

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 61

Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt

Ein Beitrag zur Auslegung des Artikels 32 Absatz 1
des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland

Von

Manfred Sachau



Duncker & Humblot · Berlin

MANFRED SACHAU

Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 61

Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt

Ein Beitrag zur Auslegung des Artikel 32 Absatz 1
des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Manfred Sachau



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1967 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Die Anregung zu dieser Untersuchung, sowie zahlreiche Hinweise und manche Ermutigung bei ihrer Durchführung verdanke ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. F. J. Berber.

Die Arbeit hat der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität in München im Herbst 1966 als Dissertation vorgelegen. Sie wurde von Herrn Professor Dr. Th. Maunz als Korreferent betreut.

Der Abschluß wurde durch ein von dem Evangelischen Studienwerk Villigst vermitteltes Dissertationsstipendium der Volkswagenstiftung erleichtert.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann bin ich für die Aufnahme der Abhandlung in das Programm des Verlags Duncker & Humblot zu Dank verpflichtet.

Manfred Sachau

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
1. Fragestellung und Zielsetzung der Untersuchung	15
2. Zum Inhalt und Aufbau der Arbeit	17

Erstes Kapitel

Der Begriff der Wehrhoheit und der scheinbare Verzicht auf ihn im bundesstaatlichen Kompetenzsystem des Grundgesetzes

§ 1. Der Begriff der Wehrhoheit	19
I. Die Funktion der Unterscheidung von „Hoheiten“ oder „materiellen Gewalten“ im heutigen Staatsrecht	19
1. Die Einheit der Staatsgewalt	19
2. Die Unterscheidung einzelner Hoheiten und Gewalten als Grundlage für Kompetenzregelungen	20
3. Das Verhältnis der materiellen Gewaltenunterscheidung zur formellen Gewaltenteilung	21
II. Die Wehrhoheit	22
1. Wehrhoheit und Völkerrecht	22
2. Wehrhoheit als ein nach außen gewendetes Hoheitsrecht	25
3. Wehrhoheit als Zuständigkeit zur aktuellen Gewaltanwendung	29
§ 2. Die Wehrhoheit der Bundesrepublik nach dem Grundgesetz	32
I. Das Fehlen wehrrechtlicher Regelungen im Grundgesetz vom 23. Mai 1949	32
1. Das Fehlen wehrrechtlicher Regelungen	32
2. Die Erforderlichkeit wehrrechtlicher Regelungen	33
II. Die Inanspruchnahme der Wehrhoheit durch die erste Wehrrechtsnovelle vom 26. 3. 1954	35
1. Die Entwürfe zu den Wehrrechtsnovellen	35
2. Die erste Wehrrechtsnovelle	37
III. Das Fehlen einer bundesstaatlichen Zuständigkeitsgeneralentscheidung hinsichtlich der Wehrhoheit in den Bestimmungen der zweiten Wehrrechtsnovelle vom 19. 3. 1956	38
1. Die Entstehungsgeschichte der zweiten Wehrrechtsnovelle ..	38
2. Inhalt der zweiten Wehrrechtsnovelle	40
IV. Die Versuche einer Begründung der Wehrhoheit des Bundes aus dem Inbegriff der wehrrechtlichen Regelungen im Grundgesetz	46

