

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel

Band 87

Militärische Vertrauensbildende Maßnahmen aus völkerrechtlicher Sicht

Von

Hans-Joachim Schütz



Duncker & Humblot · Berlin

Hans-Joachim Schütz

Militärische Vertrauensbildende Maßnahmen
aus völkerrechtlicher Sicht

**VERÖFFENTLICHUNGEN
DES INSTITUTS FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL**

Herausgegeben von
Jost Delbrück · Wilfried Fiedler
Wilhelm A. Kewenig · Rüdiger Wolfrum

Militärische
Vertrauensbildende Maßnahmen
aus völkerrechtlicher Sicht

Von

Hans-Joachim Schütz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung der DGFK

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schütz, Hans-Joachim:

Militärische Vertrauensbildende Maßnahmen aus
völkerrechtlicher Sicht / von Hans-Joachim Schütz. —
Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Veröffentlichungen des Instituts für Internationa-
les Recht an der Universität Kiel; 87)

ISBN 3-428-05564-0

NE: Institut für Internationales Recht (Kiel):
Veröffentlichungen des Instituts . . .

Alle Rechte, einschließlich das der Übersetzung, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet,
das Buch oder Teile daraus in irgendeiner Weise zu vervielfältigen.

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Vollbehrr u. Strobel, Kiel

Printed in Germany

ISBN 3-428-05564-0

Vorwort

Die vorliegende Arbeit versteht sich als ein erster Versuch der Annäherung an einen Themenbereich, der von der Völkerrechtswissenschaft bislang eher stiefmütterlich behandelt worden ist. Ihr liegt die überarbeitete Fassung eines vom Verfasser erstellten Gutachtens zugrunde. Das Gutachten sollte zu der Frage Stellung nehmen, ob und auf welche Weise das Völkerrecht in die Gestaltung (militärischer) Vertrauensbildender Maßnahmen mit einbezogen werden könne, bzw. einzubeziehen sei. Ihre besondere Aktualität gewann diese Fragestellung vor dem Hintergrund der Erörterung zweier Initiativen der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen, die die Beratung und eventuelle Verabschiedung eines allgemeinen völkerrechtlichen Verhaltenskodexes für Vertrauensbildende Maßnahmen, bzw. von völkerrechtlichen „Richtlinien“ (guidelines) für spezifische Klassen von Vertrauensbildenden Maßnahmen durch die Vereinten Nationen zum Ziele haben. Darüberhinaus werden völkerrechtliche Fragen zweifellos auch auf der im Januar 1984 in Stockholm beginnenden Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa eine Rolle spielen.

Der Verfasser dankt Herrn Michael Koch, Kiel, sowie anderen für die kritische Durchsicht früherer Fassungen der Studie. Zu danken habe ich ferner dem Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel für die Aufnahme der Arbeit in seine Veröffentlichungsreihe. Sehr herzlich danken möchte ich schließlich der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung in Bonn für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Hamburg/Kiel, im Dezember 1983

Hans-Joachim Schütz

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	11
II. Zum VBM-Konzept	18
1. Das VBM-Konzept der KSZE-Schlußakte	18
2. Die Weiterentwicklung des ursprünglichen VBM-Konzepts der KSZE-Schlußakte	21
3. Das VBM-Konzept der VN-Expertenstudie	25
4. Eingrenzung des VBM-Konzepts in vorliegender Studie	27
III. Zur Problematik der völkerrechtlich verbindlichen Verein- barung von VBM	29
1. Zum grundsätzlichen Für und Wider einer Verrechtlichung von VBM	30
a) Argumente für Verrechtlichung	30
b) Argumente gegen Verrechtlichung	36
c) Fazit	39
2. Möglichkeiten der nicht-rechtlichen Normierung von VBM	40
3. Mögliche Formen der Verrechtlichung, bzw. Normierung von VBM	43
IV. Zur normativen Begründung des VBM-Konzepts im geltenden Völkerrecht	50
1. Das völkerrechtliche Gewaltverbot als rechtliche Grund- lage für das VBM-Konzept?	50
a) Das Gewaltverbot im geltenden Völkerrecht	50
b) Unmittelbare Ableitung des VBM-Konzepts aus dem völkerrechtlichen Gewaltverbot?	52
c) Die Absicherung des Gewaltverbots — Friede und Sicherheit	54
d) Mittel zur Erhöhung der Sicherheit — Die Rolle der Rüstungskontrolle und von VBM/V(S)BM	58
e) Fazit	60

