

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1371/13 -

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

der Frau Dr. K...,

- Bevollmächtigte: 1. Rechtsanwalt Dr. Peter Becker,
Am Mühlgraben 2, 35037 Marburg,
2. Rechtsanwalt Otto Jäckel,
Theodorenstraße 4, 65189 Wiesbaden -

gegen a) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Mai 2013 - 4 A 1913/11 -,
b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 14. Juli 2011 - 26 K 3869/10 -,
c) das Schreiben des Bundesministers der Verteidigung vom 4. November 2009 - R II 2-39-05-05/II 2 -

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Richter Huber

und die Richterinnen Kessal-Wulf,

König

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung

vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 15. März 2018 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist die Stationierung von US-Atomwaffen im Bundesgebiet. Die Beschwerdeführerin wohnt in der Nähe des Fliegerhorsts Büchel in der Eifel. Sie verfolgt mit der Verfassungsbeschwerde ihr Begehren aus dem fachgerichtlichen Verfahren weiter, die Bundesrepublik Deutschland zu verpflichten, gegenüber den USA auf den Abzug von auf dem Fliegerhorst Büchel mutmaßlich stationierten US-amerikanischen Atomwaffen hinzuwirken.

1

I.

1. Der Fliegerhorst Büchel wurde Mitte August 1955 an die Bundeswehrverwaltung übergeben. 1958 wurde dort das Jagdbombergeschwader 33 stationiert, das im Dezember 1958 offiziell der NATO unterstellt wurde. Im Fliegerhorst befinden sich zudem Staffeln der US Air Force 702 Munitions Support Squadrons (702 MUNSS). Diese dienen nach verbreiteter Annahme vor allem der Verwahrung, Bewachung, Wartung und Freigabe der dort im Rahmen der innerhalb der NATO (Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 in der Fassung vom 15. Oktober 1951 <BGBl 1955 II S. 289>) vereinbarten nuklearen Teilhabe (vgl. § 16 KrWaffG und hierzu BTDrucks 11/4609 S. 7 f.) gelagerten Atomwaffen (vgl. Nassauer, US-Atomwaffen in Deutschland und Europa <November 2012>). Die Bundeswehr hat der NATO im Gegenzug die Bereitstellung von 46 nuklearfähigen Trägerflugzeugen für die nukleare Teilhabe zugesagt und stationiert 44 Tornados in Büchel (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, Atomwaffen in Europa, BICC 01/2013). Im Rahmen der nuklearen Teilhabe sollen auch deutsche Soldaten im Einsatz von Atomwaffen ausgebildet werden (vgl. Nassauer, Atomwaffensperrvertrag und Nukleare Teilhabe - Das Nukleare Outsourcing beenden?, S. 7 <April 2005>).

2

2. Am 19./20. November 2010 verabschiedeten die NATO-Bündnispartner ein neues strategisches Konzept, welches sich erstmals auf das Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt festlegte, zugleich aber das Prinzip der nuklearen Abschreckung bis zur vollständigen Vernichtung aller Nuklearwaffen auf der Welt bestätigte (vgl. Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertragsorganisation, 2010).

3

Am 27. März 2017 begann ohne Beteiligung der Atommächte sowie mehrerer NATO-Staaten, darunter Deutschland, eine UN-Atomwaffenverbotskonferenz als erster Schritt zu einer Nuklearwaffenkonvention. Am 7. Juli 2017 einigten sich in deren Folge 122 Staaten auf einen Vertrag, der ein generelles Verbot von Atomwaffen, auch als Bestandteil einer Abschreckungsstrategie, vorsieht (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons of 7. July 2017 - A/CONF.229/2017/8). Verboten sind danach Herstellung, Lagerung, Besitz, Weitergabe und Einsatz von Nuklearwaffen (Art. 1 des Vertrags). Der Vertrag liegt seit dem 20. September 2017 bei den Vereinten Nationen (UN) zur Unterzeichnung aus und wird 90 Tage nach der Ratifizierung durch mindestens 50 Staaten in Kraft treten (Art. 14 f. des Vertrags).

4

II.

1. Die Beschwerdeführerin wandte sich mit anwaltlichem Schreiben vom 24. September 2009 an den Bundesminister der Verteidigung. Hierin führte sie insbesondere aus, sie befürchte, terroristischen Angriffen auf den Fliegerhorst in besonderer Weise ausgesetzt zu sein. Die Bundeswehr halte Flugstaffeln für die nukleare Teilhabe vor. Das stelle einen Verstoß gegen Völkervertragsrecht dar. Zudem seien auch Nuklearwaffen an sich völkerrechtswidrig. Da die USA ein zu weites Verständnis des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts verträten und auch den Einsatz von Nuklear-

5

waffen im Rahmen einer etwaigen „antizipatorischen Selbstverteidigung“ als zulässig ansähen, seien Verstöße gegen das Gewaltverbot zu befürchten. Die Nuklearwaffen verstießen zudem gegen Prinzipien des humanitären Völkerrechts wie die Gebote, zwischen Soldaten und Zivilbevölkerung zu unterscheiden, keine unnötigen Leiden zu verursachen und das Gebiet unbeteiligter und neutraler Staaten nicht in Mitleidenschaft zu ziehen. Eine rechtswidrige Kriegsführung von deutschem Boden aus verletze den NATO-Vertrag und die deutsche Verfassung. Dabei könne sie sich wie jeder Bürger auf das Völkerrecht berufen und daraus subjektive Rechte in Form eines Unterlassungsanspruchs gegen die Bundesrepublik Deutschland herleiten. Dies folge aus Art. 25 und Art. 26 GG, wonach jeder Bürger vom Staat verlangen könne, dass eine von deutschem Boden ausgehende rechtswidrige Kriegsführung unterbunden werde.

