

will sich auch an der Konferenz selbst nicht beteiligen: die USA.

Anmerkungen

- 1 Siehe J. Krause, Expertenwissen im Dienste der Abrüstung. Die Abrüstungsstudien der Vereinten Nationen, VN 1/1980 S.13ff., und F. Ruth, Neue Ansätze bei den Abrüstungsstudien der Vereinten Nationen, VN 2/1986 S.49ff. Der letztgenannte Beitrag enthält auch eine Gesamtübersicht der UN-Abrüstungsstudien mit Dokumentennummern.
- 2 W. Leontief / F. Duchin, Military Spending. Facts and Figures, New York—Oxford 1983. Zuvor: W. Leontief, Preliminary Study of Worldwide Economic and Social Implications of a Limitation on Military Spending. An Input-Output-Approach, prepared for the United Nations Centre for Disarmament, New York 1978.
- 3 Siehe dazu den Bericht des Vorbereitungsausschusses, UN Doc. A/41/51.
- 4 Äußere Verschuldung: Negativsaldo der Leistungsbilanz, der die im Ausland untergebrachte Staatsverschuldung einschließt. Nur wenige Entwicklungsländer können davon Gebrauch machen, weil ihre Staatspapiere meist nicht international kapitalmarktfähig sind.
- 5 Hierzu etwa J. Krause, Sowjetische Militärhilfepolitik gegenüber Entwicklungsländern, Baden-Baden 1985.
- 6 R. Hamann (Hrsg.), Die Süddimension des Ost-West-Konfliktes, Baden-Baden 1986.
- 7 Konversion: Umwandlung militärisch genutzter Ressourcen für nichtmilitärische Zwecke. Eine Einführung in die Konversionsforschung bietet U. Albrecht, Rüstungskonversionsforschung. Eine Literaturstudie mit Forschungsempfehlungen, Baden-Baden 1983. Siehe auch G. Zellentin, Rüstungskonversion: Vermittlung zwischen Abrüstung und Entwicklung. Eine Einführung in den internationalen Stand der Diskussion, VN 1/1981 S.15ff.
- 8 Entwicklung kann unter Umständen auch ohne quantitatives Wachstum ablaufen, ist aber meist damit verknüpft. Industrialisierung ist nur eine Form von Entwicklung. Auch sind Dienstleistungsgesellschaften im Rahmen einer frei sich entfaltenden internationalen Arbeitsteilung denkbar.
- 9 BGBl I 1961, 649, und 1974, 469.
- 10 Neu: M. Brzoska / Th. Ohlsen (Hrsg.), Arms Production in the Third World, London—Philadelphia 1986.

Rüstungsgüter, Regierungsverantwortung und völkerrechtliche Verpflichtungen

Der internationale Handel mit konventionellen Waffen in der Praxis der Vereinten Nationen

THOMAS ROESER

Seit 1945 standen in der internationalen Abrüstungsdebatte Fragen der nuklearen Bewaffnung deutlich im Vordergrund. In Zukunft könnte jedoch die konventionelle Rüstung wieder ein größeres Gewicht erlangen. Darauf deutet nicht zuletzt der Verlauf der jüngsten Diskussion im Westen über die Vorschläge der Sowjetunion zum Abbau der nuklearen Mittelstreckenraketen in Europa hin. Je größer die Fortschritte bei der Abrüstung im atomaren Bereich in Zukunft sein werden, desto mehr werden Fragen der konventionellen Verteidigung in den Vordergrund rücken. Hierzu gehört auch das Problem des internationalen Handels mit konventionellen Rüstungsgütern. Im folgenden soll nach einer Bestandsaufnahme untersucht werden, welche Rolle diese Thematik in der Arbeit der Vereinten Nationen bisher gespielt hat.

I. Der internationale Waffenmarkt — Fakten und Trends

Der internationale Waffenhandel ist wieder einmal in die Schlagzeilen geraten. In den Vereinigten Staaten erschüttert die Aufdeckung geheimer Waffenlieferungen an Iran die innenpolitische Stellung der Regierung und des Präsidenten. In der Bundesrepublik Deutschland wurde anlässlich des Besuchs des israelischen Staatspräsidenten Herzog Anfang April dieses Jahres die Diskussion um mögliche Waffengeschäfte mit Saudi-Arabien wieder neu entfacht. Bergen diese Ereignisse eher politischen Zündstoff in sich, so kommt der behaupteten Lieferung von Konstruktionsunterlagen zum Bau von U-Booten an Südafrika durch die deutschen Firmen Howaldtswerke/Deutsche Werft AG und Ingenieurkontor Lübeck im Hinblick auf die Embargoresolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen auch völkerrechtliche Bedeutung zu.

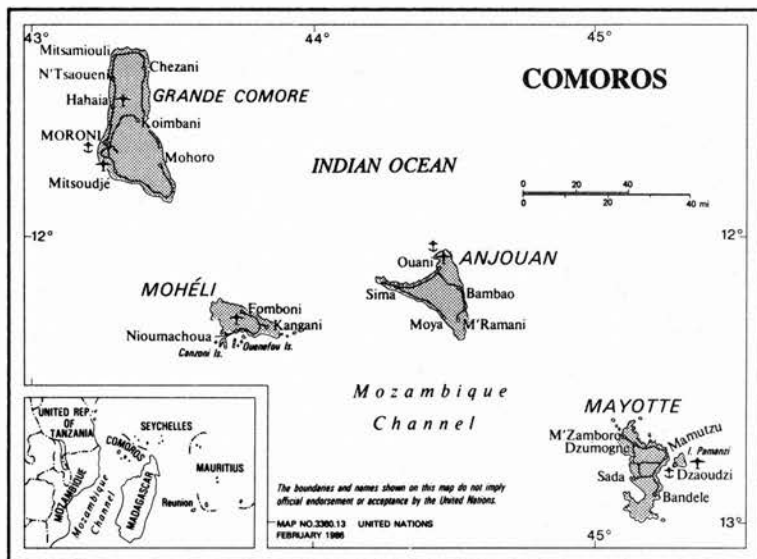
Die genannten Ereignisse werfen Schlaglichter auf einen Bereich in den internationalen Beziehungen, dem ansonsten eher Diskretion zuteil wird. Die Bedeutung des internationalen Waffenmarktes läßt sich jedoch nur ermessen, wenn man bedenkt, daß abgesehen von den beiden Supermächten USA und Sowjetunion sowie — mit Einschränkungen — von Frankreich alle Staaten zur Ausrüstung ihrer Streitkräfte in mehr oder weniger großem Umfang auf den Kauf von Rüstungsgütern im Ausland angewiesen sind¹.

