

# ABHANDLUNGEN

## Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte

### Ein Diskussionsbeitrag zum Phänomen der außerrechtlichen (non-legal) zwischenstaatlichen Abmachung

*Theodor Schweisfurth\**

Angesichts eindeutiger und daher nicht interpretationsbedürftiger Äußerungen von Vertretern einer Reihe Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) dahin gehend, daß das Arbeitsergebnis der Konferenz, die in Helsinki unterzeichnete Schlußakte vom 1. August 1975<sup>1)</sup>, »kein völkerrechtlicher Vertrag«<sup>2)</sup>,

---

\*) Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: DA = Deutschlandarchiv; EA = Europa-Archiv; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland; FW = Friedenswarte; ILC = International Law Commission; Österr. ZöR = Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht; SEMP = Sovetskij Ežegodnik Meždunarodnogo Prava [Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts]; SVN = Satzung der Vereinten Nationen; VVS SSSR = Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR [Nachrichten des Obersten Sowjet der UdSSR (Gesetzblatt der UdSSR)]; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention.

<sup>1)</sup> Deutscher Text der Schlußakte in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (künftig: Bulletin) Nr. 102, S. 965 ff. vom 15. 8. 1975; englischer Text in Her Majesty's Stationery Office, August 1975, sowie in 73 'US Dept. State Bull. 323 (1975); französischer Text in Documents d'Actualité Internationale, Secrétariat Général du Gouvernement, Nr. 34-36, S. 642 ff.; russischer Text in VVS SSSR Priloženie k Nr. 33 vom 13. 8. 1975. Die KSZE-Schlußakte ist ausweislich ihres Schlußabschnittes »Folgen der Konferenz« in diesen Sprachen sowie in italienischer und spanischer Sprache authentisch.

<sup>2)</sup> So Bundesaußenminister Genscher in der Erklärung der Bundesregierung zur KSZE in der 183. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. 7. 1975, Bulletin Nr. 94 vom 26. 7. 1975, S. 887; so der britische Premierminister Wilson in seiner Rede während der Helsinki-Schlußkonferenz: "The Final Act of this Conference is not

sondern »nur« eine »politisch-moralische Absichtserklärung«<sup>3)</sup> sei, daß mithin die Konferenz »für Europa kein neues Völkerrecht geschaffen« habe<sup>4)</sup>, mag die Frage nach der Rechtsnatur der KSZE-Schlußakte manchem gewiß, die nach ihrer Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz manchem wahrscheinlich als gekünstelt, als *l'art pour l'art* im Bereich völkerrechtsdogmatischen Interpretierens erscheinen. Einer derart schnellfertigen Beurteilung der Fragestellung ist jedoch folgendes zur Überlegung anheimzustellen: Erstens: Nicht alle der in Helsinki versammelten Vertreter der KSZE-Teilnehmerstaaten haben derartig dezidierte Erklärungen über den nichtvölkerrechtlichen Charakter der Schlußakte abgegeben; dies gilt insbesondere für die Vertreter der osteuropäischen Staaten. Es gibt sogar Erklärungen, wenn auch nur aus einem einzigen KSZE-Teilnehmerstaat und wenn auch nicht von einem Organ dieses Staates, so doch immerhin von dem obersten Organ der diesen Staat regierenden kommunistischen Partei, der SED der DDR, worin die KSZE-Schlußakte als völkerrechtliches Instrument charakterisiert wird<sup>5)</sup>. Auch anderen Orts wird von den »Verträgen von Helsinki« gesprochen<sup>6)</sup>.

a treaty . . . », in Her Majesty's Stationery Office August 1975; der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing ebendort: Die in Helsinki unterzeichneten Texte »haben übrigens nicht den Wert eines Vertrages . . .«, EA 1975, S. D 553; ebendort der italienische Ministerpräsident Moro: »Obgleich diese Verpflichtungen keinen rechtlichen Charakter haben . . .«, EA 1975, S. D 546.

<sup>3)</sup> So Bundesaußenminister Genscher in der 422. Sitzung des Bundesrates am 11. 7. 1975, Bulletin Nr. 92 vom 17. 7. 1975.

<sup>4)</sup> So Bundeskanzler Schmidt in seiner Erklärung während der Schlußkonferenz der KSZE am 30. 7. 1975 in Helsinki, Bulletin Nr. 98 vom 1. 8. 1975, S. 923.

<sup>5)</sup> In einem durch das Politbüro-Mitglied Hermann Axen erstatteten und hernach vom Zentralkomitee der SED »bestätigten« Bericht des SED-Politbüros zu den Ergebnissen der KSZE heißt es u.a.: Die KSZE habe »die politische und territoriale Bilanz des zweiten Weltkriegs und der Nachkriegsentwicklung in Europa gezogen und völkerrechtlich fixiert«. Weiter: »In der Schlußakte ist dagegen das neue demokratische Völkerrecht verankert. . .«. Der Prinzipienkatalog der Schlußakte entspreche »den Interessen der sozialistischen Gemeinschaft, die politische Grundfrage des territorialen Status quo, die politische und völkerrechtliche Fixierung der europäischen Nachkriegsgrenzen . . . auf der Sicherheitskonferenz gesamt-europäisch zu verankern«, »in dem Bereich der humanitären und anderen Fragen (konnte) eine eindeutige Bestimmung der völkerrechtlichen Grundlagen . . . der Zusammenarbeit durchgesetzt werden« (Hervorhebungen vom Verfasser). Vgl. Neues Deutschland vom 3. und 4./5. 10. 1975, Abdruck in DA 1975 Nr. 11, S. 1207 ff. Als ein völkerrechtliches Instrument wird die Schlußakte auch dargestellt von S. Bock, Festigung der Sicherheit in Europa, Kernstück der Schlußakte von Helsinki, Deutsche Außenpolitik 1975 Nr. 11, S. 1623.

<sup>6)</sup> So der portugiesische Außenminister Melo Antunes laut einer Pressemeldung, FAZ vom 28. 2. 1976.

Diese unterschiedlichen Qualifizierungen der Schlußakte bzw. das Fehlen ausdrücklicher, ihren Vertragscharakter negierender Erklärungen in den Äußerungen einer Reihe von KSZE-Teilnehmerstaaten, sollten dem Völkerrechtler Anlaß genug sein, und sei es auch nur aus dem Bedürfnis nach Vergewisserung, die Qualifizierung der Schlußakte als nichtvölkerrechtlichen Akt doch erst noch einmal mit einem Fragezeichen zu versehen, um an Hand des Textes der Schlußakte selbst sowie der sie begleitenden Reden und Verfahren die Rechtsnatur der Schlußakte mit dem ihm zur Verfügung stehenden Instrumentarium zu überprüfen.

Zweitens: Klassifiziert man, umständlichen Problematisierens abhold, die Schlußakte sogleich als »kein völkerrechtlicher Vertrag«, dann wäre zwar vor der Bühne völkerrechtsdogmatischen Interpretierens sofort »der Vorhang zu«, doch es blieben »alle Fragen offen«. Zunächst: Wie denn, wenn nicht als Vertrag, ist die Schlußakte positiv zu qualifizieren? Und weiter: Ist die Schlußakte infolge ihrer Klassifizierung als Nicht-Vertrag auch völkerrechtlich nicht verbindlich, schösse man dann nicht über diese Klassifizierungskonsequenz hinaus, wenn man ungehemmt weiter schlußfolgerte, sie sei schlechthin unverbindlich? Diesem weiteren Schluß ist, zumindest retardierend, die Überlegung in den Weg zu legen, ob sich das der Schlußakte nachgesagte »große moralische und politische Gewicht«<sup>7)</sup> nicht auch auf ihre Verbindlichkeit auswirkt, mit anderen Worten was es mit ihrer »moralischen« Verbindlichkeit auf sich haben könnte. Weiters ist mit der Klassifizierung der Schlußakte als Nicht-Vertrag keineswegs entschieden, daß es sich bei ihr dann auch um ein völkerrechtlich indifferentes Dokument handelt. Offensichtlich steht sie doch, wie sich teilweise aus ihrer Form<sup>8)</sup> und ihrem Inhalt<sup>9)</sup> ergibt, in nächster Nachbarschaft zu einem internationalen

<sup>7)</sup> So unter anderem der Parlamentarische Staatssekretär Moersch am 21. 6. 1974 im Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 7. Wahlperiode, 111. Sitzung (Hervorhebung vom Verf.).

<sup>8)</sup> Hier sei nur auf ein Formbeispiel, die von G.v. Groll, Die Schlußakte der KSZE, Außenpolitik 1975 Nr. 3, S. 243 f., hervorgehobene Mischung »nüchternen Kommuniké-Sprache«, die den nicht-juristischen Charakter der Schlußakte zum Ausdruck bringen soll, mit »feierlicher Präambelsprache«, wie sie in politisch bedeutsamen Verträgen üblich ist, aufmerksam gemacht. Schon ein flüchtiger Vergleich mit einem internationalen Instrument gleicher Bezeichnung, der »Schlußakte der Londoner Neunmächtekonferenz« vom 3. 10. 1954, zeigt, daß die KSZE-Schlußakte der Form nach einem internationalen Vertrag weit näher steht.

<sup>9)</sup> Formuliert sie doch in ihrer Prinzipienklärung aus dem Völkerrecht her bekannte Grundsätze.

Vertrag, hat sie gewisse Bezüge zum Völkerrecht, gewisse völkerrechtliche Aspekte.

Eine gewisse Aussicht, einiges über Verbindlichkeit und völkerrechtliche Relevanz der Schlußakte in Erfahrung zu bringen, ist aber erst gegeben, wenn die Frage nach ihrer »Rechtsnatur« in einem Ausmaß vorgeklärt ist, das über die bloße Negativklassifizierung (»kein Vertrag«) und den Versuch einer bloß nominalistischen Positivklassifizierung (»politisch-moralische Absichtserklärung«) hinausgeht.

Die folgenden Ausführungen machen sich nicht anheischig, endgültige Aussagen zu formulieren; es sollen nur Orientierungspunkte angegeben und Problemfelder gekennzeichnet werden, um vielleicht einiges zu ihrer Klärung auf den Weg zu bringen; denn: "Confusion over a document as carefully drawn, as vague and full of interrelationships and loopholes as is the Final Act is natural, and the results of the Conference should provide many a scholar a rich harvest of material for study for years to come"<sup>10</sup>).

### 1. Die Rechtsnatur der KSZE-Schlußakte

Die Qualifizierung der Schlußakte als nichtvölkerrechtlicher Akt erst noch einmal mit einem Fragezeichen versehen heißt, die Schlußakte am Begriff des »internationalen Vertrages« messen. Hierbei kann ausgegangen werden von der Definition des Vertrages, wie sie in Art. 2 Ziff. 1 lit. a) der WVRK<sup>11</sup>) formuliert worden ist:

"'Treaty' means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;"

Die KSZE-Schlußakte ist ein *international agreement*, eine Vereinbarung, denn *international agreement* im weiteren Sinne ist die zwischenstaatliche Willenseinigung an sich<sup>12</sup>) und stellt doch die Schlußakte eine Willens-

<sup>10</sup>) H.S. Russell, The Helsinki Declaration: Brodningnag or Liliput?, AJIL Bd. 70 (1976), S. 242 ff., hier S. 243.

<sup>11</sup>) Text der WVRK in UN Doc. A/CONF. 39/11/Add. 2, S. 287 ff., abgedruckt in ZaöRV Bd. 29 (1969), S. 711 ff., AJIL Bd. 63 (1969), S. 875 ff.

<sup>12</sup>) Vgl. M. Rotter, Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, in: Internationale Festschrift für Alfred Verdross zum 80. Geburtstag (München/Salzburg 1971), S. 413 ff.

einigung der an ihr beteiligten Parteien über ein bestimmtes Verhalten dieser Parteien dar. Als Verkörperung übereinstimmender Willenserklärungen erfüllt sie die Anforderungen des Definitionskerns des Vertragsbegriffs. Die Willenseinigung besteht auch "between States", sind es doch ausweislich des Textes der Schlußakte stets »die Teilnehmerstaaten«, die dieses oder jenes »angenommen« haben; ist in ihm von physischen Personen die Rede, so nur in deren Eigenschaft als »Vertreter der Teilnehmerstaaten«, also als deren Organe. Die Schlußakte ist auch eine schriftliche ("in written form") und in einem einheitlichen Dokument ("in a single instrument") vorliegende, also eine »dokumentierte Willenseinigung«; ihre Bezeichnung als »Schlußakte« ist für die Erfüllung der Anforderungen des Vertragsbegriffs unerheblich ("whatever its particular designation")<sup>13</sup>).

Als das für die Rechtsnatur der KSZE-Schlußakte entscheidende Merkmal bleibt das Begriffselement "governed by international law" übrig. Dieses hat zunächst die Funktion, jene *agreements* zwischen Staaten aus dem Begriff des internationalen Vertrages auszugrenzen, die dem nationalen Recht eines Vertragsstaates oder eines Dritten unterstellt sind<sup>14</sup>). Darüber hinaus hat der Passus jedoch noch die weitere Funktion, jene *agreements* zwischen Staaten aus dem Vertragsbegriff auszuschneiden, die überhaupt keine rechtlichen Wirkungen zeitigen. Denn der Passus "governed by international law" enthält noch ein subjektives Element: die "intention to create obligations and rights under international law". Dieses subjektive Element ist aus dem Wortlaut des Art. 2 Ziff. 1 *lit.* a) WVRK zwar nicht zu ersehen; daß die Vertragsdefinition es aber dennoch mit umfaßt, ergibt sich aus den *travaux préparatoires* zu Art. 2 Ziff. 1 *lit.* a) WVRK. Auf sie ist hier in gewisser Ausführlichkeit einzugehen aus Gründen, die weiter unten deutlich werden.

<sup>13</sup>) Zur Irrelevanz der Bezeichnung eines internationalen Instrumentes für den Vertragsbegriff vgl. den Kommentar der ILC zum Entwurf der WVRK in UN Doc. A/CONF. 39/11/Add. 2, S. 8; aus der Literatur vor der Wiener Vertragsrechtskonferenz vgl. D.P. Myers, *The Names and Scope of Treaties*, AJIL Bd. 51 (1957), S. 574 ff., insbes. S. 587 f.

<sup>14</sup>) Im Kommentar der ILC zum Entwurf der WVRK in UN Doc. A/CONF. 39/11/Add. 2, S. 9, heißt es dazu: "The phrase 'governed by international law' serves to distinguish between international agreements regulated by public international law and those which, although concluded between States, are regulated by the national law of one of the parties (or by some other national law system chosen by the parties)".

Während der Arbeit der ILC an dem Konventionsentwurf, der zur Grundlage der Wiener Vertragsrechtskonferenz wurde, waren von Mitgliedern der ILC wie auch seitens einiger Staaten mehrfach Versuche unternommen worden, dieses subjektive Element des Vertragsbegriffs auch in seiner Formulierung zu verdeutlichen<sup>15)</sup>. Die ILC hatte sich letztlich jedoch gegen die Ausformulierung auch dieses subjektiven Elements im Vertragsbegriff entschlossen mit der Begründung, daß "the element of intention is embraced in the phrase 'governed by international law'"<sup>16)</sup>. Die über das subjektive Element in der ILC geführten Diskussionen fanden während der Wiener Vertragsrechtskonferenz gleichsam ihre Wiederholung. In der ersten Phase der Konferenz schlug der Vertreter Chiles folgende Fassung des Art. 2 Ziff. 1 *lit.* a) WVRK vor: "Treaty means a written agreement between States, governed by international law, which produces legal effects"<sup>17)</sup>. Diese Formulierung sollte den Zweck haben — so die Begründung des chilenischen Delegierten im Committee of the Whole —

"to distinguish between agreements between States which produced legal effects and those which did not and reserve the term 'treaty' solely to the former. It often happened that declarations made on the international plane represented, like treaties, a concurrence of wills, but did not produce legal effects"<sup>18)</sup>.

In die gleiche Richtung wies auch ein mexikanisch/malaysischer Abänderungsvorschlag:

"'Treaty' means an international agreement concluded between States in written form, which establishes a relationship between the parties governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation"<sup>19)</sup>.

Zur Begründung führte der mexikanische Delegierte aus,

"that the purpose of a treaty was to establish legal relations between the parties, which was not true of declarations of principle or political instruments such as the Atlantic Charter, which also constituted international agreements"<sup>20)</sup>.

<sup>15)</sup> Rotter, *op. cit.* (Anm. 12), S. 426 ff., hat diese Diskussionen und Vorschläge konzentriert aufgearbeitet, deshalb sei hier auf seine Arbeit verwiesen, aus der sich die Originalquellen, insbesondere im Yearbook der ILC, leicht erschließen lassen.

<sup>16)</sup> Vgl. UN Doc. A/CONF. 39/11/Add. 2, S. 9.

<sup>17)</sup> A/CONF. 39/C. 1/L. 22 (Hervorhebung vom Verf.).

<sup>18)</sup> A/CONF. 39/11, S. 21.

<sup>19)</sup> A/CONF. 39/C. 1/L. 33 and Add. 1 (Hervorhebung vom Verf.).

<sup>20)</sup> A/CONF. 39/11, S. 23.

Die Schweiz, die sich in der ersten Konferenzphase noch gegen diese Abänderungsanträge ausgesprochen hatte<sup>21)</sup>, schlug in der zweiten Phase vor, in Art. 2 Ziff. 1 *lit.* a) hinter die Worte "international agreement" hinzuzusetzen "providing for rights and obligations"<sup>22)</sup>. Ihre Begründung hierzu im Committee of the Whole:

"The sub-paragraph, however, was silent on agreements concluded between States at the international level but not constituting treaties, such as declarations of intent, political declarations and 'gentlemen's agreements', which played a very important part in international politics and inter-State relations . . . The definition should therefore be made more precise in order to exclude that kind of agreement"<sup>23)</sup>.

