

ABHANDLUNGEN

Die gegenwärtige Entwicklung der Lehre über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten

Untersucht am Beispiel des Urteils des Internationalen Gerichtshofs in der Teheraner Geiselauffaire

*Joachim Wolf**

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Begründung des Urteils – konzeptionelle Linie und offene Fragen
 - a) Zurechnungskriterien
 - b) Fragen, die aus der Zurechnungskonzeption des IGH entstehen
- III. Ausschreitungen gegen diplomatische Missionen und ihre Angehörigen
 - a) Staatenpraxis
 - b) Rechtliche Grundlagen
- IV. Die Verantwortlichkeit der Staaten für Mobausschreitungen bei inneren Unruhen, Aufständen und Revolutionen
 - a) Das »Prinzip der Nichtverantwortlichkeit«
 - b) Die Fälle unmittelbar gegen Ausländer gerichteter Feindseligkeiten
 - c) Verantwortlichkeit auf Grund eines Mangels an "due diligence"
 - d) Verantwortlichkeit für Ausschreitungen bei Aufständen und revolutionären Wirren
 - e) Zusammenfassung
- V. Unzulänglichkeiten einer allein auf "acts of the State" gegründeten Haftungskonzeption

* Assessor, wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: BYIL = British Year Book of International Law; EuGRZ = Europäische Grundrechte Zeitschrift; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; RGDIP = Revue Générale de Droit International Public; RIAA = Reports of International Arbitral Awards; YILC = Yearbook of the International Law Commission.

I. Einleitung

Das Urteil des IGH in der Teheraner Geisellaffaire vom 24. Mai 1980¹ ist inzwischen in einer ganzen Reihe von Besprechungen – vor allem in der amerikanischen Literatur – erörtert worden², die sich jedoch nur wenig oder gar nicht mit den materiellrechtlichen Fragen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Iran befassen. Das überrascht nicht, wenn man weiß, daß die Anrufung des IGH ein wohlkalkulierter Schritt der amerikanischen Regierung war, von dem sich keiner der auf amerikanischer Seite Beteiligten einen unmittelbaren Erfolg in der Sache, nämlich die Freilassung der Geiseln, erhoffte. Bei der offenkundigen Verletzung des Völkerrechts durch den Iran, dem dreisten Bekenntnis höchster Repräsentanten des Staates zu der Geiselnahme und der Schlüsselstellung der Regeln über

¹ ICJ Reports 1980, S.3; ILM 19 (1980), S.553 ff.; deutsche Übersetzung in Auszügen in EuGRZ 1980, S.394 ff.

² L. Gross, *The Case of United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran: Phase of Provisional Measures*, AJIL 74 (1980), S.395; Paul, *International Adjudication Embassy Seizure. United States v. Iran (1979) ICJ*, Harvard International Law Journal, 21 (1980), S.268; L. C. Green, *The Tehran Embassy Incident and International Law, Behind the Headlines*, 38 (1980) No.1; R. Falk, *The Iran Hostage Crisis: Easy Answers and Hard Questions*, AJIL 74 (1980), S.495; V. J. Munson, *The Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, California Western International Law Journal, 11 (1981), S.543; B. J. McCoy, *The International Court of Justice – United States v. Iran*, Denver Journal of International Law and Policy, 9 (1980), S.277; M. W. Janis, *The Role of the International Court in the Hostages Crisis*, Connecticut Law Review, 13 (1981), S.263; E. Gordon/P. J. Youngblood, *The Role of the International Court in the Hostages Crisis – a Rejoinder*, Connecticut Law Review, 13 (1981), S.429; A. Jeffery, *The American Hostages in Tehran: the ICJ and the Legality of Rescue Missions*, International and Comparative Law Quarterly, 30 (1981), S.717; A. P. Rubin, *The Hostages Incident: The United States and Iran*, Year Book of World Affairs, 36 (1982), S.213; B. V. A. Röling, *Aspects of the Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Netherland's Yearbook of International Law, 11 (1980), S.125; H. E. Folz, *Bemerkungen zur völkerrechtlichen Beurteilung der Vorgänge um die amerikanischen Geiseln im Iran*, in: Festschrift für Schlochauer (1981), S.271; K. Oellers-Frahm, *Urteilsanmerkung in EuGRZ 1980*, S.405; B. L. Ferrari, *La corte internazionale di giustizia e la questione degli «ostaggi» americani a Teheran – Problemi in tema di giurisdizione e di responsabilità internazionale*, Comunità Internazionale, 36 (1981), S.377; V. Coussirat-Custère, *L'arrêt de la Cour Internationale de Justice sur le personnel diplomatique américain à Téhéran*, Annuaire Français de Droit International, 26 (1980), S.201; E. Zoller, *L'affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran, Arrêt du 24 mars 1980)*, RGDIP 84 (1980), S.973; Ph. Bretton, *L'affaire des «otages» américains devant la Cour Internationale de Justice*, Journal de Droit International 1980, S.787; J. M. Arbour, *Aspects juridiques de la crise américano-iranienne*, Cahiers de Droit, 21 (1980), S.367.

die Unverletzlichkeit diplomatischer Missionen für das Völkerrecht stand eine Verurteilung des Iran durch den IGH im Ergebnis außer Frage. Auf dieser Grundlage war es den Vereinigten Staaten möglich, über die Publizität des Urteils gezielt auf eine verstärkte politische Isolierung des Iran hinzuwirken, die sich im Rahmen anderer Maßnahmen als nützlich erweisen konnte³. Es gibt im Urteil selbst deutliche Anzeichen dafür, daß sich der IGH dieser ihm vom Antragsteller zgedachten Rolle sehr wohl bewußt war und es im Interesse der Wahrung seiner Unabhängigkeit bei aller Klarheit der Sach- und Rechtslage vermieden hat, ihr zu erliegen.

Als Mittel zur friedlichen Beilegung des Konflikts zwischen den Parteien war dem Urteil kein Erfolg beschieden. Der Iran ist weder im Verfahren vor dem Gerichtshof erschienen, noch hat er sich zu irgendeinem Zeitpunkt in erkennbarer Weise an die gegen ihn ausgesprochenen Verurteilungen gehalten⁴. Erst der Ausbruch des Krieges mit dem Irak brachte den Iran in zunehmende Bedrängnis und ermöglichte schließlich die Beendigung der Geiselaflaire durch das Abkommen von Algier vom 18. Januar 1981⁵. Dennoch wäre es sicherlich unzutreffend, die Bedeutung des Urteils dieser mangelnden politischen Auswirkungen wegen gering einzuschätzen. Es war das erste Mal, daß sich der IGH in einer solch zentralen Weise mit der Problematik der Staatenverantwortlichkeit zu befassen hatte, die von kaum zu überschätzender Bedeutung für das gesamte Völkerrecht ist. Das Urteil fällt außerdem zeitlich in eine Phase des Umbruchs, in der gerade diese Problematik auf Grund der inzwischen vorangeschrittenen Arbeiten der ILC an einem Kodifikationsentwurf über die Verantwortlichkeit der

³ Über die Entscheidung, den IGH anzurufen, und die politisch-taktischen Erwägungen dieses Schrittes ist in den Vereinigten Staaten eine eingehende Debatte geführt worden, siehe hierzu vor allem Janis (Anm.2), Gordon/Youngblood (Anm.2), und Green (Anm.2). In ihr verteidigte Janis den auch von der amerikanischen Regierung geteilten Standpunkt, daß die Aufgabe des IGH eher in der Beilegung von Streitfällen liege als darin, einen Rechtsbrecher zu verurteilen und das Recht wiederherzustellen. Eine aktive politische Rolle des IGH hat von diesem Ansatz her nichts Fragwürdiges.

⁴ Eine erste Verurteilung zur Freilassung der Geiseln enthielt die einstweilige Anordnung des IGH vom 15.12.1979 (ICJ Reports 1979, S.7). Sie wurde in der Hauptsacheentscheidung wiederholt (ICJ Reports 1981, S.44 – im folgenden zitiert als »Urteil, S...«). Zur Frage der »Nichtteilnahme einer Partei am Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof« siehe den gleichnamigen Aufsatz von H. Mosler, in: Festschrift für Schlochauer (1981), S.439.

⁵ Dieses Abkommen besteht aus Erklärungen der Regierung der demokratischen Volksrepublik Algerien, die das Ergebnis der auf Vermittlung Algeriens zustande gekommenen Unterhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und dem Iran darstellen, sowie aus Notifikationen dieser Erklärungen durch die Vertragschließenden. Texte ILM 20 (1981), S.223.

Staaten für völkerrechtswidriges Verhalten⁶ neu diskutiert wird. Zur Zeit der Abfassung des Urteils lag der ILC-Entwurf bereits vor. Es kann davon ausgegangen werden, daß der IGH in diesem Entwurf übernommene neuere Entwicklungen auf dem Gebiet der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten berücksichtigt hat. Nachdem nunmehr der gebotene Abstand von der politisch gespannten Atmosphäre des akuten Konfliktfalles eingetreten ist, erscheint es lohnend, die Bedeutung des Urteils für den weiteren Verlauf der Diskussion über die materiellrechtlichen Fragen der Staatenverantwortung zu untersuchen.

Die Ereignisse, die dem Urteil zugrunde liegen, sind allgemein bekannt. Es muß an dieser Stelle genügen, an folgenden Geschehensablauf zu erinnern⁷: Am 4. November 1979 wird in Teheran während einer Demonstration von etwa 3000 Menschen die Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika von einer Gruppe bewaffneter Personen, die sich aus dem Demonstrationzug gelöst hatten, überrannt. Im Verlaufe einer etwa dreistündigen Auseinandersetzung werden das gesamte Botschaftsgelände einschließlich aller Gebäude besetzt und das diplomatische Personal sowie zwei weitere Bürger der Vereinigten Staaten als Geiseln gefangen genommen. Iranische Stellen greifen während des gesamten Überfalls nicht ein. Auch telefonische Hilferufe aus der Botschaft an iranische Ministerien und andere Dienststellen bleiben ohne Folge. Die Geiselnnehmer nennen sich "Muslim Students Followers of the Imam's Policy". Am folgenden Tag, dem 5. November 1979, kam es zu weiteren Überfällen auf die Konsulate in Tabriz und Shiraz, die unter entsprechenden äußeren Umständen abliefen wie der Überfall in Teheran, diesmal allerdings ohne Gewaltanwendung gegen amerikanisches Personal, das sich vorher in Sicherheit bringen konnte.

Der IGH verurteilte den Iran⁸, unverzüglich alle Schritte zur Beendigung der Geisellaffaire zu unternehmen, die aus ihr entstandene Situation wiedergutzumachen und der Regierung der Vereinigten Staaten Reparation für das erlittene Unrecht zu leisten. Die Entscheidung über die Höhe des Reparationsbetrags blieb einem besonderen Verfahren vorbehalten. Zu der Verpflichtung des Iran, die Geiselnnehmer zu bestrafen, äußerte sich der Gerichtshof nicht, obwohl die Vereinigten Staaten einen entsprechenden Antrag gestellt hatten⁹.

⁶ Text dieses Entwurfs siehe Report of the ILC on the Work of its 31st Session (1979), GAOR, 34th session, Suppl. No.10 (A/34/10).

⁷ Urteil, S.12ff. Ziff.17-27.

⁸ Urteil, S.44f.

⁹ Urteil, S.6 Ziff.8.

II. Die Begründung des Urteils – konzeptionelle Linie und offene Fragen

Die Ereignisse, die Gegenstand der Klage der Vereinigten Staaten sind, werden vom Gerichtshof in zwei Phasen eingeteilt¹⁰. Die erste Phase umfaßt den bewaffneten Überfall auf die Botschaft am 4. November 1979, die Gefangennahme der Botschaftsinsassen als Geiseln sowie die Überfälle am folgenden Tag auf die amerikanischen Konsulate in Tabriz und Shiraz¹¹. Die zweite Phase betrifft die Fortdauer des Geiseldramas vom 5. November 1979 bis zum Tag der Freilassung der Geiseln am 20. Januar 1981. Nach den Ausführungen des IGH hängt die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Iran davon ab, wieweit »rechtlich gesehen die in Frage stehenden Handlungen als dem iranischen Staat zurechenbar angesehen werden können«¹². Das ist die Ausgangsfrage, an die alle weiteren Überlegungen anknüpfen.

a) Zurechnungskriterien

Im Rahmen der ersten Geschehensphase wird zunächst untersucht, ob der Überfall und die Geiselnahme *acts of the State* darstellen, für die der iranische Staat selbst verantwortlich wäre. Der IGH verneint dies, weil die Täter keinen offiziellen Status als anerkannte Agenten oder Organe des Staates hatten und nicht im Auftrag eines zuständigen Staatsorgans bzw. im rein tatsächlichen Sinne für den Staat tätig geworden seien. Daß der Überfall nicht von staatlich anerkannten Agenten oder Organen begangen wurde, ist nach der Lage der Dinge in der Tat nicht zweifelhaft. Das zweite Kriterium, das Verhalten der Täter "might be considered as itself directly imputable to the Iranian State, only if it were established that, in fact, on the occasion in question the militants acted on behalf of the State, having been charged by some competent organ of the Iranian State to carry out a specific operation"¹³, knüpft in seiner Formulierung an Art. 8 des ILC-Entwurfs an. Nach dieser Bestimmung stellt das "acting in fact on behalf of the State" einen selbständigen Fall staatlicher Verantwortlichkeit neben der zumindest tatsächlichen Wahrnehmung staatlicher Aufgaben dar¹⁴. Aus dem ILC-Entwurf selbst ergibt sich nicht eindeutig, wie die Fälle des Auftrags oder der Ermächtigung durch eine zuständige staatliche Stelle

¹⁰ Urteil, S. 28 f. Ziff. 56.

¹¹ Urteil, S. 30 Ziff. 60.

¹² Urteil, S. 29 Ziff. 56.

¹³ Urteil, S. 29 Ziff. 58.

¹⁴ Kommentierung zu Art. 8 siehe Report of the ILC on the Work of its 26th Session (1974), GAOR, 29th session, Suppl. No. 10 (A/9610/Rev. 1, S. 122 ff.).

einzuordnen sind. Nach Auffassung des IGH, der gleichermaßen auf den Auftrag durch eine staatliche Stelle wie auf das tatsächliche Handeln für den Staat abstellt, sind jedenfalls die vorliegenden Informationen in keiner Hinsicht ausreichend, um mit der erforderlichen Sicherheit schon den Überfall und damit den Beginn der Geiselaflaire als *act of the State* zu qualifizieren¹⁵.

Die Zurechnungsprüfung des IGH bezieht sich jedoch nicht nur auf den Ausbruch der Geiselaflaire als auf ein für sich genommen völkerrechtlich unerhebliches Verhalten von Privatpersonen. Sie erstreckt sich vielmehr auf das gesamte Geschehen vom Ausbruch der Affaire bis zur Freilassung der Geiseln, wobei sich die im Ergebnis festgestellte völkerrechtliche Verantwortlichkeit des iranischen Staates teils aus einer Zurechnung von Handlungen der Geiselnehmer, teils aus einer Zurechnung von Unterlassungen staatlicher Organe des Iran ergibt¹⁶. Hierin erweist sich der normative Charakter der Argumentation des IGH. Trotz unveränderter Beweislage wird die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Iran sowohl für die weiteren Überfälle auf die amerikanischen Konsulate in Tabriz und Shiraz am 5. November 1979 als auch für das ungehinderte Zuendeführen der Teheraner Geiselnahme vom Vortag auf Grund der vollständigen Untätigkeit der iranischen Behörden bejaht. Diese Untätigkeit widerspricht den Verpflichtungen des Iran aus Art. 22, 24, 25, 26, 27, 29 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen, aus Art. 5 und 36 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen sowie aus den gleichlautenden Verpflichtungen des allgemeinen Völkerrechts, geeignete Schritte zu unternehmen, um die Gebäude und den Stab der amerikanischen Botschaft sowie der amerikanischen Konsulate durch Verhinderung oder zumindest durch rechtzeitige Beendigung gewaltsamer Angriffe zu schützen. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Iran folgt dabei über die objektive Pflichtwidrigkeit dieses Verhaltens hinaus aus der vollen Kenntnis der iranischen Behörden von diesen Verpflichtungen, aus der Kenntnis der dringenden Notwendigkeit ihres Einschreitens sowie daraus, daß ihnen die Mittel zur Verfügung standen, ihren Verpflichtungen nachzukommen¹⁷. Nach der Überzeugung des Gerichtshofs steht fest, "that the failure of the Iranian Government to take such steps was due to more than mere negligence or lack of appropriate means"¹⁸.

¹⁵ Urteil, S. 29 Ziff. 58.

¹⁶ Urteil, S. 34 Ziff. 63.

¹⁷ Urteil, S. 32f. Ziff. 68.

¹⁸ Urteil, S. 31 Ziff. 63.

Die Fortdauer der Geisellaffaire während der zweiten Phase der Ereignisse unterliegt einer anderen rechtlichen Beurteilung. Der iranische Revolutionsführer, Ayatollah Khomeini, hatte nach der Freilassung von 13 Geiseln – vornehmlich Frauen und ältere Botschaftsangehörige – öffentlich erklärt: “The noble Iranian nation will not give permission for the release of the rest of them. Therefore, the rest of them will be under arrest until the American Government acts according to the wish of the nation”¹⁹. Diese Haltung wurde durch weitere Äußerungen Khomeinis und anderer iranischer Repräsentanten bekräftigt. Sie veränderte die fortgesetzte Besetzung der Botschaft und Gefangenhaltung der Geiseln nach den Worten des IGH in *acts of the State* der iranischen Regierung. “The militants, authors of the invasion and jailers of the hostages, had now become agents of the Iranian State for whose acts the State itself was internationally responsible”²⁰.

Ihrem gedanklichen Ausgangspunkt nach können die dargelegten Urteilsgründe ausnahmslos auf den Satz des allgemeinen Völkerrechts zurückgeführt werden, nach dem die Staaten nur ihr eigenes Verhalten zu verantworten haben²¹. Die strikte Durchführung dieser Regel macht die

¹⁹ Urteil, S.34 Ziff.73.

²⁰ Urteil, S.35 Ziff.74.

²¹ Ein ausdrücklicher Beleg dieser Regel findet sich in den Schiedssprüchen Bagge's im *Finnish Shipowner's-Fall*, RIAA 3, S.1501, und der deutsch-amerikanischen Mixed Claims Commission im Fall *Mandel* (1926), RIAA 7, S.385. Siehe ferner die Stellungnahmen Deutschlands und 23 anderer Staaten im Vorbereitungskomitee zur Haager Kodifikationskonferenz von 1930, League of Nations, Conference for the Codification of International Law, Basis of Discussion, Bd.3, S.93 und 97. In zahlreichen Fällen ergibt sich die besagte Regel aus der negativen Feststellung, der Staat hafte nicht für die Handlungen von Privatpersonen, vgl. die Entscheidungen der britisch-kolumbianischen Schiedskommission im *Cotesworth and Powell-Fall* (J. B. Moore, History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party – im folgenden: International Arbitrations – Bd.2 [1898], S.2082), der amerikanisch-chilenischen Schiedskommission im *Lovett-Fall* (Moore, International Arbitrations, Bd.3 [1898], S.2991) sowie der amerikanisch-mexikanischen Schiedskommission im *Janes-Fall* (1925), RIAA 4, S.86ff. Der ILC-Entwurf enthält sowohl die positive (Art.1 in Verbindung mit Art.3) als auch die negative Fassung (Art.11) dieser Regel. In der völkerrechtlichen Lehre und Praxis wird demnach nicht deutlich zwischen der Begründung einer staatlichen Verantwortlichkeit, die ein eigenes staatliches Verhalten voraussetzt, und ihrem Ausschluß für das Verhalten von Privatpersonen unterschieden, siehe hierzu unten IV.d). Die Probleme der Begründung einer Haftung zeigen sich, wenn es um die umstrittene Frage geht, was unter dem eigenen Verhalten eines Staates zu verstehen sei; vgl. L. Oppenheim/H. Lauterpacht, *International Law*, Bd.1 (8.Aufl. 1955), S.341; E. M. Borchard, *Theoretical Aspects of the International Responsibility of States*, ZaöRV 11 (1929), S.230f.; G. Dahm, *Völkerrecht*, Bd.3 (1961), S.195, 203.

