

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Band 22

Rüstungskontrolle und Völkerrecht

Zur Steuerung rüstungstechnischen Wandels
durch völkerrechtliche Verträge

Von
Dr. Dietmar Högel



Duncker & Humblot · Berlin

DIETMAR HÖGEL

Rüstungskontrolle und Völkerrecht

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von
Thomas Oppermann
in Gemeinschaft mit
Heinz-Dieter Assmann, Hans v. Mangoldt
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum
sämtlich in Tübingen

Band 22

Rüstungskontrolle und Völkerrecht

**Zur Steuerung rüstungstechnischen Wandels
durch völkerrechtliche Verträge**

Von

Dr. Dietmar Högel



Duncker & Humblot · Berlin

Gefördert durch einen Druckkostenzuschuß
des Auswärtigen Amtes, Bonn

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Högel, Dietmar:
Rüstungskontrolle und Völkerrecht: zur Steuerung
rüstungstechnischen Wandels durch völkerrechtliche Verträge /
von Dietmar Högel. – Berlin: Duncker und Humblot, 1990
(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen
Recht; Bd. 22)
Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1990
ISBN 3-428-07014-3
NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten
© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: TecDok März, Tübingen
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISSN 0720-7654
ISBN 3-428-07014-3

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im April 1990 von der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurde sie aktualisiert und um einige Literaturhinweise ergänzt. Dabei konnten rüstungskontrollpolitische Entwicklungen in dem für das Ost-West-Verhältnis so ereignisreichen Jahr 1990 bis Anfang Juli berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten Lehrer und Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum*, der das Rahmenthema „Völkerrecht der Rüstungskontrolle“ im Sommer 1988 anregte. Die Dissertation ging zum Teil aus wissenschaftlichen Gesprächen und Vorarbeiten zu seinem (Mit-)Bericht „Rechtsfragen der Rüstungskontrolle im Vertragsvölkerrecht der Gegenwart“ im Rahmen der Hamburger Jubiläumstagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht im März 1989 hervor. Professor Graf Vitzthum hat den Fortgang der Forschungsarbeit mit seinem Rat begleitet und gefördert, indem er mir als wissenschaftlichem Angestellten an seinem Lehrstuhl großzügig Freiräume gewährte.

Herzlich danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. *Thomas Oppermann* für die Übernahme und rasche Erstellung des Zweitgutachtens sowie für die ehrenvolle Aufnahme der Arbeit in die „Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht“. Der Fakultät danke ich für die überaus zügige Durchführung des Promotionsverfahrens, meinem Lehrstuhl-Kollegen Dr. *Wolfgang März* für die Erstellung der satzfertigen Druckvorlage dieses Buches.

Für die Lektüre des Manuskripts und ihre konstruktive Kritik danke ich meinen Eltern, *Elfriede* und Prof. Dr. *Rolf Högel*. Meine Ehefrau *Katharina Högel* hat mit Geduld, Interesse, Ermutigung und Liebe wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Ihr widme ich dieses Buch.

Tübingen, im August 1990

Dietmar Högel

Inhalt

Einführung	15
Rüstungstechnischer Wandel und Völkerrecht (15) – Besonderheiten des Völkerrechts der Rüstungskontrolle und Abrüstung (17) – Kritik der Alternativen zur vertraglichen Rüstungskontrolle (22) – Rüstungstechnischer Wandel als Kernproblem vertraglicher Rüstungskontrolle (25) – Völkerrechtliche Fragestellung (28) – Gang der Untersuchung (31) – Terminologie (32)	
Erster Teil	
Rüstungskontrollrecht und rüstungstechnischer Wandel	37
1. Kapitel: Theorie, Politik und Recht der Rüstungskontrolle	37
I. Theorie der Rüstungskontrolle	38
1. Kriegsverhütung durch Rüstungskontrolle	39
2. Schadenslimitierung durch Rüstungskontrolle	41
3. Senkung der Militärausgaben durch Rüstungskontrolle	42
II. Politik der Rüstungskontrolle	43
1. Westliche Rüstungskontrollpolitik	44
2. Östliche Rüstungskontrollpolitik	46
3. Propaganda- und Werbefunktion der Rüstungskontrolle	48
III. Recht der Rüstungskontrolle	49
2. Kapitel: Rüstungstechnischer Wandel als Gegenstand kooperativer Rüstungssteuerung	52
I. Technischer Rüstungsprozeß und Rüstungskontrollrecht	52
1. Rüstungstechnischer Wandel als Rechtsproblem	53
2. Besonderheiten des Rüstungsprozesses	55