Nach den vom Stockholmer Friedensforschungsinstitut (Stockholm International Peace Research Institute; SIPRI) für einen Zeitraum von fünf Jahren (1981—1985) ermittelten Daten² wird der internationale Waffenmarkt von zwei Hauptlieferanten beherrscht: Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion wickeln etwa zwei Drittel aller Waffengeschäfte ab, wobei die USA mit

einem Anteil von 38,7vH deutlich vor der anderen Supermacht (27,6vH) liegen. Es folgen mit weitem Abstand Frankreich (10,6 vH), Großbritannien (4,7vH), die Bundesrepublik Deutschland (4,0vH) und Italien (3,8vH). Insgesamt weisen die Zahlen seit Beginn dieses Jahrzehnts einen deutlich rückläufigen Marktanteil der beiden Supermächte auf, der 1980 noch bei etwa 80vH lag. Dagegen hat vor allem Frankreich seine Position ausbauen können. Ferner ist zu beobachten, daß die Zahl der Anbieter auf dem Waffenmarkt steigt. Auffallend ist, daß insbesondere eine Reihe sogenannter Schwellenländer eine eigene Rüstungsindustrie aufgebaut hat, deren Produkte nun auf den internationalen Markt drängen und dort wegen ihrer leichteren Handhabung und ihres vergleichsweise niedrigeren Preises durchaus ihre Kunden finden, zumal diese Geschäfte — im Gegensatz zu Käufen bei den Supermächten — weitgehend ohne politische oder ideologische Auflagen abgewickelt werden. Insgesamt beträgt der Anteil dieser Gruppe am Rüstungsgeschäft bereits etwa 3,7vH; als wichtigste Lieferstaaten sind hier — in dieser Reihenfolge — Israel, Brasilien, Korea (Republik), Südafrika (!), Singapur, Indonesien, Ägypten und Argentinien zu nennen. Hinzu kommt noch ein Marktanteil Chinas von 2,3vH.

Die Motive für den Export von Waffen sind eindeutig. Für die beiden Supermächte stehen außen- und bündnispolitische Gesichtspunkte im Vordergrund. Waffenlieferungen sind Bestandteil des Zusammenhalts regionaler Militärbündnisse und stärken die militärische Schlagkraft befreundeter Staaten an strategisch wichtigen Punkten der Welt. Sie dienen ferner als Hebel, um auf die Innen- und Außenpolitik des Empfängerstaates Einfluß zu gewinnen. Möglichkeiten zur Einflußnahme ergeben sich nicht selten aus der Notwendigkeit, neben den gelieferten Waffensystemen auch Techniker und Berater zu entsenden, um die Streitkräfte des Empfängers im Gebrauch des neuen Rüstungsmaterials zu unterrichten. Abhängigkeiten können außerdem im Hinblick auf den Bedarf an Ersatzteilen auftreten. Bei den kleineren Exportländern stehen eher wirtschaftliche Gesichtspunkte im Vordergrund. Die Ausfuhr von Kriegswaffen ist erforderlich, um die eigene Rüstungsindustrie rentabel zu halten, die mit der Ausstattung der jeweiligen nationalen Streitkräfte allein bei weitem nicht ausgelastet wäre. Darüber hinaus können über eine vermehrte Produktion zu Exportzwecken auch die Herstellungskosten pro Stück gesenkt werden.

In qualitativer Hinsicht gibt es auf dem heutigen internationalen Waffenmarkt kaum Beschränkungen. Angeboten werden die modernsten Produkte der Militärtechnologie. Nicht selten bestellt der Kunde neue Waffensysteme bereits zu einem Zeit-



Der zwischen Madagaskar und dem afrikanischen Festland gelegene Komoren-Archipel besteht aus den vier Inseln Anjouan, Grande-Comore, Mayotte und Mohéli. Die Insel Mayotte steht noch unter französischer Kontrolle, ungeachtet der Tatsache, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen immer wieder die Souveränität der Islamischen Bundesrepublik Komoren (UN-Mitglied seit dem Herbst 1975) über die Insel bekräftigt hat; siehe auch S. 143 dieser Ausgabe.

punkt, in dem diese noch nicht einmal in den nationalen Streitkräften des Exportlandes eingeführt worden sind.