Abgrenzung eines eigenen Verhaltens des in Anspruch genommenen Staates von einem nichtstaatlichen, privaten Verhalten zum Angelpunkt der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit. Auf ihrer Grundlage ergibt sich das Problem, für den nach außen hin, d. h. im rein tatsächlichen Sinne, stets gleichbleibenden Befund eines menschlichen Handelns oder Unterlassens Kriterien zu finden, mit denen staatliche Akte und damit die rechtliche Verantwortlichkeit der Staaten festgestellt werden können. Dieselbe Konzeption einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit wird auch im ILC-Entwurf verfolgt²². Nach diesem Entwurf gibt es ohne das Vorliegen eines *act of the State* keine völkerrechtliche Verantwortlichkeit (Kapitel II, Art. 5–15), wobei der jeweilige *act of the State* nach Art. 3 sowohl in einer Handlung als auch in einer Unterlassung bestehen kann. Am deutlichsten geht diese Konzeption aus Art. 5 und 8 des Entwurfs hervor. Beide Bestimmungen, die einmal das Verhalten von Organen und zum anderen das Verhalten von Personen "acting in fact on behalf of the State" zum Gegenstand haben, führen zum Vorliegen eines *act of the State*, begründen also aus demselben rechtlichen Grund die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates.

b) Fragen, die aus der Zurechnungskonzeption des IGH entstehen

Der vorliegende Fall gibt in besonderer Weise zu einer Auseinandersetzung mit der vom IGH vertretenen Zurechnungsargumentation Veranlassung, weil mit dem Überfall auf die amerikanische Botschaft, der zunächst kein offizieller Akt des iranischen Staates war, dem Nichteinschreiten iranischer Behörden und der späteren qualitativen Veränderung der Botschaftsbesetzung in eine staatliche Aktion des Iran, in ein und demselben Fall alle Grundkonstellationen zusammentrafen, die für die Frage der staatlichen Verantwortlichkeit für das Verhalten von Privatpersonen bedeutsam sind. Zu untersuchen ist insbesondere die erklärungsbedürftige Annahme, aus dem tatsächlichen Verhalten einzelner Menschen könnten kraft normativer Zurechnung *acts of the State* werden²³. Exakt diese These

²² YILC 1980, Bd. 1, S. 30f.; siehe auch die umfangreichen Materialien zu dieser Konzeption im 3. und 4. Report des Berichterstatters R. Ago, YILC 1971, Bd. 2 (A/CN.4/246 Add. 1–3), S. 205ff., und YILC 1972, Bd. 2 (A/CN.4/264 Add. 1), S. 72ff.

²³ "The attribution to the State of the conduct actually engaged in by physical persons is necessary based on juridical data and not on the recognition of a link of natural causality", Ago, YILC 1971, Bd. 2, S. 233; zur Zurechnungsproblematik siehe ferner C. F. Amerasinghe, Imputability in the Law of State Responsibility for Injuries to Aliens, *Revue*

stellt der IGH für die Fortdauer der Geiselnahme auf. Eine Geiselnahme, die bisher ein von Privatpersonen begangener krimineller Akt war, wird unter Anknüpfung an Stellungnahmen staatlicher Repräsentanten und deren Duldung der *Affaire* zum *act of the State*. Im Urteil wird zur Erklärung dieses Vorgangs ausgeführt, daß es die offizielle Billigung der Iranischen Regierung gefunden habe, die Geiseln gefangen zu halten, bis die Vereinigten Staaten den früheren Schah und sein Vermögen ausgeliefert hätten. Bei der Ausführung dieser Politik seien die Geiselnnehmer zu »Agenten« des Iranischen Staates geworden. Doch enthalten auch diese Ausführungen die nach wie vor erklärungsbedürftige Annahme, die offizielle Billigung privater Handlungen mache aus diesen privaten Handlungen *acts of the State*. Eine Erklärung dieser qualitativen Veränderung muß entweder in den einschlägigen Regeln des Völkerrechts zu finden sein, oder die Annahme einer qualitativen Veränderung privater Handlungen in *acts of the State* muß einer staatlichen Haftung für private Delikte weichen.

Die Urteilsbegründung wirft jedoch noch eine zweite, die Würdigung der tatsächlichen Ereignisse betreffende Frage auf. Auch sie mündet in rechtlichen Erwägungen, die vom IGH als Zurechnungsproblem behandelt werden.

Es will nicht recht einleuchten, daß der Iran nicht bereits für den Ausbruch der Geiselaflaire völkerrechtlich verantwortlich sein soll, wo doch die politische Stoßrichtung ebensowenig wie der revolutionäre Hintergrund dieser *Affaire* – beides Umstände, mit denen sich besondere Haftungsregeln verbinden – irgendwelchen Zweifeln unterlagen. Immerhin war diese Revolution lange genug im Gange, um klar zu erkennen, daß die Vereinigten Staaten von Amerika die Zielscheibe des Hasses der demonstrierenden und randalierenden Volksmassen waren und daß dieser Haß durch eine zielstrebige revolutionäre Führung entfacht und geschürt wurde. Der Überfall auf die amerikanische Botschaft vom 4. November brachte nicht die ersten Ausschreitungen gegen amerikanische Einrichtungen im Iran, und es war nicht das erste Mal, daß die amerikanische Botschaft im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen stand²⁴. Auch die Rolle

Egyptienne de Droit International, 22 (1966), S.91 ff.; J. G. Starke, *Imputability in International Delinquencies*, BYIL 19 (1938), S.104 ff. Ob es sich bei einer Zurechnung um einen rein intellektuellen Vorgang (so Amerasinghe, S.92) oder um einen normativen Vorgang (so Ago) handelt, ist umstritten. Eine weitere Schwierigkeit ist die, wie »natürliche Kausalzusammenhänge« im Rahmen von Zurechnungsprüfungen zu behandeln sind. Vom normativen Standpunkt aus erstreckt sich die rechtliche Zurechnung auch auf Kausalvorgänge (Ago, S.218 Anm.78).

²⁴ Urteil, S.10 ff. Ziff.14–16.

Ayatollah Khomeinis als Führer der Revolution und gleichzeitig etablierter Machthaber im Iran stand am 4. November 1979 nicht mehr in Frage. Von ihm stammt nicht nur der höchst bemerkenswerte Aufruf drei Tage vor dem Überfall an die Schüler, Studenten und Theologiestudenten im Iran, "to expand with all their might their attacks against the United States and Israel, so they may force the United States to return the deposed and criminal shah and to condemn this great plot"²⁵. Während seiner Exilauferhalte im Irak und in Paris organisierte Khomeini bereits zielstrebig die Mobilisierung der iranischen Bevölkerung. In den rund 180000 Mullahs und 80000 Moscheen des Iran stand ihm dabei ein idealer Apparat der öffentlichen Meinungsbildung zur Verfügung, den er sich ganz im Sinne des Koran zunutze machte, nach dem die allgemeine öffentliche Meinung das Fundament des Staates bildet²⁶. So sind schon während seiner Exilzeit täglich Reden Khomeinis auf heimlich in den Iran gebrachten Tonbandkassetten in den Moscheen verbreitet worden²⁷.

Einer Berücksichtigung dieser für sich genommen unbestrittenen Zusammenhänge im Rahmen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Iran steht im Urteil des IGH die konkrete Tatbezogenheit aller Zurechnungskriterien und entsprechenden Zurechnungserwägungen entgegen. »Es« sei »keine Andeutung dahin gehend gemacht worden, daß die Angreifer bei Ausführung ihres Angriffs auf die Botschaft irgendeinen offiziellen Status als anerkannte »Agenten« oder Organe des iranischen Staates hatten«²⁸. Entsprechendes gilt auch für die Prüfung des zweiten Zurechnungskriteriums, nach dem nur der staatliche Auftrag zur Ausführung gerade dieses Überfalls geeignet ist, die Verantwortlichkeit des iranischen Staates zu begründen. Der zeitliche und politische Zusammenhang der inneriranischen Ereignisse bis hin zum Überfall auf die Botschaft bleibt im Rahmen des deliktischen Verantwortlichkeitsmaßstabs, wie ihn der IGH zugrunde legt, von vornherein außer Betracht. Das mag der allgemeinen Regel entsprechen, daß der Staat nur sein eigenes Verhalten, nicht jedoch das Verhalten von Privatpersonen zu verantworten habe. Das Völkerrecht kennt jedoch für die Frage der staatlichen Verantwortlichkeit bei Mobausschreitungen, Aufständen, Bürgerkriegen und Revolutionen eine ganze Reihe von Rechtssätzen, die mit dieser allgemeinen Regel nicht ohne

²⁵ Urteil, S.29 Ziff.59.

²⁶ Siehe den Bericht in Archiv der Gegenwart 1979, S.22937, in dem auf Koran 3,159 verwiesen wird.

²⁷ Siehe Archiv der Gegenwart 1979, S.22931.

²⁸ Urteil, S.29 Ziff.58 (Hervorhebung vom Verf.).

weiteres übereinstimmen. Zumindest bleiben hinsichtlich des Verhältnisses dieser Regeln zueinander Fragen offen, mit denen sich der IGH in den Urteilsgründen nicht auseinandersetzt.

Es hätte wenig Sinn, dem Gedanken nachzugehen, wie die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Iran juristisch auch anders, als es im Urteil des IGH geschehen ist, hätte in Angriff genommen werden können, wenn sich nicht gerade hierzu in der völkerrechtlichen Lehre und in der Staatenpraxis Ansätze finden würden. Das ist in nicht unerheblichem Maße der Fall. Diese Ansätze betreffen eine Erweiterung der staatlichen Haftung für Ausschreitungen gegen diplomatische Missionen und für Schädigungen fremder Staaten anlässlich innerer Unruhen und Revolutionen oder ähnlicher Fälle.

III. Ausschreitungen gegen diplomatische Missionen und ihre Angehörigen

Das geltende Völkerrecht kennt keine Regeln, die sich speziell auf die Verantwortlichkeit des Aufenthaltsstaates für Ausschreitungen gegen diplomatische Missionen und deren Angehörige beziehen. Hinzu kommt, daß ernsthafte politische Spannungen zwischen Aufenthalts- und Entsendestaat meist auch die diplomatische Praxis prägen, mit der solche Vorfälle behandelt werden. Falls nicht überhaupt die diplomatischen Beziehungen abgebrochen werden, kommen Fragen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit häufig nur insoweit zur Sprache, als dies für eine Beilegung des Konflikts unbedingt erforderlich ist. Eine einschlägige Rechtsprechungspraxis internationaler Instanzen fehlt so gut wie vollständig; das Urteil des IGH in der Teheraner Geisellaffaire gehört hier zu den wenigen Ausnahmefällen²⁹. Alle diese Gründe erschweren sicherlich den Zugang zu den tatsächlichen Ereignissen und zu einer Beurteilung der staatlichen Verantwortlichkeit nach Völkerrecht. Dennoch lassen sich typische, völkerrechtlich bedeutsame Gemeinsamkeiten feststellen, von denen nahezu alle Ausschreitungen gegen ausländische diplomatische Missionen bestimmt sind. Das gilt zunächst in tatsächlicher Hinsicht für die innerpolitische Ausgangslage im Aufenthaltsstaat. Sie ist regelmäßig von politischen Spannungen geprägt, die sich nicht selten speziell gegen den Entsendestaat richten. Übergriffe gegen ausländische Diplomaten und Einrichtungen ausländischer Staaten tragen in diesen Fällen den Charakter mehr oder weniger

²⁹ Siehe die Entscheidung des IGH im Fall des schwedischen Grafen Bernadotte, *Reparation for Injuries Suffered in Service of UN*, ICJ Reports 1949, S.174.

offener Feindseligkeiten gegen den betreffenden fremden Staat. Verbinden sich diese Feindseligkeiten mit Massendemonstrationen, Aufständen oder revolutionären Wirren, so entsteht die Frage nach den Kräften, die Aktionen dieser Art politisch lenken und leiten. Das maßgebliche Mittel hierzu ist die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch Massenmedien. Beide Arten von Fällen, die Verletzung fremder Staaten bei inneren Unruhen wie die Ausbreitung von Feindseligkeiten gegen fremde Staaten durch eine von Massenmedien beeinflusste öffentliche Meinung, unterliegen eigenen völkerrechtlichen Regeln. Soweit Ausschreitungen gegen ausländische diplomatische Missionen mit solchen Fällen zusammentreffen, liegt hier der Ansatzpunkt für eine völkerrechtliche Beurteilung.

a) Staatenpraxis

Der klassische Fall einer Verletzung diplomatischer Missionen und ihrer Angehörigen durch Repräsentanten des Aufenthaltsstaates ist der sog. Boxeraufstand in China im Jahre 1900³⁰. Die »Boxer«³¹, ursprünglich Mitglieder einer chinesischen Geheimsekte, bekämpften zusammen mit den in großer Zahl arbeitslos gewordenen chinesischen Kohleträgern den Bau der Eisenbahn Tientsin-Peking durch die damaligen Großmächte³². Seit dem Jahre 1898 fanden die »Boxer« hierin offen die Unterstützung des chinesischen Kaiserhauses. Auf dem Höhepunkt des Aufstandes wurden systematisch alle Ausländer im Lande umgebracht, unter ihnen der deutsche Botschafter von Ketteler sowie der japanische Gesandte Sugiyama. Eine Belagerung des Gesandtschaftsviertels in Peking konnte erst nach zwei Monaten durch Truppen der Großmächte beendet werden³³. Nach der Niederwerfung des Aufstandes durch Expeditionstruppen der Großmächte unterzeichnete China am 7. September 1901 in Peking gemeinsam mit Großbritannien, Österreich-Ungarn, Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien,

³⁰ Zu den dokumentarischen Grundlagen dieses Falles siehe Die Große Politik der Europäischen Kabinete 1871–1914. Sammlung der diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes, Bd. 16 (1924). Eine zusammenhängende Darstellung der Ereignisse gibt G. W. F. Hallgarten, Imperialismus vor 1914, Bd. 1 (2. Aufl. 1963), S. 506ff.; siehe ferner H. Herrfahrdt, Boxeraufstand, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S. 236f.

³¹ Die Bezeichnung beruht auf einer mißverständlichen Verkürzung des chinesischen Namens dieser Sekte »Fäuste der rechtschaffenen Harmonie«.

³² Hallgarten (Anm. 30), S. 513.

³³ Hallgarten, S. 519; W. L. Langer, Diplomacy of Imperialism 1890–1902 (2. Aufl. 1951), S. 694.

Japan, den Niederlanden, Rußland, Spanien und den Vereinigten Staaten ein Schlußprotokoll³⁴, in dem es seine Verantwortlichkeit anerkannte und sich zu umfangreichen Reparations- und Genugtuungsleistungen bereit erklärte. In Sühnemissionen chinesischer Prinzen nach Berlin und Tokio brachte das chinesische Herrscherhaus sein Bedauern über die Ermordung der Gesandten zum Ausdruck. In ganz China wurden Denkmäler und Sühnezeichen errichtet. Neben besonderen Reparationszahlungen an Japan übernahm China allen Signatarmächten gegenüber eine Reparationsverpflichtung in Höhe von 450 Millionen Tael³⁵ und gestand ihnen das Recht zu, in China zum Schutz ihrer Gesandtschaften und zur Aufrechterhaltung freier Verbindungswege zum Meer an bestimmten Plätzen eigene Truppen zu stationieren³⁶.

Das Protokoll selbst enthält keine ausdrückliche Klarstellung, daß China die Ausschreitungen der »Boxer« als eigenes Verhalten zu verantworten habe. Dies ergibt sich jedoch zweifelsfrei aus Verbindungen der »Boxer« zum Kaiserhaus und aus dem Kreis der Personen, zu deren Bestrafung China sich im erwähnten Protokoll verpflichtete. Als milizartig organisierte Banden traten die »Boxer« erstmals ein halbes Jahr nach dem Sturz des prowestlichen Kaisers Kuang'Hsü auf, der die nationalistischen Kräfte unter der Führung der Kaiserin-Witwe Tzu-Hsi und des Prinzen Tuang an die Macht brachte. Daß die militärische Führung der »Boxer« in den Händen Prinz Tuangs lag, wurde spätestens mit dem Beginn der Exzesse im Juni 1900 offenkundig³⁷. Das Protokoll sah vor, daß Prinz Tuang zusammen mit einigen der höchsten Regierungsmitglieder und Generäle zum Tode verurteilt wurde, eine Strafe, die lediglich für den Fall der Begnadigung durch die Kaiserin-Witwe in lebenslange Verbannung umgewandelt werden konnte³⁸. Andere Mitglieder der kaiserlichen Familie sowie der Minister der Justiz und der Präsident des Gerichtshofs der Zensoren wurden verurteilt, sich selbst den Tod zu geben³⁹. Die Todesstrafe erhielten ein Provinzgouverneur und weitere Regierungsmitglieder⁴⁰.

³⁴ Der volle Wortlaut dieses Protokolls ist veröffentlicht im Reichs- und Staatsanzeiger vom 16.10.1901, ferner in den *British and Foreign State Papers*, 1900–1901, Bd.114, S.686 ff.

³⁵ Das entsprach damals etwa 330 Millionen Dollar.

³⁶ Art.I–IX des Protokolls, *State Papers* (Anm.34), S.686 ff.

³⁷ Hallgarten (Anm.30), S.517 ff.; Langer (Anm.33), S.693 ff.

³⁸ Art.II des Protokolls, *State Papers* (Anm.34), S.687.

³⁹ Art.II des Protokolls, *State Papers*, S.687.

⁴⁰ Art.II des Protokolls, *State Papers*, S.687; zu den Verhandlungen zwischen den Großmächten über die Bestrafung der verantwortlichen chinesischen Würdenträger siehe das

Die Exzesse der »Boxer« wurden also als Verletzungen des Völkerrechts, begangen von Organen und Repräsentanten des chinesischen Staates, geahndet. Es war die eigene Politik des Kaiserhauses und der chinesischen Regierung, die mit diesen Bestrafungen im Sinne einer persönlichen Täterschaft der betreffenden Personen verurteilt wurde. Eine Verantwortlichkeit Chinas auf Grund mangelnder Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen stand ebensowenig in Frage wie eine solche für fremdes Verhalten. Beides wäre mit den Sühneleistungen und enormen Reparationszahlungen erschöpfend abgegolten gewesen. Beide Fälle wären außerdem nicht damit zu vereinbaren, daß nicht Mitglieder der Boxersekte, sondern Repräsentanten des chinesischen Staates zum Tode verurteilt wurden.

Das Schlußprotokoll von Peking war in gewissem Sinne ein Diktat imperialistischer Machtpolitik⁴¹. Vor allem die Signatarmächte Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Japan und Rußland befanden sich keineswegs nur in der Rolle von Staaten, denen China völkerrechtliches Unrecht zugefügt hatte. Es waren ihre Expeditionstruppen und nicht die »Boxer«, die mit der Bombardierung des chinesischen Taku-Forts am 17. Juni 1900 den Stein der gewaltsamen Ausschreitungen ins Rollen gebracht hatten⁴². Man wird dennoch ungeachtet des Kriegscharakters dieser Bombardierung⁴³ sagen müssen, daß sich hierdurch an der völkerrechtlichen Beurteilung des Boxeraufstands im entscheidenden Punkt nichts ändert. Der Grundsatz der völkerrechtlichen Unverletzlichkeit diplomatischer Missionen und ihrer Angehörigen wird durch Völkerrechtsverletzungen des Entsendestaates nicht relativiert und verlangt eine Behandlung ausländischer Diplomaten nach den für diese geltenden völkerrechtlichen Regeln⁴⁴. Der Ausweisung aller ausländischen Diplomaten, die die Kaiserin-Witwe am Tag nach der Bombardierung aussprach, hatten diese ganz abgesehen von der Belagerung des Gesandtenviertels schon aus rein zeitlichen Gründen nicht Folge leisten können⁴⁵.

Schreiben vom 13.12.1900 des deutschen Gesandten in Peking, Mumm von Schwarzenstein, an Reichskanzler von Bülow, in: Die Große Politik der Europäischen Kabinette (Anm.30) Nr. 4692, S. 185.

⁴¹ Das wird deutlich belegt in den Ausführungen von Hallgarten (Anm.30) und von Langer (Anm.33).

⁴² Vgl. hierzu die Darstellung der Ereignisse bei Hallgarten, S. 516f.

⁴³ Vgl. P. H. Clements, *The Boxer Rebellion* (1915), S. 129; G. N. Steiger, *China and the Occident* (1927), S. 230ff.

⁴⁴ Siehe hierzu die Ausführungen des IGH in der Teheraner Geisellaffaire, Urteil, S. 38 Ziff. 83.

⁴⁵ Hallgarten (Anm.30), S. 517.

Die Frage staatlich provozierten Ausschreitungen stellte sich ferner anlässlich von Moskauer Reaktionen auf Beschädigungen des sowjetischen Botschaftsgebäudes in Bonn im Jahre 1958 während einer Demonstration gegen die Hinrichtung der Führer des ungarischen Volksaufstandes⁴⁶. Einen Tag nachdem die sowjetische Nachrichtenagentur Tass diesen Vorfall als »feindselige Provokation« bezeichnet hatte, versammelte sich eine Menschenmenge mit antifaschistischen Plakaten vor der deutschen Botschaft in Moskau, beschmierte das Botschaftsgebäude und warf die Fensterscheiben ein. Am folgenden Tag brachte Tass hierzu die Meldung, eine Menge von Bewohnern Moskaus habe vor der deutschen Botschaft demonstriert, um »die Entrüstung über die sowjetfeindliche Provokation gegen die sowjetische Botschaft in Bonn am 20. Juni auszudrücken«⁴⁷. In der Protestnote des deutschen Auswärtigen Amtes wurde zwar nur zurückhaltend von einer staatlich geduldeten und gebilligten Aktion gesprochen⁴⁸. Doch bringt auch diese Wendung hinreichend zum Ausdruck, daß es sich um eine von sowjetischer Regierungsseite in die Wege geleitete Gegenaktion handelte, mit der vornehmlich propagandistisch dem einseitigen Effekt der antisowjetischen Bonner Proteste entgegengewirkt werden sollte. Die Sowjetregierung erklärte sich bereit, die eingetretenen Schäden zu ersetzen, ohne damit allerdings eine eigenhändige Inszenierung der Vorfälle einzuräumen. Immerhin hat sie den Vorwurf der Billigung und Duldung der Moskauer Ausschreitungen nicht zurückgewiesen.