2. Das Bundesministerium der Verteidigung antwortete mit Schreiben vom 4. November 2009, dass sich die Bundesregierung in allen damit befassten Foren dafür einsetze, multilateral eine vollständige Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen als Beitrag zu Frieden und Stabilität in der Welt zu erreichen. Sie habe mit darauf hingewirkt, dass bei den NATO-Nuklearstreitkräften in Europa seit den Spitzenzeiten des Kalten Krieges eine Verringerung der Sprengköpfe um annähernd 95 Prozent erfolgt sei. Ziel bleibe darüber hinaus die umfassende, nachprüfbar und unumkehrbare Abrüstung im Rahmen einer verantwortungsvollen Sicherheitspolitik, welche bestehende Risiken sorgfältig abwäge. Auch in der Koalitionsvereinbarung für die 17. Legislaturperiode würden die von US-Präsident Obama unterbreiteten Vorschläge für weitgehende neue Abrüstungsinitiativen - einschließlich des Zieles einer nuklearwaffenfreien Welt - nachdrücklich unterstützt. Die Bundesregierung werde sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür einsetzen, dass Nachfolgeabkommen zu auslaufenden Verträgen ausgehandelt und die bislang ausgebliebene Ratifizierung des Atomteststoppvertrags und des angepassten KSE-Vertrags nachgeholt würden. Es sei darüber hinaus das ausdrückliche Bestreben der Bundesregierung, sich im Zuge der Ausarbeitung des neuen strategischen Konzepts der NATO im Bündnis sowie gegenüber den amerikanischen Verbündeten dafür einzusetzen, dass die in Deutschland verbliebenen Atomwaffen abgezogen würden. Durch infrastrukturelle, technische und organisatorische Maßnahmen sowie durch strikte Geheimhaltung und Überwachung aller Maßnahmen werde im Übrigen ein Höchstmaß an Schutz und Sicherheit für die Einwohner Deutschlands gewährleistet.

3. Die unter dem 13. April 2010 am Verwaltungsgericht Berlin erhobene Klage der Beschwerdeführerin gegen die Bundesrepublik Deutschland verwies das Verwaltungsgericht Berlin zuständigkeitshalber mit Beschluss vom 26. Mai 2010 an das Verwaltungsgericht Köln.

Die Beschwerdeführerin beantragte hierin, die Bundesrepublik Deutschland zu verurteilen, gegenüber den USA darauf hinzuwirken, dass die auf dem Fliegerhorst Büchel gelagerten amerikanischen Atomwaffen abgezogen werden, sowie alle auf nukleare Teilhabe gerichteten Handlungen einzustellen, hilfsweise, darauf hinzuwirken,

dass die NATO-Strategie zukünftig auf den Einsatz von Atomwaffen verzichte. In der Klagebegründung wiederholte und vertiefte sie die Ausführungen aus ihrem Schreiben an den Bundesminister der Verteidigung.

Sie sei insbesondere durch ihren Wohnsitz in unmittelbarer Nähe des Fliegerhorsts Büchel der Gefahr terroristischer Anschläge ausgesetzt. Büchel sei der letzte verbliebene Nuklearwaffenstandort in Deutschland. Es lagerten dort bis zu 20 US-Atombomben mit einer erheblichen Zerstörungskraft. Das Bundesministerium der Verteidigung betone nach außen, der als Pilot eingesetzte Bundeswehrosoldat handle auf Beschluss und Befehl der NATO und erst nachdem US-Soldaten nach persönlicher Weisung durch den US-Präsidenten die Waffen „scharfgemacht“ hätten. Die nukleare Teilhabe im Sinne der „Konzeptionellen Leitlinien zur Weiterentwicklung der Bundeswehr“ vom 12. Juli 1994 würde aber konkret durch die Piloten des Jagdbombergeschwaders 33 ausgeübt. Der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode binde die Forderung nach dem Abzug der Atomwaffen in Büchel zudem an die NATO-Strategie. Auch bleibe im Dunkeln, was mit der nuklearen Teilhabe im Übrigen, insbesondere in den NATO-Stäben, sei. Die bisher seitens des Bundesministeriums der Verteidigung abgegebenen Erklärungen würden daher nicht ausreichen, so dass Klage geboten sei.

9

4. Das Verwaltungsgericht Köln wies die Klage der Beschwerdeführerin mit Urteil vom 14. Juli 2011 als unzulässig ab. Es legte dabei die Annahme, dass auf dem Fliegerhorst Büchel die letzten auf deutschem Gebiet verbliebenen Atomwaffen lagern, zu der die Beklagte aus Gründen der Geheimhaltung keine Aussagen getroffen hatte, seiner Entscheidung zugrunde. Soweit sich die Beschwerdeführerin gegen etwaige NATO-Einsätze und Rechtsansichten sowie ein mögliches Vorgehen der USA richte, sei die deutsche Gerichtsbarkeit nicht eröffnet. Überdies fehle es an der Klagebefugnis. Eine solche folge insbesondere nicht daraus, dass sie ca. 3,5 Kilometer von dem Bundeswehrflugplatz Büchel entfernt wohne.

10

Klageziel sei nicht die Verhinderung eines bevorstehenden Einsatzes von Atomwaffen und erst recht nicht deren Einsatz in einem Angriffskrieg. Vielmehr sei die Klage darauf gerichtet, den Abzug der Atomwaffen aus Büchel und ein Ende des Konzepts der nuklearen Abschreckung zu erreichen. Völkerrechtliches Vertrags- oder Gewohnheitsrecht verbiete Atomwaffen als solche jedoch nicht. Auch der Internationale Gerichtshof habe in dem von der Beschwerdeführerin benannten aufwändigen Gutachten keine endgültige Aussage über die Zulässigkeit des Einsatzes von Atomwaffen durch einen Staat zur Selbstverteidigung in einer extremen Situation treffen können.

11

Die Beschwerdeführerin könne sich jedenfalls nicht auf einklagbare subjektive Rechte berufen. Solche würden insbesondere nicht durch Art. 25 oder Art. 26 GG vermittelt. Die in Rede stehenden allgemeinen Regeln des Völkerrechts seien nicht individualgerichtet. Aus Art. 26 GG folge nichts Anderes. Dass die Bundesrepublik Deutschland Handlungen vornehme, vorzunehmen gedenke oder Unterlassungen beabsichtige, die das friedliche Zusammenleben störten, oder dass sie gar einen An-

12

griffskrieg beabsichtige, behaupte die Beschwerdeführerin nicht.

