz der Pershing II und der Cruise-Missile ausdrücklich auch für konventionelle Auseinandersetzungen vorgesehen ist, stellt ihre Stationierung eine Bedrohung der in ihrer Reichweite liegenden Staaten dar.

Ohne zusätzliche rechtliche Bedeutung ist schließlich die schicksalhafte Frage, ob hinter den geplanten Maßnahmen die Absicht der USA steht, die Fähigkeit zum präventiven Entwaffnungsschlag zu gewinnen und so das Wettrüsten – auch um den Preis millionenfacher «Menschenverluste» – endgültig für sich zu entscheiden. Anhaltspunkte in dieser Richtung sind allerdings vorhanden. Zu denken ist dabei nicht allein an «Fanfaren» wie den bekannten Aufsatz von Gray und Payne mit dem vielsagenden Titel «Sieg ist möglich»[311], sondern etwa auch an die sehr sachliche im Oktoberheft 1981 der «Europäischen Wehrkunde» erschienene Arbeit des britischen Vizeluftmarschalls Stewart Menaul, die mit dem Satz schließt:

«Die USA haben endlich begonnen, die Bedrohung ernst zu nehmen, und Europa sollte dafür dankbar sein, da nur die Supermächte dieses Rennen austragen und der Gewinner diesen Planeten beherrschen wird.»[312]

Gravierender als solche Aussagen ist freilich die Tatsache, daß auch die neuen MX-Interkontinentalraketen und die auf U-Booten stationierten «Trident» Eigenschaften erhalten sollen, die sie für den strategischen Erstschlag tauglich machen: Insbesondere sollen sie in der Lage sein, die politische und militärische Infrastruktur des Gegners zu zerstören, ohne zugleich die Flächenwirkungen der bisherigen «Minuteman III» und «Titan» einschließlich deren gigantischer radioaktiver Strahlung zu besitzen. Daneben versucht man, durch ein umfassendes Informationssystem den jeweiligen Standort der gegnerischen Atom-U-Boote zu erfassen, um sie sogleich «miterledigen» und damit einen eventuellen Zweitschlag ausschalten zu können.[313] So gravierend dies auch sein mag[313a] – daraus allein läßt sich kein *zwingender* Rückschluß auf die Vorbereitung eines «Erstschlags», d. h. eines Angriffskriegs, ziehen. Denkbar ist auch, daß es sich «nur» um ein Streben nach Überlegenheit handelt, das die Abschreckung noch wirksamer machen soll, gewissermaßen um eine Weiterentwicklung der «flexible response». Wie das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI feststellte, sind die Waffen- und Unterstützungssysteme, die zur Ausführung einer flexiblen, gegen die militärische und politische Infrastruktur gerichteten Strategie benötigt werden, nicht von denen zu unterscheiden, die man für einen vernichteten Erstschlag braucht.[314]

Wenig Beachtung hat in der völkerrechtlichen Literatur der irrtümliche oder unbeabsichtigte Einsatz von Nuklearwaffen gefunden. Wie John Fried unter Berufung auf amerikanische Untersuchungen deutlich gemacht hat, kommt die Gefahr aus drei Richtungen. Die Verfügungsgewalt über den Einsatz von Nuklearwaffen wurde in weitem Umfang (z. B. an U-Boot-Kommandanten) delegiert, müßte doch nach einem atomaren Angriff gegen die militärische und politische Spitze noch eine Erwiderung möglich sein. Jeder Entscheidungsträger einschließlich des amerikanischen Präsidenten muß zweitens auf Informationen aufbauen, die andere liefern und die aus unterschiedlichsten Gründen fehlerhaft sein können. Es klingt nach billiger Polemik, wenn man behauptet, Entscheidungsträger der unteren Ebene oder «Zuarbeiter» könnten «ausgeflippt» sein. Doch es gibt Zahlen: Im Jahre 1976 hatten im Bereich der US-Streitkräfte insgesamt 115767 Militärpersonen Zutritt zu Nuklearwaffenprogrammen. Von ihnen wurden innerhalb dieses einen Jahres 4966 aus dieser Position entfernt, und zwar 1474 wegen Rauschgiftmißbrauchs, 1238 wegen körperlicher, geistiger oder charakterlicher Mängel, 945 wegen Gesetzesmißachtung, 737 wegen nachlässiger Pflichterfüllung, 388 wegen militärgerichtlicher Verurteilung und 184 wegen Alkoholmißbrauchs.[315] Was geschieht, wenn der an Entscheidungen beteiligte Personenkreis zufällig nur aus diesen 4 % «Risikofällen» besteht?

Dritte Quelle für folgenschwere Irrtümer kann das Versagen der Elektronik sein. So wird berichtet, daß allein in den Jahren 1979 und 1980 amerikanische Computer viermal anfliegende sowjetische Atomraketen gemeldet und damit beinahe den atomaren Gegenschlag ausgelöst hätten.[316] Daß im Endergebnis nichts passierte, war allerdings nicht dem «Heißen Draht», sondern der Tatsache zuzuschreiben, daß immerhin zehn bis fünfzehn Minuten zur Verfügung standen, um den Fehler zu entdecken. Genau diese Zeit fehlt bei der Pershing II, die ihr Ziel in wenigen Minuten erreicht. Da sowjetische Computer allgemeiner Einschätzung nach nicht leistungsfähiger als amerikanische sind, kann man sich unschwer die Situation vorstellen, in die sowohl die Staaten des Warschauer Paktes als auch die Bevölkerung der Bundesrepublik geraten: Die Existenz von Millionen Menschen soll davon abhängen, ob innerhalb einer Minute ein Irrtum aufgeklärt und eine richtige Entscheidung getroffen wird.[316a] Solange technisches und menschliches Versagen nicht auszuschließen ist, stellt die Existenz der Pershing II eine Bedrohung für die in ihrer Reichweite lebenden Völker dar. Ähnlich verhält es sich mit der Cruise-Missile: Auch wer grenzenloses Vertrauen in technische Vorgänge hat, wird sich angesichts der spezifischen Flugeigenschaften dieser Waffe mit

Recht bedroht fühlen, wenn er weiß, daß das Fehlverhalten weniger Personen zu einem Einsatz führen kann, der sich nach dem augenblicklichen Stand der Technik nicht abwehren, sondern nur mit einem entsprechend verheerenden Gegenschlag beantworten läßt.[317] Insofern stellt die Stationierung ganz unabhängig von der praktizierten NATO-Strategie eine Drohung im Sinne des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta dar.

2.4.1.7. Die Stationierung chemischer Kampfstoffe

Bei C-Waffen ergibt sich insofern ein Unterschied, als es sehr schwer fällt, sie ihrer Eigenschaften wegen als «Ersteinsatzpotential» zu qualifizieren. Auf der anderen Seite liegt es in der Logik der «flexible response», auch in bezug auf C-Waffen einen Ersteinsatz einzuplanen. Damit wäre Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta verletzt. Die USA sehen zwar nur einen chemischen Zweitschlag vor, binden diesen aber nicht an die Voraussetzungen einer Repressalie[318], so daß die Stationierung auch insoweit der Vorbereitung eines Völkerrechtsverstoßes dient.

2.4.1.8. Stationierung als Gegenmaßnahme?

Was für Pershing II und Cruise-Missiles gesagt wurde, gilt möglicherweise auch für die SS 20. Unterstellt man dies zunächst einmal, so könnte die Stationierung eine Gegenmaßnahme, gewissermaßen eine besondere Art von Repressalie sein. Der an sich vorliegende Völkerrechtsverstoß wäre geheilt.

Über die militärtechnischen Eigenschaften der SS 20 lassen sich verläßliche Angaben nur schwer gewinnen. Ihre Reichweite wird i. d. R. mit 4500 km angegeben[319], liegt also erheblich über der der Pershing II und der Cruise-Missile. Die Angaben über die Treffsicherheit schwanken zwischen 100 und 550 m[320], die Vermutungen über die Sprengkraft zwischen 50 kt und 1 Mt.[321] Unter diesen Umständen erscheint es außerordentlich zweifelhaft, ob die SS 20 in gleicher Weise wie Pershing II und Cruise-Missile als Drohung im Sinne des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta anzusehen ist. Selbst wenn man dies gleichwohl annimmt, wäre die «Gegendrohung» nicht gerechtfertigt. Unterstellt, das Recht zur Repressalie[322] umfasse *grundsätzlich* die Befugnis, mit «gleicher Münze» heimzuzahlen, so ist dies im konkreten Fall nur dann möglich, wenn alle anderen Mittel versagt haben und wenn die Gegenmaßnahme außerdem geeignet ist, den völkerrechtswidrigen Zustand zu beseitigen.

Zur ersten Voraussetzung: Angebote der sowjetischen Seite, für einige Zeit keine neuen SS 20 aufzustellen[323], wurden nicht aufgegriffen. Auch war die NATO nicht bereit, über den Abbau seegestützter Raketen und in Europa stationierter Langstreckenbomber zu verhandeln.[324] Hätte man insoweit Angebote akzeptiert, wäre eine Beseitigung der von der SS 20 ausgehenden Bedrohung möglich gewesen, ohne daß die Fähigkeit zum Zweitschlag und damit das Abschreckungssystem irgendwie in Gefahr gekommen wäre. Zumindest einen Versuch in dieser Richtung hätte man unternehmen müssen, ehe man zum letzten Mittel der Repressalie greifen durfte.

Zum zweiten ist die Gegendrohung überhaupt nicht geeignet, die Drohung als solche aus der Welt zu schaffen: Sie führt nur dazu, daß die andere Seite ihr Potential an Erstschlagwaffen auf- oder ausbaut. Nicht mehr, sondern weniger Sicherheit ist die Folge: Sind beide Seiten in der Lage, ohne wesentliche Vorwarnzeit industrielle Zentren oder die militärische und zivile Infrastruktur des anderen zu zerstören, so wird allein das Risiko, nicht aber die Bereitschaft zur Rüstungsbegrenzung größer.[324a] Von einer Rechtfertigung als Repressalie kann daher nicht die Rede sein.

2.4.2. Das Prinzip der gleichen Sicherheit

In den sozialistischen Ländern vertritt eine Reihe von Völkerrechtlern den Standpunkt, die geplanten neuen Waffen stellten einen Verstoß gegen das Prinzip der «Gleichheit und gleichen Sicherheit» dar.[325] Dieses verbiete insbesondere, durch einseitige Aufrüstungsmaßnahmen das bestehende militärstrategische Gleichgewicht zu verändern.

2.4.2.1. Gleichheit und gleiche Sicherheit als universelles Prinzip?

Zunächst könnte man daran denken, dieser Begriff sei nichts als eine Konkretisierung des in Art. 2 Ziff. 1 UN-Charta verankerten Grundsatzes der «souveränen Gleichheit» aller UN-Mitglieder. Dagegen spricht jedoch, daß sich dies schwer mit der bislang allgemein akzeptierten Praxis vereinbaren läßt, daß ein Staat mehr militärische Macht als ein anderer erlangen kann, daß es – schon wegen der Bevölkerungszahl und des technologischen Entwicklungsstands – schwache und starke Nationen gibt. Solange das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta nicht verletzt ist, darf jeder Staat eine größere Zahl von Panzern, Flugzeugen, Raketen usw. als seine Nachbarn anhäufen. Mit der «Gleichheit und gleichen Sicherheit» ist überdies nicht die

Situation jedes einzelnen Staates, sondern primär die der beiden Blöcke angesprochen – also ein Ziel, das außerhalb des «Staatengrundrechts» nach Art. 2 Ziff. 1 UN-Charta liegt. Mit Recht stützen sich die Befürworter der «gleichen Sicherheit» daher durchweg auf völkerrechtliche Abkommen.[326]

2.4.2.2. «Gleichheit und gleiche Sicherheit» als vertraglich vereinbartes Prinzip

2.4.2.2.1. Das Kuba-Arrangement zwischen Kennedy und Chruschtschow

Das Prinzip der «gleichen Sicherheit» hat möglicherweise eine in unserem Zusammenhang entscheidende Konkretisierung dadurch erfahren, daß Kennedy und Chruschtschow im Rahmen der Kuba-Krise übereingekommen sind, es müsse nicht nur die Sowjetunion ihre Mittelstreckenraketen aus Kuba, sondern auch die USA ihre «Thor» und «Jupiter» aus Großbritannien, Italien und der Türkei abziehen. Daß eine Einigung dieses Inhalts erfolgte, liegt nicht nur wegen zahlreicher Presseberichte, sondern auch deshalb nahe, weil etwa drei Monate nach Beendigung der Kuba-Krise die amerikanischen Raketen tatsächlich abgezogen wurden. Läßt sich daraus möglicherweise ein allgemeiner Grundsatz ableiten, wonach beide Supermächte außerhalb ihres Landes keine Raketen stationieren dürfen, die das Territorium des anderen erreichen könnten?[327]

Der Nachweis einer verbindlichen Absprache fällt schwer. Zwar müssen völkerrechtliche Verträge nicht notwendig schriftlich abgeschlossen werden[328], obwohl dies in der Praxis natürlich allgemein üblich ist. Auch würde die Nichtbeachtung der Pflicht, alle Verträge beim UN-Sekretariat registrieren zu lassen, den Vertrag nicht unwirksam machen, da Art. 102 Abs. 2 UN-Charta als einzige Sanktion vorsieht, die Beteiligten könnten sich gegenüber den Organen der Vereinten Nationen nur auf registrierte Abmachungen berufen. Die Hauptschwierigkeit liegt jedoch darin, daß in dem veröffentlichten Briefwechsel zwar die sowjetische Seite den Abzug der «Thor» und «Jupiter» verlangte, die amerikanische Seite darauf jedoch mit keinem Wort einging.[329] Eine neuere Untersuchung[330] hat unter Heranziehung amerikanischer Quellen den Ablauf der Verhandlungen rekonstruiert. Danach kam einem Gespräch zwischen dem sowjetischen Botschafter Dobrynin und Robert Kennedy, dem Bruder des Präsidenten und damaligen Justizminister, entscheidende Bedeutung zu. Nach Darstellung Kennedys hat Dobrynin die Frage der Raketen in der Türkei aufgeworfen. Seine, Kennedys, Antwort sei gewesen,

angesichts der durch die Stationierung der Raketen auf Kuba geschaffenen Bedrohung sei kein wechselseitiger Verzicht möglich; auch hätte über den Rückzug die NATO zu entscheiden. Doch fuhr er dann fort:

> «Präsident Kennedy hat sich freilich schon lange Zeit mit der Frage des Rückzugs dieser Raketen aus der Türkei und aus Italien befaßt. Er befahl ihren Rückzug vor einiger Zeit, und wir waren uns so weit einig, daß diese Raketen innerhalb einer kurzen Zeit nach Beendigung der Krise verschwunden sein würden.»[331]

Die sehr verklausulierte Einigung hängt weniger mit einem Prestigedenken im Verhältnis zur Sowjetunion als damit zusammen, daß man die betroffenen Verbündeten nicht durch einen einseitig dekretierten Abzug offen vor den Kopf stoßen wollte.[332] Gerade diese Umstände stehen aber der Annahme eines verbindlichen völkerrechtlichen Vertrags entgegen. Sehr viel mehr spricht für ein «Gentlemen's Agreement», dessen etwaige Verletzung politische, nicht aber juristische Sanktionen zur Folge gehabt hätte. Aus diesem Grund verbietet es sich auch, aus dem Kuba-Arrangement einen verbindlichen Verzicht auf die Stationierung von Raketen in Drittstaaten abzuleiten, von wo aus sie das Territorium der anderen Supermacht erreichen könnten.

2.4.2.2.2. Abrüstungsvereinbarungen

Das Prinzip der «Gleichheit und gleichen Sicherheit» hat jedoch in verschiedenen Abmachungen zwischen der Sowjetunion und den USA ausdrückliche Fixierung erfahren. Als erstes ist das sog. Sorin-McCloy-Abkommen[333] zu nennen, das als gemeinsame Erklärung der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über vereinbarte Grundsätze für Abrüstungsverhandlungen am 20.9.1961 der UN-Vollversammlung unterbreitet wurde. Dort wird nicht nur ein Programm für eine allgemeine und vollständige Abrüstung einschließlich der Vernichtung aller Kernwaffenarsenale sowie der chemischen und bakteriologischen Kampfmittel, sondern auch ein auf dieses Ziel bezogenes Verfahren entwickelt. Danach sollen alle Maßnahmen zu einer allgemeinen und vollständigen Abrüstung «so ausgewogen sein, daß auf keiner Stufe bei der Durchführung des Vertrags irgendein Staat oder eine Staatengruppe einen militärischen Vorteil erlangen kann und daß für alle die Sicherheit in gleicher Weise gewährleistet wird». Einen etwas anderen, aber sachlich übereinstimmenden Ausdruck hat derselbe Gedanke im sog. Breschnew-Nixon-Abkommen vom 21. Juni 1973 gefunden.[334] Danach werden sich beide Seiten bei künftigen Vereinbarungen «von der Anerkennung der jeweils glei-

chen Sicherheitsinteressen der anderen Seite sowie von der Erkenntnis leiten lassen, daß Bemühungen, einseitige Vorteile zu erlangen – sei es direkt oder indirekt – unvereinbar wären mit der Festigung friedlicher Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken». Von «Gleichheit und gleicher Sicherheit» spricht wiederum ausdrücklich das Abkommen von Wladiwostok[335]. Schließlich sagt die Präambel des SALT-II-Vertrages, die Beteiligten seien «von dem Grundsatz der Gleichheit und gleichen Sicherheit» geleitet gewesen.[336] An der Existenz eines derartigen Rechtsprinzips im Verhältnis zwischen den USA und der Sowjetunion kann daher schwerlich gezweifelt werden. Es war zumindest «Geschäftsgrundlage» für die bislang getroffenen Vereinbarungen im Abrüstungssektor.[337]

2.4.2.2.3. Anwendungsprobleme

Die eigentlichen Schwierigkeiten ergeben sich bei der Konkretisierung und praktischen Handhabung dieses Prinzips. Denkbar ist einmal, daß es sich nur um eine «Zielgröße» handelt, die künftigen Verhandlungen zugrunde zu legen ist; Meinungsverschiedenheiten sind dabei nicht ausgeschlossen, rechtlich geschuldet ist letztlich nur die Bemühung um das, was jede Seite als Gleichgewicht ansieht. Zum zweiten kann damit auch ein bestimmter – gewissermaßen in Trägersystemen und Sprengköpfen ausgedrückter – Zustand gemeint sein, der für beide Seiten verbindlich festgeschrieben wird. Aus dem Arbeitskampfrecht ist der strukturell übereinstimmende Begriff der Parität bekannt, wonach die sozialen Gegenspieler bei tariflichen Auseinandersetzungen grundsätzlich gleiche Durchsetzungschancen haben müssen.[338] In beiden Fällen stellt sich das Problem, wie ein bestimmtes Druckpotential im Verhältnis zu einem anderen zu bewerten ist. Dabei ergeben sich zwei Herangehensweisen. Man kann einmal ganz konkret inhaltlich fragen, wer bei Auseinandersetzungen welche Mittel einsetzen kann und ob dabei eine Seite überlegen ist (sog. materielle Parität); man kann zum anderen darauf abstellen, ob die Rechtsordnung an irgendeiner Stelle einen bestimmten Zustand als «paritätisch» definiert hat (sog. normative Parität).

Welcher Begriff liegt den genannten Abmachungen zugrunde? Lassen wir die Möglichkeit der bloßen «Zielgröße» zunächst beiseite und beginnen wir mit der Vorstellung der normativen Parität, die die eindeutigsten Ergebnisse verspricht. Eine solche inhaltliche Festlegung kann allenfalls im SALT II-Vertrag gesehen werden, dessen zahlenmäßige Beschränkungen für Trägersysteme und Sprengköpfe ersichtlich ein Gleichgewicht meinen. Schwierigkeiten ergeben sich jedoch

einmal insofern, als SALT II von den USA bislang nicht ratifiziert wurde, also nicht verbindlich geworden ist. Zum anderen ging es bei den SALT-Gesprächen gerade nicht um den gesamten Bereich der nuklearen Rüstung, sondern lediglich um die ausdrücklich benannten strategischen Waffen. Ausgeklammert blieben die sog. Grauzonenwaffen, wie etwa die SS 20 oder die FBS der Amerikaner[339] – insofern fällt es schwer, von einer bindenden Festlegung einer umfassenden, auch alle Mittelstreckenraketen einbeziehenden «Gesamtparität» auszugehen. Die anderen genannten Bestimmungen nehmen nicht ausdrücklich auf bestimmte quantitative Größen Bezug, lassen sich daher allenfalls im Sinne eines materiellen Paritätsverständnisses interpretieren.

Könnte nun die Installierung von Pershing II und Cruise-Missiles in Westeuropa das globale Gleichgewicht verschieben?[340] Eine eigenständige Antwort auf diese Frage zu suchen, würde ein separates militärwissenschaftliches Werk erfordern, das hier auch nicht in Ansätzen vorgelegt werden kann. Die fundierteste Untersuchung dazu stammt von Dieter Lutz[341], der zu dem Ergebnis kommt, auch ohne die sog. Nachrüstung habe 1980 keine Seite einen Kräftevorteil besessen.[342] Durch die für Westeuropa geplanten Stationierungen sowie durch die sonstigen technologischen Innovationen der USA trete danach eine wesentliche Kräfteverschiebung ein.[343] Folge: die materielle Parität wäre verletzt.

Auch die Bundesrepublik ist an das Prinzip des «Nichterstrebens einseitiger Vorteile» gebunden. So heißt es in der gemeinsamen deutsch-sowjetischen Deklaration vom 6. Mai 1978 anläßlich des Breschnew-Besuchs in Bonn:[344]

> «Beide Seiten betrachten es als wichtig, daß niemand militärische Überlegenheit anstrebt. Sie gehen davon aus, daß annähernde Gleichheit und Parität zur Gewährleistung der Verteidigung ausreichen. Ihrer Meinung nach würden angemessene Maßnahmen der Abrüstung und Rüstungsbegrenzung im nuklearen und konventionellen Bereich, die diesem Grundsatz entsprechen, von großer Bedeutung sein.»

Gleichzeitig ist in derselben Deklaration jedoch ein Stück normativer Parität enthalten, heißt es doch, erstmals hätte die Sowjetunion die Bereitschaft bekundet, auch über die sog. Grauzonenwaffen, z. B. über Mittelstreckenraketen, zu verhandeln. «Dies eröffnet die Aussicht, daß auch auf diesem für Europa so bedeutungsvollen Sektor Disparitäten, die bestehen, abgebaut werden können.» Wie dies geschehen soll und welche Zahl an Nuklearwaffen dabei betroffen sei, wurde nicht gesagt. Eine beträchtliche Unsicherheit bleibt daher bestehen. Ganz abgesehen davon sprechen wohl die besseren Gründe

für die zuerst genannte These der bloßen Zielvorgabe: Mit Hilfe des materiellen Paritätsbegriffs würde man sonst ein «Einfrieren» der Rüstungspotentiale erreichen, das weit über SALT II hinausginge[344a]; das war aber ersichtlich nicht gewollt. Eine eindeutige Aussage läßt sich daher nur auf der Basis des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta machen: Die geplante Raketenstationierung stellt eine völkerrechtswidrige Bedrohung dar.[345]

2.5. Ergebnis

Der Ersteinsatz von Nuklearwaffen und chemischen Kampfstoffen verstößt gegen das Kriegsvölkerrecht. Als «Vorbereitungshandlung» verboten ist deshalb auch die Stationierung solcher Waffen, die nach der ausdrücklich verlautbarten Militärplanung oder nach ihren technischen Eigenschaften für einen Ersteinsatz bestimmt sind. Dies trifft für Pershing II und Cruise-Missiles, aber auch für chemische Kampfstoffe zu. Bei bakteriologischen Waffen ist darüber hinaus auch die Herstellung, für die meisten Länder auch der Erwerb verboten.

3. Stationierung neuer Waffensysteme auf Grund vertraglicher Abmachungen?

Mit der Feststellung, daß die Stationierung von Massenvernichtungswaffen auf der Basis der bestehenden NATO-Strategie gegen allgemeine völkerrechtliche Grundsätze verstößt, könnte man an sich die Untersuchungen zum Völkerrecht abschließen. Dies gilt um so mehr, als kriegsrechtliche Normen grundsätzlich zwingend sind[1], also auch durch vertragliche Abmachungen nicht «unterschritten» werden können.

Zwar ist es möglich, die im Krieg zulässigen Mittel stärker zu beschränken, als dies das bestehende Vertrags- und Gewohnheitsrecht tut[2], doch wäre eine Erweiterung des Kampfarsenals mit dem humanitären Anspruch des Kriegsvölkerrechts nicht vereinbar.

Dazu kommt, daß Verträge grundsätzlich nur die beteiligten Staaten binden, hier jedoch eine Drohung gegenüber «Außenstehenden» vorliegt. Würde der NATO-Vertrag daher die geplanten Maßnahmen ausdrücklich rechtfertigen, so wäre er insoweit unwirksam. Würde er sie mit Rücksicht auf seine allgemeine Formulierung an sich zulassen, so müßte er eine «kriegsrechtskonforme» Auslegung erfahren[3], um so die Rechtsfolge der Unwirksamkeit zu vermeiden.[4]

Derartige Umwege sind jedoch überflüssig. Art. 1 des NATO-Vertrags verbietet den Mitgliedstaaten jede Gewaltandrohung, «die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht zu vereinbaren ist». Die geplanten Stationierungsmaßnahmen verstoßen daher auch gegen den NATO-Vertrag.

Unabhängig vom bisher Gesagten soll jedoch die Stationierung neuer Waffensysteme auch am Maßstab der übrigen Vorschriften der für die Bundesrepublik maßgebenden Bündnisverträge überprüft werden. Eine solche «isolierende» Betrachtung empfiehlt sich aus verschiedenen Gründen. Zunächst zeigt die Erfahrung mit der NATO-Strategie der «flexible response», daß das Kriegsvölkerrecht bei den Planungen der Militärs wie auch in der öffentlichen Diskussion offensichtlich einen recht geringen Stellenwert besitzt. Selbst in der kritischen Literatur wird nur ganz ausnahmsweise auf völkerrechtli-

che Bedenken hingewiesen.[6] Ein vergleichbares Maß an «Rechtsferne» ist nicht zu erwarten, wenn es um die vertraglichen Grundlagen des westlichen Bündnisses geht – wer sich auf den Generalvertrag oder das NATO-Truppenstatut beruft, kann mit mehr Resonanz rechnen, als wenn er «nur» allgemeine völkerrechtliche Grundsätze anführt. Zum zweiten kursieren über die «Stationierungsrechte» der westlichen Bündnispartner sehr unterschiedliche Meinungen. Dies beginnt mit relativ harmlosen Irrtümern wie dem, noch heute gelte der (1963 durch das NATO-Truppenstatut ersetzte) Truppenvertrag, führt jedoch auch zu der in der «Europäischen Wehrkunde» nachzulesenden gewichtigen These, die Amerikaner könnten ohne deutsche Zustimmung neue Waffen in der Bundesrepublik lagern.[7] Insofern bedarf es einer Klarstellung, die auch für denjenigen wichtig ist, der die im 2. Kapitel eingenommene Position nicht teilt. Schließlich ist die Darstellung der Bündnisverträge für die verfassungsrechtliche Diskussion von großem Nutzen, wird doch erst auf diese Weise deutlich, wie der völkerrechtliche Handlungsspielraum der Bundesrepublik beschaffen ist, in welchem Umfang sich daher deutsche Instanzen am Grundgesetz orientieren können, ohne irgendwelche Bündnispflichten zu verletzen.

In einem ersten Schritt soll zunächst das System der Verträge dargestellt werden. Im Anschluß daran ist der Frage nachzugehen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie die Stationierung neuer Waffensysteme erlauben.

3.1. Die Rechtsstellung der Bundesrepublik im westlichen Bündnis

Die Art und Weise, wie die Bundesrepublik in die westliche Allianz eingebunden ist, läßt sich nur historisch erklären; in ihr wirkt noch immer die Niederlage Deutschlands im Zweiten Weltkrieg nach. Was 1954, also vor nunmehr fast 30 Jahren, vertraglich vereinbart wurde, hat den wirtschaftlichen Aufstieg der Bundesrepublik ebenso überdauert wie die Normalisierung des Verhältnisses zu den sozialistischen Ländern, die mit der Ära der sozialliberalen Koalition einsetzte. Es verwundert daher nicht, wenn in der juristischen Literatur die Souveränität unseres Landes noch immer mit einem Fragezeichen versehen wird[8], obwohl es nach verbreiteter Einschätzung eine Art

Führungsrolle in der EG einnimmt. Ein kurzer Rückblick erscheint daher angezeigt.

Nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reichs am 8. Mai 1945 übernahmen die vier Alliierten die «supreme authority», d. h. die höchste Gewalt. In der sog. Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 bestimmten sie:[9]

«Die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und die Provisorische Regierung der Französischen Republik übernehmen die oberste Regierungsgewalt in Deutschland einschließlich aller Befugnisse der deutschen Regierung, des Oberkommandos der Wehrmacht und der Regierungen, Verwaltungen oder Behörden der Länder, Städte und Gemeinden.»

Spätestens von diesem Augenblick an wurde Staatsgewalt nur noch von den Alliierten ausgeübt. Die langsam wieder entstehenden politischen Organe auf Gemeinde- und Länderebene leiteten ihre Befugnisse daher von den Besatzungsmächten ab. Die Frage, wie diese «höchste Gewalt» rechtlich zu qualifizieren war, ließ sich nicht ohne ein beträchtliches Maß an juristischer Phantasie bewältigen. Die Rede war von einer «vorübergehenden Vormundschaft»[10], von einer «exterritorialen» Ausübung der Staatsgewalt (was die Parallele zur Herrschaftsgewalt über Kolonien nahelegt)[11], sowie davon, die Alliierten würden deutsche Staatsgewalt als Treuhänder ausüben.[12] Zu dieser letzten Auffassung neigte die Rechtsprechung in der Bundesrepublik wie in der DDR.[13]

Man konnte sich dabei auf ein allerdings etwas anrüchiges Präjudiz stützen: Der amerikanische Supreme Court hatte Anfang des Jahrhunderts alle jene Akte, die anläßlich der Besetzung Kubas durch die USA erlassen worden waren, als «treuhänderische» Ausübung kubanischer Staatsgewalt bezeichnet.[14]

Wichtiger als dieses Juristenproblem war die inhaltliche Programmierung der Besatzungspolitik durch das Potsdamer Abkommen vom 2. Aug. 1945[15]. Dieses verfolgte gemäß seinen «politischen und wirtschaftlichen Grundsätzen» insbesondere das Ziel, die volle Entmilitarisierung Deutschlands zu erreichen, den Nazismus auszurotten und alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, «damit Deutschland niemals mehr seine Nachbarn oder die Erhaltung des Friedens in der Welt bedrohen kann». Ein Mittel hierfür sollte der Aufbau einer demokratischen Selbstverwaltung bis hin zur Länderebene sein, ein anderes die Dezentralisierung des Wirtschaftslebens, insbesondere die «Vernichtung der bestehenden übermäßigen Konzentration der Wirtschaftskraft, dargestellt insbesondere durch Kartelle, Syndikate, Trusts und andere Monopolvereinigungen».

Der sich verschärfende Ost-West-Gegensatz[16] machte die konse-

quente Realisierung dieser Grundsätze in den Westzonen praktisch unmöglich. Die Bildung eines separaten Staates wurde mit der Übergabe der sog. Frankfurter Dokumente an die Ministerpräsidenten der Länder am 1. Juli 1948 eingeleitet[17], wo u. a. auch die Wahl des Parlamentarischen Rates durch die Länderparlamente vorgesehen war. Bevor dieser seine Arbeit am Grundgesetz abgeschlossen hatte, erließen die drei Westalliierten das sog. Besatzungsstatut vom 10. April 1949, das den deutschen Instanzen etwas mehr Spielraum brachte.[18] In seiner Ziff. 1 bekannte es sich zu dem Grundsatz, das deutsche Volk möge sich in «größtmöglichem Maße» selbst regieren, doch behielt es eine Reihe wichtiger Kompetenzen wie insbesondere die Entmilitarisierung den Besatzungsbehörden vor. Von großer Bedeutung war weiter die in Ziff. 3 enthaltene Notstandsbestimmung, die besagte:

«Die Besatzungsbehörden behalten sich jedoch das Recht vor, entsprechend den Weisungen ihrer Regierungen die Ausübung der vollen Gewalt ganz oder teilweise wieder zu übernehmen, wenn sie dies für unerläßlich erachten für die Sicherheit oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung in Deutschland, oder um den internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen nachzukommen.»

Ihrer allgemeinen Formulierung wegen hätte man diese Vorschrift aus (fast) beliebigem Anlaß heranziehen können; von einer Souveränität der Bundesrepublik war offensichtlich noch nicht die Rede.

Als sich die Ost-West-Beziehungen insbesondere durch den Korea-Krieg weiter verschlechterten, wurde nach Ansicht der drei Westalliierten ein (west)deutscher «Verteidigungsbeitrag» unerläßlich. Angesichts der im Zweiten Weltkrieg gemachten Erfahrungen wollten und mußten sie jedoch zugleich sicherstellen, nicht eines Tages selbst wieder Opfer einer deutschen Aggression zu werden. Beide Ziele sollten zunächst durch den Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952 erreicht werden, den Frankreich, Italien, die Beneluxstaaten und die Bundesrepublik unterzeichneten. Kernpunkt war die Bildung einer europäischen Armee unter europäischem Kommando, bei der nur die untersten Einheiten aus Bürgern desselben Staates bestehen sollten.[19] Gleichzeitig sollte durch den «Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten» vom 26. Mai 1952 (= Generalvertrag) das Besatzungsstatut abgelöst werden und die Bundesrepublik die «volle Macht über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten» erhalten.[20] Das Wort «Souveränität» wurde bewußt vermieden. Den Alliierten blieb nicht nur das (unbeschränkte)

Recht zur Truppenstationierung, sie konnten auch jederzeit wieder die volle Regierungsgewalt übernehmen, falls dies «aus Gründen der inneren oder äußeren Sicherheit» notwendig sein sollte.

Dem Projekt war – wie man weiß – kein Erfolg beschieden. Zwar stimmte der Bundestag den Verträgen mit Mehrheit zu, doch scheiterten sie am 30. August 1954 am Votum der Französischen Nationalversammlung.[21]

Der zweite Anlauf war erfolgreicher. Auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom Oktober 1954 wurde eine neue Lösung entwickelt. Sie beließ die Wehrhoheit bei den einzelnen Staaten und räumte damit den Haupteinwand Frankreichs aus dem Weg, sorgte jedoch gleichzeitig für eine weitgehende Kontrolle der bundesrepublikanischen Aufrüstung. Ihren juristisch verbindlichen Niederschlag fand sie in den sog. Pariser Verträgen vom 23. Okt. 1954, in denen es im wesentlichen um drei Komplexe ging.

(1) Der «Generalvertrag» erhielt eine völlig neue Fassung; die alliierten Vorbehaltsrechte wurden erheblich reduziert. Die Truppenstationierung sollte von nun an auf vertraglicher Grundlage beruhen; zu diesem Zweck wurde ein besonderer «Stationierungsvertrag» abgeschlossen.

(2) Neue westeuropäische «Klammer» wurde der sog. Brüsseler Vertrag, der zur «Westeuropäischen Union» (WEU) weiterentwickelt wurde. Dabei handelte es sich um ein 1947 geschaffenes, ursprünglich gegen Deutschland gerichtetes Bündnis, dem Großbritannien, Frankreich und die Beneluxstaaten angehörten und dem nunmehr auch Italien und die Bundesrepublik beitraten. Wichtigster Inhalt des grundlegend neugestalteten Vertrages war die Rüstungsbegrenzung, die insbesondere die Bundesrepublik betraf.

(3) Dritter Schwerpunkt war der Beitritt der Bundesrepublik zur NATO, deren militärische Struktur auf Grund von Empfehlungen der Londoner Konferenz im Sinne einer stärkeren Integration durch einen Beschluß des NATO-Rats umgeformt wurde. Die Geschäftsgrundlage aller dieser Abmachungen war eindeutig und wurde von zeitgenössischen Beobachtern wie folgt beschrieben[22]:

«Man muß in diesem Rahmen, obgleich es nicht zartfühlend ist, von einem politischen Geschäft sprechen, bei dem die Ablösung des Besatzungsregimes durch die Bindung Westdeutschlands an das Staatensystem des Westens erreicht wurde.»

Der zeitliche Ablauf war von atemberaubender Geschwindigkeit, wenn man das gemächliche Tempo anderer Ratifikationsvorgänge zum Vergleich nimmt. Am 5. 5. 1955 trat der Generalvertrag in Kraft,

der der Bundesrepublik die Souveränität zusprach, einen Tag später wurde der Beitritt zur WEU und zur NATO wirksam. Was bedeutet dies nun im einzelnen?

3.1.1. Generalvertrag und Stationierungsvertrag

Art. 1 des Generalvertrags beendete «das Besatzungsregime in der Bundesrepublik» und hob das Besatzungsstatut auf. Art. 1 Abs. 2 zog die Konsequenz daraus, indem er bestimmte:

«Die Bundesrepublik wird demgemäß die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten haben.»

Der im Wort «souverän» deutlich werdende Fortschritt i. S. größerer Eigenständigkeit kommt auch in den folgenden Bestimmungen zum Ausdruck. Drei Punkte bedürfen der Erwähnung:

- In Art. 2 behalten sich die drei Westalliierten bestimmte Rechte in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes vor. Die Formulierung lautet:

  «Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung.»

  Was dies konkret bedeutet, wird uns an späterer Stelle interessieren.
- Art. 5 Abs. 2 des Vertrages hält die von den Drei Mächten bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit ihrer in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte aufrecht, bis die Bundesrepublik auf Grund ihrer Gesetzgebung in der Lage ist, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen. Auf Grund der Notstandsgesetzgebung des Jahres 1968 erklärten die Westalliierten diese Vorbehalte für erloschen.[24]
- Die Rechte zur Truppenstationierung werden nach Art. 4 Abs. 1 nur bis zum Inkrafttreten der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag aufrechterhalten. Da diese Voraussetzung sogleich erfüllt war, blieb Art. 4 Abs. 1 ohne praktische Bedeutung. Für die Zeit nach dem Inkrafttreten des WEU- und NATO-Beitritts trifft Art. 4 Abs. 2 eine relativ kompliziert zu lesende Regelung. Art. 4 Abs. 2 Satz 2 u. 3 tragen der neugewonnenen Souveränität der Bundesrepublik Rechnung, indem sie nur noch eine Stationierung *mit Willen* der Bundesrepublik vorsehen. Im einzelnen heißt es dort:

  «Die Bundesrepublik ist damit einverstanden, daß vom Inkrafttreten der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag an Streitkräfte der gleichen Nationalität und Effektivstärke wie zur Zeit dieses Inkrafttretens in der Bundesrepublik stationiert werden dürfen. Im Hinblick auf die in Art. 1 Abs. 2 dieses Vertrags umschriebene Rechtsstellung der Bundesrepublik und im Hinblick darauf, daß die Drei Mächte gewillt sind, ihre Rechte betreffend die Stationierung von Streitkräften in der Bundesrepublik, soweit diese betroffen ist, nur in vollem Einvernehmen mit der Bundesrepublik auszuüben, wird diese Frage in einem besonderen Vertrag geregelt.»

  Art. 4 Abs. 2 Satz 1 macht davon nun wieder eine Ausnahme: Die bisher ausgeübten oder innegehabten «und weiterhin beizubehaltenden Rechte in bezug auf die Stationierung von Streitkräften in Deutschland werden von den Bestimmungen dieses Artikels nicht berührt, sofern sie für die Ausübung der im 1. Satz des Art. 2 dieses Vertrags genannten Rechte erforderlich sind». Soweit es also um den gesamtdeutschen und den Berlin-Vorbehalt geht, können die Alliierten nach dem Wortlaut des Vertrages auch gegen den Willen der Bundesrepublik handeln.

  Der in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 erwähnte Stationierungsvertrag (offizieller Titel: Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland[25]), der zusammen mit dem Generalvertrag abgeschlossen wurde und in Kraft trat, wiederholt in seinem Art. 1 Abs. 1 der Sache nach die Regelung des Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Generalvertrag. Dort heißt es:

  «Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag an dürfen Streitkräfte der gleichen Nationalität und Effektivstärke wie zur Zeit des Inkrafttretens dieser Abmachungen in der Bundesrepublik stationiert werden.»

  Um eine Versteinerung des 1955 bestehenden Zustands zu vermeiden, bestimmt Art. 1 Abs. 2 des Vertrags, die Effektivstärke dürfe mit Zustimmung der Bundesregierung jederzeit erhöht werden.

  Die Rechtsstellung der in der Bundesrepublik stationierten Truppen war zunächst im sogenannten Truppenvertrag geregelt, der zahlreiche die Bundesrepublik belastende Sonderrechte aufrechterhielt.[26] Er wurde am 1.7.1963 durch das NATO-Truppenstatut samt Zusatzabkommen abgelöst[27], die eine Angleichung an den NATO-internen Normalstandard brachten. Die Art und Weise der Bewaffnung der Truppen ist an keiner Stelle ausdrücklich angesprochen.

  Der Vollständigkeit halber sei noch der Überleitungsvertrag er-

wähnt, der eine Reihe besatzungsrechtlicher Vorschriften aufrechterhielt.[28]

3.1.2. Die Mitgliedschaft in der WEU

Rechtsgrundlage für die sogenannte Westeuropäische Union (WEU) ist der durch vier Protokolle vom 23. 10. 1954 grundlegend umgestaltete Brüsseler Pakt[29], zu dem neben der Bundesrepublik Frankreich, Großbritannien, Italien und die Beneluxstaaten gehören. Neben einigen allgemeinen Bekundungen zugunsten erweiterter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Zusammenarbeit enthält der Vertrag in Art. V eine «Bündnisklausel», die alle Beteiligten relativ stark in Pflicht nimmt. Dort heißt es:

«Sollte einer der Hohen Vertragschließenden Teile das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden ihm die anderen Hohen Vertragschließenden Teile im Einklang mit den Bestimmungen des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.»

Daneben enthalten die Protokolle II–IV wichtige Rüstungsbeschränkungen. Protokoll II[30] schreibt die der NATO assignierten Land- und Luftstreitkräfte auf einen bestimmten Stand fest, der durch ein nicht veröffentlichtes Sonderabkommen fixiert ist.[31] Allerdings besteht nur ein Recht, keine Verpflichtung, den dort vorgesehenen Spielraum auszuschöpfen. Von Interesse ist weiter die Vorschrift des Art. V, die die nicht der NATO zugeteilten Streitkräfte betrifft. Dort ist bestimmt:

«Die Stärke und Bewaffnung der Streitkräfte für die bodenständige Verteidigung und der Polizeikräfte der Hohen Vertragschließenden Teile dieses Protokolls auf dem Europäischen Festland werden unter Berücksichtigung der eigentlichen Aufgaben und des Bedarfs sowie der vorhandenen Stärke dieser Kräfte durch Abkommen innerhalb der Organisation der Westeuropäischen Union festgelegt.»

Dieses Abkommen ist am 13. 11. 1961 in Kraft getreten.[32] Art. 5 stellt insoweit eine Besonderheit dar, als es sich um die einzige Vorschrift handelt, die die Frage der Bewaffnung anspricht. Im Protokoll Nr. III ist die für die Bundesrepublik wichtigste Regelung enthalten: Die übrigen Mitglieder der WEU nehmen dort die von Bundeskanzler Adenauer am 3. Oktober 1954 in London abgegebene Erklärung zustimmend zur Kenntnis, wonach sich die Bundesrepublik verpflichtet, Atomwaffen, chemische und biologische Waffen in ihrem Gebiet nicht herzustellen.[33] Für andere militärisch wichtige Waffen wie für

«Flugkörper großer Reichweite» und für strategische Bombenflugzeuge gilt dasselbe, doch kann der aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaats bestehende Ministerrat mit ⅔ Mehrheit eine Ausnahme beschließen. Die Forschung an solchen Waffen ist damit allerdings nicht unmöglich gemacht; auch der Erwerb von anderen Staaten ist nicht ausgeschlossen. Davon macht allerdings der Nicht-Weiterverbreitungsvertrag eine Ausnahme, der von der Bundesrepublik ratifiziert wurde[34] und der auch jeden *Erwerb* von Nuklearwaffen verbietet. Die übrigen WEU-Mitgliedsländer haben ihre «Rüstungshoheit» sehr viel weniger eingeschränkt; nach Art. 3 des Protokolls Nr. III können sie A-, B- und C-Waffen jederzeit entwickeln; lediglich die Höhe der Bestände, die sie auf dem europäischen Festland (nicht also in Großbritannien oder in Übersee) unterhalten dürfen, wird vom Rat der Westeuropäischen Union mit einfacher Stimmenmehrheit festgesetzt. Über die Einhaltung der Rüstungsbeschränkungen wacht ein Amt für Rüstungskontrolle, dessen Einrichtung und Befugnisse im Protokoll Nr. IV geregelt sind.[35]

3.1.3. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der NATO

Die Integration der Bundesrepublik in das Nordatlantische Bündnis kommt in drei sehr unterschiedlichen «Rechtsquellen» zum Ausdruck: Im NATO-Vertrag selbst, im NATO-Truppenstatut samt Zusatzabkommen und in der Beteiligung an der integrierten Kommandostruktur.

3.1.3.1. Der NATO-Vertrag

Der NATO- oder Nordatlantik-Vertrag[36] selbst ist mit seinen 14 Artikeln von erstaunlicher Kürze. Auch inhaltlich bringt er nur wenige und relativ allgemeine Bindungen der beteiligten Staaten.

Die Präambel bekennt sich zunächst zur UN-Charta und der dort vorgesehenen Friedenssicherung, betont dann die Entschlossenheit der Vertragspartner, «die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten», und benennt dann das eigentliche Ziel, «die Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit zu vereinigen».

Das so beschriebene Programm soll in verschiedener Weise umgesetzt werden.

Nach Art. 1 verpflichten sich alle Vertragsparteien, jeden internationalen Streitfall im Rahmen des Möglichen auf friedlichem Wege zu regeln. Art. 2 geht von der nicht näher begründeten These aus, es stelle einen Beitrag zur weiteren Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen dar, wenn die Mitgliedstaaten ihre «freien Einrichtungen festigen, ein besseres Verständnis für die Grundsätze herbeiführen, auf denen diese Einrichtungen beruhen, und indem sie die Voraussetzungen für die innere Festigkeit und das Wohlergehen fördern». Überspitzt formuliert, könnte man dies mit dem Satz «Am atlantischen Wesen soll die Welt genesen» zusammenfassen.

Sehr viel wichtiger ist die «Rüstungsverpflichtung» des Art. 3, wo es heißt:

«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.»

Dem NATO-Vertrag kommt insoweit ein dynamisches, dem WEU-Vertrag ein retardierendes Moment zu[37] – ein Widerspruch der deshalb bislang zu keinen Unzuträglichkeiten geführt hat, weil die Obergrenzen für die Rüstung nach dem WEU-Vertrag so beschaffen sind, daß sie angesichts der Finanzlage der Mitgliedstaaten und mit Rücksicht auf innenpolitische Widerstände sowieso nicht ausgeschöpft werden. Für die Nicht-Mitglieder der WEU, insbesondere die USA, ergibt sich aus Art. 3 allerdings eine zusätzliche Legitimation für Rüstungsmaßnahmen.

Die wohl wichtigsten Regeln enthalten die Art. 4 und 5. Art. 4 sieht eine Konsultationsverpflichtung vor, wenn nach Auffassung einer der Vertragsparteien die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist. Art. 5 enthält dann die eigentliche Bündnisklausel. Dort heißt es:

«Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.»

Damit ist die Bündnisverpflichtung in zweierlei Hinsicht relativiert: Zum einen ist es Sache des jeweiligen Mitgliedsstaats zu beurteilen, ob im konkreten Fall ein bewaffneter Angriff im Sinne des Art. 51 der UN-Charta vorliegt; insbesondere dann, wenn dem eigenen Bündnispartner vorgeworfen wird, selbst mit der Anwendung von Waffengewalt begonnen zu haben, kann dies sehr schwierig sein. Dafür, daß der NATO-Vertrag diese Frage etwa auf den NATO-Ministerrat oder ein anderes internationales Gremium übertragen hätte, bestehen keinerlei Anhaltspunkte.[38] Zum zweiten ist auch bei unzweifelhaftem und anerkanntem Vorliegen eines bewaffneten Angriffs die Hilfe mit Waffengewalt nur *eine* mögliche Form des Beistands; die Bündnispartner oder einzelne von ihnen können sich auch auf diplomatische Schritte oder darauf beschränken, eine «wohlwollende Neutralität» zu praktizieren.[39] Die nationale Entscheidungsfreiheit ist daher in weitestem Umfang aufrechterhalten; im Grunde drückt Art. 5 nicht mehr aus, als was Art. 51 UN-Charta sowieso schon zum Ausdruck bringt, nämlich die Selbstverständlichkeit, daß man als Form der «kollektiven Verteidigung» dem Opfer einer bewaffneten Aggression zu Hilfe kommen kann, wenn man dies aus welchen Gründen auch immer für militärisch und politisch sinnvoll erachtet. Praktisch bedeutet dies, daß das Funktionieren des NATO-Bündnisses davon abhängt, daß die Regierungen von der Existenz gemeinsamer Sicherheitsinteressen überzeugt sind. Für einen Staat wie die Bundesrepublik, dem mit Rücksicht auf den durch den WEU-Vertrag übernommenen Rüstungsverzicht ein eigenständiger Weg à la Frankreich nicht möglich ist, hat dies einen faktischen Zwang zur Praktizierung eines hohen Maßes an Loyalität gegenüber der westlichen Führungsmacht zur Folge.[40] Dies wäre erst dann anders, wenn die deutschen Staatsorgane die Politik der sozialistischen Länder so einschätzen würden, daß von dort her keine Gefahr droht – eine Voraussetzung, die aus hier nicht näher zu analysierenden Gründen in absehbarer Zeit wohl kaum gegeben sein wird.

