

ABHANDLUNGEN

Zur Unterscheidung Verbrechen und Delikt im Bereich der Staatenverantwortlichkeit

*Rainer Hofmann**

Inhaltsübersicht

- A. Einführung
- B. Das Konzept des internationalen Verbrechens
 - I. Die Entstehung von Art.19 des Teils 1 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit
 - 1. Die Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen in Verbrechen und Delikte
 - 2. Der Inhalt des Art.19 des Teils 1
 - 3. Erste Aussagen zu den Rechtsfolgen internationaler Verbrechen
 - II. Die Reaktion der Staaten auf Art.19 des Teils 1 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit
 - 1. Internationale Verbrechen und strafrechtliche Verantwortlichkeit
 - 2. Die Unterscheidung Verbrechen und Delikt
 - 3. Die Beispiele internationaler Verbrechen
 - 4. Die Rechtsfolgen internationaler Verbrechen
 - III. Das Rechtsfolgensystem des Teils 2 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit
 - 1. Die Grundstruktur des vorgeschlagenen Rechtsfolgensystems
 - 2. Die Rechtsfolgen völkerrechtswidriger Handlungen nach dem 5. Bericht von Rip-hagen
 - 3. Die bisherigen Reaktionen in der ILC
- C. Stellungnahme zu den Ergebnissen der bisherigen Arbeit der ILC zum Konzept des internationalen Verbrechens
 - I. Die Bestimmung des internationalen Verbrechens in Art.19 des Teils 1 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit
 - II. Die Rechtsfolgen internationaler Verbrechen
 - 1. Die neuen Rechte des direkt verletzten Staates
 - 2. Die neuen Rechte der nicht direkt verletzten Staaten
- D. Schlußbemerkungen

* Docteur en droit (Université Montpellier I), wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt; AJIL = American Journal of International Law; AVR = Archiv des Völkerrechts; BYIL = British Year Book of International Law; EPIL =

A. Einführung

a) Die Kodifizierung der völkerrechtlichen Regeln zur Staatenverantwortlichkeit steht bekanntlich seit langem auf der Agenda der ILC¹. Grundlage ihrer Arbeit in den letzten Jahren ist zum einen die Entscheidung, dieses Rechtsgebiet im allgemeinen zu behandeln und sich nicht etwa auf einen Aspekt zu beschränken²; zum anderen ist es der Entschluß, das völkerrechtliche Deliktsrecht als Sekundärrecht (*secondary rules*), losgelöst vom Primärrecht (*primary rules*), d. h. unabhängig von den einzelnen völkerrechtlichen Verpflichtungen, wegen deren Verletzung eine Verantwortlichkeit entsteht, zu kodifizieren³. Nach dem allgemeinen Arbeitsplan der ILC für die Erstellung ihres Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit⁴ sollen in einem Teil 1 die grundlegenden Normen über die Voraussetzungen des Eintritts der Verantwortlichkeit festgelegt werden, d. h. aus welchen Gründen und unter welchen Voraussetzungen einem Staat die nicht zu rechtfertigende Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung zuzurechnen ist, was seine völkerrechtliche Verantwortlichkeit begründet⁵. Die Arbeiten an diesem Teil 1, für den Roberto Ago als Berichterstatter bestellt war, haben mit der in erster Lesung erfolgten einstimmigen Verabschiedung von 35 Artikeln mit Begründung durch die ILC im Jahre 1980

Encyclopedia of Public International Law, ed. by R. Bernhardt; ICLQ = International and Comparative Law Quarterly; ILC = International Law Commission; RdC = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; RGDIP = Revue Générale de Droit International Public; RIAA = Reports of International Arbitral Awards; Strupp-Schlochauer, Wörterbuch = Wörterbuch des Völkerrechts, begr. von K. Strupp, 2. Aufl. hrsg. von H.-J. Schlochauer; SVN = Satzung der Vereinten Nationen; WVK = Wiener Vertragsrechtskonvention; YILC = Yearbook of the International Law Commission.

¹ Der Beschluß, Fragen der Staatenverantwortlichkeit zu behandeln, wurde am 20. 4. 1949 gefaßt, YILC 1949, S. 49f.; ausführliche Überblicke über frühe Versuche der Kodifizierung dieses Rechtsgebietes finden sich in YILC 1956 II, S. 178ff. Siehe auch I. Brownlie, System of the Law of Nations, State Responsibility (Part 1) (1983), S. 1ff., und H.-J. Schlochauer, Die Entwicklung des völkerrechtlichen Deliktsrechts, AVR Bd. 16 (1975), S. 268ff.

² Siehe YILC 1963 II, S. 228; der erste Berichterstatter, García Amador, der zwischen 1956 und 1961 sechs Berichte vorgelegt hatte, behandelte allein die Problematik staatlicher Verantwortlichkeit für rechtswidrige Handlungen gegenüber Ausländern. Für eine Darstellung der Entwicklung der Arbeiten der ILC zur Staatenverantwortlichkeit siehe YILC 1969 II, S. 229ff.

³ Siehe YILC 1980 II (Part 2), S. 27 Paras. 23–24.

⁴ Siehe YILC 1975 II, S. 55ff.

⁵ *Ibid.*, S. 56 Para. 42.

ihren vorläufigen Abschluß gefunden⁶. Gegenwärtig beschäftigt sie sich mit Teil 2 des Entwurfs, für den Willem Rip h a g e n zum neuen Bericht-erstatte r bestimmt wurde. Ziel ist die Kodifizierung der Rechtsfolgen einer völkerrechtswidrigen Handlung in Bezug auf Inhalt, Formen und Grade der Staatenverantwortlichkeit⁷. Die Entscheidung, nach Beendigung der Arbeiten an Teil 2 in einem Teil 3 Regeln über die Durchsetzung der Staatenverantwortlichkeit und insbesondere auch Streitbeilegungsverfahren festzulegen, hat sich die ILC vorbehalten⁸.

b) Eine zentrale Rolle für die Diskussion innerhalb der ILC kommt der von ihr bereits im Jahre 1976 anläßlich der in erster Lesung erfolgten Verabschiedung des Art. 19 des Teils 1 prinzipiell akzeptierten Unterscheidung von völkerrechtswidrigen Handlungen in »internationale Verbrechen« (*international crimes*) und »internationale Delikte« (*international delicts*) zu⁹. Grundsätzlich sind alle Handlungen eines Staates, die eine Verletzung einer ihm obliegenden völkerrechtlichen Pflicht darstellen, eine völkerrechtswidrige Handlung; ist die verletzte Pflicht nun von so essentieller Bedeutung für die fundamentalen Interessen der Internationalen Gemeinschaft, daß ihre Verletzung von dieser als ein Verbrechen angesehen wird, so gilt diese rechtswidrige Handlung gemäß Art. 19 Abs. 2 als internationales Verbrechen. Alle diejenigen völkerrechtswidrigen Handlungen, welche diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sind gemäß Art. 19 Abs. 4 als internationale Delikte zu werten.