Soweit die Beschwerdeführerin sich auf Art. 25 GG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 GG stütze, berufe sie sich auf Beeinträchtigungen, die entstehen könnten, wenn sich die Gefahr etwaiger Angriffe von Terroristen auf Atomwaffen im Fliegerhorst Büchel realisiere, und damit auf von Handlungen Dritter ausgehende Gefahren, die der Bundesrepublik Deutschland nicht zurechenbar seien. 13

Bloße Gefährdungen seien nur dann als Grundrechtsverletzungen zu qualifizieren, wenn sich hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit gewisse, nicht völlig unbestimmte Annahmen treffen ließen. Welchen Einfluss die aufrechterhaltene Stationierung von Atomwaffen in Büchel für das Verhalten von Terroristen (und im Konflikt mit NATO-Staaten stehenden Drittstaaten) habe, entziehe sich einer gerichtlichen Feststellung. Insoweit befinde sich die Beschwerdeführerin zudem in der unüberschaubar großen Gesellschaft von Anwohnern und Nutzern vieler gefährdeter oder gefährlicher Unternehmen, Verkehrs- und sonstigen Einrichtungen sowie exponierter Bauwerke, die Ziel terroristischer Angriffe sein könnten. 14

Eine Verletzung staatlicher Schutzpflichten setze überdies voraus, dass die öffentliche Gewalt überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen habe oder die ergriffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich seien, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückblieben. Dies sei nicht ersichtlich. Vielmehr gehe auch aus den unter anderem von der Beschwerdeführerin zu den Verfahrensunterlagen gereichten Studien hervor, dass in Bezug auf den Fliegerhorst Büchel auch gegen terroristische Angriffe besondere Sicherheitsvorkehrungen getroffen worden seien. 15

Aufgrund dieser Erwägungen sei es für die Entscheidungsfindung weder auf Beweisanträge der Beschwerdeführerin zum Sachverhalt angekommen, noch eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 2 GG erforderlich gewesen. 16

5. Ein daraufhin von der Beschwerdeführerin beim Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen gestellter Antrag auf Zulassung der Berufung blieb erfolglos. Mit Beschluss vom 7. Mai 2013 lehnte das Oberverwaltungsgericht den Antrag ab - 4 A 1913/11 - und hielt insoweit die Begründung des Urteils des Verwaltungsgerichts aufrecht. 17

Das Verwaltungsgericht sei - im Einklang mit dem Internationalen Gerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht - nicht von einer ausnahmslosen Völkerrechtswidrigkeit der Androhung und/oder des Einsatzes von Atomwaffen ausgegangen. Dass eine extreme Notwehrsituation, für die der Internationale Gerichtshof die Völkerrechtswidrigkeit eines Atomwaffeneinsatzes offengelassen habe, nach Ansicht der Beschwerdeführerin für die Bundesrepublik Deutschland nicht denkbar sei, könne nicht Basis der rechtlichen Würdigung sein. Auch habe der Internationale Gerichtshof in dem genannten - nicht rechtsverbindlichen - Gutachten ausdrücklich festgehalten, 18

dass Atomwaffen völkergewohnheitsrechtlich nicht verboten seien. Dementsprechend sei auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. November 2001 zum (damaligen) strategischen Konzept der NATO davon ausgegangen, dass es keine allgemeine Regel des Völkerrechts gebe, die der Bundesrepublik Deutschland oder einem NATO-Partner die Lagerung von Atomwaffen oder auch deren Einsatz zu Zwecken der Abschreckung verbiete.

Da ein Verstoß gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts nicht vorliege, komme es nicht darauf an, ob das Verwaltungsgericht die Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung der Beschwerdeführerin aus Art. 25 Satz 2 und Art. 26 GG zu Recht verneint habe. Das Verwaltungsgericht habe zugunsten der Beschwerdeführerin die Lagerung von Atomwaffen in Büchel und damit die Existenz einer Gefahrenquelle unterstellt und zutreffend festgestellt, dass ein auf bestimmte Maßnahmen zum Schutz vor Gefährdungen gerichteter Anspruch der Beschwerdeführerin nicht in einer Weise substantiiert dargelegt worden sei.

19

Unabhängig davon seien die von der Beschwerdeführerin angeführten möglichen terroristischen Handlungen der Bundesrepublik Deutschland nicht zurechenbar und auch nur begrenzt vorherzusehen und zu verhindern. Zudem sei eine aktuelle Gefährdung weder erkennbar noch von der Beschwerdeführerin plausibel gemacht worden. Ihr Vorbringen beschränke sich auf die Darstellung „denkbarer“ Szenarien und Spekulationen.

20

III.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde vom 9. August 2011 wendet sich die Beschwerdeführerin gegen das Schreiben des Bundesministeriums der Verteidigung und das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln. Unter dem 7. Juni 2013 hat sie die Verfassungsbeschwerde auch auf den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts erstreckt, der ihr am 10. Mai 2013 zugegangen sei.

21

Die Stationierung der Atomwaffen stelle einen Nachteil dar, der seinen Ursprung und seine Rechtfertigung nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung habe. Aus dem vorgenannten Gutachten des Internationalen Gerichtshofs ergebe sich, dass Atomwaffen wegen Verstoßes gegen das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot aus Art. 2 Abs. 4 UN-Charta und das humanitäre Völkerrecht generell völkerrechtswidrig seien. Dass der Internationale Gerichtshof die Frage der Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Atomwaffen in einer extremen Notwehrsituation offengelassen habe, ändere daran nichts, weil eine Notwehrsituation für Deutschland nicht ersichtlich sei. Aus der Verletzung dieser allgemeinen Regeln des Völkerrechts könne die Beschwerdeführerin eine subjektive Rechtsstellung herleiten, ohne dass es auf Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG ankäme. Denn das humanitäre Völkerrecht sei bereits aus sich heraus individualschützend. Zudem verstießen die Stationierung beziehungsweise die Mitwirkungshandlungen der Bundesrepublik Deutschland gegen Art. I und Art. II des Nichtverbreitungsvertrages sowie Art. 3 des Zwei-plus-Vier-Vertrages.

