

ABHANDLUNGEN

Das Problem der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens

*Dedo von Schenck**)

Gliederung

Einleitung: Der Begriff der »Sanktion« im Völkerrecht

I. DIE IN DER CHARTA DER VEREINTEN NATIONEN VORGESEHENEN SANKTIONEN

1. Einschränkung, Suspendierung und Erlöschen von Mitgliedschaftsrechten
2. Sanktionen, die nach Kapitel VII der Charta vom Sicherheitsrat verhängt werden können
 - a) Die nach Art. 39 vom Sicherheitsrat zu treffende Feststellung einer Bedrohung oder eines Bruches des Friedens oder einer Angriffshandlung
 - b) Die vom Sicherheitsrat zu treffenden Maßnahmen
 - aa) Vorläufige Maßnahmen nach Art. 40
 - bb) Militärische Maßnahmen nach Art. 42
 - cc) Nichtmilitärische Maßnahmen nach Art. 41

II. DER FALL RHODESIEN

- A. Die von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionen
 1. Beschlüsse der Generalversammlung
 2. Beschlüsse des Sicherheitsrates
- B. Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den vom Sicherheitsrat gegen Rhodesien verhängten Sanktionen
 1. Erklärungen und Maßnahmen der Bundesregierung
 - a) Noten des deutschen Beobachters bei den Vereinten Nationen an deren Generalsekretär
 - b) Innerstaatliche Maßnahmen
 2. Die rechtliche Problematik der von der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen
 - a) Völkerrechtliche Aspekte
 - aa) Ergibt sich eine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, die vom Sicherheitsrat in seiner Resolution 232 vom 16. 12. 1966 geforderten Maßnahmen zu treffen, i) aus der Charta der Vereinten Na-

*) Dr. iur., Vortragender Legationsrat I. Kl. a. D., Lehrbeauftragter der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum. – Das Manuskript dieser Abhandlung ist am 30. 11. 1968 abgeschlossen worden.

- tionen? ii) aus einer vertraglichen oder durch einseitige Erklärung eingegangenen Bindung?
- bb) Verletzt die Bundesrepublik Deutschland dadurch, daß sie sich an den vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionen beteiligt, Rechte i) Großbritanniens? ii) Rhodesiens?
- b) Verfassungsrechtliche Aspekte
- aa) Die im Außenwirtschaftsgesetz enthaltenen Ermächtigungen der Bundesregierung zur Beschränkung des Außenwirtschaftsverkehrs
- bb) Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Ermächtigungen und der von der Bundesregierung darauf gestützten Rechtsverordnungen (Auseinandersetzung mit dem von H. P. Ipsen unter dem Titel »Außenwirtschaft und Außenpolitik« veröffentlichten Rechtsgutachten)

Einleitung: Der Begriff der »Sanktion« im Völkerrecht¹⁾

Der im Mittelpunkt des Themas stehende Begriff der »Sanktionen« kann in verschiedenem Sinne verstanden und definiert werden. Das gilt auch dann, wenn man ihn nur auf das Völkerrecht bezieht und alle anderen Sinnzusammenhänge außer Betracht läßt, in denen er verwendet wird²⁾. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts scheint er in der Völkerrechtslehre kaum eine Rolle gespielt zu haben. Erst im 20. Jahrhundert begann er eine völkerrechtliche Bedeutung zu gewinnen, und zwar bei der begrifflichen Erfassung und Kennzeichnung kollektiver Aktionen mehrerer Staaten, vor 1914 der noch unorganisierten, ab 1919 der im Völkerbund jedenfalls zum Teil organisierten Staatengemeinschaft. Die dürftige und wenig ruhmreiche Geschichte der vom Völkerbund – namentlich 1935 gegen Italien – verhängten Sanktionen hat indessen nicht dazu geführt, daß dieser Begriff in der Völkerrechtslehre eine klare und übereinstimmende Definition erhalten hätte. In manchen bekannten Lehrbüchern des Völkerrechts ist er nicht einmal im Index verzeichnet³⁾ oder lediglich an einigen wenigen Stellen beiläufig erwähnt, ohne dabei eine

¹⁾ Abkürzungen: AJIL = The American Journal of International Law; AöR = Archiv des öffentlichen Rechts; ArchVR = Archiv des Völkerrechts; AW = Außenwirtschaft; AWG = Außenwirtschaftsgesetz; AWVO = Außenwirtschaftsverordnung; BAnz. = Bundesanzeiger; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; E = Entscheidung; EA = Europa-Archiv; EL = Einfuhrliste; GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949; GS = Generalsekretär; GV = Generalversammlung; IGH = Internationaler Gerichtshof; JIR = Jahrbuch für Internationales Recht; JZ = Juristenzeitung; Rd. Erl. = Runderlaß; Rd.Nr. = Randnummer; Rec.d.C. = Académie de droit international, Recueil des Cours; SR = Sicherheitsrat; SVN = Satzung der Vereinten Nationen; VN = Vereinte Nationen; VwGO = Verwaltungsgerichtsordnung; WEU = Westeuropäische Union.

²⁾ Vgl. hierzu den Überblick von F. Klein in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 2, S. 158 ff.

³⁾ So z. B. bei Fenwick, International Law (4. Aufl. 1965).

begriffliche Klärung zu erfahren⁴⁾. Soweit der Begriff der Sanktionen in der Völkerrechtslehre näher behandelt wird, lassen sich vornehmlich zwei verschiedene Tendenzen feststellen:

Die eine Richtung geht dahin, diesem Begriff einen sehr weiten und umfassenden Inhalt zu geben, indem man ihn schlechthin gleichsetzt mit jeder rechtlichen Folge, die ein völkerrechtliches Delikt haben kann. Als Vertreter dieser Richtung sind namentlich französische Autoren wie Cavaré, Reuter und Sibert zu nennen. So subsumieren z. B. Sibert die in gewissen Fällen *ipso iure* gegebene Nichtigkeit völkerrechtlicher Verträge⁵⁾, Reuter und Cavaré gar die gesamte oder jedenfalls die pekuniäre *responsabilité internationale* eines Völkerrechtssubjektes – und damit einen doch ganz abstrakten Ordnungsbegriff der völkerrechtlichen Dogmatik, der erst einer konkretisierenden Ausfüllung bedarf – unter den Oberbegriff der »Sanktionen« des Völkerrechts⁶⁾. In diesem Sinne wird auch von »automatischen« Sanktionen gesprochen⁷⁾.

Die Vertreter der anderen Richtung fassen den Begriff der Sanktionen enger und beziehen ihn auf Zwangsmaßnahmen einer Mehrheit von, aber auch einzelner Staaten gegen einen Staat, der völkerrechtswidrig handelt. In diesem Sinne sind unter Sanktionen im wesentlichen kollektive oder individuelle Repressalien zu verstehen. Jedenfalls für Kelsen und Kunz deckt sich der Begriff der Sanktionen im Ergebnis mit dem der Repressalie. Beide Autoren verknüpfen ihn daher zwar – ebenso wie die Vertreter der erstgenannten Richtung es tun – als notwendiges Korrelat mit dem des Delikts; sie grenzen ihn aber von *ipso iure* eintretenden Unrechtsfolgen dadurch ab, daß sie das Wesen der Sanktionen in einer "forcible interference in the sphere of interests normally protected by the law"⁸⁾ oder in "socially organized measures"⁹⁾ erblicken. Kelsen bleibt damit seiner bekannten – von Kunz bejahten – Grundauffassung treu, daß "law by its very nature is a coercive order"¹⁰⁾.

Das Problem einer für das Völkerrecht allgemeingültigen Definition des Begriffs der »Sanktionen« kann hier ebensowenig erschöpfend behandelt

⁴⁾ So bei Oppenheim-Lauterpacht, *International Law* (7. Aufl. 1952).

⁵⁾ Sibert, *Traité de Droit International Public*, Bd. 2 (1951), S. 587. Auch F. Klein erwähnt die Nichtigkeit als eine »spezifische Rechtssanktion« (Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3, S. 160); siehe ferner im gleichen Sinne Erich Kaufmann, *Règles Générales du Droit de la Paix*, Rec. d. C. Bd. 54 (1935 IV), S. 485.

⁶⁾ Paul Reuter, *Droit International Public* (1963), S. 135; Cavaré, *Les Sanctions dans le cadre de l'O.N.U.*, Rec. d. C. Bd. 80 (1952), S. 244.

⁷⁾ Wengler, *Völkerrecht*, Bd. 1 (1964), S. 922.

⁸⁾ Hans Kelsen, *The Law of the United Nations* (1951), S. 706.

⁹⁾ Josef L. Kunz, *Sanctions in International Law*, AJIL 1960, S. 324.

¹⁰⁾ Kelsen, a. a. O.; zustimmend Kunz, a. a. O.

werden wie die Frage, ob die Durchsetzbarkeit durch Zwang ein entscheidendes Merkmal einer Rechtsnorm ist¹¹⁾. Denn es geht hier nur um Sanktionen der Vereinten Nationen und um den speziellen Aspekt einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland. Es sei aber immerhin bemerkt, daß von den beiden erwähnten Tendenzen in der Literatur die erstere zu weit geht, wenn sie den Begriff der Sanktion schlechthin mit jeder Unrechtsfolge gleichsetzt und damit jenes spezifischen Inhalts entkleidet, den er im allgemeinen Sprachgebrauch erhalten hat und auch in der Völkerrechtslehre behalten sollte. Die andere Tendenz engt den Begriff der Sanktion dagegen zu sehr ein, wenn sie den Zwangscharakter für eines seiner wesentlichen Kriterien hält und ihn mit dem der Repressalie gleichsetzt. Der völkerrechtliche Begriff der Sanktion dürfte sich vielmehr wie folgt definieren lassen:

Sanktionen sind Maßnahmen, die von einzelnen oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen gegen einzelne oder mehrere andere Völkerrechtssubjekte mit dem Ziel getroffen oder jedenfalls beschlossen werden, diese Völkerrechtssubjekte zu einem bestimmten, insbesondere den Normen des Völkerrechts oder den Grundsätzen und Zielen einer internationalen Organisation entsprechenden Verhalten zu veranlassen.

Unter Sanktionen sind hiernach keine automatisch eintretenden und lediglich deklaratorisch festzustellenden Rechtsfolgen zu verstehen, sondern konkrete Maßnahmen, die das Ergebnis spezieller Willensakte sind. Ob und wieweit diese Maßnahmen dem betroffenen Völkerrechtssubjekt gegenüber einen Zwangscharakter haben, scheint mir eine sekundäre Frage zu sein, die in vielen Fällen nicht eindeutig, sondern nur in einem relativen Sinne beantwortet werden kann. Das gilt zum Beispiel für wirtschaftliche Sanktionen, deren Wirkung je nach ihrer Art und nach den gesamten Umständen des einzelnen Falles sehr weit gehen oder auch sehr gering sein kann und deren Erfolg in dem Sinne, daß der betroffene Staat zu dem das Ziel der Sanktionen bildenden Verhalten tatsächlich gezwungen wird, daher oft mehr oder weniger zweifelhaft bleiben wird. Von einem »Zwang« kann im Ergebnis aber nur da gesprochen werden, wo dem Objekt der den Zwang bewirkenden Maßnahmen keine andere Wahl bleibt, als sich zu beugen. Dies

¹¹⁾ Gerade für das Völkerrecht wird diese Frage – jedenfalls auf seiner gegenwärtigen Entwicklungsstufe – verneint werden müssen (siehe dazu Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S. 14, und Wengler, a. a. O., S. 927 Anm. 1). Zutreffend hat im übrigen Erik Wolf sich über das Verhältnis zwischen Recht und Zwang wie folgt geäußert: »Zwang ist nach heutigem Stand der Rechtswissenschaft kein »Merkmal des Rechtsbegriffs«, er ist dem Recht gar nicht wesentlich; dessen Geltung sich zwar durchsetzen will und soll, aber nicht davon abhängt, daß es in jedem Fall auch wirklich erzwungen werden kann; übrigens aber, wo es als Zwang wirkt, diesen nach Art und Maß selbst wieder sittlicher Rechtfertigung unterwirft«. (Fragwürdigkeit und Notwendigkeit der Rechtswissenschaft, 1953 – Sonderausgabe der Wissenschaftlichen Buchgesellschaft 1967 –, S. 17).

ist nicht einmal das Ziel aller Maßnahmen, die völkerrechtlich als Sanktionen anzusehen sind; es gibt Sanktionen, die zwar einen gewissen moralischen oder materiellen Druck ausüben¹²⁾, nicht aber einen absoluten Zwang bewirken sollen. Der Zwangscharakter kann daher kein begriffsnotwendiges Merkmal einer völkerrechtlichen Sanktion sein¹³⁾.

Ob eine Sanktion im übrigen dem Grunde und der Art nach gerechtfertigt und mit den Normen des Völkerrechts vereinbar ist, bedarf in jedem einzelnen Falle der Prüfung. Sanktionen setzen indessen nicht unbedingt ein völkerrechtswidriges Verhalten desjenigen Völkerrechtssubjekts voraus, gegen das sie ergriffen werden; sie können auch anderen Zielen als einer Wiederherstellung oder Einhaltung des Völkerrechts dienen und fallen schon deshalb nicht mit dem völkerrechtlichen Begriff der Repressalie zusammen. Eine Sanktion braucht auch nicht unbedingt auf einen Eingriff in die vom Völkerrecht grundsätzlich geschützte Rechtssphäre eines Völkerrechtssubjekts hinauszuweisen, wie ihn die Repressalie darstellt; sie kann sich vielmehr auf den Charakter einer Retorsion beschränken¹⁴⁾, wie gerade das in der Satzung der Vereinten Nationen vorgesehene System der Sanktionen zeigt.

1. Die in der Charta der Vereinten Nationen vorgesehenen Sanktionen

In der SVN findet sich das Wort *sanctions* nicht. Die SVN sieht aber für bestimmte Fälle Maßnahmen vor, die nach der hier zugrundegelegten Definition als Sanktionen zu qualifizieren sind.

1. Einschränkung, Suspendierung und Erlöschen von Mitgliedschaftsrechten

Eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an derartigen Maßnahmen kommt insoweit nicht in Betracht, als es sich um die Einschränkung, die Suspendierung oder die Aufhebung der speziellen Rechte handelt, die nach der SVN den Mitgliedern der VN als solchen zustehen (Art. 5, 6 und 19 SVN) und daher den Charakter von Mitgliedschaftsrechten haben. Denn solange die Bundesrepublik Deutschland nicht Mitglied der VN ist, kann sie sich weder an Beschlüßfassungen der Generalversammlung noch an der Durchführung von Beschlüssen beteiligen, die Mitgliedschaftsrechte eines Mitgliedes der VN einschränken, suspendieren oder aufheben. Außer Betracht bleiben soll auch die bisher nicht akut gewordene Frage, ob und unter wel-

¹²⁾ Siehe dazu Cavaré, a. a. O., S. 196.

¹³⁾ So auch Klein, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3, S. 160.

¹⁴⁾ In diesem Sinne weist zutreffend Wengler, a. a. O., S. 527, darauf hin, daß »gerade kollektive Sanktionen auch in einem an sich nicht widerrechtlichen Verhalten bestehen können«; siehe auch Verdross, Völkerrecht (5. Aufl. 1964), S. 425. Partsch, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1, S. 110.

chen Voraussetzungen die Bundesrepublik Deutschland sich an Maßnahmen zu beteiligen hätte, die vom Sicherheitsrat (SR) nach Art. 94 SVN beschlossen werden können, um zu erreichen, daß ein Urteil des IGH von den an dem Rechtsstreit beteiligten Parteien befolgt wird¹⁵). Die in Art. 102 Abs. 2 SVN vorgesehene *inopposabilité* von Verträgen, die entgegen Art. 102 Abs. 1 SVN nicht beim Sekretariat der VN registriert worden sind, stellt keine Sanktion in dem hier einleitend definierten Sinne dar; denn es handelt sich dabei um eine *ipso iure* gegebene Rechtsfolge, die von den Organen der VN zu beachten, nicht aber von einer Willensentscheidung dieser Organe abhängig ist.

2. Sanktionen, die nach Kapitel VII der Charta vom Sicherheitsrat verhängt werden können

Das Problem der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Sanktionen der VN konzentriert sich daher auf diejenigen Maßnahmen, die der SR nach Kapitel VII SVN beschließen kann.

a) Grundlage und Voraussetzung solcher Maßnahmen ist die vom SR zu treffende Feststellung, daß der Frieden bedroht oder der Frieden gebrochen oder eine Angriffshandlung begangen worden ist (Art. 39 SVN). Anderweitige Verletzungen des Völkerrechts geben nach der SVN dem SR nicht die Befugnis, gegen den völkerrechtswidrig handelnden Staat Sanktionen zu verhängen. Die SVN stellt dem SR in Kapitel VII vielmehr nur die begrenzte, aber für die Zukunft der Menschheit entscheidende Aufgabe, für die Erhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens zu sorgen. Diese Aufgabe soll der SR unabhängig davon erfüllen, ob ein Staat oder ein sonstiges Völkerrechtssubjekt völkerrechtswidrig handelt; namentlich der Fall einer Bedrohung des Friedens kann als objektiver Tatbestand gegeben sein, ohne daß das Völkerrecht bereits von irgendeiner Seite verletzt worden wäre¹⁶).

¹⁵) Art. 94 SVN enthält keine Bestimmungen über die Art der Maßnahmen, die vom SR zu diesem Zweck beschlossen werden können. Ob daraus zu schließen ist, daß der SR nur Empfehlungen der in Kapitel VI SVN genannten Art, nicht aber Maßnahmen nach Kapitel VII SVN beschließen könne (so Schlochauer in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 2, S. 109), erscheint mir zweifelhaft. Die Nichtbefolgung eines Urteils des IGH kann im einzelnen Fall durchaus eine Situation entstehen lassen, die als Bedrohung des Friedens im Sinne des Art. 39 SVN anzusehen ist; Art. 34 SVN weist auf diese Möglichkeit hin. Im übrigen sieht Art. 94 Abs. 2 SVN außer der Verabschiedung von *recommandations* ausdrücklich vor, daß der SR "may decide upon measures to be taken to give effect to the judgement". Diese Bestimmung würde inhaltslos sein, wenn der SR in den Fällen der Nichtbefolgung eines Urteils des IGH lediglich auf die Möglichkeit angewiesen wäre, Empfehlungen der im Kapitel VI SVN vorgesehenen Art auszusprechen.

¹⁶) So auch Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 389.

b) Hat der SR eine Feststellung gemäß Art. 39 SVN getroffen, so kann er drei verschiedene Kategorien von Maßnahmen treffen:

aa) Er kann "the parties concerned" zunächst auffordern, *v o r l ä u f i g e n M a ß n a h m e n* nachzukommen, die er für notwendig oder wünschenswert hält, um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen (Art. 40 SVN). Sofern die Bundesrepublik Deutschland nicht »Partei« im Sinne des Art. 40 ist, kann sie auch nicht Adressatin von Aufforderungen des SR sein, solchen »vorläufigen Maßnahmen« nachzukommen. Ob die Bundesrepublik Deutschland gegebenenfalls als Partei hierzu rechtlich verpflichtet sein würde, ist schon deshalb zweifelhaft, weil die vom SR nach Art. 40 SVN an die Parteien zu richtenden Aufforderungen offensichtlich auch für Mitglieder der VN keine rechtsverbindlichen Anordnungen, sondern nur Empfehlungen "without prejudice to the rights, claims or positions of the parties concerned" sind¹⁷⁾. Um rechtliche Sanktionen handelt es sich bei den nach Art. 40 SVN vom SR zu treffenden vorläufigen Anordnungen daher nicht.

bb) Die Frage einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland erhebt sich bis auf weiteres auch dann nicht, wenn der SR es für erforderlich hält, nach Art. 42 SVN *m i l i t ä r i s c h e* Sanktionen zu verhängen. Denn nach Art. 42 Satz 2 SVN kommen für eine Beteiligung an entsprechenden Operationen nur Streitkräfte "of M e m b e r s of the United Nations" in Betracht. Auch Mitglieder der VN sind im übrigen nach Art. 43 SVN nur im Rahmen von *special agreements* verpflichtet, eigene Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Da solche Vereinbarungen bisher nicht zustandegekommen und die Mitglieder der VN auch nicht verpflichtet sind, entsprechende Abkommen mit den VN abzuschließen¹⁸⁾, steht die dem SR nach Art. 42 SVN gegebene Befugnis zur Anordnung militärischer Sanktionen einstweilen auf tönernen Füßen. Eine völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Beteiligung an vom SR beschlossenen militärischen Operationen besteht jedenfalls nicht, solange die Bundesrepublik Deutschland weder Mitglied der VN ist noch den VN gegenüber eine vertragliche Verpflichtung eingegangen ist, dem SR gemäß Art. 43 SVN Streitkräfte zur Verfügung zu stellen.

cc) Eine dritte Kategorie von Sanktionen sieht das Kapitel VII der SVN in Art. 41 vor. Es handelt sich hier um Maßnahmen, die den Einsatz bewaffneter Gewalt nicht einschließen. Als Beispiele solcher *n i c h t m i l i t ä r i s c h e r* Sanktionen zählt Art. 41 den Abbruch wirtschaftlicher Beziehungen, aller Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen sowie der diplomatischen Beziehungen auf. Wenn die letztere Möglichkeit ausdrücklich

¹⁷⁾ Zweifelnd hierzu D a h m , a. a. O., S. 393.

¹⁸⁾ D a h m , a. a. O., S. 399.

vorgesehen ist, so bestätigt dies, daß Sanktionen der VN nicht mit Repressalien gleichgesetzt werden können. Denn da kein Staat nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts verpflichtet ist, diplomatische Beziehungen zu einem anderen Staat aufzunehmen und aufrechtzuerhalten, und eine solche Verpflichtung auch nicht zwischen Mitgliedern der VN besteht¹⁹⁾, kann der Abbruch diplomatischer Beziehungen für sich allein nur als Retorsion, nicht aber als Repressalie qualifiziert werden.

Die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet ist, sich an solchen nichtmilitärischen Sanktionen der VN zu beteiligen, hat im Falle Rhodesien bereits praktische Bedeutung gewonnen; sie soll daher am Beispiel dieses Falles im folgenden erörtert werden.

II. Der Fall Rhodesien

Der Sachverhalt, der den vom SR der VN gegen Rhodesien verhängten Sanktionen zugrundeliegt, ist Gegenstand laufender Berichterstattung in der Tagespresse und kann daher in seinen Einzelheiten hier als bekannt vorausgesetzt werden²⁰⁾. Der Kern dieses Sachverhalts besteht darin, daß die britische Kronkolonie Südrhodesien^{20a)} von ihrer autonomen Regierung am 11. November 1965 zum unabhängigen Staat »Rhodesien« erklärt wurde und sich mit dieser Begründung der Oberhoheit Großbritanniens zu entziehen versucht. Soweit bekannt, ist Rhodesien bisher weder vom Mutterland Großbritannien noch von irgendeinem anderen Staat als unabhängiger Staat anerkannt worden. Der in Salisbury amtierende britische Gouverneur hat die unter Führung von Jan Smith stehende rhodesische Regierung zwar abgesetzt, kann sich aber gegen sie praktisch nicht durchsetzen. Großbritan-

¹⁹⁾ Art. 2 der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen vom 18. 4. 1961 (BGBl. 1964 II, S. 957 ff.) sieht deshalb ausdrücklich vor, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Staaten des beiderseitigen Einverständnisses bedarf. Bei den Verhandlungen über den Text dieser Konvention auf der Wiener Konferenz vom 2. 3. bis 14. 4. 1961 war ein Antrag der tschechoslowakischen Delegation, in der Konvention ein *right of legation* zu verankern, das allen Staaten zustehe, abgelehnt worden. Wäre der tschechoslowakische Antrag angenommen worden, so hätte mit der Möglichkeit gerechnet werden müssen, daß aus dem *right of legation* nicht nur die Aktivlegitimation zur Entsendung, sondern auch ein Anspruch auf Empfang diplomatischer Vertreter und damit auf Aufnahme diplomatischer Beziehungen hätten hergeleitet werden können (s. hierzu v. S c h e n c k, Die Wiener Konferenz der Vereinten Nationen, Internationales Recht und Diplomatie 1961, H. 1/2, S. 7 ff. [12]).

