

Wolfgang Däubler  
Dieter Deiseroth  
Theodor Schweisfurth

NUKLEARRAKETEN GEGEN VÖLKERRECHT  
UND SELBSTBESTIMMUNG



**Forschungsinstitut für Friedenspolitik e. V.**

8130 Starnberg · Postfach 1529

Wolfgang Däubler  
Dieter Deiseroth  
Theodor Schweisfurth

NUKLEARRAKETEN GEGEN VÖLKERRECHT  
UND SELBSTBESTIMMUNG

Dr. Wolfgang Däubler, Professor für Arbeitsrecht,  
Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität  
Bremen

Dieter Deiseroth, Verwaltungsrichter in Düsseldorf

Dr. Theodor Schweisfurth, Privat-Dozent und wissen-  
schaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für  
Völkerrecht in Heidelberg

---

FF-Kurzstudie  
Mai 1984

INHALT

Seite

Vorwort

I

Theodor Schweisfurth:  
Die Stationierung von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik Deutschland und das Völkerrecht

1

Wolfgang Däubler:  
Nuklearraketen und Völkerrecht

19

Dieter Deiseroth:  
Atomwaffeneinsatz und die Souveränität der Bundesrepublik

39

Nuklearraketen und Völkerrecht

Wolfgang Däubler

g  
t

## I. Einleitung

Die völkerrechtliche Dimension der Stationierung ist in den Auseinandersetzungen der vergangenen ein bis zwei Jahre stark im Hintergrund geblieben. Dies hängt sicherlich nicht zuletzt damit zusammen, daß die verfassungsrechtliche Argumentation nicht nur "griffiger", sondern auch prinzipiell aussichtsreicher ist: Einen Verstoß gegen die grundgesetzliche Souveränität, den Gesetzesvorbehalt oder das Friedensprinzip kann man dem Bundesverfassungsgericht unterbreiten; ein Verstoß gegen die UN-Charta ruft allenfalls sanktionslose politische Proteste hervor. Dennoch ist es eine gute Sache, daß sich unser Seminar heute auch des Völkerrechts annimmt. Dies nicht nur deshalb, weil allzu sorgloser Umgang der Herrschenden mit dem Völkerrecht eben doch gewisse Legitimationsprobleme schaffen kann, sondern auch mit Rücksicht auf das Bundesverfassungsgericht - das Friedensprinzip verlangt gewissermaßen als Minimum, daß sich die Bundesrepublik an jene Grundsätze hält, die für das friedliche Zusammenleben der Völker gelten<sup>1)</sup>, ein Verstoß gegen die "allgemeinen Regeln des Völkerrechts" nach Art. 25 GG kann jedenfalls dann mit der Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe geltend gemacht werden, wenn die in Frage stehende Regel auch den einzelnen Bürger zu schützen bestimmt ist<sup>2)</sup>.

Der Beitrag von Schweisfurth fällt mit seinen Ergebnissen aus dem "Diskussionshorizont" heraus, der für die Friedensbewegung charakteristisch ist: Er argumentiert rein juristisch, ohne auf die hinter bestimmten Rüstungsmaßnahmen stehenden militärstrategischen Vorstellungen einzugehen. Und er kommt zu Ergebnissen, die man eher im Auswärtigen Amt als auf einem Seminar des Forschungsinstituts für Friedenspolitik vermutet hätte. Die Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles soll danach nicht gegen Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta verstoßen; soweit die Alliierten uns 1955 nicht ausdrücklich bestimmte Rechte zurückgewährt haben, sind sie "im Zweifel" bei ihnen verblieben. Beide Punkte bedürfen näherer Betrachtung, da sie nicht nur Probleme korrekter Rechtsanwendung, sondern auch das Selbstverständnis der Friedensbewegung betreffen. Kann man sich beim Kampf gegen die Raketen auch auf das Völkerrecht stützen? Haben die USA das Recht, einer deutschen Regierung gegen deren Willen bestimmte Massenvernichtungswaffen aufzuzwingen?

## II. Die Stationierung von Ersteinsatzwaffen als Verstoß gegen Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta

Schweisfurth vertritt die Auffassung, der Wortlaut des Art. 2 Ziffer 4 spreche von "Androhung". Anders als bei der schlichten "Bedrohung" sei dieser Begriff "ganz unverkennbar" geprägt von einem subjektiven Element; eine Regierung müsse sagen oder zumindest deutlich zu erkennen geben, daß sie gewillt sei, unter diesen oder jenen Voraussetzungen Gewalt gegen einen anderen Staat, und zwar als erste, anzuwenden. Die bloße Existenz von Gewaltmitteln sei noch keine "Androhung". "Dem Völkerrechtler" falle auf, daß ich die in der Wiener Vertragsrechtskonvention ausformulierten Regeln nur unzulänglich berücksichtigt hätte. Viel zu schnell werde über die "gewöhnliche Bedeutung" des Wortlauts hinweggegangen; der Rückgriff auf "allgemeine Entwicklungstendenzen im Völkerrecht" wie sie etwa in den Nürnberger Prinzipien oder in Rüstungsbegrenzungsabkommen zum Ausdruck gekommen seien, wäre in der WVRK nicht vorgeesehen.