II. Schwerpunkte und Implikationen aktueller rüstungstechnischer Entwicklungen	61
1. Zielgenauigkeit als Problem der Rüstungskontrolle	61
2. Multifunktionalisierung und Konventionalisierung	63
3. Computerisierung und Automatisierung	65
4. Militärische Nutzung des Weltraums	66
5. Ambivalenz rüstungstechnischer Entwicklungen	67
III. Rüstungstechnischer Wandel und Verifikation	69
1. Verifizierbarkeit determiniert Reduzierbarkeit	69
2. Funktionen, Begriff und Prozeß der Verifikation	71
3. Verifizierbarkeit und Verifikationsbedarf	75
4. Verifikationsfähigkeit und Verifikationsinstrumentarium	76
5. Verifizierbarkeit determiniert Definierbarkeit	86
3. Kapitel: Instrumentarium und Gesamtgefüge kooperativer Rüstungssteuerung	88
I. Rüstungskontrollmaßnahmen als normative Optionen kooperativer Rüstungssteuerung	88
1. Wirkungsrichtung quantitativer und qualitativer Maßnahmen	89
2. Quantitative Maßnahmen kooperativer Rüstungssteuerung	91
3. Qualitative Maßnahmen kooperativer Rüstungssteuerung	95
4. Einsatzverbote als Instrument kooperativer Rüstungssteuerung	103
II. Der Rüstungskontrollvertrag als Rechtsinstrument der kooperativen Rüstungssteuerung	104
1. Rüstungskontrollvertragliche Definitionstechnik	107
2. Vertragsauslegung und Streitschlichtung	112
3. Vertragsüberprüfung und Vertragsanpassung	119
4. Rücktritt und Sanktion	122
III. Das Problem rüstungstechnischen Wandels im Gesamtgefüge kooperativer Rüstungssteuerung	126
1. Kooperative Rüstungssteuerung und Massenvernichtungswaffen	127
2. Kooperative Rüstungssteuerung im Weltraum	138
3. Umweltschützende und konventionelle Rüstungskontrolle	141

Zweiter Teil

**Kooperative Rüstungssteuerung
und kernwaffentechnische Entwicklung** 149

1. Kapitel: SALT und die technische Entwicklung nuklearstrategischer Offensivwaffen	151
I. Nukleare Offensivwaffen und nukleares Gleichgewicht	152
1. Grundlagen nuklearstrategischer Abschreckungsdoktrin	152
2. Grundlagen offensivnuklearer Rüstungskontrolle	153
3. MIRV und strategisches Gleichgewicht	156
II. Fallstudie: SALT-I-Interimsabkommen	158
1. MIRV und Raketen-Wurfgewicht in den SALT-I-Verhandlungen ..	159
2. Scheitern des quantitativen Rüstungskontrollansatzes	162
3. Schlußfolgerungen	165
III. Fallstudie: SALT-II-Vertrag	166
1. SALT II und die Technik ballistischer Raketen (ICBM)	170
2. SALT II und die Technik multifunktionaler Waffensysteme	176
3. Schlußfolgerungen	183
 2. Kapitel: Nukleare Flugkörper-Rüstungskontrolle in der Ära ortsinspi- zierter Reduzierungsvereinbarungen	 187
I. Fallstudie: INF-Vertrag	188
1. Normative Struktur und qualitative Reichweite der INF-Nullösung .	192
2. Der INF-Vertrag als positives und negatives Modell kooperativer Rüstungssteuerung	197
3. Schlußfolgerungen	199
II. Fallstudie: START	201
1. Konturen des START-Vertrages	202
2. Technische Probleme und qualitative Reichweite von START	205
3. Schlußfolgerungen	211