22

Die Beschwerdeführerin sei von dieser Völkerrechtswidrigkeit auch individuell betroffen. Das Vorhalten des Fliegerhorstes in unmittelbarer Nähe zu ihrem Wohnort, die Duldung dessen Inanspruchnahme durch die Vereinigten Staaten für die Lagerung von Atomwaffen sowie die Übungen deutscher Soldaten in Zusammenhang mit diesen Waffen erhöhten ihr Risiko für Leib und Leben sowie ihr Eigentum signifikant. Die Wahrscheinlichkeit der Realisierung dieses Risikos möge zwar so gering sein, dass man nicht von einer Gefahr sprechen könne; darauf käme es aber ebenso wenig wie auf eine Verantwortlichkeit des deutschen Staates an, weil die Auferlegung des Risikos selbst einen Eingriff darstelle, der wegen der Völkerrechtswidrigkeit verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden könne. 23

Es seien zudem keine hinreichenden Sicherheitsvorkehrungen getroffen worden. Die Anschläge vom 11. September 2001 sowie das verfassungsrechtliche Verbot, Flugzeuge zur Wahrung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG abzuschießen (BVerfGE 115, 118), zeigten vielmehr, dass es keine geeigneten Schutzvorkehrungen zur Verhinderung terroristischer Angriffe oder Flugzeugabstürze gebe. Aufgrund der Gefahr terroristischer Angriffe und daraus entstehender Kämpfe, insbesondere einer Atombombenexplosion, sei auch ihr durch Art. 14 Abs. 1 GG geschütztes Eigentum gefährdet. 24

Weiterhin rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung ihres durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleisteten Rechts auf effektiven Rechtsschutz. Der inkriminierte Umgang mit den Atomwaffen verletze das völkerrechtliche Gewaltverbot, worauf sie sich als Nachbarin und damit faktisch Betroffene berufen könne. Auch sei ihr Recht auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt, weil entgegen Art. 100 Abs. 2 GG keine Aussetzung des Verfahrens und Vorlage an das Bundesverfassungsgericht zur Klärung des Inhalts von Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG erfolgt sei. Eine Verletzung ihres grundrechtsgleichen Rechts auf rechtliches Gehör nach Art. 103 Abs. 1 GG liege schließlich darin, dass das Verwaltungsgericht den Sachverhalt trotz mehrfacher Aufforderung nicht ausreichend aufgeklärt habe. 25

IV.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Die Annahme ist insbesondere nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG), weil die Verfassungsbeschwerde keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat (vgl. BVerfGE 90, 22 <25 f.>). 26

Sie ist bereits mangels hinreichender Substantiierung unzulässig. Eine den §§ 23 Abs. 1 Satz 2, 92 BVerfGG genügende Begründung setzt voraus, dass der die Rechtsverletzung enthaltende Vorgang substantiiert und schlüssig vorgetragen wird. Dabei muss deutlich werden, inwieweit durch die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Grundrecht verletzt sein soll (BVerfGE 130, 1 <21 m.w.N.>; stRspr). Die Verfassungsbeschwerde lässt bereits die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch das Schreiben des Bundesministeriums der Verteidigung und die angegriffe- 27

nen fachgerichtlichen Entscheidungen nicht erkennen, auch wenn man - wie im bisherigen Verfahren - die Existenz der Atomwaffen im Fliegerhorst Büchel unterstellt. Das gilt mit Blick auf ihre Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG (1.), Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 25 GG (2.) und ihr Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG (3.).

1. Die Beschwerdeführerin hat eine Verletzung in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG nicht substantiiert dargelegt. 28

a) Eine Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und/oder Art. 14 Abs. 1 GG setzt einen der Bundesrepublik Deutschland zurechenbaren Eingriff voraus. Zwar ist der Grundrechtsschutz dabei nicht auf imperative Eingriffe beschränkt, das heißt auf Maßnahmen, die unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot zu einer Verkürzung grundrechtlich geschützter Interessen führen (vgl. BVerfGE 105, 279 <299 f.>; 116, 202 <222>). Grundrechte können vielmehr auch bei mittelbaren und faktischen Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn diese in Zielsetzung und Wirkung imperativen Eingriffen gleichkommen (vgl. BVerfGE 105, 279 <303>; 110, 177 <191>; 113, 63 <76>; 116, 202 <222>). Hängt die Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Interessen vom Verhalten anderer Personen ab oder beruht sie auf einem komplexen Geschehensablauf, so setzt die Bejahung eines Eingriffs voraus, dass der Staat diese als für ihn vorhersehbare Folge zumindest in Kauf nimmt (vgl. BVerfGE 105, 279 <300>). Ist er aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gehindert, auf den Geschehensablauf Einfluss zu nehmen, kann ihm dieser verfassungsrechtlich nicht als Folge eigenen Verhaltens zugerechnet werden. Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit der an das Grundgesetz gebundenen öffentlichen Gewalt, und damit auch der Schutzbereich der Grundrechte, enden daher grundsätzlich dort, wo ein Vorgang in seinem wesentlichen Verlauf von einer fremden Macht nach ihrem, von der Bundesrepublik Deutschland unabhängigen Willen gestaltet wird (vgl. auch BVerfGE 55, 349 <362 f.>; 57, 9 <23 f.>; 66, 39 <62 f.>; 140, 317 <347 Rn. 62>). 29

Das deckt sich mit der nach Art. 1 Abs. 2 GG gebotenen Berücksichtigung der EMRK bei der Auslegung des Grundgesetzes und der in diesem Zusammenhang ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (vgl. hierzu BVerfGE 111, 307 <329 f.>; 128, 326 <369>; 140, 317 <359 Rn. 91>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Mai 2017 - 2 BvR 157/17 -, NVwZ 2017, S. 1196; Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 18. August 2017 - 2 BvR 424/17 -, juris, Rn. 36). Auch dieser nimmt eine Verantwortlichkeit eines Signatarstaates für Menschenrechtsverletzungen, die Vertreter eines Drittstaats auf seinem Territorium begehen, nur an, wenn dies mit der stillschweigenden oder ausdrücklichen Billigung des Signatarstaates geschieht (vgl. BVerwGE 154, 328 <338 f. Rn. 27>, unter Hinweis auf EGMR, Urteil vom 13. Dezember 2012 - Nr. 39630/09 - El Masri/Mazedonien, Urteil vom 24. Juli 2014 - Nr. 28761/11 - Al-Nashiri/Polen und Urteil vom 23. Februar 2016 - Nr. 44883/09 - Nasr und Ghali/Italien). 30

b) Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG begründen darüber hinaus aber auch eine Pflicht des Staates, sich schützend und fördernd vor das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Gesundheit des Einzelnen zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter zu bewahren, wenn die Grundrechtsträger nicht selbst für ihre Integrität Sorge tragen können (vgl. BVerfGE 39, 1 <42>; 46, 160 <164>; 53, 30 <57>; 56, 54 <78>; 90, 145 <195>; 115, 320 <346>; 121, 317 <356>; 142, 313 <337 Rn. 69> - zu Art. 2 Abs. 2 GG; BVerfGE 114, 1 - zu Art. 14 Abs. 1 GG).