### 1. Der Wortlaut des Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta

Zunächst ist es sicherlich ein unterstützens- ja beifallswertes Unterfangen, sich als Jurist zunächst einmal auf den Wortlaut zu konzentrieren. Das Anliegen ist zwar nicht neu, aber berechtigt; eines Rückgriffs auf die Wiener Vertragsrechtskonvention (auf die noch zurückzukommen sein wird), bedarf es insoweit nicht.

Der "Nicht-Völkerrechtler" stößt bei der Lektüre der UN-Charta auf deren Art. 111, wo es heißt:

"Diese Charta, deren chinesischer, französischer, russischer, englischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Regierung der Vereinigten Staaten hinterlegt." 3)

Vom deutschen Wortlaut ist an keiner Stelle die Rede. Wir müssen uns also bei der Erschließung des Wortlauts ein wenig auf Fremdsprachen besinnen, die abgesehen vom Chinesischen einem ja auch im Ostrecht erfahrene Völkerrechtler wie Herrn Schweisfurth geläufig sind. Die französische Fassung, die sich genau so wie die übrigen maßgebenden Fassungen im Bundesgesetzblatt abgedruckt findet<sup>4)</sup>, gebraucht den Begriff "menace",

der nicht die Spezifik des Begriffs "Androhung" aufweist, sondern genau wie das deutsche Wort "Drohung" gleichermaßen die bewußte Androhung wie auch die Existenz eines bedrohlichen Zustandes erfaßt. Dasselbe gilt für den englischen Begriff "threat", was sich etwa in der Formulierung "threat to the Peace" niederschlägt<sup>5)</sup>. Für das spanische "amenaza" gilt nichts anderes. Die russische Fassung benutzt das Wort "ugrosa", das man nicht nur in der Umgangssprache mit "Drohung" übersetzt: Auch der amtliche Übersetzer hat an anderer Stelle nur von "Drohung", nicht von "Androhung" geredet. Der deutsch-sowjetische Vertrag vom 12.8.1970 sieht in seinem Art. 2 vor, daß sich beide Seiten verpflichten, "sich in ihren gegenseitigen Beziehungen gem. Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten."<sup>6)</sup>

In der russischen Fassung ist genau wie in dem ja in bezug genommenen Art. 2 der UN-Charta von "ugrosa" die Rede. Allenfalls aus der chinesischen Fassung könnte Herr Schweisfurth daher Anhaltspunkte für seine These gewinnen; solange er hierbei nicht fündig wird, muß er sich Art.33 Absatz 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention entgegenhalten lassen, 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 Ziffer 4 UN-Charta abgeleitet werden.

## 2. Konkretisierung anhand anderer Prinzipien der UN-Charta

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. Diese sog. systematische Interpretation, von der auch Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention ausgeht<sup>7)</sup>, sei hier eingehend dargelegt; die Schweisfurth-Kritik hat sie inhaltlich nicht referiert und so trotz einiger salvatorischer Klauseln einen unzutreffenden Eindruck von meiner Position vermittelt.

Das wichtigste Ziel der UN-Charta besteht in der Wahrung des Friedens. Anders als die Friedensforschung versteht die Völkerrechtswissenschaft

diesen Begriff "negativ": Frieden bedeutet nur "Abwesenheit von Krieg"<sup>8)</sup>. 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 kriegerischer 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 Ziffer 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<sup>9)</sup>. 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.<sup>10)</sup> Ohne Frieden besteht keine Garantie für das Lebensrecht des Individuums<sup>11)</sup> bleiben Menschenrechte reine Theorie.

Als weiteres Ziel nennt Art. 1 der UN-Charta "freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestim-



mung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln". In einer einstimmig angenommenen Deklaration hat die Generalversammlung diesen Grundsatz konkretisiert<sup>12)</sup> 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 Ziffer 4 erfaßt und welches insoweit unbedenklich ist<sup>13)</sup>.

Einen weiteren Anhaltspunkt für die Bestimmung des in Art. 2 Ziffer 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 wird, 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<sup>14)</sup>. Einig ist man sich allerdings insoweit, als die Charta ein Bekenntnis zur Abrüstung enthält. Konkret bedeutet dies, daß sich bei der Lösung von Einzelfragen ein Interpretationsprinzip nach Art. 31 der UN-Charta ergibt<sup>15)</sup>. Unterstützend kann noch die Tatsache herangezogen werden, daß - historisch gesehen - Gewaltverbot und Abrüstungspflicht immer Hand in Hand gingen<sup>16)</sup>. Berücksichtigt man alle drei erwähnten Prinzipien bei der Konkretisierung des Gewaltverbots nach Art. 2 Ziffer 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.