Auf der Käuferseite sind im Waffengeschäft nahezu alle Staaten der Welt anzutreffen. Größter regionaler Waffenimporteure ist das Krisengebiet des Nahen und Mittleren Ostens (50vH), wobei die Lieferungen hauptsächlich an Irak, an Ägypten und an Syrien gehen. Interessant ist, daß nach den vom SIPRI veröffentlichten Zahlen die Waffenimporte Irans, soweit sie sich verifizieren lassen, vergleichsweise gering sind; unter den Waffenimporteuren der Dritten Welt taucht das Land erst an 20. Stelle auf, während Kriegsgegner Irak die Tabelle anführt. Als Lieferanten Irans nennt das SIPRI Libyen, Korea (Demokratische Volksrepublik), Syrien, Israel (!), Westeuropa sowie private Waffenhändler³. Das vom Sicherheitsrat gegen Südafrika verhängte Waffenembargo hält das SIPRI bezüglich der Großwaffen für effektiv. Anderes Kriegsgeschütz stellt Südafrika mittlerweile selbst her. Nach wie vor geliefert wurden offenbar Ausrüstungsgegenstände für die südafrikanische Polizei, wie zum Beispiel Hubschrauber (Bundesrepublik Deutschland) und Computer (USA und Großbritannien)⁴.

Geschäfte mit Kriegswaffen unterliegen heute weitgehend staatlicher Kontrolle. Auf der Käuferseite stehen, abgesehen von Befreiungsbewegungen oder Aufständischen, ohnehin nahezu ausschließlich Staaten. Als Waffenverkäufer treten Regierungen auf, wenn sie Rüstungsgüter aus den Beständen ihrer Streitkräfte oder aus der Produktion staatlicher Unternehmen veräußern. Bei größeren Waffenkäufen von privaten Rüstungsunternehmen schließen die beteiligten Regierungen nicht selten Rahmenabkommen ab, in denen Liefer- und Zahlungsbedingungen (staatliche Kredite, Bürgschaften) sowie Fragen der Verwendung beziehungsweise der Weitergabe der gelieferten Waffen geregelt werden. Regierungsvertreter vermitteln gelegentlich Kontakte zwischen interessierten ausländischen Regierungen und der eigenen nationalen Rüstungsindustrie. Schließlich machen alle führenden westlichen Waffenexportstaaten die Ausfuhr von Rüstungsgütern von der Erteilung einer staatlichen Exportgenehmigung abhängig, die somit letztlich ausschlaggebend über das Zustandekommen des Geschäfts entscheidet⁵. Der Anteil von privaten Waffenhändlern ist, gemessen am Gesamtvolumen des internationalen Waffenmarktes, nicht sehr groß; die Zahlenangaben schwanken zwischen 2 und 10vH. Allerdings können private Waffenhändler regional durchaus einen nicht unbeträchtlichen Einfluß haben, so etwa bei Waffenlieferungen an Bürgerkriegsparteien oder Terroristen.

Insgesamt zeigen die Daten der Jahre 1981 bis 1985 ein Stagnieren des Waffenmarktes an. Die großen Zuwachsraten im Rüs-

stungsgeschäft, wie sie in den siebziger Jahren zu beobachten waren, gehören vorerst der Vergangenheit an⁶. Wichtigster Grund für diese Entwicklung ist die derzeitige wirtschaftliche Schwäche der Hauptimportländer jener Zeit. Seit die Einnahmen der großen Ölexportstaaten mit dem drastischen Verfall des Ölpreises auf dem Weltmarkt deutlich gesunken sind, fehlt dort das Geld für den Erwerb kostspieliger Rüstungsgüter. Auch scheint nach den Jahren des Booms nunmehr ein gewisser Sättigungsgrad erreicht zu sein. Eine fällige Erneuerung des teilweise veralteten Waffenbestandes wird vor allem von Staaten der Dritten Welt im Hinblick auf fehlende Devisen aufgeschoben. Auch wirkt es sich mehr und mehr aus, daß die Zahl der Anbieter auf dem Waffenmarkt größer geworden ist. Schließlich versuchen die Staaten zunehmend, die Kosten für die Ausrüstung ihrer Streitkräfte durch den Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie zu senken.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Der derzeitige internationale Waffenmarkt ist ein Käufermarkt.

II. Der internationale Handel mit konventionellen Waffen als Thema der Vereinten Nationen

Die Charta der Vereinten Nationen enthält keine Bestimmungen über den internationalen Waffenhandel, im Gegensatz zur Satzung des Völkerbundes, welche diesem Thema gleich zwei Vorschriften (Art.8 Abs. 5 und Art.23 lit. d) widmete. Bei der Ausarbeitung der UN-Charta hatten die USA zunächst eine Vorschrift über die Begrenzung des Waffenhandels angestrebt, diese Absicht aber später wieder aufgegeben.

Dennoch bot sich für die Vereinten Nationen mehrfach die Gelegenheit, zu diesem Bereich der internationalen Beziehungen Stellung zu nehmen. Dabei sind die Initiativen im Rahmen von Abrüstungsbemühungen deutlich zu trennen von Maßnahmen des Sicherheitsrats auf Grund seiner Befugnisse aus Art.39ff. (Kapitel VII: »Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«) der UN-Charta.

Abrüstungspolitische Bemühungen

Die Bemühungen innerhalb der Vereinten Nationen, Regelungen über den internationalen Handel mit konventionellen Waffen als Teil oder Vorstufe einer weltweiten Abrüstung herbeizuführen, waren bisher rar und, soweit sie überhaupt unternommen wurden, von wenig Erfolg gekrönt.

