

Wolfgang Däubler

Rechtliche Aspekte Gemeinsamer Sicherheit – die UN-Charta als Ausgangspunkt

1. Zur Bedeutung des Völkerrechts für strategische Konzepte

Seinem Anspruch nach stellt Völkerrecht eine wesentliche Rahmenbedingung zwischenstaatlicher Politik dar.¹ Im traditionellen deutschen Denken genießt es kein sehr hohes Ansehen: Man vermißt den »starken Staat«, der für die Beachtung seiner Normen sorgen könnte, man unterstellt, daß es sich eher um eine Ansammlung frommer Wünsche handelt.²

Ob diese Vorstellung wirklich zutrifft, ist alles andere als ausgemacht. Selbstredend gibt es Verstöße gegen völkerrechtliche Normen, doch ist auch das so »verlässliche« innerstaatliche Recht kein Modell für Perfektion: Straftaten und Verkehrsübertretungen kommen trotz entsprechender Verbote vor, nur in gut 10 Prozent aller vom Betriebsverfassungsgesetz erfaßten Betriebe wird wirklich ein Betriebsrat gewählt.³ Weiter ist darauf hingewiesen worden, daß gerade bei den schwersten Völkerrechtsverstößen – das heißt bei der Anwendung militärischer Gewalt – immer der Versuch unternommen wurde, eine völkerrechtliche Rechtfertigung zu finden.⁴ Auch die stärkste Militärmacht kann es sich offensichtlich nicht leisten, frontal gegen Völkerrechtsnormen anzugehen.

Wie immer man zur Effektivität völkerrechtlicher Bestimmungen steht – ihnen kommt zumindest eine Funktion zu: Sie können bestimmten Vorschlä-

1 Dazu zuletzt Fischer S+F 1985, 229 ff. Weitergehend Tunkin, A New Dimension of International Law: Normative Model of Global International System, in: Graefrath (Hrsg.), Probleme des Völkerrechts 1985, Berlin 1985, S. 270: »Parameters of action of states and other international law subjects«. Sehr skeptisch zur praktischen Wirksamkeit Grewe, Frieden durch Recht? Berlin 1985, S. 23 ff. Zum Ganzen s. auch Fiedler, Wirksamkeit des Völkerrechts, Universitas 1985, 369.

2 Entsprechende Vorstellungen zur UN-Charta beschreibt Schachter, Michigan Law Review 82 (1984), 1620 (»Festschrift in Honor of Eric Stein«).

3 Zahlenangaben bei Däubler, Das Arbeitsrecht 1, 7. Aufl., Reinbek 1985, S. 346 ff.

4 Schachter, a.a.O., S. 1623.

gen und Konzeptionen eine Legitimation verschaffen und gegenüber anderen Hindernisse errichten. In der politischen Auseinandersetzung macht es einen gewichtigen Unterschied, ob man sich auf völkerrechtliche Gebote berufen kann, deren praktische Umsetzung ermöglicht oder verstärkt werden soll, oder ob man gewissermaßen im »rechtsfreien Raum« agiert, so daß sich eine rechtliche Festschreibung nur durch Veränderung bestehender Grundsätze erreichen läßt.

Kann sich die Vorstellung von »Gemeinsamer Sicherheit« auf bestehendes Völkerrecht stützen? Hier eine uneingeschränkt positive Antwort zu erwarten, wäre einigermaßen utopisch. Wollte man den Standpunkt vertreten, alle zur Gemeinsamen Sicherheit gehörenden Verhaltenspflichten seien unmittelbar aus Völkerrecht ableitbar, wäre Mißtrauen angebracht: Mit einer »Gefälligkeit« dieser Art wäre niemandem ein Gefallen erwiesen. Was allein möglich erscheint, ist das Völkerrecht daraufhin zu befragen, ob sich dort einzelne Elemente »Gemeinsamer Sicherheit« auffinden lassen. Im folgenden soll dies am Beispiel des Verbots der Androhung militärischer Gewalt versucht werden. Seine Beachtung ist eine notwendige (wenn auch keine hinreichende) Bedingung für Gemeinsame Sicherheit.⁵

