

## Richter und Staatsanwälte für den Frieden

Stellungnahme der Initiative "Richter und Staatsanwälte für den Frieden" zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 16.12.1983:

Ablehnung, die Stationierung im Wege einer einstweiligen Anordnung vorläufig zu stoppen.

Stellungnahme der Initiative Richter und Staatsanwälte für den Frieden zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 16.12.1983:

Ablehnung, die Stationierung im Wege einer einstweiligen Anordnung vorläufig zu stoppen.

Der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit Beschluß vom 16.12.1983 die Anträge dreier vom Gericht ausgewählter Beschwerdeführer auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung in Sachen Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenwaffen in unserem Land als unzulässig verworfen.

Drei Gründe veranlassen die in der Initiative Richter und Staatsanwälte für den Frieden zusammenarbeitenden Justizjuristen, sich öffentlich mit diesem Beschluß auseinanderzusetzen. Es geht dabei primär weniger um eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Positionen des Bundesverfassungsgerichts, als vielmehr um den Versuch, einer breiten Öffentlichkeit die Argumente des Bundesverfassungsgerichts wie auch unsere Kritik an ihnen deutlich zu machen.

#### VORWORT

Die Initiative Richter und Staatsanwälte für den Frieden hat sich zum einen zu diesem Schritt an die Öffentlichkeit entschlossen, weil die Frage der Stationierung in so essentieller Weise unser aller Leben in diesem Land betrifft, daß ein besonderes allgemeines Informationsbedürfnis auch im Hinblick auf die rechtliche Argumentation besteht. Gerade weil die Initiative Richter und Staatsanwälte für den Frieden in dem zurückliegenden Jahr wiederholt und eindeutig die Verfassungswidrigkeit der Stationierung betont hat, hält sie es nunmehr für ihre Pflicht, zu dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts Stellung zu nehmen.

Dies um so mehr - und dies ist der zweite Grund für den Schritt an die Öffentlichkeit -, als in den allermeisten Presseorganen die Entscheidung verkürzt wiedergegeben und ihrem politischen Gehalt nach unzutreffend eingeordnet wurde. In diesem Zusammenhang ist als erstes darauf hinzuweisen, daß der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts weder in irgend einer Form verbindlich die Verfassungsmäßigkeit der Stationierung feststellt, noch klärt er abschließend die Frage der Verfassungswidrigkeit. Es ist also auch in Zukunft jedem Bürger unbenommen, die Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles in unserem Land als verfassungswidrig zu bezeichnen. Denn das Bundesverfassungsgericht hat es mit seiner Entscheidung, die Anträge als unzulässig zurückzuweisen, gerade vermieden, in eine Sach-

auseinandersetzung einzutreten. Indem es den Beschwerdeführern gleichsam das Recht zur Klageführung mangels Grundrechtbeeinträchtigung abgesprochen hat, enthebt sich das Gericht auch selbst der Möglichkeit, verbindlich über die materielle Verfassungsgemäßheit oder Verfassungswidrigkeit der Stationierung zu befinden.

Im übrigen sind wesentliche Gesichtspunkte wie z.B. die Frage der Souveränitätsverletzung, Mitwirkungspflichten des Gesetzgebers im Rahmen des Art. 59 II Grundgesetz oder auch der Grundsatz der Proportionalität der Kriegsvölkerrechtlichen Repressalie nicht Gegenstand der anhängigen Verfahren gewesen. Diese Punkte können allenfalls in dem noch anhängigen Organstreit der Fraktion der **GRÜNEN** zu Erörterung kommen.

Der dritte und letzte Grund für diese Stellungnahme liegt in der Art und Weise, wie das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung selbst begründet hat. Es soll hier nicht in Abrede gestellt werden, daß unter Juristen häufig unterschiedliche Meinungen besonders über politisch brisante Fragestellungen bestehen. Wir halten die vom BverfG gefundene Lösung für unzutreffend, ganz besonders sind wir allerdings der Meinung, daß sich das BverfG in seiner Entscheidung gründlicher und inhaltlicher als dies geschehen ist, mit den vorgebrachten Argumenten der Stationierungsgegner hätte auseinandersetzen müssen.

I.  
Der wesentliche Entscheidungsinhalt  
Der Beschluß stützt sich darauf, daß die erhobenen Verfassungsbeschwerden als solche unzulässig seien. Das als verletzt gerügte Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 II GG sei nicht durch einen deutschen Hoheitsakt berührt; Weder aus dem Vorbringen der Beschwerdeführer noch aus sonstigen Umständen ergäbe sich, "daß die geltend gemachte Gefährdung von der deutschen öffentlichen Gewalt in einer ihr zurechenbaren Weise herbeigeführt würde und damit unter den Schutzbereich der als verletzt gerügten Grundrechte gegenüber der deutschen öffentlichen Gewalt fiele". (C 2 der Gründe). Die von den Beschwerdeführern benannten Gefahren - Möglichkeit eines sowietischen Präventivschlages sowie die Automatisierung der sowietischen Gegenschlagsysteme, die zu einem "Atomkrieg aus Versehen führen könne - könnten nur dann als verletzungsgleiche Gefährdung der Grundrechte qualifiziert werden, wenn zumindest zwei Voraussetzungen gegeben wären. Zum einen müßte das von den Beschwerdeführern angegriffene Verhalten für diese Gefahr **ursächlich** sein; zum anderen müßte die Her-

beiführung dieser Gefahr der öffentlichen Gewalt im Sinne des § 90 I BVerfGG, Art. 93, 1 Nr. 4a GG **zurechenbar** sein". (C 2b der Urteilsgründe) Beides wurde im Ergebnis verneint.