Die übrigen Bestimmungen des NATO-Vertrags sind schnell skizziert: Wichtig ist Art. 9, wonach die Vertragsparteien einen Rat (den sog. NATO- oder Nordatlantikrat) errichten, in dem jede von ihnen vertreten ist, «um Fragen zu prüfen, welche die Durchführung dieses Vertrags betreffen». Soweit erforderlich, errichtet der Rat nachgeordnete Stellen – die einzige Bestimmung im Vertrag, die auf eine internationalisierte Organisationsstruktur hinweist. Der Nordatlantikrat hat auf Grund dieser Bestimmung beispielsweise das Generalsekretariat als Administrativorgan sowie den Militärausschuß eingesetzt, in dem die einzelnen nationalen Generalstabschefs bzw. der Ge-

neralinspekteur der Bundeswehr zusammengefaßt sind. Bedeutsam ist schließlich noch die schon an anderer Stelle erwähnte Vorschrift des Art. 11, wonach auch die Durchführung der Vertragsbestimmungen im Rahmen der nationalen Verfassungen zu erfolgen hat. Schließlich sei Art. 13 erwähnt, wonach seit 1969 der NATO-Vertrag mit einer Frist von einem Jahr jederzeit kündbar ist.

3.1.3.2. NATO-Truppenstatut und Zusatzabkommen

Das am 1.3.1963 in Kraft getretene NATO-Truppenstatut[41], das den Truppenvertrag ablöste, betrifft nicht das Recht zur Truppenentsendung, sondern allein die Frage, welche Rechtsstellung den einmal entsandten Truppen im «Stationierungsland» zukommt. Es regelt mit anderen Worten den Konflikt zwischen der «Personalhoheit» des entsendenden Staates und der Territorialhoheit des Stationierungslandes.[42] Dies betrifft scheinbar so harmlose Fragen wie die Anerkennung des im Entsendestaat erworbenen Führerscheins[43] oder die Ausweispflicht bei der Einreise und während des Aufenthalts.[44] Sehr eingehend ist das Problem geregelt, welcher Staat für die Verfolgung strafbarer Handlungen zuständig ist[45] und wer auf Schadensersatz haftet, wenn die Stationierungsstreitkräfte einen Dritten schädigen.[46]

Beispiel: Ein der US-Army gehörender LKW, der Fischkonserven für die Kantine geladen hat, verursacht einen Verkehrsunfall, bei dem Deutsche zu Schaden kommen. Nach Art. 8 Abs. 5 NTS haftet die Bundesrepublik, wie wenn es sich um ein deutsches Militärfahrzeug gehandelt hätte.

Soweit das NATO-Truppenstatut keine Sonderregelungen getroffen hat, bleibt es bei der Grundsatznorm des Art. II, die bestimmt:

«Eine Truppe und ihr ziviles Gefolge, ihre Mitglieder sowie deren Angehörige haben die Pflicht, das Recht des Aufnahmestaates zu achten und sich jeder mit dem Geiste dieses Abkommens nicht zu vereinbarenden Tätigkeit, insbesondere jeder politischen Tätigkeit im Aufnahmestaat, zu enthalten. Es ist außerdem die Pflicht des Entsendestaates, die hierfür erforderlichen Maßnahmen zu treffen.»

Damit ist ein prinzipieller Vorrang der Rechtsordnung des Aufenthaltsstaates festgelegt.

Das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut vom 3.8.1959[47] enthält eine Reihe ergänzender und konkretisierender Regelungen. Dort ist beispielsweise das Recht zur Abhaltung von Manövern (Art. 45), die Versorgung mit Grundstücken (Art. 48) und die Durchführung der erforderlichen Bauvorhaben (Art. 49) geregelt.

Benötigt eine fremde Truppe zusätzliche Grundstücke, so muß sie diesen Bedarf in regelmäßigen Abständen in Form von Programmen anmelden (Art. 48 Abs. 1b). Über die Deckung des Liegenschaftsbedarfs werden Vereinbarungen zwischen den Behörden einer Truppe und den deutschen Behörden geschlossen. Die letzteren führen die danach zu treffenden Maßnahmen durch, beschaffen also gegebenenfalls im Wege der Enteignung das benötigte Stück Land (Art. 38 Abs. 1c letzter Satz ZA).

3.1.3.3. Die integrierte Kommandostruktur

NATO-Vertrag und NATO-Truppenstatut lassen keine konkrete Rechtsgrundlage dafür erkennen, daß eine bestimmte Anzahl z. B. englischer oder amerikanischer Soldaten in einem bestimmten zum Bündnis gehörenden Land wie in der Bundesrepublik stationiert ist. Die Anwesenheit dieser Truppen beruht vielmehr auf bündnisinternen Entscheidungen, die im Rahmen der «integrierten Kommandostruktur» getroffen wurden. Was versteht man darunter?

Der Nordatlantikrat hat von seiner in Art. 9 des NATO-Vertrags festgelegten Befugnis, «nachgeordnete Stellen» zu errichten, u. a. in der Weise Gebrauch gemacht, daß er eine Oberste Alliierte Kommandobehörde für Europa (und eine weitere für den Bereich Atlantik und den Bereich Ärmelkanal) einsetzte.[48] Die Befugnisse von SACEUR (Supreme Allied Commander Europe = höchster alliierter Kommandeur in Europa) wurden in einer Resolution des Nordatlantikrats vom 23.10.1954 festgelegt, die einer entsprechenden Empfehlung der Londoner Neun-Mächte-Konferenz folgte.[49] Danach sollen alle auf dem europäischen Kontinent stationierten Truppen SACEUR unterstellt werden[50], womit ein gewisser Ersatz für die gescheiterte EVG gewollt war.

Eine nähere Betrachtung zeigt, daß die «Integration» zwar faktisch existiert, aber rechtlich sehr schwach ausgebildet ist: die Befugnisse der alliierten Kommandobehörden sind gegenständlich beschränkt und von der Zustimmung der einzelnen Mitgliedstaaten abhängig[51].

Im Frieden besitzt SACEUR lediglich das Recht der «operativen Planung», d. h., er hat das Problem zu lösen, welche Streitkräfte zu welcher Zeit an welchem Ort verfügbar sein müssen, um eine effektive Verteidigung des vom Bündnis erfaßten Gebietes zu sichern. Gegenüber den nationalen Streitkräften bestehen keinerlei Weisungsbefugnisse; ob sie seinen Empfehlungen Rechnung tragen oder nicht, ist rechtlich allein ihnen überlassen. Korrekter spricht man deshalb auch davon, bestimmte Streitkräfte seien der NATO «assigniert», d. h. für Zwecke der Planung zur Verfügung gestellt.[52] Im Spannungs- und

Konfliktfall ist dies dann allerdings anders. Hier geht die sogenannte operative Führung, d. h. die Befugnis, konkrete Einsätze anzuordnen, auf SACEUR über. Wann die Voraussetzungen dieses sog. Operational Command vorliegen, ist in einem Alarmplan festgelegt, der von den einzelnen Regierungen gebilligt wurde. Auch dann bleibt rechtlich immer noch die Möglichkeit, die operative Führung wieder in den nationalen Bereich zurückzuholen, eine Möglichkeit, die unter bestimmten Voraussetzungen auch effektiv praktiziert werden kann, da dem nationalen Kompetenzinhaber selbst im Kriegsfall die Personalhoheit und die Verfügung über die Logistik bleibt.[53] Der Sache nach geht es daher nur um eine «Integration bis auf Widerruf»; von «alliierten *Kommando*behörden» zu sprechen, erscheint deshalb unter rein juristischen Aspekten betrachtet zumindest etwas übertrieben.[54] Bezeichnenderweise wurde deshalb Frankreich keines Rechtsbruchs bezichtigt, als es mit Wirkung vom 1. Juli 1966 die NATO-Assignierung seiner Streitkräfte aufhob und damit aus der integrierten Kommandostruktur ausschied.[55] Auch Griechenland vollzog 1974 einen derartigen Schritt und reduzierte damit vorübergehend seine Verpflichtungen auf das unmittelbar im NATO-Vertrag Festgelegte.

Mit noch viel mehr Berechtigung als beim Vertrag selbst läßt sich die Frage stellen, warum das Bündnis ein so geringes Maß an rechtlicher Verfestigung erfahren hat. Knut Ipsen hat im Zusammenhang mit der Bündnisklausel des Art. 5 des NATO-Vertrages (und den sehr viel weitergehenden Verpflichtungen in anderen, von den USA abgeschlossenen Bündnisverträgen) die Vermutung geäußert, die «völkerrechtliche Bindungsintensität» der von den Vereinigten Staaten eingegangenen Beistandsverpflichtungen nehme proportional mit der potentiellen Gefährdung des amerikanischen Hoheitsgebiets ab.[56] Man wird dies um den allgemeinen Satz ergänzen können, daß der Mächtige das Recht nicht benötigt, um seine Interessen durchsetzen zu können.[57] Solange «Sachzwänge» derart bestehen, daß die Regierungen aller NATO-Staaten von einer Bedrohung seitens der sozialistischen Länder ausgehen, ist eine so weitgehende Interessenübereinstimmung gegeben, daß es einer rechtlichen Festschreibung nicht bedarf: An ein Ausscheren der Westeuropäer ist nicht zu denken, bei einer globalen Konfrontation wären sie auf alle Fälle beteiligt. Eine weitergehende Bündnisklausel hätte für die USA nur die «lästige Folge», unter Umständen durch einen Bündnispartner in einen Krieg hineingezogen zu werden, der ihre Interessen nur am Rande berührt. Warum sollten sie in eine solche Beschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten einwilligen? Hinter der so «egalitären» Formulierung des

NATO-Vertrags verbirgt sich so in Wahrheit ein ungleicher Vertrag, der diesen Charakter erst in einer völlig veränderten sicherheitspolitischen Situation verlieren würde.

3.2. Der sog. NATO-Doppelbeschluß als Rechtsgrundlage für die Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles?

Kehren wir nunmehr zu unserer Ausgangsfrage zurück. Ermöglichen die völkerrechtlichen Verträge, die die Stellung der Bundesrepublik im westlichen Bündnis bestimmen, die geplanten Stationierungsmaßnahmen? Zunächst ist der sog. NATO-Doppelbeschluß zu untersuchen, der im allgemeinen als *die* entscheidende Grundlage angesehen wird.

Der sog. Doppelbeschluß ist auf einer Sondersitzung der Außen- und Verteidigungsminister der NATO am 12. Dezember 1979 gefaßt worden. Den Umständen nach besteht kein Zweifel, daß sie «als Nordatlantikrat» im Sinne des Art. 9 NATO-Vertrag tagten. Für die rechtliche Würdigung ist jener Teil des Beschlusses wesentlich, der sich unmittelbar auf die Stationierung bezieht. Unter Ziff. 7 heißt es insoweit:[58]

«Die Minister haben daher beschlossen, das LRTNF-Potential[59] der NATO durch die Dislozierung[60] 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[61]). 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. Das Programm wird die Bedeutung nuklearer Waffen für die NATO nicht erhöhen ...»

Bedenken gegen die Wirksamkeit dieses Beschlusses könnten einmal daher rühren, daß der niederländische Ministerpräsident nach eigenem Bekunden nicht zugestimmt hat.[62] Zwar lassen sich die Verhandlungen nicht im einzelnen rekonstruieren, da sie unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfanden, doch wäre es verwunderlich,

hätte der Ministerpräsident bewußt die Unwahrheit berichtet und wäre ihm dann nicht von anderer Seite widersprochen worden. Ein solches «Ausscheren» wäre jedoch nur dann relevant, wenn es im Bereich des NATO-Ministerrats das Einstimmigkeitsprinzip gäbe. Schon vom Wortlaut des NATO-Vertrages her ist ein solches Erfordernis zweifelhaft. Lediglich für den Sonderfall, daß ein weiterer Staat zum NATO-Beitritt aufgefordert wird, sieht Art. 10 des Vertrages einen «einstimmigen Beschluß» der Parteien vor. Ansonsten ist in auffallendem Gegensatz etwa zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)[63] und zur EWG[64] keinerlei Abstimmungsregelung getroffen. Dies ist nicht etwa ein Redaktionsversehen, sondern damit zu erklären, daß der Rat überhaupt keine rechtsverbindlichen Beschlüsse fassen, daß er nur Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aussprechen kann[65]; die einzelstaatlichen Stellungnahmen werden gewissermaßen im NATO-Rat nur addiert[66], sie gewinnen keinen Beschlußcharakter. Von daher hätte ein Einstimmigkeitserfordernis von vorneherein keinen Sinn.

Für eine solche enge Auslegung der Kompetenzen des Nordatlantikrats sprechen eine ganze Reihe von Gesichtspunkten. Nach Art. 9 des NATO-Vertrags hat er lediglich «Fragen zu prüfen, welche die Durchführung dieses Vertrags betreffen», was vom Wortlaut her eher an die Abgabe von Stellungnahmen als an verbindliche Entscheidungen erinnert. Eine entsprechende Auffassung wurde kurz nach Vertragsabschluß auch vom amerikanischen Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten vertreten.[67] Weiter spricht die oben skizzierte Gesamtstruktur des Bündnisses gegen die Möglichkeit verbindlicher Entscheidungen: Wenn sogar im Bündnisfall des Art. 5 NATO-Vertrag ein sehr unterschiedliches Verhalten der einzelnen Staaten möglich ist, wäre es wenig einleuchtend, würde man die Entscheidungskompetenzen beim Nordatlantikrat zentralisieren. Weiter wäre es wenig verständlich, daß es NATO-Ratsmitglieder wie Frankreich und (zeitweise) Griechenland gibt, die die Beschlüsse über die Assignierung der Streitkräfte zu SACEUR nicht befolgen und dennoch keiner Rechtsverletzung beschuldigt werden. Die «Interessenlage», die hier gegen eine rechtlich verfestigte Bindung sprach, gilt in gleicher Weise auch für andere u. U. vergleichbar wichtige Entscheidungen. Daß der NATO-Rat grundsätzlich nur Empfehlungen aussprechen kann, ist daher auch in der juristischen Literatur weithin anerkannt.[68]

Für einzelne Autoren ist das Problem der Ministerratsbeschlüsse damit allerdings noch nicht erledigt. Sie weisen darauf hin, es könne Beschlüsse geben, die nur auf der Basis einer vorausgegangenen Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten getroffen würden; typischer

Fall sei der Fünfjahresplan für die Streitkräfte der NATO, der jährlich überprüft wird und der die Verteidigungserfordernisse des Bündnisses an die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten anpassen soll.[68a] Daß eine solche Konstellation – abstrakt gesehen – denkbar ist, wird man schwer bestreiten können. Die Frage ist, ob das Völkerrecht überhaupt «einseitige Selbstverpflichtungen» anerkennt (a) und ob bzw. in welchem Umfang sie im Rahmen der NATO und speziell im Zusammenhang mit dem sog. Doppelbeschluß anzunehmen sind (b).

(a) Daß auch im Völkerrecht einseitige Akte Rechtswirkungen hervorrufen können ist selbstverständlich; man denke nur an die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages oder an die bewußte Aufgabe eines Rechts.[69] An diesem Grundsatz zu zweifeln, besteht um so weniger Anlaß, als der Internationale Gerichtshof in den Atomtest-Fällen die Klagen Australiens und Neuseelands für gegenstandslos erklärte, weil Frankreich inzwischen auf die Vornahme oberirdischer Atomversuche verzichtet hatte.[70]

Von dieser im wesentlichen geklärten Grundsatzfrage ist das weitere Problem zu unterscheiden, ob auch das Versprechen einer bestimmten Leistung im Wege einseitiger Erklärung erfolgen kann.

Beispiel[71]: Saudi-Arabien verspricht Syrien 350 Mio. Dollar für Entwicklungsprojekte, sofern Syrien seine Waffenkäufe in der Sowjetunion einstellt.

Die Besonderheit des «Versprechens» oder der «Selbstverpflichtung» liegt darin, daß ihr Inhalt normalerweise Gegenstand eines Vertrags ist; es liegt daher zumindest nicht nahe, denselben Effekt auch über eine einseitige Erklärung eintreten zu lassen. Im Einzelfall bedarf es daher besonders sorgfältiger Prüfung, ob nicht nur eine politische Absichtserklärung oder ein Angebot vorliegt, in Vertragsverhandlungen über eine verbindliche Regelung einzutreten. Auch wenn dies zu dem Ergebnis führt, daß der betreffende Staat sich rechtlich verpflichten wollte, so hängt die Bindungswirkung einer derartigen Erklärung davon ab, daß andere Staaten (oder sonstige Völkerrechtssubjekte) auf den Fortbestand der Erklärung vertrauen konnten.[72] Dabei kommt es insbesondere auf die Art der geregelten Materie sowie darauf an, ob sich die Umstände inzwischen geändert haben.[73] Beim letzteren ist besonders zu berücksichtigen, daß einseitige Erklärungen nicht dieselbe Verpflichtungskraft wie Verträge aufweisen[74], so daß sie nicht nur bei «grundlegenden» und unvorhersehbaren Veränderungen (sog. clausula rebus sic stantibus), sondern auch bei weniger gravierenden Veränderungen rückgängig gemacht werden können.

Soweit der so bestimmte Vertrauensschutz eingreift, ist gleichwohl

ein Widerruf möglich, doch ist anderen Staaten der Schaden zu ersetzen, den sie auf Grund von Maßnahmen erlitten haben, die sie im Vertrauen auf den Fortbestand der Erklärung getroffen hatten.[75] Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist der Widerruf jederzeit und ohne irgendwelche nachteiligen Folgen möglich.

(b) Was Selbstverpflichtungen zur Vorbereitung von Beschlüssen des Nordatlantikrats betrifft, so spricht eine starke Vermutung gegen sie: Die Existenz rechtlich verbindlicher und damit gegen den Willen eines Mitgliedstaats durchsetzbarer Verpflichtungen wäre im Bereich der integrierten Kommandostruktur der NATO wie innerhalb des gesamten NATO-Systems eine große Ausnahme. Von der Spezifik der Materie her müssen ganz gewichtige Gründe dafür sprechen, ausnahmsweise eine Rechtsbindung anzunehmen. Wäre es anders, so könnte der reine Empfehlungscharakter der Beschlüsse des Nordatlantikrats ebenso unterlaufen werden wie der bloße Empfehlungscharakter der operativen Planung in Friedenszeiten.

Eine solche Ausnahme wird gemeinhin für die Fünf-Jahres-Planung des Bündnisses angenommen, wo die Beiträge der Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Vorhaben festgelegt werden. Da sie jährlich überprüft wird, geht man davon aus, daß hinsichtlich des ersten Haushaltsjahres eine Selbstverpflichtung anzunehmen ist, sofern die jeweiligen nationalen Parlamente bereits entsprechende Positionen in den Haushalt eingestellt haben.[76] Eine längere, über ein Jahr hinausreichende Bindung scheidet schon deshalb aus, weil der NATO-Vertrag nach seinem Art. 13 mit einjähriger Frist gekündigt werden kann – niemand kann also darauf vertrauen, daß eine einmal getroffene Entscheidung von einem anderen Mitgliedstaat auch noch nach mehr als einem Jahr mitgetragen wird, kann sich doch inzwischen z. B. auf Grund eines Regierungswechsels seine Haltung zur NATO grundlegend geändert haben. Selbst ein auf ein Jahr beschränkter Vertrauensschutz ist alles andere als naheliegend, kann sich doch jeder Mitgliedstaat – wie das Beispiel Frankreichs und Griechenlands zeigt – aus der integrierten Kommandostruktur lösen, ohne daß dafür eine bestimmte Frist vorgesehen wäre.

Sollte also dem sog. NATO-Doppelbeschluß vom 12. Dez. 1979 eine entsprechende Selbstverpflichtung der beteiligten Mitgliedstaaten zugrunde gelegen haben, so könnte diese schon aus Zeitgründen wieder rückgängig gemacht werden. Selbst wenn man in späteren Erklärungen des NATO-Ministerrats eine Erneuerung der Entscheidung vom Dezember 1979 sehen würde, wäre jedenfalls 12 Monate nach der letzten Erklärung ein Widerruf möglich. Nach der Grundstruktur des Bündnisses, das auf dem jederzeit vorhandenen Konsens

der Mitgliedstaaten beruht, ist es möglich, nicht nur binnen Jahresfrist auszuscheiden, sondern auch seine Beteiligung an einzelnen Maßnahmen zurückzuziehen. Mit Recht wird daher in der Literatur darauf hingewiesen, ein Widerruf von «Selbstverpflichtungen» habe nur «politische Sanktionen», d. h. Verärgerung bei den übrigen Mitgliedstaaten und eine «Einheitsfront» gegen den «Ausbrecher» zur Folge.[77] Das Problem einer etwaigen Schadenersatzpflicht stellt sich daher nicht.

Was bleibt unter diesen Umständen als Rechtsgrundlage für die geplante Stationierung? Da der sog. NATO-Doppelbeschluß nur den Charakter einer rechtlich nicht verbindlichen Empfehlung besitzt, ist alleinige völkerrechtliche Basis für die geplante Stationierung die einseitige Einwilligungserklärung der Bundesregierung. Ob man sie als rechtlich verbindliche «Selbstverpflichtung» charakterisiert oder nicht, spielt hier keine entscheidende Rolle, da ein Widerruf jedenfalls unter Wahrung einer Jahresfrist ohne rechtliche Nachteile möglich ist. Ob die Bundesregierung bei dieser von ihr allein gefaßten Entscheidung im Einklang mit dem Grundgesetz handelte, wird noch zu untersuchen sein. Fest steht, daß jedenfalls das NATO-System keine völkerrechtlichen Hindernisse dagegen enthält, daß ein Mitgliedstaat eine einmal getroffene Entscheidung wieder rückgängig macht.

3.3. Neue Waffensysteme auf Grund des Generalvertrags und des Stationierungsvertrags?

Die Wahrung der deutschen Entscheidungsfreiheit im Rahmen des NATO-Systems schließt es nicht aus, daß möglicherweise auf andere Rechtsgrundlagen, konkret: den General- oder Deutschlandvertrag und den auf seiner Grundlage abgeschlossenen Stationierungsvertrag zurückgegriffen wird, um eine Stationierung gegebenenfalls auch gegen den Willen deutscher Staatsorgane durchsetzen zu können. Eine entsprechende Auffassung wurde bereits in der Literatur geäußert.[78] Dabei stellen sich zunächst zwei Vorfragen: Besteht zwischen dem «NATO-System» und den genannten Verträgen eine Verknüpfung derart, daß der NATO-Vertrag und die auf seiner Grund-

lage ergangenen Rechtsakte generell den Vorrang vor den genannten Verträgen haben? (unten 1) Weiter ist zu fragen, ob nicht der General- wie der Stationierungsvertrag dadurch hinfällig oder jedenfalls kündbar geworden sind, daß durch die Ostverträge und durch die Vier-Mächte-Vereinbarung über Berlin sowie durch die Aufnahme der Bundesrepublik in die UNO eine Normalisierung eingetreten ist, wie sie an sich Sache eines Friedensvertrags gewesen wäre; für einen solchen Fall sehen aber die Verträge besondere Revisionsmöglichkeiten vor (unten 2). Sollten beide Vorfragen negativ zu beantworten sein, so stellt sich das Problem, ob die in Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Generalvertrag und in Art. 1 Abs. 1 Stationierungsvertrag genannte «Effektivstärke» auch die Bewaffnung umfaßt (unten 3). Schließlich fragt sich, ob die Stationierung neuer Waffensysteme auf die alliierten Vorbehaltsrechte nach Art. 2 Satz 2 und Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Generalvertrag gestützt werden könnte (unten 4).

3.3.1. Vorrang des «NATO-Rechts»?

Die These vom Vorrang des NATO-Systems kann sich auf einen bedeutsamen Vorgang berufen. Als Frankreich mit Wirkung vom 1.7.1966 aus der integrierten Kommandostruktur der NATO ausschied, stellte sich die Frage, welchen rechtlichen Status die in der Bundesrepublik stationierten französischen Truppen haben sollten. Die Bundesregierung vertrat den Standpunkt, insoweit müsse eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden, da eine Berufung auf den Stationierungsvertrag nicht mehr in Betracht komme. Im einzelnen wies sie darauf hin, daß Teil IV der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz[79] die Unterstellung aller auf dem europäischen Kontinent stationierten Streitkräfte unter den alliierten Oberbefehlshaber Europa vorgesehen habe. Jene Regelung – so hieß es weiter – entspreche «nicht nur militärischen Notwendigkeiten, sondern war zugleich Ausdruck der politischen Gleichberechtigung aller Partner im Bündnis»[80]. 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.

Von dem Zeitpunkt an, zu dem die französischen Streitkräfte im Bundesgebiet ohne Zustimmung der übrigen Mitglieder des Atlantischen Bündnisses aus der Unterstellung unter das Alliierte Oberkommando Europa herausgenommen werden, kann daher Frankreich sein Aufenthaltsrecht aus dem Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Okt. 1954 nicht mehr ausüben.»[80]

Der Versuch, sich auf die egalitären NATO-Strukturen zu berufen und ihnen Vorrang vor den das Besatzungsregime ablösenden Verträgen einzuräumen, schlug jedoch fehl. Etwa ein halbes Jahr später kamen Frankreich und die Bundesrepublik dahin überein, daß eine Stationierung nur mit Zustimmung der Bundesregierung möglich sei. Dabei berief man sich ausdrücklich auf Artikel 4 Absatz 2 des Generalvertrags, wo sich in Satz 2 eine entsprechende Aussage findet. Im einzelnen heißt es in dem Brief des französischen Außenministers, der die Zustimmung des deutschen Außenministers fand[81]:

«Die Regierung der Französischen Republik erklärt ... unter Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 2 des ‹Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten›, daß, ungeachtet des Art. 3 des ‹Vertrages über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland›, die Ausübung des Aufenthaltsrechts der französischen Streitkräfte im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, soweit diese betroffen ist, das Einverständnis der Regierung der Bundesrepublik Deutschland voraussetzt.»

Gleichzeitig wurde dann eine Regierungsvereinbarung getroffen, die «gewisse Einzelheiten der Anwendung» des NATO-Truppenstatuts und des Zusatzabkommens zum Gegenstand hatte.[82] U. a. wird dort die Frage der Flaggenführung, der Standorte der französischen Streitkräfte sowie die Pflicht geregelt, die Gesamtstärke und die Gliederung dieser Truppen und das von ihnen im Bundesgebiet gelagerte Material der Bundesregierung jährlich bekanntzugeben.

Die besseren Gründe sprechen in der Tat für den Rückgriff auf Art. 4 Abs. 2 Generalvertrag.[83] Die Schlußakte der Londoner Neunmächte-Konferenz war keine Rahmenvereinbarung derart, daß dadurch zwischen allen abzuschießenden Verträgen und sonstigen Rechtsakten eine rechtliche Einheit geschaffen worden wäre. Der Wortlaut der Pariser Verträge, auf den es in diesem Zusammenhang entscheidend ankommt[84], gibt für eine derart enge Verknüpfung nichts her. Gerade das Gegenteil belegt vielmehr Art. 4 Abs. 1 des Generalvertrags, der die aus der Besatzungszeit stammenden einseitigen Stationierungsrechte der Alliierten so lange aufrechterhält, bis die Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag in Kraft

getreten sind: Man hielt es also nicht für völlig ausgeschlossen, daß beispielsweise der deutsche NATO-Beitritt am Votum der französischen Nationalversammlung scheitert und so eine Trennung zwischen Generalvertrag auf der einen und den übrigen Vertragswerken auf der anderen Seite eintreten würde. Ob dies auch im Verhältnis zwischen WEU- und NATO-Vertrag gilt, braucht uns hier nicht zu interessieren.[85]

Bestehen das «NATO-Recht» sowie der General- und Stationierungsvertrag nebeneinander, so haben die jeweiligen Vertragspartner der Bundesrepublik grundsätzlich die Wahl, auf welche der beiden Rechtsgrundlagen sie sich berufen wollen. Ein Recht geht nicht dadurch verloren, daß es noch auf eine weitere Grundlage gestellt wird. Derselbe Gedanke liegt der Bestimmung des Art. 43 der Wiener Vertragsrechtskonvention zugrunde, wo ausdrücklich betont wird, daß der Wegfall vertraglicher Pflichten (etwa durch Kündigung) die Existenz gleichlautender, jedoch vom Vertrag unabhängiger völkerrechtlicher Pflichten unberührt läßt. Unsere erste Vorfrage ist daher negativ zu beantworten.

3.3.2. Veränderung der Rechtslage auf Grund der Ostverträge, des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin und des UN-Beitritts der Bundesrepublik?

Der Generalvertrag enthält ebenso wie der Stationierungsvertrag keine ausdrückliche Kündigungsmöglichkeit. Beide verstehen sich jedoch als eine Art Übergangsrecht, das spätestens nach der Wiedervereinigung Deutschlands ersatzlos aufgehoben oder durch neue Abmachungen ersetzt wird. So bestimmt Art. 3 Abs. 1 des Stationierungsvertrags[86]:

«Dieser Vertrag tritt außer Kraft mit dem Abschluß einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland oder wenn die Unterzeichnerstaaten zu einem früheren Zeitpunkt übereinkommen, daß die Entwicklung der internationalen Lage neue Abmachungen rechtfertigt.»

Sehr viel zurückhaltender ist die Revisionsklausel des Art. 10 Generalvertrag formuliert. Dort heißt es lediglich:

«Die Unterzeichnerstaaten überprüfen die Bestimmungen dieses Vertrags und der Zusatzverträge:

a) Auf Ersuchen eines von ihnen im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands oder einer unter Beteiligung oder mit Zustimmung der Staaten, die Mitglieder dieses Vertrages sind, erzielten internationalen Verständigung über

Maßnahmen zur Herbeiführung der Wiedervereinigung Deutschlands oder der Bildung einer europäischen Föderation, oder

b) in jeder Lage, die nach Auffassung aller Unterzeichnerstaaten aus einer Änderung grundlegenden Charakters in den zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrags bestehenden Verhältnissen entstanden ist.

In beiden Fällen werden sie in gegenseitigem Einvernehmen diesen Vertrag und die Zusatzverträge in dem Umfang ändern, der durch die grundlegende Änderung der Lage erforderlich oder ratsam geworden ist.»

Hier tritt also kein automatisches Außerkrafttreten, sondern lediglich eine Pflicht zur Überprüfung des Vertrages ein. Allerdings wäre denkbar, daß bei einer Gleichstellung der in der Überschrift genannten Verträge und Rechtsakte mit dem «Abschluß eines Friedensvertrags» die Vorbehaltsrechte nach Art. 2 Generalvertrag gegenstandslos geworden sind: Dort ist ausdrücklich festgelegt, daß sie «im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrags verhindert hat», weiterbestehen. Muß nicht die Normalisierung der Beziehungen zum «Osten» und der UN-Beitritt wie ein Friedensvertrag behandelt werden?[87]

Richtig ist zunächst, daß durch den Moskauer Vertrag vom 12.8.1970[88], durch den Warschauer Vertrag vom 7.12.1970[89] und durch den Prager Vertrag vom 11.12.1973[90] eine Normalisierung der Beziehungen zur Sowjetunion, zur Volksrepublik Polen und zur ČSSR eingetreten ist. Weiter hat der Grundlagenvertrag mit der DDR vom 21.12.1972[91] die Beziehungen zur DDR soweit an normale gutnachbarliche Beziehungen angenähert, wie dies den politischen Umständen nach möglich war. Das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3.9.1971[92] hat überdies die Situation in West-Berlin entscheidend entkrampft. Der am 18.9.1973 vollzogene UN-Beitritt[93] ergänzte und vervollständigte den Normalisierungsprozeß. Solange die Kräftekonstellationen in Europa keine ganz grundlegende Änderung erfahren, ist daher nicht mehr mit dem Abschluß eines Friedensvertrags und wirksamen Schritten in Richtung auf eine Wiedervereinigung zu rechnen. Bis auf weiteres bestimmen die genannten Verträge und Rechtsakte die Situation der Bundesrepublik; politisch sind sie an die Stelle eines Friedensvertrags getreten.

Aus dieser politischen Einordnung auch entsprechende rechtliche Konsequenzen zu ziehen, erscheint allerdings nur bedingt möglich. Das Problem, daß sich die Rechtslage der deutschen Staaten grundsätzlich ändern könnte, wurde sehr wohl erkannt; die Folge war, daß alle Beteiligten immer wieder betonten, die Rechte der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes blieben unangeta-

stet. So betonte die Bundesregierung in einer Note, die sie anläßlich des Abschlusses des Moskauer Vertrags an die drei Westmächte richtete:

«Da eine friedensvertragliche Regelung noch aussteht, sind beide Seiten davon ausgegangen, daß der beabsichtigte Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Vereinigten Staaten von Amerika nicht berührt.»

Die Antwortnote der US-Regierung war noch etwas deutlicher, da es dort hieß[94]:

Die Regierung der Vereinigten Staaten ist ihrerseits ebenfalls der Auffassung, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes, die sich aus dem Ergebnis des Zweiten Weltkrieges herleiten und die im Londoner Übereinkommen vom 14. Nov. 1944, in der Vierer-Erklärung vom 5. Juni 1945 sowie in anderen Kriegs- und Nachkriegsübereinkünften ihren Niederschlag gefunden haben, durch einen zweiseitigen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, einschließlich dieses Vertrags, nicht berührt werden und nicht berührt werden können.»

Bemerkenswert ist, daß ausdrücklich auf die Berliner Erklärung vom 5.6.1945 zurückgegriffen wurde, mit der die vier Alliierten die höchste Regierungsgewalt in Deutschland übernommen hatten[95] und daß das Potsdamer Abkommen nur zu den nicht namentlich genannten «anderen Übereinkünften» gerechnet wurde. Ein ähnlicher Notenwechsel vollzog sich in bezug auf den Warschauer Vertrag; insoweit war allerdings nur von den «bekannten Verträgen und Vereinbarungen» der Vier Mächte die Rede.[96] Anläßlich des Grundlagenvertrags mit der DDR richtete die Bundesregierung eine Note an die drei Westmächte, die folgenden Wortlaut hatte:

«Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik stellen unter Bezugnahme auf Art. 9 des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen vom 21. Dez. 1972 fest, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und die entsprechenden diesbezüglichen vierseitigen Vereinbarungen, Beschlüsse und Praktiken durch diesen Vertrag nicht berührt werden können.»

Eine gleichlautende Note richtete die Regierung der DDR an die Regierung der Sowjetunion.[97] In ihrer Denkschrift zum Grundlagenvertrag vom 22. Dez. 1972 betonte die Bundesregierung ausdrücklich, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes fortbestehen und nannte in diesem Zusammenhang insbesondere den Generalvertrag.[98] Das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin betont in seiner Präambel ausdrücklich, daß die Regierungen «auf der Grundlage ihrer Vier-Mächte-

Rechte und -Verantwortlichkeiten und der entsprechenden Vereinbarungen und Beschlüsse der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit handeln, die nicht berührt werden». In einem Schreiben der drei westlichen Botschafter an den Bundeskanzler wird zudem betont, daß die Regierungen in Ausübung der Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin, die sie in Art. 2 Generalvertrag vorbehalten haben, tätig geworden sind.[99]

Die Unzweideutigkeit aller dieser Erklärungen verbietet es, die Vertragswerke insgesamt als rechtlich relevanten Ersatz für den nicht zustande gekommenen förmlichen Friedensvertrag zu betrachten – die Normalisierung soll zwar von Dauer sein, jedoch die Möglichkeit eines unter veränderten Bedingungen abzuschließenden Friedensvertrags nicht von vornherein abschneiden. Man mag insoweit von einem «Friedensvertrag zweiter Klasse» sprechen; ihn entgegen den ausdrücklichen Bekundungen aller vier Mächte sowie der Bundesrepublik und der DDR in einen solchen erster Klasse umzudeuten, verbietet der eindeutige Wille der Beteiligten.[99a]

3.3.3. Stationierung neuer Waffensysteme nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Generalvertrag i. V. mit dem Stationierungsvertrag

In Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des Generalvertrags hat sich die Bundesrepublik 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 Stationierungsvertrag 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. Abs. 1 dieses Artikels in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte darf mit Zustimmung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland 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 nahegele-

gen hätte. Auch Art. 5 des Protokolls Nr. II über die Streitkräfte der WEU[101] bringt keinen weiteren Aufschluß. Er macht «Stärke und Bewaffnung» von einer vertraglichen Abmachung abhängig, bezieht sich aber nur auf die Streitkräfte für die bodenständige Verteidigung und die Polizeikräfte der WEU-Mitglieder. Ein Zustimmungserfordernis kann aus ihm schon deshalb nicht abgeleitet werden, weil er sich auf andere Arten von Truppen als die hier in Frage stehenden bezieht und weil der WEU-Vertrag überdies nicht für die USA als potentielle Stationierungsmacht gilt. Auf der anderen Seite ist auch kein Gegenschluß des Inhalts möglich, «Effektivstärke» und «Bewaffnung» seien notwendigerweise zwei verschiedene Dinge: Zum einen spricht das Protokoll nur von «Stärke», zum anderen ist auch insoweit der völlig andere Anwendungsbereich zu beachten.

Mehr Aufschluß als das Nachdenken über den Wortlaut verspricht der systematische Zusammenhang und der historische Sinn, in dem Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Generalvertrag und Art. 1 Stationierungsvertrag stehen. Wie Art. 4 Abs. 2 Satz 3 Generalvertrag ausdrücklich hervorhebt, stellt jede Truppenstationierung einen Eingriff in die Souveränität des «Aufnahmestaats» dar.[102] Dies folgt nicht nur aus den mit der Stationierung unmittelbar verbundenen Belastungen und der «Exterritorialität» der Truppen, sondern insbesondere daraus, daß die Handlungsfreiheit bei Konflikten mit der Stationierungsmacht oder mit anderen Staaten erheblich eingeschränkt ist. Aus diesem Grunde wurde der Zustand «eingefroren», der bei Inkrafttreten des deutschen Verteidigungsbeitrags, also am 6. 5. 1955 herrschte: Ein Mehr an Stationierung, eine stärkere potentielle Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit der Bundesrepublik sollte nur mit ihrer ausdrücklichen Zustimmung möglich sein. Von diesem Zweck her gesehen kann es aber keinen Unterschied machen, ob die Zahl der stationierten Truppen erhöht oder ob ihre Bewaffnung in der Weise verändert wird, daß eine gleichbleibende Zahl von Militärangehörigen in sehr viel effizienterer Weise bestimmte Aktionen durchführen kann. So mag etwa die Einführung eines neuen Panzers die militärische Schlagkraft sehr viel stärker erhöhen als eine Vergrößerung der Truppenstärke. Von daher rechtfertigt es sich, die Einführung neuer Waffensysteme einer Veränderung der Effektivstärke gleichzusetzen.[103] Für dieses Ergebnis spricht zudem der Auslegungsgrundsatz, wonach völkerrechtliche Verträge im Zweifel so zu verstehen sind, daß sie die Souveränität der Vertragspartner eher weniger einschränken.[104] Im übrigen sei darauf hingewiesen, daß auch die Praxis so verfährt: Neue Waffensysteme werden nur auf Grund von Abkommen mit der Bundesregierung stationiert, die allerdings aus Gründen der Geheimhaltung nicht zugänglich sind.[105]

Die Analyse von Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Generalvertrag und von Art. 1 Stationierungsvertrag erbringt daher dasselbe Ergebnis wie die nähere Betrachtung des NATO-Systems: Die Stationierung chemischer Waffen ist ebenso wie die Stationierung neuer Nuklearraketen nur mit Zustimmung der Bundesrepublik möglich. Ob dafür – wie dies Art. 1 Abs. 2 des Stationierungsvertrags vorsieht und wie es der Praxis entspricht – bereits die Zustimmung der Bundesregierung ausreicht, ist eine im folgenden zu prüfende verfassungsrechtliche Frage. Zunächst genügt die Feststellung, daß die (vielleicht nicht allein, aber doch zuständige) Bundesregierung bei ihrer Entscheidung in vollem Umfang an das Grundgesetz gebunden ist. Der Generalvertrag enthält ebensowenig wie der Stationierungsvertrag irgendwelche Hinweise darauf, daß unter bestimmten Bedingungen eine Zustimmungspflicht entstehen könnte.

3.3.4. Stationierung neuer Waffensysteme auf Grund des «Deutschlandvorbehalts» in Art. 2 Generalvertrag?

Als letzte Möglichkeit für eine Stationierung gegen den Willen der Bundesrepublik kommen die Vorschriften des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Generalvertrag i. V. mit Art. 2 Generalvertrag in Betracht.[106] Dort ist von den «bisher ausgeübten oder innegehabten und weiterhin beizubehaltenden» Stationierungsrechten die Rede. Warum diese weiterbestehen, bestimmt Art. 2 Satz 1. Da die internationale Lage bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrags verhindert habe, behalten die Drei Mächte die «bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung».

Der Umgang mit dieser Vorschrift macht einige Schwierigkeiten. Daran ist sicherlich ihr nicht übermäßig klarer Wortlaut nicht ganz unschuldig; so ist etwa schon unter formalen Gesichtspunkten zu beanstanden, daß die Rechte zunächst auf einen geographischen Begriff (Berlin und Deutschland als Ganzes) bezogen werden, daß als Teil desselben («einschließlich») dann jedoch zwei Vorgänge, nämlich die Wiedervereinigung Deutschlands und eine friedensvertragliche Regelung genannt werden, also auf einer ganz anderen Ebene argumen-

tiert wird. Sinngemäß dürfte es wohl darum gehen, daß die Rechte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes insbesondere im Hinblick auf die Wiedervereinigung und eine friedensvertragliche Regelung auszuüben sind. Sehr viel heikler wird der Umgang mit dieser Vorschrift allerdings deshalb, weil es hier um den Kernpunkt der bestehenden oder nicht bestehenden Souveränität der Bundesrepublik geht. Konkrete Feststellungen zur inhaltlichen Tragweite des Art. 2 sind daher selten.[107] Meist begnügt man sich mit Aussagen derart, die Anwesenheit der Alliierten beruhe auf einem «doppelten Rechtsboden»[108]. So wird etwa diplomatisch formuliert:

> «Soweit diese Truppen der gemeinsamen Verteidigung dienen, beruht ihre Anwesenheit auf Vertrag, soweit sie der Durchsetzung der Rechte der Drei Mächte auf Mitbestimmung bei der Wiederherstellung der deutschen Einheit dienen, ist die ursprüngliche besatzungsrechtliche Grundlage erhalten geblieben.»[109]

Zuviel über Art. 2 zu reden, könnte zur Folge haben, daß die Souveränität der Bundesrepublik und damit möglicherweise auch die Legitimität der in ihr bestehenden Ordnung in Zweifel gezogen würde – insbesondere die Integration ins westliche Bündnis würde sehr viel schwerer akzeptiert, wenn man in die Nähe eines der Oberhoheit anderer unterworfenen Vasallenstaats geraten würde. Eine nähere Betrachtung des Art. 2 Generalvertrag nötigt gleichwohl zu keinerlei dramatischen Schlußfolgerungen.

Zunächst ist festzustellen, daß Rechte in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes nur den Vier Mächten zustehen. Die Drei Mächte haben für sich allein betrachtet insoweit lediglich ein Mitentscheidungs-, kein Alleinentscheidungsrecht. Man mag zwar den Standpunkt vertreten, daß nach der faktischen Beendigung der Tätigkeit des Alliierten Kontrollrats jede Besatzungsmacht in ihrer Zone allein die höchste Gewalt ausübte. Diese aus der Vier-Mächte-Verantwortung abgeleitete (oder besser: abgespaltene) Befugnis ist durch Art. 1 Abs. 1 des Generalvertrags jedoch aufgehoben worden: Dort heißt es ausdrücklich, daß nicht nur das Besatzungs*statut*, sondern das Besatzungs*regime* in der Bundesrepublik insgesamt aufgehoben wird. Übrig bleiben somit ausschließlich die ursprünglichen Rechte der Vier Mächte – eine Auffassung, die die Regierung der Vereinigten Staaten in ihrer anläßlich des deutsch-sowjetischen Vertrages übermittelten Note vom 11. Aug. 1970 ausdrücklich bestätigte, wo sie insbesondere auf die «Viererklärung vom 5. Juni 1945» Bezug nahm.[110] Die Stationierung neuer Truppen oder neuer Waffensysteme könnte daher nur auf Grund einer gemeinsamen Entscheidung der Vier Mächte erfolgen[110a] – sofern sie nicht aus anderen Gründen unzulässig wäre.

Selbst wenn man diese Auffassung nicht teilt, müßten die Truppenstationierung und die mit ihr verbundenen weiteren Entscheidungen von dem Bestreben getragen sein, einen Beitrag zur Wiedervereinigung Deutschlands oder zum Abschluß eines Friedensvertrages zu leisten. Dabei reicht die schlichte Erklärung, etwas Derartiges zu wollen, nicht aus; vielmehr muß die objektive Bedeutung der getroffenen Maßnahmen in diese Richtung weisen, also wenigstens einen gewissen, nachvollziehbaren Zusammenhang mit diesen Zielen aufweisen. Deshalb müßten zumindest Verhandlungen im Hinblick auf einzelne der Wiedervereinigung dienende Maßnahmen angeboten werden. Von alledem kann im Rahmen der Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles und im Rahmen der Stationierung chemischer Kampfmittel nicht die Rede sein. Weder die Bundesregierung noch eine Regierung der Drei Mächte hat jemals den Standpunkt vertreten, daß es insoweit um die Ausübung der Vorbehaltsrechte nach Art. 2 Generalvertrag gehe.[110b] Selbst wenn sie dies – aus welchen Gründen auch immer – plötzlich anders sehen würden, hätte dies keine rechtlichen Konsequenzen: Auch bei wohlwollendster Betrachtung ist nicht ersichtlich, daß die in Frage stehenden Stationierungsmaßnahmen irgendeinen Beitrag zur Wiederherstellung der deutschen Einheit oder zum Abschluß eines Friedensvertrags leisten würden.

Was könnte rechtlich geschehen, wenn eine der Drei Mächte die in Art. 2 Generalvertrag eingeräumten Rechte mißbräuchlich in Anspruch nehmen, also beispielsweise eine Stationierung von Truppen oder Waffensystemen ohne Einwilligung der Bundesrepublik vornehmen würde, obwohl objektiv keinerlei Zusammenhang zur Wiedervereinigung oder einem vergleichbaren politischen Ziel besteht? Inhaltlich würde eine derartige Handlung eine Aggression im Sinne des Art. 39 der UN-Charta darstellen, da es keinen wesentlichen Unterschied macht, ob Truppen unbefugt in fremdes Gebiet eindringen oder ob sie sich unter Überschreitung bestehender Stationierungsrechte in dem fremden Land aufhalten.[111] Für einen solchen Bruch des Gewaltverbots würde auch Art. 107 der UN-Charta (sog. Feindstaatenklausel) keine Rechtfertigung bieten, da seine Voraussetzungen jedenfalls nicht weiter reichen als die des Art. 2 Generalvertrag.[112] Auch ist schwer vorstellbar, daß die Bundesrepublik durch Art. 3 Abs. 1 des Generalvertrags zu einer Einhaltung der UN-Charta und damit auch des Gewaltverbots verpflichtet wurde, ohne daß auf der anderen Seite auch die Alliierten von der Anwendbarkeit der Charta auf sie selbst ausgegangen wären.[113] Die Konsequenzen eines derartigen Aggressionsaktes wären keine anderen als in vergleichbaren Fällen: Neben der Anrufung des Sicherheitsrats sieht die UN-

Charta die – auch bewaffnete – Verteidigung nach Art. 51 vor. Statt an derartige weitreichende Schritte zu denken, könnte man auch eine gerichtliche Klärung ins Auge fassen: Art. 9 Abs. 3 des Generalvertrags schließt jedoch Streitigkeiten um die Befugnisse aus Art. 2 ausdrücklich aus der Zuständigkeit des im Vertrag vorgesehenen Schiedsgerichts aus. Als weiteres Mittel bleibt dann nur noch die Kündigung des Vertrags entsprechend Art. 60 Ziffer 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention. Sie würde allerdings die Frage praktisch relevant werden lassen, ob die Rechte aus Art. 2 «originäre» Rechte der Alliierten sind oder ob sie von der mit voller Souveränität ausgestatteten Bundesrepublik an die Drei Mächte zurückübertragen wurden[114]: Geht man mit der herrschenden Meinung von der ersten Alternative aus, so bringt die Kündigung die Vorbehaltsrechte nicht in Wegfall. Eine derartige Konstellation würde dann allerdings eine weitere und sehr viel grundsätzlichere Frage auf die Tagesordnung bringen: die der Selbstbestimmung der in der Bundesrepublik lebenden Bevölkerung. Geht man mit der herrschenden Meinung davon aus, die Alliierten würden «treuhänderisch» deutsche Staatsgewalt ausüben,[115] so ist der Gedanke jedenfalls nicht völlig fernliegend, daß der «Treugeber» nach bald 40 Jahren die Treuhandschaft beenden und sein Schicksal wieder in die eigenen Hände nehmen kann. Auch wenn man der im Grunde realistischeren These von der exterritorialen Ausübung fremder (d. h. amerikanischer usw.) Staatsgewalt folgt, wäre das Problem kein anderes: Lösungen müßten in diesem Fall aus dem Recht der Dekolonisierung abgeleitet werden.[116]

Dies alles sind freilich rein hypothetische Erwägungen. Man fühlt sich ein wenig an einen Philosophen der frühen Aufklärung erinnert, der – noch ganz in den Formen der mittelalterlichen Theologie argumentierend – schrieb, sein ganzes Gedankengebäude gelte auch dann, wenn es Gott nicht gäbe, was jedoch – so fügte er hinzu – «nicht ohne große Sünde gedacht werden kann».