²⁰⁾ Eine zusammenfassende Darstellung gibt C a m p b e l l; B a l f o u r, Rhodesien – eine Herausforderung für Großbritannien und die Vereinten Nationen, EA Jg. 22 (1967), S. 135 ff.; siehe auch F. M ü n c h, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen (1963/64), ArchVR Bd. 12 (1964/65), S. 294 ff. (313 ff.).

^{20a)} Zur Entwicklung des völkerrechtlichen Status Südrhodesiens bis zur Unabhängigkeitserklärung vom 11. 11. 1965 siehe Z e m a n e k, ZaöRV Bd. 28, S. 16 ff. (23 f.).

nien beharrt auf seiner Souveränität über Rhodesien, lehnt es aber trotz des Drängens afrikanischer Commonwealth-Staaten ab, zur Wiederherstellung seiner effektiven Oberhoheit Gewalt anzuwenden und zu diesem Zweck Truppen nach Rhodesien zu entsenden; es hat sich bisher im wesentlichen darauf beschränkt, unter Einschaltung der Vereinten Nationen wirtschaftliche Sanktionen gegen Rhodesien zu verhängen und für die Reserve Bank of Rhodesia einen neuen Vorstand mit Sitz in London einzusetzen. Infolge dieser letzteren Maßnahme sind die ausländischen Guthaben der Bank der Verfügungsbefugnis des in Salisbury noch amtierenden, von der Regierung Smith gestützten Vorstandes praktisch entzogen worden.

Im übrigen sind im Laufe der letzten Monate zwischen dem britischen Premierminister Wilson und dem rhodesischen Premierminister Smith Verhandlungen geführt worden. Zu einem Ergebnis haben diese Verhandlungen bisher noch nicht geführt; von der britischen Regierung wird aber offenbar das Ziel verfolgt, der bisher nur eine sehr beschränkte eigene Völkerrechtssubjektivität aufweisenden Kronkolonie Süd-Rhodesien die Unabhängigkeit und damit die Eigenschaft eines souveränen Staates unter der Bedingung zuerkennen, daß Rhodesien in seiner Verfassung die politische Gleichberechtigung der farbigen Mehrheit mit der weißen Minderheit der Bevölkerung im Laufe einer bestimmten Frist herstellt.

A. Die von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionen

Sowohl die Generalversammlung (GV) als auch der Sicherheitsrat (SR) der Vereinten Nationen haben sich in einer Reihe von Resolutionen mit dem Fall Rhodesien befaßt.

1. Beschlüsse der Generalversammlung

Nachdem die GV bereits mit ihren Resolutionen 2012 (XX) vom 12. Oktober 1965 und 2022 (XX) vom 5. November 1965²¹⁾ die Bestrebungen Süd-Rhodesiens nach Unabhängigkeit verurteilt und gemäß Art. 11 Abs. 3 SVN die Aufmerksamkeit des SR auf die "explosive situation in South-Rhodesia which threatens international peace and security" gelenkt hatte, forderte sie in ihrer Resolution 2151 (XXI) vom 17. November 1966²²⁾ den SR auf, *enforcement measures* nach Kapitel VII der SVN zu treffen.

²¹⁾ Abgedruckt in AJIL Bd. 60, S. 921 ff.

²²⁾ Abgedruckt in AJIL Bd. 61, S. 652 f.

2. *Beschlüsse des Sicherheitsrates*

Der SR hatte zunächst mit Resolution 216 vom 12. November 1965²³⁾ an alle Staaten appelliert, Rhodesien weder anzuerkennen noch sonst zu unterstützen. In seinen drei aufeinanderfolgenden Resolutionen Nr. 217 vom 20. November 1965²³⁾, Nr. 221 vom 9. April 1966²³⁾ und Nr. 232 vom 16. Dezember 1966²⁴⁾ stellte der SR sodann einen *threat to peace* fest. In der Resolution Nr. 217 forderte er im übrigen alle Staaten auf, Rhodesien nicht anzuerkennen und die wirtschaftlichen Beziehungen zu diesem Gebiet abzubrechen, insbesondere ein Ölembargo zu verhängen. In der Resolution Nr. 232 entschied (*decides*) er sodann unter ausdrücklicher Berufung auf die Art. 39 und 41 SVN, daß alle Mitgliedstaaten der VN aus Rhodesien weder Zucker, Tabak, Asbest, Eisenerz, Chrom, Roheisen, Fleisch, Felle, Häute noch Leder importieren dürften und darüber hinaus sowohl den Transport solcher Waren aus Rhodesien als auch Waffenlieferungen nach Rhodesien verhindern sollten; hierbei wies der SR ausdrücklich auf Art. 25 der SVN hin, wonach die Mitglieder der VN verpflichtet sind, die vom SR in Übereinstimmung mit der SVN getroffenen Entscheidungen anzunehmen und auszuführen. In derselben Resolution wandte sich der SR außerdem an alle Nichtmitgliedstaaten der VN mit der dringenden Aufforderung, auch ihrerseits entsprechend zu handeln. In einer weiteren Resolution vom 29. Mai 1968²⁵⁾ bestätigte der SR die von ihm getroffenen Entscheidungen, stellte erneut eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit fest und beklagte, daß nicht alle Staaten ihrer aus Art. 25 SVN sich ergebenden Verpflichtung genügt und die mit der Resolution Nr. 232 angeordneten Embargomaßnahmen getroffen hätten. Der SR erweiterte im übrigen diese Maßnahmen auf nahezu alle Waren und Artikel mit Ausnahme von Medikamenten und Lehrmitteln; er ordnete ferner an, daß Rhodesien keine finanzielle Hilfe gewährt werden dürfe, der Luftverkehr nach Rhodesien zu verhindern sowie alle konsularischen und Handelsvertretungen in Rhodesien zu schließen seien. Während alle Mitgliedstaaten der VN unter Hinweis auf Art. 25 SVN aufgefordert wurden, diese Anordnungen auszuführen, wurden alle Nichtmitgliedstaaten unter Hinweis auf die Grundsätze des Art. 2 der SVN aufgefordert, sich auch ihrerseits entsprechend zu verhalten.

3. Der Generalsekretär (GS) der VN hat offenbar alle vorstehend er-

²³⁾ Abgedruckt in AJIL Bd. 60, S. 924 ff.

²⁴⁾ Der Wortlaut der Resolution Nr. 232 ist vom Auswärtigen Amt in einer Bekanntmachung vom 27. 12. 1966 (BANz. Nr. 244 vom 30. 12. 1966) in deutscher Übersetzung veröffentlicht worden; die Übersetzung ist ferner abgedruckt in EA 1967, Folge 3, D 68. Der englische Originalwortlaut findet sich in AJIL Bd. 61, S. 654 ff.

²⁵⁾ Amtlich bekanntgemacht in BANz. Nr. 117 vom 28. 6. 1968.

wähnten Resolutionen der GV und des SR auch der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über ihren Beobachter bei den VN notifiziert. Mit einer Note vom 13. Januar 1967 bat der GS die Bundesregierung ferner um detaillierte Auskunft über die von ihr auf Grund der Resolution Nr. 232 des SR getroffenen Maßnahmen.

B. Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den vom Sicherheitsrat gegen Rhodesien verhängten Sanktionen

1. Erklärungen und Maßnahmen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland

a) In einer Note des Beobachters der Bundesrepublik Deutschland bei den VN vom 28. Januar 1966 teilte die Bundesregierung dem GS mit, daß sie die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien unterstützen, Rhodesien nicht anerkennen und auch keine Lizenzen für Waffenlieferungen nach Rhodesien erteilen werde; die Bundesregierung sei hierbei

“guided by its respect to the right of self-determination of peoples and by its friendly relations with the African Nations and the United Nations”.

Mit der gleichen Begründung teilte die Bundesregierung in einer weiteren Note ihres Beobachters bei den VN vom 16. Mai 1966 dem GS mit, daß sie ab Februar 1966 ein Embargo über die Einfuhr von Ferrochrom und Roheisen aus Rhodesien verhängt habe²⁶⁾. Ob und wieweit die Bundesregierung dem GS auf dessen Note vom 13. November 1967 die erbetenen Auskünfte erteilt hat, habe ich nicht feststellen können.

b) Diesen Erklärungen der Bundesregierung gegenüber dem GS der VN entsprachen die folgenden innerstaatlichen Maßnahmen:

aa) Bereits vor der vom SR am 16. Dezember 1966 verabschiedeten Resolution 232 wurde durch Rechtsverordnungen auf Grund des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) vom 28. April 1961 (BGBl. I, S. 481 f.)

i) die Einfuhr von Tabak, Roheisen und Chrom aus Rhodesien für genehmigungspflichtig erklärt,

ii) Rhodesien in der Länderliste B gestrichen und infolgedessen nicht mehr als Land behandelt, aus dem Waren mit Liberalisierungskreuz ohne Genehmigung eingeführt werden dürfen²⁷⁾.

²⁶⁾ Beide Noten sind – soweit ich habe feststellen können – nicht veröffentlicht worden. Ich danke dem Auswärtigen Amt dafür, daß ich die Texte habe einsehen können.

²⁷⁾ Siehe hierzu im einzelnen die 22., 24. und 26. Verordnung zur Änderung der Einfuhrliste (EL) – Anlage zum Außenwirtschaftsgesetz – vom 16. 12. 1965, 25. 3. 1966 und 8. 7. 1966 (BAnz. Nr. 238 vom 18. 12. 1965, Nr. 61 vom 29. 3. 1966 und Nr. 130 vom 16. 7. 1966).

Hierzu gab das Bundeswirtschaftsministerium bekannt, daß

iii) für die Einfuhr von Tabak, Roheisen, Chrom und Zucker aus Rhodesien bis auf weiteres keine Genehmigungen mehr erteilt werden würden,

iv) für alle weiteren Waren durch die Streichung Rhodesiens in der Länderliste B eine Ausweitung der Einfuhren aus Rhodesien verhindert werden sollte²⁸⁾.

bb) Nach Verabschiedung der Resolution 232 des SR vom 16. Dezember 1966 erteilte der Bundeswirtschaftsminister durch seinen Rd.Erl. AW 27/66 vom 16. Juli 1966²⁹⁾ den zuständigen Stellen die Weisung, für die in der Resolution 232 genannten Waren keine Einfuhrgenehmigungen mehr zu erteilen. Durch die 10. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung (AWVO)³⁰⁾ und die 12. Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste – Anlage zur AWVO³¹⁾ – beide Verordnungen vom 14. Februar 1967 – wurden zur Einschränkung des Importes aus Rhodesien weitere Maßnahmen der in der Resolution 232 des SR geforderten Art getroffen. Zur Erläuterung dieser Maßnahmen gab der Bundeswirtschaftsminister in seinem Rd.Erl. AW Nr. 17/67 vom 18. Februar 1967³²⁾ bekannt, daß anderenfalls

»die Bundesregierung eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland befürchten [müsse und] eine schwere Schädigung der deutschen Position gegenüber den VN und eine erhebliche Belastung unseres Verhältnisses zu befreundeten Staaten, insbesondere in Afrika, voraussichtlich die Folge sein würde«.

Unter Ziffer 1 b) dieses Runderlasses wies der Bundeswirtschaftsminister ferner darauf hin, daß die zuständigen Stellen angewiesen worden seien, für sämtliche in der Resolution 232 des SR genannten Waren keine Einfuhrgenehmigungen mehr zu erteilen.

Damit hat sich die Bundesrepublik Deutschland den vom SR mit der Resolution 232 verhängten wirtschaftlichen Sanktionen im Ergebnis vollständig angeschlossen. Ob und wie weit sich die Bundesrepublik dem vom SR darüber hinaus mit seiner Resolution vom 29. Mai 1968 beschlossenen, nahezu alle Waren und Artikel umfassenden Totalembargo anschließen wird, bleibt abzuwarten.

²⁸⁾ Rd.Erl. AW Nr. 27/66 vom 16. 7. 1966 (BAnz. Nr. 130 vom 16. 7. 1966).

²⁹⁾ BAnz. Nr. 130 vom 16. 7. 1966.

³⁰⁾ BGBl. 1961 I, S. 481 in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. 12. 1966 (BGBl. 1967 I, S. 1) nebst 10. Verordnung zu ihrer Änderung vom 14. 2. 1967 (BGBl. I, S. 193).

³¹⁾ BAnz. Nr. 35 vom 18. 2. 1967.

³²⁾ BAnz. Nr. 35 vom 18. 2. 1967.

2. Die rechtliche Problematik der von der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen und abgegebenen Erklärungen

Bei der rechtlichen Beurteilung der von der Bundesregierung auf Grund der Resolution 232 des SR getroffenen Maßnahmen und der von ihr im Zusammenhang hiermit abgegebenen Erklärungen muß der völkerrechtliche Aspekt von den Fragen unterschieden werden, die sich aus dem innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland ergeben.

a) In v ö l k e r r e c h t l i c h e r Hinsicht bedarf einer Prüfung zunächst die Frage, ob die Bundesrepublik v e r p f l i c h t e t war, sich mit den von der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen den vom SR gegen Rhodesien verhängten Sanktionen anzuschließen (aa). Sollte diese Frage zu verneinen sein, so würde darüber hinaus geprüft werden müssen, ob die Bundesrepublik nach Völkerrecht jedenfalls b e r e c h t i g t war, die von der Bundesregierung angeordneten Maßnahmen zu treffen (bb).

aa) Auszugehen ist von dem Inhalt der Resolution 232 des SR vom 16. Dezember 1966. Der unter Ziffer 2 dieser Resolution formulierte Beschluß, daß die dort im einzelnen aufgeführten Embargomaßnahmen gegen Rhodesien getroffen werden sollen, richtet sich ausdrücklich nur an »alle Mitgliedstaaten der VN«. Unter Ziffer 6 fordert der SR wiederum nur

»alle Mitgliedstaaten der VN auf, diesen Beschluß des SR in Übereinstimmung mit Artikel 25 der Charta der VN durchzuführen«.

Darüber hinaus »erinnert« der SR unter Ziffer 3 der Resolution

»daran, daß jeder Mitgliedstaat, der sich der Verwirklichung der vorliegenden Resolution entzieht oder sie verweigert, eine Verletzung des Artikels 25 der Charta begeht«.

Die Nicht-Mitgliedstaaten der VN werden unter Ziffer 7 der Resolution gesondert angesprochen. Der SR »drängt« (*urges*) dort

»in Anbetracht der in Artikel 2 der Charta niedergelegten Grundsätze die Staaten, die nicht Mitglied der VN sind, in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Ziffer 2 der vorliegenden Resolution zu handeln«.

Der SR unterscheidet hiernach deutlich zwischen den Mitgliedstaaten der VN und denjenigen Staaten, die nicht Mitglieder der VN sind. Während die ersteren primär angesprochen und dabei zweimal auf Art. 25 SVN hingewiesen werden, beschränkt sich der SR den letzteren gegenüber darauf, sie unter Bezugnahme auf Art. 2 SVN zu »drängen«, sich auch ihrerseits den unter Ziffer 2 der Resolution aufgeführten Sanktionen gegen Rhodesien anzuschließen. Diese Unterscheidung entspricht der nach der SVN gegebenen Rechtslage: Art. 25 der SVN, wonach

“the Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter,”

bindet schon seiner Formulierung nach nur Mitgliedstaaten der VN. Das Gleiche gilt für Art. 48 SVN, der speziell für die vom SR im Rahmen des Kapitels VII der SVN zu treffenden Maßnahmen bestimmt, daß

“the action to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine”.

Eine Rechtsgrundlage dafür, daß die Art. 25 und 48 SVN über ihren Wortlaut hinaus auch Nicht-Mitgliedstaaten der VN binden, ist nach geltendem Völkerrecht nicht gegeben. Die SVN stellt ihrer Entstehung nach einen Vertrag dar, der nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts nur die Vertragspartner und grundsätzlich daher nur die Mitgliedstaaten der VN bindet. Die rechtliche Bedeutung der SVN geht zwar über die Rechtswirkungen anderer multilateraler Verträge hinaus. Denn ihrer weltumspannenden Zielsetzung nach stellt die SVN einen gewissen Ansatz zu einer Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft dar. Den VN gehören bis heute zwar nicht alle, gehört aber doch die große Mehrzahl der Staaten der Welt an. Die Tatsache, daß einige bedeutende Staaten den VN nicht angehören, hat ihren Grund in den meisten Fällen nicht etwa darin, daß jene Staaten die Institution der VN und den Inhalt der SVN ablehnen; sie finden ihre Erklärung vielmehr in politischen Gegebenheiten, wie z. B. im Falle der Bundesrepublik Deutschland in der Teilung Deutschlands, im Falle der Schweiz in ihrer immerwährenden Neutralität.

Es stellt sich daher die Frage, wieweit die Bestimmungen der SVN als kodifikatorischer Ausdruck der Rechtsüberzeugung der Völkerrechtsgemeinschaft und folglich als Normen des allgemeinen Völkerrechts anzusehen sind, die auch Nicht-Mitgliedstaaten binden. Diese Frage wird indessen für solche Bestimmungen der SVN, die sich ausdrücklich nur an Mitgliedstaaten als Normadressaten wenden, zu verneinen sein. Mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen würde es insbesondere nicht zu vereinbaren sein, daß Nicht-Mitgliedstaaten durch solche Bestimmungen der SVN gebunden sein sollen, die verfahrensrechtlichen Charakter haben oder die Kompetenzen der Organe der VN regeln. Derartige Bestimmungen können ihrer Natur nach nur Staaten binden, die als Mitglieder der VN sich an der Tätigkeit der Organisation aktiv beteiligen können und zu deren auf der Mitgliedschaft beruhenden Rechten auch das Recht auf Mitbestimmung bei der Zusammensetzung der Organe der VN – wie insbesondere des SR – gehört. Die sich aus den Art. 25

und 48 SVN ergebende Pflicht der Mitgliedstaaten, Anordnungen des SR nach Kapitel VII zu befolgen, kann daher nicht über den Wortlaut dieser Bestimmungen hinaus als auch für Nicht-Mitgliedstaaten geltend angesehen werden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist bis heute nicht Mitglied der VN. Für sie kann es sich daher nur fragen, ob sie gleichwohl nach einer allgemeinen Regel des Völkerrechts (i) oder aber auf Grund vertraglicher oder einseitiger Selbstbindung (ii) verpflichtet ist, sich an vom SR nach Art. 41 SVN angeordneten Sanktionen zu beteiligen.

i) Der SR bezieht sich bei seiner in der Resolution Nr. 232 enthaltenen Aufforderung an die Nicht-Mitglieder der VN auf die »in Artikel 2 der Charta niedergelegten Grundsätze«. Von diesen Grundsätzen kommen als Grundlage einer Verpflichtung der Nicht-Mitgliedstaaten, sich den gegen Rhodesien verhängten Sanktionen anzuschließen, nur die der Ziffern 5 und 6 des Art. 2 SVN in Betracht. Nach Ziffer 6

“shall the Organisation ensure that States which are not Members of the United Nations act in accordance with these principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security”.

Zu den hiermit gemeinten *principles* gehört die Ziffer 5 des Art. 2, wonach

“All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action”.

Zwei Fragen ergeben sich hieraus: Ist Art. 2 Ziffer 6 SVN eine Rechtsgrundlage dafür, daß auch Nicht-Mitgliedstaaten der VN völkerrechtlich verpflichtet sind, nach Ziffer 5 des Art. 2 zu handeln? (α)

Folgt aus Ziffer 5 in Verbindung mit Ziffer 6 insbesondere auch, daß Nicht-Mitgliedstaaten völkerrechtlich verpflichtet sind, sich an vom SR nach Kapitel VII SVN angeordneten Sanktionen zu beteiligen? (β)

Zu diesen beiden Fragen ist folgendes zu bemerken:

α) Aus dem **W o r t l a u t** der Ziffer 6 läßt sich auf die Frage, ob und welche völkerrechtlichen Verpflichtungen Art. 2 Ziffer 6 SVN für Nicht-Mitgliedstaaten begründet oder voraussetzt, keine eindeutig zutreffende Antwort gewinnen. Denn wenn die Ziffer 6 ihrer Formulierung nach den VN die **A u f g a b e** stellt, ein mit den *principles* des Art. 2 SVN übereinstimmendes Verhalten der Nicht-Mitgliedstaaten sicherzustellen, so bleibt dabei offen, ob die SVN von einer entsprechenden Rechtspflicht jener Staaten ausgeht. Auch wenn man die letztere Frage verneint, würde die Ziffer 6 einen Sinn behalten. Ist es doch denkbar, daß die VN die ihnen gestellte

Aufgabe auf dem Verhandlungswege erfüllen oder jedenfalls zu erfüllen versuchen, ohne sich dabei auf eine bereits bestehende Rechtspflicht der Nicht-Mitgliedstaaten berufen zu können. In der Sache selbst kann sich die den VN nach der Ziffer 6 gestellte Aufgabe ohnehin nicht auf alle in Art. 2 SVN aufgeführten Grundsätze beziehen. Denn die Ziffern 1 und 2 dieses Artikels können für Nicht-Mitglieder schon deshalb nicht gelten, weil sie ihrem Inhalt nach voraussetzen, daß ihre Adressaten den VN angehören. Dagegen werden die Verpflichtung zur friedlichen Streitschlichtung (Ziffer 3) und insbesondere das Verbot der Anwendung und Androhung von Gewalt (Ziffer 4) in Anbetracht ihrer grundlegenden Bedeutung für die Wahrung des Weltfriedens als Grundsätze angesehen werden können, die allgemeine Regeln des heutigen Völkerrechts geworden sind³³⁾ und daher auch Nicht-Mitgliedstaaten der VN binden³⁴⁾. Zweifelhaft ist die Frage bei Ziffer 5, auf die es im vorliegenden Zusammenhang ankommt. Manches spricht dafür, daß die hierin stipulierte Verpflichtung zu einem VN-freundlichen Verhalten in Verbindung mit Art. 2 Ziffer 6 SVN auch für Nicht-Mitgliedstaaten deshalb gelten müsse, weil sich in den VN die große Mehrheit der Völkerrechtsgemeinschaft zusammengeschlossen hat, um gemeinsam den Weltfrieden zu wahren und die internationale Zusammenarbeit zu fördern. Eine solche rechtliche Ausstrahlung der SVN auch auf Staaten, die den VN nicht angehören, wird jedenfalls nicht ohne weiteres schon mit dem Argument verneint werden können, daß die SVN als multilateraler Vertrag nur die Vertragsparteien und somit nur die Mitgliedstaaten binden könne. In der Völkerrechtslehre wird mit zunehmender Klarheit erkannt, daß die Tätigkeit der Organe der VN sich zu einer neuartigen, in Art. 38 des Statuts des IGH noch nicht aufgeführten Rechtsquelle entwickelt, die für die Fortentwicklung des Völkerrechts wachsende Bedeutung gewinnt³⁵⁾. Das gilt einstweilen aber nur für Beschlüsse der GV und der von ihr eingesetzten Völkerrechtskommission, soweit in ihnen die gemeinsame Rechtsüberzeugung einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt und die der GV in Art.

³³⁾ Für das Gewaltverbot wird dies bejaht z. B. von Scheuner, 50 Jahre Völkerrecht, JIR Bd. 12, S. 11 ff. (30).