Bevor dies im einzelnen dargestellt und kritisiert werden soll, muß zunächst die inhaltliche Tragweite der Entscheidung bestimmt werden. Formal ist zwar nur über die Anträge auf Einstweilige Anordnung entschieden worden, doch besteht nicht der geringste Zweifel, daß die Beschwerden als solche sowie argumentativ übereinstimmende Parallelbeschwerden als unzulässig verworfen werden. Nicht erfasst durch die Entscheidung sind allerdings eine ganze Reihe von Fragen, die Gegenstand ebenfalls anhängiger Verfassungsbeschwerden sind.

Keine Ausführungen finden sich zu der Frage, ob und in welchem Umfang die mit den stationierten Nuklearraketen verbundenen Unfallgefahren das Grundrecht aus Art. 2 II GG berühren und deshalb vergleichbaren gesetzgeberischen Vorkehrungen unterworfen werden müssen, wie dies bei der sogenannten friedlichen Nutzung der Kernenergie der Fall ist. Das Argument, die bundesdeutsche Staatsgewalt sei auch für diese Risiken nicht verantwortlich zu machen, dürfte schwerlich verwendet werden können.

Nicht entschieden ist weiter über die Frage, ob und inwieweit die deutsche Beteiligung an dem Frühwarn- und Entscheidungssystem der NATO mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Verschiedentlich wird im Text des Beschlusses darauf hingewiesen, es gehe im vorliegenden Fall nicht darum, daß eine sowjetische Reaktion und die damit verbundene Gefährdung des Lebens bewußt herbeigeführt werden solle oder daß gar ein Angriffskrieg vorbereitet werde. Ob die Schaffung eines enormen Risikos für einen "Atomkrieg aus Versehen" nicht ähnlich wie eine Planung in böser Absicht zu behandeln ist, bleibt damit offen.

Der Beschluß des Verfassungsgerichts bezog sich weiter ausschließlich auf Verfassungsbeschwerden, in denen der Abschreckungscharakter der neuen Waffen nicht in Frage gestellt wurde. Nach unserer Kenntnis existiert zumindest eine weitere, ebenfalls durch einen Antrag auf Einstweilige Anordnung ergänzte Verfassungsbeschwerde, die vom Erstschlagcharakter der Pershing II ausging und bei der daher auch militärstrategische Überlegungen in die Entscheidung hätten einfließen müssen. Es überrascht, daß

das Bundesverfassungsgericht nur solche Anträge aussuchte, bei denen Konsens über den Verteidigungscharakter der Waffen bestand.

Nicht entschieden sind weiter die meisten Fragen, die Gegenstand der Organklage der Bundestagsfraktion der GRÜNEN sind. Der Beschluß weist in einem Nebensatz ausdrücklich darauf hin, daß Verstöße gegen objektives Recht nicht Gegenstand des Verfahrens seien. Die Frage des Gesetzesvorbehaltes und des unzulässigen Souveränitätsverzichtes bleibt daher auf der Tagesordnung; die mündliche Verhandlung über die Organklage der GRÜNEN ist auf den 04.07.1984 angesetzt.

## II.

### Anmerkungen zum Verfahren des Bundesverfassungsgerichts

Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ist für die Betroffenen, aber auch für Teile der Fachöffentlichkeit insofern eine Überraschung, als entsprechende Aussagen sich vorher weder in der wissenschaftlichen noch in der politischen Diskussion befanden. Nach unseren Kenntnissen hatten die Beschwerdeführer keine Möglichkeit, sich auf diese Argumente einzustellen und die Erwägungen des Gerichts gegebenenfalls durch Gegenargumente zu entkräften. In einem Verfahren von so grundsätzlicher Bedeutung wäre die Gewährung rechtlichen Gehörs unseres Erachtens nach wenn auch nicht rechtlich zwingend so doch als rechtspolitisch geboten angezeigt gewesen.