c) Eine Verletzung derartiger Schutzpflichten kommt jedoch nur in Betracht, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen worden sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 56, 54 <81>; 77, 381 <405>; 79, 174 <202>; 92, 26 <46>; 125, 39 <78 f.>; 142, 323 <337 f. Rn. 70>) oder auf einer unzureichenden Tatsachenermittlung oder unververtretbaren Einschätzungen beruhen (vgl. BVerfGE 61, 82 <114 f.>; 84, 34 <50>; 88, 203 <254>; 95, 1 <15>). Ein Beschwerdeführer muss insoweit darlegen, dass der Staat seinen Schutzpflichten nicht nachgekommen ist (vgl. BVerfGE 77, 170 <215>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 11. Januar 2016 - 1 BvR 2980/14 -, NJW 2016, S. 1716 <1717>).

2. Mit der Verfassungsbeschwerde kann jedermann ferner geltend machen, im Widerspruch zu einer allgemeinen Regel des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 GG in seiner durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit beeinträchtigt zu sein (vgl. BVerfGE 23, 288 <300>; 31, 145 <177>; 112, 1 <21 f.>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 8. März 2017 - 2 BvR 483/17 -, NJW 2017, S. 1166; Wollenschläger, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 25 Rn. 53, m.w.N.). Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind insoweit Teil der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG.

a) Art. 25 Satz 1 GG verschafft den allgemeinen Regeln des Völkerrechts - dem Völkergewohnheitsrecht und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts (vgl. BVerfGE 141, 1 <17 f. Rn. 42> m.w.N.) - innerstaatliche Wirksamkeit, wobei ihnen Art. 25 Satz 2 Halbsatz 1 GG einen Rang oberhalb der (einfachen) Gesetze, aber unterhalb der Verfassung einräumt (sog. Zwischenrang, vgl. BVerfGE 6, 309 <363>; 37, 271 <279>; 111, 307 <318>; 112, 1 <24, 26>; 141, 1 <17 Rn. 41> m.w.N.). Ein Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts führt somit zu einer Kollision mit der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 6, 309 <363>; 23, 288 <300>; 31, 145 <177>; 112, 1 <21 f.>; 141, 1 <17 Rn. 40>). Demnach sind die deutschen Staatsorgane nicht nur verpflichtet, die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu respektieren, indem sie diese befolgen und Verletzungen unterlassen, sondern - unter bestimmten Voraussetzungen - auch im eigenen Verantwortungsbereich das Völkerrecht durchzusetzen, wenn dritte Staaten dieses verletzen (BVerfGE 112, 1 <26>). Deutsche Behörden und Gerichte dürfen daher einer unter Verstoß gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts vorgenomme-

nen Handlung nichtdeutscher Hoheitsträger im Geltungsbereich des Grundgesetzes keine Wirksamkeit verschaffen und sind gehindert, an einer solchen Handlung bestimmend mitzuwirken (vgl. BVerfGE 75, 1 <18 f.>; 109, 13 <26>; 109, 38 <52>; 112, 1 <27>; 141, 1 <29 Rn. 70>).

b) Nach Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG erzeugen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Dies gilt allerdings nur für solche allgemeinen Regeln des Völkerrechts, die einen hinreichenden Individualbezug aufweisen. Dabei wird Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG einerseits als lediglich deklaratorisch angesehen, weil aus völkerrechtlichen Normen, die von sich aus individualberechtigend oder -verpflichtend wirken, bereits nach der von Art. 25 Satz 1 GG angeordneten Übernahme Rechte und Pflichten für den Einzelnen folgen. Aus Normen, die indes von sich aus Individuen weder berechtigen noch verpflichten, können nach dieser Ansicht auch mittels Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG keine subjektiven Rechte und Pflichten entstehen (vgl. BVerfGE 15, 25 <33 f.>; 27, 253 <274>; 41, 126 <160>; vgl. auch BVerfGE 46, 342 <362 f.>; 63, 343 <373 f.>). Andererseits wird in jüngerer Zeit die Auffassung vertreten, dass es unabhängig davon, ob Ansprüche von Einzelpersonen schon kraft Völkerrechts bestehen, geboten sein kann, Völkerrechtsverstöße als subjektive Rechtsverletzungen geltend machen zu können (BVerfGE 112, 1 <22>; weitergehend BVerwGE 154, 328 <346>).

35

aa) Wie auch immer die Grenzen einer Geltendmachung allgemeiner Regeln des Völkerrechts im Einzelnen auch zu bestimmen sind, setzt ihre Subjektivierung jedenfalls voraus, dass die in Frage stehende allgemeine Regel des Völkerrechts einen engen Bezug zu individuellen hochrangigen Rechtsgütern aufweist, wie dies etwa im völkerrechtlichen Enteignungsrecht der Fall ist (BVerfGE 112, 1 <22>). Sinn und Zweck der von Art. 25 GG angeordneten Inkorporation der allgemeinen Regeln des Völkerrechts mit Vorrang vor den Gesetzen ist es, einen weitgehenden Gleichklang der freiheitlichen Verfassungsordnung mit dem Völkerrecht herzustellen; die Verfassung erzwingt insoweit eine dem allgemeinen Völkerrecht entsprechende Gestaltung des Bundesrechts (vgl. BVerfGE 23, 288 <316>; 112, 1 <25>; Streinz, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 25 Rn. 9; Rojahn, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 25 Rn. 1).