³⁴⁾ Kelsen hält Art. 35 Abs. 2 SVN für den Fall, daß Nicht-Mitgliedstaaten der VN bereits nach Art. 2 Ziffer 6 SVN zur friedlichen Streitschlichtung gemäß Art. 2 Ziffer 3 SVN verpflichtet seien, für überflüssig (The Law of the United Nations [1951], S. 107). Hierbei übersieht er, daß Art. 2 Ziffer 3 nur in allgemeiner Form zur friedlichen Streitschlichtung verpflichtet, während Art. 35 Abs. 2 von Nicht-Mitgliedstaaten als Vorbedingung einer Anrufung des SR oder der GV der VN eine Annahme der "obligations of pacific settlement provided in the present Charter" – also der Bestimmungen des Kapitels VI der SVN – verlangt.

³⁵⁾ Dazu E. Schwebel, Neue Etappen der Fortentwicklung des Völkerrechts durch die Vereinten Nationen, ArchVR Bd. 13, S. 1 ff.

13 Abs. 1 a) SVN gestellte Aufgabe der fortschreitenden Entwicklung und Kodifikation des Völkerrechts erfüllt wird. Die VN haben dagegen bisher noch nicht diejenige innere und äußere Geschlossenheit entwickelt, die es erlauben würde, jeder von ihnen oder einem ihrer Organe unternommenen *action* einen auch Nicht-Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtenden Charakter zuzusprechen. Das gilt insbesondere für Aktionen, die vom SR nach Kapitel VII angeordnet werden. Der Fall Rhodesien ist der erste Fall, in welchem der SR gemäß Art. 39 und 41 SVN Sanktionen verhängt hat. Der SR hat hierbei bereits feststellen müssen, daß nicht alle Staaten die von ihm angeordneten Embargo-Maßnahmen getroffen haben⁸⁶⁾. Es kann unter diesen Umständen keine Rede davon sein, daß sich bereits eine "international custom, as evidence of a general practice accepted as law" im Sinne des Art. 38 Abs. 1 b) des Statuts des IGH dahin entwickelt habe, daß sogar Nicht-Mitgliedstaaten der VN verpflichtet seien, sich an vom SR angeordneten Sanktionen zu beteiligen. Eine solche Verpflichtung der Nicht-Mitgliedstaaten dürfte gegenwärtig auch noch nicht den »Rechtsvorstellungen und Grundvorstellungen« der Menschheit und einer sich darauf gründenden »gemeinsamen Rechtsüberzeugung der ganzen Völkergemeinschaft« entsprechen, in der S c h e u n e r zutreffend die eigentliche Wurzel der Normen des Völkerrechts erblickt⁸⁷⁾. Denn der SR hat bisher weder die moralische noch die politische, geschweige denn die rechtliche Autorität gewonnen, die es erlauben würde, seinen Entscheidungen und den ihre Grundlage bildenden Bestimmungen des VII. Kapitels der SVN eine auch Nicht-Mitglieder der VN erfassende Rechtswirkung zuzuerkennen. In einer Reihe von Fällen hat der SR seine Aufgabe, über die Erhaltung des Weltfriedens zu wachen, nicht erfüllt⁸⁸⁾. Immer wieder zeigt sich im übrigen, daß die Mitglieder des SR bei den von ihm zu fassenden Beschlüssen ihre Stimme nicht auf Grund einer objektiven Würdigung der Rechtslage, sondern nach ihren eigenen politischen Interessen abgeben und hierbei die ihnen von der SVN bei Entscheidungen nach Kapitel VII gegebene Ermessensfreiheit weitgehend ausnutzen⁸⁹⁾. Als die SVN kaum in Kraft getreten war und noch niemand voraussehen konnte, wie sie sich in der Praxis bewähren würde, hatte K e l s e n gemeint, daß

"by taking enforcement measures the Security Council may create new law. If so, these measures may assume the character of legislative acts

⁸⁶⁾ Hierzu oben S. 266.

⁸⁷⁾ JIR Bd. 12 (1965), S. 11 ff. (21 und 41).

⁸⁸⁾ Beispiele bei D a h m, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 390.

⁸⁹⁾ Siehe dazu S c h e u n e r, Festschrift für Bilfinger (1954), S. 392.

and are 'political' actions – like any legislative act – only when viewed from the angle of the law existing prior to their enactment”⁴⁰⁾.

Wenn K e l s e n damit dem SR die Rolle eines völkerrechtlichen Gesetzgebers zuschreiben wollte, so kann heute – fast 25 Jahre seit Gründung der VN – nur festgestellt werden, daß der SR diese Rolle kaum in Anspruch genommen, geschweige denn ausgefüllt hat. Den ihm in der SVN gestellten Aufgaben nach wird er auch nur als das oberste Exekutivorgan der VN zu qualifizieren sein, während als Organ der Legislative schon im Hinblick auf Art. 108 SVN nur die GV angesehen werden kann. Es wird jedenfalls nicht behauptet werden können, daß der SR bisher irgendeinen nennenswerten Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts geleistet hätte. Soweit der SR gemäß Art. 27 Abs. 3 SVN in anderen als reinen Verfahrensfragen überhaupt Beschlüsse gefaßt und Entscheidungen getroffen hat, waren sie weniger der Ausdruck einer gemeinsamen Rechtsauffassung als vielmehr lediglich ein Zeichen dafür, daß die politischen Interessen der Mehrheit der im SR vertretenen Staaten einschließlich der durch ihr Veto-Recht privilegierten fünf ständigen Mitglieder ausnahmsweise miteinander vereinbar waren. Mit Recht wird daher neuerdings davor gewarnt, die »rechtlichen Elemente von Entscheidungen« zu überschätzen, »die in erster Linie aus politischen Erwägungen getroffen worden sind«⁴¹⁾. Das gilt gerade auch für den Fall Rhodesien, wo es durchaus zweifelhaft erscheint, ob der Weltfrieden tatsächlich bedroht ist und damit die in Art. 39 SVN umschriebenen Voraussetzungen dafür gegeben sind, daß der SR Sanktionen nach Kapitel VII der SVN gegen Rhodesien verhängen darf⁴²⁾. Es läßt sich jedenfalls bis auf weiteres keine allgemeine Regel des Völkerrechts nachweisen, die unter den gegebenen Umständen Nicht-Mitglieder der VN den Entscheidungen eines Organs der VN unterwürfe, auf dessen Zusammensetzung, Arbeitsweise und Beschlußfassung sie keinerlei Einfluß haben⁴³⁾.

⁴⁰⁾ Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations, Iowa Law Review, Bd. 31 (1946), S. 499 ff. (526).

⁴¹⁾ S c h l o c h a u e r, ArchVR Bd. 12, (1964/65), S. 239.

⁴²⁾ Siehe dazu F e n w i c k, AJIL Bd. 61 (1967), S. 752 f.; F. M ü n c h, ArchVR Bd. 13, S. 294 ff. (314 f.); B i n d s c h e d l e r, ZaöRV Bd. 28, S. 1 ff. (10). Mit etwas einseitiger Emphase wird dagegen die Auffassung, daß der SR mit Recht eine von Rhodesien ausgehende Bedrohung des Friedens gemäß Art. 39 SVN festgestellt habe, vertreten von M. S. M c D o u g a l; W. M. R e i s m a n, AJIL Bd. 62 (1968), S. 1 ff. Die Frage, ob vom SR nach Art. 39 SVN getroffene Feststellungen die Mitgliedstaaten der VN in jedem Falle und auch dann binden, wenn sie dem zugrundeliegenden Sachverhalt nach als ein Fall des *détournement de pouvoir* erscheinen, ist in der SVN nicht geregelt und in der Völkerrechtslehre als offen bezeichnet worden (siehe etwa W e n g l e r, Völkerrecht, Bd. 1 [1964], S. 923; C a v a r é, a. a. O., S. 218).

⁴³⁾ Für die Bundesrepublik Deutschland kommt als besonderer Umstand hinzu, daß sie als »Feindstaat« des Zweiten Weltkrieges sich nach den Art. 53 und 107 SVN nicht in allen

β) Die SVN selbst geht im übrigen nicht davon aus, daß auf Grund der Ziffern 5 und 6 des Art. 2 SVN auch Nicht-Mitglieder der VN verpflichtet seien, gemäß Kapitel VII SVN getroffene Anordnungen des SR zu befolgen. Denn selbst für Mitglieder der VN ergibt sich die Verpflichtung, sich an vom SR nach Kapitel VII SVN beschlossenen Maßnahmen zu beteiligen, offensichtlich nicht bereits aus Art. 2 Ziffer 5 SVN. Anderenfalls wäre es jedenfalls kaum zu erklären, daß die SVN in ihren Art. 25 und 48 den Mitgliedern der VN die Pflicht, Entscheidungen des SR anzunehmen und auszuführen, mit besonderen Bestimmungen auferlegt; der Wortlaut des Art. 25 macht dabei mit den einleitenden Worten "The Members of the United Nations agree..." den vertraglichen Charakter gerade dieser Bestimmung besonders deutlich. Die Art. 25 und 48 zählen aber nicht zu den in Art. 2 aufgezählten *principles*, deren Beachtung im Interesse der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit von den VN nach Art. 2 Ziffer 6 SVN auch seitens solcher Staaten sichergestellt werden soll, die nicht Mitglieder der VN sind. Es erscheint kaum vertretbar, der sich aus Art. 2 Ziffer 5 für die Mitgliedstaaten ergebenden allgemeinen Verpflichtung, die VN bei ihrer der SVN entsprechenden Tätigkeit zu unterstützen, für Nicht-Mitglieder eine auch die obligatorische Beteiligung an vom SR nach Kapitel VII beschlossenen Sanktionen umfassende und damit rechtlich weiter gehende Bedeutung beizulegen, als sie der Ziffer 5 angesichts der speziellen Bestimmungen der Art. 25 und 48 für Mitglieder zukommt.

γ) Nach alledem wird man aus Art. 2 Ziffer 5 und 6 SVN schwerlich eine allgemeine Regel des Völkerrechts dahin ableiten können, daß auch Nicht-Mitglieder der VN verpflichtet seien, sich an vom SR nach Kapitel VII beschlossenen Sanktionen zu beteiligen^{48a)}. Der SR hat es in seinen Resolutio-

Fällen auf diejenigen Bestimmungen der SVN soll berufen können, die (wie das Gewaltverbot des Art. 2 Ziffer 4) dem Schutz auch von Nicht-Mitgliedern der VN gelten.

^{48a)} In der Literatur wird denn auch die Frage, ob Nicht-Mitglieder der VN durch Art. 2 Ziffer 6 SVN gebunden und folglich nach Art. 2 Ziffer 5 SVN sogar verpflichtet seien, sich an vom SR nach Kapitel VII SVN beschlossenen Sanktionen zu beteiligen, ganz überwiegend verneint. So von Scheuner, a. a. O. (oben Anm. 39), S. 378 f., 383; ders., in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 7, S. 70; Dahm, Völkerrecht, Bd. 2, S. 391 Anm. 23; Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 2 (1960), S. 210; F. Münch, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3, S. 496; Kaiser, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 7, S. 17; Ipsen, Außenwirtschaft und Außenpolitik, Rechtsgutachten zum Rhodesien-Embargo (1967), res publica (Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von Ernst Forsthoff, H. 19) (1967), S. 27; Oppenheim-Lauterpacht, International Law, Bd. 1 (8. Aufl.), S. 407; Verdross, Völkerrecht, S. 533 f. und 658; Katzarov, ArchVR Bd. 3, S. 21; Bindschedler, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 5; Goodrich; Hambro, The Charta of the United Nations (1949), S. 144 f.

Unter den wenigen Gegenstimmen gibt Cavaré (a. a. O. [oben Anm. 6], S. 216 f.) außer einem vergleichenden Hinweis auf die entsprechende, wenngleich im Wortlaut etwas

nen zur Rhodesien-Frage daher mit Recht vermieden, von einer solchen Verpflichtung der Nicht-Mitgliedstaaten zu sprechen. Eine unmittelbare, auf allgemeinem Völkerrecht beruhende Verpflichtung zur Beteiligung an den gegen Rhodesien verhängten Sanktionen ergibt sich hiernach auch für die Bundesrepublik Deutschland aus den Resolutionen des SR nicht.

ii) Die Bundesrepublik Deutschland ist den VN gegenüber auch keine vertragliche oder in Form einer einseitigen Erklärung gefaßte Verpflichtung dahin eingegangen, daß sie sich an vom SR nach Kapitel VII SVN beschlossenen Sanktionen beteiligen werde. Sie hat sich lediglich einigen Staaten gegenüber im Rahmen bestimmter vertraglicher Beziehungen dazu verpflichtet, die in der SVN formulierten Grundsätze zu befolgen.

α) Ohne Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang der Nordatlantikpakt⁴⁴⁾. In der Präambel dieses Vertrages »bekräftigen die Parteien« zwar »ihren Glauben an die Ziele und Grundsätze der Satzung der VN«. In Art. 1 des Vertrages »verpflichten sich die Parteien« ferner »in Übereinstimmung mit der Satzung der VN« zur friedlichen Beilegung jeden Streitfalles, »an dem sie beteiligt sind«, und zum Verzicht auf »jede Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung, die mit den Zielen der VN nicht vereinbar sind«. Damit hat sich die Bundesrepublik Deutschland den übrigen Partnern des Nordatlantikpaktes gegenüber auf die Grundsätze des Art. 2 Ziffer 3 und 4 SVN festgelegt, nicht aber auch auf die Ziffern 5 und 6 dieses Artikels oder gar auf die Art. 25 und 48 SVN, aus denen sich die Verpflichtung der Mitglieder der VN zur Ausführung der Entscheidungen des SR und damit auch zur Beteiligung an von ihm verhängten Sanktionen erst ergibt.

β) Nach Art. 3 Abs. 1 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 / 23. Oktober 1954⁴⁵⁾ – des sog. Deutschland-Vertrages, zeitweise auch »Generalvertrag« genannt – »wird die Bundesrepublik ihre Politik in Einklang mit den Prinzipien der Satzung der Vereinten Nationen . . . halten«.

Damit hat die Bundesrepublik ihre Politik den USA, Frankreich und Großbritannien gegenüber auf die in Art. 2 der SVN aufgeführten *principles* einschließlich der Ziffern 5 und 6 festgelegt. Aus den bereits dargelegten

schwächere Bestimmung des Art. 17 SVN überhaupt keine Begründung. Kelsen äußert "from the point of view of existing international law" immerhin Zweifel, ob Art. 2 Ziffer 6 SVN als eine Nicht-Mitglieder der VN bindende Rechtsnorm angesehen werden könne; denn bei einer solchen Auslegung stehe Art. 2 Ziffer 6 "in contradiction to one of the fundamental principles of the existing international law, that an international treaty can impose duties and confer rights only upon the contracting parties, that is to say that an international treaty which is not concluded by all the states of the world does create particular, not general, international law" (a. a. O. [oben Anm. 8], S. 109 f.).

⁴⁴⁾ BGBl. 1955 II, S. 289.

⁴⁵⁾ BGBl. 1955 II, S. 307.

Gründen ergibt sich aber selbst für die Mitglieder der VN die Verpflichtung zur Ausführung von Sanktionen, die der SR nach Kapitel VII verhängt, nicht aus dem sehr allgemein gehaltenen Grundsatz des Art. 2 Ziffer 5, sondern erst aus den Art. 25 und 48 SVN. Auch den Drei Mächten gegenüber ist die Bundesrepublik daher nicht verpflichtet, sich an vom SR verhängten Sanktionen aktiv zu beteiligen. Die Bundesrepublik wird allerdings solche Sanktionen nicht durch Maßnahmen zugunsten desjenigen Staates durchkreuzen dürfen, gegen den sich die Sanktionen richten; sie wird die Durchführung solcher Sanktionen vielmehr eher unterstützen müssen als behindern dürfen. Aber diese Verpflichtung besteht nur gegenüber den Drei Mächten, nicht gegenüber den VN und ihren übrigen Mitgliedstaaten; sie hängt im übrigen davon ab, daß die Sanktionen "in accordance with the present Charter" stehen und der SR die ihm nach Kapitel VII SVN eingeräumte Ermessensfreiheit nicht mißbraucht – eine Frage, die gerade im Falle Rhodesien keineswegs zweifelsfrei ist.

γ) Auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 28. September bis zum 3. Oktober 1954 wurde die folgende Erklärung des Bundeskanzlers Adenauer zu Protokoll genommen und in die Schlußakte der Konferenz aufgenommen:

»Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bereit erklärt, ihre Politik gemäß den Grundsätzen der Satzung der VN zu gestalten, und nimmt die in Artikel 2 dieser Satzung enthaltenen Verpflichtungen an«⁴⁶⁾.

Die rechtliche Bedeutung dieser Erklärung ist in mehr als einer Hinsicht problematisch. Dem Inhalt nach scheint die Erklärung über den des Art. 3 Abs. 1 des knapp drei Wochen später unterzeichneten Deutschland-Vertrages insofern hinauszugehen, als die Bundesrepublik sich dort nur »ihre Politik in Einklang mit den Prinzipien der Satzung der VN zu gestalten« verpflichtet hat, während sie nach der vom Bundeskanzler in London abgegebenen Erklärung darüber hinaus ausdrücklich die in Art. 2 SVN »enthaltenen Verpflichtungen annimmt«. Der Unterschied ist um so auffällender, als der Deutschland-Vertrag unter Ratifikationsvorbehalt abgeschlossen worden und auf deutscher Seite Gegenstand eines parlamentarischen Zustimmungsverfahrens nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG gewesen ist, während die Londoner Erklärung zwar nachträglich den gesetzgebenden Körperschaften zusammen mit dem Gesamtwerk der Pariser Verträge zur Kenntnis gebracht worden ist⁴⁷⁾, aber vom Bundeskanzler in London ohne irgendeinen Vorbehalt ab-

⁴⁶⁾ Abgedruckt in H. von Siegler, Dokumentation zur Deutschland-Frage, Hauptband 1 (2. Aufl. Bonn, Wien, Zürich 1961), S. 221 ff. (229).

⁴⁷⁾ Dies wird im Allgemeinen Teil der amtlichen Begründung zu dem Vertragsgesetz zu den Pariser Verträgen ausdrücklich erwähnt (vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 1000, 2. Wahlperiode, vom 10. 12. 1954, S. 36).

gegeben worden war. Es erhebt sich daher die Frage, ob die Londoner Erklärung nur eine politische Absichtserklärung ohne völkerrechtlich verpflichtenden Charakter darstellte⁴⁸⁾ oder aber – falls sie entsprechende völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik begründet haben sollte – ihrem Inhalt nach die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG deshalb erfordert haben würde, weil sie die politischen Beziehungen der Bundesrepublik regelt. Für einen völkerrechtlich verpflichtenden Charakter der Londoner Erklärung des Bundeskanzlers spricht ihr Wortlaut. Hätte es sich nur um eine politische Absichtserklärung gehandelt, so würde es nahe gelegen haben, den daraus hier zitierten Satz auf seinen ersten Teil zu beschränken und den Passus »... und nimmt die in Artikel 2 dieser Satzung enthaltenen Verpflichtungen an« zu vermeiden. Auch wäre die Erklärung dann besser nur im Namen der Bundesregierung und nicht der »Bundesrepublik Deutschland« abgegeben worden. Letzteres ist in dem Entwurf für eine Erklärung über Gewaltverzicht sogar wiederholt worden, die der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes am 7. Februar 1967 dem sowjetischen Botschafter in Bonn übergab und in der es wie folgt heißt:

»... , bekräftigt die Bundesrepublik Deutschland die Verpflichtung, ihre Politik in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere deren Artikel 2, zu gestalten«⁴⁹⁾.

Dem rechtlich verpflichtenden Charakter der Erklärung dürfte auch kaum die Tatsache entgegenstehen, daß die Erklärung in dem Gesetz, das nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zu den Pariser Verträgen verabschiedet wurde, nicht ausdrücklich erwähnt ist⁵⁰⁾. Denn da die Londoner Erklärung den gesetzgebenden Körperschaften vor der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zu den Pariser Verträgen vorgelegt worden und daher bekannt war, wird allenfalls von einem formellen Verfahrensfehler, nicht aber davon gesprochen werden können, daß die Londoner Erklärung des Bundeskanzlers der verfassungsrechtlich erforderlichen Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften entbehre und daher ihre völkerrechtliche Verbindlichkeit in Zweifel gezogen werden müsse. Selbst wenn man trotz alledem in der Londoner Erklärung des Bundeskanzlers nur eine politische Absichtserklärung erblicken will, würde ihr dennoch eine völkerrechtliche Bedeutung zukommen. Denn ihre Abgabe war offensichtlich eine der Voraussetzungen dafür, daß die Bundesrepublik von den Mitgliedstaaten der NATO und der WEU als Ver-

⁴⁸⁾ So Ipsen, a. a. O. (oben Anm. 43).

⁴⁹⁾ Abgedruckt in EA Folge 16/1968, D 362 f.

⁵⁰⁾ BGBl. 1955 II, S. 213.

tragspartner akzeptiert wurde. Die Erklärung des Bundeskanzlers steht im übrigen in einem synallagmatischen Verhältnis zu den in der Schlußakte der Londoner Konferenz enthaltenen Erklärungen der Regierungen der USA, Frankreichs und Großbritanniens über die Grundsätze ihrer Deutschland-Politik⁵¹⁾.

Für die hier zu behandelnde Frage einer Verpflichtung der Bundesrepublik zur Beteiligung an Sanktionen der VN kann die Frage der völkerrechtlichen Bedeutung der Londoner Erklärung des Bundeskanzlers indessen auf sich beruhen bleiben. Denn auch nach dieser Erklärung beschränken sich die Verpflichtungen der Bundesrepublik in jedem Falle auf die *principles* des Art. 2, ohne die Art. 25 und 48 SVN einzuschließen. Nach Art. 2 Ziffer 5 SVN ist die Bundesrepublik zwar ihren NATO-Partnern gegenüber gehalten, die VN bei ihrer Satzung entsprechenden Aktionen zu unterstützen und solchen Aktionen nicht entgegenzuwirken⁵²⁾; sie ist aber auch diesen Staaten gegenüber nicht verpflichtet, Entscheidungen des SR nach Kapitel VII SVN auszuführen, wie dies nach Art. 25 und 48 SVN Pflicht der Mitgliedstaaten der VN ist⁵³⁾.

iii) Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland als Nicht-Mitglied der VN weder nach allgemeinem Völkerrecht noch auf Grund einer vertraglichen oder einseitigen Selbstbindung verpflichtet ist, sich den vom SR gegen Rhodesien beschlossenen Sanktionen anzuschließen. Eine solche Verpflichtung der Bundesrepublik besteht selbst dann nicht, wenn man trotz der insoweit bestehenden Zweifel annimmt, daß die vom SR getroffene Feststellung einer Bedrohung des Friedens im Falle Rhodesien zutrefte und die Mitgliedstaaten der VN daher nach Art. 25 SVN verpflichtet seien, die angeordneten Sanktionen durchzuführen. Die Bundesregierung hat es daher in ihren dem GS der VN übermittelten Notizen mit Recht vermieden, eine rechtliche Verpflichtung zur Ausführung dieser Sank-

⁵¹⁾ Dies kommt auch in der Präambel der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz zum Ausdruck, in der es wie folgt heißt: »Alle Beschlüsse der Konferenz bildeten Teile einer allgemeinen Regelung, die unmittelbar oder mittelbar alle NATO-Mächte angeht und die daher dem Nordatlantikrat zur Kenntnisnahme oder zur Beschlußfassung vorgelegt werden wird«. (Abgedruckt bei H. von Siegler, a. a. O. [oben Anm. 46], S. 222).

⁵²⁾ Hiermit würde es z. B. unvereinbar sein, daß die Bundesrepublik Einfuhren aus und Ausfuhren nach Rhodesien durch besondere Maßnahmen fördert.