2. Das Prinzip der Zusammenarbeit der Staaten als rechtliche Grundlage für das VBM-Konzept?	61
3. Das Prinzip der Guten Nachbarschaft als rechtliche Grundlage für das VBM-Konzept?	64
4. Zusammenfassung	69
V. Der mögliche Beitrag der Praktizierung von VBM/V(S)BM zur Weiterentwicklung und Konkretisierung des Völkerrechts .	70
1. Die Entwicklung einschlägigen neuen Völkerrechts aufgrund der Praktizierung bestimmter transparenzfördernder VBM	72
a) Die Entwicklung eines Völkerrechtsprinzips der Offenheit	72
aa) Formulierung des Prinzips	72
bb) Offenheit als Völkerrechtsprinzip in anderen Bereichen der internationalen Beziehungen	73
cc) Zu Inhalt und Umfang eines Prinzips der Offenheit	77
dd) Zur dogmatischen Einordnung eines Völkerrechtsprinzips der Offenheit	80
b) Die Entwicklung gewisser Krisenmanagement-Pflichten	91
2. Die Entwicklung einschlägigen neuen Völkerrechts aufgrund der Praktizierung bestimmter operationell-restriktiver V(S)BM	92
3. Zusammenfassung	94
VI. Völkerrechtliche Rahmendaten für die Vereinbarung und Durchführung von VBM/V(S)BM	96
1. Grundsatz der Nichteinmischung	98
2. Grundsatz der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben	99
3. Grundsatz der Gleichheit der Staaten, bzw. der „gleichen Sicherheit“	100
VII. VBM und Verifikation	107
VIII. Zur Übertragung, völkerrechtlicher Regeln für militärische VBM/V(S)BM auf nicht-militärische VBM	112

IX. Überlegungen zu einem VBM-Verhaltenskodex und zu VBM-Richtlinien	115
1. Zum Inhalt eines VBM-Verhaltenskodex	116
a) Grundsätzliche Aussagen zur Verrechtlichung von VBM	117
b) Grundsätzliche Aussagen zur Verifikation von VBM	120
c) Grundsätze zur normativen Begründung des VBM-Konzepts im geltenden Völkerrecht, bzw. zur Konkretisierung des geltenden Völkerrechts durch VBM-Praxis	120
d) Grundsätzliche Aussagen zu den völkerrechtlichen Schranken der Vereinbarung und Durchführung von VBM	125
2. Zum Inhalt von VBM-Richtlinien	127
a) Manöverbeobachtung	130
b) Ankündigung von Manövern und anderen militärischen Bewegungen / Ankündigung von Rüstungsvorhaben / Offenlegung von Militärbudgets	132
c) Grenzzwischenfälle / Zwischenfälle auf hoher See und im Luftraum	132
3. Zur formalen Charakterisierung des Verhaltenskodex bzw. der Richtlinien	133
X. Ausblick	135
English Summary	137

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Anti-Ballistic Missile(s)
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.; art.	Artikel; article(s)
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGBl.	Bundesgesetzblatt (Bundesrepublik Deutschland)
BullBReg.	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bundesrepublik Deutschland)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Bundesrepublik Deutschland)
B-Waffen	bakteriologische / biologische Waffen
CBM	Confidence-Building Measure(s)
Cmd.	Command Paper
CSCE	Conference on Security and Co-operation in Europe
C-Waffen	chemische Waffen
Doc.	Document
GA	General Assembly
Hrsg.	Herausgeber
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
Jur. Diss.	Juristische Dissertation
Kap.	Kapitel
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
No.	Number
Nr.	Nummer
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
(öst.) BGBl.	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
o. J.	ohne Jahr
para.	paragraph
Res.	Resolution
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SBM	Sicherheitsbildende Maßnahme(n); Security-Building Measure(s)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
UNDC	United Nations Disarmament Commission
UN(O)	United Nations (Organization)
VBM	Vertrauensbildende Maßnahme(n)
VN	Vereinte Nationen
V(S)BM	Vertrauens(Sicherheits)bildende Maßnahme(n)

I. Einführung

Vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) wurden das erste Mal expliziter Gegenstand einer zwischenstaatlichen Vereinbarung in der am 31. Juli/1. August 1975 verabschiedeten Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)¹: Diese enthält ein „Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“.² Im weiteren KSZE-Verlauf (Folgekonferenzen in Belgrad 1977/78 und Madrid 1980—83) gewannen VBM noch zunehmende Bedeutung.³ Auch bei den Wiener Truppenreduzierungsgesprächen sind

¹ Text in: BullBReg. Nr. 102 vom 15. 8. 1975, 965 ff. Zum Rechtscharakter der KSZE-Schlußakte siehe *Hans-Joachim Schütz*, Probleme der Anwendung der KSZE-Schlußakte aus völkerrechtlicher Sicht, in: *Jost Delbrück / Norbert Ropers / Gerda Zellentin* (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977, 155—175 (155—166); *Jost Delbrück*, Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: *Rudolf Bernhardt / Ingo von Münch / Walter Rudolf* (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Baden-Baden 1977, 31—50; *Theodor Schweisturth*, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 36 (1976), 681—726.

