

ABHANDLUNGEN

Überlegungen zur Interpretation des Washingtoner Abkommens zur Verhütung von Atomkriegen vom 22. Juni 1973

Georg Ress *)

Einleitung

- I. Bisherige Bemühungen um die Verhütung von Atomkriegen
- II. Interpretationsprobleme des Abkommens vom 22. Juni 1973
- A. Das Gewaltverbot
 - I. Der Aufbau des Abkommens
 - II. Vertraglicher Gewaltverzicht bei Unsicherheit über die Geltung des Gewaltverbots
 - III. Vertraglicher Gewaltverzicht der Großmächte
 1. Erstreckung auf Situationen, die den internationalen Frieden und die Sicherheit gefährden können
 2. Sinn der bilateralen Bekräftigung des Gewaltverbots
- B. Die Einhegung der Konflikte im Vorfeld eines Atomkrieges
 - I. Die Verhütung der Entwicklung von gefährlichen Situationen
 - II. Die Verhütung der militärischen Konfrontation
 - III. Die Befriedigung bestehender Krisenherde
- C. Die Bedeutung von Art. III
 - I. Das Problem der besonderen Beziehungen der Großmächte
 - II. Die rechtlichen Bindungen zwischen den Vertragsparteien
- D. Die Konsultationspflicht bei Gefahr eines Atomkrieges
 - I. Der Beginn der Konsultations- und Handlungspflichten
 - II. Die Beendigung der Verpflichtungen aus Art. IV
 1. Die innere Reichweite der Verpflichtungen aus Art. IV
 2. Die Beendigung der Konsultationspflicht bei Aktualisierung des Selbstverteidigungsrechts?
 3. Die Beendigung des Vertrages — und namentlich der Pflichten aus Art. IV — bei Ausbruch eines Krieges?
 4. Die Beendigung durch Vertragsbruch oder Wegfall der Geschäftsgrundlage
 - III. Die Konsultationspflicht und die Einschaltung des Sicherheitsrates (Art. V)
 - IV. Die Konsultationspflicht und die Bündnispflichten aus dem Nordatlantik-Vertrag (Art. VI *lit. c*)

Schlußbemerkung

*) Dr. iur. et Dr. rer. pol.; Referent am Institut.

Einleitung

I. Bisherige Bemühungen um die Verhütung von Atomkriegen

Die Ächtung des Krieges als Mittel der Politik und die sich mit dem Briand-Kellogg-Pakt anbahnende Verwerfung des Krieges als Mittel zur Durchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche sowie schließlich das in der Charta der Vereinten Nationen verankerte allgemeine Gewaltverbot haben die Gefahr eines Atomkrieges nicht bannen können. Auch der Non-Proliferationsvertrag vom 1. Juli 1968¹⁾ hat die Gefahr eines Atomkrieges zwischen den Großmächten nicht beseitigt, zumal die Atommächte Frankreich und die Volksrepublik China diesem Abkommen nicht beigetreten sind. Mehrfach wurde im Rahmen der UN das strikte Verbot der Anwendung von Atomwaffen und eine Abrüstung und Vernichtung all dieser Waffen gefordert²⁾.

Abkürzungen: BGBl. = Bundesgesetzblatt; EA = Europa-Archiv; TIAS = United States Treaties and other International Agreements Series; UST = United States Treaties and other International Agreements; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention 1969.

¹⁾ Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, UNGA/Res. 2373 (XXII), Anhang. Deutsche Übersetzung in Bundestags-Drucksache 7/994 vom 10.9.1973 (Entwurf des Zustimmungsgesetzes mit einer ausführlichen Denkschrift zum Vertrag). Vgl. dazu B. Kohler, Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem der Sicherheitsgarantien (1972), und O. Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, Der Atomsperrvertrag und seine Folgen (1969). In den Kreis dieser auf die Freihaltung bestimmter Staaten und Gebiete von Atomwaffen gerichteten Bemühungen gehören auch der Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America vom 14.2.1967 (mit Protokoll I und II), abgedruckt bei G. Fischer, The Non-Proliferation of Nuclear-Weapons (1971), S. 249 ff. (siehe auch 22 UST 1971, S. 754—786), der Treaty on the Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies vom 27.1.1967 (Art. IV) (BGBl. 1969 II, S. 1967) sowie der Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof vom 11.2.1971 (BGBl. 1972 II, S. 325). Zu diesen Verträgen ist auch der Vertrag über die Antarktis vom 1.12.1959 (12 UST 1961, S. 795—829) zu zählen (Art. 5). Zur rechtlichen Würdigung dieser Verträge vgl. M.-F. Furet, Le désarmement nucléaire (Paris 1973).

²⁾ In der Res. 1653 (XVI) vom 24.11.1961 hatte die UN-Generalversammlung gegen die Stimmen der Westmächte erklärt, daß die Anwendung nuklearer Waffen eine direkte Verletzung der Charta, ein Verstoß gegen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts und ein Verbrechen gegen die Menschheit sei. Die Generalversammlung hat in der Res. 2936 (XXVII) vom 4.12.1972 auf diese frühere Resolution ausdrücklich Bezug genommen und die Ansicht bekräftigt, "that renunciation of the use or threat of force and prohibition of the use of nuclear weapons should be fully observed as a law of international life". Die Mitgliedstaaten bekräftigten in der Resolution "their renunciation of the use or threat of force in all its forms and manifestations in international solutions, in accordance with the Charter of the United Nations, and the permanent prohibition of the use of nuclear weapons".

Die bisherigen Bemühungen um eine Rüstungsbegrenzung haben jedoch zu keinem Abbau der nuklearen Abschreckung geführt³⁾. Auch besteht über die völkerrechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von Atomwaffen keine völlige Einigkeit, wenngleich die Ansicht vertreten wird, daß zumindest der Erstgebrauch von Atomwaffen, selbst durch den mit konventionellen Waffen angegriffenen Staat⁴⁾, völkerrechtswidrig ist⁵⁾. Dieser Streit um die Illegalität des Einsatzes von Atomwaffen oder nur bestimmter, als Massenvernichtungsmittel gekennzeichneten Arten (unter Aussonderung der »sauberen« bzw. der taktischen Atomgeschosse) und um die verschiedenen Rechtfertigungsgründe, die den Einsatz von Atomwaffen in bestimmten Situationen gestatten könnten⁶⁾, soll bei den folgenden Überlegungen offen

³⁾ Dennoch stand die Verminderung des Risikos des Ausbruchs eines Atomkrieges schon bei dem ersten Vertrag zwischen den USA und der UdSSR vom 26.5.1972 über die Begrenzung von Systemen zur Abwehr ballistischer Raketen (Europa-Archiv Jg. 27 [1972], D 283; Treaty on Anti-Ballistic Missile Systems, The Department of State Bulletin Bd. 66 Nr. 1722 [1972], S. 918) im Vordergrund der Bemühungen (vgl. Präambel Abs. 1 und 2). Zu diesem SALT I-Abkommen gehört auch das Interimsabkommen vom 26.5.1972 über bestimmte Maßnahmen hinsichtlich der Begrenzung von strategischen Offensivwaffen (mit Protokoll) (EA Jg. 27, D 287; Dept. of State Bull., a.a.O., S. 920). Diese Abkommen beziehen sich nicht auf Nuklearwaffen selbst, sondern auf Raketenabwehrsysteme und Abschußvorrichtungen für Interkontinentalraketen (vgl. A. J. Pierre, Das SALT-Abkommen und seine Auswirkungen auf Europa, EA Jg. 27, S. 431 ff.; H. G. Gelber, Technische und politische Ambivalenzen in den SALT-Abkommen, EA Jg. 28 [1973], S. 187 ff.). Die am 21.6.1973 zwischen Nixon und Breschnew vereinbarten Grundprinzipien der Verhandlungen über die weitere Begrenzung der strategischen Angriffswaffen (EA Jg. 28, D 417; Dept. of State Bull. Bd. 69 Nr. 1778 [1973], S. 158), also die Grundlagen für die zweiten »Strategic Arms Limitation Talks«, sehen nur allgemein vor, daß sich die Verhandlungen sowohl auf die quantitativen Aspekte strategischer Angriffswaffen als auch auf die qualitativen Verbesserungen erstrecken können. Auch diese Verhandlungen sind (laut Präambel) von der Überzeugung getragen, daß »die frühestmögliche Einführung weiterer Begrenzungen der strategischen Rüstungen einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Gefahr des Ausbruchs eines Atomkriegs« darstellt.

⁴⁾ G. Schwarzenberger, Report on Self-Defence under the Charter of the United Nations and the Use of Prohibited Weapons, Bericht der Brüsseler Konferenz der International Law Association 1962 (London 1963), S. 221; E. Menzel, Legalität oder Illegalität der Anwendung von Atomwaffen (1960), S. 64 ff. Nach dieser Ansicht ist die Anwendung von Atomwaffen gegenüber einem konventionellen Angriff eine unverhältnismäßige Repressalie.

⁵⁾ Einzelheiten bei Menzel, a.a.O.; Schwarzenberger, a.a.O., S. 218 ff., und ders., The Legality of Nuclear Weapons (1958); Kimminich, a.a.O. (oben Anm. 1), S. 277 ff.; weitere Nachweise in der kritischen Studie von P. Wittig, Die Kontrolle der atomaren Rüstungen (1967), S. 14 ff., der zu dem differenzierenden Ergebnis kommt, daß ein Verbot jeder Art atomarer Sprengkörper oder die Leugnung der Legalität ihrer Anwendung in Ausnahmefällen nicht der »Realität des heutigen Völkerrechts« entspricht (S. 20).

⁶⁾ Nachweise bei Wittig, a.a.O., S. 18 f.; von der Heydte, Atomare Kriegführung und Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts Bd. 9 (1960/61), S. 178.

bleiben. Da die strategischen Konzeptionen beider großen Nuklearmächte und ihrer Verbündeten auf dem Einsatz von Atomwaffen — unter Ein-schluß des Erstgebrauchs dieser Waffen — beruhen, ist nicht nur Zurück-haltung in Bezug auf einen rechtlich tragfähigen Konsens über die Illegali-tät eines derartigen Einsatzes, sondern auch Nüchternheit über die Befol-gung eines derartigen Verbotes angebracht⁷⁾.

Das zwischen den USA und der UdSSR am 22. Juni 1973 auf unbe-grenzte Dauer abgeschlossene Abkommen zur Verhütung von Atomkriegen⁸⁾ soll nun erstmalig die Gefahr des — im Rahmen eines bestimmten strategischen Konzepts mit einer gewissen Automatik ein-tretenden, auch durch den »heißen Draht« nicht auszuschließenden — er-sten Atomschlages verringern. Dieses Abkommen ist Teil der amerikanisch-sowjetischen Bemühungen um ein koordiniertes Krisenmanagement zur Ver-hütung eines nuklearen Konflikts, das sich seit der Kuba-Krise entwickelt hat, beginnend mit Absprachen über technische Vorkehrungen zur besseren und schnelleren Information (1963)⁹⁾, die 1971 verbessert¹⁰⁾ und durch den Abschluß des Abkommens vom 30. September 1971 über Maßnahmen zur Verminderung der Gefahr des unbeabsichtigten Ausbruchs

⁷⁾ Siehe Schwarzenberger, *The Legality*, a.a.O. (oben Anm. 5), S. 58: "More-over, if it should ever come to an all-out contest by force between the super-Powers of our age, it would be sheer day-dreaming to expect that in their fight for survival, and so necessarily world hegemony, they would refrain from the use of any weapon in their arsenal".

⁸⁾ Siehe Anhang. Eine gute deutsche Übersetzung ist abgedruckt in EA Jg. 28 (1973), D 418 ff. Zum Abkommen siehe U. Nerlich, *Die Einhegung des Nuklearkrieges, Zur politischen Bedeutung des amerikanisch-sowjetischen Grundsatzabkommens über die Verhütung von Nuklearkriegen*, EA Jg. 28, S. 669 ff.

Bei dem Abkommen handelt es sich um ein *executive agreement* im Sinne des ameri-kanischen Rechts (vgl. dazu J. R. Stevenson, *Constitutional Aspects of the Executive Agreement Procedure*, Dept. of State Bull. Bd. 66 Nr. 1721 [1972], S. 840 ff.; Mc Dou-gal/Lans, *Yale Law Journal* Bd. 54 [1944/45], S. 204 ff.), wie sie häufig selbst über hochpolitische Fragen abgeschlossen wurden (so z.B. auch die Abkommen von Potsdam und Jalta und das Viermächte-Abkommen über Berlin; siehe dazu G. Ress, in: Doehring/Ress, *Die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen zwischen der BRD und der DDR* [2. Aufl. 1972], S. 70 f.). Derartige Abkommen binden nicht nur die jeweiligen Regierungen oder Regierungschefs, sondern die Staaten, als deren Organe gehandelt wurde. Obwohl Breschnjew als Vorsitzender der kommunistischen Partei der UdSSR formell kein Regierungsamt bekleidet, besteht kein Zweifel, daß er im Rahmen des materiellen Verfassungsrechts der UdSSR zum Abschluß derartiger Ab-kommen befugt ist.

⁹⁾ Memorandum of Understanding between the USA and the USSR Regarding the Establishment of a Direct Communications Link. (with Annex) vom 20. 6. 1963 (14 UST 1963, S. 825—835; TIAS 5362).

¹⁰⁾ Agreement, with Annex, between the USA and the USSR on Measures to Improve the USA-USSR Direct Communications Link vom 30. 9. 1971 (22 UST 1971, S. 1598—1615; TIAS 7187).

eines Atomkrieges¹¹⁾ ergänzt wurden. Während diese Vereinbarungen den Schutz vor einem »ungewollten oder unautorisierten« Einsatz von Atomwaffen durch Kontrollmaßnahmen, unverzügliche Benachrichtigungen, allgemeine Informationen und Aufklärungen sicherstellen, also vor allem Fehlinterpretationen des Verhaltens des einen Vertragspartners durch den anderen Vertragspartner vermeiden helfen wollen, geht das Abkommen zur Verhütung von Atomkriegen einen wesentlichen Schritt weiter¹²⁾: Es bezweckt auch die Vermeidung des bewußten Einsatzes von Atomwaffen durch die rechtliche Einhegung des »Vorfeldes« möglicher nuklearer Konflikte und durch eine Konsultationspflicht für den Fall, "if either of the countries contemplates nuclear war with any other country, or of course with the other nuclear country" ¹³⁾.

II. Interpretationsprobleme des Abkommens vom 22. Juni 1973

Die rechtlichen Probleme dieses Abkommens liegen auf zwei Ebenen: in seiner hochpolitischen Natur und den damit verknüpften Schwierigkeiten einer klassischen Vertragsinterpretation und — mehr im tatsächlichen Bereich — in der Abhängigkeit der Tatbestandsmerkmale von zahlreichen, schwer wägbaren Bestimmungsfaktoren des sich wandelnden internationalen Systems, von der Entwicklung der Waffentechnik und strategischen Konzeptionen. Das geistige Konzept, welches hinter derartigen hochpolitischen Verträgen steht, verrät oft mehr vom Inhalt, als eine reine Textanalyse

¹¹⁾ Agreement on Measures to Reduce the Risk of Outbreak of Nuclear War between the USA and the USSR vom 30. 9. 1971 (22 UST 1971, S. 1590—1597; TIAS 7186; deutsche Übersetzung EA Jg. 26 [1971], D 534 ff.).

¹²⁾ Die bisherigen bilateralen Bemühungen hatten einen eher formellen denn materiellen Charakter. Es sollte die möglichst rasche Information über ungewollt bedrohlich erscheinende Situationen gewährleistet werden — abgesehen von der in Art. I des Abkommens vom 30. 9. 1971 ausgesprochenen, nahezu unverbindlichen Verpflichtung. Demgegenüber steht nunmehr im Abkommen vom 22. 6. 1973 die Vermeidung von gefährlichen Situationen selbst im Vordergrund. Wenn sie das Risiko eines nuklearen Konflikts heraufzubeschwören scheinen, sind nicht nur "urgent informations, notifications and requests for information" wie im Abkommen vom 30. 9. 1971 erforderlich, sondern "urgent consultations" und "every effort to avert this risk". Hierbei handelt es sich um die Pflicht zu echter substantieller Kooperation im Hinblick auf die Beseitigung der entstandenen Situation.

¹³⁾ H. Kissinger auf der Pressekonferenz anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens (Dept. of State Bull. Bd. 69 Nr. 1778 vom 23. 7. 1973, S. 147).

zutage fördern kann¹⁴⁾. Das Abkommen ist Ausdruck des Entspannungswillens der beiden großen Nuklearmächte und des Willens zur gegenseitigen Mäßigung und Zurückhaltung beim Einsatz ihrer Machtmittel in den internationalen Beziehungen. Während von der UdSSR ein formeller gegenseitiger Verzicht auf den Erstgebrauch von Atomwaffen und eine Stillhalteverpflichtung für den Fall, daß eine der beiden Seiten mit einer dritten Nuklearmacht in einen nuklearen Konflikt geraten sollte, angestrebt wurde, haben die USA Wert darauf gelegt, die Bemühungen um die Verhütung des Atomkrieges in eine allgemeine Gewalt- und Kriegsverhütungskonzeption einzubetten und diese Konzeption nicht auf die gegenseitigen Beziehungen zu beschränken, sondern auf die Beziehungen gegenüber allen Staaten auszuweiten. Das Abkommen ist deutlich vom Kompromiß zwischen beiden Vorstellungen geprägt. Es trägt den amerikanischen Ansichten Rechnung und stellt durch die Konsultationsklausel des Art. IV einen ersten Schritt in die von der UdSSR angestrebte Richtung dar¹⁵⁾. Bei der Suche nach dem objektiven Sinngehalt des Abkommens ist zu berücksichtigen, daß "both parties made a substantially equal contribution to this agreement"¹⁶⁾; das Gewicht darf daher nicht einseitig auf den ursprünglichen Vorstellungen eines Vertragspartners liegen, sondern es ist unter Beachtung des Kompromisses vom Wortlaut des Abkommens im Zusammenhang mit Gegenstand und Zweck des Vertrages auszugehen. Nicht alle möglichen politischen Wertungen und Zielvorstellungen,

¹⁴⁾ H. Kissinger gab der — meines Erachtens weder der Sache nach zutreffenden noch dem Willen der Parteien angemessenen — Meinung Ausdruck, daß dieses Abkommen sich juristisch kaum sinnvoll interpretieren lasse. Das Abkommen "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" (a.a.O. [oben Anm. 13], S. 143). Über die Notwendigkeit und die Grenzen, die Auslegungsmöglichkeiten derartig juristisch undeutlicher Verträge aufzuzeigen, hat H. Steinger zum Moskauer und Warschauer Vertrag eingehende Ausführungen gemacht (Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970, ZaöRV Bd. 31 [1971], S. 73 ff.).