3.4. Ergebnis

Neue Waffensysteme wie Pershing II und Cruise-Missiles sowie chemische Kampfstoffe können nur mit Zustimmung der Bundesrepublik stationiert werden. Die Souveränität unseres Landes ist insoweit nicht eingeschränkt. Die zuständigen Staatsorgane können und müssen sich daher in vollem Umfang am Grundgesetz orientieren; im übrigen sind sie in ihrer Entscheidung frei.

Die Verweisung auf das nationale Recht findet sich auch in Art. II des NATO-Truppenstatuts, wonach die Truppen «das Recht des Aufnahmestaats zu achten» haben. Daraus wurde etwa der Literatur die Bindung an das Verbot des Angriffskriegs gem. Art. 26 Abs. 1 GG abgeleitet.[117]

4. Stationierung neuer Waffensysteme und Souveränität der Bundesrepublik

4.1. Souveränität und Grundgesetz

In einer seiner ersten Entscheidungen betonte das Bundesverfassungsgericht, das Grundgesetz sei die «Verfassungsurkunde eines souveränen Staates»[1]. Wie wir gesehen haben, kennt die Souveränität der Bundesrepublik zwar Durchbrechungen, wie sie insbesondere in Art. 2 des Generalvertrags zum Ausdruck kommen[2], doch ist ihre Entscheidungsfreiheit in bezug auf die Stationierung neuer Waffensysteme nicht beschränkt.

Was bedeutet nun «Souveränität» konkret? Es ist hier nicht der Ort, sich mit all jenen zahllosen Vorstellungen auseinanderzusetzen, die darüber handeln, was Souveränität nach außen und Souveränität nach innen bedeuten *kann* und worin sie ihre Legitimation findet.[3] Für die Zwecke unserer Untersuchung reicht der Rückgriff auf die allgemein anerkannte Feststellung aus, daß Souveränität der politischen Einheit «Bundesrepublik» darin besteht, unabhängig von fremdem Staatswillen handeln zu können, im Gegensatz beispielsweise zu einem Protektorat keinen fremden Weisungen unterworfen zu sein.[4] Diese Handlungsfreiheit ist freilich ebensowenig losgelöst von wirtschaftlichen und politischen Umständen, wie dies die Handlungsfreiheit des Einzelmenschen ist: Souveränität kann in der Gegenwart nur im Rahmen des durch die UN-Charta und durch Völkergewohnheitsrecht festgelegten geordneten Nebeneinanders der Staaten praktiziert werden.[5] Dazu kommen die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen[6] sowie die Spaltung der Industriestaaten in NATO und Warschauer Pakt, die die Handlungsmöglichkeiten der politischen Gewalten in vielfältiger Weise beeinflussen. Dies bedeutet nun allerdings nicht, daß die unbestreitbaren faktischen Schranken schlicht ins Recht übernommen würden; sie führen lediglich dazu, daß unter bestimmten Voraussetzungen ein bestimmter Gebrauch von Souveränität politisch nicht möglich oder nicht sinnvoll ist.

Die Frage stellt sich insbesondere im Verhältnis zwischen politischer Gewalt und multinationalen Konzernen.[7]

Das Grundgesetz hat sich nicht nur dafür entschieden, daß die Bundesrepublik ein souveräner Staat sein soll, sondern es hat in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 das «Volk» als Träger der Souveränität bestimmt, heißt es dort doch:

«Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.»

Weiter hat das Grundgesetz dem Internationalisierungsprozeß insofern Rechnung getragen, als es nicht nur in Art. 25 die allgemeinen Regeln des Völkerrechts als verbindlich anerkennt. Es hat vielmehr auch in Art. 24 die Möglichkeit geschaffen, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen und sich einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Die Schöpfer der Verfassung haben sich somit bewußt für eine Öffnung nach außen hin, für eine internationale Zusammenarbeit entschieden.[8] Alle diese Normen sind heranzuziehen, wenn es darum geht, ob bestimmte, im Rahmen der auswärtigen Gewalt vorgenommene Maßnahmen mit dem Grundgesetz in Einklang stehen oder nicht.

Bei den uns interessierenden Fragen der Stationierung von Massenvernichtungswaffen sind zwei verschiedene Konstellationen zu unterscheiden:

– Zum einen geht es darum, inwieweit eine Stationierung unter NATO-«Oberbefehl» möglich ist. Inwieweit stellt das SACEUR im Konfliktfalle eingeräumte Recht zur operativen Führung ein Hoheitsrecht dar, das nur unter den in Art. 24 GG im einzelnen festgelegten Bedingungen übertragen werden darf?

– Zum zweiten stellt sich die Frage, ob sich möglicherweise Abweichungen ergeben, wenn die stationierten Truppen und Waffensysteme nicht nur SACEUR assigniert sind, sondern auch unmittelbar der Befehlsgewalt eines bestimmten Bündnispartners unterliegen. Dies ist deshalb von ganz entscheidender Bedeutung, weil Pershing II und Cruise-Missiles ausschließlich amerikanischer Verfügung unterstehen sollen, so daß über ihren Einsatz allein der amerikanische Präsident entscheidet.[9]

4.2. Massenvernichtungswaffen bei Truppen, die SACEUR assigniert sind

4.2.1. Das Recht zur operativen Führung und die Souveränität nach dem Grundgesetz

Das Problem, inwieweit sich die Befugnisse von SACEUR mit dem Grundgesetz vereinbaren lassen, ist bislang so gut wie gar nicht diskutiert worden.[10] Dies steht in bemerkenswertem Gegensatz zu der mit großem Aufwand geführten Diskussion um die Europäische Verteidigungsgemeinschaft.[11]

Als Randglosse sei vermerkt, daß der sowjetisch-tschechoslowakische Truppenstationierungsvertrag vom 16. Okt. 1968 eine eingehende und kritische Würdigung gerade auch unter Souveränitätsaspekten erfahren hat.[12]

Der Grund mag nicht nur in der Brisanz des Themas und dem Ende der 50er Jahre erreichten Konsens der großen Parteien über die Westintegration, sondern auch darin liegen, daß nach der Schaffung der Wehrartikel im Grundgesetz scheinbar alle Einwände ausgeräumt waren.

Die Tatsache, daß SACEUR im Konfliktfalle Weisungen über den Einsatz der assignierten Truppen und der bei ihnen befindlichen Waffen geben kann[13], ist «souveränitäts-relevant»: Auch wenn die Unterstellung jederzeit rückgängig gemacht werden darf und damit die Weisungen ins Leere laufen würden, bleibt das Faktum, daß eine nichtdeutsche, vom Nordatlantikrat eingesetzte Instanz das Verhalten deutscher oder in der Bundesrepublik stationierter Truppen steuern kann. Das jederzeitige «Eingriffsrecht» deutscher Stellen mindert allerdings im Normalfall die Intensität der «Souveränitätseinbuße» ganz erheblich.

Als erstes kommt in Betracht, daß die Einräumung der Befugnisse an SACEUR durch die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG gedeckt ist. Dort heißt es:

«Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.»

Stellt die NATO ein «System gegenseitiger kollektiver Sicherheit» im Sinne dieser Vorschrift dar? Bereits Anfang der 50er Jahre hat Forsthoff darauf hingewiesen, daß zwischen einem kollektiven Sicherheitssystem i. S. des Art. 24 Abs. 2 und einem traditionellen Militärbündnis ein grundlegender Unterschied besteht. In seiner Stellungnahme zu dem geplanten EVG-Vertrag heißt es[14]:

«Der tragende Gedanke und damit der Unterschied zu den Allianzen und Bündnissen früherer Zeit besteht darin, daß das System nicht gegen einen Feind und potentiellen Angreifer gerichtet ist, sondern daß es offen ist, auch den potentiellen Angreifer mit einschließt und darauf seine Funktion der Friedenswahrung und der allgemeinen Sicherheit abstellt. Der potentielle Angreifer soll gerade dadurch, daß er selbst der Organisation angehört und ihren Mitteln und Verfahren unterworfen ist; zum Verzicht auf die Anwendung militärischer Gewalt gebracht werden. Das ist die dem Bündnis genau entgegengesetzte Technik der Friedenssicherung, denn beim Bündnis bleibt der potentielle Friedensbrecher außerhalb und das Bündnis richtet sich gegen ihn.»

Dies läßt sich nicht nur mit der Entstehungsgeschichte der Vorschrift,[15] sondern auch mit der Erwägung belegen, daß andernfalls Art. 24 Abs. 2 GG überflüssig wäre: Die Möglichkeit, sich Militärbündnissen anzuschließen, ist eine aus der Souveränität folgende selbstverständliche Befugnis, die durch besondere Bestimmung (wie z. B. die Neutralitätserklärung Österreichs) hätte ausgeschlossen werden müssen. Von wenigen Stimmen in der Literatur abgesehen[16], hat sich diese Auffassung durchgesetzt: Danach stellen zwar die Vereinten Nationen ein System kollektiver Sicherheit dar, nicht jedoch die NATO, da sie sich gegen einen potentiellen Angreifer richtet.[17] Art. 24 Abs. 2 kann daher nicht eingreifen.

Sehr viel weniger Bedenken bestehen jedoch im Hinblick auf Art. 24 Abs. 1, wonach der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Art. 24 Abs. 2 hat keine «Sperrwirkung» derart, daß er den Beitritt zu Verteidigungsbündnissen ausschließen oder erschweren würde; er hebt nur mit Rücksicht auf das Bekenntnis des Grundgesetzes zum Frieden eine bestimmte Form der Friedenssicherung besonders hervor. Sind Verteidigungsbündnisse aber grundsätzlich zulässig, so besteht auch kein Bedenken dagegen, daß in ihrem Rahmen Hoheitsrechte auf eine zwischenstaatliche Instanz übertragen werden. Was auf wirtschaftlichem Sektor etwa die EG darstellt, kann eine (wenn auch entfernte) Entsprechung im militärischen Bereich finden. In der Literatur wird nun allerdings die Auffassung vertreten, im Falle der Befugnisse von SACEUR liege gar keine Übertragung von Hoheitsrechten vor, da das Recht der operativen Führung jederzeit durch den einzelnen Staat wieder entzogen werden könne; die nationale Befehls- und Kommandogewalt sei gewissermaßen nur in Teilen zur Ausübung überlassen.[18] Daran ist sicherlich richtig, daß der Begriff «Übertragung» ein gewisses Mindestmaß an Dauer und Festigkeit für die Befugnisse des zwischenstaatlichen Rechtsträgers voraussetzt; könnte etwa jede Maßnahme der EG-Kommission durch schlichte Erklärung der Bundesregierung rückgängig gemacht werden, so wäre dies eine zumindest ei-

genartige Form von Supranationalität. Auf der anderen Seite hat Knut Ipsen mit Recht darauf hingewiesen, daß die Überlassung der operativen Führung unter Umständen «schwerwiegende sicherheitspolitische Folgen» mit sich bringt.[19] Die Natur militärischer Auseinandersetzungen kann zur Folge haben, daß ein Widerruf der Befugnisse von SACEUR faktisch nicht in Betracht kommt.

Beispiel: In einer konventionellen Auseinandersetzung ist die Bundesrepublik für sich allein genommen den Staaten des Warschauer Pakts sicherlich unterlegen. In einem Konflikt, den sie nach Kräften zu verhindern suchte, kommt es zu einer Konfrontation und zum Übergang der operativen Führung auf SACEUR. Eine Rücknahme seiner Befugnisse würde einem Ausscheiden aus dem westlichen Bündnis gleichkommen. Wäre es vorstellbar, daß eine solche Entscheidung unter Umständen binnen weniger Stunden getroffen würde?

Sollte man dieser Situation nicht in der Weise Rechnung tragen, daß man hier Art. 24 Abs. 1 GG wenigstens analog anwendet? Die tatsächliche Beschränkung der deutschen Hoheitsgewalt geht in diesem Falle sehr viel weiter als bei den allermeisten förmlichen Souveränitätsübertragungen.

Zur Illustration sei auf den Eurocontrol-Fall des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, wo es darum ging, daß die Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt Gebührenanforderungen direkt an deutsche Unternehmen richten konnte, die nur vor belgischen Gerichten anfechtbar waren. Das Bundesverfassungsgericht sah darin völlig richtig einen Fall von Art. 24 Abs. 1 GG.[20]

Es mag zwar zutreffen, daß im Parlamentarischen Rat nicht an derartige Konstellationen gedacht wurde, doch kann uns dies nicht daran hindern, sie heute in den Anwendungsbereich des Art. 24 Abs. 1 einzubeziehen[21]: Die in der Verfassung getroffenen Wertentscheidungen müssen auf die heutige Realität bezogen werden und in ihr zu optimaler Durchsetzung gelangen.[22] Die Tatsache, daß die Stellung des integrierten NATO-Kommandos nur in Ansätzen verrechtlicht ist, darf nicht dazu führen, daß ein Souveränitätsverlust faktisch eintritt, der in voll verrechtlichten Systemen selbstredend nur über Art. 24 Abs. 1 GG möglich wäre. Dies hat praktische Bedeutung bezüglich der dort vorgesehenen Einschaltung des Gesetzgebers, aber auch wegen der sonstigen Schranken, die sich aus Art. 24 Abs. 1 für eine «Auslagerung von Entscheidungsbefugnissen» ergeben.

Wendet man Art. 24 Abs. 1 der faktischen Wirkung der operativen Führung wegen entsprechend an, so wird man schwerlich daran zweifeln können, daß dem Erfordernis der «Übertragung» durch förmliches Gesetz genügt ist. Als der Gesetzgeber durch Gesetz vom

24. 3. 1955[24] den Beitritt der Bundesrepublik zum Nordatlantikvertrag beschloß, mag er zwar nicht die Vorstellung gehabt haben, Hoheitsrechte im traditionellen Sinn auf eine supranationale Instanz zu übertragen.[25] Auf der anderen Seite war es aber mit Rücksicht auf den Abschnitt IV der Schlußakte der Londoner Konferenz vom 3. 10. 1954 und mit Rücksicht auf die daraufhin gefaßte Resolution des Nordatlantikrats vom 23. 10. 1954[26] völlig klar, daß es eine integrierte Kommandostruktur geben würde und daß diese zumindest jene Befugnisse umfassen müßte, die heute SACEUR zustehen. Der Gesetzgeber hat somit das heute bestehende «NATO-System» mit in seinen Willen aufgenommen, auch wenn über die rechtliche Qualifizierung nicht besonders intensiv nachgedacht wurde.

Ist somit der von Art. 24 Abs. 1 verlangten Form genügt, so fragt sich weiter, inwieweit die dort nicht ausdrücklich genannten inhaltlichen Grenzen für die «Übertragung» von Souveränitätsrechten gewahrt sind. Im Anschluß an Kraus[27] hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[28] und die Lehre[29] das Erfordernis der «strukturellen Kongruenz» entwickelt: Danach kommen als «zwischenstaatliche Einrichtungen» i. S. des Art. 24 Abs. 1 nur solche in Betracht, deren innere Struktur in den wesentlichen Grundzügen mit der unserer Verfassung übereinstimmt. Was dies konkret bedeutet ist unklar. Die meisten Autoren beschränken sich auf die Feststellung, jedenfalls die nach Art. 79 Abs. 3 GG unveränderlichen Prinzipien des Art. 1 GG (Menschenwürde, Bekenntnis zu Menschenrechten, Bindung aller Staatsgewalt an Grundrechte) und des Art. 20 (Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip) seien auch von der in Frage stehenden internationalen Organisation zu wahren; andernfalls sei die Grenze des verfassungsmäßig Zulässigen überschritten.[30] Ernstgenommen führt dieses Bekenntnis dazu, daß nur noch solche internationalen Organisationen in Betracht kommen, die auch eine parlamentarische Vertretung mit (vielleicht nicht identischen, aber doch) ähnlichen Befugnissen wie der Bundestag kennen. Einzelne Autoren sind deshalb in diesem Punkt etwas großzügiger und lassen es genügen, wenn in der zwischenstaatlichen Einrichtung überhaupt ein System von Gewichten und Gegengewichten («checks and balances») vorhanden ist.[31] Im vorliegenden Fall bedarf es insoweit keiner Entscheidung. Die «strukturelle Kongruenz» ist jedenfalls dann gegeben, wenn der Entscheidungsprozeß in der zwischenstaatlichen Einrichtung nicht prinzipiell anders als im nationalen Bereich verläuft. Für beide muß man jedoch davon ausgehen, daß die militärischen Instanzen politisch, d. h. von der Exekutive her kontrolliert sind. Wie intensiv diese Kontrolle im einen wie im anderen Fall ausfällt, entzieht sich

näherer Betrachtung; Anhaltspunkte für Unterschiede sind insoweit nicht vorhanden. Die Einschaltung des Parlaments betrifft weder im nationalen noch im NATO-Bereich die operative Führung als solche, sondern allein die zeitlich vorgelagerten Grundsatzentscheidungen. Daß dabei Divergenzen insoweit bestehen, als das Grundgesetz in Art. 115a nur den Verteidigungsfall, nicht aber den Bündnisfall regelt, ist verfassungspolitisch zu bedauern, hat aber mit der hier in Frage stehenden Überlassung der operativen Führung nichts zu tun. Diese ist ein interner Vorgang der Exekutive.

Schließlich bleibt als letzte Frage, ob im Rahmen des Art. 24 nicht auch gewisse quantitative Schranken zu wahren sind. So wird in der Literatur der Standpunkt vertreten, daß immer nur einzelne Hoheitsrechte, nicht aber die gesamte Staatsgewalt oder ganze Komplexe derselben übertragen werden dürfen.[32] Wäre die gesamte Befehls- und Kommandogewalt unwiderruflich auf ein NATO-Organ delegiert, so wäre diese Grenze überschritten, da die «Wehrhoheit» einen ganz zentralen Bereich der Staatsgewalt ausmacht.[33] Ihrer inhaltlichen Begrenzung wegen und mit Rücksicht auf die Eingriffs- und Widerrufsrechte der Mitgliedsstaaten erfüllt die Befugnis zur operativen Führung diese Voraussetzung jedoch nicht.

Als Ergebnis bleibt daher festzuhalten, daß sich das SACEUR eingeräumte Recht der operativen Führung mit dem Grundgesetz vereinbaren läßt. Die Voraussetzungen des entsprechend anwendbaren Art. 24 Abs. 1 GG sind erfüllt.

4.2.2. Ausnahme bei Massenvernichtungswaffen?

Gilt dies alles auch dann, wenn es um den Einsatz von Massenvernichtungswaffen geht? Die Frage ist im Augenblick mehr von hypothetischer Bedeutung, da sämtliche Atomsprengköpfe sowie das in der Bundesrepublik gelagerte Giftgas ausschließlicher amerikanischer Verfügungsgewalt unterstehen.[34] Geht man jedoch einmal von einer NATO-Assignierung aus, so ändert sich die Dimension der bisher behandelten Fragestellungen. Werden Massenvernichtungswaffen eingesetzt, so wird – selbst bei vorsichtigster Einschätzung – die biologische Existenz nicht nur der angegriffenen, sondern auch der sich verteidigenden Völker aufs Spiel gesetzt. Durch eine innerhalb weniger Minuten oder Stunden erfolgende Reaktion kann ein nie wiedergutzumachender Schaden entstehen. Die Entscheidung über Leben und Tod des eigenen Volkes «auszulagern» und – wenn auch in widerrufli-

cher Weise – einer zwischenstaatlichen Einrichtung zu übertragen, überschreitet evidentermaßen den quantitativen Rahmen, der auch bei Art. 24 Abs. 1 zu beachten ist. Das Grundgesetz läßt die Übertragung einzelner aus der Souveränität fließender Befugnisse zu; die eigene Existenz von der Entscheidung eines anderen abhängig zu machen, ist durch Art. 24 nicht gedeckt. Eine Assignierung von Truppen, die mit Massenvernichtungswaffen ausgestattet sind, kommt daher aus souveränitätsrechtlichen Gründen nur dann in Betracht, wenn ein Zwei-Schlüssel-System existiert, also der konkrete Einsatz von deutscher Seite her blockiert werden kann. Ein solches Vetorecht verstößt auch nicht gegen den von der Bundesregierung erklärten Verzicht auf die Herstellung von A-, B- und C-Waffen: Der Sinn dieser Regelung liegt darin, einen Einsatz vorbeugend zu verhindern, nichts anderes bewirkt auch ein Vetorecht in bezug auf fremde, in der Bundesrepublik stationierte Waffen.[35]

4.3. Massenvernichtungswaffen unter ausschließlicher amerikanischer Verfügungsgewalt und deutsche Souveränität

Stimmt man dem eben Gesagten zu, so ist erst recht die Stationierung von Massenvernichtungswaffen unzulässig, über deren Einsatz ausschließlich eine einzelne fremde Macht und nicht der von der Bundesrepublik mit zu beeinflussende SACEUR entscheidet. Aber auch wenn man damit nicht übereinstimmt, ergeben sich zusätzliche Einwände.

Amerikanische Verfügungsmacht über den Einsatz von Pershing II und Cruise-Missiles sowie von chemischen Kampfstoffen bedeutet, daß im «Ernstfall» der amerikanische Präsident über den Einsatz entscheidet.[36] Daß damit die deutsche Souveränität tangiert ist, obwohl formal keinem einzigen deutschen Staatsbürger gegenüber irgendeine hoheitliche Maßnahme getroffen wird, liegt auf der Hand: Selbst bei größeren konventionellen Verbänden wird die Handlungsfreiheit der Regierung des Aufnahmestaats beeinträchtigt, die beispielsweise gegenüber dem «Stationierungsstaat» und seinen Verbündeten nicht mehr voll «konfliktfähig» ist.[37] Bei Nuklearwaffen und chemischen

Waffen kommt hinzu, daß die Entscheidung über den Einsatz der Entscheidung über Leben und Tod des deutschen Volkes gleichkommt. Völkerrechtlich mag ein derartiger Souveränitätsverzicht möglich sein[38], da man ja die eigene Existenz auch ganz aufgeben und Teil eines anderen Staates werden kann.[39] Auch bewegt sich der Nordatlantik-Rat sicherlich noch im Rahmen des Art. 3 NATO-Vertrag, wenn er die Stationierung bestimmter Waffensysteme in einzelnen Mitgliedsstaaten unter der ausschließlichen Verfügungsgewalt eines anderen Mitgliedsstaats beschließt.[40] Nach dem Grundgesetz ist eine so weitgehende Aufgabe der Souveränität jedoch nicht möglich.

Die Vorschrift des Art. 24 Abs. 1 und 2 GG ist auf einen solchen Fall nicht anwendbar. Daß der US-Präsident keine «zwischenstaatliche Einrichtung» im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG darstellt, ist so evident, daß man lange suchen muß, bis man eine ausdrückliche Aussage in dieser Richtung findet.[41] Wem der eindeutige Wortlaut nicht genügt, kann sich an dem in der Literatur entwickelten Grundsatz orientieren, daß nur solche zwischenstaatlichen Einrichtungen Empfänger von Souveränitätsrechten sein dürfen, bei denen die Bundesrepublik als gleichberechtigtes Mitglied an der Entscheidungsfindung teilnimmt.[42] Daß davon hier nicht die Rede sein kann und daß die Bundesrepublik im Gegensatz zu Texas oder New Jersey nicht etwa 2 Vertreter in den amerikanischen Senat entsendet und Wahlen zum Repräsentantenhaus durchführt, bedarf keiner näheren Darlegung.

Art. 24 hat insofern abschließende Bedeutung, als nur in den dort vorgesehenen Fällen eine Übertragung von Souveränität erfolgen kann. Wäre es anders, so könnte man die in Art. 24 Abs. 1 und 2 GG aufgestellten Bedingungen getrost vergessen. Wenn dort ein förmliches Gesetz verlangt wird, wenn zwischen der Verfassungsordnung der Bundesrepublik und der inneren Struktur der zwischenstaatlichen Einrichtung «strukturelle Kongruenz» bestehen muß und wenn schließlich nur einzelne Rechte, nicht ganze Bereiche der Staatsgewalt übertragen werden dürfen, so wäre dies alles ein nutzloses Glasperlenspiel, könnte eine Souveränitätsübertragung durch schlichten völkerrechtlichen Vertrag nach Art. 59 GG oder gar durch Verwaltungsabkommen erfolgen. Mit Recht geht deshalb Theodor Maunz von einer grundsätzlichen Unveräußerlichkeit staatlicher Hoheitsrechte aus[43]. Noch deutlicher formuliert Richard Thoma[44]:

«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 Kompe-

tenzbesitz schmälern – wenn nicht eben der Art. 24 erleichternd zur Hilfe käme, der also keineswegs leerlaufend, sondern wirksam gestaltet ist.»

Juristisch bestehen somit keine Zweifel: gestattet eine deutsche Regierung der Regierung der USA, in der Bundesrepublik Massenvernichtungswaffen zu stationieren, so gibt sie damit einen großen Teil ihrer Handlungsfreiheit auf und legt das Schicksal der eigenen Bevölkerung in fremde Hände. Sie verzichtet auf ein zentrales Stück Souveränität, ohne vom Grundgesetz her dazu ermächtigt zu sein. Wie sähe wohl die Reaktion der Öffentlichkeit aus, wenn eine Bundesregierung auf die Idee kommen würde, die Bundesgerichte einschließlich des Bundesverfassungsgerichts abzuschaffen und statt dessen alle für die Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung wichtigen Fragen der Kompetenz amerikanischer Gerichte zuzuweisen, die an verschiedenen Orten der Bundesrepublik Außenstellen errichten würden?[45] Ist der Souveränitätsverlust nicht sehr viel gravierender, wenn von dritter Seite über Krieg und Frieden und nicht «nur» über Rechtsstreitigkeiten entschieden wird?[46]

Damit ist nicht über jede Form der Truppenstationierung der Stab gebrochen: Solange der Einsatz nicht nur rechtlich, sondern auch technisch nur mit Zustimmung deutscher Stellen möglich ist, liegt jedenfalls keine Souveränitätsverletzung vor: wir bleiben Herr im eigenen Haus. An ein «Zwei-Schlüssel-System» ist bisher aber nicht gedacht.[46a] Die Bundesregierung ist daher verpflichtet, diesen «Einbruch» in die deutsche Souveränität zu verhindern; ihre frühere Einwilligungserklärung verstößt gegen das Grundgesetz, das eine so weitgehende Überantwortung von Entscheidungen an eine andere Macht nicht zuläßt. Wie Staatsorgane ggf. gezwungen werden können, den mit der Souveränität verbundenen Schutzauftrag[47] gegenüber der eigenen Bevölkerung wieder zu erfüllen, soll uns im letzten Kapitel beschäftigen.

Ein Sonderproblem ergibt sich dann, wenn es um Massenvernichtungswaffen geht, die bereits im Jahre 1955 in der Bundesrepublik stationiert waren. Dies kann zwar nicht bei den heute kontroversen Nuklearreaketen, wohl aber bei chemischen Kampfstoffen der Fall sein. Hier ist es Aufgabe der Bundesregierung und anderer Staatsorgane, den durch Art. 1 Abs. 2 des Generalvertrags eröffneten «Souveränitätsraum» voll auszuschöpfen und das aus der Besatzungszeit überkommene Souveränitätsdefizit zu beseitigen. Dem steht auch der Stationierungsvertrag mit der Festschreibung der am 6. 5. 1955 bestehenden «Effektivstärke» nicht entgegen: Das auf ihn bezogene Zustimmungsgesetz muß verfassungskonform in der Weise interpretiert werden, daß nur solche Waffensysteme erfaßt sind, die den Handlungsspielraum der Bundesrepublik nicht so weit einengen, daß die Entscheidung über die Fortexistenz großer Teile der Bevölkerung aus dem Bereich der eigenen Staatsorgane ausgelagert wird. Sollten die im Jahre 1955 hier stationierten chemischen Kampfstoffe diese Voraussetzung erfüllen, so könnte der Stationierungsvertrag insoweit nicht vollzogen werden. Etwas anderes läßt sich auch nicht mit der Überlegung begründen, im Vergleich zu der vor dem 6. 5. 1955 bestehenden Situation sei ein «Souveränitätsgewinn» erfolgt und damit eine Lösung erreicht worden, die «näher» am Grundgesetz als das vorher Bestehende sei: Diese vom Bundesverfassungsgericht in seiner Saar-Entscheidung[48] entwickelte These ist bewußt auf eine bloße «Übergangszeit» bezogen. Weiter erklärte das Gericht unzweideutig, daß «unverzichtbare Verfassungsgrundsätze» nicht angetastet werden dürfen[49] – zu ihnen gehört jedoch auch die Verfügung über die eigene Existenz. Selbst bei «alten» Waffensystemen müssen Bundesregierung und Bundestag daher alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Souveränität unseres Landes wieder herzustellen.

4.4. Ergebnis

Die integrierte NATO-Kommandostruktur ist als solche mit dem Grundgesetz vereinbar. Können jedoch NATO-Instanzen ohne Zustimmung deutscher Stellen über den Einsatz von Massenvernichtungswaffen entscheiden, so sind unaufgebbare Souveränitätsrechte der Bundesrepublik verletzt. Dies ist erst recht dann der Fall, wenn die Entscheidungsbefugnis einem ausländischen Staatsoberhaupt (konkret: dem Präsidenten der USA) übertragen ist. Die Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles sowie die bereits durchgeführte Stationierung chemischer Kampfstoffe verstößt daher gegen das Grundgesetz.

5. Stationierung nur mit Zustimmung des Gesetzgebers?

Die Bedeutung des Gegenstands wie auch die Komplexität der Rechtsmaterie rechtfertigen es, nicht bei dieser einen Feststellung der Verfassungswidrigkeit stehenzubleiben. Wie im Einleitungskapitel[1] bereits ausgeführt, stellt sich das weitere Problem, ob die Stationierung neuer Waffensysteme nur mit Zustimmung des Gesetzgebers möglich ist. Praktische Bedeutung hätte dies insbesondere dann, wenn die souveränitätsrechtlichen Bedenken durch ein «Zwei-Schlüssel-System» ausgeräumt wären.

Soweit ersichtlich, hat der Gesetzgeber bis heute (Mitte 1983) nicht ausdrücklich über die Stationierung der Pershing II und der Cruise-Missiles entschieden. Die Bewilligung von Haushaltsmitteln für sogenannte NATO-Infrastrukturinvestitionen hatte bislang jedenfalls keine Stationierung *in der Bundesrepublik* zum Gegenstand.[2] Auch die Bundestagsresolution vom 26. 5. 1981, die die Verteidigungspolitik der Bundesregierung ausdrücklich unterstützte,[3] stellt kein «Wort des Gesetzgebers» dar: Gesetzgebung vollzieht sich nach dem Grundgesetz in einem bestimmten Verfahren, an dem der Bundestag, der Bundesrat und der Bundespräsident beteiligt sind und das nicht durch eine formlose Entschließung eines dieser Organe ersetzt werden kann.[4] Gehen wir zunächst der Frage nach, wann der Gesetzgeber überhaupt in die staatliche Willensbildung einzuschalten ist (unten 1) und betrachten wir dann das Problem, ob für den militärischen Bereich (unten 2) oder für den Bereich der auswärtigen Beziehungen (unten 3) eine Ausnahme zu machen ist.

5.1. Der sogenannte Gesetzesvorbehalt

Nach traditioneller Auffassung bedürfen Eingriffe der Verwaltung in Freiheit und Eigentum des Bürgers der gesetzlichen Grundlage. Historischer Hintergrund dieses rechtsstaatlichen Prinzips ist die Situation in der konstitutionellen Monarchie, in der sich das im Parlament maßgebend vertretene Bürgertum auf diese Weise gegen störende Aktivitäten der monarchischen Exekutive absicherte. Über die Anpassung dieses Grundsatzes an die veränderte Situation der Gegenwart ist viel geschrieben worden[5]; die Diskussion in aller Breite aufzugreifen oder sie gar durch eigene Anregungen zu bereichern, besteht im vorliegenden Zusammenhang kein Anlaß. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr die heutige Bedeutung des Gesetzesvorbehalts in einer Weise konkretisiert, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ausreichende Rückschlüsse in bezug auf die geplanten Maßnahmen zuläßt.

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»[6]. Welche Bereiche dies im einzelnen seien, lasse sich nicht unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG erschließen. Insofern sei vielmehr auf die jeweils betroffenen Lebensbereiche und Rechtspositionen des Bürgers und die Eigenart der Regelungsgegenstände insgesamt abzustellen. Die Grundrechte würden dabei konkretisierende, weiterführende Anhaltspunkte geben.[7] Weiter heißt es:

«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 auch größere Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen.»[8]

In einer späteren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht diese Grundsätze bestätigt[9], gleichzeitig jedoch 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.[10] Es gebe daher keinen «Gewaltenmonismus» in Form eines generellen Parlamentsvorbehalts. Deshalb ist immer zu fragen, ob und in welchem Umfang bestimmte Bereiche anderen Staatsgewalten zugewiesen sind. Greift eine solche Ausnahme nicht ein und liegt eine «grundsätzliche» 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.[11]

Stellt nun die Stationierung neuer Waffensysteme eine «wesentliche Angelegenheit» in dem beschriebenen Sinne dar? Welche Maßstäbe hierfür anzulegen sind, wird an der sog. Kalkar-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts deutlich, wo es heißt[12]:

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

Auf den hier interessierenden Bereich militärischer «Nutzung» der Kernenergie bezogen bedeutet dies, daß jedenfalls die Grundsatzentscheidung, ob Atomraketen in der Bundesrepublik stationiert werden, dem Gesetzgeber vorbehalten ist. Damit ist allerdings wenig gewonnen, da man davon ausgehen kann, daß eine entsprechende Entscheidung bereits bei der Zustimmung des Gesetzgebers zum General- und zum Stationierungsvertrag getroffen wurde. Weiter heißt es jedoch in dem genannten Beschluß des Bundesverfassungsgerichts[13]:

«Das gleiche gilt für die 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.»

Insoweit muß der Gesetzgeber das Wesentliche selbst festlegen und darf es nicht dem Handeln der Verwaltung überlassen.[14]

Eine *derartige* Entscheidung des Gesetzgebers ist im Bereich der Stationierung neuer Waffensysteme nicht ersichtlich. Während etwa § 7 AtomG eine eingehende, unter anderem auf den Stand von Wissenschaft und Technik verweisende Regelung enthält, sind entsprechende Kriterien im militärischen Bereich nirgends ersichtlich. Der Stationierungsvertrag spricht in Art. 1 Abs. 2 lediglich davon, die «Effektivstärke» könne mit Zustimmung der Bundesregierung erhöht werden. 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 Stationierungsrechte *bis zum* Inkrafttreten der Abmachungen 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,[15] so fällt gleichwohl die uferlose Weite 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; sie stellt gerade keine Entscheidung der wesentlichen Fragen durch den Gesetzgeber dar. 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 Willensbekundung angezeigt erschien.

Auch der NATO-Vertrag bietet keine konkreteren Anhaltspunkte.

Die Entwicklung der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, von der Art. 3 spricht, enthält allenfalls eine allgemeine Rüstungsverpflichtung, jedoch keine Pflicht zur Vornahme konkreter Maßnahmen und deshalb auch keine Kriterien dafür, unter welchen Bedingungen diese vorzunehmen sind.[16] Daß der NATO-Vertrag eine so weitgehende Zurückhaltung praktiziert, hängt damit zusammen, daß er die nationalen Verfassungsordnungen in weitestem Umfang respektieren will.[17]

Hat der Gesetzgeber somit keine Kriterien aufgestellt, nach denen die Regierung über die Stationierung neuer Waffensysteme entscheiden könnte, so bleibt er selbst zuständig. Dies gilt jedenfalls für solche Angelegenheiten, die eine vergleichbare Bedeutung wie der Bau eines Kernkraftwerkes besitzen. Wie die geplante Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles sowie die Beibehaltung und Erweiterung der C-Waffen hier einzuordnen ist, wird uns weiter unten beschäftigen; zunächst geht es um die Frage, inwieweit die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zum Gesetzesvorbehalt auch auf den militärischen und den auswärtigen Bereich Anwendung finden.

5.2. Ausnahme für den militärischen Bereich?

Verbreiteter und überkommener Auffassung nach stellen die Streitkräfte eine Art «selbständiger Einheit» innerhalb des Staatsapparats dar, bei der alles anders läuft. Die strenge Hierarchie, das Handeln nach militärischen Notwendigkeiten sowie umfassende Geheimhaltung scheinen diese Institution zu charakterisieren. Ginge man davon aus, so wäre die Vorstellung, der Gesetzgeber müsse über die Einführung neuer Waffen entscheiden, nicht eben naheliegend.

So fest verankert diese Vorstellung auch in den Köpfen mancher Leute sein mag – die grundgesetzliche Wehrverfassung ist einen anderen Weg gegangen. Art. 1 Abs. 3 GG bindet die gesamte «vollziehende Gewalt» an die Grundrechte und erfaßt damit auch die bewaffnete Macht.[18] Ob sie einen Teil der Verwaltung[19] oder ob sie ihrer Besonderheiten wegen einen eigenständigen Teil der Exekutive darstellt[20], ist dabei eine zweitrangige Frage.[21] Die Bundeswehr ist nicht von rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgenommen, sondern diesen genauso wie andere Teile des Staatsapparats unterworfen. Mit Rücksicht auf Weimarer Erfahrungen wurde durch Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG

der Gesetzesvorbehalt sogar 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»[22]. Ein anderer Autor hat von einem Einbruch in den Normalbereich der Exekutive gesprochen[23], da deren Organisationsgewalt durch Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG fühlbar eingeschränkt werde. Fest steht also, daß der Gesetzesvorbehalt im militärischen Bereich sogar weitergeht, als dies in politisch weniger sensiblen Sachgebieten der Fall ist.[24]

Wie läßt sich dieser Grundsatz mit militärischen Geheimhaltungsinteressen vereinbaren? Zum einen ist nicht alles «geheim», was mit der Verteidigung zu tun hat. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Stationierung (nicht die Funktionsweise) von Nuklearraketen, haben sich doch die USA und die Sowjetunion anläßlich der SALT-I-Verhandlungen dahingehend verständigt, die Satellitenaufklärung der jeweils anderen Seite nicht zu beeinträchtigen.[25] Bedenkt man, daß auf diese Weise jedes Detail im gegnerischen Gebiet festgestellt werden kann[26], so wäre es unverständlich, wollte man die Standorte von Abschußbasen als «Staatsgeheimnis» behandeln. Zum zweiten ist die Einschaltung des Parlaments nicht immer und unter allen Umständen mit einer Einschaltung der Öffentlichkeit verbunden. Quaritsch spricht von einem geheimen Zusatzhaushaltsplan, der den Verteidigungsetat weiter aufschlüsselt[27]; auch sind Sitzungen von Bundestagsausschüssen normalerweise nicht öffentlich. Erst recht gilt dies beispielsweise für die parlamentarische Überwachung von Abhörmaßnahmen nach dem Gesetz zu Art. 10 GG.[28] Auch hat der Bundestag selbst für solche Fälle Vorsorge getroffen, indem er eine eigene Verschlußsachen-Regelung als autonomes Parlamentsrecht geschaffen hat, die die Abgeordneten denselben Geheimhaltungspflichten unterwirft wie beispielsweise einen Beamten des Verteidigungsministeriums.[28a] Auch das militärische Geheimhaltungsinteresse steht somit einer (erweiterten) Einschaltung des Gesetzgebers nicht entgegen.

5.3. Ausnahme für die auswärtige Gewalt?

Kann auf die Einschaltung des Gesetzgebers vielleicht deshalb verzichtet werden, weil es sich nicht um die Bewaffnung der deutschen, sondern hier stationierter ausländischer Streitkräfte handelt? Für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge hat Art. 59 Abs. 2 GG eine Sonderregelung getroffen. 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. Dies hat zur Folge, daß Kompetenzen des Gesetzgebers nicht auf dem Umweg über einen völkerrechtlichen Vertrag umgangen oder ausgehöhlt werden können.

Beispiel: Durch völkerrechtlichen Vertrag wird eine Verlängerung der Wehrpflicht vereinbart.

Dazu kommt eine Konkretisierung des «ungeschriebenen» Gesetzesvorbehalts über wesentliche Angelegenheiten: Vereinbarungen, die die politischen Beziehungen des Bundes gestalten, zum Beispiel Nichtangriffspakte, Gewaltverzichtsabkommen, Kriegsverhütungsverträge usw.[29] bedürfen auch dann der Zustimmung des Gesetzgebers, wenn seine Kompetenzen nicht berührt sind. Art. 59 Abs. 2 GG enthält somit keinen Anhaltspunkt dafür, daß in den Außenbeziehungen der Bundesrepublik ein geringeres Maß an parlamentarischer Mitwirkung vonnöten sei als in rein innerstaatlichen Angelegenheiten. Die Tatsache, daß Art. 59 Abs. 2 nur von Verträgen, nicht aber von sonstigen, sich im Verhältnis zu anderen Staaten abspielenden Vorgängen spricht, reicht für einen solchen Schluß nicht aus.

Schließlich könnte man daran denken, in unserem Zusammenhang die Vorschrift des Art. 80a Abs. 3 GG heranzuziehen, wonach die Bundesregierung ohne Einschaltung des Parlaments den Spannungsfall verkünden kann, wenn ein entsprechender Beschluß vorliegt, «der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung gefaßt» wurde. Das Parlament ist in diesem Fall darauf beschränkt, nachträglich die Aufhebung der getroffenen Maßnahmen zu verlangen.[30] Eine entsprechende Anwendung dieser in sich sehr problematischen Vorschrift[31] scheitert jedoch aus zwei Gründen. Zum einen verdankt sie ihre Entstehung der Überlegung, im Spannungsfall müsse schnell gehandelt werden, die Einschaltung des Parlaments sei daher nicht sachgerecht.[32] Um eine solche Situation handelt es sich jedoch derzeit nicht; es geht

vielmehr um reine «Friedensaktivitäten», die nicht die Schwelle des Art. 80a GG erreichen. Zum zweiten handelt es sich bei Art. 80a um ein Stück Notstandsrecht, das im Interesse einer effizienten Verteidigung gewisse Demokratiedefizite in Kauf nimmt. Niemand vertritt jedoch die Auffassung, daß das, was im Spannungsfall an Freiheitseinschränkungen hinzunehmen ist, auch für den Normalfall gelten müsse: Die Notstandsgesetzgebung wäre sonst überflüssig gewesen. Wenn also der Gesetzesvorbehalt bei der Verkündung des Spannungsfalls modifiziert, d. h. in ein nachträgliches Abänderungsrecht verwandelt wird, so bedeutet dies nicht, daß man auch in anderen Fällen auf eine Konzentration der Entscheidung beim Gesetzgeber verzichten könnte.

Für die auswärtige Gewalt gibt es somit keinen «Gesetzesvorbehalt zweiter Klasse»; auch insoweit gelten die allgemeinen Grundsätze.

5.4. Ergebnis und konkrete Konsequenzen

Was bedeutet dies nun für einzelne Stationierungsmaßnahmen? Muß etwa die amerikanische Regierung erst die Zustimmung des deutschen Gesetzgebers einholen, um zehn neue Panzer in der Bundesrepublik zu stationieren? Die Frage zu stellen heißt sie verneinen. Soweit eine Entscheidung des Gesetzgebers konkret vorliegt, soweit also die einmal gefaßte Willensentscheidung reicht, entstehen keine rechtlichen Bedenken. Das gesetzliche «Programm» muß aber so detailliert sein, daß nicht das Schwergewicht der Entscheidung bei der Exekutive liegt. Pauschalermächtigungen («alle denkbaren Atomraketen») können nicht genügen.

In der Vergangenheit wurden entsprechende Entscheidungen in der Weise getroffen, daß im Haushaltsplan die den NATO-Empfehlungen entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt wurden. In bezug auf Pershing II und Cruise-Missiles liegt eine entsprechende Entscheidung noch nicht vor. Sollte sie in nächster Zukunft getroffen werden, so wäre zu fragen, wie konkret die geplanten Maßnahmen umschrieben sind. Eine Pauschalgenehmigung, die nur die Zahl der Raketen und den Typ nennt, wäre nicht ausreichend. Dies zeigt schon die Parallele zu den Atomkraftwerken. Würde der Gesetzgeber etwa bestimmen: «Im nächsten Jahr werden 5 neue Kernkraftwerke vom Typ X gebaut», und gäbe es kein Atomgesetz, so wäre diese «normative Grundentscheidung» nicht ausreichend. Der Gesetzgeber ist vielmehr gezwungen, Sicherheitsvorkehrungen gegen Unfälle vorzusehen und andere wesentliche Fragen zu regeln. Von unserer Verfassung her gibt es keine Rechtfertigung dafür, die «Sprengkopfsicherheit» allein dem Sachverstand der Exekutive zu überlassen, während die «Reaktorsicherheit» eine detaillierte Regelung erfahren muß[33]. Wenn dem in der Vergangenheit nicht Rechnung getragen wurde, so ist dies zu bedauern, doch kann dies nichts an der einmal gegebenen Rechtslage ändern. Wie Ende Juni 1982 auf eine parlamentarische Anfrage hin mitgeteilt wurde, «prüfen» die zuständigen Bundesministerien derzeit «die Rechtslage»; angesichts einer angekündigten Verfassungsbeschwerde wolle man dem Ergebnis nicht vorgreifen[34] – offensichtlich bestehen derzeit auch amtlicherseits einige Bedenken. Ein Ergebnis dieser Prüfungen ist – soweit ersichtlich – bisher offiziell nicht mitgeteilt worden. Die Tatsache, daß Bundesrichter Heinz Recken Ende Mai 1983 in einem Interview mit dem Deutschlandfunk eine entsprechende Auffassung vertrat, führte jedoch zu einer wütenden Gegenreaktion des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesjustizministerium.[35]

6. Einschaltung der Betroffenen?

6.1. Die Parallele: Atomrechtliches Genehmigungsverfahren

Wer als Unternehmer ein Kernkraftwerk betreiben will, bedarf nach § 7 AtomG[1] der staatlichen Genehmigung. Die Genehmigung darf nur dann erteilt werden, wenn u. a. «die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist»[2]. Weiter muß der erforderliche Schutz «gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet sein»[3]; auch dürfen «überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Reinhaltung des Wassers, der Luft und des Bodens, der Wahl des Standorts der Anlage nicht entgegenstehen»[4]. Die Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV)[5] regelt im einzelnen den Ablauf des Genehmigungsverfahrens. Erfüllt ein Antrag die in den §§ 2 und 3 AtVfV vorgesehenen Bedingungen, so ist das geplante Vorhaben öffentlich bekanntzumachen; die eingereichten Unterlagen liegen während einer Frist von 2 Monaten bei der Genehmigungsbehörde aus (§ 6 Abs. 1 AtVfV). Während dieser Zeit kann man Einwendungen erheben; diese sind nach § 8 Abs. 1 AtVfV in einem sog. Erörterungstermin im einzelnen mündlich zu behandeln. Werden rechtzeitig erhobene Einwendungen nicht berücksichtigt, so kann der betreffende Bürger die Verwaltungsgerichte anrufen, sofern ihm gegenüber nicht korrekt verfahren wurde oder seine rechtlich geschützten Interessen[6] nicht beachtet wurden.