Diese Kategorisierung, die bereits innerhalb der ILC heftig umstritten war, ist in der Folge auf sehr unterschiedliche, ja gegensätzliche Auffassungen nicht nur in der Lehre, sondern vor allem auch in den Stellungnahmen der Staatenvertreter in den zuständigen Gremien der VN gestoßen. Dies beruht wohl nicht zuletzt darauf, daß sich die ILC noch nicht auf diejenigen Artikel des Teils 2 ihres Vertragsentwurfs zur Staatenverantwortlichkeit einigen konnte, die Inhalt und Form der Rechtsfolgen solcher internationaler Verbrechen festlegen. Bevor auf einige Fragen betreffend diese Rechtsfolgen einzugehen ist, erscheint es, auch zur Vermeidung möglicher Mißverständnisse, sinnvoll, kurz die Entstehung des Art. 19 und die einschlägigen Stellungnahmen der Staaten darzulegen. Besondere Aufmerksamkeit ist dann den aktuellen Arbeiten der ILC an Teil 2 zu schenken, insbesondere den von Rip h a g e n 1984 in seinem 5. Bericht vorgeschlagenen Artikeln.

⁶ Siehe YILC 1980 II (Part 2), S. 28.

⁷ Siehe YILC 1975 II, S. 56 Para. 43.

⁸ *Ibid.*, S. 56 Para. 44.

⁹ Der Text der zitierten Bestimmungen des ILC-Entwurfs findet sich im Anhang, S. 362.

B. Das Konzept des internationalen Verbrechens

I. Die Entstehung von Art. 19 des Teils 1 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit

Von Bedeutung ist der Prozeß, der zu der grundsätzlichen Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen in Verbrechen und Delikte führte, sowie der materielle Inhalt, mit dem die ILC den Begriff »internationales Verbrechen« zu bestimmen suchte. Aufschlußreich für die weitere Entwicklung sind auch die frühen Stellungnahmen zu den Rechtsfolgen internationaler Verbrechen.

1. Die Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen in Verbrechen und Delikte

Die Frage nach der Notwendigkeit einer Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen auf der Grundlage der besonderen Schwere einiger dieser Handlungen und das damit verknüpfte Problem unterschiedlicher Rechtsfolgen beschäftigt die ILC seit Aufnahme ihrer Arbeiten zur Kodifizierung des Rechts der Staatenverantwortlichkeit¹⁰; allerdings wurde die 1956 vom damaligen Berichterstatter García Amador vorgeschlagene Trennung in *simply wrongful acts* und *punishable acts* seinerzeit von der ILC verworfen¹¹.

Die erste Weichenstellung in Richtung auf die zukünftige Unterscheidung zwischen Verbrechen und Delikt geschah dann jedoch schon während der noch eher vorbereitenden Diskussionen der ILC in den Jahren 1960–1963¹². Diese grundsätzliche Entscheidung wurde später bestätigt, als die ILC anlässlich der 1973 in erster Lesung erfolgten Verabschiedung der Art. 1 und 3 des Teils 1 deutlich machte, daß in Kapitel III des Teils 1, das sich mit den verschiedenen Aspekten der Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung befassen würde, auch das Problem unterschiedlicher

¹⁰ Für eine umfassende und exzellente Darstellung der Entstehungsgeschichte von Art. 19 siehe M. Spinedi, *International Crimes of States in the United Nations Work of Codification of State Responsibility*, Working Document prepared for Conference on State Responsibility and Crimes of States, Florence, 27./28. 10. 1984, S. 4–47.

¹¹ Siehe hierzu Spinedi, S. 4f.

¹² Damals empfahl der für die Formulierung des Umfangs und der Vorgehensweise bei der Kodifikation der Staatenverantwortlichkeit zuständige Unterausschuß der ILC, die "possible distinction between international wrongful acts involving merely a duty to make reparation and those involving the application of sanctions" zu berücksichtigen, YILC 1963 II, S. 228.

Kategorien solcher Pflichtverletzungen behandelt werden müßte¹³. Während die Vertreter der westlichen Staaten sich im 6. Ausschuß der Generalversammlung der VN zu dieser eindeutigen Absicht der ILC zunächst nicht äußerten, fand sie weitverbreitete Unterstützung bei den Vertretern der sozialistischen Staaten und teilweise auch in Kreisen der Dritten Welt¹⁴.

In seinem 1976 der ILC unterbreiteten Bericht zu Kapitel III des Teils 1¹⁵ kam Ago unter Hinweis auf einschlägige Resolutionen der Generalversammlung¹⁶, die Staatenpraxis¹⁷, die Rechtsprechung internationaler Gerichte¹⁸ und die Lehre¹⁹, zu dem Ergebnis, daß das Völkerrecht eine besondere Verantwortlichkeit für die Verletzung bestimmter Verpflichtungen kenne, die für die Wahrung fundamentaler Interessen der internationa-

¹³ Die ILC stellte sich die Frage, ob es angemessen sei, "to recognize the existence of a distinction based on the importance to the international community of the obligation involved, and accordingly whether contemporary international law should acknowledge a distinct and more serious category of internationally wrongful acts, which might perhaps be described as international crimes", YILC 1973 II, S.172. In der kurzen Debatte über die Notwendigkeit einer besonderen Kategorie völkerrechtswidriger Handlungen sprachen sich, mit Ausnahme von Reuter (YILC 1973 I, S.8), alle Redner, nämlich Ago (*ibid.*, S.5), Bartoš (*ibid.*, S.7), Hambro (*ibid.*, S.7), Tsuruoka (*ibid.*, S.9), Castañeda (*ibid.*, S.11) und Ushakov (*ibid.*, S.13), für ihre Einführung aus.