² Im einzelnen sieht das Dokument folgende VBM vor:

- die vorherige Ankündigung größerer militärischer Manöver (darunter werden solche mit mehr als 25.000 Teilnehmern verstanden);
 - die vorherige Ankündigung anderer (d. h. kleinerer) Manöver;
 - den Austausch von Manöverbeobachtern;
 - die vorherige Ankündigung größerer militärischer Bewegungen;
 - sowie — unter der Rubrik „Andere vertrauensbildende Maßnahmen“ — den Austausch militärischen Personals, einschließlich Militärdelegationen.
- Allerdings sind die meisten der hier vereinbarten — und in der Folge auch noch anderswo ins Gespräch gebrachten — VBM keineswegs Erfindungen der jüngsten Zeit. Vielmehr spielten eine Reihe dieser Maßnahmen schon weitaus früher eine Rolle in internationalen Sicherheitserörterungen, auch wenn sie damals noch nicht immer unter der Bezeichnung „VBM“ firmierten. Vgl. dazu etwa *Wolfgang Heisenberg*, Die vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE-Schlußakte: Theoretische Ansätze und praktische Erfahrungen, in: *Bruno Simma / Edda Blenk-Knocke* (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundlagen der KSZE, Berlin 1979, 299—317 (299); sowie jetzt die Nachweise bei *Hans-Joachim Schütz*, Vertrauensbildende Maßnahmen, in: *Jost Delbrück* (Hrsg.), Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten. Abrüstung — Kriegsverhütung — Rüstungskontrolle, Kehl/Rhein-Strasbourg-Arlington 1983, 1291 ff.

³ Vgl. *Klaus J. Citron / Reinhard W. Ehni*, Das Konzept vertrauensbildender Maßnahmen. Ursprung — Erste Verwirklichung — Perspektiven, in: *Vereinte Nationen* 1979, 6—10 (7 ff.); *Hermann Volle / Wolfgang Wagner* (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, Bonn 1978, passim; *Maurizio Cremasco*, Political and Military Aspects of the Madrid Conference, in: *Lo Spettatore Internazionale* 1980, 329—341; *SIPRI-Yearbook* 1981, 483—494; sowie das Schlußdokument der Madrider KSZE-Nachfolgekonferenz, dt. Text in: BullBReg. Nr. 88 vom 12. 9. 1983, 813 ff.

VBM — unter der Bezeichnung „Associated Measures“ — Gegenstand der Verhandlungen.⁴

Insbesondere auf Betreiben der Bundesrepublik Deutschland befaßt sich die Staatengesellschaft nun auch auf globaler Ebene, nämlich im Rahmen der Vereinten Nationen (VN), eingehender mit dem Thema „VBM“. So hat die Generalversammlung der VN eine Reihe von Resolutionen zu diesem Thema verabschiedet.⁵ Auch in das Schlußdokument der 1. VN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung fand der Gedanke der VBM Eingang.⁶ Darüber hinaus hatte die VN-Generalversammlung die Mitgliedstaaten der VN aufgefordert, dem Generalsekretär der VN ihre Ansichten und ihre mit VBM gewonnenen Erfahrungen mitzuteilen.⁷ Eine Reihe von Staaten sind in der Folge dieser Aufforderung nachgekommen und haben ihre Ansichten über VBM an den VN-Generalsekretär übermittelt.⁸ Schließlich hat der VN-Generalsekretär auf Aufforderung der Generalversammlung eine Expertengruppe eingesetzt, die — auch unter Berücksichtigung der im Vorstehenden erwähnten Ansichten der Mitgliedstaaten — eine umfassende Studie zum Thema „VBM“ erstellen sollte.⁹ Diese Expertengruppe, die unter Leitung des Chefs der Delegation der Bundesrepublik Deutschland beim Genfer Abrüstungsausschuß stand, hat in der Zwischenzeit ihre Arbeit beendet und die erbetene Studie abgeliefert.¹⁰

⁴ Vgl. dazu etwa SIPRI-Yearbook 1974, 24—47 (43 ff.).

⁵ Vgl. etwa A/RES/33/91 B vom 16. 12. 1978; A/RES/34/87 B vom 11. 12. 1979; A/RES/35/156 B vom 12. 12. 1980; A/RES/36/97 F vom 9. 12. 1981; A/RES/37/100 D vom 13. 12. 1982.

⁶ A/RES/S-10/2 vom 30. 6. 1978, § 93. Zur 1. VN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung und ihren Ergebnissen allgemein siehe *Hans-Joachim Schütz*, Das internationale Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime nach der Abrüstungs-sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, in: *Jost Delbrück* (Hrsg.), *Völkerrecht und Kriegsverhütung*, Berlin 1979, 295—305.