V. Kritik der herkömmlichen Ableitung der Wehrhoheit des Bundes — Hinweis zum weiteren Gang der Untersuchung	48
---	----

Zweites Kapitel

Der Begriff der Auswärtigen Gewalt und seine Verwendung im bundesstaatlichen Kompetenzsystem des Grundgesetzes	52
§ 3. Der Begriff der Auswärtigen Gewalt	52
1. Auswärtige Gewalt als ein nach außen gewendetes Hoheitsrecht	52
2. Gestaltung der Rechts- und Verkehrsbeziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten als Gegenstand der Auswärtigen Gewalt	54
3. Der akzessorische interne Hoheitsbereich der Auswärtigen Gewalt	55
4. „Auswärtige Verwaltung“ als unzutreffende Bezeichnung für die Auswärtige Gewalt	57
5. Beschränkung der Auswärtigen Gewalt auf die unmittelbare Gestaltung der auswärtigen Beziehungen	60
6. Auswärtige Gewalt und Völkerrecht	61
§ 4. Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik nach dem Grundgesetz	62
I. Überblick über die die auswärtige Gewalt berührenden Bestim- mungen des Grundgesetzes	62
1. Die Inanspruchnahme der Auswärtigen Gewalt für die Bun- desrepublik und ihre Überweisung als Gesamtzuständigkeit an den Bund	62
2. Der akzessorische Organisations- und Willensbildungsbereich der Auswärtigen Gewalt	62
3. Inhaltliche Ausrichtung und Beschränkung der Auswärtigen Gewalt	63
II. Entstehungsgeschichte und Inkrafttreten des Art. 32 Abs. 1 GG als der zentralen Regelung der Auswärtigen Gewalt im Grund- gesetz	65
1. Vorgeschichte der Beratungen zum Grundgesetz	65
2. Die Beratungen des Verfassungskonventes	66
3. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates	67
4. Das verzögerte und eingeschränkte Inkrafttreten des Art. 32 Abs. 1 GG	70
III. Die Auslegung des Art. 32 Abs. 1 des Grundgesetzes	72
1. Die Überweisung der Auswärtigen Gewalt durch Art. 32 Abs. 1 GG als umfassender Zuständigkeit an den Bund	72
2. Art. 32 Abs. 1 GG als primäre Zuständigkeitsklausel gegen- über Art. 30 GG	74
3. Vertragsschlußrechte der Länder nach Art. 32 Abs. 1 GG als Ausnahmeregelung	74

4. Geltung des Art. 32 Abs. 1 GG für den internen akzessorischen Bereich der Auswärtigen Gewalt	76
5. Föderale Zuständigkeitsverteilung im internen akzessorischen Bereich der Auswärtigen Gewalt (inter governmental division of powers)	77
6. Aufteilung auswärtiger Befugnisse zwischen obersten Bundesorganen — intra governmental division of powers	79

Drittes Kapitel

Das Verhältnis der Begriffe Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt zueinander

81

§ 5. Logisch-terminologische Zuordnung der Begriffe Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt zueinander	81
I. Gewaltanwendung als Gestaltungsmittel im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten	81
II. Auswärtige Gewalt als die eine umfassende auswärtige Gesamtzuständigkeit, die die militärische Auswärtige Gewalt (Wehrhoheit) und die diplomatische Auswärtige Gewalt in sich begreift	85
§ 6. Rechtshistorische Aspekte zum Verhältnis von Wehrhoheit und diplomatischer Auswärtiger Gewalt zueinander	87
1. Die Einheit von militärischer Auswärtiger Gewalt und diplomatischer Auswärtiger Gewalt als überkommener Bestandteil der älteren Staatsrechtstheorien	88
2. Die Beständigkeit des umfassenden Begriffs der Auswärtigen Gewalt im 19. Jahrhundert	90
3. Die äußerliche Trennung zwischen militärischer und diplomatischer Auswärtiger Gewalt im Text der Weimarer Verfassung	92
4. Der ausstehende Rückgriff auf den Gesamtbegriff der Auswärtigen Gewalt durch die heutige Staatsrechtslehre	95
§ 7. Völkerrechtliche Aspekte zum Verhältnis von Wehrhoheit und diplomatischer Auswärtiger Gewalt zueinander	96
I. Die totale Verrechtlichung der internationalen Beziehungen	97
1. Begriffliche Gleichstellung von militärischer Auswärtiger Gewalt und diplomatischer Auswärtiger Gewalt als Folge der im neueren Völkerrecht verwirklichten Rechtsbindung aller zwischenstaatlichen Gewaltanwendung	97
2. Beschränkungen zwischenstaatlicher Gewaltanwendung nach der Völkerbundssatzung	99
3. Illegalisierung des Krieges nach dem Kellogg-Pakt	101
4. Illegalisierung der Gewalt nach der UN-Satzung	102
5. Sachliche Nachordnung der militärischen Auswärtigen Gewalt gegenüber der diplomatischen Auswärtigen Gewalt	105

