

Berichte der Deutschen
Gesellschaft für Völkerrecht

Heft 30

Bothe/Vitzthum

**Rechtsfragen
der Rüstungskontrolle
im Vertragsvölkerrecht
der Gegenwart**

(Legal Questions of Arms Control
in Contemporary International
Treaty Law)

C. F. Müller



Berichte
der Deutschen Gesellschaft
für Völkerrecht

Heft 30

21. Tagung in Hamburg
vom 12. bis 15. April 1989

Rechtsfragen der Rüstungskontrolle im Vertragsvölkerrecht der Gegenwart

(Legal Questions of Arms Control in Contemporary
International Treaty Law)

Referate und Thesen von

Michael Bothe
Wolfgang Graf Vitzthum

mit Diskussion

with English Summaries
of the Reports



CFM

C. F. Müller Juristischer Verlag
Heidelberg

P 97-30^s

(PR 2158 D 426-30)

© 1990 C. F. Müller Juristischer Verlag GmbH, Heidelberg

Satz: Lichtsatz Michael Glaese GmbH, Hemsbach

ISBN 3-8114-1390-2

94.380

Inhalt

1. Die 21. (Jubiläums-)Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Hamburg, April 1989 von Prof. Dr. Dr. h. c. Thomas Oppermann	7
2. Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht. Ihr Beitrag zum Internationalen Recht seit der Wiedergründung im Jahre 1949 Festvortrag von Prof. Dr. Dr. h. c. Hermann Mosler	9
3. Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht Übersicht über die 1947–1989 behandelten Fragen nach thematischen Gruppen	27
4. Referat von Prof. Dr. Michael Bothe	31
Thesen zum Referat	80
Summary	89
5. Referat von Prof. Dr. Wolfgang Graf Vitzthum, LL.M.	95
Thesen zum Referat	138
Summary	144
6. Diskussion	151
7. Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft	187
8. Satzung	201



Die 21. (Jubiläums-)Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Hamburg, April 1989

Die 21. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht fand vom 12.–15. April 1989 in Hamburg statt. Sie fiel mit dem 40. Jahrestag ihrer Wiedergründung nach dem Zweiten Weltkrieg am 7. April 1949 in Hamburg zusammen, ein Datum, das maßgeblich mit dem Namen des Hamburger Völkerrechtlers *Rudolf Laun* verknüpft ist. Die 21. Tagung war somit eine Jubiläumstagung.

Die örtliche Organisation der Hamburger Tagung lag bei den Hamburger Kollegen und ihren Damen in den besten Händen. Die Federführung hatte *Rainer Lagoni* übernommen. Die Möglichkeit, das Programm der Tagung ihrem besonderen Anlaß entsprechend zu gestalten, eröffneten insbesondere *Ingo v. Münch* sowie *Rolf* und *Helga Stödter*. Allen Hamburger Mitwirkenden gebührt der herzliche Dank der Gesellschaft.

Die Zahl der Mitglieder der Gesellschaft ist bis zur Hamburger Tagung in weiter erfreulicher Aufwärtsentwicklung auf 247 gestiegen. 109 von ihnen waren in Hamburg anwesend, viele mit ihren Ehefrauen beziehungsweise Ehemännern. Hinzu traten in- und ausländische Gäste, u. a. für die *Société Belge de Droit International* Professor *G. van Hecke*/Brüssel, für die *Société Française de Droit International* Direktor *Jean-Pierre Puissochet*/Paris und der Präsident der Gesellschaft für Völkerrecht in der Deutschen Demokratischen Republik Professor *Harry Wünsche*/Potsdam. Der Hamburger Teilnehmerkreis umfaßte insgesamt 187 Personen.

Die Hamburger Tagung stand noch unter der Leitung des bisherigen Vorstandes (*Thomas Oppermann*/Tübingen, *Albrecht Randelzhofer*/Berlin und *Hans Stoll*/Freiburg i. Br.). Als neuen Vorstand, der mit dem Ende der Tagung sein Amt angetreten hat, wählte die Mitgliederversammlung *Jochen Abr. Frowein*/Heidelberg, *Franz Matscher*/Salzburg und *Bruno Simma*/München. Ferner wurden die 24 Mitglieder des Rates der Gesellschaft neu gewählt. Ihre Namen sind im Verzeichnis am Ende des Bandes wiedergegeben.

Wissenschaftlich wurde die Jubiläumstagung durch einen Festvortrag ihres Ehrenpräsidenten *Hermann Mosler* über den Beitrag der Gesellschaft zum Internationalen Recht seit 1949 eingeleitet. Außerdem sprach am Donnerstagabend *Hans Peter Ipsen* für den verhinderten *Rolf Stödter* (beides „Männer der ersten Stunde“) über die Wiedergründung der Gesellschaft 1947–50. Die Berichte zum ersten Beratungsgegenstand erstatteten *Michael Bothe*/Frankfurt a. M. und *Wolfgang Graf Vitzthum*/Tübingen, zum zwei-

ten Beratungsgegenstand *Ulrich Drobniq/Hamburg, Jürgen Basedow/Augsburg* und *Rüdiger Wolfrum/Kiel*. Die Diskussionsleitung zu den beiden Themen lag in den Händen der Vorstandsmitglieder *Albrecht Randelzhofer* und *Hans Stoll*.

Der Präsident der Universität Hamburg *Peter Fischer-Appelt*, begrüßte die Teilnehmer zu Beginn der wissenschaftlichen Verhandlungen. *Ingo v. Münch* gab als Zweiter Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg einen Senatsempfang. Der traditionelle Samstagsausflug führte zu den norddeutschen Bauern-Barockkirchen der Vierlande. Mit einem großzügigen Abschlußempfang des Ehepaares Stödter in seinem Hause in Wentorf klang die Hamburger Jubiläumstagung aus.

Prof. Dr. Dr. h. c. Thomas Oppermann

Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht. Ihr Beitrag zum Internationalen Recht seit der Wiedergründung im Jahre 1949

Von Professor Dr. Dr. h. c. Hermann Mosler, Heidelberg

I.

Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht will – so sagt es die Einladung – ein Fest begehen. Das Programm verheißt eine Jubiläumstagung. Die magische Zahl 40, die nicht nur wir als Markierung in Anspruch nehmen, gibt allenthalben im Jahre 1989 Anlaß zum Rückblick, zur Bestandsaufnahme des seit 1949 in Staat und Gesellschaft Erreichten und zur Standortbestimmung für die Zukunft.

Jubiläen und Feiern sind berechtigt, wenn aus der Bilanz der Antrieb folgt, offene Fragen zu erkennen und anzugehen.

Diese Forderung gilt nicht nur für das Gedenken an die Ausgangsdaten im Mai und September 1949, das Inkrafttreten des Grundgesetzes und die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland; sie gilt auch für die Wiedergründung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, die zeitlich damit zusammenfällt, obwohl sie nicht von diesen Ereignissen bestimmt war. Der Gründungsbeschluß wurde am 28. April 1949 in Hamburg gefaßt¹. Seit 1947 war die Initiative zur Versammlung der Fachgenossen unter Führung von *Rudolf Laun* von hier ausgegangen. Er hatte das wissenschaftliche und moralische Ansehen, um überall Widerhall zu finden. Er und sein Kreis, aus dem stellvertretend auch für andere vor allem *Rolf Stödter* und *Hans Peter Ipsen* genannt seien, haben die ersten Tagungen thematisch und organisatorisch vorbereitet. Sie haben sich auf die Hilfe eines verständnisvollen Senats stützen können. Bürgermeister Brauer war einer der markantesten Länderchefs, Senator Landahl ein angesehener Kulturpolitiker. Die hungrigen Teilnehmer, welche die schwierige Reise überstanden hatten, wurden gepflegt und waren glücklich, ein Dach über dem Kopf zu bekommen, wenn auch gelegentlich in den Mannschaftsräumen eines halben Ozeandampfers, dessen andere Hälfte durch Kriegseinwirkung verbrannt war. Die Rückkehr an die Stätte des Beginns ist ein Zeugnis des Dankes für die Mühen der Anfänge und des Respekts für die Gründer.

¹ *U. Scheuner*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (im folgenden „Berichte“) Heft 1, 1957, S. 74; s. a. DRZ 1949, S. 232.

II.

Vier Jahrzehnte sind unter den heutigen Lebensbedingungen kaum noch eine relevante Periode, jedenfalls für sich allein kein ausreichender Zeitraum, um sich selbst zu feiern. Das 800. Jubiläum des Hamburger Hafenprivilegs, das gleichzeitig begangen wird, ist sicherlich ein eindrucksvolleres Datum. Es müssen sachliche, auf die Aufgaben und das historisch-politische Umfeld bezogene Gesichtspunkte hinzutreten. Betrachtet man die beiden Termini, die unsere Gesellschaft definieren – deutsch und Völkerrecht –, so markiert die Zeit, von der wir jetzt ausgehen, sowohl national wie international eine Zäsur. Allzu bürokratisch genau sollten wir allerdings nicht mit den Daten verfahren, wenn wir dem Anliegen, Rückbesinnung zu üben und uns kritisch zu bewerten, gerecht werden wollen.

Die Hamburger Tagung von Völkerrechtlern im Jahre 1949 war die dritte ihrer Art. Was in den beiden Vorjahren geschehen ist, gehört in die fachliche und persönliche Kontinuität der Gesellschaft, obwohl ihre Konstituierung noch fehlte. Zudem hat man nicht nur lose sondern bis ins Detail, ja bis in die wesentlichen Elemente des Wortlauts der Satzung, an die Tradition der alten Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht angeknüpft, die im Krisenjahr 1917 im Hinblick auf die zu erwartende Nachkriegsperiode gegründet worden war².

Es ging also um Kontinuität. Dieses Bestreben wurde damals von allen geteilt, die an die Traditionen der Geschichte Deutschlands anknüpfen wollten, soweit sie nicht von der nationalsozialistischen Perversion befleckt waren. Die wiedergegründete Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht konnte dies um so leichter tun, als die Vorgängerin nicht in den Dienst des Regimes getreten war. Im Herbst 1932 hatte sie in Kassel eine wissenschaftlich ertragreiche Tagung abgehalten, mit Rednern, deren Namen ihren Klang behalten haben: *Walther Schücking*, damals bereits Richter am Ständigen Internationalen Gerichtshof, *Viktor Bruns*, der Gründer des Kaiser-Wilhelm-Instituts für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, *Dietrich Schindler*, mit *Max Huber* der führende schweizerische Kollege des Völkerrechts, *Max Gutzwiller*, der, vor wenigen Wochen im höchsten Alter verstorben, in der neuen Gesellschaft von der Schweiz aus wieder tätig mitwirkte, und *Karl Geiler*, der in den ersten Nachkriegsjahren führende Positionen einnahm³. Dem Heft der „Mitteilungen“ der Gesellschaft mit den Arbeiten dieser

2 Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht („Mitteilungen“), Heft 1, 1918, S. 1–2 (Satzung nach den Beschlüssen vom 24. 3. und 6. 10. 1917), 9–10 (Bericht über Entstehung und Entwicklung bis zur ersten Jahresversammlung), 3–8 (Erste Mitgliederliste). Über die Umstände und Ziele der Gründung *K. Strupp*, Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, in: Schweizerische Juristenzeitung 1917, S. 327–329. Letzte Fassung der Satzung vor der Einstellung der Tätigkeit in „Mitteilungen“, Heft 12, 1933, S. XI.

3 „Mitteilungen“, Heft 12, 1933.

Tagung war ein im März 1933 verfaßtes Vorwort des Vorsitzenden, des ehemaligen Reichsgerichtspräsidenten *Walter Simons*, vorangestellt. Darin sprach er die Hoffnung aus, die nationale Revolution werde an dem traditionellen Charakter der Tätigkeit der Gesellschaft nichts ändern⁴. Der Zweifel war bereits in den wenigen Wochen seit der nationalsozialistischen Machtergreifung mehr als angebracht. Man konnte aber vielleicht noch auf eine Korrektur durch die Zeitumstände hoffen, ehe der Sturm alle Dämme einriß. Im April bereits wurde die Gesellschaft mit der Forderung zur Gleichschaltung konfrontiert. Unter dem Vorsitzenden *Simons* und dem stellvertretenden Vorsitzenden *Walther Schücking* beschloß der Vorstand, die Gesellschaft mit Rücksicht auf ihre Unabhängigkeit und ihr Ansehen im In- und Ausland vorläufig zu suspendieren. Im Frühjahr 1934 ist sie, soviel ich feststellen konnte, aufgelöst und liquidiert worden⁵. Die wiedergegründete Gesellschaft durfte also mit Recht, anders als viele restaurative Wiederbelebungen, die gesamte Hitlerzeit überspringen und an die Gesellschaft von 1917–1933 anknüpfen. Sie kann, unter veränderten Umständen, deren 15-jährige erfolgreiche Tätigkeit ihrer Geschichte hinzufügen. Die persönliche Kontinuität wurde durch *Rudolf Laun* und *Erich Kaufmann*, der aus dem holländischen Exil zurückgekehrt war, hergestellt⁶.

Aus den 40 Jahren seit der Gründungstagung und den 42 seit dem ersten Treffen in Hamburg ist damit ein mehr als 70 Jahre zurückgreifender Gedenktag geworden. Diese Zeitspanne klingt respektabler, zumal auch die frühere Epoche einem historischen Abschnitt, auf die Ziele der Gesellschaft bezogen, entspricht: Dem Ende des Ersten Weltkriegs und dem Aufziehen der Völkerbundszeit zu Beginn einerseits, und dem Schwinden rechtlicher Maßstäbe in Deutschland andererseits.

III.

Überblicken wir die 4 Jahrzehnte, so hebt sich die Anfangsphase von 1947 bis 1952/53 deutlich von der folgenden Zeit der Konsolidierung ab. Seitdem beherrschen die großen Fragen, die die internationale Gesellschaft seit der

4 „Mitteilungen“, Heft 12, S. IX.

5 S. die Darstellung bei *U. Scheuner*, „Berichte“, Heft 1, S. 70. Die „Friedenswarte“, 34. Jahrgg. 1934, S. 79 berichtet von der Liquidation: „Wir erhalten die erschütternde Mitteilung von dem Ende der ‚Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht‘, deren Bestehen im nationalsozialistischen Deutschland von amtlichen Stellen nicht mehr als erwünscht betrachtet und deren Liquidation daher angeordnet wurde.“ Dazu auch *W. Schücking*, in: „Friedenswarte“, 1934, S. 145. Eine von *U. Scheuner* zusammengestellte Übersicht über die Jahresversammlungen von 1917–1932 mit Rednern und Themen ist in „Berichte“, Heft 1, S. 67–69 erschienen.

6 Beide waren langjährige Mitglieder des Rats der Gesellschaft gewesen. Auf der Leipziger Tagung von 1923 hatten sie über das völkerrechtliche Minderheitenrecht gesprochen, das durch die Schutzverträge nach dem 1. Weltkrieg ein aktuelles Thema war („Mitteilungen“, Heft 4, 1924).

Gründung der Vereinten Nationen bewegen, die Arbeiten: die Explosion der Staatenwelt durch die Dekolonisierung, die wirtschaftlich-politischen Zusammenschlüsse und Vertragssysteme und die rechtlichen Konsequenzen der internationalen Verflechtung der Lebensbedingungen⁷. Die Anfänge hingegen waren von der Lage Deutschlands geprägt. Sie stellte die Probleme, mit denen man sich unmittelbar hautnah konfrontiert sah. Maßgebende Daten waren die totale Niederlage des Deutschen Reiches, das seine staatliche Struktur verloren hatte, die Diskreditierung in der Welt durch die im Namen Deutschlands durch Deutsche zugefügten Leiden und Unmenschlichkeiten, das daraus folgende moralische Debakel in Deutschland, die Zerstörung des Landes, die Ungewißheit in jedem Betracht über die Zukunft. An diese Realitäten, die jedem Zeitgenossen gegenwärtig waren, muß man heute erinnern, angesichts von Spekulationen, die den Aufbau, der folgte, als Fehlentwicklung in Frage stellen, weil man dies oder jenes aus der Sicht ex post anders hätte steuern sollen. Die allgemeine Devise der Überlebenden des Desasters und aller, die damals Verantwortung trugen, war, auf der Grundlage der unmittelbar faßbaren Realitäten das Nächstliegende zu tun, um existieren und dann wieder aufrecht gehen zu können.

In den ersten 5 Tagungen⁸ standen Themen im Vordergrund, die in der deutschen Situation auf den Nägeln brannten: Die Völkerrechtsfähigkeit des deutschen Staates, die Besetzung, das Vier-Mächte-Statut und die beginnende Teilung Deutschlands. Daneben treten Gegenstände, die sich auf die neue internationale Epoche bezogen, die durch die Vereinten Nationen eingeleitet worden war. Das Völkerrecht dominierte durchaus, auch in den Beiträgen rechtsgrundsätzlicher Art; sie waren in der damaligen Diskussion in Deutschland ebenfalls aktualitätsbezogen⁹.

Neben 19 Themen, die auf den politisch-rechtlichen Druck der Zeit antworteten, wirken die erst ab 1950 hinzutretenden 3 einzigen Vorträge aus dem klassischen Repertoire des Internationalen Privatrechts wie schöne fremdartige Solitärpflanzen: Gesetz und Richter, Begriffs- und Interessenjurisprudenz, die Gleichberechtigung der Frau. Sie haben, von der fachlichen Qualität abgesehen, das Verdienst, die völkerrechtliche Orientierung durch die privatrechtliche zu ergänzen, eine in der akademischen Lehre und der Widmung der Lehrstühle in Deutschland nur ausnahmsweise verankerte Verbindung. Auf diesen Punkt komme ich zurück.

7. Übersicht über die von der Gesellschaft von 1947–1989 behandelten Themen unten S. 27.

8. Hamburg 1947, 1948, 1949 (Wiedergründung), 1950, 1952. Berichte darüber in JZ 1948, S. 411 f. (1948); DRZ 1949, S. 232 (1949); NJW 1950, S. 459 (1950); JZ 1950, S. 540 (1950); JZ 1952, S. 380 (1952).

9. Die auf den ersten 6 Tagungen (1947–1953), vor dem Erscheinen des 1. Heftes der „Berichte“, gehaltenen Referate sind mit wenigen Ausnahmen in juristischen Fachzeitschriften veröffentlicht worden. Die Fundstellen sind in Heft 1 der „Berichte“, S. 71–72, 74–75, angegeben. Ab 1955 sind alle Referate mit Diskussionen in den „Berichten“ abgedruckt (mit Ausnahme von 2 IPR-Vorträgen von 1955).

IV.

1. Im April 1947, bei der ersten Zusammenkunft von 20 Universitätslehrern aus den vier Besatzungszonen, waren die Außenministerkonferenzen der vier Hauptsiegermächte noch nicht abgebrochen. Auf der gleichzeitigen Moskauer Konferenz scheiterte aber der Plan einer vorläufigen Zentralregierung. Man konnte noch auf eine gesamtdeutsche Verwaltung durch Staatssekretäre hoffen, die eine Klammer für ein gemeinsames Vier-Zonen-Deutschland hätte bilden können. Der Versuch, über die Ministerpräsidenten der Länder aller vier Zonen zu einer Gemeinsamkeit zu gelangen, war noch nicht gescheitert; das geschah erst im November 1947. Die britisch-amerikanische Bizone ging gerade in ihre zweite, die parlamentarische Phase über. Die Länder der amerikanischen Zone hatten seit kurzer Zeit Verfassungen, in denen völkerrechtliche Bezüge eine Rolle spielten; Hamburg besaß eine vorläufige Verfassung.

Das drängendste Problem, von *Laun* zur Eröffnung eingeführt, war die Fortdauer des deutschen Staates, so wie er zwischen 1871 und der Übernahme der höchsten Gewalt durch die Alliierten im Juni 1945 bestanden hatte. Die weiter bestehende Völkerrechtsfähigkeit wurde bejaht. Unmittelbar daraus folgend, bedurfte das offenbare Mißverhältnis zwischen dem Status des im Kriege besiegten aber nicht annektierten Staates und der Ausübung der obersten Gewalt durch die Besatzungsmächte weit über die Rechte eines kriegerischen Okkupanten hinaus einer Erklärung. Vier Referate befaßten sich mit Aspekten dieser Thematik. *Erich Kaufmann* berichtete über die neue Weltorganisation.

2. Im April des folgenden Jahres – 1948 – ging es um die Behandlung desselben Komplexes unter dem Eindruck der inzwischen eingetretenen Entwicklung: Die Sowjetunion war im März aus dem Kontrollrat ausgezogen. Die 3 Westmächte und die Beneluxstaaten verhandelten seit Februar in London; das Demontageproblem war zwischen den Siegern streitig; der Flugverkehr nach Berlin wurde behindert. Der Ost-West-Gegensatz war unüberbrückbar geworden. Die Währungsreform und die Aufforderung zur Beratung einer Verfassung für die drei westlichen Zonen standen erst bevor. *Erich Kaufmann* und *Rolf Stödter* berichteten über die Deutschlandfrage. *Hermann Jahrreiß* und *Gerhard Leibholz* behandelten – mit kontroverser Diskussion – die Entwicklung des Völkerrechts seit dem Kriege.

3. Die dritte Zusammenkunft, auf der der Gründungsbeschluß gefaßt wurde, fand in der Phase der letzten Auseinandersetzungen des Parlamentarischen Rats mit den Westalliierten über das Grundgesetz statt¹⁰. Im Vordergrund

¹⁰ Mitglieder des ersten Vorstands wurden die Professoren *Laun* (Vorsitz), *Grewe*, *Kaufmann*, *Schätzler* und *Wengler*. *Laun* wurde nach vierjähriger Amtszeit zum Ehrenpräsidenten gewählt.

standen Grundsatzfragen der Begründung und Anerkennung völkerrechtlicher Normen und ihrer Sicherung durch die Staatsverfassungen. In der Stellung der Einzelperson klangen deutsche Probleme indirekt an. Sie traten wieder ins Scheinwerferlicht im nächsten Jahr – 1950 –, als die Bundesrepublik Deutschland unter dem neuen Besatzungsstatut ihre ersten Schritte tat: Annexion, Kriegsverbrecherprozesse, daneben die für uns vorerst unerreichbare internationale Gerichtsbarkeit.

4. Auf den 3 ersten Tagungen wurden Resolutionen zu Fragen der Rechtslage Deutschlands, zur Annexion, zur Besetzung und zur Kriegsverbrecherbehandlung gefaßt¹¹. An den Entschließungen fällt im Rückblick auf, daß sie in klarer Sprache Feststellungen trafen und Rechte einforderten, trotz des anfangs totalen, sich allmählich mildernden Besatzungsregimes. Der Konsens in der Sache war allgemein.

Seitdem hat die Gesellschaft *als solche* nur noch Resolutionen über das Studium und die Ausbildung im Völkerrecht und im internationalen Privatrecht gefaßt, jeweils aufgrund eingehender Erhebungen durch eine Kommission oder durch verantwortliche Berichterstatter. Diese Arbeiten nehmen einen breiten Raum in den veröffentlichten Berichten der Gesellschaft ein. Sie sind den maßgebenden amtlichen Stellen übermittelt, ihre Ergebnisse sind in der Fachpresse publiziert worden¹². Sie sind motivierte Forderungen einer kompetenten Fachorganisation, die sich der Notwendigkeit, den Nachwuchs zu fördern, im Interesse der gesamten Gesellschaft verpflichtet fühlt.

Wissenschaftliche Aussagen sind nicht mehr in Beschlußform gemacht worden. Ebenso wie in der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer war man der Auffassung, daß Mehrheitsbeschlüsse zur Statuierung wissenschaftlicher Thesen ungeeignet sind und daß sie Gefahr laufen, Stellungnahmen mit wissenschaftlicher Autorität zu versehen.

5. Auf der letzten der Hamburger Tagungen – im April 1952 – hätte eine solche Situation entstehen können. Die Tagung fand während der Bonner und Pariser Verhandlungen über den Generalvertrag zur Aufhebung des Besatzungsstatuts – später Deutschlandvertrag genannt – und zur Grün-

11 Texte in „Berichte“, Heft 1, S. 72–73, 76–78.

12 1955: Denkschrift und Entschließung zum Stand der Lehre und der wissenschaftlichen Pflege des Völkerrechts an den Universitäten und zum völkerrechtlichen Unterricht, „Berichte“, Heft 1, S. 79–93 (s. a. „Berichte“, Heft 2, 1957, S. 145–190). 1959: Denkschrift und Entschließung über den Stand der Lehre des Internationalen Privatrechts an den westdeutschen Hochschulen, „Berichte“, Heft 3, S. 129–143, 126. 1961: Bericht und Entschließung über die Lehre des Völkerrechts, „Berichte“, Heft 4, S. 169–173. 1971: Entschließung zur Lehre des Völkerrechts, des Europarechts, des Internationalen Privatrechts und der Rechtsvergleichung, NJW 1971, S. 1501. 1973: Entschließung zur Lehre des Völkerrechts, NJW 1974, S. 406 und Umschlagseite IV zu NJW, Heft 10/1974. 1975: Entschließung zur Lehre von Völkerrecht, Europarecht und Internationalem Privatrecht, JuS 1975, S. 542 und JZ 1975, S. 409. 1981: Entschließung zur Berücksichtigung des Internationalen Rechts in der Juristenausbildung, JuS 1981, S. 781.

derung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft statt¹³. Die Vorschläge der Sowjetunion vom 10. März 1952 für eine Vier-Mächte-Konferenz über einen Friedensvertrag für Deutschland und die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung, unter dem Stichwort Stalin-Note bekannt, sollten den Abschluß der Verträge verhindern. Einer der beiden Ostberliner Teilnehmer beantragte eine diese Tendenz unterstützende politische Resolution, die nicht zustande kam. Verhandlungsthema der Tagung war unter anderem die neuartige Organisationsform der europäischen Integration, die in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl ins Leben getreten war. Ferner wurden die internationalen Menschenrechtsdokumente der Vereinten Nationen von 1948 und des Europarats vom 1950, auch im Hinblick auf den ersten Teil des Grundgesetzes, behandelt.

6. Mit der Bonner Tagung im folgenden Jahr geht die Nachkriegsphase zu Ende. Zum letzten Mal dominieren Themen von Krieg und Frieden mit der Behandlung der völkerrechtlichen und privatrechtlichen Vorkriegsverträge und der Feindhandelsverbote. Man fühlt sich an die gleichen Probleme in der alten Gesellschaft für Völkerrecht in den 20er Jahren erinnert.

Eine Anekdote mag die Atmosphäre charakterisieren: Der Bundeskanzler hatte zu einem Regierungsempfang im großen Kabinettsaal des Palais Schaumburg eingeladen, kam aber nach einem langen Arbeitstag verspätet, so daß *Rudolf Laun* als Vorsitzender zuerst sprach. Seine Ausführungen über die völkerrechtliche Situation Deutschlands waren Adenauer zu kompliziert. Er replizierte: Herr Professor, aus der Tatsache, daß Sie heute hier sind, sehe ich, daß sie mich völkerrechtlich anerkennen.

Spezifische Deutschlandprobleme tauchen noch 1970 – 2 Jahre vor dem Beitritt der Bundesrepublik und der DDR zu den Vereinten Nationen – in der Erörterung der Feindstaatenklauseln der Charta und – 1973 – in der Erörterung des Selbstbestimmungsrechts als allgemeinen Grundsatzes des Völkerrechts auf.

V.

Seit dem Abschluß der Anfangsphase, also seit ca. 35 Jahren, muß die Gesellschaft sich an den Maßstäben messen lassen, die man an Vereinigungen des internationalen Rechts auf nationaler oder regionaler Basis anlegt.

¹³ Bericht und Stellungnahme des Vorsitzenden *Rudolf Laun* zu der Tagung vom 2.–4. April 1952 (Rundschreiben vom 21. 4. 1952). Die beigelegte Mitgliederliste enthält 59 Namen. Die Satzung der Gesellschaft wurde in der Mitgliederversammlung am 3. 4. 1952 angenommen. Derzeitige Fassung siehe unten S. 201. Siehe auch JZ 1952, S. 380. Aus der Satzung der Gesellschaft von 1917–1932 wurde insbesondere die Einsetzung des Rates (jetzt bis zu 24 Mitgliedern) übernommen. Er bestimmt Zeit, Ort und Tagesordnung der Jahresversammlungen sowie den sonstigen Arbeitsplan und wählt die Mitglieder.

Zu diesen Kriterien gehört sicher nicht die wissenschaftliche Identifizierung der Ziele mit der Förderung der Politik des eigenen Landes. Diese Enge verbietet sich nicht allein durch das international gerichtete Ethos. Sie wird auch durch die Mitgliedschaft gesprengt. Österreicher und Schweizer haben der alten und der jetzigen Gesellschaft angehört. Zur Zeit stammt 1/5 – 1/4 der ca. 230 Mitglieder nicht aus der Bundesrepublik Deutschland¹⁴. Im Rat sind sie immer, im 3-köpfigen Vorstand, soweit möglich, vertreten. Tagungen haben in Fribourg, Innsbruck und Salzburg stattgefunden. Wenn ich von der Bundesrepublik Deutschland statt von Deutschland gesprochen habe, ist damit implicite gesagt, daß die Formierung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht nur in der Bundesrepublik Bestand hatte. In dieser Hinsicht teilt sie das Schicksal des deutschen Staates nach dem Krieg.

Meines Erachtens gehört es aber sehr wohl zu den Aufgaben, daß besondere Interessen und spezifische Situationen des eigenen Landes Beachtung finden, und zwar kritisch, fördernd und international diskussionsfähig. So entsprach beispielsweise die American Society of International Law diesem moralischen Anspruch, als sie die Haltung der eigenen Regierung gegenüber dem Internationalen Gerichtshof im Zusammenhang mit der Nicaragua-Affäre kritisch diskutierte. Die Kopflastigkeit der hautnahen Problematik in der ersten Nachkriegszeit ist mit der Ausnahmesituation zu erklären. Gegenwärtig könnten nach der langen Abstinenz völkerrechtliche Probleme, darunter solche integrationsrechtlicher Art, aus deutscher, aber auch aus österreichischer oder Schweizer Sicht Gegenstand der Fragestellung werden.

Daneben besteht als *Hauptverpflichtung* und als Maßstab der Qualitätsbewertung die vertiefende und vorausschauende Begleitung der Entwicklung des internationalen Rechts. Der wissenschaftliche Anspruch, den die Gesellschaft an sich stellt, erfordert die Anwendung international anerkannter Erkenntnismethoden und die Vermeidung interessenbezogener Argumente. Daraus folgt, daß sie *als solche* nicht für Politikberatung, im Normalfall auch nicht für die Erstattung von Gutachten zur Verfügung steht; ich habe aber keine Bedenken, daß sie solche vermittelt. Daß eine Regierung sich des Sachverständes der Kollegen bedient, liegt im allgemeinen Interesse und ist in der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an praktiziert worden. In größerem Umfang ist es geschehen, seit die Bundesrepublik in wachsendem Maße in die Vorbereitung multilateraler Verträge grundsätzlicher Art einbezogen wurde, auch solcher mit Kodifikationscharakter. Vor der Seerechtskonferenz von 1958 hatte diese Überlegung zu spät eingesetzt. Für den Einzelnen ist es ein *nobile officium*, solchen Wünschen zu entsprechen.

14 „Berichte“, Heft 29 (1988).

VI.

Ich habe bereits hervorgehoben, daß in unserer Gesellschaft dem Völkerrecht, dem international öffentlichen Recht, das Internationale Privatrecht als Komplementärdisziplin des innerstaatlichen Rechts für grenzüberschreitende Rechtsprobleme zur Seite gestellt ist. *Zitelmann* wollte es als Zwischenprivatrecht bezeichnen und trifft damit den Aspekt, der auch für das Völkerrecht interessant ist¹⁵.

Die Verbindung zum Staats- und Verwaltungsrecht ist für das Völkerrecht, das auf öffentlichrechtlichen Verbänden aufbaut, prima facie die nächstliegende. Die Berliner Kaiser-Wilhelm-Institute haben sich in den Zwanziger Jahren für getrennte Organisationsformen des Völkerrechts und des Internationalen Privatrechts entschieden. Nationales und vergleichendes Staatsrecht sind für die Verbindung Völkerrecht – Landesrecht unerläßlich. Verwaltungsrecht ist Bestandteil der sogenannten integrierten Zusammenschlüsse; es ist nützlich für die internationalen Organisationen. Die Rechtsvergleichung ist Hilfswissenschaft im Hinblick auf die Bildung allgemeinen Völkerrechts und auf die Vorbereitung von Kodifikationen. Der Einzug der Menschenrechte in internationale Verträge und in Kodifikationen, schließlich auch in das allgemeine Völkerrecht, verstärkt seit dem Zweiten Weltkrieg die öffentlichrechtliche Komponente, allerdings unter dem Gesichtspunkt der Persönlichkeitsrechte auch die Verbindung zum Privatrecht. Die Gesellschaft hat eine größere Anzahl von Verhandlungen den Fragen diesseits und jenseits der Grenzen der souveränen Staatlichkeit gewidmet. Andererseits kann aber das Staats- und Verwaltungsrecht die modernen transnationalen Rechtsvorgänge nur zum kleineren Teil erfassen.

Die Pflege des internationalen Privatrechts ist als zweites Fach neben dem Völkerrecht in unsere Statuten aufgenommen. Die Gesellschaft von 1917 handelte der Sache nach ähnlich; das nationale Kollisionsrecht war aber in der Satzung anonym unter den Hilfswissenschaften des Völkerrechts versteckt. Man hat sich zunächst mit geringem, dann mit wachsendem und, wie ich glaube, überzeugendem Erfolg bemüht, die beiden Elemente zu gegenseitigem Geben und Nehmen zu verknüpfen. In den Anfangszeiten, das heißt in den späten vierziger und frühen fünfziger Jahren, liefen die beiden Linien parallel, ohne sich zu treffen, trotz hervorragender Vertreter des Internationalen Privatrechts. Die Themen waren zwar von grundsätzlichem Interesse und aktuell, verblieben aber in dem eigensten Bereich des IPR, von dem aus der Brückenschlag zum Völkerrecht nicht unmittelbar einsichtig war. Den Völkerrechtlern war beispielsweise auf der Frankfurter Tagung von 1955 die Vereinheitlichung des Kaufrechts, obwohl von zwei kompetenten Referenten

¹⁵ *E. Zitelmann*, der Name „internationales Privatrecht“, in: *Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht*, Band 27, 1918, S. 176 ff., 193.

dargeboten – *Gutzwiller* und *von Caemmerer* – zu fremd, um anders als passive Beteiligte anwesend zu sein.

Diese Erfahrung führte dazu, über die bessere Zuordnung der Fächer nachzudenken. Das Nebeneinander wurde seit der Mitte der 50er Jahre durch Themen korrigiert, die für die Vertreter beider Fachrichtungen unmittelbar relevant sind und zu denen jeder von seinem Blickpunkt Stellung nehmen kann. Etwa zwei Drittel der Mitglieder sind vorwiegend dem Völkerrecht, ein Drittel vorwiegend dem Internationalen Privatrecht zuzurechnen. Es war und ist unverkennbar, daß das Internationale Privatrecht, als Sammelbezeichnung für nationales Kollisionsrecht auf allen Gebieten verstanden, durch die internationale Verflechtung in sämtlichen Zweigen der Lebensbeziehungen seit Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung gewinnt. Die Rechtsquellen des Völkerrechts beruhen auf der rechtlichen Gleichordnung der sich souverän nennenden Staaten, diejenigen des nationalen Rechts für persönliche oder sachliche grenzüberschreitende Anknüpfungen auf der staatlichen Rechtsetzung. Die Autoritäten, von denen die beiden Normengruppen sich ableiten, sind und bleiben also verschieden. Es ist aber ebenso unverkennbar, daß die Lebenssachverhalte, vor allem in Wirtschaft, Verkehr und Information, die Grenzen von Staats- und Völkerrecht überspringen und damit durchlässiger machen. Beispiele bieten die Themen vieler Tagungen. Verträge zwischen Staaten und wirtschaftlich mächtigen Korporationen haben völkerrechtsähnliche Elemente, die auf allgemeinen Rechtsgrundsätzen oder Gewohnheitsrecht beruhen. Aus dem Vergleich nationaler Rechtssätze – Gesetz und Gewohnheitsrecht – erwachsen völkerrechtliche Normen. Die Zurechnung und innere Struktur von Kapitalgesellschaften und der Durchgriff durch den Schleier der juristischen Person sind nicht nur nationale, sondern auch völkerrechtliche Probleme. Die Bedeutung des diplomatischen Schutzrechts ist in diesem Zusammenhang evident. Der Internationale Gerichtshof hat sich damit bereits vor fast 20 Jahren im Barcelona Traction-Fall beschäftigt. Die internationalrechtlichen Folgen der Auf- und Abwertung der Währung greifen über beide Fächer hinweg. Eine Klammer der Disziplinen ist auch das Recht der Europäischen Gemeinschaften.

In der Regel wird jeweils der erste Verhandlungstag dem Völkerrecht, der zweite einer Fragestellung gewidmet, die von je einem, gelegentlich auch mehreren Vertretern beider Fachrichtungen in Referat und Mit-Referat behandelt wird. Einmal ist in einer gesamten Tagung – wie ich meine mit gutem Erfolg – so verfahren worden: Im schweizerischen Freiburg untersuchten 1977 vier Kollegen die internationalrechtlichen Probleme multinationaler Korporationen, und zwar unter den Aspekten des Völkerrechts, des Internationalen Privatrechts, des Steuerrechts und des Arbeitsrechts. Das Gespräch, das auf diese Weise zustande gekommen und seit langem selbstverständlich geworden ist, wird von allen Beteiligten als unverzichtbares Element der Gesellschaft empfunden. Es gibt kein anderes Forum, vor dem es

geführt werden könnte. Die Gesellschaft hat dadurch die Chance, mit der internationalen Entwicklung auf mehreren Ebenen Schritt zu halten.

Zuweilen ist dieser Weg holprig, weil unterschiedliche Ausgangspunkte aufeinanderstoßen. Die grundsätzlichen Diskussionen dieser Art sind um den *ordre public* geführt worden, und zwar zweimal unter verschiedenen Gesichtspunkten, zunächst 1965 in Heidelberg. Der dem Internationalen Privatrecht entstammende Terminus bezeichnet die Vorbehaltsklausel zugunsten der Durchsetzung der wesentlichen Grundsätze der eigenen Rechtsordnung, wenn eine außernationale Norm offensichtlich damit unvereinbar ist. Im Völkerrecht hat sich der Terminus in teilweise anderer Bedeutung gebildet. Er bedeutet einerseits die Durchsetzung einer unabdingbaren Norm – *ius cogens* – gegenüber vertraglichen Vereinbarungen, andererseits bezeichnet er die wesentlichen völkerrechtlichen Grundsätze, denen von nationalen Gerichten Vorrang vor der Anerkennung ausländischer Gesetze und anderer Hoheitsakte gewährt werden soll. Nur diese zweite Variante hat den Charakter einer Konfliktregel. Dieser Übergriff der völkerrechtlichen Terminologie in das IPR wies den Unterschied der Betrachtungsweisen auf, führte aber gleichzeitig zur Klärung der Zuordnung der beiden Fächer. Die zweite Diskussion über den *ordre public*, 10 Jahre später in Göttingen, betraf die inzwischen zahlreicher gewordenen Staatsverträge zum Internationalen Privatrecht, wobei die Kollision vertraglicher Normen und der Grundrechte der Verfassung kontrovers diskutiert wurde. Ein gemeinsamer Berührungspunkt ist in diesem Bereich die Tendenz, die Bedeutung der Vorbehaltsklausel durch internationale Sachnormen einzuengen¹⁶. Diese Beispiele mögen das Bedürfnis belegen, daß es eine Institution geben muß, die das NÄherücken der beiden Disziplinen reflektierend und fördernd verfolgt.

Seit 1961 ist aus dieser Erkenntnis die Folgerung gezogen worden, daß dem dreiköpfigen Vorstand ein Vertreter des Internationalen Privatrechts angehören soll. Er ist nach einer Übung, die sich eingebürgert hat, jeweils der zweite Vorsitzende.

VII.

Eine Prüfung, die die Arbeiten in thematische Gruppen gliedert, zeigt die Schwerpunkte der Tätigkeit und erlaubt die Frage, ob Desiderata vorhanden sind¹⁷. Die zweijährlich stattfindenden Zusammenkünfte gestatten normalerweise je zwei Berichte an zwei Verhandlungstagen und die dazugehörigen Diskussionen. Die Vorträge stehen sehr häufig im Verhältnis von Referat und Korreferat. Der Vielfalt der Fragestellungen sind also Grenzen gesetzt.

¹⁶ Vgl. „Berichte“, Heft 16, S. 43.

¹⁷ Siehe die Übersicht, unten Seite 27 ff.

Außerdem wurde und wird in Kommissionen gearbeitet. Auf Sondertagungen – bisher gab es drei – wird ein differenzierter größerer Fragenbereich eingehender und systematischer untersucht, als es die Tagungen gestatten.

1. Zunächst einige Bemerkungen zu dem ausschließlich oder vorwiegend völkerrechtlichen Fach:

Über den chronologisch ersten Komplex, die *Rechtslage Deutschlands* im weitesten Sinne, habe ich bereits im Zusammenhang mit den Nachkriegstagungen gesprochen.

Die Erörterung von *Grundfragen* des Völkerrechts ist meines Erachtens eine besondere Verpflichtung der Gesellschaft als einer wissenschaftlichen Institution, die von ihren Mitgliedern, auch von den in der internationalen Praxis tätigen, eine wissenschaftliche Qualifikation verlangt. Die Themen mit vorwiegend theoretischer Orientierung waren philosophischer, methodischer und struktureller Art: Naturrecht und Positivismus in ihrer Wirkung auf das Völkerrecht, Methoden der Völkerrechtswissenschaft, Anerkennung, Völkerrechtsfähigkeit, souveräne Gleichheit der Staaten in ihrem rechtlichen Anspruch und in ihren tatsächlichen, vor allem wirtschaftlichen Abstufungen; ferner internationale und nationale Zuständigkeit – auch im Internationalen Privatrecht –, territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung (mit privatrechtlichem Zweitbericht), die moderne Spezifizierung dieses Themas im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Informationsfluß, schließlich die Staatenverantwortlichkeit (mit Rücksicht auf das entsprechende Programm der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen).

Zu den Grundsatzthemen gehört auch die *Anwendung von Völkerrecht im Landesrecht*. Sie wurde außer in einer Anzahl von Tagungsreferaten auf breiter Grundlage von einer Kommission untersucht, die von der Fragestellung Transformations- oder Vollzugslehre ausging. Die Kommission arbeitete mit schriftlichen Stellungnahmen und auf zwei Klausurtagungen. Der Bericht endet mit einer Anzahl von Thesen, die die Kommission beschlossen hatte. Er ist unter der Verantwortung des Berichtstatters, *Karl Josef Partsch*, die Thesen sind auf Beschluß des Rates der Gesellschaft als solche der Kommission veröffentlicht. Das Thema war in den 50er und 60er Jahren vielfach diskutiert worden. Die pragmatisch geprägten Lösungen haben sich, soviel ich sehe, in der Praxis durchgesetzt. Ich erwähne diesen Bericht auch als Beispiel für die Arbeitsweise von Kommissionen und die Zurechnung ihrer Berichte und Thesen.

Internationale Organisation und Zusammenarbeit sind in zunehmendem Maße ins Blickfeld geraten, seit die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen sich abzeichnete: Die Rechtsetzung durch internationale Organisationen, auf die Generalversammlung der Vereinten Nationen bezogen ein unabgeschlossenes Kapitel des Völkerrechts, mit dem das Institut de Droit international vor zwei Jahren noch nicht zu Rande gekommen ist; ferner das interne Recht der internationalen Organisationen,

das ein völkerrechtsabhängiges gemeinsames Verwaltungsrecht zu entwickeln beginnt; die Mitgliedschaft in den Organisationen und schließlich – dreimal im Abstand von 13 und 15 Jahren, die Grenzen des Gewaltverbots und die Friedenssicherung. Diesem Komplex wurde 1970 eine Studententagung gewidmet; 10 Kollegen berichteten über verschiedene Aspekte der Thematik. Der Spiritus Rector, *Wilfried Schaumann*, erlebte die Buchveröffentlichung dieser umfassenden Untersuchung nicht mehr. Den ersten Verhandlungstag der gegenwärtigen Zusammenkunft: Rüstungskontrolle im Vertragsvölkerrecht, darf man wohl auch diesem Thema zurechnen.

Das *Europarecht* ist, von insgesamt 4 Referaten auf den Tagungen von 1952 und 1957 über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und über die Abgrenzung des supranationalen Bereiches abgesehen, nicht mehr als solches, sondern nur in anderen Zusammenhängen aufgegriffen worden, obwohl viele, vielleicht sogar alle Völkerrechtslehrer diese Disziplin in ihren Fakultäten vertreten. Es gibt dafür andere Foren, vor allem die Gesellschaft für Europarecht. Allerdings sollten die grundsätzlichen Aspekte der Struktur internationaler Zusammenschlüsse, die sich staats- und verwaltungsrechtlicher Institute und Techniken bedienen, auch in der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht immer Aufmerksamkeit finden. Eine Kommission befaßt sich zur Zeit mit dem Wegfall der Kontrollen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und der inneren Sicherheit, bezogen auf die Fragen des internationalen Terrorismus.

Die *Menschenrechtsproblematik* ist nach den ersten Jahren, in denen die Frage der völkerrechtlichen Stellung der Person umstritten und unklar war, nicht mehr zentral behandelt worden.

Eine Sondertagung über die Schiffahrtsfreiheit begleitete die ersten Sessionen der Konferenz der Vereinten Nationen über die *Kodifikation des Seerechts*. Übermorgen werden wir uns mit dem Flaggenrecht und den billigen Flaggen befassen.

2. Die Thematik des *Internationalen Privatrechts* ist, nachdem, wie bereits erwähnt, die Gefahr des Auseinanderlebens der beiden Fächer in den 50er Jahren abgewendet war, im wesentlichen auf Fragen gerichtet, die unter anderem Aspekt auch einen Zugang vom Völkerrecht aus oder zum Völkerrecht hin haben. Neben der Fortdauer der klassisch-zwischenstaatlichen Grundlagen des Völkerrechts wirkt die Hinwendung zu einer – man verzeihe das grobe Schlagwort – zunehmend transnational-internationalen Welt auf das moderne Völkerrecht ein. Für das Internationale Privatrecht ist dasselbe in umgekehrter Richtung der Fall; es nähert sich von der nationalen Betrachtung der Kollisionsrechte den zwiischennationalen Sachlösungen. Beispiele für übergreifende Berichte auf Tagungen und von Kommissionen habe ich gegeben.

Einige Worte möchte ich hinzufügen: Die Erörterungen über *nationales Recht*, das von *internationalen Verträgen abhängig* ist – sie haben mehrfach

bei uns stattgefunden —, sind im Zeichen der Kodifikationen, die in das innerstaatliche Leben eingreifen, fruchtbar. Hierher gehört auch die Bedeutung der Rechtsvergleichung. Wir können sie in dieser Gesellschaft allerdings nicht zentral betreiben — leider, denn sie ist eine faszinierende Kultur- und Geisteswissenschaft. Dieser Aufgabe dient die Gesellschaft für Rechtsvergleichung.

Ferner: Die vom *Status und den Rechten der Person* ausgehenden Probleme waren Gegenstand von Beratungen: Eigentum, Nationalisierung, Staatsangehörigkeit. Es versteht sich, daß die Grenzen und *Überschneidungen zwischen internationaler und nationaler Zuständigkeit* für beide Fächer grundlegend sind. In diesen Zusammenhang gehört die Kommission über die staatliche Immunität, von Fragen der Praxis des Auswärtigen Amts ange-regt. Sie veröffentlichte zwei Teilberichte von *Schaumann* und *Habscheid* — mit Thesen versehen — über die völkerrechtliche und privatrechtliche Seite.

VIII.

Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht will, so sagt es die Satzung, die junge Generation zu völkerrechtlicher Arbeit anregen. Dieser Pflicht ist sie, so kann man konstatieren, durch ihre Untersuchungen, Entschlie-ßungen und Forderungen an die Verwaltungen, so gut sie konnte, nachgekommen. Sie hat zu verhindern versucht, daß die Juristenausbildung wegen der Fülle und Zerfaserung des nationalen Rechtsstoffs in den internationalen Fächern provinziell wird. Sie darf darin nicht nachlassen.

Der Erfolg steht allerdings nicht zu ihrer Disposition. Immerhin ist der Zustand wesentlich befriedigender als vor der Gründung der alten Gesellschaft. *Schücking* beklagte 1913, daß Universitäten wie Heidelberg, Leipzig und München keinen Ordinarius hatten, der sich in eigenen Forschungen mit den Problemen des Völkerrechts beschäftigt habe. Er machte den Umstand, daß die deutsche Völkerrechtswissenschaft nicht auf der notwendigen Höhe gestanden habe, dafür verantwortlich, daß eine so traurige Kluft zwischen den Anschauungen Deutschlands und denen der Mehrzahl der übrigen Kulturstaaten zutage getreten sei¹⁸. Dem kann ich für Heidelberg hinzufügen, daß damals ein angesehenener Pandektist, als Grandseigneur der Wissenschaft bezeichnet, die Verpflichtung der Studenten zum Besuch der völkerrechtlichen Vorlesung aus prinzipiellen Erwägungen für unnütz und nicht ungefährlich hielt¹⁹. Auf diesem Hintergrund, der wohl zu schwarz gemalt ist,

18 *W. Schücking*, Der Stand des völkerrechtlichen Unterrichts in Deutschland, Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. VII, 1913, S. 375 ff., 379.

19 *Ernst Immanuel Bekker*, Das Völkerrecht der Zukunft, Sitzungsbericht der Heidelberger Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-historische Klasse, 1915, 3. Abhandlung, S. 6.

haben wir es allerdings weit gebracht. Es gab eine große staatswissenschaftliche Tradition in Deutschland, die das Völkerrecht umfaßte.

Mit ihren eigenen wissenschaftlichen Bemühungen steht die Gesellschaft für Völkerrecht nicht allein, aber an wegweisender Stelle. Ihre Mitglieder arbeiten in den anderen wissenschaftlichen Einrichtungen und Organisationen mit. Die Kenntnis der Pläne für Tagungen, Kolloquien und Gemeinschaftswerke ist durchlässig.

Die Deutsche Vereinigung für Internationales Recht, die Landesgruppe der schon tief im 2. Jahrhundert stehenden International Law Association, ist – auch was ihre Mitgliedschaft angeht – stärker praxisorientiert. Viele Themen könnten aber ebenso solche der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht sein. Die Arbeitsweise ist jedoch anders: Die Mitglieder, darunter sehr viele Angehörige unserer Gesellschaft, erarbeiten in den internationalen Kommissionen der International Law Association Berichte und Thesen, die auf den zweijährlichen Weltkonferenzen diskutiert und verabschiedet werden. Zur Zeit ist die Deutsche Vereinigung im internationalen Vergleich sehr gut durch Berichterstatter und Mitglieder in den internationalen Kommissionen vertreten.

Die Tätigkeit der 5 Max-Planck-Institute für die verschiedenen Zweige des internationalen und vergleichenden Rechts und der großen Universitätsinstitute – nur das traditionsreiche im benachbarten Kiel sei erwähnt –, die großen Lehrbücher, die Einzel- und Gemeinschaftsleistungen von Autoren runden das Bild der wissenschaftlichen Beiträge ab. Das Wörterbuch des Völkerrechts, zur Zeit der alten Gesellschaft von *Strupp* begründet, ist in der Neuherausgabe von *Schlochauer* mit der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht erstellt worden. Die Mitglieder der Gesellschaft sind, ohne daß ein solcher förmlicher Zusammenhang bestünde, Autoren einer großen Anzahl von Beiträgen zu der unter der Leitung von *Bernhardt* erscheinenden, in absehbarer Zeit vollendeten *Encyclopedia of International Law*.

IX.

Die internationalrechtlichen Publikationen machen ein Malaise deutlich, das nicht nur die deutsche Völkerrechtswissenschaft betrifft. Wir dringen mit unserer Sprache international nicht mehr durch. Wenn unsere Beiträge Wirkungen in dem Rechtsbereich entfalten sollen, für den sie bestimmt sind, ist eine englische Fassung oder eine englische Übersetzung notwendig.

Die Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, bisher 29 Hefte und Bände, bringen die Leitsätze der Referate und die Thesen der Studienkommissionen in beiden Sprachen. Wer die Begründung studieren möchte, muß sich einen Zugang zur deutschen Sprache verschaffen. Verzichte auf die deutsche Sprache sollten wir nicht allzu leicht als zwangsläufig hinnehmen,

sondern mindestens die Diskussion innerhalb des deutschen Sprachraums in der eigenen Sprache führen und in unseren Zeitschriften zwar andere Sprachen zulassen, aber der eigenen den dominierenden Raum belassen. Wenn wir in Verträgen, Kodifikationen und Bemühungen um Rechtsvereinheitlichung die Rechtsgedanken unseres Kulturbereichs einbringen wollen, müssen wir der eigenen Sprache den gebührenden Platz belassen.

Eine historische Reminiszenz, die den Wandel der lingua franca beleuchtet: Im Jahre 1926 fand in der Mitgliederversammlung der damaligen Gesellschaft für Völkerrecht eine Debatte über die Sprachenfrage statt. Anlaß dazu war der Wunsch, daß bei der Haager Académie de Droit international neben französisch auch deutsch und englisch als Unterrichtssprache eingeführt werden sollten. Professor Lewald bezeichnete es als absolute Unmöglichkeit, eine andere als die französische Sprache zuzulassen. Der Vorsitzende, Theodor Niemeyer, meinte, es sei wichtiger, auf französisch verstanden zu werden als deutsch zu sprechen²⁰.

X.

Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht hat in einer Epoche des internationalen Rechts gewirkt, die etwa gleichzeitig mit ihrer Wiedergründung begann und seitdem keine radikale Zäsur erlebt hat.

Hat die Gesellschaft mit dem Leben Schritt gehalten? Auf Jubiläumsveranstaltungen ist man um der Harmonie willen geneigt, sich ein gutes Zeugnis auszustellen. Versucht man, die Befangenheit abzustreifen, so bleibt nach meiner Überzeugung das Urteil übrig, daß die Gesellschaft unter den gegebenen Umständen den Part, der ihr zugemessen war, mit Erfolg gespielt hat. Diese Umstände, ihre Chancen und Grenzen, habe ich zu zeigen versucht.

Die internationale Welt und ihre Rechtsgemeinschaft haben in dieser Zeit tiefgreifende Veränderungen erfahren, nicht nur in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht, sondern auch im Bereich der Kommunikation, der Information und der Dienstleistungen. In neuartigen Formen hat Föderalisierung stattgefunden. Wandlungen des Gesamtbildes haben begonnen und werden sich fortsetzen. Soweit sie von alten Strukturen, Normen, Verkehrsweisen und Formen noch verdeckt sind, werden sie in Zukunft deutlicher sichtbar werden. Trotzdem war die Entwicklung in den zurückliegenden Jahrzehnten, *als ganze* betrachtet, kontinuierlich. Einschnitte wie die beiden Weltkriege sind ihr erspart geblieben.

Wie soll es weitergehen? Die deutsche Gesellschaft für Völkerrecht wird sich auf neue Fakten einstellen müssen, ohne dabei – das ist m. E. ihre besondere

²⁰ „Mitteilungen“, Heft 7, 1926, S. 99.

Rolle im Konzert der Fachinstitutionen – die konstituierenden Grundlagen zu vernachlässigen.

Es ist mißlich, die Gegenwart in die Zukunft zu extrapolieren. In zwei Richtungen möchte ich es tun, mit dem Risiko des Irrtums:

Wenn ich die Anzeichen richtig deute, werden sich die Zweige des internationalen Rechts, die nationalrechtlichen Ursprungs sind, auf der Suche nach transnationalen Sachlösungen dem Völkerrecht nähern. Das Völkerrecht wird seinerseits durch den Zwang, Regeln für andere Lebensverhältnisse als für den traditionellen zwischenstaatlichen Verkehr zu bilden, mit ähnlichen oder gleichen Sachproblemen konfrontiert werden.

Der zweite Punkt betrifft die entgegengesetzte Seite der Münze: Das Völkerrecht, auf dem Konsens der souveränen, untereinander gleichen Staaten aufgebaut, wird noch von Regeln und Formen beherrscht, die anachronistisch anmuten. Die Probleme, deren Lösung unteilbar ist – nicht nur die Vermeidung der physischen Zerstörung durch Waffen und Umweltvernichtung, sondern auch die weltwirtschaftliche Ordnung –, werden die Anpassung des Überkommenen an die Notwendigkeiten erfordern. Der Prozeß beginnt sich in Substrukturen zu zeigen: In dem Netz der internationalen Organisationen, in der multilateralen Diplomatie, in weltweiten Verhandlungs- und Konferenzrunden. Aber: Für die brisantesten, politisch gefährlichsten Verhaltensweisen der Staaten gilt nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich die souveräne Gleichordnung ohne schützenden Überbau. Die Beharrungskraft darf man nicht unterschätzen. Diesen Aspekt des Völkerrechts sollte die Gesellschaft auch angesichts juristisch ergiebigerer und attraktiver Sonderfragen im Auge behalten.

Zu den prinzipiellen Fragen gehören Bemühungen um die theoretische Bewältigung des Völkerrechts als einer Rechtsordnung, auch solcher staatswissenschaftlicher Art, im weiten Sinne des 18. und 19. Jahrhunderts verstanden, ergänzt durch die modernen Forschungszweige. In der alten Gesellschaft für Völkerrecht war es möglich, eine Diskussion über die Wiener Schule von den Stufen des Rechts und der Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft zu führen. In der erneuerten Gesellschaft ist Ähnliches in den Anfangsjahren unter dem Eindruck der Bedrohung der physischen und moralischen Existenz geschehen. Freilich eignet sich solche Besinnung eher für den einzelnen Autor als für eine Diskussion auf Tagungen.

XI.

Die verschiedenen Generationen, die hier versammelt sind, sind mit zu harten Realitäten vertraut, um ihren Idealismus, ihr Streben nach Frieden und Interessenausgleich durch Recht, in klingende Parolen zu kleiden. Das Ethos

bleibt aber das gleiche, denn ohne diesen Antrieb kann niemand sich engagieren.

Die Chance der Juristen, zur Klärung und Förderung des internationalen Rechts beizutragen, ist im Zeichen der Kodifikationen und der wachsenden Untrennbarkeit der Lebensverhältnisse bedeutend. Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht wird diese Chance auf ihrem weiteren Weg nutzen. Das ist Wille und Wunsch für die Zukunft.

Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht

Übersicht über die 1947–1989 behandelten Fragen nach thematischen Gruppen¹

I. *Völkerrechtliche Grundfragen* (einschließlich international-privatrechtlicher Aspekte)

- 1948 Die Fortentwicklung des Völkerrechts (Jahrreiss, Leibholz).
- 1949 Positivistische und naturrechtliche Auffassung des Völkerrechts (Laun, Scheuner).
- 1955 Souveränität und Staatengemeinschaft (Krüger). Staatssouveränität und internationale Wirtschaftsverflechtung (Erler).
- 1959 Methoden der Völkerrechtswissenschaft (Schüle).
- 1961 Die Anerkennung im Völkerrecht (Bindschedler). Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte (Mosler) (auch III).
- 1963 Gegenwärtige Fragen der Staatensukzession (E. Kordt, Zemanek).
- 1965 Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart (Kaiser, v. Münch). Zur Frage des internationalen ordre public (Jaenicke, Wiethölter).
- 1971 Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtssetzung (Habscheid, Rudolf).
- 1973 Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts (Doehring) (auch III, IV).
- 1979 Grenzüberschreitender Informationsfluß und „domaine réservé“ (Frowein, Simma) (auch III).
- 1983 Staatenverantwortlichkeit (Rauschnig, Randelzhofer).

II. *Internationale Organisation und Zusammenarbeit*

- 1947 Zur Satzung der Vereinten Nationen (E. Kaufmann).
- 1957 Kollektive Sicherung des Friedens (Scheuner).
- 1969 Rechtsetzung durch internationale Organisationen, insbesondere im Rahmen der VN (Golsong, Ermacora).
- 1970 Studententagung Würzburg: Gewaltverbot und Friedenssicherung (Bothe, Wittig, Rauschnig, Röling, Oppermann, Wildhaber, Kewenig, Schweitzer, von der Heydte, Schaumann).

¹ Die Themen sind nach ihrem Hauptgegenstand geordnet. Nicht mit Schwerpunkt behandelte Fragen sind zusätzlich mit der römischen Ziffer einer anderen Gruppe markiert. Veröffentlichung der Referate (mit Thesen und Diskussion) und Kommissionsberichte ab 1955 in den „Berichten der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht“ (mit Ausnahme der IPR-Vorträge von 1955, unten VII). Fundstellen für die Referate der früheren Tagungen (1947–1953) in juristischen Fachzeitschriften siehe „Berichte“, Heft 1 (1957), S. 71–72, 74–75.

- 1971 Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen (Bernhardt, Mießler).
- 1975 Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen (Ginther, Oppermann).
- 1985 Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots (Schindler, Hailbronner).

III. *Menschenrechte und andere individualrechtliche Positionen*

- 1947 Entschließung (siehe IV Rechtslage Deutschlands).
- 1948 Entschließung (siehe IV Rechtslage Deutschlands).
- 1949 Die Stellung der Einzelperson im gegenwärtigen Völkerrecht (Wegner, Krüger).
- 1952 Die Gleichberechtigung der Frau im Internationalen Privatrecht (Makarov) (auch XI). Die Menschenrechte unter Berücksichtigung der Erklärung der VN, der Konvention des Europarats und des Bonner Grundgesetzes (Scupin, Jellinek).
- 1961 Die Menschenrechte im Völkerrecht (Meyer-Lindenberg).

IV. *Rechtslage Deutschlands; Fragen aus Krieg und Besetzung*

- 1947 Rechtslage Deutschlands (Laun), Grenzen der Geltung der Haager Landkriegsordnung (von der Decken). Deutsche Gerichtsbarkeit unter Besatzungshoheit (H. P. Ipsen). Resolution über die Rechtslage Deutschlands, die allgemeinen Grundsätze des Besatzungsrechts, die allgemeinen Menschenrechte, das Recht der persönlichen Freiheit und das Recht auf Heimat, die Massenausweisungen, die Festhaltung deutscher Kriegsgefangener.
- 1948 Deutschlands völkerrechtlicher Status (Erich Kaufmann, Stödter). Resolution: Freiheit eigener Verfassungsgestaltung als unverzichtbares Recht auf Selbstbestimmung, Recht auf Gewährleistung der allgemeinen Grundrechte des Menschen, Abbau des Kriegszustandes.
- 1950 Die Annexion im Völkerrecht (Schätzel). Entschließung I: Gebietszuweisung und Wille der Bevölkerung. Die Kriegsverbrechergesetzgebung von Nürnberg (Kranzbühler) (auch VIII). Ausländische Kriegsverbrechergesetzgebung (Menzel). Entschließung II: u. a. Ungleichbehandlung deutscher und alliierter Angeklagter bei gleichen Delikten.
- 1953 Staatsverträge nach dem Zweiten Weltkrieg (F. Klein, Scheuner). Private Vorkriegsverträge nach dem Ersten Weltkrieg (Aubin). Feindhandelsverbote im IPR (Seidl-Hohenveldern).
- 1970 (auf der Studententagung über das Gewaltverbot). Die Feindstaatenklauseln in der Satzung der UNO (von der Heydte).

V. *Europarecht, Integration*

- 1952 Grundfragen des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Mosler).
- 1957 Supranationale Gemeinschaft und innerstaatliches Recht (Münch). Vertragsziele der EGKS (Steindorff).

VI. *Wirtschaftsrecht; Staaten und andere Partner*

- 1963 Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern (Kipp, Zweigert).
- 1973 Enteignungs- und Nationalisierungsmaßnahmen gegen ausländische Kapitalgesellschaften (Böckstiegel, Koppensteiner).
- 1977 Internationalrechtliche Probleme multinationaler Korporationen (Wildhaber, Großfeld, Sandrock, Birk).
- 1979 Fragen des Rechts der Auf- und Abwertung (Hahn, Roth).
- 1981 Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen im Völkerrecht und im Internationalen Privatrecht (Kewenig, Heini).
- 1983 Staatsunternehmen im Völkerrecht und im Internationalen Privatrecht (Fischer, B. von Hoffmann).

VII. *Völkerrecht und innerstaatliches Recht*

- 1947 Das Völkerrecht in den deutschen Landesverfassungen (Grewe).
- 1949 Das Völkerrecht in den neuen Staatsverfassungen (Hermann von Mangoldt).
- 1964 Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht; Überprüfung der Transformationslehre (Studienkommission, 13 Mitglieder, Bericht Partsch).
- 1967 Zivilrechtsfähigkeit von auf Staatsvertrag beruhenden internationalen Organisationen und juristischen Personen (Beitzke).
- 1968 Die Immunität ausländischer Staaten nach Völkerrecht und deutschem Zivilprozeßrecht (Studienkommission, 17 Mitglieder, Berichte Schaumann und Habscheid) (auch I).
- 1975 Staatsverträge zum Internationalen Privatrecht (Jayme, Meessen).
- 1981 Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge (Ress, Schreuer).
- 1985 Multilaterale Staatsverträge und Inkorporation in nationalen IPR-Kodifikationen (Delbrück, Matscher, Siehr).
- 1987 Anerkennung der Staatsangehörigkeit und effektive Staatsangehörigkeit (Sonnenberger, Hans von Mangoldt) (auch IV).

VIII. *Internationale Gerichtsbarkeit*

- 1950 Internationale Gerichtsbarkeit (E. Kaufmann).
- 1952 Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Schlochauer) (auch V).

- 1967 Die Grenzen rechtlicher Streiterledigung im Völkerrecht und in internationalen Organisationen (G. Hoffmann, Seidl-Hohenveldern).

IX. *Seerecht*

- 1974 Sondertagung über die Schifffahrtswfreiheit im gegenwärtigen Völkerrecht (herausgegeben von Bernhardt und Rudolf) (Zusammenhang mit der Seerechtskonferenz, Caracas-Session 1974).
- 1989 Recht der Flagge und billige Flaggen im Internationalen Privatrecht und im Völkerrecht (Drobnig, Basedow, Wolfrum).

X. *Krieg, Abrüstung*

(außer LKO, Kriegsgefangene und Rechtsstellung Deutschlands)

- 1989 Rüstungskontrolle im Vertragsvölkerrecht der Gegenwart (Bothe, Graf Vitzthum).

XI. *Ausschließlich oder vorwiegend internationalprivatrechtliche Fragen*

- 1950 Gesetz und Richter im IPR (Wengler).
- 1952 Begriffs- und Interessenjurisprudenz im IPR (Kegel). Die Gleichberechtigung der Frau im Internationalen Privatrecht (Makarov) (auch III).
- 1955 Vereinheitlichung des Rechts des Internationalen Kaufes (Gutzwiller). Vereinheitlichung des IPR des Warenkaufs (von Caemmerer).
- 1957 Notgesetzgebung des Wirtschaftsrechts im Internationalen Privatrecht (Neumayer).
- 1959 Internationale Zuständigkeit und Entscheidungsharmonie im IPR (Gamillscheg).
- 1961 Völkerrechtliche Vorfragen bei der Anwendung ausländischen Rechts (Stoll).
- 1969 Internationale Zuständigkeit im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Heldrich, Schröder).

Rechtsfragen der Rüstungskontrolle im Vertragsvölkerrecht der Gegenwart

Von Professor Dr. Michael Bothe, Frankfurt

Übersicht

1. Funktionen des Rechts – Funktionen des Juristen im Bereich der Rüstungskontrolle
2. Rüstungskontrolle – eine geschichtliche Übersicht
 - 2.1 Die Zeit bis zum 1. Weltkrieg
 - 2.2 Die Zeit des Völkerbundes
 - 2.3 Die Zeit nach dem 2. Weltkrieg
3. Funktionen von Rüstungskontrollverpflichtungen
 - 3.1 Sicherheit und Kriegsverhinderung
 - 3.2 Schadensbegrenzung im Konfliktfall
 - 3.3 Begrenzung der Rüstungskosten
 - 3.4 Verbesserung der Kooperation und Vertrauensbildung
 - 3.5 Werbungsfunktion
4. Inhalte von Rüstungskontrollverpflichtungen
 - 4.1 Waffenbezogene Verpflichtungen
 - 4.1.1 Die Bestimmung des Regelungsbereichs: geregeltes Rüstungsmaterial
 - 4.1.2 Die Bestimmung des Regelungsbereichs: geregelte Aktivitäten
 - 4.2 Verpflichtungen bezüglich Mannschaftstärken
 - 4.3 Demilitarisierung
 - 4.4 Unterlassen riskanter Handlungen
 - 4.5 Kommunikations- und Informationspflichten
 - 4.6 Verhandlungspflichten
 - 4.7 Die Bestandskraft von Verboten
5. Formen der Begründung von Verpflichtungen
 - 5.1 Allgemeines
 - 5.2 Der Vertrag
 - 5.3 Politische Vereinbarungen
 - 5.4 Einseitige Akte
 - 5.5 Das rechtliche Schicksal der SALT-Verträge und des Testschwellen-Vertrages
6. Schlußerwägungen

1. Funktionen des Rechts – Funktionen des Juristen im Rahmen der Rüstungskontrolle

Wird die Rolle des Rechts und der Juristen in den internationalen Beziehungen von Laien allgemein eher kritisch beurteilt, so ist dies bei Rüstungskontrolle und Abrüstung in ganz besonderem Maße der Fall. Doch auch dem

Fachmann drängt sich die skeptische Frage auf, welches denn bei Rüstungskontrolle und Abrüstung die Rolle des Rechts und des Juristen ist. Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht hat sich dieses Themas schon zuvor in einem für die Abrüstung schicksalhaften historischen Augenblick angenommen, nämlich in den Jahren 1931¹ und 1932². Kein geringerer als *Walter Schücking* hat es vor diesem Forum behandelt. Eines der wesentlichen Anliegen *Schückings* war es, das Recht für die Abrüstung dienstbar zu machen: Er vertrat³ mit Nachdruck die These eines deutschen Rechts auf Abrüstung seiner Kriegsgegner. Sein Ansatz war jedoch allgemeiner. Um die Notwendigkeit der Abrüstung darzutun, fragte er nach ihren Funktionen, ihren tragenden Gründen und beantwortete diese Frage mit auch heute noch gültigen Erwägungen. Mit der Frage nach den Funktionen von Abrüstung sind wir aber auch bei der nach Funktion und Möglichkeit rechtlicher Festlegungen in diesem Bereich. Dieses Erkenntnisinteresse ist rechtssoziologisch, aber nicht nur. Für den Juristen als einem Normenwissenschaftler oder Rechtsanwender ist die Frage nach der Rolle des Vertrages und der Funktion vertraglicher Festlegungen, nach den Gründen des Vertragsschlusses gleichbedeutend oder zumindest verwandt mit der Frage nach der *ratio legis*, die wiederum für Probleme der Vertragsauslegung ausschlaggebend ist. Es wird zu zeigen sein, wie in der Tat die historischen, politischen, militärischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Verträge über Rüstungskontrolle und Abrüstung Fragen der Gestaltung und Auslegung der Verträge, und damit „rein juristische Probleme“ bestimmen.

Damit ist der Gang der Untersuchung vorgezeichnet. Bei Verpflichtungen zur Rüstungskontrolle⁴ geht es um Verpflichtungen zum Unterlassen oder Einschränken bestimmter militärischer Aktivitäten. Zunächst ist das Phänomen zu beschreiben⁵. Einen ersten Zugang zu Funktion und Inhalt der Festlegung von Verhaltenserwartungen im Bereich von Rüstungskontrolle und

1 *Perels*, Hat Deutschland einen Rechtsanspruch auf Abrüstung der anderen?, Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 11, 1932, S. 26 ff.

2 *Schücking*, Das Abrüstungsproblem, ebenda Heft 12, 1933, S. 5 ff.

3 Ebenso bereits ein Jahr zuvor *Perels*.

4 Im folgenden wird der Begriff „Rüstungskontrolle“ regelmäßig als Oberbegriff für „Abrüstung“ (disarmament) und „Rüstungsbeschränkung“, Rüstungskontrolle i. e. S. gebraucht. Zur Begriffsbildung vgl. *Scheuner*, in: *Volle/Duisberg* (Hrsg.), Probleme der internationalen Abrüstung, 1964, S. XV ff.

5 Bewußt ausgeklammert bleibt hierbei die eher spekulative Frage einer möglichen Pflicht zur Abrüstung, die sich aus allgemeinen Grundsätzen, insbesondere dem Gewaltverbot ergeben könnte, vgl. dazu aus der neueren Literatur *Röling*, The Law of Arms Control and Disarmament, Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs, 1984, S. 731 ff.; *Däubler*, Rechtliche Aspekte Gemeinsamer Sicherheit – die UN-Charta als Ausgangspunkt, in *Bahr/Lutz* (Hrsg.), Gemeinsame Sicherheit, Dimensionen und Disziplinen, Bd. 2 1987, S. 33 ff.

Abrüstung finden wir in der Geschichte dieses Phänomens⁶. Sodann sind Funktionen und Inhalte der einschlägigen Verpflichtungen zu erörtern. Ein letzter Abschnitt wird sich dann mit den rechtlichen Formen befassen, in denen diese Verpflichtungen begründet werden. Die Fragen der Durchführung der Verpflichtungen bleiben dem Mitbericht vorbehalten.

2. Rüstungskontrolle – eine geschichtliche Übersicht

2.1 Die Zeit bis zum 1. Weltkrieg

Das Schleifen von Festungen und das Ausdünnen militärischer Präsenz in bestimmten Gebieten sind seit alters her Bestandteil von Friedens- und Waffenstillstandsregelungen. Sie pflegen als Elemente eines Kompromisses oder als Auflage für einen Besiegten der Sicherheit desjenigen zu dienen, der aus dieser Bestimmung Vorteile zieht. In aller Regel ist dies Rüstungskontrolle zu Lasten des Besiegten. Für den Gedanken einer Rüstungsbeschränkung zu dem Zwecke gegenseitiger Sicherheit finden sich bis zum 1. Weltkrieg nur wenige Beispiele, so das sogenannte Rush-Bagot-Abkommen von 1817 über die Begrenzung der Seestreitkräfte auf den Großen Seen zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien. Sinn dieses Abkommens ist die vertragliche Sicherung vor einer gegenseitigen Bedrohung durch Seestreitkräfte, wobei jedenfalls für Großbritannien sicherlich auch der Gedanke ausschlaggebend war, auf einem marginalen Kriegsschauplatz Rüstungskosten zu sparen⁷.

Dieser Zusammenhang zwischen Frieden und Rüstungskontrolle sowie das Problem der finanziellen Lasten der Rüstung als Grund für Abrüstungsbemühungen liegen der Einladung des russischen Zaren zu der ersten Haager Friedenskonferenz zugrunde⁸. Die wesentlichen Teile des Schreibens des Zaren verdienen auch heute noch zitiert zu werden:

„Die Aufrechterhaltung des allgemeinen Friedens und eine mögliche Herabsetzung der übermäßigen Rüstungen, welche auf allen Nationen lasten, stellen sich in der gegenwärtigen Lage der ganzen Welt als ein Ideal dar, auf das die Bemühungen aller Regierungen gerichtet sein müßten. . . .

⁶ Zum folgenden vgl. *Wehberg*, Die internationale Beschränkung der Rüstungen, 1919, S. 3–295; *Scheuner*, a. a. O. (Anm. 4); *Myrdal*, The Game of Disarmament, 1977, S. 66 ff.; *Dupuy/Hammerman* (Hrsg.), A Documentary History of Arms Control and Disarmament, 1973; *Delbrück* (Hrsg.), Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten. Abrüstung, Kriegsverhütung, Rüstungskontrolle, 1984.

⁷ Vgl. *Dupuy/Hammerman* (Hrsg.), a. a. O. S. 39. Eine gegenseitige Rüstungsbeschränkung sah auch der Vertrag von Paris 1856 für Rußland und die Türkei im Schwarzen Meer vor, ebenda S. 43 ff.; vgl. auch den Vertrag zwischen Argentinien und Chile über die Begrenzung der Seerüstung vom 28. 5. 1902, ebenda S. 58 f.; zum Ganzen, auch mit weiteren Beispielen aus der Geschichte des 18. Jahrhunderts *Wehberg*, a. a. O. S. 253 ff.

⁸ Eingehend dazu *Wehberg*, a. a. O. S. 173 ff.