Beispiel: Zwei von vier Gutachtern sind zu dem Ergebnis gekommen, daß zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen notwendig und technisch möglich wären. Wird die Genehmigung gleichwohl erteilt, so kann ein Bürger, der 3 km vom geplanten Kernkraftwerk entfernt wohnt, Anfechtungsklage erheben und sich darauf berufen, die Behörde habe nicht alle zum Schutze seiner Gesundheit und seines Lebens möglichen Maßnahmen ergriffen.

Geht es nicht um die «friedliche», sondern um die militärische Nutzung der Kernenergie, so fehlen entsprechende Vorschriften: Nuklearraketen und chemische Kampfstoffe können stationiert werden, ohne daß ein vergleichbares Verfahren durchgeführt wird. Ist diese

«Ungleichbehandlung» gerechtfertigt? Läßt sie sich auf die Unterschiedlichkeit der Technologien stützen?

Die Einschaltung des Bürgers in das atomrechtliche Genehmigungsverfahren beruht nicht auf einer «freien» Entscheidung des Gesetzgebers, die so, aber auch anders ausfallen kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt sie vielmehr aus dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG[7]. Danach trifft alle staatlichen Organe die Pflicht, «sich schützend und fördernd vor die darin genannten Rechtsgüter (d. h. Leben und Gesundheit – W. D.) zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren»[8]. Angesichts der Art und Schwere möglicher Gefahren bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie müsse bereits die entfernte Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts genügen, um die Schutzpflicht des Gesetzgebers konkret auszulösen.[9] Daraus folgt, daß nicht nur die Genehmigung inhaltlich von strengen Voraussetzungen abhängig gemacht wird, sondern daß auch vom Verfahren her den betroffenen Bürgern alle Möglichkeiten eröffnet werden, ihre rechtlich geschützten Interessen zur Geltung zu bringen. Nur auf diese Weise kann ein Grundrecht auch in der sozialen Realität wirksam werden. Dies ist vom Bundesverfassungsgericht in bezug auf das in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG garantierte Asylrecht[10], aber auch in bezug auf das Grundrecht auf Leben und Gesundheit betont worden.[11] In der Literatur findet diese Auffassung immer mehr Zustimmung[12]; ob sie sich auf alle Grundrechte erstrecken läßt, ist eine offene, hier nicht weiter zu verfolgende Frage.[13]

«Verfahren» im Sinne dieser Rechtsprechung ist nicht nur der gerichtliche Rechtsschutz, sondern bereits das Verfahren vor der Verwaltungsbehörde. Im einzelnen heißt es dazu in der Mülheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts:[14]

«Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 GG beeinflußt auch die Anwendung der Vorschriften über das behördliche und gerichtliche Verfahren bei der Genehmigung von Kernkraftwerken, deren vorrangige Aufgabe gerade darin besteht, Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie zu schützen. Das bedeutet nicht, daß jeder Verfahrensfehler in einem atomrechtlichen Massenverfahren bereits als Grundrechtsverletzung zu beurteilen wäre. Eine solche Verletzung kommt aber dann in Betracht, wenn die Genehmigungsbehörde solche Verfahrensvorschriften außer acht läßt, die der Staat in Erfüllung seiner Pflicht zum Schutz der in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter erlassen hat.»

Im beigefügten interpretierenden Minderheitsvotum von Simon und Heußner[15], auf das sich an anderer Stelle auch der Erste Senat als solcher bezog[16], 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.»

Faßt man diese Rechtsprechung zusammen, so verlangt sie offensichtlich eine recht weitgehende Einschaltung all jener Personen, deren Grundrecht auf Leben und Gesundheit durch eine bestimmte Maßnahme gefährdet sein könnte. Wie dieses Verfahren im einzelnen auszugestalten ist, läßt sich nicht unmittelbar aus Art. 2 Abs. 2 GG ableiten; insofern besitzt der Gesetzgeber weitgehende Ermessensfreiheit. Verfassungswidrig wäre es jedoch, würden die betroffenen Bürger überhaupt nicht in das Verfahren eingeschaltet. Gäbe es die Atomrechtliche Verfahrensverordnung nicht und würde der Antrag eines potentiellen Kernkraftbetreibers nur in einem behördeninternen Verfahren im Hinblick auf § 7 Abs. 2 AtomG überprüft, so wäre dies eine verfassungswidrige Vorgehensweise.

Was bedeutet dies für die militärische Nutzung der Kernenergie und für die Stationierung chemischer Waffen? Zunächst ist der Frage nachzugehen, wie eigentlich von der deutschen Bevölkerung her gesehen insoweit das Verfahren ausgestaltet ist. Weiter wird uns das Problem beschäftigen, ob der spezifische Zweck «Verteidigung» eine Abweichung von den aus Art. 2 Abs. 2 GG folgenden Grundsätzen rechtfertigt. Nur dann, wenn eine solche Ausnahme nicht Platz greift, ist das «außerjuristische» Problem relevant, ob Nuklearraketen und chemische Kampfstoffe dasselbe Maß an potentieller «Gefährlichkeit» aufweisen wie der Betrieb eines Kernkraftwerks.

6.2. Das Verfahren der Stationierung

Werden deutsche Behörden oder gar deutsche Bürger eingeschaltet, wenn neue Waffensysteme in der Bundesrepublik installiert werden sollen? Eine Antwort hierauf findet sich in den Art. 48ff des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut[17]. Danach sind 3 Fälle zu unterscheiden:

– Am einfachsten gestaltet sich die Rechtslage, wenn weder zusätzliche Grundstücke benötigt werden noch besondere Baumaßnah-

men durchzuführen sind. Nach Art. 53 Abs. 1 des Zusatzabkommens (im folgenden: ZA) können «eine Truppe und ein ziviles Gefolge innerhalb der ihnen zur ausschließlichen Benutzung überlassenen Liegenschaften die zur befriedigenden Erfüllung ihrer Verteidigungspflichten erforderlichen Maßnahmen treffen».

Das Maschinengewehr vom Typ X kann daher durch das Maschinengewehr vom Typ Y ersetzt werden.

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 ZA) Würden also Leben und Gesundheit deutscher Bürger durch eine bestimmte Maßnahme gefährdet, so müßte dieser («polizeiwidrige») Zustand beseitigt werden.

Beispiel: Die gelagerte Munition ist so wenig gesichert, daß jederzeit Unbefugte eindringen und sich «bedienen» könnten. Oder noch gravierender: chemische Kampfstoffe sind mit so geringen Sicherungen versehen, daß jederzeit ein Unfall passieren und eine größere Fläche verseucht werden kann.

Für Fälle dieser Art bestimmt Art. 53 Abs. 3 ZA in 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.»

Was geschieht, wenn deutsche und z. B. amerikanische Stellen verschiedener Auffassung sind? Art. 53 Abs. 4 sieht dazu nur eine Art Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme vor, heißt es doch dort:

«Zur reibungslosen Durchführung der Maßnahmen nach den Absätzen 1, 2 und 3 arbeiten die deutschen Behörden mit den Behörden der Truppe und des zivilen Gefolges zusammen.»

und verweist im übrigen auf das sog. Unterzeichnungsprotokoll, das das Zusatzabkommen ergänzt.[18] 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. 6 Buchst. c unter Abschnitt ii:

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

An eine Einschaltung irgendwelcher betroffener Bürger ist in keiner Weise gedacht. Die Stationierung neuer Waffensysteme ist zwar

nur mit Zustimmung der Bundesrepublik[19] und nur auf Grund einer Entscheidung des Gesetzgebers möglich[20], doch läuft das Verfahren am Bürger völlig vorbei.

– Ist die Stationierung mit bestimmten Bauvorhaben verbunden, so greift Art. 49 ZA ein. Nach seinem Abs. 1 werden «die Programme für die zur Deckung des Bedarfs einer Truppe und eines zivilen Gefolges erforderlichen Bauvorhaben zwischen den für Bundesbauaufgaben zuständigen deutschen Behörden und den Behörden der Truppe und des zivilen Gefolges vereinbart». Die ausländischen Truppen sind insoweit auf die Kooperation deutscher Behörden angewiesen. Die Ausführung der Baumaßnahmen liegt in der Regel bei den «für Bundesbauaufgaben zuständigen deutschen Behörden» (Art. 49 Abs. 2 ZA). Dabei sind die geltenden deutschen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu beachten.[20a] Auch diese sehen jedoch keine Beteiligung der Betroffenen vor. Nach dem Bundesbaugesetz[21] ist es zwar denkbar, auch militärische Anlagen in einen Bebauungsplan aufzunehmen, der das Beteiligungsverfahren nach § 2a BBauG durchläuft, doch besteht hierfür keine Notwendigkeit: Nach § 37 Abs. 2 BBauG kann bei Bauvorhaben zu Verteidigungszwecken jederzeit von den Bestimmungen des Bundesbaugesetzes abgewichen werden, so daß auch ohne Bebauungspläne oder im Widerspruch zu ihnen gebaut werden darf.[22] Das Bauordnungsrecht stellt militärische Vorhaben in der Regel von der Genehmigungspflicht frei.[23] Besonders eindeutig ist die Regelung im Luftverkehrsgesetz[24]: sein § 30 Abs. 1 Satz 2 bestimmt, daß das in § 8 vorgesehene Planfeststellungsverfahren (bei dem auch der Bürger mitredet) entfällt, «wenn militärische Flugplätze angelegt oder geändert werden sollen». Eine entsprechende «Freistellung» des Verteidigungssektors findet sich auch im Bundesimmissionsschutzgesetz.[25a] Erst recht fehlt selbstredend jede Beteiligung der Betroffenen, wenn die ausländischen Truppen ausnahmsweise Baumaßnahmen durch unmittelbare Vergabe an Unternehmer selbst durchführen. Nach Art. 49 Abs. 3 Satz 2 ZA sind dabei die deutschen Bauvorschriften zu beachten[25a], doch ist schwerlich anzunehmen, daß damit ein höheres Maß an Bindung als bei deutschen Behörden gemeint ist.

– Werden wegen einer geplanten Stationierung zusätzliche Grundstücke benötigt, so greift Art. 48 ZA ein. Danach wird der Liegenschaftsbedarf einer Truppe und eines zivilen Gefolges in Form von Programmen angemeldet; über die Deckung des Bedarfs werden Vereinbarungen mit den deutschen Behörden geschlossen. Eine einseitige «Beschlagnahme» ist anders als in der Besatzungszeit nicht mehr möglich. Soweit Einverständnis über einen bestimmten Bedarf

erzielt wurde, führen die deutschen Behörden nach Art. 48 Abs. 10 Buchst. c Satz 3 ZA die notwendigen Maßnahmen durch. Konkret bedeutet dies, daß sie von den Möglichkeiten des Landbeschaffungsgesetzes[26] Gebrauch machen und sich das geforderte Areal notfalls im Wege der Enteignung beschaffen. Dabei ist nur der unmittelbar betroffene Grundstückseigentümer eingeschaltet.

Beispiel: Wird ein bestimmtes landwirtschaftliches Gelände für Zwecke der Verteidigung enteignet, so hat der Nachbar auch dann nicht einmal ein Anhörungsrecht, wenn dort ein Munitionsdepot angelegt werden soll.

Das Ergebnis ist eindeutig: Deutsche Behörden sind zwar in weitem Umfang eingeschaltet, doch ist eine Mitsprache selbst der am unmittelbarsten betroffenen Bürger nicht vorgesehen.

6.3. Grundrechte und militärische Notwendigkeiten

Gilt das aus Art. 2 Abs. 2 GG herzuleitende «Verfahrensrecht» auch für den militärischen Bereich? Dagegen könnte die Vorstellung sprechen, das Strukturprinzip von «Befehl und Gehorsam» schließe eine Einschaltung der Betroffenen aus. Verteidigungsmaßnahmen müßten – so könnte man meinen – schneller, reibungsloser und ohne lästige Hindernisse realisiert werden. Auch bestehe ein überragendes Geheimhaltungsinteresse. Effizienz der geplanten Maßnahmen sei insoweit das allein maßgebliche Kriterium.

Daß eine solche Sicht des Militärischen möglich ist, bedarf keiner näheren Begründung. Daß dies nicht die Entscheidung unseres Grundgesetzes ist, liegt ebenso auf der Hand. Zum einen folgt dies aus dem «Primat des Politischen», der auch die militärische Gewalt an Verfassungsgrundsätze wie zum Beispiel die Rechtsstaatlichkeit bindet. Näheres wurde dazu bereits im Zusammenhang mit dem Gesetzesvorbehalt gesagt.[27] Zum zweiten enthält die Verfassung ausdrückliche Vorschriften, die die *zusätzlichen* Grundrechtseingriffe regeln, die mit Rücksicht auf den Verteidigungsauftrag der Bundeswehr zulässig sind. Bei Angehörigen der Streitkräfte kann daher das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 erster

Halbsatz), das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8) und die gemeinschaftliche Ausübung des Petitionsrechts (Art. 17) 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 Grundreche auf Freizügigkeit (Art. 11) und auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13) 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.[28] 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.[29]

Daß insoweit keine Besonderheiten bestehen, wird schließlich an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Militärflugplatz Memmingen deutlich.[30] Hier lag folgender Konflikt zugrunde:

Nach § 1 des Fluglärmgesetzes vom 30. 3. 1971[31] werden in der Umgebung ziviler und militärischer Flugplätze sog. Lärmschutzbereiche festgesetzt. Je nach dem Umfang der Lärmbelastung wird eine innere und eine äußere Schutzzone festgelegt, die weitgehende Bauverbote zur Folge haben. Die Festsetzung erfolgt durch den Bundesminister des Innern, der bei militärischen Flugplätzen das Einvernehmen des Bundesministers der Verteidigung benötigt; die Festsetzung erfolgt in Form einer Rechtsverordnung, die nach § 4 Abs. 1 Fluglärmgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrats erlassen werden kann.

Etwa 3 km östlich von Memmingen wurde 1936 ein Militärflugplatz errichtet, der nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst für zivile Zwecke benutzt, 1956 jedoch von der Bundeswehr übernommen wurde. Am 27. März 1975 leitete die Bundesregierung dem Bundesrat einen Verordnungsentwurf über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Memmingen zu. Daraus ergab sich, daß die Schutzzone 1 des ermittelten Lärmschutzbereichs (wo die Errichtung von Wohnungen grundsätzlich verboten ist) Gewerbe-, Industrie- und Naherholungsflächen der Stadt Memmingen sowie die gesamte besiedelte Fläche der Gemeinde B., den größten Teil der Gemeinde U. und wesentliche Wohngebiete der Gemeinde Memmingen-Berg umfaßt. In dieser Zone leben etwa 6000 Menschen. Die Schutzzone 2 (wo keine Krankenhäuser, Altenheime und vergleichbare Einrichtungen errichtet werden dürfen) umschließt fast vollständig die östlichen und südlichen Teile der Stadt Memmingen, den größten Teil des Stadtkerns, 7 Schulen, 4 Kindergärten, 1 Altenheim, 1 Sportzentrum und ein Freibad sowie das Restgebiet der Gemeinden Memmingen-Berg und B. In dieser Zone leben ca. 11000 Menschen.

Von diesem Verordnungsentwurf gab das Bayrische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen der Stadt Memmingen erstmals am 10.4.1975 telefonisch Kenntnis. Die drei anderen Gemeinden wurden nicht informiert. Nachdem die Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats erlassen worden war, erhoben die Stadt Memmingen und die drei anderen betroffenen Gemeinden Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

Das Bundesverfassungsgericht gab den Verfassungsbeschwerden statt und hob die Verordnung auf. Zwei Gesichtspunkte waren dabei maßgebend.

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. Im einzelnen heißt es dazu in der Entscheidung[32]:

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

Bemerkenswert ist, daß das Gericht die Pflicht zur Interessenabwägung durch einen Hinweis darauf abstützte, in einem früheren Stadium des Verfahrens sei keine Berücksichtigung der kommunalen Interessen möglich gewesen, weil militärische Flugplätze nach § 30 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz weder einer externen Genehmigungspflicht noch dem Planfeststellungsverfahren unterliegen. Aus der weitgehenden Freistellung militärischer Anlagen vom allgemeinen Planungs- und Ordnungsrecht wurde nicht etwa die Konsequenz gezogen, auch die Gemeinden müßten sich verteidigungspolitischen Notwendigkeiten bedingungslos beugen: Gerade umgekehrt wurde die fehlende Einschaltung als Argument verwendet, um wenigstens jetzt zu einer umfassenden Interessenabwägung zu kommen.

– 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. Zwar kann der Bund sich nicht unmittelbar an die einzelnen Gemeinden wenden, doch hat das Land die Möglichkeit, ihre Stellungnahme zu erbitten und sie dann in das Verfah-

Macht unsre Bücher billiger! ...

... forderte Tucholsky einst, 1932, in einem «Avis an meinen Verleger». Die Forderung ist inzwischen eingelöst.

Man spart viel Geld beim Kauf von Taschenbüchern. Und wird das Eingesparte gut gespart, dann zahlt die Bank oder Sparkasse den weiteren Bucherwerb: Für die Jahreszinsen eines einzigen 100-Mark-Pfandbriefs kann man sich zwei Taschenbücher kaufen.

Pfandbrief und Kommunalobligation

Meistgekaufte deutsche Wertpapiere - hoher Zinsertrag - schon ab 100 DM bei allen Banken und Sparkassen

Verbriefte **Sicherheit**

ren vor dem Bundesrat einzubringen. Eine entsprechende Regelung ist im Schutzbereichsgesetz[34], nicht jedoch im Luftverkehrsgesetz enthalten. Das Gericht leitete deshalb diese Pflicht unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ab. Im einzelnen führte es dazu aus:

«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, 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.»

In Übereinstimmung mit der Mülheim-Kärlich-Entscheidung werden hier aus einem grundrechtsähnlichen Recht gleichfalls Konsequenzen für das Verfahren gezogen. Ob auch die Anwohner hätten gehört werden müssen, war nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerde und konnte vom Bundesverfassungsgericht daher nicht geprüft werden.

Auch die Erfordernisse militärischer Geheimhaltung stehen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts einer Anhörung nicht entgegen. Insoweit wird lediglich eine Begrenzung der Informationspflicht angenommen.

Eine ordnungsgemäße Anhörung der Gemeinden setzt 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 Stellungnahme der Gemeinde vortragen können.»[35]

Das Ergebnis ist eindeutig: Auch im militärischen Bereich sind die Grundrechte einschließlich der sich aus ihnen ergebenden Verfahrensformen zu beachten. Das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Landesverteidigung stellt keine Bestimmung dar, die allen anderen verfassungsrechtlichen Geboten einschließlich der Grundrechte und des Rechtsstaatsprinzips vorgehen würde. Dies schließt natürlich nicht aus, daß den militärischen Notwendigkeiten im Rahmen von Interessenabwägungen ein außerordentlich hoher Stellenwert zukommt; um eine absolut vorrangige Größe handelt es sich jedoch nicht. Dies wird an der oben mitgeteilten Aussage des Gerichts besonders deutlich, wonach auch Änderungen der Flugrouten oder eine Verlegung bzw. Verlängerung der Startbahn als Möglichkeit einbezogen werden müsse. Mit Recht hat das Gericht auch darauf

hingewiesen, daß sich in zahlreichen anderen Fällen im Verfahren vor dem Bundesrat Änderungen der ursprünglichen Planung ergeben hatten.[36] Anhaltspunkte dafür, daß das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit insoweit einen geringeren Stellenwert als die kommunale Planungshoheit beanspruchen könnte, sind nicht ersichtlich. Auch geht die in beiden Fällen vorhandene Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers offensichtlich nicht so weit, jede Einschaltung der Betroffenen in das Verfahren ausschließen zu können.

Die Erstreckung grundrechtlich geforderter Verfahrensformen auf den militärischen Bereich steht zwar in einem gewissen Widerspruch zu dem bisher in diesem Teil der Exekutive Praktizierten; dies ist jedoch nur eine Folge veränderter Vorstellungen über die reale Reichweite der Grundrechte. Daß sich diese Vorstellungen im Laufe der vergangenen fünf bis zehn Jahre durchsetzen konnten, hängt weniger mit den Fortschritten der Jurisprudenz als damit zusammen, daß die Zahl der durch einzelne Entscheidungen Betroffenen immer größer wird. Die wachsende «Vergesellschaftung der Produktion», die sich immer weiter entwickelnde Arbeitsteiligkeit hat dazu geführt, daß Entscheidungen der Verwaltung wie auch die Grundrechtsausübung durch einzelne Rechtssubjekte vermehrt die grundrechtlich geschützte Sphäre Außenstehender betreffen. 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 jenen Anlagen, die ihrer schädlichen Abgase wegen unter das Bundesimmissionsschutzgesetz fallen. Es liegt in der Natur der Dinge, daß sich auf Grund dieser Entwicklung auch im Verteidigungssektor Veränderungen ergeben müssen.

6.4. Art. 2 Abs. 2 GG und die Stationierung von Massenvernichtungswaffen

Die Einschaltung der Betroffenen in das Verwaltungsverfahren und die Gewährung effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ist im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 GG dann unabdingbar, wenn Stationierungsmaßnahmen inhaltlich in den Schutzbereich der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit einwirken, wenn das Grundrecht in ähnlicher Weise wie bei Kernkraftwerken «betroffen» ist. Dabei sind zwei Auswirkungen der Stationierung von Nuklearraketen und von chemischen Kampfstoffen zu unterscheiden.

Zum einen geht es um die im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehende Gefahr, daß es zu einem militärischen Einsatz dieser Waffensysteme kommt. Betroffen ist dadurch in elementarer Weise die gesamte in der Bundesrepublik wohnende Bevölkerung, da ein atomarer Gegenschlag nie ausgeschlossen werden kann. Die «Grundrechtsrelevanz» wird daher niemand bestreiten wollen. Fraglich könnte allenfalls sein, ob nicht wegen grundgesetzlicher Entscheidungen für die Landesverteidigung ein derartiges Risiko als «verfassungsimmanent» anzusehen ist, kann doch in jedem vom Grundgesetz zugelassenen Verteidigungskrieg der einzelne Bürger Leben und Gesundheit verlieren. Gegen eine solche Sicht spricht einmal die Erwägung, daß damit der Sache nach eben doch ein Vorrang des Verteidigungsauftrags vor Grundrechten behauptet wird, und zwar selbst in bezug auf verfahrensrechtliche Anforderungen, deren Erfüllung die Effizienz der Landesverteidigung gar nicht beeinträchtigen würde. Zum zweiten stellen die geplanten Maßnahmen im Bereich der Nuklearraketen und der chemischen Kampfstoffe insofern eine neue Qualität dar, als ihre potentielle Verwendung gegen geltendes Völkerrecht verstößt[37], was zusätzliche Gefahren mit sich bringt: Sie erhöhen nicht nur das Risiko eines Präventivschlags[38], sondern auch das Risiko, daß es in konventionellen Auseinandersetzungen zu einer entscheidenden Eskalation in den Bereich der Massenvernichtungswaffen kommt. An der (auch rechtlich relevanten) Betroffenheit der gesamten Bevölkerung ist daher nicht zu zweifeln.

Wie ist die Einschaltung der Betroffenen in einer derartigen Situation sicherzustellen? Das allein geeignete Mittel stellt in einem solchen Fall die Volksbefragung dar: Sie ist eine bloße Konsultation, vergleichbar mit der Anhörung der Gemeinde im oben erwähnten Fall des Fluglärmgesetzes, nicht eine verbindliche Ent-

scheidung. Diese ist vielmehr nach dem System des Grundgesetzes allein dem Parlament vorbehalten. Sicherlich ist – wie das Bundesverfassungsgericht in seinen Volksbefragungsurteilen aus den 50er Jahren festgestellt hat[39] – die faktische Wirkung eines eindeutigen Votums der Bevölkerung nicht gering zu schätzen. Eine derartige Beeinflussung des Parlaments verstößt jedoch nicht gegen die Unabhängigkeit der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 GG. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG läßt vielmehr sogar neben Wahlen ausdrücklich auch mit Verbindlichkeitswirkung ausgestattete Abstimmungen zu, schließt also eine weniger intensive ad-hoc-Einschaltung der Bevölkerung nicht aus. Konsultationen dieser Art werden allerdings auch unter den heutigen Bedingungen eine absolute Ausnahme bleiben, gibt es doch nur sehr wenige Sachgebiete, bei denen eine einzelne Entscheidung Rückwirkungen auf die physische Existenz der gesamten Bevölkerung haben kann. In den allermeisten Fällen wird die Zahl der Betroffenen ähnlich überschaubar sein wie im Bauplanungs- oder im Atomrecht. Daß bei existentiellen Fragen der Wille der Bevölkerungsmehrheit festgestellt wird, ist um so sinnvoller, als das Grundgesetz weder der Regierung noch der Parlamentsmehrheit (oder gar -minderheit) eine ausdrückliche Möglichkeit bietet, unmittelbar an den Souverän zu appellieren. Die einzige im Grunde für völlig andere Konstellationen gedachte Möglichkeit bietet die Auflösung des Bundestags nach Art. 68 Grundgesetz: Sie setzt voraus, daß der Bundeskanzler auf eine Vertrauensfrage hin keine Mehrheit findet und der Bundespräsident auf seinen Vorschlag hin den Bundestag auflöst und Neuwahlen ausschreibt. Bestehen stabile Mehrheitsverhältnisse, so führt der Appell an den «Souverän» über ein im Grunde mißbräuchliches Verfahren, kommt es doch nur dann zu Neuwahlen, wenn der Kanzler künstlich in eine Minderheitenposition gebracht wird.[39a] Die stellt keine adäquate Verfahrensform für jene Fälle dar, in denen Grundrechte der gesamten Bevölkerung in elementarer Weise betroffen sind und deshalb eine breitere Entscheidungsbasis notwendig ist. Ob man die Rechte des einzelnen dabei als Partizipationsbefugnisse[40] oder als notwendig aus dem Abwehrcharakter der Grundrechte folgende Verfahrensformen begreift[41], ist dabei im Ergebnis ohne Bedeutung.[41a]

Die Stationierung von Nuklearraketen und chemischen Kampfstoffen hat daneben jedoch eine weitere grundrechtsrelevante Konsequenz, auf die in der öffentlichen Diskussion sehr viel seltener hingewiesen wird: Auch bei Waffensystemen bestehen Unfallgefahren, deren Größenordnung teilweise über dem bei Kernkraftwerken Bestehenden liegt.

Nach einer Schätzung des Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI ereigneten sich zwischen 1945 und 1976 insgesamt ca. 125 Nuklearunfälle; im statistischen Durchschnitt kommt dies einem Unfall alle 2½ Monate gleich.[42] 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 20 kt!) fiel versehentlich aus einem Flugzeug und landete in einem Acker. Wie eine sofort eingeleitete Untersuchung ergab, waren durch den Fall fünf von sechs Sicherungen außer Funktion gesetzt worden.[43]

Bei einer Reihe von Unfällen wurde in «ausgedehntem» Maße Radioaktivität frei.[44] Erinnert sei an den Zwischenfall bei dem spanischen Dorf Palomares, wo 1750 Tonnen radioaktiv verseuchter Erde abtransportiert werden mußten.[45] 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.[46] 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.[47]

Da die Titan II einen Sprengkopf von mindestens 9 Mt trägt,[48] kann man sich ungefähr ein Bild von den möglichen Zerstörungswirkungen machen: Da die Explosion nahe der Erdoberfläche erfolgt wäre, müßte man mit einem besonders hohen Maß an radioaktiver Verseuchung rechnen; eine tödliche Dosis wäre in einem Streifen von 500 bis 650 km Länge und ca. 50 km Breite zu erwarten.[49]

Unfälle dieser Art beruhten – soweit ersichtlich – auf technischem oder menschlichem Versagen. Sie für die Zukunft oder für einen bestimmten Raketentyp auszuschließen, wäre illusorisch. Dazu kommen überdies Risiken, 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.[50] Ob sie inzwischen behoben sind, läßt sich schwer beurteilen. Dies hängt damit zusammen, daß Vorgänge in diesem Be-

reich mit dem Schleier des militärischen Geheimnisses bedeckt werden – über das militärische Interesse hinaus spielt dabei wohl auch die Erwägung eine Rolle, die atomare Bewaffnung nicht in dieselbe «Legitimationskrise» zu stürzen, wie sie bei Kernkraftwerken zu verzeichnen ist.[51] Selbst die Friedensforschung kann sich den entsprechenden «Zwängen» nicht vollständig entziehen; Nuklearunfälle wurden deshalb zu Recht als «dunkle Ecke» in ihrem «riesigen Gebäude» bezeichnet.[52]

Im vorliegenden Zusammenhang läßt sich aus den vorhandenen Daten allerdings der Schluß ziehen, daß diejenigen Personen, die in der Umgebung von Abschußrampen wohnen, einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind. Insoweit ist die Parallele zu den Kernkraftwerken offenkundig. Auch wenn man daher die hier vertretene Auffassung, die ganze Bevölkerung sei betroffen und deshalb nach Art. 2 Abs. 2 GG einzuschalten, nicht teilt (etwa mit dem Argument, es handle sich um ein allgemeines «Lebensrisiko»), so ist doch jedenfalls dieser besonders betroffene Personenkreis in ein Verwaltungsverfahren einzuschalten.

Bei chemischen Waffen ergibt sich nichts Abweichendes. Angaben über Unfälle und Risiken sind hier allerdings noch schwerer zu erhalten. Brauch weist darauf hin, die Entwicklung binärer chemischer Kampfstoffe[53] sei in den USA u. a. mit dem Argument gerechtfertigt worden, bei den traditionellen Nervengasen würden pro Jahr etwa 4000 Fälle auftreten, bei denen hochgiftige chemische Substanzen entweichen.[54] Auch in der Bundesrepublik sollen sich einige kleinere Unfälle ereignet haben; so seien 1975/76 in Maßweiler bei Pirmasens 3 amerikanische Soldaten mit Vergiftungserscheinungen ins Krankenhaus gebracht worden.[55] Daß es in den USA zumindest einen größeren Unfall mit chemischen Kampfstoffen gab, ist schon berichtet worden.[56] Auch hier sind die Anwohner daher besonderen Gefahren ausgesetzt und deshalb im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 GG am Entscheidungsprozeß zu beteiligen.

6.5. Ergebnis

Die Stationierung von Nuklearraketen und chemischen Kampfstoffen verstößt gegen Art. 2 Abs. 2 GG, da die Betroffenen nicht einmal angehört werden. Dieser Verfassungsverstoß kommt zu den schon genannten Gesichtspunkten hinzu: Auch wenn die Souveränität der Bundesrepublik gewahrt wäre und der Gesetzgeber alle wesentlichen Fragen selbst entschieden hätte, würde eine in der bisherigen Weise vorgenommene Stationierung Art. 2 Abs. 2 GG verletzen. Eine verfassungskonforme Lösung wäre etwa dadurch erreichbar, daß die Mitwirkung deutscher Behörden im Rahmen des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut erst nach vorheriger Einschaltung der Bevölkerung erfolgt. Die bisherige Praxis läuft allerdings in die entgegengesetzte Richtung, da die alte wie die neue Bundesregierung die Stationierungsorte von Nuklearwaffen wie von chemischen Kampfstoffen nicht bekanntgibt.[57]

7. Das Friedensgebot des Grundgesetzes

Die sich in jüngster Zeit etwas stärker entwickelnde Diskussion um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der geplanten «Nachrüstungsmaßnahmen» konzentriert sich in der Regel auf einen Gesichtspunkt, der in der vorliegenden Arbeit noch nicht angesprochen wurde: Die Stationierung von Raketen und chemischen Kampfstoffen soll gegen das Friedensgebot des Grundgesetzes, insbesondere gegen das Verbot des Angriffskriegs nach Art. 26 GG verstoßen.[1] Sich *nur* darauf zu beschränken und die Souveränitätsproblematik sowie die Verfahrensfragen (Einschaltung des Gesetzgebers und der Betroffenen) auszuklammern, erscheint nicht sinnvoll, weil damit wesentliche Dimensionen des Problems übersehen werden.[1a] Dennoch ist damit selbstredend ein wichtiger Gesichtspunkt angesprochen, der im folgenden analysiert werden soll. Praktische Bedeutung hat dies insbesondere für den Fall, daß dem Souveränitätsgedanken durch ein «Zwei-Schlüssel-System» Rechnung getragen wird und daß der Gesetzgeber nach vorheriger Anhörung der Bevölkerung eine Entscheidung für die Stationierung trifft.

7.1. Die Friedensstaatlichkeit als allgemeines Verfassungsprinzip

Das Grundgesetz bekennt sich nachdrücklich zum Frieden. Daß die gesamte staatliche Tätigkeit der Erhaltung des Friedens dienen muß, ist – soweit ersichtlich – unbestritten.[2] Im Text des Grundgesetzes ist diese Entscheidung an verschiedenen Stellen zum Ausdruck gekommen.

– Schon in der Präambel ist davon die Rede, das deutsche Volk sei von dem Willen beseelt, «seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen». Dies ist wie die gesamte Präam-

bel keine bloße Absichtserklärung, sondern eine rechtlich verbindliche Zielvorgabe für die staatliche Politik.[3]

- In Art. 1 Abs. 2 GG bekennt sich «das Deutsche Volk ... zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt». Auch hier bestehen keinerlei Zweifel, daß das Bekenntnis zum Frieden als verbindliche Richtlinie für die Politik gedacht ist[4]; nach Art. 79 Abs. 3 GG könnte nicht einmal der verfassungsändernde Gesetzgeber von dieser Vorschrift abweichen.[5]
- Eine mittelbare Bestätigung des Friedensprinzips ergibt sich aus Art. 9 Abs. 2 GG, wonach unter anderem Vereinigungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten sind. Gedacht ist dabei an Vereinigungen, die beispielsweise den Krieg als angeblichen Erziehungsfaktor verherrlichen[6], oder die gewaltsame Aktionen gegen andere Staaten planen.[7]
- Einen weiteren gewichtigen Anhaltspunkt bietet die Vorschrift des Art. 24 GG, die bereits im Zusammenhang mit der Übertragung von Hoheitsrechten an NATO-Instanzen behandelt wurde.[8] Die «Verfassungsentscheidung» für eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen[9] hat einen besonders deutlichen Ausdruck in Abs. 2 dieser Bestimmung erfahren, wo es heißt:

«Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.»

Nur aus der Friedensstaatlichkeit heraus verständlich ist auch die Vorschrift des Abs. 3, wonach der Bund sich Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit anschließen wird, die nicht nur Rechtsstreitigkeiten, sondern auch andere Konflikte zum Gegenstand hat.[10]

- Die Hinwendung des Grundgesetzes zu einer friedlichen Regelung internationaler Streitigkeiten wird auch in der Vorschrift des Art. 25 deutlich, wonach die allgemeinen Regeln des Völkerrechts – und damit auch das universelle Gewaltverbot – Teil des Bundesrechts sind. Soweit das Völkerrecht daher bewaffnete Auseinandersetzungen verbietet und einzelne ihrer Entstehungsursachen bekämpft[11], sind seine Gebote auch innerstaatlich zu beachten.[12]
- Den deutlichsten Ausdruck hat die Entscheidung zugunsten umfassender Friedenswahrung in der Vorschrift des Art. 26 gefunden. Sie verbietet «Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu

stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten» und erklärt sie ausdrücklich für «verfassungswidrig». Darin wird die schärfste Verurteilung gesehen, die im System des Grundgesetzes möglich ist.[13] Art. 26 Abs. 1 Satz 2 sieht ausdrücklich vor, derartige Handlungen seien unter Strafe zu stellen – ein Gebot, das durch die §§ 80, 80a StGB nur unvollständig erfüllt wurde.[14] Ein Stück «Vorfeldschutz» enthält Art. 26 Abs. 2 GG, wonach Kriegswaffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden dürfen.[15]

- Eine mittelbare Bestätigung folgt schließlich aus der Vorschrift des Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG, wonach der Bund Streitkräfte «zur Verteidigung» aufstellt. Daß die Bundeswehr keinen anderen Zielen dienstbar gemacht werden darf, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorgehoben. So hat es in seiner Entscheidung zum Verfahren der Gewissensprüfung ausgeführt:[16]

«Damit (d. h. mit der Einrichtung und Funktionsfähigkeit der Bundeswehr – W. D.) nimmt die Bundesrepublik Deutschland wie andere Staaten in der vorgegebenen historisch-politischen Situation die Wehrhoheit und die Ausübung militärischer Hoheitsrechte als Ausfluß ihrer Staatsgewalt in Anspruch. 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.»

Auch in der Literatur wird übereinstimmend ein «Gleichklang» zwischen der Wehrordnung des Grundgesetzes und dem Friedensgebot konstatiert.[17]

Die Vielzahl der Normierungen macht deutlich, daß es nicht um eine Einzelregelung für einen bestimmten Bereich, sondern um ein durchgängiges Strukturprinzip aller staatlichen Tätigkeit, um eine «Staatszielbestimmung»[18], um einen «elementaren Verfassungsgrundsatz»[19] geht. Insofern liegt eine Parallele zu anderen Fundamentalprinzipien wie etwa dem Föderalismus nahe.[20]

Durch die verbindliche Festschreibung eines «Friedensprinzips» hat das Grundgesetz bewußt jedem aggressiven Nationalismus eine Absage erteilt.[21] Der Parlamentarische Rat hat sich damit von der 1945 zu Ende gegangenen Zeit distanziert[22] und der in der Präambel angesprochenen «neuen Ordnung» eine ganz spezifische Gestalt gegeben. Bezeichnend ist, daß ursprünglich jede Art von Krieg, also auch der Verteidigungskrieg im Grundgesetz illegalisiert werden sollte.[23] Wie sehr dies dem Wertverständnis jener Zeit entsprach, wird an der Proklamation Nr. 2 des Alliierten Kontrollrats vom 20. 9. 1945 deutlich, wo in Art. 1 Ziff. 2 bestimmt war[24]:

«Jede denkbare Art militärischer Aktivitäten seitens des deutschen Volkes ist verboten.»[25]

Von vergleichbarer Kompromißlosigkeit ist die Vorschrift des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 der Hessischen Verfassung, wo es ohne jedes Wenn und Aber heißt:

«Der Krieg ist geächtet.»

Die übrigen Landesverfassungen bekennen sich zwar nicht zu diesem radikalen Pazifismus, enthalten jedoch wie das Grundgesetz fast durchgängig eine positive Aussage zum Friedensprinzip.[26] Die Bundesrepublik hat durch diese Festlegung eine «Vorleistung» erbracht[27], d. h., sie verfolgt auch dann eine friedliche Außen- und Innenpolitik, wenn nach früherer Auffassung ausreichender Anlaß bestanden hätte, sich nicht mehr rein defensiv zu verhalten.

Die Aufnahme des Friedensprinzips in den Verfassungstext selbst verleiht ihm mehr Nachdruck als eine bloße Erwähnung in der Präambel.[28] Auch kann so kein Zweifel daran bestehen, daß es sich um einen Rechtssatz handelt, dessen Einhaltung ggf. durch die Gerichte erzwungen werden kann.[29] Insoweit bestehen auch keinerlei Meinungsverschiedenheiten. Die Schwierigkeiten beginnen erst, wenn es darum geht, konkrete Konsequenzen zu bestimmen: In welchem Umfang das Grundgesetz etwa friedensgefährdende Propaganda verbietet und welche Presseerzeugnisse ggf. unter ein solches Verbot fallen würden[30], ist sehr viel kontroverser. Eine umfassende «Aufarbeitung» und Konkretisierung des Friedensprinzips ist jedoch nicht unsere Aufgabe: Im vorliegenden Zusammenhang geht es allein darum, ob einzelne militärische Maßnahmen wie die Stationierung von bestimmten Nuklearraketen und von chemischen Kampfstoffen mit dem Grundgesetz zu vereinbaren sind. Dabei kommt uns zustatten, daß das Grundgesetz im Bereich der Militärpolitik das Friedensprinzip stärker konkretisiert als in anderen Bereichen wie z. B. der Propaganda oder des Aufbaus einer Rüstungswirtschaft. Entsprechend präziser können auch die nunmehr zu untersuchenden Fragen sein:

- Verstoßen die geplanten Maßnahmen gegen das Verbot des Angriffskriegs und der bewußten Friedensstörung nach Art. 26 Abs. 1 GG? (dazu unten 2)
- Stehen die geplanten Maßnahmen mit dem Verteidigungszweck in Einklang, der Rechtfertigung und Grenze aller militärischen Aktivitäten der Bundesrepublik darstellt? (dazu unten 3)
- Läßt sich die Stationierung von Pershing II, Cruise-Missiles und chemischen Kampfstoffen mit sonstigen Anforderungen des Friedensprinzips, insbesondere mit dem Gebot einer aktiven Friedenspolitik vereinbaren? (unten 4)

7.2. Das Verbot des Angriffskriegs und der bewußten Friedensstörung

Bevor Art. 26 Abs. 1 GG näher analysiert wird, sind zunächst zwei (im Grunde selbstverständliche) Feststellungen zu treffen:

- Auch Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG ist ein unmittelbar geltender Rechtssatz, kein bloßes Programm. Dies folgt noch nicht zwingend aus dem Normcharakter des Friedensprinzips, wäre es doch denkbar, daß einzelne aus ihm abgeleitete (etwa besonders weitgehende) Regeln nur relativ unverbindliche Zielsetzungen beinhalten. Der Wortlaut des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG spricht jedoch eindeutig dafür, daß es sich um ein Stück unmittelbar geltendes Recht handelt; andernfalls wäre die besonders deutliche Verurteilung als «verfassungswidrig» nicht verständlich. Zudem spricht im Grundgesetz eine Vermutung dafür, daß seine Vorschriften unmittelbare Geltungskraft besitzen: Selbst bei Art. 6 Abs. 5 GG (Gleichstellung der nichtehelichen Kinder) und bei Art. 33 Abs. 5 GG (Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums), wo der Wortlaut eindeutig für einen schlichten Programmsatz spricht, hat die Rechtsprechung eine Art Umdeutung in aktuell geltende Rechtsnormen vorgenommen.[31] Mit Recht wird daher in der Literatur Art. 26 Abs. 1 in der Regel als unmittelbar geltendes Recht angesehen.[32]
- Art. 26 Abs. 1 Satz 1 erfaßt nicht nur die Vorbereitung eines Angriffskrieges, sondern jede Störung des «friedlichen Zusammenlebens der Völker». Dies folgt schon daraus, daß «insbesondere» die Führung eines Angriffskrieges und seine Vorbereitung verboten sind. Dazu kommt, daß die Vorschrift jede potentielle praktische Bedeutung verlieren würde, wäre sie auf den «Angriffskrieg» beschränkt: da selbst ein völlig skrupelloser Staatschef schon aus militärtaktischen Gründen seine Angriffsabsichten nicht offen verkünden wird, wäre Art. 26 Abs. 1 auf eine Lehrbuchexistenz beschränkt: im Rahmen realer Auseinandersetzungen könnte man ihn getrost vergessen. Obwohl die Literatur bisweilen ein wenig zögert[33], kommt die weit überwiegende Anzahl der Autoren schließlich doch zum selben Ergebnis.[34] Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG ist daher bereits dann verletzt, wenn zwar kein Angriffskrieg vorbereitet, aber das friedliche Zusammenleben der Völker auf andere Weise bewußt gestört wird.

Wie ist die geplante Stationierung von Pershing II, Cruise-Missiles und chemischen Kampfstoffen hier einzuordnen? *Objektiv* verlangt

Art. 26 Abs. 1 Satz 1 die Vorbereitung eines Angriffskrieges oder eine Friedensstörung, *subjektiv* muß eine entsprechende «Absicht» vorliegen.

Nach ganz herrschender Auffassung sind die in Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Handlungen in gleichem Sinne wie im Völkerrecht zu verstehen.[35] Das bedeutet, daß es sich um einen kriegerischen Überfall oder um die Vorbereitung einer «Friedensstörung» handeln muß. Letzteres liegt insbesondere dann vor, wenn die Bestimmungen über das friedliche Zusammenleben der Völker, insbesondere das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta verletzt sind.[36] Fraglich könnte allenfalls sein, inwieweit Art. 26 Abs. 1 über völkerrechtliche Gebote hinausgeht, also ein Mehr an «friedensfreundlichem Verhalten» verlangt.[37] Dafür könnte auf den ersten Blick sprechen, daß die allgemeinen völkerrechtlichen Regeln über die Friedenswahrung bereits nach Art. 25 GG Teil des innerstaatlichen Rechts geworden sind, so daß eine Doppelgarantie überflüssig erschiene. Dagegen spricht jedoch, daß Art. 26 Abs. 1 Satz 1 nicht ohne Satz 2 gelesen werden darf, wonach derartige Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen sind. Zumindest von der potentiellen Sanktion her geht daher Art. 26 Abs. 1 über das schon durch Art. 25 GG Bewirkte hinaus. Zugleich wird jedoch an der von der Verfassung geforderten Strafbarkeit deutlich, daß der Tatbestand des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG ein relativ hohes Maß an Präzision aufweisen muß. Dies ist bei einem Rückgriff auf das Gewaltverbot des Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta, nicht aber dann der Fall, wenn man darüber hinausgehende Pflichten zu einer aktiven Friedenspolitik in Art. 26 Abs. 1 GG einbezieht. Wenn etwa die Rede davon ist, eine Störungshandlung im Sinne des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG liege bereits in einer «exzessiven Aufrüstung, verbunden mit der systematischen Ablehnung aller Lösungsvorschläge zur Bereinigung offener Konfliktursachen»[38], so ist durchaus zweifelhaft, ob hier der für Strafrechtsnormen besonders wesentliche Bestimmtheitsgrundsatz gewahrt ist.

Im vorliegenden Zusammenhang ist diese Auslegungsproblematik freilich ohne große Bedeutung: Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt[39], verstößt die geplante Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles sowie von chemischen Kampfstoffen gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta. Dabei kann sogar dahinstehen, ob die «Drohung mit Gewalt» als solche bereits eine Friedensstörung darstellt oder ob insoweit nur eine Vorbereitungshandlung vorliegt.[40] Der objektive Tatbestand des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG ist ohne jeden Zweifel erfüllt.

Sehr viel schwieriger ist die Frage zu beurteilen, ob auch die «Absicht, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören», vorliegt. In der juristischen Literatur wird bisweilen der Standpunkt vertreten, «Absicht» bezeichne den eigentlichen Beweggrund und den Endzweck einer Handlung.[41] Nimmt man dies an, so tritt derselbe Effekt wie bei einer Einschränkung des Art. 26 Abs. 1 GG auf den Angriffskrieg ein: Die Bestimmung verliert jede praktische Bedeutung, sie ist auf den «Extremfall außenpolitischer Pyromanie»[42] begrenzt. Weder der Wortlaut der Vorschrift noch die im Hintergrund stehende Strafsanktion zwingen zu einer solchen Auslegung. Der Begriff «Absicht» ist durchaus vieldeutig und wird auch im Strafrecht selbst für Fälle verwendet, bei denen eine bestimmte Rechtsgutverletzung lediglich in Kauf genommen wird.[43] Wollte man dies hierher übertragen, so wäre die außenpolitische Bewegungsfreiheit jeder Regierung allerdings in gravierender, wenn nicht unzumutbarer Weise eingeschränkt: Die Möglichkeit, daß eine den Frieden sichernde Völkerrechtsnorm verletzt ist, wird bei kaum einem sicherheitspolitischen Konzept voll auszuschließen sein. Um eine solche «Überdehnung» des Art. 26 Abs. 1 GG zu vermeiden, verlangt die herrschende Meinung daher einen «bewußten Verstoß» gegen die Regeln der Friedensordnung.[44] Dabei ist ebensowenig wie im Strafrecht erforderlich, daß die handelnden Personen ein «Unrechtsbewußtsein» besitzen, also konkret wissen und nachvollziehen, daß sie gegen die in Art. 26 Abs. 1 in bezug genommenen Völkerrechtsnormen verstoßen. Ein «Verbotsirrtum» ist entsprechend § 17 Satz 1 StGB nur dann beachtlich, wenn er unvermeidbar war, was im hier relevanten Bereich schwerlich denkbar ist. Es reicht vielmehr aus, wenn diejenigen Planungen, Handlungen usw. bewußt vorgenommen werden, an die das Völkerrecht die Bewertung «Friedensstörung» knüpft. Die Überzeugung, ausschließlich zu Verteidigungszwecken und in Übereinstimmung mit der UN-Charta zu handeln, schützt daher nicht vor einer Anwendung des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG. Es wäre unverständlich, wollte man insoweit andere, d. h. großzügigere Maßstäbe als im Strafrecht anlegen, geht es doch um «Rechtsgüter», im Vergleich zu denen Mord und Hochverrat eher als Lappalie erscheinen.