Erstmals im Herbst 1965 brachte Malta im 1. Hauptausschuß der Generalversammlung einen Resolutionsentwurf⁷ ein, der in ausdrücklicher Anlehnung an das zwischen 1924 und 1938 vom Völkerbund herausgegebene Statistische Jahrbuch die Einführung einer obligatorischen Registrierung aller Ex- und Importe von Waffen sowie die regelmäßige Veröffentlichung des gesammelten Materials im Rahmen der Vereinten Nationen zum Ziel hatte. Dieser Entwurf fand jedoch ebensowenig eine Mehrheit wie ein von Dänemark, Island, Malta und Norwegen auf der 23. Generalversammlung (1968) in gleicher Richtung unternommener Vorstoß⁸. Das Aufgreifen der Jahrbuchkonzeption durch den damaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, U Thant, im Jahre 1970⁹ fand kaum Beachtung. Die zahlenmäßig größte Unterstützung erzielte noch ein Entschließungsentwurf¹⁰, der im Herbst 1976 von Japan stellvertretend für eine Anzahl weiterer Staaten im 1. Hauptausschuß eingebracht wurde. Der Generalsekretär sollte beauftragt werden, einen Bericht über die Meinungen der Staaten zum internationalen Waffenhandel vorzulegen sowie eine Studie zum gleichen Thema erarbeiten zu lassen. Die Debatte über den Resolutionsentwurf wurde vertagt und später nicht wieder aufgenommen.

Die genannten Vorstöße scheiterten nicht zuletzt am Vorwurf aus der Dritten Welt, die Offenlegung von Waffentransfers führe zu einer Diskriminierung vor allem kleinerer Staaten, die zu ihrer legitimen Selbstverteidigung auf den Kauf von Rüstungsgütern angewiesen seien; es diene eher dem Ziel einer allgemei-

nen Abrüstung, die *Waffenproduktion* der jeweiligen Staaten zu registrieren und zu veröffentlichen.

Im Verlauf der von den Vereinten Nationen in den Jahren 1978 und 1982 abgehaltenen Sondergeneralversammlungen über Abrüstung spielte der Handel mit konventionellen Waffen kaum eine Rolle. Die Ziffern 22 und 85 des Schlußdokuments vom 30. Juni 1978¹¹ enthalten in unverbindlicher Form den Wunsch nach Verhandlungen zwischen den wichtigsten Waffenexporteuren und den Importländern über eine Begrenzung des internationalen Handels mit konventionellen Waffen unter Beachtung des Prinzips der uneingeschränkten Sicherheit aller Parteien sowie eines Gleichgewichts auf niedrigerer Ebene. Ausdrücklich hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang das Recht aller Völker unter Kolonial- oder sonstiger Fremdherrschaft auf Unabhängigkeit und Selbstbestimmung – ein Hinweis darauf, daß eine Reduzierung der Waffentransfers nicht zu Lasten von Hilfeleistungen an Befreiungsbewegungen gehen soll. Konkrete Initiativen der Vereinten Nationen in diesem Bereich blieben aus. Im Verlauf der zweiten Sondergeneralversammlung zum Abrüstungsthema gelang es dann nicht einmal, sich auf ein substantielles Schlußdokument zu einigen¹².

Embargopolitik des Sicherheitsrats

Embargofälle

Von weit größerem Gewicht waren und sind verschiedene Resolutionen insbesondere des Sicherheitsrats, in denen zu einem Waffenembargo gegen bestimmte Staaten aufgerufen wird. Erstmals anlässlich des Palästinakonflikts im Jahre 1948 enthielt die Resolution 50 (UN Doc. S/801) des Sicherheitsrats vom 29. Mai 1948 die Aufforderung an alle Regierungen, Waffenlieferungen in das Krisengebiet zu unterlassen. Während des Koreakrieges (1950–1953) war es die Generalversammlung, die in den Resolutionen 498(V) vom 1. Februar 1951 und 500(V) vom 18. Mai 1951 die Volksrepublik China als Aggressor verurteilte und alle Mitgliedstaaten aufforderte, an die Volksrepublik China und die nordkoreanischen Behörden weder Waffen, Munition oder sonstige Kriegsausrüstung noch atomares Material, Treibstoff oder andere für die Herstellung von Waffen benötigte Rohstoffe zu liefern.

Von anderer Art waren und sind die Embargoresolutionen gegen Portugal, Südrhodesien und Südafrika.

Die Politik Portugals in seinen damaligen afrikanischen Besitzungen war seit 1962 Anlaß für zahlreiche Entschließungen von Sicherheitsrat und Generalversammlung. Dabei wurde vor allem der NATO vorgeworfen, sie liefere ihrem Bündnispartner Waffen, welche dieser zur Unterdrückung der afrikanischen Bevölkerung in seinen Kolonien verwende. Der Sicherheitsrat rief in mehreren Resolutionen¹³ zu einem umfassenden Waffenembargo gegen Portugal auf.

Im Falle Südrhodesiens verurteilte die Generalversammlung in ihrer Resolution 2022(XX) vom 5. November 1965 die einseitige Unabhängigkeitserklärung durch die Regierung Ian Smith und rief dazu auf, »dem Minderheitsregime . . . keinerlei Unterstützung« zu gewähren. Das sodann vom Sicherheitsrat verhängte Embargo¹⁴ umfaßte neben Waffen und sonstigen militärischen Ausrüstungsgütern im engeren Sinne auch Rohöl und dessen Produkte und sah schließlich sogar den Abbruch aller wirtschaftlichen Beziehungen vor.

Während sich die Embargoresolutionen des Sicherheitsrats gegenüber Portugal und Südrhodesien auf Grund der weiteren politischen Entwicklung zwischenzeitlich erledigt haben, beschäftigt die Apartheidpolitik der südafrikanischen Regierung nach wie vor die Organe der Vereinten Nationen. In seinen Resolutionen¹⁵ erklärte der Sicherheitsrat die Politik der Rassentrennung zu einer Störung beziehungsweise Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Das gleichzeitig verhängte Waffenembargo gegen Südafrika wurde nach und nach auch auf Ersatzteile, Lizenzen oder Patente zur Herstellung von Rüstungsgütern, ferner auf jede technische oder finanzielle Hilfe zum Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie

und schließlich auf alle Formen militärischer Kooperation ausgedehnt. Zuletzt mit Resolution 591 vom 28. November 1986¹⁶ versuchte der Sicherheitsrat, noch verbliebene Lücken des Embargos zu schließen, indem nunmehr auch alle Ausrüstungsgegenstände, die bei der südafrikanischen Polizei Verwendung finden können, erfaßt werden.