Es ist nicht erforderlich, die auf der Wiener Vertragsrechtskonferenz abgegebenen, teils zustimmenden, teils ablehnenden Diskussionsbeiträge zu diesen Abänderungsvorschlägen hier im einzelnen wiederzugeben<sup>24)</sup>. An dieser Stelle ist nur das Ergebnis wichtig: Die Abänderungsanträge wurden sämtlich abgelehnt und Art. 2 Ziff. 1 *lit.* a) in der oben zitierten Fassung vom Plenum der Konferenz angenommen<sup>25)</sup>, nachdem zuvor der Vorsitzende des Drafting Committee in seinem Bericht an das Committee of the Whole zur Begründung der Ablehnung der Abänderungsanträge durch das Drafting Committee ausgeführt hatte: "The Committee had considered that the expression 'agreement . . . governed by international law' in Paragraph (a) covered the element of intention to create obligations and rights in international law"<sup>26)</sup>. Die Vertragsrechtskonferenz hat damit das Element "governed by international law" in der Begriffsdefinition des internationalen Vertrages, wie schon zuvor die ILC in ihrem Entwurf, in seiner doppelten Funktion begriffen: es scheidet zwischenstaatliche Verträge, die einem nationalen Recht unterstellt sind, ebenso aus dem Begriff des internationalen Vertrages aus wie auch jene zwischenstaatlichen *agreements*, die nach der Absicht der Parteien überhaupt keine rechtlichen Wirkungen erzeugen sollen. Die WVRK formulierte damit den von der völkerrechtlichen

21) Vgl. A/CONF. 39/11, S. 27 und 28.

22) A/CONF. 39/C. 1/L. 384 and Corr. 1.

23) A/CONF. 39/11/Add. 1, S. 225.

24) Vgl. zu diesen Diskussionen und dem weiteren Verfahrensverlauf bis zur Endabstimmung über Art. 2 WVRK Rotter, *op. cit.* (Anm. 12), S. 431.

25) A/CONF. 39/11/Add. 1, S. 157; die Annahme erfolgte mit 94 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

26) A/CONF. 39/11/Add. 1, S. 346 (Hervorhebung vom Verf.).

Lehre<sup>27)</sup> seit jeher so definierten, nämlich die Absicht, rechtliche Bindungen einzugehen, mit umfassenden Vertragsbegriff, so daß an der von der ILC formulierten und in dieser Form auch von der Wiener Vertragsrechtskonferenz verabschiedeten Vertragsdefinition geäußerte Zweifel, ob dieses subjektive Element noch in ihr stecke<sup>28)</sup>, unbegründet sind.

Nach dieser inhaltlichen Klarstellung des Vertragsbegriffselements "governed by international law" wieder zurück zur KSZE-Schlußakte. Für deren Qualifizierung als internationaler Vertrag kommt es also darauf an, ob dieses subjektive Element, die Absicht, Rechte und Pflichten nach Völkerrecht zu erzeugen, bei den KSZE-Teilnehmerstaaten feststellbar ist.

In der Vorbereitungsphase war bei den osteuropäischen Staaten, den Initiatoren der Konferenz, eine derartige Absicht vorhanden<sup>29)</sup>. Von den zahlreichen zur Konferenz führenden osteuropäischen Dokumenten<sup>30)</sup> sei nur die Prager Deklaration der Warschauer-Vertrags-Staaten vom 26. Januar 1972<sup>31)</sup> in Erinnerung gebracht, wonach diese »ein System von Verpflichtungen« anstrebten; damit waren rechtliche Verpflichtungen gemeint. Im sowjetischen Völkerrechtsschrifttum war denn auch unter Bezugnahme auf diese Deklaration bereits vom »künftigen Vertrag über die europäische Sicherheit« die Rede<sup>32)</sup>. Die Absichten der der NATO angehörenden Staaten waren in dieser Phase unklar. In entsprechenden Kommunikés des NATO-Ministerrats<sup>33)</sup> war im allgemeinen nur von

<sup>27)</sup> Vgl. z.B. G. Dahm, Völkerrecht, Bd. 3 (Stuttgart 1961), S. 6; F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (München/Berlin 1960), S. 411; W. Wengler, Völkerrecht (1964), Bd. 1, S. 238 f., 835 f.; Guggenheim/Marek, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3, S. 528; McNair, The Law of Treaties (1961), S. 4; G.I. Tunkin, Völkerrechtstheorie (Berlin [West] 1972), S. 246.

<sup>28)</sup> Diesen Zweifel äußert F. Münch, Unverbindliche Abmachungen im zwischenstaatlichen Bereich, in: Mélanges offerts à Juraj Andrassy (Den Haag 1968), S. 214.

<sup>29)</sup> Daß »fast alle Staaten von Anfang an wollten, daß die Sicherheitskonferenz nur zu politischen Absichtserklärungen, aber nicht zu bindenden Verträgen gelange« (so R. Bindschedler, Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seine politischen Aspekte, EA 1976, S. 57 ff., hier S. 65), ist eine ungenaue Kennzeichnung der Ausgangslage.

<sup>30)</sup> Vgl. Sicherheitskonferenz in Europa, Dokumentation 1954–1972, hrsg. von F.-K. Schramm/W.-G. Riggert/A. Friedel (Frankfurt/M. 1972) *passim*, sowie Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), hrsg. von H.-A. Jacobsen/W. Mallmann/C. Meier (Köln 1973) *passim*.

<sup>31)</sup> Text siehe in Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), S. 375 f.

<sup>32)</sup> So G.I. Tunkin, Sovetskaja programma mira i nekotorye problemy meždunarodnogo prava [Das sowjetische Friedensprogramm und einige Fragen des Völkerrechts] SEMP 1971 (erschienen 1973), S. 13 ff., hier S. 21.

<sup>33)</sup> Vgl. *op. cit.* (Anm. 30) *passim*.

»Verhandlungen« die Rede ohne Hinweise auf die Qualität eines von diesen Verhandlungen zu produzierenden Dokumentes. Klarheit brachten insoweit auch nicht die Schlußempfehlungen der Vorbereitungsphase der Konferenz vom 8. Juni 1973; darin war nur von "final documents" die Rede, die "in formal session" in der Schlußphase der Konferenz angenommen werden sollten, von einem "document of appropriate form"<sup>34)</sup>. Einige Aufschlüsse über die Absicht der Teilnehmerstaaten brachte dann aber die Antwort der deutschen Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur KSZE im Oktober 1974, aus der hervorging, daß es sich bei den KSZE-Schlußdokumenten »nach dem Willen der westlichen Teilnehmerstaaten« um »politisch-moralische Absichtserklärungen« handeln sollte; von den osteuropäischen Staaten hieß es, sie »beabsichtigten ursprünglich, die Prinzipiendeklaration als Konvention abzuschließen«, es schiene jetzt jedoch, daß sie auch »Konferenzbeschlüsse von politisch-moralischer Verbindlichkeit akzeptieren könnten«<sup>35)</sup>. Daß bei allen KSZE-Teilnehmerstaaten eine Absicht, mit der Unterzeichnung der Schlußakte Rechte und Pflichten nach Völkerrecht zu begründen, nicht (mehr) vorhanden war, zeigte sich dem Publikum<sup>36)</sup> jedoch eindeutig erst während und nach der Schlußsitzung in Helsinki, als das Ergebnis der in Genf unter Ausschluß der Öffentlichkeit vonstatten gegangenen Konferenzzarbeiten bekannt wurde.

Der Mangel der Absicht, mit der Schlußakte Rechte und Pflichten nach Völkerrecht zu begründen, ergibt sich aus dem Text der Schlußakte selbst, aus dem internationalen und innerstaatlichen Verfahrensverhalten der beteiligten Staaten sowie aus den Erklärungen der Staatenvertreter in Helsinki.

Würde entsprechend ihrem letzten Abschnitt »Folgen der Konferenz« die Schlußakte als »nicht registrierbar nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen« bezeichnet und wurde sie auch tatsächlich nicht registriert, sondern nur nach, ebenfalls entsprechend ihrem letzten

<sup>34)</sup> Vgl. Final Recommendations of the Helsinki Consultations (Helsinki 1973), S. 6 f.

<sup>35)</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 10. 10. 1974 (BT-Drs. 7/2616, S. 4) auf die Große Anfrage vom 8. 7. 1974 (BT-Drs. 7/2354).

<sup>36)</sup> Wenn Russell, der amerikanische Hauptunterhändler in Genf bei der Formulierung der KSZE-Principiendeklaration, jetzt berichtet, daß "from the very earliest discussions in Geneva it became clear that virtually all delegations desired documents that were morally compelling but not legally binding", so ist das nicht recht glaubhaft, wenn man von Russell weiter erfährt, welche Schwierigkeiten es in Genf gekostet hat, den nichtrechtlichen Charakter der Schlußakte klarzustellen, vgl. Russell, *op. cit.* (Anm. 10), S. 246 ff.

Abschnitt, durch die Republik Finnland erfolgter Übermittlung an den Generalsekretär der VN an alle Mitglieder der VN weitergeleitet, so lassen sich wegen der nichtkonstitutiven Bedeutung der Registrierung nach Art. 102 SVN<sup>37)</sup> aus diesem vereinbarten Verfahren zwar nicht automatisch negativ – allerdings ebensowenig positiv – Folgerungen für den Rechtscharakter der Schlußakte ableiten; es würde aber doch Wunder nehmen, wenn die KSZE-Teilnehmerstaaten, die fast alle VN-Mitglieder sind, sich kollektiv ihrer satzungsmäßigen Pflichten entziehen würden, was der Fall wäre, wenn die Schlußakte von ihnen als Vertrag angesehen worden wäre<sup>38)</sup>. »Nicht registrierbar« im Abschnitt »Folgen der Konferenz« heißt daher nicht vereinbarter Verzicht auf die Registrierung eines an sich registrierfähigen Vertrages, sondern Registrierunfähigkeit der Schlußakte mangels Vertragscharakters. Dies geht schließlich eindeutig aus dem Anschreiben der Republik Finnland an den VN-Generalsekretär hervor, in dem es heißt, daß die Schlußakte nicht registrierbar sei, »wie das der Fall wäre, wenn es sich um einen Vertrag oder ein internationales Abkommen gemäß diesem Artikel handelte«<sup>39)</sup>. Diesem Anschreiben ist von KSZE-Teilnehmerstaaten nicht nur nicht widersprochen worden, sondern es wurde von allen Teilnehmerstaaten auf der Genfer Konferenzphase mit diesem Text konsentiert<sup>40)</sup>.

Aus diesem internationalen Verfahrensverhalten allein geht bereits unzweideutig der schließlich bei allen KSZE-Teilnehmerstaaten vorhandene Mangel der Absicht, mit der Unterzeichnung der Schlußakte Rechte und Pflichten nach Völkerrecht begründen zu wollen, hervor. Der gemeinsame Mangel einer Rechtsetzungsabsicht erhellt zusätzlich auch noch aus einer Reihe weiterer Umstände: Die ausdrücklichen Äußerungen westlicher Staatenvertreter während der Helsinki-Schlußsitzung gegen den Vertragscharakter der Schlußakte haben den Mangel einer Rechtsetzungsabsicht deutlich artikuliert. Wenn entsprechend

<sup>37)</sup> Zur Registrierungsproblematik vgl. W.K. Geck, Die Registrierung und Veröffentlichung völkerrechtlicher Verträge, ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 113 ff.

<sup>38)</sup> So ähnlich auch H.H. Mahne, Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und die deutsche Frage, DA 1975 Nr. 9, S. 922 ff., hier S. 926.

<sup>39)</sup> Text des Schreibens der Republik Finnland an den Generalsekretär der VN in EA 1975, S. D 574. Vgl. auch die gleiche Beurteilung des internationalen Verfahrensverhaltens bei K. Blech, Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozeß, EA 1975, S. 681 ff., hier S. 686.

<sup>40)</sup> Vgl. EA 1975, S. D 539. Zum Zustandekommen des Anschreibens der Republik Finnland während der Genfer Verhandlungen vgl. Russell, *op. cit.* (Anm. 10), S. 247.

dezidierte Äußerungen östlicher Staatenvertreter nicht bekannt geworden sind, so ist doch festzustellen, daß auch sie auf der Helsinki-Schlußsitzung und danach nicht mehr von einem internationalen Vertrag sprechen. Sowjetischerseits beispielsweise wird der Begriff dafür — *dogovor* oder *soglasenie* — nicht mehr gebraucht, sondern immer nur von *dogovorennost'* gesprochen<sup>41)</sup>; das ist weniger als Vertrag und bedeutet Abmachung. Daß auf östlicher Seite nicht so deutlich gesagt wird, die Schlußakte sei kein Vertrag, scheint auf dem Unwillen zu beruhen, die diesbezügliche Nichterreichung des ursprünglichen Konferenzzieles auch noch verbal zu plakatieren. Der Mangel der Rechtsetzungsabsicht ergibt sich schließlich noch aus dem innerstaatlichen Verfahrensverhalten der Beteiligten: In keinem Teilnehmerstaat wurde ein innerstaatliches Zustimmungsverfahren durchgeführt, es kam allenfalls zu parlamentarischen Debatten<sup>42)</sup>; nirgendwo fand eine Promulgation der Schlußakte nach den Vorschriften über die Promulgation internationaler Verträge statt<sup>43)</sup>; auch

<sup>41)</sup> Vgl. die Reden Brežnevs in Helsinki, Pravda vom 1. 8. 1975, und auf dem VII. Parteitag der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei in Warschau, Izvestija vom 10. 12. 1975; die Rede Gromykos vor der XXX. VN-Generalversammlung, Izvestija vom 24. 9. 1975.

<sup>42)</sup> So im Deutschen Bundestag, vgl. Deutscher Bundestag Sten. Ber., 7. Wahlperiode, 183. Sitzung am 25. 7. 1975, S. 12797 ff.

<sup>43)</sup> Interessant ist die innerstaatliche Behandlung der Schlußakte in der Sowjetunion: Die Schlußakte wurde nicht, wie das für hochpolitische Verträge nach dem »Gesetz über Ratifizierung und Kündigung internationaler Verträge der UdSSR« vom 20. 8. 1938 (VVS SSSR 1938 Nr. 11) vorgeschrieben ist und auch üblicherweise so gehandhabt wird (letztes Beispiel: die Ratifizierung des »Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand« zwischen der UdSSR und der DDR vom 7. 10. 1975, Izvestija vom 5. 12. 1975), dem Präsidium des Obersten Sowjet der UdSSR bzw. diesem selbst zugeleitet; die Schlußakte wurde statt dessen in einer gemeinsamen Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, des Präsidiums des Obersten Sowjet und des Ministerrats der UdSSR behandelt, worüber eine nicht näher bezeichnete gemeinsame Erklärung »Über die Ergebnisse der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa« zunächst in der Tagespresse (Pravda vom 7. 8. 1975), anschließend im sowjetischen Gesetzblatt, jedoch außerhalb des Teils I, in dem Ratifizierungsbeschlüsse publiziert werden, veröffentlicht wurde, siehe VVS SSSR 1975 Nr. 33 vom 13. 8. 1975. Diese gemeinsame Erklärung ist kein Akt im Zuge des innerstaatlichen Vertragsabschlußverfahrens. Die Schlußakte selbst wurde zunächst nur in der Tagespresse veröffentlicht (Izvestija und Pravda vom 2. 8. 1975). Erst sechs Monate später, im Januar 1976, erschien auch eine Veröffentlichung der Schlußakte im sowjetischen Gesetzblatt, allerdings ebenfalls nicht in dessen Teil I, in dem internationale Verträge der UdSSR abgedruckt werden, sondern in einer Anlage zu Nr. 33/1975 der VVS SSSR, in der im August 1975 die gemeinsame Erklärung des Politbüros des ZK der KPdSU, des Obersten Sowjet und

in der DDR wurde kein besonderes innerstaatliches Inkraftsetzungsverfahren durchgeführt<sup>44)</sup>, so daß die eingangs angeführte Wertung der Schlußakte als völkerrechtliches Instrument durch ein Parteiorgan in der DDR nicht unbedingt der DDR als KSZE-Teilnehmerstaat zugerechnet werden muß.

Die Überprüfung der Rechtsnatur der KSZE-Schlußakte am Begriff des internationalen Vertrages hat das — erwartete — Ergebnis: Mangels einer "intention to create rights and obligations under international law" auf Seiten aller KSZE-Teilnehmerstaaten ist die Schlußakte kein völker-

---

des Ministerrats der UdSSR abgedruckt worden war; die Anlage erschien unter dem gleichen Datum wie die Nr. 33/1975 VVS SSSR vom 13. 8. 1975. Die verspätete Veröffentlichung der Schlußakte im Gesetzblatt der UdSSR deutet auf offenbar längere Diskussionen in den zuständigen Entscheidungsgremien der Sowjetunion über die innerstaatliche Behandlung der Schlußakte hin, wobei das Ergebnis als Kompromiß gewertet werden kann: Veröffentlichung zwar auch im Gesetzblatt, aber nicht wie ein ordentlicher internationaler Vertrag in Teil I der VVS SSSR, sondern nur in einer Anlage zu einer laufenden Nummer des Gesetzblattes. Die Veröffentlichung der Schlußakte erfolgte daher nicht exakt den für internationale Verträge der UdSSR geltenden Promulgationsvorschriften (vgl. Art. 4 des »Dekretes des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR über Publizierung und Inkrafttreten der Gesetze der UdSSR, der Verordnungen des Obersten Sowjet der UdSSR, der Dekrete und Verordnungen des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR« vom 19. 6. 1958, VVS SSSR 1958 Nr. 14). Dieses den nichtvölkerrechtlichen Charakter der Schlußakte zum Ausdruck bringende Verfahren verdient besondere Hervorhebung auch deswegen, weil die sowjetische Promulgationspraxis in jüngster Zeit dazu übergegangen ist, Deklarationen von zweifelhaftem Rechtscharakter, die die Sowjetunion mit westlichen Staaten unterzeichnet hat, in Teil I der VVS SSSR abzudrucken, womit sie eben die rechtliche Verbindlichkeit dieser Dokumente zum Ausdruck bringen will; Beispiele sind: Das sowjetisch/britische Konsultationsprotokoll vom 17. 2. 1975 (VVS SSSR 1975 Nr. 9), die sowjetisch/portugiesische Deklaration vom 3. 10. 1975 (VVS SSSR 1975 Nr. 41), die Deklaration über die weitere Entwicklung der Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und Frankreich vom 17. 10. 1975 (VVS SSSR 1975 Nr. 44) sowie die sowjetisch/italienische Deklaration vom 20. 11. 1975 (VVS SSSR 1975 Nr. 48). Auch die "Basic Principles of Relations" zwischen der UdSSR und den USA (Text in AJIL Bd. 66 [1972], S. 920 ff.), von denen der amerikanische Außenminister Kissinger sagte, sie seien kein "legal contract" (US Dept. State Bull. vom 14. 10. 1974, S. 510), sind im sowjetischen Gesetzblatt Teil I abgedruckt worden, VVS SSSR 1972, Nr. 23.