Geht man von diesen Grundsätzen aus, so unterliegt es keinem Zweifel, daß bei einer Stationierung von Massenvernichtungswaffen im Rahmen der NATO-Strategie der «flexible response» auch die subjektive Seite von Art. 26 Abs. 1 GG erfüllt ist. Diejenigen Handlungen, die eine Drohung im Sinne des Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta darstellen, werden bewußt und in Kenntnis ihrer Wirkung auf andere Länder vorgenommen. Daß sie sich nicht mit dem Gedanken der

völkerrechtlichen Repressalie rechtfertigen lassen, wurde bereits an anderer Stelle ausgeführt.[45]

Einen Schritt weiter ging die Partei der Grünen mit ihrer Strafanzeige wegen Vorbereitung eines Angriffskrieges nach § 80a StGB.[46] Dabei wird verkannt, daß das Strafrecht erheblich hinter Art. 26 Abs. 1 GG zurückbleibt und nur den Angriffskrieg, nicht aber sonstige Friedensstörungen erfaßt. Gerade bei der Würdigung der NATO-Strategie ist dieser Unterschied aber entscheidend, da allein potentielle Verstöße gegen das Kriegsrecht in einem Verteidigungskrieg belegbar sind. Es überrascht daher nicht, daß die Strafanzeige unter Hinweis auf den Verteidigungszweck der geplanten Maßnahmen zurückgewiesen wurde[47] – für die Auslegung des Art. 26 Abs. 1 lassen sich daraus keine Schlüsse ziehen.

7.3. Verteidigungszweck und Stationierung

Das Friedensprinzip könnte weiter insoweit verletzt sein, als die geplanten Maßnahmen nicht durch Zwecke der Verteidigung gedeckt sind: Auch soweit es nicht nur um den Einsatz und die Ausrüstung der Bundeswehr geht, ist die Bundesrepublik nur zu Defensivmaßnahmen berechtigt; im Rahmen von Bündnissen hat sie sich dafür einzusetzen, daß diese Zwecksetzung nicht verletzt wird.[48] Angesichts der Tatsache, daß bereits der Tatbestand des Art. 26 Abs. 1 GG «greift», beschränken wir uns allerdings auf eine kürzere Argumentationsskizze.

Vom Verteidigungszweck her sind nur solche Maßnahmen gerechtfertigt, die «verhältnismäßig sind»[49]. 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.[50]

Beispiel: Eine Waffe wird vom potentiellen Gegner als Provokation empfunden und veranlaßt ihn zu drastischen Nachrüstungsmaßnahmen, obwohl ihr militärischer Wert sehr gering ist.

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

Beispiel: Eine dreifache Überlegenheit über den potentiellen Gegner auf *allen* Gebieten anzustreben, läßt sich nicht mit dem Verteidigungszweck rechtfertigen.

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

Beispiel: Wären bakteriologische Waffen nicht schon aus anderen Gründen verboten, so wären sie deshalb rechtswidrig, weil sie in den dichtbesiedelten Räumen Mitteleuropas unkontrollierbare Seuchengefahren auch für die eigene Bevölkerung mit sich bringen.

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[51]; dies rechtfertigt sich allein schon mit der Erwägung, daß sich verteidigungspolitische Maßnahmen auf den «Normenbereich» des Art. 2 Abs. 2 GG beziehen und daß es überdies um die Verteilung von Ressourcen geht, die andernfalls zur besseren Realisierung anderer Grundrechte verwendet werden könnten.

Sind die geplanten Stationierungsmaßnahmen «geeignet» in dem eben beschriebenen Sinne? Dies läßt sich mit guten Gründen bestreiten. Dagegen spricht, daß selbst prinzipielle Befürworter der NATO-Strategie den geplanten Maßnahmen destabilisierende Wirkung beimessen.[52] Die Stationierung von besonders treffsicheren Raketen, deren Sprengkraft relativ gering ist, macht die Vorstellung eines begrenzten Nuklearkrieges plausibler: Auch wenn man eine Begrenzung atomarer Auseinandersetzungen für illusorisch hält, erhöht sich die Gefahr, daß politische und/oder militärische Führer diese Frage anders einschätzen und deshalb im Konfliktfalle den nuklearen Einsatz befehlen. Die sog. Nachrüstung senkt die Atomschwelle[53] und führt zu einer «Militarisierung der Atomwaffen»[54], was nicht mehr, sondern weniger Sicherheit schafft.[54a] Die geplanten Stationierungen sind auch dann nicht geeignet, der Realisierung des Verteidigungszwecks zu dienen, wenn man den sowjetischen SS 20 ihrerseits destabilisierende Wirkung beimißt: Die Sicherheit wird auch dadurch nicht größer, daß man sich auf die von einem potentiellen Gegner praktizierte «Militarisierung der Nuklearwaffen» einläßt und sich selbst entsprechend verhält. Wem es ausschließlich um den Verteidigungsauftrag geht, wird in einer solchen Situation seine Zweitschlagkapazität erweitern oder unverwundbarer machen.

Man kann selbstredend den Standpunkt vertreten, die heutige Entwicklung sei eine notwendige Konsequenz des Abschreckungssystems, dieses selbst könne aber nicht verfassungswidrig sein, weil die Verteidigungsartikel zu einem Zeitpunkt (1956) ins Grundgesetz kamen, als diese Doktrin für das westliche Bündnis bereits verbindlich war. Dagegen sprechen jedoch zwei Gesichtspunkte.

Zum einen haben die Verteidigungsartikel des Grundgesetzes (Art.

87 a ff, 115 a ff) nur eine konventionell ausgerüstete Bundeswehr zum Gegenstand, wurde doch im Jahre 1954 auf die Herstellung von A-, B- und C-Waffen ausdrücklich verzichtet[55]; auch stand und steht der Erwerb solcher Waffen und ihre Unterstellung unter ausschließliche deutsche Befehlsgewalt niemals zur Debatte. Von daher ist die Frage der Abschreckungsstrategie nicht ausdrücklich oder stillschweigend im Grundgesetz geregelt, ihre verfassungsrechtliche Beurteilung bestimmt sich letztlich nach dem Friedensprinzip. Dabei mag es schwerfallen, angesichts einer bald 30jährigen Praxis zu einem negativen Ergebnis zu kommen, doch ist etwas Derartiges angesichts der Ausklammerung dieser Fragen aus dem verfassungsrechtlichen Diskussionszusammenhang nicht von vornherein ausgeschlossen.[56]

Zum zweiten ist mit der verfassungsrechtlichen Bejahung der Abschreckungsdoktrin nicht jede mögliche Konsequenz gebilligt. So ist durchaus denkbar, daß das Grundgesetz nur solche Maßnahmen hinnimmt, die sich unter den Grundsatz «Wer als erster schießt, stirbt als zweiter» subsumieren lassen. Die Folge wäre, daß beispielsweise die Stationierung von Ersteinsatzwaffen nicht mehr zulässig wäre, daß Versuche, militärische Überlegenheit zu gewinnen, mit einem Verbot belegt würden.[56a]

Weiter fragt sich, ob die Stationierungsmaßnahmen – ihre Geeignetheit einmal unterstellt – «erforderlich» im oben beschriebenen Sinne wären. Auch hierbei kann man sehr grundsätzlich argumentieren und darauf verweisen, Rüstungsmaßnahmen müßten notwendigerweise «außengeleitet» sein, dürften also nur von politischen Entscheidungen, nicht aber von Kapitalverwertungsinteressen abhängen.[57] Ein Argument für eine solche Ausnahme von der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Neutralität des Grundgesetzes bietet Art. 26 Abs. 2 GG, der die Herstellung, Beförderung und das In-Verkehr-Bringen von Kriegswaffen von einer Genehmigung der Bundesregierung abhängig macht, also ein sonst im Grundgesetz nicht vorkommendes Maß an «Wirtschaftsaufsicht» vorsieht. Im vorliegenden Zusammenhang muß man sich auf diese grundlegende Dimension jedoch gar nicht einlassen, da die «Erforderlichkeit» schon aus anderen Gründen entfällt: Da die behauptete Überlegenheit des Warschauer Pakts im Bereich auf Europa bezogener Mittelstreckenraketen gar nicht besteht[58], sind die vorgesehenen «Nachrüstungsmaßnahmen» nicht notwendig. Anders ausgedrückt: Der Verteidigungszweck wird auch dann erreicht, wenn man auf diese Maßnahmen verzichtet, sie stellen gewissermaßen im landläufigen Sinne ein «Übermaß» dar.

Schließlich kann man sich die Frage stellen, ob selbst ein einmal unterstellter Verteidigungseffekt nicht außer Verhältnis zu den da-

durch geschaffenen zusätzlichen Risiken steht. Lutz/Rittberger haben aus der Tatsache, daß «Verteidigung» im Sinne des Grundgesetzes immer auf die obersten Werte «Leben» und «Menschenwürde» bezogen ist, geschlossen, daß stets eine Abwägung mit den von den Verteidigern zu erbringenden Opfern erfolgen müsse.[59] Daraus wird der Schluß gezogen:[60]

«Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fordert unabdingbar, daß durch den Krieg nicht noch höhere Güter aufs Spiel gesetzt werden als verteidigt werden sollen. Erst die materiale Bedingung der begründeten Wahrscheinlichkeit des Erfolgs qualifiziert militärische Verteidigungsmaßnahmen als verfassungsmäßig.»

Geht man wie die Verfasser in Übereinstimmung mit der Weizsäcker-Studie davon aus, daß die Bundesrepublik weder konventionell noch nuklear zu verteidigen ist, mit anderen Worten, daß jeder Krieg ihre Vernichtung zur Folge hätte, so ist eine derartige Abwehr nicht mehr möglich. Eine Verteidigung, die im Ernstfall das zu verteidigende Gut gerade vernichtet, läuft auf eine Selbstmordoption hinaus, die von den Grundentscheidungen der Verfassung her gerade nicht mehr gedeckt ist.[61] Auch insoweit ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz daher nicht beachtet.

Die Überprüfung von Stationierungsmaßnahmen an den 3 konkreten Ausprägungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips wirft die Frage auf, wie weit im Streitfall die richterliche Prüfungskompetenz geht und wo der autonome Beurteilungsspielraum der Exekutive einsetzt. Niemand bestreitet, daß es der Regierung wie dem Parlament möglich sein muß, diejenige Verteidigungsstrategie zu wählen, die sie für die effizienteste halten. Werden konkrete Maßnahmen von einem Gericht überprüft, so kann sich die Exekutive wie die Legislative allerdings nur dann auf ihre «Einschätzungsprärogative» berufen, wenn sie von zutreffenden Tatsachen ausgegangen ist.[62] Genau dies läßt sich für den Nachrüstungsbeschluß vom 12. Dezember 1979 und die daraus abgeleiteten Folgemaßnahmen nicht sagen: Die Begründung des Verteidigungsministeriums ließ zahlreiche Aspekte außer acht.[63] Erinnert sei nur an die Ausklammerung der SACEUR assignierten Poseidon-U-Boote und der englischen und französischen Mittelstreckenraketen – eine «Unterlassung», die inzwischen selbst von der (damaligen) größeren Regierungspartei korrigiert wurde.[64]

Als Ergebnis dieser Argumentationsskizze läßt sich festhalten, daß die geplanten Stationierungen von Pershing II, Cruise-Missiles und von chemischen Kampfstoffen sich auch nicht mit dem Verteidigungsauftrag vereinbaren lassen. Selbst wenn also Art. 26 Abs. 1 GG nicht verletzt wäre – weil man beispielsweise die oben entwickelte Auffas-

sung zum völkerrechtlichen Gewaltverbot nicht teilt –, so wäre das Friedensgebot jedenfalls in seiner zweiten Ausprägung, d. h. der strikten Bindung aller Staatsgewalt an notwendige Verteidigungszwecke verletzt.

7.4. Das Gebot aktiver Friedenspolitik

Ergänzend ist der Frage nachzugehen, ob das Grundgesetz den Schutzbereich des Friedensprinzips nicht schon sehr viel früher als beim völkerrechtlichen Gewaltverbot und dem Verteidigungsauftrag beginnen läßt. Sind die Verfassungsorgane nicht gehalten, sich von vornherein um eine aktive Friedenssicherung zu bemühen? Hat dies nicht zur Folge, daß die Bundesrepublik bestehende Friedensinitiativen mittragen und beispielsweise bestimmte Aufrüstungsmaßnahmen unterlassen muß, solange insbesondere andere Staaten des westlichen Bündnisses ebenfalls Zurückhaltung üben? Konkret: Wenn in den Niederlanden und in Japan keine (neuen) Nuklearraketen stationiert werden, muß dann nicht auch die Bundesrepublik darauf verzichten, hat sie in ihrer Verfassung doch bewußt eine «Vorleistung» zugunsten des Friedens erbracht?[65]

Die juristische Literatur neigt durchaus dazu, ein Gebot aktiver Friedenspolitik anzunehmen. So stützt man sich etwa auf die Erwägung, Art. 26 GG gehe von einem «positiven» Friedensbegriff aus, wolle also nicht nur dem Krieg als solchem, sondern auch seinen Ursachen entgegenwirken.[66] Weiter wird darauf verwiesen, daß die Präambel des Grundgesetzes davon spricht, das deutsche Volk wolle dem Frieden der Welt «dienen», was ersichtlich mehr bedeutet als nur das Unterlassen militärischer Aktionen.[67] Schließlich wird Art. 24 Abs. 2 GG herangezogen, der von der «Einordnung» in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit spricht.[68]

Auch wenn man dies akzeptiert – und es ist nichts ersichtlich, was dagegen sprechen könnte –, so folgen daraus allerdings noch keine konkreten Handlungsanleitungen. Wo die Grenze zwischen dem verfassungsrechtlich geschuldeten Verhalten und freier politischer Ermessensentscheidung verläuft, ist nicht ersichtlich. Der Verzicht auf bestimmte Waffen mag zwar die Vermutung der «Friedensfreundlichkeit» für sich ins Feld führen können, ein zwingender Rückschluß dieser Art ist nicht möglich. Das Friedensprinzip wird in diesem Bereich zu einer schlichten Zielvorgabe mit der Folge, daß ein Verfassungsverstoß nur dann angenommen werden kann, wenn es ersichtlich überhaupt nicht verfolgt oder in grober Weise verfehlt wird. Liegt es auf der Hand, daß bestimmte Rüstungsmaßnahmen nur den Sinn haben, militärische Überlegenheit zu schaffen und so den potentiellen Gegenspieler zu erpressen, ist ein solcher Fall gegeben. Bei den hier in Rede stehenden Planungen sollte man daher sinnvollerweise auf die sehr viel konkreteren «Vorgaben» des Art. 26 Abs. 1 GG und des Verteidigungsprinzips zurückgreifen.

7.5. Ergebnis

Werden im Rahmen der NATO-Strategie der «flexible response» Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik stationiert, so verstößt dies gegen das Verbot der bewußten Friedensstörung nach Art. 26 Abs. 1 GG. Derartige Maßnahmen sind auch nicht mit dem für alle Staatsorgane geltenden Verteidigungsauftrag zu vereinbaren.

8. Die Durchsetzung des Rechts

Die hier skizzierte Rechtslage kann auf zwei prinzipiell verschiedenen Wegen durchgesetzt werden. Der normale, in einer demokratischen Ordnung prinzipiell vorzuziehende Weg läuft über den Prozeß der politischen Meinungsbildung: Verbreitet sich die Auffassung von der völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Fragwürdigkeit der sog. Nachrüstung, so kann dies im Rahmen der Parteien und anderer Organisationen ein gewichtiges Argument dafür sein, die geplanten Rüstungsmaßnahmen insgesamt aufzugeben. Eine solche Entscheidung kann dadurch erleichtert werden, daß sie nicht die gesamte amerikanische Strategie in Frage stellen, sondern lediglich die konkrete Rolle der Bundesrepublik etwas anders bestimmen würde. Selbst in dem Extremfall einer atomwaffenfreien Bundesrepublik wäre die Strategie der «flexible response» nicht aufgehoben, da sich ein atomarer Gegenschlag gegen einen konventionellen Angriff auch mit seegestützten Systemen führen läßt.

Der zweite Weg ist die Durchsetzung des Rechts mit Hilfe der Gerichte. In der Regel hat der «Rechtsweg» eher die Funktion eines Notbehelfs: Wenn sich keine Einigung erzielen läßt, muß eine autoritative Entscheidung durch die Gerichte herbeigeführt werden. Wie der Rechtsweg im vorliegenden Fall beschaffen ist, bedarf der Untersuchung. Hier Klarheit zu gewinnen ist auch deshalb wichtig, weil die These vertreten wird, gegen die Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles könne man sich auf das Widerstandsrecht nach Art. 20 Abs. 4 GG berufen[1] und deshalb auch Handlungen vornehmen, die nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen verboten sind: Art. 20 Abs. 4 räumt das Recht zum Widerstand nur für den Fall ein, «wenn andere Abhilfe nicht möglich ist», scheidet also grundsätzlich aus, solange ein verfassungskonformer Zustand durch ein gerichtliches, insbesondere ein verfassungsgerichtliches Verfahren erreichbar ist.[2]

8.1. Welche Gerichte sind zuständig?

Die Kompetenz einzelner Gerichte hängt – ganz allgemein gesprochen – zunächst einmal davon ab, welche Art von Streitigkeit anhängig gemacht wird, welches das Ziel ist, das der Kläger im einzelnen verfolgt. Im hier interessierenden Zusammenhang geht es ersichtlich um die Grundfrage, ob die neuen Raketentypen und neue chemische Kampfstoffe in der Bundesrepublik stationiert werden dürfen. Weiter steht zur Diskussion, ob die Bundesrepublik die Entfernung bereits hier befindlicher chemischer Kampfstoffe verlangen kann. Prozessuales Ziel ist es daher, eine «Grundentscheidung» über diese Fragen zu erreichen. Welche Wege kommen hierfür in Betracht?

8.1.1. Klage wegen einzelner Stationierungsmaßnahmen?

Zunächst könnte man daran denken, gegen jede einzelne Maßnahme gerichtlich vorzugehen.

Wird eine Raketenabschußrampe umgebaut oder ein Fahrzeug für einen neuen Raketentyp in Auftrag gegeben, so ruft man dagegen die Gerichte an.

Dabei ergeben sich jedoch eine Reihe gravierender Schwierigkeiten. Zum einen unterliegen die ausländischen Streitkräfte als solche nicht der deutschen Gerichtsbarkeit, die sich nur auf deutsche Hoheitsträger erstreckt.[3] In Betracht kommt daher von vorneherein nur ein Vorgehen gegen deutsche Instanzen, die verpflichtet werden könnten, durch Ausschöpfung ihrer Befugnisse gem. Art. 48–53 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut[4] im Einzelfall Entscheidungen zu blockieren. Auch insoweit ist die Reichweite gerichtlicher Verfahren jedoch beschränkt.

Zunächst stellt sich ein Informationsproblem. Anders als die Grundsatzentscheidung als solche werden einzelne Umsetzungsmaßnahmen in der Regel geheim gehalten: Der Bürger ist auf mehr oder weniger zufällige Informationen angewiesen, um überhaupt beurteilen zu können, was sich innerhalb amerikanischer Stützpunkte abspielt. Weiter ergibt sich das Problem, daß es zumindest zweifelhaft ist, ob die Berechtigung der Stationierung als solcher auf dezentraler Ebene überhaupt überprüft werden kann. Erfolgt sie etwa ohne bauliche Veränderungen, so greift allein Art. 53 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut ein, wonach deutsche Behörden polizeirechtliche Befugnisse ausüben, d. h. für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sorgen dürfen. So können sie sicherlich einer besonders unsorgfältigen, das Leben und die Gesundheit der Anwohner gefährdenden Lagerung chemischer Kampfstoffe widersprechen,[5] doch ist zumindest zweifelhaft, ob sie auch die Lagerung von Massenvernichtungswaffen als solche generell als polizeiwidrigen Zustand behandeln dürfen. Selbst wenn man dies bejaht – wofür die besseren Gründe sprechen – so besteht die weitere Schwierigkeit, daß der Rechtsschutz erst in einem Augenblick einsetzt, wo bereits konkrete Maßnahmen ins Werk gesetzt werden. Wie das Bundesverfassungsgericht in bezug auf die sog. friedliche Nutzung der Kernenergie ausführte, ist ein effektiver Schutz gegen Gefährdungen des Grundrechts auf Leben und Gesundheit nur dann zuverlässig gewährleistet, «wenn die gebotenen Schutzvorkehrungen bereits bei Planung und Errichtung der Anlage berücksichtigt werden»[6]. Zumindest vom Planungsstadium hat der Bürger in aller Regel keine konkrete Kenntnis, so daß nicht auszuschließen ist, daß die Waffensysteme bereits installiert sind, bevor sich die Gerichte mit der Angelegenheit befassen können. Schließlich ist offen, was passiert, wenn zwischen den deutschen Stellen und den ausländischen Militärbehörden ein grundlegender Dissens besteht: Unterstellt, die Ortspolizeibehörde wird vom Verwaltungsgericht verurteilt, die (besonders unsorgfältige) Stationierung eines chemischen Kampfstoffs zu verhindern, so besteht keine Garantie dafür, daß die US Army dem Rechnung trägt und das Giftgas abtransportiert. Der Einsatz der Polizei gegen ein amerikanisches Waffendepot ist eine zumindest sehr ungewöhnliche Vorstellung[6a]; die Effizienz gerichtlicher Entscheidungen ist daher mit einem großen Fragezeichen zu versehen. Das eigentliche Ziel, die Stationierung insgesamt zu verhindern bzw. wieder rückgängig zu machen, kann auf die Weise daher schwerlich erreicht werden.

8.1.2. Klage auf Tätigwerden des Gesetzgebers

Die Besonderheit des vorliegenden Falles liegt darin, daß es außer Verlautbarungen der Bundesregierung und ihrer Mitwirkung am sog. NATO-Doppelbeschluß überhaupt keine deutschen Hoheitsakte gibt. So fehlt selbst eine Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, die als mittelbare Billigung der geplanten Maßnahmen betrachtet werden könnte.[7] Nach den oben herausgearbeiteten Grundsätzen ist der Gesetzgeber jedoch verpflichtet, die nötigen Maßnahmen zur

Wahrung der deutschen Souveränität zu treffen[8], über die Stationierung selbst und über ihre Modalitäten zu entscheiden[9], die Beteiligung der Betroffenen sicherzustellen[10] und für die Einhaltung des Friedensprinzips zu sorgen.[11] Den Gesetzgeber insoweit zu aktivieren, wäre das eigentliche Ziel eines gerichtlichen Verfahrens: In erster Linie ist er dazu berufen, für die Wiederherstellung eines verfassungskonformen Zustands zu sorgen.[11a]

Ein solches Ziel kann nicht mit Hilfe der Verwaltungsgerichte erreicht werden, da sie lediglich die Verwaltung, nicht aber den Gesetzgeber zu einem bestimmten Tun verurteilen können. Auch die ordentlichen Gerichte scheiden aus, da ihre subsidiäre Zuständigkeit nach Art. 19 Abs. 4. Satz 2 GG ebenfalls nur in bezug auf Akte der Exekutive, nicht aber des Gesetzgebers besteht.[12] In Betracht kommt daher ausschließlich eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Dieses ist auch dann zur Entscheidung berufen, wenn der Gesetzgeber in einer Weise aktiv wird, die mit den oben dargestellten Grundsätzen nicht zu vereinbaren ist.

8.1.3. Klage auf «Folgenbeseitigung» durch die Regierung

Weiter könnte man daran denken, ein gerichtliches Verfahren dort anzusetzen, wo bislang allein Aktivität entfaltet wurde: bei der Regierung. Eine gerichtliche Überprüfung des Votums für die Stationierung scheitert jedenfalls nicht schon daran, daß es sich um einen «hochpolitischen Akt» handelt: Wie das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit den Ostverträgen ausgeführt hat, muß auch gegenüber solchen Handlungen der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz eingreifen, sofern durch sie in Grundrechte des Bürgers eingegriffen wird.[13] Inwieweit eine Verfassungsbeschwerde zulässig ist, soll unten untersucht werden.[14] Möglich wäre sicherlich eine Organklage nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, mit der die Feststellung begehrt würde, die Bundesregierung habe ihre Kompetenzen überschritten und Entscheidungen getroffen, die dem Gesetzgeber vorbehalten seien. Ob es zu einem solchen Verfahren kommt, steht auf einem anderen Blatt.

Im Folgenden sollen diejenigen Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht untersucht werden, die am ehesten praktische Bedeutung gewinnen können.

8.2. Bund-Länder-Streitigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht?

Denkbar wäre zunächst, daß sich eine Landesregierung an das Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel wendet, das Unterlassen des Gesetzgebers oder die Verfassungswidrigkeit der von der Regierung getroffenen Entscheidung feststellen zu lassen.

Ausscheiden muß dabei allerdings das Verfahren der sog. abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Ziffer 2 GG: Es bezieht sich ausschließlich auf die Kontrolle bestehender Rechtsnormen, ist jedoch nicht dafür geschaffen, den Gesetzgeber in bestimmter Weise zu aktivieren.[15] Der Wortlaut der Vorschrift ist insoweit eindeutig; auch sind andere Verfahren vorhanden, in denen ein Unterlassen des Gesetzgebers gerügt werden kann.

Ein derartiges Verfahren stellt Art. 93 Abs. 1 Ziffer 3 GG zur Verfügung, wonach das Bundesverfassungsgericht «bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder» entscheidet. Voraussetzung für die Zulässigkeit eines solchen Verfahrens ist, daß es um Rechte und Pflichten aus einem zwischen dem Bund und mindestens einem Land bestehenden verfassungsrechtlichen Verhältnis geht.[16] Dazu zählt auch ohne ausdrückliche Normierung im Grundgesetz die Souveränitätsproblematik: Läßt der Bund «Einbrüche» in die Souveränität des Gesamtstaates «Bundesrepublik» zu, so wird dadurch auch das einzelne Land in wesentlichen Teilen seiner Staatsgewalt betroffen. Da der Bund auf die Interessen der Länder jedoch gebührend Rücksicht zu nehmen hat («Bundestreue»), muß er das in seinen Kräften Stehende tun, um eine derartige, von der Verfassung nicht vorgesehene Beschränkung der Handlungsfreiheit der Länder zu beseitigen. Weiter hat das einzelne Land auch die Möglichkeit, vom Bund die Beachtung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 GG zu verlangen. Es könnte sich dabei insbesondere auf eine frühere Aussage des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG stützen, wo das Gericht ausführte[17]:

«Es kann dahingestellt bleiben, ob und inwieweit ein Land – mit Rücksicht auf den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens – gegen den Bund auch einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf hat, daß der Bund die gemeinsame Verfassungsordnung nicht in einer Weise mißachtet, die die Interessen der Länder als Gliedstaaten des Bundesstaats verletzt. Jedenfalls sind der – noch darzulegende – Gehalt des Art. 5 GG und die darin enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der Freiheit von so fundamentaler Bedeutung

für das gesamte öffentliche, politische und verfassungsrechtliche Leben in den Ländern, daß diese vom Bund verlangen können, daß er im Bereich des Rundfunkwesens die durch das Grundgesetz gewährleistete Freiheit unangetastet läßt. Diese verfassungsrechtliche Position des Gliedstaats im Bundesstaat kann das Land gegen den Bund in einem Verfassungsrechtsstreit gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 68 ff BVerfGG verteidigen.»

Dasselbe Maß an «fundamentaler Bedeutung für das gesamte öffentliche, politische und verfassungsrechtliche Leben» kommt auch der in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 GG fallenden Stationierung von Massenvernichtungswaffen zu. Im Rahmen einer Bund-Länder-Streitigkeit nach Art. 93 Abs. 1 Ziffer 3 GG könnte daher neben der Souveränitätsverletzung auch die Nichtbeachtung des Art. 2 Abs. 2 GG festgestellt werden, die in der fehlenden oder mangelhaften Einschaltung des Gesetzgebers und im Fehlen einer Beteiligung der Betroffenen liegt. Auch der Verstoß gegen das Friedensprinzip ist von so elementarer Bedeutung, daß er gleichfalls gerügt werden kann.

Richtet sich der Antrag des Landes auf die Feststellung, der Gesetzgeber sei unter Verstoß gegen grundgesetzliche Vorschriften nicht tätig geworden, so könnte fraglich sein, ob nicht gem. § 69 in Verbindung mit § 64 Abs. 3 BVerfGG eine Ausschlußfrist von 6 Monaten zu beachten ist. Legt man den Wortlaut der Vorschriften zugrunde, so ist der Antrag nur dann zulässig, wenn er binnen 6 Monaten, «nachdem die beanstandete Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist», beim Bundesverfassungsgericht eingeht. Die Anwendung dieser Vorschrift setzt jedoch voraus, daß jedenfalls ein «bewußtes» Unterlassen in dem Sinne vorliegt, daß das betreffende Staatsorgan zu einem bestimmten Zeitpunkt eindeutig zu erkennen gibt, es wolle in der betreffenden Angelegenheit nicht tätig werden. Eine derartige Willensbekundung ist in dem hier interessierenden Zusammenhang nicht ersichtlich. Auch wird in der Literatur darauf hingewiesen, eine Pflichtverletzung durch Unterlassen würde in jedem Augenblick «neu begangen», könne daher auch ohne zeitliche Schranken vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden.[18] Auch wäre es nicht recht verständlich, wenn ein gesetzgeberisches Unterlassen im Wege der Verfassungsbeschwerde zeitlich unbefristet gerügt werden könnte[19], während im Bund-Länder-Streit eine Ausschlußfrist von einem halben Jahr gelten würde.

Problematischer wäre die Rechtslage dann, wenn das Land die Zustimmung der Bundesregierung zur Stationierung angreifen würde. Die Fristvorschrift des § 64 Abs. 3 BVerfGG wäre in einer solchen Konstellation nur dann ohne Bedeutung, wenn man davon ausgeht,

daß die Erklärung der Bundesregierung wegen evidenter Unzuständigkeit und wegen Souveränitätsverstoßes von vorneherein unwirksam war.

8.3. Das Verfahren der Verfassungsbeschwerde

Nach Art. 93 Abs. 1 Ziffer 4a und § 90 Abs. 1 BVerfGG kann jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde erheben. Nach § 92 BVerfGG muß in der Begründung der Beschwerde «das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt» bezeichnet werden. Die Verfassungsbeschwerde ist nach § 90 Abs. 2 BVerfGG grundsätzlich nur dann zulässig, wenn der Rechtsweg erschöpft ist, d. h. die sog. Fachgerichte (wie Verwaltungsgerichte, ordentliche Gerichte usw.) rechtskräftig entschieden haben. Ist – wie in unserem Falle[20] – eine derartige Möglichkeit gar nicht eröffnet, so ist § 93 Abs. 2 BVerfGG zu beachten, wonach «die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt, gegen den ein Rechtsweg nicht offen steht», nur binnen Jahresfrist erhoben werden kann. Folgende Fragen bedürfen der näheren Untersuchung: Welche Grundrechte sind durch die Stationierung ggf. betroffen? (unten 1) Was bedeutet die von der Rechtsprechung verlangte «unmittelbare und gegenwärtige» Betroffenheit des Beschwerdeführers? (unten 2) Greift die Fristvorschrift des § 93 Abs. 2 BVerfGG ein? (unten 3) Können alle hier konstatierten Grundgesetzverstöße im Verfahren der Verfassungsbeschwerde überprüft werden? (unten 4) Welche weiteren Gesichtspunkte sind bei der Durchführung des Verfahrens zu berücksichtigen? (unten 5)

8.3.1. Berufung auf Grundrechte

Will eine in der Bundesrepublik lebende Person das Bundesverfassungsgericht anrufen, so wird sie sich in erster Linie auf das Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG berufen. Die

Situation liegt insoweit nicht anders als bei der sog. friedlichen Nutzung der Kernkraft, wo gleichfalls dieses Grundrecht herangezogen wird.[21] Wäre es anders, so bliebe dem Bürger immer noch das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG, das von der Rechtsprechung im Sinne einer allgemeinen Handlungsfreiheit interpretiert wird und das daher immer dann verletzt ist, wenn ein Staatsorgan entgegen irgendwelchen Verfassungsvorschriften dem einzelnen gewisse Schranken zieht.[22]

8.3.2. Unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann nur derjenige Verfassungsbeschwerde erheben, der selbst in einem Grundrecht unmittelbar (d.h., ohne daß es noch eines besonderen Vollzugsakts bedürfte) und «gegenwärtig» (also nicht erst in der Zukunft) beeinträchtigt ist. Beides könnte im vorliegenden Fall fraglich sein.

Was die unmittelbare Betroffenheit angeht, so steht sie in Anlehnung an die Rechtsprechung zur Genehmigung von Kernkraftwerken nur für diejenigen außer Zweifel, die in der Nähe einer Abschußbasis oder eines Munitionsdepots leben.[24] Wie groß die Entfernung sein darf, richtet sich nach der Art der befürchteten Gefahren; das Bundesverfassungsgericht hat «wenige Kilometer» bei Kernkraftwerken als ausreichend angesehen, ohne sich zur Frage zu äußern, ob auch noch 25 km ausreichen würden.[25] Teilt man die hier vertretene Auffassung, daß wegen der Gefahr eines militärischen Einsatzes von Massenvernichtungswaffen alle Bürger betroffen sind[26], so spielt das Problem der Entfernung allerdings keine Rolle.

Was geschieht, wenn die Standorte nicht zu ermitteln sind, weil die militärische Geheimhaltung so gut funktioniert, daß bestenfalls unbewiesene Gerüchte im Umlauf sind? Klar ist, daß ein solches Informationsdefizit des Bürgers nicht zum Scheitern der Verfassungsbeschwerde führen darf, ist er doch eher noch schutzwürdiger als jener, der von der Exekutive voll über bestehende wie auch scheinbare Gefahren aufgeklärt wurde. Für eine solche weite Auslegung der «unmittelbaren Betroffenheit» spricht die Abhörentscheidung des Bundesverfassungsgerichts[27], die sich mit einem strukturell ähnlichen Problem zu befassen hatte.

Nach dem Gesetz zu Art. 10 GG sind die Verfassungsschutzbehörden unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt, beispielsweise Telefongespräche abzuhören und auf Tonband aufzunehmen.[28] Der Betroffene erhält hiervon

keine Mitteilung. Das Bundesverfassungsgericht sah eine Reihe von Verfassungsbeschwerden, die sich gegen dieses Gesetz richteten, als zulässig an, obwohl die Beschwerdeführer keinerlei Anhaltspunkte dafür vortrugen, daß gerade sie Opfer einer Abhöraktion geworden seien. Dazu meinte das Bundesverfassungsgericht:[29]

«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 «gegenwärtige» Betroffenheit könnte auf den ersten Blick daran scheitern, daß eine Grundrechtsgefährdung oder eine Grundrechtsverletzung erst dann eintritt, wenn die Raketen oder die chemischen Kampfmittel stationiert sind und sich so die beschriebenen Risiken verwirklichen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch auch insoweit dem Gedanken eines effektiven Rechtsschutzes den Vorrang gegeben und die Verfassungsbeschwerde auch dann für zulässig erklärt, als es nur um die sofortige Vollziehung einer Teilerrichtungsgenehmigung für ein Kernkraftwerk ging, an eine effektive Betriebsaufnahme also noch nicht zu denken war.[30] Im einzelnen führte es dazu aus:[31]

Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG wird «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. Das zeigt gerade der vorliegende Streitfall, in dem geltend gemacht wird, der Schutz gegen äußere Einwirkungen durch Flugzeugabstürze und Explosionsdruckwellen erfordere eine bestimmte Anordnung der Gebäude. Hier kann die für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde erforderliche gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit zudem deshalb nicht zweifelhaft sein, weil es um die Nachprüfung geht, ob etwaige aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 GG folgende verfahrensrechtliche Anforderungen speziell für die Erteilung atomrechtlicher Errichtungsgenehmigungen sowie das Gebot effektiven Rechtsschutzes bei der Entscheidung über die sofortige Vollziehung dieser Genehmigung hinreichend beachtet worden sind.»

Dem ist nichts hinzuzufügen; irgendwelche Anhaltspunkte, daß für die militärische Nutzung der Kernenergie anderes gelten sollte, sind nicht ersichtlich.

8.3.3. Der angegriffene Hoheitsakt und die Frist des § 93 Abs. 2 BVerfGG

Voraussetzung für die Einlegung einer zulässigen Verfassungsbeschwerde ist es weiter, daß der Beschwerdeführer «durch die öffentliche Gewalt» in einem Grundrecht verletzt ist. Im Regelfall wird es dabei um ein bestimmtes positives Tun der Exekutive, der Gerichte oder des Gesetzgebers gehen.

Beispiel: Der X wehrt sich dagegen, daß ihn die Verwaltungsbehörde verpflichtet hat, sein in einem Landschaftsschutzgebiet errichtetes Wochenendhaus abzubrechen.

Ausnahmsweise kann das «Verhalten» jedoch auch in einer schlichten Unterlassung bestehen, sofern das betreffende Staatsorgan eine Handlungspflicht traf. Soweit es um ein pflichtwidriges Unterlassen des Gesetzgebers ging, hat das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde zunächst nur dann zugelassen, wenn ein ausdrücklich in der Verfassung niedergelegter Gesetzgebungsauftrag nicht erfüllt wurde.

Beispiel: Unterlassung der von Art. 6 Abs. 5 GG geforderten Gleichstellung der nichtehelichen Kinder.[32]

In einer neueren Entscheidung[33] hat es diesen Grundsatz jedoch auch auf ungeschriebene Pflichten ausgedehnt und die Verfassungsbeschwerde jedenfalls dann als zulässig behandelt, wenn der Gesetzgeber «gänzlich untätig geblieben» war. Dem ist schon deshalb zuzustimmen, weil die ausdrückliche Aufnahme eines Gesetzgebungsauftrags in den Verfassungstext kein Kriterium dafür sein kann, ob dem Bürger Rechtsschutz zu gewähren ist oder nicht. Hätte etwa der Gesetzgeber zur Errichtung von Atomkraftwerken völlig geschwiegen und wären sie daher allenfalls von den Regeln der Gewerbeordnung erfaßt worden, so hätte vermutlich niemand Bedenken dagegen erhoben, den Gesetzgeber mit Hilfe einer Verfassungsbeschwerde zum Tätigwerden zu zwingen.

Die Verfassungsbeschwerde gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen ist zeitlich nicht befristet; § 93 Abs. 2 BVerfGG greift insoweit nicht ein, da er «ein Gesetz oder einen sonstigen Hoheitsakt» voraussetzt.[34]

Trifft der Gesetzgeber eine Entscheidung, so greift § 93 Abs. 2 BVerfGG ein; die Verfassungbeschwerde ist nur binnen Jahresfrist zulässig. Handelt es sich bei der Regelung nur um einen kleineren Teil des Gesamtkomplexes, so könnte man in Erwägung ziehen, daß bezüglich der nicht angesprochenen Teile weiterhin die zeitlich unbefristete Beschwerde wegen Unterlassens einer Regelung möglich ist.

Das Bundesverfassungsgericht scheint gegen eine solche Aufteilung Bedenken zu haben[35], da dann die Jahresfrist des § 93 Abs. 2 BVerfGG in den allermeisten Fällen leicht umgangen werden könnte. Dies weiter zu vertiefen ist an dieser Stelle jedoch nicht erforderlich.

Richtet sich die Verfassungsbeschwerde darauf, die Bundesregierung möge ihre Einwilligung zur Stationierung zurückziehen, so stellt sich das schon im Rahmen der Bund-Länder-Streitigkeit erörterte Problem, ob nicht insoweit Fristbestimmungen eingreifen, da ein staatlicher Hoheitsakt angegriffen wird.[36] Auch hier ist jedoch davon auszugehen, daß der Hoheitsakt als solcher unwirksam ist, so daß es nur darum geht, die durch ihn faktisch bewirkten Konsequenzen wieder aus der Welt zu schaffen.

8.3.4. Prüfungsmaßstab

Erfüllt die Verfassungsbeschwerde die Zulässigkeitsvoraussetzungen, so ist das Bundesverfassungsgericht befugt, die behauptete Grundrechtsverletzung unter jedem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt zu prüfen. So wäre es beispielsweise möglich, der Verfassungsbeschwerde allein mit der Begründung stattzugeben, die in das Grundrecht eingreifende hoheitliche Maßnahme stehe im Widerspruch zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 GG.[37]

Im Einzelfall kann es dabei eine wesentliche Rolle spielen, ob es sich um strikte, keinen großen Auslegungsspielraum lassende Vorschriften oder um generellere Zielvorgaben handelt, denen der Gesetzgeber oder die Exekutive in verschiedener Weise Rechnung tragen kann. Im vorliegenden Zusammenhang ist dies jedoch nur im Bereich des Friedensprinzips von Bedeutung.[38] Dabei ist jedoch zu beachten, daß die «Kontrolldichte» durch das Bundesverfassungsgericht immer größer wird, je gravierender die Auswirkungen der Entscheidungen für den einzelnen Bürger sind. So heißt es in der Mülheim-Kärlich-Entscheidung[39]:

«Die Auslegung und Anwendung verfassungsrechtlich unbedenklicher Regelungen unter Würdigung eines konkreten Sachverhalts obliegt nach ständiger Rechtsprechung in erster Linie den dafür zuständigen Fachgerichten. Deren Beurteilung ist vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt darauf nachzuprüfen, ob die angegriffene Entscheidung Auslegungsfehler erkennen läßt, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs beruhen und

die in ihrer Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind ... *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.* Eine derart weitreichende Nachprüfungsmöglichkeit erscheint aber in der Regel nicht gerechtfertigt, wenn ein Beschwerdeführer lediglich beanstandet, das Fachgericht habe im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO die Erfolgsaussichten der Hauptsache bei seiner summarischen Prüfung unzutreffend beurteilt ...»

8.3.5. Das Verfahren im einzelnen

Wie die Verfassungsbeschwerde im einzelnen abzufassen ist, ergibt sich aus einem Merkblatt, das vom Bundesverfassungsgericht versandt wird.[40] Zu «Form und Inhalt der Verfassungsbeschwerde» heißt es dort, sie sei schriftlich einzureichen und (bei fristgebundenen Verfassungsbeschwerden) innerhalb der Einlegungsfrist zu begründen. Die Begründung müsse mindestens folgende Angaben enthalten:

«1. Genaue Bezeichnung des als verfassungswidrig gerügten Hoheitsaktes. Bei Rechtsvorschriften sollen Paragraph oder Artikel, bei Entscheidungen Datum und Aktenzeichen, einschließlich der Angabe des Zeitpunktes der Verkündung bzw. der Bekanntgabe der Entscheidung an den Beschwerdeführer oder seinen Prozeßvertreter angegeben werden.

2. Benennung des als verletzt angesehenen, in § 90 Abs. 1 BVerfGG aufgeführten Rechts durch Angabe des Artikels oder Bezeichnung des Rechtsinhalts.

3. In sich verständliche Darlegung derjenigen Umstände, in denen im einzelnen der Grundrechtsverstoß erblickt wird.»

Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist kostenfrei (§ 34 Abs. 1 BVerfGG). Auch braucht man keinen Anwalt oder einen sonstigen rechtskundigen Vertreter einzuschalten, sondern kann die Beschwerde selbst abfassen, unterschreiben und einsenden. Die Befugnis, sich gleichwohl durch einen Rechtsanwalt oder einen Lehrer des Rechts an einer deutschen Hochschule vertreten zu lassen, wird dadurch nicht berührt (§ 22 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Macht man davon Gebrauch, so entstehen in der Regel allerdings Anwaltsgebühren, die der Beschwerdeführer zu tragen hat, wenn er mit seiner Verfassungsbeschwerde in der Sache selbst keinen Erfolg hat.[41]

Die Höhe der Anwaltsgebühren richtet sich nach dem sog. «Gegenstandswert» der nach § 113 Abs. 2 Satz 3 BRAGO «unter Berücksichtigung aller Umstände, insbesondere der Bedeutung der Angelegenheit, des Umfangs und der Schwierigkeit der anwaltlichen Tätigkeit sowie der Vermögens- und

Einkommensverhältnisse des Auftraggebers nach billigem Ermessen zu bestimmen» ist, jedoch nicht weniger als 6000,– DM betragen darf.

Hinzuweisen ist schließlich auf § 34 Abs. 5 BVerfGG, wonach dem Beschwerdeführer eine «Mißbrauchsgebühr» zwischen 20,– und 1000,– DM auferlegt werden kann, «wenn die Einlegung der Beschwerde einen Mißbrauch darstellt». Weitere finanzielle Risiken sind nicht vorhanden.

Geht die Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ein, so muß sie zunächst ein Vorprüfungsverfahren durchlaufen, an dem 3 Richter beteiligt sind. Nach § 93a Abs. 2 BVerfGG kann dieser sog. Dreier-Ausschuß durch einstimmigen Beschluß die Annahme der Verfassungsbeschwerde ablehnen, wenn sie unzulässig ist oder aus anderen Gründen keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Nach § 93a Abs. 5 Satz 1 brauchen die Entscheidungen des Ausschusses nicht einmal begründet zu werden. Nur dann, wenn wenigstens einer der drei Richter der Ansicht ist, die Voraussetzungen für eine Abweisung nach § 93a Abs. 3 BVerfGG lägen nicht vor, entscheidet der aus acht Richtern bestehende Senat.

Die «Vorprüfung» stellt eine Besonderheit des Verfassungsbeschwerdeverfahrens dar, die in anderen Fällen nicht Platz greift. So muß etwa über die Klage eines Landes durch den Senat selbst – und zwar, vom Sonderfall des § 24 BVerfGG abgesehen, mit eingehender Begründung – entschieden werden.

Gegen die Entscheidungen des Ausschusses wie (erst recht) des Senats sind keine innnerstaatlichen Rechtsmittel mehr gegeben.

Was weitere Einzelheiten des Verfahrens, insbesondere die mündliche Verhandlung, betrifft, so muß auf die Spezialliteratur verwiesen werden.[42]

8.4. Das völkerrechtliche Instrumentarium

Neben den nationalen Formen der Rechtsdurchsetzung existiert in ersten Ansätzen auch ein völkerrechtliches Instrumentarium, dessen Tragweite allerdings noch relativ beschränkt ist. Zwei Bereiche sind zu unterscheiden.

8.4.1. Das UN-System

Liegt eine Friedensbedrohung, ein Friedensbruch oder eine Aggression vor, so kann der Sicherheitsrat nach Art. 39 der UN-Charta aktiv werden. Er kann Empfehlungen abgeben, aber auch nach näherer Maßgabe der Art. 41 und 42 UN-Charta Sanktionen verhängen. Bei Ost-West-Konflikten ist seine «Streitschlichtungsfunktion» ohne praktische Bedeutung, da die jeweiligen Führungsmächte (sowie Großbritannien, Frankreich und die Volksrepublik China) ein Vetorecht besitzen.

Nicht weiter führt erst recht die Befassung des UN-Menschenrechtsausschusses mit einer bestimmten Angelegenheit. Seine Existenz beruht auf Art. 28 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, der auch von der Bundesrepublik ratifiziert wurde.[43] Da der Pakt in Art. 6 Abs. 1 auch das Recht auf Leben garantiert, könnte der Ausschuß an sich mit dem hier vorliegenden Fragenkreis befaßt werden, doch ist Voraussetzung, daß alle an einer Streitigkeit beteiligten Staaten gem. Art. 41 Abs. 1 seine Zuständigkeit anerkannt haben. Auch ist nur der einzelne Staat, nicht aber ein Bürger berechtigt, den Ausschuß anzurufen.[44]

8.4.2. Europäische Menschenrechtskonvention

Von ungleich größerer praktischer Bedeutung ist die Europäische Menschenrechtskonvention, die u. a. auch für die Bundesrepublik gilt.[45] Auch sie garantiert in ihrem Art. 2 das Recht jedes Menschen auf Leben. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als nach Art. 25 der Konvention jedermann die Befugnis hat, wegen Verletzung dieses Rechts die Europäische Menschenrechtskommission in Straßburg anzurufen. Diese nimmt eine summarische Vorprüfung vor und legt die Angelegenheit dann dem sog. Ministerausschuß oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vor. Dieser stellt dann endgültig fest, ob eine Verletzung der Konvention vorliegt.

Die Kommission kann mit einer Angelegenheit erst dann befaßt werden, wenn das innerstaatliche Verfahren erschöpft ist. Faktisch bedeutet dies, daß auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht das letzte Wort sein müssen.

8.5. Ergebnis

Die Völkerrechts- und Verfassungswidrigkeit der Stationierung von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik kann von einzelnen Staatsorganen und von jedem Bundesland vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden. Auch können zumindest diejenigen Bürger Verfassungsbeschwerde erheben, die in der Umgebung von Abschußrampen und Waffendepots wohnen. Nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges kann die Europäische Menschenrechtskommission angerufen werden.