Da die finanziellen Lasten eine steigende Richtung verfolgen und die Volkswohlfahrt an ihrer Wurzel treffen, so werden die geistigen und physischen Kräfte der Völker, die Arbeit und das Kapital zum großen Teil von ihrer natürlichen Bestimmung abgelenkt und in unproduktiver Weise aufgezehrt. Hunderte von Millionen werden aufgewendet, um furchtbare Zerstörungsmaschinen zu beschaffen, die heute als die neueste Errungenschaft der Wissenschaft betrachtet werden und schon morgen dazu verurteilt sind, infolge irgendeiner neuen Entdeckung auf diesem Gebiet jeden Wert zu verlieren. Die nationale Kultur, der wirtschaftliche Fortschritt, die Erzeugung von Werten sehen sich in ihrer Entwicklung gelähmt und irregeführt. Daher entsprechen in dem Maße, wie die Rüstungen einer jeden Macht anwachsen, diese immer weniger dem Zweck, den sich die betreffende Regierung gesetzt hat. Die wirtschaftlichen Krisen sind zum großen Teil hervorgerufen durch das System der Rüstungen bis aufs äußerste, und die ständige Gefahr, welche in dieser Kriegsstoffansammlung ruht, macht die Armee unserer Tage zu einer erdrückenden Last, welche die Völker mehr und mehr nur mit Mühe tragen können. Es ist deshalb klar, daß, wenn diese Lage sich noch weiter so hinzieht, sie in verhängnisvoller Weise zu eben der Katastrophe führen würde, welche man zu vermeiden wünscht und deren Schrecken jeden Menschen schon beim bloßen Gedanken schaudern machen. Diesen unaufhörlichen Rüstungen ein Ziel zu setzen und die Mittel zu suchen, dem Unheil vorzubeugen, das die ganze Welt bedroht, das ist die höchste Pflicht, welche sich heutzutage allen Staaten aufzwingt“⁹.

Abrüstungsziele werden hier in einer wohl bis heute gültigen Form formuliert. Doch ist die Tatsache, daß die Konferenzen eben diese Ziele nicht erreichten, sich in der Frage der Abrüstung mit einer Resolution begnügten¹⁰ und stattdessen lediglich Einsatzverbote für bestimmte Waffen und gewisse Ansätze einer Verpflichtung zu friedlicher Streitbeilegung schufen, ein für die folgenden Jahrzehnte typischer Mißerfolg.

2.2 Die Zeit des Völkerbundes

Am Ende des Ersten Weltkriegs schlossen die von Wilson entwickelten Grundsätze der Nachkriegsordnung auch die Abrüstung ein¹¹. Doch waren

⁹ Text bei *Delbrück* (Hrsg.), a. a. O. Bd. 1, S. 95 f.; *Dupuy/Hammerman* (Hrsg.), a. a. O. S. 49.

¹⁰ Vgl. *Wehberg*, a. a. O. S. 215 f.

¹¹ Ausschlaggebend sind vor allem Wilsons Punkte IV und XIV: „Adequate guarantees given and taken that national armaments will be reduced to the lowest point consistent with domestic safety . . .

A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike“ Vgl. dazu *Schücking*, a. a. O. S. 11 f.

die Friedensverträge mit ihren Rüstungsbeschränkungen für die Unterlegenen eher eine Neuauflage des alten Gedankens der Gewährleistung der Sicherheit des Siegers durch Rüstungskontrolle zu Lasten des Besiegten. Von Wilsons Abrüstungsgrundsatz blieb lediglich die Formulierung des Ziels einer allgemeinen Abrüstung aller Staaten in der Präambel zu Teil V des Vertrags von Versailles¹², und die Satzung des Völkerbundes anerkannte und bekräftigte die Verbindung von Abrüstung und Friedenserhaltung. Artikel 8 der Völkerbundsatzung formulierte den Grundsatz¹³:

„daß die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß erfordert, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwingung internationaler Verpflichtungen durch gemeinsames Vorgehen vereinbar ist.“

Die Erfahrungen derer, die eine dauerhafte Nachkriegsordnung zu schaffen suchten¹⁴, waren geprägt durch ungeheure Leiden, die dieser Krieg verursacht hatte, was zu dem Bestreben nach Eliminierung des Einsatzes bestimmter Waffen oder Kampfmethoden führte (C-Waffen¹⁵, Luftkriegsregeln¹⁶, später ein Teilaspekt der sog. qualitativen Dimension der Abrüstungsverhandlungen)¹⁷. Auch wurde vielfach das Wettrüsten, insbesondere das Seewettrüsten zwischen dem Deutschen Reich und Großbritannien als ein Faktor für den Ausbruch des ersten Weltkriegs angesehen. Beide Gesichtspunkte führten zu einem Streben nach Abrüstung. Dieses Ziel wurde in zwei unterschiedlichen Foren verfolgt, nämlich einmal das der allgemeinen Abrüstung in den Abrüstungsbemühungen des Völkerbundes, die schließlich in der Abrüstungskonferenz 1932 bis 1934 scheiterten, und in den Konferenzen und Abkommen über die Begrenzung der Seerüstung zwischen den größeren Seemächten, die jedenfalls zeitweise gewisse Erfolge zeitigten¹⁸. Die umfassenden Abrüstungsverhandlungen unter der Ägide des Völkerbundes versuch-

12 Dies ist die wesentliche Grundlage des von Deutschland geltend gemachten Rechts auf Abrüstung seiner Kriegsgegner, *Perels*, a. a. O. (Anmerkung 1), S. 31 ff.; *Schücking*, a. a. O. S. 9. Die anderen Pariser Vorortverträge enthielten entsprechende Bestimmungen.

13 Dies ist eine teilweise Paraphrasierung der einschlägigen Formulierung aus Wilsons Vierzehn Punkten, vgl. Anm. 11. Ausführlich zur Auslegung dieser Vorschrift *Schücking*, a. a. O. S. 12 ff.; zu dem historischen Zusammenhang zwischen Friedenssicherung und Abrüstung vgl. auch *Grewe*, *Friede durch Recht?*, 1985, S. 13 ff.

14 Vgl. dazu *Myrdal*, *The Game of Disarmament*, S. 66 ff., 96 f.

15 Sog. Genfer Gaskriegsprotokoll von 1925, dazu *Bothe*, *Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen*, 1973, S. 110 ff.

16 Sog. Haager Luftkriegsregeln 1922/23, *Schindler/Toman*, *The Laws of Armed Conflicts*, 2. Aufl. 1981, S. 147.

17 Vgl. unten Anm. 19.

18 Vertrag von Washington 1922, Londoner Seerüstungsabkommen 1930 und 1936; ferner gab es einige bilaterale Seerüstungsabkommen: Griechenland – Türkei 1930, UdSSR – Türkei 1931, Großbritannien – Deutschland 1935 und 1937; Großbritannien – UdSSR 1937; Texte in *Dupuy/Hammerman*, a. a. O. S. 107 ff.; vgl. dazu *Schütz*, *Beschränkung der Seerüstung*, in *Delbrück* (Hrsg.), a. a. O. S. 423 ff., 429 ff.

ten zwei unterschiedliche Herangehensweisen, nämlich eine quantitative, d. h. eine zahlenmäßige Beschränkung von Mannschaftsstärken und gewissen Waffensystemen, zum anderen eine qualitative, d. h. eine Abrüstung bezüglich von Waffen, die besonders zum Angriff geeignet sind¹⁹. Das fundamentale und unlösbare Problem der ersten Herangehensweise war die Festlegung von Verhältniszahlen zwischen den einzelnen Staaten, die Schwierigkeit der zweiten besteht in der Bestimmung, ob eine Waffe nun vorwiegend aggressiven oder defensiven Charakter hat. Hier taucht auch ein Zusammenhang mit kriegsrechtlichen Verboten bestimmter Kampfführungsmethoden auf, denn eine Kategorie der verbotenen aggressiven Waffen sollten solche sein, die besondere Gefahren für die Zivilbevölkerung mit sich bringen²⁰. Diese Abrüstungsbemühungen scheiterten insgesamt schließlich daran, daß das Prinzip der Gegenseitigkeit der Sicherheit von Frankreich nicht akzeptiert wurde, jedenfalls nicht zu einem Zeitpunkt, als Deutschland noch bereit gewesen wäre, darauf einzugehen²¹.

2.3 Die Zeit nach dem 2. Weltkrieg

In der Satzung der Vereinten Nationen fehlt das gleiche Bekenntnis zum Ziel der Abrüstung, wie wir es in der Völkerbundsatzung finden²². Die Abrüstung wird nicht bei den Zielen und Grundsätzen der Organisation erwähnt, wohl jedoch bei den Vorschriften über die Aufgaben von Generalversammlung und Sicherheitsrat. Eine Erklärung für diesen Unterschied zum Völkerbund besteht wohl darin, daß es vor dem Zweiten Weltkrieg nicht in der gleichen Weise ein Wettrüsten gegeben hatte wie vor dem Ersten, daß die Ursache des Zweiten Weltkriegs eher in der relativen Schwäche der Alliierten gesehen wurde²³. Die Satzung betont aber wiederum den Zusammenhang zwischen Friedenssicherung und Rüstungskontrolle. Zu den Aufgaben der Generalversammlung gehört die Erörterung allgemeiner Grundsätze der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit „einschließlich der Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung“. Vor allem der Sicherheitsrat ist für Abrüstung verantwortlich. Die

19 Das Prinzip der qualitativen Abrüstung wird in zwei Resolutionen der Abrüstungskonferenz 1932 (*Procès-Verbal de la Commission Générale*, Bd. 1, S. 113 und 116) umschrieben. Danach soll Besitz und Einsatz der Waffen verboten sein, die besonders offensive Eigenschaften besitzen, besonders wirkungsvoll gegen die nationale Verteidigung oder besonders bedrohlich für die Zivilbevölkerung sind. Vgl. dazu auch *Myrdal*, *The Game of Disarmament*, S. 68; *Schücking*, a. a. O. S. 18 ff.

20 Vgl. dazu *Bothe*, a. a. O. (Anm. 15), S. 143 f.

21 *Dupuy/Hammerman* (Hrsg.), a. a. O. S. 76.; *Myrdal*, a. a. O. S. 68; *Schuster*, Bemühungen um allgemeine und vollständige Abrüstung, in *Delbrück* (Hrsg.), a. a. O. S. 73 ff., 76.

22 Vgl. dazu *Myrdal*, a. a. O. S. 69 ff

23 Vgl. *Blacker/Duffy* (Hrsg.), *International Arms Control*, 2. Aufl. 1984, S. 5.

Formulierung des Artikel 26 verdient es, wörtlich ins Gedächtnis gerufen zu werden:

„Um die Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit so zu fördern, daß von den menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt wird, ist der Sicherheitsrat beauftragt, mit Unterstützung des in Artikel 47 vorgesehenen Generalstabsausschusses Pläne auszuarbeiten, die den Mitgliedern der Vereinten Nationen zwecks Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen sind.“

Auch diese Bestimmung betont nicht nur den Beitrag der Abrüstung zur Friedenserhaltung, sondern auch die Notwendigkeit von Abrüstung zum Zwecke der Schonung ökonomischer Ressourcen.

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg gab es Rüstungsbeschränkungsbestimmungen in Friedensverträgen oder sonstigen Verträgen zur Bereinigung des Verhältnisses zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern. Für die Bundesrepublik ist insofern insbesondere das Protokoll III zum WEU-Vertrag von Bedeutung. Jedoch spielen diese Verträge für die Entwicklung von Rüstungskontrolle und Abrüstung nach dem Zweiten Weltkrieg allenfalls eine marginale Rolle. Diese Entwicklung war, das konnte gar nicht anders sein, durch die Veränderungen der weltpolitischen Großwetterlage bedingt²⁴. Diese war zunächst geprägt durch den Kalten Krieg und die atomare Überlegenheit der USA. Um 1960 hatte sich das Bild aber grundlegend verändert. Ein nukleares Patt war erreicht, das zu einem weltpolitischen militärisch-strategischen Umdenken führte. Der Schock der Kuba-Krise 1962²⁵ demonstrierte überdeutlich die Gefährlichkeit der Lage und lehrte, daß beide Supermächte ein gemeinsames Interesse daran haben mußten, eine nukleare Konfrontation zu vermeiden und ihr gegenseitiges Verhältnis zu stabilisieren²⁶. Dies alles resultierte in einem Prozeß des Ausgleichs zwischen den Supermächten, führte zur Entspannungspolitik der 70er Jahre, in der sich das Prinzip gleicher Sicherheit²⁷ durchsetzte. Dieser Prozeß wurde durch

24 Vgl. zum Folgenden *Caldwell*, *Strategic and Conventional Arms Control: An Historical Perspective*, *Stanford Journal of International Studies* 1979, S. 7 ff.; *Myrdal*, a. a. O. S. 23 ff., 69 ff.; *Barton/Weiler* (Hrsg.), *International Arms Control*, 1976, S. 66 ff.; zur neueren Entwicklung auch *St. Smith*, *US-Soviet Strategic Nuclear Arms Control: From SALT to START to Stop*, *Arms Control* 5 (1984) no. 3, S. 50 ff.; *Jacobsen*, *The Crisis in Arms Control*, *Michigan Law Review* 82 (1984), S. 1588 ff.; zur älteren Entwicklung vgl. etwa *Trachtenberg*, *A „Wasting Asset“: American Strategy and the Shifting Nuclear Balance, 1949–1954*, *International Security* 13 (1988/89), S. 5 ff.

25 Siehe dazu *Greiner*, *Kuba-Krise. 13 Tage im Oktober: Analyse, Dokumente, Zeitzeugen*, 1988; *Chayes*, *The Cuban Missile Crisis, 1974*; zur Bedeutung der Kuba-Krise für den weiteren Prozeß des Ausgleichs zwischen den Supermächten vgl. *Caldwell*, a. a. O. S. 9.

26 *Czempiel*, *Amerikanisch-sowjetische Beziehungen nach Reykjavik*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1–2/87, S. 3 ff., 5.

27 Dazu näher unten 3.1.

die Verhärtung des Verhältnisses zwischen den Supermächten um 1980 (Afghanistan, Nachrüstung) unterbrochen, geht aber inzwischen weiter.

Eine weitere Veränderung der 60er Jahre ist das Hinzutreten der „kleineren“ Atomkräfte China und Frankreich sowie die Umgestaltung des internationalen Systems, das Entstehen der neuen Mehrheit in den Vereinten Nationen als Folge der Dekolonisierung.

In der Phase des Kalten Krieges war die Debatte um die Atomare²⁸ sowie um allgemeine und vollständige Abrüstung vor allem eine Propagandawaffe²⁹. Gegen Ende der 50er Jahre begann sich aber der Gedanke zu entwickeln, daß ein Interesse an Teil- oder eher Zusatzmaßnahmen der Rüstungskontrolle bestand, vor allem an einem Teststopp³⁰.

1962 wurden die Verhandlungsformen grundlegend umgestaltet durch Einrichtung des Genfer 18-Mächte-Abrüstungsausschusses (ENDC)³¹. Dieses Gremium wurde durch die Supermächte geschaffen, sie führten als Co-Präsidenten Regie. Zugleich wurden die ungebundenen Staaten in die Verhandlungen einbezogen, allerdings nur durch ausgewählte Vertreter, nicht durch ihre UN-Mehrheit. Das Gremium wird den Vereinten Nationen assoziiert³². Frankreich und China bleiben ihm fern. In einem komplexen Dreiecksspiel zwischen Militärblöcken und Dritter Welt wird das ENDC (später nach Erweiterungen und Umgestaltungen CCD und CD)³³ Schauplatz der Verhandlungen über eine Reihe von Teilmaßnahmen der Rüstungskontrolle: Teststopp in der Atmosphäre (Partial Test Ban Treaty, PTBT) 1963³⁴, Nichtverbreitungsvertrag (NPT) 1968³⁵, Meeresbodenvertrag 1971³⁶, Biotoxin-Waffenvertrag 1972³⁷, Umweltkriegsabkommen 1977 (das aber gar kein Rüstungskontrollabkommen ist)³⁸. Ohne Erfolg sind bis heute die 1968 begonnenen Verhandlungen für eine C-Waffen-Konvention geblie-

28 Zur Entwicklung vgl. *Singh/McWhinney*, Nuclear Weapons and Contemporary International Law, 2. Aufl. 1989, S. 345 ff.

29 *Myrdal*, a. a. O. S. 78 ff.; vgl. die Übersicht der Vorschläge bei *Schuster*, a. a. O. (Anm. 21) S. 77 ff. Wie weit 1955 eine echte Chance zu realen Abrüstungsschritten bestand, muß Gegenstand der Spekulation bleiben, dazu *Myrdal*, S. 81 f.

30 Dazu *Caldwell*, a. a. O. S. 9; *Barton/Weiler* (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 24), S. 81 ff. („rise of collateral agreements“).

31 Vgl. dazu *Barton/Weiler* (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 24), S. 84 ff.

32 Die Generalversammlung billigt die Einrichtung des ENDC durch A/RES/1722 (XVI).

33 Zu den Erweiterungen vgl. *Fahl*, Internationales Recht der Rüstungsbeschränkung, 0.1.2.1.

34 Zu der bewegten Vorgeschichte dieses Vertrages vgl. *Fahl*, Internationales Recht der Rüstungsbeschränkung, 2.1.2.1.; zum Stand der Verhandlungen über ein umfassendes Testverbot vgl. den Jahresbericht 1988 der Conference on Disarmament, UN Doc. A/43/27, para. 29 ff.

35 Zur Vorgeschichte vgl. *Fahl*, a. a. O. 5.1.1. und 5.1.2.

36 Vgl. dazu *Barton/Weiler* (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 24) S. 90.

37 Vgl. dazu *Bothe*, a. a. O. (Anm. 15) S. 193 ff.

38 Vgl. dazu *Fahl*, a. a. O. 13.1.2.1.

ben³⁹. Andere Teilmaßnahmen sind das Ergebnis besonderer Verhandlungsforen, so die Nichtmilitarisierung der Antarktis 1959⁴⁰, das Verbot der Stationierung von Massenvernichtungswaffen im Weltraum (Weltraumvertrag 1967⁴¹ sowie Mondvertrag 1979⁴²) und die Verträge über die atomwaffenfreien Zonen in Lateinamerika (Tlatelolco 1967⁴³) und im Südpazifik (Raratonga 1985⁴⁴). Die zentralen Probleme ihres strategischen nuklearen Gleichgewichts und der Verhinderung der nuklearen Konfrontation behalten die Großmächte freilich ihren bilateralen Verhandlungen vor⁴⁵: die Begrenzung und schließliche Reduktion der nuklearen Rüstung (SALT I 1972⁴⁶, SALT II 1979⁴⁷, INF 1987⁴⁸, START⁴⁹), Atomtests (TTBT 1974⁵⁰, PNET 1976⁵¹) sowie gegenseitige Kommunikation und Verhinderung eines irrtümlichen Kriegsausbruchs sowie Vermeidung von „Zwischenfällen“⁵² (Heiße Draht-Abkommen seit 1963, Nuclear Risk Reduction Centers, sog. Kriegsverhinderungsabkommen).

In Europa stehen sich die Supermächte aber nicht allein, sondern mit ihren Verbündeten gegenüber. Mit dem Fortgang des Entspannungsprozesses

39 Zum Stand der Verhandlungen vgl. Report of the Conference on Disarmament, UN Doc A/43/27, para. 77 = Report of the *Ad hoc* Committee on Chemical Weapons, CD/874; Report of The *Ad hoc* Committee, CD/881 (3. Februar 1989).

Zur Entwicklung der Verhandlungen vgl. *Spiers*, Chemical Warfare, 1986, S. 175 ff.; *Kassapis*, C-Waffen: der völkerrechtliche Hintergrund der Genfer Verhandlungen über ihre Eliminierung, insbesondere S. 134 ff.; *Perry Robinson*, Chemical Warfare Arms Control: A framework for considering policy alternatives, SIPRI 1985, S. 78 ff.; *ders.*, Disarmament and other options for Western policymaking on chemical warfare, International Affairs 63 (1987), S. 65 ff.

40 Vgl. dazu *Fahl*, a. a. O. 1.1.2.1.

41 *Fahl*, a. a. O. 3.2.

42 *Fahl*, a. a. O. 3.2.1.

43 *Fahl*, a. a. O., 4.2. Vgl. dazu *Brandt*, Der lateinamerikanische Atomsperrevertrag, JIR 14 (1969), S. 280 ff.

44 *Fahl*, a. a. O. 15.2.

45 Allgemein dazu *Myrdal*, a. a. O. S. 23 ff.; näher zum bilateralen Verhandlungsprozeß auch *McNeill*, U.S.-USSR Nuclear Arms Negotiations: the Process and the Lawyer, AJIL 79 (1985), S. 52 ff.

46 *Fahl*, a. a. O. 8.2.1.

47 *Fahl*, a. a. O. 14.2.

48 *Fahl*, a. a. O. 16.2.

49 Dazu *Bertram*, US-Soviet nuclear arms control, SIPRI Yearbook 1988, S. 301 ff.

50 *Fahl*, a. a. O. 11.2.1.

51 *Fahl*, a. a. O. 11.2.3.

52 *Fahl*, a. a. O. 10.: Abkommen zur Minderung des Risikos des ungewollten Ausbruchs eines Nuklearkriegs, 1971; Abkommen zur Vermeidung von Zwischenfällen auf Hoher See, 1972; Protokoll dazu 1973; Abkommen zur Verhinderung eines Nuklear-Krieges 1973 (alle USA – UdSSR). Französisch-sowjetischer Briefwechsel über die Verhütung eines akzidentellen Auslösens von Kernwaffen, 1976; Britisch-sowjetisches Abkommen über die Verhinderung eines ungewollten Nuklearkrieges, 1977; Abkommen über die Errichtung von Nuclear Risk Reduction Centers, 1987; Abkommen über die Notifikation bestimmter Raketenabschüsse, 1988 (ILM 1988, S. 1200); Abkommen zur Verhütung gefährlicher militärischer Aktivitäten, 1989 (ILM 1989, S. 877), letzte drei USA-UdSSR.

konnte auch die Sicherheit in Europa zum Gegenstand von Verhandlungen und Abmachungen werden. In seiner allgemein politischen Dimension wird dieser Komplex in der KSZE transatlantisch-gesamteuropäisch verhandelt, wobei diese mit den vertrauensbildenden Maßnahmen⁵³ (Korb I der KSZE-Schlußakte 1975, KVAE Schlußdokument 1986) echte Elemente der Rüstungskontrolle, sog. operational arms control⁵⁴ enthält. Die Fragen einer konventionellen Rüstungsbegrenzung (structural arms control) werden jedoch zunächst in einem besonderen Forum der Mitglieder der Militärbündnisse behandelt: M(B)FR⁵⁵, das nunmehr durch die sog. KRK-Verhandlungen abgelöst ist⁵⁶, die eine etwas andere Zusammensetzung (jetzt mit Frankreich) und geographische Reichweite haben⁵⁷.

Die Rolle der Vereinten Nationen in dieser Entwicklung von Rüstungskontrolle und Abrüstung ist begrenzt⁵⁸. Sie dienten zunächst als Resonanzboden für den Propaganda-Kampf des Kalten Krieges. In dem Komplex der Teilmaßnahmen seit 1962 dienen sie im wesentlichen als Notar: die Generalversammlung billigte die Einsetzung des ENDC 1962⁵⁹ und pflegt die von ihm erarbeiteten Verträge durch Resolutionen anzunehmen⁶⁰. Politisch ist das Gewicht der UN-Mehrheit hier nicht zu spüren: die Verkrüppelung eines allgemeinen Teststopp-Vertrages zu einer Luftreinhaltungskonvention im Teilstopp von 1963, die Reduktion einer Entmilitarisierung der Tiefsee auf das militärisch uninteressante Stationierungsverbot von Massenvernichtungswaffen im Meeresbodenvertrag 1971, das Vorziehen der militärisch irrelevanten B-Waffen aus dem Verhandlungspaket der B- und C-Waffen 1972,

53 Das Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen ist Bestandteil der KSZE-Schlußakte von 1975 (Korb I); Text bei *Fahl*, a. a. O. 12.2.; Dokument der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), 19. September 1986, *Fahl*, a. a. O. 12.2.2.

54 Vgl. dazu *Darilek*, The future of conventional arms control in Europe, A tale of two cities: Stockholm, Vienna, SIPRI Yearbook 1987, S. 339 ff.; *Peters*, Ende der KVAE – Ende der politischen Vertrauensbildung in Europa?, Aus Politik und Zeitgeschichte B 1–2/87, S. 29 ff.

55 Vgl. dazu *Mutz* (Hrsg.), Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa, 1983.

56 Das „Mandat“ der Konferenz ist abgedruckt in: Bull. 1988, S. 96 ff.

57 *R. Kaiser*, Vor Beginn der Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa, Blätter für deutsche und internationale Politik 1988, S. 1098 ff.

58 Vgl. dazu *Martenson*, Rüstungsbegrenzung und Abrüstung, 40 Jahre Anstrengungen der UNO, Vereinten Nationen 1985, S. 185 ff.; *Wegener*, Abrüstung und die Vereinten Nationen, Außenpolitik 1985, S. 284 ff.; The United Nations and Disarmament, 1988; ferner *Schütz*, Das internationale Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime nach der Abrüstungs-sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, in *Delbrück* (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung, 1979, S. 295 ff.

59 A/RES/1722 (XVI).

60 NPT 1968, A/RES/2372 (XXII); Meeresbodenvertrag, A/RES/2660 (XXV); Biotoxin-Waffenvertrag 1972, A/RES/2826 (XXVI); Enmod-Vertrag 1977, A/RES/31/72.

61 Vehement dazu *Myrdal*, a. a. O. S. 84 ff., 159 ff., 226 ff.; vgl. dazu auch *Tanaka*, Some Legal Aspects of Disarmament, Japanese Annual of International Law 30 (1987), S. 18 ff., 25 ff.

schließlich die Verfälschung echter nuklearer Abrüstung zu einer Maßnahme des Aufrechterhaltens des Atomdyopols im Nichtverbreitungsvertrag von 1968 – all dies lief den erklärten Interessen der UN-Mehrheit entgegen (teilweise einschließlich derjenigen der Verbündeten der Supermächte)⁶¹. 1978 wurde eine Anstrengung unternommen, die Rolle der UN im Bereich von Rüstungskontrolle und Abrüstung zu stärken. Die zu diesem Zweck einberufene erste Sondergeneralversammlung für Abrüstungsfragen verfaßte eine eindrucksvoll umfangreiche Erklärung⁶². Das praktische Ergebnis derselben war eine Umstrukturierung des Genfer Abrüstungsausschusses, der nunmehr nicht mehr unter dem Co-Vorsitz der Supermächte, sondern mit rotierender Präsidentschaft tagt. Das hat Frankreich und China die Teilnahme ermöglicht, was sicher von Vorteil sein wird, sollte der Ausschuß doch noch einen Vertrag erfolgreich aushandeln, was er seit 1977 nicht mehr getan hat. Die zweite und dritte Sondergeneralversammlung 1982 und 1988 endeten ohne Schlußdokument⁶³. Die UN-Konferenz über Abrüstung und Entwicklung wurde von den Vereinigten Staaten boykottiert⁶⁴.

Materiell bleiben die meisten und grundlegendsten Postulate der UN Resolutionen bislang unverwirklicht: Eliminierung der Atomwaffen⁶⁵, umfassender Teststopp⁶⁶, C-Waffen-Vertrag⁶⁷, Umleitung der in der Rüstung gebundenen ökonomischen Ressourcen in die Entwicklung⁶⁸, ganz zu schweigen von der allgemeinen und vollständigen Abrüstung⁶⁹. Im Bereich von Rüstungskontrolle und Abrüstung haben die Vereinten Nationen einen die Entwicklung von Recht und Staatenpraxis prägenden Einfluß, den sie in anderen Bereichen der internationalen Beziehungen auch gegen den Widerstand wichtiger Staaten besessen haben und besitzen, bislang nicht ausüben können.

3. Funktionen von Rüstungskontrollverpflichtungen

Auf der Basis dieser historischen Kurzübersicht sei nun versucht, die Funktionen von Rüstungskontrollverpflichtungen näher zu bestimmen. Man kann hier im wesentlichen fünf Funktionen unterscheiden:

- Sicherheit und Kriegsverhinderung
- Schadensbegrenzung im Konfliktfall

⁶² Resolution S-10/2 vom 30. Juni 1978, Vereinte Nationen 1978, S. 171.

⁶³ Vgl. dazu *Bruns*, Vereinte Nationen 1982, S. 171 f. und *Risse*, Vereinte Nationen 1988, S. 171 ff.

⁶⁴ *Risse*, Vereinte Nationen 1988, S. 22 ff.

⁶⁵ Schlußdokument A/RES/S-10/2, para. 20.

⁶⁶ A/RES/S-10/2, para. 51.

⁶⁷ A/RES/S-10/2, para. 75.

⁶⁸ A/RES/S-10/2, para. 35.

⁶⁹ A/RES/S-10/2, para. 109.

- Begrenzung der Rüstungskosten
- Verbesserung der Kooperation und Vertrauensbildung
- Werbungseffekt⁷⁰

3.1 Sicherheit und Kriegsverhinderung

Daß Abrüstung der Friedenserhaltung dient, lag wie bereits erwähnt sowohl der Einberufung der ersten Haager Friedenskonferenz als auch der Satzung des Völkerbundes und der Charta der Vereinten Nationen zugrunde. Es ist aber genauer zu fragen, worin dieser Zusammenhang nun im einzelnen besteht. Dies ist nämlich bei einzelnen Maßnahmen der Rüstungskontrolle durchaus unterschiedlich.

Die klassische Demilitarisierung, etwa das Schleifen von Festungen dient einer strukturellen Kriegsunfähigkeit. Der Gegner soll nicht mehr in der Lage sein, bestimmte Kriegshandlungen durchzuführen und soll deshalb keine Bedrohung mehr darstellen. Dies ist die Grundidee der Rüstungsbeschränkungsbestimmungen des Versailler Vertrages, sie wirkt auch in den Friedensverträgen und den WEU-Regelungen nach dem Zweiten Weltkrieg fort. In der modernen Abrüstungsdebatte taucht dieser Gedanke der Eliminierung bestimmter Bedrohungspotentiale in gewandelter Form auf, etwa bei dem Verbot der Stationierung von Massenvernichtungswaffen im Welt- raum und auf dem Meeresgrund sowie bei den (errichteten oder vorgeschla- genen) nuklear- bzw. chemiewaffenfreien Zonen⁷¹. Im Laufe der letzten Jahre hat immer mehr der Gedanke einer strukturellen Nichtangriffsfähig-

70 Zu den ersten vier dieser Funktionen vgl. *Frei*, *Le droit international humanitaire et le contrôle des armements*, *RevICR* 70 (1988), S. 511 ff., 514; vgl. bereits *Schücking*, a. a. O. (Anm. 2), S. 5 ff.; zu den ersten drei Funktionen auch *Caldwell*, a. a. O. (Anm. 24), S. 9 m. w. N.; vgl. ferner *Bothe*, *Zur Dogmatik eines völkerrechtlichen Kriegsverhütungsrechts*, in: *Delbrück* (Hrsg.), *Völkerrecht und Kriegsverhütung*, 1979, S. 213 ff., 218 ff.; zur letztge- nannten Funktion (arms control als „window dressing“) auch *Neuhold*, *Legal Aspects of Arms Control Agreements*, in *Festschrift Seidl-Hohenveldern*, 1988, S. 427 m. w. N.

71 Zu den Zonen-Vorschlägen vgl. *Galtung*, *Es gibt Alternativen!*, 1984, S. 163 f.; *Vesa*, *Nuclear Weapon Free Zones as a Non-Proliferation Measure*, in: *International Détente and Disarmament. A Collection of Articles by Finnish and Soviet Scholars*, 1977, S. 68 ff.; *Voigt*, *Abrüstung in Europa als Beitrag zum internationalen Frieden. Die Bedeutung atom- waffenfreier und chemiewaffenfreier Zonen*, *Vereinte Nationen* 1986, S. 53 ff.; *Klein*, *Atom- waffenfreie Zonen – Versuch einer kritischen Würdigung*, ebenda S. 57 ff.; *Goldblat*, *Nuclear Weapon-Free Central Europe*, in: *Thee* (Hrsg.), *Arms and Disarmament*, SIPRI Fin- dings, 1986, S. 231 ff.

Die Staaten des Warschauer Paktes haben 1984 eine chemiewaffenfreie Zone in Mitteleu- ropa vorgeschlagen, *Documents on Disarmament* 1984, S. 9. Zu solchen Projekten vgl. auch *Voigt*, *Wege der chemischen Abrüstung*, *Deutschland-Archiv* 18 (1985), S. 927 ff.; *Sei- delmann*, *deutsche studien* 1985, S. 935 ff.; *Weilemann*, „Chemiewaffenfreie Zone“, *Ein Danaer-Geschenk der SPD*, ebenda S. 943 ff.; *Goldblat*, *A Chemical-Weapon-Free Zone in Europe*, in: *Thee* (Hrsg.), a. a. O., S. 361 ff.

keit als Ziel der Rüstungskontrollpolitik an Bedeutung gewonnen. Dies bedeutet eine Gestaltung des militärischen Arsenal, bei der eine Fähigkeit zur Zerstörung von Zielen auf dem Gebiet des Gegners (insbesondere durch Panzer, Flugzeuge, Artillerie) nicht mehr besteht, wohl aber eine Fähigkeit zur Abwehr von Angriffen auf eigenem Territorium⁷². Eine mindere Variante der Nichtangriffsfähigkeit ist die Invasionsunfähigkeit, die in der neueren Diskussion eine große Rolle spielt⁷³.

Ein zweites wichtiges Element der Sicherheit durch Rüstungskontrollmaßnahmen ist es, Überraschungsangriffe oder das Entstehen von Konflikten durch Mißverständnisse oder Fehleinschätzung gegnerischer Absichten zu verhindern. Vereinbarungen über die Kommunikation zwischen potentiellen Konfliktsgegnern, insbesondere die Abkommen über den sogenannten heißen Draht sowie die Informations- und Konsultationspflichten der sog. Kriegsverhinderungsabkommen dienen diesem Ziel⁷⁴, auch die KVAE mit ihren Notifikationspflichten für bestimmte militärische Aktivitäten⁷⁵. Den gleichen Zweck verfolgen aber auch Abkommen über Eliminierung von Raketen in forward-based systems, deren geringe Flugdauer und damit geringe Vorwarnzeit kaum Raum für Krisenmanagement läßt, und die darum als besonders bedrohlich anzusehen sind. Dies ist einer der Zwecke des INF-Vertrages und lag auch den Verständigungen nach der Kuba-Krise zugrunde.

Das Kernelement der gegenwärtigen Rüstungskontrollabmachungen und -verhandlungen zwischen den Supermächten bzw. zwischen militärischen Blöcken ist jedoch die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts in einem System der Friedenssicherung durch gegenseitige Abschreckung. Diese Praxis der Rüstungskontrolle beruht immer noch auf der keineswegs mehr unstrittigen Annahme⁷⁶, daß ein Krieg am besten durch ein stabiles Gleich-

72 Eingehend zur strukturellen Nichtangriffsfähigkeit auf dem Gebiet der konventionellen Rüstung von *Bülow*, Strategie vertrauensschaffender Sicherheitsstrukturen in Europa. Wege zur Sicherheitspartnerschaft, in: *Heisenberg/Lutz* (Hrsg.), Sicherheitspolitik kontrovers, 1987, S. 763 ff., 769 ff.; *Voigt*, Konventionelle Stabilisierung und strukturelle Nichtangriffsfähigkeit, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/1988*, S. 21 ff.; kritisch zu diesem Konzept *Lamers*, Konventionelle Abrüstung in Europa, ebenda S. 12 ff., 16 f. Dieses Konzept ist allerdings für Atomwaffen kaum anwendbar.

73 Vgl. dazu FAZ vom 8. 2. 1989, S. 6.

74 Dazu genauer unten 3.4 und 4.5.

75 *Darilek*, The future of conventional arms control in Europe. A tale of two cities: Stockholm, Vienna, SIPRI Yearbook 1987, S. 339 ff., 346.

76 Zu theoretisch-historischen Zweifeln an der Abschreckungsdoktrin vgl. etwa *Thompson*, Polarity and Global War, *Journal of Conflict Resolution* 30 (1986), S. 613; *Krippendorff*, Die NATO-Strategie der Abschreckung: auf den Weg zum erhöhten Kriegsrisiko? in: *Heisenberg/Lutz* (Hrsg.), a. a. O. S. 674 ff.; *Biedenkopf*, Wir können nicht einfach aussteigen. Aber: Friedenssicherung durch atomare Abschreckung ist kein Dauerzustand, ebenda S. 719 ff.; vgl. ferner die Überlegungen zur „Sicherheitspartnerschaft“, unten Anm. 113. Zur politischen Kritik sowohl durch die Staaten der Dritten Welt als auch durch die sozialistischen Staaten vgl. Report of the Conference on Disarmament, UN Doc A/43/27, para.

gewicht der Abschreckung verhindert werden kann. Dies zu sichern, ist Sinn der wesentlichen Rüstungskontrollabkommen seit Beginn der 70er Jahre⁷⁷.

Sinn des ABM-Vertrages ist es, eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit gegenseitiger Abschreckung zu verhindern, die sich aus einer wirksamen Verteidigungsmöglichkeit gegen strategische Nuklearwaffen ergeben könnte. Deshalb begrenzt der ABM-Vertrag die Möglichkeit der Errichtung von Raketenabwehrsystemen. Diese Funktion des ABM-Vertrages wurde durch SDI in Frage gestellt⁷⁸.

Das Interimsabkommen zu SALT I, SALT II, der INF-Vertrag und die START-Verhandlungen betreffen Angriffswaffen, die dem Konzept der Abschreckung dienen. Das gegenwärtige Abschreckungssystem ist dadurch gekennzeichnet, daß, um einen hier durchaus zutreffenden Begriff aus dem Recht der technischen Sicherheit zu nehmen, es mehrfach redundant ausgelegt ist. Dann muß man sich natürlich fragen, wieviel Redundanz man braucht. Bei SALT I und II ging es um Wachstumsbegrenzung, bei INF und START auch um Eliminierung redundanter Abschreckungskapazität. Die Begrenzung dient dabei auch und vielleicht sogar hauptsächlich dem Zweck, einer durch ungleiches Wachstum hervorgerufenen Destabilisierung des strategischen Gleichgewichts vorzubeugen. Auch beim Abbau einzelner Elemente dieser Redundanz können destabilisierende Ungleichgewichte entstehen⁷⁹, jedenfalls aus der Sicht der auf beiden Seiten geltenden militärischen Doktrin. Darum ist es Sinn dieser Abkommen, durch Begrenzung und Abbau⁸⁰ redundanter Abschreckungskapazität (overkill capacity) ein Gleichgewicht zu gewährleisten. Der Gedanke des Gleichgewichts, der „Gleichheit und gleichen Sicherheit“ wird damit als eine besondere Ausfor-

71 und 72; zur Verteidigung der Doktrin durch die westlichen Staaten ebenda para. 73. Dazu ferner *Almond*, *Achieving Effective Arms Control: The Lawyers' Perspective*, *International Lawyer* 21 (1987), S. 1103 ff.; derselbe, *Deterrence and a Policy-Oriented Perspective on the Legality of Nuclear Weapons*, in *A. S. Miller/Feinrider*, (Hrsg.), *Nuclear Weapons and Law*, 1984, S. 57 ff.

77 Vgl. die eingehende Analyse der SALT-Verträge bei *Beuter*, *Von SALT zu START*, 1982, S. 185 ff.; vgl. ferner *Riedel*, *SALT II im Wettlauf mit dem Wettrüsten*, in: *Delbrück* (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 6), S. 275 ff.

78 Vgl. dazu ausführlich *Blackaby*, *Space weapons and security*, *SIPRI Yearbook* 1986, S. 81 ff.; *Gross*, *Negotiated Treaty Amendment: The Solution to the SDI-ABM Treaty-Conflict*, *Harvard International Law Journal* 28 (1987), S. 31 ff.

79 Die „Stärkung des strategischen Gleichgewichts“ wird als Abkommensziel genannt in den Präambeln des SALT II – und des INF-Vertrages. Vgl. dazu auch unten Anm. 81 sowie zusammenfassend unter 6.

80 Dabei geht es nicht nur um das Gleichgewicht im Ergebnis, sondern auch um das Verhindern temporärer Ungleichgewichte während des Abbauvorgangs. Zu dieser Problematik beim Abbau von ICBM vgl. *SIPRI Yearbook* 1987, S. 326. Eine schwierige Frage ist dies auch bei der C-Waffen-Abrüstung, vgl. *Spiers*, *Chemical Warfare*, 1986, S. 188. Sie wird in der CD unter der Überschrift „undiminished security during destruction period“ diskutiert. Hier gibt es u. a. den französischen Vorschlag eines „security stock“, den C-Waffenmächte bis zum Ende der Vernichtungsperiode behalten sollen, Doc. CD/CW/WP. 199.

mung des Reziprozitätsgrundsatzes ein Leitprinzip des Rüstungskontrollrechts⁸¹ im gegenwärtigen Verhältnis der beiden Militärblöcke. Will man es allerdings als Rechtsprinzip⁸² in dem Sinne verstehen, daß darauf konkrete Rechtsfolgen für weitere Verhandlungen zu ziehen sind, dann stößt man auf die Schwierigkeit⁸³, Gleichgewicht und gleiche Sicherheit umfassend zu definieren, und damit auch auf das Problem der Asymmetrie der Abschreckungspotentiale⁸⁴. Denn Gleichgewicht läßt sich zwischen zwei Seiten nur insofern quantifizieren, als auf beiden Seiten Gleiches, d. h. hier die gleichen Kategorien und Qualität von Waffen, in der Waagschale liegt. Sind auf beiden Seiten unterschiedliche Waffen in unterschiedlichen Mengen oder gleiche Waffen unterschiedlicher Qualität⁸⁵ vorhanden, so bedarf es eines Maßstabs für die Gewichtung der unterschiedlichen Komponenten, um beide Seiten noch vergleichen zu können⁸⁶ (so etwa: x Atomwaffen von y Sprengwirkung = z Panzer)⁸⁷. INF und START greifen jeweils Teilelemente der Bedrohungspotentiale, und zwar Teile eines Teils, nämlich der Nuklearwaffen, heraus und schaffen ein Teilgleichgewicht, was zur Problematik eines Restgleichgewichts führt⁸⁸. Im Rahmen der militärischen Doktrin des

81 Dieses Prinzip (Equality and equal security) hat in einer Reihe von rechtlichen und politischen Dokumenten zwischen USA und UdSSR seinen Ausdruck gefunden: Declaration on Basic Principles of Relation, 29. 5. 1972, *Fahl*, 10.3.2. (recognition of the security interests of the Parties based on the principle of equality); Basic Principles of Negotiations on the Further Limitation of Strategic Offensive Arms, 21. 6. 1973, *Fahl*, 8.3.3.2. („recognition of each other's equal security interest“); Wladiwostok-Erklärung, 24. 11. 1974, *Fahl*, 8.3.3.4. („based on the principle of equality and equal security“); SALT II, Präambel („guided by the principle of equality and equal security“); Joint Statement of Principles and Basic Guidelines for Subsequent Negotiations on the Limitation of Strategic Arms, 18. 6. 1979 („negotiations in accordance with the principle of equality and equal security“).

82 *Mohr*, NJ 1988, S. 166 m. w. N.; vgl. auch *Oeser*, Das Prinzip der Gleichheit und der gleichen Sicherheit, *Neue Justiz* 1983, S. 390 ff.

83 *Galtung*, a. a. O. (Anm. 71) S. 165 f., 180, spricht gar von Unmöglichkeit.

84 Vgl. dazu Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.), *Weißbuch* 1983. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, S. 52 ff.

85 Dies war ein wichtiges Problem bei den SALT-Verhandlungen und in der inneramerikanischen Diskussion um das Gleichgewichtserfordernis mit der Sowjetunion, die u. a. zum sog. Jackson-Amendment bei SALT I führte. Das gleiche Problem lag dem Datendissens zwischen Ost und West bei den MBFR-Verhandlungen zugrunde. Zu dem Symmetrieproblem der neueren sowjetischen Abrüstungsvorschläge vgl. *Boysen*, Gorbatschows Abrüstungsvorschläge. Politische und militärische Bewertung der sowjetischen Abrüstungsinitiativen 1985/86, *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 1 – 1987. Zu den neuesten Bemühungen um eine Quantifizierung des Kräftevergleichs zwischen Ost und West vgl. *FAZ* vom 31. 1. 1989, S. 1 und 2.

86 Daß außer den Waffensystemen auf beiden Seiten auch noch die Verletzbarkeit der jeweils anderen Seite zu berücksichtigen wäre, kompliziert die Gleichung weiter (*Galtung*, a. a. O. S. 167 f.).

87 Vgl. dazu *Caldwell*, a. a. O. (Anm. 24), S. 22.

88 Dies wird besonders deutlich in der Diskussion um die Modernisierung der Kurzstreckenraketen, vgl. *Dembrinski/Jopp/Krell/Kubbig/B. Meyer/H. Müller/Schlotter/H.-J. Schmidt/Wilzewski*, Modernisierung und kein Ende? Die Modernisierung der Kurzstreckenraketen und die Defizite der sicherheitspolitischen Debatte in der NATO, *HSFK-Report* 1-2/1989.

flexible response gehören zum relevanten Abschreckungspotential nukleare Waffen unterschiedlicher Qualität (strategische und sog. Gefechtsfeldwaffen), konventionelle Streitkräfte (sog. Triade) sowie in begrenztem, im einzelnen streitigen Umfang C-Rüstung⁸⁹. Das Verhältnis der beiden genannten unterschiedlichen nuklearen Abschreckungspotentiale zueinander ist streitig⁹⁰, ebenso die Möglichkeit, Ungleichgewichte in anderen Bereichen zu kompensieren, m. a. W. ein Gesamtgleichgewicht herzustellen. Bei dieser Sicht besteht umgekehrt die Gefahr, daß ein atomares (Teil-)Gleichgewicht durch ein konventionelles Ungleichgewicht destabilisiert wird. Dies zu verhindern und damit ein Gesamtgleichgewicht zu sichern⁹¹, ist Sinn der nunmehr beginnenden KRK-Verhandlungen⁹². Kann ein akzeptiertes konventionelles Gleichgewicht erreicht werden, so entfällt die Notwendigkeit einer Kompensation (wirklicher oder wahrgenommener) konventioneller Unterlegenheit des Westens durch (überlegene) nukleare Abschreckung. Diese Verhandlungen und Einigungen unter dem Vorzeichen der Gegenseitigkeit und gleichen Sicherheit führen dazu, die Bedrohungspotentiale zu rationalisieren, gegebenenfalls durch asymmetrische Reduktion symmetrischer zu machen⁹³. Wo Asymmetrien bleiben, müßte durch vereinbarte Gewichtungen unterschiedlicher Komponenten ein Gleichgewicht berechenbar gemacht werden.

„Gleichgewicht“ setzt ein zweiseitiges, bipolares Verhältnis voraus. Dabei gilt es zunächst zu definieren, was auf beiden Seiten eigentlich dazu zu zählen ist. Während dies bei den Verhandlungen über konventionelle Waffen der gesamte Rüstungsbestand von NATO und Warschauer Pakt ist, müßte bei

89 Zur Rolle der C-Rüstung vgl. *Spiers*, *Chemical Warfare*, 1986, S. 135 ff. Die gegenwärtige Militärdoktrin der NATO sieht die Rolle der C-Rüstung allein in der waffenspezifischen, d. h. gegen einen C-Waffeneinsatz durch den Gegner gerichteten Abschreckung, vgl. *Spiers*, a. a. O. S. 172, 198 ff.; *Stringer*, *Deterring Chemical Warfare: U.S. Policy Options for the 1990s*, 1986; *Perry Robinson*, *Disarmament and other options for Western policy-making on chemical warfare*, *International Affairs* 63 (1987), S. 67 ff.; *Hamm*, *Deterrence, Chemical Warfare, and Arms Control*, *Orbis* 1985, S. 119 ff.

90 Probleme der An- oder Abkopplung, vgl. dazu *Dembrinski* et al., a. a. O. (Anm. 88), S. 48; *Brancato*, *Accordo SALT 2 e sicurezza europea*, *Rivista di studi politici internazionali* 47 (1980), S. 74 ff., 86.

91 Zu dieser Notwendigkeit vgl. u. a. das Reagan/Thatcher-Kommuniqué vom 15. 11. 1986, *SIPRI Yearbook* 1987, S. 331.

92 Zusammenfassend *Bruns*, *Mehr Substanz in den Ost-West-Beziehungen. Zur dritten KSZE-Folgekonferenz in Wien*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 12/89, S. 3 ff.; *Kamp*, *Konventionelle Rüstungskontrolle vom Atlantik bis zum Ural – Sachstand und Probleme*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 8/89, S. 3 ff.

93 *Mohr*, a. a. O. (Anm. 82) S. 166; Erklärung „Über die Militärdoktrin der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages“, 29. Mai 1987, *Neues Deutschland* 30./31. 5. 1987, S. 1 und 2. Zum Abbau von Asymmetrien durch Abrüstung vgl. auch *SIPRI Yearbook* 1987, S. 333. Die dort vertretene These, daß reine Rüstungskontrolle nur von Asymmetrien ausgehe, diese aber nicht beheben könne, ist aber wohl zu allgemein, da auch vereinbarte ungleiche Zuwächse Asymmetrien verringern können.

den Verhandlungen über die Begrenzung bzw. den Abbau nuklearer Abschreckungspotentiale, die allein zwischen den beiden Supermächten geführt wurden, fraglich werden, wieweit die Nukleararsenale der „kleinen“ Atomkräfte in die Berechnung des Gleichgewichts einzubeziehen waren. Bereits bei den SALT-Verhandlungen war die mögliche Beeinträchtigung des Gleichgewichts durch englische oder französische Waffen bzw. Trägersysteme ein Thema, bei SALT I Gegenstand einseitiger Erklärungen⁹⁴, bei SALT II abgedeckt durch die freilich nicht ganz klare Umgehungsklausel⁹⁵. Bei den INF-Verhandlungen bestand die UdSSR zunächst auf der Einbeziehung der britischen und französischen Potentiale, ließ diese Forderung aber später fallen⁹⁶. Abkommen über Kommunikation und Kriegsverhinderung sind von der Sowjetunion sowohl mit Großbritannien als auch mit Frankreich geschlossen worden⁹⁷.

Schwieriger ist das Problem der Beziehungen zu China⁹⁸, das in einem System des Gleichgewichts zwischen den Supermächten keiner Seite zuzurechnen ist, aber mit seinem Nuklearpotential dieses Gleichgewicht doch beeinflussen kann. Das Dreiecksverhältnis USA – UdSSR – China ist indirekt bereits im US-sowjetischen Kriegsverhinderungsabkommen von 1973 angesprochen⁹⁹. Das Verhältnis der beiden Supermächte zu China war ein nicht zu unterschätzender, im einzelnen freilich schwierig zu bewertender Faktor in den SALT-Verhandlungen¹⁰⁰. Beim INF-Vertrag ist China praktisch Begünstigter¹⁰¹.

Die Frage der Rolle Chinas im Verhältnis zur bipolaren Beziehung zeigt die Grenzen des Systems der gegenseitigen Abschreckung, die Tatsache, daß es keine reine Bipolarität gibt und deswegen bei einem Gleichgewicht im bipo-

94 Vgl. dazu die von den USA zurückgewiesene einseitige Erklärung der Sowjetunion zum Interim-Abkommen (Unilateral Statement (b), *Fahl*, 8.3.1), wonach sich die UdSSR eine Erhöhung (der nach Art. III des Abkommen eingefrorenen) Zahl der SLBM-Träger vorbehalten.

95 Art. XII des Vertrages: „In order to ensure the viability and effectiveness of this Treaty, each Party undertakes not to circumvent the provisions of this Treaty, through any other state or states, or in any other manner.“ Zur Bedeutung der Bestimmung vgl. *Fahl*, 14.1., S. 43 ff.; *Fischer*, Les accords SALT II, AFDI 25 (1979), S. 129 ff., 193 ff.

96 Vgl. SIPRI Yearbook 1987, S. 326, 329; *Strode*, Arms Control and Sino-Soviet Relations, Orbis 1984, S. 163.

97 Siehe oben Anm. 52.

98 Zur neuesten Entwicklung *Segal*, As China grows strong, International Affairs 64 (1988), S. 217 ff.; *ders.*, Informal Arms Control: The Asian Road to Conventional Reductions, Arms Control Today, May 1989, S. 16 ff.

99 Art. IV, der Konsultationspflichten auch für den Fall vorsieht, daß die Beziehungen zu einem Drittstaat die Gefahr eines Nuklearkonflikts in sich bergen, vgl. dazu *Strode*, a. a. O. S. 170.

100 *Strode*, a. a. O., S. 170 ff.

101 *Segal*, a. a. O., S. 226; *Holloway*, Gorbachev's New Thinking, Foreign Affairs 68 (1989), S. 66 ff., 76.

laren Verhältnis Dritteinwirkungen als destabilisierende Faktoren in Rechnung gestellt werden müssen. Freilich ist theoretisch umstritten, ob denn Bipolarität in den internationalen Beziehungen mehr Stabilität schafft als Multipolarität¹⁰². Was die Atomrüstung insbesondere angeht, so pflegen auch Befürworter der Multipolarität eine Verbreitung von Atomwaffen für destabilisierend und damit friedensgefährdend zu halten¹⁰³. So könnte das natürliche und gemeinsame Interesse der Supermächte an der Aufrechterhaltung ihrer Exklusivstellung¹⁰⁴ sich mit einem gemeinsamen Interesse aller Staaten an Stabilität treffen. Beide Interessenrichtungen sind die Grundlage des Nichtverbreitungsvertrages, beide sind freilich nicht unumstritten. Während das erste Interesse dem Vertrag das Odium der Diskriminierung gibt¹⁰⁵, ist die Bewertung des zweiten Interesses unterschiedlich, da manche Staaten sich die Option offenhalten möchten, die eigene Sicherheit (oder auch die eigene Expansion?) durch eigene Nuklearmacht zu gewährleisten¹⁰⁶.

Ähnliche Probleme des Verhältnisses zwischen Bipolarität und Multipolarität, oder anders gesagt: zwischen den Supermächten und allen übrigen Staaten werfen auch die C-Waffen-Verhandlungen auf. C-Waffen sind einmal ein Element der Abschreckung im bipolaren Verhältnis der Supermächte¹⁰⁷, allerdings eines, dessen Wert und Wünschbarkeit auch innerhalb der Bündnisse unterschiedlich bewertet wird. Großbritannien hat seine C-Rüstung aufgegeben¹⁰⁸, Frankreich nicht¹⁰⁹. Daß dem Erwerb von C-Waffen wesentlich geringere technische Hindernisse entgegenstehen als dem von Atomwaffen, zeigen nicht nur der Einsatz solcher Waffen durch den Irak und die Dis-

102 Für die stabilitätsbegründende Wirkung der Bipolarität vor allem *Waltz*, *International Structure, National Force, and the Balance of World Power*, *Journal of International Affairs* 21 (1967), S. 215 ff.; *ders.*, *Frieden, Stabilität und das Gleichgewicht*, in: *Heisenberg/Lutz* (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 72), S. 140 ff.; *ders.*, *Theory of International Politics*, 1979, S. 161 ff.; für die Multipolarität *Deutsch/Singer*, *Multipolar Power Systems and International Stability*, *World Politics* 16 (1964), S. 390 ff.; kritisch und vermittelnd *Thompson*, *Polarity, the Long Cycle of Global Power Warfare*, *Journal of Conflict Resolution* 30 (1986), S. 587 ff.; *Rosecrance*, *Bipolarity, multipolarity, and the future*, *Journal of Conflict Resolution* 10 (1966), S. 314 ff.

103 *Deutsch/Singer*, a. a. O. (Anm. 102).

104 Zu dieser Grundlage des NPT *Caldwell*, a. a. O. (Anm. 24), S. 10 f. Für die UdSSR hatte dieses allgemeine Interesse allerdings einen besonders deutschen Aspekt.

105 *Myrdal*, *The Game of Disarmament*, 1977, S. 169 f.; *Tanaka*, a. a. O. (Anm. 61), S. 26; *Graf Vitzthum*, *Weltnuklearordnung und Staatengleichheit*, in: *Im Dienste Deutschlands und des Rechts*, Festschrift für Wilhelm Grewe, 1981, S. 609 ff.

106 Vgl. dazu etwa *Marom*, *Israel's Position of Non-proliferation*, *The Jerusalem Journal of International Relations* 8 (1986), S. 100 ff.; *Milhollin*, *Stopping the Indian Bomb*, *AJIL* 81 (1987), S. 593 ff.

107 Vgl. dazu bereits oben Anm. 89.

108 SIPRI, *The Problem of Chemical and Biological Warfare*, Bd. II, *CB Weapons Today*, 1973, S. 186 f.

109 SIPRI, a. a. O., S. 189 f.

kussion um mögliche Pläne Libyens zur Herstellung solcher Waffen¹¹⁰. Die Tatsache, daß diese Waffen für die gegenseitige Abschreckung zwischen den Großmächten eine Rolle spielen, hat immer wieder dazu geführt, daß diese im Rahmen der CD hierüber Verhandlungen bilateral zu führen suchten, sehr zum Mißvergnügen aller anderen Staaten, so daß es hier zu Spannungen zwischen der bi- und der multipolaren Verhandlungsmethode kam¹¹¹. Auch der Gedanke eines C-Waffen-Nichtverbreitungsvertrages ist dabei aufgetaucht¹¹², der aber für die Mehrheit der Staaten nicht akzeptabel ist.

Es wurde bereits erwähnt, daß das Konzept von Sicherheit durch Abschreckung in den letzten Jahren zunehmend der Kritik unterliegt. Ihm wird, etwa von der SPD in Deutschland und der Labour Party in Großbritannien, das Konzept einer „Sicherheitspartnerschaft“ oder „Gemeinsamer Sicherheit“ entgegengesetzt¹¹³. Die Palme-Kommission hat sich den Gedanken der „Common Security“ als Alternative zur Abschreckung zu eigen gemacht¹¹⁴. Wesentliche Elemente dieses Konzepts sind Abbau von Antagonismen, strukturelle Nichtangriffsfähigkeit und verbessertes Krisenmanagement¹¹⁵. In einem solchen Konzept würde die Gewährleistung von Sicherheit durch Abmachungen der Rüstungskontrolle ganz andere inhaltliche Regelungen erfordern als in den bislang abgeschlossenen Verträgen¹¹⁶. Immerhin wird auch in den laufenden KRK-Verhandlungen die strukturelle Nichtangriffsfähigkeit als Ziel formuliert. Auch zu Maßnahmen eines verbesserten Krisenmanagement gibt es bereits bedeutsame Ansätze und Entwicklungen¹¹⁷. Eine völlige Ablösung des Systems der gegenseitigen Abschreckung ist aber nicht zu erkennen¹¹⁸.

110 Zu C-Waffen-Proliferation vgl. *Spiers*, a. a. O. S. 176; *Perry Robinson*, *International Affairs* 63 (1987), S. 71; *ders.*, *Chemical and Biological Warfare: Developments in 1986*, SIPRI Yearbook 1987, S. 103 f.; *ders.*, *Chemical and Biological Warfare*, in: *Thee* (Hrsg.), *Arms and Disarmament*, SIPRI Findings, 1986, S. 179 ff., 184 f.

111 *Spiers*, a. a. O. S. 180.

112 *Perry Robinson*, SIPRI Yearbook 1987, S. 104.

113 Grundlegend *Bahr*, *Gemeinsame Sicherheit: Einführende Überlegungen*, in *Bahr/Lutz* (Hrsg.), *Gemeinsame Sicherheit – Idee und Konzept*, Bd. 1, 1986, S. 15 ff.; *Lutz*, *Sicherheitspartnerschaft und/oder Gemeinsame Sicherheit?*, *Zur Entstehung und Entwicklung der Begriffe und ihrer Inhalte*, ebenda S. 29 ff.; *ders.*, *Gemeinsame Sicherheit – das neue Konzept, Definitionsmerkmale und Strukturelemente Gemeinsamer Sicherheit im Vergleich mit anderen sicherheitspolitischen Modellen und Strategien*, ebenda S. 45 ff.; *Blackaby et al.*, *The Concept of Common Security*, in *Thee* (Hrsg.), *Arms and Disarmament*, SIPRI Findings, 1986, S. 203 ff.

114 Der Palme Bericht. Bericht der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit „Common Security“, Deutsche Fassung 1982, S. 12.

115 *Lutz*, a. a. O. (Anm. 113), S. 31.

116 *Lutz*, a. a. O., insbesondere S. 55 ff.

117 Vgl. unten 3.4. und oben Text zu Anm. 74 und 75.

118 *Bertram*, *Aufgaben und Perspektiven der Sicherheitspolitik Westeuropas in den neunziger Jahren*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 18/1988, S. 3 ff.

3.2 Schadensbegrenzung im Konfliktfall

Schadensbegrenzung im Konfliktfall ist eine wesentliche Funktion bestimmter Kampfführungsregeln, die das völkerrechtliche Kriegsrecht enthält, insbesondere der Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung¹¹⁹. Wie wir sahen, ist der Schutz der Zivilbevölkerung auch in die Grundsätze der qualitativen Abrüstung unter der Ägide des Völkerbundes aufgenommen worden. In einem solchen Konzept dient die Rüstungskontrolle dazu, ein kriegsrechtliches Einsatzverbot zu stärken und zu sichern, indem ein Einsatz dadurch unmöglich gemacht wird, daß schon der Besitz solcher Waffen ausgeschlossen ist¹²⁰. Dies ist z. B. eine Funktion des B-Waffen-Vertrages und des militärisch wesentlich bedeutsameren Entwurfs eines C-Waffen-Vertrages¹²¹. Die bisherigen Schritte der nuklearen Abrüstung haben keinen solchen Bezug zu einem Einsatzverbot¹²².

3.3 Begrenzung der Rüstungskosten

Daß die erheblichen Kosten der Rüstung ein Beweggrund für Rüstungsbegrenzung sein können, wurde bereits für die Motive des russischen Zaren zur Einberufung der Haager Friedenskonferenz gezeigt. Es wird auch deutlich aus der Formulierung des Artikel 26 der Satzung der Vereinten Nationen. In einem System redundanter gegenseitiger Abschreckungskapazität stellt sich die Kostenfrage in ganz besonderer Weise. Denn es muß natürlich kritisch gefragt werden, welchen Nutzen zusätzliche Redundanz des Systems im Verhältnis zu den dafür aufzuwendenden Kosten eigentlich bringt. Deshalb wird die Begrenzung von Militärausgaben auch als ein Weg der Rüstungskontrolle diskutiert¹²³. Das Bestreben der Kostendämpfung ist als ein wesentliches Motiv für die SALT- und START-Verhandlungen¹²⁴ anzusehen.

Um Kosten anderer Art ging es bei dem Teststoppabkommen, das ja Tests in der Atmosphäre und unter Wasser verbietet, die erhebliche nachteilige

119 Vgl. dazu *Frei*, a. a. O. (Anm. 70), S. 516 ff.

120 Zum Verhältnis von Kriegsführungsrecht und Abrüstungsrecht vgl. auch *Tanaka*, *Some Legal Aspects of Disarmament*, *Japanese Annual of International Law* 30 (1987), S. 18 ff., 21 ff.; *Rosas/Stenbäck*, *The Frontiers of International Humanitarian Law*, *Journal of Peace Research* 24 (1987), S. 219 ff., 230 ff.; *Bring*, *Regulating Conventional Weapons in the Future – Humanitarian Law or Arms Control?*, *Journal of Peace Research* 24 (1987), S. 275 ff.

121 Zur Funktion der geplanten C-Waffen-Konvention als Sicherung des Einsatz-Verbots *Perry Robinson*, *International Affairs* 63 (1987), S. 71 f.; *ders.*, *Chemical Warfare Arms Control: A framework for considering policy alternatives*, 1985, S. 1 f.

122 Immerhin wird neuerdings zwischen USA und UdSSR das völlige Verschwinden von Atomwaffen diskutiert und als schließliches Ziel anvisiert, *Christol*, *IL* 1987, S. 26 f.

123 Vgl. etwa die diesbezüglichen Gespräche zwischen UdSSR und USA in den 60er Jahren, *Seaborg/Loeb*, *Stemming the Tide. Arms Control in the Johnson Years*, 1987, S. 395 ff.; vgl. zum Ganzen auch *Kimminich*, *Völkerrecht im Atomzeitalter*, 1969, S. 115 ff.

124 Und zwar von Anbeginn, vgl. *Caldwell*, a. a. O. (Anm. 24), S. 14; *Blacker/Duffy*, a. a. O. (Anm. 23), S. 37.

Auswirkungen auf die Umwelt haben. Da diese Kosten für beide Seiten (nicht zuletzt im Hinblick auf unbeteiligte Dritte) nicht mehr tragbar waren, kam es zu diesem Vertrag¹²⁵.

Von dem entwicklungspolitischen Ziel, eingesparte Rüstungskosten entwicklungspolitisch einzusetzen, ist einstweilen nur in UN-Resolutionen die Rede¹²⁶.

3.4 Verbesserung der Kooperation und Vertrauensbildung

Ein kurzer Blick auf die Geschichte lehrt den Zusammenhang zwischen allgemeiner politischer Spannung bzw. Entspannung und Aufrüstung bzw. Rüstungsbegrenzung. Das Fehlschlagen von Bemühungen der Rüstungskontrolle in den 30er Jahren und den frühen 50er Jahren beruhte eben ganz wesentlich auf dem Mißtrauen zwischen entscheidenden Mächten. Umgekehrt wurde gezeigt, daß bedeutsame Fortschritte der Rüstungsbegrenzung in Perioden der Entspannung erreicht wurden. Nun sind aber Maßnahmen der Rüstungsbegrenzung nicht nur eine Folge von Entspannung, sie können wiederum Entspannung dadurch hervorrufen, daß sie eine stärkere Kooperation der Gegner möglich machen. Diese Kooperation wiederum führt letztlich zu einer allgemeinen Entspannung des politischen Klimas. Kooperation der möglichen Gegner wird auch gefördert durch die Mitteilungs- und Offenheitspflichten bzw. Beobachtungs- und Verifikationsrechte, die im Rahmen der vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE¹²⁷ und insbesondere der KVAE¹²⁸, aber auch in den SALT-Vereinbarungen, Kriegsverhinderungsabkommen und insbesondere im INF-Abkommen vorgesehen sind.

Letztlich sind Kooperation und Vertrauensbildung nicht Selbstzweck, sondern sind in einem umfassenderen Sinn der Sicherheitsfunktion von Rüstungskontrollabmachungen zuzuordnen. Verbessertes Krisenmanagement und kooperative Regelung des gegenseitigen Verhältnisses ist eine alternative Möglichkeit zum Erreichen von Sicherheit gegenüber der risikoreichen Sicherheit durch Abschreckung¹²⁹. Ansätze hierzu sind insbesondere

125 Kubbig, Lokale radioaktive Niederschläge aus Kernwaffentests: Ausmaß und Auswirkungen, Eine Bestandsaufnahme, in: Hermann/Schumacher (Hrsg.), Das Ende des Atomzeitalters?, Eine sachlich-kritische Dokumentation, 1987, S. 237 ff.

126 Vgl. etwa das Schlußdokument der 10. Sondergeneralversammlung, Resolution S-10/2 vom 30. Juni 1978, Ziff. 16.

127 Dazu Graf von Baudissin, Vertrauensbildende Maßnahmen – Ihre Bedingungen und Perspektiven, in: Lutz/Müller (Hrsg.), Vertrauensbildende Maßnahmen, 1982, S. 11 ff.

128 Darilek, a. a. O. (Anm. 54), S. 339 ff.

129 Vgl. dazu Delbrück, Die Entwicklung außerrechtlicher internationaler Verhaltensnormen unter den Bedingungen nuklearer Abschreckung, in: Nerlich/Rendtorff (Hrsg.), Nukleare Abschreckung – Politische und ethnische Interpretationen einer neuen Realität, 1989, S. 353 ff.; vgl. ferner die Nachweise oben Anm. 76 sowie H. Fischer, Koexistenz und Kooperation im modernen Völkerrecht – „Gemeinsame Sicherheit“ und die Struktur des Rechts der Friedenssicherung, in: Bahr/Lutz (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 113), Bd. 2 S. 55 ff.

die Klarstellungs- und Konsultationspflichten der genannten Abkommen zur Kriegsverhinderung und Vermeidung von Zwischenfällen¹³⁰, aber auch die amerikanisch-sowjetische Erklärung von 1972 über die Grundsätze der gegenseitigen Beziehungen¹³¹.

3.5 Werbungsfunktion

In einer Zeit, da in den meisten Regionen der Welt die Akzeptanz des Militärischen und damit der Rüstung im Sinken begriffen ist¹³², hat Abrüstung für die führenden Eliten auch eine politische Entlastungsfunktion. Abrüstung erhöht die Akzeptanz dieser Eliten. Hierfür kommt es allerdings weniger auf die objektive Bedeutung der Rüstungskontrollmaßnahmen als vielmehr auf ihre Werbewirksamkeit an. Einseitige Ankündigungen eignen sich ausgezeichnet zu diesem Zweck. Es gibt aber auch Vereinbarungen, die im wesentlichen dieser Werbungsfunktion dienen. Sie teilen dieses Schicksal mit mancher innerstaatlichen Gesetzgebung, deren publizistischer, symbolischer Effekt auch stärker sein kann als der Fortschritt in Richtung auf den eigentlich mit der Regelung anzustrebenden Erfolg¹³³. Die Tatsache, daß aus dem C- und B-Waffen-Verhandlungspaket die B-Waffen 1972 herausgenommen und zum Gegenstand eines eigenen Vertrages gemacht wurden, läßt sich, da dieser Vertrag jedenfalls 1972 kein wirklich ernstzunehmendes militärisches Problem regelte, wohl im wesentlichen aus dem Bestreben erklären, der Öffentlichkeit neue Abrüstungserfolge als Ergebnisse der Genfer Verhandlungen vorstellen zu können. Der publizistische Effekt mag auch der Grund dafür sein, daß die Vereinigten Staaten die Zulässigkeit von SDI auf eine Uminterpretation des ABM-Abkommens zu stützen suchen, statt die juristische „saubere“ Lösung des Berufens auf die Rückzugsklausel dieses Vertrages zu wählen¹³⁴.

130 Art. 5 und 7 des Abkommens von 1971 zur Verhinderung des zufälligen Ausbruchs eines Atomkrieges (*Fahl*, 10.2.1), Art. IX des Abkommens zur Verhinderung von Zwischenfällen auf Hoher See von 1972 (ebenda 10.2.2.) und vor allem Art. IV des Abkommens von 1973 zur Verhütung eines Atomkrieges (ebenda 10.2.4.). Vgl. dazu *Ress*, Überlegungen zur Interpretation des Washingtoner Abkommens zur Verhütung von Atomkrieges vom 22. Juni 1973, *ZaöRV* 34 (1974), S. 214 ff., insbesondere S. 231 ff.

131 *Fahl*, 10.3.2. Vgl. vor allem Ziff. 2 der Erklärung: „The USA and the USSR attach major importance to preventing the development of situations capable of causing dangerous exacerbations of their relations. Therefore, they will do their utmost to avoid military confrontations and to prevent the outbreak of nuclear war. They will always exercise restraint in their mutual relations, and will be prepared to negotiate and settle disputes by peaceful means . . .“

132 *Noelle-Neumann*, Wenn das Gefühl der Bedrohung schwindet, *FAZ* vom 22. 7. 1988, S. 6.

133 Zu einem Beispiel vgl. *Bull*, Die „Sicherheitsgesetze“ im Kontext von Polizei- und Sicherheitspolitik, in *Bull* (Hrsg.), Sicherheit durch Gesetze, 1987, S. 42 f.

134 *Neuhold*, Legal Aspects of Arms Control Agreements, Festschrift Seidl-Hohenveldern, S. 427 ff., 443 f.

4. Inhalte von Rüstungskontrollverpflichtungen

Bei Rüstungskontrollverpflichtungen geht es, wie eingangs bemerkt, um die Begrenzung bestimmter militärischer Aktivitäten. Diese verschiedenen Begrenzungen sind vielgestaltig. Will man sie nach formalen Kriterien gliedern¹³⁵, so kann man unterscheiden Verpflichtungen in bezug auf bestimmte Waffen, Verpflichtungen in bezug auf Truppenstärke, in bezug auf sonstige Aktivitäten (Demilitarisierung, Verbot riskanter Handlungen) sowie schließlich Offenheits-, Informations- und sonstige Kooperationspflichten, insbesondere Verhandlungspflichten. Diese formale Gliederung kann als Ausgangspunkte der folgenden Darstellung dienen. Dabei ist jedoch zu zeigen, wie innerhalb dieser einzelnen Kategorien sich im Hinblick auf die geschilderten Funktionen der Abkommen ganz unterschiedliche rechtliche Probleme stellen.

4.1 Waffenbezogene Verpflichtungen

Die waffenbezogenen Verpflichtungen sind eine zentrale Kategorie des heutigen Rüstungskontrollrechts. Teststoppvertrag, Nichtverbreitungsvertrag, die Verträge über Antarktis, Meeresboden und Weltraum, die SALT-Verträge, der INF-Vertrag, die Verträge über atomwaffenfreie Zonen, alle beziehen sich auf bestimmte Waffen und verbieten oder beschränken Herstellung, Entwicklung, Testen, Besitz, Erwerb, Weitergabe oder eine bestimmte Dislozierung. Ein gemeinsames Problem sind hierbei zunächst die Definitionsfragen, d. h. die nähere Bestimmung des dem Vertrag unterliegenden Materials. Sodann gilt es, die in bezug auf dieses Material zulässigen oder unzulässigen Handlungen zu bestimmen.

4.1.1 Die Bestimmung des Regelungsbereichs: geregeltes Rüstungsmaterial

Hier fallen zunächst Verträge ins Auge, die den Verbotsgegenstand überhaupt nicht rechtlich faßbar definieren, nämlich der Weltraumvertrag in Artikel 4 und der Meeresbodenvertrag in Artikel 1, die beide die Stationierung von Atomwaffen oder anderen Arten von Massenvernichtungswaffen verbieten. Eine Definition der Massenvernichtungswaffen findet sich nicht. Irgendwelche näheren Erörterungen der Vertragsparteien zu diesem Problem

¹³⁵ Zur Kategorisierung von Rüstungskontrollverpflichtungen vgl. *Galtung*, a. a. O. (Anm. 71), S. 186 ff.; *Thee*, *International Arms Control and Disarmament Agreements: Promise, Fact and Vision*, *International Social Sciences Journal* 28 (1976), S. 356 ff.; *SIPRI, Arms Control: A Survey and Appraisal of Multilateral Agreements*, 1978, insbesondere S. 4 ff.

sind nicht ersichtlich¹³⁶. Auch der Biotoxin-Waffenvertrag definiert die verbotenen Stoffe nicht hinreichend, worauf noch zurückzukommen ist¹³⁷. Dieser Mangel an Präzision erklärt sich daraus, daß durch diese Verträge keine wirklich ernsthaft zu erwägenden militärischen Optionen verbaut werden¹³⁸. Diese Abkommen oder Bestimmungen haben eben im wesentlichen nur die beschriebene Werbungsfunktion, für die der Aufwand einer präziseren juristischen Definition verzichtbar ist.