2. Das Verbot der Drohung mit militärischer Gewalt

Artikel 2 Ziff. 4 der UN-Charta verbietet grundsätzlich jede »Androhung oder Anwendung von Gewalt«. Was »Anwendung von Gewalt« bedeutet, ist in der Völkerrechtswissenschaft eingehend erörtert worden.⁶ Begriff und Erscheinungsformen der »Drohung« haben demgegenüber kaum Aufmerksamkeit gefunden.⁷ Dies mag damit zusammenhängen, daß dabei »heikle« Be-

5 Zu den bislang erarbeiteten Einzelanforderungen an die Sicherheitspolitik der Staaten und Blöcke sowie zur Abgrenzung von anderen Konzepten s. insbes. Lutz S+F 1985, 201 ff. und Mutz S+F 1985, 214 ff.

6 S. etwa Derpa, Gewaltverbot; Schachter a.a.O.; Schaumann (Hrsg.) Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971; Wengler, Das völkerrechtliche Gewaltverbot. Probleme und Tendenzen, Berlin 1967; weitere Nachweise bei Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984, S. 285 Fn 1; Randelzhofer, Use of Force, in: Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 4 (1982), S. 265 ff.

7 Bezeichnend etwa Ney, Der Einsatz von Atomwaffen im Lichte des Völkerrechts, Frankfurt/Main 1985, der S. 244/245 die Drohungproblematik ausdrücklich ausklammert.

reiche nationaler Politik berührt sein könnten. Würde eine konsequente Anwendung dieser Norm nicht dazu führen, daß bestimmte Aufrüstungsmaßnahmen unterbleiben und bestimmte militärstrategische Konzepte als völkerrechtswidrig gebrandmarkt werden müßten? Die Gefahr, sich als Rechtsinterpret gewissermaßen eine blutige Nase zu holen, wäre nicht von der Hand zu weisen; Risiken dieser Art überläßt man – insoweit den Diplomaten nicht unähnlich – lieber anderen Mitbürgern..

Das Defizit im analytischen Bemühen zeigt sich bereits beim Wortlaut des Artikel 2 Ziff. 4 der UN-Charta. Der im Bundesgesetzblatt veröffentlichte Wortlaut spricht von »Androhung« von Gewalt,⁹ legt also schon von der Formulierung her nahe, daß der Einsatz militärischer Mittel bewußt und gewollt in Aussicht gestellt wird, wenn der »Adressat«, etwa ein anderer Staat oder ein Bündnissystem, bestimmte Handlungen vornimmt. Der bloße »bedrohliche Zustand«, die Gefahr, Opfer einer Gewaltaktion zu werden, scheint nicht erfaßt.¹⁰ Dies ist schon vom Ergebnis her reichlich fragwürdig, da die Übergänge zwischen beiden Handlungsformen fließend sind: Eine Massierung von Truppen und Kriegsgerät nahe der Grenze kann eine Reaktion auf eine unerwünschte Maßnahme sein, ohne daß durch öffentliche oder andere Erklärungen eine ausdrückliche Verknüpfung hergestellt wird. Die »unausgesprochene Drohung« existiert auch im Verhältnis zwischen Staaten.

Doch der deutsche Wortlaut ist einer – mit Verlaub gesagt – unsorgfältigen Übersetzung geschuldet. Maßgebend für den Inhalt der Charta ist nach ihrem Artikel 111 der chinesische, französische, englische, russische und spanische Wortlaut.¹¹ Die französische Fassung, die sich genau so wie die übrigen im Bundesgesetzblatt abgedruckt findet,¹² gebraucht den Begriff »menace«, der nicht die Spezifik des Begriffs »Androhung« aufweist, sondern genau wie das deutsche Wort »Drohung« gleichermaßen die bewußte Androhung wie

8 Schachter, a.a.O., S. 1625 verweist mit Recht darauf, eine konsequente Handhabung des Drohungsverbots könne das Machtgefälle zwischen einzelnen Staaten nicht in Frage stellen.

9 Abgedruckt als Anhang zum Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen v. 6. 6. 1973, BGBl II, 430.

10 So in der Tat Schweisfurth, Die Stationierung von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik Deutschland und das Völkerrecht, in: Däubler-Deiseroth-Schweisfurth, Nuklearraketen gegen Völkerrecht und Selbstbestimmung, Veröffentlichung des Forschungsinstituts für Friedenspolitik, Starnberg 1984, S. 4.