¹⁴ Siehe die Nachweise bei Spinedi (Anm. 10), S.16 Anm.33.

¹⁵ Siehe R. Ago, Fifth Report on State Responsibility, YILC 1976 II (Part 1), S.24–54 (26ff.).

¹⁶ *Ibid.*, S.35ff. Ago nennt insbesondere Resolutionen betreffend die Situation in Südafrika (Apartheid), in den ehemaligen portugiesischen Kolonien in Afrika, in Namibia und im damaligen Rhodesien.

¹⁷ Allerdings bezieht sich Ago insofern ausschließlich auf Stellungnahmen der Staatenvertreter im 6. Ausschuß der Generalversammlung zu den bisherigen Arbeiten der ILC, *ibid.*, S.39f.

¹⁸ *Ibid.*, S.28f.; neben der Entscheidung des Schiedsgerichts im *Naulilaa*-Fall, RIAA Bd.2, S.1025ff., vgl. hierzu K. J. Partsch, *Naulilaa Arbitration (Portugal v. Germany)*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law, Instalment 2* (1981), S.199f., und die Nachweise bei P. Malanczuk, *Countermeasures and Self-Defence as Circumstances Precluding Wrongfulness in the International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility*, ZaöRV Bd.43 (1983), S.705ff. (725f.), stützt sich Ago vor allem auf jene bekannte Passage des Urteils des IGH im *Barcelona Traction*-Fall, wonach es Verpflichtungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft als ganzer und gegenüber einzelnen Staaten gebe, ICJ Reports 1970, S.32 Paras.33 und 34; vgl. hierzu statt aller J. A. Frowein, *Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung*, in: *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte*, Festschrift für H. Mosler (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.81) (1983), S.241ff. (243f.).

¹⁹ Ago gibt auf den S.40–50 seines 5. Berichts (Anm.15) eine umfassende Darstellung der Entwicklung der einschlägigen völkerrechtlichen Literatur zu dieser Frage.

len Gemeinschaft als von essentieller Bedeutung angesehen würden. Diese Entwicklung dürfe die ILC nicht übersehen, weshalb in den Bestimmungen ihres Vertragsentwurfes zur Staatenverantwortlichkeit deutlich werden müsse, daß Verletzungen solcher besonders wichtiger Verpflichtungen eine rechtswidrige Handlung gesonderter Art darstellten und daher auch eine besondere Verantwortlichkeit begründeten²⁰. Trotz zunächst geäußelter Bedenken einiger weniger Mitglieder der ILC wurde schließlich Art. 19 mit seiner auf dem materiellen Inhalt der verletzten Völkerrechtsverpflichtung aufbauenden Unterscheidung von verschiedenen Kategorien völkerrechtswidriger Handlungen einstimmig angenommen²¹.

2. Der Inhalt des Art. 19 des Teils 1

Nach dieser grundsätzlichen Entscheidung stand die ILC vor dem Problem, diese Kategorie einer völkerrechtswidrigen Handlung genügend präzise zu bestimmen. Bekanntlich verwarf sie sowohl die Möglichkeit der Erstellung einer abschließenden Aufzählung als auch das in Art. 53 WVK für die Ermittlung der *ius cogens*-Qualität einer Norm vorgesehene Verfahren. Die ILC entschied sich vielmehr für einen Mittelweg, indem in Art. 19 Abs. 2 als grundlegendes Unterscheidungskriterium die Einstufung einer völkerrechtswidrigen Handlung als besonders schwerwiegend durch die internationale Gemeinschaft als Ganzes niedergelegt ist; in Art. 19 Abs. 3 werden dann einige der besonders schwerwiegenden völkerrechtswidrigen Handlungen beispielhaft genannt, um die Einordnung völkerrechtswidriger Handlungen in diese besondere Kategorie in der Praxis zu erleichtern²². Diese Beispiele, bei denen es sich ganz eindeutig nicht um eine abschließende Aufzählung handelt²³, umfassen die Regeln zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit, zur Wahrung des Selbstbestimmungs-

²⁰ Siehe Ago (Anm. 15), S. 50.

²¹ YILC 1976 I, S. 253. In der vorausgegangenen Diskussion hatten von 23 Rednern nur Kearney (*ibid.*, S. 17–18, 76–78), Tsuruoka (*ibid.*, S. 78) und Reuter (*ibid.*, S. 245) Bedenken angemeldet, vgl. die Nachweise bei Spinedi (Anm. 10), S. 19f.

²² Siehe hierzu den Kommentar der ILC zu Art. 19, YILC 1976 II (Part 2), S. 119f.; dort wird auch der Ausdruck "recognized by the international community as a whole" wie folgt erläutert: "It certainly does not mean the requirement of unanimous recognition by all the members of that community, which would give each State an inconceivable right of veto. What it is intended to ensure is that a given internationally wrongful act shall be recognized as an 'international crime', not only by some particular groups of States even if it constitutes a majority, but by all the essential components of the international community", *ibid.*, S. 119 Para. 61.

²³ *Ibid.*, S. 120 Para. 64. Dies folgt auch aus der Verwendung der Wörter *inter alia*.

rechts der Völker und der ganz grundlegenden Menschenrechte sowie zum Schutz der menschlichen Umwelt. Allerdings muß es sich in jedem Fall um schwerwiegende Verletzungen von Verpflichtungen handeln, die ihrerseits für den Schutz des jeweiligen Rechtsguts von essentieller Bedeutung sein müssen.