¹⁵⁾ Von sowjetischen Autoren wird deshalb gerade diese Bestimmung des Abkommens — und überhaupt die Verhütung des Einsatzes von Atomwaffen als Kern des Abkommens — hervorgehoben. Für Sh. Sanakoyev (USSR-USA Relations: A Historic Turning-Point, International Affairs [Moskau] 1973 Nr. 9, S. 3 ff.) ist Art. IV des Abkommens "of fundamental importance" (S. 5), wenngleich erst einer der ersten Schritte in Richtung auf "limiting and ultimately banning nuclear weapons" (S. 6). Auf der anderen Seite wird auch erkannt (siehe M. Kudrin, An Important Step towards Strengthening Peace, *ibid.* 1973 Nr. 10, S. 10 ff.), daß das Abkommen "formulates the commitments of the parties on the prevention of nuclear war in close connection with their commitments repudiating the threat or use of force" (S. 13).

¹⁶⁾ Kissinger a.a.O. (oben Anm. 13), S. 145.

die die Parteien mit ihm verbinden mögen (und auch öffentlich äußern), sind relevant, sondern — wie Steinberger für derartige hochpolitische Vereinbarungen zur Begründung einer strikten Vertragsauslegung zutreffend hervorgehoben hat¹⁷⁾ — »in erster Linie der Zweck, den die Parteien übereinstimmend mit dem Vertrag verfolgen und den sie im Vertragswortlaut bekundet haben«. Dieser gemeinsam verfolgte Zweck wird im Titel des Abkommens hervorgehoben: die Verhütung des Atomkrieges.

Bei den westeuropäischen Partnern des Nordatlantik-Vertrages, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, hat das Abkommen die Besorgnis ausgelöst, daß dadurch der nukleare Schutz Westeuropas durch die USA beeinträchtigt werden könnte¹⁸⁾. In der Tat besteht die Möglichkeit, daß die USA gegenüber der UdSSR Verpflichtungen übernommen haben, die zwar dem Nordatlantik-Vertrag nicht widersprechen, den Wert dieses Bündnisses jedoch zu beeinträchtigen geeignet sind. Militärisch und politisch muß eine, sei es auch nur zeitweilige, Verminderung des Atomschutzes für Westeuropa im Zusammenhang mit der in Aussicht genommenen Truppenredu-

¹⁷⁾ A.a.O. (oben Anm. 14), S. 68 ff.

¹⁸⁾ Vgl. dazu Nerlich, a.a.O. (oben Anm. 8), S. 669 ff.; A. Weinstein, Der Widerspruch in der Sicherheitspolitik, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 159 vom 12. 7. 1973, S. 1.

Sowohl Außenminister Scheel als auch Verteidigungsminister Leber führen im Juli 1973 zu Konsultationen über die Auswirkungen des Abkommens nach Washington. Über das Ergebnis erklärte Leber (FAZ Nr. 166 vom 20. 7. 1973, S. 1), das Abkommen verbessere den Mechanismus zur Verhinderung von Überraschungsangriffen und stelle das atlantische Bündnis mit seinen Aufgaben und Zielen in keiner Weise in Frage. Das Abkommen sei nur bis zu dem Augenblick gültig, in dem gegen die USA oder gegen irgendein anderes Land des atlantischen Bündnisses militärische Gewalt — auch bei einem Angriff mit konventionellen Waffen — angewandt werde. Vgl. auch Rhein-Neckar-Zeitung Nr. 164 vom 20. 7. 1973, S. 2. Der amerikanische Außenminister Rogers erklärte (EA Jg. 28 [1973], D 414), daß schon eine sowjetische Angriffsdrohung gegen Westeuropa einen Bruch des Abkommens darstellen und damit den USA freie Hand für Gegenmaßnahmen geben würde. Zu dieser These siehe die Ausführungen unten S. 238 ff. In ihrem Weißbuch 1973/74 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1974) stützt sich die Bundesregierung auf diese Auskünfte und erklärt: »Im Verteidigungsfall gilt die NATO-Strategie der Flexiblen Reaktion und Vorverteidigung uneingeschränkt weiter. Die Entscheidungsfreiheit zum Einsatz von Nuklearwaffen zur Abwehr eines Angriffs auf NATO-Gebiet wird nicht beeinträchtigt« (S. 43). Zur Entscheidungsfreiheit der USA im Konfliktfall hat K. Mehnert die nicht unberechtigte Frage aufgeworfen, warum dieser für die Bündnispartner der USA wichtigste Passus nicht in das Abkommen aufgenommen wurde (Da waren's wieder zwei, Nach Breshnews Amerika-Reise, Osteuropa Jg. 23 [1973], S. 763).

zierung in Europa (Verhandlung in Wien: MBFR)¹⁹⁾, mit der geplanten weiteren Begrenzung strategischer Angriffswaffen (SALT II)²⁰⁾ und der in Genf/Helsinki stattfindenden Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa²¹⁾ gesehen werden.

Für das allgemeine Völkerrecht erscheint ein weiterer Gesichtspunkt erwähnenswert: die sich mehr zwischen den Zeilen als in den einzelnen Artikeln des Abkommens verbergende Einschätzung der materiellen Kraft einiger Sätze des Völkergewohnheitsrechts und der UN-Charta²²⁾. Im Lichte der bisher in der Lehre vom Gewaltverbot, Interventionsverbot und der souveränen Gleichheit der Staaten vertretenen Positionen erscheint es zweifelhaft, ob sie durch das Abkommen, obwohl es sie zum Teil ausdrücklich hervorhebt, nicht eher in Frage gestellt werden.

A. Das Gewaltverbot

I. Der Aufbau des Abkommens

Der Verhütung eines Atomkrieges dienen in dem Abkommen drei Verpflichtungen, durch die der Mechanismus der Gefahrenabwehr möglichst weit in die Anfangsphase eines Konflikts vorgeschoben werden soll, ein Prinzip, das die USA und die UdSSR schon in Nr. 2 der Basic Principles vom 29. Mai 1972 mit nahezu den gleichen Formulierungen wie jetzt im Abkommen niedergelegt hatten und auf das sie ausdrücklich in der Präambel des Abkommens verwiesen haben²³⁾. Nach

¹⁹⁾ Zu den Verhandlungen über die beiderseitig ausgewogene Truppenverminderung (Mutual Balanced Force Reductions, MBFR) vgl. U. Nerlich, Die Rolle beiderseitiger Truppenverminderung in der europäischen Sicherheitspolitik, EA Jg. 27 (1972), S. 161 ff., sowie L. R u e h l, Beiderseitige Truppenverminderungen in Europa, Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen von MBFR-Verhandlungen, EA Jg. 28 (1973), S. 325 ff.

²⁰⁾ Siehe dazu oben Anm. 3.

²¹⁾ Zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa siehe P. F r a n k, Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen, EA Jg. 27 (1972), S. 153 ff., und H.-P. S c h w a r z, Sicherheitskonferenz und westliche Sicherheitsgemeinschaft, *ibid.*, S. 823 ff.

²²⁾ Vgl. dazu die Äußerung von K u d r i n, a.a.O. (oben Anm. 15), S. 11: "The Agreement is in complete accord with the purposes and principles of the UN Charter, but it is quite obvious that under the Agreement the two leading nuclear powers undertake highly important commitments over and above those written into the UN Charter".

²³⁾ Die in Moskau zwischen Nixon und Breschnjew vereinbarten "Basic Principles of Relations between the USA and the USSR" vom 29. 5. 1972 (International Legal Materials Bd. 11 [1972], S. 756; deutsche Übersetzung in EA Jg. 27 [1972], D 289 ff.) lauten in Nr. 1, 2 und 3 wie folgt:

Art. I des Abkommens werden die Parteien schon die Entwicklung von kriegsgefährlichen Situationen zu verhüten suchen. In Umständen, in denen der Weltfrieden und die Weltsicherheit gefährdet sind, werden sie sich — gemäß Art. II — jeder Gewaltanwendung und Drohung mit Gewaltanwendung enthalten. Schließlich werden sie sich entsprechend Art. IV bei Gefahr eines nuklearen Konflikts unverzüglich konsultieren und alles unternehmen, um diese Gefahr abzuwenden.

Die rechtlichen Probleme, die diese miteinander sachlich verknüpften Phasen der Vorbeugung aufwerfen, sind nur schwer befriedigend zu lösen.

II. Vertraglicher Gewaltverzicht bei Unsicherheit über die Geltung des Gewaltverbots

Die erste Frage wirft das vereinbarte Gewaltverbot in Art. II auf. Handelt es sich hierbei um eine lediglich deklaratorische Wiederholung oder kommt ihm in irgendeiner Hinsicht konstitutive Bedeutung zu? Nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta haben alle Mitglieder der Vereinten Nationen in

"FIRST. They will proceed from the common determination that in the nuclear age there is no alternative to conducting their mutual relations on the basis of peaceful coexistence. Differences in ideology and in the social systems of the U.S.A. and the U.S.S.R. are not obstacles to the bilateral development of normal relations based on the principles of sovereignty, equality, noninterference in internal affairs and mutual advantage.

SECOND. The U.S.A. and the U.S.S.R. attach major importance to preventing the development of situations capable of causing a dangerous exacerbation 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 differences by peaceful means. Discussions and negotiations on outstanding issues will be conducted in a spirit of reciprocity, mutual accommodation and mutual benefit.

Both sides recognize that efforts to obtain unilateral advantage at the expense of the other, directly or indirectly, are inconsistent with these objectives.

The prerequisites for maintaining and strengthening peaceful relations between the U.S.A. and the U.S.S.R. are the recognition of the security interests of the parties based on the principle of equality and the renunciation of the use or threat of force.

THIRD. The U.S.A. and the U.S.S.R. have a special responsibility, as do other countries which are permanent members of the United Nations Security Council, to do everything in their power so that conflicts or situations will not arise which would serve to increase international tensions. Accordingly, they will seek to promote conditions in which all countries will live in peace and security and will not be subject to outside interference in their internal affairs".

ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt unterlassen. Dieses Gewaltverbot der UN-Satzung wird nach allgemeiner Auffassung durch einen Satz des Völkergewohnheitsrechts gleichen Inhalts ergänzt. Auch Staaten, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind, haben sich in ihren internationalen Beziehungen der Androhung oder des Gebrauchs der Gewalt gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines Staates zu enthalten²⁴). Es gehört zum gesicherten Stand der heutigen Völkerrechtswissenschaft, daß das Gewaltverbot nicht nur Staaten im eigentlichen Sinne, sondern auch noch nicht anerkannte *de facto*-Regime bindet²⁵). Daß sich das Gewaltverbot auch auf anerkannte Demarkationslinien bezieht, hat in der von den UN beschlossenen Resolution über die freundschaftlichen Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten ihre wenn auch etwas abgeschwächte Bestätigung gefunden²⁶).

Die anderen Punkte dieser Basic Principles betreffen den ständigen Meinungsaustausch auf höchster Ebene, die Abrüstungsanstrengungen, die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Kontakte und die Einsetzung gemeinsamer Kommissionen. Bemerkenswert ist die Versicherung (in Nr. 11), daß die USA und die UdSSR keinen Anspruch auf besondere Rechte oder Vorteile in der Weltpolitik erheben und daß sie auch keinerlei derartige Ansprüche irgendeines anderen Staates anerkennen würden. Sie bestätigen, daß sie die souveräne Gleichheit aller Staaten anerkennen, und betonen, daß die Entwicklung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen nicht gegen dritte Länder und deren Interessen gerichtet ist. Schließlich findet sich die Klausel (in Nr. 12), daß diese grundlegenden Prinzipien früher eingegangene Verpflichtungen der USA und der UdSSR gegenüber anderen Ländern nicht berühren.

²⁴) H. Steinberger, Gewaltverbot, in: Herder-Staatslexikon (Görres-Gesellschaft) (6. Aufl.) Bd. 10 (1970), Spalte 146; M. Bothe, Das Gewaltverbot im allgemeinen, in: W. Schaumann (Hrsg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung (1971), S. 16; W. Wengler, Das völkerrechtliche Gewaltverbot (1967), S. 12.

²⁵) Steinberger, a.a.O.; J. A. Frowein, Das *de facto*-Regime im Völkerrecht, Eine Untersuchung zur Rechtsstellung »nichtanerkannter Staaten« und ähnlicher Gebilde (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 46) (1968), S. 34.

²⁶) Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, Res. 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970 (Yearbook of the United Nations Bd. 24 [1970], S. 789 ff.). Darin heißt es (S. 790): "Every State likewise has the duty to refrain from the threat or use of force to violate international lines of demarcation, such as armistice lines, established by or pursuant to an international agreement to which it is a party or which it is otherwise bound to respect".

Die Abschwächung kommt darin zum Ausdruck, daß die Demarkationslinien durch eine internationale Vereinbarung geschaffen oder bestätigt worden sein müssen und daß der betreffende Staat dieses Abkommen zumindest auf irgendeine Weise (z.B. kraft Unterwerfung unter Besatzungsgewalt) zu beachten verpflichtet ist.

Die in den letzten Jahren zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR²⁷⁾, der Volksrepublik Polen²⁸⁾, der DDR²⁹⁾ und der ČSSR³⁰⁾ abgeschlossenen Abkommen waren zunächst als Gewaltverzichtsabkommen konzipiert³¹⁾. Dieses erstaunliche Phänomen eines rein deklaratorischen Nachvollzugs des gewohnheitsrechtlichen Gewaltverbots läßt sich damit rechtlich sinnvoll erklären, daß bei Dismembrations- bzw. Secessionsvorgängen eine Phase völkerrechtlicher Unsicherheit, ein Schwebestand³²⁾, besteht, während dessen nicht völlig sicher ist, ob und ab wann das Gewaltverbot, das nur für den Bereich »internationaler Beziehungen«

²⁷⁾ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (BGBl. 1972 II, S. 353); nach Art. 2 Satz 2 werden die BRD und die UdSSR ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung »sich in Fragen, die die Sicherheit in Europa und die internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten«. Vgl. dazu die Analyse durch Steinberger, ZaöRV Bd. 31, S. 83 ff. Steinberger hält es angesichts der Fassung im Satz 2 des Art. 2 für möglich, »daß Maßnahmen *short of force*, die eine Verletzung des Grundsatzes der souveränen Gleichheit oder des Interventionsverbots, nicht aber des Gewaltverbots darstellen, dem Anwendungsbereich des Art. 2 Satz 2 des Moskauer Vertrages nicht unterfallen«.

²⁸⁾ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen (BGBl. 1972 II, S. 361).

²⁹⁾ Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (BGBl. 1973 II, S. 421). Das Gewaltverbot ist in Art. 3 enthalten:

»Entsprechend der Charta der Vereinten Nationen werden die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt in Zukunft enthalten.

Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität«.

³⁰⁾ Am 11.12.1973 in Kraft getreten ist der Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik (Bulletin Nr. 76 [1973], S. 757 ff., und Nr. 163 [1973], S. 1631 ff.). Art. III Satz 2 ist nahezu gleichlautend mit Art. 2 Satz 2 des Vertrages mit der UdSSR.

³¹⁾ Vgl. das Bahr-Papier (ZaöRV Bd. 31 [1971], S. 154 ff.) Ziff. 2 Satz 2 und Ziff. 3 in Verbindung mit Ziff. 5. Zur Interpretation dieses »Gewaltverzichts« habe ich mich in Doehring/Kewenig/Ress, Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik (1971), S. 23 ff., geäußert.

³²⁾ Vgl. dazu E.-W. Böckenförde, Die Teilung Deutschlands und die deutsche Staatsangehörigkeit, in: EPIRRHOSIS II (1968), S. 452, 456 f., und in der Buchbesprechung in Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht Jg. 37 (1973), S. 186 ff. G. Ress, La disciplina giuridica del traffico in transito fra la Repubblica Federale di Germania e Berlino-Ovest, La Comunità Internazionale 1973, S. 46, 52; H. Meyrowitz, Les deux Etats Allemands, Annuaire français de droit international Bd. 16 (1970), S. 86 ff.

gilt, schon anwendbar ist oder nicht. Diese Unsicherheit rührt daher, daß der Zeitfaktor Bestandteil der Norm³³⁾ ist, die über das völkerrechtlich relevante Bestehen von befriedeten *de facto*-Regimen, effektiven Regierungen und Staaten Regeln enthält. Vor Ablauf eines bestimmten Zeitraumes, der zur Befriedung und Verfestigung eines Dismembrations- oder Sezessionsprozesses erforderlich ist, ist die Anwendung des Gewaltverbotes nicht geboten. Das Problem verbirgt sich dabei in dem Wort »bestimmter« Zeitraum: Es läßt sich nämlich nicht mit Bestimmtheit angeben, wie lange dieser Zeitraum *in concreto* sein muß. Die Länge dieses Zeitraumes hängt von den jeweiligen Umständen ab.

Der Abschluß von Gewaltverzichtsabkommen zwischen der Bundesrepublik und den genannten Staaten, mögen die Verträge auch über den Inhalt eines reinen Gewaltverzichts hinausgehen, ist als Hinweis darauf zu werten, daß auch von seiten der Bundesrepublik Deutschland die Konsolidierungsphase als abgeschlossen angesehen wird und daß man nunmehr im Wege der vertraglichen Feststellung die Anwendung des Gewaltverbotes sicherstellen will. Man kann diese Abkommen deshalb auch als Abkommen zur Klärung eines für die Anwendung des Völkergewohnheitsrechts relevanten Tatbestandes bezeichnen³⁴⁾. Diese Unsicherheit über die Anwendbarkeit des Gewaltverbots auf eine konkrete Situation im Prozeß der Staatenentstehung ist wohl zu unterscheiden von Zweifeln an der allgemeinen Geltung des völkerrechtlichen Gewaltverbots überhaupt. Auch gegenüber solchen Zweifeln wirkt der vertragliche Gewaltverzicht »klärend«, weil das Gewaltverbot auf eine andere Rechtsgrundlage gestellt wird. Eine ähnliche Klarstellungsfunktion übt meiner Ansicht nach die Erklärung der dauernden Neutralität während des Friedenszustandes aus³⁵⁾.