Besonders deutlich wurde die Frage einer staatlichen Verantwortung für provozierte Ausschreitungen, als am 16. März 1965 mehrere tausend Demonstranten aus Empörung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Israel die deutsche Botschaft in Bagdad stürmten, die Einrichtung zerstörten und die Bundesflagge herunterrissen⁴⁹. Die am Ort vorhandenen starken Polizeikräfte sahen tatenlos zu. Die deutsche Bundesregierung erhob schärfstens Protest gegen »diese schweren und durch nichts zu entschuldigenden Ausschreitungen ... einer offensichtlich aufgehetzten Menge ... Diese planmäßige Provokation und der mangelnde polizeiliche Schutz, durch den derartige Aktionen erst möglich« werden, gingen »eindeutig zu Lasten der allein dafür verantwortlichen Regierung«⁵⁰. Tags zuvor hatte die Konferenz der

⁴⁶ Bulletin der Bundesregierung 1958, S.1135; ZaöRV 20 (1958), S.661; FAZ vom 23.6.1958.

⁴⁷ FAZ vom 24.6.1958 und vom 26.6.1958.

⁴⁸ Bulletin 1958, S.1149.

⁴⁹ Bulletin 1965, S.373.

⁵⁰ Bulletin 1965, S.373.

arabischen Außenminister in Beirut beschlossen, umgehend sämtliche arabischen Botschafter aus Bonn zurückzurufen, die diplomatischen Beziehungen mit Bonn abzubrechen und alle Wirtschaftsbeziehungen aufzuheben, falls Bonn auf einer feindseligen Haltung gegenüber irgendeinem arabischen Staat beharre⁵¹. In den Ausschreitungen von Bagdad sah die Bundesregierung eine unmittelbare Fortsetzung dieses politischen Protestes durch den Staat Irak.

Im Verlaufe des indisch-pakistanischen Konflikts, in dem Indonesien für Pakistan Stellung bezogen hatte, kam es zunächst am 9. September 1965 zu Plünderungen indischer Geschäfte in Djakarta durch Indonesier. Am selben Tage wurde die indische Botschaft durch indonesische Demonstranten verwüstet und zwei Botschaftswagen in Brand gesetzt⁵². Die indonesische Bevölkerung war durch die Regierung zu Demonstrationen gegen Indien aufgerufen worden. Noch am Tage des Angriffs auf die Botschaft hatte der indonesische Außenminister Subandrio erklärt, alle fortschrittlichen Länder seien verpflichtet, gegen die »indische Aggression« Stellung zu beziehen⁵³. Die indonesische Regierung erklärte sich bereit, Indien für die Verwüstung der Botschaft zu entschädigen. Wenige Monate später, im März und April 1966, standen die chinesische Botschaft und das chinesische Generalkonsulat in Djakarta im Mittelpunkt einer ganzen Reihe teilweise schwerer antikommunistischer Ausschreitungen⁵⁴. Beide Gebäude wurden mehrfach von indonesischen Demonstranten gestürmt und verwüstet. Den besonders heftigen Ausschreitungen vom 15. April, bei denen sich chinesische Botschaftsangehörige nur mit Mühe in ein benachbartes Gebäude retten konnten, war eine große, vom offiziellen Rundfunk unterstützte Demonstration gegen China vorausgegangen. Der indonesische Außenminister tat die Vorfälle ab als »Exzeß der Volkswut, normal unter den gegebenen Umständen«⁵⁵. China warf der indonesischen Regierung vor, die Demonstration selbst organisiert und geleitet zu haben. Aus Protest gegen die Haltung seiner Regierung reichte der indonesische Botschafter in Peking am Tage nach den Vorfällen seine Entlassung ein.

Gewisse Parallelen zur Teheraner Geiselauffaire gab es im Fall der Ermordung des amerikanischen Vizekonsuls Imbrie im Jahre 1924 in Teheran, wenn auch die persische Regierung damals alle in ihrer Macht stehenden

⁵¹ FAZ vom 16.3.1965.

⁵² RGDIP 70 (1966), S.177f.

⁵³ RGDIP 70 (1966), S.178.

⁵⁴ RGDIP 70 (1966), S.1015.

⁵⁵ RGDIP 70 (1966), S.1015.

Mittel zur Verfolgung der Täter ergriff⁵⁶. Major Imbrie wurde von fanatischen Teilnehmern an einer islamischen religiösen Demonstration verfolgt und auf offener Straße erschlagen. Ein Soldat, der an den Ausschreitungen beteiligt war, wurde daraufhin vor den Angehörigen seiner Einheit exekutiert, weil er die Menge gegen den amerikanischen Vizekonsul aufgehetzt hatte. Außerdem wurden mehrere hundert Personen inhaftiert und den allgemeinen Gerichten vorgeführt. Die Anerkennung einer Verletzung des Völkerrechts durch eigene Organe läßt sich hieraus allerdings nicht entnehmen. Der Fall wird insofern ganz im Zeichen einer staatlichen Verantwortlichkeit für mangelnde Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen behandelt⁵⁷. Zu den polizeilichen Sicherheitsvorkehrungen nach dem Vorfall gehörten jedoch interessanterweise auch Schritte zu einer Zügelung der Berichterstattung der Presse. Offenbar mit derselben Zielsetzung einer Entspannung der inneren Atmosphäre in Persien gab die Regierung ihrerseits in den Lokalzeitungen ihrem Bedauern über den Vorfall und ihrem Beileid mit den Hinterbliebenen Ausdruck⁵⁸. Ein so schwierig zu erfassendes Phänomen wie die öffentliche Meinung wird kaum eine allgemeine Regel darüber zulassen, wann ausländerfeindliche Presseäußerungen einen Staat völkerrechtlich zum Einschreiten verpflichten. Die Maßnahmen, die die persische Regierung in diesem Fall nachträglich zur Wiederherstellung sicherer Aufenthaltsbedingungen für die ausländischen Diplomaten im Lande ergriffen hat, waren jedoch gleichermaßen auch Vorkehrungen, mit denen zukünftige Ausschreitungen verhindert werden sollten. In diesem Sinne stehen sie prinzipiell der Verpflichtung gleich, die Sicherheit der diplomatischen Missionen durch Polizei- und Sicherheitskräfte *ex ante* zu gewährleisten.

Zu den jüngsten Vorfällen gehört der Überfall auf die amerikanische Botschaft in Libyen am 2. Dezember 1979, die mit der Teheraner Geiselfaire in engem Zusammenhang stand⁵⁹. Nach einer antiamerikanischen Solidaritätskundgebung für die Geiselnahmer in Teheran stürmten mehrere tausend Studenten das Gebäude der amerikanischen Botschaft in Tripolis und setzten es in Brand. Die Botschaftsangehörigen konnten sich vor dem

⁵⁶ The Imbrie-Incident, AJIL 18 (1924), S.768; ferner C. Eagleton, The Responsibility of States for the Protection of Foreign Officials, AJIL 19 (1925), S.309 (repr.1970).

⁵⁷ Vgl. Eagleton, S.309; auch die amerikanische Protestnote vom 25.7.1924 (AJIL 18 [1924], S.769) geht ohne näheres Eingehen auf Einzelheiten des Falles von einem Versagen iranischer Behörden aus.

⁵⁸ AJIL 18 (1924), S.772.

⁵⁹ AJIL 75 (1981), S.365 ff.

Überfall in Sicherheit bringen. Auf ihre vorherige Bitte um Verstärkung des Polizeischutzes hatten sie von den libyschen Behörden keine Antwort erhalten. Den Entschädigungsforderungen der Vereinigten Staaten stimmte die libysche Regierung zwar zu, ohne damit allerdings ihre rechtliche Verantwortlichkeit für den Überfall anzuerkennen⁶⁰. Mit diesem Vorbehalt stellte Libyen lediglich eine Ausübung des Überfalls durch eigene Staatsorgane in Abrede, nicht jedoch seine allgemeine Verantwortlichkeit für mangelnde Schutzvorkehrungen. Der Fall zeigt, daß Entschädigungsleistungen ohne Anerkennung einer rechtlichen Verantwortlichkeit daraufhin überprüft werden müssen, auf welchen haftungsbegründenden Umstand sich der Vorbehalt bezieht. So teilte das deutsche Auswärtige Amt nach den Ungarndemonstrationen 1958 der Sowjetunion mit, die Bundesrepublik sei – den internationalen Gepflogenheiten entsprechend – zum Ersatz der Schäden am sowjetischen Botschaftsgebäude bereit, obwohl nach deutscher Auffassung ausreichende Polizeikräfte zum Schutz der Botschaft zur Verfügung standen, die auch energisch gegen die Demonstranten vorgingen⁶¹. In der Tat ist eine verbreitete Bereitschaft der Staaten festzustellen, ohne Rücksicht auf die Frage mangelnder oder ausreichender Sicherheitsvorkehrungen für Ausschreitungen gegen diplomatische Missionen Entschädigung zu leisten, und man kann dabei durchaus für diejenigen Fälle, in denen der Aufenthaltsstaat keinen Abbruch der diplomatischen Beziehungen riskieren will, von einer internationalen Gepflogenheit sprechen⁶².

⁶⁰ AJIL 75 (1981), S.366.

⁶¹ Bulletin 1958, S.1149; siehe oben III.a).

⁶² Im *Janina*-Zwischenfall zahlte Griechenland an Italien eine Entschädigung von 55 Millionen Lire, obwohl es seine Verantwortlichkeit bestritt, vgl. K. Strupp, *L'incident de Janina entre la Grèce et l'Italie*, RGDIP 31 (1924), S.255f.; Konstantin Freiherr von Neurath, *Der italienisch-griechische Konflikt vom Jahre 1923 und seine völkerrechtliche Bedeutung*, Völkerrechtsfragen, Heft 25 (1929). Allerdings hatten vorher italienische Marineeinheiten die Insel Korfu besetzt. Bei den Zwischenfällen vor der amerikanischen Botschaft in Warschau im Juli 1965 anlässlich der amerikanischen Intervention in Vietnam bot Polen eine Entschädigung für die Verwüstungen an, obwohl es sich nach polnischer Darstellung um einen »unvorhergesehenen Aufruhr von Vietnamesen« handelte (RGDIP 70 [1966], S.1027). Im Fall *Manheim* leistete die deutsche Regierung Entschädigung und Genugtuung für die Ermordung *Manheims*, eines Wachoffiziers der französischen Botschaft, durch Unbekannte in Berlin im Jahre 1919 (RGDIP 26 [1919], S.223; P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Bd.1 [1922], S.528). Zwischen den Regierungen wurde allein über die Höhe der Entschädigungssumme verhandelt, nicht dagegen über die Frage, ob ein Versagen deutscher Sicherheitsbehörden vorlag. In Fällen, in denen dieser Punkt zur Sprache kommt, findet nur ganz selten eine wirkliche Sachverhaltsprüfung statt. Meist werden lediglich Zweckbehauptungen im Hinblick auf die eigenen Entschädigungsforderungen aufgestellt. So warf Belgien der spanischen Regierung anlässlich der Ermordung des belgischen

Insoweit wird also die Bereitschaft erklärt, Entschädigung für das Verhalten von Privatpersonen zu leisten⁶³. Denn ein Verschulden eigener Organe stellt ein Aufenthaltsstaat, der unter Hinweis auf den Mangel eigener Verantwortlichkeit Entschädigung leistet, ausdrücklich in Abrede. Ob wirklich in ausreichendem Maße Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen getroffen waren, ist eine Tatfrage, die an der erklärten Bereitschaft zur Entschädigung auch für das Verhalten von Privatpersonen nichts ändert.

b) Rechtliche Grundlagen

Soweit Ausschreitungen gegen ausländische diplomatische Missionen nicht zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen den Beteiligten führen, ist der Aufenthaltsstaat zur Übernahme von Reparations- und Genugtuungsmaßnahmen gegenüber dem Entsendestaat bereit. Auf diese Erfahrungsregel läßt sich die einschlägige Staatenpraxis zurückführen. Von ihr gibt es lediglich vereinzelte Ausnahmen⁶⁴. Dieses Ergebnis aus den vorstehend dargelegten Fällen läßt sich durch zahlreiche weitere Beispielfälle bekräftigen⁶⁵.

Gesandten *Borchgrave* eine aktive Beteiligung am Mord, zumindest aber ein Versagen spanischer Sicherheitskräfte vor (PCIJ Séries C No.83, S.23 ff., insbes. S.28–32).

Soweit Entschädigungszahlungen abgelehnt werden, bezieht sich dies häufig auf Fälle von Verletzungen konsularischer Vertreter und konsularischer Missionen, an die in der völkerrechtlichen Praxis deutlich geringere Haftungsmaßstäbe angelegt werden; vgl. die Reaktion des deutschen Auswärtigen Amtes auf Ausschreitungen jugoslawischer Emigranten gegen Angehörige des jugoslawischen Generalkonsulats 1961 in Stuttgart, ZaöRV 24 (1964), S.682; siehe ferner den Überfall auf die jugoslawische Handelsmission in Mehlem 1962, RGDIP 67 (1963), S.361; ZaöRV 24 (1964), S.681, und 25 (1965), S.266; weitere Nachweise bei Eagleton (Anm.56), S.307f.

Zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen führte die Zurückweisung einer belgischen Protestnote durch die ägyptische Regierung, in der Belgien Ägypten für die schweren Ausschreitungen gegen die belgische Botschaft in Kairo im Februar 1961 verantwortlich machte (RGDIP 65 [1961], S.579ff.). Hiermit zusammenhängende Ausschreitungen gegen die belgische Botschaft in Moskau zur gleichen Zeit führten dagegen nicht zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen, weil sich die sowjetische Regierung nach anfänglicher Weigerung doch noch zum Ersatz des Schadens bereit erklärte (RGDIP 65 [1961], S.581f.).

⁶³ Wie hier A. Jess, Politische Handlungen Privater gegen das Ausland und das Völkerrecht (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 37) (1923), S.52ff.; anders dagegen I. von Münch, Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft (1963), S.226.

⁶⁴ Zu diesen zählt die Haltung der Schweiz anlässlich des Überfalls auf die rumänische Gesandtschaft in Bern, RGDIP 61 (1957), S.414ff.; siehe auch den Angriff auf die ungarische Gesandtschaft in Bern 1958, RGDIP 63 (1959), S.115ff.

⁶⁵ Vgl. z. B. die Bombenattentate einer exilkubanischen Untergrundbewegung gegen die sowjetische Botschaft in Washington am 21. und 28.2.1968, RGDIP 72 (1968), S.1082ff.;

Die wichtigste rechtliche Grundlage dieser Staatenpraxis ist die Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961, die für den Iran am 4. März 1965, für die USA am 13. Dezember 1972 in Kraft getreten ist. Der Einfluß der Massenmedien in den hier untersuchten Fällen führt zu der Frage, inwieweit zusätzlich völkerrechtliche Haftungsregeln für Äußerungen in der Presse und anderen Medien existieren, die zur Begründung einer Verantwortlichkeit des Empfangsstaates herangezogen werden können.

1. Unverletzlichkeit diplomatischer Missionen und diplomatischer Vertreter

Nach Art. 22 Abs. 1 Satz 1 des Wiener Übereinkommens sind die Räumlichkeiten der Mission unverletzlich. Der Empfangsstaat hat gemäß Abs. 2 derselben Bestimmung »die besondere Pflicht, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Räumlichkeiten der Mission vor jedem Eindringen und jeder Beschädigung zu schützen und um zu verhindern, daß der Friede der Mission gestört oder ihre Würde beeinträchtigt wird«. Entsprechendes gilt nach Art. 29 für die Unverletzlichkeit der Person des Diplomaten. Er unterliegt »keiner Festnahme oder Haft irgendwelcher Art«, und der Empfangsstaat hat »alle geeigneten Maßnahmen (zu treffen), um jeden Angriff auf seine Person, seine Freiheit oder seine Würde zu verhindern«.

Für den vorliegenden Zusammenhang von entscheidender Bedeutung sind Art und Ausmaß der in diesen Bestimmungen enthaltenen Präventivpflichten des Empfangsstaates. Hiervon hängt die rechtliche Beurteilung der dargelegten Entschädigungspraxis der Staaten ab, die sowohl Erfüllung völkerrechtlicher Haftungspflichten als auch auf politischen Erwägungen beruhende *ex gratia*-Leistung sein kann, mit der der Empfangsstaat jedenfalls teilweise über geltendes Völkerrecht hinausgeht.

Es steht außer Frage und wird auch vom IGH im Urteil zur Teheraner Geisellaffaire erneut betont, daß die diplomatische Unverletzlichkeit zu den unverzichtbaren rechtlichen Grundlagen für die Beziehungen der Staaten untereinander gehört⁶⁶. Die rechtliche Bedeutung dieser Unverletzlichkeit schließt zwei verschiedene Aspekte ein, nämlich einmal den Ausschluß staatlicher Machtausübung durch Behörden des Empfangsstaates und zum

die sowjetische Regierung verlangte von der amerikanischen Regierung Schadensersatz in Höhe von 14699 Dollar, der in Höhe von 15000 Dollar gewährt wurde, ohne daß in irgendeiner Weise ein Versagen amerikanischer Sicherheitskräfte erkennbar geworden wäre.

⁶⁶ Siehe hierzu die Ausführungen des IGH in der Teheraner Geisellaffaire, Urteil, S. 42 f. Ziff. 91, 92.

anderen die Gewährung positiven staatlichen Schutzes vor Angriffen durch Dritte. Beide Aspekte ergeben erst zusammengenommen die in Art.22 und 29 der Wiener Konvention mit dem Ausdruck »unverletzlich« bezeichnete Rechtsposition⁶⁷. Falls dies überhaupt jemals zweifelhaft gewesen sein sollte⁶⁸, so hat jedenfalls die Wiener Konferenz über diplomatische Beziehungen Klarheit im Sinne einer absoluten und nicht nur relativen diplomatischen Unverletzlichkeit geschaffen. Das ergibt sich aus unwidersprochen gebliebenen Stellungnahmen zahlreicher Staatenvertreter, die sich unmißverständlich für eine absolute Unverletzlichkeit einsetzten, wobei es ihnen gerade darauf ankam, den positiven staatlichen Schutz vor privaten Angriffen einzubeziehen⁶⁹. Auch die ILC teilte diese Auffassung. In der Kommentierung zu Art.20 des Entwurfs, dem späteren Art.22, wird ausgeführt: "From the point of view of the receiving State, this inviolability has two aspects. In the first place, the receiving State is obliged to prevent its agents from entering the premises for any official purpose whatsoever (paragraph 1). Secondly, it is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises from any invasion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity (paragraph 2)"⁷⁰.

⁶⁷ F. J. Kozhevnikov, *The Russian State and International Law* (russ.) (1947), S.18; Shael H. Wilder, *International Terrorism and Hostage-Taking: An overview*, *Manitoba Law Journal*, 11 (1981), S.380; I. P. Blischtschenko/N. Shdanow, *Die Bekämpfung des Terrorismus und das Prinzip der Immunität von Diplomaten*, *Deutsche Außenpolitik*, 18 (1973), S.1089ff.; F. Przetacznik, *Personal Inviolability of Diplomatic Agents*, *Polish Yearbook of International Law*, Bd.2 (1968/69), S.156ff.; E. Suy, *La protection des diplomates*, in: *Festschrift für W. Wengler*, Bd.1 (1973), S.591ff.; J. Dehaussy, *The Inviolability of Diplomatic Residences*, *Journal de Droit International*, 83 (1956), S.603; H. Weber, *Wieweit schützt das Völkerrecht den ausländischen Diplomaten?*, *Verfassung und Recht in Übersee* 1970, S.309ff.; siehe ferner die Nachweise zum alten französischen Schrifttum, unten Anm.71, und zur Staatenpraxis, unten Anm.69.

⁶⁸ Vor allem in der anglo-amerikanischen Literatur bis zum Inkrafttreten der Wiener Konvention wurde die diplomatische Unverletzlichkeit nicht definiert. Der Sache nach sprach man von ihr nur im relativen Sinne, also im Verhältnis zu den Behörden des Empfangsstaates (Nachweise bei Przetacznik, S.160ff.). Die völkerrechtliche Bedeutung der diplomatischen Unverletzlichkeit bei Ausschreitungen durch Privatpersonen blieb weitgehend offen. Dehaussy, S.603, bezeichnete bereits vor Inkrafttreten der Wiener Konvention die Einbeziehung des staatlichen Schutzes vor Übergriffen durch Privatpersonen in die diplomatische Unverletzlichkeit als allgemein anerkannte Auffassung.

⁶⁹ Vgl. die Stellungnahmen Schwedens, Österreichs, Spaniens, Tunesiens, Frankreichs, Belgiens, Norwegens, Guatemalas, Senegals und der Federation of Malaya (UN Doc. A/CONF./20/14, Vol.I, 21st meeting, 20.3.1961, S.134ff.).

⁷⁰ YILC 1958, Bd.2, S.95.

Die Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen scheint damit eine Konzeption der absoluten Unverletzlichkeit zu bestätigen, wie sie bereits im französischen Schrifttum des letzten Jahrhunderts nachdrücklich vertreten wurde⁷¹. Auch der IGH geht im Urteil zur Teheraner Geiselauslieferung davon aus, daß nicht nur die Behörden des iranischen Staates, sondern auch die Geiselnnehmer als Privatpersonen das Gebot der diplomatischen Unverletzlichkeit mißachtet haben⁷².