Ohne daß hier auf die recht umfangreichen Diskussionen innerhalb der ILC zu diesen Beispielen eingegangen werden kann²⁴, erscheinen doch folgende Hinweise wichtig: Alle Mitglieder der ILC stimmten darin überein, daß die Verletzung einer Verpflichtung zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit als unbestritten schwerwiegendste völkerrechtswidrige Handlung an erster Stelle genannt werden müßte. Als weitere Erläuterung einigte man sich auf die Nennung des Aggressionsverbots²⁵; allerdings kann hieraus natürlich nicht gefolgert werden, daß andere Verstöße gegen das Gewaltverbot kein internationales Verbrechen darstellen können²⁶. Einstimmigkeit bestand auch über die Einreihung schwerwiegender Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts der Völker in diese Kategorie, etwa durch die gewaltsame Errichtung oder Aufrechterhaltung eines Kolonialregimes²⁷. Unter Hinweis auf den aktuellen Stand des Völkerrechts beharrte die Mehrheit der Kommissionsmitglieder darauf, daß hinsichtlich der ganz grundlegenden Menschenrechte, über deren Aufnahme in diese Kategorie allerdings grundsätzliche Übereinstimmung bestand, die zusätzliche Qualifizierung einer schwerwiegenden Verletzung auf breiter Ebene notwendig sei. Als Völkerrechtsverstöße, die bereits *de lege lata* als internationale Verbrechen anzusehen sind, wurden Sklaverei, Völkermord und Apartheid genannt; allerdings wurde verschiedentlich mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß diese Beispiele nicht abschließend seien²⁸. Auch in Bezug auf den vierten Pflichtenkreis, nämlich den Schutz der menschlichen

²⁴ Siehe hierfür Spinedi (Anm.10), S.26 ff.

²⁵ Siehe YILC 1976 II (Part 2), S.121 Para.68. Allerdings unterstrich die ILC dort auch, daß es nicht ihre Aufgabe sei, den Begriff *aggression* inhaltlich zu bestimmen; immerhin wird aus der Diskussion deutlich, daß die Mehrheit der Mitglieder – in Anlehnung an die Aggressionsdefinition der GA Res.3314 (XXIX) – die *economic aggression* nicht als unter das Konzept des internationalen Verbrechens fallend ansah, siehe hierzu den Bericht des Vorsitzenden des Drafting Committee, Šahović, YILC 1976 I, S.240.

²⁶ Vgl. die Nachweise bei Spinedi (Anm.10), S.26 Anm.53.

²⁷ Siehe YILC 1976 II (Part 2), S.121 Para.69. Wichtig ist die dort enthaltene Klarstellung, daß "the expression 'by force' should be understood as meaning against the will of the subject population, even if that will is not manifested, or has not yet been manifested, by armed opposition".

²⁸ Siehe YILC 1976 II (Part 2), S.121 Para.70. Der Begriff *on a widespread scale* wurde dahin erläutert, daß die Verletzungshandlung "must take the form of a large-scale or syste-

Umwelt, bestand Einmütigkeit darüber, daß ungeachtet der relativen Neuartigkeit dieses Rechtsgebiets besonders schwerwiegende Verstöße, vor allem gegen das Verbot massiver Verschmutzung der Atmosphäre und des Meeres, in die Kategorie internationaler Verbrechen fallen könnten²⁹.

3. Erste Aussagen zu den Rechtsfolgen internationaler Verbrechen

Auch wenn innerhalb der ILC Einigkeit darüber bestand, daß die Regelung der Verantwortlichkeit eines Staates für ihm zurechenbare internationale Verbrechen erst in Teil 2 des Vertragsentwurfs getroffen werden sollte, finden sich im Kommentar zu Art.19 einige diesbezügliche Hinweise von allerdings eher allgemeiner Art. Danach ist einmal klar, daß die ILC nicht beabsichtigte, die Vorschriften der SVN hinsichtlich der Reaktionsmöglichkeiten auf als besonders schwerwiegend einzustufende völkerrechtswidrige Handlungen zu interpretieren; vielmehr gehen diese den Regelungen einer Kodifikation wie der zur Staatenverantwortlichkeit immer vor³⁰. Ferner sollte sich das Regime der Verantwortlichkeit von Staaten für internationale Verbrechen grundsätzlich in zwei Aspekten von dem für alle anderen rechtswidrigen Handlungen unterscheiden, nämlich hinsichtlich der Formen der Verantwortlichkeit und der Bestimmung der Völkerrechtssubjekte, welche diese Verantwortlichkeit geltendmachen können sollten³¹. Außerdem wurde unterstrichen, daß nicht für alle internationalen Verbrechen dasselbe Verantwortlichkeitsregime gelten könne und insbesondere Fälle von Aggression besondere Rechtsfolgen begründeten³². Hinsichtlich der zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Verletzerstaates befugten Völkerrechtssubjekte sei zwischen dem direkt verletzten Staat und den anderen Staaten zu unterscheiden. Ago vertrat die Auffassung, daß beim Vorliegen eines internationalen Verbrechens der direkt verletzte Staat vom Verursacherstaat nicht nur, wie bei jeder völkerrechtswidrigen Handlung, Schadensersatz fordern, sondern zusätzlich, also nicht nur, wenn dieser solche Leistungen verweigerte, Sanktionen

matic practice adopted in contempt of the rights and dignity of the human being". Der Kommentar fährt fort: "As specific examples, it [= the ILC] expressly mentioned slavery, genocide and apartheid, but did not fail to note that other manifest breaches might be considered as international crimes in this sphere".

²⁹ Siehe YILC 1976 II (Part 2), S.121 Para.71.

³⁰ *Ibid.*, S.118 Para.55.

³¹ *Ibid.*, S.117 Para.51.