³³⁾ Vgl. dazu K. Doehring, Die Wirkungen des Zeitablaufs auf den Bestand völkerrechtlicher Regeln, in: Jahrbuch der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (1964), S. 69 ff. (72 ff.).

³⁴⁾ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 31. 7. 1973 über die Vereinbarkeit des Grundvertrags (oben Anm. 29) mit dem Grundgesetz (Neue Juristische Wochenschrift 1973, S. 1539) hat die Grenze zwischen der BRD und der DDR als staatsrechtliche Grenze qualifiziert »ähnlich denen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen«. Diese Qualifikation als Grenze zwischen zwei »Teilstaaten Gesamtdeutschlands«, das nach Ansicht des BVerfG nach wie vor fortbesteht, hindert nicht die Anwendung des allgemeinen völkerrechtlichen Gewaltverbots auf diese »staatsrechtliche« Grenze, die zumindest auch eine völkerrechtliche Demarkationslinie ist (vgl. meine Ausführungen in Doehring/Kewenig/Ress, a.a.O. [oben Anm. 31], S. 38). Insofern ist es rechtlich nicht entscheidend, ob der Dismembrations- oder Sezessionsprozeß im Deutschen Reich abgeschlossen ist oder nicht; entscheidend ist nur, daß eine rechtlich etablierte und befriedete Demarkationslinie die beiden »Teilstaaten Gesamtdeutschlands« trennt (wobei hier offenbleiben kann, ob die These des BVerfG völkerrechtlich zutreffend ist).

³⁵⁾ ZaöRV Bd. 31 (1971), S. 611.

III. Vertraglicher Gewaltverzicht der Großmächte

1. Erstreckung auf Situationen, die den internationalen Frieden und die Sicherheit gefährden können

Im Verhältnis zwischen der UdSSR und den USA kann dagegen die Geltung des Gewaltverbotes keinem Zweifel unterliegen. Beide Staaten sind Mitglied der Vereinten Nationen. Beide Staaten machen sich kein Gebiet streitig. Deshalb ist es auf den ersten Blick überraschend, daß die UdSSR und die USA in dem Washingtoner Abkommen ausdrücklich das Gewaltverbot bestätigen. Denn gemäß Art. II des Abkommens haben die Vertragsparteien zur Verwirklichung des in Art. I erklärten Zieles vereinbart, von der Prämisse auszugehen, daß jede der Vertragsparteien sich der Androhung oder der Anwendung von Gewalt gegen die andere Vertragspartei, gegen die Verbündeten der anderen Vertragspartei sowie gegen andere Staaten in Situationen enthält, die den internationalen Frieden und die Sicherheit gefährden können. Die Vertragsparteien vereinbaren, daß sie sich bei der Formulierung ihrer Außenpolitik und bei ihrem Verhalten im Rahmen der internationalen Beziehungen von diesen Überlegungen leiten lassen werden.

Es erhebt sich die Frage, ob es einer solchen Vereinbarung bedarf, um dem Gewaltverbot in derartigen Situationen Verbindlichkeit zu verschaffen. Die Antwort hängt von der Auslegung der Vertragsbegriffe *international peace and security* ab. Nach der UN-Satzung und dem Völkergewohnheitsrecht haben sich die Staaten in allen ihren internationalen Beziehungen der Drohung und Anwendung von Gewalt zu enthalten. Das schließt normalerweise auch eine Situation ein, "which is likely to endanger the maintenance of international peace and security", wie es in Art. 33 und 34 der UN-Satzung formuliert ist.

Die Formulierung *international peace and security* in Art. 33, 34 und 39 der UN-Satzung umgreift aber nicht nur den zwischenstaatlichen (im Gegensatz zum innerstaatlichen) Frieden, sondern auch Bedrohungen für den Weltfrieden, die aus einem Bürgerkrieg oder "any other situation within a state" erwachsen³⁶⁾. Mit der Übernahme dieser Formulierung könnte daher der Anwendungsbereich des Gewaltverbots durch das Washingtoner Abkommen erweitert worden sein, wäre er nicht gleichzeitig wieder auf die Beziehungen zur Vertragspartei, deren Verbündete und andere Staaten beschränkt worden. Warum halten dann die USA und die UdSSR eine solche

³⁶⁾ H. Kelsen, *The Law of the United Nations* (1950), S. 19.

Vereinbarung für notwendig, um Androhung oder Anwendung von Gewalt in derartigen Situationen auszuschließen? Wenn der in dem Abkommen verwendete Begriff »internationaler Friede und Sicherheit« mit dem Begriff »zwischenstaatlicher Friede« gleichzusetzen ist, enthält Art. II nur eine Wiederholung des oben dargelegten Gewaltverbotes.

Es ist aber fraglich, ob eine solche Interpretation dem Sinn des Abkommens gerecht wird: Ausgeschlossen werden sollen offenbar Krisen, die, wie die Kuba-Krise oder die Berlin-Krise, eine direkte Konfrontation zwischen den USA und der UdSSR herbeiführen können. Hierbei handelt es sich um Probleme des Weltfriedens und der Weltsicherheit³⁷). Wenn man den Ausdruck »internationaler Frieden« in dieser Bedeutung dem Abkommen zugrunde legt, folgt daraus, daß die USA und die UdSSR gegenseitig in diesem Abkommen keine vertragliche Verpflichtung übernommen haben, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt in Konflikten zu enthalten, die innerhalb ihrer eigenen hegemonialen Sphäre ausbrechen. Art. II setzt dann stillschweigend eine einvernehmliche Abgrenzung der Hegemonial- oder Interessensphären voraus. Das Gewaltverbot wird in der weltweiten friedens- und sicherheitsbedrohenden Konfliktsituation anerkannt, dagegen nicht in der auf die Bewahrung der eigenen Hegemonial-sphäre bedachten gewaltsamen Auseinandersetzung³⁸). Eine derartige Aus-

³⁷) Diese Interpretationsmöglichkeit ist auch von Kissinger (a.a.O. [oben Anm. 13], S. 144) zugestanden worden. Seiner Meinung nach dürfe man das Abkommen jedoch nicht in dieser juristischen Weise *like sharp lawyers* analysieren. Wenn eine der Vertragsparteien Krieg führen wolle, werde sie dafür auch eine Entschuldigung finden.

³⁸) Merkwürdig erscheint auch, daß die Verbündeten des jeweils anderen Vertragspartners in Art. II besonders aufgeführt sind. Das Abkommen verbietet die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Verbündeten des anderen Staates; die eigenen Verbündeten werden dagegen nicht ausdrücklich erwähnt. Sie gehören aber zu den ebenfalls aufgeführten »anderen Staaten«, und es erscheint im Rahmen einer objektiven Interpretation nicht angebracht, aus dieser Differenzierung rechtliche Schlüsse auf unterschiedliche Rechtsfolgen zu ziehen. Man wird in dieser besonderen Erwähnung der Verbündeten noch den Rest der sowjetischen Vorstellungen sehen, die das Abkommen auf die gegenseitigen Beziehungen beschränken wollten. Bemerkenswerterweise sagte Kissinger (a.a.O. [oben Anm. 13], S. 143) auf die Frage, ob die Volksrepublik China als Verbündeter der UdSSR angesehen würde: "What article II says is that force and the threat of force cannot be used against the ally of another country; it doesn't say anything about one's own allies. But it also says force and the threat of force cannot be used against any other country, so clearly under this agreement the use of force against any country under circumstances that would have wide international repercussions would be precluded". Die Ausdrucksweise *wide international repercussions* unterstreicht, daß es fraglich ist, ob jegliche zwischenstaatliche Gewaltanwendung von diesem Abkommen erfaßt werden soll; liegt es nicht nahe, darunter nur solche mit erheblichen Auswirkungen, wozu auch damit im Zusammenhang stehende größere Truppenbewegungen gehören, zu zählen? So antwortete Kissinger (a.a.O., S. 144), befragt, ob der Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei als Bedrohung der internationalen Sicherheit im

legung könnte zu der Schlußfolgerung führen, daß Art. II jedem der beiden Vertragspartner »garantiere«, daß die Gewaltanwendung innerhalb der eigenen Sphäre nicht zu einer Androhung oder Anwendung von Gewalt durch die andere Weltmacht führt. Breschnjew-Doktrin sowie *pax americana* hätten in diesem Art. II ihre regional begrenzte gegenseitige rechtliche Absicherung erfahren³⁹⁾. Diese vertragliche Bestimmung würde bei dieser Auslegung als ein deutlicher Hinweis dafür angesehen werden können, daß die beiden Großmächte weder von der allgemeinen Geltung des Gewaltverbots noch des Interventionsverbots ausgehen und daß für sie die souveräne Gleichheit der Staaten keine selbstverständliche rechtliche Kategorie ist.

Diese Auslegung, so naheliegend sie angesichts der tatsächlichen Machtverhältnisse sein mag, begegnet jedoch gewichtigen und, wie mir scheint, durchschlagenden rechtlichen Bedenken. Art. II des Abkommens gibt durch die Formulierung: "the parties agree... to proceed from the premise" selbst einen Hinweis auf die deklaratorische Natur dieser Verpflichtung. Der Ausdruck »Prämisse« deutet an, daß die Parteien die Geltung des Gewaltverbots auf Grund anderer Rechtsquellen voraussetzen. Schon aus diesem Grund läßt sich nicht *e contrario* aus dem Abkommen schließen, daß sich die Verpflichtung der USA und der UdSSR darauf begrenzt, nur in derartigen Situationen, die den Weltfrieden und die Weltsicherheit gefährden, die Androhung und Anwendung von Gewalt zu unterlassen. Daß das Abkommen den Geltungsbereich des Gewaltverbots nicht konstitutiv einschränken will (und wegen Art. 103 der UN-Satzung nicht einschränken kann), folgt auch daraus, daß nach Art. VI des Abkommens keine der Vereinbarungen dieses Abkommens die Bestimmungen der UN-Charta einschließlich solcher, die mit der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens und der Sicherheit im Zusammenhang stehen, beeinträchtigen oder verschlechtern soll.

2. Sinn der bilateralen Bekräftigung des Gewaltverbots

Das Gewaltverbot des Washingtoner Abkommens hält sich demnach im Rahmen des in der UN-Satzung geregelten Gewaltverbots. Seine Bekräfti-

Sinne von Art. II anzusehen gewesen wäre, daß "the movement into sovereign countries of large forces would not be in our view consistent with the spirit of this agreement". Darauf angesprochen, ob das Abkommen die sog. Breschnjew-Doktrin ersetze, betonte er ausweichend, daß das Abkommen in seiner Anwendung keinen Unterschied zwischen der innerstaatlichen Struktur der verschiedenen Länder mache (a.a.O., S. 146).

³⁹⁾ Vgl. auch Steinberger, ZaöRV Bd. 31, S. 84, im Hinblick auf ähnliche Formulierungen im Moskauer Vertrag. Dort ist von »gegenseitigen Beziehungen« die Rede, hier aber nicht; die Einengung wird vielmehr über den sachlichen Anwendungsbereich des Gewaltverbots möglich.

gung als »Prämisse« des Abkommens für besondere, den Weltfrieden bedrohende Situationen drückt dennoch das gegenseitige Mißtrauen der beiden Großmächte in die Befolgung der UN-Satzung und des Völkergewohnheitsrechts durch die andere Vertragspartei aus. Da beide Partner als ständige Mitglieder des Sicherheitsrats dessen Maßnahmen im Rahmen des VII. Kapitels durch ihr Veto unterbinden können, stellt das Gewaltverbot der UN-Satzung für sie keine sanktionsbedrohte Norm dar. Für die Großmächte funktioniert diese *lex imperfecta* nur durch jeweilige Selbstunterwerfung. Sie sind zwar Wächter der Einhaltung des Gewaltverbots⁴⁰⁾, jedoch versagt ihnen gegenüber der Kontrollmechanismus aus strukturellen Gründen. Nicht minder gewichtig ist das Mißtrauen — insbesondere der UdSSR — in die Verbindlichkeit und Befolgung des Völkergewohnheitsrechts, wenngleich die UdSSR die Existenz eines *ius cogens* durch Unterzeichnung der Wiener Vertragsrechtskonvention wohl anerkannt hat⁴¹⁾. Die Labilität seiner Geltung wird für die Großmächte gerade durch die Rolle begründet, die ihnen bei der Bildung, Anwendung, aber auch Außerkraftsetzung des Völkergewohnheitsrechts zukommt⁴²⁾. Die bilaterale vertragliche Bindung hat für sie demgegenüber den Vorteil, unter Beachtung der gegenwärtigen Interessenlage klar begrenzte Verpflichtungen zu fixieren, deren Bruch feststellbar ist. Es ist deshalb auch aus Rechtsgründen erklärlich, warum die Großmächte untereinander vertraglich Verpflichtungen bekräftigen, denen alle Staaten der Welt ohnedies unterliegen.

B. Die Einhegung der Konflikte im Vorfeld eines Atomkrieges

I. Die Verhütung der Entwicklung von gefährlichen Situationen

Das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt löst das Problem der effektiven Verhütung des Atomkrieges nicht. Die Vertragspartner waren sich einig, daß es einer Vielzahl präventiver Maßnahmen bedarf, um bedrohliche Entwicklungen zu verhindern.

Ausgehend von dieser Erkenntnis haben sie sich in Art. I des Abkommens verpflichtet so zu handeln, daß die Entwicklung von Situationen, die zu einer gefährlichen Verschlechterung ihrer Beziehungen führen können, verhütet, daß militärische Konfrontationen vermieden und daß der Ausbruch

⁴⁰⁾ Vgl. Ziff. III der Basic Principles vom 29. 5. 1972 (oben Anm. 23).

⁴¹⁾ Vgl. Art. 53 WVRK (ZaöRV Bd. 29 [1969], S. 739).

⁴²⁾ Vgl. H. Mosler, Die Großmachtstellung im Völkerrecht, Schriften der Süddeutschen Juristen-Zeitung H. 8 (1949), S. 40 f.

eines Atomkriegs zwischen ihnen und zwischen jeder der beiden Vertragsparteien und anderen Staaten ausgeschlossen werden wird. Diese Verpflichtung bezieht sich auf den weiten Bereich der gewaltlosen Außenpolitik. Es geht in erster Linie um die Verhütung der Entwicklung von Situationen, die zu einer gefährlichen Verschlechterung der gegenseitigen Beziehungen führen können. Daß diese Verschlechterung der Beziehungen in der weiteren Folge auch militärische Konfrontationen und bei der gegenwärtigen Waffentechnik auch die Möglichkeit des Ausbruchs eines Atomkrieges einschließt, ist offensichtlich.

Der Begriff »Situation« nimmt den konkreten Zustand der weltpolitischen Machtverhältnisse, der Interessen und Einflußsphären in sich auf. Die Vertragsbestimmung knüpft, recht verstanden, an die tatsächlich vorhandene Aufteilung der Welt in verschiedene Hegemonialsphären an. Die gegenseitigen Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR sind eingebettet in ein internationales Interessen- und Machtgeflecht, ein »System« ideologisch abgegrenzter Einflußsphären und Zonen gegenseitiger Zurückhaltung. Diese gegenwärtige »Situation« der Weltlage wird akzeptiert, der *status quo mundi* verankert⁴³⁾. Eine einseitige Veränderung dieser Lage ist prinzipiell geeignet, die Beziehungen der Großmächte gefährlich zu verschlechtern. Würden die USA z. B. der Bitte um militärische Hilfe von Ungarn, der Tschechoslowakei, Polen oder einem anderen Ostblockstaat in einer gefährlichen Krisensituation nachkommen, läge darin sicher eine Verletzung der nach Art. I Abs. 2 vereinbarten Handlungsmaxime. Soweit nicht Bündnisverpflichtungen nach Art. IV *lit. c* ausdrücklich ausgenommen sind, ist Art. I Abs. 2 des Vertrages dahin zu verstehen, daß erbetenen Interventionen aus dem Bereich der anderen Einflußsphäre nicht nachgekommen wird. Hat sich die Lage ohne Willen und Zutun der Vertragsparteien verändert, so haben sie darauf einzuwirken, daß sich daraus

⁴³⁾ Das Abkommen ist Teil jener von Präsident Nixon angestrebten neuen *structure of peace*, die H. Kissinger definiert hat als ein "international system less geared to the management of crises, less conscious of constant eruptions of conflict, in which the principal participants operate with a consciousness of stability and permanence" (a.a.O. [oben Anm. 13], S. 141). Angestrebt wird, von einer Periode militärischer Konfrontation zu einer Periode der Zurückhaltung und möglicherweise sogar der Zusammenarbeit zu gelangen, die Stabilität verbürgt. Um diesen Übergang von rein militärischen Maßnahmen zur "new attitude of a cooperative international system" einzuleiten, haben die USA und die UdSSR die erwähnten (oben Anm. 23) Basic Principles of Relations vom Mai 1972 *as a roadmap* vereinbart, von denen sie nunmehr einige Abkommen durch konkrete Verpflichtungen formalisieren und — vornehmlich im Hinblick auf Konsultationspflichten — erweitern wollen. Ausdruck des Festschreibens der gegenwärtigen Weltlage ist z. B. auch das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. 9. 1971 (Art. I Ziff. 4).

keine gefährliche Situation entwickelt⁴⁴⁾. Wenn möglich, haben die Vertragsparteien derartige »Entwicklungen« sofort zu unterbinden.