Die besondere Pflicht des Empfangsstaates, zum Schutz diplomatischer Missionen und zur Verhinderung privater Übergriffe »alle geeigneten Maßnahmen« zu treffen, ist danach eine unmittelbare rechtliche Folge aus der Unverletzlichkeit ausländischer Missionen und Diplomaten. Das ist bei der Frage nach Art und Ausmaß dieser Verpflichtung zu berücksichtigen. Faßt man die Verhandlungen der Wiener Konferenz und die hierzu vorliegenden Stellungnahmen im völkerrechtlichen Schrifttum zusammen, so ergeben sich zwei allgemeine Erwägungen, die unbestrittenermaßen beide für die Auslegung der Art. 22 und 29 von maßgeblicher Bedeutung sind. Das ist zum einen die Erwägung, daß der diplomatische Verkehr durch Vorkehrungen und Maßnahmen des betreffenden Empfangsstaates die größtmögliche Sicherheit und den wirksamsten Schutz genießen muß⁷³. Ihr steht die andere Erwägung entgegen, daß kein Empfangsstaat über die Grenzen seiner Möglichkeiten hinaus haftbar gemacht werden könne⁷⁴. Die Schwierigkeit liegt in der Abstimmung beider Kriterien im Hinblick auf die Frage, was es heißt, »alle geeigneten Maßnahmen« treffen zu müssen.

Auf der Wiener Konferenz bezeichnete der Vertreter Belgiens unter Bezugnahme auf die Stellungnahmen Schwedens und Norwegens die

⁷¹ Siehe Przetacznik (Anm. 67), S. 156 ff. unter Hinweis auf F. Pietri (Etude critique sur la fiction d'exterritorialité, S. 106: "inviolability is the right to absolute and complete security, it is freedom without restrictions, that is inviolability in every case"), A. Mérignhac (Traité de droit international public), P. Pradier-Fodéré (Cours de droit diplomatique) und P. Patau (De la situation comparée des agents diplomatiques et consulaires). Aus dem neueren französischen Schrifttum siehe L. Cavaré, Le droit international public positif, Bd. 2 (1962), S. 22 («Il [sic. l'agent diplomatique] a droit à la sécurité absolue et complète»).

⁷² Urteil, S. 31 Ziff. 63, S. 33 Ziff. 69, S. 42 Ziff. 92.

⁷³ Neben den in Anm. 71 genannten Autoren siehe Kozhevnikov (Anm. 67), S. 18; Blischtschenko/Shdanow (Anm. 67), S. 1089; Przetacznik (Anm. 67), S. 156 ff.; H. Miehsler, Die Unverletzlichkeit des Diplomaten, Juristische Blätter 1970, S. 337 ff.; B. Sen, A Diplomat's Handbook of International Law and Practice (1965), S. 90; Suy (Anm. 67), S. 591 ff.; Ph. Cahier, Le droit diplomatique contemporain (2. Aufl. 1964), S. 217; Weber (Anm. 67), S. 309 ff.

⁷⁴ Suy, S. 602 f.; Weber, S. 318 f.; Sen, S. 88 ff.

besondere Verpflichtung des Art.22 Abs.2 als "an obligation relating not only to means but also to results: an obligation of the receiving State to guarantee the effective protection of the mission – and it was precisely in the case of disorders that protection should be effective"⁷⁵. Auch der Vertreter der Federation of Malaya hob hervor, "the duty of the receiving State related to the results and not merely to the means"⁷⁶. Andere Staaten betonten das Prinzip der absoluten Unverletzlichkeit⁷⁷ und sprachen von einer Garantie "within the widest possible limits"⁷⁸ sowie von "fullest protection"⁷⁹. Kein einziger Staat lehnte irgendeine dieser Stellungnahmen als zu weitgehend ab.

Selbst in der widerspruchslosen Hinnahme dieser Äußerungen wird man aber keine Bestätigung für die Anerkennung einer absoluten Garantieflicht sehen können, weil der Empfangsstaat anerkanntermaßen nur innerhalb der Grenzen seiner Möglichkeiten haftet. Doch kann an dem folgenden Ergebnis seit der Wiener Konferenz nicht mehr vorbeigegangen werden.

Der Umfang staatlicher Präventivpflichten zum Schutz diplomatischer Missionen läßt sich nicht nach objektiven Kriterien auf ein bestimmtes Maß beschränken. Entsprechende Versuche im Schrifttum sind ausnahmslos gescheitert. Man räumt heute ein, daß es eine materielle Obergrenze der Verpflichtung, »alle geeigneten Maßnahmen zu treffen«, nicht gibt⁸⁰. Das

⁷⁵ UN Doc. A/CONF./20/14, Vol.I, S.140.

⁷⁶ UN Doc. A/CONF./20/14, Vol. I, S.141.

⁷⁷ Siehe die Nachweise in Anm.69.

⁷⁸ Senegal, UN Doc. A/CONF./20/14, Vol.I, S.140.

⁷⁹ Tunesien, UN Doc. A/CONF./20/14, Vol.I, S.138.

⁸⁰ Su y (Anm.67), S.603f.; vgl. die Memoranden der kanadischen Regierung vom 23.5. und 23.9.1969, Canadian Yearbook of International Law 1970, S.355ff.

Dieser Standpunkt ergibt sich z. B. auch aus dem Notenwechsel zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion anlässlich mehrfacher Ausschreitungen gegen die amerikanische Botschaft in Moskau im Jahre 1965 während des Vietnamkonflikts. Erste Übergriffe vietnamesischer und chinesischer Studenten in Moskau waren eindeutig durch unzureichende sowjetische Sicherheitsmaßnahmen begünstigt worden. Im Kommuniqué des Weißen Hauses vom 10.2.1965 wird dazu ausgeführt: "The United States Government must insist that its diplomatic establishments and personnel be given the protection which is required by international law and customs and which is necessary for the conduct of diplomatic relations between States. Expressions of regret and compensation are no substitute for adequate protection", M. Whiteman, Digest of International Law, Bd.8 (1967), S.833; RGDIP 69 (1965), S.159ff. Die sowjetische Regierung ersetzte die Schäden und traf verstärkte Sicherheitsvorkehrungen. Am 4.3.1965 kam es zu einer zweiten Demonstration ausländischer Studenten. Dieses Mal waren 600 sowjetische Polizisten zum Schutz der amerikanischen Botschaft aufgeboten. Mit Metallbarrieren und 30 in Linie aufgestellten Schneepflügen wurde das Botschaftsgebäude gegen die Demonstranten abgesichert. Als diese den-

Merkmal »alle geeigneten Maßnahmen« ist auf den Erfolg, nämlich auf die wirksame Verhinderung von Ausschreitungen, bezogen und enthält nicht etwa eine Haftungsbegrenzung. Es ist daher richtig zu sagen, daß die völkerrechtliche Verpflichtung des Empfangsstaates zur Ergreifung »aller geeigneten Maßnahmen« ihrem allgemeinen Inhalt nach unbeschränkt ist⁸¹. Nur auf dieser Grundlage wird es dem Entsendestaat überhaupt erst möglich, vom Empfangsstaat ohne Ausnahme alle Maßnahmen verlangen zu können, die dieser unter den gegebenen Umständen ergreifen kann. Darüber, daß dies der Sinn des völkerrechtlichen Schutzes ausländischer Diplomaten und diplomatischer Missionen ist, gibt es keinen Streit⁸².

Der wesentliche Diskussionsgegenstand ist allein die berechtigte Befürchtung, dem Empfangsstaat durch eine unzureichende Berücksichtigung der Situationsbezogenheit seiner Präventivpflichten eine absolute Erfolgshaftung aufzuerlegen, der er sich auch im Einzelfall nicht entziehen könnte⁸³. Dieser Befürchtung wird in vollem Umfang Rechnung getragen, wenn man die Wendung »alle geeigneten Maßnahmen« als Ausdruck einer Situationsbezogenheit versteht, die – ohne den Grundgedanken einer weitestmöglichen Schutzpflicht aufzugeben – dem Entsendestaat die Darle-

noch die Barrieren durchbrachen, erschienen zusätzliche Polizeikräfte und sowjetische Truppen. Bei der gewaltsamen Beendigung der Ausschreitungen gab es auf Seiten der Polizisten, Soldaten und Unruhestifter Schwerverletzte. Am amerikanischen Botschaftsgebäude entstand erneut hoher Sachschaden. In der Dokumentation des sowjetisch-amerikanischen Notenwechsels bei *Whiteman*, S.834, heißt es hierzu: "Ambassador Kohler met with Soviet Foreign Minister Gromyko that evening and stated that the extensive damage suffered by the Embassy showed that police protection was again inadequate. The Foreign Minister expressed regret for the damage, promised that the Embassy would be compensated for repairs, and indicated that supplementary measures for protection of the Embassy would be taken in the future". Diese Beilegung des Zwischenfalls läßt keinerlei Obergrenze für die von sowjetischer Seite zu treffenden Sicherheitsmaßnahmen erkennen. Die vorausgegangenen sowjetischen Sicherheitsvorkehrungen blieben unerwähnt, und es blieb unwidersprochen, daß sich der wiederum unzureichende Schutz der amerikanischen Botschaft schon daraus ergebe, daß deren erneute Beschädigung nicht verhindert wurde.

⁸¹ Weber (Anm.67), S.316 (»echte Erfolgshaftung«); ebenso, zumindest für besondere Fälle, A. Decencière-Ferrandière, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages subis par les étrangers* (1925), S.126; J. Dumas, *La responsabilité internationale des Etats à raison des crimes et délits commis sur leur territoire au préjudice d'étrangers* (1930), S.41, 321; Cavaré (Anm.71), S.28f., 345.

⁸² Die vereinzelt gebliebene Auffassung, nach der dem Diplomaten kein weiterreichender Schutz zukomme als allen Bewohnern des Staates (A. B. Lyons, *Personal Immunities of Diplomatic Agents*, BYIL 31 [1954], S.304f.; S. Depiéreaux, *Die völkerrechtliche Haftung des Staates bei Ausschreitungen gegen diplomatische Missionen* [Diss. Bonn 1968], S.60), kann hier unberücksichtigt bleiben. Sie geht am Wesen der diplomatischen Unverletzlichkeit vorbei.

⁸³ Miehsler (Anm.73), S.343; Weber (Anm.67), S.318; Suy (Anm.67), S.609ff.

gung ungenutzt gebliebener objektiv möglicher Präventivmaßnahmen auf-erlegt, während dagegen der Empfangsstaat die Grenzen seiner Möglichkeiten darzulegen hat, die durch diese Maßnahmen überschritten würden. Mit dieser Darlegung kann sich der Empfangsstaat rechtlich entlasten. Seine Haftung bleibt damit stets eine Haftung im Rahmen seiner Möglichkeiten.

Was die Entstehung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Empfangsstaats betrifft, so hat der Entsendestaat im Falle einer tatsächlich begangenen Ausschreitung lediglich objektiv geeignete Gegenmaßnahmen darzulegen, die der Empfangsstaat nicht ergriffen hat. Auf Grund des anerkannten Satzes, daß sich die Verantwortlichkeit des Staates nach dem Umfang seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen bemißt⁸⁴, ist mehr nicht erforderlich. Zu den geeigneten präventiven Maßnahmen zum Schutz diplomatischer Missionen gehört in erster Linie der Einsatz ausreichender Sicherheitskräfte. Bleibt dieser Einsatz aus oder ist er ungenügend, so wird sich der Empfangsstaat nur bei spontanen und unvorhergesehenen Ausschreitungen entlasten können⁸⁵.

Die Staatenpraxis enthält eine Bestätigung dieser rechtlichen Zusammenhänge. Nur in seltenen Fällen lehnt ein Staat Entschädigungsleistungen für mangelnde Präventivmaßnahmen ab, weil eine Ausschreitung unvorhersehbar war oder Sicherheitsvorkehrungen die Kräfte des betreffenden Staates überschritten⁸⁶. Daß sich die staatliche Haftung bei nicht verhinderten Ausschreitungen unmittelbar in der Verpflichtung zur Verfolgung und Bestrafung der Täter fortsetzt, wird ohnehin von keinem Staat bezweifelt⁸⁷. Auch gelegentliche einschränkende Erklärungen der Staaten ändern nichts am völkerrechtlichen Verpflichtungscharakter tatsächlich geleisteter Entschädigungen. So gab die Bundesrepublik anlässlich der Ungarndemonstrationen gegenüber der Sowjetunion zu erkennen, daß die Entschädigung für die an der sowjetischen Botschaft entstandenen Schäden weder auf Grund schuldhaft unterlassener Schutzmaßnahmen ihrer Sicherheitskräfte noch auf Grund eines Verstoßes gegen völkerrechtlich gebotene Sorgfaltsstandards gezahlt werde. Versäumnisse dieser Art wurden vielmehr ausdrücklich in Abrede gestellt. Wenn dennoch eine Entschädigung geleistet

⁸⁴ Vgl. das Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im *Chorzow*-Fall (CPJI, Série A No.9, S.21 und S.28 ff.). Ago (YILC 1971, Bd.2, S.205) bezeichnet diesen Grundsatz als "one of the principles most deeply rooted in the doctrine of international law and most strongly upheld by State practice and judicial decisions".

⁸⁵ Miehsler (Anm.73), S.343 ff.; Suy (Anm.67), S.609 f.

⁸⁶ Siehe oben Anm.64.

⁸⁷ Siehe hierzu eingehend Suy (Anm.67), S.609 ff. mit weiteren Nachweisen.

wird, weil dies »internationalen Gepflogenheiten« entspreche, so läßt dies die Überzeugung erkennen, daß eine derartige Beeinträchtigung einer ausländischen Botschaft unter allen Umständen vom Aufenthaltsstaat verhindert werden müsse⁸⁸. Zwar ist eine »internationale Gepflogenheit« noch keine völkerrechtliche Verpflichtung. Aus dem dargelegten Umfang der Pflicht zum Schutz ausländischer diplomatischer Missionen und aus der Bedeutung, die der Beachtung dieser Verpflichtung für den gesamten völkerrechtlichen Verkehr zukommt, ergibt sich jedoch, daß die in aller Regel gewährten Entschädigungen nicht nur Gefälligkeitsleistungen sind. Auch Libyen hat, wie erwähnt, mit der Ablehnung seiner Verantwortlichkeit für den Überfall auf die amerikanische Botschaft nicht die Verpflichtung zur Entschädigungsleistung bestritten.

Der Umfang hiermit anerkannter Reparationspflichten ist jedoch durchaus begrenzt. Er bezieht sich allein auf die Tatsache der Beschädigung und Verletzung als solche, ohne irgendwelche Rückschlüsse auf ein Verschulden zuzulassen. Wer die Ausschreitungen begangen hat, wo die Gründe für eine solche Tat liegen und welche Rolle der Aufenthaltsstaat hierbei spielte, alles dies sind Fragen, die andere tatsächliche Umstände und andere, weitergehende Verantwortlichkeitszusammenhänge betreffen⁸⁹. Die besonderen Schutzpflichten und Verantwortlichkeiten auf der Grundlage des Rechts des diplomatischen Verkehrs erfassen also nur einen Teilbereich dessen, wofür die Verantwortlichkeit des Aufenthaltsstaats bei Ausschreitungen bejaht werden kann. Die besonderen völkerrechtlichen Regeln des diplomatischen Verkehrs sind zu eng, um die Verantwortlichkeitszusammenhänge in derartigen Fällen abschließend zu erfassen. Insofern muß auf die allgemeine Verantwortlichkeit der Staaten für eigenes Verhalten zurückgegriffen werden. Nur in diesem weitergehenden Sinne ist die verbreitete Auffassung zutreffend, daß Ausschreitungen gegen ausländische diplomatische Missionen den allgemeinen Regeln der Staatenverantwortlichkeit unterliegen⁹⁰. Doch gilt auch dies nur, wenn man von den bereits erwähnten weiteren Besonderheiten absieht, die mit dem Einfluß der Massenmedien auf die öffentliche Meinung und der Gefährdung ausländischer diplomatischer Missionen durch feindselige Massenunruhen,

⁸⁸ Siehe oben die Nachweise in Anm. 61 und 80.

⁸⁹ Zum systematischen Verhältnis zwischen staatlicher Verantwortlichkeit für eigenes Verhalten und anderen Formen einer staatlichen Haftung siehe unten IV.e).

⁹⁰ von Münch (Anm. 63), S. 224 ff.; Depiéreux (Anm. 82), S. 34; vgl. Art. 10 des Harvard-Draft von 1929 und Art. 13 des Harvard-Draft von 1961, Nachweise bei von Münch. GA Res. A/2625 (XXV) Friendly Relations Declaration.

Aufstände und revolutionäre Wirren zusammenhängen. Von diesen interessiert hier zunächst nur die Beeinflussung der öffentlichen Meinung.

2. Völkerrechtliche Haftung für Presse- und Mediendelikte

In den behandelten Beispielsfällen spielt ebenso wie in der Teheraner Geisellaffaire der Einfluß der Massenmedien oder öffentlicher Massenveranstaltungen auf die öffentliche Meinung eine maßgebliche Rolle für die Sicherheit diplomatischer Vertretungen im Lande. Im Falle des amerikanischen Vizekonsuls Imbrie ist dieser Zusammenhang, soweit ersichtlich zum ersten Mal, vom Aufenthaltsstaat in die Regelung der Reparationsfrage einbezogen worden. Im Unterschied zur bloßen Außerachtlassung von Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen bedeutet der Einfluß auf die öffentliche Meinung ein Machtmittel, mit dem in gewissem Umfang nicht nur über die Verhinderung, sondern auch über den positiven Eintritt von Ereignissen nach eigenem Ermessen entschieden werden kann. Soweit der Aufenthaltsstaat selbst über einen solchen publizistischen Einfluß verfügt, liegt bereits hier der Ansatzpunkt einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit.

Die Besonderheit dieser Überlegung liegt zunächst weniger im rechtlichen als im tatsächlichen Bereich. Es wird nicht nach dem schädigenden Ereignis, in den hier interessierenden Fällen von Privatpersonen begangene Ausschreitungen, sondern nach der staatlichen Veranlassung dieser Ausschreitungen gefragt. Völkerrechtlich scheint diese Fragestellung *prima facie* auch im Rahmen der allgemeinen Verantwortlichkeit der Staaten nur für eigenes Verhalten geboten, weil auf diese Weise weit unmittelbarer die Rolle des Aufenthaltsstaates zum Tragen kommt, um dessen Verantwortlichkeit es ja schließlich geht.

Das Völkerrecht kennt in begrenztem Umfang bestimmte Propagandaverbote, wie z. B. das Verbot der Kriegspropaganda, die sich auf die Ausübung der Propagandatätigkeit durch staatliche Organe beziehen⁹¹. Auf die umstrittene Frage, inwieweit der Aufenthaltsstaat für eine gegen den

⁹¹ M. R. García Mora, *International Responsibility for Hostile Acts of Private Persons against Foreign States* (1962), S.80; B. Simma, *Grenzüberschreitender Informationsfluß und domaine réservé der Staaten* (Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 19) (1979), S.60; J. B. Whitton/A. Larson, *Propaganda. Towards Disarmament in the War of Words* (1963), S.95; V. van Dyke, *The Responsibility of States for International Propaganda*, *AJIL* 34 (1940), S.65; H. Armbruster, *Propaganda*, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd.2, S.807f.

Frieden und die Sicherheit eines fremden Staates gerichtete Medientätigkeit von Privatpersonen verantwortlich ist⁹², braucht hier nicht eingegangen zu werden. Denn die antiamerikanische Propaganda im Iran war eine Maßnahme der Revolutionsführung, die mit dem revolutionären Machtwechsel im Frühjahr 1979 in vollem Umfang einer Organtätigkeit des iranischen Staates gleichsteht⁹³.

Zwischen dem beherrschenden publizistischen und propagandistischen Einfluß Ayatollah Khomeinis auf den gesamten Verlauf der iranischen Revolution und einem dem völkerrechtlichen Propagandaverbot unterliegenden Verhalten bestehen jedoch gewichtige Unterschiede. Während die letzteren Fälle ihrer Struktur nach eine – wenn auch begrenzte und im einzelnen höchst umstrittene – völkerrechtliche Verantwortlichkeit für bestimmte publizistische Äußerungen zum Gegenstand haben, ist die Veranlassung von Ausschreitungen gegen diplomatische Missionen mit Hilfe der Massenmedien lediglich Bestandteil des Ausschreitungsdelikts selbst. Im Unterschied zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für publizistische Äußerungen gibt es bisher keine völkerrechtliche Regel, nach der nicht nur die staatliche Propagandatätigkeit als solche, sondern auch die unter ihrem Einfluß begangenen Ausschreitungen als *acts of the State* anzusehen sind⁹⁴. Die hier untersuchte Verantwortlichkeit des Iran für offiziell veranlaßte Ausschreitungen ließe sich im Sinne der herkömmlichen deliktischen Argumentation nur so begründen, daß die jeweils geschehene Ausschreitung tatsächlich durch eine staatliche Propagandatätigkeit veranlaßt worden ist. Man hätte die bekannten Beweisschwierigkeiten auf diese Weise zwar verlagert, nicht aber beseitigt. Es bliebe das sachlich unbefriedigende Ergebnis, daß die in einer staatlichen Lenkung der öffentlichen Meinung liegende Gefährdung der Sicherheit ausländischer Missionen und Diplomaten völkerrechtlich nicht erfaßt wird. Nach der Lage der Dinge ist diese Konsequenz unvermeidlich, wenn und soweit sich nicht aus den Regeln über die staatliche Verantwortlichkeit bei inneren Unruhen und revolutionären Wirren etwas anderes ergibt. Daß diese Fälle in tatsächlicher Hinsicht mit Ausschreitungen gegen ausländische diplomatische Mis-

⁹² Vgl. García Mora, S.80ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen; G. Dambmann, Propaganda im Friedensvölkerrecht (1954), S.71.

