

## 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 Nullösungscharakters – 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 paneuropäisches 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 solchen 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 Staatengleichheit. 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.