Das Gebot des rechtlichen Gehörs bezieht sich auch auf Rechtsfragen. Zwar hat der einzelne Bürger nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen Anspruch auf ein mündliches Rechtsgespräch; auch in einem Revisionsverfahren, bei dem es ausschließlich um Rechtsfragen geht, muß jedoch nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung Band 25 Seite 352, Seite 357 ein Angeklagter vertreten sein, da andernfalls Art. 103 I GG verletzt wäre: Das bedeutet, daß jedenfalls irgendeine Auseinandersetzung mit der Rechtsauffassung einer anderen Partei und des Gerichts möglich sein muß. Im Verfahren der einstweiligen Anordnung gilt nach § 32 II Satz 2 BVerfG allerdings eine Ausnahme. Bei "besonderer Dringlichkeit" kann das Bundesverfassungsgericht davon absehen, den am Verfahren zur Hauptsache Beteiligten und anderen Äußerungsberechtigten Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Diese Vorschrift hier

anzuwenden überzeugt insbesondere dann jedoch nicht, wenn man die eigene Sicht des Bundesverfassungsgerichts von der Rechtslage zugrunde legt, wonach die geltend gemachten Grundrechte nicht durch Akte deutscher öffentlicher Gewalt tangiert wird. Auch wurde eine der drei Verfassungsbeschwerden bereits Monate vorher eingelegt, so daß genügend Zeit für eine Möglichkeit zur Stellungnahme vorhanden gewesen wäre. Auch fragt man sich, weshalb eigentlich im Rahmen des Verfahrens der Schleyer-Entführung innerhalb von wenigen Tagen eine mündliche Verhandlung stattfand, im vorliegenden Fall jedoch nicht einmal die Chance zu einem zusätzlichen Schriftsatz gewährt wurde. Die Annahme einer besonderen Dringlichkeit läßt sich im übrigen aus der Betrachtungsweise des Gerichts kaum nachvollziehen, nachdem dieses den Anträgen ja nicht stattgeben, sondern sie zurückweisen wollte. Ein durch eine mündliche Verhandlung herbeigeführter Aufschub der Entscheidung konnte also für die Verfahrensbeteiligten keinerlei Nachteile mehr erbringen.

Die Tatsachen, daß das Bundesverfassungsgericht ohne zwingende Notwendigkeit auf eine mündliche Verhandlung verzichtete und wie bereits zuvor ausgeführt gleichzeitig für seine Entscheidung aus den vorliegenden Anträgen nur diejenigen auswählte, die es nach seinen eigenen Prämissen nicht zu einer Sachauseinandersetzung zwingen, erweckt die Vermutung, daß das Verfahren selbst bereits gegen jede inhaltliche Kritik abgeschottet werden sollte. Insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit der Wiederherstellung eines Konsenses über die Frage der Verteidigung unseres Landes wäre es unserer Ansicht nach unbedingt notwendig gewesen, in dieser bedeutsamen Frage die gerichtsöffentliche Diskussion nicht zu scheuen.

### III.

Zur inhaltlichen Kritik.

Der Beschluß verdient insbesondere in drei Punkten Widerspruch:

1. geht es um die These, es sei für das Gericht nicht erkennbar daß die Stationierung die Gefahr eines sowjetischen Gegenschlags erhöhe.
2. bedarf die Auffassung der Überprüfung, selbst bei festgestellter Kausalität fehle es an der Zurechenbarkeit für die deutsche Staatsgewalt
3. Schließlich sind die kurzen völkerrechtlichen Ausführungen zu kommentieren, wonach die Stationierung auch insoweit juristisch unbedenklich sein soll.

## 1. Das Kausalitätsproblem

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts fehlt es an der Betroffenheit der Beschwerdeführer einmal schon deshalb, weil nicht festzustellen sei, daß die Gefahr eines sowjetischen Gegenschlages erhöht werde. Wörtlich heißt es insoweit in der Entscheidung (unter C 2b):

"Ob und welchen Einfluß das von den Beschwerdeführern angegriffene Verhalten der deutschen öffentlichen Gewalt auf die Entscheidungen der Sowjetunion haben oder nicht haben wird, die von den Beschwerdeführern befürchteten militärischen Maßnahmen (nuklearer Präventiv- oder Gegenschlag) auszulösen oder nicht auszulösen, ist **verfassungsgerichtlich nicht feststellbar**; denn es fehlt hierfür an rechtlich maßgeblichen Kriterien (Hervorhebung vom Verf.) Einschätzungen dieser Art obliegen den für die Außen- und Verteidigungspolitik der Bundesrepublik Deutschland zuständigen Bundesorganen. Im Rahmen der Zielvorgaben des Grundgesetzes, wie sie im vorliegenden Zusammenhang insbesondere in der Artikeln 1 I, 24 II GG Ausdruck gefunden haben, und im Rahmen des völkerrechtlichen Zulässigen schließt ihre verfassungrechtliche Kompetenz zur Außen- und Verteidigungspolitik die Kompetenz ein, die Bundesrepublik Deutschland wirksam zu verteidigen. Welche Maßnahmen hierfür erfolgversprechend sind, obliegt ihrer pflichtgemäßen Entscheidung und Verantwortung. Sofern dabei, wie es nicht selten der Fall sein wird, nicht mehr abschätzbare Risikobereiche verbleiben, ist dies von den verfassungsrechtlich zuständigen politischen Entscheidungsorganen des Bundes in ihre Erwägungen einzubeziehen und politisch zu verantworten; es ist nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, jenseits rechtlich normierter Vorgaben in diesem Bereich seine Einschätzungen an die Stelle der Einschätzungen und Erwägungen der zuständigen politischen Organe des Bundes zu setzen ... Im Hinblick darauf, daß die von den Beschwerdeführern angenommene Gefahrenlage wesentlich von der politischen Willensentscheidung eines fremden souveränen Staates im Zusammenhang einer weltpolitischen Gesamtlage abhängt, kann das Bundesverfassungsgericht nicht an Hand rechtlich maßgebender Kriterien beurteilen, ob das angegriffene Verhalten der deutschen öffentlichen Gewalt als für das Entstehen dieser angenommenen Gefahrenlage bestimmend oder zumindest mitbestimmend und in diesem Sinne als ursächlich zu werten ist.... **Auch ist anhand rechtlicher Maßstäbe nicht zu beurteilen**, (Hervorhebung vom Verf.)