⁹³ Siehe hierzu unten V.

⁹⁴ Auch eingehende Untersuchungen völkerrechtlicher Mediendelikte, wie diejenige von E. Zellwegger, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten für die Presse (1949), Dambmann (Anm.92) und Whitton/Larson (Anm.91) gehen auf diese Frage nicht ein.

sionen regelmäßig eng zusammenhängen, zeigen die bereits behandelten Beispielsfälle.

IV. Die Verantwortlichkeit der Staaten für Mobausschreitungen bei inneren Unruhen, Aufständen und Revolutionen

Ab einer gewissen Größenordnung sind innere Unruhen, Aufstände und revolutionäre Wirren Ausdruck einer Destabilisierung der bisherigen Staatsgewalt. Hierauf beruht die allgemeine Regel, daß der Aufenthaltsstaat für Schädigungen fremder Staaten bei derartigen Anlässen grundsätzlich nicht verantwortlich gemacht werden könne⁹⁵. Das entspricht traditioneller deliktischer Denkweise, denn ohne die tatsächliche Möglichkeit eines Einschreitens ist keine Verantwortlichkeit für eigenes Verhalten denkbar⁹⁶. Zu inneren Unruhen, Aufständen und revolutionären Wirren kann es jedoch ebensogut mit der aktiven Unterstützung und im Interesse eines stabilen Regimes kommen. Das beweist der Boxeraufstand, der sich im Interesse des chinesischen Kaiserhauses gegen einen äußeren Feind richtete, und das zeigt die Teheraner Geiselauffäre, die zu einem Zeitpunkt stattfand, als die unumschränkte Macht des iranischen Revolutionsregimes unter Ayatollah Khomeini bereits unbezweifelbar war.

Eben dieser letzte Umstand mag den IGH bewogen haben, von den für alle Staaten geltenden allgemeinen Verantwortlichkeitsregeln auszugehen, nach denen dem revolutionären Charakter des politischen Regimes im Iran keine Bedeutung mehr zukommt. Dagegen wäre nichts einzuwenden, wenn es zuträfe, daß etwaige Besonderheiten, die für Aufstände, Revolutionen und ähnliche Ereignisse gelten, jedenfalls mit dem Machtwechsel bzw. der Niederwerfung des Aufstands hinfällig würden und das neue bzw. das alte Regime für alle nunmehr eintretenden Ereignisse in derselben Weise wie jeder andere Staat verantwortlich wäre. Von dieser Grundvorstellung ist die völkerrechtliche Lehre und Praxis bestimmt⁹⁷. Im einzelnen

⁹⁵ *Sambiaggio-Fall* (1902), RIAA 10, S.512ff., 524; *Padrón-Fall* (1905), RIAA 10, S.742f.; *Pinson-Fall* (1928), RIAA 5, S.352f.; siehe ferner den Bericht Ago's, YILC 1972, Bd.2, S.136 Ziff.169; M. Akehurst, *State Responsibility for the Wrongful Acts of Rebels. An aspect of the Southern Rhodesian problem*, BYIL 43 (1968/69), S.49ff.

⁹⁶ Angeführt wird der Satz «*ultra posse nemo obligatur*», Dahm (Anm.21), S.210.

⁹⁷ In der Kommentierung zu Art.15 ILC-Entwurf (YILC 1975, Bd.2, S.105 Ziff.21) wird hierzu ausgeführt, "the act of an insurrectional movement that becomes the new government of a State is regarded as an act of that State. There can be no exceptions to this general principle". Mit dieser Formulierung werden zu Unrecht Fälle übergangen, in denen die staatliche Verantwortlichkeit über den Zeitpunkt des Machtwechsels hinaus verschärften Haftungsregeln unterliegen kann, siehe unten IV. d).

liegt die Problematik allerdings komplizierter, und es ist – wie die folgenden Fälle zeigen werden – denjenigen Stimmen recht zu geben, die die Möglichkeit einer schematischen Ausdehnung allgemeiner Verantwortlichkeitsregeln ohne Unterschied auf Mobausschreitungen, Aufstände und Revolutionen bezweifeln⁹⁸.

a) Das »Prinzip der Nichtverantwortlichkeit«

Die allgemeine Regel, von der der IGH im Anschluß an große Teile der völkerrechtlichen Lehre und Praxis ausgeht, liegt in der Gleichsetzung von Mobausschreitungen anlässlich innerer Unruhen mit einem Handeln von Privatpersonen, für das der Aufenthaltsstaat nicht verantwortlich ist⁹⁹. Diese Argumentation ist nur auf der Grundlage eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses schlüssig, wobei die Nichtverantwortlichkeit als allgemeine Regel auf der Überlegung beruht, daß in den hier interessierenden Fällen der Aufenthaltsstaat zu einer Kontrolle über die aufständischen, revolutionären oder sonstigen Gruppen von Personen regelmäßig nicht in der Lage sei¹⁰⁰. Die Annahme eines solchen Regel-Ausnahme-Verhältnisses gibt jedoch aus mehreren Gründen nicht den Stand des geltenden Völkerrechts wieder.

⁹⁸ Siehe J. Goebel, *The International Responsibility of States for Injuries Sustained by Aliens on Account of Mob Violence, Insurrections and Civil Wars*, AJIL 8 (1914), S.802ff., für die gesonderte Behandlung von Mobausschreitungen; ebenso J. Garner, *Responsibility of States for Injuries Suffered by Foreigners within their Territories on Account of Mob Violence, Riots and Insurrections*, ASIL Proceedings 1927, S.54f., mit weiteren Unterscheidungen im Hinblick auf Aufstände und Revolutionen.

⁹⁹ *Spanish Zone of Morocco Claims* (1925), RIAA 2, S.615; Whiteman (Anm.80), S.815–824 mit zahlreichen weiteren Nachweisen; Dahm (Anm.21), S.196; ältere Nachweise bei J. H. Ralston, *The Law and Procedure of International Tribunals* (1926), S.357f.; ferner – allerdings nur im Ansatz – Garner (Anm.98), S.49ff.; die Schweiz wendete diese Argumentation im *Zerka-Fall* (Schweizer Nationalrat, StenBull. NR 1971, S.667f.) auch auf Terroranschläge der PLO an und verneinte die Verantwortlichkeit des Territoriumstaates – in diesem Fall Jordanien – für solche von Privatpersonen begangenen Handlungen.

¹⁰⁰ *Sambiaggio-Fall* (1902), RIAA 10, S.512f.; vgl die Kommentierung zu Art.14 ILC-Entwurf, YILC 1975, Bd.2, S.92; so auch die Argumentation der Schweiz im *Zerka-Fall*, in dem der jordanische Bürgerkrieg als Beweis für den Versuch angesehen wurde, des Einflusses der Palästinenser im Land Herr zu werden. Das ist deswegen bemerkenswert, weil die Schäden der Schweiz – es ging um die Zerstörung von Linienflugzeugen auf dem Flughafen Zerka – nicht aus den Bürgerkriegsunruhen in Jordanien entstanden waren, sondern auf einem hiervon unabhängigen Terroranschlag der PLO beruhten. Zur allgemeinen Bedeutung der staatlichen Kontrolle für die staatliche Haftung siehe den *Venable-Fall* (1927), RIAA 4, S.219.

Ein erstes Bedenken richtet sich gegen das als Regel vorausgesetzte Prinzip der Nichtverantwortlichkeit des Aufenthaltsstaates¹⁰¹. Von ihm sollen Ausnahmen nur dann gegeben sein, wenn sich offizielle staatliche Stellen, sei es durch mangelnde Verfolgungsmaßnahmen nach der Tat, sei es auf andere Weise, vorher zu Komplizen der Aufständischen machen¹⁰². Die wichtigste Begründung dieses Prinzips stammt von Schiedsrichter Ralston im *Sambiaggio-Fall*¹⁰³, in dem die Verantwortlichkeit Venezuelas für Ausschreitungen von in Venezuela nicht zur Macht gelangten Revolutions-truppen aus den folgenden drei Gründen verneint wurde:

- “1. Revolutionists are not the agents of governments, and a natural responsibility does not exist.
2. Their acts are committed to destroy the government and no one should be held responsible for the acts of an enemy attempting his life.
3. The revolutionists were beyond governmental control and the Government can not be held responsible for injuries committed by those who have escaped its restraint”.

Daß Revolutionäre keine staatlichen Organe sind und es keine »natürliche Verantwortlichkeit« des Staates für nicht von seinen Organen und Agenten begangene Handlungen gebe (Ziff. 1), ist zwar für sich genommen sachlich richtig, geht aber an der eigentlichen Problematik vorbei. Das gilt auch für das zweite Argument, das ebenso wie das erste von einer grundsätzlich möglichen Verantwortlichkeit für das Verhalten natürlicher Personen ausgeht, ohne nach den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Aufenthaltsstaates in Bezug auf die Verhinderung und Bekämpfung aufständischer und revolutionärer Bewegungen zu fragen. So entspricht es insbesondere dem heutigen Stand der internationalen Beziehungen nicht mehr, wenn Mindestanforderungen an die Sicherheit und Ordnung im eigenen Lande zugunsten ausländischer Staaten verneint werden¹⁰⁴. Als Basis für

¹⁰¹ Siehe den Bericht Max Huber's über die britischen Vermögensinteressen in der spanischen Zone Marokkos (1925), RIAA 2, S.642 (théorie de la non-responsabilité, principe de la non-responsabilité). Das umgekehrte Regel-Ausnahme-Verhältnis vertritt Gobel (Anm.98), S.818.

¹⁰² Diese Auffassung geht zurück auf die Lehren von H. Grotius und E. de Vattel, Nachweise bei H. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht (1899), S.326 ff.; siehe auch Halleck's International Law, Bd.1 (1908), S.444 ff.

¹⁰³ RIAA 10, S.512f.

¹⁰⁴ Siehe hierzu den Bericht Huber's (Anm.101), S.642. Das Verbot der Intervention zugunsten der eigenen Staatsangehörigen im Ausland setzt nach Huber voraus, «non seulement des conditions normales d'administration et de justice, mais aussi la volonté de l'Etat de réaliser son but primordial: le maintien de la paix intérieure et de l'ordre social»; siehe auch den *Noyes-Fall* (1933), RIAA 6, S.311; weitere Nachweise unten IV. b) und c).

ein Prinzip der Nichtverantwortlichkeit bleibt also allein das in Ziff.3 enthaltene Argument mangelnder Kontrolle. Die rechtliche Tragweite dieser Argumentation steht und fällt jedoch mit den Anforderungen, die man an eine vom Aufenthaltsstaat auszuübende Kontrolle aufstellt. Ralston verneint völkerrechtliche Anforderungen an den Umfang einer derartigen Kontrolltätigkeit und stellt allein auf das ab, was tatsächlich geschieht. Für die Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Aufenthaltsstaates ist dieser Ansatz ohne praktische Bedeutung. Er könnte in gesicherter Weise nur so gehandhabt werden, daß die Wirksamkeit einer staatlichen Kontrolle in allen Fällen verneint wird, in denen es tatsächlich zu Ausschreitungen kommt. Von einer wirksamen Kontrolle ließe sich nur sprechen, soweit Ausschreitungen verhindert werden. Das entspricht der bereits kritisierten Linie, nach der es im völkerrechtlich nicht nachprüfbareren Ermessen des Aufenthaltsstaats liegen soll, was er zum Schutz von Fremden im Falle innerer Unruhen unternimmt¹⁰⁵. Diese Argumentation leidet an der zusätzlichen Unstimmigkeit, daß sie gerade für Fälle gelten soll, in denen eine revolutionäre Bewegung nicht erfolgreich ist, d.h. in denen die staatliche Kontrolle über sie jedenfalls im Ergebnis bestehen bleibt. Die realistische Bedeutung des Kontrollarguments reduziert sich darauf, dem Aufenthaltsstaat unter Voraussetzungen, die im einzelnen noch zu klären wären, einen rechtlichen Einwand zu verschaffen, mit dem er eine ihn andernfalls treffende Verantwortlichkeit abwenden kann. Damit verkehrt sich das »Prinzip der Nichtverantwortlichkeit« allerdings in sein Gegenteil.

In den meisten anderen schiedsgerichtlichen Entscheidungen wird demgegenüber auf die jeweilige Ausnahmeregel stärkeres Gewicht gelegt. Eine Verantwortlichkeit für Aufständische entfällt nach der Entscheidung im Fall *Home Missionary Society* nur, wenn der Aufenthaltsstaat "is itself guilty of no breach of good faith, or of no negligence in suppressing insurrection"¹⁰⁶. In der Entscheidung der amerikanisch-mexikanischen General Claims Commission im Fall *Solis* wird unter Bezugnahme auf frühere schiedsgerichtliche Praxis hervorgehoben, "it will be seen that in dealing with the question of responsibility for acts of insurgents two pertinent points have been stressed, namely, the capacity to give protection, and the disposition of authorities to employ proper, available measures to do so. Irrespective of the facts of any given case, the character and extent of an insurrectionary movement must be an important factor in relation to the

¹⁰⁵ Siehe hierzu Ch. Calvo, *Le droit international* (5.Aufl.1896), S.142ff.

¹⁰⁶ J. B. Moore, *International Law Digest*, Bd.6 (1906), S.956.

question of power to give protection"¹⁰⁷. Diese Rechtsprechung wurde in späteren Entscheidungen fortgeführt¹⁰⁸. Sie enthält bereits mit dem Kriterium des tatsächlichen Charakters und Ausmaßes der aufständischen Bewegung "irrespective of the facts of any given case" eine erhebliche Relativierung der Nichtverantwortlichkeitsregel. Während es noch im *Sambiaggio*-Fall allein auf die tatsächlich ausgeübte Kontrolltätigkeit ankam, entscheidet nunmehr die Kontrollierbarkeit eines Aufstands, d. h. die Möglichkeit der Kontrolle. Diese Möglichkeit soll von Art und Ausmaß des Aufstands unabhängig von den Umständen des einzelnen Falles abhängen. Eine solche Prüfung ist praktisch undurchführbar. Wenn gleichzeitig auf die Bereitschaft der Staaten zur Bekämpfung einer aufständischen Bewegung zurückgegriffen wird, beweist dies zweierlei. Die schiedsgerichtliche Praxis sieht sich bei der Feststellung einer rein tatsächlichen Kontrolltätigkeit des Aufenthaltsstaats unüberwindlichen Beweisschwierigkeiten ausgesetzt. Diese Beweisschwierigkeiten sind nur vermeidbar, wenn es statt der tatsächlichen Kontrolle eines Aufstands durch den Aufenthaltsstaat rechtlich auf die Kontrollierbarkeit bzw. auf die Bereitschaft zur Kontrolle ankommt. Das mag in den zitierten Ausführungen zwar nur unvollkommen zum Ausdruck kommen. In seiner Tendenz kann das Merkmal einer Bereitschaft des Aufenthaltsstaats zur Kontrolle und damit zum Schutz von Ausländern nur so verstanden werden, daß hiermit entsprechende völkerrechtliche Verpflichtungen des Aufenthaltsstaats anerkannt werden, die noch im *Sambiaggio*-Fall konsequent verneint wurden.

Von einem »Prinzip der Nichtverantwortlichkeit« kann jedenfalls im Hinblick auf diese schiedsgerichtliche Praxis nicht mehr die Rede sein. Ein solches Prinzip ist der Sache nach in dem Augenblick überholt, in dem völkerrechtliche Standards für die Verpflichtung zum Schutz der Angehörigen ausländischer Staaten anerkannt sind.

Daß sich die Staatenpraxis spätestens seit der Jahrhundertwende in diese Richtung bewegte, bestätigt der *Barcelona Riots*-Fall aus dem Jahre 1909¹⁰⁹. In ihm lehnte der spanische Außenminister eine Entschädigungsforderung Frankreichs für Ausschreitungen gegen französische Einrichtungen vor allem in Barcelona und Katalonien mit der Begründung ab: "That as has been already shown, there exists no international jurispru-

¹⁰⁷ RIAA 4, S. 358.

¹⁰⁸ *Bond Coleman U.S. v. United Mexican States* (1928), RIAA 4, S. 364; weitere Nachweise zur schiedsgerichtlichen Praxis bei Ago, YILC 1972, Bd. 2, S. 132 ff.

¹⁰⁹ Goebel (Anm. 98), S. 828.

dence in regard to the responsibility of states where events occur in civil or political trouble. The law varies with the state, certain states recognize responsibility, others do not". Für eine prinzipielle Nichtverantwortlichkeit ist bei dieser Sachlage kein Raum mehr. Nur zur Klarstellung sei betont, daß hieraus nicht etwa umgekehrt auf eine positive Garantief Haftung des Aufenthaltsstaates für alle auf seinem Territorium stattfindenden Ausschreitungen geschlossen werden kann. Entsprechende Auffassungen im Schrifttum¹¹⁰ haben jedoch zumindest insofern erheblich an Bedeutung gewonnen, als ihnen keine prinzipiellen Erwägungen mehr entgegenstehen, sondern es sich nunmehr nur noch um die Merkmale für das Ausmaß der Haftung handeln kann.

b) Die Fälle unmittelbar gegen Ausländer gerichteter Feindseligkeiten

Die Preisgabe einer generellen Nichtverantwortlichkeit für Ausschreitungen von Aufständischen mußte zu einer Neuorientierung führen. Sie besteht damals wie heute darin, sich über die erforderlichen Sicherheitsgarantien für ausländische Staaten und deren Angehörige auf fremdem Territorium Klarheit zu verschaffen und die Fälle zu bestimmen, in denen eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Aufenthaltsstaates bereits mit der Nichterfüllung entsprechender Sicherheitsgarantien gegeben ist. Ein anschauliches Beispiel hierfür sind die bereits erörterten besonderen Schutzpflichten der Staaten gegenüber ausländischen diplomatischen Missionen. Entsprechendes gilt, zumindest im Ansatz, für eine völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten zur Verhinderung von Ausschreitungen, die sich unmittelbar gegen Ausländer als solche richten¹¹¹.

Die Untersuchung spezifisch fremdenfeindlicher Ausschreitungen führt zu einer weitgehend einheitlichen Linie in der völkerrechtlichen Praxis¹¹².

¹¹⁰ P. Fauchille, in: Institut de Droit International, Annuaire Bd.18 (1900), S.234; P. Heilborn, Deliktsschuld und Erfolgshaftung im Völkerrecht, Zeitschrift für öffentliches Recht, 7 (1928), S.1ff., allerdings nur zu den Fällen der Verletzung diplomatischer Vertreter.

¹¹¹ García Mora (Anm.91), S.15ff.; Goebel (Anm.98), S.812f.; Garner (Anm.98), S.54f.; siehe ferner Ziff.8 des Guerrero-Entwurfs und Art.6 Abs.2 des Entwurfs der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht von 1930 (Nachweise zu diesen Entwürfen bei von Münch [Anm.63], S.229ff.).

¹¹² Diese Linie setzt sich in einer Reihe von Kodifikationsentwürfen fort, die sich mit einer staatlichen Haftung für die Verletzung von Fremden befassen. Neben den Nachweisen in Anm.111 siehe hierzu die Arbeiten der Haager Kodifikationskonferenz von 1930 (Anm.21), die Resolutionen des Institut de Droit International auf der Lausanner Tagung von 1927, den Harvard Draft von 1929 und von 1961, die Entwürfe García Amador's für die ILC (Nachweise bei von Münch [Anm.63], S.229ff.); siehe ferner den Entwurf

Ein typischer Vorfall dieser Art ist die *Aigues-Mortes-Affaire* aus dem Jahre 1893¹¹³. Zwischen den italienischen Arbeitern einer französischen Fabrik in Aigues-Mortes und der französischen Bevölkerung waren schwere Unruhen ausgebrochen, bei denen einige italienische Arbeiter den Tod fanden und viele verletzt wurden. Nach feindseligen Gegendemonstrationen in Rom, Neapel und Genua mit erheblichen Sachschäden an französischen Einrichtungen wurden Reparationsforderungen ausgetauscht und vorbehaltlos von beiden Seiten erfüllt¹¹⁴. Im *Fortune-Bay-Fall*¹¹⁵ bejahte Großbritannien ebenso vorbehaltlos seine Verantwortlichkeit für einheimische Fischer, die amerikanische Fischfangboote in der neufundländischen Fortune-Bay angegriffen und gewaltsam vertrieben hatten, weil sie an einem Sonntag fischten, was nach britischem Recht untersagt war. Für ein Versagen britischer Sicherheitskräfte gab es keinen Anhaltspunkt. Der Fall ist zwar keine Mobausschreitung im eigentlichen Sinne, weist aber doch deutliche Parallelen zu diesen Fällen auf. Ähnlich wie in der *Aigues-Mortes-Affaire* wurden auch hier Ausländer allein deshalb angegriffen, weil von ihnen als Angehörigen eines fremden Staates eine Gefährdung eigener Interessen befürchtet wurde.