³² *Ibid.*, S.117 Para.53; vgl. auch Spinedi (Anm.10), S.31.

verhängen könne³³. Allerdings muß klargestellt werden, daß der Begriff Sanktionen für Ago auch und gerade gewaltlose Gegenmaßnahmen umfaßte; die Anwendung von Gewalt als Reaktion auf ein internationales Verbrechen solle nur dann zulässig sein, wenn dieses auf einer schwerwiegenden Verletzung einer für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit essentiellen Verpflichtung beruhe³⁴. Die anderen Kommissionsmitglieder gingen auf diese Frage zu jener Zeit nicht näher ein, doch schien grundsätzliche Übereinstimmung zu bestehen, daß internationale Verbrechen nicht nur die Verpflichtung zur Leistung von Schadensersatz, sondern auch die Unterwerfung unter Sanktionen des direkt verletzten Staates begründen sollten³⁵. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Verletzterstaat und nicht direkt verletzten Staaten schien eine Tendenz dahin zu gehen, daß auch diesen die Befugnis zukomme, grundsätzlich die Verantwortlichkeit für internationale Verbrechen geltendzumachen³⁶. Während die Frage nach der Zulässigkeit der Geltendmachung von Schadensersatzleistungen kaum erörtert wurde, griffen einige Kommissionsmitglieder das Problem der Verhängung von Sanktionen auf. Dabei wurde die Zulässigkeit von einseitig verhängten, nicht auf einem vorherigen Beschluß eines zuständigen VN-Organ beruhenden, gewaltsamen Sanktionen außerhalb der in der SVN vorgesehenen Voraussetzungen abgelehnt. Hinsichtlich der Zulässigkeit einseitig ergriffener, nicht-gewaltsamer Sanktionen durch Drittstaaten, wie etwa der Aussetzung eines Handelsvertrages, läßt sich kein einheitliches Bild gewinnen³⁷. Schließlich erscheint von Bedeutung, daß Ago angesichts der Schwere der Rechtsfolgen eines internationalen Verbrechens die Feststellung von dessen Vorliegen einem internationalen Organ, je nach Art des Verbrechens dem Sicherheitsrat oder dem Internationalen Gerichtshof, übertragen wollte³⁸.

Wenn auch die sich anschließenden Arbeiten der ILC an der Kodifizierung der restlichen Kapitel des Teils 1 naturgemäß nicht mehr unmittelbar die Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen in internationale Verbrechen und Delikte betrafen, so erscheinen doch einige der in Zusam-

³³ Siehe YILC 1976 I, S.8.

³⁴ Siehe Ago (Anm.15), S.53 Para.150.

³⁵ Siehe die Nachweise bei Spinedi (Anm.10), S.33 Anm.85.

³⁶ *Ibid.*, S.34. Allerdings äußerten sich nur Bedjaoui (YILC 1976 I, S.11), Ago (*ibid.*, S.18) und Quentin-Baxter (*ibid.*, S. 80). Jedenfalls für den Fall von Genozid teilten auch Hambro (*ibid.*, S.12) und Kearney (*ibid.*, S.13) diese Auffassung, die Ushakov schon 1969 vertreten hatte (YILC 1969 I, S.112).

³⁷ Siehe die Nachweise bei Spinedi (Anm.10), S.35.

³⁸ Siehe Ago (Anm.15), S.53 Para.152.

menhang mit Art. 30 abgegebenen Stellungnahmen von Belang. Rein terminologisch ist die Einführung des Oberbegriffs »Gegenmaßnahmen« (*countermeasures*) wichtig, der sowohl Sanktionen auf der Grundlage einer von einem internationalen Organ getroffenen Entscheidung als auch einseitig ergriffene Repressalien des verletzten Staates umfaßt³⁹. Hinsichtlich der Befugnisse des direkt verletzten Staates, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, schien die ILC einen Unterschied nach der Art der verletzten Rechtspflicht anzunehmen⁴⁰. Besonders hervorzuheben ist ihr Festhalten daran, daß, mit Ausnahme der Selbstverteidigung, das moderne Völkerrecht auch dem direkt verletzten Staat das Ergreifen gewaltsamer Repressalien verbietet⁴¹.

Bei Abschluß der Arbeiten an Teil 1 wollte somit die ILC an der grundsätzlichen Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen in internationale Verbrechen und Delikte festhalten, die entscheidende Frage nach der genauen Ausgestaltung der jedenfalls wohl unterschiedlichen Verantwortlichkeitsregeln aber systemgerecht der Kodifizierung des Teils 2 vorbehalten.

II. Die Reaktion der Staaten auf Art. 19 des Teils 1 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit

Im Rahmen dieser Darstellung kann nur eine Übersicht über die Reaktion der Staaten auf die durch die Formulierung von Art. 19 aufgeworfenen inhaltlichen Probleme gegeben werden, die sich auf die Stellungnahmen der Staatenvertreter im 6. Ausschuß der Generalversammlung stützt⁴². Grundsätzlich läßt sich feststellen, daß sich zwar die große Mehrheit der Staaten für die von der ILC vorgesehene Fassung ausgesprochen hat⁴³, daß aber zu den Staaten, die Art. 19 ablehnten, gerade auch solche gehören, deren Auffassung bei der Erstellung eines Kodifikationsabkommens unbe-

³⁹ YILC 1979 II (Part 2), S. 121; vgl. hierzu Malanczuk (Anm. 18), S. 715 ff.

⁴⁰ YILC 1979 II (Part 2), S. 116 und 121.

⁴¹ *Ibid.*, S. 116 f.; vgl. auch Spinedi (Anm. 10), S. 40 ff., und Malanczuk (Anm. 18), S. 738 ff.

⁴² Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung bei Spinedi, S. 48 ff.

⁴³ Spinedi, S. 48, nennt Ägypten, Äthiopien, Afghanistan, Algerien, Argentinien, Bahamas, Bangladesch, Brasilien, Bulgarien, Chile, China Volksrepublik, Deutsche Demokratische Republik, Elfenbeinküste, El Salvador, Ghana, Guinea, Guyana, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Italien, Jamaika, Jugoslawien, Kenia, Kuba, Kuwait, Libanon, Mali, Mauritien, Mexiko, Mongolei, Nigeria, Pakistan, Peru, Philippinen, Polen, Rumänien, Sierra Leone, Somalia, Sowjetunion, Sri Lanka, Syrien, Thailand, Trinidad und Tobago, Tschechoslowakei, Tunesien, Ukraine, Ungarn, Venezuela, Weißrußland, Zaire und Zypern.