Man könnte daraus den Schluß ziehen, daß die UdSSR (wie auch die USA) die Verpflichtung übernommen hat, Situationen, die eine derartige Intervention heraufbeschwören könnten, innerhalb ihrer Einflußsphäre zu verhüten. Dieses Argument würde darauf hinauslaufen, die UdSSR als verpflichtet anzusehen, in ihrem eigenen Hegemonialbereich alle

⁴⁴⁾ Diese dynamische Klausel ist für das Funktionieren des Abkommens entscheidend. Denn damit reicht das Vorfeld der Handlungspflichten weit in den Bereich der alltäglichen Außenpolitik hinein. Diese Klausel erschwert es jeder der Vertragsparteien, als erste eine »Situation« zu schaffen und die Reaktion der anderen Partei als »Verschlechterung« und folglich als »untersagt« anzusehen. Dem Sinn des Abkommens entspricht es, wenn mit einer solchen Reaktion zunächst gewartet und die diplomatischen Schritte eingeleitet werden. Tendenziell will das Abkommen schon den ersten Schritt, eben die »Entwicklung« einer gefährlichen Situation, d. h. das Mitwirken (auch durch Unterlassen!) an deren Entstehen, verhindern. Als Maßstab für die zu verhütenden Situationen dient die vage Formel "capable of causing a dangerous exacerbation of their relations". Diese Formel kann als objektiver Maßstab nur funktionieren, wenn die Interessenlage stabil ist und gegenseitig abgestimmt wird. Eine beachtliche Veränderung der politischen Zielsetzung (z. B. der UdSSR im Hinblick auf eine in jeder Weise aktivere Förderung von Umsturzbewegungen in der westlichen und der dritten Welt) würde diesen Maßstab verändern und damit Art. I des Abkommens inoperabel machen. Die Schwierigkeiten werden sich in den Sphären überschneidender Interessen zeigen: an den Randzonen der Blöcke und in den Gebieten der dritten Welt, vor allem in Südasien und den arabischen Ländern.

Die erste »Bewährungsprobe« des Abkommens, der Nahost-Krieg zwischen Israel, Syrien und Ägypten im Oktober 1973, und die Maßnahmen der UdSSR und der USA (Waffenlieferungen, angedrohte Truppenentsendungen, Streitkräfte-Alarmierung) ist ein Beweis für die Schwierigkeiten, zu denen hinzukommt, daß Art. VI lit. a das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung ausdrücklich vorbehält (siehe dazu unten Anm. 45). Das Abkommen hat nicht verhindern können, daß die UdSSR, nachdem eine Verständigung mit den USA über eine gemeinsame Entsendung von Truppen in das Konfliktgebiet gescheitert war, ultimativ einseitige Truppenentsendungen (und nach Pressemeldungen sogar die Entsendung von Atomwaffen) in die Wege leiteten, was am 25. 10. 1973 zur Alarmierung der amerikanischen Streitkräfte, auch der Atomstreitkräfte, führte (vgl. New York Herald Tribune Nr. 28.237 vom 27./28. 10. 1973, S. 1 und 2). Wenn man sich fragt, welche einzelne Maßnahme die entscheidende zur Entwicklung dieser »Situation« war (die Weigerung der USA, gemeinsam mit der UdSSR Truppen in das Krisengebiet zur Überwachung des Waffenstillstandes zu entsenden, oder die dann von der UdSSR angedrohte und eingeleitete einseitige Entsendung von Truppen oder die darauf erfolgte Alarmierung der amerikanischen Streitkräfte), so hat sicher die einseitige Entsendung von Truppen durch die UdSSR (bzw. deren ultimative Androhung) das vorausgesetzte »Gleichgewicht« gestört und eine (die eine Seite begünstigende) »Situation« heraufbeschworen. Für die UdSSR war vermutlich die »Situation« schon dadurch vorher gegeben, daß Israel den Krieg mittels amerikanischer Waffenhilfe zu gewinnen im Begriff war. Hier ansetzend kann man nun das Ausmaß der entsprechenden Waffenlieferungen (als ursächlich für eine »Situation«) gegeneinander abwägen. Man sieht, daß diese Erwägungen ins Uferlose führen. Praktikabel, wenn überhaupt, ist ein solcher Begriff wie »Entwicklung von Situationen« nur, wenn er auf handfeste, grundlegende und einschneidende, von einer Seite ausgelöste oder doch irgendwie bewirkte Veränderungen beschränkt wird.

Machtmittel einzusetzen, um bürgerkriegsähnliche Situationen, wie sie in der Tschechoslowakei, Ungarn, Polen und der DDR bestanden haben, in Zukunft ein für allemal zu verhindern. Diese Argumentation setzt nicht nur voraus, daß die UdSSR Verantwortung für ihren Hegemonialbereich trägt; diese These schließt ein, daß die UdSSR rechtlich in der Lage ist, auf ihre Verbündeten im Rahmen des Ostblocks in dieser Weise, notfalls mit Gewalt, einzuwirken. Eine solche Auslegung geht über die Aussage des Art. I hinaus. Denn die Verantwortlichkeit erstreckt sich zwar auf Situationen, ist jedoch am eigenen Handeln orientiert. Dieses Handeln ist wiederum — auch wenn das Abkommen Zweifeln Raum läßt, ob dieser Gesichtspunkt bei seiner Abfassung stets maßgeblich war — den Regeln des allgemeinen Völkerrechts unterworfen. Art. I kann nicht mehr Handlungskompetenz voraussetzen, als nach allgemeinem Völkerrecht zulässigerweise vorhanden ist. Ein sozialistischer Interventionismus findet in Art. I keine Stütze und ist auch nicht mittelbar anerkannt worden ⁴⁵⁾).

⁴⁵⁾ Im Fall eines militärischen Konflikts zwischen Drittstaaten dürfen die Vertragspartner im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung, die in Art. VI *lit. a* des Abkommens ausdrücklich vorbehalten ist, dem angegriffenen Staat auch mit Waffengewalt auf dessen Wunsch zu Hilfe kommen. Ob die Vertragspartner dies tun, hängt von ihrer freien Entscheidung, aber auch von den bestehenden Bündnisverpflichtungen ab. Angesichts des Art. VI *lit. a* wird man streng genommen nicht schließen dürfen, daß Art. I auch als rechtliche Schranke der Ausübung der kollektiven Selbstverteidigung zu verstehen ist. Man wird nicht sagen können, daß Art. I von Art. VI *lit. a* tatbestandlich überhaupt nicht erfaßt wird; denn Art. I erfaßt sicher auch Situationen, die Anlaß zu kollektiver Selbstverteidigung geben. Auch eine Zuordnung des Art. I zum *ius in bello* scheidet aus, weil nicht Modalitäten der Kriegführung, sondern die Frage, ob überhaupt zur Verteidigung eingegriffen wird, zur Diskussion stehen. Immerhin könnte die dem Abkommen zugrunde liegende Konzeption des *mutual restraint* zu dem Ergebnis führen, daß Art. I Abs. 2 politisch insoweit stärkeres Gewicht zukommt.

Man könnte sogar noch einen Schritt weiter gehen: Da die Feststellung des Aggressors häufig an Beweisschwierigkeiten und an politischen Umständen (dem Veto im Sicherheitsrat) scheitert, haben beide Großmächte — aus dieser verfahrensrechtlichen Lage heraus — einen erheblichen Spielraum bei der rechtlichen Beurteilung, ob die Voraussetzungen der Selbstverteidigung vorliegen. Diese Unsicherheiten im Rahmen des durch Art. VI *lit. a* vorbehaltenen kollektiven Selbstverteidigungsrechts verbürgen nicht die von beiden Seiten angestrebte Stabilität. Das — rechtlich schwer faßbare — Neue liegt in der Verpflichtung des Art. I Abs. 2, mit der diese verfahrensrechtliche Lage überbrückt werden soll. Noch deutlicher wird diese Tendenz bei Art. IV (siehe dazu ausführlich unten S. 231 ff.). Die beiden Großmächte wissen, daß sie sich in wirklich ernststen Krisensituationen oder kriegerischen Konflikten (wie dem jüngsten Nahost-Konflikt) jederzeit auf das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung »berufen« können. Daß sie selbst bei dieser Konflikthöhe noch nach der Maxime des Art. I Abs. 2 handeln müssen, läßt sich rechtlich nicht exakt begründen. Daß Art. I Abs. 2 aber so zu verstehen ist, daß sie so handeln werden, erscheint sicher.

Die Bedeutung des Art. I Abs. 2 zeigt sich vor allem auch in allen Krisenherden und Situationen, bei denen Maßnahmen *short of force* ergriffen werden. In solchen Situationen haben beide Vertragspartner alles Notwendige — im Rahmen des rechtlich Zulässigen

II. Die Verhütung der militärischen Konfrontation

Bei der Betrachtung von Art. I Abs. 2 darf nicht übersehen werden, daß beide Parteien drei verschiedene Verpflichtungen übernommen haben, die eng miteinander im Zusammenhang stehen. Erstens sollen sie, wie schon erörtert wurde, so handeln, daß die Entwicklung von Situationen vermieden wird, die zu einer gefährlichen Verschlechterung ihrer Beziehungen führen könnte. Sie sollen aber auch so handeln, daß militärische Konfrontationen vermieden werden und daß der Ausbruch eines Atomkrieges zwischen ihnen und zwischen jeder der Vertragsparteien und anderen Staaten ausgeschlossen wird.

Die zuletzt genannte Verpflichtung ist unpräzise und weitgehend; konkrete Handlungspflichten lassen sich daraus kaum ableiten⁴⁶⁾: Gehalt bekommt sie im wesentlichen durch Art. IV. Ein Atomkrieg zwischen einer der beiden Vertragsparteien und anderen Staaten oder einem anderen Staat ist nur in Krisensituationen von internationaler Bedeutung denkbar. Auffällig ist, daß nur im ersten Halbsatz des Art. I Abs. 2 eine Eingrenzung auf die gegenseitigen Beziehungen der UdSSR und der USA erfolgt. Im zweiten Halbsatz wird dann allgemein von militärischen Konfrontationen gesprochen und schließlich die Verpflichtung zur Vermeidung des Ausbruches eines Nuklearkrieges auch auf die Beziehungen zwischen jeder Vertragspartei und dritten Staaten ausgedehnt. Der Begriff militärische Konfrontation könnte sich im Anschluß an den Vordersatz nur auf die gegenseitigen Beziehungen zwischen der UdSSR und den USA beziehen. Allerdings ist eine derartige einengende Interpretation nicht zweifelsfrei, denn es geht um die Vermeidung aller militärischen Konfrontationen, die zu Nuklearkriegen führen können. Damit sind auch Konfrontationen am Rande der Interessensphären zwischen einem der Vertragspartner und anderen Staaten erfaßt. Der Begriff militärische Konfrontation ist im übr-

— zur Befriedung der Lage zu unternehmen. Jede intensivere Unterstützung einer der an solchen Konflikten beteiligten Staaten durch einen Vertragspartner könnte zur Folge haben, daß militärische Konfrontation und die Möglichkeit des Ausbruches eines Atomkrieges mit dem anderen Vertragspartner in die Nähe des Wahrscheinlichen rücken. Beide Großmächte müßten sich auch umfangreicher Waffenlieferungen in diese Krisengebiete enthalten, um den Verpflichtungen aus Art. I gerecht zu werden.

⁴⁶⁾ Diese Verpflichtung ist gleichsam noch einmal eine Bekräftigung der Zielvorstellung des Abkommens. Gehalt bekommt sie durch die anderen konkreteren Verpflichtungen des Abkommens, aber auch durch die in dem Abkommen vom 21. 6. 1973 zwischen Nixon und Bresnjev vereinbarten weiteren Verhandlungen über die dauernde gegenseitige Begrenzung der Angriffswaffen (SALT II); siehe oben Anm. 3. Vgl. dazu die Analyse des Schweizer Militärtheoretikers G. Däniker, Neues Gleichgewicht und alter Schrecken, Die Presse vom 18./19. 8. 1973, S. 5.

gen nicht gleichzusetzen mit kriegerischer Auseinandersetzung. Er umschließt auch Situationen einer bloßen Gegenüberstellung von Militärmacht, wie sie sich 1961 bei der Errichtung der Mauer in Berlin oder während der Kuba-Krise ereignet haben. Die Verpflichtung, den Ausbruch eines Atomkrieges auch mit Drittstaaten auszuschließen, bedeutet streng genommen, daß die Vertragsparteien sich der Anwendung von Atomwaffen auch bei Konflikten innerhalb ihrer eigenen Hegemonialsphäre enthalten müssen. Schließlich ist die UdSSR nach diesem Abkommen verpflichtet so zu handeln, daß der Ausbruch eines Atomwaffenkrieges zwischen ihr und der Volksrepublik China vermieden wird⁴⁷⁾. Von der Volksrepublik China werden demgegenüber nicht nur die allgemeine amerikanisch-sowjetische Annäherung und Entspannungspolitik, sondern gerade die Abrüstungs- und Kriegsverhütungsabkommen kritisch beurteilt; denn aus der Sicht der Chinesen verlieren die USA durch derartige vertragliche Bindungen an strategischem Gewicht gegenüber dem »Sowjetimperialismus«⁴⁸⁾.

III. Die Befriedung bestehender Krisenherde

Nach offizieller amerikanischer Ansicht⁴⁹⁾ fand das Abkommen auf die Bombardements in Kambodscha keine Anwendung, weil der Indochina-Krieg vor dem Abschluß des Abkommens schon begonnen hatte. Mit dem

⁴⁷⁾ Bei der Unterzeichnung des Abkommens wurde der Berater des amerikanischen Präsidenten für Fragen der nationalen Sicherheit, Henry Kissinger, ausdrücklich auf die Anwendbarkeit dieses Abkommens auf die Beziehungen zur Volksrepublik China befragt und namentlich, ob Art. IV die USA verpflichte, als eine Art Schiedsrichter oder Vermittler im chinesisch-sowjetischen Konflikt, wenn er zum Kriege führe, tätig zu werden. Er verwies auf die Konsultationspflicht der UdSSR, falls sie die Anwendung von Atomwaffen erwäge. Die USA hätten aber keine Absicht, "of being an arbiter between the Soviet Union and the People's Republic of China, and we look at this consultations as a mutual restraint rather than as one that creates a right of intervention all over the world" (a.a.O. [oben Anm. 13], S. 147). Kissinger sagte in anderem Zusammenhang aber, daß "clearly under this agreement the use of force against another country which would have wide repercussions would be precluded" (a.a.O., S. 143). In der gleichen Pressekonferenz drückte Kissinger die Hoffnung aus, daß dieses Abkommen als ein weiteres Mittel dazu diene, die Chinesen zu überzeugen, daß Washington "has acted to restrain the Russians, since it binds both signatories to a promise to avoid the risk of war" (International Herald Tribune vom 23./24. 6. 1973 Nr. 28.130, S. 2).

⁴⁸⁾ Vgl. den Bericht von H. L a t h e, Unversöhnliches Peking, Die Presse vom 18./19. 8. 1973, S. 3. Die Chinesen halten es nicht für ausgeschlossen, daß die USA und die UdSSR im Rahmen der vereinbarten »dringenden Konsultationen« in Krisensituationen sich gegenseitig freie Hand zur Intervention — namentlich der UdSSR in die Volksrepublik China — geben (vgl. die Rede des stellvertretenden Außenministers der Volksrepublik China, Chiao Kuang-hua, vor der UN-Vollversammlung am 2. 10. 1973; dazu P. B e n, Le représentant de la Chine dénonce vivement l'accord soviéto-américain sur la prévention de la guerre nucléaire, Le Monde vom 4. 10. 1973, S. 2).

⁴⁹⁾ H. Kissinger auf der erwähnten Pressekonferenz a.a.O. (oben Anm. 13), S. 142 f.

Zeitpunkt des Inkrafttretens allein ist diese Ansicht nicht zu begründen. Denn das Abkommen könnte auch Pflichten zur Beseitigung von gefährlichen Situationen enthalten. Die Ansicht läßt sich aber darauf stützen, daß Art. I Abs. 2 des Abkommens vom *status quo ante* ausgeht und nur die »Entwicklung« von Situationen, also gegebenenfalls deren Verschlechterung, nicht aber schon bestehende Situationen oder gar laufende militärische Konfrontationen erfaßt. Diese Klausel hat einen in die Zukunft gerichteten, auf Verhütung von neuen Gefahren angelegten dynamischen Effekt, dagegen keine auf die Bereinigung aller noch bestehenden Krisensituationen gerichtete Auswirkung.

Nach Ansicht von H. Kissinger hätte ein solches Abkommen in der Vergangenheit zahlreiche Krisen um Berlin und die Kuba-Krise von 1962 vermeiden helfen⁵⁰⁾. Auf welche Krisenherde das Abkommen nach der gegenwärtigen Weltlage Anwendung finden könnte, läßt sich konkret nur schwer bestimmen. Von allgemeiner Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Bemerkung von Kissinger:

”As a general proposition it is not possible under this agreement for either side to use force in circumstances that can threaten international peace and stability without breaching the letter and the spirit of this agreement”⁵¹⁾.

Die »Stabilität« der gegenwärtigen Weltlage ist demnach nicht nur Ziel, sondern auch Maßstab innerhalb des Abkommens.

⁵⁰⁾ A.a.O., S. 145. Ob dieser Optimismus begründet ist, erscheint — nicht nur im Lichte der jüngsten Konfrontation in Nahost — zweifelhaft. Denn erst die Kuba-Krise von 1962 hat deutlich klargestellt, wo die Interessensphäre der USA verläuft. Das gleiche gilt für die Berlin-Krisen. In der Berlin-Frage hat auch das Viermächte-Abkommen vom 3. 9. 1971 keine befriedigende Lösung gebracht (vgl. Doehring / Ress, Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Berlin-Regelung [1972], S. 5 ff., 38 ff.), was die zahlreichen Versuche der UdSSR und der Ostblockstaaten gerade in jüngster Zeit beweisen, aus West-Berlin doch eine »selbständige politische Einheit« zu machen. Die Proteste der UdSSR gegen das gleichzeitige Hissen der Berliner Landesflagge und der Bundesflagge anlässlich der sowjetischen Industrieausstellung in West-Berlin, die Schwierigkeiten bei der Einbeziehung West-Berlins in den Geltungsbereich von Verträgen zwischen der BRD und Ostblockstaaten (ČSSR, Bulgarien), die Verweigerung von Landerechten für direkt aus West-Berlin kommende Charterflugzeuge in Bulgarien sowie der Streit um die Errichtung eines Bundesamtes für Umweltschutz in West-Berlin sprechen eine deutliche Sprache. Vgl. dazu meine Stellungnahme in ZaöRV Bd. 34 (1974), S. 133 ff. Daraus könnte sich erneut eine gefährliche Situation und militärische Konfrontation entwickeln, nämlich dann, wenn die Lebensfähigkeit von West-Berlin (als einbezogen in die freiheitlich-demokratische Grundordnung der BRD) durch Störung der Bindungen zur BRD untergraben wird.