Auch der *Salonica-Fall* gehört in diesen Zusammenhang. Die türkische Regierung erkannte im Jahre 1876 ihre Verantwortlichkeit für Ausschreitungen der Bevölkerung von Salonica an, bei denen der deutsche und der französische Konsul den Tod fanden¹¹⁶. Sie wurden von der aufgebrachten Menge wegen eines bulgarischen Mädchens erschlagen, das man in der amerikanischen Botschaft versteckt hielt, um ihren Übertritt zur islamischen Religion zu verhindern. Das religiöse Motiv der Tat führte hier in derselben Weise wie in anderen Fällen politische oder wirtschaftliche Motive zu Ausschreitungen, die speziell gegen Ausländer gerichtet waren.

Aufschlußreich ist ferner die Reaktion der Vereinigten Staaten von Amerika im *Hahnville-Fall*¹¹⁷ und im *New Orleans-Fall*¹¹⁸, als inhaftierte ita-

von L. B. Sohn und R. R. Baxter, *Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens*, in: García Amador, *Recent Codification of the Law of State Responsibility for Injuries to Aliens* (1974), S.133 ff.

¹¹³ Siehe die Zusammenfassung bei Goebel (Anm.98), S.827f.

¹¹⁴ Goebel, S.827 mit weiteren Nachweisen.

¹¹⁵ Siehe Goebel, S.827 mit weiteren Nachweisen.

¹¹⁶ Goebel, S.822 mit weiteren Nachweisen.

¹¹⁷ J. B. Moore, *International Arbitrations*, Bd.3 (1898), S.344–354; ders., *International Law Digest*, Bd.6 (1906), S.843–845; der Fall wird auch als *Arena-Fall* bezeichnet, siehe W. K. Geck, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd.1 (1960), S.84f.

¹¹⁸ Moore, *International Law Digest*, Bd.6 (1906), S.837ff.; W. K. Geck, *New Orleans-Fall*, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd.2 (1961), S.608f.

lienische Staatsangehörige von einer in die Gefängnisse eingedrungenen Volksmenge gelyncht wurden. Im Ergebnis zahlte die amerikanische Regierung in beiden Fällen Geldsummen zugunsten der Hinterbliebenen an Italien. Während im *Hahnville*-Fall der Kongreß die Zahlung lediglich ohne Anerkennung einer Rechtspflicht bewilligte, stellte der Secretary of State, Blaine, im *New Orleans*-Fall fest, "that while the injury was not inflicted directly by the United States, the President nevertheless feels that it is the solemn duty, as well as the great pleasure, of the National Government to pay a satisfactory indemnity"¹¹⁹. Bereits im Jahre 1902 hatte der kanadische Chief Justice Strong im *Gelbrunk*-Fall festgestellt, die von ihm verneinte Verantwortlichkeit El Salvadors für die Plünderung einer amerikanischen Firma durch aufständische Soldaten während der Revolution des Jahres 1898 wäre zu bejahen gewesen, wenn sich die Ausschreitungen speziell gegen Fremde gerichtet hätten¹²⁰. Ohne die Anerkennung einer entsprechenden allgemeinen Regel des Völkerrechts wäre diese Feststellung nicht möglich gewesen.

Eine klare Bestätigung dieser Rechtsprechung enthält der *Sarropoulos*-Fall¹²¹. In ihm hatte das griechisch-bulgarische gemischte Schiedsgericht im Jahre 1927 über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit Bulgariens für zum Teil schwerwiegende Ausschreitungen in mehreren bulgarischen Städten gegen dort ansässige Griechen zu entscheiden. Diese Verantwortlichkeit wurde bejaht, weil das Schiedsgericht die folgende Regel als Satz des geltenden Völkerrechts für erwiesen hielt: «C'est ainsi qu'il est admis que la responsabilité des Etats doit être reconnue, lorsque les troubles ont été dirigés contre des étrangers considérés comme tels, ou bien lorsque les dommages occasionés sont le résultat d'une faute des autorités locales; ... la jurisprudence arbitrale sur cette matière paraît aujourd'hui définitivement fixée».

Wegen des Ausmaßes der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ist in diesem Zusammenhang auch der – sachlich anders gelagerte – *Janina*-Zwischenfall von 1923¹²² von Interesse, bei dem die italienischen Mitglieder einer Grenzkommision des Völkerbundes ermordet wurden. Italien hatte Griechenland für den Vorfall verantwortlich gemacht, und zwar allein

¹¹⁹ Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1891/92, S.658 ff.

¹²⁰ Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1902, S.876 ff.

¹²¹ Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes, Bd.7 (1927), S.47 ff.

¹²² League of Nations, Report of the fifth assembly of the League on the work of the Council, on the work of the Secretariat and the measures taken to executive decisions of the assembly, A 9 (1924), S.17.

deswegen, weil die Tat auf griechischem Territorium geschah. In der Resolution, mit der die Konferenz der Botschafter dem Völkerbundrat die Einsetzung einer internationalen Untersuchungskommission vorschlug, hieß es: "The Conference of Ambassadors recognising that it is a principle of international law that States are responsible for political crimes and outrages committed within their territory, at once considered how the enquiry should be conducted"¹²³. In dieser Resolution ist zwar nicht von Feindseligkeiten gegen Ausländer als solche die Rede, wohl aber von politischen Verbrechen und Ausschreitungen, die dieses Merkmal der Sache nach häufig mitenthalten.

Für diese Praxis der Staaten und internationalen Schiedsgerichte fehlt es nicht an Hinweisen auf die Existenz einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung, aus der sich eine gewohnheitsrechtliche Haftungsregel ergeben könnte. Im *Sarropoulos*-Fall und im *Gelbtrunk*-Fall wird eine solche Regel sogar als bereits gegeben angenommen, allerdings ohne den Nachweis ihrer Existenz zu führen und ohne Art und Umfang der Haftung klarzustellen.

Der ständige Ausbau der internationalen Beziehungen in diesem und dem ausgehenden letzten Jahrhundert hat, was die Behandlung und den Schutz von Fremden angeht, einen neuen Sachverhalt geschaffen. Von diesem Befund sind zahlreiche Initiativen zu einer Erweiterung der bestehenden völkerrechtlichen Staatenverpflichtungen gegenüber Fremden bestimmt¹²⁴. In der hier interessierenden Frage einer Haftung für spezifisch fremdenfeindliche Ausschreitungen hat keine dieser Initiativen zu einem abschließenden Ergebnis geführt. Doch gibt es Entwurfsbestimmungen im Rahmen von Konventions- und Kodifikationskonferenzen, Stellungnahmen von Staatenvertretern zu diesen Bestimmungen sowie Berichte und Entwürfe aus dem völkerrechtlichen Schrifttum, die zusammengenommen einen relativ sicheren Einblick in die Rechtsauffassung der Staaten zu dieser Frage gewähren.

In Ziff.8 des *Guerrero*-Berichts¹²⁵, der dem Vorbereitungsausschuß

¹²³ League of Nations, Official Journal, 4th Year No.11 (1923), S.1294.

¹²⁴ Neben den Nachweisen in Anm.112 siehe ferner die Panamerikanische Konferenz von Havanna 1928, die Pariser Fremdenrechtskonferenz von 1929, die Internationale Konferenz über die Behandlung von Fremden in Genf 1929, die 7.Konferenz von Montevideo über die Rechte und Pflichten der Staaten sowie die Arbeiten des Inter-American Juridical Committee: Contribution of the American Continent to the Principles of International Law that Govern the Responsibility of the State, in: García Amador, Recent Codification (Anm.112), S.359 ff.

¹²⁵ Conference for the Codification of International Law, Bases of Discussion for the Conference Drawn up by the Preparatory Committee, Bd.3: Responsibility of States for

der Haager Kodifikationskonferenz vorlag, war die Regelung vorgesehen: "Damage suffered by foreigners in case of riot, revolution or civil war does not involve international responsibility for the State. In case of riot, however, the State would be responsible if the riot was directed against foreigners, as such, and the State failed to perform its duties of surveillance and repression". Aus diesem Vorschlag und den hierzu ergangenen schriftlichen Stellungnahmen von 20 Staaten leitete der Vorbereitungsausschuß einen Grundsatz und vier Ausnahmestimmungen ab, die der Konferenz zur Beratung und Entscheidung vorgelegt wurden¹²⁶. Der Grundsatz enthält die Verneinung einer staatlichen Verantwortlichkeit für Schäden, die einem Ausländer durch Aufständische oder bei Mobausschreitungen zugefügt werden (Basis of Discussion No.22). In der ersten Ausnahmestimmung wird die staatliche Verantwortlichkeit dagegen bejaht, wenn der Staat bei der Verhinderung von Schäden und der Bestrafung der Täter die gebotene Sorgfalt außer acht ließ (Basis of Discussion No.22 a). Hieraus entsteht die Verpflichtung zur Entschädigung des verletzten Fremden in demselben Umfang, in dem in entsprechenden Fällen den eigenen Staatsangehörigen Entschädigung gewährt werden muß (Basis of Discussion No.22 b). Für Verletzungshandlungen erfolgreicher Aufständischer haftet der Staat, wenn diese die Regierungsgewalt übernommen haben, in derselben Weise wie für Akte der früheren Regierung und sonstiger offizieller Stellen (Basis of Discussion No.22 c). Dem folgt als letzte Ausnahme die Bestimmung: "A State is responsible for damage caused to the person or property of a foreigner by persons taking part in a riot or by mob violence if the movement was directed against foreigners, as such, or against persons of a particular nationality, unless the Government proves that there was no negligence on its part or on the part of its officials" (Basis of Discussion No.22 d).

Gegenüber dem Vorschlag Guerrero's enthält dieser Entwurf in mehrfacher Hinsicht bedeutsame Klarstellungen und Weiterentwicklungen. Die in No.22 a enthaltene Bestimmung stellt eine Haftung für mangelnde *due diligence* dar, die durch No.22 b ihrem Umfang nach auf das für Inländer geltende Entschädigungsmaß beschränkt ist. Der Anordnung der

Damage caused in their Territory to the Person or Property of Foreigners (C.75.M.69.1929.V); vgl. YILC 1956, Bd.2, S.222 ff.

¹²⁶ Bases of Discussion No.22 und No.22 a-d, S.111 ff. Die Stellung nehmenden Staaten waren Ägypten, Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Indien, Japan, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweiz, Siam, Südafrika, Tschechoslowakei und Ungarn.

Entwurfsregelungen ist zu entnehmen, daß diese Beschränkung für die beiden folgenden Haftungsfälle nicht gilt. Das bedeutet eine klare Absage an die Auffassung vor allem der lateinamerikanischen Staaten, nach der die Gleichbehandlung von Ausländern mit Inländern eine materielle Haftungsgrenze darstellt, die in keinem Fall überschritten werden dürfe¹²⁷. In den Fällen spezifisch fremdenfeindlicher Ausschreitungen haftet der Aufenthaltsstaat also nach diesem Entwurf in vollem Umfang für den jeweils eingetretenen Schaden. Hinzu kommt, daß der Mangel an *due diligence* hier keine materielle Haftungsvoraussetzung mehr ist. Die Umkehr der Beweislast zu Lasten des Aufenthaltsstaates stellt bereits eine Haftungsfolge des Ausschreitungsdelikts dar, die dem Staat lediglich die Möglichkeit läßt, sich durch entsprechende tatsächliche Angaben rechtlich zu entlasten. Der Struktur nach handelt es sich also um eine in vergleichbarer Weise situationsbezogene Erfolgshaftung, wie sie später für den diplomatischen Verkehr in Art.22 und 29 der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen anerkannt wurde¹²⁸.

Das Votum des Vorbereitungsausschusses der Haager Konferenz ist jedoch der Sache nach, auch wenn man alle Möglichkeiten der gewohnheitsrechtlichen Entstehung völkerrechtlicher Regeln in Betracht zieht, niemals geltendes Völkerrecht geworden. Bereits dem Vorbereitungsausschuß lagen staatliche Stellungnahmen vor, die am Erfordernis mangelnder *due diligence* als materieller Haftungsvoraussetzung festhielten¹²⁹. Im weiteren Verlauf der Konferenz wurde zwar die in Basis of Discussion No.22d vorgeschlagene Regelung in keinem Punkt angegriffen. Es fand andererseits aber auch keine abschließende Beratung dieses Themas statt. Andere Kodifikationsentwürfe, wie der Harvard-Draft von 1929¹³⁰, der Entwurf García Amadors für die ILC¹³¹, die Resolution des Institut de Droit International auf der Lausanner Tagung von 1927¹³² sowie der Entwurf von Sohn und Baxter¹³³ halten entweder an einer *due dili-*

¹²⁷ G. Jaenicke, Gleichbehandlung, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd.1 (1960), S.693; H. J. Hallier, Drago-Doktrin, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd.1 (1960), S.398f.

¹²⁸ Siehe oben III. c).

¹²⁹ Vgl. die Stellungnahmen Finnlands, Ungarns und Polens zu Basis of Discussion No.22 d (Anm.125), S.119f.

¹³⁰ Abgedruckt bei von Münch (Anm.63), S.323ff.

¹³¹ Abgedruckt bei von Münch, S.300ff.; García Amador, Recent Codification (Anm.112), S.129ff.

¹³² Abgedruckt bei von Münch, S.319ff.

¹³³ Abgedruckt bei García Amador, Recent Codification (Anm.112), S.133ff.

gence-Haftung fest oder sehen eine besondere Schutzpflicht der Staaten bei fremdenfeindlichen Ausschreitungen vor. Eine Staatenhaftung, die in den von Basis of Discussion No.22 d erfaßten Fällen durch Eliminierung des *due diligence*-Erfordernisses im Tatbestand und Umkehr der Beweislast objektiviert worden ist, entspricht daher nicht der gemeinsamen Rechtsüberzeugung der Staaten. Die Feststellung der ILC in der Kommentierung zu Art.23 des ILC-Entwurfs, es gebe *obligations of result*, zu denen auch die Verhinderung spezifisch fremdenfeindlicher Ausschreitungen gehöre¹³⁴, geht demnach, was die Qualifizierung als Erfolgshaftung betrifft, über geltendes Völkerrecht hinaus.

Den dargelegten Materialien kann jedoch im Ergebnis folgendes entnommen werden. Wo aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen Spannungen zwischen Inländern und Ausländern um sich greifen, die den Keim spezifisch fremdenfeindlicher Auseinandersetzungen in sich tragen, ist eine besondere Sachlage entstanden. Hier geht es nicht mehr um die bloße Angemessenheit einer Behandlung von Ausländern, die sich auf fremdem Staatsgebiet aufhalten, sondern um besondere Schutzmaßnahmen durch die Organe des Aufenthaltsstaates. In den erwähnten Kodifikationsentwürfen und den hierzu vorliegenden staatlichen Stellungnahmen kommt übereinstimmend die Überzeugung zum Ausdruck, daß der Aufenthaltsstaat alle gebotenen Maßnahmen zu ergreifen hat, um die Eskalation fremdenfeindlicher Spannungen in gewaltsame Ausschreitungen zu verhindern. Damit ist eine über den normalen fremdenrechtlichen Schutz hinausgehende *due diligence*-Haftung in derartigen Fällen gewohnheitsrechtlich anerkannt.

c) Verantwortlichkeit auf Grund eines Mangels an "due diligence"

Eine staatliche Verantwortlichkeit für mangelnde *due diligence*, wie sie in den Fällen spezifisch fremdenfeindlicher Ausschreitungen eintritt, erfordert einige erläuternde Bemerkungen zur Frage der Haftungsart.

Es ist klar, daß der Ausdruck *due diligence*-Haftung nur einen generellen Aspekt der staatlichen Haftung bezeichnet und keinen bestimmten Haftungsfall¹³⁵. Eine *due diligence*-Haftung kommt allgemein bei völker-

¹³⁴ YILC 1977, Bd.2, Doc.A/32/10, S.81 Ziff.3.

¹³⁵ Vgl. Ziff.8 des Guerrero-Berichts; ähnlich Art.11 des Harvard-Draft von 1929; siehe ferner *Home Frontier and Foreign Missionary Society (U.S.) v. United Kingdom* (1920), RIAA 6, S.42. Das *due diligence*-Erfordernis wurde ursprünglich nur im Hinblick auf die

rechtlichen Verpflichtungen in Betracht, deren Erfüllung in gewissem Umfang in das Ermessen des verpflichteten Staates gestellt ist, sei es, daß er selbst über vorzunehmende Maßnahmen entscheiden kann, die nicht im einzelnen festgelegt sind, sei es, daß ihm die Wahl der Mittel verbleibt, mit denen er ein bestimmtes, ihm durch die Verpflichtung auferlegtes Ziel verfolgt. Im Schrifttum wird ein Mangel an *due diligence* häufig mit einem Verschulden des betreffenden Staates vermengt¹³⁶. Damit geht jedoch die rechtliche Eigenart dieses Kriteriums weitgehend verloren. Zwar wird es häufig so sein, daß mit einem Mangel an *due diligence* gleichzeitig auch ein schuldhaftes Verhalten zuständiger staatlicher Amtsträger einhergeht. Doch heißt dies keineswegs, daß es hierauf für den Mangel der jeweils gebotenen Sorgfalt und damit für die staatliche Verantwortlichkeit ankommt. Wenn es auf die Frage des Verhältnisses von gebotener Sorgfalt und Verschulden keine allgemeine und einheitliche Antwort gibt, so deshalb, weil sich eine Haftung für mangelnde *due diligence* nur im Hinblick auf einzelne völkerrechtliche Verpflichtungen bestimmen läßt, die über das Maß der jeweils gebotenen Sorgfalt Aufschluß geben. Selbst wenn in einem bestimmten Fall nur für schuldhaftes Pflichtverletzungen gehaftet werden sollte, richtet sich der jeweilige Sorgfaltsmaßstab, ohne den keine *due diligence*-Haftung denkbar ist, nach objektiven Kriterien. Zumindest in diesem Punkt stehen *due diligence*-Haftung und Verschuldenshaftung in systematisch voneinander zu unterscheidenden Haftungszusammenhängen¹³⁷. Das ergibt sich auch aus der schiedsgerichtlichen Praxis, in der das Maß der völkerrechtlich gebotenen Sorgfalt nach objektiven Kriterien bestimmt wird.

Im Bericht Max Huber's über die britischen Vermögensinteressen in der spanischen Zone Marokko's (1925)¹³⁸ wird zur Frage der Verantwortlichkeit Spaniens für Schädigungen britischer Staatsbürger anlässlich innerer Unruhen festgestellt: «Le principe de la non-responsabilité n'exclut point le devoir d'exercer une certaine vigilance». Das Haftungskriterium einer gewissen Sorgfalt, das Huber hiermit aufstellt, bezieht sich auf die

völkerrechtlichen Verpflichtungen neutraler Staaten erörtert, siehe den *Alabama*-Schiedsspruch (1872), J. B. Moore, *International Arbitrations*, Bd.1 (1898), S.495ff.; P. Seidel, *The Alabama*, in: R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, Inst.2 (1981), S.11.

¹³⁶ Oppenheim/Lauterpacht (Anm.21), S.366f.; Dahm (Anm.21), S.230, stellt mit Bezug auf das Verschuldensprinzip fest, »der Vorwurf der Fahrlässigkeit« setze »eine Vernachlässigung der objektiv gebotenen Sorgfalt voraus...«.

¹³⁷ Wie hier D. P. O'Connell, *International Law*, Bd.2 (1970), S.942ff., 966ff.

¹³⁸ RIAA 2, S.615ff., 642.

primäre Aufgabe des Staates, nämlich die Aufrechterhaltung des inneren Friedens und der sozialen Ordnung. Als mögliche Kriterien für einen haftungsbegründenden Sorgfaltsmangel nennt Huber u. a. den Schutz, der Ausländern von allen Nationen gewährt wird, den Grad an Sicherheit, den Ausländer vernünftigerweise vom Aufenthaltsstaat erwarten können sowie in Analogie zum römischen Recht eine *diligentia quam in suis*¹³⁹. Allen diesen Kriterien ist gemein, daß sie der Bestimmung völkerrechtlicher Standards für die Sicherheit und den Schutz von Ausländern auf dem Territorium des Aufenthaltsstaates dienen. In diesem Sinne hat die mexikanisch-amerikanische Schiedskommission im *Neer-Fall* (1926)¹⁴⁰ zur völkerrechtlichen Haftung Mexikos für mangelnde *due diligence* ausgeführt, "that the propriety of governmental acts should be put to the test of international standards, and that the treatment of an alien, in order to constitute an international delinquency, should amount to an outrage, to bad faith, to wilful neglect of duty, or to an insufficiency of governmental action so far short of international standards that every reasonable and impartial man would readily recognize its insufficiency". Spätere, auf derselben Linie liegende Entscheidungen sind nur eine Bestätigung dafür, daß die Staaten ohne jeden Rückgriff auf subjektive Verhaltens- oder Verschuldenserwägungen allein für objektiv völkerrechtswidrige Zustände haften können¹⁴¹. So heißt es im *Mecham-Fall*¹⁴², "the Commission held that even though more efficacious measures might perhaps have been employed to apprehend the murderers of Mecham, that is not the question but rather whether what was done shows such a degree of negligence, defective administration

¹³⁹ RIAA 2, S.644.