36

Diese Zielsetzung würde unterlaufen, wenn ausschließlich an Staaten gerichtete Normen des Völkerrechts, die - wie das Gewaltverbot - nicht bereits von sich aus eine subjektive Schutzwirkung aufweisen, über Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG inhaltlich verändert, nämlich individualisiert, in das Bundesrecht übernommen würden und dadurch letztlich eine über die Intention des Völkerrechts hinausgehende innerstaatliche Rechtslage geschaffen würde (Kunig, in: Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 7. Aufl. 2016, S. 61 <118 ff.; Rn. 150 ff.>; vgl. auch Hofmann, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 25 Rn. 25; Rojahn, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 25 Rn. 41, 49 f.; Cremer, Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 235 Rn. 32; Kessler/Salomon, DÖV 2014, S. 283 <288 f.>; Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 25 Rn. 36; Herdegen, in:

37

Maunz/Dürig, GG, Art. 25 Rn. 90 <September 2017>; Schorkopf, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, S. 162 f., Rn. 40; für das Gewaltverbot abweichend Fischer-Lescano/Hanschmann, in: Becker/Braun/Deiseroth, Frieden durch Recht?, 2010, S. 181 <189 ff.>; offengelassen in BVerwGE 154, 328 <347>).

Etwas anderes folgt auch nicht aus der Entstehungsgeschichte von Art. 25 GG. Diesem lag zwar die Vorstellung zugrunde, dass das Völkerrecht nicht mehr als Recht, welches „nur den Staat, aber nicht den Einzelnen im Staat verpflichtet“, angesehen werden, sondern „durch die Staatskruste hindurch bis zum Einzelnen“ gehen sollte (Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949, Akten und Protokolle, Bd. 2, 1981, S. 206 Fn. 61). Das damit verbundene Ziel, die strikte Mediatisierung des Einzelnen zu überwinden und das Völkerrecht in bestimmtem Umfang zu individualisieren, wird aber bereits dadurch erreicht, dass sich jedermann, der von staatlichem Handeln nachteilig in subjektiven Rechten betroffen ist, darauf berufen kann, dass ein solcher Eingriff zu einer allgemeinen Regel des Völkerrechts und damit zu der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG in Widerspruch steht (vgl. BVerfGE 6, 309 <362 ff.>; 23, 288 <300>; 31, 145 <177>; 112, 1 <21 f.>; 141, 1 <17 Rn. 40>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Mai 2017 - 2 BvR 893/17 -, juris, Rn. 33; Hofmann, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 25 Rn. 26). Dass Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG darüber hinaus aus auch rein staatengerichteten Regeln des Völkerrechts - wie dem Grundsatz pacta sunt servanda oder Ähnliches - subjektive Rechte des Einzelnen begründen sollte, lässt sich der Entstehungsgeschichte nicht entnehmen.

38

Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG kann daher nicht so verstanden werden, dass für die Geltendmachung einer durch Art. 25 GG begründeten materiellen Rechtsstellung abweichend von Art. 19 Abs. 4 GG eine Popularklage eröffnet wird (so auch BVerwGE 154, 328 <347 ff. Rn. 48 f.>).

39

bb) Voraussetzung für die Berufung auf eine aus Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG subjektivierte allgemeine Regel des Völkerrechts ist überdies, dass der Betroffene Träger der individuellen hochrangigen Rechtsgüter ist, zu denen die Norm einen engen Bezug hat, und dass er damit in deren Schutzbereich einbezogen ist (vgl. BVerfGE 112, 1 <22>). Zudem muss er geltend machen, gerade durch das mutmaßlich völkerrechtswidrige Verhalten deutscher Staatsorgane unmittelbar in diesem individuellen hochrangigen Rechtsgut betroffen zu sein (dazu BVerwGE 154, 328 <347>).

40

3. Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet demjenigen den Rechtsweg, der behauptet, durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt zu sein. Gewährleistet wird nicht nur formal die Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 35, 263 <274>; 35, 382 <401 f.>; 93, 1 <13>; 143, 216 <224 f. Rn. 20>). Für die Eröffnung der Garantie effektiven Rechtsschutzes genügt allerdings weder die Möglichkeit einer bloßen Interessenbeeinträchtigung noch die mögliche Verletzung von Rechtssätzen, die nicht dem Interesse des Einzelnen zu dienen bestimmt sind (vgl. BVerfGE 31, 33 <39 f.>; 83, 182 <194>; 96, 100 <114>;

41

116, 1 <11>). Art. 19 Abs. 4 GG garantiert keine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle der öffentlichen Hand; er trifft vielmehr eine Systementscheidung für den Individualrechtsschutz.

V.

An diesen Maßstäben gemessen, ist ein Eingriff in Grundrechte der Beschwerdeführerin ebenso wenig dargelegt wie eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten (1.), eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 25 Satz 2 GG (2.) oder eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG (3.). 42

1. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Gefahren stellen keine grundrechtserheblichen Beeinträchtigungen von durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützten Interessen dar. Insoweit fehlt es schon an verlässlichen Anhaltspunkten für die Bejahung der hier allein in Betracht kommenden eingriffsgleichen Gefährdung. 43

a) Da das Risiko terroristischer Anschläge der deutschen Staatsgewalt nicht zuzurechnen ist - die Bedrohung der durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechtsgüter geht von Dritten, insbesondere terroristischen Vereinigungen aus - kommt als Anknüpfungspunkt für eine grundrechtliche Verantwortlichkeit allein der Umstand in Betracht, dass die Bundesrepublik Deutschland den USA durch die hierzu getroffenen völkerrechtlichen Vereinbarungen über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte und die militärische Nutzung von Liegenschaften sowie ihre nukleare Teilhabe (Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 in der Fassung vom 15. Oktober 1951 <BGBl 1955 II S. 289>; Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Oktober 1954 <BGBl 1955 II S. 253>; Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen [NATO-Truppenstatut] vom 19. Juni 1951 und das hierzu abgeschlossene Zusatzabkommen vom 3. August 1959 <BGBl 1961 II S. 1183, 1190 ff., 1218 ff.>, teilweise geändert durch die Abkommen vom 21. Oktober 1971 <BGBl 1973 II S. 1021>, 18. Mai 1981 <BGBl 1982 II S. 530> und 18. März 1993 <BGBl 1994 II S. 2594>; vgl. BVerwGE 154, 328 <334 Rn. 19>) die Stationierung der Atomwaffen in Büchel gestattet hat. Dies stellt jedoch keinen Eingriff in die Grundrechte der Beschwerdeführerin dar, weil es zum einen an der Finalität einer möglichen Nachteilszufügung fehlt - die gerügten Gefahren sind hinsichtlich ihres Realisierungsrisikos für die deutschen Staatsorgane nicht vorhersehbar und werden von diesen auch nicht in Kauf genommen - und weil zum anderen der Zurechnungszusammenhang unterbrochen wäre. Weder reicht der deutsche Staat Terroristen die Hand, noch verleiht er deren Aktivitäten den Anschein der Legalität oder billigt und unterstützt sie in sonstiger Weise. 44