⁵³⁾ Im übrigen geht die Londoner Erklärung des Bundeskanzlers wohl doch nur im Wortlaut, nicht aber ihrer rechtlichen Bedeutung nach über Art. 3 Abs. 1 des Deutschland-Vertrages hinaus. Denn wenn ein Staat seine Politik im Einklang mit den Prinzipien der SVN zu gestalten verspricht, so nimmt er auch die in diesen Prinzipien enthaltenen Verpflichtungen an, ohne dies noch besonders zum Ausdruck bringen zu müssen. Bei der Redaktion des Art. 3 Abs. 1 des Deutschland-Vertrages mag dies erkannt worden sein und zu der kürzeren, rechtlich aber gleichwertigen Fassung geführt haben.

tionen anzuerkennen; die von ihr gegebene Begründung, sie lasse sich von ihrer Achtung vor dem Selbstbestimmungsrecht und von ihren freundschaftlichen Beziehungen zu den afrikanischen und zu den Vereinten Nationen leiten, hat rein politischen Charakter und entspricht dem Art. 2 Ziffer 5 SVN, auf deren Inhalt die Bundesrepublik ihre Politik gegenüber den Drei Mächten und den übrigen Partnerstaaten des NATO-Vertrages festgelegt hat⁵⁴⁾.

bb) Ist nach alledem die Frage einer rechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik zur Beteiligung an den Sanktionen gegen Rhodesien zu verneinen, so bleibt zu prüfen, ob die Bundesrepublik völkerrechtlich jedenfalls berechtigt ist, sich diesen Sanktionen anzuschließen. Die in der Literatur teilweise behandelte Grundsatzfrage, ob ein Nicht-Mitgliedstaat der VN berechtigt sei, sich an vom SR beschlossenen Sanktionen zu beteiligen⁵⁵⁾, kann hierbei dahingestellt bleiben. Denn die Bundesrepublik verletzt mit den von ihr im Einklang mit der Resolution 232 des SR getroffenen Maßnahmen weder eine allgemeine Regel des Völkerrechts noch spezielle Rechte eines Völkerrechtssubjekts. Diese Feststellung läßt sich unabhängig davon treffen, wie man den gegenwärtigen völkerrechtlichen Status Rhodesiens beurteilt:

i) Rechte Großbritanniens als des Mutterlandes werden schon deshalb nicht verletzt, weil dieser Staat im SR für die Resolution 232 gestimmt hat und sogar zu ihren Initiatoren gehört. Die britische Regierung geht davon aus, daß Rhodesien trotz seiner Unabhängigkeitserklärung vom 11. November 1965 nach wie vor der Oberhoheit Großbritanniens unterstehe und unbeschadet der ihm vom Mutterland eingeräumten weitgehenden Autonomie völkerrechtlich ein Teil des Vereinigten Königreiches geblieben sei. Großbritannien hat seine Bemühungen um die Wiederherstellung seiner Souveränität über Rhodesien auch noch keineswegs aufgegeben. Die britische Regierung hat hierbei zwar bisher noch keine bewaffnete Gewalt eingesetzt. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, daß die Sezession Rhodesiens bereits ein vollendeter Tatbestand sei und es auf die Haltung Großbritanniens in der Sanktionsfrage nicht mehr ankomme. Der Einsatz bewaffneter Gewalt kann beim heutigen Stande des Völkerrechts nicht als entscheidende Voraussetzung dafür angesehen werden, daß ein Staat an seiner Souveräni-

⁵⁴⁾ Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wird zwar in den *principles* des Art. 2 SVN nicht erwähnt, wohl aber in Art. 1 Ziffer 2 SVN unter den Zielen (*purposes*) der VN. Von Art. 2 Ziffer 5 läßt sich daher eine Brücke zu Art. 1 Ziffer 2 schlagen.

⁵⁵⁾ Bejaht und sogar als »unzweifelhaft« bezeichnet wird diese Frage für vom SR gemäß Kapitel VII der SVN angeordnete Maßnahmen von W e n g l e r, der hierbei einen Unterschied zwischen Mitgliedstaaten und Nicht-Mitgliedstaaten der VN offenbar nicht als gegeben ansieht (Völkerrecht, Bd. 1, S. 581 Anm. 3).

tät über einen Teil seines Hoheitsgebietes festhält, der sich vom Mutterland zu lösen und einen unabhängigen Staat zu bilden versucht. Erst bei längerer Dauer kann die Effektivität einer Sezession rechtlich ein solches Gewicht erlangen, daß der fortwährende Verzicht des Mutterlandes auf Wiederherstellung seiner Souveränität durch Einsatz bewaffneter Gewalt zur völkerrechtlichen Unabhängigkeit des sezedierenden Gebietes und zu einer »befriedeten« Situation führt, die mit Rücksicht auf das Gewaltverbot des Art. 2 Ziffer 4 SVN auch vom Mutterland mit militärischen Mitteln nicht mehr geändert werden darf⁵⁶⁾.

ii) Rechte R h o d e s i e n s werden von der Bundesrepublik ebensowenig verletzt. Der völkerrechtliche Status Rhodesiens wird gegenwärtig als der eines *de facto*-Regimes zu beurteilen sein, das die Sezession vom Mutterland Großbritannien betreibt und seine Unabhängigkeit proklamiert, völkerrechtlich aber noch nicht erreicht hat und noch von keinem Staat als unabhängiger Staat anerkannt worden ist. Ein *de facto*-Regime genießt wohl eine beschränkte Völkerrechtssubjektivität⁵⁷⁾, hat aber keinen Anspruch darauf, daß fremde Staaten mit ihm – noch dazu gegen den Willen des die Sezession nicht anerkennenden Mutterlandes – Handel treiben. Einen solchen Anspruch würde Rhodesien gegen die Bundesrepublik Deutschland selbst dann nicht ohne weiteres haben, wenn sein völkerrechtlicher Status jetzt oder eines Tages als der eines unabhängigen Staates zu beurteilen sein sollte⁵⁸⁾. Denn nach allgemeinem Völkerrecht hat kein Staat gegen einen anderen Staat einen Rechtsanspruch darauf, daß dieser mit ihm unbeschränkten Handel treibt oder von seinen Staatsangehörigen betreiben läßt. Vertraglich könnte ein derartiger Anspruch allerdings begründet werden. Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Rhodesien besteht aber bisher kein Vertrag, mit dem die von der Bundesregierung getroffenen Embargo-Maßnahmen in Widerspruch stünden⁵⁹⁾.

⁵⁶⁾ Hierzu F r o w e i n, Das *de facto*-Regime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsstellung »nichtanerkannter Staaten« und ähnlicher Gebilde (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 46) (1968), S. 67.

⁵⁷⁾ Dazu F r o w e i n, a. a. O., *passim*.

⁵⁸⁾ Die letztere Auffassung würde sich auf der Grundlage der deklaratorischen Anerkennungstheorie trotz der Tatsache, daß Rhodesien bisher von keiner Seite als unabhängiger Staat anerkannt worden ist und Großbritannien seine Bemühungen um Wiederherstellung seiner effektiven Souveränität in Rhodesien noch nicht aufgegeben hat, immerhin vertreten lassen; sie würde aber der gegenwärtigen Situation voraussehen, da die Stabilität der Unabhängigkeit Rhodesiens und der sie anstrebenden Regierung Smith noch nicht hinreichend erwiesen ist.

⁵⁹⁾ Rhodesien zählt vielmehr zu »denjenigen Hoheitsgebieten, für deren internationale Beziehungen die Regierung des Vereinigten Königreichs verantwortlich ist« und für die daher das Gemeinsame Protokoll über den Warenverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland vom 20. 7.

b) Ist hiernach die völkerrechtliche Zulässigkeit der von der Bundesregierung zur Einschränkung des Handels mit Rhodesien getroffenen Maßnahmen zu bejahen, ohne daß jedoch eine entsprechende völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland bestünde, so fragt es sich, ob diese Maßnahmen nach deutschem Recht eine ausreichende Rechtsgrundlage haben und insbesondere mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Diese Frage ist für die innerstaatliche Durchführbarkeit der Embargo-Maßnahmen entscheidend.

aa) Rechtsgrundlage der von der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen ist das AWG vom 28. April 1961⁶⁰⁾. Nach § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes ist der – begrifflich dort näher definierte – »Außenwirtschaftsverkehr« zwar »grundsätzlich frei«, unterliegt aber »den Beschränkungen, die dieses Gesetz enthält oder die durch Rechtsverordnungen auf grund dieses Gesetzes vorgeschrieben werden«. Nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes kann durch Rechtsverordnung vorgeschrieben werden, daß »Rechtsgeschäfte und Handlungen allgemein oder unter bestimmten Voraussetzungen 1. einer Genehmigung bedürfen oder 2. verboten sind«.

Solche Beschränkungen sind u. a. zulässig

α) nach § 5 des Gesetzes,

»um die Erfüllung von Verpflichtungen aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu ermöglichen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben«.

β) nach § 7 Abs. 1 des Gesetzes

»um

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten,
2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten oder
3. zu verhüten, daß die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden«.

§ 7 Abs. 2 des Gesetzes zählt einige Artikel – und zwar Rüstungsmaterialien – auf, deren Ausfuhr, Durchfuhr und Einfuhr nach § 7 Abs. 1 des Gesetzes »insbesondere beschränkt werden können«.

§ 10 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes erklärt »die Einfuhr von Waren durch Gebietsansässige nach Maßgabe der« – dem Gesetz als Anlage beigefügten – »Einfuhrliste« für »ohne Genehmigung zulässig«, während nach Satz 2 »im übrigen die Einfuhr von Waren der Genehmigung bedarf«.

1967 nach der in der Präambel dieses Protokolls ausdrücklich getroffenen Feststellung gilt (amtlich bekanntgemacht durch Rd.Erl. AW Nr. 44/67 vom 18. 8. 1967).

⁶⁰⁾ BGBl. I, S. 481 ff.

Nach § 10 Abs. 2 des Gesetzes »kann die Einfuhrliste durch Rechtsverordnung geändert werden«. Für den Erlaß der im AWG vorgesehenen Rechtsverordnungen ist nach § 27 Abs. 1 des Gesetzes die Bundesregierung zuständig.

bb) Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und damit gegen die Rechtswirksamkeit der von der Bundesregierung zur Einschränkung des Handels mit Rhodesien getroffenen Embargo-Maßnahmen sind von Ipsen in einem veröffentlichten Rechtsgutachten⁶¹⁾ massive Bedenken geltend gemacht worden. Die mit diesen Bedenken zusammenhängenden Rechtsfragen sind von grundsätzlicher Bedeutung. Die von Ipsen gezogenen Schlußfolgerungen gehen im übrigen so weit, daß eine Auseinandersetzung mit ihnen im Rahmen einer Erörterung des Problems der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den vom SR der VN gegen Rhodesien verhängten Sanktionen unumgänglich erscheint. Diese Auseinandersetzung muß sich in dem hier gegebenen Rahmen allerdings auf die wesentlichsten Fragen beschränken, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

α) In den nachstehenden Punkten ist Ipsen im Ergebnis zu folgen, wenngleich seine Ausführungen zum Teil zu einigen Anmerkungen herausfordern:

i) Die Bundesrepublik Deutschland ist durch keine allgemeine Regel des Völkerrechts verpflichtet, sich den vom SR der VN beschlossenen Embargo-Maßnahmen gegen Rhodesien anzuschließen⁶²⁾. Es kann hierbei dahingestellt bleiben, ob eine solche Regel gegebenenfalls als ausreichende Grundlage für den Erlaß entsprechender Rechtsverordnungen anzusehen sein würde. Diese Frage wird von Ipsen mit der Begründung verneint, Ermächtigung im Sinne des Art. 80 Abs. 1 GG könnten nur förmliche Gesetze, nicht aber allgemeine Regeln des Völkerrechts sein; auf dem Wege über Art. 25 GG dürfte das im Grundgesetz festgelegte »System der Verteilung der Normsetzung auf Parlament und Regierung« nicht unterwandert werden⁶³⁾. Dieser Argumentation ist insoweit zuzustimmen, als eine allgemeine Regel des

⁶¹⁾ Hans Peter Ipsen, a. a. O. (oben Anm. 43).

⁶²⁾ Ipsen, a. a. O., S. 30 und 70 Ziffer 3; siehe dazu oben S. 269 f. Ergänzend ist zu bemerken, daß es auch keine allgemeine Regel des Völkerrechts gibt, nach der die Bundesrepublik unabhängig von Beschlüssen des SR der VN verpflichtet wäre, Großbritannien als Mutterland Rhodesiens bei der Verhinderung der von der Regierung Smith betriebenen Sezession durch umfassende Embargomaßnahmen gegen Rhodesien zu unterstützen. Eine unveränderte Fortführung des normalen Außenhandels mit Rhodesien würde jedenfalls insoweit, als es sich um Waren des zivilen Bedarfs handelt, nicht als eine völkerrechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Großbritanniens angesehen werden können. In einer Lieferung von Waffen und anderen Rüstungsmaterialien, die trotz britischen Einspruchs fortgesetzt würde, könnte allerdings eine Unterstützung der Regierung Smith und damit ein völkerrechtswidriges Verhalten der Bundesrepublik liegen.

⁶³⁾ A. a. O., S. 28 f.

Völkerrechts auch in Verbindung mit Art. 25 GG keine Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen darstellt. Im übrigen aber darf nicht verkannt werden, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechts über Art. 25 GG das vom Grundgesetz geregelte System der Gesetzgebung durchbrechen. Denkbar wäre z. B. die Entwicklung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts dahin, daß unter gewissen Umständen nicht nur die Staaten zu Embargomaßnahmen, sondern auch andere juristische und natürliche Personen völkerrechtlich verpflichtet sind, die Ausfuhr und die Einfuhr von Waren aus einem und in ein bestimmtes Gebiet zu unterlassen. Eine solche allgemeine Regel des Völkerrechts würde nach Art. 25 GG nicht nur Bestandteil des Bundesrechts werden, sondern auch den Gesetzen vorgehen und für die Bewohner des Bundesgebietes unmittelbar Rechte und Pflichten erzeugen. Diese vom Grundgesetz gewollte und verfassungsrechtlich verankerte »Unterwanderung« des innerstaatlichen Normsetzungssystems würde zur Folge haben, daß es des Erlasses von Rechtsverordnungen gar nicht bedürfte, um die Embargomaßnahmen für die Bewohner des Bundesgebietes in Kraft zu setzen; es würde vielmehr eine amtliche Bekanntmachung genügen, die keiner Ermächtigungsgrundlage im Sinne des Art. 80 GG bedarf. Einstweilen zeichnet sich die Entwicklung einer so weitgehenden allgemeinen Regel des Völkerrechts freilich noch nicht ab⁶⁴⁾. Auch wenn die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der VN werden sollte, würde sie den VN und deren SR nicht etwa nach Art. 24 GG Hoheitsrechte übertragen; nur für sie selbst als Mitglied der VN und als Staat, nicht aber unmittelbar auch für die Bewohner des Bundesgebietes würde aus den Art. 25 und 48 SVN die Verpflichtung entstehen, die Entscheidungen des SR auszuführen. Eine ausreichende Rechtsgrundlage zum Erlaß einer die Bewohner des Bundesgebiets verpflichtenden Rechtsverordnung würde für den Bereich des Außenwirtschaftsverkehrs aber in § 5 AWG gegeben sein; denn bei der Befolgung von Anordnungen des SR nach den Art. 25 und 48 SVN würde es sich um die Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen handeln, die von der Bundesrepublik durch einen Beitritt zu den VN und die darin liegende Annahme der SVN eingegangen worden sein und die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 59 Abs. 1 GG erfordert haben würden.

ii) Die Rechtsverordnungen, die von der Bundesregierung mit dem Ziel der Befolgung der ein Embargo gegen Rhodesien anordnenden Resolution Nr. 232 des SR erlassen worden sind, finden in § 5 AWG keine Stütze⁶⁵⁾.

⁶⁴⁾ Siehe hierzu die grundsätzlichen und zutreffenden Ausführungen von M a u n z - D ü r i g, Rd.Nr. 21 zu Art. 25 GG, wonach es vom I n h a l t der allgemeinen Regeln des Völkerrechts abhängt, ob sie eine die Bewohner des Bundesgebiets unmittelbar verpflichtende Rechtswirkung haben.

⁶⁵⁾ I p s e n, a. a. O., S. 24 ff.

Denn die Bundesrepublik Deutschland ist – wie bereits dargelegt – durch keine von ihr mit Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften eingegangene zwischenstaatliche Vereinbarung verpflichtet, den vom SR der VN zur Verhängung eines Rhodesien-Embargos getroffenen Anordnungen nachzukommen⁶⁶⁾.

iii) Die von der Bundesregierung zur Einschränkung des Handels mit Rhodesien erlassenen Rechtsverordnungen können sich daher allenfalls auf § 7 Abs. 1 Ziffer 2 und 3 AWG stützen und somit die beiden Zwecke verfolgen, »eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten oder zu verhüten, daß die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden«⁶⁷⁾.

iv) Auf die Erteilung einer Genehmigung von Rechtsgeschäften, die nach den Rhodesien-Embargo-Rechtsverordnungen der Bundesregierung einer behördlichen Genehmigung bedürfen, besteht ein vor den Verwaltungsgerichten einklagbarer Rechtsanspruch, wenn zu erwarten ist, daß der den Gegenstand des Genehmigungsantrages bildende Außenwirtschaftsvorgang die in § 7 Abs. 1 Ziffer 2 und 3 AWG genannten beiden Schutzzwecke (Verhütung der Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker und Verhütung einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik) nicht oder nur unwesentlich gefährdet. Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Satz 1, § 10 Abs. 3 und 4 und § 12 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Ziffer 2 und 3 AWG⁶⁸⁾.

β) Dagegen vermag ich I p s e n in den folgenden beiden Punkten nicht zu folgen:

i) I p s e n meint, § 7 AWG sei mit Art. 80 Abs. 1 GG nur dann vereinbar, wenn er verfassungskonform und dementsprechend dahin ausgelegt werde, daß in § 7 Abs. 2 das Wort »insbesondere« im Sinne von »nur« verstanden werde; für eine solche Auslegung sprächen auch die in den Protokollen der Sitzungen der Ausschüsse des Bundestages vorliegenden Materialien zu § 7 AWG. Bei anderer Auslegung sei § 7 Abs. 1 AWG verfassungs-

⁶⁶⁾ Siehe dazu oben S. 276 f. Wenn I p s e n in diesem Zusammenhang feststellt, daß »§ 5 AWG für die Rhodesien-Embargo-Verordnungen als Rechtsgrundlage auch nicht mit Hilfe des Art. 25 GG und unter Anknüpfung an eine allgemeine Regel des Völkerrechts in Anspruch genommen werden kann, da eine solche Grundlage i. S. einer Verpflichtung zur Sanktionsbefolgung nicht besteht«, so ist dies eine zwar im Ergebnis zutreffende, in der Begründung aber den Inhalt des § 5 AWG verkennende Feststellung. Denn § 5 soll nach seinem eindeutigen Wortlaut nur die Erfüllung zwischenstaatlicher V e r e i n b a r u n g e n, nicht aber die Befolgung allgemeiner Regeln des Völkerrechts ermöglichen, die zum Völkergewohnheitsrecht zählen, ohne Gegenstand eines von der Bundesrepublik abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrages geworden zu sein.

⁶⁷⁾ I p s e n, a. a. O., S. 21 ff. und 32.

⁶⁸⁾ I p s e n, a. a. O., S. 64 ff. und 71 Ziffer 14.

widrig und folglich nichtig, weil die Ermächtigung nicht genügend spezifiziert sei⁶⁹⁾. Da die Einfuhrbeschränkungen des Rhodesien-Embargos sich auf Wareneinfuhren bezögen, die nach § 7 Abs. 2 AWG nicht beschränkbar seien, seien sie nichtig und rechtsunwirksam⁷⁰⁾. Die Ausfuhrbeschränkungen des Rhodesien-Embargos seien insoweit nichtig und rechtsunwirksam, als sie andere als nach § 7 Abs. 2 AWG beschränkbare Warenausfuhren zum Gegenstand hätten⁷¹⁾.

Weder mit der Entstehungsgeschichte des § 7 AWG noch unter dem Gesichtspunkt einer verfassungskonformen Auslegung läßt es sich indessen hinreichend begründen, daß das Wort »insbesondere« im Sinne von »nur« verstanden werden müsse.

αα) Was die von Ipsen herangezogenen Gesetzesmaterialien und die sich daraus ergebende Entstehungsgeschichte des § 7 Abs. 2 AWG anlangt, so ist zunächst darauf hinzuweisen, daß das Bundesverfassungsgericht einen Vorrang der auf die Motive des Gesetzgebers abstellenden »historischen« Auslegung gesetzlicher Bestimmungen grundsätzlich verneint und es ausdrücklich abgelehnt hat, »die Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dem objektiven Gesetzesinhalt gleichzusetzen«⁷²⁾. Neben der vom Wortlaut des Gesetzes ausgehenden »grammatischen« Auslegung, der den Zusammenhang der gesetzlichen Vorschriften berücksichtigenden »systematischen« Auslegung und der den Zweck des Gesetzes erfassenden »teleologischen« Auslegung

»kann der Wille des Gesetzgebers bei der Auslegung des Gesetzes nur insoweit berücksichtigt werden, als er in dem Gesetz selbst einen hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden hat«⁷²⁾.

»Maßgebend ist der in der Bestimmung zum Ausdruck kommende objektive Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den die Ermächtigung gestellt ist. Auch die Entstehungsgeschichte kann – vor allem zur Bestätigung des Ergebnisses der Auslegung – herangezogen werden«⁷³⁾.

Der Entstehungsgeschichte einer gesetzlichen Bestimmung kommt bei der Auslegung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts somit nur eine bedingte und subsidiäre Bedeutung zu. Im vorliegenden Fall spricht sie

⁶⁹⁾ A. a. O., S. 37 ff. und 70 Ziffer 4 und 5.

⁷⁰⁾ A. a. O., S. 48 f. und 70 Ziffer 8.

⁷¹⁾ A. a. O., S. 48 f. und 70 Ziffer 8.

⁷²⁾ BVerfGE 11, S. 126 ff. (130).

⁷³⁾ BVerfGE 8, S. 274 ff. (307); wörtlich zitiert und bestätigt in E 19, S. 354 ff. (362). In E 20, S. 283 ff. (293), wird zwar das »Gewicht« der »Vorstellungen des Verfassungskörpers« betont, aber auch hier nur »im Zusammenhang mit dem objektiven Inhalt der Verfassungsnorm«.

nicht einmal eindeutig für die von Ipsen aus ihr abgeleitete Auslegung des § 7 Abs. 2 AWG:

Das Wort »insbesondere« hat im allgemeinen Sprachgebrauch – wie Ipsen selbst einräumt⁷⁴⁾ – den Sinn einer beispielhaften Hervorhebung. In diesem Sinne äußerte sich auch der von Ipsen zitierte⁷⁵⁾ Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums in einer Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages zur Fassung des § 7 Abs. 2 AWG, als er erklärte, daß

»es sich die Bundesregierung habe angelegen sein lassen, durch die beispielhafte Aufzählung von Tatbeständen die Tendenz anzugeben, mit der von der in Abs. 1 enthaltenen Ermächtigung Gebrauch gemacht werden dürfe. Der Abs. 2 sei an sich nicht unbedingt erforderlich, da er nur Beispiele aufzähle. Angesichts der weiten Fassung des Abs. 1 und der Möglichkeit, daß die Abgrenzung in der allgemeinen Vorschrift des § 2 des Entwurfs nicht beachtet werde, habe die Bundesregierung jedoch im Hinblick auf Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG eine genauere Umschreibung des Inhalts der Ermächtigung für angebracht gehalten«⁷⁶⁾.