11 Art. 111 lautet: »Diese Charta, deren chinesischer, französischer, russischer, englischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Regierung der Vereinigten Staaten hinterlegt.«

12 Die fünfssprachige Fassung von Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta ist abgedruckt in BGBl 1973, II, 436.

auch die Existenz eines bedrohlichen Zustands erfaßt. Dasselbe trifft für den englischen Begriff »threat« zu, was sich etwa in der Formulierung »threat to the peace« niederschlägt.¹³ Für das spanische »amenaza« gilt nichts anderes. Die russische Fassung benutzt das Wort »ugrosa«, das man nicht nur in den Lexika mit »Drohung« übersetzt: Auch der amtliche Übersetzer hat an anderer Stelle von »Drohung«, nicht von »Androhung« gesprochen. Der deutsch-sowjetische Vertrag vom 12. 8. 1970 sieht in seinem Art. 2 vor, daß sich beide Seiten verpflichten, »sich in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen der *Drohung* mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.«¹⁴ In der russischen Fassung ist genau wie in dem ja in Bezug genommenen Artikel 2 der UN-Charta von »ugrosa« die Rede. Allenfalls aus der chinesischen Fassung könnte man Anhaltspunkte für die bisherige Terminologie gewinnen; solange man hierbei nicht fündig wird, gilt Art. 33 Abs. 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention, wonach vermutet wird, daß die Ausdrücke eines Vertrages in jedem authentischen Text dieselbe Bedeutung haben.

Die Differenzierung zwischen »Androhung« und »Bedrohung« fällt daher zusammen wie ein Kartenhaus. Die maßgebenden Fassungen enthalten einen »offenen« Begriff, den man sinnvollerweise mit dem Wort »Drohung« wiedergeben sollte. Was schlichte Anhäufung von militärischem Material und was Drohung mit militärischer Gewalt ist, kann somit nicht aus dem Wortlaut des Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta abgeleitet werden.

Wenn der Wortlaut nicht weiterführt, muß versucht werden, aus dem Gesamtzusammenhang des in Frage stehenden Vertragswerks Rückschlüsse auf den konkreten Inhalt einer Rechtsnorm zu ziehen. Von dieser sogenannten systematischen Interpretation geht auch Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention aus.¹⁵

Das wichtigste Ziel der UN-Charta besteht in der Wahrung des Friedens. Anders als zahlreiche Vertreter der Friedensforschung versteht die Völkerrechtswissenschaft diesen Begriff »negativ«: Frieden bedeutet nur »Abwesenheit von Krieg«.¹⁶ Dies ist – ohne daß hier eine endgültige Stellungnahme

erforderlich wäre – sicherlich insofern einleuchtend, als die Charta dort, wo sie das Wort »Frieden« gebraucht, in der Tat nur das Fehlen kriegesischer Auseinandersetzungen meint. Der Anspruch der Charta wäre aber völlig verkannt (und der Wortlaut zahlreicher Vorschriften ins Gegenteil verkehrt), wollte man den Standpunkt vertreten, Ursachen und Vorstufen von Kriegen seien insgesamt ausgeklammert worden. Schon die Präambel spricht von der festen Entschlossenheit, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat«. Unter den Zielen der Vereinten Nationen nennt Art. 1 an erster Stelle, »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen.« Der vorbeugende Friedensschutz wird in der Vorschrift des Art. 2 Ziff. 3 deutlich, wo es heißt, daß alle Mitglieder ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so beilegen, daß der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet würden. Schließlich schreibt Art. 4 Abs. 1 der Charta ausdrücklich vor, nur »friedliebende« Staaten könnten Mitglied der Vereinten Nationen werden. Von daher enthält die Charta als ganze deutliche Elemente eines positiven Friedensbegriffs.¹⁷ Daraus läßt sich ein Grundsatz der »friedensfreundlichen Auslegung« ableiten: Überall dort, wo es zweifelhaft sein könnte, ob bestimmte Handlungen wegen ihrer »Gefährlichkeit« für den Frieden von den Bestimmungen der Charta erfaßt sind, muß sie eingreifen. Sie ist so zu interpretieren, daß das in ihr niedergelegte Friedensziel in möglichst umfassender Weise erreicht wird.¹⁸ Ohne Frieden besteht keine Garantie für das Lebensrecht des Individuums,¹⁹ bleiben Menschenrechte reine Theorie. Artikel 1 der UN-Charta nennt als weiteres Ziel, »freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln.« In einer einstimmig angenommenen Deklaration hat die Generalversamm-