⁵¹⁾ A.a.O., S. 143.

C. Die Bedeutung von Art. III

I. Das Problem der besonderen Beziehungen der Großmächte

Nach Art. III des Abkommens verpflichten sich die Vertragsparteien, ihre Beziehungen miteinander und zu anderen Staaten in einer Weise zu entwickeln, die mit dem »Zweck dieses Abkommens« in Einklang steht. Diese Verpflichtung gemäß Art. III bestätigt damit indirekt nicht nur die beiderseitige Hegemonialstellung, sondern verpflichtet um des gegenseitigen Vertrauens willen die andere Seite sogar, von ihrer grundsätzlich eingenommenen Position in den internationalen Beziehungen nicht abzuweichen. Art. III wird man dessenungeachtet auch als Ausdruck der amerikanischen Bemühungen ansehen müssen, alles zu vermeiden, was gegenüber den Verbündeten und anderen Staaten den Eindruck eines »besonderen Verhältnisses« zwischen den beiden Nuklearmächten erwecken könnte⁵²). Die Ansicht, daß alle Verpflichtungen, die zwischen den großen Nuklearmächten im Hinblick auf zwischenstaatliches Verhalten gelten, auch in ihren Beziehungen zu anderen Staaten Anwendung zu finden haben, wurde deshalb noch einmal ausdrücklich in Art. III verankert; dadurch soll — nach einer juristisch nicht völlig exakten Ausdrucksweise — klargestellt werden, daß »das Abkommen zwar bilateral, die Verpflichtungen jedoch multilateral sind«⁵³).

II. Die rechtlichen Bindungen zwischen den Vertragsparteien

Die Formulierungen der Art. I, II und III sind relativ vage, weshalb Zweifel angebracht sein mögen, wie weit überhaupt rechtliche Bindungen eingegangen wurden. Art. II letzter Satz spricht davon, daß die Vertragsparteien sich bei der Formulierung ihrer Außenpolitik und bei ihrem Verhalten im Rahmen der internationalen Beziehungen von diesen Überlegungen (*considerations*) leiten lassen werden. Diese Formulierung läßt ebenfalls erkennen, daß der konkrete Inhalt dieser Verpflichtungen nur schwer um-

⁵²) Die innenpolitische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik in den Jahren 1967/68 um den Non-Proliferation-Vertrag ist ein deutlicher Beleg für diesen Eindruck; aus dieser Zeit stammt auch das Wort des Bundeskanzlers Kiesinger von der »nuklearen Komplizenschaft« (27. 2. 1967; vgl. Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit Bd. 5: 1967 [Bonn 1968], S. 50 f.). Zu diesen Auseinandersetzungen vgl. B. Kohler, a.a.O. (oben Anm. 1), S. 123 ff., und U. Nerlich, Vor der Bonner Entscheidung über den Nichtverbreitungs-Vertrag, EA Jg. 28 (1973), S. 729 ff.

⁵³) A.a.O. (oben Anm. 13), S. 142.

rissen werden kann. Dafür spricht auch die schon erörterte Klausel in Art. II Satz 1, daß die Parteien "agree to proceed from the premise...": Eine solche Formulierung läßt, wörtlich genommen, viel offen. Denn daß vereinbarungsgemäß von einer Prämisse ausgegangen wird, bedeutet noch nicht, daß diese Prämisse zutrifft. Eine Prämisse umreißt normalerweise eine Voraussetzung, von deren Gegebenheit man nicht völlig überzeugt ist. Die Einführung eines derartigen Wortes in dieser doch wohl hier nicht aufgegebenen Bedeutung bringt einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor in den Umfang der eingegangenen Verpflichtung.

Dem Abkommen mangelt es trotz dieser vagen Formulierungen nicht an rechtlicher Verbindlichkeit⁵⁴). Daß beide Seiten gegeneinander in den näher bezeichneten *circumstances* nicht Gewalt anwenden oder mit der Anwendung drohen werden, ist offensichtlich die formulierte Geschäftsgrundlage aller wesentlichen Verpflichtungen aus Art. I, denn die Parteien gehen von dieser Prämisse aus, um das in Art. I festgelegte Ziel zu erreichen ("to realize the objective stated in that article"). Nicht minder offensichtlich ist die Pflicht, sich jeder grundlegenden einseitigen Maßnahme, die die Stabilität des gegenwärtigen *status quo* beseitigen könnte, zu enthalten. Während militärische Konfrontation und Atomkrieg rechtlich eindeutig ausgeschlossen werden sollen, ist es schwer, exakt zu bestimmen, welche einzelnen Maßnahmen im »Vorfeld«, bei der Entwicklung von »Situationen«, konkret erfaßt sind. Praktisch ist aber gerade dieser Bereich von außer-

⁵⁴) Daß das Abkommen Rechtsbindungen zwischen den Parteien begründet und nicht lediglich eine politische Absprache, ein *gentlemen's agreement* darstellt, dürfte sich schon aus der Unberührtheitsklausel des Art. VI ergeben. Es war, wie Kissinger erklärte, der Wille der Parteien, über die Deklaration politischer Absichten, wie in den Basic Principles, hinauszugehen und "to formalize some of these principles in an agreement" (a.a.O., S. 141). Nach der Vorstellung der Parteien besteht demnach ein deutlicher Unterschied zwischen — selbst schriftlich niedergelegten — politischen Abreden und formalisierten *agreements*. Damit ist freilich noch nicht gesagt, daß nicht einzelne Teile des Abkommens als bloße Absichtserklärungen und bar jeder rechtlichen Verbindlichkeit qualifiziert werden können (vgl. zu ähnlichen Erwägungen im Hinblick auf den Moskauer Vertrag: Steinberger, ZaöRV Bd. 31, S. 66 f.). Man wird demgegenüber nicht auf die Goldwaage legen dürfen, wenn Kissinger den Abschluß als *executive agreement* — und nicht als der Zustimmung des Senats bedürftigen *treaty* — damit begründet, daß das Abkommen "does not involve any particular positive actions that the United States has to take and [that] it is a general statement of policy" (a.a.O., S. 145). Zur innerstaatlichen Qualifikation nach amerikanischem Recht mag man dieses Abkommen eher als eine "formalization of a declaration of principles" denn als ein "specific set of obligations that can be applied automatically to concrete specific circumstances" bezeichnen (a.a.O., S. 146). Völkerrechtlich enthält das Abkommen eine ganze Reihe, wenn auch in den Einzelheiten unbestimmter und vorwiegend auf Unterlassung gerichteter Pflichten; als positive Handlungspflicht ist die Konsultationspflicht für den Fall, "if either of the countries contemplates nuclear war", herausragend.

ordentlicher Bedeutung, weil militärische Konfrontation und auch erster atomarer Schlag oder der begrenzte Einsatz taktischer Atomwaffen — im Rahmen der Strategie des *flexible response* — sich nahezu unaufhaltsam aus einer nicht schon in den Anfangsstadien kontrollierten »Situation« entwickeln können. Die juristische Schwierigkeit der »Hegung« dieser Anfangssituationen steht in geradezu umgekehrtem Verhältnis zu ihrer praktischen Bedeutung. Um diese Anfangsstadien eines Weltkonflikts besser zu kontrollieren, haben die Parteien ein besonderes Verfahren, die *urgent consultations*, in das Abkommen (Art. IV) aufgenommen.

D. Die Konsultationspflicht bei Gefahr eines Atomkrieges

I. Der Beginn der Konsultations- und Handlungspflichten

Die wohl wichtigste und für die Beziehungen zwischen den USA und ihren europäischen Bündnispartnern im Rahmen des Nordatlantik-Vertrages problematischste Bestimmung ist sicher Art. IV⁵⁵). Durch Art. IV wird nunmehr bei Gefahr eines nuklearen Konflikts eine Konsultationspflicht eingeführt, die es zweifelhaft erscheinen läßt, inwieweit die USA ihrerseits den »Atomschild« für Europa noch effektiv ausbreiten. Denn, so ist argumentiert worden, welchen Wert sollen alle strategischen Überlegungen und Vorbereitungen in Form eines taktischen Bombergeschwaders, eines Sicherheitsgürtels und ähnlicher Einrichtungen haben, wenn bei der Gefahr eines Atomkrieges eine Pflicht zur Konsultation mit der Gegenseite eingebaut wird, ehe ein atomarer Schlag eingeleitet werden kann? Verbirgt sich hinter diesem Art. IV nicht die Abkehr vom strategischen Konzept des *flexible response*, wonach ein Angreifer auf einen NATO-Staat prinzipiell mit einem sofortigen atomaren Gegenschlag rechnen mußte, selbst wenn der Angriff nur mit konventionellen Waffen erfolgte?

Art. IV statuiert eine Konsultations- und eine Handlungspflicht, die beide gleichzeitig einsetzen. Jede der beiden Vertragsparteien hat auch alles in ihrer Macht Stehende zur Vermeidung und Beseitigung der Gefahr zu unternehmen. Diese Pflichten entstehen schon immer dann, wenn die Gefahr droht, daß eine der beiden Parteien in einen nuklearen Konflikt verwickelt wird, also z. B. die UdSSR mit der Volks-

⁵⁵) In der International Herald Tribune (22./23. 6. 1973, S. 2) wurde diese Bestimmung als das Herzstück des Abkommens bezeichnet.

republik China⁵⁶⁾. In Art. IV heißt es: Wenn die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien oder einer Vertragspartei und anderen Staaten zu irgendeinem Zeitpunkt die Gefahr eines nuklearen Konflikts heraufzubeschwören scheinen oder wenn die Beziehungen zwischen Staaten, die Nichtunterzeichner dieses Abkommens sind, die Gefahr eines Atomkrieges⁵⁷⁾ zwischen den USA und der UdSSR oder zwischen einer Vertragspartei und anderen Staaten hervorzurufen scheinen, werden die USA und die UdSSR gemäß Art. IV unverzüglich Konsultationen der höchsten Dringlichkeitsstufe miteinander beginnen und alles unternehmen, um diese Gefahr abzuwenden.

Was unter dem Begriff »Gefahr (*risk*) eines nuklearen Konflikts« zu verstehen ist, bzw. wann die Gefahr eines derartigen Konflikts konkret vorliegt, so daß die Konsultationspflicht einsetzt, ist eine Frage von zentraler Bedeutung. Angesichts der strategischen Konzeption des *flexible response* entsteht zumindest in Europa diese Gefahr objektiv relativ früh⁵⁸⁾, d. h. mit Sicherheit schon dann, wenn zwischen den Vertragspartnern ein konventioneller Konflikt droht⁵⁹⁾.

⁵⁶⁾ Die UdSSR müßte demnach auch in einem solchen Fall mit den USA sofort Konsultationen darüber beginnen, wie diese Gefahr zu vermeiden wäre. Mehr noch: Die USA wären in diesem Fall sogar verpflichtet (wie auch die UdSSR), "to make every effort to avert this risk". Drittstaaten, die unter Umständen Atomwaffen anwenden würden oder deren Verhalten die Anwendung von Atomwaffen durch eine der Vertragsparteien auslösen könnte, sehen sich in Zukunft in solchen Situationen der Konsultationsabsprache der beiden Großmächte gegenüber. Die Volksrepublik China hat deshalb gerade in diesen *urgent consultations* eine Art verschleierte Bündnis der Supermächte gesehen. So hat Chiao Kuang-hua (in der schon zitierten Rede vor der UN-Vollversammlung, siehe oben Anm. 48) die Frage aufgeworfen, wer den beiden Großmächten das Recht zu etwas, was sie *urgent consultations* nennen, gegeben habe. Dieser Ausdruck stehe jeder Interpretation offen, und ihre unverzüglichen Konsultationen könnten von Maßnahmen gefolgt sein, die von ihren eigenen Interessen diktiert sind. Heiße dies, daß sie sich das Recht vorbehalten, in die Beziehungen zwischen anderen Staaten zu intervenieren? China sei entschlossen, von keinem Land Atomschutz zu erbetteln. Es sei auch nicht durch Drohungen mit Atomwaffen zu erschrecken.

⁵⁷⁾ In der terminologischen Abweichung »nuklearer Konflikt« und »nuklearer Krieg« ist nach der Fassung des Artikels keine — an sich denkbare — inhaltliche Differenzierung zu sehen.

⁵⁸⁾ Die Konsultationspflicht setzt auch ansonsten frühzeitig ein. Diese Schlußfolgerung ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. IV, wonach es nicht darauf ankommt, daß die Gefahr eines nuklearen Konflikts schon objektiv besteht, sondern daß die Beziehungen diese Gefahr (nach der Einschätzung eines Vertragspartners) heraufzubeschwören scheinen (*appears to involve the risk*).

⁵⁹⁾ Diese Ansicht vertrat auch der deutsche Außenminister Scheel nach den Besprechungen mit dem amerikanischen Präsidenten Nixon und dessen Berater Kissinger (vgl. Interview in Der Spiegel Jg. 27 Nr. 31 vom 30. 7. 1973, S. 21). Scheel sagte: »Die USA und die Sowjetunion haben sich zu konsultieren, wenn die Gefahr des Atomkrieges entsteht. Eine solche Gefahr entsteht in Europa immer schon dann, wenn ein konventioneller Kon-

II. Die Beendigung der Verpflichtungen aus Art. IV

Praktisch noch wichtiger ist die Frage, ob und wann diese Konsultations- und Handlungspflichten enden, ob diese Pflichten also auch noch bei Ausbruch eines konventionellen bewaffneten Konflikts zwischen den Vertragsparteien bestehen und in welchem Verhältnis diese Konsultations- und Handlungspflichten zum Selbstverteidigungsrecht stehen. Fraglich ist auch, ob und wann angesichts des Art. IV einer der Vertragsparteien der Erstgebrauch der Atomwaffen gegen einen Angreifer rechtlich möglich ist. Bevor die Beendigung dieser Konsultations- und Handlungspflichten aus Gründen des Kriegeausbruchs, des Vertragsbruchs und des Wegfalls der Geschäftsgrundlage untersucht wird, muß geklärt werden, ob sich aus dem Vertrag selbst schon Hinweise auf die Dauer dieser Verpflichtung ergeben.

1. Die innere Reichweite der Verpflichtungen aus Art. IV

Wenn beide Vertragsparteien die dringenden Konsultationen geführt und sich ernsthaft um die Beseitigung der Gefahr bemüht, aber keine Verständigung über die notwendigen Maßnahmen gefunden haben, ist der Konsultationspflicht Genüge getan. Ist die eine Seite gar nicht ernsthaft auf diese Konsultationen eingegangen, hat sie mit anderen Worten den Geist und die Grundregel der Konsultation, »keinen Gesprächs- oder Vertragspartner zu majorisieren, sondern stets einen Ausgleich zu suchen und in Beratungen einzutreten«⁶⁰⁾, verletzt, dann ist auch die andere Seite frei und darf weitere vergebliche Bemühungen um Konsultation unterlassen. Die gleichen Grundsätze gelten für die Verpflichtung, alles zur Abwendung der Gefahr Erforderliche zu unternehmen. Zwar sind nicht nur gemeinsame, sondern auch einseitige Maßnahmen mit dieser Verpflichtung gemeint; es gibt aber offensichtlich eine Grenze dieser Verpflichtung zu einseitigen, die Situation entschärfenden Maßnahmen (wie z. B. Feuereinstellung, Truppenrückzug, Gebietsräumung etc.). Diese Verpflichtung findet an der Kooperationsbereitschaft des anderen Vertragspartners ihre Grenze. Zeigt sich bei den Konsultationsberatungen, daß die andere Seite nicht bereit ist, die ihrerseits notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der Gefahr zu ergreifen, so

flikt droht. Einen isolierten konventionellen Krieg kann es in Europa nicht geben. Mit anderen Worten, dieser Vertrag zeigt dem östlichen Partner die Unauflösbarkeit von konventioneller, taktisch-atomarer und strategisch-atomarer Verteidigung«. Es entspreche auch nicht dem Vertrag, wenn gesagt werde, daß die Konsultationspflicht erst beginne, wenn der konventionelle Krieg ausgebrochen ist (Siehe auch oben Anm. 18).

⁶⁰⁾ H. U. Gr a n o w, Stichwort Konsultation, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 290.

hat wenigstens ein Vertragspartner allen Verpflichtungen aus Art. IV entsprochen und ist weiterer Verpflichtungen ledig.

Die Konsultations- und Handlungspflichten nach Art. IV enden demnach dann, wenn ernsthafte Anstrengungen zur Behebung der Gefahr vergeblich gemacht wurden. Die Perpetuierung dieser Pflichten hätte sonst zur Folge, daß der bedrohte oder angegriffene oder einem angegriffenen Staat zu Hilfe eilende Vertragspartner nie als erster Atomwaffen zur Verteidigung einsetzen dürfte (ganz abgesehen von der Frage, ob dies nach allgemeinem Völkergewohnheitsrecht zulässig ist). Durch Art. IV sollte — dies steht nach dem Willen der Parteien fest — kein Verzicht auf den Einsatz von Atomwaffen bewirkt werden. Ob diese Konsultationen ernsthaft geführt und alle Bemühungen gescheitert sind, dies festzustellen ist Sache der Parteien: Mehr als eine Pflicht zu einem solchen Verständigungsversuch in einer extremen Gefahrenlage kann dem Art. IV nicht entnommen werden.

2. Die Beendigung der Konsultationspflicht bei Aktualisierung des Selbstverteidigungsrechts?

Art. IV steht in einem Spannungsverhältnis zur Unberührtheitsklausel des Art. VI, der jedoch, um das Ergebnis vorwegzunehmen, zu keiner Korrektur der bisherigen Auslegung des Art. IV nötigt. Die Konsultations- und Handlungspflichten stehen einem von einer der Vertragsparteien selbst für den Fall eines Atomkrieges abgegebenen Beistandsversprechen an einen Drittstaat nicht im Wege. Nach Art. VI *lit. c* sind zunächst die von jeder der Vertragsparteien gegenüber ihren Verbündeten oder anderen Staaten übernommenen Verpflichtungen von diesem Abkommen ausgenommen. Diesen Verpflichtungen gegenüber würde demnach die Konsultationspflicht auch dann nicht vorgehen, wenn sie mit diesen Verpflichtungen im Widerspruch stünde. Da nach Art. VI *lit. a* das Recht der kollektiven Selbstverteidigung generell ausgenommen ist, schließt der Vertrag das Eingehen künftiger Bündnisverpflichtungen im Rahmen kollektiver Selbstverteidigung nicht aus. Deshalb ist es nicht notwendig, das Problem aufzuwerfen, wie weit auf das Recht zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung nach Völkergewohnheitsrecht oder nach der UN-Satzung teilweise oder ganz verzichtet werden kann⁶¹⁾.