3. Kapitel: Die technische Gefährdung des ABM-Vertrages	213
I. Das ABM-Problem	215
1. Strategische Verteidigung und nukleare Stabilität	215
2. Regelungs- und Definitionstechnik des ABM-Vertrages	218
3. Die Krise des ABM-Vertrages	221
II. Auslegung des ABM-Vertrages	227
1. Auslegungsgeschichte	228
2. „Enge“ und „weite“ Auslegung	231
3. Reichweite des ABM-Erprobungsbegriffs	235
III. Ausblick und Schlußfolgerungen	237
1. ABM-Optionen kooperativer Rüstungssteuerung	237
2. Ergebnis und Schlußfolgerungen	240
Zusammenfassung, Schlußfolgerungen und Ausblick	246
Kooperative Rüstungssteuerung von SALT bis START (246) – Reformansätze kooperativer Rüstungssteuerung (250) – Zu den Voraussetzungen vertraglicher Rüstungsprävention (256) – Ausblick (264)	
Anhang	
1. Rüstungskontrollvereinbarungen in chronologischer Reihenfolge	267
2. Auszüge aus den näher untersuchten Rüstungskontrollverträgen	276
3. Abbildungen	290
Literatur	
	303

Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile
ACDA	U.S. Arms Control and Disarmament Agency
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	American Journal of International Law
ALCM	Air-Launched Cruise Missile
ASAT	Anti-Satellite
ASBM	Air-Surface Ballistic Missile
ASW	Anti-Submarine Warfare
ATBM	Anti-Tactical Ballistic Missile
BMD	Ballistic Missile Defense
BMVg	Bundesminister(ium) der Verteidigung
CCD	Conference of the Committee on Disarmament
CD	Committee (Conference) on Disarmament
CEP	Circular Error Probability
CM	Cruise Missile
COPREDAL	Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina
CST	Conventional Stability Talks
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
CWC	Chemical Weapons Convention
DGFK	Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung
DST	Defence and Space Talks
EIS	European Institute for Security
ENDC	Eighteen-Nation Disarmament Committee
ENMOD	Environmental Modification
EOD	Externally Observable Differences
EODF	Externally Observable Design Features
FBS	Forward-Based Systems

FS	Festschrift
FROD	Functionally Related Observable Differences
GCD	General and Complete Disarmament
GLCM	Ground-Launched Cruise Missile
GYIL	German Yearbook of International Law
Hrgs.	Hearings
Hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IDO	International Disarmament Organisation
IISS	(London) International Institute for Strategic Studies
ILM	International Legal Materials
INC	Insertable Nuclear Components
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
ISMA	International Satellite Monitoring Agency
KRK	Konventionelle Rüstungskontrolle
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KT	Kilotonne
KVAE	Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa
LNTS	League of Nations Treaty Series
MAD	Mutual Assured Destruction
MARV	Manoeuvrable Re-entry Vehicle
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
MIK	Militär-Industrie-Komplex
MIRV	Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicle
MRV	Multiple Re-entry Vehicle
MT	Megatonne
MX	Missile Experimental
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPT	Non-Proliferation Treaty
NST	Nuclear and Space Arms Talks

NTM	National Technical Means (of Verification)
OPANAL	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina
PNET	Peaceful Nuclear Explosions Treaty
PTBT	Partial Test Ban Treaty
RdC	Recueil des Cours
RGDIP	Revue générale de droit international public
S., s.	Seite, siehe
SA	Surface-Air
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SCAS	(US-Senate) Committee on Armed Services
SCC	(SALT-) Standing Consultative Commission
SCFR	(US-Senate) Committee on Foreign Relations
SDI	Strategic Defense Initiative
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLBM	Submarine-Launched Ballistic Missile
SLCM	Sea-Launched Cruise Missile
SNF	Shorter-Range Nuclear Forces
SS	Surface-(to)-Surface
SSKP	Single-Shot Kill Probability
START	Strategic Arms Reduction Talks
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
TNT	Trinitrotoluol
TTBT	Threshold Test Ban Treaty
UN	United Nations
UNDC	United Nations Disarmament Commission
UNTS	United Nations Treaty Series
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
Vgl., vgl.	Vergleiche, vergleiche
VKSE	Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte / Stabilität in Europa
VN	Vereinte Nationen
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen

VVSBM	(Wiener) Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
WP	Warschauer Pakt
WVRK	Wiener Konvention über das Recht der Verträge

Im übrigen wird auf Hildebert *Kirchner* / Fritz *Kastner*, Fritz, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl. Berlin / New York 1983, verwiesen.