¹⁴⁰ RIAA 4, S.61 f.

¹⁴¹ *Miller, Eitelmann and Eitelmann* (1928), RIAA 4, S.336; *Mecham-Fall* (1929), RIAA 4, S.440.

¹⁴² RIAA 4, S.443. Der völkerrechtliche Mindeststandard bezieht sich hier einmal auf bestimmte innerstaatliche Zustände, zum anderen auf ein Verhalten staatlicher Organe. Doch gilt auch im letzteren Fall, daß sich z. B. ein Verstoß gegen *good faith* nicht ohne den Vergleich einer gegebenen Situation mit dem Inhalt hierauf bezogener völkerrechtlicher Verpflichtungen ermitteln läßt. Ob die völkerrechtliche Haftung bereits aus der bloßen inhaltlichen Abweichung eines gegebenen Zustands vom Mindeststandard folgt oder daraus, daß der betreffende Staat keine Gegenmaßnahmen ergreift, muß sich aus der jeweiligen völkerrechtlichen Verpflichtung ergeben. Die durchaus treffende Frage O'Connell's, "is the State required to conform to an international standard, and responsible for its incapacity to attain it? Or is it obliged only to do what can reasonably be expected of it?" (Anm.137), S.967, kann also nicht generell mit ja oder nein beantwortet werden. Ihre Antwort ist von Fall zu Fall auf der Grundlage jeweils einschlägiger völkerrechtlicher Verpflichtungen zu ermitteln.

of justice or bad faith, that the procedure falls below the standards of international law”.

Das Wesen einer Haftung für mangelnde *due diligence* liegt also, wie diese schiedsgerichtlichen Entscheidungen bestätigen, in der Nichtbeachtung objektiver völkerrechtlicher Standards¹⁴³. Die Gebundenheit der Staaten an derartige Standards und dementsprechend ihre Haftung für Zustände und Verfahren, die den gebotenen Standards nicht entsprechen, folgt daraus, daß diese in völkerrechtliche Verpflichtungen einbezogen sind. Das sind vor allem alle Verpflichtungen, die Mindestanforderungen an den inneren Frieden und die soziale Ordnung in einem Staat im Hinblick auf den Schutz von Ausländern und Einrichtungen anderer Staaten zum Gegenstand haben.

Damit ist jedoch noch nicht die Frage beantwortet, was hieraus im einzelnen für die Fälle spezifisch fremdenfeindlicher Ausschreitungen folgt, die – wie erwähnt – meist als Fälle einer *due diligence*-Haftung aufgefaßt werden. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß es hier – ungeachtet des sachlichen Zusammenhangs mit völkerrechtlichen Standards für den Schutz von Ausländern – um mehr geht als um die Einhaltung bloßer Mindestanforderungen. Der Aufenthaltsstaat hat vielmehr unter Umständen auch besondere Sicherheitsvorkehrungen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen, wenn eine Fremdenfeindlichkeit in gewaltsame Ausschreitungen auszuarten droht. Zur tatbestandsmäßigen Voraussetzung der Haftung gehört also in derartigen Fällen nicht nur die tatsächliche Ausdehnung fremdenfeindlicher Spannungen, sondern auch die Vorhersehbarkeit gewaltsamer Ausschreitungen¹⁴⁴. Wenn staatliche Organe unter

¹⁴³ Die Existenz eines objektiven völkerrechtlichen Mindeststandards, der sich auf Grundanforderungen an die innerstaatliche öffentliche Ordnung bezieht, ist nach heutigem Völkerrecht nicht mehr bezweifelbar, vgl. O’Connell, S.942ff., 966ff.; H. W. Briggs, *The Law of Nations. Cases, Documents and Notes* (2.Aufl.1953), S.703f.; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd.3 (1961), S.16; Garner (Anm.98), S.62; aus der schiedsgerichtlichen Praxis siehe neben dem Bericht Max Huber’s über die britischen Vermögensinteressen in der spanischen Zone Marokko’s (Anm.138) die Verurteilung Mexiko’s in einer Reihe von Fällen wegen grausamer und unmenschlicher Behandlung von Strafgefangenen, die völkerrechtlichen Mindestanforderungen nicht entsprach (*Faulkner-Fall*, 1926, RIAA 4, S.67; *Adler-Fall*, RIAA 4, S.74; *Roberts-Fall*, 1926, RIAA 4, S.77). Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang der Fall *Noyes U.S. v. Panama* (1933), RIAA 6, S.308: “There must be shown special circumstances from which the responsibility of the authorities arises; either their behaviour in connection with particular occurrence, or a general failure to comply with their duty to maintain order, to prevent crimes or to prosecute and punish criminals”.

¹⁴⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen Sohn’s und Baxter’s zu Art.13 ihrer Draft Convention (Anm.112), S.234 ff.

diesen Umständen nicht eingreifen, liegt in aller Regel ein schuldhaftes Verhalten vor. Doch wird man auch hier sagen müssen, daß es für die Frage der Vorhersehbarkeit auf die jeweils gegebene Sachlage, d. h. auf die äußeren Umstände ankommt und nicht auf die tatsächliche Kenntnisnahme einer objektiven Gefahrenlage durch zuständige Amtsträger¹⁴⁵. Ein Verschulden staatlicher Behörden, käme es hierauf haftungsrechtlich an, könnte ohnehin nur in der Weise festgestellt werden, daß von einer wirklich bestehenden Gefahrenlage auf ihre Kenntnisnahme durch die zuständigen Amtsträger geschlossen wird. Auch der verschärfte Charakter der Haftung für spezifisch fremdenfeindliche Ausschreitungen ändert also im Ergebnis nichts daran, daß es sich um einen Fall der Haftung für mangelnde *due diligence* handelt.

d) Verantwortlichkeit für Ausschreitungen bei Aufständen
und revolutionären Wirren

In einem Fall wie der Teheraner Geisellaffaire kommt neben den bisher besprochenen völkerrechtlichen Regeln als weiterer materiellrechtlicher Ansatz eine Verantwortlichkeit des Staates für Ausschreitungen im Rahmen von Aufständen und revolutionären Wirren in Betracht.

Daß Aufstände und Revolutionen eigenen völkerrechtlichen Regeln unterliegen, die auf die Begründung und nicht auf den Ausschluß einer staatlichen Verantwortlichkeit ausgerichtet sind, folgt bereits aus dem im Ergebnis unbestrittenen Satz, daß der Aufenthaltsstaat für Völkerrechtsverletzungen von Aufständischen und Revolutionären haftbar wird, wenn diese die zentrale Macht im Staat ergriffen haben¹⁴⁶. Von Interesse ist hier vor allem die rechtliche Begründung dieses Satzes sowie seine Einordnung in den Rahmen der bisher besprochenen Haftungsregeln. Denn das Verhalten aufständischer oder revolutionärer Personen und Personengruppen ist vor ihrer Machtergreifung keine staatliche Organtätigkeit und kein *act of the State*, womit den allgemeinen Regeln zufolge eine Verantwortlichkeit des Aufenthaltsstaates entfiel. Der Charakter als besondere völkerrechtliche Haftungsregel, der sich hieraus ergibt, verbietet es, in derartigen Fällen

¹⁴⁵ Charakteristisch für die Objektivität des Haftungsmaßstabs sind Bestimmungen der *due diligence* mit Hilfe von Formeln wie "expected from a civilized nation", Haager Kodifikationskonferenz, Basis of Discussion No.22 d (Anm.125), S.119f.

¹⁴⁶ *Georges Pinson (France) v. United Mexican States* (1928), RIAA 5, S.352; *French Company of Venezuela's Railroads-Fall* (1902), RIAA 10, S.285; *Dix-Fall* (1903), RIAA 9, S.119.

von der allgemeinen Nichtverantwortlichkeit der Staaten für Handlungen von Privatpersonen auszugehen.

Folgt man der in der völkerrechtlichen Lehre und Praxis vertretenen Auffassung¹⁴⁷, nach der nur erfolgreiche Aufstände und Revolutionen zu einer staatlichen Verantwortlichkeit für Ausschreitungen des betreffenden aufständischen oder revolutionären Regimes führen können, die vor ihrer Machtergreifung lagen, so tritt die Haftung des Aufenthaltsstaats *ex tunc* mit dem Zeitpunkt der Machtergreifung des neuen Regimes ein. Dem Erfolg des neuen Regimes kommt dabei eine Art Beweisfunktion zu für die Legitimation, den Staat zu repräsentieren¹⁴⁸. Gegen diese Lösung werden im Schrifttum gewichtige Bedenken erhoben¹⁴⁹. Sie beziehen sich auf diejenigen Fälle, in denen um die zentrale Gewalt in einem Staat rivalisierende Parteien über längere Zeit hinweg bestehen und damit sowohl alle Haftungsfragen als auch alle sonstigen, mit einer normalen öffentlichen Verwaltung zusammenhängenden Rechtsbeziehungen in der Schwebe bleiben¹⁵⁰. Dies kommt einem völkerrechtlich unregulierten Zustand gleich, je länger dieser Schwebezustand dauert. Will man darüber hinaus die unbefriedigende Konsequenz vermeiden, daß der zufällige Ausgang eines Konflikts darüber entscheidet, ob der Geschädigte Ersatz erlangt oder leer ausgeht, je nachdem, ob die Partei, die ihn verletzt hat, erfolgreich ist oder nicht, so muß schon vor der endgültigen Machtergreifung von einer Rechts- und Deliktsfähigkeit aufständischer bzw. revolutionärer Regime ausgegangen werden¹⁵¹. Konsequenterweise führt dies

¹⁴⁷ Siehe oben die Nachweise in Anm.98.

¹⁴⁸ Vgl. A. Verdross, Völkerrecht (5.Aufl.1964), S.388.

¹⁴⁹ Vor allem J. Abr. Frowein, Das *de facto*-Regime im Völkerrecht, Eine Untersuchung zur Rechtsstellung »nichtanerkannter Staaten« und ähnlicher Gebilde (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.46) (1968), S.85f., 209ff., weist darauf hin, daß die Unterscheidung der staatlichen Haftung für die Akte erfolgreicher oder erfolgloser *de facto*-Regime nicht angebracht ist, wenn diese Regime über einen längeren Zeitraum bestehen. Das endgültige Schicksal eines über längere Zeit bestehenden *de facto*-Regimes sei jedenfalls für den Bereich unerheblich, in dem das Regime Akte vornehme, wie sie jeder Staat im Rahmen der normalen Verwaltung setzen müsse. Nicht der Erfolg oder Mißerfolg, sondern die Ausübung öffentlicher Gewalt durch das *de facto*-Regime sei das entscheidende Haftungskriterium für den Staat. Auch O'Connell (Anm.137), S.1051, bejaht unter ähnlichen Voraussetzungen eine Haftung des gegenüber dem *de facto*-Regime erfolgreichen Staates für dessen Akte, vgl. ferner W. Wengler, Völkerrecht, Bd.2 (1964), S.1020f.

¹⁵⁰ In der völkerrechtlichen Praxis ist in diesem Zusammenhang eine Haftung des Staates für Akte des *de facto*-Regimes in bestimmten Fällen anerkannt worden, vgl. die Nachweise bei Frowein, S.202ff.

¹⁵¹ Frowein, S.85f., führt zur Begründung der Deliktsfähigkeit des *de facto*-Regimes u. a. die anerkannte Regel an, wonach Staaten für Handlungen einer erfolgreichen Rebellion

jedenfalls in gewissem Umfang zu einer staatlichen Haftung auch für Ausschreitungen von im Ergebnis nicht erfolgreichen aufständischen Regimes, die in bestimmten Fällen durchaus praktiziert wird¹⁵². Dem Zeitpunkt der endgültigen Machtergreifung kommt damit die Bedeutung zu, daß eine bereits vorher existierende Verantwortlichkeit des Regimes nunmehr auch gegenüber dem Staat durchgesetzt werden kann. Die im Ergebnis nicht bestrittene Haftung des Staates für Verletzungen des Völkerrechts durch aufständische oder revolutionäre Bewegungen vor ihrer Machtergreifung muß also als Fall einer Haftung für fremdes Verhalten verstanden werden.

Diese Einordnung ist in zwei Punkten, nämlich in der Frage der Zurechnung des Überfalls zum Revolutionsregime und in der Frage des Zeitpunkts der Machtergreifung, für die Teheraner Geisellaffaire bedeutsam.

Bevor eine aufständische oder revolutionäre Bewegung die bisherige staatliche Gewalt verdrängt und selbst die Macht im Staat ergriffen hat, können Maßnahmen ihrer Angehörigen keine *acts of the State* sein. Im Unterschied zu den Anforderungen an das Vorliegen eines *act of the State* nach dem Machtwechsel müssen daher vorher Verletzungshandlungen von Personen genügen, die in irgendeiner Weise eine aufständische bzw. revolutionäre Bewegung verkörpern¹⁵³. Nicht die Wahrnehmung staatlicher Funktionen und nicht die Ausübung formeller staatlicher Zuständigkeiten sind hierfür entscheidend, sondern die Identifikation mit den Zielen einer aufständischen Bewegung, der tatsächliche Beitrag zum Umsturz¹⁵⁴. Insoweit findet also eine Verschärfung und nicht etwa eine Einschränkung der staatlichen Haftung statt¹⁵⁵. Denn der Einwand, daß vor dem Machtwechsel kein *act of the State* vorliege, ist hier unerheblich. Auf den politischen Umsturz hinarbeitende Bewegungen nehmen dem in Anspruch genommenen Staat die an sich allen Staaten mit geordneten inneren Verhältnissen gegebene Möglichkeit, sich von nicht-staatlichen priva-

haften, und zwar auch für die Zeit, in der der Ausgang des Kampfes noch ungewiß war (unter Hinweis auf den *Dix-Fall*, RIAA 9, S.445).

¹⁵² Vgl. hierzu vor allem den *Hopkins-Fall* (1926), RIAA 4, S.41, der von Frowein, S.205 ff., besprochen wird.

¹⁵³ Das wird der Sache nach angenommen im *Pinson-Fall* (Anm.146) und im *French Company of Venezuela's Railroads-Fall* (Anm.146).

¹⁵⁴ Daß hier nicht die Maßstäbe angelegt werden können, die an das Vorliegen eines *act of the State* zu stellen sind, ist der Sache nach anerkannt mit der Haftung für die Völkerrechtsverletzungen aufständischer und revolutionärer Regime vor ihrer Machtergreifung im Staat, vgl. die Nachweise in der Kommentierung zu Art.15 ILC-Entwurf, YILC 1975, Bd.2, S.99 ff.

¹⁵⁵ Wie hier W. E. Hall, *International Law* (4. Aufl.1895), S.232, auf den im *Poggioli-Fall* (1903), RIAA 10, S.689, Bezug genommen wird.

ten Ausschreitungen distanzieren zu können. Nach dem Machtwechsel soll dagegen der schärfere Maßstab einer Haftung nur für *acts of the State* eingreifen.

Auf Grund dieser Verschiedenheit des Haftungsmaßstabs für Ausschreitungen vor und nach der Machtergreifung eines neuen Regimes wird die Frage des Zeitpunkts der Machtergreifung zum entscheidenden Haftungskriterium. Soweit ersichtlich wird diese Frage in der völkerrechtlichen Lehre und Praxis kaum behandelt, und es werden nur selten Bedenken dagegen erhoben, die Fälle von bloßen Aufständen einerseits und von revolutionären Umstürzen andererseits in diesem Zusammenhang unterschiedslos gleichzustellen¹⁵⁶. Auch der IGH ist im Urteil zur Teheraner Geisellaffaire stillschweigend davon ausgegangen, daß die Machtergreifung durch die Führer der iranischen Revolution im Zeitpunkt der Geisellaffaire bereits abgeschlossen war und damit automatisch Haftungsregeln eingreifen, wie sie für alle Staaten mit geordneten inneren Verhältnissen gelten.

Verfolgt man diesen Gedanken weiter, so zeigt sich, daß für den bloßen politischen Machtwechsel im Rahmen innerer Unruhen und Aufstände einerseits und revolutionären Umstürzen andererseits unterschiedliche völkerrechtliche Haftungsregeln gelten müssen¹⁵⁷. Im Unterschied zu Aufständen, denen es allein um die Regierungsgewalt im Staat geht, ist der Machtwechsel im Rahmen eines revolutionären Umsturzes ein bloßes Etappenziel auf dem Weg zu einer völligen Umgestaltung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse. Zwar mag es hier schwer zu trennende Grenzfälle geben. Das ändert jedoch nichts daran, daß sich Machtergreifungen mit dem Ziel umfassender Systemerneuerung im Hinblick auf die Dauer, die Intensität und das Ausmaß der innerstaatlichen Wirren in besonderer Weise auswirken. Von der Rückkehr zu innerem Frieden und sozialer Ordnung kann hier mit dem bloßen Machtwechsel nicht gesprochen werden, und es fehlt jeder sachliche Grund dafür, die Haftung des Staates vor und nach der Machtergreifung verschiedenen völkerrechtlichen Regeln zu unterwerfen. Das gilt jedenfalls so lange, bis die Dauerhaftigkeit und Effektivität der Machtausübung manifest geworden ist. Die Haftung des Staates für Völkerrechtsverletzungen des revolutionären Regimes müßte daher auch nach der Machtergreifung von dem schärferen Maßstab abhängen, ob eine bestimmte Maßnahme effektiv zur Unterstüt-

¹⁵⁶ Siehe oben die Nachweise in Anm. 98.

¹⁵⁷ R. Quadri, *Stato (Diritto internazionale)*, *Nuovo Digesto Italiano*, Bd. 12 Teil 1 (1940), S. 815; M. Giuliano, *La Comunità internazionale e il diritto* (1950), S. 248; G. Arangio-Ruiz, *Stati e altri enti*, *Novissimo Digesto Italiano*, Bd. 18 (1971), S. 167.

zung des revolutionären Regimes beigetragen hat oder nicht. Die zielstrebige Umwälzung der bisherigen staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung ist in jedem Fall ein Prozeß, der über den bloßen politischen Machtwechsel hinausgeht und der eine haftungsrechtliche Gleichbehandlung von Revolutionen mit Aufständen, Rebellionen oder sonstigen politischen Vorgängen, die nicht unter dieser weiterreichenden Zielsetzung stehen, fragwürdig macht.

Im Falle der Teheraner Geisellaffaire zeigt sich diese Fragwürdigkeit in der Behandlung der Zurechnungsfrage. Gesetzt den Fall, der Überfall auf die amerikanische Botschaft hätte zur Zeit der noch vom Schah eingesetzten Regierung Bakhtiar's bis zum Frühjahr 1979 stattgefunden, wäre lediglich eine Zurechnung zur revolutionären Bewegung im Iran zu begründen gewesen. Wie erwähnt würden hierfür tatsächliche Kriterien wie die Identifizierung mit einer revolutionären Zielsetzung und die Mitwirkung am Umsturz ausreichen.

Auf die schärferen Kriterien, die an das Vorliegen eines *act of the State* zu stellen sind, käme es nicht an. Eine staatliche Haftung des Iran für die gesamte Geisellaffaire würde sich dann aus der Tatsache der späteren Machtergreifung des Revolutionsregimes ergeben. Der IGH kommt dagegen zu dem Ergebnis, daß jedenfalls der Ausbruch der Geisellaffaire am 4. November 1979 nicht in den Verantwortungsbereich des Iran falle. Der Überfall auf die Botschaft – ein eindeutig revolutionärer Akt – sei kein *act of the State* gewesen. Damit wird die Verantwortlichkeitsfrage nach einem für revolutionäre Bewegungen vor ihrer Machtergreifung unerheblichen Kriterium beurteilt, obwohl sich an der revolutionären Lage im Iran durch die Regierungswechsel von Bakhtiar zu Bazargan und von Bazargan zu Bani Sadr nichts geändert hat. Nach dem Stand der völkerrechtlichen Lehre und Praxis stand dem IGH kein anderes Zurechnungskriterium als der *act of the State* zur Verfügung. Eine Stellungnahme des IGH zur Frage der zeitlichen Ausdehnung revolutionärer Machtergreifungen hätte jedoch in jedem Fall klärend wirken können.

e) Zusammenfassung

Die vorangegangenen Untersuchungen lassen vier verschiedene materiellrechtliche Regeln des Völkerrechts erkennen: 1. den allgemeinen Grundsatz, daß die Staaten für die von ihren eigenen Organen begangenen Völkerrechtsverletzungen verantwortlich sind, während sie für private Handlungen nicht haften, 2. die Verantwortlichkeit der Staaten für Verletzungen ausländischer diplomatischer Missionen und Diplomaten, 3. die

Verantwortlichkeit der Staaten für Mobausschreitungen, die unmittelbar gegen Ausländer als solche gerichtet sind sowie 4. die Verantwortlichkeit für die von aufständischen und revolutionären Regimen vor deren Machtergreifung begangenen Verletzungen des Völkerrechts. Zwar steht es außer Frage, daß sich die Staatenhaftung für Privatpersonen im allgemeinen Sinne nach dem unter Ziff.1 genannten Grundsatz bemißt. Doch darf in Fällen der hier untersuchten Art die Einschränkung dieses Grundsatzes durch die in Ziff.2-4 genannten Sonderregeln nicht übersehen werden. Mit ihnen tritt eine erhebliche Ausdehnung der völkerrechtlichen Haftung des Staates ein. Auf diese Sonderregeln geht der IGH in seinem Urteil nicht ein. Das mag in der Sache auf die vom Gerichtshof verfolgte *act of the State*-Konzeption zurückzuführen sein, die dem unter Ziff.1 genannten Grundsatz verhaftet ist. Eine wichtige Erklärung für den vom IGH beschrittenen Weg liegt wohl zusätzlich darin, daß die im Ergebnis nicht zweifelhafte Verantwortlichkeit des iranischen Staates einen entsprechend sicheren und problemlosen Begründungsweg verlangte. Gerade ein Rückgriff auf die *act of the State*-Konzeption schien hier einen sicheren Zugriff auf die Feststellung einer Verantwortlichkeit des Iran zu gewährleisten. Daß dieser Erwägung in der Entscheidungssituation des Gerichts, die wie die gesamte Geisellaffaire außergewöhnliche Züge aufwies, besondere Bedeutung zukommen mußte, soll hier nicht verkannt werden.