<sup>44)</sup> In der DDR gaben, wie in der Sowjetunion, die obersten Partei- und Staatsorgane eine gemeinsame Erklärung ab, siehe »Gemeinsame Erklärung des Politbüros des ZK der SED, des Staatsrates und des Ministerrates der DDR zum Verlauf und zu den Ergebnissen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa«, Neues Deutschland vom 8. 8. 1975, abgedruckt in Deutsche Außenpolitik 1975 Nr. 9, S. 1434.

rechtlicher Vertrag. Wenn nur dies, also ohnehin schon Gewußtes oder als sicher Angenommenes, das Ergebnis der vorangegangenen Ausführungen wäre, so wären diese, sieht man von dem auf professionellem Zweifel beruhendem Bedürfnis nach Vergewisserung einmal ab, kaum ihre Niederschrift wert. Die eben angestellte Subsumtion der KSZE-Schlußakte unter den völkerrechtlichen Vertragsbegriff erbringt jedoch mehr, nämlich die Möglichkeit, sie positiv zu klassifizieren.

Durch die Subsumtion ist verdeutlicht worden, daß die Schlußakte alle Elemente des Begriffs des internationalen Vertrages enthält — bis auf eines, die Rechtsetzungsabsicht der Parteien. Damit ist bereits die Art der eingangs vermuteten engsten (begrifflichen) Nachbarschaft der Schlußakte zu einem internationalen Vertrag gekennzeichnet: Auch die Schlußakte stellt ein zwischenstaatliches *agreement* dar, eine Vereinbarung (Willenseinigung) der Unterzeichnerstaaten über bestimmte Verhaltensregeln — so insbesondere in der Prinzipien Deklaration —, die sie künftig beachten »werden«. Es handelt sich dabei nicht etwa bloß um parallele einseitige Versprechungen (Absichtserklärungen)<sup>45)</sup>, sondern über diese Verhaltensregeln ist ein Konsensus erzielt worden, der jedoch im Unterschied zu einem Vertragskonsens keine Rechtsetzungsabsicht (*consent*)<sup>46)</sup> enthält.

In dem ersten rechtswissenschaftlichen Beitrag eines sowjetischen Autors, S. A. Malinins, zur KSZE-Schlußakte wird nun allein aus dem Vorhandensein eines Konsensus der Teilnehmerstaaten geschlossen, daß es sich bei der Schlußakte um einen internationalen Vertrag handle; die Schlußakte sei, wenn auch kein Vertrag im klassischen, im reinen Sinne, so doch »eine besondere Form der Willensharmonisierung (*soglasovanie vol'*) der Teilnehmerstaaten, die Völkerrechtsnormen« enthalte<sup>47)</sup>. Diese Qualifizierung der Schlußakte ist eben deshalb unzutreffend, weil sie außer acht läßt, daß der auf der KSZE tatsächlich erzielte Konsensus der Teilnehmerstaaten keine Rechtsetzungsabsicht enthält; Malinins Qualifizierung der Schlußakte stimmt im übrigen nicht mit den in der sowjet-marxistischen Vereinbarungslehre beschriebenen völkerrechtlichen Normbildungsprozessen überein<sup>48)</sup>.

<sup>45)</sup> Hier ist nur die Schlußakte *in toto* gemeint; der Text selbst enthält freilich keineswegs nur echte Verhaltensregeln, sondern auch Absichtserklärungen, siehe unten S. 724.

<sup>46)</sup> Art. 11 WVRK.

<sup>47)</sup> S.A. Malinin, *Soveščanie v Chelsinki (1975 g.) i meždunarodnoe pravo* [Die Konferenz in Helsinki (1975) und das Völkerrecht], *Pravovedenie* 1976 Nr. 2, S. 20 ff., hier S. 21/22.

<sup>48)</sup> Vgl. dazu die nächste Anmerkung.

Die Abgrenzung der KSZE-Schlußakte von einem völkerrechtlichen Vertrag wird noch deutlicher, wenn man die Schlußakte nicht nur an dem (statischen) Vertragsbegriff mißt, sondern sich den Prozeß des Zustandekommens eines völkerrechtlichen Vertrages vergegenwärtigt. Bekanntlich liegen hier stets zwei Willenseinigungen vor: die Einigung über die Verhaltensregel (Feststellung des Vertragstextes) und die Einigung darüber, daß diese Verhaltensregel als Völkerrecht gelten soll (Eingehen der völkerrechtlichen Bindung)<sup>49</sup>). Beim einfachen Vertragsabschlußverfahren stellen sich beide Willenseinigungen in einem einzigen Akt dar, während im zusammengesetzten Vertragsabschlußverfahren hier zwei Akte getrennt aufeinanderfolgen<sup>50</sup>). Bei der Schlußakte haben wir es mit einem einzigen Akt zu tun: Ihre Unterzeichnung stellt sicher eine Einigung über die in ihr enthaltenen Regeln dar; sie stellt ebenso sicher — mangels Rechtsetzungsabsicht — keine Willenseinigung über die Geltung dieser Regeln als Völkerrecht dar. Sie ist aber mehr als eine bloße Annahme oder Authentisierung des Textes, denn die Unterzeichnerstaaten haben ihre »Entschlossenheit« erklärt, »die Bestim-

<sup>49</sup>) Vgl. Guggenheim/Marek, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 534; in der Völkerrechtslehre werden beide Willenseinigungen teils genau unterschieden, teils als eine einheitliche Willenseinigung mit einem doppelten Inhalt verstanden. So schreibt Wengler, es sei »unbestritten, wenn auch nicht immer mit aller Deutlichkeit ausgesprochen, daß der völkerrechtliche Vertrag nicht nur eine ›Einigung‹ zwischen Vertretern von Staaten (oder anderer vertragsfähiger Gebilde) darüber darstellt, daß etwas ›gesollt (oder nicht gesollt) sein‹ soll (oder daß ein bestehendes Sollen geändert werden soll), sondern die Willenseinigung muß sich auch darauf beziehen, daß mit diesem Sollen ein völkerrechtliches Sollen gemeint ist«. Vgl. W. Wengler, Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichen und nichtvölkerrechtlichen Normen im internationalen Verkehr, in: Legal Essays, A Tribute to Frede Castberg (Halden/Norwegen 1963), S. 332. Bei Tunkin heißt es: »Bei der Bildung einer Völkerrechtsnorm . . . ergibt sich gewöhnlich zunächst die Willensübereinstimmung der Staaten hinsichtlich der Verhaltensregel . . . Mit der Annahme des endgültigen Textes wird dieser Prozeß abgeschlossen. Damit ist die Willensübereinstimmung der Staaten hinsichtlich des Inhalts der vertraglichen Völkerrechtsnorm beendet, nicht aber der Entstehungsprozeß . . . Die zweite Stufe besteht darin, die Willen der Staaten auch dahin gehend in Übereinstimmung zu bringen, daß die Verhaltensregel als Völkerrechtsnorm anerkannt wird«. Vgl. G.I. Tunkin, Teorija meždunarodnogo prava [Völkerrechtstheorie] (Moskau 1970), S. 239 (deutsche Ausgabe [Anm. 27], S. 246). Eben diese »zweite Stufe« im Vertragsentstehungsprozeß bewirkt, daß der Vertragsbegriff als subjektives Element die Rechtsetzungsabsicht enthalten muß.

<sup>50</sup>) Vgl. Art. 9 WVRK (Adoption of the text), Art. 10 WVRK (Authentication of the text) und Art. 11 WVRK (Means of expressing consent to be bound by the treaty).

mungen der Schlußakte der Konferenz gebührend zu berücksichtigen und sie anzuwenden«<sup>51)</sup>. Dieser Passus, den man in einem völkerrechtlichen Vertrag wohl vergeblich suchen würde, da gebührende Berücksichtigung und Anwendung eines geltenden Vertrages als selbstverständlich angesehen werden, stellt klar, daß die Bestimmungen der Schlußakte als Verhaltensregeln zwischen den Unterzeichnerstaaten gelten sollen. Haben dann die KSZE-Teilnehmerstaaten »mit der Erklärung ihrer Entschlossenheit, in Übereinstimmung mit den Bestimmungen« der Schlußakte »zu handeln, ihre Unterschrift unter die vorliegende Schlußakte gesetzt«<sup>52)</sup>, so liegt in eben diesem Unterzeichnungsakt die Willenseinigung der Teilnehmerstaaten über dieses Geltensollen der Bestimmungen der Schlußakte in ihren gegenseitigen Beziehungen<sup>53)</sup>.

Die KSZE-Schlußakte läßt sich daher positiv klassifizieren als zwischenstaatliche Vereinbarung (*agreement*) über Verhaltensregeln nicht (völker)rechtlicher Art.

Die Staatenpraxis ist sich der Existenzmöglichkeit solcher »nicht-völkerrechtlicher Abmachungen« seit langem bewußt<sup>54)</sup>. Gerade die Diskussionen der Wiener Vertragsrechtskonferenz über den Vertragsbegriff haben dies erneut deutlich gemacht; dies zu veranschaulichen ist der Grund, weshalb die Abänderungsanträge und deren Begründungen zu Art. 2 Ziff. 1 *lit.* a) WVRK oben im Wortlaut zitiert wurden<sup>55)</sup>. Die Ablehnung dieser Anträge spricht nicht gegen die Existenzmöglichkeit solcher Abmachungen, denn die Ablehnung erfolgte nicht, weil die Möglichkeit staatlicher Willenseinigungen, die nicht zur Setzung von Völkerrecht führen, verneint wurde, sondern weil die Abgrenzung des völkerrechtlichen Vertrages zu diesen nicht Völkerrecht produzierenden Willenseinigungen als durch den von der ILC vorgeschlagenen Vertragsbegriff hinreichend klargestellt angesehen wurde.

Die üblichen Bezeichnungen für diese seit langem bekannten nicht Völkerrecht erzeugenden Willenseinigungen sind allerdings ungenau und

<sup>51)</sup> Vgl. den letzten Abschnitt »Folgen der Konferenz«.

<sup>52)</sup> Vgl. den letzten Satz der Schlußakte.

<sup>53)</sup> Ein zusätzliches Indiz dafür, daß ein Verhalten in konkret gemäß den Bestimmungen der Schlußakte festgesetzten Grenzen gewollt ist, ist die Bestimmung ihrer authentischen Sprachen (vgl. oben Anm. 1) — eine normalerweise nur bei Instrumenten mit verbindlicher Wirkung zu beobachtende Sorgfalt.

<sup>54)</sup> Vgl. Wengler, *op. cit.* (Anm. 49), S. 332, *ders.*, Rechtsvertrag, Konsensus und Absichtserklärung im Völkerrecht, JZ 1976, S. 193 ff., sowie die bei Rotter, *op. cit.* (Anm. 12), S. 114 ff., angeführten Beispiele.

<sup>55)</sup> Siehe oben S. 686.

für die Bezeichnung der Schlußakte ungeeignet. Die Bezeichnung "non-binding agreements" (unverbindliche Abmachungen)<sup>56)</sup> ist unglücklich, weil die hier in Rede stehenden Willenseinigungen nicht schlechthin, sondern, wie sogleich auszuführen sein wird, nur rechtlich unverbindlich sind. Die Bezeichnung "gentlemen's agreements"<sup>57)</sup> ist zu stark personalisiert, bezieht sich nicht auf Staaten, sondern auf physische Personen; in der KSZE-Schlußakte ist dagegen von den Teilnehmerstaaten, von Personen nur in ihrer Eigenschaft als Repräsentanten dieser Staaten die Rede. Die für die Schlußakte verwendete Bezeichnung »moralisch-politische Absichtserklärung« ist ungenau, weil die Schlußakte als Willenseinigung mehr beinhaltet als nur parallel laufende Absichtserklärungen; zudem ist auch die adjektivische Kennzeichnung als »moralisch-politisch« unpassend, worauf ebenfalls sogleich noch einzugehen sein wird. Am besten verwendbar scheint der von Manfred Rotter, der sich speziell mit der Ausgrenzung der nicht Völkerrecht erzeugenden Willenseinigungen aus dem Vertragsbegriff an Hand des Materials der Wiener Vertragsrechtskonferenz befaßt hat, vorgeschlagene Begriff zu sein: außerrechtliche (*non-legal*) zwischenstaatliche Abmachung<sup>58)</sup>. In dieser Terminologie wird deutlich, daß es sich bei den in Frage stehenden Instrumenten um Willenseinigungen handelt, wobei »Abmachung« und »außerrechtlich«<sup>59)</sup> die Distanz zu »Vertrag« bzw. »vereinbarung« (Übereinkunft im Sinne von Art. 102 SVN) signalisiert und »zwischenstaatlich« keinen Zweifel an den Subjekten dieser Abmachungen aufkommen läßt.

In dieser Terminologie läßt sich die positive Klassifizierung der KSZE-Schlußakte dahin formulieren, daß wir es bei ihr mit einer außerrechtlichen zwischenstaatlichen Abmachung zu tun haben.

---

<sup>56)</sup> So F. Münch, *op. cit.* (Anm. 28); ders., Non-binding Agreements, ZaöRV Bd. 29 (1969), S. 1 ff.

<sup>57)</sup> Vgl. G. von Haefen, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1, S. 659; Berber, *op. cit.* (Anm. 27), S. 412; Dahm, *op. cit.* (Anm. 27), Bd. 3, S. 7.

<sup>58)</sup> Rotter, *op. cit.* (Anm. 12), S. 414.

<sup>59)</sup> »Außerrechtlich« ist gegenüber dem von Wengler, *op. cit.* (Anm. 49), S. 332, benutzten »nichtvölkerrechtlich« vorzuziehen, da dieses Adjektiv zivilrechtliche Verhältnisse nicht ausklammert, wiewohl bei den hier in Frage stehenden Abmachungen eine Vermutung ihres zivilrechtlichen Charakters nicht aufkommen wird.

## 2. Die Verbindlichkeit der KSZE-Schlußakte

Als außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung kann die KSZE-Schlußakte die einem internationalen Vertrag eigene völkerrechtliche Verbindlichkeit nicht genießen. Dies gilt für die Schlußakte *in toto*.

Internationale Vereinbarungen, die unbestritten völkerrechtliche Verträge sind, enthalten zuweilen Bestimmungen, die keine rechtlichen Verpflichtungen stipulieren, die nur Empfehlungen, Absichtserklärungen, vage Versprechungen sind<sup>60</sup>). Man könnte nun hinsichtlich der Schlußakte auf den Umkehrschluß verfallen, daß vielleicht einzelne Teile der Schlußakte doch rechtsverbindlich sein könnten, wiewohl die Schlußakte insgesamt kein völkerrechtlicher Vertrag ist<sup>61</sup>). Dem wäre jedoch folgendes entgegenzuhalten: In dem oben erwähnten, von allen Teilnehmerstaaten konsentierten Schreiben der Republik Finnland an den VN-Generalsekretär heißt es, »daß diese Schlußakte weder ganz noch teilweise . . . nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen registrierbar ist, . . .«<sup>62</sup>). Damit haben die Teilnehmerstaaten mit hinlänglicher

<sup>60</sup>) Vgl. Wengler, *op. cit.* (Anm. 49), S. 333.

<sup>61</sup>) Anlaß für eine derartige Vermutung kann vor allem die am Ende der Prinzipienklärung formulierte einfache Nichtberührungsklausel (Rechtswahrungsklausel) geben (». . . stellen sie fest, daß die vorliegende Erklärung weder ihre Rechte und Verpflichtungen noch die diesbezüglichen Verträge und Abkommen und Abmachungen berührt«). Denn eine derartige Klausel wäre an sich überflüssig, wenn feststeht, daß die Schlußakte insgesamt kein völkerrechtlicher Vertrag ist, mithin auch keine Rechtsgestaltungswirkung entfalten kann. Diese Vermutung könnte jedoch nur bestärkt werden, wenn die Nichtberührungsklausel isoliert betrachtet würde. Ergibt sich, wie oben ausgeführt, aus dem Gesamtzusammenhang von Text der Schlußakte und Verfahrensverhalten eindeutig, daß die Schlußakte als ganze kein Vertrag sein soll, so ist der allein auf die Nichtberührungsklausel gestützten Vermutung (wenigstens) partieller Rechtsverbindlichkeit der Schlußakte der Boden entzogen. Dennoch hat die Klausel einen gewissen Sinn; er besteht in einer zusätzlichen Klarstellung, daß die Schlußakte die Rechtspositionen der Teilnehmerstaaten nicht »berührt«; dies dürfte auch aus ihrer Formulierung zu schließen sein (»stellen sie fest, daß . . .«), die sich von den in Verträgen üblichen Nichtberührungsklauseln unterscheidet (z.B. Art. 4 des deutsch/sowjetischen Vertrages vom 12. 8. 1970: »Dieser Vertrag . . . berührt nicht die von ihnen früher abgeschlossenen . . . Verträge und Vereinbarungen«, sowie Art. IV des deutsch/polnischen Vertrages vom 7. 12. 1970: »Dieser Vertrag berührt nicht die von den Parteien früher geschlossenen . . . internationalen Vereinbarungen«). Wird in diesen Verträgen vereinbart, daß sie frühere Verträge »nicht berühren«, so wird das in und hinsichtlich der Schlußakte nur konstatiert. Zur Nichtberührungsklausel siehe weiter unten S. 709, 718 f.

<sup>62</sup>) Text EA 1975, S. D 574 (Hervorhebung vom Verf.).

Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, daß sich die Registrierunfähigkeit auf alle einzelnen Teile der Schlußakte erstreckt, mit anderen Worten, daß die Teilnehmerstaaten auch nicht hinsichtlich einzelner Teile der Schlußakte eine rechtliche Verbindlichkeit eingehen wollten. Es wäre eine völlige Mißachtung des Willens der Teilnehmerstaaten, wollte man sich in die Subtilitäten des Textes begeben, um vielleicht doch irgendwo eine rechtliche Verbindlichkeit entdecken zu wollen<sup>63</sup>).