b) Auch eine Verletzung der Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG ist selbst unter Berücksichtigung der verheerenden Folgen der von der Beschwerdeführerin befürchteten Angriffe und Unfälle nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerin hat bereits nicht dargelegt, dass allein der Abzug der Atomwaffen geeignet wäre, die Gefahren vor terroristischen Angriffen oder Unglücksfällen und ih-

ren Auswirkungen abzuwenden. Sie trägt selbst vor, dass die Bundesrepublik Deutschland Schutzvorkehrungen getroffen habe und legt nicht dar, dass diese gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich wären, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder dass sie erheblich dahinter zurückblieben (vgl. auch BVerfGE 77, 170 <220 ff.>; BVerfG, NJW 1993, S. 2432). Aus den von der Beschwerdeführerin in Bezug genommenen Ausführungen Nassauers, der zwar eine 2008 erfolgte Feststellung von Sicherheitsmängeln betont, zugleich jedoch detailliert erläutert, welche Schutzvorkehrungen konkret getroffen wurden - die Konstruktion der Unterflurmagazine, eine strikte Abschirmung durch US-Streitkräfte, eine zusätzliche Sicherung durch eine Luftwaffensicherungsstaffel sowie eine regelmäßige Kontrolle der Sicherheitsstandards - ergeben sich keine offenkundigen Lücken im Sicherheitskonzept (vgl. Nassauer, US-Atomwaffen in Deutschland und Europa, S. 2 f. <November 2012>).

Es ist auch nicht ersichtlich, dass die von den zuständigen deutschen Stellen vorgenommene Risikoermittlung und -bewertung unvertretbar wäre oder auf einer unzureichenden Informationsbasis beruhte. Im Übrigen ist es Sache der für die Außen- und Verteidigungspolitik zuständigen Stellen des Bundes, darüber zu entscheiden, in welcher Weise der Schutzpflicht des Staates in Bezug auf Grundrechte im Bereich der Außen- und der Verteidigungspolitik gegenüber fremden Staaten oder anderen Mächten und Vereinigungen genügt wird (vgl. BVerfGE 66, 39 <60 f.>; BVerwGE 154, 328 <335 Rn. 21 f.>).

46

c) Unabhängig davon fehlt es an der hinreichenden Darlegung der erforderlichen unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführerin durch das Handeln und/oder Unterlassen deutscher Staatsorgane. Diese folgt insbesondere nicht aus der örtlichen Nähe ihres Wohnortes zu dem unterstellten Stationierungsort, denn im Fall eines terroristischen Angriffs auf den Fliegerhorst Büchel oder eines Unfalls mit Atomwaffen - insbesondere bei einer Atombombenexplosion - wären nicht nur die Anwohner und Nachbarn von Büchel betroffen. Die Beschwerdeführerin unterscheidet sich insoweit nicht von der unüberschaubar großen Zahl von Anwohnern und Nutzern vieler im Bundesgebiet vorhandener gefährdeter sowie gefährlicher Einrichtungen, die mit ähnlichen existenzbedrohenden oder -vernichtenden Folgen Ziel terroristischer Angriffe werden könnten (vgl. VG Köln, Urteil vom 14. Juli 2011 - 26 K 3869/10 -, juris, Rn. 109). Auch das „völkerrechtliche Engagement“ der Beschwerdeführerin begründet insoweit keine besondere Betroffenheit. Gesellschaftliches Engagement führt nicht zu einer (verfassungs-)rechtlichen Privilegierung bei der Durchsetzung der eigenen Interessen.

47

2. Soweit sich die Beschwerdeführerin auf eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 25 GG beruft, sind die angegriffenen Entscheidungen ebenfalls nicht zu beanstanden.

48

Ein gewohnheitsrechtliches Verbot, Atomwaffen einzusetzen, hat der Internationale Gerichtshof in dem von der Beschwerdeführerin herangezogenen Gutachten nach ausführlicher Auswertung der Staatenpraxis und der einschlägigen völkerrechtlichen

49

Regeln nicht erkennen können (Internationaler Gerichtshof, Gutachten vom 8. Juli 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996, S. 226 <247, 253 ff.>). Insbesondere hat er offengelassen, ob der Einsatz von Atomwaffen, etwa unter extremen Umständen in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts, zulässig sei (Internationaler Gerichtshof, Gutachten vom 8. Juli 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996, S. 226 <263 Rn. 97>).

Dass ein noch über ein (bereits fragliches) Einsatzverbot hinausgehendes völkergewohnheitsrechtliches Verbot, Atomwaffen vorzuhalten, belegbar ist, begegnet erheblichen Zweifeln. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts jedenfalls die Regeln des universell geltenden Völkergewohnheitsrechts, ergänzt durch aus den nationalen Rechtsordnungen tradierte allgemeine Rechtsgrundsätze, umfassen (vgl. BVerfGE 15, 25 <32 ff.>; 16, 27 <33>; 23, 288 <317>; 94, 315 <328>; 96, 68 <86>; 118, 124 <134>). Völkergewohnheitsrecht ist der Brauch, hinter dem die Überzeugung rechtlicher Verpflichtung steht (vgl. Ständiger Internationaler Gerichtshof, PCIJ Series A 10 <1927>, 18 - Lotus-Fall; Dahm/Delbrück/Wolfrum, *Völkerrecht*, Bd. I/1, 2. Aufl. 1989, S. 56 ff. m.w.N.). Als solches setzt seine Entstehung erstens das zeitlich andauernde und möglichst einheitliche Verhalten unter weit gestreuter und repräsentativer Beteiligung von Staaten und anderen, rechtssetzungsbefugten Völkerrechtssubjekten sowie zweitens die hinter dieser Übung stehende Auffassung, „im Rahmen des völkerrechtlich Gebotenen und Erlaubten oder des Notwendigen zu handeln“ (*opinio iuris sive necessitatis*, vgl. BVerfGE 66, 39 <64 f.>; 96, 68 <86 f.>; 109, 38 <53 f.>), voraus. An die Feststellung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts sind wegen der darin zum Ausdruck kommenden grundsätzlichen Verpflichtung aller Staaten hohe Anforderungen zu stellen (BVerfGE 118, 124 <134 f.>).