dingt zu berücksichtigen wäre⁴⁴. Während nämlich die sozialistischen Staaten und eine überwiegende Mehrheit der Dritten Welt Art.19 in der vorliegenden Form unterstützten, war die Haltung der westlichen Staaten uneinheitlich: mit Ausnahme Italiens⁴⁵ sprachen sich die Vertreter dieser Staaten entweder gegen die vorgesehene Formulierung aus oder nahmen zumindest eine eher vorsichtige Position ein⁴⁶. Diese allgemeine Feststellung ist jedoch insofern problematisch, als sie die Gründe für die jeweiligen Auffassungen der Staaten nicht gebührend berücksichtigt; dies gilt vor allem für die Bedeutung der unterschiedlichen Rechtsfolgen, die sich aus der Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen in internationale Verbrechen und Delikte ergeben. Die zunehmende Klärung dieses Fragenkreises führte in der Haltung einiger Staaten zu durchaus beachtlichen Veränderungen, was am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland besonders deutlich wird. Während sich nämlich ihr Vertreter im 6. Ausschuß noch 1976 von der in Art.19 vorgenommenen Unterscheidung nicht überzeugt zeigte und seine Ablehnung jeglicher strafrechtlicher Verantwortlichkeit eines Staates unterstrich⁴⁷, lautete die einschlägige Passage in der schriftlichen Stellungnahme der Bundesregierung von 1981 wie folgt:

“Doubts seem to be permitted as to the advisability of introducing the concept of international crime into the present draft – although no objection is raised to the proposition that a specific provision must be found to cover serious violations by States of elementary international obligations. The distinction between crimes and delicts might, however, find its justification in the treatment of the legal consequences. It is indeed a generally held concept that the gravity of a breach of an obligation shall determine the gravity of the legal consequence. Another justification for distinguishing between international crimes and international delicts may be seen in the possibility of a different position of third States *vis-à-vis* an international delict and an international crime”⁴⁸.

⁴⁴ Siehe hierzu S. Rosenne, Codification of International Law, EPIL, Instalment 7 (1984), S.34ff.; vgl. auch R. Bernhardt, Customary International Law, *ibid.*, S.62ff.

⁴⁵ Siehe UN Doc. A/C.6/33/SR.31, Paras.29–31.

⁴⁶ Siehe die Nachweise bei Spinedi (Anm.10), S.49ff.; danach lehnten die Vertreter von Australien, Frankreich, Griechenland, Portugal, Schweden und der USA die vorgesehene Formulierung ab; Vorbehalte wegen des nicht geklärten Verhältnisses zwischen den Konzepten internationaler Verbrechen und strafrechtlicher internationaler Verantwortlichkeit äußerten die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Israel, Jordanien, Neuseeland, Niederlande, Österreich, Paraguay, Spanien, Uruguay und Vereinigtes Königreich. Ihre endgültigen Stellungnahmen behielten sich die Vertreter von Dänemark, Japan und Kanada vor.

⁴⁷ UN Doc. A/C.6/31/SR.24, Paras.71–73.

⁴⁸ YILC 1981 II (Part 1), S.75.

Daher soll im folgenden eine knappe Übersicht über die Gründe der staatlichen Positionen zu den durch die vorliegende Fassung des Art. 19 aufgeworfenen Problemen gegeben werden.

1. Internationale Verbrechen und strafrechtliche Verantwortlichkeit

Die ablehnende Haltung gerade der westlichen Staaten scheint in nicht unerheblichem Maße auf ein durch den Gebrauch des Wortes *crime* für die Verletzung bestimmter, für die Staatengemeinschaft besonders wichtiger Rechtspflichten hervorgerufenen Mißverständnis des in Art. 19 verankerten Konzepts der Staatenverantwortlichkeit zurückzuführen zu sein: Bei diesem Begriff werden unter Anlehnung an das nationale Recht offenbar Formen strafrechtlicher Verantwortlichkeit (*penal responsibility of States*) assoziiert⁴⁹. Aus einer Analyse der einschlägigen Arbeiten der ILC ist aber der Schluß zu ziehen, daß sie nur klarstellen wollte, daß für besonders schwerwiegende völkerrechtswidrige Handlungen ein besonderes Verantwortlichkeitsregime gilt, dessen Unterschiedlichkeit sich zum einen auf die Rechtsfolgen, zum anderen auf die zu deren Durchsetzung befugten Völkerrechtssubjekte bezieht. Diese besonderen Rechtsfolgen sind einerseits die von der SVN vorgesehenen Sanktionen und möglicherweise andere, kollektive Gegenmaßnahmen, zum anderen bestimmte Arten von Repräsentationen; Institute also, die dem geltenden Völkerrecht durchaus nicht fremd sind⁵⁰.

2. Die Unterscheidung Verbrechen und Delikt

Offenkundig stimmen diejenigen Staaten, die gegen Art. 19 keine Einwendungen vorgebracht haben, auch mit der grundsätzlichen Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen in internationale Verbrechen und Delikte überein. Aber auch unter denjenigen Staatenvertretern, die Art. 19 eher zurückhaltend gegenüberstanden, dürfte eine mehrheitliche Tendenz dahin festzustellen sein, daß gegen diese Unterscheidung, gegebenenfalls *de lege ferenda*, prinzipiell keine Bedenken bestehen, eine endgültige Stellungnahme aber die genaue Kenntnis des vorgesehenen Rechtsfolgensystems voraussetzt. Kritik und Ablehnung beruhen teilweise auf dem bereits erwähnten Mißverständnis, die ILC wolle eine strafrechtliche Verantwort-

⁴⁹ Vgl. die Angaben unter Anm. 46.

⁵⁰ So auch das Ergebnis der umfassenden Untersuchung von Spinedi (Anm. 10), S. 52 ff. (55 f.).

lichkeit der Staaten begründen, teilweise auf der diskutierten Möglichkeit, daß nicht direkt verletzte Staaten die Rechtsfolgen internationaler Verbrechen durchsetzen könnten⁵¹.

3. Die Beispiele internationaler Verbrechen

Hinsichtlich der Reaktion der Staaten auf die in Art.19 Abs.3 gegebenen Beispiele internationaler Verbrechen ist zunächst zu unterstreichen, daß nur wenige Staaten sich hierzu ausdrücklich äußerten, von denen wiederum einige die angeführten Fälle keiner eigentlichen Prüfung unterzogen, sondern diese Bestimmung insgesamt akzeptierten⁵². Bei einer näheren Untersuchung der ausführlicheren Stellungnahmen fällt auf, daß die Einordnung der in Art.19 Abs.3 a) – c) gegebenen Beispiele in diese Kategorie auf allgemeine Zustimmung stieß und allenfalls kritisiert wurde, daß die getroffene Auswahl zu restriktiv sei⁵³. Sehr viel ablehnender war die Position der Staaten gegenüber der in Art.19 Abs.3 d) erfolgten Aufnahme umweltbezogener Rechtsverletzungen in die Gruppe internationaler Verbrechen⁵⁴; allerdings waren sich zumindest einige Staaten offenbar nicht der Tatsache bewußt, daß die ILC nicht für alle internationalen Verbrechen das gleiche Verantwortlichkeitsregime begründen wollte, insbesondere nicht etwa für Aggression und massive Umweltverschmutzung die gleichen Rechtsfolgen eingreifen sollten⁵⁵.