Die entscheidende Frage lautet, ob Art. IV im Lichte des Art. VI *lit. a* so zu verstehen ist, daß die Konsultationspflicht mit der Aktualisierung des

⁶¹⁾ Siehe dazu Wildhaber, Gewaltverbot und Selbstverteidigung, in: W. Schumann, a.a.O. (oben Anm. 24), S. 148.

individuellen oder kollektiven Selbstverteidigungsrechts endet. Jede andere Interpretation erscheint auf den ersten Blick als eine Einschränkung des Selbstverteidigungsrechts und daher von Art. VI *lit. a* aus gesehen nicht haltbar. Denn bewirkt Art. IV nicht eine Einschränkung der Selbstverteidigung, wenn vor einer atomaren Verteidigung gegen einen mit konventionellen Waffen geführten Angriff auf einen Vertragspartner oder einen anderen Staat noch die Konsultation nach Art. IV eingeleitet werden muß?

Die Antwort hängt davon ab, ob Art. IV seinem Inhalt nach zum *ius in bello* gerechnet werden kann und ob derartige Regelungen das Selbstverteidigungsrecht (also das *ius ad bellum* in seiner heutigen Ausprägung) sachlich substantiell berühren.

Die Antwort deckt weitgehend auch die Frage, ob ein Krieg nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln diesen Vertrag beendet. Es handelt sich aber um zwei verschiedene Gesichtspunkte: einmal um eine konsistente Auslegung des Art. IV im Lichte des Art. VI, zum anderen um einen allgemeinen Vertragsbeendigungsgrund.

a) Würde Art. IV ausschließlich dem *ius ante bellum* zugeordnet, wäre das Ergebnis der harmonisierenden Interpretation der beiden Artikel eindeutig: Es könnte sich im Rahmen des Art. IV nur um Situationen handeln, in denen das Recht zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung noch nicht eingreift, aber dennoch die Gefahr eines nuklearen Konflikts besteht. Art. IV würde bei dieser Interpretation nahtlos an den Bereich des Art. VI anschließen. In Situationen, wo das Recht zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung noch nicht aktuell besteht, aber dennoch die Gefahr eines nuklearen Konflikts entsteht, tritt dann die Konsultationspflicht nach Art. IV ein; sie endet mit der Aktualisierung des Selbstverteidigungsrechts⁶²). Die bei dieser Interpretation für das Verhältnis von Art. IV und Art. VI entscheidende Frage, wann die Gefahr eines nuklearen Konflikts vorliegt, aber das Recht zu individueller und kollektiver Selbstverteidigung noch nicht gegeben ist, läßt sich nur beantworten, wenn geklärt ist, wann das Recht zu individueller oder kollektiver Selbstverteidi-

⁶²) Es ist nicht völlig klar, ob Kissinger von einer Art Suprematie des Selbstverteidigungsrechts ausgeht und das Ende der Konsultationspflicht mit der Aktualisierung des Selbstverteidigungsrechts eintreten lassen möchte. Auf der erwähnten Pressekonferenz (a.a.O. [oben Anm. 13], S. 142) sagte er: "Article VI makes clear that this agreement deals with the prevention of war and that if it fails the existing obligations in existing documents, treaties, and alliances will be maintained". Streng genommen sagt diese Antwort nichts über die Geltungsdauer von Art. IV, falls diese Bestimmung mit den in anderen Abkommen von den Vertragspartnern übernommenen Verpflichtungen in Einklang steht.

gung beginnt⁶³). Nun gehört es zu den schwierigsten Fragen, wann ein bewaffneter Angriff bzw. eine Aggression vorliegt. Art. 51 der UN-Charta setzt das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung als ein *inherent right* voraus; es statuiert dieses Recht nicht. Es ist deshalb vertretbar, daß dieses Recht nicht nur gegenüber einem bewaffneten Angriff besteht, sondern auch schon dann, wenn ein derartiger bewaffneter Angriff unmittelbar bevorsteht. Der militärisch unterlegene Staat muß unter gewissen Umständen nicht darauf warten, daß ein überlegener militärischer und angriffsbereiter Staat mit seinem Angriff beginnt, sondern er kann mit einem Präventivschlag dieser Gefahr zuvorkommen. Das heißt, daß das Recht der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung in diesem Bereich schon dann beginnt, wenn die Gefahr eines bewaffneten Angriffs aus den Umständen objektiv erkennbar unmittelbar bevorsteht⁶⁴). Dann bleibt für die in Art. IV vorgesehene Konsultationspflicht aber nur Raum, wenn die Gefahr eines nuklearen Konflikts als eine vage, entfernte Gefahr erscheint. Im Ergebnis hängt bei dieser Auslegung die von Art. IV statuierte Konsultationspflicht entscheidend von der Reichweite des in Art. VI *lit. a* vorbehaltenen Rechts zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung ab.

b) Diese Interpretation ist jedoch nicht überzeugend. Die scharfe Trennung zwischen dem *ius ad bellum* und dem *ius in bello* ist mit Recht als ein Fundamentalprinzip des Völkerrechts bezeichnet worden⁶⁵). Die Beru-

⁶³) Wenn dieses Recht aktuell begonnen hat (potentiell besteht es immer), kann bei dieser Auslegung die Konsultationspflicht des Art. IV nicht mehr eingreifen. Hat dagegen das Recht zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung sich noch nicht aktualisiert, obwohl die Gefahr eines atomaren Konflikts besteht, haben beide Parteien die Pflicht, sofort Verhandlungen nach Art. IV aufzunehmen.

⁶⁴) Zu diesen umstrittenen Fragen siehe W. G. Hester, Gewaltverbot und Repressalien (1972), S. 78 ff. Hester stellt zutreffend heraus, daß »der präventive Angriff in Wirklichkeit die Selbstverteidigung gegen die Bedrohung mit der Gewaltanwendung« ist (S. 80).

⁶⁵) H. Meyrowitz, Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre (1970), S. 122. Meyrowitz setzt sich eingehend und kritisch auch mit dem Argument auseinander, gegen den Aggressor sei die Anwendung jedes Mittels, auch verbotener Waffen und der Erstgebrauch von Atomwaffen, statthaft. Diese Idee von der Suprematie des *ius ad bellum* über das *ius in bello*, für die sich sowohl im sowjetischen wie im amerikanischen Schrifttum Belege finden (vgl. Nachweise S. 125 f.), wird von Meyrowitz in eingehender Analyse der Völkerrechtspraxis und -doktrin mit Recht zurückgewiesen. Da in einem Krieg immer ein Angreifer vorhanden sein muß, ist jeder Krieg für eine Seite ein rechtswidriger Angriffskrieg. Schon aus dieser Einsicht ist mit Recht der Schluß gezogen worden, daß — will man das Kriegerrecht nicht völlig aufgeben — auch in einem solchen »rechtswidrigen Krieg« von beiden Seiten das Kriegerrecht anzuwenden ist (vgl. Menzel aa.O. [oben Anm. 4], S. 60; H. Mosler, Die Kriegshandlung in rechtswidrigen Kriegen, Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht [1948], S. 335 ff., 352 f.).

fung auf das *ius ad bellum* ist nicht geeignet, von der Einhaltung von Regeln zu entbinden, die dem *ius in bello* zuzurechnen sind. Das Selbstverteidigungsrecht wird nun im Prinzip weder durch Abkommen über die Anwendung bzw. das Verbot bestimmter Waffen noch von Konsultationsregeln über den Einsatz solcher Waffen berührt. Das Recht zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung besteht gegenüber jedem bewaffneten Angriff. Die Konsultationspflicht nach Art. IV besteht dagegen nur bei Gefahr eines nuklearen Konflikts, aber auch für die Dauer einer solchen Gefahr⁶⁶). Wird einer der Vertragspartner oder ein Verbündeter mit konventionellen Waffen angegriffen, steht ihm das Recht zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung ungeschmälert zu; er hat jedoch Abmachungen über die Verhütung von Eskalationen, wie sie mit dem Einsatz von Atomwaffen verbunden sind, einzuhalten. Das Recht, sich selbst individuell oder kollektiv zu verteidigen, schließt eine Absprache nicht aus, bei Gefahr eines nuklearen Konflikts — selbst wenn die Selbstverteidigungssituation schon aktuell geworden ist — unverzüglich Konsultationen zur Vermeidung des Atomwaffeneinsatzes miteinander aufzunehmen. Art. IV kann selbst bei einer derartigen Konstellation mit dem Recht zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung in »Einklang« gebracht werden, weil beide verschiedenen Rechtsbereichen angehören. Es handelt sich nicht um einen teilweisen Verzicht oder eine Einschränkung des Selbstverteidigungsrechts, denn dieses Recht bleibt voll erhalten. Eingeschränkt wird nur die sofortige Möglichkeit des Erstgebrauchs von Atomwaffen.

3. Die Beendigung des Vertrages — und namentlich der Pflichten aus Art. IV — bei Ausbruch eines Krieges?

Diese Erwägungen zum Verhältnis von Art. IV und Art. VI werden durch Überlegungen gestützt und ergänzt, die die Frage beantworten, ob nach allgemeinem Völkerrecht der Kriegszustand dieses Abkommen automatisch beendet⁶⁷).

⁶⁶) Mit den oben S. 233 f. erläuterten zeitlichen Grenzen.

⁶⁷) Die Wiener Vertragsrechtskonvention hat die Frage, welche Auswirkungen der Ausbruch von Feindseligkeiten zwischen den Vertragsparteien auf die Geltung völkerrechtlicher Verträge hat, ausdrücklich offen gelassen (Art. 73); vgl. dazu Yearbook of the International Law Commission 1966 II, S. 267 f. Nach Ansicht der ILC war nicht klar, in welcher Weise die Illegalität der Gewaltanwendung Auswirkungen auf die Befugnis (wenn es eine solche gibt) haben sollte, einen Vertrag als suspendiert oder beendet an-

a) Ein Krieg zwischen Drittstaaten oder zwischen einem Vertragspartner und einem Drittstaat hat auf die Wirksamkeit des Abkommens keinen Einfluß. Hier zeigt sich, daß selbst bei weitreichenden kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen ost- und westeuropäischen Staaten nicht notwendigerweise ein Kriegszustand zwischen den USA und der UdSSR bestehen muß und daß die Bündnisverpflichtungen aus dem Nordatlantik-Vertrag die USA nicht zu einer Kriegserklärung verpflichten⁶⁸), daß in dieser Phase der Auseinandersetzung das Abkommen nach wie vor verbindlich bleibt. Nur wenn zwischen den Vertragsparteien ein kriegerischer Konflikt — und sei es zunächst mit konventionellen Waffen — ausbricht oder sie in einen derartigen Konflikt hineingezogen werden, stellt sich die Frage, ob der Kriegszustand nach allgemeinem Völkerrecht automatisch die Wirksamkeit des Vertrages beseitigt, so daß auch die Konsultations- und Handlungspflichten nach Art. IV in diesem Augenblick hinfällig werden. Äußerungen des amerikanischen Außenministers könnten in dieser Weise verstanden werden. Nach Ansicht von Kissinger bestand das entscheidende Problem, das zu regeln war, darin, wie ein Krieg verhütet, nicht wie er geführt wird. Das Abkommen regelt daher die Beziehungen der beiden Atommächte zueinander und zu anderen Staaten in der Zeit des Friedens. Der Zweck des Abkommens sei es, Kriege zu verhüten; es beantworte daher die Frage nicht, was geschehen solle, wenn ein Krieg nicht verhindert werden kann. "It is not a renunciation of a particular form of war

zusehen (Yearbook of the ILC 1963 II, S. 189 Nr. 14). Auch nach allgemeinem Vertragsrecht ist die Auswirkung des Krieges auf den Bestand völkerrechtlicher Verträge in vielen Einzelheiten umstritten, wenngleich als herrschende Lehre eine »differenzierende« Betrachtungsweise angesehen werden darf, wonach es auf die Art des jeweiligen Vertrages, insbesondere auf den Inhalt und den Willen der Vertragsparteien im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ankommt, ob der Vertrag als beendet anzusehen sei (vgl. F. Klein, Kriegsausbruch und Staatsverträge, Jahrbuch für internationales Recht Bd. 3 [1950/51], S. 26 ff.; R. Ränk, Einwirkung des Krieges auf die nichtpolitischen Staatsverträge [1949], S. 61 ff.; ders., Modern War and the Validity of Treaties, Cornell Law Quarterly Bd. 38 [1953], S. 312 ff., 511 ff. [325 ff.]; weitere Nachweise bei A. Bleckmann, Die Wiederanwendung deutscher Vorkriegsverträge, ZaöRV Bd. 33 [1973], S. 607 ff.).

⁶⁸) Die USA können — unter Berufung auf Art. VI *lit. c* des Abkommens — zur Erfüllung ihrer NATO-Verpflichtungen zwar auf Seiten ihrer angegriffenen Verbündeten in den Krieg eingreifen. Sie müssen es jedoch nicht und vor allem nicht sofort tun, wenn sie andere als militärische Hilfe für ausreichend halten (siehe dazu näher unten S. 244 ff.). Die Antwort von H. Kissinger, daß bei mit konventionellen Waffen geführten Angriffen in Zentraleuropa keine Besorgnis der Bündnispartner über die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Unterstützung bestehen müsse, weil Art. VI die bestehenden NATO-Verpflichtungen voll erfasse und, falls ein Krieg nicht verhindert werden könne, auch keine besonderen Beschränkungen darüber bestehen, wie er zu führen sei (a.a.O. [oben Anm. 13], S. 145), vermag diese »Lücke« nicht zu schließen.

if war cannot be prevented, but we hope that it will make a major contribution to the prevention of war" ⁶⁹⁾).

b) Das Abkommen kann folglich nicht als Verzicht auf eine bestimmte Art des Krieges, genauer: auf den Einsatz von Atomwaffen (oder auf den Erstgebrauch von Atomwaffen), im Fall eines Krieges ausgelegt werden ⁷⁰⁾. Ein derartiger Verzicht ist an keiner Stelle im Abkommen ausgesprochen und verbirgt sich auch nicht in der Konsultationspflicht des Art. IV; denn selbst wenn sich die Vertragsparteien im Fall eines drohenden nuklearen Konflikts »in jeder Situation« ⁷¹⁾ konsultieren müssen, wird dadurch der Einsatz von Atomwaffen nach dem Scheitern der Konsultationsbemühungen nicht ausgeschlossen. Art. IV wirkt demnach nicht notwendig peremptorisch, sondern allenfalls dilatorisch. Deshalb sind Zweifel angebracht, ob die Stellungnahme des amerikanischen Außenministers so zu verstehen ist, daß im Fall eines — zunächst mit konventionellen Waffen geführten — Krieges zwischen den Vertragsparteien auch die Konsultationspflicht des Art. IV sofort außer Kraft tritt.

Auch in den Beziehungen zwischen den Großmächten ist *nuclear war* nicht mit Krieg schlechthin gleichzusetzen ⁷²⁾: Es ist in jedem Fall eine be-

⁶⁹⁾ Ebenso erklärte der deutsche Außenminister Scheel, nachdem er über die Auswirkungen des Washingtoner Abkommens mit Präsident Nixon und H. Kissinger im Juli 1973 Gespräche geführt hatte: »Wenn ein konventioneller Konflikt entsteht, ist schon nach allgemeinem Völkerrecht der Vertrag gebrochen. Daran gibt es nichts zu rütteln. Natürlich könnte man sich vorstellen, daß die Sowjetunion ein Interesse hat, mit den USA das Verbot des ersten Schlages zu vereinbaren. Dieses Ziel haben die Sowjets aber nicht durchgesetzt« (a.a.O. [oben Anm. 59], S. 22). Scheel berief sich auch darauf, daß die USA »vor aller Welt« den Vertrag so auslegen, daß er »kein Vertrag über ein Verbot des Atomwaffeneinsatzes« sei, ohne daß »der andere Partner dagegen auch nur einmal etwas gesagt« hätte.

⁷⁰⁾ Siehe die Äußerungen von H. Kissinger auf der Pressekonferenz am 22. 6. 1973, a.a.O. (oben Anm. 13), S. 146 und 141 f. Noch deutlicher wird diese Auffassung dadurch, daß Kissinger zwischen zwei Wegen zur Verhütung des Atomkrieges unterscheidet: "One is by preventing war, and the second is by imposing on yourselves specific restraints with respect to particular categories of weapons if war cannot be avoided. We choose to go the road of attempting to prevent war, and thereby nuclear war, because many other countries depend upon what actions will be taken in case an aggression occurs. Therefore, we did not believe it would contribute to peace if we made particular distinctions as to categories of weapons in case of war" (a.a.O., S. 146).

⁷¹⁾ Kissinger a.a.O. (oben Anm. 13), S. 142, deutete Art. IV so, "that in any situation in which the two great nuclear countries might find themselves in a nuclear confrontation, or in which either as a result of their policies toward each other or as the result of developments elsewhere in the world there is a danger of a nuclear confrontation between them or between them and any other country they are obliged to consult each other in order to avoid this risk".