⁷ A/RES/33/91 B vom 16. 12. 1978.

⁸ UN Doc. A/34/416+Add. 1—3 vom 5. 10., 29. 10., 29. 11 und 19. 12. 1979; UN Doc. A/35/397 vom 28. 8. 1980.

⁹ Gemäß A/RES/34/87 B vom 11. 12. 1979.

¹⁰ *Comprehensive Study on Confidence-building Measures*, UN Doc. A/36/474 vom 6. 10. 1981=UN Publ., Sales No. E.82.IX.3 (im folgenden: *Study*). Die Studie gliedert sich insgesamt in neun Abschnitte: Nach einer kurzen Einführung (I.) und einigen allgemeinen Vorüberlegungen zu VBM (II.) wird in Abschnitt III ein theoretisch-konzeptioneller Rahmen für VBM entwickelt; daran anschließend wird nachgezeichnet, wie sich das VBM-Konzept in der Staatenpraxis entwickelt hat (IV.); dem folgt eine Erörterung derjenigen (völkerrechtlichen) Prinzipien, anhand derer aus der Sicht der Autoren der Studie VBM ggfs. zu vereinbaren und zu verwirklichen wären (V.); Abschnitt VI bringt Vorschläge für bestmögliche Ansätze zur praktischen Verwirklichung von VBM unter verschiedenen Umständen; Abschnitt VII enthält dazu eine beispielhafte Auflistung möglicher konkreter VBM; Abschnitt VIII untersucht die Rolle, die die VN bei der Vereinbarung und Verwirklichung von VBM spielen könnten; den Abschluß bilden einige Folgerungen und Empfehlungen (IX.).

Die Studie, die als ein vorläufiger Höhepunkt des internationalen Diskurses über VBM angesehen werden kann, geht an einigen Stellen auch auf das Verhältnis von VBM und Völkerrecht ein. So wird zunächst — in der Tat zutreffend — hervorgehoben, daß, da die Praxis der Vereinbarung konkreter VBM noch relativ junger Natur sei, noch kein spezieller, auf VBM bezogener völkerrechtlicher Regelkomplex, kein Corpus spezifischer VBM-Völkerrechtsnormen, existiere; gleichwohl sei es aber zweifellos so, daß das Corpus der herkömmlichen Völkerrechtsregeln auch auf die Vereinbarung und Durchführung von VBM Anwendung finde (§ 93). Darüber hinaus unterliege es auch keinem Zweifel, daß dann, wenn Staaten VBM mit der Absicht vereinbarten, rechtlich bindende Verpflichtungen zu schaffen, entsprechend völkerrechtliches Vertragsrecht entstünde (*ibid.*). Doch selbst wenn Staaten rechtlich zunächst unverbindliche, allenfalls „politisch bindende“ VBM vereinbarten, könnte sich aufgrund der fortgesetzten und regelmäßigen Anwendung solcher Maßnahmen im gegebenen Fall mit der Zeit eine Überzeugung bei den betreffenden Staaten herausbilden, daß diese Praxis rechtmäßig sei, und — in der Folge — entsprechendes Völkergewohnheitsrecht bilden (§ 98). Des weiteren führt die Studie zum Verhältnis von VBM und Völkerrecht aus, daß es auch eine der Absichten und eines der Ziele von VBM sei, „den Respekt vor den Prinzipien“, wie sie etwa in der Satzung der Vereinten Nationen (SVN), in der „Friendly Relations“-Deklaration der VN-Generalversammlung¹¹ oder ähnlichen Instrumenten niedergelegt seien, „zu stärken“ (§ 89). Dies habe zweierlei konkrete Implikationen: Zum einen könnten die Staaten jede in einem gegebenen Vertrauensbildungsprozeß vorgeschlagene VBM vor dem Hintergrund dieser Prinzipien (wohl auch: völkerrechtlich) bewerten (§ 90); zum anderen trage die Durchführung jeder spezifischen VBM dazu bei, jene Prinzipien in der durch den Charakter der betreffenden VBM näher bezeichneten Hinsicht zu konkretisieren, das betreffende allgemeinere Völkerrechtsprinzip „in konkrete Aktion zu übersetzen“ (*ibid.*; § 40). Als ein mögliches Fernziel wird schließlich eine internationale Konvention genannt, welche eine Reihe grundsätzlicher und allgemeingültiger Regeln, die bei der Durchführung von VBM zu beachten wären, kodifizieren sollte (§ 114).

In der Zwischenzeit sind, wiederum unter maßgeblicher Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, zwei Initiativen ergriffen worden, die zur Fortentwicklung und Konkretisierung jenes in der VN-Expertenstudie zum Tragen kommenden völkerrechtlichen Ansatzes der Behandlung des VBM-Gedankens beitragen sollen. So hat die Bundesrepublik

¹¹ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, GA Res. 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970.