4. Die Rechtsfolgen internationaler Verbrechen

Nur wenige Staaten äußerten sich seinerzeit schon ausführlicher zu den Rechtsfolgen internationaler Verbrechen; naturgemäß zogen es die meisten Staaten vor, erst den Abschluß der einschlägigen Arbeiten der ILC abzuwarten. Auch wenn die abgegebenen Kommentare daher kein sonderlich

⁵¹ *Ibid.*, S.56ff.; vor allem die Bundesrepublik Deutschland (Anm.48), Finnland, Israel, Jordanien, Kanada, Neuseeland, Österreich, Paraguay, Uruguay und Vereinigtes Königreich erkannten die Unterscheidung völkerrechtswidriger Akte in internationale Verbrechen und Delikte grundsätzlich an.

⁵² Siehe hierzu *Spinedi* (Anm.10), S.63ff.

⁵³ *Ibid.*, S.66.

⁵⁴ *Ibid.*, S.67.

⁵⁵ Von ausschlaggebender Bedeutung für die Entscheidung der ILC war ferner, daß massive Verschmutzungen der Atmosphäre und des Meeres in aller Regel viele Staaten oder gar die gesamte Staatengemeinschaft betreffen, während internationale Delikte Rechtsbeziehungen nur zwischen dem Verursacher und dem direkt verletzten Staat begründen, YILC 1976 II (Part 2), S.121 Para.71.

aussagekräftiges Bild geben können, lassen sich doch einige aufschlußreiche Aspekte feststellen⁵⁶. Mit der Ausnahme von China⁵⁷ dürften nämlich die Staaten den Vorschlag der ILC akzeptiert haben, die Bestrafung des individuellen Organs, das die einem Staat zurechenbare völkerrechtswidrige Handlung begangen hat, nicht als eine Frage der Staatenverantwortlichkeit anzusehen, weshalb denn auch Teil 2 des Vertragsentwurfs hierüber keine Regeln enthalten sollte⁵⁸. Allgemeine Übereinstimmung bestand wohl auch darüber, daß nach geltendem Völkerrecht nur bei besonders schwerwiegenden völkerrechtswidrigen Handlungen auf der Grundlage einer Entscheidung eines zuständigen Organs der VN die in der SVN vorgesehenen Sanktionen verhängt werden dürfen⁵⁹. Unklar blieb jedoch die Haltung der Staaten zu der Frage, ob *de lege ferenda* den Organen der VN die Befugnis eingeräumt werden sollte, auch wegen anderer, in einem völkerrechtlichen Vertrag über die Staatenverantwortlichkeit niedergelegter internationaler Verbrechen gegenüber Mitgliedstaaten dieses Vertrages die dort vorgesehenen Sanktionen verhängen zu können⁶⁰. Zu dem bedeutungsvollen Problem, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen ein Staat Repressalien ergreifen darf, Gegenmaßnahmen also, die nicht auf einer vorherigen Entscheidung eines zuständigen VN-Organs beruhen, gab es keine eingehenderen Kommentare. Ebenso wenig läßt sich aus den Stellungnahmen ein auch nur annähernd abschließendes Meinungsbild der Staaten zu dem Problem ableiten, welche Rechtsfolgen von nicht direkt verletzten Staaten geltend gemacht und durchgesetzt werden können⁶¹. Eine Ausnahme gilt allein für Fälle bewaffneter Aggression;

⁵⁶ Spinedi (Anm.10), S.69ff.

⁵⁷ UN Doc. A/C.6/34/SR.50, Para.9. Der Vertreter der Sowjetunion (A/C.6/31/SR.26, Para.23) äußerte allerdings unter Hinweis auf die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse die Auffassung, daß bereits das geltende Völkerrecht die Bestrafung der für einen Angriffskrieg verantwortlichen Personen vorsehe, wenn dies auch kein Problem der Staatenverantwortlichkeit darstelle.

⁵⁸ Siehe YILC 1976 II (Part 2), S.119 Para.59, wo die ILC unterstrich, daß "the attribution to the State of ... an 'international crime' is quite different from the incrimination of certain individuals-organs for actions connected with the commission of an 'international crime' of the State, and that the obligation to punish such individual actions does not constitute the form of international responsibility specially applicable to a State committing an 'international crime' or, in any case, the sole form of this responsibility".

⁵⁹ Siehe hierzu Spinedi (Anm.10), S.74.

⁶⁰ *Ibid.*, S.75. Unter Hinweis auf den politischen Charakter der Organe der VN wurde dies von Australien (A/C.6/31/SR.27, Para.20) und Japan (A/C.6/31/SR.21, Para.8) abgelehnt.

⁶¹ Siehe hierzu Spinedi (Anm.10), S.81ff.; immerhin erklärten viele Staaten, daß es völkerrechtswidrige Handlungen gebe, die neue Rechtsbeziehungen zwischen dem verant-

insoweit bestand Einigkeit, daß dritte Staaten dem Opfer solcher Handlungen in Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung auch mit Maßnahmen zu Hilfe kommen dürfen, welche die Anwendung von Gewalt einschließen⁶².