⁷²⁾ Die im Rahmen der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen naheliegende Annahme, daß sich die Vertragsparteien in einer derartigen Situation vor dem Erstgebrauch von

stimmte Art des Krieges, die, wie der Titel des Abkommens deutlich hervorhebt, verhütet werden soll, ein Ziel, das in eine allgemeine Kriegsverhütungskonzeption eingebettet ist. Diese allgemeine Kriegsverhütungskonzeption, zweifellos eine sinnvolle Voraussetzung einer auf die Vermeidung des Atomkrieges angelegten Bemühung, darf die vertraglich vereinbarten besonderen Anstrengungen zur Verringerung des atomaren Risikos nicht verdecken. Wäre das Abkommen nur ein allgemeines Kriegsverhütungsabkommen, dann hätte es weder der Hervorhebung des »Atomkrieges« im Titel bedurft noch des ausschließlich auf die »Gefahr eines Atomkrieges« zugeschnittenen Art. IV. Diese auf die Verhütung des Atomkrieges gerichteten Bemühungen prägen den Text des Abkommens in derartiger Weise, daß bei einer objektiven, am Wortlaut und Ziel des Abkommens ausgerichteten Auslegung sich eine besondere rechtliche Stellung dieser Konsultationspflicht aufdrängt⁷³⁾. Obwohl bei einer konventionellen kriege-

Atomwaffen ohnedies konsultieren werden und konsultieren sollten (bzw. die Anwendung von Atomwaffen drohend in Aussicht stellen werden), beantwortet nicht die rechtliche Frage, ob sie sich konsultieren müssen. Desgleichen läßt sich das Problem nicht durch den Hinweis lösen, Kriege zwischen den Vertragspartnern würden voraussichtlich stets mit dem Einsatz von Atomwaffen geführt werden, so daß für sie »Krieg gleich Atomkrieg« sei. Es sprechen im Gegenteil zahlreiche Anzeichen dafür, daß regional begrenzte kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den Vertragsparteien nicht auszuschließen sind, der Übergang zum universellen Kriegszustand mit Einsatz von Atomwaffen aber hinausgezögert, wenn nicht gar gänzlich vermieden werden wird. Diese Konsequenz dürfte, wie immer die Interpretation des Abkommens erfolgt, die politische Bedeutung des Abkommens prägen; vgl. zu dieser Bedeutung auch Nerlich, a.a.O. (oben Anm. 8), S. 675 ff.

⁷³⁾ Im Bericht des »Neuner-Ausschusses« der Nordatlantischen Versammlung vom 2. 10. 1973 (abgedruckt EA Jg. 28 [1973], D 587 ff.) — es handelt sich dabei um ein Gremium von Politikern aus den Mitgliedsstaaten, die gebeten wurden, Überlegungen über die Zukunft der Atlantischen Allianz anzustellen — wird dagegen behauptet: »Das im Juni in Washington unterzeichnete sowjetisch-amerikanische Abkommen über die Verhütung des nuklearen Krieges zieht eindeutig [!] einen nuklearen Konflikt nicht in Erwägung, sondern fußt auf dem umfassenderen Grundsatz, daß die beiden Staaten davon ausgehen, daß jede Vertragspartei »sich der Androhung und Anwendung von Gewalt gegenüber der anderen Vertragspartei, gegenüber den Verbündeten der anderen Vertragspartei und gegenüber sonstigen Ländern enthalten wird«. Diese Erklärung bestätigt die Absicht der Vereinigten Staaten, die Glaubwürdigkeit ihrer nuklearen Abschreckung aufrechtzuerhalten«. Diese Analyse geht meines Erachtens am Gesamtzusammenhang des Abkommens vorbei und legt das Gewicht zu stark auf Art. II mit dem dort vereinbarten Gewaltverbot, ohne den völlig anders gearteten Art. IV (dort wird einzig und allein ein nuklearer Konflikt bzw. Krieg in Erwägung gezogen!) zu berücksichtigen. Gegenstand und Zweck des Abkommens sind nicht nur ein vereinbartes allgemeines Gewaltverbot, sondern zumindest auch — wenn nicht gar vorwiegend — die Verhütung des nuklearen Krieges (vgl. Art. I Satz 1). Die Bewertung, die das Abkommen im »gemeinsamen Communiqué über den Besuch L. Breshnjews in den USA« (abgedruckt EA Jg. 28, D 420 ff.) erfahren hat, ist deshalb viel aufschlußreicher. Denn dort heißt es, daß sie im Bewußtsein der außergewöhnlichen Bedeutung, die wirksame Maßnahmen in dieser Richtung für die

rischen Verwicklung sicher von einer Seite die Art. I und II des Vertrages nicht beachtet sein würden, legt der Wortlaut des Art. IV die Folgerung nahe, daß dieser Artikel auch eine solche Situation mit umfassen soll.

c) Das allgemeine Völkerrecht steht nach heute einhelliger Auffassung Vereinbarungen, die vornehmlich in Kriegszeiten zwischen den Parteien gelten sollen, nicht im Wege⁷⁴⁾. Das gilt nicht nur für die Regelungen der Kriegsführung im engeren Sinne, sondern gerade auch für die Verträge über die Modalitäten des Einsatzes von Kampfmitteln, also die objektiven Schranken des Kriegsrechts⁷⁵⁾. Diese kriegsrechtlichen Verträge werden »im Hinblick auf die Eventualität eines Krieges geschlossen« und entfalten mit Ausbruch des Krieges gerade ihre volle Wirksamkeit⁷⁶⁾. Das Washingtoner Abkommen kann diesen »kriegsrechtlichen« Verträgen nicht ohne weiteres eingeordnet werden, weil ein Teil seiner Bestimmungen (namentlich Art. I und II) auf allgemeine Kriegs- und Konfliktverhütung ausgerichtet sind. Diese Tatsache schließt jedoch nicht aus, dem Art. IV eine eigenständige, auf jede vor-atomare Konflikt- und Kriegslage bezogene Bedeutung zu geben. Im Gegenteil: Daß der Ausdruck *relations* in Art. IV im Prinzip auch kriegerische Konfliktsituationen mit umfaßt und eine derartige Konsultationspflicht gerade in solchen Situationen sinnvoll, vom Zweck des Vertrages getragen und auch von den Parteien gewollt erscheint⁷⁷⁾, spricht dafür, daß ein konventioneller Konflikt

gesamte Menschheit haben, Wege erörterten, »wie beide Seiten auf eine Verringerung der Gefahr eines Krieges, vor allem eines Atomkrieges, zwischen den USA und der UdSSR sowie zwischen einer der beiden Vertragsparteien und anderen Ländern hinarbeiten können«, und es wurde beschlossen, ein Abkommen »über die Verhinderung eines Atomkrieges« abzuschließen (a.a.O., D 421).

⁷⁴⁾ Vgl. die Übersicht bei F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 2: Kriegsrecht (2. Aufl. 1969), S. 93 f.

⁷⁵⁾ Z. B. die vertraglichen Verbote chemischer und bakteriologischer Waffen; siehe dazu M. Bothe, Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 59) (1973), S. 4 ff.

⁷⁶⁾ Berber, a.a.O. (oben Anm. 74), S. 77.

⁷⁷⁾ Dafür sprechen vornehmlich die von H. Kissinger geäußerten Erwartungen über die Vermeidbarkeit künftiger Krisen (siehe oben Anm. 13), auch wenn seine Äußerungen darüber, daß der Vertrag nur in Friedenszeiten gelten solle, theoretisch auch eine gegenteilige Schlußfolgerung stützen würden. Gerade bei »militärischer Konfrontation« (wie etwa in Berlin und um Kuba) soll die Pflicht zu sofortigen Konsultationen die atomare Eskalationsstufe abwenden. Das Abkommen erweist sich sachlich gesehen als dreistufig, was schon in Art. I angelegt ist. Es wäre nach dem inneren Aufbau des Abkommens widersinnig, wenn das zur Vermeidung der dritten Stufe, des Atomkrieges, vorgesehene Konsultationsverfahren schon bei Erreichen der ersten Stufe (Entwicklung von Situationen, die eine gefährliche Verschlechterung der gegenseitigen Beziehungen zu verursachen geeignet sind) oder der zweiten Stufe (Verletzung des Gewaltverbots; militärische Konfrontation bzw. konventioneller Krieg) automatisch außer Kraft träte.

nicht den gesamten Vertrag beendet. Die Konsultationspflicht tritt sicher in dem Moment außer Kraft, in dem Art. IV selbst hinfällig wird, mit anderen Worten: wenn der Atomkrieg ausgebrochen ist⁷⁸⁾.

Gegen die eigenständige rechtliche Stellung des Art. IV läßt sich einwenden, daß Art. IV selbst die Konsultationspflicht davon abhängig zu machen scheint, daß die Vertragsparteien in Übereinstimmung mit den anderen Bestimmungen des Vertrags handeln ("acting in accordance with the provisions of this agreement"). Dieser eingeschobene Nebensatz, zweifellos gleichfalls eine Folge des zwischen den Parteien ausgehandelten Kompromisses, bringt einen erheblichen Unsicherheitsfaktor in die Auslegung des Art. IV. Man wird gegen den Einwand das Argument vorbringen können, daß die Parteien auch in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Vertrags handeln, wenn sie den Ausbruch des Atomkriegs entsprechend Art. I Abs. 2 durch Konsultationen verhindern, selbst wenn ihre Beziehungen sich auf Grund entsprechend gefährlicher Situationen schon erheblich verschlechtert haben oder es sogar zu militärischen Konfrontationen gekommen ist. Der Einwand wäre zum anderen nur dann durchschlagend, wenn der Nebensatz als echte Bedingung für das Entstehen der Konsultationspflicht zu verstehen ist. Eine solche Auslegung wird aber weder dem Wortlaut des Satzes noch dem Ziel des Abkommens gerecht. Der Sinn dieser eingeschobenen Klausel ist am ehesten darin zu sehen, daß die prinzipielle Einbindung des Art. IV in die anderen Vertragsbestimmungen betont werden sollte, was für die Beendigung des gesamten Vertrags wegen Vertragsbruchs oder Wegfalls der Geschäftsgrundlage bedeutsam ist. Die Pflichten aus Art. IV entfallen daher nicht automatisch, wenn eine Partei andere Bestimmungen des Vertrages nicht voll beachtet.

4. Die Beendigung durch Vertragsbruch oder Wegfall der Geschäftsgrundlage

Andererseits kann die Verletzung des Gewaltverbots durch eine Vertragspartei von der anderen Partei zum Anlaß genommen werden, den auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Vertrag wegen Vertragsbruchs für beendet zu erklären. Denn die Einhaltung des Gewaltverbots ist so wesentlich für die Erreichung des Vertragszwecks, daß die Verletzung dieser Vertragspflicht ein Grund zur Beendigung des gesamten Vertrags (*material breach*) ist⁷⁹⁾. Die Vertragsparteien haben dabei aber das für die Beendigung von

⁷⁸⁾ »Ausgebrochen« ist er angesichts der modernen Waffentechnik sicher schon bei der **Auslösung** des ersten Atomschlages, nicht erst bei dessen Auswirkung.

⁷⁹⁾ Art. 60 Abs. 3 *lit. b* WVRK (ZaöRV Bd. 29 [1969], S. 743). Siehe auch oben S. 230.

Verträgen vorgesehene Verfahren einzuhalten (Art. 65 WVRK) und können nicht davon ausgehen, daß alle vertraglichen Pflichten sofort und automatisch außer Kraft treten. Man wird auch nicht jede Verletzung des Vertrages als "essential to the accomplishment of the object or purpose of the treaty" anzusehen haben: Die Zulassung gefährlicher Situationen im Widerspruch zu Art. I oder die bedrohlich wirkende Gegenüberstellung von Militärmacht erscheinen zwar gravierend, aber noch nicht einschneidend genug. Derartige leichtere Verletzungen des Abkommens rücken die Bedeutung des Art. IV erst ins rechte Licht. Der Art. IV ähnelt, obwohl keine »typische« Streitbeilegungsklausel, jenen Bestimmungen, die auch "in the event of a breach" (of other provisions of the treaty)⁸⁰⁾ Anwendung finden. Wenn zu irgendeinem Zeitpunkt die Beziehungen zwischen den Parteien die Gefahr eines atomaren Konflikts zu involvieren scheinen, dann haben sie (bzw. eine von ihnen) sicher nicht gemäß Art. I gehandelt, also Situationen vermieden, die geeignet sind, eine gefährliche Verschlechterung ihrer Beziehungen zu verursachen. Gerade in solcher Lage soll aber Art. IV Anwendung finden⁸¹⁾.

III. Die Konsultationspflicht und die Einschaltung des Sicherheitsrates (Art. V)

Nach Art. V steht es jeder Vertragspartei frei, den UN-Sicherheitsrat, den UN-Generalsekretär und die Regierungen verbündeter oder anderer Staaten vom Fortschritt und Ergebnis der Konsultationen, die in Übereinstimmung mit Art. IV eingeleitet wurden, zu informieren. Die Vertragsparteien haben sich die Möglichkeit offen gehalten, vor allem ihre Verbündeten laufend zu unterrichten und ihren Pflichten aus dem Bündnis zu genügen. Die Information über den Gang der noch laufenden Konsultationen ist kein Bruch einer von vornherein nicht vereinbarten Vertraulichkeit. Ebenso wenig kann und soll die Anrufung des Sicherheitsrates nach Art. 35 UN-Satzung ausgeschlossen sein, was auch in Art. VI *lit. b* zum Ausdruck kommt. Seit Mai 1972 haben die USA und die UdSSR in ihren bilateralen Absprachen betont, daß die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates nicht berührt werden sollen. Dennoch machen diese Absprachen deutlich, daß sich die beiden Großmächte nicht im Sicherheitsrat, sondern außerhalb durch eigene, in Art. 33 Abs. 1 UN-Satzung erwähnte friedliche Mittel verstan-

⁸⁰⁾ Art. 60 Abs. 4 WVRK. Die Bestimmung ist aber keine echte Streitbeilegungsklausel für jeden Bruch des Vertrages; deshalb wird auch diese Bestimmung bei einer Kündigung des Vertrages mit erfaßt.

⁸¹⁾ Vergleichbare Erwägungen gelten, wenn man die Einhaltung des Gewaltverbots als Geschäftsgrundlage ansieht (Art. 62 in Verbindung mit Art. 65 WVRK).

digen wollen. Der Sicherheitsrat erscheint den beiden nuklearen Großmächten für ihre bilateralen Entspannungs- und Konfliktlösungen wenig geeignet. Die vorsichtige Kritik, die Generalsekretär Waldheim am bilateralen »Friedenssicherungssystem« der Großmächte ausdrückte, ist von der Sorge getragen, daß die Interessen der kleinen und mittleren Mächte vernachlässigt werden, sofern den bilateralen nicht multilaterale Bemühungen folgen⁸²).

IV. Die Konsultationspflicht und die Bündnispflichten aus dem Nordatlantik-Vertrag (Art. VI *lit. c*)

Schließlich stellt sich im Rahmen des Nordatlantik-Vertrages die Frage, wie weit Art. IV die praktische Handhabung der Pflichten aus diesem Bündnis zu modifizieren geeignet ist. Die in Art. 5 des Nordatlantik-Vertrages übernommene gegenseitige Beistandspflicht beläßt den Vertragsparteien die Entscheidung zwar nicht über den Beistand überhaupt, jedoch über die Art und Weise der Beistandsleistung. In Art. 5 haben die Parteien vereinbart, daß ein bewaffneter Angriff, der in Art. 6 definiert ist, gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen alle von ihnen angesehen werden soll. Sie werden der Partei oder den Parteien, die so angegriffen wurden, Beistand leisten, »indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für notwendig erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten«⁸³). Für die USA wird diese Klausel faktisch durch die Anwesenheit eigener Truppen in Europa, namentlich in Berlin und in der Bundesrepublik Deutschland, konkretisiert. Jede Partei ist zu denjenigen Maßnahmen verpflichtet, die sie zur Erreichung des Vertragsziels für notwendig erachtet (»such action as it deems necessary«). Die nationale Eigenständigkeit hinsichtlich der Entscheidung über die Art und den Umfang der Beistandsleistung ist ausdrücklich gewahrt. Art. 5 schreibt keineswegs zwingend vor, daß die Beistandsmaßnahmen in der Anwendung von Waffengewalt gegen den Angreifer bestehen

⁸²) Pressekonferenz von Waldheim im Juli 1973, UN Monthly Chronicle Bd. 10 (1973) Nr. 8, S. 72. Ähnliche Befürchtungen sind auch in der Bundesrepublik geäußert worden. Mehnert (a.a.O. [oben Anm. 18], S. 762) spricht von der Etablierung einer die UN »überwölbenden« Super-Polizei, bestehend aus USA und UdSSR. In der FAZ (13. 7. 1973, S. 3) wurde das Abkommen als »Krisenmanagement der beiden Supermächte unter Übernahme einer Aufseherfunktion für den Weltfrieden« bezeichnet.

⁸³) BGBl. 1955 II, S. 289; abgedruckt bei F. Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung Bd. 1 (1967), S. 761.

müssen⁸⁴⁾. Damit ist es auch, von einer sehr vagen Mißbrauchsgrenze abgesehen, der Beurteilung jeder Partei des Nordatlantik-Vertrages freigestellt, ob sie die Anwendung von Nuklearwaffen zur Herstellung und zur Aufrechterhaltung der Sicherheit in dem nordatlantischen Gebiet für erforderlich hält. Ungeachtet politischer und strategischer Konzeptionen bleibt es demnach der eigenständigen Entscheidung der USA wie auch Großbritanniens und Frankreichs⁸⁵⁾ vorbehalten, ob sie gegen einen bewaffneten Angriff auf andere Mitglieder des nordatlantischen Bündnisses Atomwaffen einsetzen wollen. Daran können auch Beschlüsse im Nordatlantikrat nichts ändern, weil der Rat nur — nicht bindende — Empfehlungen aussprechen und den Regierungen bei der Koordination ihrer eigenen Entscheidungen assistieren kann. Die USA haben es bisher innerhalb der NATO abgelehnt,

⁸⁴⁾ Ebenso Knut Ipsen, Die Bündnisklausel der Notstandsverfassung (Art. 80 a Abs. 3 GG), Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) Bd. 94 (1969), S. 563, der — zustimmend — auf die Stellungnahme des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten der USA (der sich in Übereinstimmung mit der Regierung befand) hinweist, wonach die Beistandspflicht »eindeutig keine der Parteien zur Kriegserklärung verpflichtet. Abhängend von der Schwere des Angriffs gibt es zahlreiche Maßnahmen unterhalb der Anwendung von Waffengewalt, welche der Situation hinreichend angepaßt sein können. Solche Maßnahmen können vom diplomatischen Protest bis zu den härtesten Formen der Pressionen alles Mögliche einschließen«. Hinsichtlich der entscheidenden Klausel in Art. 5 (»such action as it deems necessary«) legte der Senatsausschuß dar, daß »diese Worte in Art. 5 eingefügt wurden, um absolut klarzustellen, daß jede Partei frei bleibt bei der Abgabe ihres rechtschaffenen Urteils im Rahmen ihrer Entscheidung über die Maßnahmen, die sie treffen will, um zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen« (vgl. den Originaltext des Berichts vom 6. 6. 1949 in: American Foreign Policy 1950—1955, Basic Documents Bd. 1 [1957], S. 836). Bei K. Ipsen, Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, Jahrbuch des öffentlichen Rechts N. F. Bd. 21 (1972), S. 19 ff., auch weitere Nachweise dafür, daß sich diese amerikanische, für die praktische Handhabung des Bündnisses maßgebliche Auffassung nicht geändert hat. Hinzu kommt der Vorbehalt nach Art. 11, wonach der Vertrag in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der bei Vertragsabschluß bestehenden verfassungsrechtlichen Lage durchzuführen ist. Die nationalen Kompetenz- und Entscheidungsregelungen (z. B. über die Abgrenzung der *war-power* des Kongresses von der Befugnis des amerikanischen Präsidenten als Oberbefehlshaber) gewinnen somit völkerrechtliche Relevanz im Rahmen der Bündnisverpflichtung.