Diese Ausführungen zeichnen sich zwar im Ergebnis nicht durch eindeutige Klarheit aus. Denn zwischen dem vorletzten und dem letzten Satz kann – was die rechtliche Bedeutung des § 7 Abs. 2 AWG anlangt – ein gewisser Widerspruch erblickt werden. Der letzte Satz läßt sich aber auch so auslegen, daß er sich mit dem vorletzten und dem diesem vorausgehenden Satz dahin zusammenreimt, daß die Bundesregierung eine Spezifikation der Ermächtigung durch einen dem § 7 Abs. 2 zu entnehmenden Hinweis auf die Tendenz angestrebt hat, mit der von der Ermächtigung vornehmlich Gebrauch gemacht werden würde. Jedenfalls war mit den zitierten Erklärungen des Vertreters des Bundeswirtschaftsministeriums die Frage der rechtlichen Funktion des Wortes »insbesondere« unüberhörbar aufgeworfen. Wenn der Rechtsausschuß daraufhin dieses im Entwurf des § 7 Abs. 2 AWG enthaltene Wort unverändert bestehen ließ, so scheint mir das nicht für, sondern gegen Ipsens Umdeutung des Wortes »insbesondere« zu sprechen. Denn hätte der Ausschuß tatsächlich die in § 7 Abs. 1 AWG enthaltene Ermächtigung zur Beschränkung von »Rechtsgeschäften und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr« auf die Ausfuhr, Durchfuhr und Einfuhr der in § 7 Abs. 2 AWG aufgezählten Artikel beschränken wollen, so hätte er als der für die juristische Klarheit der Fassung des Gesetzentwurfes besonders verantwortliche Ausschuß des Bundestages das Wort »insbesondere« durch die Worte »jedoch nur« oder »indessen ausschließlich« ersetzt; jedenfalls

⁷⁴⁾ A. a. O., S. 41.

⁷⁵⁾ A. a. O., S. 40.

⁷⁶⁾ Hervorhebungen vom Verfasser.

aber hätte er dies tun müssen, um der in § 7 Abs. 2 enthaltenen Aufzählung einen erschöpfenden und nicht nur Beispiele hervorhebenden Charakter zu geben. Der Verzicht auf eine solche Änderung des Entwurfs deutet gerade nach den zitierten Äußerungen des Vertreters des Bundeswirtschaftsministeriums darauf hin, daß der Ausschuß in § 7 Abs. 2 AWG nur einen aus rechtsstaatlichen Gründen gebotenen Hinweis darauf sah, welche Außenwirtschaftsgeschäfte nach Art und Gegenstand unter dem Gesichtspunkt der in § 7 Abs. 1 AWG aufgeführten Ermächtigungszwecke als mit einem besonders großen Risiko der Beschränkung durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung belastet angesehen werden müßten⁷⁷⁾. I p s e n scheint mir auch die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik zu unterschätzen, wenn er meint, daß »n u r der Verkehr« mit den in § 7 Abs. 2 AWG genannten Gütern »geeignet ist, die von § 7 Abs. 1 umschriebenen Störungen hervorzurufen, von anderen, in diesem Sinne neutralen, untauglichen Gütern eine Störungsgefahr nicht erwartet werden kann«⁷⁸⁾. Hätte die Bundesregierung es trotz der Notifikation des Wortlauts der Resolution 232 des SR abgelehnt, entsprechende Embargo-Maßnahmen auch über das Verbot der Ausfuhr und Durchfuhr von Rüstungsgütern der in § 7 Abs. 2 Ziffer 1 und 2 genannten Art hinaus zu treffen, so würde dies den Umständen nach durchaus zu einer erheblichen Störung der Beziehungen der Bundesrepublik sowohl zu den VN als auch insbesondere zu vielen afrikanischen Staaten geführt haben können.

ß) Auch der von I p s e n geltendgemachte Gesichtspunkt einer verfassungskonformen Auslegung⁷⁹⁾ führt nicht dazu, daß das Wort »insbesondere« in § 7 Abs. 2 AWG im Sinne von »nur« verstanden werden müßte, um die in § 7 Abs. 1 AWG enthaltene Ermächtigung gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügend zu spezifizieren⁸⁰⁾. »Inhalt, Zweck und Ausmaß der

⁷⁷⁾ Zuzugeben ist allerdings, daß die Fassung des § 7 Abs. 2 nicht gerade als vorbildliches Beispiel gesetzgeberischer Formulierungskunst angesehen werden kann. Um jede Möglichkeit eines Zweifels an der rechtlichen Bedeutung des Wortes »insbesondere« auszuschließen, hätte es sich empfohlen, ihm die Worte »... jedoch nicht ausschließlich« hinzuzufügen. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt aber nicht, daß die Ermächtigung so präzise wie möglich umschrieben wird; sie muß nur hinreichend bestimmt sein. Der Gültigkeit einer Ermächtigung steht daher nicht entgegen, daß eine präzisere Umschreibung vielleicht möglich gewesen wäre (so Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (vom 23. Mai 1949). Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Gerhard Leibholz, H. J. Rinck, unter Mitw. von K. Helberg [1966], Anm. 7 zu Art. 80 GG, S. 422, unter Hinweis auf BVerfGE 8, S. 312).

⁷⁸⁾ A. a. O., S. 41 unten und 42 oben.

⁷⁹⁾ A. a. O., S. 42 f.

⁸⁰⁾ Daß die verfassungskonforme Auslegung einer gesetzlichen Vorschrift grundsätzlich den Vorzug vor einer verfassungswidrigen Auslegung verdient, wird sowohl vom Bundesverfassungsgericht als auch im Schrifttum bejaht (BVerfGE 7, S. 267 ff. [273]; Sp a n -

erteilten Ermächtigung« müssen nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG »im Gesetz bestimmt« sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

»besagt das nicht, daß sie⁸¹⁾ im Text des Gesetzes ausdrücklich bestimmt sein müssen. Vielmehr genügt, daß diese Begrenzungen der Ermächtigung sich aus dem Zusammenhang der Norm mit anderen Vorschriften und aus dem Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, ergeben. Dabei ist der in der fraglichen Bestimmung zum Ausdruck kommende objektive Wille des Gesetzgebers maßgebend, so wie er sich aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den die Ermächtigungsnorm gestellt ist.«⁸²⁾.

Es kommt darauf an, ob

»überschaubar ist, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden kann, ... welches »Programm« sie verwirklichen soll.«⁸³⁾.

Damit hat sich das Bundesverfassungsgericht der von B. Wolff entwickelten »Programmtheorie«⁸⁴⁾ angeschlossen, zu der es sich auch in seiner späteren Rechtsprechung bis in die jüngste Zeit hinein bekannt hat⁸⁵⁾. Ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG liegt nach dieser Rechtsprechung erst dann vor,

»wenn die Ermächtigung so unbestimmt ist, daß nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können.«⁸⁶⁾.

Hiergegen sind zwar in der Literatur insoweit Bedenken angemeldet worden, als das Bundesverfassungsgericht seine ursprünglich strengen Anforderungen an die Deutlichkeit des Programms einer Ermächtigung im Laufe seiner Rechtsprechung gemildert habe und es für hinreichend erachte, daß sich das »Programm« erst unter Heranziehung des Sinnzusammenhangs der Norm

ner, Die verfassungskonforme Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR Bd. 91, S. 503 ff. [535 Ziffer 3]).

⁸¹⁾ Nämlich »Inhalt, Zweck und Ausmaß«.

⁸²⁾ BVerfGE 10, S. 21 ff. (51); im gleichen Sinne auch schon BVerfGE 8, S. 274 ff. (307).

⁸³⁾ A. a. O., S. 53.

⁸⁴⁾ Die Quintessenz dieser Theorie ist von Wolff wie folgt formuliert worden: »Es wird meistens nötig und jedenfalls der Zulässigkeit der Ermächtigung nicht abträglich sein, daß dem Ermächtigten die Freiheit gelassen, ja die Pflicht auferlegt wird, auch selbst zu denken und zu wollen. Nur darf sich sein Denken und Wollen nur auf die ihm zur Regelung überlassene Frage richten, und er ist dabei an das ihm vom Gesetz mitgegebene Programm gebunden« (AöR Bd. 78, S. 199).

⁸⁵⁾ BVerfGE 19, S. 354 ff. (362); siehe dazu Leibholz; Rinck, Anm. 7 zu Art. 80 GG.

⁸⁶⁾ BVerfGE 19, S. 361.

mit anderen Vorschriften und aus dem von der gesetzlichen Regelung insgesamt verfolgten Ziele ergebe⁸⁷⁾. Es wird dabei aber eingeräumt, daß sich angesichts der Schwierigkeit einer präzisen Angabe von Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Rechtsverordnung nur von Fall zu Fall entscheiden lasse, ob die Ermächtigung nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend begrenzt ist⁸⁸⁾. Prüft man unter Berücksichtigung dieser Bedenken, ob die Rhodesien-Embargo-Verordnungen der Bundesregierung im AWG eine den Erfordernissen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügende Rechtsgrundlage haben, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

(1) Der Inhalt der gesetzlichen Ermächtigung ergibt sich – soweit er für die Rhodesien-Embargo-Verordnungen von Bedeutung ist – aus dem den Begriff der »Beschränkungen« definierenden § 2 Abs. 1 und den Vorschriften des § 10 Abs. 1 und 2 AWG. Danach können »Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr« dadurch »beschränkt« werden, daß sie einer Genehmigungspflicht unterworfen oder verboten werden; insbesondere kann die Einfuhr von Waren aller Art durch Änderung der Einfuhrliste der generellen Genehmigungspflicht des § 10 Abs. 1 Satz 2 AWG unterworfen werden. Zuzugeben ist, daß diese Ermächtigung sehr weit geht, weil sie der für den Erlaß entsprechender Rechtsverordnungen nach § 27 Abs. 1 Satz 1 AWG zuständigen Bundesregierung die Möglichkeit gibt, gegebenenfalls sogar den gesamten Außenhandel im Geltungsbereich des AWG zu unterbinden. Der umfassende Inhalt der Ermächtigung ändert aber nichts daran, daß dieser Inhalt vom Gesetzgeber mit hinreichender Klarheit bestimmt worden ist; dies auch dann, wenn man das Wort »insbesondere« in § 7 Abs. 2 AWG – anders als Ipsen – nicht im Sinne von »nur« versteht, sondern Beschränkungen zur Wahrung der in § 7 Abs. 1 AWG genannten Zwecke für Güter aller Art für zulässig hält.

(2) Die Zwecke, zu denen die Rhodesien-Embargo-Verordnungen erlassen worden sind, sind in § 7 Abs. 1 Ziffer 2 und 3 bestimmt. Es genügt hierbei nicht, daß die beiden Zwecke der Verhütung einer »Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker« und einer erheblichen Störung »der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland« subjektiv von der Bundesregierung verfolgt werden. § 2 Abs. 2 Satz 1 AWG schreibt vielmehr vor, daß

»Beschränkungen nach Art und Umfang auf das Maß zu begrenzen sind, das notwendig ist, um den in der Ermächtigung angegebenen Zweck zu erreichen«.

⁸⁷⁾ Maunz-Dürig, Rd.Nr. 13 zu Art. 80 GG.

⁸⁸⁾ Maunz-Dürig, a. a. O.

Hieraus folgt, daß die Rhodesien-Embargo-Verordnungen objektiv notwendig sein müssen, um die beiden in § 7 Abs. 1 Ziffer 2 und 3 genannten Zwecke – jedenfalls aber einen von ihnen – zu erfüllen.

(3) Soweit es sich nicht bereits aus der erwähnten Bestimmung der Zwecke der im AWG enthaltenen Ermächtigungen ergibt, wird auch das Ausmaß dieser Ermächtigungen noch besonders begrenzt⁸⁹⁾. Diese Begrenzungen ergeben sich

(a) aus § 2 Abs. 2 AWG, wonach »Beschränkungen«

»... so zu gestalten sind, daß in die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung so wenig wie möglich eingegriffen wird« (Satz 2);

»... abgeschlossene Verträge nur berühren dürfen, wenn der angestrebte Zweck erheblich gefährdet wird« (Satz 3);

(b) aus § 2 Abs. 3 AWG, wonach

»Beschränkungen aufzuheben sind, sobald und soweit die Gründe, die ihre Anordnung rechtfertigten, nicht mehr vorliegen«;

(c) aus § 3 Abs. 1 Satz 1 AWG, wonach

(eine) »Genehmigung«, (deren) »Rechtsgeschäfte oder Handlungen nach einer Vorschrift dieses Gesetzes oder einer zu diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnung bedürfen, zu erteilen ist, wenn zu erwarten ist, daß die Vornahme des Rechtsgeschäfts oder der Handlung den Zweck, dem die Vorschrift dient, nicht oder nur unwesentlich gefährdet«.

(d) aus § 10 Abs. 3 Satz 1 AWG, wonach

»durch Änderung der Einfuhrliste Einfuhrbeschränkungen aufzuheben sind, soweit die nach den §§ 5 bis 7 zu berücksichtigenden Zwecke... der Aufhebung der Beschränkungen auch unter Berücksichtigung handelspolitischer Erfordernisse nicht mehr entgegenstehen«.

(e) aus § 10 Abs. 4 AWG, wonach

»durch Änderung der Einfuhrliste Einfuhrbeschränkungen nur angeordnet werden dürfen, soweit dies zur Wahrung der in Absatz 3 genannten Belange geboten ist«.

⁸⁹⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil über die in dem Gesetz zur Errichtung einer Stiftung »Preußischer Kulturbesitz« vom 25. 7. 1957 enthaltene Ermächtigung geäußert, daß »die Begrenzung des Ausmaßes sich aus der Begrenzung des Zwecks der Ermächtigung ergibt« (BVerfGE 10, S. 20 ff. [53]). Dieser Standpunkt ließ sich in jenem Fall vertreten. Das AWG begrenzt jedoch – wie zu zeigen sein wird – das Ausmaß der in ihm enthaltenen Ermächtigung zusätzlich durch besondere Vorschriften, die nicht den Zweck dieser Ermächtigung definieren, sondern einschränkende Bedingungen für die Ausnutzung der Ermächtigungen festlegen. Neuerdings hat übrigens das Bundesverfassungsgericht wieder betont, daß außer dem Zweck auch der Inhalt und das Ausmaß einer Ermächtigung »hinreichend bestimmt« sein müßten (BVerfGE 22, S. 180 ff. [215]).

(4) Inhalt, Zweck und Ausmaß der im AWG enthaltenen Ermächtigungen können hiernach in einer den Erfordernissen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend entsprechenden Weise bestimmt sein. Man wird dem AWG in dieser Hinsicht zwar nicht, das Prädikat einer besonders übersichtlichen und als vorbildlich anzusehenden Regelung zusprechen können. Das Gesetz leidet vielmehr an einer gewissen Verschachtelung seiner einschlägigen Vorschriften. Es hat aber immerhin den Vorzug, die Materie der Außenwirtschaft zusammenfassend und erschöpfend zu regeln⁹⁰⁾. Ihm läßt sich auch mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der in ihm enthaltenen Ermächtigung Gebrauch gemacht werden kann. Namentlich die Evidenz und die verfassungsrechtliche Legitimität der in § 7 Abs. 1 AWG aufgeführten Ermächtigungszwecke werden auch von Ipsen anerkannt, wenn er sie als »Staatszwecke hohen Ranges« bezeichnet⁹¹⁾. Einwände werden von ihm aber gegen § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 mit der Begründung erhoben, daß die darin genannten beiden Ermächtigungszwecke der Verhütung von Störungen des friedlichen Zusammenlebens der Völker« und von erheblichen Störungen der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland« als eine den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügende »gesetzliche Programmierung« nur dann angesehen werden könnten, wenn das Wort »insbesondere« in § 7 Abs. 2 AWG im Sinne von »nur« verstanden werde und die Ermächtigung des § 7 Abs. 1 AWG sich daher auf die Kontrolle der Aus- und Durchführung von Kriegsgütern und der »Einfuhr von Kriegsgüter« beschränke⁹²⁾. Hierin vermag ich Ipsen nicht zu folgen. Ipsen selbst spricht mit Recht von der »Komplexität der internationalen Beziehungen und Konfliktmöglichkeiten«, aus der sich ergebe, daß die Summe jener Faktoren, die eine gute Ordnung der auswärtigen Beziehungen ausmachen und nach ihrem Maßstab den Tatbestand ihrer Störung qualifizieren, nicht »vorausbestimmbar« sei⁹³⁾. Ihm ist durchaus zuzugeben, daß »Rücksichten der Außenpolitik aus der Natur der Sache nur schwer geeignet sind, rechtsstaatlich meßbare und justiziable Tatbestandsmerkmale einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage der in Art. 80 Abs. 1 GG aufgestellten Anforder-

⁹⁰⁾ Das AWG schneidet auch z. B. im Vergleich zum Jugendwohlfahrtsgesetz erheblich besser ab. Zu der in § 24 des letzteren Gesetzes enthaltenen Ermächtigung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: »Das Jugendwohlfahrtsgesetz besteht aus 89 Paragraphen. Die Aufgaben, die darin den Jugendämtern übertragen werden, sind so zahlreich und so verschiedenartig, daß die Fälle, in denen von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden kann, nicht mehr überschaubar sind. (BVerfGE 22, 180 ff. [215]). Gegen das mit § 52 Paragraphen umfassende AWG läßt sich ein so weitgehender und die Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verneinender Einwand nicht erheben.«

⁹¹⁾ A. a. O. S. 35 f.

⁹²⁾ A. a. O. S. 41 f.

rungen zu liefern⁸⁴⁾ Abs. 1 Nr. 3 wird aber dem Inhalt des § 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG nicht gerecht, wenn man meint, daß diese Vorschrift nicht mehr und nicht weniger enthält, als die Erfordernisse der Außenpolitik als gesetzliches Tatbestandselement zu verwenden,⁸⁵⁾ und daß eine solche geringere Grenze der Bundesregierung nicht mehr einen Satz des materiellen Rechts liefert, sondern eine Kompetenzverweisung, nämlich eine Verweisung auf die Zuständigkeit einer Instanz, die ihrerseits befugt ist, über die Anwendung oder Nichtanwendung der Norm zu disponieren⁸⁶⁾.

§ 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG ermächtigt die Bundesregierung nicht, den Außenwirtschaftsverkehr unter Berufung auf nicht näher spezifizierte »Erfordernisse der Außenpolitik« oder »außenpolitische Interessen« zu beschränken. Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs werden vielmehr durch § 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG nur dann gedeckt, wenn sie dem spezifischen Zweck dienen, »eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten«; sie müssen ferner objektiv »notwendig« sein, um diesen Zweck zu erreichen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AWG). Die hierbei vom Gesetzgeber verwendeten Begriffe der »erheblichen Störung« und der »auswärtigen Beziehungen« sind – wie Ipsen zutreffend hervorhebt⁸⁷⁾ – unbestimmte Rechtsbegriffe⁸⁸⁾. Das Gleiche gilt nicht nur für die Begriffe des »friedlichen Zusammenlebens der Völker« und seiner »Störung« in § 7 Abs. 1 Ziffer 2, sondern auch für den Begriff »notwendig« in § 2 Abs. 2 Satz 1 AWG sowie für die Kriterien »so wenig wie möglich« in § 2 Abs. 2 Satz 2, »erheblich gefährdet« in § 2 Abs. 2 Satz 3, »nur unwesentlich gefährdet« in § 3 Absatz 1 Satz 1, »nicht mehr entgegenstehen« in § 10 Absatz 3 Satz 1 und »zur Wahrung der in Absatz 3 genannten Belange geboten« in § 10 Absatz 4 AWG. Denn in einem Rechtsstaat

⁸⁴⁾ A. a. O., S. 32.

⁸⁵⁾ A. a. O., S. 36.

⁸⁶⁾ A. a. O., S. 44.

⁸⁷⁾ A. a. O., S. 57.

⁸⁸⁾ Ob dies auch für so abstrakte und vage Begriffe wie »Erfordernisse der Außenpolitik« (oder »außenpolitische Interessen«) gelten würde, kann hier dahingestellt bleiben. Was den Begriff des »Interesses« anlangt, so ist die höchstrichterliche Rechtsprechung nicht einheitlich. Bei der Anwendung des in § 9 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes verwendeten Begriffs der »Interessen des öffentlichen Verkehrs« z. B. sieht das Bundesverwaltungsgericht »Raum für Ermessen der Behörde« (DVBl. 1957, S. 786 ff. [787]). Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Begriff dagegen als »unbestimmten Rechtsbegriff« bezeichnet, dessen »verfassungskonforme Auslegung« von den Verwaltungsgerichten nachzuprüfen sei (BVerfGE 11, S. 186 ff. [191 f.]). Der Begriff der »außenpolitischen Interessen« ist wesentlich komplexer als der der »Interessen des öffentlichen Verkehrs«; es würde daher sehr zweifelhaft sein, ob er noch als ein Rechtsbegriff angesehen werden könnte, dessen Auslegung und Anwendung gerichtlicher Nachprüfung unterläge.

spricht nicht nur eine generelle Vermutung dafür, daß ein vom Gesetzgeber zur Umschreibung einer Ermächtigung verwendeter Begriff ein Rechtsbegriff ist und folglich den das Gesetz anwendenden Behörden insoweit keine Ermessensfreiheit gibt⁹⁹). Die Gestaltung des AWG spricht vielmehr in allen seinen zitierten, die Ermächtigung der Bundesregierung zu Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs begründenden und begrenzenden Bestimmungen dafür, daß das Gesetz – wie Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG es vorschreibt – den Rahmen dieser Ermächtigungen rechtlich festlegen und der Bundesregierung insoweit keine Ermessensfreiheit einräumen will. Dem Ermessen der Bundesregierung unterliegt nur die Entscheidung darüber, ob sie bei Vorliegen der vom AWG bestimmten Voraussetzungen einer Beschränkung des Außenwirtschaftsverkehrs eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen will. Sieht die Bundesregierung in einem solchen Fall von dem Erlaß einer Rechtsverordnung ab, so ist sie hierfür nur politisch verantwortlich, ohne daß insoweit ihre Untätigkeit einer gerichtlichen Kontrolle unterläge; ihr steht rechtlich das »Handlungsermessen« zu¹⁰⁰). Erläßt dagegen die Bundesregierung eine den Außenwirtschaftsverkehr beschränkende Rechtsverordnung, so kann von den Verwaltungsgerichten nachgeprüft werden, ob die Verordnung durch die im AWG enthaltenen Ermächtigungen unter Berücksichtigung aller nach dem Gesetz hierfür maßgeblichen Kriterien gedeckt ist. Denn der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegt nicht nur die Auslegung der vom Gesetz verwendeten Rechtsbegriffe. Auch die Frage, ob ein bestimmter Lebenssachverhalt unter einen unbestimmten Rechtsbegriff fällt, »ist von den Verwaltungsgerichten in vollem Umfang nachzuprüfen«¹⁰¹). Weder die Auslegung der vom AWG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe noch die Subsumtion eines konkreten Sachverhalts unterliegen daher dem Ermessen der Bundesregierung. Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß die Gerichte namentlich bei der Nachprüfung der Subsumtion vor einer schwierigen Aufgabe stehen. Denn die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Nr. 3 und des § 2 Abs. 2 Satz 1 AWG sind nicht etwa erst dann erfüllt, wenn bereits eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik als nachweisbare oder gar offenkundige Tatsache eingetreten ist. Das AWG will vielmehr die Bundesregierung rechtlich in die Lage versetzen, den Eintritt einer solchen Tatsache zu »verhüten« und entsprechende prophylaktische Maßnahmen zu treffen. In solchen Fällen stehen die Gerichte vor

⁹⁹) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgemeiner Teil (9. Aufl. 1966), S. 85.