Bei militärisch bedeutsamen Abkommen wird auf der anderen Seite ein erheblicher Definitionsaufwand getrieben. Bei den SALT-, INF- sowie den zukünftigen START- und KRK-Abkommen geht es darum, Elemente eines angestrebten Gleichgewichts zu definieren¹³⁹. Dabei stellt sich ein Problem, das wir ähnlich aus Bereichen des technischen Sicherheits-, des Umwelt- und des Gesundheitsrechts kennen: ein Prinzip muß im Prozeß seiner Anwendung quantifiziert werden. Es genügt nicht, die Anwendung „gefährlicher“ Stoffe zu verbieten, es muß auch gesagt werden, wieviel eines Stoffes in einer bestimmten Situation gefährlich ist. Wie im Umweltrecht ist auch bei der Rüstungskontrolle die Null-Lösung nicht überall oder nicht überall sofort möglich. Für das Herstellen von Gleichgewicht kommt es auf die Gewichtung unterschiedlicher Waffensysteme in einem sehr unterschiedlichen Mix von Waffenarten, von Trägersystemen und Gefechtsköpfen unterschiedlicher Eigenschaften an. Praktisch handhabbar wird bei dieser Situation das Prinzip des Gleichgewichts erst, wenn wirklich die unterschiedlichen zulässigen Höchstgrenzen bestimmter Waffensysteme quantifiziert werden oder eine bestimmte Waffenart ganz eliminiert wird. Dies führt zu den sehr komplexen und technischen Bestimmungen über Beschränkungen und Verbote, die wir bei SALT I und II sowie beim INF-Vertrag haben und bei START haben werden. Regelungstechnisch knüpfen die Vorschriften einmal an Zahl und Sprengkraft der nuklearen Gefechtsköpfe an, zum anderen an gewissen Kategorien von Trägern und deren Eigenschaften (see-, land- und luftgestützte Raketen, deren Wurfgewicht und Reichweite; Flugzeuge, deren Reichweite und sonstige Eigenschaften). Bei den landgestützten Raketen ist nach mobilen und stationären Abschußvorrichtungen zu unterscheiden, außerdem bei den Raketen hinsichtlich der Frage des Einfach- oder Mehrfachsprengkopfes. Auch besteht die Möglichkeit einer Substitution der Bedrohungspotentiale, zum Beispiel bei einem Ausweichen von verbotenen auf

136 Vgl. zum Weltraumvertrag *Stadler*, Rechtliche Schranken der militärischen Tätigkeiten im Weltraum und auf Himmelskörpern in Friedenszeiten, Diss. Würzburg 1975, S. 105; *Agrawala*, An Approach to Arms Control in Outer Space, *ZaöRV* 45 (1985), S. 497 ff., 507.

137 Siehe unten Text zu Anm. 147.

138 Zum Meeresbodenvertrag *Hirdman*, Prospects for Arms Control in the Ocean, in: *Mann Borgese/Krieger* (Hrsg.), *The Tides of Change*, 1975, S. 80 ff., 89 f.; *Tanaka*, a. a. O. (Anm. 61), S. 27.

139 Vgl. dazu oben 3.1.

nicht verbotene, aber gleichwertige Trägersysteme¹⁴⁰. Die Funktion aller dieser waffenbezogenen Bestimmungen ist, Elemente eines komplexen Systems militärischen Gleichgewichts zu definieren. Dabei ist die konkrete Einsatzmöglichkeit, wie sie sich in der militärischen Planung darstellt, der entscheidende Gesichtspunkt für die Bewertung im Hinblick auf die Stabilisierung des Gleichgewichts; sie stellt jedoch regelmäßig nicht das Definitionskriterium dar. Dies dürfte auch bei den beginnenden KRK-Verhandlungen der Fall sein. Allein der ABM-Vertrag weist eine funktionsbezogene Definition des beschränkten Waffensystems auf: beschränkt sind „Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper“ jeglicher Art.

Ganz andere Definitionsprobleme stellen sich bei der CB-Abrüstung und ähnlich auch im Nichtverbreitungsvertrag sowie in den Verträgen über atomwaffenfreie Zonen. Beim Einsatzverbot lassen sich C- und B-Waffen noch relativ einfach definieren¹⁴¹. Bei der Rüstungskontrolle genügt es aber nicht, einfach den Besitz der zum Zwecke des Einsatzverbotes definierten Waffen zu verbieten. Die andere Funktion des Rüstungskontrollabkommens erfordert auch eine andere Definition als das kriegsrechtliche Abkommen, die teils weiter, teils enger ist¹⁴². Die Definition muß aber auch anderen Anforderungen genügen als die Rüstungskontrollabkommen vom Typ SALT/INF/START. Denn bei der CB-Abrüstung geht es um das generelle Verbot der Waffen einer bestimmten unerwünschten Wirkungsweise, nicht um die spezifische militärische Bedeutung bestimmter Waffen. Darum ist auch eine Beschränkung des Besitzes von Stoffen erforderlich, die zu Waffen verarbeitet werden können, es bedarf also des Verbots von waffenfähigem Material. Dieses Material ist aber auch zu legitimen friedlichen Nutzungen zu verwenden¹⁴³. Dies gilt für Chemikalien, für biologische Substanzen ebenso wie für spaltbares Material. Hier kann im technischen Bereich einmal der Versuch unternommen werden, solches Material näher zu bestimmen, das typischerweise militärisch verwandt wird und typischerweise nicht oder

140 Gegenwärtig wird beispielsweise behauptet, die Sowjetunion habe die gemäß dem INF-Vertrag verschrotteten SS-20 Raketen durch andere, von diesem Vertrag nicht verbotene Systeme mit gleicher Bedrohungswirkung ersetzt, FAZ vom 14. 2. 1989, S. 4.

141 Vgl. die Nachweise bei *Bothe*, a. a. O. (Anm. 15), S. 21 ff.

142 Deshalb ist es notwendig, das Einsatzverbot auch rechtlich von der Abrüstungsregelung zu entkoppeln. Dies ist geschehen durch Art. VIII des Biotoxin-Waffenvertrages und auch für den C-Waffenvertrag vorgesehen (Art. XII, noch umstritten, vgl. UN Doc A/43/27 S. 184). Die Frage ist vor allem praktisch für Reizstoffe und Herbizide. Wie weit man Tränengase als Stoffe ansehen kann, die die Schädlichkeitsschwelle des C-Waffenvertrages überschreiten, mag fraglich sein. Herbizide unterfallen dem Verbot nur, soweit sie auch für Mensch und Tier hinreichend toxisch sind (Anm. 144). Dennoch ist der Einsatz beider Kategorien von Stoffen nach der zutreffenden, freilich nicht unumstrittenen Auslegung des Genfer Protokolls von 1925 verboten, vgl. *Bothe*, a. a. O. (Anm. 15), S. 23 ff.

143 Dies ist aber nicht das einzige Definitionsproblem der CB-Abrüstung. Fraglich ist z. B. auch, was überhaupt „mikrobiologische oder andere biologische Agenzien“ sind. Vgl. dazu die Schlußerklärung der 2. Überprüfungskonferenz zum B-Waffenvertrag, Art. I, *Fahl*, 7.3.14.1.

kaum für friedliche Zwecke. Zum anderen kann das Abgrenzungskriterium subjektiv sein, d.h. verboten sind solche Stoffe, die zum militärischen Gebrauch bestimmt sind. Die Frage ist dann, wie man dies feststellt. Der C-Waffenvertragsentwurf definiert als C-Waffen u. a. „toxic chemicals“ und definiert diese als Chemikalien, die bei Mensch oder Tier¹⁴⁴ Tod, eine dauernde Schädigung sowie eine zweitweise Schädigung oder Lähmung (letzterer Definitionsbestandteil ist noch umstritten) hervorrufen können¹⁴⁵. Dazu gehören auch die entsprechenden Ausgangsstoffe sowie (noch umstritten) die Schlüsselkomponenten für binäre oder Multikomponenten-Waffen. Die Abgrenzung zwischen verbotenem Waffenmaterial und erlaubten Chemikalien wird dann nach einem subjektiven Kriterium vorgenommen. Vom Verbot ausgenommen sind nämlich Chemikalien, die für vom Vertrag nicht verbotene Zwecke bestimmt sind. Solche erlaubte Zwecke sind zivile Nutzung, auch polizeiliche Verwendung, nicht chemiewaffen-bezogene militärische Nutzung sowie Schutz vor Chemiewaffen¹⁴⁶. Allerdings wird die Definition dann wieder re-objektiviert, da bei objektivem Mißbrauchverdacht die Stoffe doch dem Verbot unterfallen: Die Ausnahme für nicht verbotene Zwecke gilt nur „as long as the types and quantities involved are consistent with such purposes“. Dies ist eine Fortentwicklung und Präzisierung der juristisch völlig unbrauchbaren Definition des Biotoxin-Waffenvertrages¹⁴⁷, wonach von dem Verbot erfaßt sind „mikrobiologische und andere biologische Agenzien oder . . . Toxine von Arten und in Mengen, die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind.“ Brauchbar wird dieses subjektive Kriterium allerdings erst durch eine hinreichende Nachprüfung. Deshalb sieht der C-Waffenvertrag ein in den Einzelheiten, aber nicht im Grundsatz streitiges Verifikationssystem vor. Der einfache Grundsatz geht dahin, daß die Verifikation umso strenger zu sein hat, je objektiv waffenfähiger das fragliche Material ist¹⁴⁸. Der Biotoxin-Waffenvertrag verzichtet auf solche Verfahren.

144 Die Toxizität für Pflanzen ist nicht Bestandteil der Definition, womit die Abrüstungsverhandlungen von der Herbizid-Problematik entlastet sind; vgl. zu diesem Problem *Verwey*, *Riot Control Agents and Herbicides in War*, 1977, S. 73 ff.

145 Art. II (1) und (2) des Vertragsentwurfs, UN Doc A/43/27, S. 50 f.

146 Art. II (3).

147 Vgl. dazu *Kischlat*, *Das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxin-Waffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen*, 1976, S. 115 ff.; *Falk*, *Inhibiting Reliance on Biological Weaponry: The Role and Relevance of International Law*. Paper prepared for the AAAS Symposium on Biological Research and Military Policy, New York City, May 24–29, 1984, S. 12 ff. Die Unbrauchbarkeit der Definition hat beispielsweise Belgien veranlaßt, in sein Zustimmungsgesetz eine Verordnungsermächtigung aufzunehmen, die eine nähere Bestimmung der verbotenen Stoffe durch Verordnung erlaubt, vgl. *Vincineau*, *L'approbation de la Convention interdisant les armes bactériologiques, biologiques (ou à toxines)*, *Révue belge de droit international* 16 (1981/82), S. 803 ff. Ähnlich war das Verfahren in den Niederlanden, vgl. *NYIL* 1982, S. 316 f.

148 Art. VI (2) – (7) sowie die zugehörigen Annexe. Vgl. dazu *Perry Robinson*, *Chemical Warfare Arms Control*, S. 80 ff.

Im Nichtverbreitungsvertrag und im Vertrag über die atomwaffenfreie Zone im Südpazifik wird das Problem praktisch in die Verifikationsfrage verlagert. Verboten ist einmal die Weitergabe von Kernsprengkörpern, zum anderen die Weitergabe von spaltbarem Material und gewissen Materialien für dessen Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung, soweit sich der Empfangsstaat nicht bestimmten Kontrollen unterwirft, um zu gewährleisten, daß aus dem spaltbaren Material keine Kernsprengkörper hergestellt werden. Im Gegensatz zu den beiden genannten Verträgen gestattet der Vertrag über die atomwaffenfreie Zone in Lateinamerika friedliche Kernsprengungen, so daß sich das Problem der Abgrenzung von Atomwaffen (deren Besitz verboten ist) und erlaubten „friedlichen“ Atomsprengkörpern stellt. Hierzu wird eine (wenn auch vage) objektive Definition gegeben: „which has a group of characteristics that are appropriate for use for warlike purposes“¹⁴⁹.

4.1.2 Die Bestimmung des Regelungsbereichs: geregelte Aktivitäten

Kernstück waffenbezogener Rüstungskontrollabkommen ist das Verbot des Besitzes des dem Vertrag unterfallenden Rüstungsmaterials¹⁵⁰. Dazu gehört das Verbot, solches Material herzustellen oder zu erwerben. Dabei kann der Besitz eines bestimmten Materials völlig verboten sein (Null-Lösung) oder in einer bestimmten Quantität erlaubt. Ist die erlaubte Quantität niedriger als der vorhandene Rüstungsstand, liegt ein echtes Abrüstungsabkommen vor. Dazu gehört dann das Gebot, vorhandenes Material zu vernichten, was bisher allein beim B-Waffenvertrag und beim INF-Vertrag der Fall war. Ist der vorhandene Rüstungsstand gleich der erlaubten Menge, so spricht man von Einfrieren. Eine Variante des Besitzverbotes ist das Verbot, Waffen in bestimmten Gebieten zu dislozieren. Ein regionales Besitzverbot für bestimmte Waffen wird häufig mit einem solchen Dislozierungsverbot verbunden zu Errichtung einer Nuklear- oder C-Waffen freien Zone¹⁵¹. Dazu kommen Weitergabeverbote, so im B-Waffenvertrag und im Entwurf des C-Waffenvertrages¹⁵² sowie in Artikel IX des ABM-Vertrages. Im Nichtverbreitungsvertrag ist das Verbot der Weitergabe eine Hauptverpflichtung.

Auch die Bestimmung der geregelten Aktivitäten wirft einige Rechtsprobleme auf, die sich den besonderen Funktionen dieser Abkommen zuordnen lassen.

¹⁴⁹ Vgl. dazu *Brandt*, a. a. O. (Anm. 43), S. 283 ff.

¹⁵⁰ *Galtung*, a. a. O. (Anm. 71), S. 159, nennt drei Arten von Rüstungskontrollverpflichtungen: Eliminierung, Reduktion und Einfrieren.

¹⁵¹ Zu den Zonenvorschlägen vgl. *Galtung*, a. a. O., S. 163 ff.

¹⁵² Zur Proliferation chemischer Waffen vgl. *Perry Robinson*, Disarmament and other options for Western policy-making on chemical warfare, *International Affairs* 63 (1987), S. 65 ff., 71.

Die bereits dargestellte Problematik der möglichen Konversion von „friedlichem“ Material zu Waffen, die sich beim NV-, Biotoxin-Waffen- und C-Waffenvertrag stellt, bedingt es auch, daß die Herstellungs-, Besitz- und Weitergabeverbote dieser Verträge sich auch auf Material beziehen müssen, das sich in privater Hand befindet. Damit stellt sich die Frage, unter welchen Umständen die Herstellung, der Besitz und die Weitergabe durch Private eine völkerrechtliche Haftung eines Staates begründen. Denn grundsätzlich ist dem Staat nur das Verhalten seiner Organe zuzurechnen. Handlungen Privater können nur indirekt zu einer Haftung des Staates führen, nämlich wenn und soweit eine Pflicht des Staates besteht, dieses Verhalten zu beeinflussen¹⁵³.

Diese Frage stellt sich für die drei genannten Verträge durchaus ähnlich, ist aber nicht notwendigerweise gleich zu beantworten. In bezug auf den NVV läßt sich sagen, daß er von dem Konzept einer strikten staatlichen Kontrolle auch der friedlichen Nutzung der Kernenergie ausgeht¹⁵⁴. Deshalb sind sowohl die Verpflichtung, keine Kernwaffen herzustellen oder zu empfangen (Art. II), als auch die Verpflichtung, internationale Kontrollen zu akzeptieren und kein spaltbares Material in einen unkontrollierten Bereich zu liefern (Art. III), als staatliche Pflicht formuliert. Deshalb läßt sich wohl vertreten, daß der Vertrag allgemein die Zurechnung privaten Verhaltens zum Staat begründet.

Im Gegensatz dazu geht sowohl der Biotoxin-Waffenvertrag als auch der Entwurf des C-Waffenvertrages von einer Trennung des staatlichen und des privaten Bereichs aus, was ja auch allein den Realitäten entspricht. Während Art. I des Biotoxin-Waffenvertrages ein staatengerichtetes Verbot enthält, erweitert Art IV den Pflichtenkreis des Staates zu einer Aufsichtspflicht auch über den nichtstaatlichen Bereich. Art. IV lautet:

„Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens trifft nach Maßgabe der in seiner Verfassung vorgesehenen Verfahren alle erforderlichen Maßnahmen, um die Entwicklung, die Herstellung, die Lagerung, den Erwerb oder die Zurückhaltung der in Art. I bezeichneten Agenzien, Toxine, Waffen, Ausrüstungen und Einsatzmittel in seinem Hoheitsgebiet, unter seiner Hoheitsgewalt oder an irgendeinem Ort unter seiner Kontrolle zu verbieten und zu verhindern.“

Ähnlich formuliert Art. VI (1) (b) des Entwurfs des C-Waffenvertrags:

„Each State Party

(a) ...

(b) shall ensure that toxic chemicals and their precursors are not developed, produced, otherwise acquired, retained, transferred or used within its

153 *Condorelli*, L'imputation à l'Etat d'un fait internationalement illicite: Solutions classiques et nouvelles tendances, RdC 198 (1984 – VI), S. 1, S. 24 ff.

154 *Condorelli*, a. a. O. S. 131 ff.

territory or anywhere under its jurisdiction or control for purposes prohibited by the Convention.“

Hier treffen den Staat also Überwachungs- und Kontrollpflichten hinsichtlich privater Aktivitäten¹⁵⁵. Da die Definition des verbotenen Materials aber subjektive Elemente enthält („for purposes prohibited by the Convention“, „Arten und Mengen, die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind“), kann – insbesondere im Falle des C-Waffenvertrages – ein Wechsel der Zweckbestimmung des Materials in den Händen des privaten Besitzers oder beim Übergang von einem Besitzer zum anderen dieses Material in den Anwendungsbereich des Vertrages hinein oder aus ihm herausbringen. Dies dürfte Anwendung und Durchsetzung des Vertrages nicht gerade einfacher machen.

Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich aus der Unklarheit, was in diesem Zusammenhang die Formel „jurisdiction and control“ bedeuten soll. Wenn durch die Verträge zusätzlich zu Aktivitäten auf dem Gebiet einer Vertragspartei auch solche „under its jurisdiction and control“ erfaßt werden, so betrifft dies zunächst den Besitz von Waffen oder waffenfähigem Material durch eigene Streitkräfte und andere staatseigene Einrichtungen im Ausland. Soweit es sich allerdings um waffenfähiges Material handelt, das sich im Ausland in Privatbesitz befindet, stellt sich die Frage, ob ein bestimmter Inlandsbezug „jurisdiction and control“ begründet, etwa wenn sich das Material in den Händen eines Tochterunternehmens eines inländischen Unternehmens befindet oder wenn zu einer Produktion inländische Lizenzen benutzt werden. Die Frage erscheint gerade im Hinblick auf den C-Waffenvertrag klärungsbedürftig.

Ein verschiedenen Rüstungskontrollverträgen gemeinsames Problem ist das der Forschung und Entwicklung verbotenen Materials. Da das Gleichgewicht der Bedrohungspotentiale eine Funktion strategischer Konzepte und verfügbarer Technologie ist, ist es für die Sicherung des Gleichgewichts unter anderem wesentlich, daß es nicht plötzlich durch Technologiesprünge beseitigt wird. Auch müssen Staaten davor sicher sein, daß andere Partner ohne Vertragsverletzung den Besitz der verbotenen Waffen vorbereiten und dann plötzlich über die verbotenen Waffen, sei es unter Verletzung des Vertrages, sei es nach ordnungsgemäßem Rücktritt verfügen. Deshalb enthalten eine Reihe von Verträgen das Verbot der Entwicklung und Erprobung solcher Waffen, so vor allem die B-Waffen-Konvention und der Entwurf der C-Waf-

¹⁵⁵ Eine wichtige Art der Erfüllung nationaler Kontrollpflichten ist der Erlaß von Strafnormen, vgl. dazu auch die Schlußerklärungen der beiden Überprüfungskonferenzen zum B-Waffenvertrag, *Fahl*, 7. 3.14. und 7.3.14.1. Frankreich hat solche Normen erlassen, obwohl es nicht Vertragspartei ist, Gesetz vom 10. 4. 1972, *Fahl*, 7.3.11. Dies erklärt sich wohl aus dem Bestreben, an dem Werbungseffekt dieser Maßnahme der Rüstungskontrolle teilzuhaben, obwohl eine Vertragspartnerschaft wegen der politischen Ablehnung des Verhandlungsgremiums aus französischer Sicht unerwünscht ist.

fen-Konvention, der ABM-Vertrag und der INF-Vertrag. Forschung zu verbieten, wäre freilich unrealistisch, da Forschung für spezifische Waffen wohl kaum von anderer militärischer oder auch friedlicher Forschung abzugrenzen ist. Dann ist das entscheidende Problem die Abgrenzung zwischen Forschung und Entwicklung. Hier liegt die streitige Frage der Vereinbarkeit von Maßnahmen des SDI-Programms mit dem ABM-Vertrag¹⁵⁶.

4.2 Verpflichtungen bezüglich Mannschaftsstärken

Auch die Begrenzung von Mannschaftsstärken dient der Ausschaltung und Beschränkung von Bedrohungspotentialen. Sie ist darum ein klassisches Rüstungskontrollkonzept. Sie war z. B. wesentlicher Bestandteil der dem Deutschen Reich durch den Vertrag von Versailles auferlegten Rüstungsbeschränkungen. Soweit solche Beschränkungen in ein multilaterales System der Sicherheit und Rüstungskontrolle eingefügt werden sollen, stellt sich natürlich die Frage der „richtigen“ Verhältniszahlen. Die Bestimmung zulässiger Truppenstärke im Verhältnis der Staaten zueinander war denn auch ein ungelöstes Problem der Abrüstungsverhandlungen unter der Ägide des Völkerbundes¹⁵⁷. Es spielte auch eine Rolle in den Vorschlägen über eine allgemeine und umfassende Abrüstung nach dem Zweiten Weltkrieg¹⁵⁸. In konkreten Abrüstungsvereinbarungen nach dem Zweiten Weltkrieg hat das Problem der Mannschaftsstärke noch keine Rolle gespielt.

Ähnlich wie bei der schon behandelten Waffenfrage stellt sich auch hier das Problem qualitativer Gleichwertigkeit, insbesondere wenn es um das empfindliche Gleichgewicht zwischen den Militärblöcken geht. Damit hängt auch die entscheidende Schwierigkeit in den MBFR-Verhandlungen zusammen, nämlich daß die Parteien keine Einigkeit über die Ausgangsdaten, d. h. über die bestehende Truppenstärke finden konnten¹⁵⁹. Ein großer Teil der

156 Die Literatur zu diesem Fragenkreis ist sehr reichhaltig. Vgl. *Bertram*, US-Soviet nuclear arms control, SIPRI Yearbook 1987, S. 323 ff., 335; *Gross*, a. a. O. (Anm. 78), S. 31 ff.; *Irish*, SDI and the ABM Treaty: Problems of Negotiation and Interpretation, Law Quadrangle Notes (University of Michigan Law School) 60 (1986) no. 3, S. 28 ff.; *Beer*, Arms Control in Outer Space – Military Technology vs. International Law, Arms Control 6 (1985), S. 183 ff., 195 f.; *Sofaer*, The ABM Treaty and the Strategic Defence Initiative, Harvard Law Review 99 (1986), S. 1972 ff.

157 Vgl. *Dupuy/Hammerman* (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 6), S. 169.

158 Die Uneinigkeiten lagen allerdings bereits bei anderen Fragen, insbesondere dem Abbau der Atomwaffen und der Verifikation, so daß es zu ernsthaften Verhandlungen über die Frage der Mannschaftsstärken nicht gekommen ist. Die letzten Entwürfe zu dieser Frage (sowjetischer Entwurf vom 15. März 1962, amerikanischer vom 18. April 1962) sehen eine gleiche Mannschaftsstärke für USA und UdSSR vor. Der sowjetische Vorschlag läßt die Mannschaftsstärke für die übrigen Staaten offen, der amerikanische will sie an die Bevölkerungszahl binden. Texte bei *Dupuy/Hammerman* (Hrsg.), a. a. O. S. 482 ff., 498 ff.; *Delbrück* (Hrsg.), (Anm. 6), S. 244 ff., 264 ff.

159 Dazu *Mutz* (Hrsg.), Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa, 1983, S. 69 f.

MBFR-Verhandlungen bestand darin, die Fragen der Berechnung der Truppenstärke des Warschauer Paktes zu klären. Welche Rolle diese Frage bei den neuen KRK-Verhandlungen spielen wird, bleibt abzuwarten¹⁶⁰.

4.3 Demilitarisierung

Die Demilitarisierung, d. h. der allgemeine Ausschluß militärischer Präsenz in bestimmten Räumen stellt im Grunde eine Verknüpfung der Waffen- und der auf Truppenstärken bezogenen Verpflichtungen dar. Auch sie dient der Ausschaltung und Beschränkung von Bedrohungspotentialen. Die allgemeine Demilitarisierung bestimmter Räume ist demgemäß ein altes Mittel von Rüstungskontrollabkommen. Sie ist vor allem in Form von demilitarisierten Zonen in Waffenstillstands- und Friedensverträgen bekannt. Auch im modernen Recht der Rüstungskontrolle ist diese Technik anzutreffen. So sind jegliche militärische Aktivitäten in der Antarktis einschließlich der Erprobung jeder Art von Waffen verboten. Die Bestimmung ist zu sehen vor dem Hintergrund der Funktion des Antarktis-Vertrages, Tätigkeiten in diesem Gebiete trotz widerstreitender Souveranitätsansprüche zu ermöglichen, Souveranitätskonflikte also auszuklammern¹⁶¹.

Andererseits besagen die Formeln, daß bestimmte Räume nur zu friedlichen Zwecken genutzt werden dürfen (Weltraumvertrag, UN-Seerechtskonvention) nicht, daß militärische Nutzung verboten ist. Diese Formel wird lediglich als ein Verbot der Nutzung zu Angriffszwecken verstanden¹⁶².

4.4 Unterlassen riskanter Handlungen

Demilitarisierung ist im Grunde auch ein Aspekt eines umfassenderen Rüstungskontrollgedankens, nämlich des Vermeidens von Situationen, in denen sich ein Staat aus dem Gefühl einer Bedrohung heraus zu militärischen Gegenmaßnahmen entschließt. Diesem Ziel dient das Verbot bestimmter riskanter Handlungen in den sogenannten Kriegsverhinderungsabkommen. Das erste Abkommen dieser Art ist das zwischen den USA und der UdSSR von 1972 über die Vermeidung von Zwischenfällen auf Hoher See¹⁶³. Hier werden für Schiffe Verhaltensregeln aufgestellt, um Kollisionen mit Schiffen der Gegenseite zu vermeiden (Art. III). Für Flugzeuge gilt eine

160 Vgl. dazu bereits die Debatte um den vom Warschauer Pakt vorgelegten Kräftevergleich, FAZ vom 31. 1. 1989, S. 1 und 2.

161 Vgl. *Fahl*, 1.1., S. 4 ff.

162 Zur Seerechtskonvention vgl. *Bryde*, Militärische und sicherheitspolitische Implikationen der neuen Seerechtskonvention, in *Delbrück* (Hrsg.), *Das neue Seerecht*, 1984, S. 151 ff., 161; *Graf Vitzthum*, *Der Rechtsstatus des Meeresbodens*, 1972, S. 287 ff.; zum Weltraumvertrag *Stadler*, a. a. O. (Anm. 136), S. 54 ff. m. w. N.; *Beer*, a. a. O. (Anm. 156), S. 194.

163 *Fahl*, 10.2.2.

allgemeine Verpflichtung zu Vorsicht und Zurückhaltung (Art. IV). Das Zusatzprotokoll von 1973¹⁶⁴ verbietet simulierte Angriffe auf Schiffe der anderen Seite. In allgemeiner Form wird dieser Gedanke in einem neuen amerikanisch-sowjetischen Abkommen über die Verhütung gefährlicher militärischer Aktivitäten formuliert¹⁶⁵: „In the interest of mutual safety, personnel of the armed forces of the Parties shall exercise great caution and prudence while operating near the national territory of the other Party.“

4.5 Kommunikations- und Informationspflichten

Kommunikations- und Informationspflichten haben in Rüstungskontrollabkommen wie dargelegt mehrere Funktionen. Sie sollen erstens verhindern, daß Verhaltensweisen der anderen Seite oder auch sonstige Ereignisse als eine Bedrohung gedeutet werden und zu Gegenmaßnahmen Anlaß geben, die ihrerseits einen Konflikt herbeiführen. Dies ist der Sinn insbesondere der Abkommen über Kommunikation und Kriegsverhinderung zwischen den Großmächten, aber auch von entsprechenden Bestimmungen in SALT II. Inhaltlich geht es dabei im wesentlichen um drei Arten von Verpflichtungen: 1. um die Herstellung und Sicherung des physischen Kommunikationsvorgangs; 2. Informationspflichten für bestimmte Ereignisse, die ohne solche Information kriegerische Reaktionen der anderen Seite zur Folge haben könnten; 3. Konsultationspflichten, insbesondere bei Gefahr eines Atomkrieges¹⁶⁶. Ähnlichen Grundgedanken dienen die vertrauensbildenden Maßnahmen nach der KSZE-Schlußakte und dem Dokument der Folgekonferenz von Stockholm: Bestimmte militärische Aktivitäten, insbesondere bestimmte Truppenbewegungen und Manöver müssen den anderen Staaten vorher angekündigt werden. Für bestimmte Manöver muß darüber hinaus die Gelegenheit bestehen, diese vor Ort zu beobachten¹⁶⁷.

Zum zweiten dienen Notifikationspflichten dazu, die Durchführung von Rüstungskontrollabkommen zu gewährleisten¹⁶⁸. Sie sind drittens eine

164 *Fahl*, 10.2.3.

165 Abkommen vom 12. Juni 1989, ILM 1989, S. 877.

166 Zum ersten: Abkommen über den sog. Heißen Draht 1963 mit Verbesserungen 1971 und 1984; Protokoll II zum Abkommen über Nuclear Risk Reduction Centers 1987; zum zweiten: „Zwischenfälle“, Art. 2 Abkommen über Verhinderung eines zufälligen Atomkriegs; Entdeckung unbekannter Objekte in Flugkörperwarnsystemen, Art. 3 desselben Abkommens; Abschluß von Raketen, Art. 4 desselben Abkommens, Art. XVI SALT II, Art. I des Abkommens über die Notifikation von ICBM und SLBM Abschüssen 1988; Start- und Landeaktionen von Flugzeugen und Flugzeugträgern, Art. V Abkommen zur Verhinderung von Zwischenfällen auf Hoher See; Aktionen, die Luft- oder Seefahrt gefährden können, Art. VI Ziff. 1 desselben Abkommens; zum dritten: Art. IV Abkommen über die Verhinderung eines Atomkrieges 1973.

167 Vgl. dazu im einzelnen *Darilek*, a. a. O. (Anm. 54).

168 So vor allem die Informations- und Notifikationspflichten nach den SALT II (Art. XVI und XVII) und INF (Art. IX) Verträgen.

Form der Kooperation, die generell zur Verbesserung des Klimas beiträgt. Einzelne Bestimmungen dienen auch dem Ziel, ein crisis management zu ermöglichen¹⁶⁹.

Formell lassen sich diese Verpflichtungen gliedern in einseitige Informationspflichten (Mitteilung, Notifikation) und in kooperative Kommunikationspflichten (insbesondere Konsultation; aber auch Manöverbeobachtung und Inspektion vor Ort).

4.6 Verhandlungspflichten

Bei den Verhandlungspflichten geht es nicht mehr um Inhalt von Rüstungskontrollmaßnahmen unmittelbar, sondern um eine Verpflichtung, über solche Maßnahmen zu verhandeln. Ob sich aus der Satzung der Vereinten Nationen eine Pflicht zu Abrüstungsverhandlungen herleiten läßt¹⁷⁰, muß hier dahin stehen. Jedenfalls als man zu Beginn der 60er Jahre zunächst einmal die allgemeine und umfassende Abrüstung zurückstellte, versuchte man die Abrüstung als einen schrittweisen, aber doch voranschreitenden Prozeß rechtlich auch dadurch abzusichern, daß in die meisten Rüstungskontrollabkommen Verhandlungspflichten¹⁷¹ aufgenommen wurden, so in den Teststoppvertrag eine Verpflichtung im Hinblick auf ein umfassendes Testverbot, im Nichtverbreitungsvertrag im Hinblick auf Maßnahmen der nuklearen Abrüstung, im B-Waffenvertrag im Hinblick auf einen C-Waffenvertrag.

SALT und INF verstehen sich nach ihren Präambeln als Erfüllung der Verhandlungspflichten aus dem NVV. Auch im bilateralen Verhältnis zwischen den Supermächten bzw. zwischen den Militärbündnissen wird Rüstungskontrolle als fortschreitender Prozeß ebenfalls dadurch ausgestaltet, daß Verhandlungspflichten und -programme immer wieder in rechtlichen und politischen Dokumenten fixiert werden: von SALT I (Art. XI ABM-Vertrag) über die Grundsätze für weitere Verhandlungen von 1973, die Wladiwostok-Erklärung von 1974 zu Art. XIV SALT II und der gemeinsamen Erklärung über weitere Verhandlungen, die auch zu SALT II gehört, und weiter zur gemeinsamen Erklärung von 1985¹⁷². Auch die KSZE und ihre Folgekonferenzen schaffen eine Kette von Verhandlungsmandaten, wobei letztere als einen Zweig das KRK-Mandat für Verhandlungen zwischen den Militärblöcken¹⁷³ hervorgebracht haben. Diese Prozesse werden begleitet von UN-

169 So die Heißer Draht-Abkommen und Art. IV des Abkommens über die Verhinderung eines Atomkrieges 1973; vgl. oben 3.4.

170 In diesem Sinne etwa *Mohr*, NJ 1988, S. 166; ebenso bereits *Oeser*, Völkerrecht und Abrüstung, IPW-Berichte 6 (1977) Nr. 5, S. 48.

171 Vgl. dazu *Oeser*, Zur Bedeutung von Verhandlungen im Völkerrecht, NJ 1986, S. 84 ff., 87.

172 *Fahl*, 14.3.16.

173 Bull. 1989, S. 96 ff.

Resolutionen, die die Staaten allgemein oder die Supermächte zu Verhandlungen allgemein oder über bestimmte Fragen auffordern¹⁷⁴.

4.7 Die Bestandskraft von Verboten

Ist eine zentrale Funktion heutiger Rüstungskontrollabmachungen, Gleichgewicht des gegenseitigen Bedrohungspotentials zu sichern, so steht und fällt die Durchführbarkeit des Vertrages mit dem Verständnis des Gleichgewichts zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages. Der Bestand des Vertrages ist darum in dem Maße Belastungen ausgesetzt, wie sich diese Grundannahmen ändern. Diese maßgebenden Faktoren sind subjektiver oder auch objektiver Natur. Objektiv ist die verfügbare Technologie, subjektiv die strategischen Konzepte und die jeweiligen Bedrohungsperzeptionen. Um es an einem Beispiel zu zeigen: Gleichgewicht ist etwas anderes in einem Konzept der „mutual assured destruction“ (MAD) als in einem der flexible response, oder in einem hinreichender Abschreckung („sufficiency“) etwas anderes als in einem der Kriegsführungsoption.

Die Erkenntnis, daß aus den genannten Gründen Rüstungskontrollverpflichtungen bestimmte Belastungen durch Änderung der Umstände nicht aushalten, ist von vornherein bei der Bestimmung der Tragweite der Verbindlichkeiten berücksichtigt worden. Das einfachste Mittel, solchen Änderungen Rechnung zu tragen, ist eine Klausel über die befristete Geltung des Vertrages. Wir finden sie vor allem in Teilen der SALT-Vertragswerke¹⁷⁵. Daneben gibt es Verfahren der kooperativen Vertragsanpassung und des einseitigen Rückzugs. Kooperative Vertragsanpassung gehört zum System derjenigen Verträge, die eine mehr oder weniger periodische Überprüfung vorsehen, so insbesondere die vom Genfer Abrüstungsausschuß ausgehandelten Verträge¹⁷⁶. Es besteht teilweise auch die Möglichkeit einer Änderung durch Mehrheitsentscheidung. Zu Änderungen ist es allerdings noch nicht gekommen¹⁷⁷. Eine Anpassung und Dynamisierung der Vertragspflichten sehen auch die SALT- und INF-Verträge vor¹⁷⁸.

174 Ein umfassendes Verhandlungsprogramm enthält insbesondere das Schlußdokument der ersten Abrüstungs-Sondergeneralversammlung, Resolution S-10/2. UN-Resolutionen zu den SALT-Verhandlungen z. B. 31/189 A, 32/87/G, 33/91/C; 34/87 F; 35/156 K; 36/97 I; 38/183 P; 39/148 B; 40/18; 40/152 B; 41/86; 42/38 D.

175 SALT I Interim-Abkommen, SALT II – Hauptvertrag (31. Dezember 1985), SALT II – Protokoll (31. Dezember 1981).

176 Art. VIII 3 NPT; Art. VII SBT; Art. XXI BWC; Art. VIII Enmod.

177 Art. II PTBT.

178 Art. XIII 1 (d), (f) und (g) ABM-Vertrag, XVII 2 (d), (f) und (g), XVIII SALT II-Vertrag, XIII 1 (b), XVI INF-Vertrag, Schlußklausel zum Beseitigungsprotokoll. Vgl. dazu *Mohr*, a. a. O. (Anm. 170), S. 170.

Ein Recht zur einseitigen Vertragslösung geben die Rückzugsklauseln, die seit dem Teststoppabkommen ständiger Bestandteil der Vertragspraxis im Rüstungskontrollbereich geworden sind und deren Formulierung seit 1963 auch nur unerheblichen Schwankungen unterworfen ist. Die neueste Formulierung im INF-Vertrag lautet:

„Jede Vertragspartei ist in Ausübung ihrer staatlichen Souveränität berechtigt, von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn sie entscheidet, daß durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrages zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung ihrer höchsten Interessen eingetreten ist. Sie teilt ihre Rücktrittsentscheidung der anderen Vertragspartei sechs Monate vor dem Rücktritt vom Vertrag mit. Diese Mitteilung hat eine Darlegung der außergewöhnlichen Ereignisse zu enthalten, durch die nach Ansicht der die Mitteilung machenden Vertragspartei eine Gefährdung ihrer höchsten Interessen eingetreten ist.“

Diese Rückzugsklausel stellt einen Kompromiß zwischen Flexibilität und Stabilität dar¹⁷⁹. Sie ist nicht gleichbedeutend mit der *clausula rebus sic stantibus*, wie sie in Artikel 62 der Wiener Vertragsrechtskonvention formuliert ist¹⁸⁰. Wesentlicher Unterschied ist, daß die Entscheidung einseitig subjektiv geprägt ist¹⁸¹. Der vom Vertrag zurücktretende Staat hat eine Einschätzungsprärogative. Diese wird gemildert durch eine Rücktrittsfrist und eine Rechtfertigungslast. Die Ähnlichkeit mit der *clausula rebus sic stantibus* dürfte dazu führen, daß die Rückzugsklausel insoweit als Sondervorschrift anzusehen ist. Jedoch dürfte der Vertragsbeendigungsgrund der schweren Vertragsverletzung der Gegenseite¹⁸² daneben bestehen bleiben und eine fristlose Vertragsbeendigung ermöglichen¹⁸³.

5. Formen der Begründung von Verpflichtungen

5.1 Allgemeines

Die Rüstungskontrolle ist ein vorzügliches Demonstrationsobjekt für die Vielfalt der Normenkategorien in den internationalen Beziehungen. Bevor dies im einzelnen gezeigt werden kann, sind einige allgemeine Ausführungen

179 *Neuhold*, a. a. O. (Anm. 70), S. 439.

180 Anders offenbar *Neuhold*, a. a. O. S. 442; vgl. dazu *Vamvoukos*, *Termination of Treaties in International Law*, 1985, S. 186 ff.

181 Zur Kritik an diesem Befund *G. Fischer*, *L'interdiction partielle des essais nucléaires*, *AFDI* 1963, S. 3 ff., 29; *Tanaka*, a. a. O. (Anm. 61), S. 29; vgl. dazu auch *Baxter*, *International Law in „Her Infinite Variety“*, *ICLQ* 29 (1980), S. 549 ff., 551.

182 Dazu *Simma*, *Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of treaties and Its Background in General International Law*, *OZÖR* 20 (1970), S. 5 ff.

183 *Neuhold*, a. a. O. S. 439 f.; *Schwelb*, *The Nuclear Test Ban Treaty and International Law*, *AJIL* 58 (1964), S. 642 ff., 663 ff.

dazu am Platze¹⁸⁴. Die Kategorien von Regeln in den internationalen Beziehungen sind nicht auf die in Art. 38 IGH-Statut genannten Rechtsnormen beschränkt. Diese Feststellung bedeutet kein leichtfertiges Abgehen von rechtsdogmatisch unverzichtbaren Grundpositionen, sondern ist schlicht und einfach das Ergebnis einer nüchternen Betrachtung der Wirklichkeit. Bei dieser Betrachtung ergibt sich, daß Rechtsnormen in den internationalen Beziehungen eine wichtige, aber keineswegs die einzige Normenkategorie darstellen. Die Bezeichnungen für die anderen Arten von Normen variieren: meta-rechtlich, para-rechtlich, moralisch, politisch – und schließlich „soft law“, was allerdings neben der Sache liegt, da die fraglichen Normen eben nicht „law“, aber auch nicht „soft“ sind, jedenfalls nicht „softer“ als „law“¹⁸⁵. Im folgenden wird die Bezeichnung „politische Norm“ gewählt, die sich immer mehr durchsetzt.

Rechtliche und politische Normen lassen sich wiederum in Kategorien einteilen, wobei für jede Kategorie der Rechtsnorm sich eine entsprechende Kategorie der politischen Norm finden läßt: Dem Gewohnheitsrecht entspricht die Gewohnheit, Courtoisie oder politische Spielregeln¹⁸⁶, dem Rechtsvertrag die politische Abmachung, der rechtlich verbindlichen einseitigen Erklärung die politische Absichtserklärung, dem verbindlichen einseitigen Akt einer internationalen Organisation die nicht verbindliche Resolution. Der Unterschied zwischen Gewohnheit und Gewohnheitsrecht besteht darin, daß bei ersterer eine Praxis ohne entsprechende Rechtsüberzeugung vorliegt. Der Unterschied zwischen Vertrag bzw. einseitiger rechtsverbindlicher Erklärung¹⁸⁷ auf der einen und politischen Vereinbarungen bzw. Absichts-

184 Vgl. zum Folgenden *Baxter*, a. a. O. (Anm. 181), S. 549 ff.; *Bothe*, Legal and Non-Legal Norms – a Meaningful Distinction in International Relations?, NYIL 11 (1980), S. 65 ff.; *Eisemann*, Le Gentlemen's agreement comme une source du droit international, RGDI 106 (1979), S. 326 ff.; *Fiedler*, Gentlemen's Agreement, in *Bernhardt* (Hrsg.), EPIL, Instalment 7, 1984, S. 105 ff.; *Jablonek/Okresek*, Theoretische und praktische Anmerkungen zu Phänomenen des „soft law“, ÖZÖRVR 34 (1983), S. 217 ff.; *Schachter*, The Twilight Existence of Non-Binding International Agreements, AJIL 71 (1977), S. 296 ff.; *Virally*, La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique, Annuaire de l'Institut de Droit International 60 I (1983), S. 166 ff.; *Wengler*, Rechtsvertrag, Konsensus und Absichtserklärung im Völkerrecht, JZ 1976, S. 193 ff.; *ders.*, Rechtstheoretische und rechtssoziologische Betrachtungen zur Unterscheidung zwischen völkerrechtlich verbindlichen und völkerrechtlich unverbindlichen Äußerungen völkerrechtlicher Organe, ÖZÖRVR 33 (1982), S. 173 ff.

185 Zu einem anderen (und zutreffenden) Begriff von „soft law“ vgl. *Baxter*, a. a. O. (Anm. 181), S. 554.

186 „Ground rules“, „rules of the road“, vgl. *Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972, S. 293 f.

187 Zur Verbindlichkeit einseitiger Erklärungen vgl. *Carbone*, Promise in International Law: A Confirmation of Its Binding Force, Italian YIL 1 (1975), S. 166 ff.; *Fiedler*, Zur Verbindlichkeit einseitiger Versprechen im Völkerrecht, GYIL 19 (1976), S. 35 ff.; *ders.*, Unilateral Acts in International Law, in: *Bernhardt* (Hrsg.), EPIL Instalment 7, 1984, S. 517 ff.; *T. Franck*, Word Made Law: The Decision of the ICJ in the Nuclear Test Cases, AJIL 69 (1975), S. 612 ff.; *Kewenig*, Internationaler Gerichtshof und französische Kernwaffenversuche, Festschrift Menzel, S. 323 ff.; *MacDonald/Hough*, The Nuclear Test Cases Revisi-

erklärungen auf der anderen Seite liegt darin, daß bei den ersteren eine auf das Erzeugen einer rechtlichen Bindung gerichtete Willenserklärung vorliegen muß, während bei letzteren „nur“ ein politischer Bindungswille vorhanden ist. Der Unterschied liegt in der Qualität des Bindungswillens, nicht im Inhalt der Verpflichtung. Es gibt sehr präzise, „harte“ politische und sehr schwammige, „wachsweiche“ rechtliche Verpflichtungen. Ob die eine oder andere Form der Bindung vorliegt, ist durch Auslegung der jeweiligen Erklärung zu ermitteln¹⁸⁸. Bei Resolutionen fehlt häufig die zur Verbindlichkeit notwendige Kompetenz des Entscheidungsorgans, verbindliche Resolutionen internationaler Organisationen sind die Ausnahme. Ob nicht verbindliche Resolutionen verhaltensprägend wirken und damit auch gesicherte Verhaltenserwartungen begründen, hängt von einer Reihe von Umständen ab¹⁸⁹. Insbesondere im Bereich technischer Normierungen kann die verhaltensprägende Kraft von an sich nicht rechtlich verbindlichen Resolutionen so groß sein, daß der Unterschied zu einer verbindlichen Entscheidung in der Praxis verschwimmt. Konsensgetragene Resolutionen können auch praktisch einer politischen Vereinbarung nahestehen. Nicht-rechtliche Normierungen können Elemente der Bildung von Rechtsnormen sein, insbesondere wenn sie Vertrauenstatbestände schaffen im Rahmen der Grundsätze des estoppel-Prinzips¹⁹⁰ oder als Elemente der Bildung von Gewohnheitsrecht.

Die Bedeutung dieser verschiedenen Normkategorien im Bereich der Rüstungskontrolle ist nun darzustellen, wobei entsprechend der praktischen Bedeutung für diesen Bereich die rechtlich bzw. politisch verbindlichen Abmachungen oder einseitigen Erklärungen im Vordergrund stehen. Dabei soll auch versucht werden, Elemente einer Erklärung für die eine oder andere Form der Bindung in den heutigen internationalen Beziehungen zu finden.

5.2 Der Vertrag

Die Regelform der Festlegung von Verpflichtungen im Bereich der Rüstungskontrolle ist und bleibt der Vertrag¹⁹¹. Er allein verleiht die nötige Sicher-

ted, GYIL 20 (1977), S. 337 ff., 352; A. P. Rubin, International Legal Effects of Unilateral Declarations, AJIL 71 (1977), S. 1 ff.; Sicault, Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public, RGDI 83 (1979), S. 663 ff.

188 Vgl. die Schlußfolgerungen von Virally, a. a. O. (Anm. 184), S. 256 (Ziff. 6) und S. 357 (Ziff. 8).

189 Die Debatte um den rechtlichen Stellenwert der Resolutionen internationaler Organisationen braucht hier nicht nochmals dokumentiert zu werden, vgl. zusammenfassend Schermers, International Organizations, Resolutions, in Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 5, 1983, S. 159 ff.

190 Vgl. die Schlußfolgerungen von Virally, a. a. O. (Anm. 184), S. 356 (Ziff. 6); großzügiger Fiedler, a. a. O. EPIL 7, S. 520.

191 Bilder, Formal treaties and tacit agreements: an exchange, Bulletin of Atomic Scientists 41 (1985) No. 4, S. 51 ff.

heit der Verhaltenserwartungen. Dabei variiert selbstverständlich die kautelarische Gestaltung nach Gegenstand und Funktion des Vertrages. Soweit die Tragweite von Verpflichtungen begrenzt sein soll, weil die Staaten in diesem sicherheitsempfindlichen Bereich Bedenken tragen, sich zu weitgehend zu binden, so gibt die Vertragstechnik Möglichkeiten, den Grad der Verbindlichkeit entsprechend einzuschränken. Dies wurde an Beispielen dargestellt.

Es wurde auch bereits gezeigt, daß die vertragliche Regelung unterschiedliche Stufen der Komplexität aufweist. Ein Zusammenhang läßt sich dabei nicht nur, wie bereits dargestellt, zwischen Funktion und Inhalt vertraglicher Festlegungen feststellen, sondern auch zwischen Funktion und Form. Diejenigen Rüstungskontrollverpflichtungen, die militärisch und politisch nur marginale Bedeutung haben, sind meist nur einzelne relativ knappe Vertragsbestimmungen oder einfache, übersichtliche Verträge. Bei den Vertragswerken, die wirklich sicherheitsrelevante Probleme angehen, finden wir eine hochkomplizierte Vertragsarchitektur: beim NVV (der ja zusammenzusehen ist mit Sicherheitserklärungen und Kontrollabkommen), bei den Vertragswerken über atomwaffenfreie Zonen, bei den SALT- und INF-Verträgen sowie dem Entwurf eines C-Waffenvertrages. Wir finden hier im übrigen die üblichen Funktionen komplexer Vertragsarchitektur: die Entlastung des Vertragstextes von technischen Einzelheiten oder Spezialkomplexen (wichtig vor allem im INF-Vertragswerk), das Ermöglichen von Vertragsbestandteilen, die unter Umständen ein unterschiedliches rechtliches Schicksal erleiden können, etwa durch leichtere Abänderbarkeit (so die Annexe zum Entwurf der C-Waffen-Konvention) oder durch unterschiedliche Befristung. Vertragsarchitektur kann auch die Einbeziehung dritter Staaten ermöglichen, so der Atomkräfte bei den atomwaffenfreien Zonen, wo sie nicht Partner des Hauptvertrages sind, so der Stationierungsländer beim INF-Vertrag. Bei den SALT-Verträgen wird von der auch sonst anzutreffenden Praxis Gebrauch gemacht, auf eine hinreichende Verdeutlichung des Vertragstextes zu verzichten und statt dessen nicht zum Vertragstext gehörende Auslegungserklärungen (mit und ohne Vereinbarung) abzugeben.

Auch der unterschiedliche Grad der Komplexität ist eine Konsequenz aus Gegenstand und Funktion des Vertrages. Beim Teststoppvertrag handelt es sich um einen einfachen, überschaubaren Vertragsgegenstand; der Biotoxin-Waffenvertrag bedarf, da er im wesentlichen nur Werbungsfunktion erfüllt, keiner komplexen Vertragsstruktur. Sobald das Funktionieren eines Vertragssystems Verfahren der Verifikation erfordert, muß die Vertragsstruktur komplexer werden. Komplexe Regelungen werden auch bei der Definition der einzelnen Elemente der Abschreckungspotentiale mit dem Ziel der Gewährleistung gleicher Sicherheit gebraucht.

5.3 Politische Vereinbarungen

Wichtige Handlungsform ist auch die politisch verbindliche Abmachung. In den Rüstungskontrollbereich hinein reichen politische Abmachungen über einen *modus vivendi*, die eine gewisse Stabilität der politischen Beziehungen gewährleisten sollen. Dies sind in den bilateralen Beziehungen zwischen den Supermächten bilaterale gemeinsame Erklärungen, wie diejenigen über die Grundsätze der Beziehungen zwischen beiden Staaten von 1972 bis hin zur Moskauer Gipfelerklärung vom Juni 1988. Für den Gesamtbereich Europa-Nordamerika ist dieser politische *modus vivendi* die KSZE-Schlußakte und die Folgevereinbarungen, wobei für den Bereich der Rüstungskontrolle vor allem die vertrauensbildenden Maßnahmen bedeutsam sind. Hier dürfte allerdings nunmehr die Zeit auch für rechtliche Festlegungen reif sein, wie das KRK-Mandat das ja auch vorsieht¹⁹².

Eine wichtige Funktion hat die politische Vereinbarung auch in den bilateralen Beziehungen der Supermächte gehabt, wenn es darum ging, Zwischenphasen des Verhandlungsergebnisses zu fixieren und Verhandlungsprogramme zu strukturieren. Hier sind solche Dokumente wie die Erklärung von Wladiwostok für SALT oder die des Moskauer Gipfels 1988 für START¹⁹³ zu nennen. Dieses Phänomen der Vorfixierung späterer Vertragsinhalte in nicht rechtlicher Form ist durchaus nicht ungewöhnlich. Es ist eine legitime Stütze und Absicherung des Prozesses der Rechtsfortbildung. Allerdings kann man in manchen Fällen auch die rechtliche Verbindlichkeit von Vorfixierungen für Verhandlungen annehmen. So scheint es mir nahezuliegen, die Fixierung von Themen und Verfahren im KRK-Mandat auch als rechtlich verbindlich anzusehen¹⁹⁴.

Auch eigentliche Rüstungskontrollmaßnahmen können einmal auf (informellen) politischen Abmachungen beruhen. Ein Beispiel hierfür ist der Abzug amerikanischer Jupiter-Raketen aus dem Nachbarschaftsbereich der Sowjetunion, der Bestandteil der Arrangements zur Beendigung der Kuba-Krise war¹⁹⁵. Hier geht es teilweise um einen militärisch ähnlichen Vorgang,

192 Vgl. das KRK-Mandat a. a. O. (Anm. 56).

193 ILM 27 (1988), S. 1181 f.

194 Darum dürfte der nachträgliche Wunsch einer Einbeziehung von Seestreitkräften in die Verhandlungen auch *rechtlich* ausgeschlossen sein. Vgl. dazu auch FAZ vom 31. 1. 1989, S. 2 (NATO begrüßt den Kräftevergleich). Allgemein zur aktuellen Problematik der Rüstungskontrolle für den Seebereich *Schmähling*, Seestreitkräfte und Rüstungsbeschränkung, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 8/89, S. 31 ff.

195 Die Hauptbestandteile der Abmachungen, nämlich die Nichtstationierung der sowjetischen Raketen und die Beschränkung der sowjetischen Militärpräsenz auf Kuba einerseits und die amerikanische Nichtangriffsverpflichtung andererseits scheinen als *rechtlich* verbindliche Abmachungen angesehen zu werden, vgl. dazu etwa die Bewertung durch Präsident *Nixon*, *Public Papers of the Presidents of the United States*, Richard Nixon, 1971, S. 17 f.; ferner *Newson*, *The Soviet Brigade in Cuba*, 1987, S. 25 f.

nämlich die Eliminierung von die Sowjetunion bedrohenden „forward based systems“, die später zum Gegenstand eines komplexen Rechtsvertrages, des INF-Vertrages gemacht wurden. Allerdings war der politische Kontext unterschiedlich. Für einen so ausführlichen Vertrag wie den INF-Vertrag war die Zeit 1962 nicht reif. Es bestand in der Situation der Kuba-Krise weder die Zeit, die zum Aushandeln eines solchen Vertrages erforderlich ist, noch eine Atmosphäre der Kooperation, die zur Durchführung eines so hochkomplexen Vertragswerkes wie des INF-Abkommens erforderlich ist.

5.4 Einseitige Akte

Einseitige Akte spielen im Rüstungskontrollbereich eine erhebliche Rolle, wobei sowohl die Unterscheidung zwischen rechtlich verbindlichen und rein politischen Erklärungen als auch die zwischen echten einseitigen Erklärungen und solchen, die in Wahrheit Bestandteil zweiseitiger Abmachungen sind, meist schwierig ist. Letzteres ist z. B. häufig unklar bei Erklärungen, die im Zusammenhang mit einem Vertragsschluß abgegeben werden.

Praktisch wesentliche Arten einseitiger Erklärungen sind: Aussagen über die Einstellung oder Nichtdurchführung von Atomtests¹⁹⁶, Verzichte auf den Besitz oder die Produktion bestimmter Waffen¹⁹⁷, Moratorium für die Dislozierung bestimmter Waffen¹⁹⁸ und schließlich Erklärungen über bestimmte Verhaltensweisen bei der Durchführung eines Vertrages¹⁹⁹.

196 1. Moratorien für Atomtests der USA und UdSSR, 1958–1961, AdG 1958, 6990, 7257, 7315, 7384, 1961, 9308–9311. Vgl. dazu *Stahl*, Die Einstellung der Kernwaffenversuche, in *Delbrück/Ipsen/Kewenig* (Hrsg.), Abschreckung und Entspannung, 1977, S. 66 ff., 578 ff.; *Menzel*, Die Technik des „gegenseitigen Beispiels“, ebenda S. 756 ff., 762 f. 2. Amerikanisches Moratorium für Atomwaffentests in der Atmosphäre, 1963, EA 1963, D 289 ff. 3. Zeitlich befristetes sowjetisches Atomtest-Moratorium 1985–1987, SIPRI Yearbook 1986, S. 591; *Fieldhouse/Norris*, Nuclear explosions, SIPRI Yearbook 1987, S. 45 ff., 49 f. 4. Französische Einstellung der Kernwaffenversuche in der Atmosphäre, vgl. die Entscheidung des IGH im Atomtest-Fall, ICJ Reports 1974, S. 265 ff. 5. Chinesischer Verzicht auf zukünftige Atomversuche in der Atmosphäre, 21. März 1986, SIPRI Yearbook 1987, S. 448.

197 Schwedens Verzicht auf A-Waffen 1968, *Myrdal*, a. a. O. (Anm. 6), S. 87, 172; Kanadas Verzicht auf A-Waffen, 1964, vgl. dazu *Myrdal*, ebenda S. 172.

198 Z. B. U.S. Moratorium für die Stationierung von Nuklearwaffen in Erdumlaufbahnen von 1962, vgl. dazu *Adelmann*, Arms Control with and without Agreements, Foreign Affairs 63 (1984), S. 240 ff., 260; *Breschnews* Erklärung von 1982 über das Einstellen der weiteren Dislozierung von Mittelstreckenraketen, die die Bundesrepublik Deutschland und andere westeuropäische Staaten erreichen konnten, Documents on Disarmaments 1982, S. 309.

199 Sowjetische „Backfire“ Erklärung 1979, *Fahl*, 14.3.5. In ihr versichert die UdSSR, ihrem „Backfire“ genannten Bomber keine interkontinentale Reichweite zu geben, womit er nicht unter die von SALT II erfaßten Waffensysteme fiele, da er kein „schwerer Bomber“ im Sinne von Art. II (3) und III (1) des SALT-Vertrages wäre. Die Vereinigten Staaten haben die Erklärung als „political commitment“ angesehen, Bericht des U.S.-Präsidenten an den Senat über „Soviet noncompliance with arms control agreements“, 10. 3. 1987, Dept. of State Bull. June 1987, S. 37 ff., 39.

Die Gründe für die Wahl der Form einseitiger Erklärungen sind unterschiedlich. Bei einseitigen Waffenverzichten kann es an einem geeigneten Partner für eine gegenseitige Verpflichtung fehlen (so etwa beim schwedischen Atomwaffenverzicht)²⁰⁰, oder es kann der Beitritt zu einem Vertrag politisch unakzeptabel sein (so etwa, wenn China einseitig auf Nukleartests in der Atmosphäre verzichtet, statt einfach dem Atomteststopp-Abkommen beizutreten).

Die Frage der rechtlichen oder politischen Verbindlichkeit solcher Erklärungen ist schwer zu beantworten. Jedenfalls hat die vielfach zurecht kritisierte²⁰¹ Entscheidung des IGH²⁰² in den Atomtest-Fällen, die ja den französischen Erklärungen über die Beendigung der Versuche in der Atmosphäre rechtliche Verbindlichkeit beimaß, dazu geführt, daß einseitige Erklärungen nunmehr in der internationalen Praxis ernster genommen werden²⁰³.

Den rechtlichen Bindungswillen muß man wohl bei feierlichen Erklärungen annehmen, die bestimmte Rüstungskontrollpflichten in öffentlicher Form vornehmen. Dies dürfte für den chinesischen Stop überirdischer Kernwaffenversuche und für den schwedischen Kernwaffenverzicht gelten. Die deutsche Bundesregierung hat ihre sog. Pershing-Erklärung²⁰⁴, d. h. den Verzicht auf die Pershing-Raketen der Bundeswehr für den Fall des Zustandekommens des amerikanisch-sowjetischen INF-Abkommens, auch als rechtlich verbindlich angesehen²⁰⁵.

Ein rechtlicher Bindungswille dürfte auch bei Zugrundelegung etwas großzügiger Maßstäbe bei den sowjetischen, amerikanischen und britischen Moratoriumserklärungen für Atomtests gefehlt haben. Diese Erklärungen im Rahmen einer Politik des gegenseitigen Beispiels²⁰⁶ tragen wohl zu sehr den Gedanken des Vorläufigen, Versuchsweisen, um sie im Sinne eines rechtlichen Bindungswillens interpretieren zu können. Auch bei Erklärungen über die „Absicht, etwas zu tun oder zu unterlassen“, dürfte meist der rechtliche Bindungswille hinsichtlich einer Verwirklichung dieser Absicht fehlen²⁰⁷.

200 Vgl. Anm. 197.

201 *Kewenig*, Der Internationale Gerichtshof und die französischen Kernwaffenversuche, Festschrift für Menzel, S. 323 ff., 340 ff.; *MacDonald/Hough*, The Nuclear Tests Case Revisited, GYIL 20 (1977), S. 337 ff., 352 ff.; *Fiedler*, Zur Verbindlichkeit einseitiger Versprechen im Völkerrecht, GYIL 19 (1976), S. 35 ff.

202 *Nuclear Tests*, ICJ Reports 1974, S. 253

203 Dies betont zu recht *Fiedler*, a. a. O.

204 Erklärung des Bundeskanzlers vor der Bundespressekonferenz, 26. August 1987, Bull. 1987, S. 682.

205 Vgl. die Antwort des Staatsministers Schäfer auf eine schriftliche Anfrage, BT Drs. 11/837, S. 1.

206 Vgl. dazu *Menzel*, a. a. O. (Anm. 196); *Singh/McWhinney*, Nuclear Weapons and Contemporary International Law, 2. Aufl. 1988, S. 283 ff.

207 Insofern ist die sowjetische Backfire Erklärung (vgl. Anm. 199) schwer einzuordnen. Sie ist einerseits als Absichtserklärung formuliert („does not intend . . .“), andererseits wird die striktere Formulierung „will not increase“ gebraucht.

Fehlt es am rechtlichen Bindungswillen, bleibt, je nach Inhalt der Erklärung, eine politische Verbindlichkeit bestehen. Einseitige Rüstungsverzichte im Rahmen der Politik gegenseitigen Beispiels sind hier einzuordnen; wohl auch die Ankündigungen von Truppenreduktionen. Die politische Bindung wird in den internationalen Beziehungen durchaus ernst genommen und führt auch zu Vorwürfen der Verletzung internationaler Verbindlichkeiten²⁰⁸.

Solche politisch verbindlichen Erklärungen können dazu über den Weg des Vertrauensschutzes, auf der Grundlage des estoppel-Prinzips, rechtliche Verbindlichkeit erlangen²⁰⁹. Hierzu ist aber erforderlich, daß eine Vertrauenssituation geschaffen wurde und daß derjenige, der auf die Erklärung der anderen Seite vertraut hat, selbst im Hinblick auf dieses Vertrauen eigene Positionen verändert hat. Eine solche Situation ist gerade im Abrüstungsbereich durchaus denkbar. Wenn etwa die westliche Seite im Hinblick auf angekündigte Truppenreduzierungen des Warschauer Pakts eigene Reduzierungen vornähme, wären die Staaten des Warschauer Pakts dann unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes an ihre Ankündigungen auch rechtlich gebunden, aber eben erst dann.

Bei den französischen Atomtesterklärungen waren diese Voraussetzungen nicht gegeben²¹⁰, wohl aber bei der deutschen Pershing-Erklärung, wenn sie nicht schon ohnehin kraft rechtsgeschäftlichen Bindungswillens verbindlich war. Denn für die UdSSR war der deutsche Verzicht auf die Pershing-Raketen eine wesentliche Voraussetzung für den eigenen Raketen-Verzicht, sie hatte also im Vertrauen auf die deutsche Erklärung ihre eigene Position nachteilig verändert.

Eine andere Möglichkeit, wie politische Erklärungen rechtliche Bedeutung erlangen können, sind die *clausula rebus sic stantibus* oder die oben erörterten Rückzugsklauseln. Durch politische Erklärungen bei Vertragsschluß kann die Geschäftsgrundlage nämlich näher definiert werden, bei deren Wegfall eine Lösung vom Vertrag zulässig wird. Hier dürfte eine wesentliche Bedeutung der sowjetischen „Backfire“-Erklärung²¹¹ liegen, auf die die amerikanische Seite wie folgt reagierte:

„President Carter stated that the United States enters into the SALT II agreement on the basis of the commitments contained in the Soviet statement and that it considers the carrying out of these commitments to be essential to the obligations assumed under the Treaty.“

208 So hinsichtlich des sowjetischen Dislozierungsstops für Mittelstreckenraketen aus dem Jahre 1982, General Advisory Committee Report, 10. Oktober 1984, Documents on Disarmament 1984, S. 720 („breach of unilateral commitment“).

209 Siehe bereits oben Anm. 190.

210 Vgl. dazu Fiedler, a. a. O. (Anm. 187), S. 37.

211 Vgl. Anm. 199.

5.5 Das rechtliche Schicksal der SALT-Verträge und des Testschwellen-Vertrages

Auf der Basis der vorangegangenen Überlegungen kann nunmehr versucht werden, Bestand und Grundlage von Bindungen an das Interim-Abkommen von SALT I, an SALT II und an den Testschwellen-Vertrag zu bestimmen. Die Verträge sind nicht ratifiziert und/oder ihre Geltungsdauer ist abgelaufen. Trotzdem wurden oder werden sie von den Vertragsparteien weiterhin als Formulierung gesicherter Verhaltenserwartungen angesehen. Die rechtliche Bewertung dieses Phänomens bedarf eines genaueren Eingehens auf die tatsächliche Entwicklung im einzelnen.

Der Testschwellenvertrag wurde von den Vereinigten Staaten nicht ratifiziert, da die Verifikationsmöglichkeiten nicht hinreichend seien. Sie strebten darum einen Vertrag mit besseren Verifikationsmöglichkeiten an²¹². Beide Seiten erklärten jedoch ihre Absicht, die Bestimmungen des Vertrages einzuhalten, solange sich auch die andere Seite daran halte²¹³. Beide Staaten haben sich immer wieder einer Verletzung des Abkommens bezichtigt²¹⁴ (was jedenfalls ein Beweis dafür ist, daß sie es für verbindlich halten), ohne das Weiterbestehen der gegenseitigen Bindung in Frage zu stellen.

Da es sich um einen unterzeichneten und noch zu ratifizierenden Vertrag handelt, trifft die Parteien die Rechtspflicht gemäß Art. 18 WVK, „object and purpose“ des Vertrages nicht zu vereiteln²¹⁵. In der Tat ist dies gegenwärtig die offizielle amerikanische Haltung zur Verbindlichkeit des Testschwellenvertrages, wobei aus sogleich noch zu erörternden Gründen auf den gewohnheitsrechtlichen Charakter dieser Bindung Wert gelegt wird²¹⁶. Mitunter hat es jedoch den Anschein, als ginge die in der Praxis behauptete Bindung inhaltlich noch weiter, denn es ist doch immerhin fraglich, ob schon

212 Vgl. dazu etwa Aussage George (Acting Director ACDA) vor dem Senate Committee on Foreign Relations, 9. März 1983, Documents on Disarmament 1983, S. 168 ff., 171; Pressekonferenz Präsident Reagans, 4. April 1983, ebenda S. 264; Statement des Deputy Secretary of State Dam vor dem Senate Committee on Foreign Relations, 13. Juni 1984, Documents on Disarmament 1984, S. 462 ff., 465.

213 Für die UdSSR z. B. Petrosyants (Vorsitzender der sowjetischen Atomenergiekommission), 18. April 1983, Documents on Disarmament 1983, S. 343 ff., 347.

214 Aide-Memoire der UdSSR vom 27. 1. 1984, Documents on Disarmament 1984, S. 48 ff., 52; Stellungnahme der US-Regierung hierzu ebenda S. 311 ff., 318 f.; Sog. Weinberger Report, 31. Januar 1984, Documents on Disarmament 1984, S. 56 ff., 59 f.; Statement Perle (Assistant Secretary of Defense) vor dem Senate Committee on Armed Services, 14. 3. 1984, ebenda S. 157 ff., 162.

215 Neuhold, a. a. O. (Anm. 70), S. 433.

216 Dazu heißt es in dem Bericht des Präsidenten an den Kongreß „Soviet noncompliance with arms control agreements“ vom 10. März 1987, Dept. of State Bull. June 1987, S. 37 ff., 41: „... neither Party has indicated an intention not to ratify. Therefore, both Parties are subject to the obligation under customary international law to refrain from acts that would defeat the object and purpose of the TTBT“

jede einzelne zu große Explosion „object and purpose“ vereiteln würde. Dies legt es nahe, in dem Verhalten der Parteien eine Vereinbarung der vorläufigen Anwendung im Sinne des Art. 25 WVK zu sehen²¹⁷. Doch wird auf der anderen Seite das Beachten der Testschwelle als „policy“ bezeichnet²¹⁸. Dies spricht eher für das Bestehen einer politischen, nicht einer rechtlichen Verpflichtung. Dies würde auf den zusätzlichen Erklärungen der Parteien beruhen, auch ohne Ratifikation die 150 kto Schwelle des Vertrages zu beachten²¹⁹. Das regelmäßige Geltendmachen von Verletzungen spricht nicht für die Annahme einer rechtlichen Verpflichtung. In den US-Dokumenten, die sich mit Fragen der „Vertrags“verletzung auseinandersetzen, werden regelmäßig „legal or political commitments“ ohne Unterschied behandelt²²⁰. Insgesamt tritt hier also neben die gewohnheitsrechtliche Bindung an „object and purpose“ die politische Bindung an den vollen Text.

Erheblich komplexer ist die Lage bei den SALT-Verträgen²²¹. Hier muß unterschieden werden zwischen dem SALT I Interim-Abkommen, dem SALT II-Hauptvertrag und dem SALT II-Protokoll. Das Interim-Abkommen zum ABM-Vertrag war auf fünf Jahre geschlossen und ist am 3. 7. 1977 deshalb außer Kraft getreten. Durch Erklärungen vom 23. bzw. 24. 10. 1977²²² haben die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ihre Absicht bekundet, das Abkommen weiterhin auf der Basis der Gegenseitigkeit anzuwenden. Diese Tatsache wurde von Mitgliedern des Senats als de facto agreement und damit als ein executive agreement im Sinne sec. 33 des Arms Control and Disarmament Act²²³ angesehen, das nur bei Vorliegen einer Billigung des

217 Vgl. zu dieser Problematik *Montag*, Völkerrechtliche Verträge mit vorläufigen Wirkungen, 1986; zur amerikanischen Praxis insbesondere S. 113 ff.

218 *Adelmann*, a. a. O. (Anm. 198), S. 260.

219 Vgl. den Bericht des Präsidenten, a. a. O. (Anm. 216).

220 Vgl. President's Report on Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements, 2. 12. 1987, Dept. of State Bulletin, March 1988, S. 51 f.; das gleiche gilt für die sowjetische Seite, vgl. z. B. ein Press Release der Botschaft der UdSSR in Washington, United States Violated its International Commitments, 10. 1. 1984, S. 2.

221 Vgl. zum Folgenden *Calvo-Goller/Calvo*, The SALT Agreements. Context, Application, Verification, 1987, insbesondere S. 134 ff., 181 ff., 205 ff.; *R. F. Turner*, Legal Implications of Deferring Ratification of SALT II, Virginia Journal of International Law 21 (1981), S. 747 ff.; *Fryer/Levorgood*, Arms Control: SALT II – Executive Agreement or Treaty, Georgia Journal of International and Comperative Law 9 (1979), S. 123 ff.

222 *Fahl*, a. a. O. 8.3.3.5.1. Der Text der amerikanischen Erklärung lautet: „In order to maintain the *status quo*, while SALT II negotiations are being completed, the United States declares its intention not to take any action inconsistent with the provisions of the Interim Agreement on certain Measures with respect to the Limitations of Strategic Offensive Arms which expires October 3, 1977 and with the goals of these on-going negotiations provided that the Soviet Union exercises similar restraint.“

223 PL 87–297. Nach Art. II, sec. 2 der US-Verfassung bedürfen „Treaties“ der Vereinigten Staaten der Zustimmung des Senats. Es ist in der Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten allerdings unbestritten, daß es neben den „treaties“ auch nicht zustimmungsbedürftige Verträge, „executive agreements“ gibt (vgl. dazu *Kühner*, Executive Agreements im Verfas-

Kongresses zulässig sei²²⁴. Zu einer entsprechenden Joint Resolution ist es jedoch schließlich nicht gekommen²²⁵. Die im Rahmen dieser Debatte abgegebenen Erklärungen der U.S. Regierung legen den Schluß nahe, daß es sich hier um eine nicht rechtliche, politische Abmachung gehandelt hat.

SALT II ist bekanntlich nicht ratifiziert worden. Zunächst bat Präsident Carter den Senat nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan, den ihm bereits vorgelegten SALT II-Vertrag zunächst nicht weiter zu behandeln. Am Ziel der Ratifizierung hielt Carter jedoch fest und erklärte, daß die USA sich auch an die im Vertrag vorgesehenen Rüstungsbegrenzungen halten würden²²⁶. Reagan nahm jedoch gegenüber dem Vertrag eine grundsätzlich ablehnende Haltung ein und zog die Zustimmungsvorlage zurück.

Der Hauptvertrag wäre 1985, das Protokoll 1981 ausgelaufen. Die Nichtratifikation stellt nun nicht nur die Frage der (rechtlichen oder nur politischen) vorläufigen Anwendung, sondern auch die der Weiteranwendung des SALT I-Interim-Abkommens. Beide Seiten erklärten jedenfalls zunächst, sich weiter an die Höchstgrenzen der SALT-Verträge halten zu wollen²²⁷. Die Notifikationspflichten des SALT II-Vertrages wurden auch erfüllt²²⁸. Beide Seiten haben sich aber gegenseitig der Verletzung ihrer Pflichten aus SALT II beschuldigt bzw. solche Beschuldigungen bestritten²²⁹.

Tragweite und Grundlage einer Verpflichtung ist jedoch schwer zu bestimmen. Auch in diesem Fall ist es wiederum erforderlich, kurz auf die inneramerikanische Behandlung des Problems einzugehen. In einer Rede am 31. Mai 1982 erklärte Reagan²³⁰:

„As for existing strategic arms agreements, we will refrain from actions which undercut them as long as the Soviet Union shows equal restraint.“

sungsrecht der Vereinigten Staaten, JÖR 35 (1986), S. 365 ff.). Sec. 33 ACDA unterstellt (verfassungsrechtlich nicht unbestritten) im Bereich der Abrüstung auch solche executive agreements der Kontrolle des Kongresses. Zu den damit verbundenen Problemen und der Praxis vgl. eingehend *Murray*, A Procedural Alternative for Arms Control, *Arms Control* 6 (1985), S. 213 ff.; *Fryer/Levengood*, a. a. O. (Anm. 221); *Calvo-Goller/Calvo*, a. a. O. (Anm. 221), S. 134 ff.

224 Vgl. dazu *CQ Almanac* 1977, S. 398 f.; *Peirce*, *Arms Control: SALT*, *Harvard International Law Journal* 19 (1978), S. 372 ff.; *Calvo-Goller/Calvo*, a. a. O. (Anm. 221), S. 183 ff.

225 *Peirce*, a. a. O., S. 375.

226 *Public Papers of the Presidents of the United States, Jimmy Carter, 1980–81*, Bd. 1, S. 872: „... we intend to abide by the treaty's terms as long as the Soviet Union, as observed by us, complies with those terms as well. Of course we will seek its ratification at the earliest opportune time.“

227 *Weinberger-Bericht* vom 12. April 1983, *Documents on Disarmament* 1983, S. 316.

228 *SIPRI Yearbook* 1986, S. 69 f.; *Bertram*, *US-Soviet nuclear arms control*, *SIPRI Yearbook* 1987, S. 323 ff., 334 ff.

229 A. a. O. (Anm. 216, 220).

230 *Documents on Disarmament* 1982, S. 332. Es handelte sich um eine Rede beim Memorial Day Gottesdienst auf dem Arlington National Cemetery.

Dies wurde im Kongress wiederum als mögliches executive agreement im Rüstungskontrollbereich, das nach dem Arms Control and Disarmament Act zustimmungsbefürftig wäre, behandelt.

Das Senate Foreign Relations Committee befaßte sich eingehend mit der Bedeutung dieser Erklärung²³¹. Sie stelle eine „interim restraint policy“ dar. Sie erfasse wegen des vom Vertragstext vorgesehenen Geltungsablaufs nicht das Protokoll zu SALT II, sondern nur das SALT II-Hauptabkommen; dies gegebenenfalls über Dezember 1985, dem Endzeitpunkt des SALT II-Abkommens, hinaus. Dies entspreche auch dem allgemeinen völkerrechtlichen Vertragsrecht, wie mit Blick auf Art. 18 WVK gesagt wird²³².