⁸⁵⁾ Die Beistandsklausel in Art. V des geänderten Brüsseler Vertragswerks der Westeuropäischen Union ist zwar wesentlich bestimmter gefaßt als jene des NATO-Vertrags. Denn nach dieser sind die Parteien verpflichtet, im Falle eines bewaffneten Angriffs innerhalb Europas der angegriffenen Partei »im Einklang mit den Bestimmungen des Art. 51 der Satzung der UN alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung zu leisten«. Jedoch ist durch die enge Einbindung der WEU in die Institutionen der NATO diese erweiterte Beistandspflicht praktisch dem NATO-Vertrag unterworfen worden, so daß vieles darauf hindeutet, »daß die Verdrängung der Brüsseler Beistandsklausel durch jene des Nordatlantikvertrages schon bei dessen Abschluß hingenommen und gebilligt wurde« (Ipsen, JöR Bd. 21, S. 29).

durch eine Selbstverpflichtung⁸⁶⁾ bindende Zusagen über den Einsatz von Nuklearwaffen zu machen (Problem der Nukleargarantie⁸⁷⁾), und es ebenso abgelehnt, den Bündnispartnern ein Mitspracherecht bei dieser Entscheidung zu geben. Dieses »nukleare Dilemma«⁸⁸⁾ besteht trotz gemeinsamer nuklearer Planung unverändert weiter, außerdem hat der Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen von 1968 einer europäischen oder atlantischen Atomstreitmacht rechtliche Schranken gesetzt⁸⁹⁾.

Aus der Sicht des nordatlantischen Bündnisses ist folglich prinzipiell

⁸⁶⁾ Zu dem in der NATO entwickelten System der »Empfehlungen mit Selbstverpflichtung« vgl. die Angaben bei Ipsen, AöR Bd. 94, S. 566 f., und d.ers., Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verpflichtung (1967), S. 117 f.

⁸⁷⁾ Siehe dazu Kohler, a.a.O. (oben Anm. 1), S. 84 ff.; Fischer, a.a.O. (oben Anm. 1), S. 144 ff.; in der Denkschrift zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Bundestags-Drucksache 7/994, S. 18) heißt es zutreffend: »Das Problem der Sicherheit der Nichtkernwaffenstaaten fand im Vertrag selbst keine Regelung. Dafür wurde am 19. Juni 1968 im Sicherheitsrat die Resolution 255 ... verabschiedet, in der die Absichtserklärungen der drei am NV-Vertrag teilnehmenden Kernwaffenstaaten begrüßt werden, einem Vertragspartner, der Nichtkernwaffenstaat ist und das Opfer einer nuklearen Drohung oder eines nuklearen Angriffs wird, sofortige Hilfe zu gewähren oder eine derartige Hilfeleistung zu unterstützen. Die Hilfsaktion muß vom Sicherheitsrat beschlossen werden und unterliegt insofern dem Veto. Da auch die Absichtserklärungen der drei am NV-Vertrag teilnehmenden Kernwaffenstaaten ausdrücklich auf Aktionen »durch den Sicherheitsrat« und »im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen« Bezug nehmen, schaffen sie wie auch die Resolution selbst insoweit für die Bundesrepublik Deutschland keine zusätzliche Sicherheit. Bemerkenswert ist nur, daß sowohl die Absichtserklärungen als auch die Resolution das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung, auf dem die deutsche Zugehörigkeit zu den beiden westlichen Militärbündnissen beruht, ausdrücklich unberührt lassen«.

⁸⁸⁾ H. Kissinger, in: American Defence Policy (Prepared by Associates in Political Science, United States Air Force Academy) (Baltimore, Maryland 1965), S. 374 f.; weitere Nachweise bei Ipsen, Rechtsgrundlagen (a.a.O. oben Anm. 86), S. 168 ff., 173 f.; E. Menzel, EA Jg. 18 (1963), S. 595. Das System des »doppelten Schlüssels« (zusätzliches Erfordernis der speziellen Freigabe der unter amerikanischem Verschluss stehenden nuklearen Gefechtsköpfe für Trägermittel, die bereits im Besitz der assignierten nationalen Streitkräfte sind) ist nicht nur nach wie vor in Kraft (vgl. Ipsen, a.a.O., S. 173 f., und P. Reuter, Organisations européennes [2. Aufl. 1970], S. 160 f.), sondern durch die amerikanischen Interpretationen zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen als juristisch nach wie vor zulässig bestätigt worden (vgl. die Erklärung von Außenminister Rusk vor dem Außenpolitischen Senatsausschuß am 10. 7. 1968, abgedruckt in Bundestags-Drucksache 7/994, S. 17).

⁸⁹⁾ Es sei denn, es bildet sich ein neuer europäischer Gesamtstaat. Nach den amerikanischen Interpretationen (siehe Bundestags-Drucksache 7/994, S. 17) behandelt der Vertrag nicht das Problem der europäischen Einheit und würde die Rechtsnachfolge eines neuen föderierten europäischen Staates in den Nuklearstatus eines seiner schon vorher vorhandenen Bestandteile nicht ausschließen. Ein neuer föderierter europäischer Staat müßte die Kontrolle über alle Aufgaben im Bereich seiner äußeren Sicherheit ausüben, einschließlich der Verteidigung und aller die äußere Sicherheit betreffenden außenpolitischen Angelegenheiten, brauchte aber nicht so zentralisiert zu sein, daß er sämtliche Regierungsaufgaben übernehme.

nichts dagegen einzuwenden, wenn eine der Parteien eine bindende Verpflichtung zu Konsultationen mit der UdSSR zur Abwendung eines derartigen Nuklearkonflikts eingeht und, bevor sie Nuklearwaffen zur kollektiven Selbstverteidigung einsetzt, versucht, im Konsultationswege diese Eskalation zu vermeiden. Die europäischen Bündnispartner müssen sich darauf einstellen, daß bei einem bewaffneten Angriff mit konventionellen Waffen durch die UdSSR nicht mit einem sofortigen nuklearen Gegenschlag der USA zu rechnen ist. Auch wenn sowjetische Truppen (oder andere Truppen des Warschauer Paktsystems) in der ersten Phase mittels konventioneller Kriegsführung vorgedrungen sein sollten, müßten die USA zunächst unverzüglich »dringende Konsultationen« mit der UdSSR beginnen und alles unternehmen, um die Gefahr eines nuklearen Konflikts abzuwenden, dürften also zunächst selbst keine Atomwaffen einsetzen. Dieser Einsatz ist erst dann wieder offen, wenn die Konsultationen ernsthaft geführt und zu keiner Behebung der Gefahr geführt haben. Kommt es zu keiner »Hegung« der Gefahr bzw. nicht zum Stillstand der konventionellen Auseinandersetzung, so endet die besondere Pflicht aus Art. IV. Zwar besteht die allgemeine Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung in jeder Phase eines bewaffneten Konflikts, sie ist jedoch kein Instrument, um das individuelle oder kollektive Selbstverteidigungsrecht in solchen Situationen aus den Angeln zu heben.

Schlußbemerkung

Ob Art. IV als ein Indiz dafür angesehen werden kann, unter welchen Voraussetzungen eine Anwendung von Atomwaffen zur individuellen Selbstverteidigung oder zur Hilfeleistung eines angegriffenen Staates zulässig ist, nämlich dann, wenn zuvor alle Mittel zur Abwendung eines derartigen Konflikts im Konsultationswege ausgeschöpft wurden, wird man angesichts der These von der Illegalität des Atomwaffeneinsatzes kaum zustimmend beantworten können. Das Abkommen über die Verhütung von Nuklearkriegen wird sich, sofern das »Konzert« der beiden großen Nuklearmächte nicht durch innenpolitische Faktoren zerstört wird, wahrscheinlich als richtungweisend für die Gesamtheit des friedlichen Verkehrs der Staatengemeinschaft erweisen. Es ist der Beginn der gegenseitigen Zurückhaltung, eines *mutual restraint* auf dem Feld der eigentlichen Großmachtentfaltung: Das potentiell instabile »Gleichgewicht des Schreckens« wird stabilisiert und gleichzeitig entschärft, indem vor einer drohenden nuklearen Zerstörung eine Verhandlungsphase eingebaut wird. Da bei einem Nuklearkrieg »die Anfangsperiode, in deren Verlauf beide Seiten die im Frieden aufgehäuften Kernwaffen zum Einsatz bringen, für den Verlauf

und Ausgang des Krieges entscheidende Bedeutung haben wird« und es sogar möglich ist, »daß in dieser Phase der Krieg beendet wird, da nach dem Austausch von Kernwaffenschlägen kaum noch weitere Kriegshandlungen erforderlich sind«⁹⁰), müssen die beiden großen Nuklearmächte alle Aufmerksamkeit und Bemühungen darauf richten, diese Anfangsperiode hinauszuziehen und dadurch schließlich die Auslösung zu vermeiden. Daß das Abkommen Ausdruck der Kollektivhegemonie der beiden Großmächte ist⁹¹), entspricht der ihnen zukommenden Rolle und Verantwortung bei der Verhütung der Zerstörung der gesamten zivilisierten Welt.

Summary

Considerations on the Interpretation of the USA-USSR Agreement on the Prevention of Nuclear War of June 22, 1973

Previous measures to prevent the outbreak of nuclear war, beginning with the installation of a direct communications link in 1963 and the agreement on measures to reduce the risk of outbreak of nuclear war between the USA and the USSR of 1971, have been first steps towards a mutual restraint of both great powers for the control of nuclear weapons. The denuclearization of certain countries and zones and the non-proliferation of nuclear weapons are as well parts of efforts which have been described as stages towards international *détente* and co-existence. They are also significant features of a new bilateral peace-keeping-system of the USA and the USSR. Besides recent efforts on arms limitation (SALT I, agreement on the principles of SALT II); on mutual balanced forces reduction (talks in Vienna) and on Peace and Co-operation in Europe (Conference in Geneva), a major step has been taken with the agreement between Nixon and Breshnew on the prevention of nuclear war in June 22, 1973.

This agreement, a compromise between the Russian idea of a renunciation of the first nuclear strike and the American view of a better control of dangerous situations, deals with measures to prevent war in general and nuclear war in particular. The object and purpose of the treaty goes far beyond a repetition of a renunciation of war and of dangerous situations: the interpretation of this

⁹⁰) So die sowjetische Analyse von Marschall Sokolowski und Generalmajor Tscherednitschenko, *Die Kriegskunst in der neuen Phase* (abgedruckt EA Jg. 19 [1964], S. 927 ff.), hier zitiert nach J. L. Wallach, *Kriegstheorien, Ihre Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert* (1972), S. 372. Die Überlegungen zur *second-strike-capability* und zum Abrücken von einer *counter-city-strategy* bei amerikanischen Kriegstheoretikern (vgl. dazu Wallach, a.a.O., S. 354 ff.) beruhen auf der Annahme mehrfacher atomarer Schläge oder sogar länger dauernder Atomkriege. Aber selbst im Rahmen dieser strategischen Konzeptionen ist die Verhütung des *first strike* von zentraler Bedeutung. Zum Wandel der amerikanischen Nuklearstrategie und nuklearen Rüstung siehe A. Weinstein, *Die Drohung mit dem Chaos*, FAZ vom 12. 2. 1974, S. 1, und Neue Zürcher Zeitung vom 12. 2. 1974, S. 3.

⁹¹) Mosler, a.a.O. (oben Anm. 42), S. 37 f.

agreement — and especially of the consultation-clause of Art. IV — has to take into account the fact, that the main object and purpose of the dealing of the two parties has been the prevention of nuclear war.

The concept of the agreement seems to be quite clear: nuclear war is the result of tension, of dangerous situations and of military confrontation. Both parties, acting on the premise that neither of them will use force or threaten to use force in international relations, will comply to obligations to prevent such dangerous situations. They will enter into urgent consultation when there is a risk of nuclear war and they will make every effort to avoid this risk. One of the main problems is the interpretation of these obligations in the light of Art. VI which says *inter alia* that nothing in this agreement shall affect or impair the inherent right of individual or collective self-defence and the obligations undertaken by either party towards its allies or other countries.

Concerning the obligation not to use force in circumstances which may endanger international peace and security, it is not quite clear if the agreement is declaratory of international law or if the scope of this obligation is limited to situations outside of their respective hegemonial spheres of interest. But even if the agreement is merely declaratory it makes sense, because, for both parties, the system of the UN only works through self-restraint, and because of the psychological value of a bilateral engagement.

Relating to the obligation to prevent the development of situations capable of causing a dangerous exacerbation of their relations and to prevent military confrontations, one has to conclude that the effect of this clause is a general preservation of the *status quo* in all spheres of common interest. A fundamental change of political situations is only to take place on the basis of mutual consent or, even more — as now in the Middle-East — co-operation. Obviously the interpretation of the obligations under this clause is very difficult, e.g. the meaning of the expression "development of situations" etc. Thus, political and ideological influence comes within the definition of a "situation". The clause is more than a repetition of well-known features of co-existence. One may argue that it involves a renunciation of subversive undermining of the position of the other party.

The third obligation is probably the most important and most difficult to interpret: the obligation to enter immediately into consultations, if at any time there is a risk of nuclear war involving one or both parties, and the duty to make every effort to avoid this risk. In such a situation both parties have to take substantive steps towards *détente* and conduct the consultations in a co-operative manner. This obligation surely applies where a military conflict between the two parties threatens to break out. It has been argued that the agreement does not answer the question how to conduct war. Does this mean that the duty to consult each other is terminated when conventional warfare has broken out? Close interpretation shows that neither the concept of self-defence nor the rule relating to the termination of political treaties with the outbreak of war forbid the conclusion that Art. IV is still valid and effective during these conventional

conflicts. On the contrary, the intention of the parties, the purpose of the agreement and the formulation of Art. IV clearly indicate that it is by these consultations that the great nuclear powers want to prevent even the escalation of conventional warfare between themselves.

The agreement may have an influence upon the functioning of the North Atlantic Treaty Organization. The North Atlantic Treaty obliges the parties in the event of an armed attack only to such actions as seem necessary to the respective party. The USA are not obliged to apply nuclear weapons to defend another member of the NATO. Therefore it comes within this commitment in the North Atlantic Treaty when the USA agreed to the consultation-clause of Art. IV, even if it indicates a limitation of the strategy of flexible response. Georg R e s s

Anhang

Agreement of June 22, 1973, between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the prevention of nuclear war *)

The United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics, hereinafter referred to as the Parties;

Guided by the objectives of strengthening world peace and international security;

Conscious that nuclear war would have devastating consequences for mankind;

Proceeding from the desire to bring about conditions in which the danger of an outbreak of nuclear war anywhere in the world would be reduced and ultimately eliminated;

Proceeding from their obligations under the Charter of the United Nations regarding the maintenance of peace, refraining from the threat or use of force, and the avoidance of war, and in conformity with the agreements to which either Party has subscribed;

Proceeding from the basic principles of relations between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics signed in Moscow on May 29, 1972;

Reaffirming that the development of relations between the USA and the USSR is not directed against other countries and their interests,

Have agreed as follows:

Article I: The United States and the Soviet Union agree that an objective of their policies is to remove the danger of nuclear war and of the use of nuclear weapons.

Accordingly, the Parties agree that they will act in such a manner as to prevent the development of situations capable of causing a dangerous exacerbation

*) The Department of State Bulletin Bd. 69 Nr. 1778 vom 23. 7. 1973, S. 160 f.

of their relations, as to avoid military confrontations, and as to exclude the outbreak of nuclear war between them and between either of the Parties and other countries.

Article II: The Parties agree, in accordance with Article I and to realize the objective stated in that Article, to proceed from the premise that each Party will refrain from that threat or use of force against the other Party, against the allies of the other Party and against other countries, in circumstances which may endanger international peace and security. The Parties agree that they will be guided by these considerations in the formulation of their foreign policies and in their actions in the field of international relations.

Article III: The Parties undertake to develop their relations with each other and with other countries in a way consistent with the purposes of this Agreement.

Article IV: If at any time relations between the Parties or between either Party and other countries appear to involve the risk of a nuclear conflict, or if relations between countries not parties to this Agreement appear to involve the risk of nuclear war between the USA and the USSR or between either Party and other countries, the United States and the Soviet Union, acting in accordance with the provisions of this Agreement, shall immediately enter into urgent consultations with each other and make every effort to avert this risk.

Article V: Each Party shall be free to inform the Security Council of the United Nations, the Secretary General of the United Nations and the Governments of allied or other countries of the progress and outcome of consultations initiated in accordance with Article IV of this Agreement.

Article VI: Nothing in this Agreement shall affect or impair:

- a) the inherent right of individual or collective self-defence as envisaged by Article 51 of the Charter of the United Nations;
- b) the provisions of the Charter of the United Nations, including those relating to the maintenance or restoration of international peace and security; and
- c) the obligations undertaken by either Party towards its allies or other countries in treaties, agreements or other appropriate documents.

Article VII: This Agreement shall be of unlimited duration.

Article VIII: This Agreement shall enter into force upon signature.

Done at Washington on June 22, 1973, in two copies, each in the English and Russian languages, both texts being equally authentic.

For the United States
of America:
RICHARD NIXON
President of the
United States of America

For the Union of
Soviet Socialist Republics:
LEONID BREZHNEV
General Secretary of the
Central Committee, CPSU