¹⁰⁰) Siehe hierzu Bachof, Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955, S. 98; Jesch, Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen in rechtstheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht, AöR Bd. 82, S. 207 f.

¹⁰¹) BVerfGE 6, S. 32 ff. (42).

einer Aufgabe, deren Lösung in der Praxis gewisse Grenzen gesetzt sind. Diese Grenzen ergeben sich einmal daraus, daß

»es eben Situationen gibt, die der Gesetzgeber gar nicht anders als unter Zuhilfenahme unbestimmter und nur durch mehr oder minder subjektive Wertungen anzufüllender Begriffe umreißen kann«¹⁰²).

Zum anderen sind der gerichtlichen Feststellung der für die Subsumtion erheblichen Tatsachen, auf die *I p s e n* besonderes Gewicht legt¹⁰³), in den Fällen des § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Schranken gezogen, die gerade bei außenpolitischen Vorgängen mit Rücksicht auf die Vertraulichkeit diplomatischer Informationen und Verhandlungen von der Bundesregierung gewahrt und nach § 99 VwGO auch von den Verwaltungsgerichten respektiert werden müssen. Die Beurteilung außenpolitischer Notwendigkeiten der in § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 genannten Art erfordert Sachkenntnisse, über welche die Gerichte im allgemeinen nicht im gleichen Umfang wie das Auswärtige Amt als das für die Pflege der auswärtigen Beziehungen zuständige Ressort verfügen und die sie sich auch im Rahmen der Untersuchungsmaxime des § 86 VwGO nicht vollständig verschaffen können¹⁰⁴). In diesem Zusammenhang erweist sich, wie treffend die Bemerkungen von *J e s c h* sind, wonach

»bei der Anwendung eines sog. unbestimmten Begriffs vielfach nicht die Beachtung der offen zu Tage liegenden Tatsachen genügt, vielmehr ein Rückgriff auf die Gesamtsituation und die sie konstituierenden Imponderabilien unerläßlich ist«¹⁰⁵) (und) »das Problem des unbestimmten Rechtsbegriffs ein Problem der nicht-mittelbaren Imponderabilien, der schriftlich nicht niederlegbaren intuitiven Erfassung der Gesamtsituation ist«¹⁰⁶).

Auch die Entscheidung darüber, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 erfüllt sind, muß Imponderabilien berücksichtigen, die ein wesentliches Element des außenpolitischen Kalküls und die der justiziablen Erfassung nur schwer zugänglich sind. Es handelt sich hier um einen jener Fälle, in denen die Gerichte »durch praktische Schwierigkeiten gehindert« werden, ihrer »Kontrollaufgabe uneingeschränkt nachzukommen«¹⁰⁷). Den deutschen Gerichten ist zwar – anders als den britischen und

¹⁰²) *B a c h o f*, a. a. O., S. 100. Im gleichen Sinne hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß »an die tatbestandliche Fixierung der Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Behörden keine nach der konkreten Sachlage unerfüllbaren Anforderungen gestellt werden dürfen; ganz besonders gilt dies für gesetzliche Vorschriften, die einer extrem gelagerten Ausnahmesituation gerecht werden sollen« (BVerfGE 18, S. 353 ff. [362 f.]).

¹⁰³) A. a. O., S. 57.

¹⁰⁴) Siehe hierzu die Bemerkungen von *F r o w e i n*, ZaöRV Bd. 28, S. 213 ff.

¹⁰⁵) A. a. O., S. 196.

¹⁰⁶) A. a. O., S. 203.

¹⁰⁷) *J e s c h*, AöR Bd. 82, S. 163 ff. (246 f.).

amerikanischen Gerichten¹⁰⁸⁾ – die Entscheidung auch über solche Rechtsfragen nicht verwehrt, die außenpolitische Bedeutung haben¹⁰⁹⁾; sie sind dabei an eine Stellungnahme des Auswärtigen Amtes und an die Aussagen eines als Sachverständigen gehörten Beamten des Auswärtigen Dienstes nicht gebunden. § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AWG entziehen darauf gestützte Rechtsverordnungen der Bundesregierung und auf ihrer Grundlage getroffene Entscheidungen der zuständigen Verwaltungsbehörden somit rechtlich nicht der richterlichen Kontrolle. Nur werden die Gerichte sich über die Beurteilung der außenpolitischen Situation durch die Bundesregierung im allgemeinen nicht hinwegsetzen dürfen. Denn sie werden die der Bundesregierung nach Art. 32 Abs. 1 und Art. 65 GG obliegende Verantwortung für die auswärtigen Beziehungen berücksichtigen müssen und die Feststellung, daß eine von der Bundesregierung erlassene Rechtsverordnung im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 AWG nicht »notwendig« sei, um die in § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 aufgeführten Zwecke zu erreichen, nur auf schwerwiegende Tatsachen stützen können. In diesem Sinne kann von sachlichen Beurteilungsgrenzen gesprochen werden, die den Gerichten bei der Nachprüfung der Frage gezogen sind, ob in einem konkreten Fall die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 und des § 2 Abs. 2 Satz 1 AWG erfüllt sind^{109a)}. Dies

¹⁰⁸⁾ Siehe dazu F. W. Scharpf, Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die political question-Theorie in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court (1965).

¹⁰⁹⁾ Das gilt für alle Gerichte und keineswegs nur für das Bundesverfassungsgericht, das auch »in dem hochpolitischen Charakter einzelner mit der Nachprüfung legislatorischer Akte verbundener Fragen keine Begrenzung seiner sachlichen Zuständigkeit sieht« (Carl-August Fleischhauer, Die Grenzen sachlicher Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bei der Kontrolle der gesetzgebenden Gewalt, der Staatsleitung und der politischen Parteien [Heidelberger Dissertation 1960], S. 105). Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt in dieser Hinsicht allerdings eine besondere Bedeutung deshalb zu, weil einen hochpolitischen Charakter in der Praxis vornehmlich diejenigen Fragen haben werden, die nach Art. 100 Abs. 1 und 2 GG der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorbehalten sind.

^{109a)} Dies erscheint mir zutreffender, als in Anlehnung an Bachof und Jesch von einem gerichtlich nicht überprüfbareren »Beurteilungsspielraum« der Bundesregierung zu sprechen (Bachof, JZ 1955, S. 97 ff.; Jesch, AöR Bd. 82, S. 163 ff.). Denn der »Spielraum« der Bundesregierung bezieht sich nicht auf die rechtliche Beurteilung der Situation, sondern auf die dem Ermessen der Bundesregierung unterliegende Entscheidung darüber, ob und welche praktischen Konsequenzen aus dieser Situation und den im AWG enthaltenen Ermächtigungen für den Fall zu ziehen sind, daß die in § 7 Abs. 1 und § 2 Abs. 2 Satz 1 AWG umschriebenen Voraussetzungen für eine Beschränkung des Außenwirtschaftsverkehrs gegeben sind. Gegen den Terminus »Beurteilungsspielraum« hat sich – in Abkehr von seiner früheren Auffassung – neuerdings auch Hans J. Wolff gewandt. Wolff spricht statt dessen von einer »Einschätzungsprerogative der Verwaltungsbehörde«, die dann gegeben sei, wenn »das Gericht, ungeachtet seiner Informationsmöglichkeiten durch eigene Sachkenntnis, die Heranziehung von Sachverständigen oder andere Beweismittel, die Gründe der verwaltungsbehördlichen Maßnahme nicht selbständig nachzuvollziehen, deshalb auch nicht zu widerlegen und also insoweit nicht zu überprüfen vermag« (Verwal-

heißt nicht, daß die rechtsprechende Gewalt für den Bereich des vom AWG geregelten Außenwirtschaftsverkehrs auf die ihr zustehende Kompetenz zur Nachprüfung der Rechtswirksamkeit von Rechtsverordnungen der Bundes-

tungsrecht, Bd. 1 [7. Aufl. 1967], S. 167). Um Fälle dieser Art handelt es sich bei dem Erlaß und der Anwendung von Rechtsverordnungen auf Grund der §§ 2, 7 und 10 AWG. Statt von einer »Einschätzungsprärogative« möchte ich aber lieber von der »Beurteilungskompetenz« der Bundesregierung sprechen, die eine gerichtliche Nachprüfung zwar nicht ausschließt, von den Gerichten bei der Nachprüfung aber sachlich zu berücksichtigen ist. Diese Beurteilungskompetenz der Bundesregierung ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 32 Abs. 1 und Art. 65 GG.

Widerspruch gegen die Zuerkennung eines »Beurteilungsspielraums« bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe hat – außer R. Klein, Die Kongruenz des verwaltungsrechtlichen Ermessensbereichs und der Bereich rechtlicher Mehrdeutigkeit, AöR Bd. 82, S. 163 ff., und neuerdings Schmidt-Salzer, Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden (1968) (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 74) – namentlich auch Forsthoff mit der These erhoben, daß »es neben Rechtsanwendung und Ermessen kein Drittes geben kann« (a. a. O. [oben Anm. 99], S. 85 Anm. 2). Theoretisch trifft dies zu. Mit einem *tertium non datur* ist aber das hier vorliegende Problem praktisch nicht gelöst. Denn auch Forsthoff gibt zu, daß »in der Praxis der Verwaltungsgerichte die Abgrenzung des Ermessens von der Rechtsanwendung, insbesondere soweit es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, erhebliche Schwierigkeiten bereitet« (a. a. O., S. 84) und daß dies »insbesondere für Entscheidungen gilt, die im Hinblick auf eine nie vollständig überschaubare Zukunft getroffen werden müssen« (a. a. O., S. 85). Charakteristisch hierfür ist es, daß das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil über § 9 des Personenbeförderungsgesetzes zwischen der »Ausübung des Ermessens« und der »Auslegung eines mehrdeutigen Rechtsbegriffes« praktisch »keinen Unterschied« sieht (DVBl. 1957, S. 786 ff. [787]). Mit Recht bemerkt Bachof in seiner Anmerkung zu diesem Urteil: »Die Notwendigkeit, die Interessen des öffentlichen Verkehrs als Ermessensbegriff aufzufassen, ergibt sich für das Gericht aus der in ständiger Rechtsprechung festgehaltenen Formel, bei der Auslegung und Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs handele es sich um eine gerichtlich voll überprüfbare »Rechts- und Tatfrage«. Wollte das Gericht der praktisch unhaltbaren Folgerung entgegen, die Subsumtion unter jeden unbestimmten Begriff in vollem Umfang gerichtlich überprüfen zu müssen, so blieb ihm in der Tat kein anderer Ausweg, als etliche dieser Begriffe zu »Ermessensbegriffen« zu deklarieren . . . Durch die starre Alternative zwischen (voll überprüfbaren) »Rechtsbegriffen« und (unüberprüfbaren) »Ermessensbegriffen« verbaut sich das Gericht die Möglichkeit differenzierender Lösungen. Es gibt in Wahrheit kein solches Entweder – Oder totaler oder fehlender Überprüfbarkeit« (DVBl. 1957, S. 789). Verwendet der Gesetzgeber unbestimmte Rechtsbegriffe, wie sie in den §§ 2, 3, 7 und 10 AWG enthalten sind, so gewährt er der Bundesregierung und den zuständigen Verwaltungsbehörden zwar keine Ermessensfreiheit; er will aber andererseits auch nicht den Gerichten die verantwortliche Entscheidung darüber zuspieren, welche Maßnahmen notwendig sind, um zu verhüten, daß die Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet wird oder ihre auswärtigen Beziehungen erheblich gestört werden. Die Verantwortung hierfür obliegt vielmehr in erster Linie der Bundesregierung, in zweiter Linie den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes, die der Bundesregierung die erforderlichen gesetzlichen Handhaben geben müssen, ohne die sie ihrer Verantwortung nicht gerecht werden kann. Hieraus folgt, daß die Gerichte bei der Nachprüfung von Maßnahmen, die von der Bundesregierung auf die §§ 2, 3, 7 und 10 AWG gestützt werden, eine gewisse Zurückhaltung üben sollten. Man wird mit Ule davon sprechen können, daß die Gerichte in solchen Fällen der Beurteilung der Situation durch die Bundesregierung folgen müssen, sofern deren »Auffassung aufgrund des festgestellten Sachverhalts vertretbar ist« (Ule, Zur Anwendung unbestimm-

regierung und von Verwaltungsakten der zuständigen Behörden verzichten und insoweit vor der vollziehenden Gewalt kapitulieren müßte. Das in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerte, den rechtsstaatlichen Charakter der Bundesrepublik Deutschland sichernde System der Gewaltenteilung darf nicht dahin mißverstanden werden, daß die Organe der drei Gewalten ihre verfassungsrechtlichen Möglichkeiten in der Praxis jeweils bis zur äußersten Grenze und bis zu dann möglichen Gewaltenkollisionen auszuschöpfen hätten; sie sind vielmehr die nur funktional und organisatorisch voneinander getrennten Erscheinungsformen ein und derselben Staatsgewalt¹¹⁰). Die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt, beide nach Art. 20 Abs. 3 GG gleichermaßen »an Gesetz und Recht gebunden« ergänzen einander. Aus Art. 19 Abs. 4, Art. 97 Abs. 1 GG und aus den nicht nur die vollziehende, sondern auch die gesetzgebende Gewalt kontrollierenden Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, daß die rechtsprechende Gewalt – von Montesquieu einst als «en quelque façon nulle» bezeichnet – zwar des Rechts zu eigenen Initiativen entbehrt, mit der dadurch gegebenen Einschränkung aber die in gewisser Hinsicht potentiell stärkste der drei Gewalten ist¹¹¹). Die Gerichte dürfen die damit in ihren Händen liegende Macht nicht dazu ausnutzen, um den Organen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt die Erfüllung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgaben unmöglich zu machen. Dies aber könnte für den Bereich des AWG nicht nur dadurch geschehen, daß die nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG an die Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß von Ermächtigungen der Bundesregierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen zu stellenden Anforderungen überspannt werden. Die gleichen Konsequenzen könnte es in der Praxis haben, wenn die Gerichte bei der Beurteilung der Voraussetzungen für die Anwendung der sich aus den §§ 2 und 7 AWG ergebenden Ermächtigungen nicht berücksichtigen würden, daß die Bundesregierung

ter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht – Gedächtnisschrift für Jellinek [1955], S. 309 ff. (326). Das muß bei der gerichtlichen Nachprüfung, ob eine von der Bundesregierung zur Beschränkung des Außenhandels erlassene Rechtsverordnung durch die §§ 2, 3, 7 und 10 AWG gedeckt ist, *a fortiori* gelten. Denn bei dem Erlass einer solchen Rechtsverordnung handelt es sich nicht um einen Verwaltungsakt, dessen Gesetzmäßigkeit nachzuprüfen wäre. Es handelt sich vielmehr darum, daß die Bundesregierung von einer Rechtsetzungsbefugnis Gebrauch macht, zu der sie vom Gesetzgeber ermächtigt worden ist, um ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortung für die Pflege der auswärtigen Beziehungen gerecht werden zu können.

¹¹⁰) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre (3. Aufl. 6. Neudruck 1959), S. 501.

¹¹¹) Das gilt »im Dienste objektiver Bewahrung des Verfassungsrechts« – BVerfGE 2, S. 79 ff. (86) – gegenüber den Organen der gesetzgebenden Gewalt für den durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungskern auch insoweit, wie diese sich auf eine Zwei-Drittel-Mehrheit sowohl des Bundestages als auch des Bundesrates stützen und nach Art. 79 Abs. 2 GG verfassungsändernde Gesetze beschließen können.

nach Art. 32 Abs. 1 und Art. 65 Satz 1 und 2 GG für die Pflege der für die Bundesrepublik lebenswichtigen auswärtigen Beziehungen verantwortlich ist und über außenpolitische Informationsquellen verfügt, die den Gerichten nicht zugänglich sind. Wollten die Gerichte in konkreten Fällen die außenpolitische Situation ohne evidente und schwerwiegende tatsächliche oder rechtliche Gründe anders als die Bundesregierung beurteilen und eine von ihr erlassene Rechtsverordnung für rechtsunwirksam erklären, so würden sie eine politische Verantwortung übernehmen, die ihrem Wesen nach eine Sache der Bundesregierung und der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes, nicht aber der Gerichte ist. Das System der Gewaltentrennung setzt voraus, daß »keine der drei Staatsgewalten in den Kernbereich einer anderen hinübergreifen darf«¹¹²⁾. Zum Kernbereich der vollziehenden und auch der gesetzgebenden Gewalt des Bundes gehört die Pflege der auswärtigen Beziehungen. Die Verantwortung, die Regierung und Parlament hierfür tragen, wird daher von den Gerichten bei der Rechtsprechung zu den §§ 2, 3, 7 und 10 AWG zu respektieren sein.

Die von Ipsen gegen die Vereinbarkeit des § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AWG mit rechtsstaatlichen Grundsätzen und insbesondere mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vorgebrachten Bedenken sind daher zwar keineswegs völlig unbegründet. Sie greifen aber meiner Überzeugung nach nicht durch. Denn die genannten Ermächtigungen sind im Interesse des Gemeinwohls erforderlich und entziehen sich der Natur der Sache nach einer kasuistischen Spezifikation durch den Gesetzgeber¹¹³⁾. Trotz ihrer abstrakten Formulierung kann diesen Ermächtigungen insgesamt durchaus entnommen werden, welches »Programm« auf ihrer Grundlage verwirklicht werden soll. Dieses Programm läßt sich dahin umreißen, daß die Sicherheit und die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik sowie das friedliche Zusammenleben der Völker nicht durch außenwirtschaftliche Vorgänge gefährdet werden sollen,

¹¹²⁾ Maunz-Dürig, Rd.Nr. 81 zu Art. 20 GG; v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz (Kommentar), S. 599. Auch das Bundesverfassungsgericht erkannte einen Kernbereich der vollziehenden und der gesetzgebenden Gewalt an, wenn es in seinem Urteil über die Vereinbarkeit des Saar-Vertrages mit dem Grundgesetz von einem den »vertragschließenden Organen« zustehenden »breiten Bereich politischen Ermessens« sprach, der zum »Bereich der Nichtjustiziabilität« gehöre (BVerfGE 4, S. 169; siehe ferner E 1, S. 409 f. und E 5, S. 129).

¹¹³⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Hinsicht kürzlich folgendes bemerkt: »Der Gesetzgeber . . . braucht nicht jede einzelne Frage zu entscheiden und ist hierzu angesichts der Kompliziertheit der zu erfassenden Vorgänge vielfach auch gar nicht in der Lage. Vielmehr ist es Sache der Verwaltungsbehörden und Gerichte, die bei der Gesetzesanwendung mangels ausdrücklicher Regelungen auftauchenden Zweifelsfragen mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden zu beantworten. Eine solche Auslegungsbedürftigkeit nimmt einer gesetzlichen Regelung noch nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit« (BVerfGE 21, S. 215).

die ohne Rücksicht auf das Wohl des Staates und damit der Allgemeinheit privatwirtschaftlichen Interessen dienen. Wer sich außenwirtschaftlich betätigt, wird sich ohnehin darüber klar sein müssen, daß seine geschäftliche Tätigkeit von außenpolitischen Ereignissen und Entwicklungen nicht unberührt bleiben kann. Die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmannes wird ihm daher gebieten, die durch Presse, Rundfunk, Fernsehen und eigene Verbindungen gegebenen Informationsquellen zu nutzen und die Weltpolitik aufmerksam zu verfolgen. Auf diese Weise wird es ihm möglich sein, das Risiko seiner Auslandsgeschäfte laufend einzukalkulieren und seine Dispositionen entsprechend zu treffen. Es wird sich zwar trotzdem nicht in allen Fällen ausschließen lassen, daß Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs auf Grund des AWG überraschend erfolgen. Das AWG gibt jedoch weder der Bundesregierung noch den zuständigen Verwaltungsbehörden eine Handhabe, dem Außenwirtschaftsverkehr willkürlich durch Maßnahmen zuzubeschränken, die nicht zur Wahrung der in § 7 Abs. 1 AWG aufgeführten außenpolitisch besonders gewichtigen Zwecke notwendig sind. Die auf Grund der Ermächtigungen des AWG getroffenen Maßnahmen können im übrigen nicht nur in den dargelegten praktischen Grenzen der Verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterzogen werden, sondern unterliegen auch einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Denn nach § 27 Abs. 2 Satz 3 AWG sind von den Bundesregierung auf Grund der Ermächtigungen des AWG erlassene Rechtsverordnungen »unverzüglich aufzuheben, soweit es der Bundestag binnen drei Monaten nach ihrer Verkündung verlangt.«¹¹⁴⁾ Diese Kombination der allgemeinen gerichtlichen und einer besonderen parlamentarischen Kontrolle wird als tragbarer Kompromiß zwischen dem vom Gesetzgeber bei der Erteilung von Ermächtigungen nach dem Grundgesetz einzuhaltenen rechtsstaatlichen Grundsätzen und den außenpolitischen, durch Art 32 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich legitimierten Notwendigkeiten angesehen werden können.

(5) Bei der Beurteilung der konkreten Frage, ob die Rhodesien-Embargo-Verordnungen durch die im AWG enthaltenen Ermächtigungen gedeckt sind, muß zwischen den beiden Ermächtigungszwecken der Nr. 2 und 3 des § 7 Abs. 1 AWG unterschieden werden.

(a) Es erscheint zweifelhaft, ob diese Verordnungen im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 AWG »notwendig« waren, um gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 AWG

¹¹⁴⁾ Diese Vorschrift findet nach § 27 Abs. 2 Satz 4 AWG zwar auf Rechtsverordnungen, die sich auf § 5 AWG stützen können, als evidenten Gründen keine Anwendung. Das kann hier aber außer Betracht bleiben, da die Rhodesien-Embargo-Verordnungen nicht auf § 5, sondern auf § 7 Abs. 1 Ziffer 2 und 3 AWG gestützt werden. BVerfGE 19, S. 354 ff. (361).

»eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten«¹¹⁵⁾. Die insoweit bestehenden Zweifel decken sich mit der Frage, ob im Falle Rhodesien ein *threat to the peace* im Sinne des Art. 39 SVN vorliegt und damit die nach der 23. UN-erforderlichen Voraussetzungen für die vom Sicherheitsrat gegen Rhodesien verhängten Sanktionen erfüllt sind¹¹⁶⁾.

(b) Die Rhodesien-Embargo-Verordnungen waren und sind aber offensichtlich notwendig, um gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten. Für diese Notwendigkeit spricht einmal die Tatsache, daß der SR zum erstenmal Sanktionen nach Art. 41 SVN verhängt und nicht nur die Mitgliedstaaten der VN, sondern ebenso wie alle anderen Nicht-Mitgliedstaaten auch die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert hat, sich diesen Sanktionen anzuschließen. Die ohnehin schwierige Position, in der sich die Bundesrepublik als Nicht-Mitglied der VN gegenüber befindet, würde ohne Zweifel belastet worden sein, wenn die Bundesregierung es auf die ihr vom Generalsekretär der VN notifizierte Resolution 232 des SR abgelehnt hätte, die vom SR darin gegen Rhodesien verhängten Sanktionen zu befolgen. Denn die Bundesrepublik hätte sich dabei nicht wie Österreich und die Schweiz auf einen Neutralitätsstatus berufen und mit dieser Begründung eine Beteiligung an den Sanktionen ablehnen können¹¹⁷⁾. Die Bundesrepublik

darf (ii) Einen weiteren Gesichtspunkt zur Begründung seiner Auffassung dazu (iii) Sicher dazu (oben Ang.) § 65 Abs. 1 Ziffer 1 AWG Vorschritt zwar allen sehr ein, wenn er meint, daß der Voraussetzungserbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 2 im Sinne des Artikels 26 Abs. 1 GG zu deuten ist. Denn nach dieser Bestimmung des Grundgesetzes sind nur solche Handlungen verfassungswidrig und unter Strafe zu stellen, »die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten«. Eine solche Absicht bräucht ein Exporteur nicht zu haben, wenn er Waffen oder auch andere Güter ausführt, deren Lieferung zu einer »Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker« im Sinne des § 7 Abs. 1 Ziffer 2 AWG führen kann. Nach dieser Vorschrift genügt es vielmehr, wenn ein Außenhandelsgeschäft überhaupt geeignet ist, zu dem nach § 7 Abs. 1 Ziffer 2 AWG zu erreichenden Ergebnis eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu führen. Es ist aber zuzugeben, daß die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Ziffer 2 AWG im allgemeinen nur bei der Ausfuhr von Gütern gegeben sein werden, die das wirtschaftliche Potential des Empfängerlandes insoweit zu stärken geeignet sind, als es unmittelbar – oder jedenfalls mittelbar – militärische Bedeutung hat. Diese Voraussetzung ist mindestens bei einem Teil der in der Resolution 232 des SR genannten Güter nicht gegeben. Immerhin könnte aber auch die Resolution des SR widersprechende Aufrechterhaltung der Ausfuhr und Einfuhr von Gütern, die keine militärische oder rüstungswirtschaftliche Bedeutung haben, im Verhältnis zu Rhodesien dazu führen, daß afrikanische Staaten zu kriegerischen Handlungen übergehen, um den Außenhandel Rhodesiens zu stören. Damit würden die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Ziffer 2 AWG erfüllt sein.