13 Für Skeptiker sei auf den Aufsatz von Christol-Davis AJIL 57 (1963), S. 525, 546 verwiesen.

14 BGBl 1972, II, 353.

15 Art. 31 Abs. 1 WVRK lautet: »Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.«

16 Vgl. etwa Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, Berlin 1975, S. 20, 23 f.; Röling, in: Schaumann (a.a.O., oben Fn. 6), S. 110; Randelzhofer, in: Delbrück (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung. Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht friedenssichernden Wandels, Berlin 1979, S. 22.

17 Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 28 ff.

18 Vgl. Arntz, a.a.O., S. 18; Friede ist zentraler Begriff der Charta. Ähnlich Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, Freiburg/Brs. 1969, S. 307.

19 Richtig Mushkat, Revue de droit pénal militaire 1976, 116.

lung diesen Grundsatz konkretisiert²⁰ und dabei auch einige Aussagen zur Handhabung des Gewaltverbots gemacht. Danach haben etwa die Staaten in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen die Pflicht, Propaganda für Angriffskriege zu unterlassen. Weiter muß jeder Staat die »Aufstellung oder die Förderung der Aufstellung irregulärer Streitkräfte oder bewaffneter Banden, Söldner eingeschlossen, zum Einfall in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates unterlassen«. Schließlich werden Repressalien unter Anwendung von Gewalt ausgeschlossen, sofern kein Fall des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 der UN-Charta vorliegt. Damit sind gewichtige Maßstäbe dafür geschaffen, welches Verhalten vom Verbot des Art. 2 Ziff. 4 erfaßt und welches insoweit unbedenklich ist.²¹

Einen weiteren Anhaltspunkt für die Bestimmung des in Art. 2 Ziff. 4 gewollten Vorfeldschutzes bieten die Vorschriften der UN-Charta über die Abrüstung. Nach Art. 11 kann sich die Generalversammlung »mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einschließlich der Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung befassen.« Art. 26 enthält einen Auftrag an den Sicherheitsrat, mit Unterstützung des in Art. 47 vorgesehenen Generalstabsausschusses Pläne auszuarbeiten, die den Mitgliedern der Vereinten Nationen zwecks Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen sind – ein Auftrag, der ausdrücklich mit dem Ziel der Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und mit der Erwägung gerechtfertigt sind, daß von den menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt werden sollte. Ob sich aus diesen Bestimmungen eine Pflicht zur Abrüstung als Rechtsprinzip ergibt, ist zwischen West und Ost umstritten.²² Einig ist man sich allerdings insoweit, daß die Charta ein Bekenntnis zur Abrüstung enthält. Konkret bedeutet dies, daß sich bei der Lösung von Einzelfragen ein Interpretationsprinzip nach Art. ei-

nes »im Zweifel für Abrüstung« ergibt.²³ Unterstützend kann noch die Tatsache herangezogen werden, daß – historisch gesehen – Gewaltverbot und Abrüstungspflicht immer Hand in Hand gingen.²⁴

Berücksichtigt man alle drei erwähnten Prinzipien bei der Konkretisierung des Gewaltverbots nach Art. 2 Ziff. 4, so ist der »Vorfeldschutz« relativ weit auszudehnen: Die Schwelle der völkerrechtswidrigen Drohung ist im Zweifel eher früher als später anzusetzen. Die konkretesten Anhaltspunkte bietet die Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten, doch wirken die übrigen Prinzipien in dieselbe Richtung. Dies entspricht zudem einer allgemeinen Entwicklungstendenz im Völkerrecht.²⁵

3. Konkrete Folgen

Fragt man nach den konkreten Konsequenzen, die sich aus dem eben Gesagten ergeben, so ist die Konsensebene relativ schnell verlassen. Einigkeit besteht nur insoweit, daß kein Staat einem anderen mit einem Überfall drohen darf: Einen friedlichen Nachbarn darf man nicht dadurch in Schrecken versetzen, daß man ihm Bombardierungen oder Raketenangriffe ankündigt. Rechtlich ebenso unproblematisch ist der Fall, daß ein Staat mit Waffengewalt angegriffen wird, jedoch nicht sofort zurückschießt, sondern militärische Gegenmaßnahmen lediglich androht.