Anmerkungen

Anmerkungen zu Kapitel 1

1 Die Fallschilderung ist der Entscheidung des japanischen Obersten Gerichts entnommen, das auf Sprungrevision der Staatsanwaltschaft hin das Urteil wieder aufhob (Maki, S. 298ff, 341). Dennoch stellte es einen bemerkenswerten Erfolg der damaligen japanischen Friedensbewegung dar. Ähnlich weitgehend war auch das Urteil des Distriktgerichts von Sapporo vom 7. September 1973 (auszugsweise in deutscher Übersetzung abgedruckt in DuR 1974, 101ff), wo die japanischen Streitkräfte insgesamt für verfassungswidrig erklärt wurden, ein Urteil, das jedoch gleichfalls keinen Bestand hatte. Ausgangspunkt dieser Entscheidungen war Art. 9 der japanischen Verfassung, der lautet: «Von dem Wunsche nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden beseelt, verzichtet das japanische Volk für immer auf den Krieg als souveränes Recht des Staates, ferner auf die Drohung mit oder die Anwendung von Gewalt als Mittel zur Regelung internationaler Streitigkeiten mit andern Staaten. Deshalb ist die Errichtung von Streitkräften zu Land, zu Wasser oder in der Luft sowie die Herstellung jeder anderen Form von Kriegspotential für immer untersagt. Das Kriegführungsrecht des Staates wird nicht anerkannt» (zitiert nach Menzel, BK, Art. 26 Anm. III B). Die neuere Rechtsprechtung tendiert eindeutig in Richtung auf eine restriktive Auslegung des Art. 9. So etwa die Entscheidung des Distriktgerichts Mito vom 17. 2. 1977 («Jurist» vom 10. 6. 1978, Sonderausgabe – japanisch), die dem ungeschriebenen Recht Japans auf Selbstverteidigung den Vorrang einräumt. Die Berufungsinstanz (Oberlandesgericht Tokio, Entscheidung vom 7. 7. 1981) ließ die Anwendung des Art. 9 dahinstehen («Jurist» vom 1. 9. 1981, Nr. 748). Zu den Bestrebungen für eine Revision des Art. 9 s. Joachim Glaubitz, Die sicherheits- und verteidigungspolitische Diskussion in Japan, EA 1981, 239–246

2 Angaben nach Leitenberg, in: Studiengruppe Militärpolitik, S. 41

3 Siehe etwa Der Spiegel Nr. 8/1982, S. 32ff, 40ff, und aus der militärwissenschaftlichen Literatur Hecht, ÖMZ 1981, 297. Die vom DGB Rheinland-Pfalz initiierte Verfassungsbeschwerde wegen der Lagerung von Giftgas in der Westpfalz ist mit geringfügigen Kürzungen dokumentiert in: Frankfurter Rundschau vom 21. Oktober 1982 (Nr. 244) S. 14

4 S. etwa Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 157ff; Röling, in: Cassese, S. 152ff; Sandoz, S. 62ff sowie unten 2.3.8.

5 Bothe, Verbot, S. 39ff mwN

6 Dazu näher unten 2.3.9.; der Widerspruch ist auch vermerkt bei Rodejohann/Tiedtke, in: Studiengruppe Militärpolitik, S. 174; Röling, in: Cassese, S. 155

7 Das Verbot ist dem Haager Abkommen vom 29. 7. 1899 entnommen (RGBl 1901, 478 – die Bezeichnung «Dum-Dum» stammt von einem englischen Militärlager in Indien). Näher dazu Menzel/Ipsen, S. 507, 540

8 Dazu entwa K. Ipsen, in: Klaus-Dieter Schwarz, S. 293ff und unten 3.1.3.3.

9 In der Fassung vom 23. 10. 1954, BGBl 1955, II, S. 305 (abgedruckt auch in der Gesetzessammlung Schönefelder unter Nr. 5 und Sartorius II unter Nr. 600)

10 Der Stationierungs- oder Aufenthaltsvertrag findet sich im BGBl 1955, II, S. 253 und ist abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 602

11 Nach Art. 11 ist der Nordatlantikvertrag von den Mitgliedsstaaten «in Übereinstimmung mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren zu ratifizieren und in seinen Bestimmungen durchzuführen». Näher dazu Ipsen (oben Fn 8), S. 293f

12 Vom 19. 6. 1951, BGBl 1961, II, S. 1190, abgedruckt unter anderem in Sartorius II unter Nr. 66b

13 Lutz Rittberger, S. 90f; von Mangoldt/Klein, Art. 24 Anm. IV 3a; Rojahn, in: von Münch (Hg.), Art. 24 Rn 50; anders wohl Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 24 Rn 25

14 BVerfGE 49, 89

15 BVerfGE 52, 380

16 Siehe unten 6.4.

17 Lutz/Rittberger, S. 83ff; Scheuner, Festschrift Forsthoff, S. 336. Näher unten 7.

18 Dazu Weber, Diss., S. 49 mwN

19 Siehe unten 2.3.6.1.

20 Als Beispiel sei etwa der mangelnde Bestandsschutz durch das Kündigungsschutzgesetz (dazu Däubler, Arbeitsrecht 1, S. 315ff, Arbeitsrecht 2, S. 308ff) oder die divisionale Unternehmensorganisation genannt, die an den gesellschaftsrechtlichen Konzernstrukturen vorbeiläuft. (Dazu Volkmann und Wendeling-Schröder, Divisionale Unternehmensorganisation und Interessenvertretung der Arbeitnehmer, WSI-Mitt. 1981, S. 287ff)

21 Dazu unten 8.2.

22 BVerfGE 53, 30 LS 1

23 Siehe unten 5.2. mwN

23a Erste Versuche finden sich in: Die Welt, 2. 6. 1983, S. 8

24 Siehe die Darstellung bei Udo Mayer, in: Mayer/Stuby (HG.), S. 16ff

25 Siehe etwa die Nachweise bei Däubler, Arbeitsrecht 1, S. 40ff, sowie Erd/Kalbitz, Gewerkschaften und Arbeitsrecht, GMH 1976, 113ff

26 Vgl. Udo Mayer, in: Mayer/Stuby (Hg.), S. 17

27 Näher dazu Bobke, Gewerkschaften und Ausperrung, Köln 1982, und Reifner, Kollektiver Rechtsgebrauch: Die Massenklagen der IG Metall gegen die Aussperrung, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1981, 88ff

28 Wiedergegeben bei Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten? , S. 201f

Anmerkungen zu Kapitel 2

1 Vgl. Berber, Lehrbuch, Bd. I, S. 111ff; Weber/v. Wedel, S. 92ff (V 1); Wengler, Völkerrecht, Bd. 1, S. 240

2 Zutreffend Singh, S. 17: «No aspect of international law is more important to humanity today.»

3 Zum Ratifikationverfahren s. Menzel/Ipsen, S. 304

4 BGBl 1972 II, S. 354

5 Bekanntmachung vom 12. 6. 1972 (BGBl, II, S. 651); das Zustimmungsgesetz zum Vertrag stammt vom 23. 5. 1972 (BGBl, II, S. 353)

6 Sie ist bisher von der Bundesrepublik nicht ratifiziert worden, wird in der juristischen Literatur sowie vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 40, 141, 167) aber gleichwohl allgemein zugrunde gelegt. Eine deutsche Übersetzung findet sich in JIntR 15 (1971), S. 725ff, und in: Sartorius II unter Nr. 320

7 S. etwa Skubiszewski und Delbrück, in: Bernhardt (Hg.), Drittes deutsch-polnisches Juristenkolloquium, S. 13ff, sowie Grigeljonis, Sowjet. Jahrbuch für Völkerrecht 1977, 161ff. Über den Stellenwert der Prinzipiendeklaration bestehen gewisse Meinungsverschiedenheiten. Der Text findet sich bei Schweitzer/Rudolf, S. 58ff

8 Näher dazu Berber, Lehrbuch, Bd. I, S. 40ff; Dahm, Bd. 1, S. 28ff; Rousseau, Droit International Public, S. 78ff; Tunkin, Völkerrechtstheorie, S. 143ff

9 Vgl. Singh, S. 52, der auf eine entsprechende Aussage des Nürnberger Militärtribunals verweist

10 IGH EuGRZ 1980, 399: Der Iran habe «nicht nur vertragliche Verpflichtungen, sondern auch Verpflichtungen aus allgemeinem Völkerrecht» verletzt

11 Wichtig im Zusammenhang mit dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925; dazu unten 2.3.2. und 2.3.6. mit Fn 217

12 Dazu Berber, Lehrbuch, Bd. 1, S. 65ff; Menzel/Ipsen, S. 85ff; Tunkin, Völkerrechtstheorie, S. 223ff jeweils mwN
13 Anlage I zum Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle vom 23. 10. 1954, BGBl 1980 II, S. 1180, und Sartorius II unter Nr. 102
14 Zu nennen etwa neben Sartorius II die Sammlung von Fahl und die (leider schon Mitte der 60er Jahre abbrechende) Dokumentensammlung von Berber. Bis 1973 reicht die von der Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht beim Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR herausgegebene dreibändige Sammlung «Völkerrecht Dokumente» (Köln 1974); die 2. Aufl., bearbeitet von Peter Morgenstern, erfaßt die Entwicklung bis Anfang 1980. Nützlich, aber relativ unvollständig die bis 1979 reichende Sammlung «Friedensvölkerrecht» von Schweitzer/Rudolf
15 Berber, Lehrbuch, Band III, S. 42ff, 74ff; Rousseau, Droit International Public, S. 305ff, 327ff
16 IGH EuGRZ 1980, 394ff
17 Näher dazu unten 2.3.6.2.
18 Dazu etwa H. Meyrowitz ZaöRV 41 (1981), S. 1–67
19 Vgl. Scheuner, Atomzeitalter, S. 76
20 Vgl. Berber, Lehrbuch, Bd. II, S. 26ff
20a S. auch Blischtschenko, FS Berber, S. 75ff
21 In ihren wesentlichen Aussagen wiedergegeben bei Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 44f
22 Zur Entstehungsgeschichte des «Haager Rechts» s. insbes. Dülffer, a. a. O.
23 Sog. III. Haager Abkommen vom 18. 10. 1907, abgedruckt bei Berber, Dokumentensammlung, S. 1889, amtliche Quelle: RGBl 1910, S. 82
24 Sog. V. Haager Abkommen vom 18. 10. 1907, abgedruckt bei Berber, Dokumentensammlung, S. 1908, amtliche Quelle: RGBl 1910, S. 151
25 Sog. IV. Haager Abkommen, abgedruckt u. a. bei Berber, Dokumentensammlung, S. 1892; DDR-Völkerrecht, Dokumente, S. 60ff; amtliche Quelle: RGBl 1910, S. 107
26 Vgl. Fried DuR 1981, 247
27 Einzelheiten s. unten 3.1.
28 Zur Martens'schen Klausel s. im einzelnen Münch ZaöRV 36 (1976), S. 347ff und unten 2.3.2.
29 Einzelheiten bei Dahm, Band II, S. 331ff
30 Vertrag über die Ächtung des Krieges (Briand-Kellogg-Pakt) v. 27. 8. 1928, RGBl 1929, II, S. 97–101; abgedruckt u. a. bei Berber, Dokumentensammlung, S. 1674; DDR-Völkerrecht, Dokumente, S. 97ff, und Sartorius II unter Nr. 47
31 Dazu Berber, Lehrbuch, Bd. II, S. 178ff; Verdross, S. 479; einschränkend Menzel/Ipsen, S. 511f
32 RGBl 1929, II, S. 174ff; abgedruckt auch bei Berber, Dokumentensammlung S. 1946ff; DDR-Völkerrecht, Dokumente, S. 96f; Fahl S. 127f; Sartorius II unter Nr. 46
33 Zur Entwicklung des «Genfer Rechts» s. Schlögel, S. 10ff
34 Vom 16. 6. 1945, für die BRD in Kraft getreten am 24. 9. 1973 (BGBl 1974, II, S. 769), neueste Fassung in BGBl 1980 II, S. 1252; abgedruckt auch in Sartorius II unter Nr. 1 und Berber, Dokumentensammlung, S. 13ff
35 Unten 2.4.1.2.
36 Abgedruckt u. a. bei Berber, Dokumentensammlung, S. 1950ff. Bis 1976 waren diese Abkommen bereits von 140 Staaten (darunter auch die Bundesrepublik) ratifiziert – mitgeteilt bei Kimminich, Schutz, S. 43
37 Angegeben nach Bothe/Ipsen/Partsch, ZaöRV 38 (1978), S. 4f
38 Der englische Wortlaut ist abgedruckt in ZaöRV 38 (1978), S. 86ff; zur Einschätzung des Vertragswerks s. insbes. Bothe/Ipsen/Partsch, ZaöRV 38 (1978), 1ff, sowie H. Meyrowitz RGDIP 1979, 905ff, und Graefrath, StuR 1980, 133ff

39 Am 10. 10. 1980 hatten 15 Staaten beide Protokolle ratifiziert, ein weiterer das Protokoll Nr. II – mitgeteilt bei Krüger/Sprengel, NZfWehrR 1981, 122 Fn 1
40 Mitgeteilt bei Krüger/Sprengel NZfWehrR 1981, 123
41 Vgl. dazu Reimann, Schweiz JbIntR 1978, 15
42 Abgedruckt bei Fahl, S. 120ff, und in: DDR-Völkerrecht, Dokumente, S. 1321ff
43 Fahl, S. 7ff (mit Tabelle). Zur jetzigen Situation in der Bundesrepublik siehe Gesetz zu dem Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxin-Waffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 21. 2. 1983, BGBl II, 132ff
44 BGBl 1955 II, S. 266, abgedruckt auch in Sartorius II unter Nr. 102
45 Kritische Einschätzung des Abkommens bei Joachim Krause, Außenpolitik 1981, 85ff
46 Der Begriff wird hier als zusammenfassende Bezeichnung für Atom-(= Kernspaltungs-) und Wasserstoff-(= Kernfusions-)bomben verwendet.
47 In Kraft getreten 23. 6. 1961, BGBl 1978, II, S. 1518ff, abgedruckt bei Fahl, S. 55ff
48 Art. I Abs. 1 des Vetrags
49 BGBl 1969 II, S. 1968ff, abgedruckt auch bei Fahl, S. 68ff
50 Mitgeteilt bei Fahl, S. 24
51 BGBl 1972 II, S. 326ff, abgedruckt bei Fahl, S. 114ff
52 Abgedruckt in: EA 1967, S. D 152ff, und bei Fahl, S. 77
53 Vgl. Fahl, S. 26, sowie die Karte auf S. 101. Näher dazu UNO-Studie Kernwaffen, S. 187ff
54 BGBl 1964 II, S. 907ff, abgedruckt auch bei Fahl, S. 64ff
55 Mitgeteilt bei Fahl, S. 23f
56 Berechtigte Kritik bei Kewenig, FS Menzel, S. 323ff
57 Der Vertrag ist abgedruckt bei Fahl, S. 163ff, doch ist er bisher nicht in Kraft getreten (Arbeitgemeinschaft für Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 2, S. 215); vgl. auch das den Datenaustausch betreffende Protokoll vom 3. 7. 1974, abgedruckt auf S. 166ff
58 Die beiden Abkommen sind abgedruckt bei Fahl, S. 144, das erste auch in EA 1963, S. D 391ff
59 Nachweise bei Fahl, S. 144 Fn
60 Abgedruckt bei Fahl, S. 155ff, und in: EA 1971, S. D. 534ff
61 Abgedruckt bei Fahl, S. 159ff, und in: EA 1973, S. D 418f
62 BGBl 1974, II, S. 786, abgedruckt auch bei Fahl, S. 102ff; Sartorius II unter Nr. 60; Schweitzer /Rudolf, S. 501ff
63 Richtig Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, S. 272
64 Mitgeteilt bei Furet u. a., S. 99, und in UNO-Studie Kernwaffen, S. 185. S. weiter die dort (S. 233ff) wiedergegebenen «Sicherheitszusagen» von 1980
65 Abgedruckt bei Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten? , S. 21ff
66 S. oben 2.1.3.1. mit Fn 52
67 Vgl. Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, S. 244ff; Rosas, FS Castrén, S. 74
68 Angaben nach Knorr, S. 149
69 Fahl, S. 27; s. auch Keohane, Yearbook of World Affairs 1981, 8ff
70 Vgl. Fahl, S. 36f, 206f
71 Fahl, S. 36
72 ABM = Anti-Ballistic Missiles (Anti-Raketen-Raketen)
73 Dazu SIPRI-Jahrbuch 81/82, S. 210ff; Menaul, EurWehrkunde 1981, 433ff; Wolf (BRD), ÖMZ 1981, 113ff
74 Einzelheiten bei Fahl, S. 37, 215ff; SIPRI-Jahrbuch 80/81, S. 21ff
75 Oben 1.2.
76 Dazu Rodejohann/Tiedtke, in: Studiengruppe Militärpolitik, S. 178. Das B-Waffen-Abkommen enthält in Art. IX eine entsprechende Verhandlungspflicht (Fahl, S. 124)

77 Hecht ÖMZ 1981, 198 li.Sp.
78 So die Definitionen bei Bluhm, in: Abschreckung und Entspannung, S. 44f, und Bothe, S. 3
79 So unter Berufung auf eine UN-Studie von 1969 Joachim Krause, Außenpolitik 1981, 86 Fn 6
80 Bothe, Verbot, S. 3
81 Bluhm, a. a. O., S. 45
82 Joachim Krause, a. a. O., S. 85; Furet u. a., S. 91/92
83 Knut Ipsen, EA 1972, 593; Joachim Krause, a. a. O., S. 85ff
84 Aus diesem Grunde wurde eine Reihe von Japanern am 30. 12. 1949 von einem sowjetischen Militärgericht verurteilt (sog. Urteil von Chabarowsk – mitgeteilt bei Bothe, Verbot, S. 190)
85 Mitgeteilt bei Knut Ipsen, EA 1972, 590
86 Zum Begriff s. Bothe, Verbot, S. 2; Bluhm, in: Abschreckung und Entspannung, S. 43
87 Zitiert nach Koch, S. 239. Siehe auch die eingehenden Angaben bei Brauch-Schrempf S. 96ff
88 Bluhm, a. a. O., S. 44
89 Mitgeteilt bei Knut Ipsen, EA 1972, 590
90 Bluhm, a. a. O., S. 44
91 Vgl. Rodejohann/Tiedtke, S. 178; Lohs/Meier, S. 195; ähnlich die Einschätzung in: Der Spiegel Nr. 8/1982, S. 52
92 Bluhm, a. a. O., S. 44
93 Berichtet in: Der Spiegel Nr. 8/1982, S. 38. Näher zu diesem Unfall und zu weiteren ähnlichen Ereignissen Brauch-Schrempf, S.31ff
93a Zu beachten ist, daß ein großer Teil der Überlebenden von Nervengaswirkungen infolge Unterversorgung des Gehirns, beim Zusammenbruch der Atmung irreversible geistige Behinderungen erleiden – siehe die Angaben in der Großen Anfrage des Abg. Bastian und der Fraktion DIE GRÜNEN vom 26. 5. 1983, BT-Drucksache 10/97 S. 1
94 Mitgeteilt bei Koch S. 251
95 Hecht, ÖMZ 1981, 301; dabei handelt es sich ausschl. um GB (Sarin) und VX.
96 Koch, S. 241
97 Trinitrotoluol
98 Angaben nach Bluhm, S. 21. Der Nullpunkt ist der senkrecht unter dem Explosionsort liegende Punkt der Eroberfläche
99 Angaben nach Bluhm, S. 17
99a Näher dazu Boag, in: Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, S. 35ff
100 Angaben nach Bluhm, S. 18; die tödliche Reichweite der thermischen Strahlung beträgt allerdings 11 km – s. Boag, a. a. O., S. 37
101 Atomgranaten reichen von 0,2 bis 8 kt – so Perdelwitz/Bremer, S. 33
102 So eine bekannte Äußerung von Konrad Adenauer, zitiert u. a. bei Udo Mayer, in: Mayer/Stuby (Hg.), S. 79
103 Bluhm, S. 8, 18
104 Vgl. Baisch, in: Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, S. 50
105 Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 70
105a Näher dazu UNO-Studie Kernwaffen, S. 231ff
106 Perdelwitz/Bremer, S. 41f. Näher dazu Linden, in: Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, S. 47
107 Die Angaben zur Sprengkraft der Hiroshima-Bombe variieren zwischen 13,5 und 20 kt; die Sprengkraft der Nagasaki-Bombe wird übereinstimmend mit 22 kt angegeben.
108 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, S. 104. Linden (in: Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, S. 45) spricht von mehr als 75 000 Toten bei (nur) 245 000 Einwohnern

109 Mitgeteilt bei Perdelwitz/Bremer, S. 104
110 v. Weizsäcker, Kriegsfolgen. S. 10
111 v. Weizsäcker, a. a. O., S. 7
112 Zu den Folgen von Nuklearexplosionen s. die Beiträge in: v. Weizsäcker a. a. O.; zu amerikanischen Studien über die Situation in einer überlebenden Stadt («Charlottesville») s. Perdelwitz/Bremer, S. 48ff
113 Wortlaut s. oben 2.1.2.2. nach Fn 37
114 S. oben 2.1.2.3. mit Fn 42
115 Bothe, Verbot, S. 74
116 Vgl. Bothe, Verbot, S. 31
117 Bothe, Verbot, S. 5
118 Mitgeteilt bei Furet u. a., S. 92
119 S. die Nachweise bei Bothe, Verbot, S. 49ff, 62ff
120 So zuletzt Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 20
121 So etwa Singh, S. 155; Weber, S. 15/16
122 Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 33 mwN; v. d. Heydte, Band 2, S. 253
123 Wortlaut s. oben 2.1.2.1. Zur Martens'schen Klausel s. eingehend Münch ZaöRV 36 (1976), S. 347ff
124 Singh, S. 157
125 Auf diese Besonderheit hat insbes. Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 74, hingewiesen
126 So Fujita, a. a. O., S. 74, mit Nachweisen zur Geschichte des Giftverbots (Fn 92)
127 So aber McDougal/Feliciano, S. 662f, zitiert nach Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 74
128 Dazu zuletzt Voit, NZWehrR 1980, 19ff. Wie hier u. a. Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 165; Fujita, a. a. O., S. 74
129 BGBl 1955, II, S. 269
130 Ebenso Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 35; ders., in: Abschreckung und Entspannung, S. 167; Kimminich, FS Schlochauer, S. 417
131 Kimminich, FS Schlochauer, S. 418; anders Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 166
132 Siehe u. a. v. Arx, S. 52; Berber, Lehrbuch, Bd. II, S. 172; Falk/E. Meyrowitz/Sanderson, S. 19; Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 74; Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 36ff (dort weitere umfassende Nachweise aus den 50er Jahren); Paus, Proceedings, S. 44 (für Neutronenwaffe); Sandoz, S. 13; Singh, S. 157; Weber, S. 17; im Ergebnis wohl auch Rosas, FS Castrén, S. 76
133 Wortlaut s. oben 2.1.2.2.
134 Auf die weite Formulierung des Protokolls stellen ab: Charlier, Recueil des Cours 1957, I, S. 355; Falk/E. Meyrowitz/Sanderson, S. 21; Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 75; Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 166; Sandoz, S. 65
135 S. außer den Fn 134 Genannten Lachs, NJW 1958, 1019; Weber, S. 20. Erwogen wird die Einbeziehung bei Castrén S. 207 und Rosas, FS Castrén, S. 76. Für die Einbeziehung der bewußten Zerstörung eines Kernreaktors wegen der dabei freiwerdenden Radioaktivität Höchner, S. 96
136 Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 167 (mN aus der Lit. bis 1965); Berber, Lehrbuch, Bd. II, S. 172; Bogdanow, Recueil des Cours 1971 II, S. 34; Pictet, International Commision of Jurists, Review 1969, 41; Singh, S. 164, sowie insbes. Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 76. Ebenso Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 2, S. 234
136a Ebenso im Ergebnis Berber, Lehrbuch, Bd. II, S. 172
137 Vgl. etwa v. Weizsäcker, Kriegsfolgen, S. 10
138 S. aber unten 2.3.3.

139 Die allgemeine Anerkennung konstatieren Berber, Lehrbuch, Band II, S. 159ff; Bothe/Ipsen/Partsch, ZaöRV 38 (1978), S. 20; Falk/E. Meyrowitz/Sanderson, S. 22; Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 79; Kimminich, FS Schlochauer, S. 421; Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 20; Pictet, International Commission of Jurists, Review 1969, 38; Rosas, FS Castrén, S. 75; Singh, S. 90f. S. auch Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht, Lehrbuch, Teil. 2, S. 233; Höchner, S. 98ff

140 Singh, S. 90/91

141 Ebenso Röling, in: Cassese (Hg.), S. 412. Zur Deklaration selbst s. oben 2.1.2.1.

142 Vgl. Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 19

143 BGBl 1954 II, S. 917, berichtigt 1956 II, S. 1586, abgedruckt auch in Sartorius II unter Nr. 54 und in: DDR-Völkerrecht, Dokumente, S. 446ff

144 Dazu oben 2.1.2.3. mit Fn 37

145 Kimminich, FS Schlochauer, S. 421

146 Vgl. etwa H. Meyrowitz, RGDIP 1979, 917ff einerseits, Graefrath, StuR 1980, 133ff andererseits

147 Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 21

148 «Objects which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action» – zitiert nach Bothe/Ipsen/Partsch, ZaöRV 38 (1978), S. 114

149 Kimminich, Schutz, S. 133, und ders., FS Schlochauer, S. 415 mwN (Fn 24)

150 Vgl. Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 21

151 Röling, in: Cassese (Hg.), S. 145

152 Art. 51 Abs. 2 Buchst. b: Among others ...

153 Zitiert nach Perdelwitz/Bremer, S. 32f

154 S. die Bezugnahme bei Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 20

155 S. zuletzt Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 82 mwN

156 S. oben 2.2.3. und Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 23

157 Ebenso v. Arx S. 54; Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 19; Röling, in: Cassese (Hg.), S. 146; Sandoz, S. 67; Singh, S. 100

158 Vgl. Lauterpacht, in: Oppenheim, Bd. 2, S. 348f, sofern ohne «ernsten Verlust an Menschenleben» möglich

159 Euler, S. 145

160 Wie hier im Ergebnis Menzel, Legalität oder Illegalität, S.25f

161 Ebenso Falk/E. Meyrowitz/Sanderson, S. 18; Menzel, a. a. O., S. 27; H. Meyrowitz, RGDIP 1979, 932; Scheuner, Atomzeitalter, S. 96; Singh, S. 208. Zur Eskalationsgefahr s. insbes. Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 306ff mwN, und Voigt EA 1982,153

162 Zitiert nach Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 45

163 «Superfluos injury or unnecessary suffering» – zitiert nach Bothe/Ipsen/Partsch, ZaöRV 38 (1978), S. 107

164 Im Ergebnis ebenso Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 47

165 Berber, Lehrbuch, Band II, S. 173; Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 73; Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 48ff (dort eingehende Nachweise aus den 50er Jahren); Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 19; Paust, Proceedings, S. 44 (für Neutronenwaffe); Sandoz, S. 64; Singh, S. 150

166 Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 160

167 Die Frage wurde inbes. bei Atombombenversuchen in der Atmosphäre untersucht (und bejaht): siehe v. Arx, S. 89; Kewenig, FS Menzel, S. 335/336

168 RGBl 1910, 151; abgedruckt auch bei Berber, Dokumentensammlung, S. 1908ff, und in: DDR-Völkerrecht, Dokumente, S. 75ff

169 Menzel/Ipsen, S. 563

170 Beispiel bei Castrén, S. 487

171 Ebenso im Ergebnis v. Arx, S. 57; Charlier, Recueil des Cours 1957, I, S. 353; Fried DuR 1981, 250; Singh, S. 106. Vgl. weiter Melkow, Sowjetisches Jahrbuch für Völkerrecht 1978, 237ff

172 Die Problematik wird ausdrücklich genannt bei Menzel/Ipsen, S. 564

173 S. oben 2.1.3.1.

174 Vgl. etwa Pfau, Biologische Auswirkungen eines nuklearen Krieges in der Bundesrepublik Deutschland, in: v. Weizsäcker, Kriegsfolgen S. 531–671

175 Abgedruckt bei Fahl, s. 136ff

175a Siehe Gesetz zum Übereinkommen vom 18. Mai 1977 über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutrung umweltverändernder Techniken (Umweltkriegsübereinkommen) vom 21. 2. 1983, BGBl II, 125ff

176 S. Fahl, S. 8ff. Zu den Mitteln der Umweltkriegführung s. Höchner, S. 30ff

177 ZaöRV 38 (1978), S. 107

178 So die Absprache zum Abkommen über umweltverändernde Techniken, wo dieselben Begriffe gebraucht werden – s. Fahl, S. 142

179 S. oben 2.1.2.3. mit Fn 40

180 Vgl. auch Rosas, FS Castrén, S. 75; Rosenblad, S. 51, sowie Kimminich, Schutz, S. 267; Furet u.a., S. 95

181 BGBl 1954, II, S. 730, abgedruckt auch in: Sartorius II unter Nr. 48

182 Differenzierend auch Berber, Lehrbuch, Band II, S. 173; Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 52 mwN

183 Für generelles Eingreifen der Völkermord-Konvention jedoch Lachs NJW 1958, 1019, und Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 20, wo ausgeführt ist: «A nuclear war, no doubt, is bound to result in indiscriminate slaughter of humanity in certain large territories an this act would be in contravention of this Convention.» (Brownlie [Principles, S. 562, Fn1] teilt mit, die Konvention sei zwar von Großbritannien, nicht aber von den USA ratifiziert worden)

184 Fried, DuT 1981, 247ff

184a Einen Verstoß nimmt auch Doehring, FS Berber, S. 143, an

185 S. die Beiträge von Linden und Baisch (in: Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, S. 43ff), aus denen die faktische Unmöglichkeit medizinischer Versorgung hinreichend deutlich wird

186 Ähnlich wie Fried (DuR 1981, 247ff) auch Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 12; Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 28ff; Rosenblad, S. 51

187 Abgedruckt u. a. bei Schulz, Resolutionen, S. 478ff

188 Vgl. etwa Menzel/Ipsen, S. 216; Tunkin, Völkerrechtstheorie, S. 194ff, 205

189 Zum Diskussionsstand s. Verdross, S. 422, sowie die Fn 195 zitierte Literatur

190 Vgl. Bothe, Verbot, S. 68

191 Bothe, Verbot, S. 74

192 S. oben 2.3.2.

193 Richtig Kimminich, Schutz, S. 58; Lewald, NJW 1958, 730; v. Schlabrendorff, FS Gebhard Müller, S. 403ff

194 Zitiert bei Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 17

195 v. Arx, S. 55; Baxter, Proceedings 1953–55, S. 96; Blischtschenko, in: Cassese (Hg.), S. 170; Bothe, in: Schaumann (Hg.), S. 30; Fujita, Revue de droit pénale militaire 1980, 90; Kimminich, Schutz, 58; Lewald, NJW 1958, 730; Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 60 (unter Berufung auf Mosler); ders., in: Abschreckung und Entspannung, S. 156; Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 17; Pictet, International Commission of Jurists, Review, 1969, 35; Rosenblad, S. 145; Scheuner, Atomzeitalter, S. 88; Singh, S. 79/80

196 Dazu eingehend Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 56ff mwN

197 Ebenso Singh, S. 83; Weber, S. 50

198 Zitiert bei Singh, S. 83

199 Eingehend Bleckmann, FS Schlochauer, S. 194

200 Im Wortlaut wiedergegeben bei Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 58

201 Zitiert bei Bleckmann, FS Schlochauer, S. 200: «L'État autorisé à user de représailles est

tenu d'observer les conditions suivantes: ... 4° S'abstenir de toute mesure de représaille qui serait contraire aux lois de l'humanité et aux exigences de la conscience publique.»

202 Vgl. Berber, Lehrbuch, Bd. II, S. 236; Kalshoven, Reprisals, S. 342ff

203 Darauf beruhte im wesentlichen der Verzicht auf den Einsatz von Giftgas im Zweiten Weltkrieg – vgl. Singh, S. 8. Solf (Proceedings 1980, 208) berichtet weiter davon, ägyptische Drohungen mit Repressalien hätten die Fortsetzung israelischer Angriffe auf Wohnviertel in Damaskus verhindert.

204 Bleckmann, FS Schlochauer, S. 213

205 Vgl. IGH, EuGRZ 1980, 401, wonach die Wiener Übereinkommen «Sonderregelungen» für den Mißbrauch diplomatischer Privilegien enthalten

206 Näher dazu Kimminich, Schutz, S. 252; Rosas, FS Castrén, S. 85

207 Text in ZaöRV 38 (1978), S. 114f

208 Fried, DuR 1981, 245; Furet u. a., S 100; Kalshoven, Reprisals, S. 351ff; Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 68; ders., in: Abschreckung und Entspannung, S. 156; Singh, S. 135, u. v. a. Einschränkungen erwägen Rosas, FS Castrén, S. 92ff; Sandoz, S. 69

209 Bothe, Verbot, S. 73; Knut Ipsen, in: E. v. Weizsäcker, S. 54

210 Bothe, Verbot, S. 74

211 Michael Mandlebaum, The Nuclear Revolution, Cambridge/Mass. 1981, S. 182d, zitiert nach Falk/E. Meyrowitz/Sanderson, Fn 75. Ähnliche Überlegungen bei Sandoz, S. 69f

212 Falk/E. Meyrowitz/Sanderson, S. 31a

213 Vgl. Singh, S. 223

214 Zur B-Waffen- und Toxin-Konvention von 1972 s. oben 2.1.2.3. mit Fn 42–45

215 Oppenheim/Lauterpacht, Band 2, S. 351; ablehnend Kalshoven, Reprisals, S. 349

216 S. die berechtigte Kritik bei Sandoz, S. 68f; der zweite Gesichtspunkt findet sich schon bei Baxter, Proceedings, 47–48 (1953–1955), S. 96

217 Zum auf Vorbehalten zahlreicher Staaten beruhenden Prinzip der Gegenseitigkeit s. Kalshoven, Reprisals, S. 347ff

218 Richtig Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 58f

219 S. oben 2.3.5.

220 v. Arx, S. 56; Berber, Lehrbuch, Band II, S. 166, 173; Charlier, Recueil des Cours 1957, I, S. 357; Fried, DuR 1981. 245ff; Fujita, Refue de droit pénal militaire 1980, 93; Knut Ipsen, in: E. v. Weizsäcker, S. 54; Menzel, Legalität oder Illegalität, S. 63; Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 14; Röling, in: Cassese (Hg.) S. 152ff; Rosas, FS Castrén, S. 92ff; Sandoz, S. 69; Singh, S. 217; zögernd Kimminich, FS Schlochauer, S. 422f. Furet u. a. (S. 100) begnügen sich mit der Feststellung, Atommächte wie Frankreich und China würden ihre Abschreckung unglaubwürdig machen, wenn sie den atomaren Ersteinsatz für rechtswidrig erklären würden. Die Volksrepublik China hat dies aber gleichwohl getan – s. die Angaben in UNO-Studie Kernwaffen, S. 197, und bei H. Meyrowitz, RGDIP 1979, 905ff

221 Abgedruckt in: Japanese Annual of International Law 1964, 212ff; kommentiert insbes. durch Falk, AJIL 1965, 759–793, und Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 49 bis 111. S. auch die deutschen Auszüge bei Steinberger ZaöRV 24 (1964), S. 711

222 Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 52ff

223 Nachweise bei Fujita, a. a. O., S. 95, Fn 8 mwN

224 Nachweise bei Fujita, a. a. O., S. 95, Fn 10

225 Mitgeteilt bei Fujita, a. a. O., S. 96, Fn 17

226 Dazu oben 2.3.4.1.

227 Insoweit abgedruckt in ZaöRV 24 (1964), S. 732

228 Mitgeteilt bei Fujita, a. a. O., S. 98, Fn 33

228a Zur Präjudizwirkung der Shimoda-Entscheidung s. insbes. Falk, AJIL 59 (1965), S. 781ff

229 Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 198–228, geordnet nach Ländern

230 a. a. O.

231 DuR 1981, 243ff

232 Proceedings 1978, 48ff

233 Fujita, Revue de droit pénal militaire 1980, 49ff

234 Menon, Revue de droit pénal militaire 1979, 27

235 a. a. O.

236 a. a. O.

237 Rosas, FS Castrén, S. 92ff

238 a. a. O., S. 51ff

239 In: Cassese (Hg.), S. 152ff

239a Lehrbuch, Band II, S. 166, 173

240 Vgl. die Referate von Sobakin und Oeser bei der Tagung der IVDJ, abgedruckt bei Paech-Stuby (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr, S. 36ff, 59ff, sowie Blischtschenko, in: Cassese (Hg.) S. 175ff. Vgl. auch Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 2, S. 235

241 The Lawyers Committee on Nuclear Policy: Statement on the Illegality of Nuclear Weapons, 1981, (Anschrift des Committee: 777 United Nations Plaza (5th floor), New York, N. Y. 10017)

242 So auch die Einschätzung bei Rosas, FS Castrén, S. 73

243 Stowell, AJIL (1945), S. 786

244 «The divine wind that saved Japan from national hara-kiri»

245 Eine Ausnahme stellt Almond (Proceedings 1980, 20) dar, der – wenn auch ohne jede Begründung – in einem einzigen Satz den Nukleareinsatz für generell rechtmäßig erklärte. Über die Tendenzwende s. im einzelnen Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 199ff

246 Vgl. etwa v. d. Heydte, Band 2, S. 253ff (Beschränkung auf rein militärische Ziele unter Verwendung «kleinkalibriger» – unter 20 kt bleibender – Atommunition); Verdross, S. 479 («saubere» Atomwaffen)

247 Wiedergegeben bei Menzel, in: Abschreckung und Entspannung, S. 190ff

248 S. oben 2.3.2.

249 So spricht etwa Eric Stein (Recueil des Cours 1971, II, S. 291) von «The Divided Doctrine» und erweckt damit den Eindruck gleichstarker oder zumindest vergleichbarer «Lager» innerhalb der Völkerrechtswissenschaft. Die Nachweise in bezug auf die Befürworter der Rechtmäßigkeit eines Nukleareinsatzes sind allerdings reichlich mager. So wird in Fn 34 auf die amerikanischen Militärvorschriften (keine völkerrechtliche Autorität!), auf den Shimoda-Fall (der fürs Gegenteil steht) und auf v. d. Heydte hingewiesen, der den Einsatz an mehr oder weniger irreale Bedingungen knüpft (Castrén und H. Meyrowitz werden immerhin als Kritiker dieser Position mitgenannt). Mehr ist an «Nachweisen» nicht vorhanden

250 Die umfangreiche Diskussion um die Frage, ob das I. Genfer Zusatzprotokoll den Einsatz von Nuklearwaffen erfaßt (verneinend etwa Kalshoven, Proceedings 1980, 203; H. Meyrowitz, RGDIP 1979, 905ff; Verri, Revue de droit pénal militaire 1979, 322; anders Graefrath, StuR 1980, 133ff, bejahend wohl auch Knut Ipsen, ZaöRV 48 [1978] 43; Rosenblad, S. 51; vgl auch Kimminich, Schutz, S. 263ff), braucht hier nicht aufgenommen zu werden. Ist das Protokoll anwendbar, so stellt es eine zusätzliche Schranke für den Einsatz von Nuklearwaffen dar, sobald es auch die wichtigsten Kernwaffenstaaten und die Bundesrepublik bindet. Ist es nicht anwendbar, so ändert sich an der oben dargelegten Rechtslage nichts, da auch die Erklärungen der USA und Großbritanniens nur eine Ausklammerung ohne Veränderung der bestehenden Rechtslage bezweckten (s. H. Meyrowitz, RGDIP 1979, 926). Allerdings ergibt sich dann ein zusätzliches Argument für das auch hier vertretende Ersteinsatzverbot: dort wo das I. Zusatzprotokoll Neuerungen, d. h. Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten im Kriege bringt (z. B. Art. 35 Abs. 3: Veränderung der Umwelt, Art. 54: Keine Vernichtung der für das Überleben der Zivilbevölkerung entscheidenden Gegenstände), würde es geradezu einen Anreiz für den

Einsatz von Nuklearwaffen schaffen, wäre doch eine entsprechende Aktion – wenn mit konventionellen Waffen unternommen – vertragswidrig. Dieses unsinnige Ergebnis einer Senkung der nuklearen Schwelle läßt sich nur dann vermeiden, wenn man unterstellt, daß die Schöpfer des Vertrages von einem weitgehenden Verbot des Nukleareinsatzes ausgingen.

251 Vgl. Verteidigungs-Weißbuch der Bundesregierung 1975/76, S. 21/22, und Schreiben des damaligen amerikanischen Verteidigungsministers Harold Brown zur Präsidenten-Direktive 59 (abgedruckt in: EA 1980, S. D. 475 f, und bei Mechtersheimer [Hg.], Nachrüsten?, S. 95 ff): «Wir wissen um die großen Gefahren und Ungewißheiten jedes Einsatzes von Kernwaffen, sei es als Vergeltung oder *als Ersteinsatz*.» (Hervorhebung von mir – W. D.). S. weiter Bastian, S. 95, und Guha, Tod in der Grauzone., S. 41, 43, 47; Stratmann, S. 56 ff

252 S. insbes. oben 2.3.6.1. Der Widerspruch zwischen NATO-Strategie und Völkerrecht wir konstatiert bei Röling in: Cassese (Hg.), S. 255. Bedenken auch bei Kimminich, FS Schlochauer, S. 423

252a Siehe die Stellungnahme von McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara, Gerald Smith, EA 1983, 183 ff

252b Ebenso die Resolution 36/100 UN-Generalversammlung (EA 1982, S. D. 258): Ersteinsatz «schwerstes Verbrechen gegen die Menschheit»

253 Die Parallele zum Strafrecht ziehen auch Charlier, Recueil des Cours 1957, I, S. 361, und Lachs, NJW 1958, 1019

254 Bothe, in: Schaumann (Hg.), S. 16; Dahm, Band II, S. 356; Kewenig, in: Schaumann (Hg.), S. 177 mwN

255 S. etwa die einschlägigen Beiträge von Derpa, Wengler und in dem von Schaumann herausgegebenen Sammelband sowie die dort gegebenen weiteren Nachweise

256 Die Resolution ist abgedruckt bei Schweitzer/Rudolf, S. 494 ff

257 Vgl. Arntz, S. 42; Dahm, Band II, S. 357; Kewenig, in: Schaumann (Hg.), S. 181

258 Ebenso Röling, FS Menzel, S. 403

259 S. etwa Dahm, Band II, S. 358; Kewenig, in: Schaumann (Hg.), S 185, 193

260 Dahm, Band II, S. 358; Kewenig, in: Schaumann (Hg.), S. 193

261 Kewenig, in: Schaumann (Hg.), S. 185

262 Arntz, S. 65

263 Die Schwierigkeit der Abgrenzung betonen auch Arntz, S. 21 (für die «Friedensbedrohung» i. S. des Art. 39 UN-Charta); Goodrich/Hambro/Simons, S. 49; Kewenig, in: Schaumann (Hg.), S. 176

264 Ebenso Arntz, S. 22; Goodrich/Hambro/Simons, S. 45. Vgl. auch Art. 31 Wiener Vertragsrechtskonvention

265 Unten 3

266 Unten 4

267 Vgl. etwa Arntz, S. 20, 23 f; Röling, in: Schaumann (Hg.), S. 110; Randelzhofer, in: Delbrück (Hg.), S. 22

268 Vgl. Randelzhofer, in: Delbrück (Hg.), S. 28 ff

269 Vgl. Arntz, S. 18: Friede ist zentraler Begriff der Charta. Ähnlich Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitaler, S. 307

270 Richtig Mushkat, Revue de droit pénal militaire 1976, 116

271 Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen Staaten in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970, abgedruckt bei Schweitzer/Rudolf, S. 482 ff. Dazu Graf zu Dohna, a. a. O.

272 Auf die Vorarbeiten zu dieser Deklaration beruft sich auch Kewenig (in: Schaumann [Hg.], S. 187, 193) bei der Konkretisierung des Gewaltverbots

273 Eric Stein, Recueil des Cours 1971, II, S. 239; anders aber beispielsweise Charlier, Recueil des Cours 1957, I, S. 360

274 S. etwa Blischtschenko, in: Cassese (Hg.), S. 167 ff; Bogdanow, Recueil des Cours 1971, II, S. 25 ff; ders., Sowjet. Jahrbuch des Völkerrechts 1979, 121 ff; Meier-Zeimer, NJ 1981, 531

275 Bogdanow, Recueil des Cours 1971, II, S. 31 ff; vgl auch Blischtschenko, in: Cassese (Hg.), S. 168

276 Dies schließt nicht aus, daß die Unterschiede in anderen Zusammenhängen sehr wohl relevant sind: Die gegenwärtigen Genfer Verhandlungen ließen sich nicht als «Entgegenkommen» der USA einstufen, würde man von einer allgemeinen Verhandlungspflicht ausgehen

277 Näher dazu Bothe, in: Delbrück (Hg.), S. 214/215

278 Sog. Tariefcommissie-Urteil des EuGH, Rechtssache 26/62, EuGHE IX, 1 ff (1963)

279 Oben 2.1.3. Vgl. dazu auch Bothe, in: Delbrück (Hg.), S. 216 ff, sowie Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, S. 343

280 Ob die getroffenen Abmachungen die Aufrüstung überhaupt irgendwie gebremst haben, ist umstritten. Skeptisch etwa Senghaas, Abschreckung, S. 10 ff

281 Dazu eingehend und überzeugend Gelberg, DuR 1978, 177 ff

282 Dafür mit guten Gründen Tunkin, Sowjet. Jahrbuch des Völkerrechts 1979, 97 ff; ebenso Gelberg, DuR 1978, 186, und Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 2, S. 232

283 Das Statut ist abgedruckt in: DDR-Völkerrecht, Dokumente, S. 223 ff

284 S. oben 2.3.4.4.

285 Abgedruckt bei Fahl, S. 120 ff; s. auch oben 2.2.1.

286 Hierauf verweist auch Röling, FS Menzel, S. 403

287 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1.8.1975, auszugsweise abgedruckt bei Schweitzer/Rudolf, S. 474 ff. Zu ihrem Rechtscharakter s. Delbrück und Skubiszewski, in: Bernhardt u. a. (Hg.), S. 31 ff, 13 ff, sowie Grigelionis, Sowjet. Jahrbuch des Völkerrechts 1977, 161 ff

288 Zu seinem Inkrafttreten und seiner Bindungswirkung s. oben 2.1.2.3. mit F 37–40

289 § 6 Abs. 3 Ziff. 1 Kriegswaffenkontrollgesetz (Sartorius I, Nr. 823): «Die Genehmigung (zur Herstellung und Veräußerung von Kriegswaffen – W. D.) ist zu versagen, wenn 1. die Gefahr besteht, daß die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung, insbesondere bei einem Angriffskrieg verwendet werden ...»