Ist die Schlußakte insgesamt wie in ihren einzelnen Teilen völkerrechtlich nicht verbindlich, so ist nun der Frage nachzugehen, was es denn mit ihrer »moralischen« Verbindlichkeit auf sich haben könnte. Sind die KSZE-Teilnehmerstaaten, da sie sich nicht rechtlich verpflichten wollten, nun überhaupt aus den Bestimmungen der Schlußakte »zu nichts verpflichtet?«<sup>64</sup>).

Diese Frage sollte mit einer Verdeutlichung dessen angegangen werden, was die KSZE-Teilnehmerstaaten denn eigentlich wollten. Man wird hier sagen können, was M ü n c h über die »unverbindlichen Abmachungen« allgemein sagt: »Wenn die Beteiligten sich nicht geradezu dahin äußern, ihre Abrede solle unverbindlich sein« — und derartige Äußerungen sind bei den KSZE-Teilnehmerstaaten nicht gefallen —, »haben sie sicherlich die Absicht, etwas belangvolles zu tun und irgendeine Bindung einzugehen«<sup>65</sup>).

Oben wurde die unterzeichnete Schlußakte als Willenseinigung der Teilnehmerstaaten über das Geltensollen ihrer Bestimmungen in deren gegenseitigen Beziehungen qualifiziert. Dieses Geltensollen ist nun nicht als bloßer Wunsch, als gegenseitige Empfehlung, eben nicht, noch einmal sei es hervorgehoben, als »Absichtserklärung« zu verstehen, sondern als gegenseitige Verpflichtung auf den in der Schlußakte formulierten »Verhaltenskodex«<sup>66</sup>). Am klarsten hat das der britische Premierminister Wilson in Helsinki unwidersprochen formuliert: Die Bestimmungen der Schlußakte "do represent more than good intentions, more than a desire to

<sup>63</sup>) Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit der Prinzipien als *lex lata* siehe unten S. 715.

<sup>64</sup>) Auf der Genfer Konferenzphase sollen anonyme Mitglieder der britischen Delegation folgende zynische Formulierungspersiflage in Umlauf gebracht haben: »Insoweit als diesen Dokumenten irgendeine Bedeutung beizumessen ist, bringen die teilnehmenden Staaten hiermit allgemein zur Kenntnis, daß sie zu nichts verpflichtet sind«. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17. 7. 1975.

<sup>65</sup>) Vgl. M ü n c h, *op. cit.* (Anm. 28), S. 220.

<sup>66</sup>) So die Bezeichnung der Schlußakte durch Giscard d'Estaing, EA 1975, S. D 553.

set our relations on a new course. They are a moral commitment ...”<sup>67)</sup>. Die Teilnehmerstaaten wollten also Verpflichtungen eingehen und sich insoweit auch (»moralisch«) binden.

Ist ein Bindungswille hinsichtlich der in der Schlußakte enthaltenen Bestimmungen vorhanden, so kann es Aufgabe der Wissenschaft eigentlich nur noch sein zu klären, ob und wie dieser Bindungswille tatsächlich zu einer Bindung führen kann; sowie weiters sich über den Ort des in der Schlußakte enthaltenen Komplexes von Regeln, die ja keine völkerrechtlichen Regeln sein sollen, im Gefüge der internationalen Beziehungen klarzuwerden.

Hier sind nun einige allgemeinere Ausführungen zu der Frage vonnöten, ob eine auf die Begründung von nichtvölkerrechtlichen Normen gerichtete Willenseinigung (eine außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung) nicht auch – ähnlich wie eine auf die Begründung von Völkerrecht gerichtete Willenseinigung – verbindlich sein kann<sup>68)</sup>. Es liegt nahe, die hinsichtlich des Geltungsgrundes des Völkerrechts als einer Normenordnung angestellten Überlegungen auf jenen Komplex von Regeln,

<sup>67)</sup> Her Majesty's Stationery Office 1975, August 1975 (Hervorhebung vom Verf.). Auch andere Teilnehmer äußerten sich entsprechend: »Die Unterschrift, die wir hier leisten, bedeutet deswegen eine schwerwiegende Verpflichtung für uns alle . . .« (Bundeskanzler Schmidt, Bulletin Nr. 98 vom 1. 8. 1975, S. 923); »Wir verpflichten uns moralisch und politisch, unsere Aktionen einem Verhaltenskodex anzupassen . . .« (Staatspräsident Giscard d'Estaing, EA 1975, S. 553); »Obleich diese Verpflichtungen keinen rechtlichen Charakter haben, sind sie doch auf die politische und moralische Verantwortung gegründet . . .« (Ministerpräsident Moro, EA 1975, S. D 546); "The Hungarian People's Republic is willing consistently to comply with those principles" (Statement von J. Kádár in Helsinki am 31. 7. 1975); die in Helsinki vereinbarten Prinzipien sollen »zum Gesetz des internationalen Lebens gemacht werden, das von niemandem übertreten werden darf« (Brežnev in Helsinki, Pravda vom 1. 8. 1975, ebenso die »Gemeinsame Erklärung« des ZK der KPdSU, des Präsidiums des Obersten Sowjet und des Ministerrats der UdSSR, Pravda vom 7. 8. 1975); der sowjetische Außenminister sagte vor der XXX. VN-Generalversammlung, die Teilnehmerstaaten hätten in Helsinki »die Verpflichtung übernommen, ihre Beziehungen auf der Grundlage der Prinzipien des Friedens und der Vertiefung der Zusammenarbeit zu gestalten«, Izvestija vom 23. 9. 1975; (Hervorhebung vom Verf.); siehe auch die Aussage Ministerpräsidentens Kosygin, die UdSSR fühle sich von der Gesamtabsprache von Helsinki vollständig gebunden, AdG vom 5. 9. 1975, S. 19673.

<sup>68)</sup> In seiner Arbeit über die Abgrenzung außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen von internationalen Verträgen meint Rotter (*loc. cit.* Anm. 12, S. 414) zwar, jene sei »nicht schlechthin, sondern nur rechtlich unverbindlich«, er geht aber der Frage, warum auch die außerrechtliche Abmachung verbindlich ist, nicht nach.

die durch außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen geschaffen werden, zu übertragen bzw. neu anzustellen.

Wie die Verbindlichkeit eines völkerrechtlichen Vertrages nicht aus der bloßen parallelen Rechtsetzungsabsicht der Parteien hergeleitet werden kann, so können auch die in der außerrechtlichen Abmachung enthaltenen Parteiabsichten, bestimmte Verhaltensregeln als gesollte zu setzen, die Verbindlichkeit dieser Abmachung nicht erklären; zurückgegriffen werden muß auch hier auf einen jenseits dieser Absicht liegenden Geltungsgrund. Auf der Basis der voluntaristischen Geltungsgrundtheorie in der Form der Vereinbarungslehre ließe sich nun auch in Bezug auf die außerrechtliche Abmachung ein sich gegenüber den Einzelwillen verselbstständigender Gemeinwille annehmen — wobei jedoch sogleich alle gegen die Vereinbarungslehre vorgetragenen Bedenken<sup>69)</sup> ins Feld geführt werden könnten. Die Rückführung der Verbindlichkeit außerrechtlicher Abmachungen auf die *inherent necessity*, wie sie für den verbindlichen Charakter des Rechts in jedem sozialen System und so auch des Völkerrechts angenommen wird<sup>70)</sup>, ist in einer Staatengesellschaft, die lange Zeit ohne einen großen Komplex durch außerrechtliche Abmachungen erzeugter Verhaltensregeln ausgekommen ist, nicht recht überzeugend. Brauchbarer erscheint die Nutzbarmachung der normativistischen Geltungsgrundtheorie des Völkerrechts. Die Verbindlichkeit außerrechtlicher Abmachungen ließe sich dann auf eine Grundnorm zurückführen, die besagt, daß (auch) außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen einzuhalten, verbindlich sind.

Versteht man diese Grundnorm — wie Verdross die völkerrechtliche Grundnorm<sup>71)</sup> — als eine eigentliche, und zwar »moralische« Norm, so ist damit die Frage, ob in den zwischenstaatlichen Beziehungen moralische Normen gelten<sup>72)</sup>, nicht gelten<sup>73)</sup> oder noch nicht wieder

<sup>69)</sup> Weil hier allgemein Bekanntes in Rede ist, sei nur verwiesen auf K.J. Partsch, Vereinbarungstheorie, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3, S. 489.

<sup>70)</sup> So die Begründung der Verbindlichkeit des Völkerrechts bei G.G. Fitzmaurice, *The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law*, RdC Bd. 92 (1957 II), S. 43.

<sup>71)</sup> Verdross, *Völkerrecht* (5. Aufl. Wien 1964), S. 16 ff.

<sup>72)</sup> Vgl. dazu H. Kraus, Gedanken über Staatsethos im internationalen Verkehr, in: *Internationale Gegenwartsfragen, Ausgewählte kleine Schriften von H. Kraus* (Würzburg 1963), S. 1 ff.; M. Huber, *Internationales Ethos*, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1, S. 444 und die dort angegebene Literatur; *Ethical Values in International Decision-Making, The Conference of June, 16–20 (1958)*, Hrsg. B. Landheer u.a. (Den Haag 1960); E. Menzel, *Völkerrecht* (München-Berlin 1962), S. 103.

<sup>73)</sup> Sehr skeptisch H. Morgenthau, *Macht und Frieden, Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik* (Gütersloh 1963), S. 198 ff.

gelten<sup>74</sup>), keineswegs in aller Breite aufgeworfen; sie braucht entsprechend auch nicht in aller Breite diskutiert zu werden. Denn hier geht es nur um die Frage der Existenz dieser einen »moralischen« Grundnorm. Als Indiz für deren Existenz im zwischenstaatlichen Bereich kann angesehen werden, daß schon früher bekannte außerrechtliche Abmachungen von der Völkerrechtswissenschaft zwar als völkerrechtlich unverbindlich, aber seit jeher als »moralisch verbindlich« angesehen wurden<sup>75</sup>), womit inzidenter doch auch stets ein Geltungsgrund mitgedacht worden sein mußte, wenn darüber auch keine Erörterungen angestellt worden sind. Daß eine solche Grundnorm auch von den Staaten als existent angenommen wird, zeigen gerade auch die verschiedenen Beschwörungen der »moralischen Kraft« der KSZE-Schlußakte seitens der KSZE-Teilnehmerstaaten. Darin kommt ein übereinstimmendes Moralbewußtsein<sup>76</sup>) — entsprechend dem Verdross'schen »übereinstimmenden Rechtsbewußtsein der Völker« hinsichtlich der völkerrechtlichen Grundnorm<sup>77</sup>) — zum Ausdruck.

Erscheint die Existenz einer internationalen moralischen Grundnorm als nicht genügend abgesichert, so bleibt noch die Möglichkeit, eine »hypothetische Grundnorm« als Geltungsgrundlage außerrechtlicher Abmachungen einzusetzen — entsprechend der Kelsen'schen Konstruktion der völkerrechtlichen Grundnorm<sup>78</sup>); oder aber einfach mit

---

<sup>74</sup>) Vgl. G. Stern, *Morality and International Order*, in: *The Basis of International Order, Essays in Honour of C.A.W. Manning* (London 1973), S. 133 ff.; vgl. auch E. Sauer, *Universal Principles in International Law*, in: *The Grotius Society Transactions*, Bd. 42 (1957), S. 181 ff., hier S. 189.

<sup>75</sup>) So heißt es über das Paradebeispiel einer außerrechtlichen zwischenstaatlichen Abmachung, die Atlantik-Charta, sie schaffe zwischen den Parteien »eine moralische Bindung«, siehe Schlochauer, in: *Strupp-Schlochauer, Wörterbuch*, Bd. 1, S. 96; zum *gentlemen's agreement* als einer Willenseinigung zwischen Völkerrechtssubjekten heißt es, sie beinhalte »zwar eine moralische, aber keine rechtliche Bindung«, so Berber, *op. cit.* (Anm. 27) Bd. 1, S. 412; vgl. auch Verdross, *Die Quellen des universellen Völkerrechts* (Freiburg 1973), S. 43.

<sup>76</sup>) M. Virally, *La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement, Essai d'interprétation para-juridique*, *Annuaire Français de Droit International* 1970, S. 9 ff., hier S. 29, nimmt als Geltungsgrund außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen den Grundsatz von Treu und Glauben an: »l'obligation morale est essentiellement une obligation de bonne foi«.

<sup>77</sup>) Verdross, *Völkerrecht*, S. 22.

<sup>78</sup>) Kelsen, *Vom Geltungsgrund des Rechts*, in: *Völkerrecht und rechtliches Weltbild*, Festschrift für Alfred Verdross (Wien 1960), S. 157 ff.

Bindschedler von einem »Postulat der praktischen Vernunft« zu sprechen<sup>79)</sup>.

Wie über den Geltungsgrund des Völkerrechts so wird man auch über den Geltungsgrund zwischenstaatlicher außerrechtlicher »moralischer« Abmachungen sagen müssen, »daß der oberste, letzte Geltungsgrund nicht mehr wissenschaftlich abgeleitet, bewiesen werden kann, dieses Problem wissenschaftlich unlösbar ist«<sup>80)</sup>. Es kann sich nur darum handeln, logisch nachvollziehbare Begründungsmöglichkeiten für die Verbindlichkeit außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen aufzuzeigen. Auch für diese wird gelten, was Mosler über die Frage des Geltungsgrundes des Völkerrechts schreibt: »Eine philosophische Antwort auf diese Frage wird niemals in der Weise gegeben werden können, daß sie von allen Beteiligten akzeptiert wird. Sie wird notwendigerweise immer ein spekulatives Moment haben, das von demjenigen, der von der vorgetragenen Lösung nicht überzeugt ist, als subjektive Gewißheit des anderen zur Kenntnis genommen oder abgelehnt wird«. Wie »niemals Einigkeit über die letzte Quelle des Rechts erreicht werden wird«<sup>81)</sup>, so wird auch die Antwort auf die Frage nach der Verbindlichkeit außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen vermutlich im Streit bleiben<sup>82)</sup>.

Ist die Annahme eines Geltungsgrundes für außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen — wie hier vorgeschlagen wird, in Gestalt einer zwischenstaatlichen »moralischen« Grundnorm — akzeptabel, dann erübrigt sich insoweit die Suche nach einer neuen "theory of international obligation", die man entwickeln zu müssen meint, um normative Prozesse erfassen zu können, "which cannot easily be placed into the categories of treaty and customary law"<sup>83)</sup>. Weitere Voraussetzung hierfür wäre allerdings ein stärkeres Bewußtwerden des Phänomens, daß, wie in jeder sozialen Gruppe, so auch die Beziehungen in der internationalen Staatengesellschaft von Normen reguliert werden können, die nicht Rechts-

<sup>79)</sup> R.L. Bindschedler, Zum Problem der Grundnorm, *ibid.*, S. 67 ff., hier S. 73.

<sup>80)</sup> Bindschedler, *ibid.*

<sup>81)</sup> H. Mosler, Völkerrecht als Rechtsordnung, ZaöRV Bd. 36 (1967), S. 6 ff., hier S. 34.

<sup>82)</sup> Zur Stärke der Bindung der Teilnehmerstaaten an die Schlußakte vgl. unten S. 710.

<sup>83)</sup> Vgl. O. Schachter, Towards a Theory of International Obligation, *Virginia Journal of International Law*, Bd. 8 (1968), S. 300 ff., hier S. 303. Siehe auch R.A. Falk, *New Approaches to the Study of International Law*, *AJIL* Bd. 61 (1967), S. 477 ff., hier S. 486.

normen sind. Damit gelangen wir zu der zweiten Frage: der Klärung des Ortes des in der Schlußakte enthaltenen Komplexes von Regeln im Gefüge der internationalen Beziehungen.

Zutreffend schreibt W engler, daß »in der Tat gerade von Juristen häufig übersehen (wird), daß das Recht nur eines der möglichen Mittel zur Verwirklichung unterschiedlicher Interessen an dem Verhalten anderer ist«<sup>84</sup>). Man kann ergänzen, daß entsprechend das Recht auch nicht der einzige Komplex von Regeln ist, der das Verhalten einer sozialen Gruppe bestimmt. Die Interaktionen des von Staaten konstituierten sozialen Systems richten sich, sofern sie von Regeln (Normen) und nicht bloß von rein ontischen Verhaltensmustern<sup>85</sup>) bestimmt werden, natürlich in erster Linie nach den Regeln des Völkerrechts; aber es gab und gibt in diesem sozialen System daneben auch den Komplex von Regeln der Courtoisie, der internationalen Verkehrssitte, die nur deswegen so geringe wissenschaftliche Aufmerksamkeit genießen, weil ihr Gegenstand heute als für den Ablauf der zwischenstaatlichen Beziehungen mit Recht bedeutungsgering taxiert wird; und es gibt wohl auch einen Komplex von Regeln der internationalen Moral, wieviel Skepsis im einzelnen hier auch immer angebracht sein mag<sup>86</sup>).

<sup>84</sup>) W. W engler, *Der Begriff des Politischen im internationalen Recht* (Tübingen 1956), S. 42.

<sup>85</sup>) Hierzu dürften doch wohl die "informal rules of the game" (siehe Falk, *loc. cit.*, S. 486) zu rechnen sein, die sich, "based on implicit understandings or unilateral actions and acquiescence" (siehe Schachter, *loc. cit.*, S. 303), im gegenseitigen Verhalten der Großmächte USA und UdSSR herausgebildet haben; siehe dazu E. McWhinney, *Soviet and Western International Law and the Cold War in the Era of Bipolarity*, *Canadian Yearbook of International Law* 1963, S. 40 ff.