II. Die gleichartige völkerrechtliche Sonderstellung der Diplomaten und Soldaten als den Organen der staatlichen Auswärtigen Gewalt	107
1. Soldaten als staatliche Organe kriegerischer Gewaltanwendung	108
2. Gesteigerte Staatenhaftung für Soldaten im Kriege	111
3. Privilegierter Status der Soldaten im Ausland	112
III. Übergangsbereiche zwischen diplomatischer Auswärtiger Gewalt und militärischer Auswärtiger Gewalt	113
1. Kriegsbeginn	114
2. Kriegsbeendigung	115
3. Kriegsverträge	116
4. Drohung und Angriff	119
§ 8. Faktische Aspekte zum Verhältnis von Wehrhoheit und diplomatischer Auswärtiger Gewalt zueinander	123
I. Die Thesen von Carl von Clausewitz zum Verhältnis des Krieges zur Politik	123
1. Politik als Urheber und Lenker kriegerischer Entwicklungen — Krieg als Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel	124
2. Politik als das mäßigende Element im Kriege	126
3. Politik als der bestimmende Faktor für den Charakter eines Krieges	127
4. Einschränkung des autonomen militärischen Bereichs durch den Grundsatz der Einheit der Außenpolitik	127
5. Notwendige Vertrautheit der politischen Führung mit Wesen und Wirkungsweise der kriegerischen Mittel	128
6. Die Regierung als Träger auch der mit militärischen Mitteln fortgesetzten Außenpolitik	129
7. Zusammenfassung	130
II. Gültigkeit der Clausewitz-Thesen heute	131
1. Fortgeltung trotz der Illegalisierung zwischenstaatlicher Gewaltanwendung	131
2. Gesteigerte Bedeutung mit Rücksicht auf die modernen Kampfmittel	132
3. Gesteigerte Bedeutung für ideologisch begründete Konflikte	135
4. Gesteigerte Notwendigkeit des Vertrautseins der politischen Führung mit Wesen und Wirkungsweise der Gewaltmittel ..	135
5. Gesteigerte Notwendigkeit der ständigen Verfügbarkeit des militärischen Gewaltinstruments für die politische Führung ..	136
6. Zeitgeschichtliche Anschauungsbeispiele zu den Clausewitz-Thesen	139
III. Schlußfolgerungen zu dem Verhältnis von diplomatischer und militärischer Auswärtiger Gewalt zueinander	144

§ 9. Bundesstaatliche Aspekte zum Verhältnis von Wehrhoheit und diplomatischer Auswärtiger Gewalt zueinander	145
I. Grundsätzliches	145
1. „Bundesstaat“ als rechtswissenschaftlicher Systematisierungsbegriff	145
2. Militärische Auswärtige Gewalt und diplomatische Auswärtige Gewalt im Bundesstaat	148
3. Einheit von militärischer Auswärtiger Gewalt und diplomatischer Auswärtiger Gewalt als Ergebnis einer rechtsvergleichenden Überschau	149
II. Die die Wehrhoheit und die diplomatische Auswärtige Gewalt betreffenden Normen in den geltenden Bundesstaatsverfassungen	151
1. Verfassungen mit ausschließlicher und umfassender Zuweisung der Auswärtigen Gewalt an die Zentralstaaten	151
2. Verfassungen mit beschränkter Zuweisung der Auswärtigen Gewalt bzw. ihrer akzessorischen Bereiche an die Gliedstaaten (Schweiz, UdSSR, USA)	152
III. Die die Wehrhoheit und die diplomatische Auswärtige Gewalt betreffenden Normen in den historischen deutschen Bundesstaatsverfassungen	160
1. Reichsverfassung vom 16. 4. 1871	160
2. Weimarer Verfassung vom 11. 8. 1919	165

Viertes Kapitel

**Wehrhoheit als Teil der Auswärtigen Gewalt
im bundesstaatlichen Kompetenzsystem des Grundgesetzes** 168

§ 10. Auslegung des Artikel 32 Absatz 1 des Grundgesetzes	168
I. Wortauslegung	169
1. Das Wort „Pflege“	169
2. Pflege der „Beziehungen zu auswärtigen Staaten“	170
3. Wertung des Auslegungsergebnisses	173
II. Systematische Auslegung	174
1. Art. 30 und Art. 32 Abs. 1 GG	174
2. Innere und auswärtige Angelegenheiten — Die Zweispurigkeit des grundgesetzlichen Systems der Zuständigkeitsgeneralklauseln zur Vermeidung von Kompetenzlücken	176
3. Materiellrechtliche Beschränkungen der Auswärtigen Gewalt	179
III. Objektiv-teleologische Auslegung	180
1. Verhältnis der objektiv-teleologischen Auslegung zur systematischen Auslegung	180
2. Die Natur der Sache	181
3. Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	183
4. Die Friedensfreundlichkeit des Grundgesetzes	185