Jenseits dieser Lehrbuchbeispiele beginnt der Bereich des Kontroversen. Stellt nicht auch die Nato-Strategie der »flexible response« eine Drohung im Sinne des Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta dar? Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, ob man den atomaren Ersteinsatz als zentrales Element dieser Konzeption für völkerrechtswidrig hält. Tut man dies in Übereinstimmung mit der weit überwiegenden Meinung,²⁶ so führt kein Weg an einem völkerrechtlichen Verdikt vorbei: Genauso wenig, wie man damit drohen

20 Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen Staaten in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970, abgedruckt bei *Schweitzer-Rudolf*, Friedensvölkerrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 1985, S. 691 ff. Dazu *Graf zu Dohna*, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten, Berlin 1973.

21 Auf die Vorarbeiten zu dieser Deklaration beruft sich auch *Kewenig*, in: Schaumann (a.a.O., oben Fn. 6), S. 187, 193 bei der Konkretisierung des Gewaltverbots.

22 Hierzu *Däubler*, Stationierung und Grundgesetz, 3. Aufl., Reinbek 1983, S. 62. Die obigen Ausführungen entsprechen weithin den dort gemachten.

23 Dies schließt nicht aus, daß die Unterschiede in anderen Zusammenhängen sehr wohl relevant sind: Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen ließen sich nicht als »freiwilliges Entgegenkommen« einstufen, würde man von einer allgemeinen Verhandlungspflicht ausgehen.

24 Näher dazu *Bothe*, in: Delbrück (a.a.O., oben Fn. 16) S. 214/215.

25 Vgl. *Däubler*, Stationierung und Grundgesetz, S. 63 ff. mwN.

26 Vgl. *Singh*, Nuclear Weapons and International Law, London 1959, S. 223 ff.; Nachweise zur weiteren Diskussion bei *Ney* (a.a.O., oben Fn. 7) und *Schweissfurth* NJW 1984, 1507 Fn. 13.

darf, bei künftigen militärischen Auseinandersetzungen alle Kriegsgefangenen umzubringen, genauso wenig darf man den Ersteinsatz von Nuklearwaffen, und damit im Ergebnis einen Massenmord in Aussicht stellen.²⁷ Daß man dies nur für den Fall vorsieht, daß man selbst angegriffen wird, ändert nichts daran: Die Regeln des Kriegsrechts gelten auch für den Angegriffenen, ihre Verletzung anzukündigen kann daher auch nicht mit Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt werden. Auch der Gedanke, ohne die Bereitschaft zu dieser Eventualität militärisch unterlegen zu sein, ist vom Standpunkt des Völkerrechts ohne Bedeutung: Es gibt keinen Vorbehalt militärischer Notwendigkeit, man darf auch dann die Minimalerfordernisse »humanitärer« Kriegführung nicht unterschreiten, wenn man eine Auseinandersetzung zu verlieren droht.²⁸ Rechtmäßig könnte eine derartige Drohung nur dann sein, wenn die Voraussetzungen einer Repressalie vorliegen. Davon kann nicht die Rede sein, solange die Gegenseite ihrerseits glaubwürdig auf einen Ersteinsatz verzichtet. Auch hätte man notfalls zu prüfen, ob durch eine »Gegendrohung« die etwa vorliegende völkerrechtswidrige Verhaltensweise der anderen Seite aus der Welt geschafft werden könnte: Ist abzusehen, daß das (seinerseits im Grundsatz nicht völkerrechtskonforme) Gegenmittel sein Ziel nicht erreicht, läßt es sich auch unter dem Aspekt der Repressalie nicht rechtfertigen.²⁹ Die Gegenthese, »Abschreckungswaffen« würden einem Sonderstatus unterstehen, Abschreckungsstrategien seien nie rechtswidrig,³⁰ macht die Vorschrift des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta praktisch gegenstandslos: Wann hat ein Staat schon offen angekündigt, die Entfaltung militärischer Maßnahmen diene nicht der Abschreckung, sondern dem alsbald fälligen Einmarsch im Nachbarstaat? Auch muß sich der Verfasser fragen lassen, aufgrund welcher empirischer Anhaltspunkte er die Ernsthaftigkeit eines bloßen »Abschreckungswillens« feststellen möchte.