290 Vgl. Matheson, Proceedings 1978, 27 ff, und Paust, Proceedings 1978, 39 ff

291 Daß das Völkerrecht dafür sorgen muß, daß das Gewaltverbot nicht nur besteht, sondern auch eingehalten wird, betonen zu Recht Blix, Proceedings 1978, 47, und Castrén, FS Rao, S. 42

292 Vgl. Kewenig, in: Schaumann (Hg.), S. 175

293 Auf die Tatsache, daß die mangelnde Wirksamkeit des Sicherheitsrats die Geltung des Gewaltverbots nicht erschütterte (wohl aber seine Effektivität), verweist zu Recht Bothe, in: Schaumann (Hg.), S. 25

294 Vgl. etwa v. d. Heydte, Band II, S. 121 ff; Wengler, Völkerrecht, Band 1, S. 529, der dieser Position jedoch kritisch gegenübersteht

295 Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, S. 341

296 Ebenso Dahm, Band II, S. 358; Kewenig, in: Schaumann (Hg.), S. 193, sowie die Deklaration der UN-Vollversammlung, oben Fn 271

297 Ebenso Kewenig, a. a. O., S. 185, und die genannte Deklaration

298 Beispiel bei Arntz, S. 65

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

300 Lewald, NJW 1958, 729

300a Dazu insbesondere Schwarzenberger/Brown, S. 310/311

301 Die Proklamation ist im Wortlaut abgedruckt in JIntR 1965, 477 f

302 Abgedruckt JIntR 1965, 488

302a Auch Berber, Lehrbuch, Band 3, S. 108, nennt den «Bau von Raketenabschußrampen» als Beispiel für eine friedensgefährdende Unternehmung. Anders wohl Wright, AJIL 57 (1963), S. 553, als Kritiker des amerikanischen Verhaltens in der Kuba-Krise
303 Die Angaben differieren im einzelnen. S. ÖMZ 1981, 374 (1400–1800 km); Knorr, S. 150 (1800–2000 km); Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 163 (mindestens 1600 km)
304 Angaben nach ÖMZ 1981, 374, und Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 168
305 Angaben schwanken zwischen 20 m (Guha, Tod in der Grauzone, S. 97) und 30 m (Knorr, S. 150; Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 163)
306 Für die Pershing II sind 10–20 kt vorgesehen (ÖMZ 1981, 374), die Pershing IA besitzt Sprenköpfe zwischen 60 und 400 kt (Knorr, S. 149)
307 Zu den unterschiedlichen Angaben s. Lutz, Weltkrieg wider Willen ?, S. 168
308 So etwa Freistetter, ÖMZ 1981, 182 (2400 km); Knorr, S. 44; Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 164; Mechtersheimer, in: Studiengruppe, S. 61; ÖMZ 1981, 373 (alle 2500 km)
309 Guha, Tod in der Grauzone, S. 168; Lutz, Weltkrieg wider Willen, S. 164
310 Siehe die Einzeldarstellung bei Lutz, Weltkrieg wider Willen, S. 164f
311 «Victory is possible», als Zeitdokument in deutscher Übersetzung abgedruckt bei Bredthauer-Mannhardt (Hg.), S. 181ff
312 Menaul, EurWehrk 1981, 436
313 Näher dazu SIPRI-Jahrbuch 81/82, S. 39ff, sowie zum Problem der Strahlenwaffen Menaul, EurWehrk 1981,433ff
313a Als weiteres Indiz wäre die Tatsache zu nennen, daß die Pershing-II-Raketen nicht in verbunkerten Silos stationiert sind, so daß sie bei kriegerischen Verwicklungen sehr schnell mit konventionellen Mitteln zerstört werden können; militärischen Wert haben sie deshalb nur «im Frieden», d. h. als Waffen, mit denen ein Erstschlag verübt wird – siehe die Große Anfrage des Abg. Bastian und der Fraktion DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 10/53, S. 3, wo auch die folgende, auf MX bezogene Äußerung Weinbergers mitgeteilt wird: «Wenn sie (d. h. die MX – W. D.) als Erstschlagswaffe konzipiert wäre, brauchte man sie nicht in Silos zu verstecken, sondern könnte sie offen aufstellen.»
314 SIPRI-Jahrbuch 81/82, S. 64
315 Zahlenangaben nach Fried, DuR 1981, 251, der sich auf einen Beitrag von Dumas im «Bulletin of the Atomic Scientists» 1980, S. 16, bezieht
316 Fried, DuR 1981, 252. Dazu eingehend Koch, S. 106ff
316a Zur Möglichkeit, ein «Frühwarn- und Entscheidungssystem» einzurichten, das eine Minute nach dem Start einer Pershing II *automatisch* sowjetische Raketen zündet, siehe Haefner, Der Spiegel vom 16. 5. 1983 (Nr. 20), S. 226f
317 Ebenso im Ergebnis Fried, DuR 1981, 252
318 Siehe Field Manual 100–5 (1976), Kap. XI; näher dazu Brauch/Schrempf, S. 245f
319 ÖMZ 1981, 374; Mechtersheimer, in: Studiengruppe, S. 61; Lutz (Weltkrieg wider Willen?, S. 152) spricht von 4500 bis 7000 km «je nach Bestückung»
320 S. die Nachweise bei Lutz, a. a. O., S. 151, Fn 9
321 Lutz, a. a. O., S. 152, Fn 10
322 S. oben 2.3.6.2.
323 So das Angebot Breschnews in seiner am 6. 10. 1979 in Berlin/DDR gehaltenen Rede – abgedruckt bei Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten?, S. 122, 124, und in: EA 1979, S. D 556ff. Ein Moratoriumsangebot findet sich im Rechenschaftsbericht Breschnews auf dem XXVI. Parteitag am 23. 2. 1981 (abgedruckt bei Mechtersheimer, a. a. O., S. 126ff, und EA 1981, 208ff)
324 Guha, Tod in der Grauzone, S. 108, 148
324a Mechtersheimer, in: Studiengruppe Militärpolitik, S. 65; ähnlich Bastian und Eppler, in: Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten?, S. 93 bzw. S. 137
325 S. etwa Meier/Zeimer, NJ 1981, 530; Sobakin, in: Paech-Stuby (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr, S. 36ff; vgl. auch Oeser, in: Paech-Stuby (Hg.), a. a. O., S.65

326 So insbes. Stuby, in: Paech-Stuby (Hg.), Wider die «herrschende Meinung», S. 123ff. Wie hier zur souveränen Gleichheit auch Schwarzenberger/Brown S. 310
327 So Mechtersheimer, in: Studiengruppe, S. 55
328 Berber, Lehrbuch, Band 1, S. 442; Wengler, Völkerrecht, Band 1, S. 211
329 S. die Dokumentation im JIntR 12 (1965), 477–502. S. auch Wright, AJIL 57 (1963) 546ff.
330 Kroneck, FS Grewe, S, 179ff
331 Das Kennedy-Zitat ist im engl. Originaltext mitgeteilt bei Kroneck, FS Grewe, S. 188
332 Näher Kroneck, S. 189ff; eigenartige Einschätzung bei Helmut Schmidt, Strategie des Gleichgewichts, S. 90ff, der von einem für Chruschtschow «katastrophalen Ausgang des Kuba-Abenteuers» spricht
333 Abgedruckt EA 1961, S. D 617f
334 Abgedruckt EA 1973, S. D 417ff
335 Abgedruckt EA 1975, S. D 95 («Gestützt auf den Grundsatz der Gleichheit und gleichen Sicherheit wird das neue Abkommen die folgenden Begrenzungen einschließen ...»)
336 Abgedruckt bei Fahl, S. 215
337 So richtig Stuby, in: Paech-Stuby (Hg.), Wider die «herrschende Meinung», S. 123ff, sowie in: Paech-Stuby (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr, S. 118f
338 S. den Überblick bei Däubler, Arbeitsrecht 1, S. 185ff
339 Guha, Tod in der Grauzone, S. 108, 148
340 Dazu auch Voigt, S. 42ff
341 Weltkrieg wider Willen? Dazu die Rezension von General Schulze, in: Der Spiegel Nr. 51 / 1981, S. 33f
342 S. 275
343 Übereinstimmend Bastian, in: Mechtersheimer (Hg.), S. 70ff, 88; Pasti, Blätter 1981, 184ff
344 Abgedruckt bei Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten?, S. 120ff
344a Vgl. aber Stuby, in: Paech-Stuby (Hg.), Wider die «herrschende Meinung», S.125
345 Interessant der Ansatz Küchenhoffs (a. a. O., S. 46), wonach «Totrüstungswaffen» eine völkerrechtswidrige Intervention «durch das bewußte Verursachen von Not, Elend, Angst und Schrecken» darstellen. Als Rechtsgrundlage nennt er allerdings nur die KSZE-Schlußakte, die keine völkerrechtlichen Pflichten begründet (siehe die Nachweise oben, Anmerkung 287)

Anmerkungen zu Kapitel 3

1 Vgl. Mushkat, Revue de droit pénal militaire 1976, 117
2 Vgl. etwa die Repressalienverbote in den beiden Genfer Zusatzprotokollen von 1977 – zu ihnen oben 2.1.2.3. mit Fn 38–41
3 Vgl. Art. 31 Ziff. 3 Buchst. c und Art. 33 Ziff. 4 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)
4 Vgl. Art. 53 WVK
5 Der NATO-Vertrag ist abgedruckt u. a. in: Sartorius II unter Nr. 55
6 Zu den wenigen Ausnahmen s. oben Kap. 1, Fn 6. Selbst das informative und sorgfältig gearbeitete Buch von Stratmann (a. a. O.) sorgt sich nicht um das Völkerrecht
7 Großmann, EurWehrk 1981, 500ff. Zu ähnlichen Stimmen in den USA siehe Deiseroth KJ 1983, 2
8 S. inbesondere Rumpf. Land ohne Souveränität, a. a. O.
9 Die «Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands» ist abgedruckt bei Berber, Dokumentensammlung, S. 2283ff

10 Sauser/Hall, L'Occupation de l'Allemagne par les Puissances Alliées, Annuaire Suisse de Droit International 1946, 36ff (zitiert nach Kimminich, Souveränität, S. 48)
11 Virally, Die internationale Verwaltung Deutschlands, Baden-Baden 1948, S. 18
12 S. etwa Lewald, Deutsche Frage, S. 27; Pfeiffer, DVBl 1973, 59
13 BGHZ 15, 165ff; BVerwG VwRspr. Bd. 19, S. 784; OG der DDR NJ 1950, 306, 307. Differenzierend BVerfGE 27, 253, 273
14 Zitiert bei Pfeiffer, DVBl 1973, 60 li. Sp.
15 Abgedruckt u. a. bei Berber, Dokumentensammlung, S. 2290ff
16 Dazu Albrecht, S. 19ff; Udo Mayer, in: Mayer/Stuby (Hg.), S. 9ff
17 Dazu Maunz, Staatsrecht, § 1 III
18 Abgedruckt bei Berber, Dokumentensammlung, S. 2306
19 Vertragstext in BGBl 1954, II, S. 343ff
20 Vertragstext und Kommentierung bei Kutscher/Grewe, Bonner Vertrag und Zusatzvereinbarungen, München und Berlin 1952; vgl. auch v. Puttkamer, ZaöRV 17 (1956/57), S. 463
21 Näher dazu Udo Mayer, in: Mayer/Stuby (Hg.), S. 22ff
22 Maier/Tobler, EA 1955, 8081; vgl. auch v. Puttkamer, ZaöRV 17 (1956/57) S. 452
23 BGBl 1955, II, S. 305, abgedruckt auch in: Sartorius II unter Nr. 600
24 S. die Bekanntmachung vom 18. 6. 1968, BGBl I, S. 714
25 BGBl 1955, II, S. 253, abgedruckt auch in: Sartorius II unter Nr. 602
26 S. den Überblick bei Maier/Tobler, EA 1955, 8089f
27 NATO-Truppenstatut v. 19. 6. 1951. BGBl 1961, II, S. 1190 (abgedruckt auch in: Sartorius II unter Nr. 66b); Zusatzabkommen vom 3. 8. 1959, BGBl 1961, II, S. 1183, zuletzt geändert durch Abkommen vom 21. 10. 1971, BGBl 1973, II, S. 1022 (abgedruckt in: Sartorius II unter Nr. 66c)
28 v. 26. 5. 1952, BGBl, II, S. 405; eingehend dazu Kimminich, Souveränität, S. 73ff
29 Vom 17. 3. 1948; heutige Fassung BGBl 1955, II, S. 283; der offizielle Titel lautet: Vertrag über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung
30 BGBl 1955, II, S. 256, 262, 630
31 Näher dazu Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 68ff. Zur NATO-Assignierung s. unten 3.1.3.3.
32 BGBl 1961, II, S. 746
33 BGBl 1955, II, S. 256, 266, 630
34 Dazu oben 2.1.3.4.
35 BGBl 1955, II, S. 274. Näher zum Rüstungskontrollsystem der WEU Menzel, EA 1957, 9767ff
36 BGBl 1955, II, S. 289, abgedruckt auch bei Berber, Dokumentensammlung, S. 760ff und in: Sartorius II unter Nr. 55
37 Knut Ipsen, JöR 21 (1972), S. 36
38 Zur Beurteilungskompetenz der Mitgliedstaaten s. Knut Ipsen, JöR 21 (1972), S. 17ff
39 Knut Ipsen, JöR 21 (1972), S. 19
40 Kimminich, Souveränität, S. 131
41 Vom 19. 6. 1951, BGBl 1961, II, S. 1190; abgedruckt auch bei Berber, Dokumentensammlung, S. 2355ff, und Sartorius II Nr. 66b
42 Dazu insbesondere Rumpf, Stationierung, S. 15ff sowie (allgemeiner) Bothe, Streitkräfte, S. 88ff
43 Dazu Art. IV NATO-Truppenstatut (NTS)
44 Dazu Art. III NTS
45 Dazu Art. VII NTS
46 Dazu Art. VIII NTS
47 BGBl 1961, II, S. 1183, 1218, geändert durch Abkommen vom 21. 10. 1971, BGBl 1973, II, S. 1022, abgedruckt auch in: Sartorius II unter Nr. 66c

48 Dies ergibt sich bereits aus dem Beschluß vom 29. 9. 1950, abgedruckt bei Engel, S. 397ff
49 Die Resolution ist abgedruckt bei Berber, Dokumentensammlung, S. 789ff
50 Näheres in Ziff. 4 der genannten Resolution
51 Näher hierzu und zum Folgenden Knut Ipsen, JöR 21 (1972), S. 45ff
52 Der authentische englische Text spricht von «assigned forces», was zu dem neuen, auf den militärischen Bereich beschränkten Lehnwort «assigniert» geführt hat
53 Ipsen, JöR 21 (1972), S. 51
54 Die rechtliche Tragweite der NATO-Integration ist eingehend von Knut Ipsen in seinem Buch: Rechtsgrundlagen, a. a. O., S. 139ff, herausgearbeitet worden und wird heute von allen verfassungsrechtlichen Autoren, die sich etwas näher mit der Materie befassen, ebenso gesehen: Doehring, S. 277; Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 65a Rn 28; Hesse § 3 IV Fn 27, § 23 IV 3 (S. 295); Lutz/Rittberger, S. 61f; Rojahn, in: v. Münch (Hg.) Art 24 Rn 26; Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 1421; Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 113; anders Badura, VVdStRL 23 (1966), S. 51f; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 24 Rn 4
55 Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 159
56 Knut Ipsen, in: Klaus-Dieter Schwarz (Hg.), S. 296
57 Ähnlich schon Franz Neumann, Der Funktionswandel des Gesetzes, in: ders., Demokratischer und autoritärer Staat, Frankfurt/Main–Wien 1967, S. 66
58 Wortlaut zitiert nach Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten?, S. 21ff
59 LRTNF – Long-range Theatre Nuclear Forces – Weitreichende nukleare Gefechtsfeldwaffen
60 = Verbringen an bestimmte Orte
61 = Ground-launched (= bodengestützte) Cruise-Missiles
62 S. die Mitteilung bei Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 54
63 Art. 28 EGKS-Vertrag
64 Art. 148 EWG-Vertrag, jeweils zum Ministerrat
65 So mit eingehender Begründung Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 106
66 So Menzel, EA 1963, 603
67 Mitgeteilt bei Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 106f
68 Doehring, S. 277; Hernekamp, in: v. Münch (Hg.) Art. 65a Rn 28; Hesse § 23 IV 3 (S. 295); Knut Ipsen, JöR 21 (1972), 40; Menzel, EA 1963, 603; Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 1422; Tomuschat, BK. Art 24 Rn 113
68a So insbes. Knut Ipsen, JöR 21 (1972), S. 40, und ders., in: Klaus-Dieter Schwarz (Hg.), S. 300; zustimmend Kröning, Man., S. 12
69 Vgl. Berber, Völkerrecht, Band I, S. 406ff; Fiedler, JIntR 19 (1976), S. 68ff; Seidl/Hohenveldern, S. 44; Weber/v. Wedel, S. 91; Wengler, Völkerrecht, Band 1, S. 304; skeptischer Dahm, Band 3, S. 168
70 IGH, ICJ Reports 1974, S. 253
71 Nach Weber/v. Wedel, S. 91
72 Darauf stellen auch Fiedler, JIntR 19 (1976), S. 55ff, und Seidl/Hohenveldern S. 42 ab. Nachweise zur ausländischen Lit. bei Fiedler, a. a. O., S. 46
73 So auch Fiedler, JIntR 19 (1976), S. 62f
74 So auch Fiedler, JIntR 19 (1976), S. 67
75 So Fiedler, JIntR 19 (1976), S. 67
76 Näher dazu Knut Ipsen, JöR 21 (1972), S. 40f
77 Knut Ipsen, JöR 21 (1972), S. 40f
78 Großmann, EurWehrk 1981, 500ff
79 S. oben 3.1. a.E.
80 Die Stellungnahme der Bundesregierung ist abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung 1966, S. 469ff
81 Der Briefwechsel ist abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung 1966, S. 1304
82 Abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung 1966, S. 1304
83 So auch Rumpf, Stationierung, S. 13

84 Vgl. Art. 31 Wiener Vertragsrechtskonvention
85 Einiges spricht dafür, daß der NATO-Beitritt nicht ohne die über den WEU-Vertrag bewerkstelligte Rüstungsbegrenzung für die BRD möglich gewesen wäre
86 BGBl 1955, II, S. 253, Sartorius II, Nr. 602
87 So ausdrücklich Ridder, in: Paech/Stuby (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr, S. 56
88 BGBl 1972, II, S. 354, Sartorius II, Nr. 650
89 BGBl 1972, II, S. 362, Sartorius II, Nr. 680
90 BGBl 1974, II, S. 990, Sartorius II, Nr. 670
91 BGBl 1973, II, S. 423, Sartorius II, Nr. 500
92 Abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 900
93 Gesetz über den Beitritt vom 6. 6. 1973 (BGBl, II, S. 430)
94 Die Noten sind abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 650
95 Dazu oben 3.1. mit Fn 9
96 Der Notenwechsel ist abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 680
97 Die Noten sind abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 500, S. 10f
98 Die Denkschrift ist abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 500a
99 Das Schreiben ist abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 900, S. 13f
99a Die Gegenauffassung Ridders (oben Fn 87) setzt sich nicht mit den näheren Umständen auseinander, unter denen die hier behandelten Verträge zustande gekommen sind
100 Ebenso Pfeiffer, DVBl 1973, 57; der Position Ridders (oben Fn 87) kann daher trotz der achtenswerten Beweggründe des Verf. nicht zugestimmt werden
101 BGBl 1955, II, S. 256, 262, 630, abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 101
102 Vgl. auch Rumpf, Stationierung, S. 15
103 Ebenso Kröning, Man. Vgl. auch Abschnitt III der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz, wo es heißt: «Das Vereinigte Königreich wird weiterhin ... die Effektivstärke seiner jetzt SACEUR zugeteilten Streitkräfte, vier Divisionen und die taktische Luftwaffe oder was immer SACEUR als *gleichwertiges Kampfpotential* (Hervorhebung von mir – W. D.) ansieht ...» (Berber, Dokumentensammlung, S. 772) – hier wird offensichtlich nicht allein auf die Zahl abgestellt
104 Dahm, Band 1, S. 168; Guggenheim, S. 128, mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des StIGH. Vgl. auch Rumpf, Land ohne Souveränität, S. 36. Zustimmend Deiseroth KJ 1983, 6
105 So ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages von Ende 1981 sowie Staatsminister Corterrier in der Fragestunde des Deutschen Bundestages (Sitzung vom 4. 3. 1982, Bundestagsprotokolle, S. 5308)
106 Zum Text s. oben 3.1.1.
107 Das BVerfG spricht salomonisch von der «Verantwortung», die die Vier Mächte für Deutschland als Ganzes tragen – BVerfGE 36, 1, 16
108 Rumpf, Souveränität, S. 23
109 Rumpf, Stationierung, S. 8
110 Abgedruckt in: Sartorius II unter Nr. 650, S. 6
110a Ebenso Deiseroth KJ 1983, 9
110b Zustimmend Deiseroth, KJ 1983, 10/11
111 Ebenso die Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung, abgedruckt bei Schweitzer/Rudolf, S. 494ff, wo es in Art. 3 Buchst. e heißt: «Der Einsatz von Streitkräften eines Staates, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Staates mit dessen Zustimmung befinden, unter Verstoß gegen die in der Zustimmung vorgesehenen Bedingungen, oder jede Verlängerung ihrer Anwesenheit in diesem Gebiet über das Ende der Zustimmung hinaus.» Richtig Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 23; vgl. auch Kersting, NZfWehrR 1981, 132ff
112 Zur Diskussion um die Feindstaatenklausel s. etwa v. d. Heydte, in: Schaumann (Hg.), S. 247ff; Menzel/Ipsen, S. 451ff
113 Die Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz enthielt auch einen Gewaltverzicht der drei Westmächte gegenüber der Bundesrepublik – Menzel/Ipsen, S. 452
114 Doehring, S. 67f; Kimminich, Souveränität, S. 87 mwN
115 s. oben Fn 12, 13
116 Zur Einführung s. Menzel/Ipsen, S. 224ff
117 Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 10; anders Hamann/Lenz Art. 26 Anm. B 1, die jedoch (im Jahre 1970!) zu Unrecht den Truppenvertrag noch für anwendbar halten. Zu Art. II NTS s. weiter Lazareff, S. 100ff

Anmerkungen zu Kapitel 4

1 BVerfGE 1, 351, 368/369
2 Dazu oben 3.3.4. Zu weiteren Beschränkungen s. insbes. Rumpf, Land ohne Souveränität, S. 24ff
3 S. etwa das von Hanns Kurz herausgegebene Sammelwerk «Volkssouveränität und Staatssouveränität» (Darmstadt 1970)
4 Kimminich, Souveränität, S. 13; Kurz S. 234; Rumpf, Land ohne Souveränität, S. 7
5 Richtig Kimminich, Souveränität, S. 15, der von einer durch die UN-Charta «gebändigten und disziplinierten Souveränität» spricht
6 Dazu Reiner Schmidt, VVdStRL 36 (1978), S. 65ff
7 Dazu Däubler/Wohlmuth (Hg.), Transnationale Konzerne und Weltwirtschaftsordnung, Baden-Baden 1978 mwN
8 Dazu Klaus Vogel, Verfassungsentscheidung, S. 42; die These Vogels von der «offenen Staatlichkeit» hat nach Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 3 allgemeine Anerkennung gefunden
9 S. die Mitteilung der Bundesregierung, in: Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten?, S. 40, sowie Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 212, und Beaufre, S. 101, unter Hinweis auf das MacMahon-Gesetz
10 Vgl. aber Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 201ff
11 Siehe die in den drei Bänden «Der Kampf um den Wehrbeitrag», a. a. O., abgedruckten Gutachten und Schriftsätze
12 Schweisfurth, a. a. O.
13 Dazu näher oben 3.1.3.3.
14 Forsthoff, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 335f
15 Auf sie bezieht sich auch Forsthoff, a. a. O., S. 335
16 Hamann/Lenz Art. 24 Anm. B 6; Thoma, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 173
17 Neben Forsthoff insbes. Knut Ipsen, BK Art. 115b Rn 149; Lutz/Rittberger, S. 90f; v. Mangoldt/Klein Art 24 Anm. IV 3a; Udo Mayer, in: Mayer/Stuby (Hg.), S. 20f; Menzel, BK, Erstbearbeitung, Art. 24 Anm. II 3; Ridder, in: Paech-Stuby (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr, S. 53; Rojahn, in: v. Münch (Hg.), Art. 24 Rn 50; Schätzel, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 643; wohl auch Denninger, Staatsrecht 1, S. 176; zweifelnd Maunz, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 597. Die NATO ist auch keine regionale Sicherheitsorganisation i. S. v. Art. 53 UN-Charta. S. Pernice, S. 61
18 So insbes. Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 207ff; zustimmend Rojahn, in: v. Münch (Hg.), Art. 24 Rn 26; Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 113; ähnlich wohl auch Bothe, Streitkräfte, S. 85
19 Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 209
20 BVerfG JZ 1982, 145ff mit Anm. Gramlich
21 Für eine Verfassungsergänzung insoweit Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 199ff, der parlamentarische Instanzen an der Planung des Krisen-Managements beteiligen möchte
22 Näher dazu Däubler, Grundrecht auf Mitbestimmung, S. 147ff
23 Auf den Zusammenhang zwischen der zunehmenden Verwendung nichtrechtlicher Ge-

staltungsmittel in den internationalen Beziehungen und der Ausschaltung des Parlaments verweist zu Recht Tomuschat VVdStRL 36 (1978), S. 27ff

24 BGBl II, S. 256
25 So Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 206
26 Beide abgedruckt bei Berber, Dokumentensammlung, S. 765ff, 789ff
27 In: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 546ff
28 BVerfGE 37, 271, 279, zuletzt BVerfG JZ 1982, 145ff
29 Hesse §3 IV (S. 43); Lutz/Rittberger, S. 90; v. Mangoldt/Klein Art. 24 Anm. III 5d; Rojahn, in: v. Münch (Hg.) Art. 24 Rn 32ff; Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 50ff
30 Vgl. etwa Hamann/Lenz, Art. 24 Anm. A 1; Süsterhenn, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, S. 270; Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 50
31 So etwa Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 56; ähnlich Doehring, S. 83, der nur den «Wesensgehalt der Grundstrukturen» der von Art. 79 Abs. 3 GG erfaßten Prinzipien einbeziehen will
32 So insbes. v. Mangoldt/Klein, Art 24 Anm. III3; ähnlich Hamann/Lenz, Art. 24 Anm. B3; Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 20
33 Dazu etwa Schätzel, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 1, S. 349: «Das Militär stellt eben einen so entscheidenden Faktor in jedem Staat dar, daß das ganze Verfassungsleben weitgehend von ihm abhängt.»
34 S. oben Fn 9
35 S. die Praxis bei jenen ca. 70 Pershing-IA-Raketen, die nicht durch die Pershing II ersetzt werden sollen: Die Trägersysteme sind bei der Bundeswehr stationiert, die Atomsprengköpfe verbleiben unter amerikanischem Verschluß. Zur Lösung des Problems über sog. Souveränitätskommandos siehe die Große Anfrage des Abg. Schily und der Fraktion DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 10/98, S. 2
36 Davon geht bei Nuklearwaffen auch die Bundesregierung aus – s. die Argumentation des Presse- und Informationsamts, abgedruckt bei Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten?, S. 40. Zur Frage der Einschaltung des Kongresses s. Dieter O. A. Wolf, B 18/1979, S. 30ff. Die Situation bei C-Waffen ist nicht anders; siehe Brauch, NG 1982, 77
37 S. Schweisfurth, S. 28; auf das Verhältnis ČSSR–UdSSR bezogen sagt sich etwas Derartiges leichter
38 Dahm, Band II, S. 167; Guggenheim, Band 1, S. 168, str.
39 Bedenken ergeben sich aus dem Selbstbestimmungsrecht: Nur wenn dieses auch in dem neuen Staat gewahrt ist, wird man die Aufgabe der Souveränität völkerrechtlich verantworten können
40 Dazu oben 3.1.3.1. Bei einem Rückgriff auf den Stationierungsvertrag ergibt sich nichts anderes
41 Vgl. etwa Arndt/Reismann, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 1, S. 247. Eine Parallele stellt die Übertragung von Hoheitsrechten an Körperschaften dar, die einem fremdem Staat eingegliedert sind: Von Art. 24 Abs. 1 nicht gedeckt. So Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 44 unter Berufung auf BVerfGE 2, 347, 348
42 v. Mangoldt/Klein, Art. 24 Anm. III 5b; Tomuschat, BK, 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 Souveränitiätsverlust erleiden.» Ähnlich Forsthoff, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 334
43 Maunz, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 593
44 Thoma, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 163
45 Das Beispiel paßt selbstredend nur in ein Besatzungsregime und dient hier der Verdeutlichung der Problematik
46 Vgl. Beaufre, S. 102: Im nuklearen Einsatzbefehl kommt in höchstem Maße die nationale Souveränität in der Stunde, in der es um die Existenz des Landes geht, zum Ausdruck

46a Zu entsprechenden Vorüberlegungen und ihren finanziellen Implikationen siehe Deiseroth KJ 1983, 1 unter Berufung auf Ruehl EA 1980, S. 99ff
47 Vgl. Süsterhenn, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 1, S. 265
48 BVerfGE 4, 157ff
49 BVerfGE 4, 157 LS 4a. E.

Anmerkungen zu Kapitel 5

1 Oben 1.2
2 Dazu eingehend Hajo Hoffmann (MdB) in: Sozialdemokratischer Pressedienst vom 20. 1. 1982, S. 5ff
3 Vgl. Sitzungsprotokoll
4 Jesch, S. 93; Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 564, 613ff
5 Jesch, S. 169ff mwN
6 BVerfGE 40, 237, 249
7 S. Fn 6
8 S. Fn 6
9 BVerfGE 49, 89, 126
10 BVerfGE 49, 89, 125
11 BVerfGE 34, 165, 192f; 41, 251, 260; 49, 89, 129
12 BVerfGE 49, 89, 127
13 S. Fn 12
14 BVerfGE 49, 89, 129
15 Rumpf, Stationierung, S. 7, sieht in Art. 4 Abs. 1 S. 2 Generalvertrag einen allgemeinen Grundsatz
16 Vgl. Knut Ipsen, AöR 94 (1969), S. 562
17 Vgl. Art. 11 Satz 1 NATO-Vertrag und oben 3.1.3.1.
18 Vgl. etwa Herdemerten, in: v. Münch (Hg.), Art. 1 Rn 36; Menzel, BK, Art. 1 Abs. 3 n. F. Anm. II 1, allg. Meinung
19 V. Unruh, VVdStRL 16 (1968), S. 172
20 So Quaritsch, VVdStRL 26 (1968), S. 227
21 Richtig Scheuner, Diskussionsbeitrag, VVdStRL 26 (1968), S. 180
22 Hamann/Lenz, Art. 87a Anm. B 1
23 Quaritsch, VVdStRL 26 (1968), S. 250
24 Vgl. auch Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art 87a Rn 9; Lutz/Rittberger, S. 60; v. Mangoldt/Klein, Art. 87a Anm. IV 3; Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 864f
25 Art. V des SALT-I-Abkommens (abgedruckt bei Fahl, S. 206ff) lautet:
«(1) Um eine Gewähr für die Einhaltung dieses Interimsabkommens zu bieten, wird jede Vertragspartei die ihr zur Verfügung stehenden innerstaatlichen technischen Nachprüfungsmittel in einer Weise einsetzen, die mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts im Einklang steht.
(2) Jede Vertragspartei verpflichtet sich, in die innerstaatlichen technischen Nachprüfungsmittel der anderen Vertragspartei, die im Einklang mit Abs. 1 tätig wird, nicht störend einzugreifen.»
26 S. die Angaben bei Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 55f, wonach aus einer Höhe von 150 km noch 10 cm große Objekte auf dem Boden erkennbar sein sollen
27 Quaritsch, VVdStRL 26 (1968), S. 247, Fn 104
28 Näher dazu Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 10 Rn 45ff
28a «Geheimschutzordung des Deutschen Bundestages», abgedruckt in Sartorius I unter Nr. 35 Anlage 3
29 Weitere Beispiele bei Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 59 Rn 15

30 Kritisch zu dieser «Selbstermächtigung der Exekutive» Knut Ipsen, AöR (1969), S. 554, 575
31 Hamann/Lenz, Art. 80a Anm. B 9, nehmen mit guten Gründen einen Verstoß gegen Art 79 Abs. 3 GG an. Kritisch auch Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 80a Rn 21
32 Vgl. Hesse, § 23 IV 3 (S. 295)
33 Zur Unfallgefahr s. unten 6.4. mit Fn 42-56. Kritisch Deiseroth KJ 1983, 14–18, der einzelne Inkonsistenzen der Rechtsprechung verallgemeinert, ihr deshalb totale Beliebigkeit attestiert und es angesichts der vorbehaltlosen Unterstützung des NATO-Bündnisses durch fast alle politischen Kräfte in der Bundesrepublik für denkbar unwahrscheinlich hält, daß das Bundesverfassungsgericht der Praxis die verfassungsrechtliche Grundlage entziehen würde. Dies gilt für alle, nicht nur die auf den Gesetzesvorbehalt bezogenen juristischen Argumentationen; auch ist sorgfältig abzuwägen, ob es die Friedensbewegung wirklich weiter bringt, wenn sie von vornherein darauf verzichtet, die Rechtsprechung beim Wort zu nehmen
34 Anfrage des SPD-Abgeordneten Sielaff und Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Penner, zit. nach: Sozialdemokratischer Landespressedienst, Mainz, vom 25. 6. 1982
35 Siehe das Interview mit H. H. Klein, Die Welt vom 2. 6. 1983, S. 8. Auf derselben Seite findet sich ein Interview mit Professor Blumenwitz, wonach die Sicherheitspolitik eine Prärogative der Bundesregierung sei. Auf S. 2 derselben Ausgabe findet sich eine Auseinandersetzung mit der vorliegenden Untersuchung – eine eigenartige Mixtur aus Verschwörertheorie, persönlichen Angriffen und Hilflosigkeit in inhaltlichen Fragen.

Anmerkungen zu Kapitel 6

1 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 23. 12. 1959, abgedruckt in Sartorius I unter Nr. 835
2 § 7 Abs. 2 Ziff. 3 AtomG
3 § 7 Abs. 2 Ziff. 5 AtomG
4 § 7 Abs. 2 Ziff. 6 AtomG
5 Vom 18. 2. 1977, BGBl I, S. 280 (abgedruckt in Satorius unter Nr. 836)
6 Wer im einzelnen klagebefugt ist, ist umstritten. Siehe dazu BVerwG DÖV 1981, 268, und DÖV 1981, 294. Kritisch dazu Roßnagel, KJ 1981
7 Dazu insbesondere BVerfGE 53, 30, 57 ff
8 BVerfGE 53, 30, 57
9 BVerfGE 49, 89, 141, bestätigt in BVerfGE 53, 30, 57
10 BVerfG NJW 1981, 1437
11 BVerfGE 53, 30, 77. Ebenso in bezug auf Art. 28 Abs. 2 GG BVerfG NJW 1981, 1161
12 Vgl. etwa Bethge, NJW 1982, 1 ff; Hesse, EuGRZ 1978, 434 ff; Ossenbühl DÖV 1981, 1 ff mwN
13 S. etwa Bethge, NJW 1982, 1 ff
14 BVerfGE 53, 30, 65/66
15 BVerfGE 53, 69, 76
16 BVerfG NJW 1981, 1437 unter I 2
17 Dazu oben 3.1.3.2.
18 Unterzeichnungsprotokoll zum Zusatzabkommen vom 3. 8. 1959, BGBl 1961, II, S. 1313, abgedruckt bei Berber, Dokumentensammlung, S. 2460 ff
19 S. oben Kap. 3
20 S. oben Kap. 5
20a Die Durchführung der Baumaßnahme liegt auch vom Verfahren her in deutscher Hand, sofern wenigstens eine teilweise Finanzierung durch NATO-Infrastrukturmittel erfolgt

(Art. 55 ZA). Die Festlegung von Stationierungsorten stellt deshalb einen anfechtbaren Verwaltungsakt dar – so Burmeister/Bodenheim, S. 22 ff, 101
21 I. d. F. der Bekanntmachung vom 18. August 1976, BGBl, I, S. 2257 (abgedruckt in Sartorius I unter Nr. 300)
22 Nach § 37 Abs. 3 BBauG sind der Gemeinde lediglich zusätzliche Aufwendungen zu erstatten
23 Vgl. § 105 der Muster-Bauordnung der Länder
24 I. d. F. der Bekanntmachung vom 14. 1. 1981, BGBl, I, S. 61, abgedruckt in: Schönefelder unter Nr. 34
25 § 60 BlmmSchG v. 15. 3. 1974 (Sartorius I, Nr. 296)
25a Vgl. dazu auch das Verwaltungsabkommen ABG 1975 zwischen dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau der Bundesrepublik Deutschland und den Streitkräften der Vereinigten Staaten von Amerika über die Durchführung der Baumaßnahmen für und durch die in der Bundesrepublik stationierten US-Streitkräfte nach Art. 49 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, bekanntgemacht am 1. Oktober 1982, BGBl II, 893 ff
26 Vom 23. 2. 1957, abgedruckt auch in Sartorius, I, Nr. 690
27 Oben 5.2.
28 Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 17a Rn 17
29 Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 2 Abs. II Rn 19 ff
30 BVerfG, NJW 1981, 1659; auf diese Entscheidung beziehen sich auch die folgenden Ausführungen
31 BGBl I, S. 282
32 BVerfG, NJW 1981, 1662 re. Sp.
33 BVerfG, NJW 1981, 1661 li. Sp. Dazu oben
34 Schutzbereichsgesetz v. 7. 12. 1956, Sartorius I, Nr. 695
35 BVerfG, NJW 1981, 1662 li. Sp.
36 BVerfG, NJW 1981, 1661 re. Sp.
37 S. oben 2.4.1.7. und 1.4.1.8.
38 S. Lutz, in: Studiengruppe Militärpolitik, S. 94. Siehe weiter das einleuchtende Szenario in der Großen Anfrage des Abg. Bastian und der Fraktion DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 10/53, S. 7
38a Weitergehend: Küchenhoff, a. a. O., S. 56
39 BVerfGE 8, 104, 112 ff
39a Zur Auflösung des Bundestags durch den Bundespräsidenten siehe nunmehr BVerfG NJW 1983, 735
40 So im Prinzip der Status activus processualis Häberles (Grundrechte im Leistungsstaat, VVdStRL 30, 1972, S. 43 ff)
41 So etwa Ossebühl, DÖV 1981, 6; die hier angesprochene grundrechtliche Dimension ist in BVerfGE 8, 104 ff, nicht mitbehandelt worden
41a Konsequent der Vorschlag von Bundesverfassungsrichter Simon für eine konsultative Volksbefragung – dazu Holtfort und Däubler, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1982, 1415 ff
42 SIPRI Yearbook 1977, S. 52
43 SIPRI Yearbook 1968/69, S. 261
44 SIPRI Yearbook 1977, S. 63
45 Koch, S. 133
46 Mitgeteilt in SIPRI Yearbook 1977, S. 65, dort auch weitere Nachweise
47 SIPRI-Jahrbuch 1981/82, S. 203 f
48 So SIPRI-Jahrbuch 1981/82, S. 203. Auf S. 220 ist die Sprengkraft mit 10 Mt angegeben.
49 Vgl. Bluhm, in: Abschreckung und Entspannung, S. 12
50 Dazu im einzelnen Perdelwitz/Bremer, S. 190 ff

51 Vgl. Niezing, Bulletin of Peace Proposals 11 (1980), S. 71 ff, der u. a. die bei der «Unfallforschung» wirkenden Verdrängungsmechanismen beschreibt
52 Niezing, a. a. O., S. 77
53 Aus zwei Substanzen bestehend, die beim Einsatz vermischt werden und erst dann die volle Giftwirkung entfalten
54 Brauch, Für Frieden, S. 42
55 Brauch, a. a. O., S. 42
56 Oben 2.2.2. mit Fn 93. Weitere Angaben bei Brauch/Schrempf, Giftgas, S. 30 ff
57 Vgl. etwa die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Würzbach in der Fragestunde des Deutschen Bundestags zur Lagerung chemischer Kampfstoffe (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/133, 2. 12. 1982, S. 8241). Zu den Stationierungsorten für Pershing II und Cruise Missiles siehe die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Würzbach auf die Anfrage des Abg. Kirschner (BT-Drucksache 9/2408, S. 23). Wegen der Verweigerung von Informationen zur Lagerung chemischer Kampfstoffe ist inzwischen eine Organklage von 20 SPD-Agbgeordneten beim Bundesverfassungsgericht anhängig (Az: 2 BvE 6/83).

Anmerkungen zu Kapitel 7

1 So etwa die Erklärung «Juristen gegen Kriegsgefahr in Europa». Aufruf der Internationalen Juristenkonferenz in Frankfurt/Main am 20./21. März 1982, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1982, 509, und die «Relation» des Republikanischen Anwaltsvereins, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1982, 511
1a Diese Aspekte sind einbezogen in die Erklärung von 450 Richtern und Staatsanwälten, die im Rahmen eines Friedensforums am 4. 6. 1983 in Bonn mit großer Mehrheit verabschiedet wurde. Der Text der Erklärung ist in der Frankfurter Rundschau vom 6. 6. 1983 veröffentlicht
2 Vgl. Doehring S. 282; v. Mangoldt/Klein, Art 26 Anm. II 4; Scheuner, FS Forsthoff, S. 328, 335 ff
3 So für das ebenfalls in der Präambel enthaltene Wiedervereinigungsgebot BVerfGE 5, 85, 127; 36, 1 LS 4; wie hier für das Friedensprinzip Hamann/Lenz, Präambel, Anm. A; Lutz/Rittberger, S. 197 ff; v. Münch, in: ders., (Hg.), Erl. zur Präambel Rn 2 mwN
4 Hamann/Lenz, Art. 1 Anm. B 9; Herdemerten, in: v. Münch (Hg.), Art. 1 Rn 30
5 Richtig Doehring, S. 282; für Einbeziehung in den Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG auch Frank, AK-GG, Art. 26 Rn 20; Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 1; Lutz/Rittberger, S 105; Scheuner, FS Forsthoff, S. 337 ff
6 v. Mangoldt/Klein, Art. 9 Anm IV 5
7 v. Münch, in: ders. (Hg.), Art. 9 Rn 30; vgl. auch Lutz/Rittberger, S. 103
8 S. oben 4.2.1.
9 Rojahn, in: v. Münch (Hg.), Art. 24 Rn 2
10 Lutz/Rittberger, S. 92; vgl. weiter Hamann/Lenz Art. 24 Anm. A; v. Mangoldt/Klein, Art. 24 Anm. II 2; Rojahn, in: v. Münch (Hg.), Art 24 rn 1; Tomuschat, BK, Art. 24 Rn 2; Klaus Vogel, Verfassungsentscheidung, S. 8 ff
11 Zum positiven Friedensbegriff und seiner teilweisen Verwirklichung in der UN-Charta s. oben 2.4.1.2.
12 S. Lutz/Rittberger, S. 86: «Auch durch Art. 25 GG wird Frieden als positives Gebot im Grundgesetz verankert»; vgl. auch Hamann/Lenz, Art. 25 Anm. B 1
13 Frank, AK-GG, Art 26 Rn 15; v. Schlabrendorff, FS Gebhard Müller, S. 410
14 S. Frank, AK-GG, Art 26 Rn 17; Hamann/Lenz Art. 26 Anm. A; Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art 26 Rn 26; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 26 Rn 3; zurückhaltend

Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 26 Rn 36 ff und Schönke/Schröder, § 80 Rn 1
15 Dazu insbes. Frank, AK-GG, Art. 26 Rn 21 und 26
16 VVerfGE 48, 127, 160
17 Frank, AK-GG, Art. 26, Rn 21, 30; Hesse § 14 II 3 (S. 220); Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 33; Art. 87a Rn 5; v. Mangoldt/Klein, Art 87a Anm. III 3b; Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 863
18 Lutz/Rittberger, S. 105
19 v. Mangoldt/Klein, Art. 26 Anm. II 4, die auch von einer «Grundsatznorm» sprechen
20 So Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 1
21 So insbes. Hamann/Lenz, Einf. Anm. D 8 und Art. 26 Anm. A
22 Lutz/Rittberger, S. 64
23 Zur Entstehungsgeschichte des Art. 26 s. Menzel, BK, Art. 26 Anm. I
24 Amtsblatt des Kontrollrats Nr. 1 vom 20. 10. 1945, S. 8 ff
25 Engl. Wortlaut bei Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 846
26 Baden-Württemberg: Vorspruch und Art. 12 Abs. 1 («Friedensliebe» als Erziehungsziel); Bayern: Art 99 S. 2 (Schutz nach außen durch Völkerrecht), Art. 119 (Verbot von Rassen- und Völkerhaß), Art. 131 Abs. 3 (Völkerversöhnung als Bildungsziel); Berlin: Vorspruch, Art. 21 (Friedenssicherung); Bremen: Einleitung, Art. 26 Ziff. 1 (friedliche Zusammenarbeit), Art. 65 (Frieden als «Staatsziel»); Hamburg: Vorspruch; Hessen: Art. 67–69; Nordrhein-Westfalen: Präambel, Art. 7 Abs. 2 (Friedensgesinnung als Bildungsziel); Rheinland-Pfalz: Vorspruch, Art. 33 («Völkerversöhnung»); Saarland: Art. 30 («Völkerversöhnung»), Art. 63 (allgemeine Regeln des Völkerrechts); keine Aussagen treffen nur die Verfassungen von Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Vgl. weiter Lutz/Rittberger, S. 47/48
27 Lutz/Rittberger, S. 103; v. Mangoldt/Klein, Art. 24 Anm. II 1
28 Menzel, BK, Art. 26 Anm. II
29 Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 2
30 Frank, Abwehr, a. a. O.
31 BVerfGE 25, 167 ff (Art. 6 Abs. 5 GG); 44, 249, 262 ff (Art. 33 Abs. 5 GG – Alimentationsprinzip)
32 Hamann/Lenz, Art. 26 Anm. A; v. Mangoldt/Klein, Art. 26 Anm. II 3; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 26 Rn 1 (mit Einschränkungen); Menzel, BK, Art. 26 Abs. 1 Anm. II; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 26 Rn 1 («auch Programmsatz» – ?)
33 Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 26 Rn 12
34 Hamann/Lenz, Art. 26 Anm. B 3; Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 22; Lutz/Rittberger, S. 85; Menzel, BK, Art. 26 Anm. II 1; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 26 Rn 1
35 Hamann/Lenz, Art. 26 Anm. B 2; Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 8; Lutz/Rittberger, S. 85; v. Mangoldt/Klein, Art. 26 Anm. II 3.; Menzel, BK, Art. 26 Anm. II 1
36 Ebenso im Ergebnis Frank, AK-GG, Art. 26 Rn 13; Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 12; Menzel, BK, Art. 26 Anm. II 4 d
37 So etwa Frank, AK-GG, Art. 26 Rn 5
38 So Hamann/Lenz, Art 26 Anm. B 2
39 S. oben 2.4.1.6. und 2.4.1.7.
40 Eine abstrakte Friedensgefährdung lassen genügen Hamann/Lenz, Art. 26 Anm. B 2; Hernekamp, in v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 15; Lutz/Rittberger, S. 85
41 Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 26 Rn 15; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 20 Rn 2
42 So mit Recht Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 19
43 Zum uneinheitlichen Sprachgebrauch im Strafrecht s. Schönke/Schröder, § 15 Rn 83 ff mwN
44 So Hamann/Lenz, Art. 26 Anm. B 2; im Ergebnis übereinstimmend Frank, AK-GG, Art. 26 Rn 12; Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 19; Lutz/Rittberger, S. 84

45 S. oben 2.3.6.2.
46 Abgedruckt bei Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten?, S. 201 f
48 Vgl. auch Hernekamp, in: v. Münch (Hg.), Art. 26 Rn 11
49 Dazu insbes. Lutz/Rittberger, S. 114 ff
50 Lutz/Rittberger, S. 118
51 Ebenso Frank, AK-GG, Art. 26 Rn 21; Lutz/Rittberger, S. 114 f. Zum Verhältnismäßigkeitsprinzip als grundlegender Norm mit Verfassungsrang BVerfGE 43, 95, 106
52 Vgl. etwa Voigt, S. 43
53 Voigt, S. 44
54 So Mechtersheimer, in: ders. (Hg.), Nachrüsten?, S. 14
54a Zur Destabilisierung durch Schaffung eines automatischen Frühwarn- und Entscheidungssystems siehe Haefner, Der Spiegel vom 16. 5. 1983 (Nr. 20), S. 226 f
55 S. oben 3.1.2.
56 Für generelle Verfassungwidrigkeit des Abschreckungssystems Lutz/Rittberger, S. 123 ff
56a Verfassungsgemäß wäre demnach nur die (1956 allein diskutierte) Vergeltungs-Abschreckung, nicht die heute immer mehr im Vordergrund stehende Kriegsführungs-Abschreckung (Terminologie nach Senghaas)
57 So etwa Lutz/Rittberger, S. 135 ff
58 Lutz, Weltkrieg wider Willen?, S. 280 f; s. auch Pasti, Blätter für deutsche und internationale Politik 1981, 184 ff
59 Lutz/Rittberger, S. 144 ff
60 Lutz/Rittberger, S. 145
61 So Lutz/Rittberger, S. 149
62 BVerfGe 37, 104. 117 (unzutreffende Beurteilung des zugrundeliegenden Sachverhalts als möglicher Grund der Verfassungswidrigkeit); BVerfGE 43, 291, 347 (Unrecht der Prämissen)
63 Dazu nur Erwin Müller, Blätter für deutsche und internationale Politik 1980, 1328 ff
64 Vgl. Mechtersheimer, in: Studiengruppe Militärpolitik, S. 59; Bastian, in: Jens (Hg.), S. 27 ff
65 S. oben 7.1. mit Fn 27
66 Vgl. Frank, in: Steinweg (Red.), S. 107 ff; Lutz/Rittberger, S. 85
67 S. etwa v. Münch, in: ders. (Hg.), Erl. zur Präambel Rn 12
68 Lutz/Rittberger, S. 94