IV. Historische Auslegung	187
1. Aufgabe und Methode der historischen Auslegung	187
2. Der Wille des Gesetzgebers des Grundgesetzes vom 23. 5. 1949	188
3. Der Wille des Gesetzgebers der Wehrrechtsnovellen zum Grundgesetz	192
4. Der Bedeutungswandel des Art. 32 Abs. 1 des Grundgesetzes	196
§ 11. Wertung des Auslegungsergebnisses und Einbeziehung in die her- k6mmliche Interpretation des Art. 32 Abs. 1 GG	199
1. Verh6ltnis der vorgeschlagenen Auslegung des Art. 32 Abs. 1 GG zu seiner herk6mmlichen Auslegung	199
2. Kritische Darstellung der Untersuchungen der heutigen Staatsrechtslehre zum Verh6ltnis von Wehrhoheit und Aus- w6rtiger Gewalt zueinander (Arndt, Kraus, Loewenstein, Kr6ger)	201
3. Kritische Stellungnahme zu anderen Versuchen der Begr6n- dung der Bundesgeneralkompetenz f6r Verteidigung	205
4. Schlu6betrachtung	207
Zusammenfassung	210

Anhang

Textliche Nachweise zu den Bestimmungen 6ber die Wehrhoheit und die diplomatische Ausw6rtige Gewalt in Bundesstaatsverfassungen mit Anmerkungen	211
I. Die geltenden Verfassungen mit ausschlie6licher und umfassender Zuweisung der Ausw6rtigen Gewalt an die Zentralstaaten	211
II. Die geltenden Verfassungen mit beschr6nkter Zuweisung der Aus- w6rtigen Gewalt bzw. ihrer akzessorischen Bereiche an die Glied- staaten (Schweiz, UdSSR, USA)	223
III. Die historischen deutschen Bundesstaatsverfassungen (RV 1871, WV 1919)	228
Literaturverzeichnis	233

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	= anderer Ansicht
a.a.O.	= am angegebenen Ort
Abs.	= Absatz
AdG	= Archiv der Gegenwart
Anm.	= Anmerkung
ArchVR	= Archiv für Völkerrecht
Art.	= Artikel
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Bd.	= Band
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BT	= Bundestag
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BYIL	= British Yearbook of International Law
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	= Erläuterung
EVG	= Europäische Verteidigungsgemeinschaft
f. (ff.)	= folgend(e)
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
G. K.	= Genfer Konvention
HChE	= Herrenchiemsee Entwurf
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Strafrechts
h.M.	= herrschende Meinung
hrsg.	= herausgegeben
i.V.m.	= in Verbindung mit
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	= Juristenzeitung
lit.	= Buchstabe
LKO	= Haager Landkriegsordnung
n.F.	= neue Fassung bzw. neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
o.J.	= ohne Jahr
Rz.	= Randziffer
S.	= Seite
Sitzg.	= Sitzung
Sten. Ber.	= Stenographische Berichte
UdSSR	= Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	= Vereinte Nationen
VBS	= Völkerbundsatzung
Verf.	= Verfasser
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler
W.P.	= Wahlperiode
ZaöRVR	= Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht

Einleitung

1. Fragestellung und Zielsetzung der Untersuchung

Überlegungen über das Verhältnis von Wehrhoheit und Auswärtiger Gewalt zueinander sind durch die Feststellung veranlaßt, daß die Wehrrechtsnovellen zum Grundgesetz vom 26. 3. 1954 und vom 19. 3. 1956 keine Verteidigungskompetenzgeneralzuweisung nach dem Vorbild des Art. 79 S. 1 WV enthalten. Für den Bereich der friedlich-diplomatischen Beziehungspflege ist der Bund nach Art. 32 Abs. 1 GG grundsätzlich allein zuständig; über dem Bereich militärischer Gewaltanwendung gegen ausländische Staaten scheint als oberste Kompetenznorm die die Länder berechtigende subsidiäre Zuständigkeitsgeneralklausel des Art. 30 GG zu stehen.