Die Voraussetzungen einer gegen Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta verstoßenden Drohung liegen auch dann vor, wenn militärische Systeme so unsicher sind, daß es zu einem »Atomschlag aus Versehen« kommen kann. Wäre dieses Risiko einigermaßen quantifizierbar und etwa auf 5–10 % pro Jahr zu veranschlagen, würde vermutlich niemand daran zweifeln, daß alle in der Reichweite von Nuklearraketen lebenden Völker Opfer ständiger Bedrohung sind. Die Tatsache, daß die Wahrscheinlichkeit eines irrtümlich ausgelösten Schlages vermutlich um einige Zehnerpotenzen niedriger liegt,³¹ vermag am Grundsatzproblem nichts zu ändern: Auch Kernkraftwerke nahmen und nehmen für sich in Anspruch, ein GAU könne statistisch nur einmal in tausend oder zehntausend Jahren vorkommen.

Zweifelhaft, aber vom Wortlaut und Sinn des Art. 2 Ziff. 4 her möglich sind zwei weitere Schritte: Als Drohung könnte man auch jede Aufrüstungsmaßnahme qualifizieren, die dem betreffenden Staat Kriegsführungsoptionen verschafft, die ihn seinem potentiellen Gegner gegenüber in die Situation des Überlegenen bringen. Weiter könnte man daran denken, daß schon der Besitz von Nuklearwaffen die in Reichweite befindlichen Nicht-Nuklearmächte bedroht: Insofern wäre es nur die Bestätigung einer sowieso schon vorhandenen völkerrechtlichen Verpflichtung gewesen, als die USA, die Sowjetunion und Großbritannien anlässlich der Ratifikation des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen durch Erklärungen vor dem Sicherheitsrat auf den Ersteinsatz gegenüber Nicht-Nuklearstaaten verzichteten.³²

4. *Formen der Durchsetzung*

Bestehendes Völkerrecht in Erinnerung zu rufen und ihm eine plausible Auslegung zu geben vermag für sich allein die Realität noch nicht zu verändern. Röling hat mit Recht den Standpunkt vertreten, sich in internationalen

27 Der Widerspruch zwischen NATO-Strategie und Völkerrecht wird konstatiert bei Röling, The Significance of the Laws of War, in: Cassese (Hrsg.), Current problems of international Law, Milano 1975, S. 155. Bedenken sind auch angedeutet bei Kimminich, Der Einfluß des humanitären Völkerrechts auf die Kernwaffenfrage, in: v. Münch (Hrsg.), Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin-New York 1981, S. 423.

28 Singh, a.a.O., S. 83 unter Berufung auf das Nürnberger Militärtribunal. Zur Anwendung des Kriegsrechts auf den Angegriffenen s. die Nachweise bei Däubler, Stationierung und Grundgesetz, S. 185 Fn. 195.

29 Zur Zulässigkeit von Repressalien s. etwa Kalshoven, Belligerent Reprisals, Leyden 1971, S. 342 ff.

30 Henri Meyrowitz, Le statut des armes nucléaires en droit international, German Yearbook of International Law 26 (1983), S. 161, 196; ebenso schon ders., in: La stratégie nucléaire et le Protocole Additionnel I aux Conventions de Genève de 1949, Revue Générale du Droit International Public 1979, 905 ff.

31 Dazu Forschungsinstitut für Friedenspolitik e.V. (Hrsg.) Atomkrieg aus Versehen, Dokumente und Materialien. Zusammenestellt von Peter Barth, Starnberg 1984.