Anmerkungen zu Kapitel 8

1 So die Stellungnahme von Abendroth auf der Frankfurter Konferenz «Juristen gegen Kriegsgefahr in Europa – für Frieden, Abrüstung und Entspannung» am 20./21. März 1982; s. den Bericht in Frankfurter Rundschau vom 22. März 1982 und in FAZ vom 22. März 1982 sowie in: Paech-Stuby (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr, S. 86 ff. Näher nunmehr Küchenhoff, a. a. O., S. 61 f, und in: Paech-Stuby (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr, S. 129 ff
2 Dazu Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 20 Abschnitt IX, Das positivierte Widerstandsrecht, Rn 36 f
3 BVerfGE 1, 10
4 Dazu oben 6.2.
5 Der einzelne Bürger hat auch einen einklagbaren Anspruch darauf, daß ein solcher polizeiwidriger Zustand beseitigt wird. Dazu näher Friauf, in: v. Münch (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Berlin/New York 1976, S. 183 ff mwN
6 BVerfGE 53, 30, 50 f
6a Grundsätzlich gilt das Prinzip der Staatenimmunität, das ein hoheitliches Vorgehen gegen einen ausländischen Hoheitsträger ausschließt (dazu für den hier interessierenden Bereich insbes. Burmeister-Bodenheim, S. 15 ff). Das schließt jedoch Notwehrmaßnahmen nicht aus, zumal die ausländischen Truppen keinen Diplomatenstatus genießen.
7 Näher dazu oben Kap. 5
8 Oben Kap. 4
9 Oben Kap. 5
10 Oben Kap. 6
11 Oben Kap. 7
11a Daneben kann auch ein Unterlassen der Bundesregierung gerügt werden – so die vom DGB Rheinland-Pfalz initiierte Verfassungsbeschwerde wegen der Lagerung von Giftgas in der Westpfalz (Wortlaut der Anträge in: Frankfurter Rundschau vom 21. 10. 1982, S. 14). Näher zur Klage gegen die Bundesregierung im folgenden unter 8.1.3.
12 BVerfGE 11, 255, 265; 15, 275, 280; 24, 33, 49 ff, bestätigt in 31, 364, 368
13 BVerfGE 40, 141, 166
14 Unten 8.3
15 Vgl. statt aller Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 986 f mwN
16 BVerfGE 13, 54, 72; 21, 312, 326
17 BVerfGE 12, 205, 259
18 Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, § 69 Rn 4
19 So BVerfGE, NJW 1981, 1656 li. Sp.
20 S. oben 8.1.1.
21 Vgl. BVerfGE 53, 30, 48 ff
22 Näher dazu Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 1022 mwN
23 BVerfGE 53, 30, 48, ständ. Rechtsprechung
24 Vgl. BVerfGE 53, 30, 49
25 BVerfGE 53, 30, 49
26 S. oben 6.4.
27 BVerfGE 30, 1 ff
28 § 1 Abs. 1 Gesetz zu Art. 10 GG (BGBl 1968, I, 1546, abgedruckt auch in Sartorius I unter Nr. 7)
29 BVerfGE 30, 1, 16
30 BVerfGE 53, 30, 50 f
31 BVerfGE 53, 30, 51
32 BVerfGE 23, 242, 249
33 BVerfGE 56, 54, 70 = NJW 1981, 1655 f. Im konkreten Fall ginge es allerdings nur um eine unterlassene «Nachbesserung» eines mangelhaften Gesetzes, was die Verfassungsbeschwerde nicht zulässig macht, da ja der Gesetzgeber tätig gewesen war.
34 BVerfGE 56, 54, 71 = NJW 1981, 1656
35 BVerfGE 56, 54, 71 = NJW 1981, 1656
36 Dazu oben 8.2.
37 Ebenso Stern, Staatsrecht, Band 2, S. 1022 mwN
38 Dazu oben 7.
39 BVerfGe 53, 30, 61
40 Abgedruckt bei Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer als Anhang zu § 92 BVerfGG
41 Einzelheiten bei Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, § 34 Rn 25 ff
42 Leibholz/Rupprecht, BVerfGG, Rechtsprechungskommentar, Köln 1968 mit Nachtrag 1971; Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, a. a. O.
43 BGBl 1973, II, S. 1534
44 Vgl. als Beispielfall die Verurteilung Uruguays, EuGRZ 1980, 2 ff
45 Abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 130

Literaturverzeichnis

Abschreckung und Entspannung. 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, Band 76, Berlin 1977

Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, s. Bayerische Ärztinnen und Ärzte gegen Atomenergie

Albrecht, Ulrich: Die Wiederaufrüstung der Bundesrepublik, Köln 1980

Almond, Harry H.: Reprisals: The global community is not yet ready to abandon them, in: American Society of International Law, Proceedings, Bd. 74 (1980), 196–202

Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht beim Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hg.): Völkerrecht. Dokumente, 3 Bände, Köln 1973. Zitierweise: DDR-Völkerrecht, Dokumente

Dies., Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 2, 2. Aufl., Berlin 1982

Arndt, Adolf: Der deutsche Staat als Rechtsproblem, Berlin 1960

Arntz, Joachim: Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, Berlin 1975

Arx, Herbert Julius von: Atombombenversuche und Völkerrecht. Basel und Stuttgart 1974

Badura, Peter: Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften, VVdStRL 23 (1966), S. 34–104

Bastian, Gert: Notwendige Anmerkungen zum NATO-Doppelbeschluß in der Darstellung der Bundesregierung, in: Mechtersheimer (Hg.), Nachrüsten?, Reinbek 1981, S. 68–94

Baxter, Richard R.: The Role of Law in Modern War, in: American Society of International Law – Proceedings, Bd. 47–49 (1953–55), S. 90–98

Ders. und Buergenthal, Thomas: Legal aspects of the Geneva Protocol of 1925, The American Journal of International Law 64 (1970), 853–879

Bayerische Ärztinnen und Ärzte gegen Atomenergie; Berliner Ärzteinitiative gegen Atomenergie; Hamburger Ärzteinitiative gegen Atomenergie (Hg.), Die Überlebenden werden die Toten beneiden, Ärzte warnen vor dem Atomkrieg, Köln 1982, Zitierweise: Ärzte warnen vor dem Atomkrieg

Beaufre, André: Die NATO und Europa, Stuttgart-Degerloch 1967

Berber, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1, 2. Aufl., München und Berlin 1975; Band 2, 2. Aufl, München 1969; Band 3, 2. Aufl., München 1977

Ders., Völkerrecht. Dokumentensammlung, 2 Bände, München und Berlin 1967 (Zitierweise: Berber, Dokumentensammlung)

Bishop, Joseph W.: The «contractual agreements» with the Federal Republic of Germany, The American Journal of International Law 1955, 125–147

Bleckmann, Albert: Gedanken zur Repressalie, in: Ingo v. Münch (Hg.), Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin–New York 1981, S. 193–213

Blischtschenko, Igor P.: Die Definierung des humanitären Völkerrechts, in: Festschrift Berber, München 1973, S. 75–81

Ders., The use of force in international relations and the role of prohibition of certain weapons, in: Cassese (Hg.), Current Problems of International Law, Milano 1975, S. 157–178

Bluhm, Georg: Die waffentechnischen Grundlagen, in: Abschreckung und Entspannung, a. a. O., S. 1–47

Bogdanow, O. W.: The outlawry of war and Disarmement, in: Académie de droit international, Recueil des Cours 1971, II, S. 15–42

Ders., Über die Herausbildung eines Abrüstungsrechts, Sowjet. Jahrbuch des Völkerrechts 1979, 121–132 (russisch)

Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Zweitbearbeitung, 1974 ff

Bothe, Michael: Streitkräfte internationaler Organisationen. Zugleich ein Beitrag zu völkerrechtlichen Grundfragen der Anwesenheit fremder Truppen, Köln–Berlin 1968 (Zitierweise: Bothe, Streitkräfte)

Ders., Das Gewaltverbot im allgemeinen, in: Schaumann, Wilfried (Hg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 11–31

Ders., Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen. Kritische Würdigung und Dokumentation der Rechtsgrundlagen, Köln–Bonn 1973 (Zitierweise: Bothe, Verbot)

Ders., Zur Dogmatik eines völkerrechtlichen Kriegsverhütungsrechts – Verfahren und Inhalt des Rechts der Rüstungskontrolle und Abrüstung, dargestellt am Beispiel des Verbots der Massenvernichtungsmittel, in: Delbrück (Hg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung, Berlin 1979, S. 213–233

Ders. und Ipsen, Knut; Partsch, Karl Josef: Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht, ZaöRV 1978, 1–85

Brauch, Hans-Günter: Der Kampf gegen das Giftgas in Rheinland-Pfalz, in: Für Frieden, Freiheit, Demokratie und soziale Gerechtigkeit, Julius Lehlbach zum 60. Geburtstag, Mainz o. J. (1981), S. 37–46

Ders., Vorbereitung einer chemischen Nachrüstung, NG 1982, 73–80

Ders., und Schrempf, Alfred: Giftgas in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1982

Bredthauer, Karl D. und Mannhardt, Klaus (Hg.): Es geht ums Überleben. Warum wir die Atomraketen ablehnen. Beiträge von Heinrich Albertz u. a., Köln 1981

Bremer, Heiner, s. Perdelwitz, Wolf

Brownlie, Jan: Principles of Public International Law, 3rd ed., Oxford 1979

Brüel, Erik: Die juristische Bedeutung des Atlantikpakts, ArchVöR 4 (1953/4), S. 288–300

Buergenthal, Thomas s. Baxter, Richard R.

Burmeister, Joachim und Bodenheim, Dieter G.: Die Rechtsstellung der Gemeinden in der Landesverteidigung – unter besonderer Berücksichtigung der vertraglichen Nutzung ehemals requirierter kommunaler Liegenschaften als Flugfeldeinrichtungen durch Bund oder Alliierte Streitkräfte – , München 1982

Castrén, Erik: The present Law of War and Neutrality, Helsinki 1954

Ders., What we expect of International Law, in: Nawaz (Hg.), Essays on International Law. In Honour of Krishna Rao, Leyden 1976, S. 42–47

Charlier, Questions juridiques de la Science atomique, in: Académie de droit international, Recueil des Cours, 1957, I

Däubler, Wolfgang: Das Arbeitsrecht 1, 5. Aufl., Reinbek 1982; Das Arbeitsrecht 2, 2. Aufl., Reinbek 1981

Ders., Das Grundrecht auf Mitbestimmung, 4. Aufl., Frankfurt/Main–Köln 1976

Dahm, Georg: Völkerrecht, Band 1, Stuttgart 1958; Band 2, Stuttgart 1961; Band 3, Stuttgart 1961
DDR-Völkerrecht, Dokumente, s. Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht
Deiseroth, Dieter: Stationierung amerikanischer Atomwaffen – begrenzte Souveränität der Bundesrepublik? KJ 1983, 1–21
Delbrück, Jost: Die Adäquanz völkerrechtlicher Kriegsverhütungs- und Friedenssicherungsinstrumente im Lichte der Kriegsursachenforschung, JIntR 17 (1974), S. 87–124
Ders., Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Bernhardt, Rudolf; v. Münch, Ingo; Rudolf, Walter (Hg.), Drittes deutsch-polnisches Juristenkolloquium, Baden-Baden 1977, S. 31–50
Ders. (Hg.): Völkerrecht und Kriegsverhütung. Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht friedenssichernden Wandels, Berlin 1979
Denninger, Erhard: Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Reinbek 1973; Band 2, Reinbek 1979
Doehring, Karl: Verfassungsrecht und Kriegsvölkerrecht, in: Blumenwitz, Dieter und Randelzhofer, Albrecht (Hg.): Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag, München 1973, S. 139–149
Ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts, 2. Aufl., Frankfurt/Main 1980
Dohna, Graf zu, Bernt: Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten, Berlin 1973
Domröse, Lothar: Gedanken zur NATO-Strategie der «flexible response», ÖMZ 1981, 375–377
Dülffer, Jost: Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik, Berlin–Frankfurt/Main–Wien 1981
Dürig, Günter, s. Maunz, Theodor
Fahl, Gundolf: Rüstungsbeschränkung durch internationale Verträge, Berlin 1980
Falk, Richard A.: The Shimoda Case: A legal appraisal of the atomic attacks upon Hiroshima and Nagasaki, The American Journal of International Law 59 (1965), S. 759–793
Ders., Meyrowitz, Elliot; Sanderson, Jack: Nuclear Weapons and International Law, Princeton 1981 (zitiert nach dem Manuskript)
Fiedler, Wilfried: Zur Verbindlichkeit einseitiger Versprechen im Völkerrecht, JIntR 19 (1976), S. 35–72
Forsthoff, Ernst: Wehrbeitrag und Grundgesetz. Rechtsgutachten über die Frage, ob die Verabschiedung des Gesetzes betr. den EVG-Vertrag (Art. 59 Abs. 2 GG) eine Änderung des Grundgesetzes erfordert, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 312–336
Frank, Götz: Der Friedensauftrag in der Wehrordnung des Grundgesetzes, in: Steinweg, Reiner (Red.), Unsere Bundeswehr? Zum 25jährigen Bestehen einer umstrittenen Institution, Frankfurt/Main 1981, S. 106–133
Ders., Kommentierung des Art. 26 GG, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, erscheint Ende 1983 bei Luchterhand
Ders., Abwehr friedensgefährdender Presse durch innerstaatliches Recht. Eine

Untersuchung über Inhalt, Voraussetzungen und Erfüllung der Gesetzgebungspflichten aus Art. 26 I 2 GG, Berlin 1974
Freistetter, Franz: Die atomaren Waffen. Zwischen «Neutronenbombe» und SALT, ÖMZ 1981, 177–185
Fried, John H. E.: Ersteinsatz von Atomwaffen. Bestehende Verbote im Völkerrecht, DuR 1981, 243–256
Fujita, Hisakazu: Réconsidération de l'Affaire Shimoda. Analyse juridique du bombardement atomique de Hiroshima et Nagasaki, Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre 1980, 49–111
Furet, Marie-Françoise; Martinez, Jean-Claude; Dorandeu, Henri: La Guerre et le Droit, Paris 1979 (Zitierweise: Furet u. a.)
Gelberg, Ludwik: Die Nürnberger Prinzipien und das moderne Völkerrecht, DuR 1978, 177–187
Goodrich, Leland M.; Hambro, Edvard; Simons, Anne Patricia: Charter of the United Nations. Commentary and Documents. Third and revised Edition, New York and London 1969
Graefrath, Bernhard: Zum Anwendungsbereich der Ergänzungsprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949, StuR 1980, 133–146
Grey, Colin S. und Payne, Keith: Sieg ist möglich, als Zeitdokument in deutscher Übersetzung abgedruckt bei Bredthauer/Mannhardt (Hg.), a. a. O., S. 181 bis 195
Grigelionis, Ja. A.: Zur Frage der Rechtsnatur der KSZE-Schlußakte, Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts 1977, 161–171 (russ.)
Großmann, Otto: Alliierte Truppen in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bewaffnung, EurWehrk 1980 (Heft 11), S. 500–501
Guggenheim, Paul: Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1, Basel 1948; Band 2, Basel 1951
Guha, Anton-Andreas: Der Tod in der Grauzone. Ist Europa noch zu verteidigen? Frankfurt/Main 1980
Ders., Die Neutronenbombe oder: Die Perversion menschlichen Denkens, Aktualisierte Neuausgabe, Frankfurt/Main 1982
Hamann, Andreas und Lenz, Helmut: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
Hambro, Edvard, s. Goodrich, Leland M.
Hatfield, Mark O., s. Kennedy, Edward
Hecht, Rudolf: Chemische Kriegführung, ÖMZ 1981, 297–304
Herzog, Roman, s. Maunz, Theodor
Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Heidelberg–Karlsruhe 1980
Ders., Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 1978, 427–438
Heydte, Friedrich August Freiherr von der: Völkerrecht. Ein Lehrbuch, 2 Bände, Köln und Berlin 1960
Ders., Die Feindstaatenklausel in der Satzung der UNO, in: Schaumann, Wilfried (Hg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 247–256
Höchner, Kurt Martin: Schutz der Umwelt im Kriegsrecht, Diss., Zürich 1977
Institut für Staatslehre und Politik e. V. in Mainz (Hg.), Der Kampf um den Wehr-

beitrag, 3 Bände, München 1952, 1953 und 1958
Ipsen, Knut: Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung, Hamburg 1967 (Zitierweise: Knut Ipsen, Rechtsgrundlagen)
Ders., BC-Waffen im Völkerrecht, in: v. Weizsäcker, Ernst (Hg.), BC-Waffen Friedenspolitik, Stuttgart–München 1970, S. 42–61
Ders., Sicherheitspolitische und völkerrechtliche Aspekte der biologischen und chemischen Kampfmittel, EA 1972, 589–600
Ders., Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, JöR 21 (1972), S. 1–53
Ders., Völkerrechtliche Probleme des Nordatlantikvertrags, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, Bad Honnef-Erpel 1976, S. 293–303
Ders., s. auch Bothe, Michael und Menzel, Eberhard
Jens, Walter (Hg.): In letzter Stunde. Aufruf zum Frieden, München 1982
Jesch, Dietrich: Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, 2. unveränderte Aufl., Tübingen 1968
Jorasch, Reinhard: Individuelle und kollektive Selbstverteidigung, NZfWehrR 1981, 201–216
Kalshoven, Frits: Belligerent Reprisals, Leyden 1971
Ders., Protocols Additional to the Geneva Conventions on the Laws of War, in: American Society of International Law – Proceedings 74 (1980), S. 202–205
Der Kampf um den Wehrbeitrag, s. Institut für Staatslehre und Politik e. V.
Kennedy, Edward M. und Hatfield, Mark O.: Stoppt die Atomrüstung, Hamburg 1982
Kersting, Klaus: «act of aggression» und «armed attack». Anmerkungen zur Aggressionsdefinition der UN, NZfWehrR 1981, 130–143
Kewenig, Wilhelm: Gewaltverbot und noch zulässige Machteinwirkung und Interventionsmittel, in: Schaumann, Wilfried (Hg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 175–217
Ders., Der Internationale Gerichtshof und die französischen Kernwaffenversuche. Kritische Anmerkungen zum Urteil des IGH vom 20. Dezember 1974 im Nuclear Tests Case, in: Delbrück, Jost u. a. (Hg.), Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel, Berlin 1975, S. 323–348
Kimminich, Otto: Die Souveränität der Bundesrepublik, Hamburg 1970 (Zitierweise: Kimminich, Souveränität)
Ders., Völkerrecht im Atomzeitalter. Der Atomsperrvertrag und seine Folgen, Freiburg/Brsg. 1969 (Zitierweise: Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter)
Ders., Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten. Zur Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts, München 1979 (Zitierweise: Kimminich, Schutz)
Ders., Der Einfluß des humanitären Völkerrechts auf die Kernwaffenfrage, in: v. Münch, Ingo (Hg.), Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin–New York 1981, S. 407–423
Klein, Franz, s. Maunz, Theodor
Klein, Friedrich, s. v. Mangoldt, Hermann
Knorr, Lorenz: Kleines Lexikon. Rüstung, Abrüstung, Frieden, Köln 1981
Koch, Peter: Wahnsinn Rüstung, Hamburg 1981
Kraus, Herbert: Das Erfordernis struktureller Kongruenz zwischen der Verfassung der EVG und dem Grundgesetz, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, a. a. O., S. 545–554

Krause, Joachim: Abrüstung im Bereich der Bio-/Toxin-Waffen, Außenpolitik 1981 (Heft 1), S. 85–93
Kröning, Volker: Friedensstaat Bundesrepublik, Referat vor dem Bundesausschuß der ASJ, gehalten am 27. November 1981, nach dem Manuskript zitiert
Kroneck, Friedrich J.: Macht und Zustimmung. Aspekte der nuklearen Verteidigung innerhalb der nordatlantischen Allianz Anfang der sechziger Jahre, in: Kroneck, Friedrich J. und Oppermann, Thomas (Hg.), Im Dienste Deutschlands und des Rechts. Festschrift für Wilhelm G. Grewe, Baden-Baden 1981, S. 179–205
Krüger-Sprengel, F.: Grundsätze des neuen humanitären Kriegsvölkerrechts, NZfWehrR 1981, 121–130
Küchenhoff, Erich: Atomwaffenstationierung im Lichte des Grundgesetzes, in: Hoffmann-Axthelm, Dieter und Knödler-Bunte, Eberhard (Hg.): Wie souverän ist die Bundesrepublik? Ästhetik und Kommunikation akut Bd. 9, Sonderheft, S. 43–62
Kurz, Hanns: Volkssouveränität und Volksrepräsentation, Köln u. a. 1965
Lachs, Manfred: Kollektive Sicherheit, Abrüstung – Teillösungen, NJW 1958, 1017–1020
Lauterpacht, Hersch, s. Oppenheim, L.
Lazareff, Serge: Status of military forces under current international law, Leyden 1971
Leitenberg, Milton: Die taktischen Nuklearwaffen großer Reichweite der NATO und der WVO, in: Studiengruppe Militärpolitik, a. a. O., S. 28–54
Lewald, Walter: Völkermord oder Weltfriede?, NJW 1957, 1–2
Ders., Das Gebot der Menschlichkeit und das Völkerrecht, NJW 1958, 729–731
Ders., Die Deutsche Frage. Aufsätze zur Rechtslage Deutschlands, Frankfurt/Main 1980
Lohs, Karlheinz und Meier, Karin: Zu einem Verbot chemischer Waffen – Aspekte aus völkerrechtlicher und naturwissenschaftlicher Sicht, Mitteilungsblatt der Chemischen Gesellschaft der DDR 1981, 194–197
Lutz, Dieter S.: Wieviel an Vernichtung(skapazität) ist genug? Ein Worst-Case-Szenario gegen West-Europa, in: Studiengruppe Militärpolitik, Aufrüsten um abzurüsten?, Reinbek 1981, S. 78–94
Ders., Weltkrieg wider Willen? Die Nuklearwaffen in und für Europa, Reinbek 1981
Ders. und Gremliza, Dorothee: Rüstung zum Tode? Hamburg 1981
Ders. und Rittberger, Volker: Abrüstungspolitik und Grundgesetz. Eine verfassungsrechtlich-friedenswissenschaftliche Untersuchung, Baden-Baden 1976
Maier, Hedwig und Tobler, Achim: Die Ablösung des Besatzungsstatuts in der BRD, EA 1955, 8081–8097
Majer, Diemut: Verfassungsgerichtsbarkeit und Bund-Länder-Konflikt, Berlin 1981
Maki, John M.: Court and Constitution in Japan. Selected Supreme Court Decisions, 1948–1960. University of Washington Press, Seattle 1964
V. Mangoldt, Hermann und Klein, Friedrich: Das Bonner Grundgesetz, Band I–III, 2. Aufl., München 1957–1970
Maske, Achim: «Direktive 59». Einstimmung auf den atomaren «Erstschlag»?, in: Bredthauer-Mannhardt (Hg.), a. a. O., S. 86–93
Matheson, John: Should weapons of dubious legality be developed? in: American

Society of International Law – Proceedings 1978, 26–30
Maunz, Theodor: Verfassungsrechtliche Grundlagen der deutschalliierten Verträge, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, a. a. O., S. 591–619
Ders., Deutsches Staatsrecht, 23. Aufl., München 1980
Ders.; Dürig, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert: Grundgesetz. Kommentar, Loseblatt, München 1958 ff. Stand: 1981
Ders.; Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz; Ulsamer, Gerhard: Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, Loseblatt, Stand: September 1979, München
Mayer, Udo: Remilitarisierung und die antimilitaristische Struktur des Grundgesetzes, in: Mayer, Udo und Stuby, Gerhard (Hg.). Das lädierte Grundgesetz, Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949–1976, Köln 1977, S. 8–41
Ders., Volksbefragung gegen Atombewaffnung – Zur Verbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Mayer, Udo und Stuby, Gerhard (Hg.), Das lädierte Grundgesetz. Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949–1976, Köln 1977, S. 78–105
Mechtersheimer, Alfred: «Modernisierung» gegen Sicherheit. Zur Stationierung amerikanischer Mittelstreckensysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in: Studiengruppe Militärpolitik, a. a. O., S. 54–66
Ders. (Hg.): Nachrüsten? Dokumente und Positionen zum NATO-Doppelbeschluß, Reinbek 1981
Meier, Karin und Zeimer, Siegfried: Der Kampf um die Abrüstung und das Völkerrecht der Gegenwart, NJ 1981, 530–532
Dies., s. Lohs, Karlheinz
Melkow, G. M.: Neutralität im Krieg, Sowjet. Jahrbuch des Völkerrechts 1978, 237–251 (russ.)
Menaul, Stewart: Krieg im Weltraum – Tatsachen oder Utopie, EurWehrk 1981, 433–436
Menon, P. K.: Legal Limits on the Use of Nuclear Weapons in Armed Conflicts, Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre 1979, 9–39
Menzel, Eberhard: Legalität oder Illegalität der Anwendung von Atomwaffen, Tübingen 1960
Ders., Atomwaffen und völkerrechtliches Kriegsrecht, in: Abschreckung und Entspannung, a. a. O., S. 148–229
Ders., Nationale und internationale Strukturformen der NATO, EA 1963, 593 bis 614
Ders. und Ipsen, Knut: Völkerrecht, 2. Aufl., München 1979
Meyrowitz, Elliot, s. Falk, Richard
Meyrowitz, Henri: La Stratégie nucléaire et le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949, RGDIP 1979, 905–961
Ders., Le Bombardement stratégique d'après le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, ZaöRV 41 (1981), 1–67
Müller, Erwin: Apels Erzählungen. Das Bundesverteidigungsministerium begründet den «Nachrüstungs»-Beschluß. Eine Fallstudie, Blätter für deutsche und internationale Politik 1980, 1328–1342
Münch, Fritz: Die Martenssche Klausel und die Grundlagen des Völkerrechts, ZaöRV 36 (1976), S. 347–373
V. Münch, Ingo (Hg.): Grundgesetz – Kommentar, Band 1, Frankfurt/Main 1974; Band 2, München 1976; Band 3, München 1978 (zitiert nach Bearbeiter)

Mushkat, Mario'n: Das Kriegsvölkerrecht, das Rote Kreuz und die neuen Tendenzen der humanitären Rechtsordnung, Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre 1976, 113–147
Nakazawa, Keiji: Barfuß durch Hiroshima. Eine Bildergeschichte gegen den Krieg, Reinbek 1982
Oppenheim, L.: International Law. A Treatise, 7th edition, edited by Hersch Lauterpacht, 2 volumes, London–New York–Toronto 1952 (Zitierweise: Oppenheim/Lauterpacht)
Ossenbühl, Fritz: Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg u. a. 1968
Ders., Kernenergie im Spiegel des Verfassungsrechts, DÖV 1981, 1–11
Paech, Norman, und Stuby, Gerhard (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr in Europa. Protokoll einer internationalen Konferenz, Köln 1983
Paech, Norman, und Stuby, Gerhard (Hg.), Wider die «herrschende Meinung». Beiträge für Wolfgang Abendrot, Frankfurt/Main/New York 1982
Partsch, Karl Josef, s. Bothe, Michael
Pasti, Nino: Militärisches Kräfteverhältnis und «Nachrüstung», Blätter für deutsche und internationale Politik 1981, 184–190
Paust, Jordan J.: Should Weapons of Dubious Legality be Developed? American Society of International Law, Proceedings 1978, 39–45
Perdelwitz, Wolf und Bremer, Heiner: Geisel Europa, Berlin 1981
Pernice, Rüdiger: Die Sicherung des Weltfriedens durch regionale Organisationen und die Vereinten Nationen, Hamburg 1972
Pfeiffer, Karl: Zur Rechtsnatur der alliierten Vorbehaltsrechte, DVBl 1973, 57–63
Pictet, Jean: The need to restore the laws and customs relating to armed conflicts, in: International Commission of Jurists, Review 1969, 22–42
V. Puttkamer, Ellinor: Vorgeschichte und Zustandekommen der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954, ZaöRV 17 (1956/57), S. 448–475
Quaritsch, Helmut: Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat, VVdStRL 26 (1968), S. 207–209
Randelzhofer, Albrecht: Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart – Möglichkeiten und Grenzen seiner Operationalisierung, in: Delbrück, Jost (Hg.) Völkerrecht und Kriegsverhütung, Berlin 1979, S. 13–39
Reimann, Heinrich B.: Die Zusatzprotokolle zu den vier Genfer Konventionen von 1949. Lehren aus einer Kodifikation, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht 1978, 9–28
Ridder, Helmut: Fetisch «Gleichgewicht», in: Bredthauer-Mannhardt (Hg.), a. a. O., S. 76–82
Ders., Referat auf der Internationalen Konferenz der IVDJ «Juristen gegen Kriegsgefahr – Für Abrüstung und Entspannung» am 20./21. 3. 1982 in Frankfurt/Main, zitiert nach dem Manuskript
Rittberger, Volker, s. Lutz, Dieter S.
Rodejohann, Jo und Tiedtke, Stephan: Für ein Ersteinsatzverbot von Atomwaffen, oder: Warum ein östlicher Vorschlag zur Rüstungskontrolle den Interessen der NATO an Kriegsverhinderung dienen kann, in: Studiengruppe Militärpolitik, a. a. O., S. 171–179
Röling, Bert V. A.: Friedenssicherung durch Völkerrecht – Möglichkeiten und

Grenzen, in: Schaumann, Wilfried (Hg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 89–114
Ders., The Significance of the Laws of War, in: Cassete (Hg.), Current Problems of International Law, Milano 1975, S. 133–155
Ders., Die Definition der Aggression, in: Delbrück, Jost u. a. (Hg.), Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel, München 1975, S. 387 bis 403
Rosas, Allan: International Law and the Use of Nuclear Weapons, In: Finnish Branch of the International Law Association, Essays in Honour of Erik Castrén, Helsinki 1979, S. 73–95
Rosenblad, Esbjörn: International Humanitarian Law of Armed Conflict, Geneva 1979
Rousseau, Charles: Droit international public, 9e édition, Paris 1979
Rudolf, Walter, s. Schweitzer, Michael
Rumpf, Helmut: Das Recht der Truppenstationierung in der Bundesrepublik, Karlsruhe 1969 (Zitierweise: Rumpf, Truppenstationierung)
Ders., Land ohne Souveränität. Kritische Betrachtungen zur Deutschlandpolitik von Adenauer bis Brandt, 2. Aufl., Karlsruhe 1973
Sanderson, Jack, s. Falk, Richard
Sandoz, Yves: Des armes interdites en droit de la guerre, Genève 1975
Sartorius, Band I: Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Loseblatt, Stand: Jan. 1981
Sartorius, Band II: Internationale Verträge – Europarecht, Loseblatt, Stand: 1. Mai 1981, Beck-Verlag München
Schätzel, Walter: Rechtsgutachten betreffend Rechtsfragen einer Wiederaufrüstung Deutschlands, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 1, S. 323–354
Ders., Zweites Rechtsgutachten betreffend Rechtsfragen einer Wiederaufrüstung Deutschlands, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band 2, S. 620–650
Scheuner, Ulrich: Krieg und Kriegswaffen im heutigen Völkerrecht, in: Atomzeitalter – Krieg und Frieden, 1959, S. 76–93
Ders., Staatszielbestimmungen, in: Festschrift Forsthoff, München 1972, S. 325 bis 346
V. Schlabrendorff, Fabian: Friedensgebot und Gewissen. Zur Auslegung des Art. 26 GG, in: Festschrift Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 403–419
Schlögel, Anton (Einf.): Die Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949 sowie das Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907 und Anlage (HLKO), 5. Aufl., Mainz und Heidelberg 1965
Schmidt, Helmut: Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Weltmächte, 6. unveränd. Aufl., Stuttgart-Degerloch 1981
Schmidt, Reiner: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVdStRL 36 (1978), S. 65–109
Schmidt-Bleibtreu, Bruno und Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Neuwied und Darmstadt 1980
Ders., s. Maunz, Theodor
Schönke, Adolf und Schröder, Horst: Strafgesetzbuch. Kommentar, 21. Aufl., München 1982
Scholz, Rupert, s. Maunz, Theodor
Schulz, Joachim: Resolutionen zur Abrüstung und zur Kodifizierung des Völkerrechts, Berlin 1981

Schwarzenberger, Georg: International Law as Applied by International Courts and Tribunals, Vol. II, The Law of Armed Conflict, London 1968
Ders. und Brown, E. D.: A Manual of International Law, 6th edition London 1976
Ders.: Détente and International Law, The Yearbook of World Affairs 1981, 266–278
Schweisfurth, Theodor: Der sowjetisch-tschechoslowakische Truppenstationierungsvertrag vom 16. Oktober 1968, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1969
Schweitzer, Michael und Rudolf, Walter: Friedensvölkerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 1979
Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Völkerrecht, 4. Aufl., Köln u. a. 1980
Senghaas, Dieter: Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit, 3. Aufl. Frankfurt/Main 1981
Simons, Anne Patricia, s. Goodrich, Leland M.
Singh, Nagendra: Nuclear Weapons and International Law, London 1959
SIPRI (Hg.): Rüstungsjahrbuch 80/81, Reinbek 1980
Dass. (Hg.): Rüstungsjahrbuch 81/82, Reinbek 1981
Skubiszewski, Krysztof: Der Rechtscharakter der KSZE-Schlußakte, in: Bernhardt, Rudolf u. a. (Hg.), Drittes deutsch-polnisches Juristenkolloquium, Baden-Baden 1977, S. 13–30
Sobakin, Wadim K.: Das Prinzip der Gleichheit und gleichen Sicherheit und das sowjetische Programm für die Reduzierung der Kernwaffen in Europa, Referat, gehalten auf der Internationalen Konferenz der IVDJ «Juristen gegen Kriegsgefahr, für Abrüstung und Entspannung» am 20./21. 3. 1982 in Frankfurt/Main (zitiert nach vv Manuskript)
Stein, Eric: New Weapons Technology, in: Académie de Droit International, Recueil des Cours 1971, II, S. 223–378
Steinberger, Helmut: Urteil der 24. Zivilkammer des Landgerichts Tokio vom 7. Dezember 1963 zur Frage des Ersatzes von Schäden, die aus dem Abwurf der Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki entstanden sind, und zur Verzichtsklausel im japanischen Friedensvertrag, ZaöRV 24 (1964), 711–715
Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, München 1977; Band 2, München 1980
Stratmann, K. Peter: NATO-Strategie in der Krise? Militärische Optionen von NATO und Warschauer Pakt in Mitteleuropa, Baden-Baden 1981
Stuby, Gerhard: Thesen zur Herausbildung des völkerrechtlichen Prinzips der Gleichheit und gleichen Sicherheit, in: Paech-Stuby (Hg.), Juristen gegen Kriegsgefahr, S. 116–123
Ders., s. Mayer, Udo, und Paech, Norman
Studiengruppe Militärpolitik: Aufrüsten, um abzurüsten? Informationen zur Lage. Friedensforscher reagieren auf die internationale Krise. Redaktion: Bielfeldt, Carrla; Schlotter, Peter; Wulf, Herbert, Reinbek 1980
Süsterhenn, Adolf: Gutachtliche Äußerung zur Frage, ob ein deutscher Wehrbeitrag im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems eine Änderung des Grundgesetzes erfordert, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, a. a. O., Band 1, S. 260–271
Tarasenko, S. A.: Über das Verbot chemischer Waffen, Sowjet. Jahrbuch des Völkerrechts 1979, 132–145 (russ.)
Thoma, Richard: Gutachten über die Frage, ob vor Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die Gründung der EVG vom 27. Mai 1952 das

Grundgesetz geändert oder ergänzt werden muß, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, a. a. O., Band 2, S. 155–176
Tobler, Achim, s. Maier, Hedwig
Tomuschat, Christian: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVdStRL 36 (1978), S. 7–63
Tunkin, Grigorij I.: Völkerrechtstheorie, Berlin 1972 (deutsche Übersetzung der russ. Originalausgabe von 1970)
Ders., Die Nürnberger Prinzipien und das heutige Völkerrecht, Sowjet. Jahrbuch des Völkerrechts 1979, 97–107 (russisch)
Ulsamer, Gerhard, s. Maunz, Theodor
United Nations: Die UNO-Studie Kernwaffen, München 1982
V. Unruh, Georg-Christoph: Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat, VVdStRL 26 (1968), S. 157–206
Verdross, Alfred: Völkerrecht, 5. Aufl., Wien 1964
Verri, Pietro: Les Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949. Premières observations, Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre 1979, 313–347
Vogel, Klaus: Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, Tübingen 1964
Voigt, Karsten: Wege zur Abrüstung, Frankfurt/Main 1981
Voit, Wolfgang: Humanitäre Aspekte der Regeln über Perfidie und Kriegslist (Art. 37 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen), NZWehrR 1980, 19–25
Weber, Günter: Die Bedeutung völkerrechtlicher Notrechte beim Einsatz atomarer Kriegsmittel. Ein Beitrag zur Ergänzung und Fortbildung kriegsrechtlicher Normen, Diss. Bonn 1960
Weber, Hermann und v. Wedel, Henning: Grundkurs Völkerrecht, Frankfurt/Main 1977
V. Wedel, Henning, s. Weber, Hermann
V. Weizsäcker, Carl Friedrich (Hg.), Kriegsfolgen und Kriegsverhütung, München 1971
Wengler, Wilhelm: Völkerrecht, 2 Bände, Berlin u. a. 1964
Ders., Das völkerrechtliche Gewaltverbot. Probleme und Tendenzen, Berlin 1967
Wolf, Dieter O. A.: Weltraumrüstung – ein Faktum moderner Politik, ÖMZ 1981, 113–121
Wright, Quincy: The Cuban Quarantaine, The American Journal of International Law 57 (1963), 546–565
Zeimer, Siegfried, s. Meier, Karin

Abkürzungsverzeichnis:

a. A.	anderer Ansicht
a. E.	am Ende
Abs.	Absatz
AJIL	The American Journal of International Law (Band, Jahr und Seite)
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Band und Seite)
Art.	Artikel
AtomG	Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
Außenpolitik	Zeitschrift «Außenpolitik» (Jahr und Seite)
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
BGBl	Bundesgesetzblatt (Jahr, Teil und Seite)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (Band und Seite)
BK	Bonner Kommentar
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Band und Seite)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Band und Seite)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Jahr und Seite)
DuR	Demokratie und Recht (Jahr und Seite)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr und Seite)
EA	Europa-Archiv (Jahr und Seite)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift (Jahr und Seite)
EurWehrk	Europäische Wehrkunde (Jahr und Seite)
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
Fn	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
HLKO	Haager Landkriegsordnung
Hg.	Herausgeber
ICJ Reports	International Court of Justice, Reports
IGH	Internationaler Gerichtshof
JIntR	Jahrbuch für internationales Recht (Band, Jahr und Seite)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Band, Jahr und Seite)
JZ	Juristen-Zeitung (Jahr und Seite)
KJ	Kritische Justiz (Jahr und Seite)

KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
kt	Kilotonnen TNT
li. Sp.	linke Spalte
LS	Leitsatz
Mt	Megatonnen TNT
mwN	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (= Nordatlantische Vertragsorganisation)
NG	Neue Gesellschaft (Jahr und Seite)
NJ	Neue Justiz (Jahr und Seite)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Jahr und Seite)
NTS	NATO-Truppenstatut
NZfWehrR	Neue Zeitschrift für Wehrrecht (Jahr und Seite)
ÖMZ	Österreichische Militär-Zeitschrift
OG	Oberstes Gericht
Proceedings	Protokoll (der amerikan. Gesellschaft für Völkerrecht)
re. Sp.	rechte Spalte
Recueil des Cours	Académie du droit international, Recueil des Cours
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGDIP	Revue générale du droit international public (Jahr und Seite)
Rn	Randnummer
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (=höchster alliierter Kommandeur Europa)
SALT	Strategic Arms Limitation Talks (=Gespräche zur Beschränkung strategischer Waffen)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Stockholmer Internationales Friedensforschungsinstitut)
StGB	Strafgesetzbuch
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
StuR	Staat und Recht (Jahr und Seite)
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (Band, Jahr und Seite)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwRspr	Verwaltungsrechtsprechung
WEU	Westeuropäische Union
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZA	Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Band, Jahr und Seite)

Stichwortregister

Abrüstungsprinzip in der UN-Charta? 61 f
Abrüstungsvereinbarungen und gleiche Sicherheit 75 f
Abschreckungstheorie
  und Drohung mit Gewalt 66
  und Grundgesetz 157 f
  und Repressalienrecht 52
«Absicht» bei Art. 26 Abs. 1 GG 154 f
aktive Friedenspolitik 160 f
Angriffskrieg, Verbot 153 ff
Antarktisvertrag 29
Atomrechtliches
  Genehmigungsverfahren 133 f
Aufenthaltsvertrag s. Stationierungsvertrag

B-Waffen-Abkommen von 1972 29, 34, 35, 64
bakteriologische Kampfmittel s. biologische Kampfmittel
Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 81, 102
Besatzungsstatut 82
Betroffene, bei der Stationierung von Massenvernichtungswaffen 143 f
Beurteilungsspielraum der Exekutive 159, 173
Biologische Kampfmittel 35, 39, 49
blinde Waffen 43
Brüsseler Pakt s. Westeuropäische Union
Bund-Länder-Streitigkeit 167 f

C-Waffen 27, 34, 36 f, 40, 49, 72
  und Drohung mit Gewalt 67
  Einsatz als Repressalie 51 ff
  Ersteinsatz? 72, 78
  Unfallgefahren 146
chemische Waffen s. C-Waffen
Cruise Missiles
  militärische Eigenschaften 69
  Senkung der Atomschwelle 157
  Stationierung als Drohung mit Gewalt 68 f
  Stationierung als Verstoß gegen die Souveränität der Bundesrepublik 121

Deutschlandvertrag s. Generalvertrag
Deutschlandvorbehalt 84, 105 ff
  Mißbrauch 107 ff
  originäre Rechte der Alliierten 108
  Viermächtebefugnisse 106
Doppelbeschluß 13, 32
  als Rechtsgrundlage für die Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles 93 ff
  fehlende Einstimmigkeit 93 f
  und Selbstverpflichtungen 96
  und Widerruf 96
Drohung mit Gewalt 59 ff
  Begriff 60

Effektivstärke der in der Bundesrepublik stationierten Truppen 103 ff
Einseitige Akte im Völkerrecht 95
Einstimmigkeitsprinzip im NATO-Rat? 94
Empfehlungscharakter von NATO-Beschlüssen 94
Ersteinsatz von Nuklearwaffen 12, 78
  als Repressalie? 58
Erstschlag als Ziel der amerikanischen Politik? 70
Europäische Menschenrechtskommission 176 f
Europäische Verteidigungsgemeinschaft 82

Feindstaatenklausel 107
flexible response s. NATO-Strategie
französische Streitkräfte in der Bundesrepublik ohne NATO-Assignierung? 98 f
Freiwilligenverbände und Drohung mit Gewalt 66
freundschaftliche Beziehungen, Deklaration über 61

Friedensbegriff 60
Friedensangebot des Grundgesetzes 149 ff
Friedensstaatlichkeit 149 ff
Friedensstörung, Verbot 153 ff

Geheimhaltung, militärische
und Anhörung der Betroffenen 141
und Einschaltung des Parlaments 128
Generalvertrag
Entstehung 82 f
Inhalt 84 f
Stationierungsrechte 103 ff
Veränderung durch Ostverträge? 108
Genfer Giftgasprotokoll 27, 34
und Nuklearwaffen 41
und Selbstverteidigung 49
Genozid-Konvention 47, 63 f
Gesetzesvorbehalt 124 ff
und auswärtige Gewalt 129 f
im militärischen Bereich 127 f
Gewaltverbot 28, 59 ff
Effizienz 65 f
Giftgasprotokoll s. Genfer Giftgasprotokoll
Giftverbot 40 ff
gleiche Sicherheit,
Prinzip der – 73 ff
als universelles Prinzip 73
als vertragliches Prinzip 74
Grauzonenwaffen 77
Grundlagenvertrag 102
Grundrechte und militärische Notwendigkeiten 138 ff
Grundrechte und Verfahren 134 f

Haager Landkriegsordnung 25
Heißer Draht 31
Hiroshima 38 f
humanitäres Völkerrecht 24 ff

Integrierte Kommandostruktur 91 f
Internationaler Gerichtshof 23
Irrtümlicher Einsatz von Nuklearwaffen 71

Japan
Antikriegsartikel 179
Demonstration gegen US-Truppen 11
Shimoda-Fall 54 ff
Verfassung 11
Jus ad bellum 24, 26

Klage gegen den Gesetzgeber 165 f
Klage wegen einzelner Stationierungsmaßnahmen 164 f
Kollateralschäden 43
Kriegsräson und Völkerrecht 15
Kriegsverhütungsrecht 63 ff
Kriterien der Stationierung im Gesetz? 126 f
KSZE-Schlußakte 22, 64
Kuba,
Abmachung zwischen Kennedy und Chruschtschow 74
Raketenstationierung auf Kuba als Drohung mit Gewalt 67 f
Kuba-Arrangement zwischen Kennedy und Chruschtschow 74 f

Landesverfassungen und Friedensprinzip 152
Londoner Neun-Mächte-Konferenz 83, 99

Martenssche Klausel 26, 40
und Repressalie 51
Massenvernichtungswaffen und NATO-Befugnisse 117 f
s. auch B-Waffen, C-Waffen, Nuklearwaffen
Meeresbodenvertrag 30
Militär und Recht 127 f, 138 ff
Militärflugplatz Memmingen 139 ff
Militärische Notwendigkeiten und Kriegsrecht 50
Militarisierung der Atomwaffen 157

NATO-Befugnisse und Grundgesetz 113 ff
NATO-Beitritt der Bundesrepublik 83
NATO als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit? 113 f
NATO-Strategie der «flexible response» 12, 57 ff
NATO-Truppenstatut 85, 90 f

NATO-Vertrag
Bündnisklausel 88 f
Inhalt 87 ff
Kündigung 96
und Stationierung 79
Vorrang vor Generalvertrag und Stationierungsvertrag? 98 f
neutrale Staaten und Nuklearkrieg 45 f
Neutralität im Kriege 46
Nichtweiterverbreitungsvertrag 32 f
Non-Proliferation-Vertrag 32
Nordatlantikrat 89
Nürnberger Prinzipien 63 f
Nuklearwaffen
Giftverbot 40
und Grundlagen des Kriegsrechts 48 f
irrtümlicher Einsatz 71
und neutrale Staaten 45 f
Radioaktivität 38, 40
Repressalie 51
Schutz der Zivilbevölkerung 42 ff
taktische Nuklearwaffen 42, 43 f
Wirkungen 37 f

offene Stadt 25
operative Führung 92
operative Planung 91
Ostverträge 100 ff

Parität, militärische 76 ff
Perfidieverbot 41
Pershing II
und Destabilisierung 157
militärische Eigenschaften 69
Stationierung als Drohung mit Gewalt? 68 f
Stationierung als Verstoß gegen die Souveränität der Bundesrepublik 121
Petersburger Deklaration 24
Polizeirecht und Stationierungsstreitkräfte 136 f
Potsdamer Abkommen 81
Präventivschlag und Gewaltverbot 65
Prinzip der gleichen Sicherheit 73 ff
Anwendungsprobleme 76 ff

Rechtsdurchsetzung 163 ff
Rechtsstellung der Bundesrepublik im westlichen Bündnis 80 ff
Repressalie 23 f, 50 ff
gegen Drohung durch SS 20? 72
gleichartige 51
ungleichartige 52 f
Retorsion 23
Richterspruch und Politik 17 f
Rotkreuzabkommen 28
Rüstungsbeschränkung und Westeuropäische Union 86 f

SACEUR 91, 113 ff
SALT-Abkommen 33 f
Selbstverpflichtungen im Rahmen der NATO? 94 ff
Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta und Kriegsrecht 28, 49 ff. 65
Shimoda-Fall 54 ff
Souveränität der Bundesrepublik und Deutschlandvorbehalt 106 ff
und Grundgesetz 111
und Massenvernichtungswaffen unter amerikanischem Oberbefehl 118 ff
und NATO-Befugnisse 113 ff
Souveränitätsübertragung 119
Spannungsfall und Parlament 129 f
Sprengkopfsicherheit 131
SS 20 72
Stationierung
Einschaltung deutscher Behörden? 135 ff
gegen den Willen der Bundesrepublik? 108
und Souveränität 104
Stationierungsvertrag 85
Veränderung durch Ostverträge 100 ff
Strafanzeige der Grünen 156
Strukturelle Kongruenz 116 f

taktische Atomwaffen 42, 43 f
Teststopp-Vertrag 30
Tlatelolco, Vertrag von 30
Toxine 35 f
Truppenstatut s. NATO-Truppenstatut
Truppenvertrag 85

Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 GG 114 f
Umweltschutz 46 f
Umweltveränderung im Krieg 46 f
UN-Charta
und Friedenssicherung 60 ff
und Gewaltverbot 59 ff
Unfallgefahren bei Nuklearwaffen und chemischen Waffen 144 ff
Unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit 170 ff
unterschiedsloser Angriff 43

Verbot unnötiger Leiden 45
Verfahren der Verfassungsbeschwerde 174 f
Verfassungsbeschwerde 169 ff
Verhältnismäßigkeitsprinzip und Verteidigung 156 f
Verrechtlichung des NATO-Bündnisses 92, 115
Verrechtlichung politischer Konflikte 17 f
Verringerung des nuklearen Risikos, Verträge 31
Verteidigungsauftrag 151
und Stationierung 156 f
Verzicht der BRD auf ABC-Waffen 41
Vier-Mächte-Abkommen über Berlin 101
Völkerbund und Kriegsverbot 26
Völkergewohnheitsrecht 22
Völkermord-Konvention s. Genozid-Konvention
Völkerrecht
humanitäres 24 ff
und Machtpolitik 15
Rechtsquellen 21 ff
Wirkung in der Bundesrepublik 14
völkerrechtlicher Vertrag, Voraussetzungen 74
Völkerrechtswissenschaft und Nuklearеinsatz 56 f
Völkervertragsrecht 21 ff
Volksbefragung 143 f

Weltraumvertrag 29 f
Westeuropäische Union 83, 86 ff

Zivilbevölkerung, Schutz der – als Rechtsprinzip 42 f
Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut 90 f, 135 ff
Zusatzprotokolle 28, 64
Zwei-Schlüssel-System 33
und Souveränität 120
Zweitschlag, Rechtfertigung als Repressalie 51 ff

Bücher zum Frieden

Herausgegeben von Freimut Duve

rororo aktuell

5122

4830

5018

987

1877

4932

5241

4717

4940