<sup>86</sup>) Virally, *op. cit.* (Anm. 76), S. 29, meint: «Quoi qu' en pensent les cyniques pseudo-réalistes, les facteurs moraux ont aussi leur importance, même dans les rapports internationaux». Als eine moralische Norm wird man die Pflicht der Staaten zur Hilfeleistung in Katastrophenfällen (Erdbeben, Überschwemmungen, Dürreperioden) ansehen können, so auch Stern, *loc. cit.* (Anm. 74), S. 149. Interessant für die Annahme der Existenz einer internationalen Moral ist eine Passage in der Präambel der Charta der Organisation Amerikanischer Staaten: "Convinced that juridical organization is a necessary condition for security and peace founded on moral order and on justice". Sicher zu weitgehend und wohl auch eher als Postulat gedacht ist die Resolution der XXXVII. Interparlamentarischen Konferenz Rom, September 1948, wo es heißt: »Die Beziehungen zwischen den Staaten werden von den Grundsätzen der Moral beherrscht wie die Beziehungen zwischen Einzelpersonen«, FW 1948 Nr. 6, S. 323. Bemerkenswert, daß auch im sowjetischen Völkerrechtsschrifttum *obiter* zwischen Völkerrechtsnormen und »anderen internationalen Normen (moralischen, technischen u.a.)« unterschieden wird, vgl. G.M. Vel' jaminov, *O ponjatii normy meždunarodnogo prava* [Über den Begriff der Völkerrechtsnorm] SEMP 1971, S. 131 ff., hier S. 138.

Vergegenwärtigt man sich diese Pluralität von Regelkomplexen in den zwischenstaatlichen Beziehungen — ganz ungeachtet einmal der immens unterschiedlichen Wichtigkeit des Völkerrechts auf der einen, der Courtoisie und der internationalen Moral auf der anderen Seite —, dann dürfte es eigentlich nicht schwerfallen, als einen weiteren Regelkomplex in den internationalen Beziehungen den durch außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen erzeugten zu erkennen.

Gerade die KSZE-Schlußakte gibt Anlaß, den Blick für die Existenzmöglichkeit eines durch außerrechtliche Abmachungen erzeugten Komplexes von Regeln in den zwischenstaatlichen Beziehungen neben denen des Völkerrechts, der Courtoisie und der internationalen Moral zu schärfen. Wenn klar ist, daß die Willenseinigung der KSZE-Teilnehmerstaaten auf das Geltensollen der Bestimmungen der Schlußakte in ihren gegenseitigen Beziehungen gerichtet ist, wenn sich für diesen Verpflichtungswillen auch ein Geltungsgrund auffinden läßt und wenn ebenso klar ist, daß nach dem Willen der Teilnehmerstaaten die Regeln der Schlußakte nicht als Völkerrecht gelten sollen, dann kann, dieser Klarheit zum Trotz, die Völkerrechtswissenschaft die Bestimmungen der Schlußakte nicht als Völkerrecht deklarieren mit der Begründung, hier handele es sich doch um verbindliche zwischenstaatliche Regeln. Worauf es ankommt ist, zu realisieren, daß auch in den zwischenstaatlichen Beziehungen »sich die Normen des Rechts in einen um ein Vielfaches größeren Kosmos sozialer Normen einbauen, von denen die Rechtsnormen zwar einen wichtigen Bestandteil, aber eben doch nur einen . . . Teil unter vielen anderen darstellen«<sup>87)</sup>. Verdross spricht hier plastisch von einem »normativen Teppich«, in den auch das Recht eingewebt ist<sup>88)</sup>. Nur wer die im zwischenstaatlichen Bereich wirksamen Sollenssätze eindimensional betrachtet, wird, wenn er an verbindlichen und wirksamen, durch außerrechtliche Abmachungen geschaffenen Sollensätzen nicht vorübergehen kann, geneigt sein, die durch derartige Abmachungen aufgeworfene Frage, »ob nicht die scharfe Trennung von Rechtlichem und Nichtrechtlichem in einer Geschäftslehre des Völkerrechts . . . überholt oder falsch sein könnte«<sup>89)</sup>, mit einem Ja zu beantworten geneigt sein, für eine »Abschwächung des Gegensatzes von Recht und

<sup>87)</sup> So R. König, Das Recht im Zusammenhang der sozialen Normensysteme, in: Vom Recht, Hannoversche Beiträge zur politischen Bildung, Bd. 3 (Hannover 1963), S. 119 ff., hier S. 133.

<sup>88)</sup> Verdross, Völkerrecht, S. 22.

<sup>89)</sup> Vgl. Wengler, *op. cit.*, JZ 1976, S. 197.

Nichtrecht« eintreten und in einem fehlgeleiteten Drang nach »realistischer« Betrachtung des Völkerrechts den Komplex völkerrechtlicher Normen um die des »weichen Völkerrechts«<sup>90)</sup> erweitern wollen; er wird, wie hinsichtlich der Schlußakte bereits geschehen<sup>91)</sup>, außerrechtliche Abmachungen als »völkerrechtsähnliches Instrument«, als Instrument mit »quasi-rechtlichem Charakter« bezeichnen; oder er wird, streng auf den Kanon der Völkerrechtsquellen verweisend, Gefahr laufen, "to live in a 'make-believe' world where the 'law is always the law' and as a consequence in cynical reaction to reject a large body of normative phenomena that are actually operative in international behavior"<sup>92)</sup>.

Unrealistisch wäre in der Tat, den durch außerrechtliche Abmachungen erzeugten Regelkomplex, weil nicht durch eine traditionelle Völkerrechtsquelle hervorgebracht, einfach zu negieren. Unrealistisch wäre aber ebenso, diesen Regelkomplex, weil er "functionally operates as law", dem Völkerrecht einzuverleiben. Denn dann blieben die unterschiedliche Wirkungsweise außerrechtlicher Abmachungen und internationaler Verträge sowie die darauf beruhenden unterschiedlichen Motivationen der Staaten bei der Wahl zwischen beiden<sup>93)</sup> unberücksichtigt. Weil die Verwischung der scharfen Trennung zwischen Rechtlichem und Nichtrechtlichem zu Konsequenzen führt, die die Partner außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen

<sup>90)</sup> Wengler, *op. cit.*, JZ 1976, S. 197. Vgl. auch Chr. Tomuschat, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, ZaöRV Bd. 36 (1976), S. 444, der meint, es lasse sich in der Tat dartun, »daß es einen Zwischenbereich gibt, in dem die Frage nach Recht oder Nicht-Recht eine eindeutige Antwort nicht zuläßt und daher keinen rechten Sinn ergibt. Anders gewendet: Streckt man sich nach dem Prokrustes-Bett einer streng traditionalistischen Konzeption des Rechts, so gibt man sich einer Illusion hin, die nur vordergründige Richtigkeit verbürgen kann«.

<sup>91)</sup> Siehe W. Kühne, Ost-West-Verhaltensregeln im Kontext von Sicherheit und Entspannung, Untersuchung ihrer normativen Funktion, insbesondere im Blick auf die Schlußakte von Helsinki (KSZE), Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausen 1976), S. 13 und 14. Als quasi-völkerrechtliches Instrument wird die Schlußakte auch abgehandelt bei D. Blumenwitz, Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die Auswirkung ihrer grenzbezogenen Regelungen auf die Bundesrepublik Deutschland, in: Partnerschaft mit dem Osten, hrsg. von D. Blumenwitz u.a. (München 1976), S. 217 ff. Zwar stuft Blumenwitz die Prinzipien-deklaration »unterhalb der Schwelle des völkerrechtlichen Vertragsrechts« ein (S. 242), der grundsätzliche Unterschied zwischen der Schlußakte als außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung und einem internationalen Vertrag sowie die sich daraus ergebenden methodischen Probleme ihrer Analyse werden jedoch nicht reflektiert.

<sup>92)</sup> Vgl. Schachter, *op. cit.* (Anm. 83), S. 322.

<sup>93)</sup> Siehe dazu unten S. 713.

gerade vermeiden wollten, ist die exakte Unterscheidung zwischen Normenkomplexen, die durch Vertrag, und jenen, die durch außerrechtliche Abmachung geschaffen worden sind, vonnöten<sup>94</sup>).

Die durch außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung erzeugten Verhaltensregeln als einen nicht nur vom Völkerrecht, sondern auch von der Courtoisie und internationalen Moral gesonderten Regelkomplex zu begreifen empfiehlt sich, weil diese Verhaltensregeln, wie gerade der Inhalt der KSZE-Schlußakte zeigt, eine für den Ablauf der internationalen Beziehungen weitaus gewichtigere Bedeutung haben können als die Regeln der internationalen Höflichkeit und auch der Erzeugungsprozeß dieser Regeln ein anderer ist als der der Courtoisie, die überwiegend gewohnheitsmäßig entstanden ist. Gegenständlich betreffen diese Regeln keine moralischen Standards. Mit Moral haben sie nur insoweit etwas zu tun, als ihr Geltungsgrund auf dem moralischen Grundsatz beruht, daß außerrechtliche Abmachungen einzuhalten sind. Da der Begriff »Moral« immer gleich eine gemeinsame Wertüberzeugung assoziiert und es mit dieser in den internationalen Beziehungen prekär bestellt ist, assoziiert »moralische« Abmachung leicht ein normatives *nullum*; deshalb sollte der Geltungsgrund außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen auch besser nicht in ihre Bezeichnung hinübergezogen werden. Man könnte vielleicht von zwischenstaatlichen gesellschaftlichen Normen<sup>95</sup>) oder sozialen Normen<sup>96</sup>), von nichtvölkerrechtlichen<sup>97</sup>) oder eben von außerrechtlichen zwischenstaatlichen Normen sprechen.

<sup>94</sup>) Parallel sei auf die Kritik an der voreiligen Klassifizierung bestimmter Resolutionen der VN-Generalversammlung als neue formelle Völkerrechtsquelle verwiesen; so etwa schreibt Simma, »daß es gerade die Rückzugsmöglichkeit auf die ›reaktionäre‹ Unterscheidung der Charta zwischen genau enumerierten verbindlichen Rechtsakten der Organisation und unverbindlichen Empfehlungen ist, welche die maßgeblichen Mitgliedstaaten das ›quasi-legislative‹ Gewucher in der Generalversammlung tolerieren läßt«. B. Simma, Völkerrecht und Friedensforschung, FW Bd. 57 (1974), S. 65 ff., hier S. 76. Zutreffend auch Tomuschat, *op. cit.* (Anm. 90), S. 485, daß es zwar keinen *numerus clausus* der völkerrechtlichen Rechtsquellen geben könne, dabei aber nicht verkannt werden dürfe, daß zwischen den Staaten »gerade über die zur Rechtserzeugung geeigneten Verfahren Einigkeit bestehen muß«; hinsichtlich der Resolutionen der VN-Generalversammlung sei dies nicht der Fall.

<sup>95</sup>) In begrifflicher Anlehnung an die durch gesellschaftliche Abmachungen zwischen Individuen erzeugten gesellschaftlichen Verpflichtungen.

<sup>96</sup>) Da auch Rechtsnormen, insofern sie auf soziale Gruppen einwirken, soziale Normen sind, wären durch außerrechtliche Abmachungen erzeugte Verhaltensregeln als soziale Normen im engeren Sinne anzusehen.

<sup>97</sup>) So die Terminologie bei Wengler, *op. cit.* (Anm. 49), S. 332.

### 3. Die völkerrechtliche (und völkerrechtswissenschaftliche) Relevanz der KSZE-Schlußakte

Fallen, nachdem die Analyse der Rechtsnatur der Schlußakte zur Erkenntnis ihres nichtrechtlichen Charakters und damit zu ihrer Zuordnung zu einem vom Völkerrecht gesonderten zwischenstaatlichen Regelkomplex geführt hat, die in der KSZE-Schlußakte enthaltenen Bestimmungen aus dem Interessenspektrum der Völkerrechtswissenschaft, die sich schließlich mit dem als Völkerrecht gekennzeichneten zwischenstaatlichen Normenkomplex zu beschäftigen hat, nun heraus?

Über die völkerrechtswissenschaftliche Vernachlässigung des als *Courtoisie* bezeichneten ebenfalls vom Völkerrecht gesonderten zwischenstaatlichen Regelkomplexes wurde einmal während der Hochblüte des Rechtspositivismus Klage geführt mit dem warnenden Vorwurf, daß die (rechtspositivistische) »Theorie ihre führende Kraft« verliere, »wenn sie keimkräftige, sei es zur Zeit auch noch schwankende Verkehrsgrundsätze zu einem Normenkomplex untergeordneten Wertes zusammenfaßt, der fortan in seiner nur bedingten Geltung als noch nicht »richtiges Recht« dem gesamten übrigen positiven Rechtsstoff nur zur guten Folie dient. Kaum zum Vorteil beider Gebiete«<sup>98)</sup>. Für die Völkerrechtswissenschaft war die *Courtoisie* vor allem wegen ihres »transitorischen Charakters«<sup>99)</sup> interessant, demzufolge »*Courtoisie* in Recht übergehen«<sup>100)</sup> und umgekehrt Recht zu *Courtoisie* »herabsinken«, »degenerieren«<sup>101)</sup> kann. Ähnlich dürfte die Distanzhaltung der Völkerrechtswissenschaft gegenüber den durch außerrechtliche Abmachungen erzeugten Regelkomplexen zu beschreiben sein. Die Völkerrechtswissenschaft hat sich lange Zeit nur mit der Qualifizierungsfrage begnügt. Waren außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen als *gentlemen's* oder *non-binding agreements* aus dem Konvolut völkerrechtlicher Normen herausdefiniert, ließ das Interesse, sich mit ihnen weiter zu befassen, merklich nach<sup>102)</sup>. «Soit qu'il considère qu'elles ne ressortissent pas à son

<sup>98)</sup> F. Stoerk, Völkerrecht und Völkercourtoisie, in: Festgabe für Paul Laband zum fünfzigsten Jahrestag der Doktor-Promotion, Bd. 1 (Tübingen 1908), S. 134.

<sup>99)</sup> Vgl. Stoerk, *ibid.*, S. 153; zur *Courtoisie* siehe weiter V.N. Dimitch, *La Courtoisie internationale et le Droit des Gens* (Paris 1930).

<sup>100)</sup> Berber, *op. cit.* (Anm. 27), Bd. 1, S. 72.

<sup>101)</sup> Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, S. 33; H. Blomeyer, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1, S. 302.

<sup>102)</sup> Eine gewisse Ausnahme bildet hier für die deutsche Völkerrechtswissenschaft Wengler, siehe seinen hier beigezogenen Aufsatz (Anm. 49).

province, soit qu'il les estime dépourvues de toute valeur, le juriste ne s'intéresse habituellement pas aux obligations «morales et politiques», à l'égard desquelles il fait volontiers de l'ironie» — so kennzeichnet Virally die Situation<sup>103</sup>). Eine derartige Distanzhaltung mag solange angängig gewesen sein, wie außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen ein marginales Phänomen mit geringer oder befristeter Bedeutung für die internationalen Beziehungen darstellten. Das muß nicht immer so bleiben, und es gibt Anzeichen dafür, daß die Bedeutung außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen zunimmt und die Völkerrechtswissenschaft entsprechend sensibilisiert<sup>104</sup>). Nicht zuletzt die KSZE-Schlußakte kann als ein solches Anzeichen gesehen werden. Eine derartige außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung, die nicht nur einen Dekalog ausformulierter Verhaltensprinzipien, sondern ein ganzes Aktionsprogramm von fünfunddreißig Staaten für eine Reihe von Jahren enthält, hat es in Europa noch nicht gegeben.

Wenn heute die Völkerrechtswissenschaft aufgefordert wird, ihre dogmatisch-normative Arbeitsweise »durch eine gründliche Untersuchung des Völkerrechts in seiner Realität, die vor allem die dynamische Dimension der Normen, deren Entstehung, Entwicklung und Anwendung unter dem Einfluß metajuristischer Faktoren mit berücksichtigt«, zu ergänzen<sup>105</sup>), so sollte in das Interessenspektrum einer derartigen »Völker-

<sup>103</sup>) Virally, *op. cit.* (Anm. 76), S. 28.

<sup>104</sup>) Kennzeichnend hierfür sind die Arbeiten von Wengler, *op. cit.* (Anm. 49 und Anm. 54), Rotter, *op. cit.* (Anm. 12), Münch, *op. cit.* (Anm. 28), ders., *ZaöRV* Bd. 29, S. 1 ff. Behandeln diese Arbeiten das Phänomen der außerrechtlichen Abmachung allgemein, so genießt die Frage der Rechtsnatur der Resolutionen und Deklarationen der VN-Generalversammlung, die der Autor, was hier jedoch nicht im einzelnen erörtert werden soll, als Spezialfall der außerrechtlichen Abmachung ansieht, schon seit langem wissenschaftliche Aufmerksamkeit, siehe hierzu die neueren Abhandlungen von Tomuschat, *op. cit.* (Anm. 90), Virally, *op. cit.* (Anm. 76), E.U. Petersmann, *Die Dritte Welt und das Wirtschaftsvölkerrecht*, *ZaöRV* Bd. 36 (1976), S. 492, J.A. Frowein, *Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts*, *ZaöRV* Bd. 36, S. 147 ff., der empfiehlt, daß, obgleich es sich bei den Resolutionen und Deklarationen der Generalversammlung der VN um *pré-droit* handle (nach einem Ausdruck von Colliard, *Institutions des relations internationales* [6. Aufl. 1974], S. 276), »der Völkerrechtler sich mit ihnen und ihrem Wortlaut eingehender befassen sollte, als das häufig geschieht« (S. 155).

<sup>105</sup>) So. B. Simma, *Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den internationalen Beziehungen: Erste Überlegungen zur Interdependenz zweier Disziplinen*, *Österr. ZöR* Bd. 23 (1972), S. 293 ff., hier S. 309.

rechtswissenschaft im weiteren Sinne« auch jener (metajuristische) Komplex von zwischenstaatlichen Verhaltensregeln<sup>106)</sup> fallen, der dem gleichen sozialen Substrat entspringt wie die Völkerrechtsnormen, der wie diese das Verhalten von Völkerrechtssubjekten zu steuern bestimmt ist und der mit diesen, wie hinsichtlich der KSZE-Schlußakte gleich noch zu zeigen sein wird, auf vielfältigste Weise verflochten sein kann.

Als erstes käme es für die Völkerrechtswissenschaft darauf an, der Frage der Wirkungsweise der KSZE-Schlußakte als einer außerrechtlichen Abmachung im Unterschied zu der eines Vertrages, mit anderen Worten ihrer Bindungswirkung nachzugehen. Einigermaßen gesicherte Erkenntnisse werden sich hier selbstverständlich erst nach einer genauen Beobachtung und Auswertung der *subsequent practice* über eine gewisse Zeitspanne hinweg formulieren lassen. Einige Aussagen lassen sich jedoch bereits heute machen.