ob zutreffend davon gesprochen werden kann, die Entstehung der Gefahr eines sowjetischen Kernwaffenangriffes stelle eine Veränerung eines bestehenden Zustandes dar, die mit dem von den Beschwerdeführern gerügten Verhalten nach Erfahrungswissen 'gesetzmäßig' verbunden sei". Diese Ausführungen sind nicht überzeugend. Abgesehen davon, daß auch hier die Vorstellung von den "bösen Russen" als Grundlage des Denkens erhalten muß: Ob Kausalität vorliegt oder nicht, soll sich nach "rechtlich maßgebenden Kriterien" bestimmen. Mit dieser Formel versperrt sich das Gericht die Frage nach der empirischen Realität: Ob wirklich die Gefahr eines Gegenschlages vergrößert wird oder nicht, ist dann - da rechtlich irrelevant - ohne Interesse. Gleichzeitig glaubt das Gericht mit Hilfe dieser Konstruktion die Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Friedensforschung umgehen zu können. Denn man kann im Verfassungsrecht wie auch in anderen Rechtsgebieten sehr lange nach irgendwelchen ausdrücklich festgelegten rechtlich maßgebenden Kriterien für die Annahme von Kausalverläufen suchen: Die Rechtssprechung legt in aller Regel unbesehen einen naturwissenschaftlichen Kausalitätsbegriff zugrunde, den sie in Extremfällen atypischer Kausalverläufe korrigiert (z.B. Adäquanztheorie im Schadensersatzrecht) oder die sie durch einen bewußten wertenden Akt auf bestimmte Ursachenbereiche (Beispiel: Unmittelbare Verursachung) einengt. Der erste Schritt ist dabei regelmäßig die Feststellung, daß auf rein empirischer Ebene bestimmte Verhaltensweisen bestimmte Wirkungen hervorgerufen haben. Sind sodann "rechtlich maßgebende Kriterien", die ein Abweichen vom naturwissenschaftlichen Kausalitätsbegriff erforderlich erscheinen lassen, nicht erkennbar, entfällt auch der Grund einen anderen als den naturwissenschaftlichen Kausalitätsbegriff hernazuziehen. Auch hier so vorzugehen, wie es allgemein üblich ist, hätte bedeutet, daß das Gericht entweder Gründe für das Abweichen vom normalen Kausalitätsbegriff hätte anbringen müssen oder aber, was offensichtlich nicht gewollt war, man hätte sich mit den Erkenntnissen der Friedensforschung auseinandersetzen müssen.

Hätte man die Realität und nicht nur die nach "rechtlich maßgebenden Kriterien" selektierte Realität zum Ausgangspunkt genommen, so hätte sich die Frage gestellt, ob denn die der Außen- und Verteidigungspolitik gezogenen rechtlichen Schranken überschritten sind. Diese



werden zwar teilweise benannt, indem das Gericht auf Art. 1 II, Art. 24 II GG verweist sowie die völkerrechtliche Zulässigkeit erwähnt, doch bleibt ihr konkreter Inhalt im Ungewissen; in der Tat besteht ja auch kein Anlaß mehr, das in der Verfassung enthaltene Friedensprinzip zu konkretisieren, wenn es um Vorgänge geht, die sich im entscheidenden Punkt angeblich richterlicher Erkenntnis entziehen.