### 3. Rückgriff auf allgemeine Entwicklungstendenzen im Völkerrecht

Das Bestreben, schon Vorstufen bewaffneter Auseinandersetzungen zu regeln bzw. zu verbieten, liegt weiter zahlreichen völkerrechtlichen Vereinbarungen der Nachkriegszeit zugrunde. Zu nennen sind einmal die Abmachungen über Rüstungsbegrenzung<sup>17)</sup>; Die Schaffung kernwaffenfreier Bereiche, das Verbot von Versuchsexplosionen in der Atmosphäre, die Vereinbarungen über den "Heißen Draht" usw. sind Stücke eines Kriegsverhütungsrechts, das nicht erst bei der Generalmobilmachung oder bei Truppenmassierungen an der Grenze einsetzt. Sicher ist zuzugeben, daß damit kein umfassendes System der Friedenssicherung erreicht ist, sondern allenfalls erste Ansätze vorliegen. Dennoch zeigt sich hier eine Entwicklungstendenz des Völkerrechts - und sei es auch nur seines normativen Anspruchs<sup>18)</sup> -, die bei der Handhabung anderer einschlägigen Vorschriften zu beachten ist.

Eine ähnliche Erweiterung des Kriegs- und Gewaltverbots enthalten die sog. Nürnberger Prinzipien, die dem Status des Internationalen Militärtribunals von Nürnberg zugrunde lagen und die anschließend von der Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig akzeptiert wurden<sup>19)</sup>. Zwar ist umstritten, ob sie die Qualität allgemein anerkannter Rechtsgrundsätze des Völkerrechts besitzen<sup>20)</sup>, doch beziehen sich die Zweifel insoweit nur auf die Frage der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit der führenden Repräsentanten eines Angreiferstaates. Völlig unbestritten ist, daß die Vorschrift des Art. 6 Buchstabe a des Statuts allgemein anerkanntes Völkerrecht zum Ausdruck bringt, wonach auch das Planen, die Vorbereitung, Einleitung oder Durchführung eines Angriffskriegs oder eines Kriegs unter Verletzung internationaler Verträge ein völkerrechtliches Delikt darstellen. Dasselbe gilt für die Beteiligung an einem derartigen Plan oder an einer "Verschwörung" zur Ausführung einer der genannten Handlungen<sup>21)</sup>. Der gleiche Gedanke liegt Art. 3 der Völkermordkonvention vom 9.12.1948<sup>22)</sup> zugrunde: Danach sind

neben dem Völkermord selbst auch die "Verschwörung zur Begehung von Völkermord" sowie die "unmittelbare und öffentliche Anreizung zur Begehung von Völkermord" zu bestrafen.

Den wohl weitesten Schritt in Richtung auf eine Illegalisierung von Vorstufen kriegerischer Auseinandersetzungen stellt das B-Waffen-Abkommen von 1972 dar<sup>23)</sup>. Es verbietet nicht nur die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und den Erwerb von biologischen und Toxinwaffen, sondern sieht auch die Vernichtung der vorhandenen Bestände vor.

Die Durchsicht aller dieser Völkerrechtsnormen führt zu einem ähnlichen Ergebnis wie es bereits in den Prinzipien der UN-Charta angelegt ist: Im Zweifelsfalle sind auch schon Vorbereitungshandlungen illegal, deren zeitliche oder logische Verknüpfung mit militärischen Angriffen nicht sehr eng ist. Anders ausgedrückt: Nicht nur der letzte Schritt vor der Abgabe des ersten Schusses, sondern bereits sehr viel weiter zurückliegende Maßnahmen sind grundsätzlich verboten.

Schweisfurth hat diesem Rückgriff auf allgemeine völkerrechtliche Entwicklungstendenzen die Legitimität abgesprochen. Die Wiener Vertragsrechtskonvention kenne kein solches Interpretationskriterium; ihr Art.31

Abs.2 Buchstabe c lasse außer dem systematischen Zusammenhang lediglich die Berücksichtigung der in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbaren "einschlägigen" Völkerrechtssätze zu; im vorliegenden Fall fehle es an der "Einschlägigkeit".

Auch in diesem Zusammenhang verwundert der recht souveräne Umgang mit den vorhandenen völkerrechtlichen Normen. Die Wiener Vertragsrechtskonvention ist nämlich als solche für die Bundesrepublik Deutschland noch gar nicht bindend; die Bundesregierung hat einen entsprechenden Gesetzesentwurf erst Ende 1983 dem Bundestag zugeleitet<sup>24)</sup>; über ihn werden die gesetzgebenden Körperschaften zu befinden haben. Stimmen sie zu - was aller Voraussicht nach zu erwarten ist - wird das Ratifikationsverfahren durchgeführt; erst dann ist die Konvention auch für uns verbindlich. Das von Schweisfurth erwähnte Datum des 21.1.1980 betrifft das Wirksamwerden zwischen jenen (damals 35) Staaten, die die Konvention bis dahin ratifiziert hatten.