So ist klar, daß die KSZE-Schlußakte, die keine völkerrechtlichen Verhaltensregeln setzen soll, im Unterschied zu der Wirkung eines völkerrechtlichen Vertrages die bestehende Rechtslage (unmittelbar) nicht verändern kann. Dieser Mangel rechtsgestaltender Wirkung folgt nicht qua Nichtberührtheitsklausel (Rechtswahrungsklausel)<sup>107)</sup>, sondern qua Eigenschaft der Schlußakte als außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung.

Was die für den Vollzug der Schlußakte geltenden operativen Regeln anlangt, wird man sagen können, daß die KSZE-Teilnehmerstaaten infolge ihrer Bindung an sie — wie beim internationalen Vertrag<sup>108)</sup> — verpflichtet sind, ihre Bestimmungen nach Treu und Glauben zu erfüllen<sup>109)</sup>. Die vom italienischen Ministerpräsidenten Moro auf der Helsinki-Schlußsitzung unwidersprochen getroffene Feststellung, daß die Verpflichtungen der Schlußakte »von allen im Sinne von Treu und Glauben und ohne Vorbehalte wahrgenommen werden« müssen<sup>110)</sup>, wird man als eine den KSZE-Teilnehmerstaaten gemeinsame Auffassung anzusehen haben.

<sup>106)</sup> Da es sich hier um gelten sollende Verhaltensregeln handelt, kann eine außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung nicht als ein »Phänomen des Seins« bezeichnet werden, wie von Rotter, *op. cit.* (Anm. 12), S. 418; es liegt bereits eine »Institution des Sollens« vor, wenn auch nicht des rechtlichen Sollens.

<sup>107)</sup> Siehe dazu oben Anm. 61.

<sup>108)</sup> Vgl. Art. 26 WVRK.

<sup>109)</sup> So auch Virally, *op. cit.* (Anm. 76), S. 29, über die Erfüllungspflicht der Partner außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen.

<sup>110)</sup> Vgl. EA 1975, S. D 546.

Gilt der Grundsatz von Treu und Glauben für die Erfüllungspflicht, wird man ihn auch als allgemeine Regel für die Interpretation der Schlußakte einsetzen können. Davon, daß im Vollzug der Schlußakte Interpretationsprobleme auftreten können und gelöst werden müssen, gehen die Teilnehmerstaaten aus, wenn sie am Schluß des Prinzipienkatalogs die Auslegungsregel festgeschrieben haben, daß »ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird«. Sind dies die einzigen für die Schlußakte anwendbaren Auslegungsregeln? Wegen der begrifflichen, inhaltlichen und funktionellen Nähe der Schlußakte zu einem internationalen Vertrag dürfte die analoge<sup>111)</sup> Anwendung der für diesen geltenden<sup>112)</sup> und übertragbaren Auslegungsregeln in Betracht kommen. Gerade hier wird es auf eine aufmerksame Beobachtung der Staatenpraxis ankommen, ehe sich bündig sagen läßt, nach welchen Regeln an die Interpretation der Schlußakte herangegangen werden kann.

Der gravierendste Unterschied zum internationalen Vertrag und damit das entscheidende operationelle Spezifikum der Schlußakte als einer außerrechtlichen zwischenstaatlichen Abmachung liegt in der Möglichkeit leichter Auflösbarkeit der eingegangenen Bindung sowie der damit ausgelösten Konsequenzen. Die Lösung aus völkervertragsrechtlichen Bindungen ist nur möglich bei Vorliegen der vom Völkerrecht anerkannten Vertragsbeendigungsgründe<sup>113)</sup>. Über die Auflösbarkeit der mit der Schlußakte eingegangenen Bindung gibt ihr Text keine Auskunft. Der Gedanke der hinsichtlich der Interpretationsregeln für völkerrechtliche Verträge sich anbietenden analogen Anwendung wäre hinsichtlich der Vertragsbeendigungsgründe verfehlt, denn ein von den Staaten doch offenbar gewollter Unterschied zwischen außerrechtlicher Abmachung und internationalem Vertrag — die mangelnde Rechtsetzungsabsicht mit der Konsequenz mangelnder rechtsgestaltenden Wirkung einmal außer Betracht gelassen —, würde dann verwischt werden. Sicher wird eine Lösung aus den Bindungen der Schlußakte möglich sein, wenn den

---

<sup>111)</sup> Es kann nur eine analoge Anwendung der für internationale Verträge geltenden Interpretationsregeln in Frage, nicht aber, wie Mahnke, DA 1975, S. 926, meint, »darauf ankommen, ob sich die KSZE-Schlußakte« unter Art. 3 *lit.* b) WVRK subsumieren läßt. Denn diese Subsumtion würde die KSZE-Schlußakte doch wieder als völkerrechtliches Instrument verstehen müssen, was sie nach dem Willen ihrer Schöpfer gerade nicht sein soll.

<sup>112)</sup> Vgl. Art. 31 ff. WVRK.

<sup>113)</sup> Siehe Art. 54 ff. WVRK.

Vertragsbeendigungsgründen vergleichbare Tatbestände vorliegen<sup>114</sup>); es geht aber um die Frage, ob auch ohne sie eine Lösungsmöglichkeit gegeben ist. Die Möglichkeit einer willkürlichen Lösung aus den Verpflichtungen der Schlußakte scheidet aus, denn wäre sie gegeben, könnte von einer Bindung, die die Teilnehmerstaaten doch eingehen wollten, ernsthaft nicht mehr die Rede sein. Als einzig greifbarer Maßstab bietet sich wie bei Erfüllung und Interpretation der Schlußakte auch hier wieder der Grundsatz von Treu und Glauben an. Für die Schlußakte läßt sich im speziellen sagen, was Virally generell über die Bindungsstärke »moralischer Abmachungen« schreibt: «L' engagement moral est moins contraignant: on peut revenir sur lui quand il y a de bonnes raisons de le faire, c' est-à-dire dans toutes les circonstances où la bonne foi le permet. Cet élément de souplesse s' oppose à la rigidité du droit, mais ne suffit pas à réduire l' obligation morale à une obligation purement potestative, c' est-à-dire à une non-obligation, qui ne lie pas. Le lien de l' engagement moral est plus lâche que celui de l' engagement juridique, mais il lie celui qui l' a pris»<sup>115</sup>).

Löst sich ein Teilnehmerstaat aus den Verpflichtungen der Schlußakte, ohne daß dies durch Treu und Glauben gerechtfertigt wäre, oder verletzt er ihre Bestimmungen auf andere Weise, so liegt auf der Hand, daß dieses Verhalten kein völkerrechtliches Delikt darstellt und andere KSZE-Teilnehmerstaaten entsprechend keine Repressalien ergreifen dürfen, der betreffende Staat also keinen Eingriff in seine völkerrechtlich geschützten Rechtsgüter zu befürchten braucht<sup>116</sup>). Die Nichtauslösbarkeit des völkerrechtlichen Sanktionsmechanismus in Form der Repressalie bei ihrer Verletzung ist ein weiteres bedeutsames Unterscheidungsmerkmal außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen, und so auch der KSZE-Schlußakte, gegenüber einem völkerrechtlichen Vertrag.

Hinsichtlich der obligatorischen Streiterledigung durch Drittinstanzen, insbesondere durch richterliche Entscheidung, bestehen zwischen der KSZE-Schlußakte und der Mehrzahl internationaler Verträge, die ebenfalls

---

<sup>114</sup>) Dieser Gedanke steht, bezogen auf den Vertragsbeendigungsgrund der Vertragsverletzung durch die Gegenpartei, offensichtlich im Hintergrund, wenn F. Münch, *op. cit.* (Anm. 28), S. 223, schreibt: »Die unverbindlichen Abmachungen stehen dennoch in gewisser Weise unter einer Regel, als ihre Verletzung durch einen Partner die anderen befreit«.

<sup>115</sup>) Virally, *op. cit.* (Anm. 76), S. 29.

<sup>116</sup>) Wengler, *op. cit.* (Anm. 49), S. 335.

»nicht einklagbar« sind, keine Unterschiede<sup>117)</sup>. Selbst wenn die Schlußakte als Vertrag abgeschlossen worden wäre, wäre angesichts der bekannt negativen Haltung vieler Staaten, und zwar nicht nur<sup>118)</sup> der osteuropäischen KSZE-Teilnehmer, gegenüber der obligatorischen Gerichtsbarkeit keine über das V. Prinzip des KSZE-Dekalogs hinausgehende Regelung, d.h. ein Streiterledigungsobligatorium durch Drittinstanzen zu erreichen gewesen<sup>119)</sup>.

Genauestens zu beobachten wäre schließlich der Grad der Effektivität, den die KSZE-Schlußakte im Verlaufe ihrer Anwendung erreicht (oder nicht erreicht). Es ist jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, daß die Effektivität der Schlußakte allein wegen ihrer Eigenschaft als außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung der eines internationalen Vertrages nachsteht<sup>120)</sup>. Wie seinerzeit der »positiv-praktische Effekt

<sup>117)</sup> Im Zusammenhang des Abgrenzungsproblems zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher Abmachung weist Wengler, *op. cit.* JZ 1976, S. 194, zutreffend darauf hin, daß Ausschluß bzw. Vereinbarung eines gerichtlichen Obligatoriums der Streiterledigung in einem Vertrag allein kein maßgebendes Unterscheidungskriterium für die Abgrenzung sein kann.

<sup>118)</sup> Man denke nur an die Desavouierung des IGH durch Frankreich und Island als Beklagte im *Fischereistreit* bzw. im Streit um die *Atombombentests* im Pazifik.

<sup>119)</sup> Deshalb sind die Erfolgsaussichten des von der Schweiz der KSZE am 18. 9. 1973 vorgelegten Vertragsentwurfs über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (Text in EA 1976, S. D 38 ff.) mit einiger Skepsis zu beurteilen, obwohl die KSZE-Teilnehmerstaaten die Ausarbeitung einer »allgemein annehmbaren Methode der friedlichen Regelung von Streitfällen« auf der Grundlage des Schweizer Entwurfs in Form eines Expertentreffens als Konferenzfolge vereinbart haben (vgl. KSZE-Schlußakte »Fragen der Verwirklichung einiger der vorstehenden Prinzipien«). Zur Erläuterung des Schweizer Entwurfs siehe R. Bindschedler, Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seine politischen Aspekte, EA 1976, S. 57 ff.

<sup>120)</sup> Daß insoweit zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung kein Unterschied bestehen muß, betont zu recht immer wieder Wengler: »Zur Befolgung von Sollsätzen, die nicht als Völkerrecht in einem Vertrag gesetzt worden sind, können andererseits durchaus Anreize geschaffen werden, die nicht weniger wirksam sind als die Möglichkeit völkerrechtlicher Unrechtsfolgen beim Rechtsvertrag. Ein »Operationskalender« für die Erfüllung beiderseitiger und zweifelsfrei rechtlich unverbindlicher Zusagen in Etappen kann praktisch zu demselben Effekt führen wie das Synallagma im gegenseitigen völkerrechtlichen Vertrag. Verglichen mit einer solchen Abmachung kann dann beim echten völkerrechtlichen Vertrag im Grunde nur von einer stärkeren moralischen und politischen Bindung, nicht aber von einer andersartigen Garantie seiner Befolgung gesprochen werden«, JZ 1976, S. 195; vgl. ders., Wie verbindlich ist das Ausreiseprotokoll?, FAZ vom 12. 3. 1976; so schreibt auch Petersmann, *op. cit.*

von Völkercourtoisie im zwischenstaatlichen Verkehr«<sup>121)</sup>, so sollte ein ähnlicher (potentieller) Effekt der Schlußakte Grund genug sein, ihr Einwirken auf das Verhalten der beteiligten Staaten im Auge zu behalten.

Für eine Völkerrechtswissenschaft im weiteren Sinne wäre auch von Interesse, die Motivationen der Wahl zwischen einer außerrechtlichen Abmachung und einem Vertrag zu erforschen. Die Vorstellung, die Wahl der zwischenstaatlichen außerrechtlichen Abmachung als Form für das von der KSZE verabschiedete Schlußdokument sei singulär, bedingt durch die Singularität des Ost-West-Verhältnisses<sup>122)</sup>, wäre verfehlt, denn auch außerhalb des Ost-West-Verhältnisses sind Situationen gegeben, in denen Staaten eine Materie in Form einer außerrechtlichen Abmachung eher als in einem Vertrag zu regeln vorziehen<sup>123)</sup>. Gerade für die KSZE-Schlußakte leuchtet ein, was Rotter allgemein zu den Motivationen der Wahl zwischen außerrechtlicher Abmachung und Vertrag schreibt: »Staaten werden nur dann eine Materie in Form eines völkerrechtlichen Vertrages mit anderen Staaten regeln, wenn die einer solchen Entscheidung zu Grunde liegenden Motive die Wahrscheinlichkeit für sich haben, während der zu erwartenden Geltungsdauer des Vertrages ihre subjektive Gültigkeit zu behalten«<sup>124)</sup>. Liegen derartig »konsolidierte Motive« bei

---

(Anm. 104), S. 527, zum praktischen Effekt der ebenfalls nicht Völkerrecht darstellenden VN-Resolution zum Wirtschaftsvölkerrecht: ». . . auch schon vor Überschreiten der in Art. 38 IGH-Statut umschriebenen Schwelle zum positiven Völkerrecht werden die Kompromißresolutionen häufig in der Völkerrechtspraxis der Entwicklungsländer als Argumentationshilfe sowie zur Legitimierung der Staatenpraxis verwendet. Die im Rahmen multilateraler Entwicklungsdiplomatie empfohlenen Verhaltensnormen enthalten oft sach- und zeitgerechtere Problemlösungen als es die langwierigen formalisierten Rechtserzeugungsverfahren des Art. 38 IGH-Statut ermöglichen und können dann auch ohne Einschaltung einer formellen Völkerrechtsquelle "functionally operate as law"«.

<sup>121)</sup> Vgl. Stoerk, *op. cit.* (Anm. 98), S. 143. Auch für die außerrechtlichen Abmachungen könnte einmal gelten, was Stoerk, *ibid.*, S. 130, über die praktische Bedeutung der Courtoisie schrieb, daß nämlich »auf das wechselseitige Verhalten der zu immer dichteren Beziehungen sich zusammenschließenden Staaten neben dem ›positiven‹ Völkerrecht eine Fülle von Verhaltens- und Verkehrsnormen inhalt- und richtunggebend eingewirkt haben, die sich dem Zwange der Kodifikation entzogen und dennoch nicht geringere praktische Wirksamkeit ausgeübt haben, wie die in Staatsverträgen und diplomatischen Urkunden niedergelegten wechselseitigen Verhaltensnormen der Glieder der Staatengesellschaft«.

<sup>122)</sup> Dies ist aber offenbar die Vorstellung, von der die Arbeit Kühnes (Anm. 91) getragen ist.

<sup>123)</sup> Siehe beispielsweise den Bereich des Entwicklungsvölkerrechts bei Petersmann, *op. cit.* (Anm. 104), S. 492.

<sup>124)</sup> Rotter, *op. cit.* (Anm. 12), S. 420.

allen oder einigen potentiellen Partnern noch nicht vor, wollen die Staaten aber dennoch die Regelung einer Materie in Angriff nehmen, bietet sich die außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung an, und insofern kann man diese durchaus als »ein wesentliches Erfordernis des internationalen Verkehrs« überhaupt ansehen<sup>125)</sup>. Die Wahrscheinlichkeit der Fortsetzung des als »Entspannung« bezeichneten Prozesses war noch nicht stark genug, sein Inhalt paneuropäisch noch nicht hinreichend klar, so daß die Einbindung eines Aktionsprogramms der »Entspannung« in einen völkerrechtlichen Vertrag einer Vielzahl von KSZE-Teilnehmerstaaten zu riskant erschien<sup>126)</sup>; deshalb fiel die Entscheidung, die KSZE-Schlußakte in der Form einer außerrechtlichen zwischenstaatlichen Abmachung zu verabschieden.

Berücksichtigt man, daß eine außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung den gleichen Effekt in den internationalen Beziehungen erzielen kann wie ein Vertrag, wirft die Entscheidung zugunsten der ersteren wegen der Frage der parlamentarischen Mitwirkung verfassungsrechtliche Probleme auf, kann dadurch doch diese Mitwirkung umgangen werden. Hier bereits von einer »Erosion des völkerrechtlichen Rechtsvertrages« zu sprechen<sup>127)</sup>, ist angesichts des derzeitigen zahlenmäßigen Verhältnisses von Verträgen und außerrechtlichen Abmachungen sicher übertrieben; daß es jedoch dazu kommen könnte, ist nicht ausgeschlossen. Auch unter diesem Gesichtspunkt erheischen außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen die gebotene Aufmerksamkeit der Völkerrechtswissenschaft.

Die KSZE-Schlußakte reicht jedoch auch hinüber in das Interessenspektrum einer streng auf das positive Recht konzentrierten Völkerrechtswissenschaft, insofern als die Schlußakte gewisse Bezüge zum Völkerrecht enthält, die über die bisher behandelten hinausgehen. Diese völkerrechtlichen Aspekte der Schlußakte betreffen sowohl die *lex lata* wie die *lex ferenda*.

<sup>125)</sup> Rotter, *ibid.*, S. 421.

<sup>126)</sup> Dies ist, neben der westdeutschen Befürchtung eines »Ersatzfriedensvertrages« (vgl. z.B. Bundeskanzler Schmidt in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 25. 7. 1975, Bulletin vom 29. 7. 1975), der Hauptgrund für die Entscheidung der KSZE-Teilnehmerstaaten zugunsten einer außerrechtlichen Abmachung, nicht aber die angeblich bestehende »ganze Unsicherheit nicht nur der Wissenschaft, sondern auch der praktischen Politik gegenüber dem, was in dem wenig integrierten Ost-West-Verhältnis Recht ist, bzw. was man in den Ost-West-Beziehungen als Recht festlegen soll«; so Kühne, *op. cit.* (Anm. 91), S. 18.