Das Foreign Affairs Committee des Repräsentantenhauses drängte zunächst auf eine volle Ratifikation von SALT II²³³. Sodann befaßte sich ein anderer Senatsausschuß erneut mit diesen Fragen²³⁴ und lehnte eine Zustimmungsbedürftigkeit der Erklärung des Präsidenten gemäß dem Arms Control and Disarmament Act ab.

Unter Hinweis auf sowjetische Verletzungen der Abkommen überschritten die Vereinigten Staaten durch Inbetriebnahme eines Bombers die vorgesehene SALT II-Obergrenze und erklärten, diese Grenzen nicht mehr beachten zu wollen²³⁵. Allerdings ist dieses Lossagen von den Bindungen in einer etwas unklaren Weise eingeschränkt²³⁶.

„The President has determined that given the decision he has been forced to make by the lack of Soviet reciprocity, the U.S. will later this year continue deployment of B-52 heavy bombers with cruise missiles beyond the 131st aircraft, without dismantling additional U.S. systems under the terms of the SALT II agreement . . . (T)he United States will continue to exercise the utmost restraint, while ensuring the credibility of our strategic deterrent, in order to help foster the necessary atmosphere for significant reductions in the offensive nuclear arsenals of both sides.“

Ob damit also die „informal restraint policy“ völlig zu Ende sein sollte, wird nicht klar. Die Sowjetunion hingegen erklärt, jedenfalls zunächst die Rüstungsgrenzen nach SALT II weiterhin zu beachten, obwohl sie nach der amerikanischen Überschreitung dazu nicht mehr verpflichtet sei²³⁷.

231 Report, Senate Committee on Foreign Relations, 12. Juli 1982, Documents on Disarmament 1982, S. 430 ff.

232 A. a. O., S. 439.

233 Bericht vom 19. Juli 1982, Documents on Disarmament 1982, S. 452 ff.

234 Subcommittee on Separation of Powers, Bericht vom 22. September 1982, ebenda S. 698 ff.

235 SIPRI Yearbook 1987, S. 450, 456; zu den behaupteten Verletzungen im einzelnen vgl. den Bericht des US-Präsidenten an den Kongreß „Soviet noncompliance with arms control agreements“ vom 10. März 1987, Dept. of State Bull. June 1987, S. 37 ff., 39 ff.

236 White House Press Release vom 27. Mai 1986.

237 SIPRI Yearbook 1987, S. 456.

Ab 1987 wird in den US-Erklärungen über die Einhaltung von Rüstungskontrollverpflichtungen auf das SALT I Interimabkommen und SALT II nicht mehr eingegangen:

„Now that we have put the SALT I . . . Interim Agreement and the SALT II Treaty behind us, Soviet activities with respect to those agreements are not treated . . . ²³⁸“

Bei der Bewertung dieser Vorgänge kommt jedenfalls eine rechtliche Verbindlichkeit aufgrund einer vorläufigen Anwendung im Sinne des Art. 28 WVK nicht in Betracht. Beim SALT I-Interim-Abkommen handelt es sich um einen abgelaufenen Vertrag, bei SALT II kommt eine vorläufige Anwendung nur in Betracht, solange eine Ratifikation noch nicht abgelehnt war, ist aber wohl insoweit auch anzunehmen. Sie ist jedoch ausgeschlossen seit der Erklärung Präsident Reagans, den Vertrag wegen seiner inhaltlichen Mängel nicht ratifizieren zu wollen. Genauso verhält es sich mit der Bindung an „object and purpose“ des Vertrages gemäß Art. 18 WVK. Sie war bis zur genannten Erklärung Reagans gegeben, danach entfällt sie ²³⁹. Insoweit ist die Lage anders als beim Testschwellenvertrag. Die Tatsache, daß sich die Parteien gegenseitig Verletzungen vorwerfen, zeigt aber auch für den SALT-Komplex, daß sie von einer Bindung ausgehen bzw. ausgegangen sind. Die Frage ist nur, ob hier eine rechtsgeschäftlich begründete, d. h. rechtliche Verpflichtung vorlag oder „nur“ eine politische. Dies ist durch Auslegung zu ermitteln. Dabei kann die inneramerikanische und weitgehend öffentliche Diskussion gemäß Art. 32 WVK mit herangezogen werden, da es sich um Umstände handelt, die für die Abgabe der einzelnen Erklärungen von Bedeutung sind. Dazu gehört auch die inneramerikanische Rechtslage, da im Zweifel davon auszugehen ist, daß ein Staatsorgan der Vereinigten Staaten keine Erklärungen abgibt, zu denen es nach amerikanischem Recht nicht befugt ist. So hat denn die Carter Administration den nicht rechtlich verbindlichen Charakter der Weiteranwendung von SALT I gerade im Hinblick auf die bereits erwähnte Zustimmungsbedürftigkeit einer entsprechenden rechtlichen Verbindlichkeit immer wieder betont ²⁴⁰. Gerade vor diesem Hintergrund legt auch die Bezeichnung als „informal restraint policy“ die Auslegung als politische Verbindlichkeit nahe. Die Tatsache, daß bei den Berichten über Verletzungen auch von der Verletzung von „Verträgen“ gesprochen wird, steht einer solchen Auslegung nicht entgegen. Denn in die-

²³⁸ Bericht des US-Präsidenten an den Kongreß „Soviet noncompliance with arms control agreements“ vom 2. Dezember 1987, Dept. of State Bull. March 1988, S. 51 ff., 52.

²³⁹ Vgl. den Bericht des Subcommittee on Separation of Powers, a. a. O. (Anm. 234), S. 706; Turner, a. a. O. (Anm. 221), S. 762 ff. mit einer genaueren Analyse, welche konkrete Bedeutung eine Anwendung des Art. 18 auf SALT II im einzelnen hätte; zur Frage der Anwendung von sec. 33 ACDA S. 780 ff.; Calvo-Goller/Calvo, a. a. O. (Anm. 221), S. 205 ff., insbesondere S. 216.

²⁴⁰ Peirce, a. a. O. (Anm. 224), S. 374.

sen Dokumenten werden gleichberechtigt „legal or political commitments“ abgehandelt²⁴¹. Man muß also die Bindung an das SALT I-Interim-Abkommen und die an das SALT II-Abkommen als eine politische Verbindlichkeit kraft einseitiger Erklärungen ansehen, die jedenfalls zunächst 1977 abgestimmt waren. Der strikte Gegenseitigkeitsvorbehalt läßt eine Lösung von solcher Verbindlichkeit wohl leichter zu als das nach allgemeinem Vertragsrecht (Art. 60 I WVK) möglich wäre. Durch die Erklärung des U.S. Präsidenten von 1986 ist eine solche Lösung erfolgt. Die Bindung an die numerisch bestimmten SALT II-Grenzen ist durch eine allgemeine Mäßigungspflicht ersetzt.

6. Schlußerwägungen

Es drängt sich die Frage auf, ob wir mit dem Recht der Rüstungskontrolle ein eigenes, umgrenztes Rechtsgebiet vor uns haben, das eigene Grundprinzipien, eine eigene Rechtsdogmatik oder dergleichen entwickelt hat oder entwickeln könnte. Wir müssen uns darüber klar sein, daß der Bereich der Rüstungskontrolle, der allein eine erhebliche normative Ausdifferenzierung erfahren hat, einen zwar wichtigen, sogar lebenswichtigen, aber doch sehr engen Problemausschnitt betrifft, nämlich das System der Abschreckung zwischen den Supermächten. In diesem Bereich können wir heute als akzeptierte Grundregel das Prinzip der gleichen Sicherheit feststellen. Sie ist politisches Leitprinzip, zugleich aber durch Aufnahme in Rüstungskontrollverträge rechtlich verfestigt. Aus ihr folgt das Ziel der Stabilität des militärischen Gleichgewichts und der Kontrolle von Asymmetrien. Die Ablösung des Systems der gleichen Sicherheit durch Abschreckung durch ein solches gemeinsamer Sicherheit durch Kooperation und strukturelle Nichtangriffsfähigkeit ist allenfalls in Ansätzen zu erkennen.

Rüstungskontrollschritte über den Bereich des Verhältnisses zwischen den beiden großen Militärblöcken hinaus sind bislang marginal gewesen. Der wohl wichtigste weltweit gedachte, aber nicht universal gewordene Rüstungskontrollvertrag, der NVV, dient wesentlich der Bewahrung der Konstellation des bipolaren Systems. Der weltweite Biotoxin-Waffenvertrag hat kein wirklich ernsthaftes militärisches Problem zum Gegenstand. Für das große Problem der friedensbedrohenden Wirkung von Rüstung für Konflikte in allen Teilen der Welt sind ernsthafte Regelungsansätze nicht zu erkennen.

Bei diesem Befund muß man zögern, eine allgemeine Theorie des Rechts der Rüstungskontrolle entwickeln zu wollen. Aussichtsreicher erscheint mir der Versuch, aus dem ja doch reichlichen Anschauungsmaterial der Rüstungskontrolle Erkenntnisse für die normativen Steuerungsmechanismen in den

241 Siehe oben Anm. 220.

internationalen Beziehungen, d. h. für Grundprobleme des modernen Völkerrechts zu gewinnen.

Dabei stellen wir ein sehr differenziertes und nuanciertes System der Sicherung von Verhaltenserwartungen fest. Der Rechtsvertrag spielt in diesem System immer noch eine herausgehobene Rolle. Die Kautelarpraxis der Rüstungskontrolle hat dabei ein sehr differenziertes System unterschiedlich präziser, unterschiedlich strikter Verbindlichkeiten formuliert, die unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung tragen. Der Kompromiß zwischen der notwendigen Sicherheit von Verhaltenserwartungen und erforderlicher Anpassungsfähigkeit ist dabei im Einzelfall zu finden. Es wird auch im Bereich der Rüstungskontrolle versucht, das Recht zu einer Dynamisierung der Entwicklung dienstbar zu machen, indem Verpflichtungen zu weiteren Schritten der Rüstungskontrolle festgeschrieben werden. Diese „promotional obligations“ haben sich freilich nur begrenzt wirkungsvoll erwiesen.

Neben der rechtlichen Fixierung von Verhaltenserwartungen hat sich deren politische Fixierung als eine eigene, freilich sehr vielgestaltige Kategorie etabliert. Es besteht offenbar ein Bedürfnis, eine Zwischenkategorie der staatlichen Bindung zu schaffen. Da die Begründung rechtlicher Normen aus innen- und außenpolitischen, aber auch aus verfassungsrechtlichen Gründen zeitaufwendig und mitunter politisch schwierig ist, jedoch ein Bedarf an rascher zu begründender Sicherheit von Verhaltenserwartungen besteht, tritt die politische Norm als eine Zwischenform ein. Wir konnten im Bereich der Rüstungskontrolle vor allem drei Funktionen dieser Zwischenkategorie feststellen: Festlegen eines politischen *modus vivendi*, Zwischenbilanzierung und Strukturierung von Verhandlungen und Schaffen von Verbindlichkeiten in einem politisch noch unstabilen, „vertragsunreifen“ Kontext. Der hohe Normenbedarf des heutigen internationalen Systems kann durch die zu langsam entstehende Rechtsnorm allein nicht mehr befriedigt werden.

Das Recht der Rüstungskontrolle ist geradezu ein Paradebeispiel eines allgemeinen und fundamentalen Defizits der rechtlichen Steuerungsmechanismen des internationalen Systems: der Unfähigkeit, den Normbedarf in der durch die zu bewältigenden Probleme gebotenen Geschwindigkeit zu befriedigen. Dies ist eine Herausforderung nicht nur für die Politik, sondern auch für die Rechtswissenschaft. Sie kann und muß der Politik ein funktionsgerechtes Instrumentarium normativer Steuerungsmöglichkeiten andienen.

Thesen

Zum Referat von Professor Dr. Michael Bothe, Frankfurt

I. Thesen

1. Die grundlegende Frage nach der Funktion von Verpflichtungen im Bereich der Rüstungskontrolle ist rechtssoziologischer Natur, hat aber eine Fülle normativer Konsequenzen.

A. Geschichte der Rüstungskontrolle und Abrüstung

2. Eine historisch häufige Form der Rüstungskontrolle ist die Rüstungsbeschränkung zu Lasten des Unterlegenen eines bewaffneten Konfliktes mit dem Ziel, die Sicherheit des Siegers zu erhöhen. Vereinbarungen über Rüstungsbeschränkungen zum Zwecke gegenseitiger Sicherheit sind bis zum 1. Weltkrieg sehr selten. In Bemühungen um Rüstungskontrolle hat schon früh der Gesichtspunkt der Rüstungskosten eine Rolle gespielt.
3. Die Friedensverträge nach dem 1. Weltkrieg sehen Rüstungsbeschränkung zur Sicherheit der Sieger vor. Die Satzung des Völkerbundes setzte allerdings das Ziel einer Abrüstung im Interesse gegenseitiger Sicherheit und Entlastung von Rüstungskosten. Dazu tritt der Gedanke von qualitativen Rüstungskontrollmaßnahmen im Interesse des Schutzes der Zivilbevölkerung, der Sache nach zur Absicherung eines kriegsrechtlichen Verbot von Kampfmethoden. Teilerfolge der Rüstungskontrolle im Interesse gegenseitiger Sicherheit gab es nur auf dem Gebiet der Seerüstung.
4. Im Zeichen des Kalten Krieges waren Abrüstungsvorschläge eher Propagandawaffen als ein realistisches Bemühen um Interessenausgleich. Nach Erreichen eines atomaren Patts und unter dem Eindruck der Kuba-Krise begannen gemeinsame Bemühungen der Supermächte, einen Ausgleich miteinander zu finden und die Situation der gegenseitigen Abschreckung auf der Basis des Prinzips gleicher Sicherheit zu stabilisieren.
5. Das Ergebnis sind eine Reihe von multilateralen Abkommen über Nebenmaßnahmen der Rüstungskontrolle (Teststopp, Nichtverbreitung von Atomwaffen, Stationierungsverbote für Massenvernichtungswaffen im Weltraum und auf den Meeresgrund, Bio-Toxin-Waffenvertrag, atomwaffenfreie Zonen) sowie Abkommen bzw. Verhandlungen im bila-

teralen Verhältnis zwischen den Supermächten (Kommunikationsabkommen, Testschwellenvertrag, SALT I und II, INF, START) oder zwischen den Militärblöcken -M(B)FR, KRK, auch KSZE, KVAE.

6. Einige wesentliche Hauptanliegen der Rüstungskontrolle bleiben unerfüllt (allgemeiner Teststopp für Atomwaffen, Eliminierung der C- und der A- Waffen, allgemeine und vollständige Abrüstung, Rüstungskontrolle über den Bereich der großen Militärblöcke hinaus).
7. Die Vereinten Nationen haben die Recht und Praxis prägende Kraft, die sie in anderen Bereichen der internationalen Beziehungen besessen haben, im Bereich der Rüstungskontrolle kaum entfalten können.

B. Funktionen von Rüstungskontrollverpflichtungen

8. Rüstungskontrollverpflichtungen dienen im wesentlichen fünf Funktionen:
 - a) Sicherheit und Kriegsverhinderung;
 - b) Schadensbegrenzung im Konfliktfall;
 - c) Begrenzung der Rüstungskosten;
 - d) Verbesserung der Kooperation und Vertrauensbildung;
 - e) Werbungseffekt.
9. Die Funktion der Wahrung von Sicherheit und Verhinderung von bewaffneten Konflikten läßt sich in drei Funktionen untergliedern:
 - a) Eliminierung von Bedrohungspotentialen;
 - b) Verhinderung eines unbeabsichtigten Konfliktausbruchs durch Sicherung der Kommunikation;
 - c) Sicherung der Stabilität eines Gleichgewichts im System gegenseitiger redundanter Abschreckung.
10. Die letztgenannte Funktion spielt heute im Verhältnis zwischen den Supermächten eine herausragende Rolle. In diesem Verhältnis hat sich das Prinzip der gleichen Sicherheit durchgesetzt.
11. Angesichts asymmetrischer Abschreckungspotentiale bereitet die praktische Anwendung des Prinzips Schwierigkeiten, insbesondere bei der Definition von Gleichgewicht.
12. Die Stabilität kann auch durch dritte Parteien beeinträchtigt werden. Darum ist die angemessene Berücksichtigung oder auch die Ausschaltung der Destabilisierung durch Dritte (etwa durch Nichtweitergabepflichten) ein wichtiges Element der Stabilisierung von Gleichgewicht.
13. Rüstungskontrollabkommen können auch die Funktion haben, Verbote des Einsatzes bestimmter Waffen verlässlicher zu machen, indem ein Besitzverbot vorgeschaltet ist.

14. Da und soweit Rüstungskontrollabkommen eine Kommunikation zwischen potentiellen Gegnern erfordern und fördern, tragen sie zum Abbau politischer Spannungen bei. Hier liegt eine wesentliche Funktion der sog. vertrauensbildenden Maßnahmen.
15. Manche Rüstungskontrollpflichten dienen hauptsächlich der Publikumswirkung, da Erfolge der Rüstungskontrollpolitik die gesellschaftlich-politische Akzeptanz der hierfür verantwortlichen Akteure erhöht.

C. Inhalte von Rüstungskontrollverpflichtungen

16. Formal lassen sich Rüstungskontrollverpflichtungen gliedern in solche, die auf bestimmte Waffen, auf Truppenstärke, auf sonstige Aktivitäten (Demilitarisierung, Verbot riskanter Handlungen) und auf bestimmte Kooperations-, insbesondere Kommunikationsformen gerichtet sind. Materiell gilt es, die Zusammenhänge zwischen Funktion und Inhalt von Verpflichtungen zu klären.
17. Waffenbezogene Verpflichtungen verbieten oder beschränken Herstellung, Entwicklung, Testen, Besitz, Erwerb, Weitergabe oder eine bestimmte Dislozierung bestimmter Waffen.
18. Die Bestimmung der durch ein Abkommen beschränkten Waffen stellt unterschiedliche Probleme nach Maßgabe der Funktion des Abkommens.
19. Steht bei einem Abkommen die Werbefunktion im Vordergrund, ist juristische Präzision bei der Definition verzichtbar.
20. Bei SALT-, INF-, sowie den zukünftigen START- oder KRK-Abkommen dienen Umschreibungen bestimmter Waffenkategorien dazu, Elemente des angestrebten Gleichgewichts zu definieren. Für die Gleichgewichtsfrage kommt es auf die Funktion einer Waffenart in einem weiten Spektrum militärischer Bedrohungspotentiale an, jedoch werden in der Vertragspraxis häufig gewisse Waffenkategorien quantifiziert. Dies macht das Festlegen angemessener Grenzen schwierig.
21. Andere Abkommen (C- und B-Waffen, NPT, atomwaffenfreie Zonen) können die zuge dachte Funktion einer Ausschaltung von Waffen einer bestimmten Wirkungsweise nur erfüllen, wenn auch Stoffe erfaßt wurden, die in diesen Waffen verwandt werden können, für die aber auch legitime militärische und vor allem zivile Nutzungen möglich sind. Die Abgrenzung erfolgt dann unter Zuhilfenahme eines Zweckkriteriums, was nur in Verbindung mit einer angemessenen Verifikationsregelung sinnvoll ist.
22. Die Notwendigkeit, in bestimmten Verträgen waffenfähiges, aber (noch) nicht zu Waffen verarbeitetes Material zu erfassen (siehe These 21),

macht es auch erforderlich, Material in privater Hand einzubeziehen. Dies stellt Probleme entweder der Zurechnung privaten Verhaltens zum Staat oder der staatlichen Kontrollpflichten gegenüber privaten Unternehmen.

23. Wichtig für Funktionsfähigkeit von Rüstungskontrollabkommen unterschiedlicher Art ist der Schutz der Partner davor, daß andere Partner überraschend doch über das verbotene Material verfügen und rechtzeitige Gegenmaßnahmen nicht mehr möglich sind. Deshalb werden Verbote auf die Waffenentwicklung ausgedehnt, was aber Schwierigkeiten der Abgrenzung zur Forschung bereitet, die aus verschiedenen Gründen nicht verboten werden kann.
24. Da Rüstungskontrolle jedenfalls seit Beginn der 60er Jahre als ein fortschreitender Prozeß von Teilmaßnahmen konzipiert ist, sind rechtlich oder politisch fixierte Pflichten zu weiteren Verhandlungen ein (praktisch allerdings nur begrenzt erfolgreiches) Mittel, das Fortschreiten dieses Prozesses zu sichern.
25. Die Bereitschaft der Staaten, Verpflichtungen der Rüstungskontrolle zu akzeptieren und einzuhalten, besteht nur insoweit, als sie davon ausgehen, daß diese Verträge ihre Sicherheitsinteressen nicht beeinträchtigen. Ob eine solche Beeinträchtigung vorliegt, ist von einer Reihe von Umständen abhängig, die sich ändern können. Die Vertragsgestaltung trägt dem dadurch entstehenden Bedarf an Flexibilität der Verpflichtung durch Befristung, Verfahren der Vertragsanpassung und eine ständig praktizierte Rückzugsklausel Rechnung, die sich in wesentlichen Einzelheiten von der *clausula rebus sic stantibus* unterscheidet.

D. Formen der Begründung von Verpflichtungen

26. In der Praxis der internationalen Beziehungen ist zwischen rechtlichen und nicht-rechtlichen „politischen“ Verbindlichkeiten zu unterscheiden. Für den Bereich der Rüstungskontrolle stehen dabei im Vordergrund rechtlich bzw. politisch verbindliche Abmachungen oder einseitige Erklärungen.
27. Die Regelform der Festlegung von Verpflichtungen im Bereich der Rüstungskontrolle ist der Vertrag. Die kautelarische Gestaltung trägt den unterschiedlichen Funktionen der Verträge Rechnung.
28. Als Anwendungsbereich für politische Abmachungen kann beobachtet werden:
 - a) Ausgestaltung eines politischen *modus vivendi*;
 - b) die Orientierung von Verhandlungen und die Fixierung von Zwischenergebnissen der Verhandlungen;

c) das Eingehen von Verpflichtungen in einem noch unstabilen politischen Kontext.

29. Einseitige Erklärungen werden insbesondere dann zum Festlegen rechtlicher oder politischer Verpflichtungen angewandt, wenn es an einem geeigneten Partner reziproker Verpflichtungen fehlt oder etwa vorhandene Verträge aus politischen Gründen nicht akzeptabel sind.
30. Für eine rechtliche Verbindlichkeit einseitiger Erklärungen sprechen die Feierlichkeit der Form oder der erkennbare Zweck, daß andere Staaten ihr Verhalten dauerhaft auf die Erklärung einrichten. Nicht rechtlich verbindlich sind Erklärungen, die im Rahmen einer Politik des gegenseitigen Beispiels im Vorgriff auf angestrebte vertragliche Bindungen versuchsweise und in der Erwartung der Gegenseitigkeit gewisse Rüstungsbeschränkungen auf sich nehmen. Jedoch schaffen auch solche Erklärungen Vertrauen, das, wenn die andere Seite im Hinblick darauf sich ihrerseits Beschränkungen unterwirft, zu rechtlicher Verbindlichkeit führen kann.
31. Für den sog. Testschwellenvertrag gilt jedenfalls die Verpflichtung, Gegenstand und Ziel des Vertrages nicht zu vereiteln (Art. 18 WVK). Darüber hinaus besteht eine politische Bindung an den vollen Text des Vertrages.
32. Die Obergrenzen für strategische Angriffswaffen, die das SALT I-Interim Abkommen zieht, blieben kraft politischer Abmachung auch nach Ablauf der Geltungsfrist 1977 bis zur Unterzeichnung von SALT II verbindlich. Ihre fortdauernde politische Verbindlichkeit kann aus einseitiger Erklärung abgeleitet werden.
33. Bis zur Erklärung Präsident Reagans, SALT II nicht ratifizieren zu wollen, galt die Bindung gemäß Art. 18 WVK. Aufgrund der jeweiligen einseitigen Erklärungen bestand eine politische Bindung an den SALT II-Hauptvertrag, bis die USA die Obergrenzen 1986 überschritten. Weiterhin gilt aber, gleichfalls kraft einseitiger Erklärungen, eine politische Pflicht zu Zurückhaltung bei weiteren Rüstungsmaßnahmen im Hinblick auf die laufenden START-Verhandlungen.
34. Allgemeine Grundsätze der Rüstungskontrolle lassen sich aus der Vertragspraxis nur sehr begrenzt herausarbeiten, da diese nur in einem letztlich engen Ausschnitt eine hinreichende Entwicklung erfahren hat, nämlich in der rechtlichen Eingrenzung des Systems gegenseitiger Abschreckung zwischen den Supermächten. In *diesem* Kontext hat sich der Grundsatz der gleichen Sicherheit zu einem politischen Leitprinzip entwickelt, aus dem sich die Stabilität des strategischen Gleichgewichts sowie die Vermeidung und der Abbau von Asymmetrien als akzeptierte politische Zielvorgaben entwickeln.

35. Das Recht der Rüstungskontrolle ist ein Beleg für die Vielfalt und den Nuancenreichtum der Fixierung von Verhaltenserwartungen in den internationalen Beziehungen und den Beitrag, den solchen Fixierungen zur Lösung internationaler Probleme leisten.

II. Zeittafel

- 1817 Rush-Bagot Abkommen über die Beschränkung der Seestreitkräfte auf der Großen Seen.
- 1856 Vertrag zur Begrenzung der Seestreitkräfte im Schwarzen Meer
- 1899 Erste Haager Friedenskonferenz
- 1902 Vertrag zwischen Argentinien und Chile über die Begrenzung der Seerüstung
- 1907 Zweite Haager Friedenskonferenz
- 1918 Wilson's Vierzehn Punkte
- 1919 Vertrag von Versailles, Satzung des Völkerbundes
- 1922 Vertrag von Washington über Seerüstung
- 1925 Einsetzung der Vorbereitenden Kommission für die Abrüstungskonferenz
Waffenhandelskonferenz, Genfer Gaskriegsprotokoll
- 1930 Internationaler Vertrag betreffend die Begrenzung und Herabsetzung der Seerüstung (Londoner Abkommen)
Griechisch-türkisches Protokoll betreffend die Begrenzung der Seerüstungen
Vorläufiger Konventionsentwurf der Vorbereitenden Kommission für die Abrüstungskonferenz
- 1931 Türkisch-sowjetisches Zusatzprotokoll über die Beschränkung der Flottenrüstung auf dem Schwarzen Meer
- 1932 Zusammentreten der Abrüstungskonferenzen in Genf
- 1934 „Vertagung“ der Abrüstungskonferenz
- 1935 Deutsch-britisches Flottenabkommen
- 1936 Londoner Seerüstungsabkommen
- 1945 Satzung der Vereinten Nationen
- 1946 Einrichtung der Atomic Energy Commission durch die UN-Generalversammlung
„Baruch Plan“ der USA zur atomaren Abrüstung
- 1947 Einrichtung der Commission for Conventional Armaments (CCA) durch den Sicherheitsrat
- 1949 Gründung der NATO
- 1952 Fusion der AEC und CCA zur Disarmament Commission
- 1954 Westlicher Plan über allgemeine und vollständige Abrüstung
- 1955 Gründung der WTO
Eisenhowers „Open Skies“ Plan zur Kontrolle der Abrüstung
Möglichkeit einer Ost-West-Einigung über Abrüstung?

- 1957 Sowjetische Interkontinental-Rakete und erster Satellit Sputnik
- 1958 Ost-West paritätischer Expertenausschuß über Atomversuche
Dreiseitige Konferenz über Einstellung der Atomversuche
Beginn eines Testmoratoriums
- 1959 Errichtung des Ten-Nations Committee on Disarmament (paritätisch Ost-West)
Antarktis-Vertrag
- 1962 Errichtung des Eighteen-Nations Committee on Disarmament (ENDC) aufgrund einer Einigung der Supermächte mit Billigung der Generalversammlung (5 Ost, 5 West, 8 nicht gebunden)
Kuba-Krise
- 1963 Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser, sog. Partial Test Ban Treaty (PTBT)
Sog. Heißer Draht Abkommen
- 1967 Weltraumvertrag
Vertrag von Tlatelolco über eine atomwaffenfreie Zone in Lateinamerika
Heißer Draht Abkommen U.K.-UdSSR
- 1968 Nichtverbreitungsvertrag
- 1969 Beginn der SALT-Verhandlungen
- 1970 Erweiterung des ENDC auf 26 Mitglieder zur Conference of the Committee on Disarmament (CCD)
- 1971 Meeresbodenvertrag
Joint Statement über Fortgang der SALT-Verhandlungen
Verbesserung des Heißer Draht Abkommens USA – UdSSR
Abkommen über Verhinderung eines Zufalls-Atomkrieges USA – UdSSR
- 1972 Biotoxin-Waffenvertrag
Abkommen zur Vermeidung von Zwischenfällen auf Hoher See USA – UdSSR
SALT I-Abkommen:
– ABM-Vertrag (Begrenzung der Raketenabwehrsysteme
– Interim-Abkommen mit Protokoll (Begrenzung der strategischen Angriffswaffen)
Erklärung über die Grundsätze der Beziehung USA – UdSSR
KSZE-Vorkonferenz
Einsetzung der Ständigen Beratungskommission gemäß SALT
- 1973 Grundsätze für die Verhandlungen über die weitere Begrenzung strategischer Angriffswaffen (Nixon/Breschnew, Washington)
Protokoll zum Abkommen über die Vermeidung von Zwischenfällen auf Hoher See
Protokoll über die Ständige Beratungskommission gemäß SALT I
Abkommen zur Verhinderung eines Nuklearkrieges
Beginn der KSZE-Verhandlungen

- Beginn der M(B)FR-Verhandlungen in Wien
- 1974 Weitere Erweiterung der CCD (u.a. Bundesrepublik und DDR)
 Protokoll zum ABM-Vertrag (statt 2 nur noch 1 ABM-System)
 Gemeinsame Erklärung über strategische Angriffswaffen (Ford/
 Breschnew, Wladiwostok)
 Testschwellenvertrag (Treshold Test Ban Treaty – TTBT, USA –
 UdSSR, Verbot von militärischen Tests mit mehr als 150 kto Spreng-
 kraft)
- 1975 KSZE-Schlußakte
- 1976 Briefwechsel über Verhütung eines Zufalls-Atomkrieges (Frankreich
 – UdSSR)
 Vertrag über unterirdische Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken
 (PNET, USA – UdSSR)
- 1977 Erklärungen der USA und der UdSSR über die weitere Anwendung
 des SALT I-Interim-Abkommens
 Abkommen über die Verhinderung eines Zufalls-Atomkrieges (U.K. –
 UdSSR)
 Sog. Umweltkriegs-Abkommen
- 1978 1. UN Sonder-Generalversammlung zur Abrüstung
- 1979 SALT II-Abkommen über die Begrenzung strategischer Angriffswaf-
 fen
 – Vertrag
 – Protokoll
 – Memorandum of Understanding on Data Base
 – Joint Statement of Principles and Basic Guidelines for Subsequent
 Negotiations on the Limitation of Strategic Arms
- 1982 2. UN Sonder-Generalversammlung zur Abrüstung
- 1983 Mandat für „Konferenz über Vertrauensbildende und Sicherheitsbil-
 dende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE/CSCE)
- 1984 Verbesserung des Heißer Draht Abkommens USA – UdSSR
 Gemeinsame Erklärung über Fortgang der Rüstungskontrollverhand-
 lungen (USA – UdSSR)
- 1985 Vertrag von Raratonga über eine kernwaffenfreie Zone im Südpazifik
 Verbesserung des Heißer Draht-Abkommens
 Gipfelkonferenz USA – UdSSR in Genf
- 1986 Schlußdokument der Stockholmer KVAE
 Gipfelkonferenz USA – UdSSR in Reykjavik
- 1987 UN Konferenz über Abrüstung und Entwicklung
 Verbesserung des Heißer Draht Abkommens U.K. – UdSSR
 Vereinbarung über Nuclear Risk Reduction Centers USA – UdSSR
 Vertrag über die Beseitigung von Mittel- und Kurzstreckenraketen
 (INF-Vertrag)
 – Vertrag
 – Protokoll über das Beseitigungsverfahren

- Protokoll über Inspektionen
 - Memorandum of Understanding on Data Base
 - Zusatzabkommen mit den Stationierungsländern
- Einigung über Joint Verification Experiment zu TTBT und PNET,
USA – UdSSR
- Gipfelkonferenz USA – UdSSR in Washington
- 1988 Abkommen über Notifizierung von Raketenabschüssen
„Agreed Minute“ zu INF
- Gipfelkonferenz USA – UdSSR in Moskau
- 1989 Sonderkonferenz über chemische Waffen
- Abkommen USA – UdSSR zur Verhütung gefährlicher militärischer
Aktivitäten

Summary

Legal Questions of Arms Control under Current International Treaty Law

1. The fundamental question of the functions of legal or other obligations in the field of arms control is of a legal/sociological nature. It has, however, a number of normative consequences. This can best be explained by an historic overview.

A. The history of arms control and disarmament

2. A form of arms control which we encounter frequently in history is a limitation of armament imposed on a defeated state and designed to enhance the security of the victor. Agreements of the limitation of armaments for the purpose of mutual security were relatively rare until the First World War. The question of the costs of armament, however, has played an important role in arms control from very early times.
3. The peace treaties concluded after the First World War also provided for limitations of armament in the interest of the security of the victors. The League of Nations Covenant, however, set disarmament out as a goal in the interests of mutual security and reduction of armament costs. In addition, the idea of qualitative arms control developed in the interest of the protection of the civilian population, which meant securing the prohibition of certain methods and means of combat contained under the rules of the laws of war. The arms control efforts of the League of Nations finally failed. Only in the area of sea armaments were the partial achievements in the field of arms control for mutual security.
4. During the period of the Cold War, disarmament proposals were a propaganda weapon rather than a serious endeavour towards mutual accommodation of interests. After a nuclear stalemate was reached and under the impact of the Cuban missile crisis, the two superpowers started a common effort to find a mutual accommodation of interests and to stabilize the situation of mutual deterrence on the basis of the principle of equal security.
5. As a result of this, a number of multilateral agreements were concluded relating to collateral measures of arms control (test ban, non-proliferation of nuclear weapons, prohibition on placing weapons of mass destruction in outer space and on the seabed, the biotoxin weapons treaty, nuclear-free zones). Agreements or negotiations in the bilateral relations between the superpowers (communications agreements, threshold test ban treaty, SALT I and II, IMF, START) and between the military alliances (MBFR, CCA, also CSCE and CSBM) also resulted.

6. Some of the essential demands of arms control remained, however, unheeded (general test ban for nuclear weapons, elimination of C- and A-weapons, general and complete disarmament, arms control beyond the scope of the big military alliances).
7. In the field of arms control the United Nations has been unable to make the same impact on the law and the practice of states which it has made in other areas of international relations.

B. The functions of arms control obligations

8. Arms control obligations essentially serve five functions:
 - a) security and prevention of war;
 - b) damage limitation in case of conflict;
 - c) limitation of armament costs;
 - d) amelioration of cooperation and confidence-building;
 - e) publicity effects.
9. The function of maintaining security and preventing armed conflicts can be subdivided in three subfunctions:
 - a) elimination of threat capabilities;
 - b) prevention of an unintentional outbreak of armed conflict by securing continuous communication;
 - c) strengthening the stability of balance within a system of mutual redundant deterrence.
10. The last mentioned function nowadays plays a prominent role in the relationship between the superpowers. In this relationship, the principle of equal security prevails.
11. In view of the asymmetrical character of deterrence capabilities, the practicable application of the principle is difficult, particularly in relation to the definition of an equilibrium.
12. Stability can also be affected by third parties. Therefore, an important element in the stabilization of an equilibrium is the need to appropriately take into account, or to eliminate the possibility of, destabilization caused by third parties (e.g. by means of a non-proliferation régime).
13. Arms control agreements may also have the function of rendering a prohibition of the use of certain weapons more reliable by supplementing that prohibition with a prohibition on possessing such weapons.
14. To the extent that arms control agreements require or promote communication between potential adversaries, they contribute to a reduction of political tensions. This constitutes the important function of so-called confidence-building.
15. Some arms control agreements mainly constitute window-dressing, as a success reached in the field of arms control may enhance the sociopolitical acceptance of the actors claiming an agreement as their achievement.

C. Contents of arms control obligations

16. From a formal point of view, arms control obligations may be categorized as follows: obligations relating to certain weapons, to troop strength and to other activities (demilitarization, prohibition of dangerous activities), and obligations relating to certain forms of cooperation and, in particular, communications. There is a link between the function and the content of such obligations.
17. Obligations relating to weapons prohibit or limit manufacture, development, testing, possession, acquisition or transfer, or specific locations of certain weapons.
18. The problem of determining which particular weapons are limited by a specific agreement varies with the functions of the agreement.
19. If the publicity function of the agreement is its major function, legal precision in defining the scope of application is unnecessary.
20. In SALT, INF or any future START or conventional disarmament agreement, the definition of certain weapons categories serves or will serve the purpose of defining elements of the equilibrium to be achieved. With regard to the question of equilibrium, the function of a particular weapons category in a spectrum of military capabilities is the important point. This renders the fixing of appropriate numerical limits a difficult task.
21. Other agreements (CB weapons, NPT, nuclear-free zones) have the function of eliminating weapons with a particular effect. This function requires that materials used for the manufacture of such weapons, but which also have legitimate military or civilian uses, be made subject to the régime established by these agreements. The determination of the materials covered by these agreements is effectuated by a subjective criterion, i. e. the purpose for which the materials are to be used. This approach makes sense only in combination with appropriate verification rules.
22. Where treaties cover materials which may be used for the manufacture of weapons, but which are not (yet) so used, it is also necessary that these treaties include materials which are in the possession of private persons. This entails problems in relation to the attribution of private conduct to the state, or in the determination of control obligations of a state vis-à-vis private enterprises.
23. Where an arms control agreement is to function adequately, a participating party must be sure that any other party may not by surpise acquire possession of prohibited materials, giving it an advantage which cannot be remedied by adequate countermeasures. This is the reason for extending prohibitions to weapons development. However, such an extension creates difficulties as to the delimitation between research and development, whereby it is practically impossible to prohibit research.

24. As arms control has been understood, at least since the beginning of the 1960's, as a progressive process of partial measures, legal or political duties relating to further negotiations are quite often formulated in order to secure the progress of this process, with limited success, however.
25. States are only prepared to accept and observe obligations relating to arms control where they are of the view that these agreements do not unduly affect their security interests. Whether or not such interests are indeed affected is determined by a number of circumstances which may change over time. Thus, there is a need for flexibility. This need is met by limiting the duration of a treaty and by including procedures for adapting a treaty and a withdrawal clause. Including the latter in arms control agreements has become established practice. Such a clause can be distinguished in essential details from the *clausula rebus sic stantibus*.

D. The form of obligations

26. In the practice of international relations, one must distinguish between legal and non-legal (political) obligations. In the field of arms control, there are both legally and politically binding agreements as well as unilateral declarations.
27. The usual form of creating obligations in the field of arms control is the international treaty. The drafting of such a treaty takes into account different functions.
28. Political agreements are used for:
 - a) the shaping of a political *modus vivendi*;
 - b) the orientation of negotiations and the fixation of intermediate results of negotiations;
 - c) the creation of obligations in a context which is still politically unstable.
29. Unilateral declarations are used to create legal or political obligations where there is no adequate partner for reciprocal obligations or where treaties are unacceptable for political reasons.
30. It is difficult to distinguish between legally and politically binding unilateral declarations. Where a solemn form is chosen or where it is obvious that states intend other states to permanently base their behaviour on the declaration, the instrument may be regarded as legally binding. On the other hand, declarations made in the framework of a policy of mutual example and in anticipation of future treaty obligations as a sort of trial run are not legally binding. These declarations, however, may create a confidence which, where the other side relies on that confidence, may lead to a legal obligation on the basis of estoppel.

31. Although the so-called threshold test ban treaty has so far not been ratified, there exists an obligation not to frustrate the object and purpose of the treaty (see Article 18, Vienna Convention on the Law of Treaties). In addition, the full text of the treaty is politically binding.
32. The limits for offensive strategic weapons drawn by the SALT I Interim Agreement remained in force on the basis of a political agreement after the expiration of the treaty in 1977 until the signature of SALT II. It is possible to infer the continuing political binding force of the Interim Agreement from certain unilateral declarations.
33. The limited binding force of SALT II, as seen according to Article 18 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, existed until President Reagan declared that the United States would not ratify the treaty. On the basis of mutual unilateral declarations, however, SALT II remained politically binding until the United States in 1986 exceeded one of the limits set by the treaty. There remains, however, also on the basis of unilateral declarations taking into account current START negotiations, a political obligation of restraint relating to future armament measures.
34. General principles of arms control can only be derived to a limited extent from treaty practice. Treaty practice only concerns a relatively small segment of the overall disarmament problem, namely the legal limitation of the system of mutual deterrence existing between the superpowers. In this context, the principle of equal security has developed into a political guiding principle. The stability of strategic equilibrium as well as the prevention and the reduction of asymmetries are accepted as political goals to be derived from that principle.
35. The law of arms control provides evidence of the great variety and range of forms which may be used to achieve secure behavioural expectations in international relations, and for the contribution the resulting security can make to the solution of international problems.



Rechtsfragen der Rüstungskontrolle im Vertragsvölkerrecht der Gegenwart

Von Professor Dr. Wolfgang Graf Vitzthum, Tübingen

Übersicht

1. Einführung: Überkommene und neue Rechtsfragen der Rüstungskontrolle
 - 1.1 Die Deutschen und die Rüstungskontrolle: Variationen der Gleichheitsfrage
 - 1.2 Fragen der Begriffsbildung, Elemente der Rüstungskontrolle
 - 1.3 Kontinuität, Innovation und Stagnation im Recht der Rüstungskontrolle
2. Der Rüstungskontrollvertrag als besonderer Vertragstypus: zum materiellen Element der Rüstungskontrolle
 - 2.1 Die Unentbehrlichkeit des Vertragsinstrumentes
 - 2.2 Das Politische dieses Vertragstypus
 - 2.3 Ein „Völkerrecht der Rüstungskontrolle“?
3. Die Verifikation der Einhaltung der Vertragspflichten: zum formellen Element der Rüstungskontrolle
 - 3.1 Bedeutung, Begriff und Funktion der Verifikation
 - 3.2 Die Verifizierbarkeit determiniert die Reduzierbarkeit
 - 3.3 Kooperative versus „nationale technische Mittel“ der Verifikation
4. Die Reaktion auf Vertragsverletzungen: zum prozedural-institutionellen Element der Rüstungskontrolle
 - 4.1 Die Institutionalisierung von Kommunikations- und Beschwerdeverfahren
 - 4.2 Fragen der Sanktion und der Streitbeilegung
5. Schluß: Zu Besonderheiten des Rechts der Rüstungskontrolle

1. Einführung: Überkommene und neue Rechtsfragen der Rüstungskontrolle

1.1 Die Deutschen und die Rüstungskontrolle: Variationen der Gleichheitsfrage

„Kein Land der Welt hat ein so tiefgreifendes Interesse an der Vorbereitung der allgemeinen Abrüstung wie Deutschland.“ Dieser Erklärung des deutschen Völkerbund-Delegierten im Juni 1931¹ korrespondierten Beratungsthemen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in den Jahren 1931/32. So behandelte *Perels* die Frage „Hat Deutschland einen Rechtsanspruch auf

¹ *Graf von Bernstorff*, Zum Geleit, in: *von Oertzen*, Abrüstung oder Kriegsvorbereitung?, 1931, S. 5.

Abrüstung der anderen?“, während *Schücking* über „Das Abrüstungsproblem“² referierte. Die Erörterungen, die bisher einzigen der Vereinigung zu unserem Thema, zielten auch auf die für 1932 nach Genf einberufene Abrüstungskonferenz³.

Die deutschen Völkerrechtler und Diplomaten entnahmen der in Art. 8 Völkerbundsatzung vorgesehenen Verminderung der nationalen Rüstungen eine Rechtspflicht zur Abrüstung. Zugleich konstruierten sie mittels der Präambel des Teils V des Versailler Vertrags⁴ ein Junktim zwischen diesen Entwaffnungsbestimmungen für das Reich und jener allgemeinen, „für alle Mitglieder des Völkerbundes in gleicher Weise“ geltenden (*Bernstorff*) Abrüstungsverpflichtungen⁵. Indem Deutschland so „Beseitigung der schreienden Ungleichheit“ und „gleiche Sicherheit“ forderte, begründete es seinen Anspruch auf (gleiche) Abrüstung vertragsrechtlich sowie mit dem Prinzip der Gleichheit der Staaten vor dem Recht⁷. Als Medium seiner Abrüstungspolitik wählte das Reich das Völkerrecht der Verträge.

Der Versuch, die vertraglich begründete Schieflage bei der formellen Gleichheit vertraglich zu revidieren, scheiterte. Der Abrüstungsgedanke von 1918/19 blieb in der Abrüstungskonferenz von 1932/33 stecken. In Deutschland als einzigem hochindustrialisierten Land Europas kam ein totalitärer Radikalfaschismus an die Macht. Er hatte „Entdiskriminierung“ durch Aufrüstung auf seine Fahnen geschrieben. Bald darauf stand die Welt in Flammen.

Nicht juristisch-„revisionistisch“ wie in der Völkerbundära⁸, sondern empirisch und ethisch ist der Anknüpfungs- bzw. Zielpunkt des heutigen besonderen Interesses beider deutscher Staaten an Vertrauensbildung, Rüstungsverminderung und Abrüstung, eines Interesses, das in der Themenwahl unseres Vorstandes seinen wissenschaftlich aktuellsten Ausdruck gefunden hat.

2 Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 11 (1932), S. 26 ff. bzw. (*Schücking*) ebd., 12 (1933), S. 5 ff.

3 Zu Gegenstand, Verlauf und Stellenwert dieser Konferenz *Goldblatt*, *Agreements for Arms Control: A critical survey*, 1982, S. 7 ff.

4 „Um den Anfang einer *allgemeinen* Beschränkung der Rüstungen aller Nationen zu ermöglichen, verpflichtet sich *Deutschland* . . .“.

5 Während nach deutscher Ansicht die dem Reich auferlegte Abrüstung durch das Ausbleiben einer allgemeinen Abrüstung auflösend bedingt war, maßen die Alliierten der Präambel keine juristische Bedeutung zu. Zur deutschen Gleichberechtigungsforderung Nachweise bei *Kimminich*, *Einführung in das Völkerrecht*, 1975, S. 68 FN 33.

6 *Bernstorff*, FN 1, S. 6. Ebd. wehrt er sich gegen eine „Scheinlösung des Abrüstungsproblems“, die „Deutschland dauernd in eine Situation minderen Rechts bringen würde. Wir werden auf die allgemeine Abrüstungskonferenz mit der Forderung auf Gleichberechtigung gehen. Das deutsche Volk hat das gleiche Recht auf Sicherheit wie die anderen Völker.“

7 Zu diesem Prinzip etwa *Graf Vitzthum*, *Weltnuklearordnung und Staatengleichheit*, in: FS für Wilhelm G. Grewe, 1981, S. 609 ff.

8 Gegen eine Legitimierung des Status quo z. B. *Carl Schmitt*, *Die Kernfrage des Völkerbundes*, 1926, S. 38 ff., 47 ff. Zum Völkerbund „als Revisionsordnung ‚gegen Deutschland‘“ einseitig-überzogen dann *Rogge*, *Das Revisionsproblem*, 1937, S. 102.

Der empirische Befund liegt auf der Hand. Nirgendwo ist die absolute Konzentration militärischer Kräfte über das ganze Spektrum moderner Kriegstechnik größer als beiderseits der Ost-West-Trennlinie in Mitteleuropa. Kein Land ist im Falle einer Konfrontation so verwundbar wie Deutschland. Die primär historisch-moralisch begründete Sonderaufgabe, „dem Frieden der Welt“ – „nicht nur dem Frieden Deutschlands“ (*Lutz*) – „zu dienen“ (Präambel des Grundgesetzes), ist u. a. in Art. 26 GG ausgestaltet (wenn auch nicht zu einem Verfassungsauftrag zur Rüstungskontrolle verdichtet)⁹. Eine Ausprägung dieser speziellen Pflichtigkeit ist der in Bonn wie Ost-Berlin benutzte Slogan „Frieden schaffen mit weniger Waffen“. Den Kern bildet die Anfang der 60er Jahre von der DDR formulierte, von *Helmut Schmidt* über *Erich Honnecker* bis zu *Helmut Kohl* kanonisierte Maxime: „Von deutschem Boden darf nie wieder Krieg ausgehen“¹⁰.

Folgt aus dem speziellen Friedensinteresse der Deutschen eine Abkehr vom Gleichheitsansatz, ein Sonderweg? Wäre dies ein Weg, der – anders als in den 30er Jahren – nicht zu drastischer Aufrüstung, sondern, unbeschadet der besonderen Rechte der Alliierten, zu massiver Abrüstung, beschränkt auf die beiden deutschen Staaten (so die klassische DDR-Forderung), führte? Ergäben sich daraus, wie erstmals bereits in den 50er Jahren diskutiert, katalytische Wirkungen im deutsch-deutschen Verhältnis, gar Chancen für die Wiedervereinigung¹¹? Die Gegenfragen drängen sich auf. Könnten Rüstungskontrollvereinbarungen nicht auch (wie etwa die amerikanisch-sowjetischen SALT-I-Interims- und ABM-Abkommen von 1972¹²) zu neuen Spannungen führen? Entstände gar eine Zone verminderter Sicherheit, die Drittstaaten mit ganz anderen politisch-ethischen Zielen oder historischen Erfahrungen ein „droit de regard“ einräumte? Der Deutsche neigt dazu, „Bedingungsloses zu wollen in einer bedingten Umwelt“ (*Carl Burckardt*), kritiklos zu sein im Banne weitgreifender Ideen. Welche Idee wäre größer als die von Vertrauen, Sicherheit und Frieden – induziert durch Verträge der Rüstungskontrolle?

9 Vgl. *Tomuschat*, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 36 (1978), S. 7 ff. Weniger deutlich *Evang. Akademie Hofgeismar* (Hrsg.), Friedensstaatlichkeit, Hofgeismarer Protokolle 235 (1987).

10 Soweit die schillernde Vorstellung einer deutsch-deutschen „Verantwortungs-“, ja „Gefährdungsgemeinschaft“ einen Gegensatz zum Wiedervereinigungsgebot impliziert, mißbraucht sie – erfolglos – diesen Gedanken.

11 Vgl. etwa *Friedmann*, Einheit statt Raketen: Thesen zur Wiedervereinigung als Sicherheitskonzept, 1987.

12 Interimsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über bestimmte Maßnahmen hinsichtlich der Begrenzung strategischer Angriffswaffen (mit Protokoll) vom 26. Mai 1972 (EA 1972, S. D 396 ff.). Englischer Originalwortlaut: The Department of State Bulletin LXVI (1972), S. 920 ff.; (ABM-)Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über die Begrenzung der Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper vom 26. Mai 1972 (EA 1972, S. D 392 ff.). Englischer Originalwortlaut: The Department of State Bulletin LXVI (1972), S. 918 ff.

1.2 Fragen der Begriffsbildung, Elemente der Rüstungskontrolle

Die Reichweite des Begriffs der Rüstungskontrolle wirft Probleme auf.

- Entweder faßt man den Begriff – reduziert auf den Abbau von Truppen, das Verschrotten von Panzern usw. – *zu eng*, erkennt also nicht die Ganzheitlichkeit der Aufgabe der Friedenssicherung durch Rüstungskontrolle. Zu beachten ist etwa die Verbindung mit Fragen des humanitären Völkerrechts (z. B. mit bestimmten Waffen- oder Einsatzverboten¹³), mit dem Schutz der Menschenrechte¹⁴ (Verbesserungen auf diesem Gebiet bewirken mehr Öffnung, diese führt zu mehr Vertrauen, dieses zu mehr Sicherheit)¹⁵. Nicht weniger wichtig ist der Zusammenhang mit dem Problem der Regionalkonflikte (ihretwegen reißen z. T. langfristige Rüstungskontrollverbindungen ab, wie etwa im späteren Stadium des SALT-Prozesses erfolgt)¹⁶, mit Fragen des internationalen Waffenhandels¹⁷ und der

13 Etwa das Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege vom 17. Juni 1925 (RGBl. 1929 II, S. 174 ff.); Übereinkommen über das Verbot oder die Einschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, bei denen man davon ausgehen kann, daß sie unnötige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken vom 10. Oktober 1980; Englischer Originalwortlaut: ILM 1980, S. 1524 ff.

14 Die Rüstungskontrolle ist neben Regionalkonflikten, dem Menschenrechtsthema und anderen bilateralen Fragen Bestandteil einer bisher viergliedrigen Außenpolitik der USA gegenüber der UdSSR. Vgl. *Rowny*, Principles and Initiatives in United States Arms Control Policy, Disarmament X (1987), S. 67 ff. (68): „Soviet abuse of fundamental rights is a deep source of mistrust and suspicion. . . I can affirm that if truly profound reforms and openings in the Soviet system were to come about, our confidence in Soviet compliance with arms control agreements would become greater“.

15 Die UdSSR lehnte bisher „linkages“ zwischen Menschenrechts- und Rüstungskontrollfragen ab, ohne allerdings den fundamentalen Zusammenhang in Frage zu stellen: „Für uns ist es unannehmbar, über die Rechte und Freiheiten des Menschen zu reden, wenn man die Absicht hat, über seinen Kopf im Weltraum ‚Kronleuchter‘ exotischer Waffen aufzuhängen. . . Ich bin einverstanden: Die Welt kann nicht als sicher angesehen werden, wenn in ihr die Menschenrechte mit Füßen getreten werden. . . Die Vereinigung der Anstrengungen im Bereich der Kultur, der Medizin und der Menschenrechte ist ein weiterer Bestandteil des Systems umfassender Sicherheit“ (der sowjetische Parteichef *Gorbatschow* zur Außenpolitik, EA 1987, S. D 656 ff. [660 f.]). Jenen Zusammenhang betont auch Art. 23 des KVAE-Dokuments (EA 1986, S. D 625 ff.): (Die Teilnehmerstaaten) „bekräftigen die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Achtung und die wirksame Ausübung dieser Rechte und Freiheiten sind wesentliche Faktoren für internationalen Frieden, Gerechtigkeit und Sicherheit“.

16 Die sowjetische Afghanistan-Invasion im Dezember 1979 etwa war einer der Anlässe für die Nichtratifikation des SALT-II-Vertrages durch die USA. Vgl. *Rowny*, FN 14, S. 68: „Soviet involvement in these regional conflicts [Angola, Nicaragua, Kampuchea, Afghanistan] has a profoundly chilling effect on United States attitudes toward Soviet pronouncements of peaceful intentions“.

17 Der Waffenhandel ist ein Aspekt insbesondere des Rüstungskontrollproblems „horizontale und vertikale Proliferation“; besorgniserregend etwa der Erwerb von Mittelstreckenraketen durch Staaten der Dritten Welt. Vgl. *Kaiser*, Atomare Abschreckung und Nichtverbreitung

Wirtschaftsordnung (Stichwort „jurisdiction and control“ in C-Waffen-Vertragsentwurf)¹⁸. Zu berücksichtigen ist eben, wie es in der KSZE-Schlußakte von 1975 sinngemäß heißt, der komplementäre Charakter der politischen und militärischen Aspekte der Sicherheit¹⁹. Es ist dies der integrale Ansatz, mit dem *Gorbatschow* in den vergangenen drei Jahren brillierte²⁰.

- Oder man wählt eine *zu weite*, konturenlose Begriffsbestimmung. Sie schließe letztlich „alle“ Fragen der internationalen Beziehungen – von der Entwicklungshilfe über die Ökologie bis hin zur deutschen Frage – über den Rüstungskontroll-Leisten, was diesen selbst zerstören müßte.

Meine Begriffsbildung orientiert sich an der Bedeutung der Erfahrung für die Erkenntnis. Ausgangspunkt ist die Anschauung: die (vielfältig verflochtene) Kette der großen multi- und bilateralen Rüstungskontrollverträge der Nachkriegs- sowie der Jetztzeit, vom Antarktisvertrag von 1959 und dem Partiellen Teststoppabkommen von 1963²¹ über die SALT-Verträge der 70er Jahre²² bis hin zum INF-Mittelstreckenwaffenabkommen von 1987²³.

von Kernwaffen, EA 1988, S. 481 ff.; *Smith/Cobban*, A blind eye to nuclear proliferation, Foreign Affairs 68 (1989), S. 53 ff.

- 18 Conference on Disarmament, Draft Special Report of the Ad Hoc Committee on Chemical Weapons to the Conference on Disarmament, Document CD/831 vom 20. April 1988 (= CD/CW/WP. 200 vom 15. April 1988). Das Konzept von „jurisdiction and control“, begrifflich etwa schon aus der *Truman*-Proklamation über den Festlandssockel aus dem Jahre 1945 vertraut, ist im Konventionsentwurf durchgängiges Zuordnungskriterium für die Verantwortlichkeit der Staaten für die zu verbietende C-Waffen-Produktion, -Lagerung etc. Vgl. etwa Art. IV (1) des Entwurfs: „The provisions . . . shall apply to any and all chemical weapons under the jurisdiction or control of a State Party, regardless of location, including those on the territory of another State.“ Wegen der (für die westlichen Industriestaaten einschl. der Schweiz und Österreich) schwierigen Frage der Einbeziehung der *privaten* chemischen Industrie ist die Reichweite dieses Konzepts noch offen: „It is agreed that the concept of ‚jurisdiction and control‘ requires additional discussion and elaboration“ (FN 2 zu Art. III (1) a (i) des Vertragsentwurfs).
- 19 Vgl. auch Art. 7 des KVAE-Dokuments.
- 20 So kombinierte er z. B. vor der VN-Generalversammlung am 7. Dezember 1988 auf der einen Seite die Anerkennung des „einen“ Völkerrechts, den Verzicht auf Gewaltandrohung und ein Plädoyer für die Weltwirtschaft mit der Ankündigung weitreichender Abrüstungsschritte auf der anderen; vgl. EA 1989, S. D 23 ff.
- 21 Antarktis-Vertrag vom 1. Dezember 1959 (BGBl. 1978 II, S. 1517 ff.); Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser vom 5. August 1963 (BGBl. 1964 II, S. 906 ff.).
- 22 Interimsabkommen und ABM-Vertrag vom 26. Mai 1972 (FN 12); amerikanisch-sowjetisches Abkommen über die Begrenzung strategischer Angriffswaffen vom 18. Juni 1979 mit Protokoll, Absprachen, Vereinbarten Erklärungen und der sowjetischen „Backfire“-Erklärung vom 16. Juni 1979, auch „SALT-II-Vertrag“ genannt (EA 1979, S. D 368 ff.). Englischer Originalwortlaut: ILM 1979, S. 1138 ff.
- 23 Vertrag zwischen den USA und der UdSSR über die Beseitigung ihrer Flugkörper mittlerer und kürzerer Reichweite vom 8. Dezember 1987 mit Datenmemorandum, Beseitigungs- und Inspektionsprotokoll, auch „INF-Vertrag“ genannt (EA 1988, S. D 18 ff.). Englischer Originalwortlaut (mit allen zugehörigen Dokumenten): ILM 1988, S. 84 ff.

Als weitgespannter, übergeordneter Begriff setzt sich vertragliche „Rüstungskontrolle“ aus drei Elementen (Stufen) zusammen: einer materiellen, einer formellen und einer prozedural-institutionellen Verpflichtung.

Zum *materiellen* Element gehören:

- die *Abrüstung* als Verpflichtung zum teilweisen oder vollständigen Abbau von Waffen oder Streitkräften (Rüstungsverminderung);
- die *Rüstungsbegrenzung* als Verpflichtung zur Limitierung vorhandener Rüstung, orientiert an Ober- oder Untergrenzen;
- die *Rüstungssteuerung* (z. B. mittels des ABM-Vertrages); hierzu gehören Zugangs- oder Umgangsbeschränkungen bzgl. bestimmter Waffenkategorien, wie die Reduktion von Atomwaffentests²⁴, das Verbot der Weitergabe von Nuklearwaffen²⁵, die Herstellungs- und Verwendungsverbote bzgl. B-²⁶ und C-Waffen²⁷;
- die *Vertrauensbildenden Maßnahmen* als Verpflichtung zum Einblicknehmenlassen in und Informieren über militärische Aktivitäten und militärpolitisch relevante Daten, z. B. mittels Beobachtung von Manövern, Notifizierung von Raketentests²⁸ und Aufschlüsselung von Militärausgaben (i. w. S. gehört hierzu sowie zum Crisis Management-Aspekt der Rüstungskontrolle auch das Einrichten besonderer Kommunikationsstränge)²⁹.

24 Teststoppabkommen vom 5. August 1963 (FN 21); Vertrag zwischen den USA und der UdSSR über die Begrenzung unterirdischer Kernwaffenversuche vom 3. Juli 1974 mit Protokoll (EA 1974, S. D 364 f.), nicht ratifiziert; Vertrag zwischen den USA und der UdSSR über unterirdische Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken vom 28. Mai 1976 mit Protokoll (*Fahl*, Internationales Recht der Rüstungsbeschränkung – International Law of Arms Control, 4 Bände, Stand: 1988, 11.2.3.). Englischer Originalwortlaut: ILM 1976, S. 891 ff.

25 Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 (BGBl. 1974 II, S. 785 ff.).

26 Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Produktion und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxin-Waffen und über ihre Vernichtung vom 10. April 1972 (BGBl. 1983 II, S. 132 ff.).

27 Giftgasprotokoll von 1925 (FN 13).

28 Amerikanisch-sowjetisches Abkommen über die Notifizierung von Starts landgestützter ballistischer Interkontinentalflugkörper und U-Boot-gestützter ballistischer Flugkörper vom 31. Mai 1988. Englischer Originalwortlaut: ILM 1988, S. 1200 ff.

29 Memorandum über die Vereinbarung zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken bezüglich der Errichtung einer direkten Nachrichtenverbindung vom 20. Juni 1963 (EA 1963, S. D 391 ff.). Englischer Originalwortlaut: ILM 1963, S. 793 ff.; Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über Maßnahmen zur Verbesserung der direkten Nachrichtenverbindung USA-UdSSR vom 30. September 1971 (*Fahl*, [FN 24], 9.2.3.). Englischer Originalwortlaut: ILM 1971, S. 1172 f.; Vereinbarung betreffend die direkte Nachrichtenverbindung USA-UdSSR vom 17. Juli 1984. Englischer Originalwortlaut: ILM 1984, S. 1393 ff.; Abkommen der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über die Errichtung von Zentren zur Verminderung des nuklearen Risikos vom 15. September 1987 mit zwei Protokollen (EA 1987, S. D 572 ff.). Englischer Originalwortlaut: ILM 1988, S. 78 ff.; Deutsch-sowjetisches Abkommen über die Einrichtung einer direkten Nachrichtenverbindung Bonn-Moskau vom 13. Juni 1989, vgl. F. A. Z. vom 14. 6. 1989.

Zum zweiten, *formellen* Element der Rüstungskontrolle gehören:

- die *einseitige* Verifikation als Verpflichtung, dem Vertragspartner die Überwachung der Einhaltung der materiellen Regelung mittels nationaler technischer Mittel „passiv“ zu gestatten³⁰;
- die *kooperative* Verifikation als Verpflichtung, sich flankierend oder sonstwie aktiv an der eigenen Überwachung zu beteiligen, insbesondere ein entsprechendes Eindringen des verifizierenden Staates oder Organs in das eigene Territorium zuzulassen³¹.

Zur dritten, *prozedural-institutionellen* Stufe der Rüstungskontrolle gehören Kommunikations- und Beschwerdeverfahren als Verpflichtung zur entsprechenden Kooperation und „gemeinsamen Vorsorge“ im Hinblick auf Verletzungen der materiell- und/oder formellrechtlichen Regelungen; in der Perspektive einer längerfristigen Rechtsentwicklung geht es hier auch um die Verpflichtung zu kooperativer oder Third Party-Tatsachenfeststellung, Rechtsauslegung und Rechtsanwendung im Hinblick auf die materiell- und/oder formellrechtlichen Verpflichtungen. Auf dieser Stufe werden zunehmend auch besondere Rücktritts- und Kündigungs-, kaum jedoch spezielle Sanktions- und Streitschlichtungsregelungen³² (Ausnahme: C-Waffen-Vertragsentwurf)³³ angesiedelt.

30 Diese Verifikation beruht auf „nationalen technischen Mitteln“, z. B. („Spionage-“)Satelliten. Dies wurde erstmals im ABM-Vertrag (Art. VII) und Interimsabkommen (Art. V) vereinbart, später im Vertrag über die Begrenzung unterirdischer Kernwaffenversuche (Art. II), im Vertrag über unterirdische Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken (Art. IV), im SALT-II-Vertrag (Art. XV) sowie im INF-Vertrag (Art. XII), mit jeweils fast identischem Wortlaut.

31 „Fremde“ Inspektionen auf dem „eigenen“ Territorium zu Zwecken der Ost-West-Rüstungskontrolle bzw. Vertrauensbildung wurden in Art. 65 ff. des Stockholmer KVAE-Dokuments (EA 1986, S. D 625 ff.) und in Art. XI INF-Vertrag i. V. m. dem INF-Inspektionsprotokoll vereinbart.

32 Vgl. die Standardrücktrittsklauseln in Art. IV Partieller Teststoppvertrag; Art. XXX Vertrag von Tlatelolco; Art. X (1) NV-Vertrag; Art. XIII Meeresbodenvertrag; Art. XIII (2) Bio/Toxinwaffen-Konvention; Art. XV (2) ABM-Vertrag; Art. VIII (3) SALT-I-Interimsabkommen; Art. V (2) Testschwellenvertrag; Art. XIX (3) SALT-II-Vertrag; Art. XV (2) INF-Vertrag. Eine vertragliche Vorab-Festlegung von Sanktionsmaßnahmen wird demgegenüber überwiegend ebenso abgelehnt wie die Festlegung eines Kataloges von Rücktrittstatbeständen, primär aus Gründen der Wahrung der politischen Flexibilität. Vgl. dazu etwa *United States Congress, Senate, Committee on Armed Services, NATO Defense and the INF-Treaty, Hearings, One Hundredth Congress, Second Session, Part 4, 1988, S. 462 f.* Zu Streitschlichtungsregelungen z. B. Art. XI Antarktisvertrag, Art. IX Weltraumvertrag, Art. XXIV Tlatelolco-Vertrag, Art. V Bio/Toxinwaffen-Konvention, Art. V EMNOD-Konvention, Art. XV (2, 3) Mondvertrag, Art. X i. V. m. Annex 3, Art. VIII i. V. m. Annex 4 Rarotonga-Vertrag.

33 Art. IX des C-Waffen-Vertragsentwurfs (FN 18) sieht ein in seinem Umfang bisher präzedenzloses (im Detail aber eben auch noch nicht konsentiertes) Verfahren für „consultations, co-operation and fact-finding“ vor.

Bei diesem *weiten* Verständnis des Begriffs der Rüstungskontrolle (mit seinen materiellen, formellen und prozedural-institutionellen Stufen) geht es nicht nur um rüstungspolitische „Hardware“ (Waffen, Fabriken, Material, Befestigungen usw.). Ins Auge zu fassen ist vielmehr auch die einschlägige „Software“. Hierzu gehören Militärdoktrinen (z. B. Flexible Reaktion, Massive Vergeltung; Hinreichende Verteidigungsfähigkeit), Strategien sowie Streitkräftestrukturen (etwa Invasionsfähigkeit)³⁴. Arms control erfolgt auf dem Hintergrund militärischer Doktrinen. Ohne deren Konvergenz, ohne „Demilitarisierung des Denkens“ kann es keinen rüstungskontrollpolitischen Durchbruch geben. Deshalb ist auch die Kontrolle der Militärdoktrinen durch die Völkerrechtswissenschaft so wichtig³⁵.

Während Herrn *Bothes* Themenschwerpunkt – die Funktion, Begründung und Gestaltung der Verträge – auf dem materiellen Element der Rüstungskontrolle lag, gehe ich mit den Fragen der Vertragsdurchführung primär den formellen, kurz auch den prozedural-institutionellen Aspekten nach. Es ist dies der derzeit faszinierendste Ausschnitt unseres Themas. Vor unseren Augen ist die Rüstungskontrolle in die Ära der kooperativen Verifikation eingetreten.

1.3 Kontinuität, Innovation und Stagnation im Recht der Rüstungskontrolle

Die wichtigsten in der Völkerbundära, vornehmlich aus deutscher Perspektive, traktierten Aspekte sind – aus allgemeiner Sicht – auch heute noch wichtig (*Kontinuitätsaspekt*):

34 Die Einbeziehung der Militärdoktrinen in den Rüstungskontrollprozeß ist heute für die (bisher) sozialistischen Staaten kein Tabu mehr. Vgl. die Erklärung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes vom 29. Mai 1987 (EA 1987, S. D 392 ff.): „... haben die Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages beschlossen, die Prinzipien ihrer Militärdoktrin darzulegen. Sie schlagen den Mitgliedstaaten des Nordatlantischen Bündnisses Konsultationen mit dem Ziel vor, die Militärdoktrinen dieser Bündnisse zu vergleichen, ihren Charakter zu analysieren und gemeinsam ihre zukünftige Ausrichtung zu erörtern, ... um zu gewährleisten, daß die Militärkonzeptionen und -doktrinen beider Militärblöcke und ihrer Teilnehmer auf Verteidigungsprinzipien beruhen.“ Dieser Vorschlag wurde bekräftigt im Kommuniké der Tagung des politischen Beratenden Ausschusses der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrags vom 16. Juli 1988 (EA 1988, S. D 420 ff. [424]). Vgl. bereits *Kashi*, *The Role of Deterrence in Disarmament: Some Theories and some Defects*, in: *Carlton/Schaerf* (eds.), *The Dynamics of the Arms Race*, 1975, S. 92 ff.

35 Hier geht es um so brisante Fragen wie die völkerrechtliche Zulässigkeit der Androhung eines Ersteinsatzes nuklearer Waffen gegen einen konventionellen Angriff – wesentlicher Bestandteil des NATO-Abschreckungskonzepts der „flexible response“ und zugleich zentraler Ansatzpunkt der, auch völkerrechtlich bzw. völkerrechtspolitisch unterfütterten, langjährigen sowjetischen Argumentation für ein Verbot des (Erst-)Einsatzes von Kernwaffen.

- die Staatengleichheit, die „gleiche“ bzw. „gleichwertige Sicherheit“³⁶ sowie die daraus abgeleitete Gleichgewichtsforderung (auch bzgl. der Bündnisse);
- die Gegenseitigkeit der Sicherheit, die Reziprozität i. S. v. jedem das (formell) Rüstungskontroll-Gleiche: Mann gegen Mann, Panzer gegen Panzer; ohne Reziprozität könnte der Vertragstreue und Vertrauensvolle in der Tat leicht „der Dumme“ sein; keine verantwortungsvolle Regierung kann das riskieren; gegenseitige Sicherheit i. d. S. heißt: „ich rüste ab, weil und wenn Du es auch tust; sonst aber nicht“ (Reziprozität schlägt auch im materiellen Bereich durch: zielt die NATO z. B. auf Einschränkung der Stationierung sowjetischer Truppen in Europa, so muß sie ihrerseits zu *entsprechender* Begrenzung der US-Stationierungsstreitkräfte bereit sein, ggfs. also auch ihrerseits die allianzinterne Mobilität einschränken³⁷; warum aber soll man nicht z. B. in der zentralen Zone, in der VKSE-Maßnahmen zu erwarten sind, nur die Stationierungsstreitkräfte, in den größeren Zonen dann z. B. auch deutsche und französische einheimische Streitkräfte abrüsten?);
- die Verrechtlichung der Rüstungskontrolle mittels völkerrechtlicher Verträge: „Rechtsanspruch auf . . . aus . . .“ lautet die Formel, obwohl doch „geschichtliche Erfahrung und gesunder Menschenverstand“ dafür sprechen, „daß das Hauptgewicht (der Friedenssicherung) immer nur auf außer-rechtlichen . . . Mitteln und Wegen liegen kann“³⁸.

Fortbestehende Brisanz der Gleichheitsfrage, gerade auch für Deutschland (Gefahr der Singularisierung bei den derzeitigen Wiener Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa [VKSE])³⁹; kontinuierliche Präferenz für das Rechts-, ja das Vertragsinstrument; Reziprozität nach wie vor als Bedingung, nicht als bloße Begleiterscheinung von Fortschritt – nichts

36 Letzterer Begriff z. B. war eine materielle Kernaussage der amerikanisch-sowjetischen Erklärung von Wladiwostok aus dem Jahre 1974, einer Grundlage des SALT-II-Abkommens von 1979: Gemeinsame amerikanisch-sowjetische Erklärung zur Begrenzung Strategischer Angriffswaffen vom 24. November 1974 (EA 1975, S. D 95 f.).

37 Schon in den MBFR-Verhandlungen zeichnete sich ab, daß – im Unterschied zum Konzept der bündnisweiten, kollektiven Höchststärken – Vereinbarungen nationaler Obergrenzen für die sowjetischen Truppen nur um den Preis korrespondierender Begrenzung der US-Streitkräfte in Europa zu erzielen waren. Vgl. *Jung*, Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa im Lichte der MBFR-Erfahrungen, Außenpolitik 1988, S. 151 ff. (166 f.).

38 *Grewe*, Friede durch Recht?, 1985, S. 23.

39 Vgl. Dokumentation zur Eröffnung der Wiener VKSE-Verhandlungen am 6. 3. 1989, EA 1989, S. D 253 ff. Ferner *Kamp*, Konventionelle Rüstungskontrolle vom Atlantik bis zum Ural – Sachstand und Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8/89 vom 17. Februar 1989, S. 3 ff.; *Reisenberg*, Jetzt geht es ans Zählen, F. A. Z. vom 1. 6. 1989. Zur europa- und deutschlandpolitische Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und ihren wichtigsten Verbündeten gezogen, ja jene zum „objet d'un traitement spécial“ (so der französische Außenminister *Dumas* vor Verhandlungsbeginn) würde vgl. *Feldmeyer*, Schmerzliche Überraschung in Wien, F. A. Z. vom 18. 3. 1989.

Neues also unter der „Rüstungskontrollsonne“ seit Haag 1899⁴⁰ und Helsinki 1975⁴¹? Doch, die *Innovation* liegt in der *Verifikation*: in der kooperativen Einhaltungskontrolle, besonders in der kurzfristig angekündigten *Inspektion vor Ort* ohne Ablehnungsrecht. Die Verifikation als Schlüsselinstrument bei der Durchführung der Rüstungskontrollverträge und die Rückwirkung dieser bereichsspezifischen Entwicklung auf das allgemeine Völkerrecht stehen deshalb im Mittelpunkt meines Mitberichts.

Die Akzentuierung des Verifikationselementes – die auch zu besonderen Karrieren, etwa in der Bundeswehr, führt („Verifikationsoffizier“) – kehrt die gedankliche Sequenz des Völkerbundes *arbitrage – sécurité – désarmement*⁴² in ihr Gegenteil um. Ein Abbau der Streitkräfte soll nicht mehr die Folge des Sicherheitsgewinns aus dem Ausbau des Schiedsgerichtswesens sein. Vielmehr sollen sich – umgekehrt – „Herrschaft des Rechts“⁴³ und ein Mehr an Sicherheit (i. S. v. Entspannung) nun im Gefolge der Rüstungskontrolle einstellen (wobei die Rüstungskontrolle im Ost-West-Verhältnis bald ihre Schrittmacherrolle einbüßen und dann der politischen Entwicklung nacheilen könnte).

Bei jenem Grundansatz der alten Friedensbewegung war es konsequent, Schritte der Rüstungskontrolle *ohne* Verifikationsregime zu vereinbaren; der entsprechende Bogen spannte sich vom Genfer Giftgas-Protokoll von 1925 bis zur Bio/Toxinwaffen-Konvention von 1972. Heute dagegen, da man kaum mehr hofft, Streitigkeiten vorab quasi-gerichtlich oder gar gerichtlich neutralisieren zu können, müssen andere, komplettere Vereinbarungen getroffen werden. Der Ausbau der formellen und der institutionell-prozeduralen Instrumentarien und ihr Einbau in die insofern nun *dreigliedrig* werdenden Rüstungskontrollvereinbarungen ist die Konsequenz. Die Verträge der neuen, der Verifikations-Ära der Rüstungskontrolle sollen dank der Verpflichtung zur Einhaltungskontrolle und Kommunikation erst zu Vertrauens- und Sicherheitsgewinn, dann zu Funktionszuwachs für das (Schieds-)Gerichtswesen führen. Formulierten *Bénès/Politis*⁴⁴ in den 20er Jahren: „keine Abrüstung ohne Schiedsverfahren“, so heißt das heutige Schema: ohne Verifikation keine Rüstungskontrolle. Die Verifizierbarkeit determiniert die Reduzierbarkeit – ihr Ob, ihr Warum, ihr Wie, ihr Wieviel.