50

Vor diesem Hintergrund dürfte das tatsächliche Verhalten der derzeit über Kernwaffen verfügenden Staaten in der Vergangenheit, aber auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Annahme einer allgemeinen Übung und Rechtsüberzeugung dahin, dass es Staaten kraft allgemeinen Völkerrechts verwehrt sei, Atomwaffen zu Verteidigungszwecken bereit zu halten, entgegenstehen (vgl. BVerfGE 66, 39 <65>; vgl. auch Internationaler Gerichtshof, Gutachten vom 8. Juli 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996, S. 226 <255 Rn. 73>).

51

Der derzeit zur Ratifizierung ausliegende UN-Vertrag zum umfassenden Verbot von Atomwaffen vermag an diesem Befund nichts zu ändern. Da insbesondere die Atom-mächte und einige NATO-Staaten die Vertragsverhandlungen sowie die Ausarbeitung des Vertrages boykottiert haben, dürfte der Vertrag mangels einheitlicher Staatenpraxis (vgl. hierzu etwa Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 25 Rn. 36 <September 2017>; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, *Völkerrecht*, 6. Aufl. 2014, § 17 Rn. 26) nach gegenwärtiger Einschätzung nur schwerlich effektives Völkergewohnheitsrecht werden (vgl. auch zur Verengung des Nichtverbreitungsregimes Epping, in: Ipsen, *Völkerrecht*, 6. Aufl. 2014, § 54 Rn. 19).

52

3. Schließlich ist weder dargetan noch sonst ersichtlich, dass die angegriffenen Gerichtsentscheidungen die Rechte der Beschwerdeführerin aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzen. 53

a) Die Verwaltungsgerichte haben die Zulässigkeit der verfahrensgegenständlichen allgemeinen Leistungsklage der Beschwerdeführerin im Einklang mit der ständigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung von einer Klagebefugnis abhängig gemacht (vgl. BVerwGE 153, 246 Rn. 15 m.w.N.). Dementsprechend haben Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht bei der Prüfung der Voraussetzungen von § 42 Abs. 2 VwGO die Klagebefugnis bereits deshalb verneint, weil es an einer Völkerrechtsnorm fehlte, zu der die von der Beschwerdeführerin angegriffene Situation in Widerspruch stand, und weil sie in den von der Beschwerdeführerin herangezogenen allgemeinen Regeln des Völkerrechts, insbesondere dem Gewaltverbot und den einschlägigen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts, keine individualschützenden Normen erkannt haben. Dagegen gibt es nichts zu erinnern (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 -, juris, Rn. 13). 54

Es ist verfassungsrechtlich insbesondere auch nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht die Klagebefugnis auch im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 25 GG verneint hat. Die Beschwerdeführerin hat in weiten Teilen ihres Rechtsvortrags eine Verletzung bloß staatengerichteter Völkerrechtsnormen, etwa des Gewaltverbots, des Nichtverbreitungsregimes und des Gebots, in einem bewaffneten Konflikt neutrale Staaten nicht zu beeinträchtigen, geltend gemacht. Aus diesen allgemeinen Regeln des Völkerrechts lassen sich auch durch die Übernahme in das nationale Recht gemäß Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG jedoch keine subjektiven Rechtspositionen ableiten. 55

Ein aus dem Gewaltverbot hergeleiteter Unterlassungsanspruch würde zudem voraussetzen, dass die Regeln zur Staatenverantwortlichkeit ebenfalls subjektiviert würden. Das Gewaltverbot beinhaltet lediglich eine Unterlassungspflicht, vermittelt jedoch keinen Anspruch auf Unterlassung. Letzterer folgt erst aus den völkerrechtlichen Normen zur Staatenverantwortlichkeit, nach denen zum Beispiel der verletzte Staat einen Anspruch hat, von dem verantwortlichen Staat zu verlangen, das rechtswidrige Handeln einzustellen (vgl. Art. 43 Abs. 2 lit. a Konventionsentwurf der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen zum Thema „Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“, Annex zur Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen A/RES/56/83; für den Unterlassungsanspruch anderer Staaten bei einer Verletzung von erga-omnes-Verpflichtungen siehe Art. 48 Abs. 2 lit. a des Konventionsentwurfs). Die insoweit anspruchsvermittelnden Normen des Völkerrechts, die Reaktionsmöglichkeiten auf ein rechtswidriges Verhalten in einem Rechtssystem gleichberechtigter Staaten ohne zentrale Durchsetzungsgewalt schaffen, sind indes lediglich staatengerichtet und daher nicht geeignet, nach Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG Rechte und Pflichten für den Einzelnen zu begründen. 56

b) Inwiefern aus den weiteren von der Beschwerdeführerin geltend gemachten allgemeinen Regeln des Völkerrechts, etwa aus den von ihr benannten Normen aus dem Bereich des humanitären Völkerrechts, im Rahmen von Art. 25 Satz 2 Halbsatz 2 GG subjektive Rechte folgen können, kann dahinstehen. Die Beschwerdeführerin hat jedenfalls nicht dargelegt, in den Schutzbereich der entsprechenden Regeln einbezogen und durch ein mutmaßlich gegen diese Normen verstoßendes Verhalten der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar betroffen zu sein. Dies ist auch nicht ersichtlich, denn die von der Beschwerdeführerin benannten Normen des humanitären Völkerrechts, etwa das Gebot, zwischen Soldaten und Zivilbevölkerung zu unterscheiden, und das Gebot, keine unnötigen Leiden zu verursachen, schützen Personen, die unmittelbar mit Kampfhandlungen konfrontiert sind. Das ist bei der Beschwerdeführerin offenkundig nicht der Fall.

VI.

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Huber

Kessal-Wulf

König

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom
15. März 2018 - 2 BvR 1371/13**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom
15. März 2018 - 2 BvR 1371/13 - Rn. (1 - 59), [http://www.bverfg.de/e/
rk20180315_2bvr137113.html](http://www.bverfg.de/e/rk20180315_2bvr137113.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2018:rk20180315.2bvr137113