Bindungswirkung

Die Embargopraxis des Sicherheitsrats hat verschiedentlich die Frage aufgeworfen, ob den jeweiligen Resolutionen bindende Wirkung zukommt. Der Sicherheitsrat kann sowohl unverbindliche Empfehlungen aussprechen, insbesondere im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach Kapitel VI der UN-Charta über die »friedliche Beilegung von Streitigkeiten« (vgl. Art. 36), er kann jedoch auch, bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 39 der UN-Charta (Feststellung, daß »eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt«), verbindliche Maßnahmen beschließen, wie sie in Art. 41 und 42 der UN-Charta vorgesehen sind. Selbst bei Entscheidungen nach Kapitel VII hat der Sicherheitsrat, wie Art. 39 (zweiter Halbsatz: »er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen . . . zu treffen sind . . .«) zeigt, die Wahl zwischen unverbindlichen Empfehlungen und bindenden Maßnahmen.

Der Grund für die bisweilen zweifelhafte Rechtsnatur der Resolutionen des Sicherheitsrats ist in dessen Praxis zu finden, die Rechtsgrundlage seiner Entschließungen nicht selten offen zu lassen, weil zwischen den Mitgliedern keine Einigung bei der Beurteilung einer bestimmten Situation zu erzielen ist. Um überhaupt eine Äußerung herbeizuführen, die nicht am Veto eines der fünf Ständigen Mitglieder scheitert, wird nach Kompromißformeln gesucht, die eine Festlegung gemäß den Vorschriften der Charta, insbesondere nach Art. 39, gerade zu vermeiden suchen.

Für die Verhängung eines verbindlichen Waffenembargos ist als Rechtsgrundlage Art. 41 der UN-Charta heranzuziehen. Bei den Portugal, Südrhodesien und Südafrika betreffenden Embargobeschlüssen wird jedoch diese Vorschrift als Rechtsgrundlage nur in den im Falle Südrhodesiens ergangenen Resolutionen 232 vom 16. Dezember 1966 und 253 vom 29. Mai 1968 ausdrücklich genannt. Bei dem gegen Portugal verhängten Embargo fehlt jeglicher Hinweis auf die Rechtsgrundlage.

Von praktischem Interesse ist die aufgeworfene Frage nach wie vor im Falle Südafrikas. In Resolution 418 vom 4. November 1977 heißt es im Vorspruch, nachdem zuvor auf die Resolution 181 vom 7. August 1963 und andere Resolutionen mit einem *freiwilligen* Waffenembargo hingewiesen und sodann die Überzeugung geäußert worden war, daß ein *verbindliches* Waffenembargo für eine weltweite Beachtung notwendig sei (». . . daher gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen handelnd . . .«). Zwar ist diese Feststellung, für sich genommen, im Hinblick auf die hier interessierende Frage ebenfalls nicht eindeutig, da der Rat, wie dargelegt, im Rahmen von Kapitel VII sowohl unverbindliche Empfehlungen als auch bindende Maßnahmen beschließen kann. Bei Heranziehung der beiden unmittelbar vorangehenden Erwägungen gelangt man jedoch zu dem Ergebnis, daß mit dieser einstimmig verabschiedeten Resolution ein verbindliches Waffenembargo beschlossen wurde, nachdem das in den früheren Resolutionen ausgesprochene Embargo auf freiwilliger Grundlage nicht das gewünschte Ergebnis gezeigt hatte. Letzte Zweifel hat der Sicherheitsrat selbst in nachfolgenden, ebenfalls jeweils einstimmig ergangenen Resolutionen zu Südafrika beseitigt, in denen ausdrücklich auf den verbindlichen Charakter der Resolution 418 hingewiesen wurde¹⁷.

Somit ist festzuhalten, daß seit der Resolution 418 ein bindendes Waffenembargo gegenüber Südafrika besteht. Anzumerken ist, daß dieses Embargo mit der Stimme der Bundesrepublik Deutschland beschlossen worden ist, die seinerzeit erstmals als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat Sitz und Stimme hatte. Gemäß der Kollisionsregelung in Art. 103 der UN-Charta geht die Verpflichtung zur Beachtung des Embargos allen Oblie-

genheiten etwa aus langfristigen bilateralen Vereinbarungen mit Südafrika über eine Zusammenarbeit auf militärischem Gebiet vor.

Verantwortlichkeit

Verstöße gegen das verbindliche Waffenembargo des Sicherheitsrats betreffend Südafrika haben eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des jeweiligen Lieferstaates zur Folge. Dabei ergeben sich vor dem Hintergrund der Praktiken auf dem internationalen Waffenmarkt einige Besonderheiten.

Der Staat haftet als Völkerrechtssubjekt ausschließlich für völkerrechtswidriges Verhalten seiner Organe. Ferner haftet er für solche Körperschaften, Anstalten oder Unternehmen, die zwar entweder als öffentlich-rechtliche Gebiets- oder Personalkörperschaften oder als Gesellschaften des Privatrechts gegenüber dem Staat eine organisatorische Selbständigkeit besitzen, die aber mit typischerweise hoheitlichen Tätigkeiten betraut sind¹⁸. Keinesfalls jedoch haftet der Staat für das völkerrechtswidrige Verhalten von Privatpersonen; es fehlt in diesen Fällen an einem, dem jeweiligen Staat allein zurechenbaren Verhalten seiner Organe. Allerdings kann eine Haftung des Staates in diesem Zusammenhang dann eintreten, wenn zu dem privaten Handeln ein eigenständiges völkerrechtswidriges Verhalten staatlicher Organe tritt. In Betracht kommen hier in erster Linie die Verletzung präventiver Schutz- und Verhinderungspflichten sowie die versäumte oder ungenügende Ahndung völkerrechtswidriger Akte nach nationalem Recht¹⁹.