Nun ist nicht zu leugnen, daß das völkerrechtliche Schrifttum auch in

der Bundesrepublik häufig auf die WVRK zurückgreift, ohne die Bindungswirkung irgendwie zu problematisieren. Dies hängt damit zusammen, daß die Konvention in weitem Umfang gewohnheitsrechtliche Grundsätze kodifiziert, die sowieso bei der Auslegung von Verträgen zugrunde gelegt werden. Daraus läßt sich aber nicht schließen, daß der gesamte Inhalt der Konvention mit schon bestehendem Gewohnheitsrecht identisch sei; potentielle Unterschiede haben bereits den Internationalen Gerichtshof beschäftigt, in der Literatur wird zwischen solchen Verträgen unterschieden, die zwischen zwei "Konventionsstaaten" und solchen, die zwischen einem "Konventionsstaat" und einem anderen abgeschlossen wurden<sup>25)</sup>. Zum zweiten enthält das bestehende Gewohnheitsrecht mit Sicherheit keinen Satz, der einen Rückgriff auf allgemeine Entwicklungstendenzen des Völkerrechts verbieten würde. Man könnte im Gegenteil daran zweifeln, ob überhaupt die Wiener Vertragsrechtskonvention eine entsprechende Restriktion enthält: Geht es um die Beziehungen zwischen verschiedenen UNO-Mitgliedern sind allgemeine völkerrechtlich Grundsätze wie etwa die des Nürnberger Tribunals durchaus "einschlägig". Auch bekräftigt der letzte Einleitungssatz der Konvention, daß die Sätze des Völkergewohnheitsrechts weiterhin für Fragen gelten, die in diesem Übereinkommen nicht geregelt seien. Wie immer dies auch sein mag - das von Schweisfurth behauptete Interpretationsverbot besteht jedenfalls derzeit nicht.

#### 4. Konsequenzen für den Begriff "Drohung"

Versuchen wir nun, aus den skizzierten Gesichtspunkten Folgerungen für den Inhalt des Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta zu ziehen, so finden zunächst die oben und auch im Referat von Herrn Schweisfurth mitgeteilten Beispiele eine Bestätigung: Kriegspropaganda, Aufstellung von Freiwilligenverbänden, Truppenmassierungen an der Grenze, Flottendemonstrationen in Spannungszeiten usw. sind mit Recht als Verstoß gegen Art. 2 Ziffer 4

qualifiziert worden. Dabei wird man keineswegs in allen diesen Fällen das von Schweisfurth verlangte "subjektive Moment" annehmen können: Ob hinter Truppenmassierungen wirklich weitergehende Absichten stecken, läßt sich nur vermuten, so gut wie nie beweisen. Die Beispiele zeigen, daß es letztlich nicht auf (unbeweisbare) Absichten, sondern auf die Einschüchterungswirkung gegenüber anderen Staaten ankommt: Wer vernünftigerweise damit rechnen muß, daß er Opfer völkerrechtswidriger Gewalt werden könnte

ist in seinem Verhalten nicht mehr... Er ist Opfer einer Drohung geworden.

Nun könnte der Schluß naheliegen, dass das, was für Freischärlerverbände gilt, erst recht für die Stationierung von Nuklearraketen zutrifft. Dies wäre allerdings zu einfach gedacht, denn es die Abschreckungsdoktrin nicht berücksichtigt. Haben Nuklearraketen nur die Funktion einer Zweitschlagswaffe, bewegen sie sich also im Rahmen der überkommenen "Vergeltungsabschreckung", so wird man sie nicht als völkerrechtswidrig einstufen können; Die Bereitschaft eines Staates, einen Angriff mit solchen Waffen zu führen und damit den eigenen Untergang vorzuprogrammieren, ist eine derart unwahrscheinliche Kombination, daß dies nicht als rechtlich relevante Drohung qualifiziert werden kann. Anders verhält es sich jedoch, wenn Waffen ihrem objektiven Zweck oder der intendierten Verwendungsart nach auch für den Einsatz als Mittel sind, wenn sie in Rahmen begrenzter Kriegsführungsoptionen eine bestimmte Funktion erfüllen sollen. Wer sich einer Waffe gegenübersteht, weiß der sein potentieller Gegner sagt, er könne sie notfalls auch einsetzen, ohne den eigenen Untergang zu riskieren, wird sich in einer ganz anderen Position befinden, als wenn es ausschließlich um Zweitschlagspotentiale beider Seiten ginge. Im Rahmen der "Kriegsführungsabschreckung" haben die traditionellen bei der Konkretisierung des Drohungsbegriffes entwickelten Maßstäbe wieder volle Gültigkeit<sup>26)</sup>.