¹¹⁶⁾ Siehe dazu oben S. 274.

¹¹⁷⁾ Siehe dazu Bindschelder, ZaöRV Bd. 28, S. 1 ff., und Zeeman, ZaöRV Bd. 28, S. 16 ff.

Siehe hierzu oben (111) (112) (113) (114) (115) (116) (117) (118) (119) (120) (121) (122) (123) (124) (125) (126) (127) (128) (129) (130) (131) (132) (133) (134) (135) (136) (137) (138) (139) (140) (141) (142) (143) (144) (145) (146) (147) (148) (149) (150) (151) (152) (153) (154) (155) (156) (157) (158) (159) (160) (161) (162) (163) (164) (165) (166) (167) (168) (169) (170) (171) (172) (173) (174) (175) (176) (177) (178) (179) (180) (181) (182) (183) (184) (185) (186) (187) (188) (189) (190) (191) (192) (193) (194) (195) (196) (197) (198) (199) (200) (201) (202) (203) (204) (205) (206) (207) (208) (209) (210) (211) (212) (213) (214) (215) (216) (217) (218) (219) (220) (221) (222) (223) (224) (225) (226) (227) (228) (229) (230) (231) (232) (233) (234) (235) (236) (237) (238) (239) (240) (241) (242) (243) (244) (245) (246) (247) (248) (249) (250) (251) (252) (253) (254) (255) (256) (257) (258) (259) (260) (261) (262) (263) (264) (265) (266) (267) (268) (269) (270) (271) (272) (273) (274) (275) (276) (277) (278) (279) (280) (281) (282) (283) (284) (285) (286) (287) (288) (289) (290) (291) (292) (293) (294) (295) (296) (297) (298) (299) (300) (301) (302) (303) (304) (305) (306) (307) (308) (309) (310) (311) (312) (313) (314) (315) (316) (317) (318) (319) (320) (321) (322) (323) (324) (325) (326) (327) (328) (329) (330) (331) (332) (333) (334) (335) (336) (337) (338) (339) (340) (341) (342) (343) (344) (345) (346) (347) (348) (349) (350) (351) (352) (353) (354) (355) (356) (357) (358) (359) (360) (361) (362) (363) (364) (365) (366) (367) (368) (369) (370) (371) (372) (373) (374) (375) (376) (377) (378) (379) (380) (381) (382) (383) (384) (385) (386) (387) (388) (389) (390) (391) (392) (393) (394) (395) (396) (397) (398) (399) (400) (401) (402) (403) (404) (405) (406) (407) (408) (409) (410) (411) (412) (413) (414) (415) (416) (417) (418) (419) (420) (421) (422) (423) (424) (425) (426) (427) (428) (429) (430) (431) (432) (433) (434) (435) (436) (437) (438) (439) (440) (441) (442) (443) (444) (445) (446) (447) (448) (449) (450) (451) (452) (453) (454) (455) (456) (457) (458) (459) (460) (461) (462) (463) (464) (465) (466) (467) (468) (469) (470) (471) (472) (473) (474) (475) (476) (477) (478) (479) (480) (481) (482) (483) (484) (485) (486) (487) (488) (489) (490) (491) (492) (493) (494) (495) (496) (497) (498) (499) (500) (501) (502) (503) (504) (505) (506) (507) (508) (509) (510) (511) (512) (513) (514) (515) (516) (517) (518) (519) (520) (521) (522) (523) (524) (525) (526) (527) (528) (529) (530) (531) (532) (533) (534) (535) (536) (537) (538) (539) (540) (541) (542) (543) (544) (545) (546) (547) (548) (549) (550) (551) (552) (553) (554) (555) (556) (557) (558) (559) (560) (561) (562) (563) (564) (565) (566) (567) (568) (569) (570) (571) (572) (573) (574) (575) (576) (577) (578) (579) (580) (581) (582) (583) (584) (585) (586) (587) (588) (589) (590) (591) (592) (593) (594) (595) (596) (597) (598) (599) (600) (601) (602) (603) (604) (605) (606) (607) (608) (609) (610) (611) (612) (613) (614) (615) (616) (617) (618) (619) (620) (621) (622) (623) (624) (625) (626) (627) (628) (629) (630) (631) (632) (633) (634) (635) (636) (637) (638) (639) (640) (641) (642) (643) (644) (645) (646) (647) (648) (649) (650) (651) (652) (653) (654) (655) (656) (657) (658) (659) (660) (661) (662) (663) (664) (665) (666) (667) (668) (669) (670) (671) (672) (673) (674) (675) (676) (677) (678) (679) (680) (681) (682) (683) (684) (685) (686) (687) (688) (689) (690) (691) (692) (693) (694) (695) (696) (697) (698) (699) (700) (701) (702) (703) (704) (705) (706) (707) (708) (709) (710) (711) (712) (713) (714) (715) (716) (717) (718) (719) (720) (721) (722) (723) (724) (725) (726) (727) (728) (729) (730) (731) (732) (733) (734) (735) (736) (737) (738) (739) (740) (741) (742) (743) (744) (745) (746) (747) (748) (749) (750) (751) (752) (753) (754) (755) (756) (757) (758) (759) (760) (761) (762) (763) (764) (765) (766) (767) (768) (769) (770) (771) (772) (773) (774) (775) (776) (777) (778) (779) (780) (781) (782) (783) (784) (785) (786) (787) (788) (789) (790) (791) (792) (793) (794) (795) (796) (797) (798) (799) (800) (801) (802) (803) (804) (805) (806) (807) (808) (809) (810) (811) (812) (813) (814) (815) (816) (817) (818) (819) (820) (821) (822) (823) (824) (825) (826) (827) (828) (829) (830) (831) (832) (833) (834) (835) (836) (837) (838) (839) (840) (841) (842) (843) (844) (845) (846) (847) (848) (849) (850) (851) (852) (853) (854) (855) (856) (857) (858) (859) (860) (861) (862) (863) (864) (865) (866) (867) (868) (869) (870) (871) (872) (873) (874) (875) (876) (877) (878) (879) (880) (881) (882) (883) (884) (885) (886) (887) (888) (889) (890) (891) (892) (893) (894) (895) (896) (897) (898) (899) (900) (901) (902) (903) (904) (905) (906) (907) (908) (909) (910) (911) (912) (913) (914) (915) (916) (917) (918) (919) (920) (921) (922) (923) (924) (925) (926) (927) (928) (929) (930) (931) (932) (933) (934) (935) (936) (937) (938) (939) (940) (941) (942) (943) (944) (945) (946) (947) (948) (949) (950) (951) (952) (953) (954) (955) (956) (957) (958) (959) (960) (961) (962) (963) (964) (965) (966) (967) (968) (969) (970) (971) (972) (973) (974) (975) (976) (977) (978) (979) (980) (981) (982) (983) (984) (985) (986) (987) (988) (989) (990) (991) (992) (993) (994) (995) (996) (997) (998) (999) (1000)

hätte vielmehr damit rechnen müssen, mindestens von Großbritannien als dem an den Sanktionen interessierten Mutterland Rhodesiens darauf hingewiesen zu werden, daß sie sich in Art. 3 Abs. 1 des Deutschland-Vertrages und durch die Londoner Erklärung des Bundeskanzlers grundsätzlich dazu verpflichtet habe, gemäß Art. 2 Nr. 5 SVN die VN bei ihren Aktionen zu unterstützen. Wenn auch eine völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik zur Beteiligung an den vom SR gegen Rhodesien verhängten Sanktionen zu verneinen ist¹¹⁸⁾, so würde die Bundesregierung doch bei Nichtbeteiligung der Bundesrepublik an diesen Sanktionen mit einer Trübung ihrer so wichtigen politischen Beziehungen zu Großbritannien rechnen müssen. Vor allem aber würde in diesem Falle mit einer erheblichen Störung der Beziehungen der Bundesrepublik zu der Mehrzahl der jungen afrikanischen Staaten zu rechnen sein. Dies bedarf angesichts der notorischen Haltung, die diese Staaten Rhodesien gegenüber wegen der von seiner Regierung verfolgten Rassenpolitik einnehmen, keiner näheren Darlegung. Der Erlaß der Rhodesien-Embargo-Verordnungen der Bundesregierung war daher durch § 7 Abs. 1 Nr. 3, § 2 Abs. 2 Satz 1 und § 10 Abs. 4 AWG gedeckt. Die Aufrechterhaltung dieser Verordnungen muß allerdings von der Bundesregierung nach § 2 Abs. 3 AWG ständig unter dem Gesichtspunkt überprüft werden, ob die sie rechtfertigenden Gründe noch vorliegen.

ii) Einen weiteren Gesichtspunkt zur Begründung seiner Auffassung, daß die im AWG enthaltenen Ermächtigungen restriktiv auszulegen seien und daher als Rechtsgrundlage für die Rhodesien-Embargo-Verordnungen der Bundesregierung nicht ausreichen, will Ipsen Art. 2 Abs. 1 GG entnehmen. Er stellt nämlich die These auf, daß

»§ 1 Abs. 1 AWG nur grundrechtlich begriffen werden«¹¹⁹⁾
 könne und die darin

»statuierte grundsätzliche Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs Teil der in Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleisteten Wirtschaftsfreiheit« sei; sie sei »deshalb nur nach den dort gesetzten Maßstäben beschränkbar«¹²⁰⁾.

Dies folge daraus, daß

»Außenwirtschaftsfreiheit eine Seite der Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsfreiheit ein durch Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleistetes Grundrecht« sei, »das sich nicht in der Addition oder Einzelausprägung der dekliniert gewährten Einzelgrundrechte erschöpft, also etwa der Eigentumsgewährleistung, der Berufsfreiheit,

¹¹⁸⁾ Siehe hierzu oben S. 269 ff.

¹¹⁹⁾ A. a. O., S. 51.

¹²⁰⁾ A. a. O., S. 71 unter Ziffer 10.

der Freiheit von Vergemeinschaftung oder auch der – ebenfalls in Artikel 2 Abs. I enthaltenen – Vertragsfreiheit¹²¹⁾.

Hierbei wird zwar nicht recht deutlich, welche konkreten Folgerungen I p s e n über die von ihm auf Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gestützten Einwände hinaus aus Art. 2 Abs. 1 GG für die verfassungsrechtliche Beurteilung des AWG und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rhodesien-Embargo-Verordnungen ziehen will. In grundsätzlicher Hinsicht ist aber zu der These, daß Art. 1 Abs. 1 AWG eine sich aus Art. 2 Abs. 1 GG ergebende Grundrechtsqualität habe, folgendes zu bemerken:

Die Konkretisierung des durch Art. 2 Abs. 1 GG jedermann gewährleisteten Rechts auf »freie Entfaltung seiner Persönlichkeit« und die Einordnung dieses Grundrechts in den Katalog der vom Grundgesetz statuierten Grundrechte haben sowohl der Rechtslehre als auch der Rechtsprechung besondere Schwierigkeiten bereitet. Es hat zunächst nicht an Stimmen gefehlt, die Art. 2 Abs. 1 GG in Anbetracht der »Unbestimmtheit, Dehnbarkeit und Vagheit« seines Inhalts die Qualität eines Grundrechts überhaupt absprechen¹²²⁾. Im Gegensatz zu diesen Stimmen und unter Ablehnung der – namentlich von P e t e r s vertretenen – Persönlichkeitskerntheorie¹²³⁾ hat sich als heute herrschende Lehre indessen immer mehr die vom Bundesverfassungsgericht – nach anfänglicher Unsicherheit¹²⁴⁾ – im Urteil über § 7 Abs. 1 a des Paßgesetzes¹²⁵⁾ entwickelte Auffassung durchgesetzt, daß Art. 2 Abs. 1 GG »nicht nur die Entfaltung jenes Kernbereichs der Persönlichkeit gemeint« haben könne, »der das Wesen des Menschen als geistig-sittliche Person ausmache«, sondern »die Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne meint« und »ein selbständiges Grundrecht ist, das die a l l g e m e i n e H a n d l u n g s f r e i h e i t gewährleistet«¹²⁶⁾.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierbei zugleich klargestellt, daß Art. 2 Abs. 1 GG grundsätzlich auch die »wirtschaftliche Freiheit« des Menschen

¹²¹⁾ A. a. O., S. 52, unter Anknüpfung an frühere eigene Äußerungen in J. H. K a i s e r (Hrsg.), Planung (Bd. 1), Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft (1965), S. 54 Rd.Ziffer 66 ff., und Planung (Bd. 2), Begriff und Institut des Plans (1966), S. 95 ff.

¹²²⁾ So v. M a n g o l d t - K l e i n, a. a. O. (oben Anm. 112) Bd. 1, S. 168 f.

¹²³⁾ Hans P e t e r s, Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung (1963) (Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes NRW, Reihe Geisteswissenschaft, H. 109).

¹²⁴⁾ BVerfGE 4, S. 7 ff. (15).

¹²⁵⁾ BVerfGE 6, S. 32 ff.

¹²⁶⁾ A. a. O., S. 36. Zustimmung hierzu D ü r i g, JZ 1957, S. 169 f.; E v e r s, der sich mit der Persönlichkeitskerntheorie kritisch und u. a. mit der Bemerkung auseinandersetzt, daß sie im Ergebnis »lediglich den in Art. 1 Abs. 1 GG festgelegten objektiven Rechtssatz zu einem subjektiven Recht erweitert«. Zur Auslegung von Art. 2 Abs. 1 GG, AöR Bd. 90, S. 88 ff. (92); L e i b h o l z; R i n c k, a. a. O. (oben Anm. 77) Anm. 1 zu Art. 2 GG.

Art. 2 Abs. 1 GG neben den vom Grundgesetz gewährleisteten speziellen Freiheitsrechten eine lückenfüllende und daher subsidiäre Bedeutung zukommt¹³²⁾, angeschlossen und daraus bei der Entscheidung über konkrete Fälle die entsprechenden Folgerungen gezogen¹³³⁾. Als eines der als *lex specialis* vor einer Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG auszuschöpfenden Teilfreiheitsrechte ist vom Bundesverfassungsgericht dabei insbesondere auch Art. 12 Abs. 1 GG bezeichnet und den zu treffenden Entscheidungen zugrundegelegt worden¹³⁴⁾. In dem Urteil über die Zulassung von Prozeßagenten hat das Gericht z. B. kurz und bündig bemerkt: »Art. 2 Abs. 1 GG scheidet, da die Regelung zum Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG gehört, von vornherein aus«¹³⁵⁾.

Der Begriff des »Berufes« ist dabei vom Bundesverfassungsgericht weit ausgelegt¹³⁶⁾ und auf »jede sinnvolle, erlaubte Tätigkeit« erstreckt worden¹³⁷⁾. Ein »Beruf« im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG setzt hiernach kein traditionelles oder durch gesetzliche Vorschriften fixiertes Berufsbild voraus. Das Bundesverfassungsgericht hat z. B. Art. I des Gesetzes Nr. 53 insoweit, als er bis zu seiner Aufhebung die Rechtsgrundlage für den Interzonenhandel bildete, ausdrücklich als eine »Berufsausübungsregelung« qualifiziert, ob-

¹³²⁾ So auch Maunz-Dürig, Rd.Nr. 11 zu Art. 2 Abs. 1 GG, S. 14.

¹³³⁾ BVerfGE 19, S. 206 ff. (225); E 19, S. 303 ff. (314). Inkonsequent ist in dieser Hinsicht allerdings der Beschluß des Ersten Senates vom 7. 4. 1964 über die »Mitfahrerzentralen« (BVerfGE 17, S. 306 ff.). Der Senat begründet in dieser Entscheidung die Verfassungswidrigkeit der im Personenbeförderungsgesetz getroffenen Regelung damit, daß sie die in Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Handlungsfreiheit durch Vorschriften einschränke, die mit dem »Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit nicht in Einklang« stünden und daher nicht als Bestandteil der »verfassungsmäßigen Ordnung« im Sinne des »soweit«-Passus des Art. 2 Abs. 1 GG angesehen werden könnten (a. a. O., S. 313); der Gesetzgeber habe nicht einmal »das Ziel seines gesetzgeberischen Wollens« und damit »wenigstens seinen Grundgedanken vollkommen deutlich gemacht« (a. a. O., S. 314). Die Begründung des Beschlusses endet mit dem Satz: »Da die gesetzliche Regelung schon aus den dargelegten Gründen verfassungswidrig ist, kann dahinstehen, ob sie auch gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG verstößt« (a. a. O., S. 319). Aus welchen Gründen der Senat seine Entscheidung auf Art. 2 Abs. 1 GG stützt und die Vereinbarkeit der von ihm für nichtig erklärten Klausel des § 1 Abs. 2 des Personenbeförderungsgesetzes mit Art. 12 Abs. 1 GG zu erörtern unterläßt, ist nicht ersichtlich. Denn nach der weiten Auslegung, die das Bundesverfassungsgericht dem Begriff des »Berufes« gibt, wird kaum bezweifelt werden können, daß auch der Betrieb einer »Mitfahrerzentrale« einen »Beruf« im Sinne des Art. 12 Abs. 1 bildet.

¹³⁴⁾ E 9, S. 63 ff. (73): »Wird durch eine Norm der freie Zugang zum Beruf oder seine freie Ausübung betroffen, dann steht ausschließlich eine Verletzung von Artikel 12 Abs. 1 GG, nicht daneben eine solche von Art. 2 Abs. 1 GG in Frage«. Im gleichen Sinne E 10, S. 55 ff. (58); E 22, S. 114 ff. (119 f.); Leibholz; Rinck, Anm. 4. zu Art. 2 GG, S. 49; Maunz-Dürig, Rd.Nr. 43 zu Art. 2 Abs. 1 GG.

¹³⁵⁾ BVerfGE 10, S. 185 ff. (199).

¹³⁶⁾ BVerfGE 7, S. 377 ff. (397); E 14, S. 19 ff. (22).

¹³⁷⁾ Leibholz; Rinck, Anm. 3 zu Art. 12 GG; BVerfGE 13, S. 104 ff. (106).

gleich es nach seinen eigenen Ausführungen »einen besonderen Beruf des ›Interzonenkaufmannes‹ weder als rechtlich in bestimmter Weise geordneten Beruf noch in der Wirklichkeit des Wirtschaftslebens gibt«¹³⁸⁾.

Auch »das Verbot gewisser Geschäfte im A u ß e n h a n d e l « ist daher nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts »zunächst eine Regelung der Berufsausübung«, die den »Beruf des Außenhandelskaufmannes« betrifft¹³⁹⁾. Das Gesetz Nr. 53 ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 AWG »auf den Außenwirtschaftsverkehr nicht mehr anzuwenden«; an seine Stelle sind insoweit die Vorschriften des AWG getreten.

Auch das AWG und die auf seine Ermächtigungen gestützten Rhodesien-Embargo-Verordnungen der Bundesregierung können hiernach nicht ohne weiteres mit Art. 2 Abs. 1 GG konfrontiert, sondern müssen zunächst auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG geprüft werden. Hierbei ist davon auszugehen, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

»bei der Regelung der Berufs a u s ü b u n g . . . der Gesetzgeber weitgehend frei ist«¹⁴⁰⁾ (und daß zur Rechtfertigung einer solchen Regelung) »vernünftige Erwägungen des G e m e i n w o h l s genügen, in deren Rahmen weitgehend auch Gesichtspunkte der Z w e c k m ä ß i g k e i t berücksichtigt werden dürfen. Der Eingriff in die Freiheit muß nur im rechten Verhältnis zu den zu schützenden öffentlichen Interessen stehen, er darf nicht übermäßig belastend und unzumutbar sein (BVerfGE 7, 377 (405 f.); 11, 30 (42 f.); 13, 97 (104 f.); 15, 226 (234))«¹⁴¹⁾.

Das Gericht hat hierbei allerdings »die auf prinzipielle Freiheit des Außenhandels im Rahmen des Grundgesetzes gerichtete Entwicklung« betont und darauf hingewiesen, daß sich »das Maß der nach dem Grundgesetz künftig zulässigen Beschränkungen im Außenhandel« nach der vom Bundesverfassungsgericht im sog. Apothekenurteil entwickelten »Stufentheorie« bestimme¹⁴²⁾. Hiernach

»kann die Freiheit der Berufs a u s ü b u n g im Wege der ›Regelung‹ beschränkt werden, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es z w e c k m ä ß i g erscheinen lassen. Die Freiheit der Berufs w a h l darf dagegen nur eingeschränkt werden, soweit der Schutz besonders wichtiger (›überragender‹) Gemeinschaftsgüter es z w i n g e n d erfordert«¹⁴³⁾.

Es kann nun nicht im Ernst behauptet werden – und ist auch von Ipsen

¹³⁸⁾ BVerfGE 18, S. 353 ff. (361).

¹³⁹⁾ BVerfGE 12, S. 281 ff. (294).

¹⁴⁰⁾ BVerfGE 12, S. 294.

¹⁴¹⁾ BVerfGE 18, S. 353 ff. (361 f.). Im gleichen Sinne auch BVerfGE 14, S. 19 ff. (22); E 9, S. 73 ff. (79); E 18, S. 353 ff. (361).

¹⁴²⁾ BVerfGE 12, S. 293.