40 Zu den Haager Konferenzen vgl. die Dokumentation in: *Niemeyer* (Hrsg.), *Handbuch des Abrüstungsproblems*, Bd. 2: 1928, S. 25 ff.; *Dülffer*, *Regeln gegen den Krieg?*, 1981, S. 17 ff.

41 „Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“ in Korb I der KSZE-Schlußakte von Helsinki vom 1. 8. 1975 (ILM 1975, S. 1293 ff.). Vgl. *Potyka*, *Vertrauensbildende Maßnahmen – Vorstufe einer wirksamen Rüstungskontrolle?*, in: *Kaiser/Kreis* (Hrsg.), *Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben*, 1977, S. 94 ff.; *Schütz*, *Militärische Vertrauensbildende Maßnahmen aus völkerrechtlicher Sicht*, 1984.

42 Denkschrift *Politis/Bénès* vom 1. 10. 1924, in: *Niemeyer* (FN 40), S. 297 ff.

43 ebd.

44 ebd.

Ein Vergleich mit dem Bereich der Menschenrechte verdeutlicht dies. Dort haben (nur) die materiellrechtlichen Instrumente Perfektion erreicht. Der Tisch ist reich, ja überreich gedeckt; an Normen ist kein Mangel⁴⁵. Schwach ausgeprägt sind demgegenüber die Verfahren, in denen die Mißbilligung institutionalisierten Ausdruck finden kann. Hier, im Kritik- und Kontrollbereich, liegt die überkommene Crux des Menschenrechtsschutzes – dort, im Kontroll- und Kommunikationsbereich, liegt die innovatorische Stärke des aktuellen Rüstungskontrollansatzes. In seinem Zentrum steht – vielleicht schon zu sehr – das Erarbeiten, Anwenden und Adjustieren der kooperativen Verifikationsmechanismen.

Die Instrumente werden nicht mehr, wie nach 1918 etwa die Interalliierten Kontroll-Kommissionen (Art. 203 ff. Versailler Vertrag) und nach 1945 z. B. die Alliierten Militärmissionen⁴⁶ (und seit 1954 die WEU-Kontrollen)⁴⁷, recht einseitig gegen den (besiegten und weitestgehend entwaffneten) Gegner eingesetzt⁴⁸, niedergelegt primär in Friedensverträgen oder ihren Surrogaten. Jetzt werden die Mittel der Verifikation zunehmend kooperativ ausgestaltet; sie treffen und informieren also *beide* oder alle Seiten.

Den Durchbruch erzielte bezeichnenderweise die Konferenz über Vertrauensbildende Maßnahmen in Europa (KVAE). Die 35 Mitgliedstaaten der KSZE beschlossen hier über Manöverbeobachtungen hinausgehend Inspektionen⁴⁹. Während bei den traditionellen Beobachtungen der Gastgeber

45 Tomuschat, Menschenrechtssicherung in der internationalen Praxis, 1984.

46 Zur Rolle der Alliierten Militärmissionen in den ehemaligen Besatzungszonen Probst, Deutschland Archiv (DA) 1985, S. 470; Weber, DA 1982, S. 1064 ff.; Seiffert, DA 1982, S. 473 ff.

47 Zur Überwachung primär der deutschen Wiederaufrüstung wurde 1954 das Amt für Rüstungskontrolle der WEU als Institution gegenseitiger Kontrolle geschaffen, der sich alle Mitgliedstaaten freiwillig unterordneten. Das Amt soll sicherstellen, daß keiner der Signatarstaaten in Europa die durch den Vertrag verbotenen Waffen herstellt oder die vorgesehenen Höchstgrenzen der Rüstungen überschreitet.

48 Zum von der Wissenschaft zu Unrecht vernachlässigten WEU-System Menzel, Die Rüstungskontrolle der WEU und das NATO-System, EA 1957, S. 9767 ff.; de la Vallée Poussin, Erfahrungen der europäischen Rüstungskontrolle, EA 1961, S. 681 ff. Rechtsgrundlagen: Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle vom 23. Oktober 1954 (BGBl. 1955 II, S. 256, 266, 630; seither mehrfach geändert); s. auch die gem. Protokoll Nr. III ergangene Kriegswaffenliste (Anl. zu dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen vom 20. April 1961) i. d. F. der Bek. vom 29. August 1973 (BGBl. 1973 II, S. 1952); Protokoll Nr. IV über das Amt für Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union vom 23. Oktober 1954 (BGBl. 1955 II, S. 274 ff.). Es wird ergänzt durch das Übereinkommen über Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union zu treffen sind, um das Rüstungskontrollamt zu befähigen, seine Kontrolle wirksam auszuüben, sowie über die Einführung eines angemessenen Rechtsverfahrens gemäß Protokoll Nr. IV zu dem durch das am 23. Oktober 1954 zu Paris unterzeichnete Protokoll geänderten Brüsseler Vertrag vom 14. Dezember 1957 (BGBl. 1961 II, S. 386 ff.)

49 Vgl. Art. 65 ff. des Stockholmer KVAE-Dokuments vom 19. September 1986 (EA 1986, S. D 625 ff.).

Regie führt, bestimmt bei der neuartigen Einrichtung der kurzfristig angekündigten, 48 Stunden dauernden Inspektion der Gast, was er wann auf welchen Routen, zu Land oder in der Luft, sehen will. Zur Hinnahme derartiger Verdachts- oder *Überraschungsinspektionen* erklärte sich die UdSSR erstmals im Juli/August 1986 bereit⁵⁰. Ein Jahr darauf verlängerte das INF-Mittelstreckenwaffenabkommen die Stockholmer Innovation ins „hard law“ des dann zügig ratifizierten Vertragsrechts hinein⁵¹.

Stagnation herrscht demgegenüber weitestgehend auf der dritten, der institutionell-prozeduralen Stufe der Rüstungskontrolle. Gewiß, die meisten Verträge ermöglichen ihre Anpassung mittels Überprüfungskonferenzen; viele institutionalisieren Kommunikations-, Beratungs-, ja z. T. auch Beschwerdeverfahren. Aber ein gemeinsames (oder Third Party-) Fact Finding – zum Entkräften oder Untermauern behaupteter Verletzungen – findet faktisch nicht statt. Ebenso wenig gibt es Verfahrensneuerungen beim Streit um die Auslegung von Verträgen. Ich erinnere an die ungelöste, für SDI und die Genfer START-Verhandlungen der nuklearen Supermächte so wichtige Frage der Reichweite des ABM-Vertrages von 1972⁵². Nicht anders ist es bei der speziellen „Gestaltung“, d. h. überwiegend Nichtgestaltung, der Sanktions- und Streitbeilegungsaspekte.

Erwähnenswert bleibt hier allenfalls der Ausbau Vertrauensbildender Maßnahmen im Nuklearbereich, jedenfalls im Verhältnis Washington/Moskau. Die Vielzahl der neuen Kommunikationsstränge reicht von der „Hot Line“-Vereinbarung von 1963 bis zum Einrichten von Krisenkontrollzentren (Nuclear Risk Reduction Centres) im Jahre 1987⁵³. Letztere dienen neben der Information über geplante Raketentests der Implementierung des INF-Vertrages, nicht jedoch – anders die älteren Vereinbarungen – der Krisenkontrolle.

Mag die Regelungstechnik insgesamt also noch hinken – an ihrer *Dreistufigkeit* sowie an der Reihenfolge materielle – formelle – prozedural-institutionelle Verpflichtungen ändert dies nichts. Dieses Baugesetz moderner Verträge der Rüstungskontrolle bestimmt deshalb die Schwerpunkte meiner

50 Vgl. *Bacia*, Die Stockholmer Konferenz, EA 1987, S. 369 ff. (375 ff.).

51 Art. XI INF-Vertrag i. V. m. mit dem Inspektionsprotokoll.

52 Zum Auslegungsstreit etwa *Kubbig*, Der gefährdete ABM-Vertrag, HSFK-Report 9/1988, S. 24 ff. *Kubbig* erachtet eine Verkleinerung bzw. Schließung der „Grauzonen“ des ABM-Vertrages für seine zukünftige Wirksamkeit als unverzichtbar. Die Standpunkte im inneramerikanischen Auslegungsstreit sind dokumentiert in: *Nunn*, Interpretation of the ABM-Treaty, Part I: The Senate Ratification Proceedings, March 11, 1987; Part II: Subsequent Practice under the ABM Treaty, March 12, 1987; Part III: The Treaty Negotiating Record, March 13, 1987 für die sogenannte „enge Auslegung“; für die „weite Auslegung“ vgl. *United States Department of State*, Office of the Legal Adviser, The ABM Treaty, Part I: Treaty Language and Negotiating History, May 11, 1987; Part II: Ratification Process, May 11, 1987; Part III: Subsequent Practice, September 9, 1987.

53 FN 29.

nachfolgenden drei Kapitel. Ich beginne mit dem materiellen Element, mit dem Rüstungskontrollvertrag als einer speziellen Kategorie des völkerrechtlichen Vertrags.

2. Der Rüstungskontrollvertrag als besonderer Vertragstypus: zum materiellen Element der Rüstungskontrolle

2.1 Die Unentbehrlichkeit des Vertragsinstrumentes

Am *Vertragsansatz* hat sich – auch im Hinblick auf Bedingungen und Grenzen seiner Wirksamkeit – seit den Haager Friedenskonferenzen nichts geändert. Es geht um die mit den Mitteln des Völkerrechts der Verträge regel- und durchsetzbare Rüstungskontrolle. Dazu gehören auch die hier besonders zahlreichen *pacta de contrahenda*⁵⁴.

Trotz der Bedeutung etwa der Pershing-Ia-Erklärung von Bundeskanzler *Kohl* vom 26. August 1987⁵⁵ für das Zustandekommen der doppelten Nulllösung bildet das einseitige (oder einseitig-reziproke), prinzipiell widerrufbare Versprechen nicht das Herzstück der Rüstungskontrolle. Im Vordergrund stehen auch nicht die Akte, die (wie sich etwa das Stockholmer KVAE-Schlußdokument selbst bezeichnet) – nur – „*politically binding*“ sind⁵⁶. Ebenso wenig liegt der Akzent auf dem Ableiten spezieller Handlungspflichten aus völkerrechtlichen Grundsätzen (wenn auch die Wissenschaft jenen unilateralen Maßnahmen, den „nonbinding international agreements“ sowie diesen Deduktionsversuchen mehr Aufmerksamkeit schenken sollte)⁵⁷. Auch das Gewohnheitsrecht, das ja im wesentlichen nur eine ad hoc-Rechtentwicklung erlaubt, ist für die Rüstungskontrolle nicht entscheidend, sieht

54 Bei dieser Betonung des Vertragsansatzes dürfen wir nicht einfach davon ausgehen, daß es ausschließlich auf das Vertrags-, ja auch nur auf das Völkerrecht allgemein ankäme. Ein derartiger „normativ verengter“ Ansatz könnte den Blick verstellen für das Beobachten und Berücksichtigen der politischen Situation, *innerhalb* derer das Vertragliche dann das eigentlich Bestimmende ist. Unsere Wissenschaft muß sich dieser Relativität dessen, was man bisher für das nahezu einzig Wesentliche hielt, bewußt sein. Andernfalls sprechen wir von einer Welt, die nicht mehr der geschichtlichen Sachlage entspricht. Es gibt eine *Tatsachenbedingtheit des völkerrechtlich Bindenden* – bindend nicht, weil es als solches vereinbart, sondern weil es zur Existenzbedingung des Gebundenen geworden ist.

55 EA 1987, S. D 570 ff.: „Wenn . . ., bin ich bereit, schon heute zu erklären, daß mit der endgültigen Beseitigung aller sowjetischen und amerikanischen Mittelstreckenflugkörper die Pershing-Ia-Raketen nicht modernisiert, sondern abgebaut werden.“ Zur Bindungswirkung einseitiger Erklärungen etwa *Rubin*, *The international legal effects of unilateral declarations*, *AJIL* 71 (1977), S. 1 ff.

56 Art. 101 des KVAE-Schlußdokuments (FN 49).

57 Vgl. *Schachter*, *The twilight existence of nonbinding international agreements*, *AJIL* 71 (1977), S. 296 ff.; *Wengler*, *Die Wirkung nichtrechtlicher Verträge zwischen Staaten*, *AVR* 22 (1984), S. 306 ff.

man etwa von einzelnen (humanitären) Waffenverboten ab (wie dem überkommenen Schrapnell-Verbot). Im Mittelpunkt steht vielmehr die gegenseitige, *vertragliche* Vereinbarung von Schritten der Rüstungskontrolle. Als gemeinsames Erzeugnis der Partner ist dieses Recht – und darauf kommt es ihnen an – einseitiger Disposition i. a. entzogen.

Dieser Ansatz korrespondiert der Präferenz der Internationalen Organisationen für den Vertrags- und Kodifikationsgedanken. So favorisiert die VN-Generalversammlung in ihren zahlreichen Resolutionen zur Rüstungskontrolle generell jeweils „an international instrument of a legally binding character“⁵⁸. Kooperative, einwirkungstiefe, durchsetzbare Kontrollen können auf Dauer bei wichtigen Gegenständen in der Tat nur vertraglich gesichert werden. Wegen der Sensitivität der Materie „nationale Sicherheit“ relativiert diese „Verwaltungszeession“ die Impermeabilität des inspizierten Staates weit stärker als es etwa beim Einräumen von Befugnissen an eine Umweltschutz- oder Flußkommission der Fall ist⁵⁹.

„Vertragsansatz“ bedeutet vor allem: Neben der Pflicht des oder der einzelnen Staaten besteht ein subjektives Recht der anderen, an der Rüstungskontrolle Teilnehmenden, sich auf diese Pflicht zu berufen, ihre Erfüllung zu verlangen und ggfs., etwa in gemeinsamen Gremien, auf Nichterfüllung zu reagieren. Der *pacta*-Grundsatz verschränkt den Pflichten- und Rechtekanon. Bei bilateralen Verträgen⁶⁰ tritt das deutlicher zu Tage als bei multilateralen. Außerhalb des vertraglichen Bereiches besteht keine derartige Konnexität. Hier reichen Rechte und Pflichten mangels synallagmatischer Verknüpfung nicht notwendigerweise gleich weit.

Der Rüstungskontrollvertrag bezieht sich auf einen *antagonistischen* Bereich. In diesem Sekundärkomplex materieller politischer Streitigkeiten kann ein Staat seine Interessen selbst mit seinem militärischen Apparat i. d. R. nicht durchsetzen. Im eingangs erwähnten Art. 8 Völkerbundsatzung klingt das bereits an: Sicherheit nur durch nationale Selbstverteidigungskräfte *und* internationale Friedensorganisation. Bereits im Jahre 1924 brachte eine Völkerbunddenkschrift dies auf den Begriff: „gemeinsame Sicherheit“⁶¹.

58 Z. B. Res. 37/77 A vom 9. Dezember 1982.

59 Ein frühes Beispiel für supranationale Verwaltung waren die Verordnungen der bis 1938 bestehenden Europäischen Donaukommission und die Tätigkeit der durch den Versailler Vertrag eingesetzten Kommissionen zur Kontrolle von Elbe und Oder. Vgl. *Seidl-Hohenveldern*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 4. Aufl. 1984, S. 20; *Verdroß/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, S. 594.

60 Das Prinzip des „quid pro quo“ von Rüstungskontrollverhandlungen ist anschaulich dargestellt am Beispiel von SALT II in *Talbott*, Endgame. The inside story of SALT II, 1979. *Talbott* vergleicht derartige Verhandlungen mit den Spielen Poker und Schach – „Poker at the Chessboard“ (S. 17f.).

61 FN 42, S. 300.

Rüstungskontrollvereinbarungen werden auf einem so neuralgischen Sektor geschlossen, daß es hier – um mich der Begriffe von *Wolfgang Friedmann*⁶² zu bedienen – eher um bloßes (gutglaubensloses) Koexistenzrecht geht als um das voraussetzungsreichere Völkerrecht der Kooperation. Daß die unilaterale Sicherheitsvorsorge durch bi-, pluri- oder omnilaterale Vertragsmechanismen komplettiert, eines Tages gar weitestgehend substituiert werden soll, ist insofern ein wahrhaft hochfliegendes Konzept. Im Bereich der Kontrolle flankieren zwar bereits, wie gesagt, (erste) gemeinsame Instrumente das überkommene einseitige Dominanzdenken; dieser Kooperationsansatz auf der formellen Stufe darf indes den Blick nicht dafür verstellen, daß es hinsichtlich des (ja keineswegs nachrangigen) materiellen Elements generell anders aussieht, von den bisher nur embryonalen prozedural-institutionellen Mechanismen ganz zu schweigen.

Ähnlich wie im Verhältnis der Weltreligionen zueinander – wenn dieser Vergleich gestattet ist – wird im Rüstungskontrollbereich versucht (und muß versucht werden), zwischen den unterschiedlichen *Grundüberzeugungen*, die in der Welt anzutreffen, aber nicht auf einen Nenner zu bringen sind, *nicht* zu entscheiden. Die häufig fundamentalen Unvereinbarkeiten zwischen Ost und West, Nord und Süd, zwischen starken und schwachen, dogmatisch gebundenen und freiheitlich offenen Staaten sollen vielmehr mittels dilatorischer Formelkompromisse ausgeklammert und notfalls mit einer besonderen „Kultur des Streitens“ in formalisierten Beratungs- und Beschwerdeverfahren „aufgehoben“ werden⁶³. Aus der Geschichte des NV-Vertrages ist uns dieser Konsens über den Dissens vertraut⁶⁴.

Insofern scheinen Rüstungskontrollverträge zwischen Washington und Moskau oder zwischen den beiden, wie die DDR bisher formulierte, „entgegengesetzten Militärbündnissen“ etwas anderes zu sein als systemübergreifende, gar weltweite Vereinbarungen. Nähere Betrachtung zeigt allerdings, daß auch bei letzteren die fundamentalen Antagonismen, etwa zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten oder zwischen Weltraum- und Nichtweltraummächten⁶⁵, durchschlagen. Die Unterschiede zwischen bi- und multilateralen Rüstungskontrollvereinbarungen, z. B. im Sanktionsbereich und hinsichtlich der Vor- und Nachwirkungen nichtratifizierter Verträge (SALT II)⁶⁶, sind subtiler; antagonistische Vereinbarungen sind sie alle. Interessant ist eben nur das Versprechen des Gegners.

62 The Changing Structure of International Law, 1964.

63 Auf der bilateralen Ebene z. B. in der „Standing Consultative Commission“ (SCC) des SALT-Prozesses und der INF-„Special Verification Commission“ (SVC).

64 Vgl. *Hückel*, Die Bundesrepublik Deutschland und der Atomwaffensperrvertrag, 1989.

65 Zu letzteren von *Welck*, Satelliten in der internationalen Politik, 1989.

66 Wegen der Schlüsselrolle des Senats im US-Ratifikationsverfahren ist die Nichtratifizierung von Verträgen keineswegs selten. Vgl. dazu *Calvo-Goller/Calvo*, The SALT Agreements, 1987, S. 205 ff.; *Fischer*, Les Accords SALT II, AFDI 1979, S. 129 ff. (156 ff.); *Neuhold*, Legal Aspects of Arms Control Agreements, in: FS für Seidl-Hohenveldern, 1988, S. 427 ff. (432 f.).

2.2 Das Politische dieses Vertragstypus

Während nach 1918 die Beistandspflicht der *kollektiven* Sicherheit unter den kriegsverhütenden/friedenssichernden Gestaltungen des Völkerrechts im Vordergrund stand, verlagerte sich die Linie der Entwicklung nach 1945 z. T. in Richtung auf die Rüstungskontrolle⁶⁷. Verträge über Rüstungskontrolle wurden zu immer wichtigeren Mitteln zur Effektivierung des Gewaltverbots. Sie verliehen und verleihen „der Pflicht der Staaten, sich der Androhung oder Anwendung der Gewalt in ihren gegenseitigen Beziehungen zu enthalten, Wirkung und Ausdruck“⁶⁸ – eine Vorerstreckung des Gewaltverbotsprinzips in den Bereich der Rüstungskontrolle hinein.

Die Funktion, der Erhaltung des Friedens in Freiheit zu dienen, erfüllen viele Verträge indes bestenfalls auf Umwegen. Die Implikationen der Rüstungskontrolle sind bisher weniger militär- als allgemeinpolitischer Natur. Rüstungskontrollverträge beseitigen die Bedrohung regelmäßig nicht. *Sicherheitspolitisch* sind sie meist nur von marginaler Bedeutung. Selbst das rechtspolitisch so wichtige, strukturell eine vollständige Waffenkategorie beseitigende INF-Abkommen führt unmittelbar nur dazu, daß knapp 3% der nuklearen Sprengköpfe auf der Welt demontiert (nicht einmal: vernichtet) werden⁶⁹. Rüstungskontrolle kann fehlende Verteidigungsfähigkeit nicht kompensieren; sie kann nur bereits bestehende Abschreckungsfähigkeit komplettieren. Die *allgemeinpolitische* Wirkung dieses Vertragstypus ist demgegenüber durchweg bedeutend. Rüstungskontrollvereinbarungen pflegen das inner- und zwischenstaatliche Umfeld. Sie fördern, wie es im NV-Vertrag heißt, die Entspannung⁷⁰. Sie können das internationale Vertrauen stärken. Den Verlust an militärischer Beweglichkeit ersetzt der Gewinn an politischer Mobilität (entsprechend müssen politische Mobilitätsgewinne durch korrespondierende Einschränkungen der militärischen Beweglichkeit abgesichert werden).

67 Vgl. Scheuner, Fünfzig Jahre Völkerrecht (1965), in: *ders.*, Schriften zum Völkerrecht, 1984, S. 213 ff. (236).

68 Punkt 1 des KVAE-Mandats im Abschlußdokument des Madrider KSZE-Folgetreffens vom 6. September 1983, *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, KSZE-Folgetreffen 1980–1983, 1983.

69 Der INF-Vertrag beseitigt ca. 4% der nuklearen Waffenarsenale der Supermächte. Vgl. etwa Klein, *Portée et signification du traité de Washington*, *Politique Étrangère* 1988, S. 47 ff. (60); *United States Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, The INF Treaty, Hearings, One Hundredth Congress, Second Session, Part 1*, 1988, S. 38 (Senator Biden). Die Tatsache, daß gem. Art. III (3) des INF-Beseitigungsprotokolls die „nuclear warhead device“ der Raketen von der Eliminierungsverpflichtung *ausgenommen* ist, möglicherweise auf anderen Trägerraketen also neu installiert werden könnte, war Anlaß für intensive Diskussionen in den amerikanischen Senats-Anhörungen zum INF-Vertrag.

70 Präambel zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. 7. 1968 (BGBl. 1974 II, S. 786 ff.): „... in dem Wunsch, die internationale Entspannung zu fördern und das Vertrauen zwischen den Staaten zu stärken, ...“ Skeptisch etwa *Kimminich*, *Völkerrecht im Atomzeitalter*, 1969.

Hier liegt die besondere – gelegentlich unterschätzte – Rolle der *Vereinten Nationen*⁷¹. Die Weltorganisation arbeitet in der Rüstungskontrolle schwerpunktmäßig nicht operationell, nicht an Vertragstexten. Ihr Feld ist die übergreifende Konsensgenerierung und -stabilisierung. Die VN-Konsensarbeit kann und soll sich auf die anderen, die eigentlichen Verhandlungsgremien auswirken, insbesondere auf die Genfer Abrüstungskonferenz (CD). Deren derzeitiges operatives Thema sind die C-Waffen. Ohne das konsensgenerierende VN-Druckgewölbe (und ohne die womöglich noch wichtigere Zustimmung der beiden Weltmächte) kann die Konferenz diese schwierige Aufgabe nicht bewältigen⁷².

Vom Wirtschafts-, Umwelt- oder Entwicklungsvölkerrecht usw. unterscheidet sich das Recht der Rüstungskontrolle vor allem durch seinen eminent *politischen* Charakter. Einsatz und Risiko sind in diesem Teil des Völkerrechts i. a. lebensgefährlich hoch. „Gespielt“ wird um Wesensmerkmale des Staates, um Staatssubstanz.

Diese typusbestimmende Besonderheit verlangt den Einbau *flexibilitätserhaltender* (letztlich also auch „ausstiegsermöglichender“) Elemente in das jeweilige Vertragswerk, zumindest regelmäßig die Aufnahme von besonderen Rücktritts- oder Anpassungsklauseln⁷³. Rüstungskontrolle als Prozeß erfolgt mittels einer Serie sukzessiver, z. T. befristeter Verhandlungen und Vereinbarungen (Beispiele: SALT, KSZE/KVAE), mittels eines Arbeitens mit Interimsabkommen, mit *pacta de negotianda*⁷⁴, ja mit dem gelegentlichen Hinauszögern innerstaatlicher Schritte der Zustimmung (SALT II). Überwiegend in diesen (nicht: in jenen Flexibilitäts-)Kontext gehört auch die Technik der Befristung der Vereinbarung (Beispiele: NV-Vertrag, SALT-I-Interimsabkommen, SALT-II-Vertrag)⁷⁵.

Selbst hochpolitische Rüstungskontrollverträge schließen in der Theorie die Justiziabilität der aus ihnen entstehenden Streitigkeiten nicht aus –

71 Vgl. etwa *United Nations Department for Disarmament Affairs*, *The United Nations and Disarmament: 1945–1985*, 1985; *dass.*, *The United Nations Disarmament Yearbook* 12 (1987).

72 Zur Tätigkeit der CD vgl. *Deutscher Bundestag*, Bericht (der Bundesregierung) zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis 1987, BT-Drs. 11/2215, S. 30; *Goldblatt*, FN 3, S. 350 ff.

73 Vgl. *Neuhold*, FN 66, S. 435 f., 438 ff.

74 Gem. Art. VI NV-Vertrag verpflichtet sich jede Vertragspartei, „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrennens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle“.

75 Art. X (2) NV-Vertrag: 25 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages (also im Jahre 1993) entscheidet eine Konferenz der Vertragsstaaten über seine befristete oder unbefristete Verlängerung; Art. VIII (2) S. 1 SALT-I-Interimsabkommen: Laufzeit fünf Jahre (bis 3. Oktober 1977) oder früheres Ende, falls das Abkommen vorher durch den Nachfolgetratt (SALT II) abgelöst worden wäre; Art. XIX (1) S. 2, 2. Halbsatz SALT-II-Vertrag (bis zum 31. 12. 1985).

gerichts- oder schiedsgerichtsfähig sind selbst „unbedeutende“ Rüstungskontrollverträge in der Praxis indes i. a. nicht. Die nach wie vor souveränitätsfixierte Staatengesellschaft verschließt sich regelmäßig selbst der Institutionalisierung bloßer „objektivierender“ Mechanismen.

Die Nähe zur Souveränität, zum „Ernstfall“ ist bei Rüstungskontrollverträgen ähnlich evident wie bei Friedens-, Garantie- (z. B. dem Demilitarisierungs- oder Neutralisierungsvertrag) und „Staatsverträgen“. Nicht von ungefähr enthält der österreichische Staatsvertrag (mit Anlagen) – wie es schon bei den Friedensverträgen der Nachkriegszeit der Fall war – Rüstungsrelevantes⁷⁶. Auch bezüglich des Aspektes der „Ungleichheit“ von Verträgen – von *Grewe* und *Kimminich* frühzeitig für den NV-Bereich thematisiert – gibt es Parallelen. Gemeinsamkeiten existieren zudem zwischen Rüstungskontroll- und Statusverträgen, wie etwa denen über die Aalandinseln (1856)⁷⁷, Spitzbergen (1920)⁷⁸ oder die Antarktis (1959), wenn auch nicht notwendigerweise bezüglich der erga omnes-Konsequenzen (primär fließen diese – so *Tomuschat* – aus dem in den Territorialverträgen auch gegenüber Drittstaaten kollektiv ausgedrückten umfassenden Regelungswillen; dieser fehlt bei den insoweit „beschränkteren“ Rüstungskontrollverträgen).

Wenn zur „Souveränität“ eines Staates (i. S. d. faktischen Möglichkeit der Selbstbestimmung) funktionsfähige Streitkräfte gehören, und wenn die Mitgliedschaft in der NATO zur Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland gehört (*Kohl*), dann beziehen sich die laufenden Wiener (KSE-)Verhandlungen ebenso auf einen Kernbereich unserer Staatlichkeit wie etwa die aus dem *Bahr-Palme-Konzept* einer „Gemeinsamen Sicherheit“ fließende Forderung nach „Auflösung der Militärpakte und Blöcke“⁷⁹. Dies gilt jedenfalls so lange, als es den Staat als Inbegriff der Souveränität noch geben soll.

Kooperative Verifikationsmaßnahmen verstärken potentiell souveränitätsaufbrechende Wirkungen, indem sie, regelmäßig auf Reziprozitätsbasis, die Ausübung fremder Staatsgewalt auf dem eigenen Staatsgebiet gestatten. Dieses konsensuale Relativieren der eigenen Staatlichkeit bezüglich einer „existentiellen“ Materie ist offensichtlich ein aliud gegenüber „unpolitischen“ Verwaltungsübereinkommen, etwa solchen über den Basler Grenzbahnhof oder den Hamburger Freihafen⁸⁰.

76 Vgl. die Bestimmungen in Teil II des Staatsvertrages betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich vom 15. Mai 1955 (österr. BGBl. 1955/152 i. d. F. 1 BGBl. 1964/59).

77 Abkommen über die Aaland-Inseln zwischen Frankreich, Rußland und dem Vereinigten Königreich vom 30. März 1856 (PrGS 1856, 583 ff. [584]).

78 Spitzbergen-Vertrag vom 9. Februar 1920 (Vertragssammlung des AA Bd. 29 A 367).

79 Nachweise etwa in *Evang. Pressedienst*, Wege zur Gemeinsamen Sicherheit, 1987.

80 *Graf Vitzthum*, Staatsgebiet, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1987, S. 709 ff. (716).; *ders.*, Stichwort „Free Ports“, in: *Bernhardt* u. a. (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law* 11 (1989), S. 128 ff.

So war es aus völkerrechtlicher, deutschland- und rüstungskontrollpolitischer Sicht schon etwas Besonderes, als Mitte August 1988 ein Bundeswehrtteam 36 Stunden nach Übermittlung des Begehrens (gem. §§ 65 ff. KVAE-Dokument) ein sowjetisches Manöver in der DDR inspizierte. Gem. Territorialprinzip⁸¹ hatte Bonn die Wahrnehmung seines Inspektionsrechts Ostberlin zu melden, nicht den Sowjets, die das Manöver abhielten. Selbst ein formell unvollständiges Ersuchen, ergab der Lernprozeß der KVAE-Staaten in den Jahren 1987/88, hätte nicht zurückgewiesen werden können.

Dies alles erfolgte auf der Grundlage eines Textes⁸², der zu mitternächtlicher Stunde durch bloßen Kopfnicken der Delegationschefs in Kraft gesetzt worden war. Der deutsche Verhandlungsleiter stimmte hier einem Dokument zu, dessen Konsequenzen innerstaatlich vor allem den Gesetzgeber treffen. Die ausländischen Inspektoren erhalten ja, so beschloß man, Immunität. Das hat u. a. zollrechtliche Konsequenzen; wegen der Inspektoren aus der DDR muß § 20 GVG geändert werden⁸³.

Auch der Bonner Streit um die Ratifikationsbedürftigkeit des Notenwechsels zum INF-Abkommen⁸⁴ zeigte: Im Geflecht der internationalen rüstungskontrollpolitischen Beziehungen führen Auswärtiges Amt, Hardthöhe und Kanzleramt der Legislative die Hand. An diesen Primat der Exekutive hat das Bundesverfassungsgericht, zumal im Pershing-Judikat⁸⁵, bisher nicht gerührt. Die Zurückhaltung ist auch im Hinblick darauf berechtigt, daß wichtige sicherheitspolitische Schritte der Regierung (antizipierend) ohnehin mit Blick auf den (Haushalts)-Gesetzgeber erfolgen⁸⁶.

81 Es gilt sowohl für die Manöverbeobachtung (Art. 39 KVAE-Dokument: „... Gastgeberstaat ist derjenige Teilnehmerstaat, auf dessen Territorium die angekündigte Aktivität stattfinden wird“) als auch für die Inspektionen (Art. 65 KVAE-Dokument: „... hat jeder Teilnehmerstaat das Recht, auf dem Territorium eines jeden anderen Teilnehmerstaates innerhalb der Anwendungzone für VSBM [Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen] Inspektionen durchzuführen“).

82 Stockholmer KVAE-Schlußakte vom 19. September 1986 (EA 1986, S. D 625 ff.).

83 § 20 GVG regelt die Exterritorialität von Repräsentanten anderer Staaten (Abs. 1) und anderer als der in §§ 18 und 19 GVG genannten Personen (Mitglieder diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen), die nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, auf Grund völkerrechtlicher Vereinbarungen oder sonstiger Rechtsvorschriften von der deutschen Gerichtsbarkeit befreit sind.

84 Notenwechsel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über Inspektionen in bezug auf den (INF-)Vertrag vom 8. Dezember 1987 (BGBl. 1988 II, S. 534f.).

85 BVerfGE 68, 1 (insbesondere Leitsätze 1, 3, 4).

86 Ein Beispiel aus den in verfassungsrechtlicher Hinsicht z. T. anders gelagerten US-Verhältnissen war der C-Waffen-Eliminierungsvorschlag des damaligen Vizepräsidenten *Bush* im Jahre 1984. Die Radikalität der Regierungsinitiative war wohl auch „Congress-politisch“ motiviert. Die amerikanischen Streitkräfte bereiteten die Einführung binärer C-Waffen vor. So konnte der Vorschlag einer Nulllösung in Genf in Washington den Antrag auf Finanzierung einer Neurüstung stützen.

Eine relevante Rüstungskontrollvereinbarung ist eben – jeder spürt es, doch nun gilt es, daraus Konsequenzen für die Typologie der völkerrechtlichen Verträge zu ziehen – etwas qualitativ anderes als ein Investitions-, Ozon- oder Diplomatschutzabkommen – *deshalb* der besondere, im Erstbericht geschilderte Rechtsschöpfungsprozeß (etwa die den U.S.-Senat gelegentlich „umschiffende“ Flucht aus der Vertrags-, ja z. T. aus der Rechtsförmlichkeit)⁸⁷, *deshalb* der komplizierte Vertragsaufbau nebst speziellen Definitionsvereinbarungen (z. B. Zählregeln) und Anhängen, die Kombination von quantitativen und qualitativen, objektiven und subjektiven Anknüpfungspunkten für Maßnahmen der Rüstungskontrolle (etwa beim Lösen der Definitionsaufgaben auf der materiellen Stufe), das atypische Überwachungs-, Anpassungs- und Rücktrittsschema, aber auch die faktische Schiedsgerichts-unfähigkeit dieser Vereinbarungen sowie ihr dröhnendes Schweigen in der Sanktionsfrage.

Gewiß, man sollte den „Existentialismus“ nicht als ein Monopol des Rechts der Rüstungskontrolle ansehen oder sonstwie überinterpretieren, schon weil es hier, wie gesagt, sicherheitspolitisch auch ganz unbedeutende Verträge gibt. Überwachungsregime – wenn auch i. d. R. nur auf eigenem Staatsgebiet bzw. gegenüber dem anderen Staat – existieren auch im Fischereirecht, beim Schutz der Umwelt oder des Zivilluftverkehrs⁸⁸; die Wahrnehmung dieser Rechte ist gelegentlich kaum weniger heikel. Komplexe Vertragsformen – die International Legal Materials erinnern uns allmonatlich daran – finden sich ebenso etwa im Handels-, Schifffahrts-, Arbeits- oder Konsularrecht. Der Prozeß der Rechtsneuschöpfung vor, auf und nach der megalomaniischen Dritten VN-Seerechtskonferenz schließlich wies so viele Besonderheiten auf, daß selbst der SALT-verhandlungsgestählte *Henry Kissinger* Geduld und Übersicht verlor und sich wieder auf das ihm verhandel- und berechenbarer scheinende Feld der bilateralen Rüstungskontrolle zurückzog (auch die multilaterale Genfer Abrüstungsmaschinerie war, obwohl in den 70er Jahren noch „bedienbarer“ als heute, nicht seine Welt). Aber all diese Parallelen täuschen nicht darüber hinweg, daß es sich – wegen des Kontroll-durchgriffs des potentiellen Gegners und der Gefahrgeneigtheit des Gegenstandes – beim modernen Rüstungskontrollvertrag eben um einen *besonderen*, einen politisch virulenten Typus des völkerrechtlichen Vertrages handelt.

87 Ausführlich *Calvo-Goller/Calvo*, FN 66, S. 93 ff.

88 Vgl. etwa das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets vom 22. 3. 1974 (BGBl. 1979 II, S. 1230). Die International Civil Aviation Organization (ICAO) kann auf der Grundlage des Chicagoer Abkommens vom 7. 12. 1944 (BGBl. 1956 II S. 411; 1959 II S. 69; 1971 II S. 984; 1972 II S. 257; 1978 II S. 500) zum Zweck der technischen Sicherung des Zivilluftverkehrs internationale Richtlinien und Empfehlungen erlassen, vgl. etwa *Buergenthal*, *Law Making in ICAO*, 1969.

2.3 Ein „Völkerrecht der Rüstungskontrolle“?

Vom Näheverhältnis des Rechts der Rüstungskontrolle zu prinzipiellen inhaltlichen Postulaten wie dem Gewaltverbot war bereits die Rede. Lassen sich diesen *generellen* Prinzipien spezielle rüstungskontrollpolitische Rechte und Pflichten entnehmen? Gibt es eine, qua Art. 51 VN-Charta gar quantifizierbare (so die bislang sozialistischen Staaten: „armement démesuré“ als Verstoß gegen Art. 2 Nr. 4 VN-Charta)⁸⁹, *Pflicht zur* (bzw. ein korrespondierendes Recht auf) *Rüstungskontrolle*⁹⁰?

Die Antwort fällt negativ aus. Die Rüstung – die Nicht-, Auf- oder Abrüstung, der Waffenhandel usw. – gehört zur Staatenfreiheit. Die Elemente der Rüstungskontrolle umschreiben Bereiche, die jeweils *besonderer* rechtlicher Regelung bedürfen. Sie alle, einschließlich der Anerkennung einer konkreten, umsetzbaren Pflicht zur Kontrolle der Rüstung, erfordern letztlich eine Einigung mit dem potentiellen Gegner, regelmäßig einen Vertrag. Der einzelne Staat ist frei, ihm zuzustimmen oder nicht. Das Recht auf Selbstverteidigung (und eine ggfs. komplementäre Pflicht zur Abrüstung von „overkill“-Kapazitäten) ist nicht quantifizierbar⁹¹.

Von einer auf der 10. VN-Sondergeneralversammlung stipulierten „duty to contribute to efforts in the field of disarmament“⁹² kann, soweit es um eine *Rechtspflicht* geht, Rüstungskontrollschritte ins Werk zu setzen, nicht die Rede sein, auch nicht aus der VN-Perspektive selbst. „An keiner Stelle der VN-Charta findet sich eine eindeutige Bestätigung des in Art. 8 der Völkerbundsatzung angesprochenen Grundsatzes, wonach die Erhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstung erfordert“⁹³. In San Francisco und bei *Kelsens* Kommentierung der Charta standen die eingangs skizzierten (schlechten) Zwischenkriegserfahrungen mit – echten oder behaupteten – Verpflichtungen zur Abrüstung noch deutlich vor Augen⁹⁴.

89 Vgl. *Radojkovic*, International Law Association, Brussels Conference (1962), Disarmament: Memorandum by the Rapporteur, S. 30.

90 *Tunkin*, Das Völkerrecht der Gegenwart, 1963, S. 51; *Schulz*, Völkerrecht und Abrüstung, 1967, S. 85 ff. Vgl. auch 10. VN-Sondergeneralversammlung: „All peoples in the world have a vital interest in the success of disarmament negotiations. Consequently all States have the duty to contribute to efforts in the field of disarmament. All States have the right to participate in disarmament negotiations“ (Doc. A/S-10/4, Par. 28).

91 Vgl. *Tomuschat*, Recht auf Frieden. Ein neues Menschenrecht der dritten Generation? EA 1985, S. 271 ff. (275).

92 S. o. FN 90 a. E.

93 *Volle/Duisberg*, Probleme der internationalen Abrüstung, 1964, Bd. I/1, S. 5.

94 An dieser Weichenstellung hat sich nichts geändert; auch nicht durch ein „Recht jedes Staates auf Sicherheit“. In VN-Resolutionen kriert, zitiert und rezitiert, handelt es sich bei diesem Recht, den geschützten Rechtsgütern nach, um nichts anderes als eine spezielle – in seiner Allgemeinheit bereits von der VN-Charta anerkannte – Ausprägung der staatlichen Souveränität.

In VN-Gremien und seitens Dritter Welt-Autoren ist gelegentlich von einem „Recht der Völker auf Abrüstung“ die Rede, einem „mix“ aus

- den Grundsätzen der friedlichen Streitbeilegung (Art. 2 Nr. 3 VN-Charta) und der Nichteinmischung,
- einem „Recht der Völker auf Leben in Frieden“,
- den Individualrechten auf Leben, Freiheit und Sicherheit,
- dem Genozidverbot sowie
- dem Selbstbestimmungsrecht der Völker⁹⁵.

Diese Konstruktion ist nicht seriös. Sie „mendet“ Prinzipien des Völkerrechts und des innerstaatlichen Rechts sowie etablierte und prätendierte Rechtsinstitute; Berechtigte bzw. Verpflichtete sind teils Staaten, teils Individuen, teils Völker. Die Schutzrichtungen divergieren stark. Aus der Summe der nicht additionsfähigen Schutzgüter der Teilrechte läßt sich kein Gut gewinnen, dessen Schutz gerade durch die Kontrolle der Rüstung zu bewerkstelligen ist. Bezüglich der *lex lata*-Existenz einer Pflicht zur Abrüstung waren die bisher sozialistischen Staaten bekanntlich anderer Auffassung⁹⁶.

Die unterindustrialisierten Länder konzentrieren sich auf ein *Recht auf Teilnahme* an multilateralen, im VN-Rahmen organisierten Rüstungskontrollverhandlungen. Dieses Recht folgt i. a. an sich bereits aus dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten (Art. 2 Nr. 2 VN-Charta). Stoßrichtung der Forderung ist jedoch primär die 40-Staaten-Abrüstungskonferenz, die CD, aus dieser Perspektive in der Tat ein „elitärer Club“. Indes muß sich jeder Teilnahmeanspruch u. a. relativieren lassen durch die bei kleinerer Teilnehmerzahl i. d. R. vergrößerte (Chance zur) Effizienz der Arbeit⁹⁷.

Spezielle vertragliche Verpflichtungen und korrespondierende Berechtigungen zu oder Hinweise auf entsprechende Verhandlungen nach Treu und Glauben finden sich etwa in Art. VI NV-Vertrag oder im Kontext des ABM-Vertrags: Das Gemeinsame Statement E macht hier die Stationierung neuartiger Abwehrsysteme abhängig von neuen Verhandlungen und Vereinbarungen⁹⁸. Weiterverhandlungsklauseln kennen z. B. auch der Meeresboden-

95 Vgl. *Petric*, Right of peoples and right to peace, *Europa Ethnica* 39 (1982), S. 189 ff.; vgl. demgegenüber *Tomuschat*, FN 91.

96 Vgl. etwa *Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht beim Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR* (Hrsg.), Lehrbuch, Teil 2, 2. Aufl., 1982, S. 203 ff.

97 Insbesondere westliche und neutrale Staaten sähen das im Grunde unbestrittene Recht jedes Staates auf Teilhabe oder Teilnahme an den CD-Verhandlungen lieber in Form eines Rotationsprinzips bezüglich der Mitgliedschaft verwirklicht; vgl. Res. 42/42 L Par. 2.

98 Initialed Statement E to the ABM-Treaty: „In order to insure fulfillment of the obligation not to deploy ABM systems and their components except as provided in Article III of the Treaty, the Parties agree that in the event ABM systems based on other physical principles and including components capable of substituting for ABM interceptor missiles, ABM launchers, or ABM radars are created in the future, specific limitations on such systems and

vertrag (Art. V)⁹⁹ und die Bio/Toxinwaffen-Konvention (Art. IX) sowie verschiedene bilaterale Abkommen. Solche Rechte und Pflichten sind allenfalls in ihrer Häufung etwas Neues. Bereits Art. 17 des Genfer Protokolls von 1924 verpflichtete und berechtigte dazu, „an einer internationalen Abrüstungskonferenz teilzunehmen“.

Die Kaskade von VN-Resolutionen über das Gebotensein von Rüstungskontrollverhandlungen ist somit primär eine *Selbst*programmierung. In ihrem Kern enthalten derartige Willenserklärungen, selbst wenn man ihnen mit *Mosler* „völkerrechtswirksame Tendenz“ beimißt, nicht mehr als die Pflicht, Abrüstungsbemühungen (sei man an ihnen beteiligt oder nicht) nicht zu unterbinden. Dazu sind die Staaten indes schon nach der VN-Charta verpflichtet, jedenfalls soweit sie sich andernfalls einer Friedensbedrohung schuldig machten¹⁰⁰.

Expansive Schlußfolgerungen lassen sich schließlich auch nicht aus den Grundsätzen der Gegenseitigkeit, der (auch: Rüstungs-)Gleichheit und der gleichen Sicherheit ableiten. Gewiß, letzteres Grundsatz hat, nachdem er in der Völkerbundära, wie geschildert, vom damaligen Paria-Staat Deutschland ohne Erfolg stipuliert worden war¹⁰¹, im Zuge des SALT-Prozesses schärfere Konturen erlangt. Zudem wurde – ebenfalls ein Prinzip von potentiell hoher ordnungsstiftender Kraft – die Gleichwertigkeit der (beiderseitigen) Sicherheitsinteressen anerkannt¹⁰². Aber aus diesen Ansätzen folgt kein allgemeines, konkretisierbares Völkerrecht der Rüstungskontrolle. Es werden zumal keine Mechanismen ersichtlich, die bestehende „Ungleichgewichte, die sich nachteilig auf die Sicherheit und Stabilität auswirken“¹⁰³, ggfs. kompensieren könnten. Die wettbewerbsrechtlichen Beispiele für die Substituierung mangelnden Marktgleichgewichts durch behördliche Kontrollen lassen sich nicht verallgemeinern.

Rüstungskontroll-, also balancepolitisch mag es i. a. wünschenswert sein, daß – schlagwortartig formuliert – derjenige mehr abrüstet, der mehr hat. Es dürfte häufig auch sinnvoll sein, daß es nicht zu „Kompensationen“ mit-

their components would be subject to discussion in accordance with Article XIII [Standing Consultative Commission] and agreement in accordance with Article XIV [Amendment and Review] of this Treaty.“

99 Vertrag über das Verbot der Anbringung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden und im Meeresuntergrund vom 11. Februar 1971 (BGBl. 1972 II, S. 326 ff.).

100 Der Feststellung im DDR-Völkerrechtslehrbuch (FN 96, S. 209), es sei mittlerweile „eine allgemeine Rechtspflicht der Staaten entstanden, Schritte zur Rüstungsbegrenzung und Abrüstung zu unternehmen“, kann insofern nicht gefolgt werden.

101 Vgl. *Bernstorff*, FN 1; *Perels*, FN 2; *Schücking*, FN 2.

102 Das „principle of equality and equal security“ wurde in der Präambel zum SALT-II-Vertrag ausdrücklich verankert.

103 So die NATO-Regierungschefs am 2./3. März 1988 bezgl. der Wiener VKSE-Verhandlungen, EA 1988, S. D 201 ff., 208.

tels Modernisierung oder Reallokation kommt. Aber einen völkerrechtlichen Grundsatz symmetrischer oder asymmetrischer Reduktion gibt es nicht¹⁰⁴; Paritätsänderungen bleiben legal. Ob und ggfs. inwieweit eine Erneuerung oder Substituierung im Einzelfall zulässig¹⁰⁵, die Entwicklung z. B. einer Weltraumverteidigungsinitiative unzulässig ist¹⁰⁶ – oder umgekehrt –, läßt sich nur jeweils aus den konkreten, z. T. äußerst speziellen *vertraglichen* Regelungen ermitteln¹⁰⁷.

Soviel zum Rüstungskontrollgebiet allgemein und seinem materiellrechtlichen Element in besonderem. Das Schwergewicht der innovatorischen Rechtsentwicklung liegt aber weniger auf diesen inhaltlichen Ge- oder Verboten; es ist auch nicht bei den später noch kurz zu behandelnden prozedural-institutionellen Vorkehrungen angesiedelt. Im Mittelpunkt steht heute vielmehr, wie gesagt, die formelle Kontrolle der Vertragserfüllung, die Verifikation. Ihr wende ich mich nun schwerpunktmäßig zu.

3. Die Verifikation der Einhaltung der Vertragspflichten: zum formellen Element der Rüstungskontrolle

3.1 Bedeutung, Begriff und Funktion der Verifikation

Den Einsatz einer Waffe oder die kriegerische Verwendung bestimmter Stoffe und Mittel zu verbieten, ist – das zeigt etwa das Giftgas-Protokoll von 1925 – regelungstechnisch relativ einfach. Für die Beseitigung bestimmter Waffen oder Agenzien gilt Gleiches. Schwieriger schon sind Verbote, Waffen zu entwickeln, herzustellen oder auf andere Weise zu erwerben. Ein

104 Im INF-Vertrag, der im Verhältnis zur US-Seite die vierfache Zahl von sowjetischen Sprengköpfen betrifft, wurde das Prinzip asymmetrischer Reduktionen zur Erreichung gleicher Rüstungstände (principle of asymmetrical reductions to equal and stabilizing levels) erstmalig verwirklicht. Hierdurch kommt diesem Vertrag eine potentielle Präzedenzwirkung in Bezug auf die START- und VKSE-Verhandlungen zu. Vgl. *United States Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, The INF Treaty, Hearings, One Hundredth Congress, Second Session, Part 1, 1988, S. 26 f. (Secretary Shultz)*.

105 Der SALT-Ansatz, Modernisierung und Ersetzung (modernization and replacement) grundsätzlich zuzulassen (Art. VII ABM-Vertrag, Art. IV SALT-I-Interimsabkommen; Art. X SALT-II-Vertrag), hat sich angesichts der qualitativen rüstungstechnischen Entwicklungen als Achillesferse der SALT-Rüstungskontrolle erwiesen.

106 Hier geht es um eine Variante des allgemeinen Problems der Kontrolle sog. Zukunftswaffen. Vgl. Art. V Abs. 1 ABM-Vertrag und das Initialed Statement E (s. FN 98). Zum Streit über die Zulässigkeit der SDI-Entwicklung unter der Geltung des ABM-Vertrages FN 52.

107 Man denke an die einschlägigen SALT-II-Vereinbarungen: kein Neubau, keine Verlegung von ICBM-Silos; kein Umbau von Silos für „leichte“ ICBM auf solche für „schwere“; keine Modernisierung von Silos mit einer Volumenvergrößerung über 32% usw. (Art. IV [1–4] SALT-II-Vertrag) – nicht einmal der Telos dieser Detailregelungen ließe sich mittels Deduktionen aus einem *allgemeinen* „Prinzip der gleichen Sicherheit“ o. ä. rekonstruieren.

Beispiel ist das eng angelegte, zudem definitionsarme Bio/Toxinwaffen-Abkommen von 1972 – um nicht die medizinische und biologische Forschung allgemein zu behindern (die derzeitigen C-Waffen-Vertrags-Verhandlungen berühren das gleiche Thema), gestattet es die Erforschung mikrobiologischer und toxischer Kampfstoffe¹⁰⁸. Aber das eigentliche Thema heute, die Rüstungskontrollpolitische *pièce de résistance* meines Mitberichts jedenfalls, ist die Verifikation. Hier hat sich die Rechtsentwicklung mittlerweile zu *kooperativen*, die Souveränität des Vertragspartners unmittelbar erfassenden Instrumenten vorgeschoben. Zugleich werden etablierte Verifikationsregime perfektioniert. Dies zeigt etwa der SALT-Prozeß. Die im Interimsabkommen von 1972 vereinbarte Verifikation durch unilaterale (nationale) technische Mittel wurde im SALT-II-Vertrag von 1979 durch flankierende kooperative Maßnahmen ausgebaut und gegen Behinderungen abgesichert¹⁰⁹. Die noch komplexeren START-Verhandlungen zielen nun offenbar auf ein noch kompletteres Regime¹¹⁰.

Die Bedeutung der Verifikation ergibt sich aus der Sorge, Versprechungen und Verbote reichten in diesem hochpolitischen Bereich nicht aus, ihre Einhaltung müsse vielmehr überwacht werden. „Abrüstung ohne Kontrolle ist unmöglich, ... Kontrolle ohne Abrüstung ist sinnlos“, modifizierte *Gorbatschow*¹¹¹ das *Lenin'sche* Diktum: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“. Rüstungskontrollpolitisch ist die Verifikation der Durchführung einer Vereinbarung grundsätzlich ebenso wichtig wie diese selbst, und sie war es bereits in den Augen der ersten VN-Sonder-Generalversammlung über Abrüstung¹¹².

Bei diesem Ausbau der Verifikation¹¹³ ist man sich der Gefahr bewußt, daß die Kontrolle auch als Instrument militärischer Aufklärung mißbraucht wird: „Ein paar Spione sind immer dabei.“ 1988 lehnte z. B. Washington mehrere sowjetische INF-Inspektoren wegen Verdachts der Spionage ab;

108 Art. I der Bio/Toxinwaffen-Konvention: „Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens verpflichtet sich, 1. mikrobiologische oder andere biologische Agenzien . . . , die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind, sowie 2. . . . , niemals und unter keinen Umständen zu entwickeln, herzustellen, zu lagern oder in anderer Weise zu erwerben oder zurückzubehalten.“

109 Art. XII ABM-Vertrag; Art. V Interimsabkommen; Art. XV SALT-II-Vertrag mit vereinbarten Erklärungen und Absprachen sowie zahlreichen weiteren verifikationserleichternden Vereinbarungen, vgl. *Calvo-Goller/Calvo*, FN 66, S. 261 ff. Weitere Absicherungen der unilateralen Verifikation wurden in Art. XII INF-Vertrag vereinbart.

110 Vgl. Punkte (e) 7 und 8 in der Gemeinsamen Gipfelerklärung vom 10. Dezember 1987 (EA 1988, S. D 32 ff. [34 f.]); *Einhorn*, The emerging START-Agreement, *Survival* 1988, S. 387 ff.; *Leggett/Lewin*, Verifying a START-Agreement, ebd., S. 409 ff.; *Reifenberg*, Einigung über die Kontrollen eines „START“-Vertrages, *F. A. Z.* vom 3. Juni 1988.

111 Zit. bei *Mohr*, Völkerrechtliche Fragen der Kontrolle von Abrüstungsverträgen, *Staat und Recht* 36 (1987), S. 196 ff. (196).

112 Resolution S-10/2 vom 30. Juni 1978, *Vereinte Nationen* 1978, S. 171 ff.

113 Vgl. *Mohr* FN 111, S. 198 ff.

Moskau revanchierte sich mit der Mitteilung, drei US-Atomexperten seien beim Versuch ertappt worden, u. a. Bodenproben aus der UdSSR zu schmuggeln. Wegen der Mißbrauchsgefahren gibt es bereits Ansätze zu einer Verifikation der Verifikation¹¹⁴. Der nächste Schritt ist dann der Kontrolleur der Kontrolleure der Kontrolleure.

Andererseits erfolgt die Inspektion, der man ursprünglich mit einiger Sorge entgegengeblickt hatte, im KVAE- und INF-Bereich mittlerweile relativ diskret, fast routinemäßig¹¹⁵. Atmosphärisch nähert sie sich der bloßen Beobachtung. Hier wie dort bildet sich ein gewisser professioneller Kommentar heraus. Der Westen informiert i. a. ausführlicher als vorgeschrieben. Die Schweiz notifiziert gar die Zahl der manöverbeteiligten Rösser.

Die Verschränkung von materieller Rüstungskontroll- und formeller Verifikationsverpflichtung steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Courtoisie und zur *pacta sunt servanda*-Regel¹¹⁶. Im Grunde genommen geht es – bei der Verdachtskontrolle wird dies besonders deutlich – jeweils um das mißtrauische Überprüfen des feierlich abgegebenen Versprechens, einen geschlossenen Vertrag *nicht* zu verletzen. Schon wegen des Volenti-Satzes ist diese Spannungslage indes hinnehmbar. Es handelt sich hier vor allem, wie gezeigt, um die Einhaltungskontrolle bei Verträgen besonderer, eben staatssubstanzieller Art. Die Verifikation bezieht sich regelmäßig auf ein Objekt, bei dem die gegnerische Einsichtnahme an sich in besonderem Maße behindert wird.

Wo dieser unmittelbare Sicherheitsbezug weitestgehend fehlt – etwa bei dem bloßen Wunsch, ganz allgemein zur Verbesserung der Atmosphäre beizutragen –, da fehlen Verifikationsregelungen i. d. R. ganz. Im ja um Absichtserklärungen zentrierten Gewaltverzichtsbereich ist Verifikationsfähigkeit ohnehin kaum gegeben – erst das Auslösen eines Angriffs bewiese hier die Vertragsverletzung.

Unser *Zentralbegriff* „Verifikation“ bezeichnet, idealtypisch weit gefaßt, die Gesamtheit aller Bemühungen, die Einhaltung von Rüstungskontrollvereinbarungen zu überprüfen, durch Entdeckungswahrscheinlichkeit von Ver-

114 So enthält der C-Waffen-Vertragsentwurf nicht nur einen Katalog der Rechte von Inspektoren, sondern umfangreiche Verhaltenspflichten für Inspektoren (S. 99 f.) sowie Gegenkontrollrechte der inspizierten Partei (ein vertrautes Thema z. B. im NV-IAEO-Bereich). Letztere umfassen insbesondere „... the right to accompany the International Inspectors at all times during the inspection and observe all their verification activities ...; ... to inspect any instrument used or installed by the International Inspectors and to have it tested in the presence of State Party personnel“ (S. 44, 64, 79). In einem Arbeitspapier zum Vertragsentwurf wird ausdrücklich darauf hingewiesen, „... that there is a need to discuss ways and means to prevent misuse of such requests“ (S. 124 FN 2).

115 Vgl. etwa *Gillessen*, Deutsche Beschwerden über sowjetischen Inspektionsmißbrauch zeigen Wirkung, F. A. Z. vom 1. April 1989.

116 Vgl. *Gasteyer/Haug*, Schweiz und Rüstungskontrolle, 1986, S. 25.

tragsverletzungen abzuhalten und objektivierbare informationelle Voraussetzungen für Reaktionen zu schaffen. Zur Aufklärung, Beobachtung, Analyse und Bewertung der vertragsrelevanten Aktivitäten bedarf es i. d. R. eines erheblichen technischen Instrumentariums¹¹⁷. Das Spektrum reicht vom Blick durchs Fernglas bis zum Betreiben von Aufklärungssatelliten¹¹⁸.

Die real existierenden Verifikationsregime – Verfahren, Institutionen, Instrumente usw. – sind vielfach noch bescheiden. Es gibt kein Rüstungskontrollabkommen, in dem alle theoretisch möglichen Vorkehrungen vorgesehen sind – kein Staat akzeptiert eben „ohne weiteres“ z. B. ein Eindringen in sein Territorium (Ortsinspektion), und ginge es auch „nur“ um Vertrauensbildung (wie beim Projekt „Open Skies“).

Insofern überrascht es nicht, daß sich besonders intensive Verifikationsregime bisher vornehmlich in *Nichtstaatsgebieten* finden.

- Der Antarktisvertrag von 1959 etwa sieht in Art. VII extensive Kontrollrechte vor: nicht nur Luftbeobachtung (über Staatsgebiet stets unter Spionageverdacht), sondern auch jederzeitige Vor-Ort-Inspektion durch notifizierte „Beobachter“ überall auf dem 6. Kontinent – ein ideales, (aber eben nur in einem Niemandsland) wirklich existierendes System;
- der Weltraumvertrag von 1967¹¹⁹ ermöglicht Kontrolle durch einseitige, vorher notifizierte, auf Gegenseitigkeit beruhende (Adversary) „Visitationen“ der entsprechenden Anlagen (Art. XII), Satelliten allerdings ausgenommen;
- der Meeresbodenvertrag von 1971 (Art. II) kennt ein gestuftes Verfahren; es führt von einzelstaatlicher Observierung über Konsultation und die Einbeziehung der Regionalmächte bis hin zur Anrufung des VN-Sicherheitsrats, verschränkt also (wenn auch in der Sache wenig überzeugend) formelle und prozedural-institutionelle Elemente;
- der Mondvertrag von 1979¹²⁰ schließlich sieht unbeschränkte „visit“-Möglichkeiten vor bezüglich Raumfahrzeugen, Ausrüstung, Einrichtungen, Stationen etc., nach „reasonable“ Vorankündigung und möglicherweise vorhergehenden Konsultationen mit der zu besuchenden Partei.

Da Verletzungen beim gegenwärtigen Stand der Technik und bei der vorerst geringeren militärischen Bedeutung dieser Objekte der Verifikation (bei Satelliten etwa wäre das anders) unwahrscheinlich sind, treten bei der

117 Vgl. *Tsipis/Hafemeister/Janeway* (Eds.), *Arms Control Verification. The Technologies that make it possible*, 1986.

118 Vgl. *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 33 ff.

119 Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeit von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper vom 27. Januar 1967 (BGBl. 1969 II, S. 1967 ff.).

120 Übereinkommen zur Regelung der Tätigkeit von Staaten auf dem Mond und anderen Himmelskörpern vom 18. Dezember 1979 (EA 1980, S. D 585 ff.).

Anwendung dieser inspektionsoffenen Regime kaum Probleme auf. Insofern behandle ich die in der Literatur zudem gut abgedeckten Niemandsländ-Ordnungen¹²¹ nicht näher.

Die Verifikation hat vier *Funktionen*. Erstens soll sie verdächtige Aktivitäten entdecken; frühzeitig soll vor sicherheitsrelevanten Vertragsverletzungen gewarnt werden (Aufdeck- und Frühwarnfunktion). Die Verifikation soll – zweitens – dadurch von Vertragsverletzungen abhalten, daß diese wegen der Wahrscheinlichkeit der Entdeckung *heimlich* nicht mehr erfolgen könnten (Abhaltungsfunktion). Drittens geht es um das Vorbereiten von Schritten (der Vertragsparteien oder der internationalen Gemeinschaft) zur Reaktion auf Vertragsverletzungen (Funktion der Reaktionsvorbereitung). Die kooperative Verifikation soll schließlich – viertens – politischen Mißbrauch verhindern, der mit einseitigen Vertragsverletzungsbehauptungen begangen werden könnte (Versachlichungsfunktion).

3.2 Die Verifizierbarkeit determiniert die Reduzierbarkeit

Rein zeitlich, beim Aushandeln, mag es ein *prae esse* der materiellen Bestandteile von Rüstungskontrollverträgen geben. Auf diese Priorität legte Moskau – metaphorisch formulierend – bis 1985 besonderen Wert: Man solle den Wagen nicht vor das Pferd spannen; zunächst gelte es, die Reduzierung selbst zu vereinbaren; der Rest sei später zu lösen¹²². Es gibt indes kein neueres Rüstungskontrollabkommen, bei dem die erforderlichen Kontrollen erst *nach* Vertragsabschluß vereinbart wurden. Dies ist um so naheliegender, als es verschiedene *Wechselbeziehungen zwischen Verifizierbarkeit und Reduzierbarkeit* gibt:

- Was sicherheitspolitisch wichtig und Gegenstand der Rüstungskontrolle ist (etwa die nur zivile Nutzung der Kernenergie seitens der Nichtkernwaffenstaaten), wird streng verifiziert (Beispiel: NV-Vertrag)¹²³;
- was nicht der Kontrolle – also dem Einblick des potentiellen, waffentechnisch vielleicht zurückgebliebenen Gegners – unterworfen werden soll (z. B. der Gefechtskopf und das Steuerungssystem der Mittelstrecken-

121 Überblick etwa im DDR-Lehrbuch, FN 96, S. 210 ff.

122 Diese traditionelle UdSSR-Grundhaltung wird etwa in einer „typisch russischen“ Allegorie Botschafter *Tsarapins* aus dem Jahre 1959 deutlich: „It is as though we started to argue here on how to preserve a bearskin when the bear itself was still in the woods. We would be arguing about whether to put the bearskin into the refrigerator or to pack it in mothballs in a trunk at home. In the end, we would disagree with you in which brand of mothballs to buy and from which firm. The bear would be in the woods, alive and well, and we would have fallen out among ourselves over moth-balls.“ Zit. nach *Jönsson*, *Soviet Bargaining Behavior: The Nuclear Test Ban Case*, 1979, S. 72.

123 Art. III (1); Befundnahme bei *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 80 ff.

raketen), bleibt aus der Vereinbarung insgesamt, also auch aus dem Verifikationsregime, ausgespart (Beispiel: INF-Vertrag)¹²⁴;

- was aus technischen Gründen nicht verifiziert werden kann – etwa mangels Anknüpfungspunktes (z. B. die Zielgenauigkeit ferngelenkter Raketen) –, kann auch nicht reduziert werden (Beispiel: SALT-I-Interimsabkommen und SALT-II-Vertrag): Nur das Verifizierbare ist vertragsfähig.

Ich erläutere diese Bezüge an zwei – stark vereinfachten – Beispielen, das eine aus dem SALT-, das andere aus dem INF-Kontext.

Das *erste* Beispiel betrifft die Suche nach Anknüpfungspunkten für Limitierungen, wie sie sich dann in den SALT-Abkommen niederschlugen. An sich hätte es nahegelegen, an der wichtigsten qualitativen technischen Eigenschaft der ferngelenkten strategischen Waffen anzuknüpfen, auf der ihre Zerstörungsfähigkeit beruht: an ihre Zielgenauigkeit. Diese ergibt sich jedoch vor allem aus Systemen *im* Flugkörper, entzieht sich also der Verifikation von außen. Selbst wenn man Inspektoren eingesetzt hätte, hätte sich der Verdacht schwerlich ausräumen lassen, daß vor deren jeweiligem Eintreffen die entsprechenden Systeme ausgewechselt worden wären. Kurz: Die Zielgenauigkeit schied als Anknüpfungspunkt aus. Gleiches galt, beim SALT-I-Interimsabkommen, im Ergebnis von der Schubkraft; man wählte hier stattdessen das grobe, lediglich quantitative Kriterium der Anzahl und des Volumens der Abschußsilos¹²⁵.

Bei den SALT-II-Verhandlungen zeichneten sich vergleichbare Probleme dann bei Mehrfachsprengköpfen (MIRV) ab, wegen der kurzfristigen Ersetzbarkeit großer Einzelsprengköpfe durch kleinere MIRV. Produktions- und Dislozierungsverbote waren keine verifizierbaren, also keine tauglichen Beschränkungsmittel. Wo fand die Kontrolle einen festen Ansatzpunkt? Erst während der Verhandlungen stellte sich bei der Satelliten-Beobachtung sowjetischer Raketenversuche heraus, daß eine *Überwachung von Tests* mit Mehrfachsprengköpfen technisch realisierbar, das Verifikationsmittel „Testüberwachung“ also einsetzbar war. Dieser Verifikationspfad stellte allerdings erhöhte Anforderungen an die „nationalen technischen Mittel der Überwachung“, zumal an die Satelliten. Beide Seiten mußten die Funktions-tauglichkeit des Verifikationsmittels deshalb durch Absprachen und gegenseitige Zusagen erleichtern, insbesondere mittels Verschlüsselungsverboten für Telemetriedaten, wie sie dann in zwei Absprachen zu Art. XV Abs. 3 des SALT-II-Hauptabkommens aufgenommen wurden¹²⁶.

124 Abschnitt II, Abs. 3 des INF-Beseitigungsprotokolls: „Prior to a missile's arrival at the elimination facility, its nuclear warhead device and guidance elements may be removed.“ Vgl. dazu Erläuterungen in: U.S. Department of State Article-by-Article Analysis (ILM 1988, S. 230 ff. [232]).

125 Art. I, II SALT-I-Interimsabkommen i. V. m. Agreed Statement C, Common Understanding A und Unilateral Statement D (U.S. Delegation).

126 First und Second Common Understanding zu Art. XV (3) SALT-II-Vertrag.

Vor allem aber zogen die USA mit der Orientierung an *qualitativen* Parametern zusätzliche Lehren aus SALT I. Die 1972 vereinbarten Beschränkungen hatten sich zwar als verifizierbar erwiesen; die u. a. aus Verifikationsgründen für die Beschränkungen gewählten Anknüpfungspunkte (Raketenvolumen bzw. Silodimensionen) stellten sich aber als irrelevant heraus für die Bereiche, in den sich in der Folge die rüstungstechnische Entwicklung abspielte: bei den Mehrfachsprengköpfen und in der Kaltstarttechnik. Die Forderung, von quantitativen zu qualitativen Beschränkungen überzugehen, war insofern konsequent. Die technisch-politisch erschwerte Verifizierbarkeit qualitativer Aspekte zog und zieht der Reduzierbarkeit allerdings enge Grenzen. Von einem Durchbruch bei den START-Verhandlungen, die soz. SALT III darstellen, ist insofern – leider – auch noch nichts zu hören¹²⁷.

Seit SALT wird die Satellitenaufklärung als zulässiges Mittel der Überwachung angesehen. Solche Kontrollmaßnahmen sind nun gegen Eingriffe geschützt. Die bilateralen Vereinbarungen legalisierten ganz allgemein den Einsatz elektronischer und photographischer Aufklärungssatelliten¹²⁸ – eine Innovation des speziellen Rüstungskontrollrechts für das generelle Völkerrecht¹²⁹.

Das *zweite* Beispiel – für das Schema der Abhängigkeit der Reduzierbarkeit von der Verifizierbarkeit – stammt aus dem Kontext des INF-Vertrages. Angestrebt war ursprünglich nur die Vernichtung der *nuklearen* Mittelstreckenraketen; das drückt noch der Titel des Abkommens aus. Der Unterschied zwischen nuklearen ballistischen Flugkörpern und Marschflugkörpern auf der einen und konventionellen Systemen auf der anderen Seite erwies sich hier indes als nicht verifizierbar. Insofern wurden die nichtnuklearen Systeme schließlich mit in die Verbote einbezogen. Technisch erfolgte das dadurch, daß das kleine, große Wort „nuklear“ in den Definitionsartikel II des INF-Vertrages nicht aufgenommen wurde¹³⁰.

Im Unterschied zum SALT-Beispiel vergrößerten bei INF die Verifikationszwänge im Ergebnis also den Umfang der Eliminierung. Diese Ausweitung

127 Vgl. *Talbott*, Why START stopped, *Foreign Affairs* 1988, S. 49 ff.; *Reifenberg*, In Wien geht es in die Schlußphase um die Langstreckenwaffen., *F. A. Z.* vom 19. Juni 1989.

128 Vgl. *Calvo-Goller/Calvo*, FN 66, S. 286 ff.; *Krass*, *Verification: How much is enough?*, 1985, S. 182 f.

129 Die Satelliten machen die Überwachung zudem prestigeneutral. Es vergibt sich kein Staat etwas, wie er es täte, wenn er die Kontrolle seinerseits erst ermöglichte. Die Überwachung durch Satelliten ist auch ohne sein Einverständnis möglich. Seine Souveränität reichte letztlich nie so weit, sie verbieten zu können.

130 Vgl. etwa *Davis*, *Lessons of the INF-Treaty*, *Foreign Affairs* 1988, S. 720 ff. (729 ff.). Der Mittelstreckenwaffen-Definition des Art. II i. V. m. Art. VII (4) INF-Vertrag liegen die drei Kriterien „bodengestützt“, „Trägermittel für den Waffeneinsatz“ und „Reichweite zwischen 500 und 5500 km“ zugrunde. Danach sind neben entsprechenden nuklearen und konventionellen Systemen etwa auch chemische Mittelstreckenwaffen der beiden Großmächte (als den beiden Vertragsparteien) verboten. Vgl. FN 124, S. 199 ff.

wurde dadurch erleichtert, daß beide Weltmächte über entsprechende konventionelle Mittelstreckenwaffen 1987 nicht verfügten; der INF-Vertrag schneidet ihnen insoweit also „nur“ eine Option ab. Das ist, zumal etwa die Stationierungsländer diese Option behalten, bedeutsam genug.

Natürlich gibt es Grenzen des Optimierens der Verifikation. Ein „viel“ an Kontrolle kann für den einen oder anderen Partner politisch bereits ein „zuviel“ sein, das Abkommen insgesamt – einschließlich der an sich allseits gewünschten materiellen Verpflichtung – also verhindern. Es handelt sich deshalb jeweils nur um eine relative Verifizierbarkeit oder – so der terminus technicus seit Präsident *Nixons* Anweisung an seine SALT-Unterhändler – um „adequate verification“¹³¹. Diesen US-Standard übernahm auch die erste VN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung. Die aktuelle amerikanische Terminologie, seit 1986 von den Sowjets „offensiv“ aufgegriffen, spricht von „effective verification“. Stets bleibt indes zu fragen: „How much is enough?“¹³².

3.3 Kooperative versus „nationale technische Mittel“ der Verifikation

Die Verifikation bedient sich kooperativer und nichtkooperativer Mittel. Zu letzteren gehören Satelliten, Radar- und Abhörenanlagen. Ihre Ergebnisse gehen in die Zielplanung ein. Die kooperative Verifikation setzt demgegenüber Ortsinspektionen, Luftaufklärung und „Black Boxes“ (technische Geräte, vor allem Sensoren) ein. Ihre Methoden und Erkenntnisse sind i. d. R. offen. Die militärische Nutzbarkeit kann gezielt begrenzt werden¹³³. Das SALT-II-Abkommen ist ein Beispiel für die Kombination kooperativer und nichtkooperativer Techniken¹³⁴.

Die bereits erwähnten „Flankierungs“-Regelungen des SALT-I-Abkommens (Art. V Abs. 2 und 3) und des ABM-Vertrages (Art. XII Abs. 2 und 3) von 1972 bekamen Modellcharakter: vom amerikanisch-sowjetischen Vertrag über die Begrenzung unterirdischer Kernwaffenversuche (TTBT) von 1974 (Testschwellenvertrag) über den Vertrag über friedliche Kernexplosionen (PNET) von 1976 bis hin zum SALT-II-Vertrag von 1979. Der Pfiff dieser

131 *United States Congress*, Senate, Committee on Foreign Relations, *The SALT II Treaty*, Hearings, 96th Congress, First Session, Part 2, 1979, S. 261.

132 So der Titel der Studie von *Krass*, FN 128.

133 Technische Geräte können, anders als Inspektionen, nicht mehr sehen als sie sollen; Arbeitszeitprobleme kennen sie nicht. Sie können allerdings leichter getäuscht oder ausgeschaltet werden. Die wichtigsten Teile der „black boxes“, etwa die Sensoren, müssen deshalb redundant ausgelegt werden.

134 So heißt es in der Ersten Absprache zu Art. II Abs. 3: „Funktionsbezogene, erkennbare Unterschiede müssen durch nationale technische Mittel nachprüfbar sein. Zu diesem Zweck können die Vertragsparteien ggfs. kooperative Maßnahmen ergreifen, die zur Wirksamkeit der Nachprüfung ... beitragen.“

Regelung besteht in dem Versprechen, nicht störend in die technischen Nachprüfungsmittel der anderen Partei einzugreifen. Diese *Behinderungsverbote* sind auch im INF-Vertrag, der im Unterschied zu den SALT-Abkommen ebenso wie der ABM-Vertrag übrigens auf unbegrenzte Zeit abgeschlossen wurde (Art. XV Abs. 1), enthalten. Flankierend-kooperative Maßnahmen werden ebenfalls bei START verhandelt. Sie sind mittlerweile etablierter Standard. Im Instrumentenkasten der Rüstungskontrolle stellt dieser *SALT-Standard* ein unentbehrliches, vielfach verwendbares und verwendetes Modul dar. Wenn im Rolling Text des C-Waffen-Konventionsentwurfs vom 3. Februar 1989 nun angemerkt wird: „It was suggested that no reference to National Technical Means is needed in a future Convention“¹³⁵, so dürfte dies dahingehend zu verstehen sein, daß jener Standard – also nationale technische Verifikationsmittel und Behinderungsverbote – bereits als gewohnheitsrechtlich gültig angesehen wird: Völkergewohnheitsrecht aus völkerrechtlichen Verträgen (Art. 38 WVRK).