Hinter dieser Theorie der "selbst verordneten Scheuklappe" steht allem Anschein nach eine inhaltliche Übernahme der im amerikanischen Verfassungsrecht praktizierten Doktrin der "political question". Diese besagt mehr als der auch in unserem Verfassungssystem allgemein anerkannte Grundsatz, daß die anderen Staatsorgane ein Beurteilungs- und Handlungsermessen besitzen, das vom Bundesverfassungsgericht nicht durch eine eigene Ermessensentscheidung ersetzt werden darf. Die political question Doktrin geht vielmehr weiter: Sie stellt ganze Sachbereiche von richterlicher Kontrolle frei, verzichtet also selbst auf eine rechtliche Rahmensetzung, die nach bisheriger deutscher Auffassung auch in Fällen eines sehr weiten Ermessens immer noch vorhanden war. Die Problematik wird deutlich, wenn man sich eine jüngst ergangene Entscheidung eines amerikanischen Gerichts vor Augen führt. In dem betreffenden Verfahren hatten Bürger Nicaraguas, aber auch die Hinterbliebenen des deutschen Arztes Dr. Albrecht Pflaum gegen den amerikanischen Präsidenten, den CIA-Direktor und andere Funktionsträger auf Schadensersatz geklagt. Der zugrunde liegende Sachverhalt war un schwer öffentlich zu dokumentieren: Der Präsident hat sich dafür eingesetzt, daß Geld zur Unterstützung der von Honduras aus operierenden "Contras" bewilligt würde, die Opfer waren Zivilisten, die von Contras umgebracht verstümmelt oder verschleppt worden waren. Das Gericht (US District Court For the District of Columbia, Entsch. v. 1.8.1983) wandte hier die political question-Doktrin an; es gäbe keine "legal standards", keine rechtlichen Maßstäbe, nach denen ein solches Regierungshandeln beurteilt werden könne. Das bedeutet, daß letztlich auch im Fall eines bewußt geplanten Mordes keine gerichtlichen Sanktionen in Betracht kommen. Für den erfaßten Bereich (Hier: sicherheitsrelevanter Teilder Außenpolitik) bedeutet dies eine Rückkehr zum absolutistischen Prinzip des "princeps legibus solutus", zur Freistellung von jeder rechtlichen Bindung. Der (wahre) Souverän kann nicht Unrecht tun. Man kann die Existenz des Volkes aufs Spielsetzen; eine gerichtliche Korrektur scheitert an der Selbstbeschränkung des richterlichen Erkenntnisvermögens.

Im moment ist es eine müßige Frage, ob das Bundesverfassungsgericht im Nicaragua-Fall genauso entscheiden hätte. Entscheidend ist der Ansatz, den das Bundesverfassungsgericht gewählt hat: Wer ganze Sachbereiche aus richterlicher Wahrnehmung ausklammert, kann auch dann schwerlich Halt gebieten, wenn elementare Rechtsgrundsätze verletzt sind. Das Bundesverfassungsgericht praktiziert hier einen für deutsche Verhältnisse relevanten Abbau von Rechtsstaatlichkeit; zu dieser gehört eben gerade, daß alle Staatsorgane in ihrem gesamten Verhalten an das Recht gebunden sind, daß dieses zwar mehr oder weniger große Spielräume gewähren kann, daß jedoch immer ein Restbestand an elementaren Normen bleibt, an denen die empirische Realität gemessen wird. Dies wurde nicht zuletzt am sogenannten Grundlagenvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts deutlich gemacht. Eine so verstandene Rechtsstaatlichkeit ist sehr wohl mit dem Gewaltenteilungsprinzip vereinbar. Anders als das Bundesverfassungsgericht anzunehmen scheint, bedeutet gerade umgekehrt die Freistellung bestimmter Bereiche von rechtlichen Bindungen eine Art absoluter Souveränität der exekutiven Gewalt, die das System wechselseitiger Kontrolle, das die Gewaltenteilung gewährleisten soll, aus den Fugen geraten lassen kann.

Die verdeckte Einführung der political question-Doktrin steht überdies im Widerspruch zur bisherigen Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts, das in vielen Entscheidungen seine eigene Kontrollkompetenz weit und den Ermessensspielraum insbesondere des Gesetzgebers eng bestimmt hat. Wünschenswerte Korrekturen einer in der Vergangenheit bisweilen überzogenen Verrechtlichung politischer Probleme dürfen aber nicht dazu führen, daß auf jede rechtliche Kontrolle verzichtet wird. Die Außen- und Verteidigungspolitik weitgehend zu entrechtlichen, weckt überdies fatale Assoziationen, wenn man an den Umgang mancher Industrieländer mit manchen Staaten der Dritten Welt denkt

## 2. Die fehlende Zurechnung

Trotz der angeblich nicht erkennbaren Kausalität der Stationierung für eine mögliche sowjetische Gegenreaktion geht das Bundesverfassungsgericht hilfsweise davon aus, daß "eine derartige erfahrungsgesetzliche Verbindung" vorliege. In einem solchen Fall fehle es jedoch an der Verantwortlichkeit deutscher Staatsorgane. Im einzelnen heißt es dazu unter C 2b der Gründe:

Es kann hier dahinstehen, ob und ggf. in welchen Fällen trotz des "Dazwischentretens" eines auswärtigen Staates die Verantwortlichkeit der Bundesrepublik Deutschland für bestimmte Folgewirkungen bestehen bleiben kann. Jedenfalls könnte ihr nicht schlechthin jedes Ergebnis eines an ihr eigenes Vorverhalten anknüpfenden Verhaltens eines fremden Staates zugerechnet werden. Die Folge eines Aktes, wie ihn die Zustimmung der Bundesregierung zur Aufstellung von Pershing II-Raketen und Marschflugkörpern auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland darstellt, ist der an das Grundgesetz gebundenen Hoheitsgewalt aber dann nicht zuzurechnen, wenn sie nicht die Herrschaft über den Eintritt dieser Folge hat. Ist die Bundesrepublik Deutschland aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen gehindert, auf einen Geschehensablauf der zu dem Eingriff in ein grundrechtlich geschütztes Rechtsgut führt, durch Steuerung der als Maßgebend erscheinenden Umstände Einfluß zu nehmen, kann ihr das Ergebnis dieses Geschehensablaufs verfassungsrechtlich nicht als Folge ihres eigenen Verhaltens zugerechnet werden. Die Verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit der an das Grundgesetz gebundenen Hoheitsgewalt und damit auch der Schutzbereich der Grundrechte, insoweit er ihr gegenüber besteht, endet grundsätzlich dort, wo ein Vorgang in seinem wesentlichen Verlauf von einem fremden Staat nach seinen, von der Bundesrepublik Deutschland unabhängigen Willen gestaltet wird... **An-**  
**sichts** der - auch von den Beschwerdeführern nicht bestrittenen - Tatsache, daß dem mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen Verhalten **keine Angriffsabsichten** zugrunde liegen, muß der von den Beschwerdeführern befürchtete Entschluß der Sowjetunion, im Krisenfall einen auf die Standorte von Pershing II-Raketen und Marschflugkörpern zielenden nuklearen Präventivschlag zu führen und sich, wie die Beschwerdeführer meinen, bei der Entscheidung über die Auslösung eines nuklearen "Gegenschlages" von fehleranfälligen technischen Systemen abhängig zu machen, als die **wirkungsmächtigste Ursache** (Hervorhebung vom Verf.) für die angenommene Gefährdung von Leib und Leben der Beschwerdeführer gewertet werden. Die von den Beschwerdeführern angegriffenen Akte der deutschen Hoheitsgewalt erschienen hiernach nur als eine der Vorbedingungen einer angenommenen Gefahrenlage, die eine grundrechtliche Verantwortung der deutschen Hoheitsgewalt für diese Lage nicht zu begründen vermöchte; ihre wesentliche Ursachewäre mithin ein eigenständiges Handeln eines fremden Staates in seinem Hoheitsbereich... Eine andere Auffassung müßte dazu führen, das die Bundesrepublik Deutschland über eine grundrechtliche "Mitverantwortlichkeit" für die von einem fremden Staat

auf ein rechtmäßiges politisches Verhalten der Bundesrepublik Deutschland hin angedrohten Verletzungen grundrechtlich geschützter Rechtsgüter sich der Politik fremder Staaten von Verfassungen wegen zu fügen hätte.; dies kann dem Grundgesetz nicht entnommen werden."

Sieht man zunächst von dem am Ende gebrachten Zusatzargument ab, so fällt auf, daß das Bundesverfassungsgericht auch in diesem Punkt über **bislang Judiziertes** und in anderen Rechtsgebieten Praktiziertes hinausgegangen ist. Das Dazwischetreteten der bewußten Handlung eines anderen schließt beispielsweise eine zivilrechtliche Haftung nicht aus, es sei denn, dessen Verhalten wäre völlig unvorhersehbar. Auch die strafrechtliche Verantwortung scheidet nicht daran, daß ein anderer die "wirkungsmächtigste Ursache" setzt, etwa die Straftat selbst begeht: Wer bewußt einen Beitrag dazu leistet, ist zumindest als Gehilfe strafbar, wer dies fahrlässig tut, wird ggf. wegen fahrlässiger Tatbegehung bestraft. Warum soll einer Regierung nicht gesagt werden können, sie habe die grundsätzliche Friedenspflicht verletzt, weil sie - so ja die hilfsweise getroffene Annahme des Bundesverfassungsgericht - die Gefahr eines sowjetischen Atomschlages erhöht hat? Schließlich: auch das Bundesverfassungsgericht selbst hat bislang andere Maßstäbe angelegt. So hat es z.B. die Bundesrepublik Deutschland durchaus als verantwortlich angesehen, wenn ein Deutscher im Ausland wegen eines Auslieferungersuchens einer deutschen Behörde in Haft genommen worden ist. (Bundesverfassungsgericht Entsch. 57 Seite 9 besonders S.23, Band 55 S.349,362) Wollte man die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts in diesem Punkt wirklich ernst nehmen, so wäre die Zurechenbarkeit nicht einmal dann gegeben, wenn der fremde Staat bewußt zu einem bestimmten Tun **proviziert würde**: Auch dann hätte die Bundesregierung keine "Tatherrschaft", auch dann läge es letztlich im freien Ermessen des Prvozierten, welche Reaktionsformen er für angemessen hält. Mit dieser durchaus neuartigen Konstruktion bewirkt das Bundesverfassungsgericht erneut eine Freistellung des für die Sicherheit relevanten Teils der Außenpolitik von grundsätzlichen Bindungen: Auch wenn man eine Situation schaffen würde, wonach die Wahrscheinlichkeit eines atomaren Angriffs auf die Bundesrepublik auf 50% erhöht würde, gäbe es mangels "Zurechnung" keinen "Halt" von seiten des Rechts.