Bedeutet dies nun, daß die Stationierung von Nuklearwaffen in all den Fällen, wo es nicht objektiv um den Aufbau einer Zweitschlagskapazität geht, gegen Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta verstößt? Auch hierbei ist wiederum zu differenzieren. Würde beispielsweise Frankreich seine Pluto-Nuklearraketen aus den Vogesen abziehen (von wo aus sie Südwestdeutschland bis Stuttgart erreichen können) und statt dessen in den Pyrenäen in Stellung bringen, so wäre Art. 2 Ziffer 4 verletzt: Für Spanien wäre es nicht hinnehmbar, daß binnen wenigen Minuten Barcelona oder Saragossa zerstört werden könnten, zumal Frankreich weder den Atomwaffensperrvertrag ratifiziert noch auf einen Einheitsatz verzichtet hat. Anders ist die Situation jedoch, wenn der potentielle Gegner in vergleichbarer Weise gerüstet ist: Verfügt er selbst über entsprechende Kurz- und Mittelstreckenraketen, wird sich kein Einschüchterungseffekt belegen lassen.

Drei Konstellationen sind jedoch denkbar, unter denen auch dann eine Drohung anzunehmen ist:

- Die Raketen werden in der nachweisbaren Absicht aufgestellt, sie in absehbarer Zeit zu einem Überfall zu verwenden. Dieser Fall ist völkerrechtlich ebenso unproblematisch wie praktisch bedeutungslos: Ein entsprechender Beweis läßt sich nicht führen.
- Eine Drohung liegt jedoch weiter dann vor, wenn zwar keine Angriffsabsichten bestehen, wenn jedoch in Aussicht gestellt wird, die Nuklearraketen auch in vorher rein konventionellen Auseinandersetzungen einzusetzen. Dies deshalb, weil damit ein rechtswidriges Verhalten - nämlich der Ersteinsatz<sup>27)</sup> - in Aussicht gestellt wird, was insofern einen Einschüchterungseffekt hervorruft, als dadurch beispielsweise auch das Vertrauen in die Einhaltung anderer Völkerrechtsnormen erschüttert wird. Niemand würde daran zweifeln, daß Art. 2 Ziffer 4 verletzt wäre, wollte ein Staat seinen Nachbarn erklären, in künftigen bewaffneten Auseinandersetzungen alle Kriegsgefangenen umzubringen: Es ist nicht einzusehen, warum der durch atomaren Ersteinsatz bewirkte Massenmord anders behandelt werden sollte. Hinzu kommt, daß man spätestens seit dem Überfall auf den Sender Gleiwitz weiß, daß die Angreiferrolle manipuliert werden kann, daß es viele Wege gibt, wie der Angreifer sich als Opfer einer Aggression darstellen kann. Diese Gefahr mag man in anderen Fällen hinnehmen; Manöver sind nicht deshalb illegal, weil sie bis an die Staatsgrenze gehen und gleichzeitig die Möglichkeit besteht, durch Täuschung der Öffentlichkeit einen Angriff des Nachbarstaates zu konstruieren, der den Übergang in einen scheinlegalen Verteidigungskrieg ermöglichen würde. Bei Nuklearraketen ist jedoch das Risiko unvergleichlich höher: Das Schicksal einzelner Völker oder gar der Menschheit als ganzer darf nicht davon abhängen, ob es einem Staat gelingt, in glaubhafter Weise einen Angriff auf sein Territorium zu fingieren<sup>28)</sup>. Hier gilt derselbe Rechtsgedanke, der im Strafrecht dazu führt, bei Mord oder Hochverrat nicht erst den Versuch, sondern schon Vorbereitungshandlungen unter Strafe zu stellen.

Eine Drohung liegt schließlich auch dann vor, wenn die Waffen so beschaffen sind, daß ein versehentlicher Start nicht ausgeschlossen werden kann. Daß die Frühwarn- und Entscheidungssysteme des Westens unsicher sind

ist in einer im November 1983 eingelegten Verfassungsbeschwerde eingehend dargelegt worden<sup>29)</sup>. Die Drohung ist dann unmittelbar einsichtig, wenn etwa die Einsatzwahrscheinlichkeit 20, 30 oder 50% beträgt: Niemand hätte Zweifel, ein solches Spiel mit dem Feuer als Bedrohung der Nachbarstaaten zu qualifizieren. Nichts anderes kann jedoch gelten, wenn die Wahrscheinlichkeit 0,5 oder 1% beträgt: Erträglich ist in diesem Bereich nur 100prozentige Sicherheit. Sie ist insbesondere dann nicht gegeben, wenn ein Gegenschlag schon dann ausgelöst werden kann, wenn lediglich der Anflug feindlicher Raketen, nicht aber deren Detonation gemeldet wird.