V. Unzulänglichkeiten einer allein auf "acts of the State" gegründeten Haftungskonzeption

Der Überfall auf die amerikanische Botschaft in Teheran am 4. November 1979 und die Gefangennahme der Botschaftsinsassen als Geiseln waren spezifisch antiamerikanische feindselige Ausschreitungen. Die gesamte iranische Revolution richtete sich in ihrer propagandistischen Zielsetzung und Führung gegen eine angebliche amerikanisch-zionistische Verschwörung gegen den Iran. Mit dem revolutionären Kampf gegen diese angebliche Verschwörung standen die Ereignisse vom 4. November in unmittelbarem Zusammenhang; sie trugen eindeutig revolutionären Charakter. Das folgt nicht erst aus späteren Reaktionen und Bekenntnissen Khomeinis und anderer iranischer Repräsentanten, sondern von Anfang an aus der Ausführung des Überfalls durch »Studenten«, die sich zu Ayatollah Khomeini und damit zur iranischen Revolution bekannten, sowie aus der von Khomeini als Revolutionsziel verkündeten Aufforderung an die Schüler und Studenten im Iran, ihren Kampf gegen die amerikanisch-zionistische Verschwörung zu verstärken. Selbst ohne diese öffentlich verbreitete Auffor-

derung drei Tage vor dem Überfall hätte an dem zeitlichen und politischen Zusammenhang der Geiselnahme mit der revolutionären Lage im Iran kein Zweifel bestehen können. Die erfolgreiche Durchführung des Überfalls auf die Botschaft und die Gefangennahme der Insassen als Geiseln ist dadurch ermöglicht worden, daß iranische Sicherheitskräfte zur Zeit des Überfalls vollständig von der Bildfläche verschwunden waren. Die Botschaft war unbewacht; der Versuch, präventive Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wurde nicht unternommen¹⁵⁸.

Hieraus ergibt sich in zweifacher Hinsicht eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des iranischen Staates, und zwar für die gesamte Geiselfafile einschließlich des Überfalls vom 4. November 1979 sowie für alle hieraus entstandenen Nachteile der Vereinigten Staaten von Amerika.

Die iranischen Behörden haben sämtliche Anforderungen mißachtet, die das Völkerrecht an den Schutz diplomatischer Missionen und Diplomaten stellt. Nach den vorangegangenen mehrfachen Ausschreitungen gegen die amerikanische Botschaft, die bereits im Februar 1979 zu einer kurzfristigen Botschaftsbesetzung geführt hatten¹⁵⁹, hätten zumindest ausreichende Sicherheitskräfte zum Schutz des Botschaftsgebäudes bereitgestellt werden müssen. Noch drei Tage vorher, als sich 5000 Demonstranten vor der amerikanischen Botschaft versammelten, waren uniformierte Polizisten, Revolutionsgarden und weitere Sicherheitskräfte zur Stelle, die jeden Übergriff verhinderten¹⁶⁰. Die Unverletzlichkeit von diplomatischen Missionen und Diplomaten begründet jedoch nicht nur Präventivpflichten, sie setzt sich vielmehr in der Verpflichtung des Empfangsstaates fort, Beeinträchtigungen und Übergriffe, zu denen es dennoch gekommen ist, zu beseitigen und die Täter zu verfolgen und zu bestrafen¹⁶¹. Keiner dieser Verpflichtungen ist der iranische Staat nachgekommen. Die vollständige Untätigkeit der iranischen Behörden vom Beginn der Demonstration am 4. November 1979 bis zur Freilassung der Geiseln am 18. Januar 1981 stellt bereits auf der Grundlage der Art. 22 und 29 der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen ein einheitliches Völkerrechtsdelikt dar. Entsprechendes gilt für den Verstoß gegen die Verpflichtung, spezifisch fremdenfeindliche Ausschreitungen zu verhindern. Der Überfall auf die Botschaft und die anschließende Geiselnahme war eine spezifisch fremdenfeindliche Ausschreitung, die sich bis zur Freilassung der Geiseln

¹⁵⁸ Urteil, S. 12 Ziff. 17.

¹⁵⁹ Urteil, S. 10 Ziff. 14.

¹⁶⁰ Urteil, S. 11 Ziff. 15.

¹⁶¹ Vgl. hierzu eingehend Su y (Anm. 67), S. 591 ff., 609 ff. mit weiteren Nachweisen.

erstreckte. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des iranischen Staates ergibt sich im Hinblick auf beide Rechtsgrundlagen bereits daraus, daß weder zur Verhinderung noch später zur Beendigung der Geisellaffaire irgendwelche Maßnahmen ergriffen wurden. Im übrigen kommt es auf ein eigenes positives Verhalten offizieller iranischer Stellen im Rahmen der dargelegten Haftung nicht an; der Nachweis eines solchen Verhaltens ist daher ohne rechtliche Bedeutung.

Der vom IGH beschrittene Weg einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit allein für *acts of the State* ist demgegenüber gemessen am geltenden Völkerrecht zu eng und führt zu unnötigen Begründungsschwierigkeiten.

Eine staatliche Verantwortlichkeit allein für *acts of the State*, also nur für Handlungen und Unterlassungen der eigenen staatlichen Organe bzw. von Personen, die diesen aus besonderen Gründen haftungsrechtlich gleichgestellt sind, hätte – bei konsequenter Durchführung im Urteil über die Teheraner Geisellaffaire – allein zu einer Haftung des iranischen Staates für unterlassene Schutz- und Verfolgungsmaßnahmen führen dürfen. Die qualitative Veränderung von ursprünglich privaten Handlungen der Geiselnnehmer in *acts of the State* des Iran ist vom IGH rechtlich nicht begründet worden und dürfte in einem Fall wie dem vorliegenden rechtlich kaum begründbar sein.

Soweit ersichtlich gab es in der bisherigen völkerrechtlichen Praxis lediglich einen einzigen Fall, in dem ausdrücklich ein qualitativer Umschlag von privaten in staatliche Handlungen angenommen wurde. Es handelt sich um die Entscheidung der italienisch-venezolanischen Schiedskommission im *Poggioli-Fall* aus dem Jahre 1903¹⁶², in dem Mordanschläge und Überfälle auf die italienischen Inhaber einer Kaffeeplantage ungesühnt blieben, weil die örtlichen Behörden des Gliedstaates Los Andes in offenkundiger Weise

¹⁶² RIAA 10, S.687ff. Eine Metamorphose eines privaten Verhaltens in einen *act of the State* wird der Sache nach auch dann angenommen, wenn der Staat das private Verhalten nachträglich billigt oder sich in sonstiger Weise zu eigen macht, *Cotesworth and Powell-Fall* (1875), Moore, *International Arbitrations*, Bd.2 (1898), S.2082: "One nation is not responsible to another for the acts of its individual citizens, except when it approves or ratifies them. It then becomes a public concern and the injured party may consider the nation itself the real author of the injury", unter Bezugnahme auf E. de Vattel, *Droit des gens*, Bd.2, S.162f. Die Bedenken, die Ago, YILC 1972, Bd.2, S.101 Ziff.77, gegen die Annahme einer qualitativen Veränderung in diesem Fall erhebt, sind nicht stichhaltig. Der in der Entscheidung enthaltene Verweis auf de Vattel stellt zweifelsfrei klar, daß hier auf der Grundlage der alten Komplizentheorie argumentiert wird, nach der der Staat nachträglich durch *receptus* zum Beteiligten an der deliktischen Schädigung wird. Von einer »Umwandlung« geht auch Oppenheim in seiner Lehre von der *vicarious responsibility* aus, Oppenheim/Lauterpacht (Anm.21), S.337ff.

ihre Verpflichtung zur polizeilichen und gerichtlichen Verfolgung der Täter mißachteten. Die Kommission stellte hierzu fest, "that when the authorities of the State of Los Andes have acted in apparent conjunction with criminals, and have with them and under the circumstances heretofore detailed joined in the commission of offenses against private individuals, and no one has been punished therefor and no attempt was made to insure punishment, the act has become in a legal sense the act of the government itself"¹⁶³. Bemerkenswerterweise wurde jedoch der Zentralstaat Venezuela nicht etwa für die deliktischen Verletzungshandlungen unter zum Teil eigenhändiger Beteiligung staatlicher Stellen verantwortlich gemacht, sondern die völkerrechtliche Verantwortlichkeit Venezuelas folgt nach den Worten der Kommission daraus, "that for the time being some of the instrumentalities of government had failed to exercise properly their functions, and for this lack the Government of Venezuela must be held responsible"¹⁶⁴. Das ist im Ergebnis eine Verantwortlichkeit für die Nichterfüllung völkerrechtlich gebotener Verfolgungs- und Bestrafungsmaßnahmen. Worin hierbei die Bedeutung der Annahme liegen soll, daß aus einer Komplizenschaft zwischen Privatpersonen und örtlichen staatlichen Behörden ein einheitlicher *act of the State* im Rechtssinne werde, bleibt offen. Von tatbestandsmäßiger Bedeutung für die völkerrechtliche Haftung ist allein die Nichterfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen. Eine aktive Verwicklung staatlicher Stellen in kriminelle Anschläge auf das Leben und den Besitz der geschädigten Privatpersonen ist nur für schadenersatzrechtliche und strafrechtliche Rechtsfolgen nach innerstaatlichem Recht beachtlich.

Auch der *Poggioli*-Fall enthält im übrigen keine Erklärung dafür, wie aus tatsächlichen kriminellen Anschlägen von Privatpersonen *acts of the State* im völkerrechtlichen Sinne werden sollen. Daß die Annahme eines solchen qualitativen Umschlags Grundprämissen einer völkerrechtlichen Ordnung in Frage stellt, kann an Hand des ILC-Entwurfs über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidriges Verhalten verdeutlicht werden.

Der ILC-Entwurf geht in Übereinstimmung mit der überwiegenden Lehre vom *act of the State* als maßgeblicher Grundlage für die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten aus. Staaten haften für ihre Handlungen und Unterlassungen, die der Gegenstand ihrer Verantwortlichkeit sind. Die Bedeutung des *act of the State* liegt hierbei darin, daß entweder der Sache nach staatliche Funktionen ausgeübt werden oder Privatperso-

¹⁶³ RIAA 10, S. 689.

¹⁶⁴ RIAA 10, S. 689.

nen Maßnahmen ergreifen, die erst durch den staatlichen Organisationsapparat ermöglicht wurden¹⁶⁵. Dies folgt aus dem systematischen Zusammenhang, in dem Art.5 und 10 des Entwurfs miteinander stehen. Art.5 verlangt für das Organhandeln eine Tätigkeit in Ausübung einer staatlichen Zuständigkeit. Nach Art.10 kann bei Kompetenzüberschreitungen eine staatliche Haftung nur insoweit entstehen, als die betreffende Tätigkeit ihrer Grundlage nach im Rahmen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben bleibt und sich nicht von vornherein außerhalb des Kreises derartiger Aufgaben bewegt. Für den Grundfall des Staatshandelns qua Organtätigkeit ist also die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben bzw. durch die staatliche Organisation geschaffener Handlungsmöglichkeiten von konstitutiver Bedeutung für eine staatliche Verantwortlichkeit.

Was den Umfang des allgemeinen Haftungsrahmens betrifft, so gilt diese Konzeption in entsprechender Weise auch für die Fälle eines *de facto*-Handelns für den Staat. Das ist in Art.8 des ILC-Entwurfs berücksichtigt, wonach ein *act of the State* auch bei einem Verhalten einer Person oder einer Gruppe von Personen vorliegt "acting in fact on behalf of the State" oder "exercising in fact elements of the governmental authority in the absence of the official authorities". Auch Art.8 geht also von der materiellen oder organisatorischen Einbeziehung des fraglichen Verhaltens in den Staat aus¹⁶⁶. Die Bestimmung steht damit in dem bereits erwähnten, durch Art.5 und 10 hergestellten systematischen Zusammenhang. In keinem Fall ist es denkbar, daß aus der rein tatsächlichen Verstrickung von *de iure* oder *de facto* für den Staat handelnden Personen in beliebige kriminelle oder sonstige Aktionen von Privatpersonen ein *act of the State* entsteht, wenn dieser Verstrickung nicht ein Verhalten zugrunde liegt, das dem besagten Erfordernis einer materiellen oder organisatorischen Einbindung in den Staat genügt.

Diese wichtige Begrenzung eines völkerrechtlich erheblichen staatlichen Handelns hat nichts mit Legitimitätsanforderungen zu tun. Sie besagt lediglich, daß ein solches Handeln unabhängig von einer Staatsverfassung eine gewisse rechtliche oder tatsächliche organisatorische Grundlage haben muß, die einem Verhalten einzelner Personen oder Personengruppen seinen staatlichen Charakter verleiht. Auch *de facto*-Regierungen stehen demnach unter dem für eine einheitliche völkerrechtliche Ordnung unver-

¹⁶⁵ J. E. S. Fawcett, The Eichmann Case, BYIL 39 (1963), S.213; Berber (Anm.143), S.16: »Der Staat haftet für amtliche Akte von Privatpersonen, die de facto mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betraut waren« (Hervorhebung vom Verf.).

¹⁶⁶ Vgl. die Kommentierung dieser Bestimmung, YILC 1974, Bd.2, S.122 ff.

zichtbaren Mindestanspruch einer staatlichen Organisation, die es ohne eine gewisse innerstaatliche Ordnung nicht geben kann. Die Überfälle und sonstigen Ausschreitungen im *Poggioli*-Fall und in der Teheraner Geiselauffaire erfüllen nach alledem nicht die Voraussetzungen eines *act of the State*. Soweit Inhaber staatlicher Ämter an diesen Aktionen tatsächlich mitgewirkt haben, geschah dies nicht in amtlicher Eigenschaft und konnte demnach aus diesen Aktionen kein *act of the State* werden.

Der vom IGH beschrittene gegenteilige Weg führt ferner im Hinblick auf eine zentrale völkerrechtliche Haftungsfolge, nämlich die Pflicht des Staates zur Bestrafung der Täter, zu Schwierigkeiten. Nach der Konzeption des IGH waren die Geiselnnehmer nur während der ersten Phase der Ereignisse Privatpersonen, die problemlos durch iranische Gerichte hätten bestraft werden können. Mit der Annahme einer staatlichen Aktion im weiteren Verlauf der Affaire ist der Kreis der »Täter« um diejenigen Personen erweitert worden, die als staatliche Repräsentanten des Iran mit ihren Entscheidungen die Fortdauer der Affaire bestimmt haben. Zu diesen Personen gehörte auf jeden Fall der Führer der iranischen Revolution, Ayatollah Khomeini, der persönlich in aller Öffentlichkeit die Freilassung der Geiseln abgelehnt und alle amerikanischen Verhandlungsbemühungen mit iranischen Stellen unterbunden hatte¹⁶⁷. Damit war über die Fortdauer der Geiselauffaire entschieden worden. Zu diesen Personen zählte ferner Außenminister Goltzadeh, der der Revolutionsführung angehörte und sich offiziell zu der Geiselnahme als einer Tat "done by our nation" bekannte¹⁶⁸. An einer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Bestrafung dieser Personen wäre auf der Grundlage einer staatlichen Aktion in keinem Fall vorbeizukommen. Das gilt auch dann, wenn man die Geiselnnehmer für den weiteren Verlauf der Affaire als Agenten des iranischen Staates¹⁶⁹ in den Kreis der zu bestrafenden Täter einbezieht. Es bedarf keiner weiteren Darlegung, um zu zeigen, daß eine Verpflichtung des Iran zur Verurteilung Khomeini's, Goltzadeh's und etwaiger anderer Verantwortlicher nicht realistisch ist und nicht die völkerrechtlich gebotene Konsequenz aus den Ereignissen im Iran sein kann. Gegenstand der völkerrechtlichen Pflicht zur Bestrafung von Tätern ist allein deren konkrete Verletzungshandlung, nicht ein Versagen – und sei es noch so schwerwiegend – der Repräsentanten des Staates selbst. Damit wird die Problematik des vom IGH eingeschlagenen Begründungsweges offenkundig.

¹⁶⁷ Urteil, S.34 Ziff.73.

¹⁶⁸ Urteil, S.35 Ziff.74.

¹⁶⁹ Urteil, S.35 Ziff.74.

Die völkerrechtliche Verpflichtung eines Staates zur Bestrafung der Täter, die einen anderen Staat verletzt und damit die völkerrechtliche Verantwortlichkeit ausgelöst haben, ist die für die Achtung vor dem Recht wichtigste Sanktion¹⁷⁰. Ein Staat, der in seinem Machtbereich geschehenes Unrecht ahndet, distanziert sich von diesem Unrecht. Dies zu erreichen ist der Sinn der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Bestrafung der Täter. Insofern kommt der innerstaatlichen Strafverfolgung eminente völkerrechtliche Bedeutung zu.

Die Vereinigten Staaten haben im Verfahren vor dem Gerichtshof beantragt, daß im Urteil über die Bestrafungspflicht des Iran entschieden werde¹⁷¹. Zu diesem Antrag nimmt der IGH nicht Stellung. Man kann davon ausgehen, daß eine Frage wie die Pflicht zur Bestrafung der Täter nicht einfach übersehen wurde.

Summary*

The Development of the Doctrine on the International Responsibility of States

The Judgment of the International Court of Justice in the Tehran Hostages Case

In the Tehran Hostages Case the ICJ had the opportunity for the first time to state its opinion on the questions relating to the international responsibility of States as a central issue of the case. The decision is based upon the well-known rule that States are exclusively responsible for acts and omissions committed by their organs while they are not responsible for the conduct of private individuals. This conception also appears in the International Law Commission's draft articles on State responsibility for internationally wrongful acts. According to this approach, the decisive criterion for attributing State responsibility is the act of the State. As

¹⁷⁰ Die Bedeutung dieser Verpflichtung und die Begründung einer unmittelbaren staatlichen Verantwortlichkeit im Falle ihrer Verletzung sind heute unbestritten, vgl. Dahm (Anm.21), S.199; besonders aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die Fälle *Putman (U.S.) v. United Mexican States* (1927), RIAA 4, 154, und *Denham (U.S.) v. United Mexican States* (1933), RIAA 6, S.312.

¹⁷¹ Urteil, S.6 Ziff.8.

* Summary by the author.

the attack on and the hostage-taking of the persons in the American embassy in Tehran on November 4, 1979 were committed by individuals which had no official status as recognized agents or organs of the State, the ICJ rejected Iran's responsibility for the commencement of the hostage affair. Iran was held to be responsible only for the subsequent development, namely the attacks on the consulates of the United States in Tabriz and Shiraz on November 5, 1979 and for the continuance of the hostage-taking over a period of 15 months until January 18, 1981. In the ICJ's view, Iran's international responsibility was constituted by the total inaction of the Iranian authorities and security forces as well as by the Iranian Government's official appreciation of the hostage-taking which changed the nature of the affair into a State action.

This reasoning is understandable taking the difficult situation into account in which the ICJ was at that time. The judgment required a clear and uncomplicated line of argument and therefore employed the "act of the State" approach. A more detailed examination of the problems, however, arrives at the conclusion that, contrary to the opinion of the Court, contemporary international law does recognize in certain cases State responsibility for the conduct of private individuals. This is true as far as the duty of States is concerned to protect foreign diplomats and diplomatic missions also against harm caused by third persons, by private individuals. Furthermore, preventive duties of the territorial State towards other States arise in the case of mob violence specifically directed against aliens as such. Finally, Iran's international responsibility may follow from the rule that a State is responsible for the violation of international law by insurgents and revolutionary movements on its territory before their acquisition of power. The ICJ did not consider these rules of contemporary international law. They are special rules which considerably reduce the relevance of the principle that there is no State responsibility for the conduct of private individuals. Applied to the Tehran Hostages Case, these special rules lead to an unrestricted international responsibility of Iran for the entire hostage affair including the attack on the embassy in Tehran. The problematic assumption of a qualitative change from an originally private to an official State action becomes obsolete. Furthermore, there is no difficulty of argument in establishing Iran's international obligation to punish the delinquents. The ICJ refrained from dealing with this legal consequence of Iran's responsibility in its decision.