32 Mitgeteilt bei UNO-Studie Kernwaffen, München 1982, S. 185.

Beziehungen auf Recht zu verlassen, sei zumindest eine »unsichere Sache«.³³ Es ist zwar alles andere als überraschend, das Verbot der Drohung mit militärischer Gewalt auch mit dem skizzierten weiten Inhalt in der UN-Charta zu finden – diese ist nun mal vom Gedanken ihrer Väter her die Grundlage für ein kollektives Sicherheitssystem. Würde dieses trotz des Vetorechts im Sicherheitsrat praktisch funktionieren, wäre vermutlich die hier dargestellte Position ein Gemeinplatz aller »anständigen« und »anerkannten« Völkerrechtler. Die reale Entwicklung ist – wie jedermann weiß – einen anderen Weg gegangen; normative Vorgaben der UN-Charta sind daher in vielen Fällen toter Buchstabe geblieben. Sie zum Leben zu erwecken wird nicht ohne weitreichende Anstrengungen möglich sein. Im vorliegenden Zusammenhang beschränkt sich die Wirkung des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta darauf, der Vorstellung von der strukturellen Nichtangriffsfähigkeit eine zusätzliche Legitimation zu verschaffen: Ein Teil des bisherigen Bedrohungspotentials ist bei Lichte besehen ein Verstoß gegen die UN-Charta.

Eine ähnliche Situation ergibt sich in bezug auf den in Art. 2 Ziff. 1 UN-Charta garantierten »Grundsatz der souveränen Gleichheit« aller UN-Mitglieder. Auch er spricht für ein Modell Gemeinsamer Sicherheit. Bei formaler Betrachtung greift diese zwar in die Souveränität ein, da den beteiligten Staaten nur noch bestimmte Verteidigungsmaßnahmen gestattet sind. Versteht man den Souveränitätsbegriff jedoch inhaltlich als Möglichkeit des jeweiligen Staates zu alternativem Verhalten, so sieht die Situation ganz anders aus: Blockangehörige Staaten haben im Grunde keine reale Möglichkeit »auszuscheren«; die Neutralen können zwar eine Militärpolitik nach eigenem Gusto betreiben, doch können sie sich beim besten Willen nicht effektiv gegen die Auswirkungen schützen, die ein Krieg der Supermächte mit Massenvernichtungswaffen hätte.³⁴ Faktisch ist auch die schwächere der beiden Supermächte zum Ausgleich einer »Vorrüstung« der anderen Seite verpflichtet, will sie nicht ihre eigene Sicherheit aufs Spiel setzen. Wird die Situation des jeweils anderen Blocks als überlegene gesehen, ergibt sich eine Art »Nachrüstungs-spirale«, die keiner Seite Entscheidungsfreiheit läßt.³⁵ Sich aus diesem Mechanismus zu lösen, kann daher schwerlich als Einbuße an Souveränität

33 Rölting, The Law of Arms Control and Disarmament, in: Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs, Den Haag 1984, S. 731, 739: »To rely on law in arguments concerning international relations is at least a precarious business.«

34 Richtig Lutz S+F 1985, 209.

35 Vgl. Rölting (a.a.O., oben Fn. 33), S. 743: »Superpowers are the slaves of their own power-instruments.«

gewertet werden – ganz abgesehen davon, daß die »Souveränität nach innen« sehr viel größer wird, wenn man statt Rüstungsgütern sozial nützliche Gegenstände produzieren oder sozial nützliche Dienstleistungen erbringen kann. Die Gemeinsame Sicherheit kommt daher der »souveränen Gleichheit« sehr viel näher als der Status quo.

Völkerrechtsnormen »im Wartestand« können dadurch praktische Bedeutung gewinnen, daß sich unter Völkerrechtlern, aber auch in der Weltöffentlichkeit ein Wandel vollzieht. So ist es etwa denkbar, daß man mit Rücksicht auf die erhöhte Sensibilität zu Gunsten eines Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen ein völkerrechtliches Verbot oberirdischer Atomwaffenversuche annehmen kann.³⁶ Im hier interessierenden Zusammenhang ist eine entsprechende Hoffnung allerdings reichlich spekulativ: Da sich die »Weltöffentlichkeit« nicht aus wohlmeinenden Individuen zusammensetzt, die frei von Machtinteressen der besseren Einsicht folgen, ist der Appell an die Vernunft ein sehr schwaches Mittel.