##### 5. Widerlegung durch Kuba-Krise und Recht zur Repressalie

In seinem Beitrag stellt Schweisfurth die Frage, ob der von ihm ja sehr eng bestimmte Drohungsbegriff dadurch eine Erweiterung erfahren hat, daß insbesondere die amerikanische Regierung damals den Standpunkt vertrat, die sowjetischen Raketen auf der Zuckerinsel stellten eine Bedrohung Amerikas dar. Die Frage mit einem deutlichen "Nein" zu beantworten ist leicht möglich: Natürlich war die sowjetische Völkerrechtswissenschaft anderer Auffassung<sup>30)</sup> und auch in den USA gingen die Meinungen sehr wohl auseinander<sup>31)</sup>. Dies ist aber nicht die Frage: Es ging nur darum, die amerikanische Regierung zusätzlich zu allen Bedenken auch noch an jenen Maßstäben zu messen, die sie damals mit viel Nachdruck vertreten hat. Daß der Kuba-Fall anders lag als die Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles, sei nur am Rande vermerkt: Die Sowjetunion hat nie einen Ersteinsatz in Aussicht gestellt, mit der Gefahr eines irrtümlichen Einsatzes haben auch die USA nie argumentiert. Doch auch wenn man den sowjetischen Raketen geringe Verlässlichkeit unterstellt: Die USA-Regierung verhält sich widersprüchlich, wenn sie dies nicht dulden will, der Sowjetunion aber vergleichbare Pulverfässer vor der eigenen Haustüre zumutet.

Noch ein letztes Wort zum Repressalien-Argument. Unterstellt, die SS 20 besitze dieselben oder vergleichbare Eigenschaften wie Pershing II und Cruise Missiles, so wäre die Stationierung der letzteren nur dann als "Gegendrohung" gerechtfertigt, wenn sie zur Beseitigung der Völkerrechtswidrigkeit der anderen Seite geeignet und wenn sie überdies nicht unver-

verhältnismäßig wäre. Schon am ersten fehlt es. Die Stationierung führt nur dazu, daß die andere Seite ihr Potential an Waffen auf- oder ausbaut. Nicht mehr, sondern weniger Sicherheit ist die Folge: Sind beide Seiten in der Lage, ohne wesentliche Vorwarnzeit industrielle Zentren oder die militärische und zivile Infrastruktur des anderen zu zerstören, so wird allein das Risiko, nicht aber die Bereitschaft zur Rüstungsbegrenzung größer<sup>32)</sup>. Weiter ist eine Repressalie nur dann verhältnismäßig, wenn sie ihrem Charakter nach nicht über das schon bestehende Übel hinausgeht: Genau dies tut aber die Pershing II, da sie anders als die SS 20 die Führungsstruktur der Gegenseite bedroht und da sie überdies untrennbar mit der Ersteinsatzdoktrin verknüpft ist. Von einer Rechtfertigung als Repressalie kann daher nicht die Rede sein.

6. Die Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts

In seiner Entscheidung über die Anträge, die deutsche Zustimmung zur Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles im Wege der Einstweiligen Anordnung zu suspendieren, hat das Bundesverfassungsgericht auch einige kurze Ausführungen zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Stationierung gemacht. Zunächst wurde ausgeführt, allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG müßten auf einer allgemeinen, gefestigten Übung der Staaten beruhen, die von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragen sei. Weiter heißt es:<sup>33)</sup>

"Das tatsächliche Verhalten der derzeit über Kernwaffen verfügenden Staaten, wie z.B. der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreichs oder Großbritanniens, belegt gegenwärtig nicht eine allgemeine Übung und Rechtsüberzeugung dahin, daß es kraft allgemeinen Völkerrechts verwehrt sei, mit Kernsprengköpfen ausgerüstete Raketen zu Verteidigungszwecken bereitzuhalten, insbesondere damit einen seinerseits über Kernwaffen verfügenden möglichen Gegner vom Einsatz seiner Kernwaffen abzuhalten."

Dies ist ebenso zutreffend wie für den vorliegenden Fall unerheblich: Natürlich gibt es kein generelles Stationierungsverbot, doch ging die Frage auch von den Beschwerdeführern gestellte Frage dahin, ob die Stationierung von Ersteinsatzwaffen oder die Stationierung unter Bedingungen, die einen irrtümlichen Einsatz nicht ausschließen, mit dem Völkerrecht vereinbar ist. Darauf hat das Gericht keine Antwort gegeben, sondern statt dessen auf jede Differenzierung verzichtet. Dies entspricht eine



auch in anderen Teilen der Entscheidung deutlich gewordenen Nicht-Rezeption von Ergebnissen der Friedensforschung: Das Gericht hätte sonst erkennen müssen, daß Waffe nicht gleich Waffe ist.

## 7. Ergebnis

Die Stationierung von Pershing II-Raketen und Marschflugkörpern verstößt gegen Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta, da sie der intendierten Verwendung und der objektiven Beschaffenheit nach Ersteinsatzwaffen sind. Dasselbe gilt für andere in der Bundesrepublik stationierte Nuklearwaffen, solange auch bei ihnen der Ersteinsatz eingeplant ist. Weiter verstößt die Stationierung auch insoweit gegen Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta, als ein versehentlicher Einsatz von Nuklearwaffen nicht mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

### III. Die These vom "besetzten Land"

Lassen Sie mich zum Abschluß noch einige kurze Bemerkungen zu der Frage machen, ob die Westalliierten auch gegen den Willen der Bundesrepublik bestimmte Waffen auf unserem Territorium stationieren dürfen. Mit Recht weist Schweisfurth in der Einleitung seines entsprechenden Abschnitts darauf hin, diese Frage aufzuwerfen heiße, "das Stationierungsproblem rechtlich auf eine andere Ebene zu verschieben - weg vom NATO-Doppelbeschluß hin zu einem von der Zustimmung der Bundesregierung unabhängigen einseitigen Stationierungsrecht der USA".