Eine Besinnung auf den begrifflichen, rechtshistorischen, völkerrechtlichen und faktischen Zusammenhang zwischen den diplomatisch-auswärtigen und militärisch-auswärtigen Staatsfunktionen, ihre einheitliche Behandlung in anderen Bundesstaatsverfassungen legt den Gedanken nahe, daß die aufgezeigte unterschiedliche Stellung dieser beiden auswärtigen Funktionsbereiche im Kompetenzsystem des Grundgesetzes nicht der wahren Verfassungslage entspricht. Demgemäß sind auch verschiedene Versuche gemacht worden, aus einzelnen und mehreren wehrrechtlichen Organisationsbestimmungen die ausschließliche Verteidigungsgesamtzuständigkeit des Bundes zu erschließen, allerdings ohne die die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes beherrschenden Generalklauseln der Artikel 30 und 32 Abs. 1 zu berücksichtigen. Alle diese Versuche stellen sich daher als unzulässige Lückenausfüllung dar. Eine wirklich schlüssige Begründung der Generalzuständigkeit des Bundes für Verteidigungsangelegenheiten ist bisher noch nicht erfolgt und damit auch nicht der Aufweis des bestimmten Ortes, an dem die ausschließliche Wehrhoheit des Bundes verankert ist.

Die vorliegende Arbeit stellt den Versuch dar nachzuweisen, daß die herkömmliche Auslegung des Art. 32 Abs. 1 GG, die in dieser Bestimmung die Auswärtige Gewalt in dem beschränkten Sinn friedlich-diplomatischer Beziehungspflege begründet sieht, zu eng ist, daß Art. 32 Abs. 1 GG vielmehr jegliche unmittelbare Gestaltung der aus-

wärtigen Beziehungen betrifft, darin eingeschlossen die Gewaltanwendung gegen fremde Staaten. Dieser Gedanke wurde erstmals von *Berber* anlässlich der Auseinandersetzung um den Kombattantenstatus der Polizei im Jahre 1963 in einem Vortrag über die völkerrechtliche Stellung der Polizei ausgesprochen. *Berber* hat dargelegt, daß die Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers für Verteidigung nach Art. 65 a Abs. 1 GG sich nicht auf die Bundeswehr beschränkt, sondern sich auf jegliche Art staatlicher Streitkräfte erstreckt¹. Zur Unterstützung dieser Auslegung zieht er Art. 32 Abs. 1 GG heran²: „Ich würde hier sogar noch den Art. 32 Abs. 1 des Grundgesetzes hinzuziehen. Im Art. 32/1 des Grundgesetzes heißt es, daß die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten eine ausschließliche Sache des Bundes ist. . . Im Jahre 1949 dachte man nur an friedliche Beziehungen. Infolgedessen hat man das Wort „Pflege“ gewählt. Denn wenn ein Soldat einem fremden Staatsorgan ein Bajonett durch den Leib rennt, ist das ein bißchen gewagt, das als Pflege der Beziehungen zu bezeichnen. Aber es ist nichts anderes als Ausübung auswärtiger Gewalt. Kampfhandlungen gegen ein fremdes Staatsorgan — und jeder legale Kombattant ist ein fremdes Staatsorgan — sind Ausübung auswärtiger Gewalt. Der Gesetzgebungskatalog ist vor allem für die Frage der Vertragsschließung maßgebend. Für die Frage der Exekutive — und es handelt sich bei Kampfhandlungen um Exekutivakte — ist der Art. 32/1 des Grundgesetzes sogar noch absoluter. Da gibt es nicht die Ausnahme wie beim Gesetzgebungskatalog. Art. 32/1 sieht eine absolute und ausschließliche Kompetenz des Bundes vor für Personen, die auswärtige Beziehungen unterhalten. Auch *Aron*, der große Pariser Soziologe, hat eben in einem neuen Buch „*Paix et Guerre*“ darauf hingewiesen, daß es zwei Arten von Organen der auswärtigen Gewalt gibt: die Diplomaten und Soldaten. An die Soldaten hat man 1949 nicht gedacht. Infolgedessen das eigentümliche Wort „Pflege“ für diese unpflegliche Behandlung, als die sich ein Kampfpakt darstellt. Aber zweifellos müssen nach Art. 32/1 alle diejenigen, die gegen ein fremdes Staatsorgan Kampfpakte vornehmen, Bundesorgane sein. Es gibt nach dem Grundgesetz keinen bayerischen Gesandten in Buenos Aires, und ebenso gibt es keine hamburgischen Kombattanten im Sinne des Völkerrechts.“ Diese Erwägungen von *Berber* werden in dieser Arbeit unter Heranziehung der verschiedenen Auslegungsgesichtspunkte juristischer Hermeneutik — grammatisch, systematisch, teleologisch, historisch — entfaltet. Aufgrund dieser Auslegung, die die Gewaltanwendung als Teil der Auswärtigen Gewalt

