

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 Werbungsfunktion 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