Legal sind indes nur solche nationalen technischen Mittel, die mit den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts übereinstimmen¹³⁶. „Monitoring“ (Überwachung, Observierung) und nachrichtendienstliche Tätigkeiten sind damit ebenso ausgeschlossen wie Luftaufklärung über fremdem Territorium.

Spionieren kann verifizieren nicht ersetzen. Monitoring-Erkenntnisse können in Vertragsverletzungsverfahren nicht herangezogen werden: kein „lawfully obtained evidence“. Observierungsergebnisse würden ohnehin nicht angeboten – niemand offenbart etwa gern das Auflösungs-niveau der Aufnahmen seiner Photosatelliten; eher zieht man es vor, kleinere Vertragsverstöße nicht anzuzeigen. Zudem sind die meisten Staaten von dieser Art des Informationssammelns ausgeschlossen. Um so nachdrücklicher müssen sie auf „effektive Verifikation“ drängen, auf Verifikationshilfe statt Verifikationsdominanz.

Der französische Vorschlag aus dem Jahr 1978, eine Internationale Satellitenüberwachungsagentur zur Verifikation im VN-Rahmen zu gründen (und dabei wohl den vorzüglichen französischen „Spot“-Satelliten einzusetzen)¹³⁷, war gleichwohl ohne Chance. Die USA hielten die politischen und finanziellen Schwierigkeiten für unüberwindbar. Moskau bestritt sogar – ebenfalls zu Unrecht – die Zulässigkeit der Weitergabe von Aufklärungsdaten an Drittstaaten. Insofern stieß dann auch die Schweiz mit ihrer 1985 bei der KVAE skizzierten Vision eines neutralen (relativ tieffliegenden) Überwa-

135 Appendix I, S. 24 FN 2.

136 Vgl. z. B. Art. XII (1) ABM-Vertrag: „For the purpose of providing assurance of compliance with the provisions of this Treaty, each Party shall use national technical means of verification at its disposal in a manner consistent with generally recognized principles of international law.“

137 Vgl. *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 195 ff.

chungssatelliten auf keine Gegenliebe¹³⁸. Angesichts der Wolkendecke über Europa – am dichtesten in den „Manövermonaten“ September bis November – bedarf es zur Verifikation der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen vor allem der Luft- und Ortsinspektionen. Letztere wurden dann ein Jahr später in Stockholm vereinbart¹³⁹; sie sind auch weniger kostspielig.

Neben der Verifikation besteht die Pointe einiger Verträge der Rüstungskontrolle in ihren Ansätzen zu einer Institutionalisierung von Verfahren der Kommunikation, der Konsultation und der Beschwerde. Auf sie gehe ich nun noch kurz ein.

4. Die Reaktion auf Vertragsverletzungen: zum prozedural-institutionellen Element der Rüstungskontrolle

4.1 Die Institutionalisierung von Kommunikations- und Beschwerdeverfahren

In einem weiteren Sinne gehören zum prozedural-institutionellen Element der Rüstungskontrolle zunächst die Überprüfungskonferenzen. Auf ihnen, wie etwa auf der ersten Überprüfungskonferenz der Bio/Toxinwaffen-Konvention im Jahre 1980, wird neben der Frage einer Änderung des Vertrages (z. B. um der technischen Waffenentwicklung Rechnung zu tragen – eine Ergänzung des Vertrages setzt ja seine vorherige Überprüfung voraus) über die „tunliche“ Vertragserfüllung, damals seitens der USA bzgl. der UdSSR bestritten¹⁴⁰, beraten. Ggfs. wird die Vertragskonformität des Partnerverhaltens bestätigt. Dies ist auch das Ritual etwa der (regelmäßig aufwendigen, mittlerweile erhebliche Personal- und Sachmittel in den Außenämtern bindenden) Meeresboden- und NV-Vertrags-Überprüfungskonferenzen¹⁴¹. In diesem Kontext i. w. S. sind auch die bereits erwähnten Pflichten zum Weiterverhandeln angesiedelt (pacta de negotianda, etwa in Art. VI NV-Vertrag, Art. V Meeresbodenvertrag, Art. IX Bio/Toxinwaffen-Konvention). Neben Kündigungs- und Rücktrittsrechten finden sie sich in vielen Verträgen¹⁴².

Entscheidend ist, daß *vorab*, nicht erst ad hoc (das könnte zu Zeit- und Prestigeverlusten führen), Mechanismen zur Beschwerde bzw. Untersuchung,

138 *Dies.*, ebd.

139 Art. 65 ff. KVAE-Dokument.

140 Vgl. die Dokumentation zur Ersten Überprüfungskonferenz (3. bis 21. März 1980) in: Disarmament IX (1986). Zum Hintergrund („Swerdlowsk“, „Gelber Regen“ usw.) etwa *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 68 ff.

141 Vgl. etwa *U.N. Department for Disarmament Affairs*, Newsletter 3 (1985): NPT Review Conference.

142 Z. B. auch in Art. VII des SALT-I-Interimsabkommens, Art. XI des ABM-Vertrages sowie Art. XIV des Hauptvertrages des SALT-II-Abkommens.

Erörterung und Regelung möglicher Vertragsverletzungen geschaffen werden: eine fleet-in-being zur Abklärung realer oder auch nur imaginierter verdächtiger Vorkommnisse. Dazu gehört – dem dienen etwa auch die Überprüfungskonferenzen – die gemeinsame Vertragsinterpretation, die Suche nach Auslegungshinweisen für die Handhabung des Vertrags und nach Empfehlungen für die künftige Vertragsanwendung. Zweideutige Verhaltensweisen sollen zur Sprache gebracht, Unsicherheiten über das Verhalten des oder der anderen beseitigt oder zumindest publiziert werden.

Veritable (heimliche) Vertragsbrüche sind im Rüstungskontrollbereich selten. Natürlich gibt es Verschleierungsversuche und das Umgehen oder Überdehnen vertraglicher Bestimmungen¹⁴³. Zentraler aber ist das Ersinnen von Variationen der verbotenen Waffen und Rüstungen, von Verhaltensweisen, die nicht unter den insofern häufig eben mehrdeutigen oder zu „engen“ Verbotswortlaut fallen. US-Delegationsleiter *Gerard Smith* sprach dies 1972 nach Abschluß des SALT-I-Interimsabkommens offen aus; beide Seiten würden nun „vertragskonforme“ Systeme zu entwickeln suchen: „Technically it would not be a circumvention (of the treaty) but more likely like a hunting license to find ways of doing things not prohibited by the treaty“¹⁴⁴. Den insoweit potentiellen Aufrüstungseffekt vertraglicher Rüstungslimitierungen konstatierte bereits die Friedensforschung der 70er Jahre¹⁴⁵.

Allgemein notwendig wäre ein Fixieren und Institutionalisieren der Pflicht, die Partner über Vorkommnisse, die im Zusammenhang mit der Einhaltung des Vertrages stehen, zu informieren und, z. B. auf Beschwerde hin (so etwa gem. Art. VII Bio/Toxinwaffen-Konvention), eine Überprüfung dieser Angaben zuzulassen. Beschwerdeverfahren, die über die allen Staaten ohnehin mögliche Anrufung des VN-Sicherheitsrats hinausgehen, sind allerdings selten. Sie können zudem, wie die Fälle „Swerdlowsk“ (ein letztlich nie zweifelsfrei nachgewiesenes Unglück mit bakteriologischen Kampfstoffen)¹⁴⁶ und „Gelber Regen“ (sowjetischer Einsatz chemischer Kampfstoffe in Laos und Kambodscha)¹⁴⁷ zeigen, das Fehlen von Ortsinspektionen und Third Party Settlement nicht ersetzen. Zu leicht erliegt der Sicherheitsrat, wird er als letzte Konfliktlösungsinstanz eingesetzt, der Versuchung der Selbstblockade.

Was insbesondere fehlt und von Schweden bereits auf der ersten Überprüfungskonferenz der Bio/Toxinwaffen-Konvention angemahnt wurde¹⁴⁸, ist

143 Vgl. *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 60 ff., 74 f.

144 Zit. in *United States Department of State*, Office of the Legal Adviser, *The ABM-Treaty*, Part I: Treaty Language and Negotiating History, May 11, 1987, S. 52.

145 Etwa *Senghaas*, *Aufrüstung durch Rüstungskontrolle. Über den symbolischen Gebrauch von Politik*, 1972.

146 Vgl. *Hansen*, *Arms Control in vitro*, *Disarmament X* (1986/87), S. 59 ff.; *Kokeiev*, *The Reality of Arms Control*, ebd., S. 52 ff.

147 Vgl. *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 71 ff.

148 Hierzu und zum folgenden *dies.*, ebd., S. 74 ff.

ein zwischen die Konsultation und die Beschwerde zu schaltender, schlagkräftiger Ausschuß. Er würde vor allem für die Übernahme von Ermittlungsaufgaben *in situ* benötigt. Der jedenfalls kurzfristig konsequenzlos gebliebene Bericht der internationalen Sachverständigenkommission (unter schweizerischer Beteiligung), die 1984 den später von irakischer Seite zugegebenen Giftgaseinsatz im Golfkrieg – massive Verletzungen des Genfer Protokolls von 1925 sowie des Bio/Toxinwaffen-Abkommens von 1972 – feststellte, belegt die Schranken der Wirksamkeit auch derartiger Verfahren.

Einen Sanktionsautomatismus gibt es schon gar nicht. Das Verifizieren-Können ist nur *eine* Voraussetzung des Reagieren-Wollens. Die Entscheidung, sich entsprechender völkerrechtlicher Mechanismen zu bedienen, wird durch Kommunikation und Verifikation nur fundiert, nicht präjudiziert. Dies meint auch die im US-Senat immer wieder gestellte Schlüsselfrage: „After detection what?“ – Verifikation und Fact Finding als Wege ins Hornberger Schießen?

Das bekannteste Beispiel der Institutionalisierung der Vertragsüberprüfung ist die amerikanisch-sowjetische Standing Consultative Commission (SCC)¹⁴⁹. Seit 1972 trat dieser Ausschuß mindestens zweimal im Jahr in Genf zusammen, um die Zielsetzung des SALT-I-Interimsabkommens (Art. VI) und des ABM-Vertrages (Art. XIII) und übrigens auch die des weniger bekannten amerikanisch-sowjetischen Atomkriegsverhinderungs-Abkommens¹⁵⁰ zu fördern. Nach den SALT-II-Abkommen hatte die Kommission (Art. XVII des Hauptabkommens) Unklarheiten zu beseitigen und eine reibungslose Durchführung des Abkommens zu gewährleisten. Betrachtet man die dem Ausschuß in verschiedenen „Vereinbarten Erklärungen“ noch zusätzlich übertragenen Aufgaben, die z. B. Vereinbarungen über Kriterien von Bombertypen erforderlich machen, so erscheint das, was dort geleistet werden soll (bzw. sollte), geradezu als Fortsetzung der Vertragspolitik mit anderen Mitteln. Aus dem Seerechtsbereich etwa („Vorbereitungsausschuß“ nach Abschluß der 3. VN-Seerechtskonferenz) sind uns ähnliche „Institutionalisierte Reformen“ vertraut.

Die Liste der von den SALT-Parteien im Gemeinsamen Ausschuß hinter verschlossenen Türen beratenen – anschließend aber dann doch „irgendwie“ ins SIPRI-Yearbook gelangenden – Vertragseinhaltungsprobleme ist lang¹⁵¹. Schon innerhalb der ersten fünf Jahre machten die USA Moskau auf acht mögliche Verletzungen aufmerksam, die UdSSR Washington auf

149 Vgl. die Vereinbarung über die Errichtung einer Ständigen Beratungskommission vom 21. Dezember 1972 (EA 1973, S. D 198 f.) und das Protokoll mit Regelungen betr. die Ständige Beratungskommission vom 30. Mai 1973.

150 Abkommen zwischen den USA und der UdSSR zur Verhinderung eines Atomkriegs vom 22. Juni 1973 (EA 1973, S. D 418 f.). Englischer Originalwortlaut: ILM 1973, S. 896.

151 Vgl. zu den in der SCC behandelten Fragen *Calvo-Goller/Calvo*, FN 66, S. 307 ff.

sechs. Sechs dieser 14 möglichen, z. T. wohl aus Gründen der „Reziprozität“ kreierte „Verstöße“ konnten befriedigend bereinigt werden¹⁵². Mehrere waren schlicht auf mangelnde Sorgfalt bei der Ausarbeitung der Texte sowie auf fehlerhafte Analysen der Aufklärungsdaten zurückzuführen. Später häuften sich Pannen im technischen Bereich; nicht zuletzt dadurch geriet die US-Verifikationspolitik in praktische Schwierigkeiten. Es war den Amerikanern ja auch nicht gelungen, eine vertragliche Definition von leichten und schweren ICBM im SALT-I-Interimsabkommen unterzubringen¹⁵³.

Der neueste Vertrag, das INF-Abkommen, kennt zwar auch die Einrichtungen einer Sondernachprüfungskommission: der Special Verification Commission (SVC)¹⁵⁴. Seiner Tendenz nach ist das Mittelstreckenabkommen indes *anti-institutionell*. Im Vordergrund stehen ad hoc-Konsultationen¹⁵⁵. In die gleiche Richtung zielen bisher die START-Verhandlungen. Vorrangig ist der Wunsch nach Flexibilität, nach Offenhalten aller diplomatischer Aktions- und Reaktionsmöglichkeiten.

Auch im KSZE/KVAE-Bereich fehlt ein ständiges Organ. Hintergrund war hier bisher letztlich die Sorge vor einem sowjetischen Ingerenzrecht gegenüber westlichen Verteidigungsvorkehrungen – ein Parallelproblem zur „europäischen Option“ im NV-Bereich. Aus praktischen Gründen mag es dann doch zu einem institutionalisierten Konsultationsmechanismus im Bereich der derzeit in Wien verhandelten konventionellen Abrüstung kommen. Keinen Anklang fand bislang die schöne schweizerische Idee eines „Salon des Ambassadeurs“ als Forum für Erklärungen und Konsultationen bei kurzfristig aufkommenden Verdachtsfällen¹⁵⁶. Einerseits sind im C-Waffen-Bereich elaborierte Beschwerdeverfahren, ja großdimensionierte ständige Einrichtungen vorgesehen. Letztere funktionieren ja etwa beim NV-Vertrag seit Jahren. Andererseits enthalten zahlreiche bilaterale Abkommen

152 Hierzu und zum Folgenden *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 60 ff.

153 Es gab dazu nur eine einseitige US-Erklärung, die von der UdSSR nie akzeptiert worden war. Insofern konnte Moskau, ohne Art. II des Interimsabkommens zu verletzen, seine SS-11 durch SS-19 ersetzen und die entsprechenden US-Anschuldigungen zurückweisen. – Die Inanspruchnahme des Gemeinsamen Beratungsausschusses tendierte seit Präsident *Reagans* Abkehr vom SALT-Prozeß gegen Null. Der homerische Auslegungstreit SDI/ABM-Vertrag spielte sich im Senat, in der Öffentlichkeit und bei INF und START (Junktifrage) ab, von den „Gipfeln“ ganz zu schweigen. Im „Rüstungskontrollpoker“ spielen die Parteien eben an vielen Tischen; sie holen sich ihre Argumente und „Stiche“ aus allen Bereichen.

154 Art. XIII (1) INF-Vertrag.

155 Ähnlich Art. VII Heißer-Draht-Abkommen von 1971; Art. VII Kernwaffenkriegsverhinderungs-Abkommen von 1971; Art. V Abs. 1 S. 3 Testschwellenvertrag von 1974. Zu den konzeptionellen Unterschieden zwischen der durch SALT errichteten SCC und der SVC des INF-Vertrages vgl. *United States Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, The INF Treaty, Hearings, One Hundredth Congress, Second Session, Part 1, 1988, S. 32 (Shultz)*.

156 Vgl. *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 218.

nur Konsultationsregelungen; so auch (Konsultationen mindestens einmal jährlich) das Abkommen von 1987 über Nukleare Krisenkontrollzentren; sie sichern also die größtmögliche operationelle und politische Entscheidungsfreiheit. Möglicherweise werden im Verhältnis der Weltmächte und der Bündnisse zueinander (START, VKSE) eher bewegliche, im multilateralen Bereich (C-Waffen), der ja auch stärker im Magnetfeld der VN liegt, primär ständige Strukturen bevorzugt werden.

4.2 Fragen der Sanktion und der Streitbeilegung

Theoretisch gibt es zahlreiche Möglichkeiten, auf identifizierte Vertragsverletzungen zu reagieren. Denkbar ist ein Ignorieren des Vorfalls; möglich wäre auch die Suche nach einer einverständlichen Klärung über diskrete Kanäle; gelegentlich findet sich die Flucht in die Öffentlichkeit. Nicht zuletzt ließen sich aber auch „härtere“ Gegenmaßnahmen ergreifen, bis hin zur Androhung, nun auch „zu machen was man will“, sich also vom Vertrag zu lösen. Das lenkt den Blick u. a. auf die im Erstbericht bereits behandelten Rückzugsklauseln. Im Fall des Teststoppvertrags etwa haben die USA klargestellt, sich bei einer Vertragsverletzung durch die UdSSR nicht mehr als gebunden zu betrachten.

Die Furcht der Staaten, insbesondere der freiheitlichen, vor öffentlicher Enthüllung von (delegitimierenden) Vertragsverstößen haben wir schon als eine Voraussetzung für die Abhaltungsfunktion der Verifikation identifiziert: Publizität als Sanktion. Die *Reagan*-Administration schlug bezüglich sowjetischer SALT-Vertragsverletzungen bekanntlich diesen Weg ein¹⁵⁷. Die Präsidenten *Nixon*, *Ford* und *Carter* hatten demgegenüber die vertraglich vorgesehene Clearing-Stelle bevorzugt: In allen von den USA vorgebrachten Fällen hätte jeweils entweder die sowjetische Aktivität aufgehört oder hätten weitere Informationen die Besorgnis der USA behoben¹⁵⁸.

157 Vgl. The President's Report to the Congress on Soviet Non-Compliance with Arms Control Agreements, The White House, Office of the Press Secretary (Jan. 23, 1984); The White House, Office of the Press Secretary, General Advisory Committee on Arms Control and Disarmament, A Quarter Century of Soviet Compliance Practices Under Arms Control Commitments (1984); President's Message to Congress Concerning Compliance with Arms Control Agreements, 21 weekly Comp. Press. Doc. 770-2 (June 10, 1985). Vgl. aber auch das sowjetische Memorandum an das US-State Department, veröffentlicht unter der Überschrift „Die USA verletzen ihre internationalen Verpflichtungen“ im Originalwortlaut in der „Prawda“ und „Iswestija“ vom 30. Januar 1984. Engl. Übersetzung in: 36 Current Dig. Soviet Press 4 (1984).

158 Nachweise hierzu und zum Folgenden bei *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 62 ff. – Die *Reagan*-Administration kam zur gegenteiligen Beurteilung: „(das) fast vollständige Vertrauen in die Geheimdiplomatie zur Wiederherstellung sowjetischer Vertragstreue (war) weitgehend erfolglos“.

Bis heute gibt es keinen ernsthaften rüstungskontrollpolitischen Zugriff auf das *Sanktionsproblem*. Angesichts der politisch-existentialen Natur der Rüstungskontrollverträge kann dies kaum überraschen. Man stelle sich Klauseln vor, die katalogartig spezifische Strafen für spezifische Verletzungen auswerfen, und die einen Mechanismus schaffen, der die Art und Schwere jeder möglichen Verletzung definiert! Kein Staat wäre willens, sich vorab schematischen Reaktionsregeln zu unterwerfen. Rüstungskontrollverträge enthalten insofern typischerweise kein Sanktionsregime¹⁵⁹.

Der Gebrauch wirtschaftlicher und politischer Macht (etwa mittels Einfuhrsperren, Kontenblockierung usw.) wird i. d. R. Art. 2 Nr. 4 der VN-Charta nicht verletzt, ist also als Sanktionsmittel zulässig. Denkbar ist auch ein Anziehen der COCOM-Schraube, ja eine umfassendere Sperre des Technologietransfers. Diese Schritte, wie etwa auch der des Rücktritts vom Vertrag, dürften in offenen, wenig sanktionsbereiten Gesellschaften indes stets schwierig sein. Zu denken ist schließlich an die Zustimmungsverweigerung gegenüber einem neuen Rüstungskontrollvertrag (z. B. START), solange ein geltender (etwa das ABM-Abkommen) von der anderen Seite (so die Behauptung der *Reagan-Administration* im Hinblick auf die später vollständig abgebaute sowjetische Radaranlage Krasnojarsk) verletzt wird.

Auch im Bereich von *Schiedsverfahren* und gerichtlicher Streitbeilegung ist Innovatives, nachhaltig Wirksames von Rüstungskontrollverträgen bisher nicht zu melden. Gewiß, das möglicherweise kommende C-Waffen-Abkommen z. B. enthält opulente Streitbeilegungsbestimmungen; „wasserdicht“ wären indes nicht einmal sie. Die allgemeine Krise der internationalen Gerichtsbarkeit wird im speziellen Rüstungskontrollbereich nicht gelindert. Wenn irgendwo, dann paßt das „erst recht-Argument“ hier. Die Hoffnung, wenigstens Mängel in der Eindeutigkeit der Vertragsformulierung bzw. daraus resultierende Interpretationsschwierigkeiten durch verbindliche Verfahren der Streitschlichtung abzumildern, ist zum Scheitern verurteilt. Der politisch-existentialen, staatssubstantielle Charakter der Verträge steht Souveränitätsverzicht hier entgegen.

Dieser „ganz besonderen“ Natur der Rüstungskontrollverträge gelten meine *Schlußbemerkungen*.

159 Die stillschweigenden, soz. para-vertraglichen Reaktionsweisen dürfen andererseits nicht unterschätzt werden. Sie wirken etwa im NV-Vertrags-Bereich. Sollte z. B. die IAEO bei einer von ihr kontrollierten Anlage Abzweigungen feststellen, so muß der betreffende Staat damit rechnen, daß die Kernwaffenstaaten, aber auch andere Länder sich künftig weigern werden, ihn weiterhin mit Brennstoffen und Technologie für den Betrieb seiner Anlagen zu versorgen. – Verifikation hat hier andererseits auch „purgatorische Wirkung“. So stellt die Unterwerfung unter die IAEO-Safeguards faktisch einen „Persilschein“ dar für nukleartechnische Entwicklungs- und Exportbemühungen dieses so „kooperativen“, „offenen“, „also vertragstreuen“ Staates.

5. Schluß: Zu Besonderheiten des Rechts der Rüstungskontrolle

Ohne nähere Rückbindung an die Rüstungskontrollpolitik der Jahrhundertwende und der Zwischenkriegsära, vielmehr primär geprägt vom SALT-Prozeß als dem großen Paradigma der Rüstungskontrolle hat sich der Rüstungskontrollvertrag als neue Kategorie des völkerrechtlichen Vertrags herausgebildet. Das, was den Vertragsarchitekten eingefallen ist – etwa im Hinblick auf die Auslegung, die Einhaltungskontrolle, die Vertragsanpassung, das Beschwerdeverfahren, den Rücktritt vom Vertrag –, ist zwar noch nicht so entwickelt, daß bereits von einer *verfeinerten* normativen Typologie die Rede sein könnte¹⁶⁰. Es lassen sich indes drei charakteristische Bausteine identifizieren, die seit ihrer Erfindung immer wieder verwendet werden. Zu ihnen gehören – erstens – seit dem SALT-I-Interimsabkommen die Behinderungsverbote für nationale Überprüfungsmaßnahmen, seit dem Partiellen Teststoppvertrag – zweitens – eine besondere *clausula-Regel*¹⁶¹ sowie – drittens – seit dem SALT/ABM/SDI-Komplex eine am formellen Element orientierte Auslegung des Umfangs der materiellen Verpflichtung.

Herauszuheben sind zudem zwei Besonderheiten, die, ihrerseits in der politischen Virulenz der Materie wurzelnd, den Sondertyp „Rüstungskontrollvertrag“ wenn schon nicht konstituieren, so doch zumindest regelmäßig kennzeichnen. Es sind dies vornehmlich faktische Besonderheiten mit völkerrechtlich wesentlicher Wirkung. Worin bestehen sie?

Als *erstes* Charakteristikum ist auf den Aspekt der *Problembemessung* hinzuweisen. Die Reichweite des Rüstungskontrollvertrages ist in besonderem Maße Bedingung seiner Wirksamkeit. Die (funktionelle) Aufteilung in Einzelbereiche (Nuklearwaffen, sonstige Massenvernichtungsmittel, konventionelle Waffen; Truppen und Truppenteile; Tätigkeiten usw.) folgt daraus ebenso wie die Sequenzierung der Vertragspolitik. Hierzu gehört ebenfalls die (geographische und prozedurale) Differenzierung zwischen bilateralen, regionalen und globalen Abkommen sowie die Unterscheidung zwischen rüstungskontrollpolitischen Kern- und Randzonen (letzteres etwa ist ein Gegenstand der Wiener Konferenz über konventionelle Abrüstung in Europa). Getrennt wird auch zwischen Block-zu-Block-Verhandlungen (eine 15 Jahre lang erfolglose MBFR-Praxis) einerseits und autonomen Verhandlungen (KSZE/KVAE) andererseits. Hier wie dort muß man sich mit manchem „theologisch Unvereinbarem“ abfinden. Die Hellebarden des Vatikans sind eben mit sowjetischen Panzern nicht ohne weiteres vergleichbar.

¹⁶⁰ Vgl. Kewenig, Diskussionsbeitrag, in: Delbrück (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhinderung, 1979, S. 239 ff.

¹⁶¹ Art. IV Partieller Teststoppvertrag.

Ein Beispiel für die Problembemessung sind die Verhandlungen im Genfer Abrüstungsausschuß über ein *Verbot radiologischer Waffen*¹⁶². Einerseits geht es bei ihnen um eine rüstungskontrollpolitische Chimäre: Radiologische Waffen gibt es nicht einmal auf dem Reißbrett; beraten wird also ein – in diesem Fall wohl überflüssiges – „proleptic law“. Andererseits wurde von Schweden im Jahre 1981 das reale Thema „Verbot von Angriffen auf zivile kerntechnische Anlagen“ angekoppelt¹⁶³. Schon aus innen- und verteidigungspolitischen Gründen – auch wegen der bisherigen Nichtratifikation des I. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949 – liegt dieses Teilthema Bonn besonders am Herzen. Mit dem doppelten Beratungsgegenstand der CD-Gruppe wurde von interessierter Seite zeitweilig, gegen NATO-Nachrüstung und SDI zielend, indes noch das Thema „Beendigung des nuklearen Wettrüstens“ verschränkt. Das Ergebnis dieses „too much too soon“ war vorauszusehen: Stillstand und Frustration. Vertraglicher Regelung wäre bis auf weiteres nur der Schutz von Nuklearanlagen zugänglich. Der „richtige Ort“ dafür wäre indes entweder das Recht der friedlichen Nutzung der Kernenergie (also letztlich eine Regelung im Rahmen der IAEO) oder eine Reform der Art. 52, 56 des I. Zusatzprotokolls, also das humanitäre Völkerrecht (letzteres aber wohl erst nach Abschluß des labilen Ratifikationsprozesses, den man nicht stören will). Ein Verbot von Zukunftswaffen (ein überkommener Ansatz, eine geradezu klassische Hoffnung im Rüstungskontrollbereich allgemein) kann demnach zum Verfehlen des Reichweitenproblems führen.

„Trying to put a box around something that does not exist“ – wie es im ABM/SDI-Kontext hieß¹⁶⁴ – mag andererseits dringend erforderlich sein. Die Beschränkung von qualitativen Rüstungsprozessen (Modernisierung/Neuentwicklung) ist ebenfalls ein wesentlicher Aspekt des Reichweitenproblems. Um die Frage, was „other systems based on new physical principles“ im ABM-Kontext heißt, genauer: ob es „keine Entwicklung und Erprobung neuer Defensivwaffen“ bedeutet, dreht sich ja die ABM/SDI-Auslegungsschlacht.

Die *zweite* Besonderheit des Vertragsrechts der Rüstungskontrolle ist die (nur) „modifizierte Geltung“ mancher materieller Grundsätze, besonders die tatsächliche Verkürzung des Grundsatzes der souveränen *Gleichheit* der Staaten, der Grundlage des Völkerrechts. Einbußen gibt es allerdings nicht im Verhältnis USA/UdSSR; hier wird geradezu pedantisch auf „strikte Reziprozität“ (*Kissinger*) geachtet. Anders ist es im Verhältnis der Weltmächte (gelegentlich auch aller Ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats) zum

162 Vgl. etwa Bericht der CD an die VN-Generalversammlung vom 28. 8. 1987, CD/787, S. 186 ff.

163 Vgl. *Gasteyger/Haug*, FN 116, S. 143 ff.

164 Zit. in: *United States Department of State*, Office of the Legal Adviser, *The ABM-Treaty*, Part I: Treaty Language and Negotiating History, May 11, 1987, S. 43.

Rest der Welt. Da findet sich etwa deren Hervorhebung als „the two leading nuclear weapon states“ in VN-Resolutionen, gekoppelt mit dem Appell, bei ihren Rüstungskontrollverhandlungen „the interest of the entire international community“¹⁶⁵ zu beachten. Das geht schon nahezu in Richtung auf die Forderung, als Treuhänder zu agieren. Die Pflicht, die Interessen von Drittstaaten zu berücksichtigen, ist zwar eine Ausprägung des Grundsatzes von Treu und Glauben; hier geht es der Tendenz nach aber um mehr: um die Aufnahme des Schutzes der anderen in den eigenen Aufgabenkreis. Die beiden Weltmächte, die insoweit jetzt ein gemeinsames Interesse haben, müssen „treugebendes Verhalten“ honorieren: Verantwortung aus erfahrenem Vertrauen oder zugemutetem Verzicht¹⁶⁶.

Ein Beispiel für die Hervorhebung der beiden Weltmächte (und Großbritanniens – also der drei ursprünglichen Vertragsparteien und Depositare) ist der *Teststoppvertrag* von 1963. Bei seiner Revision gibt es ein Vetorecht für diese drei Mächte bzgl. der Einberufung einer Überprüfungskonferenz. Ein Vetorecht (Art. II Abs. 2) existiert zudem im Ratifikationsverfahren; die Depositare üben es durch Nichtratifikation von Vertragsänderungen aus. Hier geht das Gewicht der Weltmächte also noch über das beim Änderungsverfahren des Art. 108 VN-Charta bezüglich der Ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates hinaus. Bei der Revision des NV-Vertrages (Art. VIII) schließlich besteht ein Vetorecht aller Nuklearwaffenstaaten und der dann dem IAEO-Gouverneursrat jeweils angehörenden Staaten.

Mit diesen Hinweisen zum Gleichheitsaspekt schlage ich den Bogen zurück zur Eingangsbemerkung über besondere Gleichheitsprobleme nach dem Ersten Weltkrieg: Im Bereich vertraglicher Rüstungskontrolle hat statt der dem Völkerbund so wichtigen formalen Gleichheit die materiale Gewichtigkeit¹⁶⁷ zunehmend Anerkennung gefunden.

Diese aufgeklärte Ausübung der souveränen Gleichheit der Staaten – um ein Wort *Max Hubers* zu variieren –, teilweise versteckt hinter der Formel, die Weltmächte hätten in bestimmten Bereichen eine „special responsibility“ (so ausdrücklich in dem Abkommen über Grundprinzipien ihrer Beziehungen aus dem Jahr 1972)¹⁶⁸, beginnt häufig bereits bei der Vertragserstellung (hier ist – ein Beispiel war der NV-Vertrag – nicht jeder Staat gleichermaßen beteiligt; alle sollen ihn aber später unterzeichnen und ratifizieren kön-

165 Z. B. Res. 42/42 M vom 30. November 1987.

166 So haben die beiden Weltmächte ein *gemeinsames* Interesse daran, daß kleinere Staaten gewisse Waffen nicht herstellen oder verwenden. Das führt zu einem Einverständnis mit völkerrechtlich potentiell wesentlicher Wirkung: Keiner der Großen liefert diese Waffen oder hilft den Kleinen zur entsprechenden Entwicklung. Nur wenn dies *einvernehmlich* gesichert ist, kann jeder von ihnen darauf verzichten, zu tun, was sonst der andere täte.

167 Vgl. *Rauschnig*, Diskussionsbeitrag, in: *Delbrück*, FN 160, S. 249.

168 Erklärung über Grundsätze für die Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR vom 29. Mai 1972 (EA 1972, S. D 289 ff.). Englischer Originalwortlaut: AJIL 1972, S. 922.

nen; eine Konzession, verlangt vor allem von Italien und der Schweiz, war immerhin: Der NV-Vertrag wird nicht auf ewig festgeschrieben). Es schlägt nichts, daß auf der normativen Ebene – schon die Vertragsform wahrt ja die formelle Gleichheit – am Einstimmigkeits-, also Gleichheitsprinzip als dem „einzig gangbaren Weg, um unter Achtung der Souveränität der Staaten Entscheidungen zu erreichen“¹⁶⁹, festgehalten wird. Bereits der Kontext dieser Bemerkungen ist entlarvend: Es handelt sich um den KSZE/KVAE-Prozeß, in dem mangels entsprechenden Konsenses das Vertragsinstrument gerade nicht eingesetzt wurde. Die tatsächliche Gleichheitsverkürzung setzt sich fort bei der materiellen Zuordnung von Rechten und Pflichten. Hier kommt es zur Diskriminierung einzelner Vertragspartner oder ganzer Kategorien unter ihnen¹⁷⁰.

Die Schieflage schlägt erst recht bei der Einhaltungskontrolle durch. Soweit es um Aufklärungssatelliten geht, besteht nahezu ein faktisches Duopol. Eine Rechtspflicht, die satellitär gewonnenen Informationen weiterzugeben, fehlt ebenso wie ein Nutzungsrecht Dritter¹⁷¹. Auch bei der Reaktion auf Vertragsverletzungen und bei der Änderung von Rüstungskontrollverträgen sehen sich selbst Verbündete zurückgesetzt¹⁷².

Rüstungskontrolle, lautet eine Folgerung, ist eben Chefsache. Gewiß, ohne die Zustimmung der USA und der UdSSR, lange Zeit die „geborenen“ Co-Präsidenten der Genfer Abrüstungsverhandlungen, wäre keines der multilateralen Abkommen zustande gekommen. Souveränität bedeutet eben, sagt *Schwarzenberger* sinngemäß, sich weise dort aufzuführen, wo es unweise wäre, sich nicht den faktischen Unterschieden entsprechend zu verhalten.

Indes – die Wirklichkeit ist heute komplexer – sind auch die Weltmächte bezüglich der Aufgabe *nicht mehr frei*, Barrieren dagegen aufzurichten, daß jeder unbegrenzt soviel rüstet wie er kann. Im Bereich der Rüstungskontrolle sind die Großen vielmehr letztlich ähnlich gebunden wie die Kleinen. Sie haben kaum eine Wahl. Sie rüsten nicht ab, weil sie wollen, sondern weil sie einsehen, daß es anders nicht geht. Die derzeitige historische Situation macht Fortschritte in der Rüstungskontrolle unausweichlich. Insofern ist der *Vertragsaspekt*, der vom Vorstand vorgeschriebene Gegenstand von Bericht und Mitbericht, nur ein Teilaspekt der die Staaten untereinander und anein-

169 *Brunner*, Das Folgetreffen von Madrid aus der Sicht der neutralen Schweiz, EA 1983, S. 723.

170 Etwa den Nichtkernwaffenstaaten im Bereich des NV-Vertrages, auch wenn dort – geradezu verräterischerweise – noch so häufig in egalitärer Rhetorik von „Wahrung der Gleichbehandlung“ o. ä. die Rede ist.

171 Z. T. weitergehend *Classen*, Fernerkundung und Völkerrecht, 1987.

172 Der Teststoppvertrag etwa erlegt in Art. II Abs. 2 S. 2 eine Vertragsänderung selbst dem Staat auf, der ihr nicht zugestimmt hat; die dem Vertrag später beitretenden Staaten haben die „amending power“ damit auf die Mehrheit der Vertragsparteien als Legislative übertragen, wobei Washington, Moskau und London ein Vetorecht besitzen.

ander bindenden Wirklichkeit. Nicht allein auf das (Vertrags-)Völkerrecht kommt es bei der Rüstungskontrolle an, sondern auch und vor allem auf das Erkennen und Anerkennen unausweichlicher Tatsachen¹⁷³.

Es ginge über den Rahmen meines Themas hinaus, auf diese Frage der geschichtlichen Sachlage als Quelle des Völkerrechts einzugehen. Ich wollte aber nicht unterlassen darauf hinzuweisen, daß das Vertragsrecht zwar in vielem hinter den Überlebensbedürfnissen einer Zeit zurückbleibt, die darauf angewiesen ist, nicht so sehr die Technik, als vielmehr die Beherrschung der technischen Errungenschaften in den Griff zu bekommen, daß das Völkerrecht der Verträge aber neuerdings eine bedeutsame Ergänzung erfährt durch Zwänge, die das vor kurzem noch Undenkbare – vielleicht – möglich machen. Die Wandlung, die sich in Mittel- und Osteuropa und in der UdSSR abzeichnet, und die bereits im Rüstungskontrollbereich erste Spuren hinterlassen hat, verdankt, wie anzunehmen ist, ihr Entstehen nicht dem Entschluß zu einem Wollen, sondern der Erkenntnis eines Müssens, dem nicht länger auszuweichen ist. Dies nimmt dem Völkervertragsrecht seine traditionelle *Monopolstellung* auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle. Eine seiner zusätzlichen wesentlichen Aufgaben wird hinfort sein, die Bindungskraft der ersichtlich werdenden Sachlage zu verdeutlichen und zu stärken.

173 Vieles, was die Staaten früher in autonomer Entscheidung tun oder lassen konnten, für dessen Ächtung es also vertraglicher Regelungen oder gewohnheitsmäßiger Anerkennung bedurfte, ist heute – etwa wegen wissenschaftlich-technischer, finanzieller und/oder ökonomisch-ökologischer Imperative – zum Zwang geworden. Es bedarf keiner Abstimmung, kaum einer Einigung. Es ist nicht gewollt, sondern gemußt; es ist nicht das Ergebnis einer Wahl, die auch anders hätte ausfallen können, sondern Konsequenz der Einsicht in eine evidente Sachlage, der Einsicht in die Existenzbedingungen des gegebenen Staates. Der moderne Staat ist abhängig geworden von der Einhaltung gewisser Bedingungen seines Überlebens. Es handelt sich primär um das, was mein Lehrer *Werner von Simson* die überstaatliche Bedingtheit des heutigen Staates genannt hat.

Thesen

zum Referat von Professor Dr. Wolfgang Graf Vitzthum, Tübingen

- 1.1 Indem *Deutschland* in der Zwischenkriegsära, gestützt auf Völkerbundsatzung und Versailler Vertrag, „gleiche Sicherheit“ forderte, begründete es seinen Anspruch auf Einlösung der relativen Abrüstungsverpflichtung der anderen vertragsrechtlich und mit dem Prinzip der Staatengleichheit. Empirisch und ethisch ist demgegenüber der Anknüpfungs- bzw. Zielpunkt des heutigen besonderen rüstungskontrollpolitischen Interesses beider deutscher Staaten.
- 1.2 Das SPD/SED-Konzept einer C-Waffen-freien Zone war ein falscher Schritt in die richtige Richtung. Die *Kleinheit* jedes bloß deutsch-deutschen Reduktionsraumes erhöht die Rückführungsfahr. Eine dem geringen Entdeckungsrisiko adäquate Verifikation wäre mit verfassungsstaatlichen Mitteln hier nicht möglich.
- 1.3 Das besondere Engagement *Österreichs* und der *Schweiz* im Rüstungskontrollbereich, etwa im KSZE/KVAE-, NV- und C-Waffenbereich, geht über die Gastgeberrolle hinaus. Zu erinnern ist an *Bindschedlers* KSZE-Entwurf eines europäischen Systems friedlicher Streitbeilegung. Bei der Verifikation dürfte künftig stärker nach den guten Diensten der Neutralen gefragt werden.
- 2.1 Als übergeordneter *Begriff* umfaßt die Rüstungskontrolle i. S. d. Themenstellung: Abrüstung, Rüstungskontrolle i. e. S. (Rüstungsstopp, -limitierung, -verminderung sowie -steuerung), Vertrauensbildende Maßnahmen. Das weitgespannte Gebiet widersetzt sich der abstrahierenden, im wesentlichen undeutlichen Betrachtung.
- 2.2 Das nähere Durchdringen von Begriff und Bereich der Rüstungskontrolle, wichtige Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft, hat sich an konkreten *Beispielen* zu orientieren:
 - am SALT-Prozeß der 70er Jahre als dem großen Paradigma der Rüstungslimitierung und -steuerung (als materieller Verpflichtung), der „nationalen technischen“ Verifikationsmittel und der Institutionalisierung gewisser Kommunikationsverfahren;
 - an den nicht rechtsverbindlichen KSZE/KVAE-Dokumenten der 70er und 80er Jahre als Beispielen für „linkages“ zwischen Vertrauensbildenden Maßnahmen und Menschenrechten, für Fortschritte bei der Verifikation (Beobachtung und Inspektion) und dem bewußten Verzicht auf institutionelle Verfestigungen;

- am INF-Mittelstreckenraketenabkommen von 1987 als Modell eines ortsinspizierten Abrüstungsschrittes im nuklearen und einer Nicht-rüstungsverpflichtung im konventionellen Bereich, wobei das Abkommen – auch wegen seines Nulllösungscharakters – keine nennenswerten prozedural-institutionellen Elemente aufweist.
- 2.3 Rüstungskontrollverträge bestehen typischerweise aus drei kombinierbaren, wechselbezüglichen *Elementen*:
- (stets) aus einer materiellen Verpflichtung (z. B. einer zum Verschrotten von Panzern),
 - (häufig) aus einem formellen Element (insbesondere einer Verifikationsregelung) sowie
 - (zunehmend auch, jedenfalls im multilateralen Bereich) aus einer prozedural-institutionellen Stufe (etwa einer Konsultations- oder Schiedsgerichtsverpflichtung).
- 2.4 Zum Kontext der Rüstungskontrollverträge gehört auch der *ökonomische* Aspekt. Die Rüstungskontrolle ist eine Tochter der Haushaltskrise. Zu beachten ist dabei zudem der Zusammenhang mit dem *sozialen* und *politischen Wandel*. Innerer Reformdruck kann die rüstungskontrollpolitische Kooperationsbereitschaft erhöhen.
- 2.5 Gegenüber der *Kontinuität* der Prinzipien, Probleme und Aufgaben im materiellen Bereich der Rüstungskontrolle (Gleichheit, Reziprozität usw.; u. a. Drittstaaten-, Durchgriffs- und Definitionsprobleme; Einbeziehen von technischem Wandel, Zukunftswaffen etc.) kennzeichnet weitestgehende *Stagnation* das prozedural-institutionelle Element; nicht ein einziger Vertrag verpflichtet etwa zu Third Party Settlement. Die entscheidende *Innovation*, erzielt auf der Stufe der Verifikation, liegt bei den überfallartigen Ortsinspektionen ohne Ablehnungsrecht (Stockholmer KVAE-Schlußdokument von 1986; INF-Vertrag von 1987).
- 2.6 Der Ausbau des Verifikationselementes kehrt die gedankliche *Sequenz* der alten Friedensbewegung: Schiedsgerichtsbarkeit (Streitschlichtung) – Sicherheit – Abrüstung in ihr Gegenteil um. „Kräftigung des Gefühls der Gerechtigkeit“ (*Politis*) und Sicherheit sollen nun durch Rüstungskontrollverträge induziert werden, nicht umgekehrt.
- 2.7 Die vertragliche Rüstungskontrolle entwickelt sich spiralförmig: Ein einmal erreichter Niveau der Verifikation wird in späteren – vergleichbaren – Abkommen nicht mehr unterschritten; es gehört soz. zum rüstungskontrollpolitischen *acquis communautaire*. Darin liegt die Bedeutung des KVAE-/INF-Vorstoßes in Verifikationsneuland. Ein weltweites C-Waffen- oder ein pancuropäisches Truppenverminde-

rungsabkommen ohne ausgebautes *kooperatives* Verifikationselement erschienen nun als Rückschritt, ja als Farce.

- 3.1 Der Rüstungskontrollvertrag ist ein *besonderer Typus* des völkerrechtlichen Vertrages. Er weist zwar Affinitäten zu Friedens-, Garantie-, Staats- und Statusverträgen auf; nur bei ihm aber überkreuzen und verstärken sich der „Existentialismus“ der Materie (Frage der Selbsterhaltung) und die Einwirkungstiefe der (Fremd-)Kontrolle. Schon wegen der „*par in parem*“-Regel ist der *Vertragsansatz* etwa im Verifikationsbereich unentbehrlich.
- 3.2 Rüstungskontrollverträge tragen i. S. v. Art. 13 VN-Charta i. a. zur Völkerrechtsentwicklung bei. Ein „Völkerrecht der Rüstungskontrolle“ wäre bis auf weiteres *nicht kodifizierbar*.
- 3.3 Als „Freund-Feind“-Gemeinsamkeiten im *antagonistischen* Bereich versuchen Rüstungskontrollverträge, zwischen den fundamentalen Unvereinbarkeiten *nicht* zu entscheiden. Die Vereinbarung besteht darin, das Unvereinbare auszuklammern – „to agree to disagree“ in Bereichen, die einer Übereinstimmung sonst nicht zugänglich wären. Dieser Antagonismus – das erweist sich etwa bei den Vor- und Nachwirkungen nichtratifizierter Verträge (SALT II) oder bei Sanktionsfragen – prägt die *bilaterale* Rüstungskontrolle stärker als die *multilaterale*.
- 3.4 Das Politisch-*Existentielle* unterscheidet das Recht der Rüstungskontrolle von anderen Bereichen des Völkerrechts. Verträge über Rüstungskontrolle gehen an die Wurzel der Staatlichkeit. Insofern ist Rüstungskontrollrecht politisches Völkerrecht (*Neuhold*). Diese typusbestimmende Besonderheit zieht einer immer weitergehenden Juridifizierung der Rüstungskontrolle Grenzen. Der politischen Virulenz der Materie und dem Wunsch nach Minimierung der Risiken entspricht die Sequenzierung und Segmentierung der Rüstungskontroll-Vertragspolitik.
- 3.5 Die Aussage des Lotus-Urteils, daß Einschränkungen der Souveränität nicht zu vermuten sind, gilt hinsichtlich der souveränitätsaufbrechenden (vgl. NV-Vertrag), aber auch (vgl. Stationierungsländerabkommen beim INF-Vertrag) souveränitätswahrenden Rüstungskontrollverträgen im besonderen Maße.
- 3.6 Ein allgemeines (auch „zusammengesetztes“) *Recht auf Rüstungskontrolle* bzw. eine korrespondierende Pflicht gibt es so wenig wie ein unbegrenztes Recht auf Teilnahme an Verhandlungen über Rüstungskontrolle; es gibt auch keine generelle Pflicht zum Abbau von Asymmetrien. Soweit entsprechende *vertragliche* Fixierungen existieren, sind sie, auch im Verhältnis der beiden Weltmächte zueinander, zu speziell

und zu heterogen, als daß sich aus ihnen *allgemeine* Regeln ableiten ließen. Etwas anderes folgt weder aus Grundsätzen wie dem der Gleichwertigkeit der (beiderseitigen) Sicherheitsinteressen, noch aus der Kaskade einschlägiger VN-Resolutionen („Recht auf Sicherheit“, „Friedensrecht“, „Recht der Völker auf Abrüstung“).

- 3.7 Zu verneinen ist auch die Frage, ob sich aus den Verträgen über *staatsfreie Räume* und der nachfolgenden Praxis eine allgemeine Pflicht zur (nur) friedlichen Nutzung dieser Gebiete – gar als Kernelement eines „Common Heritage-Prinzips“ – ableiten läßt. Eine entsprechende generelle Norm hat sich nicht gebildet. Auch rüstungskontrollrechtlich hat jedes Nichtstaatsgebiet seine Individualität.
- 4.1 Die *Verifikation* besteht aus dem Beobachten, Inspizieren und sonstigen Informationssammeln sowie aus dem Aufbereiten, Analysieren und Auswerten der gewonnenen Daten. Im einzelnen ist zwischen Aufdeck-, Frühwarn- und Abhaltungsfunktionen auf der einen Seite und Versachlichungs- und Reaktionsvorbereitungsfunktionen auf der anderen zu unterscheiden. Insgesamt dient die Verifikation der Vertrauensbildung, nicht dem Krisenmanagement. Parallel zum Aufbau des Vertrauens läßt sich das Instrumentarium der „Mißtrauenskontrolle“ schrittweise wieder abbauen.
- 4.2 Das Schema: je *staatsfreier* der *Raum*, desto intrusiver das Verifikationsregime, korrespondiert der Souveränitätsverhaftetheit unserer Ära.
- 4.3 Der Ausbau des Verifikationsinstrumentes, insbesondere das Institut der Verdachtskontrollen, steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur *Courtoisie* und zur *pacta sunt servanda*-Regel. Wegen der Mißbrauchsgefahren gibt es bereits Ansätze zu einer „Kontrolle der Kontrolleure“.
- 4.4 Jede Verifikationsregelung steht unter dem Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit*. Sicherheitspolitisch Unbedeutendes rechtfertigt keine aufwendige Überwachung. Unverhältnismäßige Verifikationsregime induzieren Spionageabsicht.
- 4.5 Die Forderung, nur noch verifizierbare Rüstungskontrollverträge abzuschließen, setzt Verifikationsmittel voraus, die bei Vertragsschluß zur Verfügung stehen. Fortschritte der Rüstungskontrolle hängen damit heute in hohem Maße von *Fortschritten des Verifizierenkönnens* ab.
- 4.6 Die Verifizierbarkeit determiniert die *Reduzierbarkeit*. Insofern läßt sich aus dem Verifikationsregime auch auf das zurückschließen, was die Parteien inhaltlich vereinbaren wollten: die Verifikationsverpflichtung als *Auslegungshilfe* bei der Bestimmung von Art und Reichweite

der materiellen Verpflichtung. Die Nichtverifizierbarkeit eines *Forschungsverbots* durch nationale technische Mittel spricht deshalb – beim amerikanisch-sowjetischen und inneramerikanischen Auslegungstreit über den ABM/SDI-Komplex – gegen eine Interpretation, die das Vereinbaren eines solches Verbotes behauptet.

- 4.7 Aus technischen und politischen Gründen gibt es *Grenzen* für ein immer weitergehendes Anheben des Verifikationsniveaus. Stets geht es um die Frage: „How much ist enough?“ Es gibt kein Verifikationsregime, das *alle* Ausbruchsmöglichkeiten ausschließt.
- 4.8 Die Berücksichtigung der „nationalen technischen Mittel der Verifikation“ zusammen mit der Untersagung ihrer Behinderung durch die verifizierte Vertragspartei – integrale Bestandteile der SALT-Vereinbarungen – stellt eine mittlerweile in zahlreichen weiteren Rüstungskontrollverträgen verwendete, etablierte Regel dar. Dieser *SALT-Standard* weist die Tendenz zu völkergewohnheitsrechtlicher Wirksamkeit auf.
- 4.9 Seit SALT wird die – im übrigen prestigeneutrale – Satellitenaufklärung (im Unterschied zur Luftaufklärung) als legales Mittel der Verifikation angesehen: eine Innovation, die das allgemeine Völkerrecht dem speziellen Recht der Rüstungskontrollverträge verdankt.
- 4.10 Im Verbund mit verbesserten KVAE-Beobachtungen und -Inspektionen könnte ein *Satellit der Neutralen* bei erfolgreichem Abschluß der Wiener Verhandlungen wesentliche Verifikationsaufgaben im Bereich der konventionellen Sicherheit in Europa übernehmen.
- 5.1 Die zu den institutionalisierten *Kommunikations- und Beschwerdeverfahren* gehörenden Rechte, den VN-Sicherheitsrat an- oder Überprüfungskonferenzen einzuberufen, haben sich bisher als wenig zielführend erwiesen. Im bilateralen Bereich dürfte man weiterhin (Ausnahme ABM-Vertrag) auf die obligatorische Überprüfung im 5-Jahres-Rhythmus verzichten; sie bringt jedenfalls hier offenbar kein „Mehr“ an Kommunikationsqualität.
- 5.2 Verifikation und Kommunikation können Wissensmängel korrigieren, *Wollensmängel* aber nicht kompensieren – sie können sie nur desavouieren. Dies ist der Hintergrund der Frage: „After detection what?“
- 5.3 Vertragsbezogene Clearing-Stellen, wie die *Ständige Beratungskommission* bei SALT, können nur erfolgreich arbeiten, wenn ihr Aufgabenbereich weit genug definiert und der politische Wille vorhanden ist, sie zu nutzen.
- 5.4 Es ist derzeit nicht absehbar, ob künftig institutionelle *Permanenz* (IAEO-Modell, nun u. U. fruchtbar für C-Waffen-Bereich) oder *Flexibilität* (wie primär im INF-Bereich, jetzt wohl bei START anvisiert) im

Vordergrund stehen werden. Der bisher anti-institutionelle KSZE/KVAE/VKSE-Ansatz mag schon aus Gründen der Praktikabilität (konzertierte Verifikation) Änderungen erfahren.

- 5.5 Bis heute gibt es keinen ernsthaften rüstungskontrollpolitischen Zugriff auf die Fragen der *Sanktion* und der *Streitschlichtung*. Minimale Funktionsgewinne machen allenfalls der VN-Sicherheitsrat und der VN-Generalsekretär. Selbst der so inspektionsoffene Antarktisvertrag sieht z. B. keine automatische IGH-Zuständigkeit vor.
- 6.1 Die *Reichweite* der Rüstungskontrollverträge ist in besonderem Maße Bedingung ihrer Wirksamkeit. Reichweitenprobleme tauchen etwa bei dem Versuch auf, „proleptic laws“ zum Erfassen zukünftiger technischer Entwicklungen zu schaffen. Ein Beispiel sind die Verhandlungen über ein Verbot radiologischer Waffen.
- 6.2 Eine weitere Besonderheit des Rechts der Rüstungskontrollverträge besteht in der tatsächlichen Verkürzung des Grundsatzes der Staaten-gleichheit. Auch auf normativer Ebene finden sich Orientierungen an Unterschieden der materialen *Gewichtigkeit*.
- 6.3 Letztlich sind im Bereich der Rüstungskontrolle die Großen ebensowenig frei wie die Kleinen. Die heute *alle* bindenden Tatsachen machen rüstungskontrollpolitische Fortschritte unausweichlich. Insofern kommt es neben dem völkerrechtspolitischen Wollen auch auf das Erkennen und Anerkennen dieses Umstandes an. Der *Vertragsaspekt* ist nur ein Teilaspekt der die Staaten untereinander und aneinander bindenden Wirklichkeit.

Summary

Legal Questions of Arms Control in Contemporary International Treaty Law
by Prof. Dr. Wolfgang Graf Vitzthum, Tübingen

- 1.1 While *Germany* demanded “equal security” during the inter-war period on the basis of the Covenant of the League of Nations and the Treaty of Versailles (1919), she based her claim that others should discharge their obligation to disarm on the grounds of treaty law and the principle of the equality of states. By contrast, the starting-point of the special present-day interest in arms control in the two German states is empirical and its aim is ethical.
- 1.2 The SPD/SED (Social Democratic Party of the Federal Republic of Germany/Socialist Unity Party of the German Democratic Republic) concept of a chemical weapon-free zone was a wrong step in the right direction. A merely German-German area of reductions would be too *small* an area to eliminate the dangers of backsliding, i. e. forces and weapons may rapidly return; given the slight detection probability, adequate verification would only be possible by unconstitutional and, therefore, unacceptable means.
- 1.3 The particular commitment of *Austria* and *Switzerland* in the field of arms control, for instance in the areas of CSCE/CDE, of Non-Proliferation of Nuclear Weapons and of banning chemical weapons, goes beyond their role as host country of these various negotiations. Bind-schedler’s CSCE proposal of a European system of dispute settlement by peaceful means should be recalled here. In the field of verification, in particular, the good offices of neutral states are likely to be increasingly in demand.
- 2.1 *Arms control* in the most general sense of the term includes the subjects: disarmament; arms control in the narrower sense (arms freeze, arms limitation, arms reduction as well as arms regulation); and confidence-building measures. Given the enormous dimensions involved in these three areas of arms control, thinking in abstractions will always stand in the way of realistic thinking.
- 2.2 The closer look at the concept and actual character of arms control, an important task in the study of international law, must be primarily directed by three concrete *examples*:
 - the Strategic Arms Limitation Talks (SALT) of the 1970s as the paradigm of arms limitation and regulation (as substantive obliga-

tion), of the "national technical means" of verification (as formal obligation) and of the institutionalization of certain forms of communication (procedural-institutional obligation);

- the non-legally binding CSCE/CDE documents of the 1970s and 1980s as examples of, first, linkages between confidence-building measures, on the one hand, and human rights, on the other; of, second, progress in verification (observation and inspection); and of, third, the deliberate renunciation of steps towards institutionalization;
- the INF Treaty on Intermediate-Range Missiles of 1987 as an example of an arms control measure in the nuclear sphere verified by on-site inspection and of an obligation not to arm in the conventional sphere; because of its zero-option character, amongst other things, the Treaty contains no procedural-institutional elements worth mentioning.

2.3 Arms control agreements are typically comprised of three combinable, interrelated *elements*:

- (always) a substantive element (for instance, to scrap tanks),
- (often) a formal element (the control of treaty compliance by verification), as well as
- (increasingly, at least in the multilateral sphere) a procedural-institutional element (for instance, obligatory consultation and review).

2.4 *Economic* considerations are part und parcel of the arms control concept. Arms control is an offspring of budgetary constraints. Furthermore, attention must be paid to the interrelationships between arms control and *social and political change*. Domestic reform pressures can increase willingness to co-operate in the field of international arms control.

2.5 In contrast to the *continuity* in the principles (equality, reciprocity, etc.), in the problems (amongst others, of the status of third countries, of the impermeability of the state and of drafting precise, workable definitions), and in the tasks (incorporation of technological change, weapons based on futuristic technology, etc.) in the substantive area of arms control, complete *stagnation* characterises the procedural-institutional side. For instance, not one single treaty contains an obligation to seek third party settlement. The decisive *innovation* achieved in the field of verification concerns short-notice inspections with no right of refusal (Document of the 1986 CDE; INF Treaty of 1987).

2.6 The increasing emphasis on verification reverses the three stages in the *process of achieving peace* which were theoretically presupposed by the peace movement of the first decades of this century: arbitration

(dispute settlement) – security – disarmament. Today, increasing the sense of justice (Politis) and security is expected to result from arms control agreements, not the other way round.

- 2.7 Arms control by international agreements advances spirally: once a level of verification has been reached, it will not be undercut in subsequent – similar – agreements; it becomes part, as it were, of the arms control *acquis communautaire*. Hence the significance of the CDE/INF advances into new verification territory. A world-wide Chemical Weapons Convention or a pan-European Treaty on the Reduction of Conventional Forces with no substantial element of co-operative verification would now seem a step backwards, even farcical.
- 3.1 The international arms control agreement is *a special type* of treaty under international law. It has affinities to peace treaties, to treaties of guarantee, to state treaties and to “status” treaties; but only here, in the field of arms control agreements, do the “existentialism” of the subject-matter (survival) and the intensity of the effect of (foreign) controls intersect and reinforce one another. The *par in parem* rule suffices to make the treaty approach indispensable in fields like that of verification.
- 3.2 Arms control agreements contribute to the *progressive development* of international law in the sense of Article 13 of the UN Charter. For the foreseeable future, a *codification* of an International Law of Arms Control would not be possible.
- 3.3 As common ground in the area of *antagonism* between “Freund und Feind”, friend and foe, arms control agreements avoid matters of fundamental and crucial difference. Such agreements include “agreements to disagree” – to exclude areas not accessible to agreement. This antagonism – revealed, for instance, in the pre- and post-effects of unratified agreements (SALT II) or in questions of sanctions – emerges more strongly in *bilateral* arms control than in *multilateral*.
- 3.4 A politically *existential* content-matter distinguishes the law of arms control from other areas of international law. Treaties on arms control affect the very roots of statehood. In this respect, arms control law is *political* international law (Neuhold). This special feature sets limits to an ever more extensive juridification of arms control. The political virulence of the subject-matter and the desire to minimise risks are reflected in the sequential and segmentary nature of arms control treaty policy.
- 3.5 The Lotus Case ruling that limitations to sovereignty are not to be assumed is especially valid in view of arms control agreements which partially *break down* state sovereignty (cf. the Non-Proliferation Treaty) but also in view of those which *strengthen* it (cf. the Multilateral Basing

Country Agreement [MBCA] regarding inspections relating to the INF Treaty).

- 3.6 There is no more a *general right* (not even one composed of various special elements) to *arms control* or a corresponding obligation than there is an unlimited right to participate in arms control negotiations; there is also no general obligation to reduce asymmetries. In so far as any *treaty* specifications to that effect exist, they are too particular and too heterogeneous, even in the superpowers' relationship, to allow general rules to be derived. Nor do any general rules follow either from precepts such as the equality of security interests or from the plethora of relevant UN Resolutions ("right to security", "right to live in peace", "right of nations to disarmament").
- 3.7 The question, whether a *general obligation* to use *areas beyond the limits of national jurisdiction* exclusively for peaceful purposes may be derived from the agreements on these matters and from subsequent practices – say, as the key element of a "Principle of the Common Heritage of Mankind" – must also be answered negatively. There is no such norm in general international law. In terms of the law of arms control, too, each area beyond the limits of national jurisdiction has its own individuality.
- 4.1 *Verification* consists of observation, inspection and other forms of information gathering, as well as the processing, analysing and evaluating of the data thus acquired. In detail, it is necessary to distinguish between detection, early warning and deterrent functions on the one hand and the functions of objectification and the preparation of response and reaction on the other. On the whole, verification serves confidence building, whilst not being tailored to serve crisis management. The more confidence building advances, the more controls built on mistrust may be withdrawn.
- 4.2 The further an area remains *free of national jurisdiction*, the more intrusive the verification regime can be. This rule reflects today's continuing addiction to ideas of sovereignty.
- 4.3 The extension of verification instruments, in particular the institution of short-notice inspections with no right of refusal, co-exists uneasily with both the rules of international courtesy and the *pacta sunt servanda* principle. Because of the dangers of abuse, the first steps towards "watching the watchdogs", inspecting the inspectors, have been taken.
- 4.4 Every verification regime is subject to the *principle of reasonableness*. Insignificant security matters do not justify costly controls. Disproportionate verification regimes may induce espionage.

- 4.5 The concept that only verifiable arms control agreements should be concluded presupposes the availability of the requisite means of verification at the time of the treaty's conclusion. Hence, today, progress in arms control depends to a large extent upon *progress in verification capabilities*.
- 4.6 *Verifiability determines reducibility*: no reduction without verification. Hence, it may be deduced from the verification regime what content-matter the parties wanted to agree upon. The scope of the formal verification obligation, then, is an instrument for interpreting the nature and scope of the substantive obligation. In the US-Soviet controversy over the interpretation of the ABM Treaty, for example, the non-verifiability (by "national technical means") of a ban on SDI *research* activities was used as evidence against a reading of the Treaty asserting that such a ban on research had in fact been agreed.
- 4.7 For technical and political reasons, there are limits to raising ever higher the level of verification. It is always a matter of "how much is enough?" There is no verification regime which excludes *all* possibilities for break-out.
- 4.8 Making use of "national technical means of verification", together with the prohibition of the verified state from interfering with or impeding verification – integral parts of the SALT Agreements – constitute an established rule which has subsequently been embodied in many other arms control agreements. This *SALT standard* is on the way to acquiring the status of international customary law.
- 4.9 Since SALT, satellite reconnaissance – which is, incidentally, prestige-neutral – is considered a legal means of verification (unlike aerial observation): an innovation in general international law derived from the particular law of arms control agreements.
- 4.10 In conjunction with improved observation and inspection regulations along CDE lines, *a satellite from a neutral country* could, if the Vienna negotiations reach a successful conclusion, undertake important verification tasks in the area of conventional security in Europa.
- 5.1 The rights (part of the *institutionalized process of communication and complaint*) to appeal to the UN Security Council or to convene a review conference have, up until now, proved to be of no great use in achieving their aim. In the bilateral sphere, one may continue to do without obligatory review conferences at five-yearly intervals (with the exception of the ABM Treaty); they, in any event, apparently add little or nothing to the quality of communication.
- 5.2 Verification and communication can rectify a lack of knowledge, but they cannot compensate for a *lack of will*: this lack of will, they can

only disavow. Hence the importance of the question: "After detection, what?"

- 5.3 Clearing procedures and institutions for treaty-related disagreements, such as the *SALT Standing Consultative Commission*, can only work successfully if their area of responsibility is of sufficient substance and breadth and if the political will exists to make use of such institutions and procedures.
- 5.4 It is not at present foreseeable whether the model of the future will be found primarily in institutional *permanence* (like that of the IAEA, which is now being partially applied in the field of chemical weapons) or in institutional *flexibility* (like that of the INF sphere, and now apparently being envisaged for START). The CSCE/CDE approach, up until now anti-institutional, may undergo change simply for reasons of practicability (concerted verification).
- 5.5 To date, arms control policy has been unable to tackle the questions of *sanctions* and *dispute settlement*. At most, the UN Security Council and the UN Secretary General are making minimal gains in terms of competencies. Even the Antarctic Treaty, so impressive in its inspection regime, does not provide e.g. for automatic jurisdiction by the ICJ.
- 6.1 The *substantive range* of an arms control agreement is to a large extent the pre-condition of its effectiveness. Problems of scope arise, for instance, in attempts to create "proleptic laws" encompassing future technological change. One example is the negotiations on a radiological weapons ban.
- 6.2 A further special feature of the law of arms control agreements consists in a factual limitation of the principle of equality of states. At the normative level, too, the impact of varying *political weights and substances* can be discerned.
- 6.3 In the final instance, however, in the sphere of arms control the great powers have hardly more freedom of choice than the small ones. Inescapable facts of life experienced equally by *every* member of the international community make progress in arms control inevitable. Hence, the recognition and understanding of this reality are essential; the will to engage in arms control is not enough. Arms control *agreements* are only one element of this situation, a situation which draws states closer together.



Diskussion

Zu den Referaten Bothe und Graf Vitzthum

Mosler: Verehrte Kollegen, ich habe die Order bekommen, den Ball anzustoßen – offensichtlich in der Absicht, daß dann ein Jüngerer ihn aufgreifen kann und ins Tor bringt. Ich glaube, die meisten Kollegen teilen den Eindruck, daß die Thematik außerordentlich schwierig war. Die Referenten mußten sich durch eine Vielfalt rechtlich differenzierter Instrumente, die – wie wir gesehen haben – schwer auf einen Nenner zu bringen sind, durcharbeiten, um zu diskussionsfähigen Überlegungen zu kommen. Ein Teil der Thesen wirkt bis zu einem gewissen Grade provokativ – vor allem bei Ihnen, *Graf Vitzthum*. Das ist als Kompliment gemeint. Die beiden Referate haben die Aufgabe in sehr guter Weise erfüllt. Eine Unterscheidung der Akzente sehe ich zwischen den abschließenden Ausführungen von Herrn *Bothe* in ihrer rechtlich differenzierenden, juristisch qualifizierenden Art einerseits und den in ihrer Art lapidarerem, aber wohl gegenständlich begrenzteren Thesen von *Graf Vitzthum*.

Sie haben, Herr *Bothe*, die Verpflichtungen aus den zahlreichen von Ihnen geprüften Abkommen und anderen internationalen Dokumenten abzustufen versucht. Das war auf der Grundlage des Materials, das Sie vorgetragen haben, recht instruktiv. Sie haben auch die Frage gestellt und – wie mir scheint – überwiegend verneint, ob es ein besonderes Institut des Abrüstungsvertrages geben könne, das man von anderen uns bekannten Erscheinungen des Vertragsrechts abheben kann. Am Schluß haben Sie die mir sympathische Tendenz begründet, das allgemeine Institut des Vertragsrechts einschließlich seiner Differenzierungen nicht anzutasten, sondern die Kriterien zu prüfen, nach denen sich der Verpflichtungsgrad einer staatlichen Aussage im internationalen Verkehr und deren Annahme durch einen anderen Staat bemißt.

Bei Ihnen, *Graf Vitzthum*, standen politisch-historische und in den innerstaatlichen Bereich wirkende Fragen im Vordergrund. Ich habe früher gelernt und auch in Vorlesungen vorgetragen, eine der möglichen Kriegsur-sachen – es gibt deren unendlich viele – sei u. a. die insbesondere von Frankreich, aber auch von anderen Siegermächten des I. Weltkriegs vertretene These „Erst Sicherheit, dann Abrüstung“ gewesen. Interessant war mir, daß bereits in der Völkerbundszeit einmal von dem modernen Begriff gegenseitiger Sicherheit die Rede gewesen ist. Jetzt scheint – das ist eine Frage an beide Referenten – die These „Sicherheit durch Abrüstung“ wohl allgemein die Tendenz aller Bemühungen zu sein.

Sie haben gesagt, *Graf Vitzthum*, daß die Rüstungskontrollabkommen ein neuer Typ des Abkommens seien, und haben diese Auffassung in verschiede-

ner Weise ausgeführt. Zunächst ist daran einleuchtend, daß diese Abkommen einen innerstaatlichen Bezug, daß sie verfassungsrechtliche Konsequenzen haben. Sie haben auch auf die Pershing II-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen, die ja darauf beruht, daß den seinerzeit vertragsschließenden Parteien und vor allem dem damals zustimmenden Parlament eine Voraussicht in die Zukunft zugebilligt wurde, die eigentlich menschliches Maß übersteigt. Wie mir scheint, ist die Erwägung des Gerichts eher ein political oder judicial – wie Sie wollen – restraint als eine Verschiebung der Entscheidungskompetenz zu Lasten des Parlaments und zugunsten der Exekutive, die jetzt in anderen Situationen entscheidet als solchen, an die das Parlament vor einer Reihe von Jahren denken konnte. Das Verfassungsgericht überläßt die Prärogative der Detailentscheidung der Regierung und trägt auch damit der Entscheidungsfähigkeit im Rahmen eines multilateralen Vertragssystems Rechnung. Dann haben Sie gesagt, dieser Typ des Rüstungskontrollabkommens sei nicht schiedsfähig. Nun weiß jeder, daß internationale Gerichte und Schiedsgerichte keinen Krieg verhindern können. Dennoch frage ich mich, warum solche Abkommen nicht schiedsfähig sind. Sie haben selbst gesagt – oder war das Herr *Bothe*? –, daß rechtliche Elemente darin sind, die man auch rechtlich prüfen könne; folglich muß die Prüfung auch durch ein Gericht möglich sein. Andererseits spricht gegen die Schiedsfähigkeit, daß das Schiedsgericht sich in einer außerordentlich schwierigen Beweislage befindet, wegen der Vielfalt der einzelnen Fakten, aber auch, weil es keine politische Möglichkeit der Durchsetzung gibt. Sie sind aber grundsätzlich justitiabel. Die Konsequenz für mich ist, sie nicht rechtlich anders einzuordnen als andere Verträge, aber nach Möglichkeit nicht den Gerichten solche Fragen vorzulegen und sie dadurch zu diskreditieren. Sie haben die besondere Kategorie im einzelnen plausibel gemacht. Trotzdem frage ich mich, ob wir als Völkerrechtler, wenn wir zu den Müttern hinabsteigen, uns also an unseren gedanklichen Grundlagen orientieren, mit denen wir die strukturelle Wirklichkeit erfassen müssen, ob wir dann nicht von den Kategorien, die wir kennen, ausgehen sollen und lieber prüfen sollen – damit komme ich zu Herrn *Bothe* zurück –, worauf geht der Verpflichtungswille, wie weit reicht der Verpflichtungswille? Wir können in diesem Rahmen Abstufungen entwickeln, was rechtliche Verpflichtungen mit vollen Konsequenzen sind und was gegenseitige Erwartungen sind, deren Haltbarkeit sich nach anderen Kriterien bemißt.

Frowein: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Erlauben Sie mir, daß ich an die beiden so eindrucksvollen Referate, die auf einer sehr umfassenden Sichtung eines komplizierten Materials beruhen, einige nicht sehr geordnete Bemerkungen anschließe, den Versuch machend, von den Referenten weitere und möglicherweise auch in kritische Bereiche gehende Probleme erörtert zu sehen. Wie mir scheint, haben beide Referenten sehr zu Recht den rechtlichen Charakter der Verträge herausgestellt, auch wenn sie betont haben, daß die aus der besonderen Natur dieses Rechtsgebiets wohl natur-

notwendig folgenden Rückzugsklauseln diesen rechtlichen Verpflichtungen einen besonderen Charakter beilegen. Herr *Bothe* hat in einer, wie mir scheint, besonders interessanten Weise gegenübergestellt die auf dem Gebiet auch vorhandenen politischen Verpflichtungen und die dann in Rechtsform umgesetzten rechtlichen Verpflichtungen, die vor allem durch Verträge erreicht werden. Er hat auch sehr zutreffend darauf hingewiesen, daß einseitige Erklärungen zu rechtlichen Verpflichtungen führen können. Trotz der bekannten Kritik an der Test-Entscheidung des IGH halte ich das eigentlich *de lege lata* nach geltendem Völkerrecht für unbestreitbar. Was mir besonders interessant zu sein scheint in diesem Zusammenhang, ist die Verbindung, die Herr *Bothe* vorgenommen hat zwischen Erklärungen, deren rechtliche Bindungswirkung zunächst nicht völlig eindeutig sein mag, und dem Eintreten einer rechtlichen Bindung aufgrund von Verhaltensweisen der Gegenseite, die zu einer Vertrauensreaktion auf dieser Grundlage führt. Hier scheint mir die Frage notwendig zu sein, ob wir uns nicht der Schwierigkeiten der Verifikation und der Beweisführung im Völkerrecht bei der Annahme einer solchen Bindung bewußt sein müssen, und ich würde gerne noch einmal hören, ob wir es im Grunde zu tun haben mit der These, daß es sich auf der Grundlage einer Willensübereinstimmung um einen konkludenten Vertragsschluß handelt, dessen Feststellbarkeit allerdings meines Erachtens doch an relativ klare Voraussetzungen gebunden werden sollte. Herr *Bothe* hat mit einer eindrucklichen Bemerkung geschlossen, die auch der Völkerrechtswissenschaft die Aufgabe zumißt, hier der Politik gewissermaßen zusätzliche Mittel auch durch ihre Arbeit zur Verfügung zu stellen. Man wird sich fragen müssen, wo hier weiteres denkbar ist. Und ich würde gerne die Frage stellen, ob etwa die Weiterentwicklung unseres multilateralen Systems der Organisation vor allen Dingen auch im UN-Bereich vielleicht doch in einer Phase der Wandlung der gesamtpolitischen Lage zwischen den Supermächten wieder in eine neue Rolle wachsen könnte. Graf *Vitzthum* hat ja mehrfach an die staatliche Souveränität erinnert und den politisch existentiellen Charakter dieser Verträge herausgestellt und das auch für ihre Interpretation fruchtbar zu machen gesucht. Ich würde gerne an Sie, Graf *Vitzthum*, aber auch an Herrn *Bothe* die Frage stellen, wieweit nach Ihrer Meinung die mir nicht völlig im Wortlaut in Erinnerung befindliche, aber sicher ja von Ihnen auch kontrollierte Schlußfeststellung des IGH in dem Nicaragua-Urteil bezüglich der Rüstung Nicaraguas Zustimmung findet. Der IGH hat praktisch gesagt, die amerikanische These, daß Nicaragua auch durch seine Hochrüstung eine Friedensstörung in Mittelamerika zumindest tendenziell angelegt habe, sei zurückzuweisen, weil es ohne vertragliche Regelungen grundsätzlich zur Souveränität jedes Staates gehöre, über Rüstungsfragen zu entscheiden. Mich würde interessieren, wie Sie die Abgrenzung zu dem Problem „Drohung mit Gewalt“ sehen. Wann ist die Drohungsschwelle möglicherweise erreicht? Und in demselben Zusammenhang würde ich gerne noch auf zwei, drei technische Punkte im Rahmen des Verifikations-

problems übergehen. Auch hier hat *Graf Vitzthum* – so scheint mir – den besonders diffizilen technischen Charakter dieser Verifikationsannexverträge betont. Meine erste Frage in diesem Zusammenhang ist, ob es denkbar erscheint, daß dann, wenn die Verifikation zugelassen werden muß durch andere Staaten als die Staaten, die konkret die Rüstungskontrollvereinbarungen abschließen – konkret also etwa die Zulassung durch die Bundesrepublik Deutschland und die DDR, aber auch andere Staaten, Belgien, Großbritannien –, ob man hier denkbarerweise eine Verpflichtung zumindestens bona fide von Seiten der Stationierungsstaaten, über Kontrollmechanismen nachzudenken, annehmen könnte. Politisch werden wir uns alle darüber einig sein, daß es undenkbar war, daß irgendeiner der Stationierungsstaaten hier sein Veto eingelegt hätte. Aber mir scheint die rechtliche Frage interessant zu sein, ob es vielleicht auch Möglichkeiten gibt, aus einem allgemeinen Prinzip heraus, das ja von den Referenten im Grundsatz betont worden ist, zwar nicht generell Rüstungskontrolle zu akzeptieren, aber den Zusammenhang zwischen Rüstungskontrolle und Friedensbewahrung zu beachten. Könnte dieses hier auch fruchtbar gemacht werden? Eine letzte Frage an *Graf Vitzthum* bezogen auf die These 4.6, die sich auf die ABM-Auslegungstreitigkeit bezieht: Was ist hier gemeint, wenn gesagt wird, daß die Nichtverifizierbarkeit eines Forschungsverbotes gegen eine Interpretation spricht, die das Vereinbaren eines solchen Verbotes behauptet? Geht der Streit wirklich allein um Forschung und läßt sich mit dieser These die schwierige Problematik bewältigen?