Man muß sich zunächst fragen, welchen Sinn eine derartige Verschiebung eigentlich haben soll. Die USA-Regierung hat sich in der bisherigen Diskussion um die Stationierung nie auf ihre Rechte aus dem Deutschland- und dem Aufenthaltsvertrag berufen, sondern lediglich auf den NATO-Doppelbeschluß bezug genommen. Die NATO ist aber unbestritten ihrer rechtlichen Struktur nach ein egalitäres Bündnis, dessen Maßnahmen vom fortbestehenden Konsens aller beteiligten Partner abhängig sind. Allein für den Hausgebrauch der Auseinandersetzung mit der Friedensbewegung hat sich die Bundesregierung auf den Standpunkt gestellt, die gesetzliche Grundlage für die Stationierung liege in Art. 1 Abs. 2 des Aufenthaltsvertrages. Damit ist juristisch nichts bewegt, da sich der hier beschworene Wille des Gesetzgebers eben auf ganz andere als die im Rahmen des

"NATO-Rechts" vollzogenen Maßnahmen bezieht. Das Verhalten der Bundesregierung ist freilich insofern verständlich, als das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag noch sehr viel weniger die heute zur Diskussion stehenden Vorgänge erfassen würde, wurde doch im Jahre 1955 ausdrücklich die Notwendigkeit betont, den Gesetzgeber bei jeder wesentlichen künftigen Maßnahme einzuschalten<sup>34)</sup>.

Doch lassen wir dies mal beiseite und folgen wir dem verbreiteten Hang der Deutschen, das eigene nationale Unglück zu beklagen. Ausgangspunkt für die verbliebenen Rechte der Alliierten kann nicht deren Rechtsnatur sondern deren vertragliche Garantie und Ausgestaltung sein. Bei der Interpretation der Vorschriften des Deutschland-Vertrags sollte man allerdings nicht an der Vorschrift des Art. 1 Abs. 2 vorbeigehen, wonach die Bundesrepublik "die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten" besitzt. Ein Vertrag, der dies ausdrücklich sagt, kann nicht so interpretiert werden, daß "im Zweifel" die souveränitätsfeindliche Lösung gewollt ist. Eher spricht die Vermutung dafür, daß über das bei anderen Verträgen gegebene Maß hinaus der deutschen Souveränität Rechnung zu tragen ist. Praktische Bedeutung hat dies bei der Bestimmung des Begriffs der "Effektivstärke"; jede Erweiterung dieser Größe ist nur mit Zustimmung der Bundesregierung möglich. Eine enge Auslegung etwa im Sinne von "zahlenmäßiger Stärke" reduziert die deutsche Souveränität, eine weite Auslegung im Sinne von "militärischer Schlagkraft" gibt uns einen weiteren Handlungsspielraum. Für die zweite Lösung zu votieren wird allerdings auch durch den englischen und französischen Wortlaut erleichtert, der gleichermaßen verbindlich ist. Wenn von "effective strength of the forces" die Rede ist, so liegt eine Beschränkung auf die Zahl der hier stationierten Soldaten ebensowenig nahe wie bei der französischen Formulierung "l'importance des forces stationnées sur le territoire de la République Fédérale ...". Die Staatspraxis ist im Grunde unergiebig: Im Verhältnis zu den USA und Großbritannien erfolgen sowieso alle Maßnahmen auf der Basis der NATO-Strukturen im Verhältnis zu Frankreich stand nie die Stationierung von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik zur Debatte. Nuklearraketen können daher nur mit deutscher Zustimmung stationiert werden - die Einschränkungen unserer Souveränität reichen nicht soweit, daß uns diese Recht aus der Hand genommen wäre. Es besteht kein Anlaß, unsere Recht

stellung zu minieren. Wer damit die Erwartung verbinden sollte, nationalen Protest zu entfachen, wird eine gründliche Enttäuschung erleben. Das Problem liegt sehr viel eher darin, innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens Handlungsspielräume zurückzugewinnen, die aus Gründen bedingungsloser außenpolitischer Einbindung verloren gegangen sind.