<sup>127)</sup> So Wengler, *op. cit.*, JZ 1976, S. 197.

Die Prinzipienklärung berührt in erster Linie die *lex lata*, enthält sie doch Verhaltensregeln, die gewohnheitsrechtlich, durch die Satzung der VN oder durch andere Verträge geltendes Völkerrecht darstellen. Soweit es um die grundsätzliche Geltung dieser Prinzipien geht, kann daher der Ansicht zugestimmt werden, daß die Prinzipienklärung der KSZE-Schlußakte nicht nur »moralisch«, sondern rechtsverbindlich ist<sup>128)</sup>, sofern dabei klargestellt wird, daß diese Rechtsverbindlichkeit nicht qua Schlußakte, sondern qua bereits existenten Völkergewohnheits- oder -vertragsrechts gegeben ist. Ein Bezug der Schlußakte zum Völkerrecht besteht somit darin, daß ihre Prinzipienklärung eine deklaratorische Bekräftigung geltenden Völkerrechts darstellt. Haben wir es deshalb nur mit einer wertlosen Duplizierung »völkerrechtlicher Gemeinplätze«<sup>129)</sup> zu tun?

Zu berücksichtigen ist hier zunächst das offenbare Wirksamkeitsdefizit einer Reihe der in der Prinzipienklärung genannten Grundsätze, wie es sich beispielsweise in der Nichtbeachtung des Gewaltverbots, der Prinzipien der Nichteinmischung und der friedlichen Streitbeilegung, auch nach Annahme der SVN, durch einige der jetzigen KSZE-Teilnehmerstaaten manifestiert hat<sup>130)</sup>. Nun ist sicher keineswegs ohne weiteres anzunehmen, daß die erneute deklaratorische Bekräftigung dieser

<sup>128)</sup> So zwei polnische Publikationen: B. Rychłowski/J. Symonides, *Bezpieczeństwo i współpraca europejska a koncepcja pokojowego istnienia* [Sicherheit und europäische Zusammenarbeit und die Konzeption der friedlichen Koexistenz], *Sprawy międzynarodowe* 1975 Nr. 9, S. 7 ff.; J. Symonides, *Deklaracja zasad stosunków międzypaństwowych KBWE* [Die Prinzipienklärung der KSZE], *Sprawy międzynarodowe* 1975 Nr. 10, S. 24 ff. Siehe auch die rumänische Publikation E. Glaser/D. Popescu, *Actul Final Al Conferinței de la Helsinki pentru Securitate și Cooperare în Europa și Dreptul Internațional contemporan*, *Studii și Cercetări Juridice* 1975 Nr. 4, S. 313 ff., sowie R. Bindschedler, *La Conférence sur la Sécurité en Europe et le règlement pacifique des différends*, *Studi in onore di Gaetano Morelli* (Mailand) 1975, S. 101, hier S. 102. Siehe auch die sowjetische Publikation V.A. Kartaškin, *Soveščanie po bezopasnosti i sotrudničestvo v Evropie i prava čeloveka* [Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die Menschenrechte], *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo* 1976 Nr. 4, S. 89.

<sup>129)</sup> Vgl. G. Gillissen, *Zu wenig zugestanden*, *FAZ* vom 24. 6. 1975.

<sup>130)</sup> Man denke an die Interventionen der UdSSR in die DDR (1953) und Ungarn (1956), der UdSSR, Polens, Bulgariens, Ungarns und der DDR in die Tschechoslowakei (1968), die Intervention Frankreichs und Großbritanniens in Ägypten (1956), die Interventionen der USA in den Libanon (1958) und die Dominikanische Republik (1965), die türkische Zypernintervention (1974).

Grundsätze auch deren Befolgung garantiert<sup>131</sup>). Daß sich die Hemmschwelle, sie zu mißachten, durch die deklaratorische Bekräftigung erhöht, dürfte aber doch wohl als Minimaleffekt anzunehmen sein, es sei denn, die Beurteilung dieser Frage erfolgte nach rein macchiavellistischen Kriterien<sup>132</sup>). Wegen der Erhöhung der Wirksamkeitschancen der genannten Grundsätze hat ihre deklaratorische Bekräftigung ihren eigenen Wert<sup>133</sup>).

Die deklaratorische Bekräftigung hat weiter ihren Wert, insofern sie Geltung und Inhalt der genannten Prinzipien klarstellt. Schon in der Diskussion um die »Ostverträge« der Bundesrepublik Deutschland wurde darauf hingewiesen<sup>134</sup>), daß eine deklaratorische Bekräftigung geltender Völkerrechtsgrundsätze in Verträgen durchaus aus Rechtsgründen erklärlich und sinnvoll ist, weil dadurch eine, aus welchen Gründen auch immer,

<sup>131</sup>) Das hebt auch Bindschedler hervor, *op. cit.* (Anm. 119), S. 57: »Die Annahme der erwähnten Prinzipien gewährleistet noch nicht deren Verwirklichung«.

<sup>132</sup>) Es ist unverständlich, weshalb Wengler, *op. cit.*, JZ 1976, S. 194 — ohne nähere Begründung — meint, in der deklaratorischen Bekräftigung könne man »im Gegenteil auch eine Abschwächung« dieser Grundsätze sehen.

<sup>133</sup>) So urteilt auch Münch, *op. cit.* (Anm. 28), S. 223, über die — ebenfalls als außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung anzusehende — interalliierte Potsdamer Erklärung von 1945: ». . . die Bestätigung, daß die Alliierten in Potsdam vom allgemeinen Völkerrecht nicht abweichen wollten, behält ihren Wert, auch ohne daß die Potsdamer Erklärungen rechtlich verbindlich sind«. Die auf die deklaratorische Bekräftigung der in der Prinzipienklärung genannten Völkerrechtsgrundsätze gegründete Erwartung der Verringerung ihres Wirksamkeitsdefizits kommt auch in den Äußerungen des Abgeordneten Bangemann zum Ausdruck: »Die KSZE ist insofern auch ein interessanter Versuch, einmal von der relativen Wirkungslosigkeit des bisherigen klassischen Völkerrechts wegzukommen und Instrumente zu entwickeln, die zwar nicht völkerrechtlichen Charakter haben, gleichwohl im Zusammenleben der Staaten aber konkrete politische Auswirkungen haben müssen, auch . . . Auswirkungen im politischen Verhalten haben müssen. Ich finde diesen Ansatz außergewöhnlich interessant, weil er vielleicht ein altes Problem überwindet, nämlich das Problem, wie man solche völkerrechtlichen Regeln verbindlich machen kann, wie sie Eingang finden können in das konkrete existentielle politische Verhalten von Staaten und nicht eben nur Gegenstand juristischer Erörterungen werden«. ». . . daß man eben gerade wekommt von der Frage, wie man Völkerrecht verbindlich machen kann, daß man vielmehr einen ganz anderen Ansatz sucht, daß man sagt: In der konkreten Verhaltensweise von Staaten kommt es darauf an, wie sie diese politisch-moralischen Gebote, wie es bezeichnet worden ist, in ihre Praxis aufnehmen«, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 125. Sitzung, 17. 10. 1974, S. 8340 (Hervorhebungen vom Verf.).

<sup>134</sup>) H. Steinberger, Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970, ZaöRV Bd. 31 (1971), S. 63 ff.

bestehende »Phase völkerrechtlicher Unsicherheit«<sup>135)</sup> beendet wird und weil »weder über den Umfang dessen, was zu den Grundsätzen der UN-Charta zählt, noch über den konkreten rechtlichen Gehalt einzelner dieser Grundsätze zwischen den Staaten Einhelligkeit besteht«<sup>136)</sup>. Infolge ihrer Rechtsnatur als außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung kann die KSZE-Schlußakte, insoweit sie geltende Völkerrechtsgrundsätze konkretisiert und präzisiert, die »völkerrechtliche Unsicherheit« über Geltung und Inhalt der Grundsätze so wenig unmittelbar beseitigen, wie das die "UN Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States" vom 24. Oktober 1970<sup>137)</sup> in ihrer Eigenschaft als Resolution der Generalversammlung unmittelbar vermocht hat<sup>138)</sup>. Immerhin aber kann die Prinzipienklärung der KSZE-Schlußakte wie jene VN-Deklaration als Manifestation einer *communis opinio* über die Auslegung der in ihr genannten Grundsätze angesehen werden, die auf gewohnheitsrechtlichem Wege Rechtsverbindlichkeit erlangen kann, so daß die Schlußakte mittelbar zu einer rechtsverbindlichen Präzisierung der betreffenden Grundsätze führen kann<sup>139)</sup>. Wie bei der Völkercourtoisie kann auch hier von einem potentiell transitorischen Charakter gesprochen werden, bezogen auf die Präzisierung völkerrechtlicher Verhaltensregeln durch außerrechtliche Abmachungen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Völkerrechtswissenschaft hier die Aufgabe gestellt, Präzisierungen, Klarstellungen und Weiter-

<sup>135)</sup> Siehe G. R e s s, Überlegungen zur Interpretation des Washingtoner Abkommens zur Verhütung von Atomkriegen vom 22. Juni 1973, ZaöRV Bd. 34 (1974), S. 207 ff., hier S. 217.

<sup>136)</sup> Steinberger, *op. cit.* (Anm. 134), S. 84.

<sup>137)</sup> Text in International Legal Materials, Bd. IX Nr. 6 Nov. 1970. Zur UN Declaration vom 24. 10. 1970, Resolution 2625 (XXV), vgl. B. Graf zu Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 30) (Berlin 1973). J.A. Frowein, Freundschaft und Zusammenarbeit unter den Staaten, EA 1973, S. 70 ff., R. Rosenstock, The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey, AJIL Bd. 65 (1971), S. 713 ff.

<sup>138)</sup> Zur mangelnden Rechtsquelleneigenschaft der Resolutionen der VN-Generalversammlung siehe H. Steinberger, Bemühungen zur Kodifizierung und Weiterbildung des Völkerrechts im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen, ZaöRV Bd. 28 (1968), S.617 ff., hier S. 641, sowie Verdross, *op. cit.* (Anm. 75), S. 138.

<sup>139)</sup> Gerade weil die Prinzipienklärung "may become in fact one of the most widely quoted sources of customary international law", wurde sie in Genf mit großer Sorgfalt ausformuliert, vgl. Russell, *op. cit.* (Anm. 10), S. 248.

entwicklungen, die diese Prinzipien in der Schlußakte gefunden haben, im Vergleich zu ihrem bisherigen Entwicklungsstand herauszuarbeiten.

Ein weiterer völkerrechtlicher Aspekt der Schlußakte ergibt sich aus ihrer möglichen Wirkung auf bestehende Verträge, sofern deren Inhalt im Widerspruch zum Prinzipienkatalog der Schlußakte steht. Gedacht ist hier vor allem an das System bilateraler Beistandspakte zwischen den Staaten Osteuropas, soweit diese in einer Weise interpretiert und angewandt werden, die den in der Schlußakte vereinbarten Prinzipien widersprechen (Stichworte: Prinzip des »sozialistischen Internationalismus«, »Brežnev-Doktrin«<sup>140)</sup><sup>141)</sup>). Wäre die Schlußakte ein internationaler Vertrag, dann wäre die Frage nach den für das Verhältnis aufeinanderfolgender Verträge der gleichen Vertragspartner geltenden Regeln<sup>142)</sup> zu beurteilen, und sie liefe kraft Wirkung der in der Schlußakte formulierten einfachen Nichtberührungsklausel auf den *compatibility-test* hinaus<sup>143)</sup>. Solche Regeln bestehen für die Beurteilung des Verhältnisses früherer Verträge zu späteren außerrechtlichen Abmachungen nicht. Die Frage ist, inwieweit die Nichtberührungsklausel der Schlußakte über dieses Verhältnis eine spezielle Auskunft gibt.

Zunächst: Welche »Verträge, Abkommen und Abmachungen« sollen von der Prinzipienklärung »nicht berührt« sein? Der Text der Nichtberührungsklausel läßt eine Einschränkung auf bestimmte Verträge der oder einiger Unterzeichnerstaaten der Schlußakte nicht, sondern nur eine Globalbezugnahme auf deren frühere Verträge erkennen. Wenn auch das Bestreben nach Absicherung der Vier-Mächte-Rechte in Bezug auf Deutschland Ursache für die Formulierung der Nichtberührungsklausel

<sup>140)</sup> Überlegungen zur »Brežnev-Doktrin« drängen sich in diesem Zusammenhang auf, wenn man berücksichtigt, welche immense Rolle diese Doktrin bei der Abfassung gerade der Prinzipienklärung gespielt hat, vgl. dazu Russell, S. 253–257 und *passim*.

<sup>141)</sup> Vgl. hierzu Th. Schweissfurth, Die Bedeutung eines »gesamteuropäischen Katalogs von Völkerrechtsgrundsätzen« für die völkerrechtliche Lage der sozialistischen Staaten Osteuropas, in: Probleme der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, hrsg. von B. Meissner und A. Uschakow (Berlin [West] 1975), S. 111 ff. Diese im Februar 1973 verfaßte Untersuchung ging von der irrigen, nach dem damaligen Stand der KSZE aber vertretbaren Prämisse aus, daß der Prinzipienkatalog die Form eines völkerrechtlichen Vertrages haben werde. Zum Problem des Widerspruchs der bilateralen Beistandspakte in Osteuropa zur Prinzipienklärung der Schlußakte kann aber auf diese Arbeit und die weiteren dort angegebenen Quellen verwiesen werden.

<sup>142)</sup> Art. 30 und 59 WVRK.

<sup>143)</sup> Vgl. Schweissfurth, *op. cit.* (Anm. 141), S. 121 ff.

gewesen ist<sup>144</sup>), so ist diese Formulierung doch schließlich in einer Weise erfolgt, die diesen speziellen Zweck nicht mehr sichtbar macht. Wendet man hier die für Verträge geltenden Interpretationsregeln analog<sup>145</sup>) an, so ist eine einschränkende Interpretation der Nichtberührungsklausel unter Rückgriff auf die *travaux préparatoires* wegen des insoweit klaren Textes der Nichtberührungsklausel nicht möglich<sup>146</sup>). Die Nichtberührungsklausel enthält jedoch insofern eine Einschränkung, als sie verkoppelt ist mit dem ersten Satz des X. Prinzips der Erklärung (Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben), wodurch nur die »mit dem Völkerrecht übereinstimmenden Verträge« von der Prinzipienklärung »nicht berührt« sein sollen. Daß von dieser Einschränkung die interalliierten Verträge und Vereinbarungen, auf denen die Vier-Mächte-Rechte beruhen, nicht betroffen sind, dürfte zweifelsfrei sein. Betroffen sind dagegen Verträge, die gegen *ius cogens* verstoßen; gerade dies aber ist bei jenen intersozialistischen bilateralen Beistandspakten der Fall, die die »Brežnev-Doktrin« inkorporiert haben<sup>147</sup>); sie sind, soweit sie gegen das Gewaltverbot verstoßen<sup>148</sup>), nichtig (Art. 53 WVRK); sie sind von der Nichtberührungsklausel der KSZE-Schlußakte nicht erfaßt.

Völkerrechtlich nichtige aber *de facto* geltende Verhaltensregeln in intersozialistischen Beistandspakten sind bestenfalls außerrechtliche Normen, sie gehören infolgedessen zu dem qualitativ gleichen Komplex zwischenstaatlicher Regeln wie die der KSZE-Schlußakte. Hier nun bietet sich die analoge Anwendung der für das Verhältnis aufeinanderfolgender Verträge der gleichen Vertragspartner geltenden Regeln an; und dies hat

<sup>144</sup>) So die Insider-Darstellung von Russell, *op. cit.* (Anm. 10), S. 257 ff.

<sup>145</sup>) Zur Möglichkeit analoger Anwendung der für Verträge geltenden Interpretationsregeln auf außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen vgl. oben S. 710.

<sup>146</sup>) Vgl. Art. 32 WVRK. Vgl. auch die Rede des Bundesministers des Auswärtigen, H.-D. Genscher, in der 422. Sitzung des Bundesrates am 11. 7. 1975, wonach die Unberührungsklausel »insbesondere auch die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte mit Bezug auf Deutschland als Ganzes« decke, Bulletin Nr. 92 vom 17. 7. 1975 (Hervorhebung vom Verf.).

<sup>147</sup>) Dies sind der sowjetisch/tschechoslowakische Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand vom 6. 5. 1970 (UNTS Bd. 735, S. 219 ff.) sowie der sowjetisch/ostdeutsche Vertrag gleichen Titels vom 7. 10. 1975 (Gesetzblatt der DDR 1975 II, S. 237 ff. vom 6. 12. 1975).

<sup>148</sup>) Vgl. hierzu Th. Schweisfurth, Breschnjew-Doktrin als Norm des Völkerrechts?, Außenpolitik 1970, S. 523 ff.

zur Folge, daß die Regeln der KSZE-Schlußakte in der Anwendung gegenüber den früheren außerrechtlichen, mit der Schlußakte inkompatiblen Normen prävalieren<sup>149)</sup>.

Ein Verstoß gegen *ius cogens* ist nun allerdings bei der Mehrzahl der intersozialistischen Beistandspakte nicht offenkundig; nur bei einer spezifischen Ausfüllung ihrer Interpretationsspielräume zugunsten der »Breznev-Doktrin« wäre das der Fall. Sie können daher nicht als nichtig angesehen werden, sind also von der Nichtberührungsklausel der KSZE-Prinzipienerklärung erfaßt. Wie nun wirkt sich diese Klausel auf sie aus? In ihrer oben bezeichneten Funktion klarzustellen, daß die Schlußakte bestehende Verträge nicht »berührt«<sup>150)</sup>, besagt sie, was sich ohnehin aus der Eigenschaft der Schlußakte als außerrechtlicher Abmachung ergibt, nur, daß die Schlußakte weder bestehende Verträge insgesamt aufhebt noch ihren Inhalt modifiziert, noch auf irgendeine andere Weise die Rechten- und Pflichtenposition der KSZE-Teilnehmerstaaten modifiziert<sup>151)</sup>. Sie besagt nichts über Anwendungspräferenzen oder Rangverhältnis<sup>152)</sup> zwischen den durch die Schlußakte geschaffenen und den auf Grund gültiger Verträge bestehenden außerrechtlichen bzw. rechtlichen Verhaltensregeln. Bestehen hier aber auf Grund zweifelhafter Vertragsinterpretationen Kollisionen zwischen vertraglichen und den durch die Schlußakte geschaffenen außerrechtlichen Verhaltensregeln, dann kann, soll die Prinzipienerklärung der Schlußakte ihre von den Unterzeichnerstaaten ja beabsichtigte Wirkung erzielen, anstatt weitgehender Relativierung ausgesetzt zu sein, eine Lösung nur via Estoppel-Prinzip<sup>153)</sup> in ähnlicher Weise gefunden werden, wie dieses Prinzip hinsichtlich der nichtrechtsverbindlichen Resolutionen der Generalversammlung der VN zur Anwendung kommen soll. Nach dem Estoppel-Prinzip soll ein Staat gehindert sein, »sich später auf die rechtliche

<sup>149)</sup> Art. 30 Ziff. 3 WVRK.