Stellt sich die Lieferung von Rüstungsgütern als Verstoß gegen ein verbindliches Waffenembargo des Sicherheitsrats und damit als Verletzung geltenden Völkerrechts dar, so ist eine entsprechende völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates, von dessen Territorium die Lieferung stammt, nur gegeben, wenn diesem Staat im Hinblick auf die Lieferung ein mittels seiner Organe begangenes völkerrechtswidriges Verhalten zugerechnet werden kann. Dies ist zunächst dann der Fall, wenn der Staat selbst als Vertragspartner bei der Liefervereinbarung auftritt, indem er aus eigener staatlicher Produktion oder aus Beständen seiner Streitkräfte das gewünschte Material veräußert beziehungsweise zur Verfügung stellt. Hierher gehören auch die Waffengeschäfte der sogenannten Staatshandelsländer, allen voran der Sowjetunion.

Ebenfalls als Organverhalten dem jeweiligen Staat zurechenbar ist die Lieferung von aus der Produktion staatlicher Unternehmen stammender Rüstungsgüter durch organisatorisch selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaften, die der staatlichen Aufsicht unterfallen, etwa wenn die Verkäufe von einer gegenüber der Exekutive ausgegliederten staatlichen Behörde vorgenommen werden, die jedoch den Weisungen der Exekutive unterliegt.

Steht das liefernde Rüstungsunternehmen hingegen zwar im Eigentum des Staates, ist es jedoch privatrechtlich organisiert, so kann dessen Verhalten dem Staat nicht ohne weiteres als dessen Organhandeln im völkerrechtlichen Sinne zugerechnet werden, denn die Herstellung und der Verkauf von Rüstungsgütern gehören nicht unbedingt zu den typischerweise hoheitlichen Tätigkeiten. Allerdings kann die innerstaatliche formalrechtliche Struktur eines solchen Unternehmens – privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich – für den Bereich des Völkerrechts kein bestimmender Faktor sein, maßgeblich ist vielmehr seine tatsächlich ausgeübte Funktion. Somit stellt sich die Frage nach der faktischen Wahrnehmung staatlicher Interessen durch formalrechtlich private Institutionen²⁰. In diesen Fällen wird es darauf ankommen, ob das fragliche Unternehmen nicht nur organisatorisch, sondern auch sachlich vom Staat unabhängig ist. Besteht die Möglichkeit der Einflußnahme durch staatliche Organe und nutzen diese die ihnen gegebenen Befugnisse etwa zum Abschluß außenpolitisch erwünschter Waffengeschäfte, dann ist die Lieferung dem Staat unmittelbar zuzurechnen.

Eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates kann sich ferner dann ergeben, wenn staatliche Organe, etwa die jeweili-

gen Auslandsvertretungen, das Zustandekommen privater Waffengeschäfte vermitteln.

Eine Besonderheit stellt die in allen wichtigen westlichen Rüstungsexportländern bestehende Genehmigungspflicht für Waffenausfuhren dar. Bei der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung läßt sich der Staat von außen-, sicherheits- und bündnispolitischen Erwägungen sowie von wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten leiten, mithin von Kriterien, die der Erfüllung seiner hoheitlichen Aufgaben zuzuordnen sind. Erteilt der Staat durch seine zuständigen Organe eine Exportgenehmigung für eine private Waffenlieferung, die gegen ein verbindliches Waffenembargo des Sicherheitsrats verstößt, so trifft ihn selbst die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für sein eigenes Organverhalten, das die Lieferung ermöglicht hat. Allerdings ist eine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung zur Einführung derartiger staatlicher Exportkontrollen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern zu verneinen. Jedoch kann eine solche Verpflichtung in einem konkreten Fall entstehen. So hat der Sicherheitsrat in seiner Resolution 473 vom 13. Juni 1980 hinsichtlich Südafrikas die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle notwendigen Schritte, auch im Rahmen der nationalen Gesetzgebung, zur Verhinderung von Waffenexporten nach Südafrika einzuleiten. Bekräftigt wird dies in Resolution 591 vom 28. November 1986, worin alle Staaten ersucht werden, in ihren nationalen Rechtsvorschriften auch Strafen vorzusehen, die zur Abschreckung von Verstößen gegen das Waffenembargo geeignet sind; ferner werden die Staaten ersucht, Maßnahmen zu ergreifen, um Verstöße zu untersuchen und künftige Umgehungen zu verhindern²¹. Rechtswidrige, weil gegen innerstaatliche Bestimmungen verstößende Umgehungen eines Waffenembargos durch private Unternehmen sind nicht in jedem Fall dem Staat zuzurechnen. Hinzukommen muß, daß dieser die Verstöße nicht oder nicht ausreichend ahndet und dadurch zukünftigen Verstößen Vorschub leistet. Versäumt der Staat allgemein, sein innerstaatliches Recht an die internationale Verpflichtung anzupassen, so reicht dieses Unterlassen allein freilich für eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit nicht aus. Der latente Widerspruch zum Völkerrecht wird erst aktualisiert, wenn tatsächlich Waffen durch Private unter Verletzung des Embargos geliefert werden, ohne daß der Staat dies – mangels gesetzlicher Grundlage – verhindern kann.