Am meisten Widerspruch verdient freilich die Schlußerwägung, wonach jede andere Entscheidung dazu führen würde, daß die Bundesregierung sich der Politik fremder Staaten von Verfassungen wegen zu fügen hätte. Dabei werden zwei Dinge verkannt. Zum einen ist Außenpolitik in vielen Fällen Reaktion auf das Verhalten anderer Staaten. Was speziell den militärischen Sektor betrifft, so hat sich das Grundgesetz bewußt darauf festgelegt, daß Truppen nur zum Zwecke der Verteidigung aufgestellt und unterhalten werden; die Verfolgung anderer Zwecke ist generell ausgeschlossen. Dies bedeutet aber, daß wir insofern immer nur "reagieren", daß wir diejenigen Anstrengungen unternehmen, die zur Abwehr einer von den verantwortlichen politischen Instanzen gesehenen Bedrohung erforderlich sind. Würden alle Staaten totale Abrüstung praktizieren und zur sozialen Verteidigung übergehen, wäre die Bundeswehr ein "Übermaß", das mangels Bedrohung alsbald abgebaut werden müßte. Auf das Verhalten anderer Staaten zu reagieren, kann aber nicht mit "Unterwerfung" gleichgesetzt werden. Zum zweiten wird verkannt, daß es gerade im konkreten Fall nicht darum geht, einer möglicherweise größer gewordenen Bedrohung tatenlos zuzusehen. Hätte sich das Bundesverfassungsgericht nämlich auf die **militärstrategischen Überlegungen der Beschwerdeführer und der einschlägigen friedenswissenschaftlichen Literatur** eingelassen, so hätte es erkennen müssen, daß es nur darum geht, bestimmte besonders ungeeignete Formen zur Abwehr der Bedrohung auszuschließen, nicht aber den Selbstbehauptungszweck als solchen irgendwie in Frage zu stellen. Die Überlegung des Bundesverfassungsgerichtes gibt Anlaß zu der Vermutung, daß bei den Richtern sehr wohl eine sicherheitspolitische Vorstellung zugrunde lag, die man als "Alltagstheorie" bezeichnen könnte. So läßt sich etwa mit den Worten zusammenfassen: Die SS 20 bedrohen uns aufs Schwerste, die schwache Gegenwehr des Westens auch noch zu verbieten würde bedeuten, daß wir uns dem Diktat der Sowjetunion ausliefern. Ein solche Auffassung wird durchaus vertreten; dem Bundesverfassungsgericht ist nicht so sehr vorzuwerfen, daß es sie teilt, sondern daß es anders als selbst das Verteidigungsweißbuch 1983 jeden Ansatz vermissen läßt, dies inhaltlich zu begründen und sich vielleicht sogar mit Einwänden auseinanderzusetzen. Die Immunisierung gegenüber Erkenntnissen der Friedensforschung ist erschreckend und läßt auch für die noch ausstehenden Verfahren wenig Gutes erhoffen.

### 3. Stationierung und Völkerrecht

Die Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Stationierung wurde nur kurz angesprochen; auch hier fällt wieder auf, daß jede Rezeption sicherheitspolitischer Konzepte unterblieben ist. Im einzelnen heißt es unter C 2e des Beschlusses:

"Es läßt sich auch nicht feststellen, daß die Zustimmung zur Aufstellung - oder die Aufstellung selbst - der in Rede stehenden, mit Kernsprengköpfen ausgestatteten Waffen zu Verteidigungszwecken, insbesondere in der Absicht, einen möglichen Gegner, der selbst über Kernwaffen verfügt, von einem Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland oder einen ihrer Verbündeten abzuhalten, gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG verstieße; dies ungeachtet der Frage, ob es sich dabei um eine individual schützende Regel handelte, auf die der einzelne sich in Verbindung mit Art. 2 I GG im Verfahren der Verfassungsbeschwerde berufen könnte. Allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG müssen auf einer allgemeinen gefestigten Übung der Staaten beruhen, die in der Rechtsüberzeugung geübt wird, daß diese Verhalten rechtens sei..... Das tatsächliche Verhalten der derzeit über Kernwaffen verfügenden Staaten, wie z.B. der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreichs oder Groß Britanniens, belegt gegenwärtig nicht eine allgemeine Übung dahin, daß es kraft allgemeinen Völkerrechts verwehrt sei, mit Kernsprengköpfen ausgerüstete Raketen zu Verteidigungszwecken bereitzuhalten, insbesondere, damit einen seinerseits über Kernwaffen verfügenden möglichen Gegner vom Einsatz seiner Kernwaffen abzuhalten."

Zunächst fällt auf, daß das Bundesverfassungsgericht in dieser Passage offensichtlich nicht mehr danach fragt, ob und inwieweit die Beschwerdeführer durch einen Akt der deutschen Staatsgewalt überhaupt betroffen sind. Wäre nämlich eine das Individuum schützende allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG verletzt, so könnte sich (wohl) der Einzelne in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren darauf berufen. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen. Die Freistellung einzelner Teile der auswärtigen Gewalt von rechtlichen Bindungen soll also nicht soweit gehen, daß selbst Völkerrechtsnormen nicht mehr zu beachten wären.