<sup>150)</sup> Siehe oben Anm. 61.

<sup>151)</sup> So wurde denn auch bei der Ausformulierung der Nichtberührungsklausel in Genf argumentiert, "that since the Declaration was not a legal instrument, it could not affect such matters (wie völkerrechtliche Verträge) and that the disclaimer should be read as simply a statement of that fact". Vgl. Russell, *op. cit.* (Anm. 10), S. 259.

<sup>152)</sup> Blumenwitz, *op. cit.* (Anm. 91), S. 243 f., diskutiert die Nichtberührungsklausel als »echte Vorrangklausel«, was sie nicht ist.

<sup>153)</sup> Zum Estoppel-Prinzip vgl. J.P. Müller, Vertrauensschutz im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 56) (Köln, Berlin 1971).

Unwirksamkeit einer Resolution zu berufen, an deren Zustandekommen er mitgewirkt hat oder für deren Realisierung er sich eingesetzt hat«<sup>154</sup>), obwohl die Resolution für den betreffenden Staat rechtlich nicht verbindlich ist.

Die Estoppel-Wirkung der Resolutionen und Deklarationen der VN-Generalversammlung ist allerdings nicht unbestritten. Sie wird beispielsweise verneint von Tomuschat mit der Begründung, daß die Rechtsprechung des IGH Vertrauensschutz bislang nur im Hinblick auf konkrete Sachlagen, nicht aber im Hinblick auf die Erwartung, daß ein Staat an einer in abstrakter Weise bekundeten Rechtsauffassung auch künftig festhalten werde, gewährt habe<sup>155</sup>). Demgegenüber weist Frowein darauf hin, daß der IGH bestimmten Resolutionen oder Deklarationen in seiner Rechtsprechung zunehmende Bedeutung beimesse<sup>156</sup>), so daß eine Beschränkung des Vertrauensschutzes auf die von Tomuschat angeführten Einzelfallkonstellationen nicht mehr überzeugt. Hinsichtlich der KSZE-Schlußakte ist zu berücksichtigen, daß sie im Vergleich zu manchen Resolutionen und Deklarationen der VN-Generalversammlung sogar weit höhere »Erwartungen dahin gehend, daß sie später in einer Auseinandersetzung über das geltende Recht nicht als bedeutungslos beseitigeschoben werden« kann<sup>157</sup>), dadurch erzeugt hat, daß an ihrem Zustandekommen alle Unterzeichnerstaaten mitgewirkt haben, die dann ihren Bindungswillen an die einem internationalen Vertrag sehr nahestehende Schlußakte auf einer eigens einberufenen Konferenz der Staats- und Regierungschefs durch Unterschriftsleistung in feierlicher Form zum Ausdruck gebracht haben. Die Unterzeichnerstaaten sind nunmehr auf Grund des Estoppel-Prinzips gehindert, und zwar rechtlich gehindert, von möglicherweise bestehenden, der Schlußakte aber widersprechenden Rechten Zeit der Geltung der Schlußakte Gebrauch zu machen oder »Handlungen zu unternehmen, die das« in der Schlußakte »angestrebte Ziel geradezu vereiteln« würden<sup>158</sup>). Schließlich ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß schon auf der Genfer Konferenzphase betont wurde, daß "it was the intention of participants to apply treaties, agreements, and arrangements and

<sup>154</sup>) J.P. Müller, *op. cit.*, S. 252.

<sup>155</sup>) Tomuschat, *op. cit.* (Anm. 90), S. 479.

<sup>156</sup>) Frowein, *op. cit.* (Anm. 104), S. 155.

<sup>157</sup>) Vgl. Frowein, *op. cit.*, S. 154.

<sup>158</sup>) Vgl. J.P. Müller, *op. cit.* (Anm. 153), S. 253. Zur Estoppel-Wirkung außerrechtlicher Abmachungen siehe auch Wengler, *op. cit.* JZ 1976, S. 196.

rights and obligations in a manner consistent with the Declaration" <sup>159</sup>). Das Estoppel-Prinzip modifiziert also nicht bestehende Verträge der KSZE-Teilnehmerstaaten – und daher spricht die Nichtberührungsklausel am Ende der Prinzipienerklärung nicht gegen seine Anwendung; es bewirkt auch nicht indirekt eine rechtliche Bindung an die Schlußakte selbst, es bewirkt nur das rechtliche Verbot des *venire contra factum proprium*, wie es – das Faktum – die Teilnehmerstaaten mit der Unterzeichnung der Schlußakte gesetzt haben. Dieses rechtliche Verbot ist relativ schwach, da es mit der »moralischen« Bindung der Teilnehmerstaaten an die Schlußakte steht und fällt <sup>160</sup>).

<sup>159</sup>) Vgl. Russell, *op. cit.* (Anm. 10), S. 259. Im Ergebnis ebenso – nämlich auf das Vertrauensprinzip abstellend – wenn auch in der Diktion unkorrekt, Blumenwitz, *op. cit.* (Anm. 91), S. 244: »Die Vertragsparteien (dürfen) darauf vertrauen, daß sich ein Teilnehmerstaat nicht entgegen dem im Dekalog enthaltenen Regelungsinhalt mittels einer abstrakten Vorrangklausel auf frühere Rechtspositionen aus Verträgen mit anderen Teilnehmerstaaten der Konferenz beruft.«

<sup>160</sup>) Nicht ganz gesichert ist indessen, ob das Estoppel-Prinzip zwischen allen KSZE-Teilnehmerstaaten als allgemeiner Völkerrechtsgrundsatz gilt bzw. inwieweit alle KSZE-Teilnehmerstaaten gewillt sind, auf seiner Wirksamkeit zu bestehen. Das Estoppel-Prinzip spielte bislang nur in Völkerrechtsbeziehungen eine Rolle, an denen die sozialistischen Staaten Osteuropas nicht beteiligt waren (vgl. J.P. Müller, *op. cit.* Anm. 153 *passim*). Immerhin bleibt festzuhalten, daß der Grundsatz von Treu und Glauben, dessen Ausfluß das Estoppel-Prinzip ist, beispielsweise auch im sowjetischen Völkerrechtsverständnis anerkannt ist (so insbesondere hinsichtlich der Vertragsauslegung, siehe z.B. V.M. Šuršalov, *Osnovnye voprosy teorii meždunarodnogo dogovora* [Grundfragen der Theorie des internationalen Vertrags] [Moskau 1959], S. 387 ff.; I.S. Pereterskij, *Tolkovanie meždunirodnych dogovorov* [Die Auslegung internationaler Verträge] [Moskau 1959], S. 152 ff.; A.N. Talalajev, *Meždunarodnye dogovory v sovremennom mire* [Internationale Verträge in der heutigen Welt] [Moskau 1973], S. 145). Zweifel hinsichtlich der Wirksamkeit des Estoppel-Prinzips ergeben sich in Bezug auf die KSZE-Schlußakte jedoch durch den Abschluß des »Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand« zwischen der UdSSR und der DDR vom 7. 10. 1975 (Text GBl. DDR 1975 II Nr. 11, S. 237 ff.), in dem der KSZE-Prinzipiendeklaration widersprechende Rechte und Pflichten normiert wurden (vgl. dazu Th. Schweissfurth, Die neue vertragliche Bindung der DDR an die Sowjetunion, EA 1975, S. 753 ff., hier S. 765 ff.; der Vertrag stipuliert das Prinzip des »sozialistischen Internationalismus« mit dem Inhalt der sogenannten Brežnev-Doktrin). Wenn die Partner dieses Vertrages durch dessen Abschluß zu erkennen geben, daß sie sich durch die KSZE-Schlußakte nicht gehindert sehen, ihr widersprechende Rechte und Pflichten erneut zu begründen, ist das ein starker Hinweis darauf, daß sie sich durch die Schlußakte auch nicht gehindert sehen, entsprechend jenen vertraglichen Rechten und Pflichten zu handeln. Für die künftige Effektivität der Prinzipienerklärung der Schlußakte ist es kein

Hinsichtlich der *lex ferenda* bestehen die völkerrechtlichen Aspekte der KSZE-Schlußakte darin, daß — worauf im gegenwärtigen Entwicklungsstand nur hingewiesen werden kann — sie bzw. einzelne ihrer Bestimmungen durch entsprechende Bezugnahmen in künftigen Verträgen in Vertragsvölkerrecht transformiert werden können<sup>161)</sup>. Ebenso ist nicht ausgeschlossen, daß in Ausführung der Schlußakte entwickelte Praktiken in Gewohnheitsrecht umschlagen können<sup>162)</sup>.

Die völkerrechtlichen Aspekte hinsichtlich zukünftigen Rechts bestehen aber vor allem in Bezug auf die in Ausführung der Schlußakte nach den Teilen II und III zu erwartenden bilateralen und multilateralen Abkommen. Wird vor den Teilen II und III jeweils »die Überzeugung« der Teilnehmerstaaten hervorgehoben, daß ihre Zusammenarbeit in den

---

gutes Omen, daß von Seiten der anderen KSZE-Teilnehmerstaaten gegen den Abschluß des sowjetisch/ostdeutschen Vertrages mit dem Inhalt der sogenannten Brežnev-Doktrin keinerlei Proteste erhoben worden sind.

Zweifel hinsichtlich der Wirksamkeit des Estoppel-Prinzips auf die intersozialistischen bilateralen Beistandspakte ergeben sich insbesondere auch daraus, daß die Sowjetunion den Prinzipienkatalog der Schlußakte — entgegen ihrem klaren Wortlaut, daß jeder Teilnehmerstaat die Prinzipien »in seinen Beziehungen zu allen anderen Teilnehmerstaaten, ungeachtet ihrer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme« anwenden werde (Präambel der Prinzipienklärung) — als Koexistenzgrundsätze deklariert (vgl. Brežnevs Rede in Helsinki, Pravda vom 1. 8. 1975, siehe auch die sowjetisch/portugiesische Deklaration vom 3. 10. 1975, VVS SSSR vom 8. 10. 1975). Dadurch soll ihre Wirksamkeit auf die Beziehungen zwischen Staaten mit unterschiedlichen sozial-ökonomischen Systemen eingeschränkt, und das heißt, aus den intrasystemaren Staatenbeziehungen in Osteuropa eliminiert werden. (Zu dieser Funktion der sowjetischen Koexistenztheorie vgl. Schweisfurth, *op. cit.* Anm. 141, S. 121). Enthielte die Prinzipienklärung Koexistenzgrundsätze, würde sich im sowjetischen Koexistenzverständnis die Kollisionsfrage überhaupt nicht stellen.

<sup>161)</sup> Ein bloßer »Hinweis auf die Schlußakte« in einem Vertragstext, der sich als deren Ausführung versteht, reicht selbstverständlich zur Transformation in Vertragsvölkerrecht nicht aus. So ist beispielsweise eine Pauschaljuridifizierung der Schlußakte oder einzelner ihrer Bestimmungen durch eines der ersten KSZE-Ausführungsabkommen, das »Übereinkommen zwischen der Republik Österreich und der UdSSR betreffend Sichtvermerke für Journalisten und deren Familienangehörige« vom 1. 3. 1976, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich vom 29. 4. 1976 (1976), 51. Stück, S. 818 f., nicht erfolgt.

<sup>162)</sup> Beispielsweise könnte aus der durch die Schlußakte eingeleiteten Übung, Manöver anzukündigen und Manöverbeobachter auszutauschen, mit den Jahren eine Rechtspflicht entstehen. Auch in dieser Hinsicht hätten die in der Schlußakte formulierten nichtrechtlichen Verhaltensregeln einen potentiell transitorischen Charakter.

Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Technik, der Umwelt, in humanitären und anderen Bereichen »unter voller Achtung der die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten leitenden Prinzipien durchgeführt werden sollte, wie sie in dem einschlägigen Dokument aufgeführt sind«, dann ist damit die Einhaltung der Prinzipienklärung sowohl zur Bedingung des Abschlusses wie zur Geschäftsgrundlage der zu erwartenden bilateralen und multilateralen KSZE-Ausführungsabkommen gemacht worden. Zum Abschluß derartiger Abkommen, wie sie in den Teilen II und III in Aussicht gestellt sind, besteht infolge der Eigenschaft der Schlußakte als außerrechtliche Abmachung freilich keine völkerrechtliche Pflicht; *pacta de contrahendo* bzw. *pacta de negotiando*<sup>163)</sup> sind in der Schlußakte nicht enthalten. Es bestehen auf Grund der Schlußakte aber nicht einmal außerrechtliche Verpflichtungen zu Vertragsverhandlungen bzw. Vertragsabschlüssen; denn die Teile II und III sind eine Sammlung von Absichtserklärungen, Erwägungen, Interessenbekundungen, Feststellungen, *good-will*-Erklärungen (»werden sich bemühen«, »werden Beachtung schenken«, »halten es für angebracht«, »halten es für wünschenswert« etc.), die auch in ihrer engagiertesten Form (»geben ihrer Bereitschaft Ausdruck, internationale Abkommen und andere geeignete Übereinkommen . . . zu fördern«, »werden erwägen, bilaterale Abkommen . . . abzuschließen«, »werden die Möglichkeit prüfen, Vertragspartei . . . geeigneter Konventionen zu werden«, »beabsichtigen . . . auf der Grundlage geeigneter, gegebenenfalls erforderlicher Abkommen oder Vereinbarungen die Zusammenarbeit . . . zu verstärken«) nicht zu echten (außerrechtlichen) Verpflichtungen ausformuliert wurden. Das schließt freilich nicht aus, daß das Aktionsprogramm der Schlußakte tatsächlich ausgeführt wird auch in Form von Vertragsabschlüssen, soweit diese in jener avisiert sind. Ist aber die Prinzipienklärung als Geschäftsgrundlage der KSZE-Ausführungsabkommen anzusehen<sup>164)</sup>, dann ist es naheliegend anzunehmen, daß diese Abkommen unter der Prämisse der Einhaltung der Prinzipienklärung stehen. Wird sie verletzt,

<sup>163)</sup> Siehe dazu neuerdings, U. Beyerlin, *Pactum de contrahendo und pactum de negotiando im Völkerrecht?* ZaöRV Bd. 36 (1976), S. 407.

<sup>164)</sup> Gewisse Zweifel daran, daß die Bezugnahmen auf die Prinzipienklärung in den Präambeln der Teile II und III die Prinzipien als Geschäftsgrundlage der Ausführungsabkommen verstehen, ergeben sich allerdings aus der Entstehungsgeschichte dieser Bezugnahmen, da ursprüngliches Ziel dieser Bezugnahmen war, eine durch die Prinzipienklärung abzusteckende Grenze für die insbesondere nach Teil III unilateral durchzuführenden Maßnahmen zu bezeichnen, vgl. dazu Russell, *op. cit.* (Anm. 10), S. 263.

dann wäre für jeden Einzelfall die Frage aufzuwerfen, ob in dieser Verletzung eine so grundlegende Änderung der Umstände zu erblicken ist, daß der Fortbestand dieser Abkommen oder zumindest die Frage ihrer Suspendierung gemäß Art. 62 WVRK zu überprüfen wäre.

\* \* \*

Wie die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa »sicherlich zu den merkwürdigsten diplomatischen Unternehmen dieses Jahrhunderts« gehört<sup>165</sup>), so ist auch die von ihr produzierte Schlußakte vom 1. August 1975 gewiß ein singuläres zwischenstaatliches Instrument; doch so wie die historische Bedeutung der KSZE heute noch nicht gewichtet werden kann, so ist auch noch offen, ob die KSZE-Schlußakte in der normativen Ordnung der internationalen Beziehungen in Europa und in der sie analysierenden Völkerrechtswissenschaft epochemachend sein wird.

Abgeschlossen im Mai 1976

#### Summary

### Remarks to the Questions of the Legal Character, Binding Force and Relevance under International Law of the CSCE-Final Act

The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) in Helsinki of August 1st, 1975, is discussed here under the auspices of problems referred to in the title of this article. By comparing the Final Act of the Helsinki Conference with an ordinary treaty under international law the author turns against the conception of the Final Act as being simply a "declaration of intentions"; the Final Act, though neither being a treaty under international law, should nevertheless be qualified as an agreement, *i.e.* as a non-legal interstate agreement.

---

<sup>165</sup>) Vgl. W. Wagner, Eine Station auf einem langen Wege, Zur geschichtlichen Einordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, EA 1975, S. 479 ff.

The Final Act, though not legally binding (just because it is not a treaty under international law) is nevertheless binding upon its parties, which clearly expressed their will to be bound by the Final Act as a "moral commitment"; the binding force of the CSCE Final Act can be explained only in analogy to theories about the binding force of international law, the author suggesting to trace back the binding force of the Final Act to the "moral" *Grundnorm* that non-legal interstate agreements shall be observed. The binding force of a non-legal interstate agreement, however, is of minor degree, compared with that of an ordinary treaty under international law, because the rules of termination of treaty obligations cannot be applied to non-legal interstate agreements.

Non-legal interstate agreements produce a special complex of rules in international relations, and so does the CSCE Final Act. These rules should be called "social norms" or simply "non-legal norms", they should not be qualified as "soft law" and they have to be distinguished from other complexes of rules governing international relations, as there are rules of international law, international courtesy, and international moral rules.

The last section of the article deals with the potential influence of the CSCE Final Act upon existing and future international law.

Theodor Schweisfurth