III. Ausblick

Das Waffenembargo des Sicherheitsrats gegen Südafrika wird seine Aktualität wohl noch geraume Zeit behalten. Hingegen zeichnen sich im Rahmen der allgemeinen Abrüstungsdebatte derzeit keine neuen Initiativen der Vereinten Nationen in Richtung auf eine Regelung des internationalen Handels mit konventionellen Waffen ab. Die Schwierigkeiten in diesem Bereich sind auch nicht zu übersehen. Im Gegensatz zum Nuklearsektor werden von Beschränkungen konventioneller Rüstungstransfers nahezu alle Staaten unmittelbar in ihrer Eigenschaft als Käufer betroffen; eine effektive Einigung auf bestimmte Verhaltensregeln setzt daher die Zustimmung der Staatengemeinschaft voraus. Der hierzu notwendige politische Wille scheint zur Zeit noch allgemein zu fehlen.

Anmerkungen

- 1 Eine ausführliche Bestandsaufnahme zum Handel mit konventionellen Waffen in tatsächlicher und völkerrechtlicher Hinsicht enthält die Arbeit des Verfassers „Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen, die im Herbst dieses Jahres im Verlag Duncker & Humblot, Berlin, erscheinen wird.
- 2 Vgl. SIPRI Yearbook 1986, S.324f. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß das SIPRI nur sogenannte Großgeräte (Flugzeuge, gepanzerte Fahrzeuge, Raketen und Kriegsschiffe) erfaßt.
- 3 SIPRI Yearbook 1986, S.344 und 345.
- 4 SIPRI Yearbook 1986, S.343.
- 5 Für die Bundesrepublik Deutschland Paragraph 7 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) v. 28.4. 1961, BGBl I 481, in Verbindung mit Paragraph 5 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) v. 18.12. 1986, BGBl I 2671.
- 6 Zum folgenden SIPRI Yearbook 1986, S.323.
- 7 UN Doc. A/C.1/L.347 v. 30.11. 1965.
- 8 A/7441 v. 18.12. 1968.

- 9 Pressemitteilung der Vereinten Nationen SG/SM/1261 v. 22.5. 1970.
 10 A/C.1/31/L.20 v. 22.11. 1976.
 11 A/Res/S-10/2 (Text: VN 5/1978 S.171ff.).
 12 Vgl. VN 5/1982 S.171f.
 13 S/Res/180 v. 31.7. 1963 (VN 5/1963 S.180), S/Res/183 v. 11.12. 1963 (VN 2/1964 S.79), S/Res/218 v. 23.11. 1965 (VN 6/1965 S.214), S/Res/312 v. 4.2. 1972 (VN 2/1972 S.69), S/Res/322 v. 22.11. 1972 (VN 6/1972 S.200).
 14 S/Res/217 v. 20.11. 1965 (VN 6/1965 S.214), S/Res/232 v. 16.12. 1966 (VN 1/1967 S.32), S/Res/253 v. 29.5. 1968 (VN 4/1968 S.130ff.), S/Res/288 v. 17.11. 1970 (VN 1/1971 S.31), S/Res/314 v. 28.2. 1972 (VN 2/1972 S.69), S/Res/318 v. 28.7. 1972 (VN 5/1972 S.165), S/Res/388 v. 6.4. 1976 (VN 3/1976 S.92f.).
 15 S/Res/181 v. 7.8. 1963 (VN 5/1963 S.180), S/Res/182 v. 4.12. 1963 (VN 2/1964 S.78), S/Res/191 v. 18.6. 1964 (VN 4/1964 S.154), S/Res/282 v. 23.7. 1970 (VN 5/1970

- S.163f.), S/Res/311 v. 4.2. 1972 (VN 2/1972 S.68f.), S/Res/418 v. 4.11. 1977 (VN 6/1977 S.198), S/Res/473 v. 13.6. 1980 (VN 4/1980 S.144), S/Res/558 v. 13.12. 1984 (VN 1/1985 S.31).
 16 S/Res/591 v. 28.11. 1986 (VN 2/1987 S.78f.).
 17 So bereits Resolution 421 v. 9.12. 1977 (VN 1/1978 S.32); ebenso später die Resolutionen 558 und 591 (letztere wurde im Konsensverfahren angenommen).
 18 Ingo von Münch, Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft, Frankfurt a. M. 1963, S.199.
 19 von Münch (Anm.18), S.225.
 20 von Münch (Anm.18), S.201.
 21 Vgl. allgemein zu dieser Problematik die Resolution 503 A(VI) der Generalversammlung v. 12.1. 1952 über Kollektivmaßnahmen zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

Militärischer Griff ins All?

Die Bemühungen der UN um die Verhütung eines Wettrüstens im Weltraum

STEPHAN FREIHERR VON WELCK

1. Wettrüsten im Weltraum

Die »Verhütung eines Wettrüstens im Weltraum« steht seit dem Jahre 1981 regelmäßig auf der Tagesordnung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. In den Resolutionen, die die Generalversammlung zu diesem Thema verabschiedet hat, wird immer wieder gefordert, daß die Erforschung und Nutzung des Weltraums ausschließlich friedlichen Zwecken dienen soll, werden die Gefahren beschworen, die ein Rüstungswettlauf im All für die gesamte Menschheit mit sich bringen würde, und die im Weltraum aktiven Staaten, insbesondere die beiden Großmächte, aufgefordert, alles zu tun, um ein Wettrüsten im Weltraum zu vermeiden.