Einführung

Rüstungstechnischer Wandel und Völkerrecht

Die Stabilität der internationalen Beziehungen wäre bedroht, sollte das Rüstungsgeschehen aufgrund der Geschwindigkeit waffentechnischer Entwicklungen der politischen Kontrolle entgleiten und stattdessen – umgekehrt – die Sicherheitspolitik der Staaten bestimmen, ja vor sich her treiben. Die Gefahr einer „Tyranny of Weapons Technology“¹ wird zu Recht beschworen. Dementsprechend ist es eine der zentralen Aufgaben von Rüstungskontrolle zu verhindern, daß sich das Wettrüsten mit der Automatik technologischer Neuentwicklung gegenüber der Rüstungskontrolldiplomatie verselbständigt², und der *qualitativen* Rüstungsentwicklung³ eine kriegsverhütende, stabilisierende Richtung zu geben. Es ist das Ziel der Rüstungskontroll-Vertragspolitik der Staaten, die vorhandenen waffentechnischen Systeme einer kooperativen Kontrolle zu unterwerfen und rüstungstechnische Entwicklungen mit den Mitteln des Völkervertragsrechts zu steuern⁴.

¹ So der Titel einer Veröffentlichung von Ralph Lapp aus dem Jahre 1970. Auch im Bereich des innerstaatlichen Technikrechts ist das „Dominantwerden der technischen Realisation“ vielfach beklagt worden. Vgl. etwa Wolf, Das Recht im Schatten der Technik, S. 246.

² Forndran, Ist Rüstungskontrolle noch relevant?, S. 18.

³ Im Unterschied zur *quantitativen* Rüstungsentwicklung (anzahlmäßige Vermehrung vorhandener Waffensysteme) umfaßt die *qualitative* Dimension der Rüstungsprozesse die Verbesserung der Waffenarsenale durch Modernisierungs- oder Ersetzungsmaßnahmen sowie alle entsprechenden Vorbereitungshandlungen (Forschung, Entwicklung, Erprobung usw.).

⁴ „Modern technology and science are moving at an unbelievably rapid pace. New developments will affect the military force structures of both the United States and the U.S.S.R. The great challenge we all face is how to make certain that the impact of the new technologies will be stabilizing.“ (US-Botschafter Kampelman, zit. in: *United States Congress*, INF-Hrgs. [SCFR] 1, S. 108). Vgl. auch die im Schlußdokument zur Abrüstungs-Sondergeneralversammlung der VN von 1978 formulierte Zielvorgabe: „... Bemühungen in dieser Richtung müssen auch Verhandlungen über die Begrenzung und Einstellung der qualitativen Verbesserung der Rüstung, insb. von Massenvernichtungswaffen, und der Entwicklung neuer

In ihrem waffenbezogenen Kernbereich ist vertragliche Rüstungskontrolle daher immer auch *normative Technikkontrolle*. Dieser zentrale technikkontrollrechtliche Aspekt des Rüstungskontrollrechts ist bislang von der Völkerrechtswissenschaft weitgehend vernachlässigt worden⁵, obwohl doch den technischen Entwicklungen im militärischen Sektor fast immer eine Spitzenposition zukommt. Zudem ist die Effektivität und Bestandskraft von Rüstungskontrollvereinbarungen in besonderem Maße abhängig vom Fortbestehen ihrer tatsächlichen Voraussetzungen, den materiellen Gründen ihrer Verbindlichkeit⁶. Entsprechend haben sich rüstungstechnische Veränderungen als Achillesferse der Rüstungskontrolle erwiesen⁷. Wichtigster Präzedenzfall ist der SALT-Prozeß der 70er Jahre, dessen Vereinbarungen sich rüstungstechnischen Innovationen kaum gewachsen zeigten⁸. Die qualitative Dimension des Rüstungsprozesses ist daher Objekt der Rüstungskontrolle und Hauptbedrohung ihres normativen Steuerungsinstrumentariums zugleich.

Als technikkontrollierende und -steuernde Wissenschaft⁹ muß die Rechtswissenschaft zur Kenntnis nehmen, daß sich das Grundlagenproblem des Rechts „normative Technikbewältigung“ auch im Völkerrecht der Rüstungskontrolle stellt. Gegenüber der Aufgabenstellung „Kon-

Kampfmittel einschließen, damit schließlich wissenschaftliche und technologische Errungenschaften ausschließlich für friedliche Zwecke genutzt werden (Abs. 39).“ (Resolution S-10/2 vom 30. Juni 1978, abgedruckt in: Vereinte Nationen 5/78, S. 171 ff.)