¹⁴³⁾ BVerfGE 7, S. 405; siehe auch E 11, S. 29 ff. (42 f.).

nicht behauptet worden –, daß das AWG und die auf seiner Grundlage erlassenen, den Handel mit Rhodesien beschränkenden Rechtsverordnungen der Bundesregierung die Freiheit der Berufswahl einschränkten und deshalb gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstießen. § 1 Abs. 1 Satz 1 AWG erklärt den Außenwirtschaftsverkehr für grundsätzlich frei. Jedermann kann daher den Beruf eines Außenhandelskaufmannes ergreifen, ohne hierfür auch nur einer persönlichen Zulassung zu bedürfen und besondere Voraussetzungen erfüllen zu müssen. An die Stelle des in Art. I des Gesetzes Nr. 53 statuierten grundsätzlichen Verbotes des Außenhandels, das in Anbetracht des mit ihm verbundenen und in der Praxis auch weitgehend ausgenutzten Erlaubnisvorbehaltes während seiner Geltung vom Bundesverfassungsgericht nicht als eine mit dem Wesensgehalt des Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbare »Sperre des Zugangs zum Beruf des Außenhandelskaufmannes« angesehen worden war¹⁴⁴⁾, ist mit dem AWG eine Regelung getreten, die den Zugang zu diesem Beruf überhaupt nicht einschränkt. Das AWG ermächtigt die Bundesregierung zwar, zu bestimmten Zwecken den Außenwirtschaftsverkehr durch Rechtsverordnung vorübergehend zu beschränken. Diese Regelung betrifft aber nur die *A u s ü b u n g* des Berufes eines Außenhandelskaufmannes¹⁴⁵⁾. Das Grundrecht der *B e r u f s w a h l* würde erst dann berührt werden, wenn die Bundesregierung von den Ermächtigungen des AWG einen so weitgehenden Gebrauch machen würde, daß der gesamte Außenhandel oder jedenfalls ein so erheblicher Teil davon einem generellen Verbot unterworfen würde, daß der Beruf des Außenhandelskaufmannes mehr oder weniger gegenstandslos werden würde. Von einer solchen Situation ist die durch die Rhodesien-Embargo-Verordnungen geschaffene Lage weit entfernt. Der Handel zwischen dem Bundesgebiet und Rhodesien ist im Verhältnis zu dem gesamten Außenhandel der Bundesrepublik quantitativ gering und qualitativ ohne eine für die Versorgung des Bundesgebietes ins Gewicht fallende Bedeutung. Es bedarf auch keiner näheren Darlegung, daß es im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG nicht etwa einen besonderen Beruf des Rhodesienhandels-Kaufmannes gibt, den zu wählen die von der Bundesregierung erlassenen Embargo-Verordnungen unmöglich machten. Art. 12 Abs. 1 GG schützt die freie Wahl des Berufes des Außenhandelskaufmannes im allgemeinen¹⁴⁶⁾, ohne speziell

¹⁴⁴⁾ BVerfGE 12, S. 294 f.

¹⁴⁵⁾ Siehe auch hierzu BVerfGE 12, S. 294 f., wonach »das Verbot gewisser Geschäfte im Außenhandel zunächst eine Regelung der *B e r u f s a u s ü b u n g* ist, in deren Gestaltung der Gesetzgeber weitgehend frei ist«.

¹⁴⁶⁾ Gegen eine Zerfaserung des Begriffes eines typischen »Berufes« hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über das Verbot des »Mehrbetriebs im Apothekenrecht« (BVerfGE 17, S. 232 ff. [241]) sowie in seinem Beschluß über den Interzonenhandel gewandt, wonach »es einen besonderen Beruf des »Interzonenhandelskaufmannes« weder als

die Freiheit des Außenhandels mit einem bestimmten Gebiet zu garantieren. Art. 12 Abs. 1 GG wird durch die Ausübung des Berufes des Außenhandelskaufmannes regelnde AWG und die von der Bundesregierung auf der Grundlage dieses Gesetzes zur Einschränkung des Handels mit Rhodesien erlassenen, zur rechtzeitigen Verhütung erheblicher Störungen der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erforderlichen und somit dem Gemeinwohl dienenden Rechtsverordnungen nicht verletzt¹⁴⁷⁾.

ß) Ist nach alledem Art. 12 Abs. 1 GG als das die Berufsfreiheit regelnde spezielle Grundrecht durch das AWG und die auf seine Ermächtigungen gestützten Rhodesien-Embargo-Maßnahmen der Bundesregierung nicht verletzt, so bedarf es *ex abundante cautela* dennoch einer Prüfung, ob Art. 2 Abs. 1 GG verletzt sein könnte. Denn

»das Bundesverfassungsgericht hat zwar entschieden, daß die besonderen Grundrechtsnormen für ihren Bereich die Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG ausschließen (BVerfGE 6, 32 [37]; 9, 63 [73]; 338 [343]; 10, 55 [58]). Dies gilt aber nur, soweit eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG und einer besonderen Grundrechtsnorm unter demselben sachlichen Gesichtspunkt in Betracht kommt, nicht aber, wenn Artikel 2 Abs. 1 GG unter einem Gesichtspunkt verletzt ist, der nicht in den Bereich der besonderen Grundrechtsnorm fällt«¹⁴⁸⁾.

In letzterer Hinsicht ist zwar nicht von Ipsen geltend gemacht worden, könnte aber behauptet werden, das in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit sei durch das AWG, jedenfalls aber durch die auf Grund seiner Ermächtigungen erlassenen Rhodesien-Embargo-Verordnungen »in seinem Wesensgehalt« verletzt (Art. 19 Abs. 2 GG). Zum anderen könnte darauf hingewiesen werden, daß das AWG nicht nur die Ausübung des Berufes eines Außenhandelskaufmannes regelt, sondern Beschränkungen auch solcher Außenwirtschaftsvorgänge ermögliche, die nicht berufsmäßig, sondern als Gelegenheitsgeschäfte von Leuten getätigt würden, die an sich einen ganz anderen Beruf ausübten; das Verbot oder die Genehmigungsbedürftigkeit solcher Gelegenheitsgeschäfte sei eine mit Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbare Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit. Beide Einwendungen würden indessen fehlgehen:

rechtlich in bestimmter Weise geordneten Beruf noch in der Wirklichkeit des Wirtschaftslebens« gibt (BVerfGE 18, S. 361).

¹⁴⁷⁾ Das AWG und die Rhodesien-Embargo-Verordnungen sind auch nicht etwa deshalb zu beanstanden, weil sie das durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 verbürgte Grundrecht nicht gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG unter Angabe des Gesetzes nennen. Denn »Regelungen« der Berufsausübung sind keine Einschränkungen eines Grundrechts im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfGE 13, S. 122; Leibholz; Rinck, Anm. 5 zu Art. 12 GG, S. 162).

¹⁴⁸⁾ BVerfGE 19, S. 206 ff. (225).

(1) Gesetzliche Regelungen der Berufsausübung, die im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG getroffen werden, sind zwar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine unter Art. 19 GG fallende »Einschränkungen« des Grundrechts der Berufsfreiheit. Insoweit »scheidet damit die Anwendung sowohl des Art. 19 Abs. 2 wie des Abs. 1 Satz 2 aus«¹⁴⁹⁾.

Denkbar wäre indessen allenfalls, daß das nach Art. 2 Abs. 1 GG jedermann zustehende Grundrecht »auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit« in seinem »Wesensgehalt« durch eine die Berufsfreiheit allzusehr einengende gesetzliche Regelung angetastet wird. Eine solche Verletzung des Wesensgehaltes des Art. 2 Abs. 1 GG würde durch den Vorrang, den Art. 12 Abs. 1 GG als das spezielle Grundrecht der Berufsfreiheit vor dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit einnimmt, nicht ausgeschlossen werden (Art. 19 Abs. 2 GG). Wenn das AWG die Möglichkeit von Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs durch Rechtsverordnungen vorsieht und die Bundesregierung von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, um die vom SR der VN gegen Rhodesien verhängten Sanktionen zu befolgen, so wird darin aber nicht ernstlich eine Antastung des »Wesensgehalts« des durch Art. 2 Abs. 1 gewährleisteten Grundrechtes auf freie Entfaltung der eigenen Persönlichkeit erblickt werden können. Auch I p s e n will offenbar so weit nicht gehen. Denn im Prinzip bejaht das AWG in seinem § 1, wonach der Außenwirtschaftsverkehr grundsätzlich frei ist, die allgemeine Handlungsfreiheit und damit auch die freie Entfaltung der Persönlichkeit auf diesem Gebiet. Der durch Art. 19 Abs. 2 GG geschützte Wesensgehalt des die allgemeine Handlungsfreiheit auch auf wirtschaftlichem Gebiet grundsätzlich statuierenden Art. 2 Abs. 1 GG würde aber erst dann angetastet werden, wenn »prinzipielle staatliche Angriffe auf die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit« erfolgen¹⁵⁰⁾. Auch hierbei würde zu beachten sein, daß Art. 2 Abs. 1 GG »kein bestimmtes wirtschaftsfreiheitliches Denkmodell verankert«¹⁵¹⁾ und das Grundgesetz überhaupt »ein bestimmtes Wirtschaftssystem nicht gewährleistet«¹⁵²⁾.

(2) Wenngleich das AWG als ein die Ausübung des Berufes des Außenhandelskaufmannes regelndes Gesetz im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen ist, gelten seine Vorschriften dennoch für Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr auch dann, wenn sie von Personen vorgenommen werden, die dies nicht berufsmäßig, sondern nur gelegentlich

¹⁴⁹⁾ BVerfGE 13, S. 97 ff. (122); Leibholz; Rinck, Anm. 5 zu Art. 12 GG, S. 162.

¹⁵⁰⁾ Maunz-Dürig, Rd.Nr. 44 und 46 zu Art. 2 Abs. 1 GG.

¹⁵¹⁾ Maunz-Dürig, Rd.Nr. 24, 25 und 44 zu Art. 2 Abs. 1 GG.

¹⁵²⁾ BVerfGE 4, S. 8 Leitsatz 6 und S. 15 f.

in einzelnen Fällen tun und im übrigen einem anderen Beruf nachgehen oder gar keinen Beruf haben. Dies ergibt sich nicht nur aus den Vorschriften des AWG selbst, die sich sachlich auf den Außenwirtschaftsverkehr schlechthin beziehen und keinen Unterschied zwischen einer beruflichen und einer nicht-beruflichen Tätigkeit auf diesem Gebiet machen, sondern folgt auch aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Denn es gibt keinen sachlichen Grund dafür, daß die Anwendung des Außenwirtschaftsgesetzes davon abhängen soll, ob ein außenwirtschaftlicher Vorgang von einer den Beruf des Außenhandelskaufmannes ausübenden Person oder von jemandem veranlaßt wird, der dies nur gelegentlich und daher nicht beruflich tut. Wenn schon alle diejenigen Personen, für die der Außenwirtschaftsverkehr die berufliche Existenzgrundlage bildet, sich die nach dem AWG zulässigen Beschränkungen gegebenenfalls gefallen lassen müssen, so würde es ungerecht und willkürlich sein, von diesen Beschränkungen solche Personen auszunehmen, die außenwirtschaftliche Geschäfte nur gelegentlich tätigen, ohne daraus einen Beruf zu machen. Eine derartige Begünstigung von Außenseitern würde mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar sein.

(3) Im übrigen gewährleistet Art. 2 Abs. 1 GG die allgemeine Handlungsfreiheit als Voraussetzung für die freie Entfaltung der Persönlichkeit nur insoweit, als nicht »die Rechte anderer verletzt« und nicht gegen »die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz« verstoßen wird. Die im vorliegenden Zusammenhang insbesondere in Betracht kommende Schranke der »verfassungsmäßigen Ordnung« ist vom Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung über § 7 Abs. 1 *lit. a* des Paßgesetzes dahin definiert worden, daß dieser Begriff die gesamte allgemeine Rechtsordnung umfasse¹⁵³), soweit sie mit dem Grundgesetz vereinbar sei:

»Der Bürger wird in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit legitim eingeschränkt nicht nur durch die Verfassung oder gar nur durch »elementare Verfassungsgrundsätze«, sondern durch jede formell und materiell verfassungsmäßige Rechtsnorm«¹⁵⁴).

Ein die allgemeine Handlungsfreiheit einschränkendes Gesetz braucht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch nicht etwa das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG als eingeschränkt aufzuführen. Denn

»Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 GG bezieht sich nicht auf die allgemeine Handlungsfreiheit; sie ist von vornherein nur unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet«¹⁵⁵).

¹⁵³) Leibholz; Rinck, Anm. 5 zu Art. 2 GG.

¹⁵⁴) BVerfGE 6, S. 32 ff. (38); im gleichen Sinne E 17, S. 306 ff. (313).

¹⁵⁵) BVerfGE 10, S. 89 ff. (99).

Die Schranke der »verfassungsmäßigen Ordnung« stellt hiernach einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt dar. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Gesetzesvorbehalt zwar dahin spezifiziert, daß als Bestandteil der verfassungsmäßigen Rechtsordnung nur solche Gesetze anzusehen seien, die

»den ungeschriebenen elementaren Verfassungsgrundsätzen und den Grundentscheidungen des Grundgesetzes entsprechen, vornehmlich dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und dem Sozialstaatsprinzip . . ., die Würde des Menschen nicht verletzen, die im Grundgesetz der oberste Wert ist, aber auch die geistige, politische und wirtschaftliche Freiheit des Menschen nicht so einschränken, daß sie in ihrem Wesensgehalt angetastet würde (Art. 19 Abs. 2, Art. 1 Abs. 3, Art. 2 Abs. 1 GG)«.

Diese Spezifikation des vom Bundesverfassungsgericht aus der Schranke der »verfassungsmäßigen Ordnung« abgeleiteten Gesetzesvorbehalts ändert jedoch nichts daran, daß das Gericht die seiner Auffassung nach durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Handlungsfreiheit einem ebenso allgemeinen Gesetzesvorbehalt unterstellt. Denn es versteht sich von selbst, daß dieser Vorbehalt nicht für Gesetze gelten kann, die aus irgendeinem formellen oder materiellen Grunde verfassungswidrig und damit rechtsunwirksam sind. In der Literatur ist deshalb namentlich von D ü r i g gegen die Gleichsetzung des Begriffs der »verfassungsmäßigen Ordnung« mit der allgemeinen Rechtsordnung Widerspruch erhoben und versucht worden, diesen Begriff auf solche Gesetze zu beschränken, die von der Verfassung »gefordert« werden¹⁵⁶). Bei enger Auslegung würde dieses Kriterium zu einer bedenklichen Ausweitung der dem Art. 2 Abs. 1 GG zu entnehmenden allgemeinen Handlungsfreiheit führen. D ü r i g verkennt diese Gefahr offensichtlich nicht und will sie dadurch eindämmen, daß er in der »verfassungsmäßigen Ordnung« als »Spezifikum« eine »Gemeinwohlklausel« erblickt¹⁵⁷), aus der sich die Forderungen des Grundgesetzes an den Gesetzgeber ergeben. Damit nähert er sich wieder der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das die »Interessen der Allgemeinheit« und »überwiegende Gründe des Gemeinwohls« wiederholt als das verfassungsrechtlich legitime Gegengewicht gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit bezeichnet hat¹⁵⁸). Das Bundesverfassungsgericht ist seinerseits der von D ü r i g vertretenen Beschränkung des Begriffs der »verfassungsmäßigen Ordnung« in Art. 2 Abs. 1 GG auf die von der Verfassung »geforderten« Gesetze neuerdings einen halben Schritt entgegengekommen mit der Feststellung, daß

»sich die Freiheit der Entfaltung der Persönlichkeit nicht in der allgemeinen

¹⁵⁶) D ü r i g, JZ 1957, S. 171 f.; M a u n z - D ü r i g, Rd.Nr. 18 zu Art. 2 Abs. 1 GG.

¹⁵⁷) M a u n z - D ü r i g, Rd.Nr. 19 zu Art. 2 Abs. 1 GG.

¹⁵⁸) BVerfGE 13, S. 104; E 4, S. 7 ff. (15 f.); E 21, S. 245 ff. (249).

Handlungsfreiheit erschöpft, sondern in der grundgesetzlichen Ordnung auch den grundrechtlichen Anspruch umfaßt, nicht durch staatlichen Zwang mit einem Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist. Das Grundgesetz verbietet Eingriffe der Staatsgewalt, die nicht rechtsstaatlich sind¹⁵⁹⁾.

»Begründet in« ist weniger als »gefordert von«, aber mehr als »gemäß«, wenn man darunter nur soviel wie »vereinbar mit« oder »nicht widersprechend« versteht. Die Formel, daß gesetzliche Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit ebenso wie anderweitige gesetzliche Belastungen des Individuums »in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet« sein müssen, um das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG nicht zu verletzen, wird daher vielleicht die tiefe Kluft überbrücken können, die sich zwischen den beiden Kriterien der bloßen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und des vom Grundgesetz »Gefordert-sein« auftut. In der verfassungsmäßigen Ordnung »begründet« sind mindestens alle solche Gesetze, ohne die der Staat und seine zuständigen Verfassungsorgane die ihnen vom Grundgesetz gestellten Aufgaben nicht hinreichend erfüllen könnten. Zu diesen Aufgaben gehört die Wahrung und Sicherung der Grundrechte ebenso wie deren gesetzliche Einschränkung, soweit sie das Gemeinwohl auch bei Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Individualinteressen und unter Wahrung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit erfordert. Mit Recht hat sich R u p p dagegen gewandt, daß die Grundrechte

»im Sinne jenes die deutsche Verfassungsgeschichte beherrschenden Dualismus von Staat und Gesellschaft« (vornehmlich als) »Defensivpositionen des Einzelnen gegen den Staat und ›seine‹ Rechtsordnung«

verstanden werden. Das Gesetz solle

»nicht mehr als ›Eingriff‹, als ›von außen‹ herangetragene Schranke, sondern nur noch als Ausführung, als Ausfüllung der durch die Grundrechte strukturierten Verfassungsordnung verstanden werden«¹⁶⁰⁾.

Mag die Formulierung des letzten Passus dieser Bemerkungen auch etwas überspitzt sein, wenn damit die Struktur der Verfassungsordnung scheinbar ausschließlich auf die Grundrechte zurückgeführt wird, so ist R u p p doch in seinen weiteren Ausführungen darin zu folgen, daß

»die Verfassung und die in sie eingewobenen Grundrechte nicht Beschränkung, sondern letztlich Quelle und Legitimation der Staatsgewalt sind. Deshalb ›greift‹ andererseits der Gesetzgeber, wenn er, entsprechend dem grundrechtlichen Ge-

¹⁵⁹⁾ BVerfGE 19, S. 206 ff. (215).

¹⁶⁰⁾ Hans Heinrich R u p p, Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR Bd. 92, S. 212 ff. (225).

setzesvorbehalt, dem Auftrag der Verfassung entspricht, nicht in die Grundrechte »ein«, sondern verwirklicht sie und gibt ihnen die in einer sozialen Rechtsgemeinschaft erforderliche Konturenschärfe«¹⁶¹⁾.

Ist erst einmal erkannt, daß zwischen den im Grundgesetz verankerten Grundrechten und der Gesetzgebung des Bundes kein vorgegebener Antagonismus besteht und die Wahrung des Gemeinwohls eine auch im wohlverstandenen Interesse des einzelnen Bürgers liegende Aufgabe der staatlichen Organe ist, so wird man in der Ermächtigung des § 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG nicht einen »Konflikt zwischen Postulaten der Außenpolitik und denen des Verfassungsrechts«¹⁶²⁾ erblicken müssen, sondern die Erfüllung eines den Verfassungsorganen des Bundes vom Grundgesetz erteilten Auftrages sehen können. Dieser Auftrag ergibt sich aus Art. 32 Abs. 1 GG und geht dahin, zur Pflege der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik alles zu tun, was im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes liegt und mit den vom Grundgesetz gewährleisteten Grundrechten vereinbar ist¹⁶³⁾. Da Situationen entstehen können, in denen erhebliche Störungen der auswärtigen Beziehungen nur durch gezielte Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs verhütet werden können, sind die der Bundesregierung zu diesem Zweck im AWG erteilten Ermächtigungen im Interesse des Gemeinwohls notwendig und somit verfassungsrechtlich legitim. Denn in welchem Maße das Gemeinwohl gerade unseres Volkes von der Pflege der auswärtigen Beziehungen des deutschen Staates und von seiner Position innerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft abhängt, hat uns die Geschichte gelehrt und wird auch die Zukunft immer wieder erweisen. Mag an dem Begriff des »Gemeinwohls« auch zu kritisieren sein, daß seine »Konturen fließen«¹⁶⁴⁾, so dürfte es doch keinem Zweifel unterliegen, daß die dem Bund in Art. 32 Abs. 1 GG übertragene Aufgabe der Pflege der auswärtigen Beziehungen im Interesse des Gemeinwohls liegt und von den dafür zuständigen Verfassungsorganen des Bundes erfüllt werden muß. Gesetze, die diesem Zweck dienen und deren Bestimmungen rechtsstaatlichen Grundsätzen einschließlich des Art. 80 Abs. 1 entsprechen, sind daher im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG auch insoweit legitime Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung, wie

¹⁶¹⁾ A. a. O., S. 227.

¹⁶²⁾ So Ipsen, a. a. O. (oben Anm. 43), S. 11.

¹⁶³⁾ Der verfassungsrechtliche Gehalt des Art. 32 Abs. 1 GG wird nicht vollständig erfaßt, wenn man in ihm nur eine die Kompetenzen von Bund und Ländern abgrenzende Norm sieht. In jeder vom Grundgesetz erteilten Kompetenz liegt der dem zuständigen Verfassungsorgan erteilte Auftrag, diese Kompetenz wahrzunehmen und in ihrem Rahmen alles zu tun, was das Gemeinwohl oder auch das Wohl einer oder mehrerer natürlicher oder juristischer Personen nach Lage der Sache erfordert.

¹⁶⁴⁾ Rupp, a. a. O., S. 233.

sie der Bundesregierung die Möglichkeit geben, die Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs und damit die allgemeine Handlungsfreiheit in einem sachlich gebotenen Mindestmaß und unter Wahrung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit vorübergehend einzuschränken.

Gegen die Rechtsgültigkeit des AWG und der auf seiner Grundlage von der Bundesregierung erlassenen Rhodesien-Embargo-Verordnungen scheinen sich mir nach alledem auch bei Würdigung der von I p s e n geltendgemachten Einwendungen keine verfassungsrechtlichen Bedenken zu ergeben, die ihrem Gewicht nach dazu führen müßten, die genannten Rechtsverordnungen als ganz oder teilweise verfassungswidrig anzusehen.

S u m m a r y

The Problem of the Participation of the Federal Republic of Germany in Sanctions of the United Nations, with Special Regard for the Case of Rhodesia

In International Law "sanctions" may be defined as individual or collective measures taken by one or several States or International Organizations against one or several other International Persons in order to induce them to comply with the rules of International Law or the principles and purposes of an international organization. The Charter of the United Nations provides for various kinds of sanctions including measures to be proclaimed by the Security Council in accordance with Chapter VII of the Charter in order to maintain or restore international peace and security.

As only Members of the United Nations are bound by Art. 25 and 48 of the Charter to obey and carry out the decisions of the Security Council, the Federal Republic of Germany is not obliged to participate in such sanctions. Germany has, it is true, according to Art. 3 para. 1 of the Convention between the Three Powers and the Federal Republic of Germany, as amended and signed at Paris on October 23, 1954, and to the Declaration made by the Chancellor of the Federal Republic of Germany, Konrad Adenauer, at London on October 3, 1954, agreed to conduct her policy in accordance with the principles set forth in the Charter of the United Nations. But apart from the fact that the legal effect of this obligation is confined to the treaty relations between Germany, the Three Powers and the other Member States of the North Atlantic Treaty Organization, Arts. 25 and 48 of the Charter do not belong to the "principles" laid down in Art. 2 of the Charter.

In the Case of Rhodesia, however, the Federal Republic of Germany, identifying herself with the Resolutions 217 (1965) and 232 (1966) adopted by the Security

Council, has imposed an embargo on the import of and the export to Rhodesia of such commodities as are enumerated in the mentioned resolutions of the Security Council. As pointed out in the notes dated 28 January and 16 May 1966, which were addressed to the Secretary General by the Permanent Observer of Germany at the United Nations, this attitude of the Federal Government, without prejudice to the legal position of the Federal Republic of Germany, is motivated by "its respect to the right of self-determination of peoples and by its friendly relations with the African Nations and the United Nations". According to the rules of International Law, Germany is entitled to act in such a way whatever the actual international status of Rhodesia may be.

Under municipal law, the measures taken by the Federal Government to restrict foreign trade with Rhodesia are based on the Statute on Foreign Trade (*Außenwirtschaftsgesetz*) of 28 April 1961. Contrary to certain juridical objections raised in an elaborate legal opinion recently published by Hans Peter Ipsen, the author of this essay deems the measures taken by the Federal Government to be consistent with the regulations of the Basic Law of the Federal Republic of Germany.