Der unbefangene Leser dieser Entschlüsse könnte auf Grund der darin gewählten Formulierungen meinen, daß es zur Zeit noch darum gehe, ein Übergreifen des Rüstungswettlaufs auf den Weltraum zu verhindern, daß er also bisher noch nicht zum Austragungsort militärischer Rivalitäten geworden sei. Dies wäre jedoch ein Trugschluß. Denn seit die Sowjetunion im August 1957 die erste Interkontinentalrakete SS-6 erfolgreich getestet und weniger als drei Monate danach mit einer kaum veränderten Version dieser Rakete den ersten künstlichen Erdsatelliten Sputnik I in eine Erdumlaufbahn gebracht hat, liegen die beiden Großmächte in einem immer schneller werdenden Wettlauf um die Beherrschung und Nutzung des Weltraums.

Die von beiden Seiten in der Öffentlichkeit hervorgehobenen Programme und Projekte zur wissenschaftlichen Erforschung und wirtschaftlichen Nutzung des Weltraums können nicht darüber hinwegtäuschen, daß im Vordergrund dieses Wettlaufs ganz eindeutig die militärische Nutzung steht. Das wird nicht nur daran deutlich, daß beide Weltmächte weit mehr als die Hälfte ihres Weltraumbudgets für militärische Aufgaben ausgeben¹. Auch der Anteil militärisch genutzter Satelliten an der Gesamtzahl der alljährlich in eine Erdumlaufbahn gebrachten Satelliten läßt darauf schließen, wie sehr der Wettlauf zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten um die Beherrschung und Nutzung des Weltraums von militärischen Interessen dominiert wird. So hatten von den 114 Satelliten, die die Sowjetunion im Jahre 1986 gestartet hat, etwa 100 militärische Aufgaben, und von den im gleichen Zeitraum gestarteten neun amerikanischen Satelliten — diese geringe Zahl erklärt sich durch den Ausfall des Space Shuttle nach dem Challenger-Unglück im Januar 1986 und den folgenden mißglückten Starts von Titan- und Delta-Raketen — hatten fünf militärische Aufgaben².

Die militärische Macht beider Großmächte hängt heute nicht nur vom Einsatz ballistischer Interkontinentalraketen ab, deren Flugbahnen in der Regel zu mehr als 70 Prozent im Weltraum verlaufen. Vielmehr basiert die Verteidigungsstrategie beider Seiten in hohem Maße auf dem Einsatz von Kommunikations-, Aufklärungs-, Wetterbeobachtungs-, Navigations- und Geodäsie-Satelliten, ohne die eine verlässliche globale Überwachung der militärischen Operationen des Gegners, die Frühwarnung

vor gegnerischen Offensivmaßnahmen, die Aufrechterhaltung der Nachrichtenverbindungen zwischen Kommandozentralen und operativen Einheiten sowie der zielgenaue Einsatz ballistischer Raketen nicht mehr denkbar ist.

Die herausragende verteidigungspolitische Bedeutung von ballistischen Raketen und Satelliten führte wiederum zur Entwicklung von Raketenabwehrsystemen (ABM), mit denen gegnerische Raketen auch schon während ihres Anflugs durch den Weltraum vernichtet werden sollen, sowie zur Erprobung und Bereitstellung von Antisatellitenwaffen (ASAT), die militärisch genutzte Satelliten im Weltraum zerstören oder doch außer Funktion setzen sollen.

Das vom amerikanischen Präsidenten im März 1983 initiierte SDI-Forschungsprogramm — SDI steht für die »Initiative zur Strategischen Verteidigung« — ist somit lediglich ein weiterer Schritt in dem Bemühen beider Weltmächte, das All militärisch zu nutzen. Die Umsetzung der Ergebnisse dieses Forschungsprogramms in praktische Maßnahmen würde jedoch einen qualitativen Sprung im Wettlauf der beiden Mächte um militärische Vorteile im Weltraum bedeuten. Denn sie würde erstmals dazu führen, daß militärische Systeme im Weltraum stationiert werden, die selbst eine zerstörerische Wirkung ausüben können, und nicht nur Systeme, die wie Satelliten, Weltraumstationen oder -plattformen den Einsatz von Waffen auf der Erde vom Weltraum aus unterstützen. Insofern kommt dem SDI-Forschungsprogramm im Rahmen des anhaltenden Wettrüstens im Weltraum eine spezifische Bedeutung zu.

Schließlich muß darauf hingewiesen werden, daß nicht allein die beiden Großmächte den Weltraum militärisch nutzen, sondern daß sich seit einigen Jahren auch andere Staaten am Rüstungswettlauf ins All beteiligen. So verfügen China, Frankreich und Großbritannien nicht nur über ballistische Raketen, sondern haben auch Aufklärungs- und Kommunikations-Satelliten gestartet: China hat seit Mitte der sechziger Jahre Mittelstreckenraketen und seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre auch Interkontinentalraketen sowie militärische Aufklärungs- und Kommunikations-Satelliten zur Verfügung. Großbritannien nutzt seit 1974 militärische Kommunikations-Satelliten (Skynet) und Frankreich hat 1985 ein militärisches Satelliten-Kommunikationssystem (Syracuse/Telecom-1) sowie 1986 ein Aufklärungs-Satellitensystem mit beschränkter militärischer Nutzungsmöglichkeit (Spot/Helios) in Betrieb genommen. An der nächsten Generation dieses Satellitensystems will sich auch Italien beteiligen³.

2. Erste Weltraum-Abrüstungsinitiativen in den Vereinten Nationen

Die Bemühungen der Weltorganisation um die Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum gehen bis auf das Jahr 1957 zurück. Sie wurden — und werden auch heute noch — durch zwei Faktoren wesentlich bestimmt: einmal durch das Interesse jeweils einer der beiden Weltmächte, einen wirklichen oder ver-