⁵ Eine Ausnahme sind die rechtlichen Probleme, die durch die Weitergabe militärisch nutzbarer Nukleartechnologie aufgeworfen werden (Stichwort: Nichtverbreitungsvertrag von 1968).

⁶ Vgl. *Bruha*, Die normative Struktur des SALT-Prozesses, S. 172 f.

⁷ „Technology, itself, was proving to be the great enemy of arms control“ (*Lapp*, The Tyranny of Weapons Technology, S. 178). Die technische Gefährdung von Rüstungskontrollverträgen ist kein neues Phänomen der modernen Nachkriegs-Rüstungskontrolle. So verloren etwa die „Naval Arms Control Agreements“ von Washington (1922) und London (1930) ihre Effektivität durch Neuentwicklungen im Bereich der Marinetechnik bereits 10 Jahre nach ihrer Unterzeichnung. Dazu *Bull*, The Precedent of the Washington and London Naval Treaties; *Miatello*, L'arme nucléaire en droit international, S. 144 ff. m.w.N.

⁸ „One of the banes of SALT has been that new technologies render arms control measures obsolete or inadequate, sometimes before the ink is dry on a treaty or an agreement. MIRVs and Cruise Missiles are the two most obvious examples.“ (*Talbot*, Endgame, S. 157)

⁹ *Wälde*, Rechtliche Aspekte von „Technology Assessment“, S. 7.

trolle von Technik durch Recht“ in den *innerstaatlichen* Rechtsordnungen (z.B. Gentechnik) und im Unterschied zu *anderen* Bereichen des Völkerrechts ergibt sich für die normative Bewältigung von Rüstungstechnik zum Zweck der Kriegsverhütung eine dreifache Besonderheit:

- die besondere Art der *Normsetzung durch völkerrechtliche Verträge* (im Unterschied zur technikatrechtlichen Normsetzung durch eine innerstaatliche Legislativinstanz);
- die *politisch-existenzielle* Natur des Rechts der Rüstungskontrolle (im Unterschied zu anderen – weniger politischen – Bereichen des Völkerrechts);
- und – als Regelungsgegenstand – das komplexe Phänomen „*Rüstungsprozeß*“, dessen spezifische Eigendynamik den quantitativen und qualitativen Rüstungswettläufen zugrundeliegt (im Unterschied zu technischen Entwicklungen in zivilen Bereichen, etwa der Umwelt- und Meeresbergautechnik).

Besonderheiten des Völkerrechts der Rüstungskontrolle¹⁰ und Abrüstung

Auf der Ebene des Völkerrechts sind zwischenstaatliche Vereinbarungen der Rüstungskontrolle und Abrüstung ein wichtiges Mittel zur *Effektivierung des Gewaltverbots*¹¹. Von Anfang an wurde die zum Gewaltverbot des modernen Völkerrechts führende Entwicklung

¹⁰ Die das internationale Recht der Rüstungskontrolle und Abrüstung regelnden Normen werden teils als selbständiger Zweig des Völkerrechts (Abrüstungsrecht, Disarmament Law) angesehen (so etwa *Fahl*, Rüstungsbeschränkung durch internationale Verträge, S. 17: „Recht der Rüstungskontrolle und Abrüstung“, ebenso *Bothe*, Völkerrechtliches Kriegsverhütungsrecht [im Untertitel]), teils nur als unselbständiger Ausschnitt des Rechts der Friedenssicherung und Kriegsverhütung. Vgl. mit Nachweisen *Mrázek*, International Security and Disarmament Law, S. 88 ff. Jedenfalls von einem *allgemeinen* „Völkerrecht der Rüstungskontrolle und Abrüstung“ kann nicht gesprochen werden. Vgl. *Graf Vitzthum*, Rechtsfragen der Rüstungskontrolle, S. 115 ff. und These 3.2., S. 140.

¹¹ Sie verleihen „der Pflicht der Staaten, sich der Androhung oder Anwendung der Gewalt in ihren gegenseitigen Beziehungen zu enthalten, Wirkung und Ausdruck“ (Punkt 1 des KVAE-Mandats vom 6. September 1983). Das völkerrechtliche Gewaltverbot ist als Rechtsnorm weitgehend unwirksam und bedarf daher der Effektivierung durch das Schaffen geeigneter Rahmenbedingungen. Vgl. *Grewe*, Frieden durch Recht?, S. 16 f.; *Graf Vitzthum*, Rechtsfragen der Rüstungskontrolle, S. 110.