Anmerkungen

- 1) Vgl. Hernekamp, in: von Münch (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 26 Rn 12; Menzel, Bonner Kommentar, Erstbearbeitung, Art. 26 Anm. II 4d
- 2) So ausdrücklich nun mehr auch BVerfG EuGRZ 1984, 39, 46 (Entscheidung betreffend Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles)
- 3) Abgedruckt als Anhang zum Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen vom 6.6.1973, BGBI I 430; Art. 111 findet sich auf S. 503
- 4) Die fünfsprachige Fassung von Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta ist abgedruckt in BGBI 1973, II, 436
- 5) Für Skeptiker sei auf den Aufsatz von Christol-Davis AJIL 57 (1963), S. 525, 546 verwiesen
- 6) BGBI 1972, II, 353
- 7) Art. 31 Abs. 1 WVRK: "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."
- 8) Vgl. etwa Arntz, Joachim: Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, Berlin 1975, S. 20, 23 Rölting, in: Schaumann (Hrsg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 110; Randelzhofer, in: Delbrück, Jost (Hrsg.), Völkerrecht und Friedensverhütung. Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht friedenssichernden Wandels, Berlin 1979, S. 22
- 9) Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 28 ff.
- 10) Vgl. Arntz, a.a.O., S. 18: Friede ist zentraler Begriff der Charta Ähnlich Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, Freiburg/Breisgau 1969, S. 307
- 11) Richtig Mushkat, Revue de droit pénal militaire 1976, 116
- 12) 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, 2. Aufl., Baden-Baden 1979, S. 482 ff. Dazu Graf zu Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten, Berlin 1973
- 13) Auf die Vorarbeiten zu dieser Deklaration beruft sich auch Kewenig (in: Schaumann (Hrsg.), a.a.O., S. 187, 193) bei der Konkretisierung des Gewaltverbots
- 14) Hierzu Däubler, Stationierung und Grundgesetz, 3. Aufl. Reinbek 1983, S. 62. Die obigen Ausführungen entsprechen im übrigen weitgehend den dort gemachten
- 15) Dies schließt nicht aus, daß die Unterschiede in anderen Zusammenhängen sehr wohl relevant sind: Die Wiener Verhandlungen ließen sich nicht als "Entgegenkommen" der einen oder anderen Seite einstufen würde man von einer allgemeinen Verhandlungspflicht ausgehen

- 16) Näher dazu Bothe, in: Delbrück (Hrsg.), a.a.O., S. 214/215
- 17) Vgl. dazu auch Bothe, a.a.O., S. 216 ff. sowie Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, S. 343
- 18) Ob die getroffenen Abmachungen die Aufrüstung überhaupt irgendwie gebremst haben, ist umstritten. Skeptisch etwa Senghaas, Abschreckung und Frieden, 3. Aufl., Frankfurt/M. 1981, S. 10 ff.
- 19) Dazu eingehend und überzeugend Gelberg, DuR 1978, S. 177 ff.
- 20) Dafür mit guten Gründen Tunkin, Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts 1979, S. 97 ff.; ebenso Gelberg DuR 1978, S. 186 und Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht. Lehrbuch, Teil 2, 2. Aufl., Berlin 1982, S. 232
- 21) Das Statut ist abgedruckt in: DDR-Völkerrecht, Dokumente, S. 223 ff.
- 22) Wolfgang Däubler, Stationierung und Grundgesetz, S. 47
- 23) Abgedruckt bei Fahl, Rüstungsbeschränkung durch internationale Verträge, Berlin 1980, S. 120 ff.
- 24) BR-Drucksache 551/83
- 25) Näher dazu Vierdag, The Law governing treaty relations between parties to the Vienna Convention on the Law of Treaties and States not Party to the Convention, AJIL 76, (1982), S. 779 ff.
- 26) Zur Entwicklung der Abschreckungskonzepte siehe insbesondere Mechttersheimer, Rüstung und Frieden. Der Widersinn der Sicherheitspolitik, München 1982, S. 45 ff.; Senghaas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage B 38/83 zur Wochenzeitung "Das Parlament", S. 28 ff.
- 27) Nachweise zur Haltung der Völkerrechtswissenschaft, die fast einhellig für Unzulässigkeit plädiert, bei Däubler, Stationierung und Grundgesetz, S. 56/57
- 28) Dazu insbesondere Schwarzenberger-Brown, A Manual of International Law, 6<sup>th</sup> edition, London 1976, S. 310/311
- 29) Abgedruckt in: Frankfurter Rundschau
- 30) Nachweise bei Schweisfurth, Fn 13
- 31) Siehe die Kritik am amerikanischen Vorgehen bei Wright, AJIL 57 (1963) 546 ff.: die herrschende Meinung unterstützte allerdings das Verhalten der amerikanischen Regierung; vgl. Ludwig Weber, Cuban Quarantine, in: Encyclopedia of Public International Law, Vol. 3, Amsterdam-New-York-Oxford 1982, S. 136-139
- 32) A. Mechttersheimer, in: Studiengruppe Militärpolitik: Aufrüsten, um abzurüsten, Reinbek 1980, S. 65
- 33) BVerfG EuGRZ 1984, S. 46
- 34) Vgl. die Ausführungen des Bundesministers Schäffer, 2. Deutscher Bundestag, 71. Sitzung, 26.2.1955 - Protokolle S. 3790 f.
- 35) Aufenthaltsvertrag vom 23.10.1954, BGBl 1955, II, S. 253