Bayer: Ich habe mich zu Wort gemeldet, obwohl ich, schon als ein weißer Jahrgang, allerdings auch als ein Opfer des „Unternehmens Gomorrha“ im Hamburger Juli 1943, nichts von Rüstung und nichts von Rüstungskontrolle, nichts von Abrüstung und nichts von Entrüstung verstehe. Ich möchte deshalb auch nicht zu Fragen des eigentlichen Rüstungskontrollrechts sprechen. Ich möchte ein paar Bemerkungen machen zum Rüstungskontrollrecht aus der Sicht des Internationalen Wirtschaftsrechts, oder, um auf *Graf Vitzthum* zu kommen: *Graf Vitzthum*, Sie haben zweimal das Genfer Giftgasprotokoll von 1925 herangezogen. Ich denke, man könnte auch verweisen auf die libyschen Giftgasherstellungsversuche als ein Problem des deutschen Außenwirtschaftsrechts des Jahres 1989. Zwei Thesen würde ich wagen: Zunächst einmal die These, wiederum im Anschluß an den *Grafen Vitzthum* und an Lotus: Das Völkerrecht beruht wohl doch immer noch mit Vorrang auf dem Prinzip der Souveränität der Staaten, weniger auf dem Prinzip der gleichen Sicherheit der Staaten. Daraus würde dann wohl u. a. auch das Recht auf die wirtschaftliche Selbstbestimmung folgen, und in diese wirtschaftliche Selbstbestimmung, wer denkt da nicht an das Jahr 1992, würde auch mit einfließen das Recht auf den freien Waren- und Güterverkehr zwischen den Staaten. Die zweite These: Mir scheint, ein großes Problem könnte darin liegen, was sind Waffen, was ist Rüstung, und ich würde aus wirtschaftsrechtlicher Sicht zunächst einmal sagen: Waffen sind Güter, Waffen sind – Herr

Sandrock wird mir da zustimmen – finanzrechtlich gesehen Vermögensgegenstände, sie sind schlicht und einfach Wirtschaftsgüter. Und deshalb tut einer der ganz großen Mäzene dieser Stadt und auch ein Mäzen dieser Patriotischen Gesellschaft, nämlich der Getreidegroßhändler Töpfer, im Prinzip wohl doch nichts anderes als derjenige, der mit Pferden oder – schweizerisch gesprochen – mit Rössern handelt, und der wiederum tut wohl im ersten Ansatz doch nichts anderes als derjenige, der nur mit den Ingredienzien für bestimmte chemische Waffen handelt. Ich habe auch Bedenken gegen den hier verwendeten Begriff der gefahrgeneigten Güter. Ich denke, wir sind schon etwas skeptisch geworden: Daß auch Rohöl ein gefahrgeneigtes Wirtschaftsgut sein kann, das haben wir in diesen Wochen vor Alaska erlebt.

Was folgt aus dem beiden: Ich denke, daraus folgt eine ganze Reihe von Fragen. Ich will nur eine formulieren, und vielleicht geben mir die Referenten vor dem Hintergrund dessen, was sie hier heute ausgeführt haben, darauf eine Antwort: Könnten wir nicht doch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftssouveränität der Staaten zunächst einmal gezwungen sein, den Begriff der Waffe eng auszulegen? Geht es nicht auf jeden Fall zunächst einmal um das Problem der Auslegung der den Rüstungskontrollverträgen zugrundeliegenden Rechtsbegriffe, konkret das Verständnis des Rechtsbegriffs der Waffe, und würde daraus nicht am Ende folgen, daß das hier doch vielleicht etwas zu sehr betonte Verifikationsproblem sich bei genauem Zusehen als ein sehr zweitrangiges Problem erweist, nämlich nur noch als ein Problem der Feststellung von Tatsachen vor dem Hintergrund schon geklärter Rechtsbegriffe?

Wünsche: Ich darf mich zunächst ganz herzlich für die Einladung zu Ihrer 40. Jubiläumstagung bedanken. Ich habe mich sehr darüber gefreut und habe sie mit großer Freude angenommen. Wir arbeiten ja schon seit vielen Jahren mit Völkerrechtlern der Bundesrepublik zusammen im Rahmen der International Law Association mit Prof. *Jaenicke* als Vorsitzender der hiesigen Sektion. Ich muß sagen, mich freut das insbesondere deshalb, weil ich natürlich auch sehe, daß gerade die Völkerrechtler der beiden deutschen Staaten eine ganz besondere Verantwortung für die Thematik haben, die sich heute stellt, und ich heute morgen also wirklich mit großer Freude festgestellt habe, daß es eine sehr breitflächige Übereinstimmung zwischen den hier vertretenen Positionen und auch den bei uns erarbeiteten Positionen gibt. Bei allen prinzipiellen Unterschieden, eingekleidet in die drei Worte der Präambel des vierseitigen Abkommens: ungeachtet ihrer Rechtsauffassung vereinbaren Sie folgendes. So möchte ich natürlich hier auch ungeachtet unserer Rechtsauffassungen zu drei Fragen ganz kurz etwas sagen.

Ich habe mich sehr stimuliert gefühlt – muß ich sagen – von den Ausführungen von Herrn Kollegen *Bothe*, und ich beziehe mich jetzt insbesondere auf das Problem der politischen Vereinbarungen. Diese Frage beschäftigt

uns auch seit einiger Zeit; sie wird bei uns auch kontrovers diskutiert. Die Kollegen, die bei uns gegen die Konzeption sind, sind allerdings – ich spreche jetzt von der DDR, ich kann mir kein Urteil über die Bundesrepublik erlauben – bei uns im wesentlichen im IPR und im internationalen Wirtschaftsrecht angesiedelt. Das betrifft nicht so sehr die Völkerrechtler. Mir scheint, daß die ganze Entwicklung der letzten Jahre einfach auch für uns die Notwendigkeit unterstrichen hat, das gesamte Normensystem, das die internationalen Beziehungen regelt, juristische, politische, moralische Normen, ihre Verbindung und ihre Unterschiede deutlich herauszuarbeiten, und das müssen wir natürlich und können wir auch nur tun in Verbindung mit anderen Wissenschaftsdisziplinen. Insofern ist es an unserem Institut in Babelsberg günstig, weil wir außer den juristischen Zweigen ja nun auch alle anderen, also wesentlichen Wissenschaftszweige, die sich mit den internationalen Beziehungen beschäftigen, vereinen. Wir sind ja im Grunde mit dem neuen Phänomen konfrontiert, daß entscheidende Bereiche – und wenn ich Stockholm nehme, etwa militärische – eben durch politische Vereinbarungen und nicht durch völkerrechtliche geregelt werden. Das betrifft den gesamten KSZE-Prozeß, und mir scheint, hier ist ja prinzipiell Klarheit geschaffen in der Schlußakte von Helsinki durch die Feststellung, daß dieses Dokument nach Art. 102 der Charta der Vereinten Nationen nicht registrierfähig ist. Diese Vereinbarung bezieht sich nun nicht darauf, daß nicht registriert wird, sondern die Teilnehmer stellen fest, das ist nicht registrierfähig. Das gilt nun für den gesamten KSZE-Prozeß. Das schließt nicht aus, daß sich daraus auch völkerrechtliche Abkommen etwa im Bereich der Abrüstung entwickeln werden. Aber zunächst bleiben diese politischen Vereinbarungen. Und ich habe sogar den Eindruck aufgrund unserer Untersuchung, daß der gesamte Rahmen politischer Vereinbarungen gerade auch im Bereich des Umweltschutzes außerordentlich erweitert wird. Ich sehe genau wie Kollege *Bothe* keinen Platz für solche Konstruktionen wie soft law, wie Quasi-Normen und dergleichen, die im Grunde genommen ja eigentlich nur ein Herumreden um die Problematik sind. Die politischen Vereinbarungen sind dadurch gekennzeichnet, daß im Falle ihrer Verletzung keine völkerrechtliche Verantwortlichkeit eintritt. Das ist eigentlich der entscheidende Unterschied dann zu den völkerrechtlichen Vereinbarungen – ein gewollter Unterschied. Aber ich glaube, daß die Einhaltung dieser Normen durch die Verflechtung einer Vielzahl bedingter Verpflichtungen, die die Staaten auf sich nehmen, und die Möglichkeit – wenn ich jetzt nur die Schlußakte nehme –, etwa eine Verpflichtung im Korb 1 gegen eine Verpflichtung im Korb 3 aufzurechnen, was in einem völkerrechtlichen Vertrag eben schwer möglich ist, daß von daher auch das Interesse der Einhaltung durch die Teilnehmerstaaten ohnehin groß ist. Ich habe heute schon in der Pause auch zu einem Kollegen gesagt, ob ich einem europäischen Staat heute vorwerfe, er verletze einen völkerrechtlichen Vertrag oder er verletze die Schlußakte von Helsinki, die keiner ist, das ist im Grunde für die politische Öffentlichkeit auch im internatio-

nen Rahmen für den betreffenden Staat gleich. Mir scheint, wir müssen allerdings zur weiteren Sicherung dieses ganzen Prozesses auch noch überprüfen, welche Elemente der Streitbeilegung für solche politischen Vereinbarungen anwendbar sind. Das werden sicher nicht die gerichtlichen Mittel sein, die können es nicht sein. Aber mir scheint, daß das gesamte Spektrum nicht nur des Art. 33 der Charta der Vereinten Nationen hier durchaus die Möglichkeit gibt, ein Streitbeilegungsverfahren auch für politische Vereinbarungen zu entwickeln.

Zweite Frage ganz kurz: Ich glaube, daß die Frage Kontrolle bei Abrüstungsvereinbarungen überhaupt einer der wesentlichen Schlüssel war, um voranzukommen, und ich sage das ganz deutlich: ich glaube, daß die grundsätzliche Veränderung der Position der Warschauer Vertragsstaaten in der Frage der Kontrolle ein wesentliches Moment war, um den gesamten Weg für echte Abrüstungsverhandlungen freizusetzen. Ich würde Ihnen, Herr *Vitzthum*, auch zustimmen, daß in diesem Bereich – abgesehen von dem, was überhaupt nicht vereinbar ist, darüber brauchen wir nicht zu sprechen – alles andere, was nicht kontrolliert wird, auch nicht vereinbart werden kann. Ich glaube, wir haben heute eine Situation, in der die Staaten in diesem Bereich keinen Konsens erreichen, wenn sie nicht gleichzeitig sicher sind, daß das, wozu sich die andere Seite verpflichtet, einfach auch eingehalten wird. Von daher ergibt sich die Kontrolle. Und wenn ich – das von Ihnen nur vom Hintergrund her etwas kritisierte – Verhältnis der Papiere der SED/SPD nehme: die Reflexionen zielen ja dann auf diese kernwaffenfreien Zonen. Wenn wir uns also gegenseitig Friedensfähigkeit bescheinigen, dann ist das einfach die Feststellung sozusagen des objektiven Prozesses. Aber was wir uns noch nicht so recht glauben – deswegen ist ja die Kontrollfrage so immens wichtig –, das ist sozusagen die Friedensbereitschaft, d. h. also wirklich das nun zu tun, wozu man sich verpflichtet. Ich glaube allerdings – ich kann das jetzt hier nicht ausführen, ich will das nur als These sagen –, daß gerade durch diese Fragestellung der Kontrolle natürlich das Problem der Souveränität und der inneren Angelegenheiten wesentlich tangiert wird. Wir beschäftigen uns jetzt auch mit dieser Frage. Ich glaube, wir brauchen ein neues Souveränitätsverständnis auch, weil wir diese Entwicklung nicht einfangen können mit unseren bisherigen Auffassungen. Die werden auch nicht gedeckt durch die, die sich aus den bisherigen wirtschaftlichen Zusammenschlüssen in den verschiedenen Bereichen ergeben. Ich glaube, das ist zunächst eine wichtige Frage. Wir haben es hier bei dem Abrüstungsproblem mit echten Souveränitätsverzicht zu tun – was man ja sonst beim Völkerrecht nicht unbedingt hat –, und von daher erscheint mir wichtig, daß wir uns auch mit dem ganzen Problem der inneren Angelegenheiten viel stärker beschäftigen; denn der Begriff der inneren Angelegenheiten erfordert – so scheint mir jedenfalls – weitere Interpretation und ist auch vereinbarungsfähig. Ich muß im Grunde immer wieder neu vereinbaren, was ist jetzt meine innere Angelegenheit. Ich vereinbare, bestimmte Fragen, die bisher zu mei-

ner inneren gehörten, nunmehr auszugliedern, etwa im KSZE-Prozeß, und damit zu einer internationalen Angelegenheit zu machen. Ich sage auch bei uns immer: strittig ist ja nicht, daß die Einmischung in die inneren Angelegenheiten völkerrechtswidrig ist, das ist klar. Die Frage, der Streitfall, taucht ja immer darüber auf, ob es nun wirklich eine ist oder nicht. Daß die Einmischung völkerrechtswidrig ist, das ist ohnehin nicht bestreitbar. Von daher, glaube ich, wird dort der Schlüssel liegen.

So, und zum Schluß, und damit bin ich gleich fertig: ich glaube, wir sollten in diesem ganzen Prozeß den Vereinten Nationen eine gebührende Rolle einräumen. Wir haben voriges Jahr im Charta-Komitee die Deklaration über die Verhütung und Beseitigung von Streitfällen und Konfliktsituationen angenommen im Konsensus. Hier hat die Bundesrepublik eine ganz entscheidende Rolle gespielt beim Zustandekommen. Die Deklaration arbeitet im Grunde die ganze Praxis der Vereinten Nationen auf, und theoretisch scheint mir, müßte man sich noch einmal das Gesamtsystem des Art. 51 ansehen, der heute hier schon erwähnt wurde. Denn es ist ja durch die Blockbildung eine Situation entstanden, in der die Ausnahmeregel, die Art. 51 eigentlich darstellt, zur Grundregel geworden ist. Die Charta geht ja davon aus, daß der Weltfrieden und die internationale Sicherheit stabilisiert und gewissermaßen geordnet werden durch dieses System, und als Ausnahmeregelung gibt es dann den Art. 51, der den Zwischenraum nur schließt, bis die Organisation wieder im Stande ist, tätig zu werden. Mir scheint, wenn wir jetzt in diesem Bereich der Abrüstung weiterkommen, wenn es wirklich gelingt, die Nichtangriffsfähigkeit herzustellen, daß dann auch das gesamte System Sicherheitsrat und Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen wieder ein anderes Gewicht bekommen. Wie gesagt: noch einmal herzlichen Dank, und damit bin ich am Ende.

Constantopoulos: Ich habe die Ehre, die Grüße der Juristischen Fakultät der Aristotelischen Universität von Thessaloniki und meines Instituts für Internationales Recht und Internationale Beziehungen zu überbringen. Wir in Griechenland, die Wissenschaftler des Völkerrechts, wir sind der deutschen Wissenschaft des Völkerrechts zutiefst verpflichtet und dies nicht nur, weil wir – zumindest sehr viele, wenn nicht die meisten von den Rechtswissenschaftlern Griechenlands – in Deutschland studiert und sehr viel gelernt haben. Viele deutsche wissenschaftliche Bücher, insbesondere des Völkerrechts, sind in das Griechische übersetzt worden. Ich erinnere an das Völkerrecht von *Karl Strupp* sowie an das Universelle Völkerrecht von *Verdross/Simma*, dessen Übertragung ins Griechische bevorsteht.

Erlauben Sie mir nun im Sinne – sagen wir: der *petitio* – der Festrede unseres Ehrenpräsidenten *Mosler* auf einige Forschungsgrundlagen einzugehen. Dieses um so mehr, als seit der altgriechischen Zeit der Mensch seine Handlung sich selbst gegenüber gestellt hat, um dazu auf Grund einer Idee Stellung zu nehmen. Dieser Dualismus zwischen Idee und Wirklichkeit wurde

nur von der monistischen Theorie *Hegels* verneint. Ich bin mir dessen bewußt, daß trotz der Nivellierung des Dualismus in der Rechtstheorie und der Rechtsphilosophie, die von *Hegel* durch die monistische Theorie der „Wirklichkeit der sittlichen Idee“ und der ähnlichen Theorie des Marxismus verursacht wurde, dennoch der Gegensatz oder Unterschied zwischen Recht und Idee einerseits und Wirklichkeit geblieben ist. Professor *Laun* als ein international anerkannter Wissenschaftler und Gegner des Nationalsozialismus hatte damals genügend Ansehen, um den siegreichen Alliierten gegenüber die Rechte Deutschlands auf Grund des Völkerrechts und der Idee der Gerechtigkeit vertreten zu können. Hierfür sind bekanntlich bezeichnend die Arbeiten von *Laun* über „Zweierlei Völkerrecht“ und über „Naturrecht und positives Recht“.

Zur Zeit der Gründung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht habe ich mich bemüht, auch meinen minimalen Beitrag zu leisten, als die sog. rechte Hand von Professor *Laun*. Wir haben damals die Idee der internationalen Gerechtigkeit in den Vordergrund gestellt. Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht ist gerade auf diese Dinge eingegangen und hat den Gegensatz zwischen Naturrecht und positivem Recht, der „power politics“, hervorgehoben. Sie wollte demonstrieren, daß wir alle von den Ideen beeinflusst werden und daß die Idee der Gerechtigkeit an der Spitze der Rechtspyramide sein muß. Denn die Ideen sind nicht, wie *Bacon* behauptet, ein bloßes inexistentes „Produkt der Phantasie“ der Menschen, sondern vielmehr, wie *Plato* gerade lehrt, objektiv-existente und effektive Werte, die das Denken der Menschen und ihr Handeln beeinflussen.

Es ist eine andere Sache, wie Sie wissen und wie unser Ehrenpräsident in seinen Kursen in der Akademie f. Intern. Recht im Haag grundsätzlich auseinandergelegt hat, daß diese Fragen im Art. 1 Satz 1 der Satzung der Vereinten Nationen bereits in San Francisco eine bestimmte andere Dimension bekommen haben. Damals ist zum ersten Male offiziell an die Spitze der Rechtspyramide nicht die Gerechtigkeit und das Völkerrecht gestellt worden, sondern der Frieden – mit Rücksicht auf die verheerende Wirkung der schrecklichen Entdeckung der nuklearen Waffen, wie die Konferenz von San Francisco 1945 ausdrücklich begründet hat. Deswegen hat sie bekanntlich den diesbezüglichen Vorschlag der griechischen Delegation abgelehnt. Nach diesem Vorschlag sollte die Satzung der Vereinten Nationen die ausdrückliche Vorschrift des Völkerbundes übernehmen, die vorsah, daß alle zwingenden Entscheidungen des Sicherheitsrates und der kompetenten Organe der Vereinten Nationen zwecks Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit „in accordance with the justice and the international law“ beschlossen und angewendet werden müssen. Ich bin natürlich der Meinung, daß hier nicht die Gerechtigkeit walten soll und daß der Begriff des Friedens Lösungen der power politics erlaubt. Ich meine, auch die Konferenz von San Francisco, wie alle anderen Friedenskonferenzen, hatte den Frieden zum Gegenstand und

zum Ziel. Ich beziehe mich auf die große Friedensbewegung, und zwar nicht nur die revolutionäre Variante, sondern insbesondere auch die ihr folgende konziliante Version der Friedensbewegung von *Frieden*. Was bezweckte sie? Abgesehen davon, daß sie in der ersten Phase justizförmige Entscheidungen von übernationalen und überstaatlichen Organen herbeizuführen bezweckte, hat diese Friedensbewegung nicht zuletzt die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 hervorgerufen. Die damalige Schaffung der internationalen Organisationen und der Abschluß des nichtratifizierten Abkommens über den Weltprisenhof sind für die Effektivität des Friedensgedankens bezeichnend. Gerade der Weltprisenhof sah vor, daß eine übernationale, überstaatliche Organisation geschaffen werden muß, die über die Fragen des Prisenrechts auch im Falle vorhandener Lücken im Völkerrecht entscheiden soll. Diese Dinge, die völkerrechtliche Gerechtigkeit und insbesondere die Gleichheit der Staaten, haben wir damals, als die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht gegründet wurde, an den Anfang unserer Überlegungen gestellt.

Was bedeutet das nun? Ist es richtig, wenn wir annehmen, daß die Entwicklung, von der wir heute gesprochen haben, im Sinne und im Rahmen der Vereinten Nationen, d. h. im Rahmen des Weges und des Verfahrens der Vereinten Nationen erfolgt ist? Oder handelt es sich um eine reine Frage der power politics? Natürlich muß ich hierbei den beiden hochangesehenen Referenten gratulieren, daß sie, über die enorme Bewältigung des positivrechtlichen Stoffes hinaus, zu gewissen Ideen und zu konkreten Prinzipien vorgestoßen sind.

Nach meinem Dafürhalten handelt es sich hier um ein vielleicht akzeptables Ergebnis für den Fall, daß wir keine andere Lösung haben, zu welcher die Vereinbarungen, Verhandlungen und die konkreten Verträge der beiden Supermächte geführt haben. Natürlich ist davon gesprochen worden, daß wir den Unterschied zwischen bilateralen und multinationalen Verträgen festzustellen haben.

Jedoch erlauben Sie mir die Bemerkung: Sind diese „multinationalen“ Verträge wirklich multinational? Oder sind sie eine notwendige – da wir vielleicht keine andere Möglichkeit haben – Bestätigung der bilateralen Abmachungen der beiden Supermächte? Ist das der Sinn der Friedensverträge nach dem Zweiten Weltkrieg? Ist das der Sinn der Konferenz von San Francisco 1945? Ist das der Sinn der Vereinten Nationen? Darüber hinaus natürlich – selbst wenn wir auf dem Gebiet der power politics und der genannten völkerrechtlichen Verträge bleiben – sind wir verpflichtet, uns Gedanken darüber zu machen.

Ist das eine Garantie für die Realisierung, für die Anwendung der Gerechtigkeit, wenn nur zwei Supermächte darüber entscheiden? Natürlich ist es wichtig, wenn dadurch der Frieden gewährleistet ist! Sollten aber nicht auch noch andere kleinere Großmachtordnungen, wie z. B. die Europäische Gemeinschaft oder andere, internationale (wenn auch weniger starke) Gruppen,

oder gar alle Staaten, die Möglichkeit bieten, daß multilaterale Gewaltzentren nicht nur im wirtschaftlichen und politischen, sondern auch in kultureller und anderer Hinsicht geschaffen werden. Das war nur eine Frage, die vielleicht als naturrechtlich oder gar häretisch betrachtet wird. Trotzdem erlaube ich mir, sie zu stellen, weil ich gerade ein Schüler von *Laun* bin. Es ist andererseits in diesem Zusammenhang interessant festzustellen, daß die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht es seit der damaligen Zeit generell vermieden hat, wenn ich mich nicht irre, solche Themen auf ihren Tagungen zu behandeln. Es mag natürlich sein, daß die veränderte weltpolitische Konstellation und das neue wirtschaftliche und politische Potential Deutschlands mit dazu beigetragen haben. Dann hat die Entwicklung in der BRD die anfängliche Grundlage zugunsten des sog. *juristischen Positivismus* verlagert.

Und dann eine weitere praktische Frage, die die follow-up-Akte auf die Schlußakte von Helsinki, insbesondere die Verhandlungen des sog. „dritten Baskets“ in Wien, betrifft. Die Verhandlungen in Wien sind bekanntlich durch die Ausübung des Vetos von Griechenland gestoppt worden. Dieses geschah, weil sich Differenzen zwischen den Griechen und den Türken ergeben hatten. Mit einem Mal hieß es, wir werden wieder zulassen, daß z. B. eine türkische Besatzungsarmee, die völkerrechtswidrig 15 Jahre lang 40% des Territoriums eines vollen Mitglieds der VN, des souveränen und unabhängigen Staates der Republik von Zypern, besetzt hält, mit Nachschub und Nachrüstung versorgt wird!

Ich glaube, dieses Hindernis ist überwunden worden, und zwar in erstaunlich altertümlicher diplomatischer Weise, wenn ich richtig informiert bin, nämlich auf Grund von „privaten Abmachungen“ zwischen den Großmächten und der Türkei, wobei die ersten außerhalb der konkreten Verhandlungen die Verpflichtung übernommen haben, die widerrechtlich ein Gebiet Zyperns besetzende türkische Armee weiterhin zu versorgen. Die genaue juristische Form ist mir nicht bekannt, und ich frage mich, ob man so auf Umwegen die direkten wesentlichen Fragen übergehen sollte, obwohl das bestimmt manchmal erforderlich ist und sicher mehr Erfolg gewährleistet, als wenn wir die offene Konfrontation herbeigeführt hätten.

Pernice: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Verzeihen Sie, wenn ich als Neuling in Ihrem Kreise eine Frage wage. Sie betrifft die Beispiele für Rüstungskontrollvereinbarungen und geht dahin, ob man die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl nicht auch als ein solches Beispiel heranziehen könnte. Es mag überraschen, aber wenn wir uns zurückerinnern, im Jahre 1949, nach Beendigung des 2. Weltkrieges, standen sich Frankreich und Deutschland als – wie man damals oft sagte und hörte – Erbfeinde gegenüber, und die zündende Idee für die europäische Einigung war es, eben die Kohle- und Stahl-, die Schlüsselindustrie für die Rüstung, unter eine gemeinsame Kontrolle zu stellen. Die Frage, wenn ich kurz erläutern darf, geht in eine etwas andere Richtung, als was Herr *Bothe* vorhin vortrug; ihm

ging es darum, eine – verzeihen Sie – softere Form von Recht einzuführen, also die politische Norm, das ist die bessere Formulierung, die politische Norm, die zwischen der rechtlich verbindlichen Norm und der unverbindlichen Deklaration steht. Meine Idee wäre, zu überlegen: kann man in eine etwas stärkere, eine intensivere Bindung hineinkommen durch die Vergemeinschaftung solcher Industrien oder Industriepolitiken, welche Produkte oder Technologien betreffen, die, wie es in der These 21 von Herrn *Bothe* heißt, für Kriegswaffen nützlich sein können, ebenso wie für zivile Bereiche. Beispiel: Damals Kohle und Stahl, heute: Nuklearindustrie oder etwa Teile der chemischen Industrie. Vielen Dank.

Bothe: Ich möchte jetzt noch nicht einen tour d'horizon der gesamten Fragen absolvieren, aber schon jetzt auf einige Punkte eingehen. Ich würde gerne erst am Ende etwas zu dem Problem der besonderen Kategorien sagen, ebenso zur Rolle der Vereinten Nationen. Die Frage des Verhältnisses von einseitiger Erklärung und Vertrag, und auch der Abgrenzung zwischen beiden ist ein sehr schwieriges Thema. Nehmen Sie das Interimabkommen zu SALT I: Hier haben wir ganz offensichtlich abgestimmte Erklärungen der sowjetischen und der amerikanischen Seite, Erklärungen, die jedenfalls aus der Sicht der USA nicht rechtlich verbindlich waren, die es nicht sein durften, wenn der Präsident sich nicht in Konflikt mit dem Arms Control and Disarmament Act begeben wollte. Dann bleibt ja immer noch die Frage: einseitige politische Erklärungen oder konkludenter Abschluß einer politischen Abmachung, weil die Erklärungen, die abgegeben wurden, in einem synallagmatischen Verhältnis standen. Das ist letzten Endes nicht ganz klar zu lösen. Wir haben klare Fälle von einseitigen Erklärungen, und zwar immer dann, wenn diese Erklärungen sozusagen für die Gesamtheit der Staaten abgegeben werden. Beispiele habe ich genannt: schwedischer Atomwaffenverzicht, Verzicht wem gegenüber auch immer, ein klarer Fall einer einseitigen Erklärung. Wir haben auch klare Fälle politischer Abmachungen, die in zweiseitigen Dokumenten ihren Niederschlag finden. Dazwischen haben wir eine Grauzone von Erklärungen, die aufeinander abgestimmt sind, teilweise im Zusammenhang mit einem Vertrag, teilweise ohne einen solchen. Da kann man nur im Einzelfall durch Auslegung versuchen, der Sache nahezukommen. Der Unterschied zwischen einer vertraglichen oder einer politischen Abmachung und der rechtlich verbindlichen einseitigen Erklärung bzw. der politisch verbindlichen einseitigen Erklärung ist so groß wohl nicht. Wesentlich ist die Frage, was für eine Art von Verbindlichkeit haben wir: politisch oder rechtlich? Aber der Unterschied zwischen der vertragsähnlichen bzw. vertraglichen Bindung und der einseitigen scheint mir nicht so groß zu sein. Ein „grauer“ Fall sind beispielsweise auch Erklärungen, die im Zusammenhang mit Vertragsschlüssen abgegeben werden. Es gibt eine berühmte sowjetische Erklärung zu SALT II, die sog. Backfire-Erklärung, wo die Sowjetunion erklärt, daß sie einen bestimmten Mittelstreckenbomber nicht interkontinental ausgestalten würde (was diesen Bomber in den Bereich der durch

SALT II geregelten Waffen gebracht hätte). Sie ist von den USA in offiziellen Dokumenten als einseitige politisch verbindliche Erklärung bewertet worden. Da kann ich nur sagen: na schön. Das ist keineswegs zwingend. Wichtig ist, daß diese Erklärung jedenfalls in der Praxis als eine Bindungswirkungen erzeugende Erklärung angesehen wird. Das ist der wesentliche Gesichtspunkt. Wir haben hier sicherlich eine Grauzone, aber eine Grauzone, glaube ich, die in ihren praktischen Konsequenzen nicht so sehr schwierig ist.

Viel schwieriger ist ein anderer Bereich, der mehrfach angedeutet worden ist und den auch *Graf Vitzthum* in seinem Referat angedeutet hat. Ich habe ihn ausgelassen, weil er ein eigenes abendfüllendes Programm wäre. Ich habe mich zwar bemüht, eine ganze Menge in Nebensätzen zu sagen. Aber irgendwo hat diese Kunst ihre Grenzen. Es geht um das Verhältnis von Rüstung, Aufrüstung und Abrüstung zu Art. 2 Ziff. 4 der Satzung. Nachdem wir darauf angesprochen werden, muß ich natürlich bekennen, daß ich mir dazu Gedanken gemacht habe, die vielleicht teilweise in eine etwas unerwartete Richtung gehen. Die grundsätzliche Frage ist: was ist eine rechtswidrige Drohung mit Gewalt? Das System der gegenseitigen Abschreckung ist ein System der Drohung mit Gewalt. Die Frage ist eben nur: ist es ein System rechtswidriger Drohung mit Gewalt? Und Rüstung – Herr *Frowein* hat den Nicaragua-Fall zitiert, mit Recht – ist in dem Moment rechtswidrig, wo sie eine – ich sage wieder – rechtswidrige Drohung mit Gewalt darstellt. Wo liegt hier die Grenze? Jeder von uns denkt natürlich auch an den Begriff der Nötigung im Strafrecht. „Verwerfliche“ Drohung: ich glaube, diese Kategorie bringt uns der Sache nahe. Man kann auch sagen: nicht „sozialadäquate“ Drohung. Verbotene Drohung mit Gewalt ist also etwas, was, in übertragenen Kategorien gesprochen, nicht mehr „sozialadäquat“ ist. Was hat das nun mit Abrüstung zu tun, mit Rüstungskontrollabkommen? Für meine Begriffe – und das mag manchem sicher nicht gefallen – hat die Serie der Rüstungskontrollabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, die abzielt auf die Stabilisierung des Gleichgewichts in dem System gegenseitiger Abschreckung, auch die Funktion, außer Streit zu stellen, daß dieses System gegenseitiger Abschreckung in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung des Völkerrechts sozialadäquat ist und daß man darum nicht sagen kann, es stelle eine durch Art. 2 Ziff. 4 der Satzung verbotene Drohung mit Gewalt dar. Dieses scheint mir der juristischen Logik zu entsprechen. Man kann aber jetzt unter Umständen – damit ich nicht ganz so negativ bin – natürlich umgekehrt sagen, daß im Grunde solche Abkommen auch Sozialadäquanz definieren und konkretisieren, und daß darum, wiederum in der gegenwärtigen Entwicklung des Völkerrechts, eine Verletzung dieser Rüstungskontrollabkommen eben nicht nur eine Verletzung von Abkommen ist, sondern eine nicht mehr sozialadäquate Drohung und darum nicht nur eine Verletzung irgendeines Vertrages, sondern zugleich eine Verletzung der Charta der Vereinten Nationen darstellt.

Nur ganz kurz zur Wirtschaft: In der Tat liegen hier viele Probleme. Zum Begriff der „Waffe“ habe ich, glaube ich, schon etwas gesagt. In der Tat sind Waffen auch Wirtschaftsgüter. Das gefällt vielen nicht – anderen gefällt es, weil damit sehr viel Geld verdient wird. Das Problem ist nur, daß wir hier Wirtschaftsgüter haben, die friedensrelevant sind und für die sich darum nicht nur die Wirtschaftler interessieren sollten, sondern auch diejenigen, denen an Frieden etwas liegt. Infolgedessen müssen wir rechtliche Instrumente entwickeln, wie dieser Handel, dieser Wirtschaftsverkehr auch unter Gesichtspunkten des Schutzes des Gemeinwohls begrenzt werden kann. Ich glaube, das ist das Grundproblem. Ich habe versucht, auf einen Aspekt dieses Grundproblems in bezug auf die Definition der der Rüstungskontrolle unterliegenden Stoffe bei den chemischen Waffen einzugehen. Aber das ist nur ein Aspekt eines viel größeren Problemkreises. In diesem Zusammenhang steht eine Kontrolle von Industrie zur Debatte, wie es in der EGKS bereits angelegt war. In der Tat war die EGKS in der Nachkriegssituation, man vergißt das leicht, ein Mittel der Friedenssicherung in Europa. Wir würden heute sagen, es war eine vertrauensbildende Maßnahme. Sie sollte das bestehende gegenseitige Bedrohungspotential einbinden. Der große Fortschritt der EGKS war eben, daß sie nicht das alte Modell der Rüstungskontrolle zu Lasten des Besiegten verfolgte, sondern eine Kontrolle auf nichtdiskriminierender Basis. Das ist die eigentliche schöpferische Leistung des Schuman-Plans.

Graf Vitzthum: Fünf kurze Punkte; der *erste* zu der Bemerkung von Herrn *Mosler* über „Sicherheit und Abrüstung“. Ich ziehe diesen Aspekt vor, weil er den Hintergrund unserer heutigen Diskussion darstellt. Es gibt hier bekanntlich einen Schulenstreit über die Frage, ob Rüstungskontrolle ein Ziel an sich ist, oder ob die Kontrolle der Rüstung für den Zweck „mehr Sicherheit“ instrumentalisiert wird. Ich habe meine Position, die auch dem theoretischen Konzept der arms control entspricht, insofern deutlich gemacht, als ich gesagt habe: Sicherheit ist durch die Kontrolle von Rüstung allein nicht herstellbar; es bedarf vielmehr jeweils auch eigener Verteidigungsanstrengung. Innerhalb dieses größeren, umfassenderen Sicherheitsansatzes – dem Primat der Stabilitäts-erhaltung – ist dann die Politik der Rüstungskontrolle ein wichtiges Element – nicht weniger und nicht mehr.

Meine *zweite* Bemerkung bezieht sich auf die Frage von Herrn *Frowein* nach der Rolle von Drittstaaten im Bereich der Rüstungskontrolle, also etwa der Stationierungsländer gegenüber den Großmächten im INF-Prozeß. Hier war es so, daß die USA und die UdSSR zwar eine wichtige Abrüstungsvereinbarung abschließen konnten, daß sie diese aber nicht wirklich durchführen, nicht umsetzen konnten ohne die Zustimmung und Mitwirkung der Stationierungsländer als Drittstaaten. Die Frage nach einer etwaigen Mitwirkungspflicht der Drittländer möchte ich verneinen; auch bona fides-Gesichtspunkte helfen hier letztlich nicht weiter (das gilt auch für Bundes-

kanzler *Kohls* Pershing 1A-Verzichtserklärung, zu deren Abgabe keine *Rechtspflicht* bestand). Es sprechen zudem auch (verhandlungs-)praktische Gründe gegen die Annahme einer Rechtspflicht zur Teilnahme, gar Zustimmung. Historisch gesehen ist es jeweils so gewesen, daß Drittstaaten nur dann eine gewichtige Position bei Verhandlungen besetzen und verteidigen konnten, wenn sie eine relative Freiheit des Mitwirkens oder Nichtmitwirkens hatten. Im Falle des Stationierungsländerabkommens etwa ist es nicht anders gewesen. Ihre Position ist im INF-Prozeß dann derart angereichert, derart verstärkt worden, daß nun Änderungen des Verifikationsmechanismus – wie im INF-Vertrag festgelegt – ohne Zustimmung der Stationierungsländer nicht mehr möglich sind – eine Positionsverstärkung, die weit über das hinausgeht, was ursprünglich angelegt worden war seitens der beiden vertragschließenden Großmächte: Souveränitätsgewinn durch Verifikationsregime (etwa der DDR gegenüber der UdSSR). Dieser Verifikationsmechanismus hat also nicht nur, wie ich in These 3.5 gesagt habe, eine souveränitätsaufbrechende Wirkung. Das Stationierungsländerabkommen Ost ist übrigens die fast wörtliche Kopie des Stationierungsländerabkommens West, auch und gerade der jeweilige deutsche Text – eine interessante „horizontale Proliferation“.

Dritter Punkt, ebenfalls an eine Bemerkung von Herrn *Frowein* anknüpfend, zum Auslegungstreit ABM-Vertrag/SDI-Problem. Sie haben richtig gesehen, daß These 4.6 mit der Frage nach einem *Forschungsverbot* nur einen Randbereich des homerischen Streites aufgreift. Ich habe diesen Nebenpunkt aus zwei Gründen hervorgehoben. Einmal spielt das Forschungsproblem – das ist den Kürzungen von Herrn *Bothe* und mir in unseren Texten zum Opfer gefallen – im C-Waffen-Übereinkommen, das sozusagen die einschlägige aktuelle operative Frage darstellt, eine große Rolle; ich wollte zeigen, daß es hier Vorläuferprobleme gibt. Zum zweiten ist es so, daß sich die Frage eines *Forschungsverbot*es am besten zur Illustration meiner These eignet, daß der Umfang der Verifizierbarkeit eine Auslegungshilfe für die Bemessung des Umfangs der materiellrechtlichen Verpflichtung sein kann. In den tausenden von Seiten, die ich allein an amtlichen Dokumenten im Rüstungskontrollbereich in den letzten Monaten durchblättert, war dieser Nexus eines der wichtigsten Funderlebnisse, im US-Senate-Hearing über INF, SDI usw.; da wurde am Rande erwähnt, daß, da ein *Forschungsverbot* gar nicht verifizierbar sei – nicht einmal durch die nationalen technischen Mittel, die im ABM-Vertrag zur Verfügung stehen –, eine *Auslegung* des ABM-Vertrages, die eine derartige nichtverifizierbare Verpflichtung behauptet, nicht zutreffend sein könne.

Mein *vierter* Punkt greift eine Bemerkung von Herrn *Wünsche* auf. In der Tat, wesentliche Fortschritte im Bereich der sicherheitspolitischen Vertrauensbildung fanden im Nicht-hard-law-Bereich statt; andernfalls wären sie gar nicht möglich gewesen. Ich erinnere an die Vorläuferfunktion von KVAE

für INF. Im übrigen teile ich auch Ihre Beobachtung, Herr *Wünsche*, daß es in der politischen Praxis, bei der Publizität von Vertragsverletzung oder Vertrauensverletzung, relativ wenig Bedeutung hat, ob das verletzte Instrument nun ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag ist oder „nur“ die KSZE- oder die Stockholmer Schlußakte. In der Praxis wird auch aus „weichen“ Texten „hart“ zitiert: Da gibt es Auslegungstreit, amtliche Interpretationsrichtlinien usw. Kurz: Aus *praktisch*-politischer Sicht gibt es kaum einen qualitativen Unterschied zwischen jenem hard law und diesem normativ minderen Aggregatzustand einer Verpflichtung. Ich glaube allerdings, und da unterscheiden wir uns, daß die Entwicklung mittlerweile an einem Punkt angelangt ist, an dem wir ohne rechtlich *verbindliche* Schritte jedenfalls im Bereich der konventionellen Abrüstung in Europa nicht mehr weiterkommen. Bedenken Sie nur, daß das Verifikationsinstrumentarium, das da aufzubauen ist, die Verifikationsschritte aller KSZE-Staaten im weitesten Sinne aufgreifen und miteinander verflechten muß – dazu bedarf es dann doch einer anderen Substanz, das läßt sich mit soft law nicht mehr bewältigen; daran ist schwerlich zu rütteln.

Fünfte, letzte Bemerkung: Ich wäre dankbar, wenn wir Art. 2 Nr. 4 VN-Charta in unserem spezieller angelegten Themenbereich von nun an eine deutlich geringere Bedeutung beimäßen, als es einige Diskussionsteilnehmer bisher getan haben. Ich habe die diesbezügliche Fragenlawine vielleicht etwas blauäugig losgetreten und möchte versuchen, sie mit drei Argumenten aufzuhalten, schon damit wir hier nicht die Deduktion aus allgemeinen Prinzipien fälschlicherweise in den Vordergrund stellen. Art. 2 Nr. 4 VN-Charta wäre ein Thema für eine Veranstaltung „*Schaumann II*“, wenn er noch unter uns weilen würde – es ist kein geeigneter Zugriff auf die Bearbeitung unseres sehr spezifisch angelegten Themas.

Erstes Argument: Es gibt – mehr habe ich nicht gesagt – eine „*phänomenologische*“ Affinität zwischen dem Bereich der Rüstungskontrolle und den Fragen der Gewalt im internationalen Bereich; ich erinnere an die Begriffe des Politisch-Existentiellen, des Antagonistischen, des Staatssubstantiellen usw., Begriffe die für *beide* Phänomene charakteristisch sind. Diese Affinität muß man sehen – nur darauf kam es mir an –, damit man nicht an die Interpretation dieser antagonistischen Verträge herangeht wie an die eines Grundbuchauszuges. Ich wollte zudem die Rüstungskontrolle als Mittel zur Effektivierung des Gewaltverbotes vor Augen führen.

Zweites Argument: Rüstung, also Nichtrüstung, Aufrüstung, Abrüstung, aber auch, Herr *Bayer*, das haben Sie zu Recht hervorgehoben, auch der Bereich des Waffenhandels – das alles sind Ausprägungen der Staatenfreiheit. Die Schweiz etwa, ein unverfängliches Beispiel, hält ein für die Größe dieses Landes und vielleicht auch für die helvetische Bedrohungssituation großdimensioniertes militärisches Arsenal vor. Vielleicht wird die bevorstehende Volksbefragung hier zu einer Relativierung führen. Daß diese inten-

sive Rüstung aber allgemeinen völkerrechtlichen Bindungen, gar solchen aus dem Gesichtspunkt des Gewaltverbotes, unterliegt, ist auch für die Schweiz bisher nicht behauptet worden (natürlich gibt es spezielle Verbote, z. B. aus dem NV-Vertrag).

Drittes Argument: armement démesuré, overkill-Kapazität verstoße, so die These sozialistischer Staaten, gegen Art. 2 Nr. 4 VN-Charta. Kollegen an hanseatischen Hochschulen haben diese These auch ihrerseits in Festschriftbeiträgen vertreten. In der Konsequenz bedeutete sie: Pflicht zur Abrüstung von overkill-Kapazitäten. Das wiederum, ich habe darauf angespielt, würde bedeuten, daß overkill quantifizierbar sein müßte, um aus der Perspektive von Art. 51 VN-Charta etwas aussagen zu können. Diese Quantifizierung – mein Schweiz-Beispiel mag das illustrieren – ist so jedoch nicht gegeben. Rüstung ist auch nichts Statisches. Die rüstungstechnische Dynamik bestimmt die Rüstungsentwicklung und verurteilt jeden quantitativen approach zum Scheitern.

Lapidoth: Ich hoffe, zwei Minuten genügen für mich; die erste Minute, um Ihnen herzlich zu danken, daß Sie mich zu diesem Treffen eingeladen haben und für Ihre warmen Worte des Willkommens. Ich möchte mich auf die Worte von Herrn Professor *Bothe* beziehen über die Grauzone, d. h. die Fälle von einseitigen Deklarationen, die man vielleicht als juristisch obligatorisch ansehen möchte. Wir alle denken an das 1974er Urteil des Internationalen Gerichtshofs in Sachen der Kernwaffentests. Aber man darf nicht vergessen, daß im Dezember 1986 das Gericht im Urteil Burkina Faso/Mali die rechtliche Wirksamkeit einseitiger Deklarationen erheblich eingeschränkt hat, und zwar hieß es dort, daß eine einseitige Deklaration nur dann rechtlich verbindlich ist, wenn unter den besonderen Umständen der normale Weg des Aufnehmens von einer Obligation eben die unilaterale Deklaration sei.

Ress: Herr Vorsitzender, ich möchte drei kurze Bemerkungen machen. Was die Abgrenzung der rechtlich verbindlichen von den bloß politischen Abmachungen angeht, haben wir in der Tat aufgrund der neueren Staatenpraxis ein eigentümliches Phänomen vor uns. Selbst bei förmlichen Verträgen kann manchmal angesichts der Klauseln über die Kündigung und die besondere Ausgestaltung der *clausula rebus sic stantibus* die Vermutung aufkommen, daß es sich hierbei doch eher um unverbindliche politische Abreden als um rechtliche Übereinkommen handelt. Ich möchte aber Herrn *Bothe* und auch *Graf Vitzthum* beipflichten, daß doch derartige Vereinbarungen vom wahren Willen der Vertragsschließenden her als rechtliche Vereinbarungen zu qualifizieren sind. Ich bin sogar der Meinung, daß Vereinbarungen, die ihrem Ursprung nach, wie etwa der gesamte KSZE-Prozeß, als nicht bindend gedacht und auch so erklärt worden sind, möglicherweise im Zuge der Entwicklung juristische Qualität bekommen können. Denn die Parteien können in der späteren, auf die Vereinbarung bezogenen Praxis durchaus eine

gewandelte rechtliche Qualifikation zu erkennen geben. Ob ein solcher Wandel eingetreten ist, bedarf jeweils sehr genauer Prüfung.

Die verfassungsrechtlichen Probleme, die sich aus der parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit von rechtsverbindlichen Verträgen ergeben und auf die Herr *Bothe* hingewiesen hat, zeigen sich bei innenpolitisch bedingten Kaschierungen. Die Tatsache, daß völkerrechtlich Bindendes gewollt ist, wird aus innenpolitischen Gründen verdeckt, aber nach außen hin im gesamten Verhalten nicht in Frage gestellt.

Ich möchte in diesem Zusammenhang nur noch daran erinnern, daß *Henry Kissinger* anlässlich des Abschlusses des Abkommens vom 22. Juni 1973 zur Verhütung des Atomkrieges gesagt hat: Wenn man es auf die juristische Waagschale legt, dann enthält es eigentlich rechtlich nichts („the agreement cannot be approached from the point of view of a sharp lawyer pushing against the limits of every clause because if that is going to be the attitude, the agreement will not have any significance“). Dies mag eine politische Bewertung gewesen sein; diese Bewertung darf aber nicht auf das Abkommen selbst in seiner Eigenschaft als völkerrechtlicher Vertrag generell erstreckt werden. Das Abkommen selbst ist – trotz zahlreicher undeutlicher Bestimmungen – als rechtlich verbindlicher Vertrag gewollt und abgeschlossen worden.

Meine zweite Bemerkung: *Graf Vitzthum* hat in scharfsinniger Weise versucht, einen besonderen Typus von Rüstungskontrollabkommen zu entwickeln. Einzelne Vertragstypen sind im Rahmen einer solchen Typologie interessant, wenn sich daraus besondere Rechtsfolgen ergeben, sonst sind sie eigentlich nur eine Klassifikation. Welche Rechtsfolgen ergeben sich daraus? Nun, ich zögere etwas, Ihnen trotz aller Besonderheiten, die Sie erwähnt haben, wie Durchgriffe, Verwaltungszessionen usw., in der These völlig zu folgen, daß der Verifikationsgesichtspunkt erstens für diese Abkommen schlechterdings schon prägend geworden ist, und zweitens diese Prägung durch den Verifikationsgesichtspunkt die Reduktion der rechtlichen Verpflichtungen einleitet. Damit bin ich bei der Frage, ob und welche besonderen Gesichtspunkte für die Auslegung dieses „Vertragstypus“ maßgeblich sind. Sie haben eine Reihe von Auslegungsgesichtspunkten oder Leitlinien angeführt, darunter interessanterweise auch die jeweils herrschende Militärdoktrin. Sie haben etwas ambivalent gesagt, daß diese Doktrinen für den Völkerrechtler bei der Auslegung der Verträge interessant seien, daß andererseits aber auch die Völkerrechtswissenschaft derartige Doktrinen durchleuchten sollte.

Inwieweit sind diese Doktrinen nun auslegungsprägend? Etwa für die materielle Ausfüllung des Begriffs „gleichwertige Sicherheit“? Ist der Inhalt dieses Begriffs mit der Doktrin vorgegeben? Bedeutet Doktrinwandel dann Abgehen vom Vertragsinhalt? Wieweit besteht hier rechtliche Freiheit der militärischen Führung im Rahmen ihrer Planung, andere Ansätze zu ent-

wickeln? Sind bestimmte Rüstungskontrollabkommen rechtlich mit bestimmten Militärdoktrinen über die Sicherheitsfrage verknüpft?

Wenn man den Verifikationsgesichtspunkt zum Leitgedanken für den Umfang der rechtlichen Verpflichtung macht, so ist das sicher verführerisch für die Abkommen, in denen der Verifikationsgesichtspunkt eine zentrale Bedeutung hat. Allein deswegen besteht aber kein Anlaß, vorschnell das Feld der übrigen rechtlichen Verpflichtungen, so wie wir das aus den früheren Abrüstungsabkommen kannten, schon aufzugeben und zu sagen: Wenn die Einhaltung dieser „Verpflichtungen“ nicht verifiziert werden kann oder eine Verifikation nicht vereinbart worden ist, dann liegt auch insoweit überhaupt keine rechtliche Verpflichtung vor. Eine derartige Schlußfolgerung halte ich für zu weitgehend.

Meine dritte Bemerkung: In seiner These 21 macht Herr *Bothe* bei der schwierigen Abgrenzung von „Waffenentwicklung“ und „Forschung“ die Subjektivität der Zweckrichtung zum entscheidenden Kriterium. Damit stellt sich die Frage, wieweit es sich hierbei um einen kontrollierbaren Vorgang handelt und wieweit – das war auch der Ansatz von *Graf Vitzthum* – eine solche subjektiv begründete Abgrenzung eigentlich sinnvollerweise zum Vertragsgegenstand gemacht werden kann. Herr *Bothe* hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß wir immerhin die Möglichkeit einer Produktkontrolle haben, nämlich eine Forschungs-, Entwicklungs- und Herstellungskontrolle, und daß in der IAEA ein Regelungskonzept dafür existiert, wie eine für diese Aufgaben nur teilweise geschaffene Organisation sich mit diesen Aufgaben in einem dauernden Verifikationsprozeß beschäftigt. Ich halte diesen Hinweis für wichtig. Denn dieser Hinweis wirft – auch im Hinblick auf andere Entwicklungen z. B. im Rahmen der KSZE – eine Frage auf, die Herr *Pernice* schon angeschnitten hat und deren befriedigende Beantwortung nach meinem Eindruck für die Entwicklung des Rüstungskontrollprozesses entscheidend sein wird: Wieweit liegt nicht in der *institutionalisierten* Dauerkontrolle der Entwicklung und Herstellung bestimmter Materialien und deren Zusammensetzung, also einer Art Komponentenkontrolle, die Grundlage zukünftiger Rüstungskontrollabkommen? Eine derartige institutionalisierte Dauerkontrolle läßt auch die Unterscheidung zwischen Waffenentwicklung und Forschung realistisch erscheinen.

Neuhold: Ich möchte zwei allgemeine Bemerkungen machen und sodann zwei Fragen an die Referenten stellen. In der Diskussion über politische Abmachungen halte ich, nicht nur aus politologischer Sicht, vor allem auch die tatsächliche Einhaltung solcher nicht voll rechtsverbindlicher Vereinbarungen für bedeutsam. In der Praxis mag „soft law“ durch die Wirkung des Reziprozitätsmechanismus, von Retorsionen und insbesondere die Mobilisierung der öffentlichen Meinung manchmal sogar effektiver sein als „echte“ völkerrechtliche Normen mit ihren zusätzlichen, aber vielfach gleichsam

zahnlosen Durchsetzungsmöglichkeiten wie Repressalien oder der Anrufung eines internationalen Gerichts oder Schiedsgerichtes. Dies zeigt z. B. ein Vergleich der Wirksamkeit der Dokumente des KSZE-Prozesses und der UN-Pakte 1966 im Bereich der Menschenrechte.

Zweitens möchte ich auf eine der Besonderheiten von Rüstungskontrollverträgen, die Ungleichheit unter den Vertragsparteien, hinweisen. Die „sovereign inequality“ zwischen Kernwaffenmächten und den nuklearen Habenichtsen war vor allem in der ersten Phase der Rüstungskontrolle auf diesem Gebiet des Wettrüstens besonders ausgeprägt und wurde später abgebaut. Als Beispiel sei der Moskauer Teststop-Vertrag 1963 genannt. Die privilegierte Stellung der Nuklearmächte war dabei nicht auf die Depositärfunktion beschränkt. Vielmehr konnten ohne die Zustimmung der USA, Großbritanniens und der Sowjetunion diese Verträge weder in Kraft treten noch geändert werden.

Meine erste Frage bezieht sich auf die Rede Generalsekretär *Gorbatschows* vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 7. Dezember 1988: Sind die darin enthaltenen Ankündigungen eines beträchtlichen einseitigen Abzugs von Streitkräften und von konventionellem Kriegsgerät durch die UdSSR völkerrechtlich verbindlich? In diesem Zusammenhang stellt sich überdies das noch kaum ausgelotete Problem, inwieweit die Gründe für die Ungültigkeit, Beendigung oder Suspendierung von Verträgen – insbesondere eine grundlegende Änderung der Umstände – auch auf einseitige Rechtsgeschäfte anwendbar sind.

Meine zweite Frage ist an *Graf Vitzthum* gerichtet und betrifft die Vereinbarkeit der ersten Schritte der USA hin zu SDI mit dem ABM-Vertrag. Sie gilt insbesondere der Abgrenzung zwischen Forschung und der durch diesen Vertrag bereits verbotenen Entwicklung sowie dem umstrittenen Begriff der Bestandteile („components“) von ABM-Systemen. In diesem Zusammenhang möchte ich noch auf ein Dilemma bei der Auslegung von Rüstungskontrollverträgen aufmerksam machen. Einerseits sind gerade im sicherheitspolitischen Bereich Beschränkungen der staatlichen Souveränität nicht zu vermuten und Vertragsbestimmungen daher restriktiv auszulegen. Andererseits ist aber nicht nur in den Präambeln, sondern auch im operativen Teil nicht bloß vom Fernziel der vollständigen Abrüstung die Rede, sondern es sind gelegentlich sogar konkrete Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien zu diesem Zweck (z. B. im Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen 1968) vorgesehen; unter diesem Gesichtspunkt müßte daher eine teleologische Interpretation zu extensiven Ergebnissen führen.

Tomuschat: Eine allgemeine Abrüstungsverpflichtung gibt es sicher nach geltendem Völkerrecht nicht. Regelmäßig werden Abrüstungsfragen von den beteiligten Staaten durch Vertrag geregelt. Das allgemeine Völkerrecht andererseits hat sich bisher nicht zu derart konkreten Aussagen entwickelt. Im Urteil des Internationalen Gerichtshofs zur Auseinandersetzung zwischen

Nicaragua und den USA wird der Einwand, Nicaragua habe eine weit über seine Verteidigungsbedürfnisse hinausgehende Hochrüstung betrieben, mit wenigen Worten als unbegründet zurückgewiesen. Treffend scheint der Stand des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts in der Friendly-Relations-Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1970 wiedergegeben zu sein, wo es zur Erläuterung des Gewaltverbots u. a. heißt: „All States shall pursue in good faith negotiations for the early conclusion of a universal treaty on general and complete disarmament . . .“. Diesen Satz wird man auf alle Abrüstungsinitiativen übertragen können. Verlangt wird nicht ein Ergebnis, sondern lediglich die ehrliche Absicht, die man kaum jemals wird in Zweifel ziehen können.

Dennoch läßt sich die Frage nicht umgehen, ob nicht für Atomwaffen besondere Regeln gelten müssen. Gewiß scheitert man zwangsläufig bei dem Versuch, die Tatbestandsmerkmale eines Gewohnheitsrechtssatzes in empirischer Arbeitsweise aufzuzeigen. Die Atommächte haben sich bisher von den Protesten der nuklearen Habenichtse nicht sonderlich beeindruckt lassen. Es fehlt daher eindeutig an dem Element der Praxis. Tatsache ist aber, daß Atomwaffen nicht nur eine Abschreckung für einen potentiellen Gegner bilden, sondern daß allein schon die Möglichkeit ihres Einsatzes eine existentielle Gefahr für jeden unbeteiligten Drittstaat bildet. Der Unfall von Tschernobyl hat gezeigt, daß nuklearer Fallout über Tausende von Kilometern hinweg wandern und damit Länder in Mitleidenschaft ziehen kann, die fernab vom Ort des Geschehens liegen. Jede mit nuklearen Waffen ausgefochtene Auseinandersetzung würde ein Vielfaches der seinerzeit im Jahre 1986 emittierten Mengen an Radioaktivität freisetzen. Kann das Völkerrecht gegenüber dieser tödlichen Bedrohung nicht nur der Staaten als abstrakter Einheiten, sondern menschlicher Existenz schlechthin gleichgültig sein? Es ist sicher richtig, daß Herstellung und Besitz von Atomwaffen nach heutigem positiven Völkerrecht nicht verboten sind. In seinem berühmten gewordenen „general comment“ von 1984 hat der Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte auch lediglich gefordert, daß Atomwaffen verboten werden sollten und daß jede diesbezügliche Tätigkeit zu einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit erklärt werden solle („should“). Wenn aber ganz unleugbar allein durch die Existenz von Atomwaffen eine hochpotenzierte Gefahr geschaffen worden ist – muß dann nicht aus dem Gedanken sowohl der territorialen Integrität als auch des Schutzes menschlichen Lebens eine Verpflichtung angenommen werden, jene Gefahr so weit wie möglich zu mindern, d. h. konkret, entsprechende Abrüstungsschritte einzuleiten? Man sollte sich jedenfalls nicht vorschnell mit der schlichten Feststellung beruhigen, daß die Rechtmäßigkeit von Atomwaffen schon deshalb außer Debatte stehe, weil sie rein tatsächlich vorhanden seien. Gerade die Bundesrepublik sollte es vermeiden, zu den Nachzüglern in einer rechtlichen Auseinandersetzung zu gehören, die langfristig nur verlorengehen kann.

Rotter: Beiden Referenten sei vorweg ein großes Kompliment für die enorme Leistung angeboten, die sie hier erbracht haben. Wer die von ihnen behandelte Materie auch nur annähernd kennt, kann ermessen, welche Anstrengungen hinter ihnen liegen.

Ich habe keine Kritik, sondern nur einige Anmerkungen vorzubringen, wobei ich der Einfachheit halber auf eine spezielle Zuordnung zu den Referenten verzichte.

Insgesamt müssen wir, so meine ich, zur Kenntnis nehmen, daß uns die beiden Referenten das dargestellt haben, was gegenwärtig auf dem Gebiet der Rüstungsbegrenzung und Rüstungsbeschränkung maximal möglich ist. Solange wir im Zustand des Gleichgewichts des Schreckens verharren, also Sicherheit weiterhin gegeneinander und nicht miteinander zu erzeugen suchen, dürfen wir uns nicht mehr erwarten als das ständige Erbsenzählen und gegenseitige Aufrechnen von Vernichtungskapazitäten.

Mir fiel auf, daß beide Referate die Idee der kollektiven Sicherheit, wie sie in der UN-Satzung festgeschrieben ist, unbeachtet ließen. In diesem Zusammenhang scheint es mir wichtig, an beide Referenten die Frage zu richten, was sie sich vor dem Hintergrund ihrer Arbeiten von der Errichtung eines regionalen Systems der kollektiven Sicherheit für Europa erwarten. Wäre dies nicht ein großer Sprung nach vorne in Richtung mehr Sicherheit vorerst in unserer Region, aber wie ich meine, später auch darüber hinaus?

Zurecht wurde hervorgehoben, daß nur das Kontrollierbare vertragsfähig sei. Der mit einer Vorort-Verifikation verbundene Souveränitätsverlust würde mich nicht schrecken. Ich glaube auch nicht, daß dadurch einem Staat das Recht zur Vornahme von Hoheitsakten auf fremdem Staatsgebiet eingeräumt werde. Vielmehr handelt es sich um eine auf einem Vertrag basierende völkerrechtliche Kompetenz, die nicht exklusiv einem, sondern allen Vertragsstaaten als Kollektiv zuzuordnen wäre. Der individuelle Inspekteur tritt nicht als Hoheitsträger seines Heimatstaates, sondern als Funktionär des Kollektivs oder gar einer Internationalen Organisation auf. In diesem Zusammenhang sei aber auch darauf verwiesen, daß es zusätzlich zu den hier genannten Mitteln der Verifikation auch noch die öffentliche Meinung in den jeweiligen Staaten gibt. Im KSZE-Prozeß wird dieses Instrument ganz bewußt eingesetzt.

Sehr wichtig erscheint mir das aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen dem Recht der Staaten auf Sicherheit und der Rüstung als Ausfluß der staatlichen Handlungsfreiheit. Das allgemeine Gewaltverbot nach Art. 2 (4) und das Recht auf Notwehr nach Art. 51 scheinen mir aber doch eine brauchbare Basis für den Nachweis eines Art Übermaßverbotes zu bieten. Schließlich ist präventive Notwehr, wenn auch nur in sehr engen Grenzen, so doch akzeptiert.

Daß einige einschlägige Abkommen mangels Ratifikation nur bis zum Stadium des soft law, oder wie ich es nennen würde, außerrechtlicher zwischen-

staatlicher Abmachungen gediehen sind, ist besser als gar nichts. Immerhin werden sie durch ihre faktische Anwendung zu einer vorgeformten Basis für künftiges völkerrechtliches Gewohnheitsrecht, wenn dereinst die *opinio iuris* hinzukommt.

Abschließend noch eine kurze Bemerkung zu meinem Vorredner: Hätten wir nicht in guter Zeit begonnen, einige Dinge aus der Liste der „normalen Waren“ zu streichen, so wäre der Sklavenhandel heute noch zulässig.

Ich danke.

Fleck: Als Jurist, der mit Fragen der Rüstungskontrolle in täglicher Praxis beschäftigt ist, möchte ich meinem Dank gegenüber beiden Referenten Ausdruck geben. Für alle Bonner Bundesministerien gehört es zur besten Tradition, wissenschaftlich begründete Informationswünsche prompt, freigiebig und unparteiisch zu erfüllen. Herr *Bothe* und *Graf Vitzthum* haben heute wieder einmal unter Beweis gestellt, daß dies kein einseitiges Verfahren bleibt und, was mich betrifft, sehr lohnend ist. Dabei sind die wichtigsten Fragen, und dies ist nicht kritisch, sondern feststellend gemeint, noch offen geblieben. Ich denke dabei an die Fragen der Rechtsquellen, die Probleme der Verifikation und die Rolle der Doktrinen. Vorträge und diese Diskussion haben erwiesen, daß eine Antwort jeweils nur relativ und zeitabhängig gegeben werden kann.

Herr *Neuhold* und Herr *Tomuschat* haben sich bei der Frage der *Rechtsquellen* mit der Qualität einseitiger Erklärungen beschäftigt. Ich möchte hinzufügen die Frage nach der Bedeutung allgemeiner Rechtsgrundsätze und anerkannter Lehrmeinungen in diesem Bereich. Regeln der Rüstungskontrolle bestehen überwiegend aus vertraglich kodifiziertem oder durch einseitige Erklärungen strikt beschriebenem Recht. Das unterscheidet dieses Gebiet z. B. ganz erheblich von dem des humanitären Völkerrechts, bei dem die Relevanz von nicht kodifizierten Normen gelegentlich größer ist als die Bedeutung des bestehenden Vertragsrechts in seinen zeitbedingten Unvollkommenheiten. Welche allgemeinen Rechtsgrundsätze, welche Lehrmeinungen können dennoch für Fragen der Rüstungskontrolle entwickelt werden, auch als Unterstützung des laufenden Verhandlungsprozesses? Ich möchte hier ausdrücklich unterstreichen, was Herr *Bothe* so amüsant zum *soft law* gesagt hat. Aber dessen Entwicklung entspricht gerade der Arbeitsweise von Regierungen. Und sind es nicht Rechtsgrundsätze, die den Inhalt von *soft law* erfüllen und dann später auch dazu beitragen, vertragliches Recht zu schaffen?

Fragen der *Verifikation* beschränken sich nach meiner Überzeugung nicht auf die Frage, wieviel muß kontrolliert werden; denn in der Tatsache kann ja Verifikation niemals hundertprozentig sein. Wir müssen auch sehen, daß selbst eine totale Verifikation unterlaufen werden kann durch Modernisierung. Und das ist nicht nur ein Reizwort in diesen Monaten. Ich möchte dar-

auf hinweisen, daß Modernisierung das wesentliche Problem von Sicherheit und Rüstungskontrolle in diesem Jahrhundert war.

Fragen der Verifikation und ihrer Grenzen lassen auf absehbare Zeit nur eine relative Antwort zu. Diese könnte vielleicht am ehesten dadurch erleichtert werden, daß man sich über Relevanz, Inhalte und Entwicklungsmöglichkeiten von *Militärdoktrinen* verständigt. Hier möchte ich nicht so rechtlich argumentieren, wie das oft angeklungen ist zu den Artikeln 2 Nr. 4 und 51 der Charta. Ich meine, daß eine wirklich tiefgehende Diskussion über den Inhalt der Militärdoktrinen, bei der die großen Bündnisse heute erst am Anfang stehen, den Schlüssel liefern könnte sowohl für den Umfang von Rüstungskontrollvereinbarungen, als auch für deren Verifizierung.

Es ist daran erinnert worden, daß manche unserer Gedanken zu Fragen der Rüstungskontrolle in dieser Gesellschaft bereits einmal gedacht worden sind. Der Umfang des Problems ist seither größer geworden. Aber zugleich ist die Chance gewachsen, daß der Beitrag des Völkerrechts heute erfolgreicher ist als 1932. Allein dies rechtfertigt besondere Anstrengungen, die fortgesetzt werden müssen.

Rauschning: Ein später Diskutant kann kurz sein. Ich möchte nur etwas zur Frage der Bedingtheit weiterer Abkommen durch die Bereitschaft zur Verifikation sagen. Darüber haben *Graf Vitzthum* bei Leitsatz 4.5 und Herr *Bothe* vielleicht bei Leitsatz 25 gesprochen. Generell ist sicherlich unbestritten, daß eine weitere Rüstungskontrollvereinbarung auch verifiziert werden muß. Das gilt gewiß für die Abkommen, in denen bestimmte Waffenmengen als Höchstzahl festgesetzt werden oder bestimmte Höchstqualitäten. Die Verifizierungsnotwendigkeit gilt aber doch nicht für alle Abkommensarten. Auf die Verifizierung ist es beispielshalber nicht angekommen beim Teststop-Abkommen, beim Nichtweitergabe-Vertrag, vielleicht sogar bei den Abkommen über ABM und SALT II. Dabei handelt es sich ja nicht um Verträge, in denen Leistungen gegeneinander ausgetauscht werden, sondern es sind Vereinbarungen gemeinsamen Interesses. Es besteht ein gemeinsames äußerstes Interesse an der Fortexistenz gerade des jeweiligen Abkommens. Ob die Abkommen je ratifiziert oder ob sie abgelaufen sind, erscheint zweitrangig. Man bemüht sich bei diesen Typen ausgesprochen darum, die Absprachen weiter peinlich einzuhalten. Der Inhalt der Vereinbarungen bedeutet einerseits eine erhebliche Erleichterung der staatlichen Verteidigungsanspannung und der Belastung aller staatlichen Ressourcen. Zum anderen wird mit ihnen die in dem Schädigungspotential liegende allgemeine Gefährdung begrenzt; so ist das gemeinsame Interesse an der Fortexistenz der Vereinbarungen begründet. Die Sanktionsmöglichkeit liegt in der Rückzugsklausel: Wenn eine Partei von der Vereinbarungstreue der anderen nicht überzeugt ist, kann sie aus der Vereinbarung ausscheiden. So hat jeder das Interesse, den Partner von der eigenen Vereinbarungstreue zu überzeugen. Die Aussage, daß wir zu weiteren Rüstungskontrollvereinbarungen nur bei Verifikationsmöglichkei-

ten kommen, übersieht diesen Aspekt. Aber dieser Gesichtspunkt verleiht einer Anzahl von Rüstungskontrollvereinbarungen gerade eine gewisse Besonderheit.

Stein: Ich bin mit Herrn *Bothe* sehr einig, daß außerhalb präziser Vertragsformulierungen sehr wenig, wenn überhaupt irgendetwas im Rüstungskontrollbereich rechtlich bindende Norm ist, sondern allenfalls eben politisches Leitprinzip oder politische Norm, wie Herr *Bothe* gesagt hat. Aber ich bin mir nicht ganz sicher, ob das für das Prinzip der gleichen Sicherheit auch in dem Maße gilt. Herr *Bothe* hat das, wenn ich die These 34 richtig verstehe, lediglich als politisches Leitprinzip eingestuft. Wenn man dieses Prinzip der gleichen Sicherheit als einen Unteraspekt des allgemeinen Völkerrechtsprinzips der Gleichheit der Staaten ansähe, dann hätte dieses Unterprinzip natürlich teil am Rechtscharakter des übergeordneten Grundsatzes. Ich glaube, es gibt das eine oder andere Beispiel, wo dieses Prinzip der gleichen Sicherheit durchaus als rechtliches Argument eingesetzt worden ist. Auf der Sonderkonferenz über Chemiewaffen vor wenigen Wochen in Paris haben die arabischen Staaten des Nahen und Mittleren Ostens der Forderung, auf Besitz und Einsatz solcher Waffen zu verzichten, und gegenüber der zuweilen zu hörenden Auffassung, daß auch jenseits einer Bindung an das Genfer Protokoll von 1925 der Einsatz von solchen Waffen völkergewohnheitsrechtlich verboten ist, entgegengehalten: solange es in der Region einen Staat gebe, der höchst mutmaßlich Nuklearwaffen hat und sie auch einzusetzen bereit sei, könne ihnen der Besitz von Chemiewaffen zur Erhaltung gleicher Sicherheit gleichsam als „Nuklearwaffe des armen Mannes“ nicht verwehrt werden. Ich mache mir dieses Argument nicht zu eigen, mit Sicherheit nicht. Ich sehe auch im übrigen nicht, woraus sich ein vertragsunabhängiges, völkergewohnheitsrechtliches Verbot der Chemiewaffen ableiten lassen sollte. Aber das Prinzip der gleichen Sicherheit ist hier sicherlich als Rechtsargument eingesetzt worden, und denkbar ist ja auch, daß eines Tages vielleicht der Westen hinsichtlich der Nuklearwaffen auf dieses Prinzip rekurrieren muß, wenn die Auffassung weiter Raum gewinnt, daß ein Einsatz und Besitz solcher Waffen wegen der unterschiedslosen Wirkung – wiederum unabhängig von der Ratifizierung des Genfer Zusatzprotokolls – bereits nach allgemeinem humanitärem Kriegsvölkerrecht verboten ist. Meine Frage lautet also: Hat dieses Prinzip der gleichen Sicherheit nicht vielleicht doch in irgendeiner Weise Rechtscharakter und kann es nicht doch als Rechtsargument anderen Rechtsbehauptungen entgegengehalten werden?

Krüger-Sprengel: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Zwei Punkte möchte ich ansprechen: Die Rechtsfragen der Verifikation sowie Rüstungskontrolle als gemeinsames kollektives Sicherheitssystem von Ost und West.

Ich glaube, ohne auf die Einzelheiten einzugehen, daß *Graf Vitzthum* in seinem Referat die Verifikationsproblematik im Verhältnis zum Recht richtigerweise betont hat. Diese Frage ist insbesondere für die Rüstungskontrollver-

träge über konventionelle Streitkräfte in Mitteleuropa von großem Gewicht. Ich habe selbst einige Jahre in einer Verhandlungsdelegation diese Fragen verhandelt und kann als Erfahrung festhalten, daß die westliche und auch die östliche Seite sich mit Blick auf die Verifikation in den jetzigen Rüstungskontrollverhandlungen auf Panzer, Artillerie, Schützenpanzer, also auf leicht feststellbare Elemente, konzentriert haben. Die neuen beiderseitigen Verhandlungsvorschläge haben den Hintergrund, daß andere Elemente wie beispielsweise die Personalstärken, zu schwer zu verifizieren sind. Dies ist als ergänzende Bemerkung gedacht. Des weiteren habe ich eine Frage, die sich auf den Vertragstypus und ein mögliches Strukturelement bezieht: Kann man in der Rüstungskontrolle das Element der Kollektivität für die Vertragsstaaten als ein besonderes Element anerkennen?

Der erste Referent, Herr *Bothe*, hat auf das Element der Sicherung des Gleichgewichts hingewiesen. Dies ist ein kollektives Element, weil das Gleichgewicht zwischen den beiden Vertragsbündnissen in Mitteleuropa zu wahren wäre.

Hinzu kommt, daß nach der Vertragstechnik auch einzelne Reduzierungselemente zu kollektiven Höchststärken, die zwischen den Bündnissystemen Ost-West und außerdem innerhalb beider Systeme als Ausgleichsmechanismus, also kollektiv, zu vereinbaren sind, einzuhalten sind. Diese kollektiven Höchststärken sind als Rechtsform verbindlich. Sie gehören zum Vertragstyp eines Rüstungskontroll-Vertrages. Ein weiteres Kollektivelement sind die vereinbarten Zonen. Es gibt Vorschläge für eine Rüstungskontrollzone in Mitteleuropa und weitere Zonen in Europa. Die neue Zone Mitteleuropa ist das alte MBFR-Gebiet. In die weitere Europazone werden England, Frankreich, Spanien und Portugal aufgenommen. Es folgt eine dritte Zone, die Flankenzone in Nord- und Südeuropa, sie umfaßt jeweils die entsprechenden Gebiete auf der westlichen und östlichen Seite. In allen diesen Zonen ist festzulegen – ich gehe mal von den Vertragsentwürfen aus – welches der jeweilige *common ceiling*, die gemeinsame Höchstgrenze, ist. Dies gilt für Panzer, Schützenpanzer, Artillerie, Personal, Einheiten und mögliche weitere Vertragsgegenstände. Im Ergebnis entsteht also ein höchst kompliziertes Instrumentarium, das den entsprechenden Apparat zur gegenseitigen Kontrolle in Durchführung und Verifikation impliziert. Zu diesen kollektiven Elementen eines Rüstungskontrollvertrages kommen Regeln über Änderungen, Verschiebungen und Ankündigungen über militärische Aktivitäten hinzu. Es stellt sich daher die Frage: Schafft dieses multilaterale Rüstungskontrollsystem ein neues regionales System kollektiver Sicherheit in Form von vertraglich gemeinsamer Sicherheitsstruktur für die beiden Militärbündnisse? Welches ist dann die Rolle der Vereinten Nationen? Kennzeichen für die eingesetzten Verifikationsfahrzeuge und gemeinsame Organe würden diese kollektive Sicherheit symbolisieren.