Eine Änderung der Rechtsstruktur (und auch eine tatsächliche Befolgung bisher mißachteter Normen ist eine solche) setzt zunächst und in erster Linie eine politische Kraft voraus, die einen entsprechenden Wandel will. Einzelne Schritte hin zu Gemeinsamer Sicherheit (oder bescheidener: Einzelne Schritte hin zu einzelnen Elementen Gemeinsamer Sicherheit) setzen politischen Druck auf jene Regierungen voraus, die derartigen Vorstellungen bislang ablehnend gegenüberstehen. Dieser Druck ist keine automatische Folge eines schönen, stimmigen und die Überlebensinteressen der Menschen in sich aufnehmenden Modells: Notwendig ist vielmehr eine soziale Bewegung innerhalb wie außerhalb der Parteien, die die jeweiligen Entscheidungsträger zur Vernunft zwingt.³⁷ Nur wenn ihre eigene Legitimationsgrundlage oder gar ihre Herrschaftsfunktion gefährdet wäre, werden sie von bisherigen Positionen ablassen. Friedensinstitute und Abrüstungsministerien sind (bestenfalls) Denkfabriken; ohne eine organisierte Friedensbewegung werden sie keine realen Veränderungen erreichen.

Legt man die optimistische Annahme zugrunde, daß es gewichtige soziale Kräfte gibt, die für »Gemeinsame Sicherheit« optieren, so wird sich diese gleichwohl nicht auf einen Schlag erreichen lassen. Der zu erwartende Wandlungsprozeß würde sich nach einiger Zeit sicherlich auch in der »Welt-

36 Rölting (a.a.O., oben Fn. 33) S. 732; zur Rolle der Weltöffentlichkeit s. Schachter (a.a.O., oben Fn. 2), S. 1623.

37 Nur Andeutungen in diese Richtung finden sich bei Tunkin (a.a.O., oben Fn. 1), S. 267, 279 – wohl mehr eine formelhafte Referenz an die marxistische Theorie.

öffentlichkeit« und den völkerrechtlichen Lehrmeinungen niederschlagen. Sinnvoller und sicherer ist es jedoch, den jeweils erreichten Stand an internationalem Konsens vertraglich festzuschreiben. Ein solches Vorgehen ist im Völkerrecht keineswegs neu. Erinnert sei an das in Art. 23 lit. a der Haager Landkriegsordnung enthaltene Verbot des Einsatzes von Gift oder vergiftenden Waffen: Die Tatsache, daß es während des Ersten Weltkriegs massenhaft übertreten wurde, führte zum Genfer Giftgasprotokoll von 1925, das bezüglich der chemischen Kampfstoffe im Grunde nur bekräftigte, was sowieso bereits vorher gegolten hatte. Ein anderes Beispiel ist das Abkommen zwischen den USA und der Sowjetunion zur Verhinderung eines Kernwaffenkriegs vom 22. 6. 1973,³⁸ dessen politisches Ziel in Art. I niedergelegt ist. Dort heißt es:

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

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

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

»Wenn zu irgendeinem Zeitpunkt die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien oder zwischen einer der beiden Vertragsparteien und anderen Ländern das Risiko eines nuklearen Konflikts heraufzubeschwören scheinen oder wenn die Beziehungen zwischen Ländern, die nicht Vertragsparteien dieses Abkommens sind, das Risiko eines Atomkrieges zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken heraufzubeschwören scheinen, werden die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion im

³⁸ Abgedruckt bei Fahl, Rüstungsbeschränkung durch internationale Verträge, Berlin 1980, S. 159 ff. und in: Europa-Archiv 1973, S. D 418 f.

Einklang mit den Bestimmungen dieses Abkommens sofort in dringende Konsultationen miteinander eintreten und alles unternehmen, um ein solches Risiko abzuwenden.«

All dies wäre sicherlich bereits aus Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta sowie den Grundsätzen über freundschaftliche Beziehungen zwischen Staaten abzuleiten – es ausdrücklich in Vertragsform gegossen zu haben, bringt zusätzliche Klarheit.³⁹ Warum sollte Entsprechendes nicht auch beim Konzept »Gemeinsamer Sicherheit« möglich sein?

³⁹ Ein weiteres Beispiel bildet das Verbot der Frauendiskriminierung. Es findet sich nicht nur in Art. 7 lit. a Abs. i des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19. 12. 1966 (BGBl 1973, II, 1570) und in den ILO-Übereinkommen Nr. 100 (BGBl 1965, II, 23) und Nr. 111 (BGBl 1961, II, 97), sondern wurde erneut bekräftigt in dem UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau« (BGBl 1985, II, 647, 1234) – von der europäischen Garantien wie Art. 4 Abs. 1 Nr. 3 Europäische Sozialcharta und Art. 119 EWG-Vertrag ganz zu schweigen.