¹ *Berber*, Polizei (Vortrag), S. 117.

² a.a.O., S. 117 f.

begreift, erscheint die Wehrhoheit als Bundeszuständigkeit in Art. 32 Abs. 1 GG verortet.

Gewiß entspricht die ausschließliche und umfassende Zuständigkeit des Bundes für die Verteidigung einer allgemein gehegten Überzeugung. Dies erübrigt jedoch nicht, diese Rechtsmeinung anhand der Verfassung zu überprüfen und wenn möglich, ihre dogmatische Grundlage eindeutig aufzuzeigen. Soll eine Verfassung ihren „formgebenden, streitentscheidenden Charakter“ bewahren, so ist das Bemühen um eine bewußte Erfassung des gesamten Verfassungsinhalts auch jenseits aktuell streitiger Fragen unerlässlich³. Jede Verfassungsfrage ist potentieller Streitgegenstand künftiger verfassungsrechtlicher Kontroversen⁴.

Darüber hinaus ist die Erörterung des Verhältnisses der Wehrhoheit zur Auswärtigen Gewalt, die Unterordnung der Militärgewalt unter den umfassenden Begriff der Auswärtigen Gewalt im Rahmen des Art. 32 Abs. 1 GG nicht nur eine Stellungnahme zu bundesstaatlichen Kompetenzfragen, sondern zugleich eine mittelbare Begründung der Abhängigkeit und Unselbständigkeit aller militärischen Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik. Selbstherrliche Militärpolitik wäre nicht nur eine Bedrohung der inneren, gewaltenteilenden und demokratischen Staatsstruktur, sondern auch eine Gefährdung sinnvoller, konstruktiver Außenpolitik und damit der Existenz des Staates selbst; die hier verfolgte Auslegung des Art. 32 Abs. 1 GG vermag einen neuen Gesichtspunkt zu bieten, unter dem eine — regelmäßig verhängnisvolle — autonome Entwicklung der Militärgewalt verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist.

2. Zum Inhalt und Aufbau der Arbeit

Bei der oben wiedergegebenen Auslegung des Art. 32 Abs. 1 GG durch *Berber*, die in dieser Arbeit systematisch entwickelt und ausführlich begründet wird, handelt es sich um eine in der staatsrecht-

³ Zu dieser Kennzeichnung der Hauptfunktionen einer Verfassung siehe *Forsthoff*, Verfassungsauslegung, insbesondere S. 33 und S. 37 f.

⁴ In der Auseinandersetzung um den Kombattantenstatus der Polizei wurde von *Berber* in einem Gutachten nachgewiesen, daß es wenn auch nicht wünschenswert, so doch notwendig sei, um den Polizeikräften die völkerrechtlichen Privilegien legaler Kombattanten für den Fall einer kriegerischen Auseinandersetzung zu sichern, die Polizeikräfte „faktisch, effektiv“ in die regulären Streitkräfte einzugliedern (*Berber*, Polizei, S. 14 und S. 25); in einer Erwiderung auf ein kritisches Gutachten von *Scheuner* geht *Berber* auf die verfassungsrechtliche Problematik einer solchen Eingliederung der Länderpolizeien ein und legt unter Hinweis auf die Artikel 65 a und 87 a GG dar, daß sich gegen ein solches Vorgehen „föderalistische Bedenken aller-