Bei der Ermittlung völkerrechtlicher Regeln hat das Bundesver-

fassungsgericht dann bei weitem nicht den Differenzierungsgrad in der Argumentation errichtet, der von juristischen Anhängern wie juristischen Gegnern der Stationierung gemeinhin gepflogen wird. Natürlich gibt es - schon mit Rücksicht auf die beschriebene Staatspraxis - keinen allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz, der die "Bereithaltung" von Nuklearraketen zu Verteidigungszwecken verbieten würde. Darum ging es aber im vorliegenden Zusammenhang gar nicht: Das Problem liegt vielmehr darin, ob dieses dann auch gilt, wenn man sich für den Fall bewaffneter Auseinandersetzungen ausdrücklich den atomaren Ersteinsatz vorbehält. Geht man nämlich davon aus, daß der Einsatz von Nuklearwaffen in Europa gegen den allgemein anerkannten Grundsatz des Schutzes der Zivilbevölkerung verstößt, so bedeutet dies, daß die beteiligten NATO-Staaten mit einem völkerrechtswidrigen Tun drohen. Etwas derartiges verstößt gegen Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta. Niemand würde beispielsweise daran zweifeln, daß es eine völkerrechtswidrige Drohung wäre, wollte man einem potentiellen Gegner schon zu Friedenszeiten androhen, bei etwaigen bewaffneten Auseinandersetzungen sämtliche Kriegsgefangenen umzubringen; Warum bei der Ausrottung ganzer Völker anderes gelten soll, ist nicht ersichtlich.

Das Bundesverfassungsgericht hätte weiter allen Grund gehabt, sich ein wenig mit der Art und Weise auseinanderzusetzen, wie bisher in der völkerrechtlichen Literatur sowie in Beschlüssen der UN-Generalversammlung der Begriff der durch Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta verbotenen Drohung gehandhabt wurde. Wenn es danach verboten ist, in Spannungszeiten Truppen an der Grenze zu massieren oder auch Freischärler auszubilden (oder ihre Selbstorganisation zu dulden), sofern sie im Nachbarland Unruhe stiften wollen - ist dann nicht auch die Stationierung von Raketen eine Drohung mit denen jedenfalls Teile der Führungsstruktur der anderen Seite vernichtet werden können? Man wird in diesem Zusammenhang allerdings nicht soweit gehen können, jede Raketenstationierung als Drohung zu qualifizieren. Entscheidend ist vielmehr die objektiv gegebene strategische Bedeutung. Haben Nuklearraketen nur die Funktion der Zweitschlagwaffe, bewegen sie sich also im Rahmen der überkommenen "Vergeltungsabschreckung", so wird man sie nicht als völkerrechtswidrig einstufen können: Die Bereitschaft eines Staates einen Angriff mit solchen Waffen zu führen und damit den eigenen Untergang vorzuprogrammieren ist eine derart un-

wahrscheinliche Konstellation, daß dies nicht als rechtlich relevante Drohung qualifiziert werden kann. Anders verhält es sich jedoch, wenn Waffen ihrem objektiven Zweck oder der intendierten Verwendungsart nach auch für den Einsatz gedacht sind, wenn sie im Rahmen begrenzter Kriegsführungsoptionen eine bestimmte Funktion erfüllen sollen. Wer sich einer Waffe gegenüber sieht, von der sein potentieller Gegner sagt, er könne sie notfalls auch einsetzen, ohne den eigenen Untergang zu riskieren, wird sich in einer ganz anderen Position befinden als wenn es ausschließlich um Zweitschlagspotentiale beider Seiten ginge. Im Rahmen der "Kriegsführungsabschreckung" haben die traditionellen, bei der Konkretisierung des Drohungsbegriffs entwickelten Maßstäbe wieder volle Gültigkeit. Beide hier skizzierten Argumentationsstränge bedürfen einer militärwissenschaftlichen Fundierung, die sich ein Gericht unschwer durch Sachverständigengutachten verschaffen kann. Was die Ersteinsatzdoktrin betrifft, hätte es genügt, das Verteidigungsweißbuch 1983 zu Rate zu ziehen; nicht einmal das ist geschehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die zentralen Argumente der Friedensforschung - sowie die Veränderung der Militärstrategie - und die sich daraus ergebende juristische Argumentation nicht zur Kenntnis genommen. Dies ist unseres Erachtens aus mannigfachen Gründen zu bedauern. Mangels angemessener inhaltlicher Auseinandersetzung mit den Positionen eines Großteils der Bevölkerung, wenn nicht sogar - wie Repräsentativ-Umfragen ergeben haben - der Mehrheit, kann eine Akzeptanz der Entscheidung von weiten Bevölkerungsteilen nicht erwartet werden.

Berlin-Bremen-Frankfurt-Hamburg-München-Stuttgart,

im Mai 1984



IMPRESSUM: Richter und Staatsanwälte für den Frieden.  
Verantwortlich: Bernd Asbrock, Georg-Gröninger-Str.63a,  
2800 Bremen 1; Eckert Stevens, Adelgundenstr.2, 8000 München 22.