Ich will nicht in die Einzelheit gehen, aber die Frage stellt sich: Ist diese Struktur nicht mehr als das Element Gleichgewicht? Herr *Vitzthum*, Sie

haben von der souveränitätsauflösenden Wirkung gesprochen. In welche Richtung gehen solche Vertragsinstrumente? Ergibt sich hier eine neue juristische komplizierte Schichtung, die über das bisherige Stationierungsrecht in Deutschland und die anderen bestehenden Vertragsinstrumente im Sinne der Kollektivität hinausgehen? Kann man von einer juristischen bündnisübergreifenden Sicherheitsstruktur sprechen mit bündnis- und souveränitätseinschränkender Wirkung?

Meessen: Die Frage, ob die politische Abmachung der Rüstungskontrolle eine besondere Kategorie bildet, hängt natürlich auch davon ab, worauf einzugehen in den Referaten keine Zeit war, ob man anderswo Vergleichbares vorfindet. Dazu nur einen Vorschlag zu einer Vergleichsuntersuchung: Herr *Bothe* hat gesprochen – ich habe mir das notiert – von *modus vivendi*, von Strukturierung, von Verhandlungspflichten, Stabilisierung. Frage nun: gibt es nicht Vergleichbares in handelspolitischen Verhandlungen? Nicht so sehr die Metapher, wonach von Festungen und dergleichen die Rede ist, sondern in der Sache selbst, wenn man die Uruguay-Runde sich anschaut und sieht, daß in der Ministererklärung von 1986 doch schon standstill-Verpflichtungen übernommen wurden, und gerade in der vergangenen Woche ging es über einen standstill hinaus: im Agrarbereich soll es ja zu einer allmählichen Abrüstung, zur Einleitung eines Prozesses der Verminderung der Subventionierung im Agrarbereich kommen. Auch derartige Vereinbarungen sind, meine ich, ausschließlich politischer Natur, und sie haben dennoch eine Chance, eingehalten zu werden; denn wenn sie nicht eingehalten werden, würde der Erfolg der Verhandlungen insgesamt gefährdet werden.

Partsch: Herr Vorsitzender, zu einer marginalen Frage, deswegen kurz: *Graf Vitzthum* hat die Parallele des internationalen Menschenrechtsschutzes herangezogen. Auf der weltweiten Ebene – ich spreche nicht von der regionalen oder gar europäischen – sind die Erfolge der Schutzorgane, die nicht auf der Grundlage von Verträgen arbeiten, sondern aufgrund z. B. der universellen Erklärung der Menschenrechte, dreimal so hoch wie bei den Vertragsorganen. Das erklärt sich nicht nur aus dem leichteren Zugang, sondern daraus, daß vor allem völlig auf Publizität verzichtet wird. *Graf Vitzthum* hat das bestätigt: für die Erfolge der Kontrollmaßnahmen käme es nicht entscheidend darauf an, ob sie aufgrund von formellen Vertragsinstrumenten erfolgten. Mir scheint da doch eine gewisse Parallele zum Menschenrechtsschutz vorzuliegen. Herr *Bothe* hat sich zu diesem Problem ja nicht direkt geäußert, sondern nur mittelbar, indem er von der Qualifikation der Vertragsinstrumente sprach und so stark abhob auf die Intentionen der Schöpfer. Das braucht nicht immer so zu sein. Bei der universellen Erklärung der Menschenrechte lag bestimmt keine Intention vor, ein Rechtsinstrument zu schaffen. Freilich kann ich der Äußerung des Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, die universelle Erklärung enthalte keine Rechtsverpflichtungen, nicht zustimmen, denn – und darüber hat Herr *Ress* auch gesprochen – es ist durchaus möglich, daß ein Instrument durch seine prak-

tische Anwendung einen Rechtscharakter erhält, der über das hinausgeht, was das Organ, welches es schuf, ihm vermitteln konnte und wollte. Vielen Dank.

Lang: Herr Vorsitzender, wir wurden heute vormittag Zeugen eines interessanten Vorganges. Auf der einen Seite wurde das „soft law“ einer sehr harschen Kritik unterzogen, auf der anderen Seite stieg die politische Vereinbarung wie der Phönix aus der Asche. Persönlich habe ich dagegen gar nichts einzuwenden. Die Frage stellt sich nur, was ist der Unterschied zwischen den beiden. Gibt es einen substantiellen Unterschied? Und letztlich – ist es vielleicht doch nicht nur ein Unterschied in der Perspektive, unter der diese beiden Instrumente gesehen werden. Nun ganz kurz zur politischen Vereinbarung. Ich glaube, wir sollten die politische Vereinbarung nicht nur als eine Alternative zum rechtlichen Vertrag sehen, sondern auch als eine Ergänzung zum rechtlichen Vertrag. Diesbezüglich möchte ich auf das Schlußdokument der zweiten Überprüfungskonferenz des Biotoxin-Waffen-Vertrages verweisen. Im Schlußdokument sind substantielle Vereinbarungen politischer Natur enthalten. Es gelang dort etwa eine Verbesserung der Definition der verbotenen Waffen, es gelang dort ein Ansatz für ein Beschwerdeverfahren nach dem Modell der ENMOD-Konvention. In diesem spezifischen Fall finden wir also eine politische Vereinbarung nicht als Alternative, sondern als Ergänzung des rechtlichen Vertrages – vielleicht sogar als Vorbereitung einer formellen Vertragsrevision; vielleicht sogar als Ersatz für eine formelle Vertragsrevision, weil diese zu schwierig, weil diese zu kompliziert ist. Vielleicht ist es überhaupt sinnvoll, in diesen Bereichen, in denen die Entwicklung der Waffentechnik sehr rasch ist, die formale, sehr schwerfällige Vertragsrevision durch derartige politische Vereinbarungen zu ersetzen.

Klein: Ich weiß sehr wohl, daß die wesentlichen Erfolge der Vereinten Nationen nicht gerade auf dem Bereich liegen, den wir heute diskutieren. Auf der anderen Seite sollte man doch Bemühungen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und der Abrüstung auch nicht zu gering schätzen. Ich meine, daß vieles, was erreicht worden ist und was erreicht werden kann, nur deshalb möglich war, weil es dieses multilaterale Verhandlungsnetz gab, das immer wieder die Anknüpfung des Gesprächsfadens ermöglichte und von dem auch verschiedene Initiativen ausgingen. Insoweit nahmen und nehmen die Vereinten Nationen eine Funktion wahr, die sie durchaus auch auf anderen Gebieten haben.

Zweitens: Wenn man einmal diesen Prozeß der Rüstungskontrolle und vor allem der Abrüstung weiterdenkt, würde er nicht möglicherweise zu einer Veränderung der gegenwärtigen Struktur der Völkergemeinschaft führen können? Denn tangiert werden könnte dadurch die Rolle der Großmächte, die ja nicht nur dadurch charakterisiert sind, daß sie weltweite Interessen haben, sondern daß sie diese Interessen auch entsprechend, eben gerade auch militärisch durchsetzen können. Wenn es einmal an der militärischen Kapazität zur Interessendurchsetzung an jedem Punkte der Welt fehlen würde,

dann könnte dies zu einer Situation führen, die zwar der Satzung der Vereinten Nationen von ihrem Ansatz her sicher eher gerecht würde als die derzeitige Lage. Auf der anderen Seite könnten sich von daher aber auch gegenläufige Effekte und Tendenzen ergeben. Für die Stabilität der internationalen Beziehungen sind gewisse Ordnungsfaktoren unverzichtbar. Die Großmächtefunktion könnte nur von einer gestärkten Weltorganisation kompensierend übernommen werden. Sind insoweit die Grundlagen bereitet? Gibt es hierfür realitätsnahe Chancen? Das ist selbstverständlich kein Plädoyer gegen Abrüstung, aber doch der fragende Hinweis, ob potentielle strukturelle Veränderungen der Völkerrechtsgemeinschaft mitbedacht sind. Meine Frage an beide Referenten ist, ob sie diese Einschätzung in etwa teilen.

Schwarz-Liebermann: Zunächst eine ganz kurze Vorbemerkung, mit der ich mich nicht an Herrn *Wünsche*, aber vielleicht an alle anderen Mitglieder der Gesellschaft wende. Es war immer die Rede von den beiden deutschen Staaten. Ich kenne persönlich keinen juristischen Vorgang, der rechtfertigen würde, von der grundsätzlich üblichen Formulierung der beiden Staaten in Deutschland, abzugehen. Aber das war eine kurze Vorbemerkung.

Wenn die Frage gestellt wird: Wie sollen wir einseitige politische Akte im Hinblick auf eine potentielle Rechtsordnung kategorisieren, qualifizieren? so kann ich es mir nicht versagen, als jemand der rechtshistorisch geschult ist, und für den mittelalterliches englisches Recht ein Hobby ist, daran zu erinnern, wie weit doch durch die Anrufung des Vertrauensprinzipes auch im sog. politisch einseitigen Akt eine Potentialität enthalten ist, die ihn in ein Näheverhältnis zur rechtlichen Ordnung bringt. – Die andere Bemerkung betrifft ein Thema, das angeklungen ist, vielleicht waren es sogar mehr kleine Trompetenstöße, zu denen ich dann einen allerdings sehr gedämpften Trommelwirbel hinzufügen möchte: Nämlich wie weit das Rüstungsproblem und seine rechtliche Behandlung auch in die Perspektive einer universalen Rechtsordnung eingefügt werden bzw. von ihr Impulse bekommen können. Ich möchte vorausschicken: Ich stimme mit den Schlußworten der beiden Referenten zu den diesbezüglichen Fragen durchaus überein, und bin mir auch darüber im Klaren, daß das, was ich sage, ein ungewisses Terrain berührt. Trotzdem möchte ich die Anmerkung machen: In dem Maße, in dem eine materielle Ausgestaltung einer internationalen Rechtsordnung Fortschritte macht (Selbstbestimmungsrecht, Menschenrechte), zeichnet sich doch wohl ab, daß eben in dem Maße, in dem verfassungsförmige Strukturen erreicht werden, auch ein Punkt erreicht werden könnte, in dem von der allgemeinen Rechtsordnung her auf dem Gebiete der Rüstungsbeschränkung und -kontrolle gewisse Maßstäbe gesetzt zu werden vermögen. Ich sage noch einmal, und schließe damit: Ich bin auf einem schwankenden Terrain; aber wenn man ein Land urbar machen will, muß man sich ja manchmal auch in den Morast begeben.

Steinkamm: Als letzter Diskussionsredner sollte ich mich eigentlich fragen, ob nicht der beste Beitrag derjenige ist, der gar nicht mehr geleistet wird.

Aber es reizt mich doch, meine verehrten Damen und Herren, zu fragen, ob es aufgefallen ist, daß wir heute im Rahmen unserer Diskussion durchwegs den Begriff der Verifikation verwandt haben; mit einer einzigen Ausnahme: Herr *Wünsche* verwandte durchwegs den Begriff der Kontrolle. In den amtlichen Übersetzungen der Verträge über Abrüstung und Rüstungskontrolle, denen die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist, finden wir kein einziges Mal den Begriff der Verifikation, sondern ausschließlich den Begriff der Nachprüfung. In Österreich und in der Schweiz wird daneben gelegentlich der Begriff der Überprüfung und in den Verträgen der DDR in aller Regel der der Kontrolle verwendet. Nun kann zwar der Begriff der Verifikation auch synonym zu dem Begriff der Kontrolle verstanden werden. Aber Kontrolle bedeutet natürlich auch Verfügungsgewalt, Zugang zu tatsächlicher Einwirkungsmöglichkeit oder Einfluß, was über den Inhalt einer Nachprüfung deutlich hinausgeht. Auch im Hinblick auf die Deutung des Begriffes der Verifikation im englischen und französischen Sprachgebrauch, die zwar weitgehend inhaltsgleich ist, aber gleichwohl unterschiedliche Interpretationen im Detail zuläßt, wird hier das Problem sichtbar, auf das ich hinweisen möchte. Damit ist die vermutlich nicht rhetorische Frage verbunden, ob es nicht an der Zeit ist, darüber nachzudenken, den Begriff der Verifikation einer völkerrechtlich verbindlichen Begriffsbestimmung zuzuführen.

Bothe: Ich möchte mich zunächst für diese sehr anregende Diskussion bedanken. Das ist keine Redensart. Sie werden vielleicht gemerkt haben, daß von Dingen die Rede war, die mit mir persönlich umgegangen sind, teilweise sehr lange, und sicherlich weiter umgehen werden. Insofern ist das wie mit der Abrüstung: ein solches Referat ist nur ein Schritt auf einem längeren Wege, auf dem man versucht, klüger zu werden – manchmal wird man auch dümmer, aber das ist auch wieder eine andere Sache.

Ein zentrales Problem der Interventionen war: Haben wir hier eine besondere Kategorie von Recht? Eine besondere Kategorie von Verträgen? Da muß man sich natürlich fragen, was die Besonderheit einer Kategorie ausmacht. Das ist ganz einfach. Wir haben einen bestimmten gesellschaftlichen, historischen, politischen Sachkomplex. Und wenn ein solcher Komplex über eine bestimmte Zeit besteht, dann erzeugt er Spezialisten, dann erzeugt er Spezialliteratur, dann erzeugt er spezielle Abkürzungen, die niemand anders mehr versteht, und dergleichen Dinge mehr. Wenn Sie es so nehmen, dann sind Abrüstung und Rüstungskontrolle ein solcher „Dauerbrenner“, der Spezialisten und Spezialliteratur hervorgerufen hat. Das ist eine vordergründige, aber wie ich meine nicht ganz verkehrte Betrachtung der „besonderen Kategorie“. *Graf Vitzthum* und ich, wir haben uns beide bemüht, auch zu fragen, ob wir in diesem Sachkomplex besondere inhaltliche Kriterien haben, die sonstwo nicht oder nicht so vorhanden sind. Da sind wir auf das Prinzip der gleichen Sicherheit gestoßen, das hier eine besondere Rolle spielt. Ob und inwieweit es ein Rechtsprinzip oder ein politisches Prinzip ist, darüber läßt

sich lange streiten. Beispielsweise berufen sich die Präambeln, verschiedener Verträge darauf, insoweit ist es Bestandteil von Rechtsdokumenten. Das Beispiel von Herrn *Stein* ist, glaube ich, eher dem politischen Bereich zuzuordnen: Wenn eine Seite nicht will, will die andere auch nicht. Das ist ein einfaches politisches Problem, dazu braucht man die Juristerei nicht. Ich habe mit der Einordnung als rechtliches Prinzip nach wie vor die Schwierigkeit, zu sagen, was „rechtlich“ in einem konkreten Zusammenhang bedeutet. Was wird dadurch, daß ich sage, es sei ein rechtliches Prinzip, eigentlich im Verhältnis der Supermächte, im Verhältnis der Militärblöcke rechtswidrig? Sie wissen auch, daß Reziprozität, Gleichheit, Gegenseitigkeit im bilateralen Verhältnis etwas anderes ist als im multilateralen. Ich habe dieses Prinzip sehr spezifisch auf einen engen Bereich angewandt gesehen, wo es sich in der Tat entfaltet hat, auch rechtlich entfaltet hat, nämlich in dem bilateralen Verhältnis zwischen den Militärblöcken.

Zweite Besonderheit, der Zusammenhang von Kontrolle und Inhalt von Verpflichtungen. Da haben *Graf Vitzthum* und ich uns getroffen. Bei mir ist es These 21. Die Zeit verbietet mir, jetzt darauf noch einmal genauer einzugehen.

Ein wichtiger Bereich der Diskussion war die Frage der rechtlichen bzw. politischen sowie der einseitigen bzw. zweiseitigen Verpflichtungen. Dieses Problem ist ganz bestimmt keine ausschließliche Domäne der Abrüstung, es ist keine Besonderheit dieses Gebietes. Im Gegenteil, es ist exemplarisch, und das habe ich mich bemüht, am Ende zu sagen, es ist exemplarisch für die Art und Weise, in der sich normative Steuerungsmechanismen im internationalen System allgemein entwickeln. Es gilt für die Wirtschaft, es gilt für die Umwelt, es gilt für die Menschenrechte, um nur einige Domänen zu nennen. Auch hier wieder keine Einzelheiten. Worin besteht nun eigentlich der Unterschied zwischen diesen verschiedenen Kategorien von Normen? Sie werden offensichtlich, auch was die Frage der Anwendung und der Durchsetzung angeht, immer wieder in einen Topf geworfen, werden in einem Atemzug genannt werden. Lesen Sie die amerikanischen Dokumente über „compliance with arms controls instruments“. Da steht immer einfach „legal or political commitments“. Es wird als dasselbe behandelt. Frage: ist dieser Unterschied dann nicht ein Hirngespinnst von Juristen? Was ich hier zu unternehmen versucht habe, ist einfach eine Betrachtung der Wirklichkeit. Und diese Wirklichkeit ist, wie die Wirklichkeit nun manchmal an sich hat, ein bißchen widersprüchlich. Auf der einen Seite wird alles in einen Topf geworfen. Auf der anderen Seite geben sich unsere relevanten Akteure, unsere Diplomaten usw. ja eine entsetzliche Mühe, hier sorgfältige Unterschiede zu machen – aus verschiedensten Gründen. Aber diese Unterschiede, die zwischen den Kategorien von Normen gemacht werden, sind genauso Bestandteil der Realität, ebenso wie die Tatsache, daß sie in einen Topf geworfen werden. More research is needed. „Blut ist ein ganz besonderer Saft“, sagte Mephisto. Die rechtliche Verpflichtung ist immer noch was ganz besonderes. Lassen wir es dabei bewenden.

Nun zu einseitig bzw. zweiseitig. Die Grauzone, von der ich gesprochen habe, bezog sich nicht auf die Frage, ob eine rechtliche oder politische Verbindlichkeit vorliegt, sondern darauf, ob es eine einseitige oder eine zweiseitige ist. Denn das ist in der Tat nicht so ganz auseinanderzuhalten, es gibt auch abgestimmte einseitige Erklärungen. Wir haben also einseitige Erklärungen in einem gewissen synallagmatischen Verhältnis.

Aber wie ist es nun mit der Verbindlichkeit, wie ist es mit der Beendigung einseitiger Verpflichtungserklärungen? Zu *Gorbatschow*, glaube ich, habe ich schon, ohne ihn zu nennen, etwas gesagt. Ich habe gesagt, das ist eine Erklärung, die Vertrauen schafft; und wenn die andere Seite im Hinblick auf dieses so geschaffene Vertrauen ihre Position nachteilig verändert (estoppel, venire contra factum proprium), dann haben wir eine rechtliche Verbindlichkeit – nicht kraft rechtsgeschäftlicher Bindungswirkung, sondern kraft estoppel.

Beendigung der Verbindlichkeit: Es ist nicht so (das liest man gelegentlich, aber es ist nicht so), daß der Unterschied zwischen einer einseitigen Erklärung und einem Vertrag darin besteht, daß man sich von einer einseitigen Erklärung jederzeit einseitig wieder lösen kann. Dann wäre sie nämlich nicht rechtlich verbindlich, wenn man das könnte. Das ist nicht der Unterschied. Auch bei einseitigen Verpflichtungserklärungen gibt es Beendigungsgründe, die, wie ich meine, den Beendigungsgründen von Verträgen analog sind. Damit bin ich bei der Frage der Beendigung (meine These 25) als Folge einer Verletzung. Um es noch einmal zu sagen: Inhaltliche Grenzen der Verpflichtung und Lösbarkeit der Verpflichtung, das ist etwas anderes. Die Verletzungsreaktionen, die zulässig sind, schwimmen zweifelsohne etwas mit anderen Auflösungsgründen. Die Suspension des Vertrages wegen schwerer Verletzung bleibt trotz der Rückzugsklauseln möglich. Dann ist man in dem Bereich der Art. 60 und 65 der Wiener Vertragsrechtskonvention. Diese setzen gewisse Verfahren voraus, die aber bei schweren Verstößen verkürzt werden können. Wir haben eine Notifikationspflicht (Art. 65) und dann eine Reaktionsfrist, die abgekürzt werden kann. Hier mag vielleicht sozusagen der Reaktionsvorsprung der Art. 60/65 Wiener Vertragsrechtskonvention vor den Rückzugsklauseln liegen, die in verschiedenen Verträgen relativ lange und jedenfalls längere Fristen vorsehen, als dieses nach Art. 60/65 Vertragsrechtskonvention der Fall wäre.

Noch zwei grundsätzliche Bereiche ganz zum Schluß. Ich muß es „staccato“ machen: Kollektive Sicherheit. Kollektive Sicherheit ist in der Tat zunächst Rechtsgeschichte geworden, weil das System der kollektiven Sicherheit, das die Vereinten Nationen errichten wollten, so nicht funktioniert hat und auch nicht funktionieren konnte. Dieses heißt nicht, daß nicht eines Tages wieder Bedingungen eintreten könnten, in denen ein solches System möglich wird. Soweit sind wir aber noch nicht, auch nicht in Europa. Denn dieses System zweier Blöcke in Europa ist noch nicht aufgebrochen, und solange es nicht

aufgelöst ist, kann kollektive Sicherheit à la UN nicht funktionieren. Aber die Entwicklung in Europa wandelt sich. Ich bin z. B. der Meinung, daß wir in verschiedenen Fragen, die bei der KSZE noch in politischen Vereinbarungen geregelt sind, wohl langsam aber sicher einen Punkt politischer Reife erreicht haben, in dem diese Fragen auch sozusagen vertragsreif sind.

Ein letztes Wort zu den UN. Herr *Klein* hat den Finger auf die Wunde gelegt. Was hat die UN zur Ohnmacht verdammt? Die Tatsache, daß Rüstung und Sicherheit von den beiden Supermächten sozusagen als ihre Domäne gepachtet wurden, wo sie sich noch nicht einmal von den anderen drei ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates hineinreden ließen, geschweige denn von den anderen Mitgliedern des Sicherheitsrates, geschweige denn von dieser UN-Mehrheit, von der man nicht ganz genau weiß, wohin sie eigentlich läuft. Sie läuft jedenfalls manchmal in Richtungen, wohin sie *beide* Supermächte nicht haben wollen. Solange diese Präponderanz der Supermächte in Sicherheitsfragen bleibt, wird sich die UN mit Rüstungskontrolle und Abrüstung schwertun. Als Angehöriger eines kleineren Staates kann man eigentlich nur hoffen, daß das möglichst bald mal anders wird. Danke schön.

Graf Vitzthum: Auch ich möchte mich zunächst aufrichtig für die Geduld für das Hören von zwei langen Vorträgen sowie für die intensiven Diskussionsbeiträge bedanken. Ich entschuldige mich vorab für Lücken bei meinem nachfolgenden Eingehen auf die einzelnen Beiträge, muß ich mich doch aus Zeitgründen auf acht Punkte beschränken.

Der *erste* Punkt betrifft das zunächst von Herrn *Pernice*, dann u. a. von den Herren *Ress* und *Rotter* angesprochene Phänomen, daß es im Rüstungskontrollbereich im weitesten Sinne institutionelle Verfestigungen gibt und daß sich an sie gewisse Hoffnungen knüpfen; Beispiele sind die WEU, die EGKS und EURATOM, vor allem das Nichtverbreitungssystem der Wiener Agentur. Ich möchte aber doch vor zu großem Optimismus auf diesem Gebiet warnen. Wir haben es, nach meinem Schema, bei dieser organisatorischen Ausgestaltung erst mit der dritten Stufe des Rüstungskontrollkomplexes zu tun. Dies ist zwar eine Stufe, die Völkerrechtswissenschaftler immer besonders interessiert hat: Man kann hier Institutionen bauen und Erfahrungen transferieren, aus dem europäischen Bereich etwa in den globalen, aus dem nationalen in den supranationalen usw. Die Erfahrung aber, gerade im NV-Bereich, zeigt, daß die Versuche hier in den 70er Jahren – Stichwort *Carter* und neue Nonproliferationspolitik – eben doch nicht zu institutionellen Fortschritten geführt haben. Vielmehr gilt: Erst die erste, dann die zweite Stufe betreten und befestigen, bevor man realistisch auf der dritten Stufe vorankommen kann. – Die Bemerkung von Herrn *Ress* zu *Henry Kissinger* greife ich hier gerne auf. Der Außenminister hat Juristen nie gemocht. Das erklärt manches an seinen flapsigen Bemerkungen über die eigene Vertragspolitik und deren rechtliche Einordnung.

Meine *zweite* Bemerkung schließt sich an das an, was verschiedene Kollegen, u. a. auch Herr *Wünsche* und zuletzt Herr *Klein*, über die VN gesagt haben. Ich möchte auch aufgreifen, was Herr *Bothe* dazu ausgeführt hat. Wir haben uns im Vorfeld Gedanken darüber gemacht, ob die Materialflut, die auf diesem Gebiet „Rüstungskontrollaktivitäten der VN“ herrscht, in eine bestimmte Qualität umschlägt. Nun, bei den allfälligen Kürzungen haben wir beide den Stift gerade hier angesetzt. Es ist doch in der Tat so, meine Damen und Herren, daß die VN in diesem Bereich nicht eigentlich operativ, an Verhandlungstexten arbeiten; diese Arbeit wird in anderen Gremien geleistet, auf multilateraler Ebene in erster Linie in der Genfer CD. Die VN selbst, Sicherheitsrat wie Generalversammlung, leisten hier primär eine konsensgenerierende und -stabilisierende Rolle. Diese generelle Konsensarbeit hat eine mittelbare Wirkung auf die operative Spezialarbeit, also etwa auf die Arbeit in Genf über C-Waffen. Ohne das Druckgewölbe der VN-Konsensarbeit wären und sind Fortschritte in diesen Spezialarenen schwerlich erreichbar; weiter aber geht m. E. die Funktion der VN vorerst nicht.

Die *dritte* Bemerkung knüpft an eine Intervention von Herrn *Rauschnig* an. Er fragte, wenn ich ihn recht verstanden habe, nach gemeinsamen Interessen der Weltmächte auf der einen Seite und dem Rest der Welt auf der anderen. Bejahendenfalls: Gibt es einen entsprechenden qualitativen Unterschied zwischen bilateralen Rüstungskontrollabkommen der Weltmächte und multilateralen Übereinkommen (mit oder ohne ihren Einschluß), vor allem in Verifikationshinsicht? Ich glaube, daß das Beispiel, das Sie angezogen haben, besonders illustrativ ist: das Teststop-Abkommen. Denn es illustriert, daß die Feststellung eines gemeinsamen Interesses – und darauf basiert Ihre interessante These – nicht ohne weiteres möglich ist. Gerade im Teststopbereich ist die These von der „Superpower-Kumpanei“ ungefähr 30 Jahre lang wie ein Banner, wie eine Monstranz, vorangetragen worden: Fortschritte seien nicht möglich, weil Verifizierbarkeit nicht gegeben sei. Nun hat es entsprechende technisch-wissenschaftliche Verifikationsfortschritte, gerade in den letzten Monaten, gegeben.

Gleichwohl erscheint ein Fortschritt (etwa die Ratifikation von TTBT [1974] und PNET [1976] durch die USA und die Sowjetunion) *nicht* möglich in diesem Bereich, insbesondere kein Durchbruch hin zu einem *vollständigen* Teststop. Es ist ganz einfach so, daß hier, unabhängig von der Verifizierbarkeit, das gemeinsame Interesse der beiden Weltmächte eben nicht vorliegt. Die Testfähigkeit, die fortbestehende Fähigkeit zu testen, ist eine entscheidende Voraussetzung für den gesamten START-Prozeß. Und insofern sind beide Mächte – letztlich auch die Sowjetunion – noch nicht bereit, hier einen Durchbruch zuzulassen.

Herr *Krüger-Sprengel* hat – *viertens* – die Frage gestellt: gibt es bereits ein Prinzip der Kollektivität, das als Element eines besonderen Völkerrechts der Rüstungskontrolle identifiziert werden könnte? Diese interessante Frage

spielt ja gerade bei den aktuellen Wiener Verhandlungen über konventionelle Waffen eine erhebliche Rolle. In Anwesenheit des Völkerrechtsberaters der französischen Regierung möchte ich diesen sensitiven Punkt ungern vertiefen; ein „Prinzip der Kollektivität“ wäre aus Pariser Sicht bekanntlich besonders ungeliebt. Darüber hinaus muß man sicher differenzieren zwischen der Frage, ob bündnisintern ein solches (entstehendes) Prinzip existiert, also ein Souveränitätsverlust der Nationalstaaten zugunsten der Bündnisorgane erfolgt ist, auf der einen Seite, und der Frage auf der anderen, ob zwischen den Allianzen ein Prinzip der Kollektivität existiert bzw. zur Anwendung gebracht werden kann. Letzteres dürfte weniger problematisch sein.

Herr *Tomuschat* hat – *fünftens* – die Frage aufgeworfen, wenn sich schon keine allgemeine Verpflichtung zur Abrüstung konstruieren lasse, sei es mit VN-Resolutionen, sei es mit der VN-Charta selbst – ob da nicht vielleicht für Atomwaffen als eine Sonderkategorie eine besondere Abrüstungsverpflichtung festgestellt werden kann, einschließlich eines korrespondierenden Abrüstungsanspruchs der „have nots“. Ich selbst kann, sieht man einmal vom Vertragsvölkerrecht (insbesondere Art. VI NV-Vertrag) ab, einen qualitativen Unterschied, der sich in Rechtsfolgen niederschlägt, hier bisher nicht feststellen. Ich beobachte zwar, daß eine geänderte Anspruchshaltung besteht, daß die Zielrichtung in der Tat so zu identifizieren ist, wie Sie es gemacht haben: A-Waffen als „Sonderkategorie“, im langen VN-Abrüstungsprogramm auch immer an Nummer 1 genannt; ich stelle aber auf der anderen Seite fest, daß es sich dabei um Forderungen derjenigen handelt, die nicht zu den *beati possidentes* gehörten. Es geht um Forderungen an diejenigen, die können und haben, aber nicht wollen. Aus der Kumulierung derartiger Ansprüche allein erwächst noch keine entsprechende qualitative Rechtsänderung.

Herr *Rotter* warf das Thema „Kollektive Sicherheit in Europa“ auf. Dazu nur so viel: Das ist in der Tat für uns alle hier in Mitteleuropa das faszinierendste augenblickliche Verhandlungsthema, das noch viel Arbeit von der Wissenschaft verlangen wird. Es geht da vor allen Dingen um die Frage einer institutionellen Verfestigung dieses Regimes mit den entsprechenden Gefahren eines „*droit de regard*“. Ich erinnere an die Arbeiten von *Bindschedler* oder neuerdings von *Hafner*, beschränkt allein auf den Bereich der Streit-schlichtung. Die europäische Völkerrechtswissenschaft kann hier einen besonderen Beitrag leisten.

Verschiedene Themen sind demgegenüber *nicht* angesprochen worden. Auf der Verlustliste stehen etwa die Transferleistungen aus dem besonderen Bereich des Rüstungskontrollvölkerrechts in das allgemeine Völkerrecht. Auch das Thema der Problembemessung blieb undiskutiert. Das Problem, daß innerstaatlich Blockierungsschritte eingeleitet werden, um vielleicht gerade durch die Nichtratifikation eines Vertrages ein besonders vertragskonformes Verhalten der Gegenseite zu erreichen – also als Stichwort SALT-

II –, wurde ebenfalls nicht behandelt. Gleiches gilt vom „Konsens über den Dissens“. Die Mängelliste kulminiert in dem zentralen Bereich der dynamischen technischen Entwicklung, von der Modernisierungsfrage bis hin zu den Zukunftswaffen. Die Frage, ob es gelingen wird, mit Vertragsinstrumenten *rüstungstechnische Wandlungsprozesse* einzufangen, zu kanalisieren und auf das Stabilisierungsziel hin zu steuern, wird über Erfolg oder Mißerfolg des Konzepts der vertraglichen Rüstungskontrolle maßgeblich mitentschieden. Der Versuch, den qualitativen Rüstungswettlauf zu domestizieren – eine alte Zielvorstellung und Hoffnung der Rüstungskontrolle – darf vor dem „trying to put a box around something which does not exist“ nicht haltmachen. Dies belegt schon die bereits diskutierte Gefährdung des ABM-Vertrages durch die SDI-Technik und die blockierende Wirkung der diesbezüglichen Auseinandersetzung zwischen den Weltmächten in den aktuellen START-Verhandlungen.

Meine letzte Bemerkung schlägt den Bogen zurück zur Einleitungsintervention von Herrn *Mosler*, für die ich besonders dankbar bin. Sie haben, Herr *Mosler*, differenziert und nachdrücklich gefragt, ob wirklich der Beweis dafür geführt werden kann, daß bereits ein eigener Typus des völkerrechtlichen Vertrages der Rüstungskontrolle gefunden ist. Herr *Wünsche* hat mich in meiner These, wenn ich richtig sehe, unterstützt, indem er sagte, es gehe in unserem Bereich um echte Souveränitätsverzichte. Herr *Klein* und Herr *Neuhold* haben ebenfalls angedeutet, daß es hier doch um Besonderheiten geht, die in anderen Bereichen nicht so ins Auge springen. Ich selbst hatte zur Illustration meiner These etwa die Bedeutung von Auslegungshilfen hervorgehoben, die aus dem Verifikationsprinzip entstehen. Im übrigen bin ich vorerst zufrieden, daß diese These „Eigene Kategorie des völkerrechtlichen Vertrages“ von Ihnen, Herr *Mosler* und von den anderen Diskussionsteilnehmern nicht schärfer attackiert worden ist. Als Beschreibung, als empirische Befundnahme, ist die Aussage offenbar unbestritten geblieben; hinsichtlich der Rechtsfolgen einer derartigen Kategorisierung wird ohnehin noch viel Arbeit zu leisten sein.

Meine Damen und Herren, wir haben im Grunde genommen den ganzen Tag über die Frage diskutiert, was sind rechtliche, was sind nur politische Bindungen in diesem Bereich. Ich habe in meiner Schlußbemerkung darauf hingewiesen, und ich möchte das noch einmal aufgreifen, daß vieles, was die Staaten früher in autonomer Entscheidung tun oder auch lassen konnten, heute zu einem Zwang geworden ist. Es bedarf keiner Abstimmung. Es ist nicht das Ergebnis einer Wahl, die auch anders hätte ausfallen können, sondern der Einsicht in eine evidente Sachlage. So ist es vor allem derzeit im Rüstungskontrollbereich. Das Vertragsvölkerrecht wird, erkennt man diese Zusammenhänge, in seiner traditionellen Monopolstellung in diesem Bereich relativiert. Es ist unsere gemeinsame Zukunftsaufgabe, durch rechtliche Formulierung und Verdeutlichung die Bindungskraft der sichtbar werdenden Sachlage zu untermauern. Danke.

Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft

(Stand: 1. 1. 1990)

Ehrenpräsident:

Professor Dr. Dr. h. c. Hermann Mosler

Vorstand:

Professor Dr. Dr. h. c. Jochen Abr. Frowein
Professor Dr. Dr. Franz Matscher
Professor Dr. Bruno Simma

Mitglieder des Rates der Gesellschaft:

Professor Dr. Rudolf Bernhardt
Professor Dr. Rudolf L. Bindschedler
Professor Dr. Jost Delbrück
Professor Dr. Karl Doehring
Under-Secretary-General Dr. Carl August Fleischhauer
Professor Dr. Dr. h. c. Walter J. Habscheid
Professor Dr. Anton Heini
Professor Dr. Günther Jaenicke
Professor Dr. Erik Jayme
Professor Dr. Wilhelm Kewenig
Professor Dr. Dr. h. c. Thomas Oppermann
Professor Dr. Alfred E. von Overbeck
Professor Dr. Karl Josef Partsch
Professor Dr. Albrecht Randelzhofer
Professor Dr. Dietrich Rauschning
Professor Dr. Walter Rudolf
Professor Dr. Dietrich Schindler
Professor Dr. Christoph Schreuer
Professor Dr. Dr. h. c. Ignaz Seidl-Hohenveldern
Professor Dr. Hans Jürgen Sonnenberger
Professor Dr. Hans Stoll
Professor Dr. Christian Tomuschat
Professor Dr. Luzius Wildhaber
Professor Dr. Karl Zemanek

Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
(Stand: 1. 1. 1990)

- Arndt*, Professor Dr. Karl, Oberlandesgerichtspräsident i. R., Freiligrathstr. 5, 2800 Bremen, Tel. (0421) 230407
- Arnold*, Professor Dr. Rainer, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Regensburg, Universitätstr. 31, 8400 Regensburg, Tel. (0941) 9432654
- Aubin*, Professor Dr. Bernhard C., Kaiserslauterer Str. 83, 6600 Saarbrücken
- Baade*, Professor Dr. Hans W., University of Texas at Austin, School of Law, 2500 Red River, Austin, Texas 78705, U.S.A
- Balekjian*, Prof. Dr. Dr. Wahé H., Ph. D., Department of European Law, The University, Glasgow G 12 8 QQ, Scotland, Tel. (041) 339-8855 Klappe 7482
- Ballreich*, Dr. Hans, Prinzregentenstr. 77, 8000 München 80
- von Bar*, Professor Dr. Christian, Universität Osnabrück, Luisenstr. 16, 4500 Osnabrück
- Basedow*, Prof. Dr. Jürgen, LL.M., Universität Augsburg, Juristische Fakultät (Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Rechtsvergleichung, Prozeß- und Wirtschaftsrecht), Eichleitnerstr. 30, 8900 Augsburg
- Bayer*, Professor Dr. Hermann-Wilfried, Henckenbergstr. 45 a, 4630 Bochum-Stiepel, Tel. (0234) 791744
- Becker*, Prof. Dr. Jürgen, Börsenverein des Deutschen Buchhandels e. V., Der Justitiar, Großer Hirschgraben 17-21, 6000 Frankfurt 1, Tel. (069) 1306313
- Behrens*, Prof. Dr. Peter, M. C. J. (New York), Universität Hamburg, FB Rechtswissenschaft II, Edmund-Siemers-Allee 1, 2000 Hamburg 13, Tel. (040) 4123-5475/5774
- Beitzke*, Professor Dr. Dr. h. c. Günther, Am Stadtwald 53, 5300 Bonn 2, Tel. (0228) 312374
- Benedek*, Assistenzprofessor Univ. Doz. Mag. Dr. Wolfgang, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Hans-Sachs-G.3/III, A-8010, Tel. 0043/316-380 3413
- Bernhardt*, Professor Dr. Rudolf, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 4821
- Bertele*, Ministerialdirektor Dr. Franz, Auswärtiges Amt, Postfach 1148, 5300 Bonn 1
- Beyerlin*, Privatdozent Dr. Ulrich, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 4821
- Bindschedler*, Botschafter Professor Dr. Rudolf L., Kistlerweg 7, CH-3013 Bern, Tel. 422856

- Bindschedler-Robert*, Frau Professor Dr. Denise, Kistlerweg 7, CH-3013 Bern, Tel. 422856
- Birk*, Professor Dr. Rolf, Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen der EG, Postfach 3825, 5500 Trier
- Birke*, Ministerialrat Dr. Wolfgang, Bundesministerium der Justiz, Heinemannstr. 6, Postfach 200365, 5300 Bonn 2, Tel. (0228) 584427
- Bleckmann*, Professor Dr. Dr. Albert, Thomas-Morus-Weg 10f, 4400 Münster, Tel. (0251) 235867
- Blomeyer-Bartenstein*, Botschafter Dr. Hans, Hochleite 3, 8000 München 60
- Blumenwitz*, Professor Dr. Dieter, Lehrstuhl für Völkerrecht, Allg. Staatslehre, deutsches und bayrisches Staatsrecht und politische Wissenschaften, Universität Würzburg, Domerschulstr. 16, 8700 Würzburg, Tel. 31308
- Böckstiegel*, Professor Dr. Karl-Heinz, Parkstr. 38, 5060 Bergisch-Gladbach 2 (Frankenforst), Tel. (02204) 66268
- Bothe*, Professor Dr. Michael, Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Senckenberganlage 31, 6000 Frankfurt 1
- Broggini*, Rechtsanwalt Professor Dr. Gerardo, Via S. Vittore 45, I-20123 Milano, Tel. 437409
- Bryde*, Professor Dr. Brun-Otto, Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität, Hein-Heckroth-Str. 5, 6300 Gießen
- Bucher*, Professor Dr. Andreas, 16, chemin des Prés de la Gradelle, CH-1223 Coligny, Tel. 0041/22495463
- Bülow*, Ministerialdirektor Erich, Bundesministerium der Justiz, Stresemannstr. 6, 5300 Bonn 2, Tel. (0228) 584530
- Caflisch*, Professor Dr. Lucius, 67, Rue Liotard, CH-1203 Genf
- Carstens*, Professor Dr. Dr. h. c. mult. Karl, LL. M., Bundespräsident a. D., Dechant-Kreiten-Str. 43, 5309 Meckenheim
- Coester*, Professor Dr. Michael, Silker Weiche 24, 2057 Reinbek
- Coester-Waltjen*, Professor Dr. Dagmar, Institut für Internationales Recht der Universität München – Rechtsvergleichung – Veterinärstr. 5/IV, 8000 München 22, Tel. (089) 21803331
- Constantopoulos*, Professor Dr. Dr. h. c. Dimitri S., Kennedy 9 III, Thessaloniki, Griechenland
- Damrau*, Professor Dr. Jürgen, Richter am Landgericht, Stifterstr. 33 a, 7750 Konstanz, Tel. (07531) 76445
- Delbrück*, Professor Dr. Jost, Institut für Internationales Recht, Universität Kiel, Olshausenstr. 40–60, 2300 Kiel 1
- Deutsch*, Professor Dr. Erwin, Merkelstr. 47, 3400 Göttingen, Tel. (0551) 41655

- Dicke*, Professor Dr. Detlev Chr., Kreuzhubel 16, CH-3178 Böisingen
- Doehring*, Professor Dr. Karl, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht a. D., Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 4821
- Dörr*, Privatdozent Dr. Dieter, Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 2, 5000 Köln 41, Tel. (0221) 4702364 od. -3827
- Dolzer*, Prof. Dr. Dr. Rudolf, Universität Mannheim, Jur. Fakultät, Schloß, 6800 Mannheim
- Drobnig*, Prof. Dr. Ulrich, M. C. L. (N. Y. U.), Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg, Mittelweg 187, 2000 Hamburg 13, Tel. (040) 4127233
- Duisburg*, Ministerialdirigent Dr. Claus J., Bundeskanzleramt, Postfach, 5300 Bonn 1, Tel.: (0228) 56-2035
-
- Ebenroth*, Professor Dr. Carsten-Thomas, Universität Konstanz, Juristische Fakultät, Postfach 5560, 7750 Konstanz, Tel. (07531) 882247
- Ehlermann*, Professor Dr. Claus-Dieter, Sprecher der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 200, Rue de la Loi, B-1040 Brüssel, Tel. 00322/2354903
- Eitel*, Ministerialdirigent Dr. Tono, Leiter der Unterabteilung Völkerrecht im Auswärtigen Amt, Adenauerallee 99–103, Postfach 1148, 5300 Bonn 1, Tel.: (0228) 172796
- Ermacora*, Professor Dr. Felix, Dr.-Karl-Lueger-Ring 1, A-1010 Wien I, Tel. 427611
- Everling*, Professor Dr. Ulrich, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften a. D., Dahlienweg 5, 5307 Wachtberg-Pech, Tel. (02221) 324177
-
- Fastenrath*, Privatdozent Dr. Ulrich, Institut für Internationales Recht/Völkerrecht der Universität München, Professor-Huber-Platz 2, 8000 München 22, Tel.: (089) 21802742
- Ferid*, Professor Dr. Dr. h. c. Murad, Marschnerstr. 23, 8000 München-Pasing
- Fiedler*, Professor Dr. Wilfried, Universität des Saarlandes, Juristische Fakultät, 6600 Saarbrücken 11, Tel. (0681) 3023200
- Fischer*, Professor Dr. Peter, Ägidistr. 5/8, A-1060 Wien, Tel. 5718394
- Fleck*, Ministerialrat Dr. Dieter, Bundesministerium der Verteidigung, Postfach 1238, 5300 Bonn 1, Tel.: (0228) 122554
- Fleiner-Gerster*, Professor Dr. Thomas, Riedelet 9, CH-1723 Marly, Tel. (037) 461261
- Fleischhauer*, Dr. Carl August, Under-Secretary-General, The Legal Counsel of the United Nations, United Nations Secretariat, U. N. Plaza, New York N. Y. 10017, U.S.A.

- Flessner*, Professor Dr. Axel, Universität Frankfurt, Postfach 111932, 6000 Frankfurt a. M., Tel.: (069) 798-2112
- Folz*, Professor Dr. Hans-Ernst, Fachbereich Rechtswissenschaften an der Universität Hannover, Hanomagstr. 8, 3000 Hannover 91, Tel.: (0511) 449-8248 oder 8249
- Frank*, Professor Dr. Rainer, Institut für ausländisches und internationales Privatrecht der Universität Freiburg i. Br., Europaplatz 1, 7800 Freiburg i. Br., Tel.: (0761) 2032233
- Frowein*, Professor Dr. Dr. h. c. Jochen A., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 4821

- Gamillscheg*, Professor Dr. Franz, Ernst-Curtius-Weg 2, 3400 Göttingen
- Geiger*, Professor Dr. Rudolf, Waldstr. 38, 8034 Germering, Tel. (089) 845262
- Geimer*, Prof. Dr. Reinhold, Notar, Andreas-Hofer-Str. 5, 8000 München 90, Tel. (089) 6927292 und 222391 (Notariat)
- Ginther*, Professor Dr. Konrad, Burgring 18/II, A-8010 Graz, Tel. (03122) 76011
- Götz*, Professor Dr. Volkmar, Geismarlandstr. 17a, 3400 Göttingen, Tel. (0551) 43119
- Golsong*, Professor Dr. Dr. h. c. Heribert, 7300 Oak Lane, Chevy Chase, Maryland 20017, U. S. A.
- Grabitz*, Professor Dr. Eberhard, Fachbereich Politische Wissenschaften der Freien Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut, Ihnestr. 21, 1000 Berlin 33
- Gramlich*, Priv.-Doz. Dr. Ludwig, Setzweg 13, 8707 Veitshöchheim, Tel. (0931) 93740
- Graßhof*, Ministerialrat Bernhard, Im Pfirsichgarten 17, 5300 Bonn 2
- Grewe*, Botschafter a. D. Professor Dr. Dr. h. c. Wilhelm, Am kleinen Ölberg 28, 5330 Königswinter 41 – Thomasberg
- Großfeld*, Professor Dr. Bernhard, LL. M., Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht, Universitätsstr. 14 – 16, 4400 Münster, Tel. (0251) 832782
- Gusy*, Professor Dr. Christoph, Scheffelstr. 47, 5000 Köln 41, Tel.: (0221) 438857

- Habscheid*, Professor Dr. Dr. h. c. Walter J., Lütisämetstr. 120, CH-8706 Meilen, Tel. (00411) 9232707 (Universität Zürich)
- Hafner*, Univ.-Doz. Dr. Gerhard, Braungasse 38, A-1170 Wien
- Hahn*, Professor Dr. Dr. h. c. Hugo J., LL. M., Frankenstr. 63, 8700 Würzburg 1, Tel. (0931) 284286
- Hailbronner*, Professor Dr. Kay, Juristische Fakultät, Universität Konstanz, Postfach 5560, 7750 Konstanz, Tel. (07531) 882247

- Handl*, Professor Dr. Günther, Wayne State University School of Law, Detroit, MI. 48202 USA Tel. (313) 577-3965
- Hanisch*, Professor Dr. Hans, 5, Ch. de Claire-Vue, CH-1213 Petit Lancy
- van Hecke*, Professor Dr. G. Ritter, Rue de Brederode 13 A, B-1000 Brüssel
- Heini*, Rechtsanwalt Professor Dr. Anton, Zollikerstr. 225, CH-8034 Zürich
- Heldrich*, Rechtsanwalt Professor Dr. Andreas, Institut für Rechtsvergleichung der Universität München, Veterinärstr. 5, 8000 München 22
- Henrich*, Prof. Dr. Dieter, Universität Regensburg, Universitätsstr. 31, 8400 Regensburg, Tel. (0941) 9432634
- Hepting*, Prof. Dr. Reinhard, Institut für Arbeits- und Wirtschaftsrecht der Universität zu Köln, Weyertal 115, 5000 Köln 41
- Herber*, Professor Dr. Rolf, Ministerialdirigent a.D., Institut für Seerecht und Seehandelsrecht, Heimhuder Str. 71, 2000 Hamburg 13, Tel. (040) 4123-5999
- Herdegen*, Priv. Doz. Dr. Matthias, Max-Planck-Institut für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg, Tel. 06221/482239
- Herndl*, Botschafter Dr. Kurt, Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Ballhausplatz 2, A-1014 Wien
- Hettlage*, Staatssekretär a.D., Professor Dr. Karl Maria, Friedrich-Ebert-Str. 83, 5300 Bonn-Bad Godesberg, Tel. (0228) 364361
- von der Heydte*, Professor Dr. Dr. Friedrich August Frhr., Hagschneiderweg 1, 8311 Aham (Vils)
- Hilf*, Professor Dr. Meinhard, Schelpsheide 12, 4800 Bielefeld 1, Tel. (0521) 889282
- Hillgenberg*, Vortragender Legationsrat I. Klasse Dr. Hartmut, Weißdornweg 2, 5300 Bonn 2
- Hinz*, Ministerialdirigent Dr. Joachim, Sedanstr.13, 5300 Bonn-Bad Godesberg, Tel. (0228) 353321
- von Hoffmann*, Professor Dr. Bernd, Heinrich-Brauns-Str. 6, 5500 Trier
- Hoffmann*, Professor Dr. Dr. h.c. Gerhard, Ernst-Lemmer-Str. 10/I, 3550 Marburg 6, Tel. (06421) 81645
- Hohloch*, Professor Dr. Gerhard, Ruhr-Universität, Universitätsstr. 150, 4630 Bochum 1, Tel. (0234) 7002841
- Hopt*, Professor Dr. Dr. Klaus J., Ainmillerstr. 13, 8000 München 40
- Horn*, Professor Dr. Norbert, Wendischhof 14, 4800 Bielefeld 1, Tel. (0521) 104828
- Hoyer*, Professor Dr. Hans, Institut für Rechtsvergleichung, Dr.-Karl-Lueger-Ring 1, A-1010 Wien
- Hübner*, Professor Dr. Ulrich, Licencié en droit, Bachgasse 26, 7750 Konstanz, Tel. (07531) 31392
- Hummer*, Univ.-Prof. DDDr. Waldemar, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Innrain 52, A-6020 Innsbruck

- Ipsen*, Professor Dr. Hans Peter, Augustinum, App. 1142, 2410 Mölln
- Ipsen*, Professor Dr. Knut, Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für öffentliches Recht (Völkerrecht), 4630 Bochum-Querenburg, Tel. (0234) 700-2820
- Jaenicke*, Professor Dr. Günther, Waldstr. 13, 6906 Leimen, Tel. (06224) 72571
- Jahrreiß*, Professor Dr. Dr. h. c. mult. Hermann, Nassestr. 30, 5000 Köln 41, Tel. (0221) 461553
- Jayme*, Professor Dr. Erik, LL. M., Wilckensstr. 43, 6900 Heidelberg
- Kälin*, Prof. Dr. Walter, Seminar für öffentliches Recht der Universität Bern, Spitalgasse 32, CH-3011 Bern, Tel. (031) 654796
- Kaiser*, Professor Dr. Dr. h. c. Joseph H., Institut für öffentliches Recht an der Universität Freiburg, Werthmannplatz, 7800 Freiburg, Tel. (0761) 203-3567
- Karl*, Univ.-Doz. Dr. Wolfram, LL. B., Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg
- Kegel*, Professor Dr. Dr. h. c. Gerhard, Gyrhofstr. 19 a, 5000 Köln 41
- von Keller*, Botschafter a. D. Dr. Rupprecht, Traubingerstr. 44, 8132 Tutzing
- Kewenig*, Professor Dr. Wilhelm, Schumannstr. 8, 6000 Frankfurt 1, Tel. (069) 749313
- Khol*, Univ.-Prof. Dr. Andreas, Abgeordneter zum Nationalrat, Politische Akademie, Tivoligasse 73, A-1030 Wien, Tel. 831531
- Kimminich*, Professor Dr. Otto, Killermannstr. 6, 8400 Regensburg, Tel. (0941) 32854
- Kipp*, Professor Dr. Heinrich, Institut für Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Neue Universität, Innrain 52, A-6020 Innsbruck
- Kirchner*, Professor Dr. Dr. Christian, LL. M., Universität Hannover, FB Rechtswissenschaften, Hanomagstr. 8, 3000 Hannover 1, Tel. 0511/449-8266
- Klein*, Professor Dr. Eckart, Ebersheimerweg 35, 6500 Mainz
- Köck*, Professor Dr. Heribert-Franz, Bastiengasse 41/4, A-1180 Wien
- Kötz*, Prof. Dr. Hein, M. C. L., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, 2000 Hamburg 13, Tel. (040) 412743
- Koppensteiner*, Professor Dr. Hans-Georg, Institut für österreichisches und internationales Handels- und Wirtschaftsrecht, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg, Tel. 44511/329
- Kreuzer*, Professor Dr. Karl, Elblingweg 4, 7750 Konstanz 12, Tel. (07531) 64947
- Kronke*, Professor Dr. Herbert, Institut für internationales und ausländisches Privatrecht der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 2, 5000 Köln 41, Tel. (0221) 4703875 od. -3834
- Kropholler*, Privatdozent Dr. Jan, Johnsallee 42, 2000 Hamburg 13

- Krüger-Sprengel*, Ministerialdirigent Dr. Friedhelm, Lilienthalstr. 9, 5300 Bonn 1, Tel. (0228) 122467
- Kunig*, Prof. Dr. Philip, Freie Universität Berlin, Thielallee 52, 1000 Berlin 33, Tel. (030) 8383011
- Kussbach*, Gesandter Dr. Erich, Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Abt. IV. 2, Ballhausplatz 3, A-1014 Wien
- Kutscher*, Professor Dr. Hans, Präsident des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften a. D., Viertelstr. 10, 7506 Bad Herrenalb-Neusatz, Tel. (07083) 2818
- Lagoni*, Professor Dr. Rainer, Björnsonweg 34, 2000 Hamburg 55, Tel. (040) 865485
- Lang*, Gesandter Univ.-Prof. Dr. Winfried, Porzellangasse 7 B, A-1090 Wien
- Lecheler*, Professor Dr. Helmut, Kochstr. 4, 8520 Erlangen, Tel. (09131) 854781
- Loewe*, Professor Dr. Roland, Sektionschef im Bundesministerium für Justiz, Neustiftgasse 2, A-1070 Wien
- Lorenz*, Professor Dr. Egon, Lehrstuhl für Zivilrecht (Dogmatik), Universität Mannheim, Schloß, 6800 Mannheim 1
- Lorenz*, Professor Dr. Dr. h. c. Werner, Lochhamerstr. 34, 8032 Gräfeling
- Lüderitz*, Professor Dr. Alexander, Direktor des Instituts für internationales und ausländisches Privatrecht der Universität Köln, Gottfried-Keller-Str. 2, 5000 Köln 41
- Mänhardt*, Univ.-Doz. Dr. Franz, Institut für österreichisches und internationales Handels- und Wirtschaftsrecht, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg
- Magiera*, Professor Dr. Siegfried, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 6720 Speyer, Tel. (06232) 910-348
- Magnus*, Professor Dr. Ulrich, Fachbereich Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg, Hünefeldstr. 14, 2000 Hamburg 70, Tel. (040) 666443
- Mahnke*, Dr. Hans Heinrich, Ministerialrat im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Postfach 120550, 5300 Bonn 1
- Majoros*, Univ.-Prof. Dr. Ferenc, Deutscher Ring 6, 5030 Hürth 1, Tel. (02233) 72577
- von Mangoldt*, Professor Dr. Hans, Goetheweg 1, 7401 Nehren, Tel. (07473) 7908
- Mann*, Professor Dr. Dr. h. c. Frederick A., Watling House, 35–37 Cannon Street, London EC4M5 SD, Tel. 01–2363070
- von Marshall*, Dr. Walter Frhr., Botschafter der Bundesrepublik Deutschland (Botschaft Rangun, Burma), Postfach 1500, 5300 Bonn 1

Martinek, Professor Dr. Dr. Michael, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Internationales Privatrecht, Universität des Saarlandes, Im Stadtwald, 6600 Saarbrücken, Tel. (0681) 3022122

Matscher, Professor Dr. Dr. Franz, Institut für zivilgerichtliches Verfahren der Universität, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg

Meessen, Professor Dr. Karl Matthias, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insb. Völkerrecht und Europarecht, Eichleitner Str. 30, 8900 Augsburg 1

Meissner, Professor Dr. Boris, Haus „Im Römer“, Kleine Budengasse 1, 5000 Köln 1

Meyn, Professor Dr. Karl-Ulrich, Leyer Str.36, 4500 Osnabrück, Tel. (0541) 126482

Mössner, Professor Dr. Jörg Manfred, Universität Osnabrück, Fachbereich Rechtswissenschaften, Luisenstr. 14, 4500 Osnabrück, Tel. (0541) 608-6161

Mosler, Professor Dr. Dr. h.c. Hermann, Richter am Internationalen Gerichtshof a. D., Mühlthalstr. 117 a, 6900 Heidelberg, Tel. (06221) 480082

Mühlenhöver, Gesandter a. D. Dr. Josef, Am Schloßbach 2, 5300 Bonn 1 (Röttgen), Tel. (0228) 251676

Müller, Professor Dr. Jörg P., Kappelenring 42 A, CH-3032 Hinterkappelen b. Bern

Münch, Professor Dr. Fritz, Jaspersstr. 2, App. 387, 6900 Heidelberg 1, Tel. (6900) 388387

von Münch, Professor Dr. Ingo, 2. Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Senator für Wissenschaft und Kunst, Hochrad 9, 2000 Hamburg 52, Tel. (040) 829624

de Mulinen, Colonel Frédéric, Au village, CH-1184 Luins

Murawiek, Prof. Dr. Dietrich, Juristisches Seminar der Universität Göttingen, Nikolausberger Weg 9a, 3400 Göttingen, Tel. (0551) 39-4723-7393, priv.: Hainbundstr. 12, Tel. (0551) 410181

Nettel, Botschafter Dr. Erik, 9-11, Rue de Varembe, CH-1211 Genf 20

Neuhold, Professor Dr. Hanspeter, Hüttelbergstr. 28, A-1140 Wien

Neumayer, Professor Dr. Karl H., Chemin du Moléson 10, CH-1012 Lausanne

Nicolaysen, Professor Dr. Gert, Universität Hamburg, Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre, Abt. Europäisches Gemeinschaftsrecht, Schlüterstr. 28, 2000 Hamburg 13, Tel. (040) 4123-4568

Niederländer, Professor Dr. Hubert, Am Bächenbuckel 8, 6900 Heidelberg-Ziegelhausen

Öhlinger, Professor Dr. Theo, Tolstoigasse 5/6, A-1130 Wien

Oesterhelt, Ministerialdirigent Dr. Jürgen, M. C. L., Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes, Adenauerallee 99-103, Tel. (0228) 172724

Oppermann, Professor Dr. Dr. h. c. Thomas, Burgholzweg 122, 7400 Tübingen 1, Tel. (07071) 49533
von Overbeck, Professor Dr. A. E., Le Manoir, CH-1162 Saint-Prex

Partsch, Professor Dr. Karl Josef, Frankenstr. 10, 6507 Ingelheim, Tel. (06132) 2264

Pernice, Privatdozent Dr. Ingolf, Universität Bayreuth, Postfach 3008, 8580 Bayreuth

Pescatore, Professor Dr. Dr. h. c. mult. Pierre, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, 16, Rue de la Fontaine, Luxembourg

Petersmann, Dr. Ernst-Ulrich, GATT-Office of Legal Affairs, 154 Rue de Lausanne, CH-1211 Genf 21

Petzold, Dr. Herbert, Vizekanzler des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Europarat, Rue René Cassin, F-67000 Straßbourg, Tel. (003388) 614961 (2231)

Platzöder, Dr. Renate, Haus Eggenberg, 8026 Ebenhausen, Tel. (08178-700)
von Puttkamer, Botschafterin a. D. Professor Dr. Ellinor, E. T. A.-Hoffmannstr. 5, 5300 Bonn

Randelzhofer, Professor Dr. Albrecht, Freie Universität Berlin, Van't-Hoff-Str. 8, 1000 Berlin 33, Tel. (030) 8382288

Rauschnig, Professor Dr. Dietrich, Rodetal 1 a, 3406 Bovenden 1, Tel. (05594) 331

Rechenberg, Dr. habil. Hermann Hans-Karl, Jägerweg 14, 5300 Bonn-Bad Godesberg

Reinhart, Prof. Dr. Gert, Langgewann 24, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 475397

Rengeling, Professor Dr. Hans-Werner, Brüningheide 192, 4400 Münster, Tel. (0251) 212038

Ress, Professor Dr. Dr. Georg, Am Botanischen Garten 6, 6600 Saarbrücken, Tel. (0681) 3023055

Ridder, Professor Dr. Helmut, Kofdorfer Str. 43, 6301 Vetzberg

Riedel, Professor Dr. Eibe H., Weintrautstr. 14, 3550 Marburg/Lahn, Tel. (06421) 23691

Roth, Professor Dr. Günter, Lehrkanzel für Handelsrecht der Universität Innsbruck, Institute der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät, Innrain 52, A-6020 Innsbruck, Tel. 26741

Roth, Professor Dr. Wulf-Henning, LL. M., Institut für Wirtschafts- und Arbeitsrecht, Kochstr. 2, 8520 Erlangen, Tel. (09131) 852237

Rotter, Professor Dr. Manfred, Johannes-Kepler-Universität Linz, Wolf-Huber-Str. 11/4, A-4020 Linz

Rudolf, Professor Dr. Walter, Staatssekretär a. D., Rubensallee 55 a, 6500 Mainz 31, Tel. (06131) 392412

- Sandrock*, Professor Dr. Otto, Institut für ausländisches und internationales Zivil- und Wirtschaftsrecht der Universität Münster, Universitätsstr. 14-16, 4400 Münster, Tel. (0251) 83-2781
- Scupin*, Professor Dr. Hans-Ulrich, Robert-Koch-Str. 46, 4400 Münster
- Seidel*, Ministerialrat Dr. Martin, Bundesministerium für Wirtschaft, Vilmompler Str. 76, 5300 Bonn-Duisdorf, Tel. (0228) 615-3718
- Seidl-Hohenveldern*, Professor Dr. Dr. h.c. Ignaz, Schwertgasse 4, A-1010 Wien I, Tel. (0222) 631560
- Serick*, Professor Dr. Rolf, Kleingemünder Str. 71, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 50444
- Siehr*, Prof. Dr. Kurt, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, 2000 Hamburg 13, Tel. (040) 4127-313
- Simitis*, Professor Dr. Spiros, Institut für Arbeits-, Wirtschafts- und Zivilrecht, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Senckenberganlage 31/VI, 6000 Frankfurt/M. 1
- Simma*, Professor Dr. Bruno, Institut für Völkerrecht der Universität München, Prof.-Huber-Platz 2, 8000 München 22
- von Simson*, Professor Dr. Werner, Luisenstr. 3, 7800 Freiburg
- Sonnenberger*, Professor Dr. Hans Jürgen, Sieglindenstr. 18, 8990 Augsburg (Universität München, Tel. (089) 218-2721/2)
- Spellenberg*, Prof. Dr. Ulrich, Rodersberg 31, 8580 Bayreuth, Tel. (0921) 552900
- Suy*, Professor Dr. Dr. h.c. Erik, Juristische Fakultät der Universität Leuven, 41, Tiense Straat, B-3000 Leuven
-
- Schack*, Professor Dr. Haimo, Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld, Postfach 8640, 4800 Bielefeld, Tel. (0521) 106-3911
- Schiedermair*, Professor Dr. Hartmut, Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 2, 5000 Köln 41, Tel. (0221) 470-2364
- Schindler*, Professor Dr. Dietrich, Lenzenwiesstr. 8, CH-8702 Zollikon b. Zürich
- Schlechtriem*, Professor Dr. Peter, Institut für ausländisches und internationales Privatrecht an der Universität Freiburg, Werthmannplatz, 7800 Freiburg, Tel. (0761) 203-3518
- Schlochauer*, Professor Dr. Hans-Jürgen, Blauenstr. 18, 6000 Frankfurt-Niederrad, Tel. (069) 675807
- Schlosser*, Professor Dr. Peter, Lehrstuhl für Zivilprozeßrecht einschließlich der Allgemeinen Verfahrenslehre, des Internationalen und Ausländischen Zivilprozeßrechts und des Bürgerlichen Rechts, Ludwig-Maximilian-Universität München, 8000 München 22, Tel. (089) 21800
- Schneider*, Professor Dr. Hans, Ludolf-Krehl-Str. 44, 6900 Heidelberg 1
- Schneider*, Professor Dr. Peter, Goldenluftgasse 23/10, 6500 Mainz

- Schreuer*, Professor Dr. Christoph, Taxhamgasse 13, A-5020 Salzburg, Tel. 0043662/390164
- Schröder*, Professor Dr. Dieter, Onkel-Bräsig-Str. 31, 1000 Berlin 47, Tel. (030) 6061149
- Schröder*, Professor Dr. Meinhard, Zum Wingert 2, 5501 Mertesdorf, Tel. (0651) 57887
- Schütze*, Rechtsanwalt Prof. Dr. Rolf, Landhausstr. 90, 7000 Stuttgart 1, Tel. (0711) 283282
- Schurig*, Prof. Dr. Klaus, Universität Passau, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Innstr. 25, 8390 Passau, Tel. (0581) 509308
- Schwander*, Prof. Dr. Ivo, Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Höhenweg 2, CH-9000 St. Gallen, Tel. (071) 234907
- Schwarz-Liebermann von Wahlendorf*, Professor Dr. Hans-Albrecht, Im Sand 5, 5342 Rheinbreitbach
- Schwarze*, Professor Dr. Jürgen, Universität Hamburg, Schlüterstr. 28 III, 2000 Hamburg 13, Tel. (040) 4123-4564
- Schweisfurth*, Prof. Dr. Theodor, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 4821
- Schweitzer*, Professor Dr. Michael, Göttweiger Str. 135, 8390 Passau, Tel. (0851) 5505547
- Schwenzer*, Prof. Dr. Ingeborg, Juristische Fakultät der Universität Basel, Maiengasse 51, CH-4051 Basel, Tel. 0041/61255277
- Schwind*, Professor Dr. Dr. h. c. Fritz, Franz-Barwig-Weg 20, A-1180 Wien, Tel. 473108
-
- Steiger*, Professor Dr. Heinhard, Oberhof 16, 6307 Linden, Tel. (0641) 23252
- Stein*, Prof. Dr. Torsten, Max-Planck-Institut für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 4821
- Steinberger*, Professor Dr. Helmut, Richter am Bundesverfassungsgericht a. D., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel. (06221) 4821
- Steinkamm*, Professor Dr. Armin A., Präsident der Hochschule der Bundeswehr München, Fachbereich Wirtschafts- und Organisationswissenschaften, Schwere-Reiter-Str. 35, 8000 München 40
- Stödter*, Professor Dr. Rolf, Golfstr. 7, 2057 Wentorf
- Stoll*, Professor Dr. Hans, Direktor des Instituts für Ausländisches und Internationales Privatrecht, Europaplatz 1, 7800 Freiburg i. Br.

- Streinz*, Professor Dr. Rudolf, Universität Bayreuth, Lehrstuhl für öffentl. Recht, insb. Völker- und Europarecht, Universitätsstr. 30, 8580 Bayreuth
- Sturm*, Professor Dr. Fritz, 5, Route de Bremblens, CH-1026 Echandens
- Thürer*, Professor Dr. Daniel, Abeggweg 20, CH-8057 Zürich, Tel. 01/3626547
- Tomuschat*, Professor Dr. Christian, Institut für Völkerrecht, Universität Bonn, Adenauerallee 24, 5300 Bonn 1, Tel. (0228) 739172
- Türk*, Botschafter Dr. Helmut, Leiter des Völkerrechtsbüros im Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Ballhausplatz 2, A-1014 Wien
- Uibopuu*, Professor Dr. Henn-Jüri, Willibald-Hauthaler-Str. 17, A-5020 Salzburg
- Vedder*, Dr. Christoph, Institut für Internationales Recht – Völkerrecht – der Ludwig-Maximilians-Universität München, Professor-Huber-Platz 2, 8000 München 22, Tel. 089/2180-2742
- Verosta*, Professor Dr. Stephan, Hockegasse 15, A-1180 Wien
- Villiger*, Priv.-Doz. Dr. Mark E., Sekretariat der EMRK, Europarat, B. P. 431 R 6, F-67006 Strasbourg-Cedex
- Vischer*, Professor Dr. Dr. h.c. Frank, Bäumleingasse 22, CH-4001 Basel, Tel. 233060
- Vitzthum*, Professor Dr. Wolfgang Graf, LL.M., Juristische Fakultät der Universität Tübingen, Wilhelmstr 7, 7400 Tübingen, Tel. (07071) 295266
- Vogel*, Professor Dr. Klaus, Ottostr. 12, 8130 Starnberg, Tel. (08151) 13221
- Walter*, Professor Dr. Gerhard, Seminar für Zivilverfahrensrecht, Lehrstuhl für Zivilprozeß- und Vollstreckungsrecht sowie Privatrecht, Erlachstr. 5, CH-3012 Bern, Tel. (031) 653716(17) – Privat: Postgasse 56, CH-3011 Bern, Tel. (031) 225853
- Weber*, Professor Dr. Albrecht, Universität Osnabrück, Fachbereich Rechtswissenschaften, Luisenstr. 16, 4500 Osnabrück, Tel. (0541) 6086188
- Wiethölter*, Professor Dr. Rudolf, Am Bergschlag 9, 6243 Falkenstein/Ts., Tel. (06174) 21018
- Wildhaber*, Professor Dr. Luzius, Auf der Wacht 21, CH-4104 Oberwil b. Basel, Tel. (061) 4012521
- Will*, Professor Dr. Michael, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, 6600 Saarbrücken 11
- Wolfrum*, Professor Dr. Rüdiger, Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, Olshausenstr. 40–60, 2300 Kiel 1, Tel. (0431) 8802189

Zehetner, Professor Dr. Franz, Wolfauerstr. 90, A-4020 Linz, Tel. (0732)
231596

Zemanek, Professor Dr. Karl, Mariannengasse 29, A-1090 Wien

Zieger, Professor Dr. Gottfried, Leuschnerweg 10, 3400 Göttingen

Zimmer, Priv.-Doz. Dr. Gerhard, Bamberger Str. 22, 1000 Berlin 30

Zuleeg, Professor Dr. Manfred, Richter am Gerichtshof der Europäischen
Gemeinschaften, L-2925 Luxemburg

Korporative Mitglieder

1. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1
2. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, 2000 Hamburg 13

Satzung

der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

(Fassung vom 14. 4. 1961)

§ 1

Die Aufgabe der am 24. März 1917 gegründeten und am 7. April 1949 wiedergegründeten Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ist die Förderung des Völkerrechts, des Internationalen Privatrechts und der anderen Zweige des internationalen Rechts. Zu diesem Zweck sollen Theoretiker und Praktiker sowie Vertreter der als Hilfswissenschaften erheblichen Wissensgebiete zu gemeinsamer wissenschaftlicher Arbeit versammelt werden.

Das heranwachsende Geschlecht in nachdrücklicher Weise zu völkerrechtlicher Arbeit anzuregen und in deren Durchführung zu fördern, wird sich die Gesellschaft besonders angelegen sein lassen.

§ 2

Die geschäftlichen Aufgaben der Gesellschaft werden von dem Vorstand, dem Rat und der Vollversammlung wahrgenommen.

§ 3

Der Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern, unter denen sich ein Vertreter des internationalen Privatrechts befinden soll. Er wird von der Vollversammlung durch Stimmzettel auf zwei Jahre gewählt und bleibt im Amte bis zum Schluß der Jahresversammlung, in welcher der neue Vorstand gewählt wird. Wiederwahl ist zulässig.

Fallen während der Amtszeit einzelne Vorstandsmitglieder aus, so kann sich der Vorstand mit Wirkung bis zur nächsten Vollversammlung aus den Ratsmitgliedern ergänzen.

Der Vorstand führt die Geschäfte, soweit sie nicht dem Rat oder der Vollversammlung vorbehalten sind. Die Ämter des Stellvertretenden Vorsitzenden und des Schatzmeisters verteilt der Vorstand durch Beschluß auf die weiteren Mitglieder; die Ämter können auch zusammen wahrgenommen werden.

§ 4

Der Rat besteht aus dem Vorstand und mindestens 12, höchstens 24 weiteren Ratsmitgliedern. Die Ratsmitglieder werden für 4 Jahre und in derselben Weise gewählt wie der Vorstand.

Der Rat bestimmt Zeit, Ort und Tagesordnung der Jahresversammlung sowie den sonstigen Arbeitsplan. Er wählt die Mitglieder.

§ 5

Zur Wahl als Mitglied kann nur gestellt werden, wer durch schriftlichen Antrag dreier Ratsmitglieder vorgeschlagen wird. Der Vorstand stellt den Vorgeschlagenen entweder zur Wahl auf der nächsten Ratsversammlung oder leitet den Ratsmitgliedern den Vorschlag zur schriftlichen Wahl zu. Der Vorgeschlagene ist gewählt, wenn er in der Ratsversammlung die Mehrheit der Stimmen der Anwesenden erhält, oder, im Falle der schriftlichen Wahl, nicht drei Ratsmitglieder binnen Monatsfrist die mündliche Erörterung beantragen.

Der Vorsitzende trägt dem Gewählten die Mitgliedschaft an. Der Erwerb tritt durch Annahmeerklärung ein.

§ 6

Durch Erwerb der Mitgliedschaft wird die Verpflichtung übernommen, sich an den Arbeiten der Gesellschaft zu beteiligen.

Der Mitgliedsbeitrag wird von der Vollversammlung auf Vorschlag des Vorstandes festgesetzt. Er ist jeweils im Januar für das laufende Kalenderjahr zu zahlen.

Neue Mitglieder entrichten den Beitrag erstmalig für das auf ihre Aufnahme folgende Kalenderjahr.

Der Vorstand kann für einzelne Mitglieder von der Einziehung eines Jahresbeitrages absehen oder ihn herabsetzen.

Die Mitgliedschaft erlischt durch Verzicht, welcher dem Vorsitzenden gegenüber schriftlich erklärt wird.

In besonderen Fällen kann durch einstimmigen Beschluß des Rates die Mitgliedschaft entzogen werden.

Auf Vorschlag des Rates kann die Mitgliederversammlung Ehrenmitglieder ernennen.

§ 7

Sitzungen des Vorstandes, des Rates und der Vollversammlung werden durch schriftliche Einladung des Vorsitzenden unter Mitteilung der Tagesordnung berufen. Dies muß geschehen, wenn es von mindestens 1/3 der Mitglieder unter Bezeichnung der Tagesordnung beantragt wird. Auf gleiche Weise unterstützte Punkte müssen sonst auf die Tagesordnung gesetzt werden.

§ 8

Zur Änderung der Satzung ist 3/4-Mehrheit der Vollversammlung erforderlich.

Beschluß der Mitgliederversammlung vom 1. 4. 1955:

Die Mitgliederversammlung stellt fest, daß gemäß § 4 Abs. 1 der Satzung der Gesellschaft in der Fassung vom 3. 4. 1952 die Mitglieder des Rates der Gesellschaft nach Ablauf ihrer vierjährigen Amtszeit ebenso wie die Mitglieder des Vorstands nach § 3 Abs. 1 Satz 2 bis zum Schluß der Jahresversammlung im Amt bleiben, auf der die Neuwahl des Rates oder desjenigen Teils seiner Mitglieder stattfindet, deren Amtszeit abgelaufen ist.

(§ 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 haben sich seit der Fassung vom 3. 4. 1952 nicht verändert).