III. Das Rechtsfolgensystem des Teils 2 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit

1. Die Grundstruktur des vorgeschlagenen Rechtsfolgensystems

Seit 1980 beschäftigt sich die ILC mit Teil 2 ihres Vertragsentwurfs zur Staatenverantwortlichkeit, zu dem der als Berichterstatter bestimmte Willem Riphagen bisher fünf Berichte erarbeitet hat⁶³. In seinem 1980 vorgelegten ersten Bericht untersuchte er allgemein die verschiedenen möglichen neuen Rechtsbeziehungen, also die neuen Rechte und Verpflichtungen der Staaten, die durch die in Teil 1 näher bestimmten völkerrechtswidrigen Handlungen entstehen. Hierfür schlug er drei Parameter vor, nämlich die neuen Verpflichtungen des Staates, dessen Handlung völkerrechtswidrig ist, die neuen Rechte des direkt verletzten Staates und schließlich die Positionen der anderen Staaten hinsichtlich der durch die Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung entstandenen Situation⁶⁴. Auf der Grundlage der von Riphagen vorgelegten weiteren Berichte und in Befolgung einer Empfehlung ihres Drafting Committee verabschiedete die ILC 1983 vorläufig die allgemeine Bestimmungen enthaltenden Art.1-3 und 5 des Teils 2⁶⁵. Für die 36. Session der ILC im Frühjahr 1984 schlug der

wortlichen und den nicht direkt verletzten Staaten begründen, vgl. etwa die Stellungnahmen der Vertreter von Ägypten, Äthiopien, Afghanistan, Algerien, Argentinien, Brasilien, Bundesrepublik Deutschland, China Volksrepublik, Deutsche Demokratische Republik, Finnland, Frankreich, Griechenland, Indien, Indonesien, Iran, Italien, Japan, Jugoslawien, Mexiko, Niederlande, Rumänien, Sowjetunion, Sri Lanka, Thailand, Tschechoslowakei, Ukraine, Vereinigtes Königreich, Weißrußland und Zaire.

⁶² Dies folgt ohnehin aus Art.51 SVN; vgl. Malanczuk (Anm.18), S.754 ff. mit einer umfassenden Darstellung der einschlägigen Literatur und der Arbeiten der ILC zu Art.34 des Teils 1.

⁶³ W. Riphagen, Preliminary Report on the Content, Forms und Degrees of International Responsibility (Part 2 of Draft Articles on State Responsibility), YILC 1980 II (Part 1), S.107 ff.; ders., Second Report..., YILC 1981 II (Part 1), S.79 ff.; ders., Third Report..., UN Doc. A/CN.4/354 und Add.1-2; ders., Fourth Report..., UN Doc. A/CN.4/366 und Add.1; ders., Fifth Report..., UN Doc. A/CN.4/380.

⁶⁴ Siehe YILC 1980 II (Part 1), S.112 ff.

⁶⁵ Report of the ILC, GAOR 39/10, S.236, Para.348.

Berichterstatter in seinem 5. Bericht zunächst vor, den vorläufig verabschiedeten Art. 5 als Art. 4 des Teils 2 vorzuziehen und unterbreitete ferner zwölf Artikel, die alle anderen bisherigen Bestimmungen ersetzen sollten⁶⁶. Von besonderer Bedeutung für diese Untersuchung sind dabei die Vorschriften der Art. 5 (e), 14 und 15, die sich in besonderer Weise mit den Rechtsfolgen internationaler Verbrechen beschäftigen⁶⁷.

In seiner mündlichen Vorstellung der vorgeschlagenen Artikel erklärte Riphagen, daß es zunächst einer Bestimmung des Begriffs »verletzter Staat« bedürfe⁶⁸. Die Vorschrift, daß im Falle eines internationalen Verbrechens gemäß Art. 5 (e) alle Staaten als verletzte Staaten anzusehen seien, stehe in Einklang mit der vom IGH und der ILC vertretenen Auffassung, daß solchen völkerrechtswidrigen Handlungen *erga omnes*-Wirkung zukomme⁶⁹. Weiterhin erläuterte er das seinem Vorschlag zugrundeliegende System dahin, daß zum einen eine Skala von zulässigen Reaktionen auf völkerrechtswidrige Handlungen angebracht sei, die sich in den Art. 6 und 7 in Bezug auf Wiedergutmachung, in Art. 8 betreffend die Suspendierung einer Verpflichtung auf der Grundlage der Reziprozität und in Art. 9 hinsichtlich der Voraussetzungen von Repressalien widerspiegeln; zum anderen empfehle sich eine auf der Schwere der völkerrechtswidrigen Handlung aufbauende Skala, indem sich nämlich die Bestimmungen der Art. 6, 8 und 9 auf alle völkerrechtswidrigen Handlungen beziehen, während Art. 14 die durch die Begehung eines internationalen Verbrechens bedingten zusätzlichen Rechtsfolgen benennt und schließlich Art. 15 den besonderen zusätzlichen Rechtsfolgen des internationalen Verbrechens Aggression gewidmet ist⁷⁰. Zusammenfassend führte Riphagen aus, daß die Rechte und Verpflichtungen von Staaten im Bereich der Staatenverantwortlichkeit als eine Ordnung dreier konzentrischer Kreise gesehen werden könnten, deren äußerer das Regime für Aggression und legitime Selbstverteidigung darstelle, der mittlere das für völkerrechtswidrige Handlungen im allgemeinen repräsentiere und der innere das Regime für vom Völkerrecht nicht verbotene Handlungen bilde; zwischen diesen drei

⁶⁶ Siehe UN Doc. A/CN.4/380, S.2. Als eine Art vorläufigen Kommentars verwies Riphagen auf diejenigen Abschnitte seiner früheren Berichte, welche die in den neu vorgeschlagenen Artikeln geregelten Fragen behandelten.

⁶⁷ Der Text der zitierten Bestimmungen findet sich im Anhang, S.368, 370f.

⁶⁸ UN Doc. A/CN.4/SR.1858 (Provisional), S.10.

⁶⁹ *Ibid.*, S.12.

⁷⁰ *Ibid.*, S.13.

Bereichen bestehen nach seiner Auffassung besonders problematische »Grauzonen«⁷¹.

Die Rechtsfolgen internationaler Verbrechen lassen sich danach nicht ohne Kenntnis der Rechtsfolgen internationaler Delikte beurteilen, weshalb die nachfolgende Darstellung des Inhalts des 5. Berichts von Riphagen mit seiner umfassenden Systematik der Rechtsfolgen völkerrechtswidriger Handlungen notwendig ist.

2. Die Rechtsfolgen völkerrechtswidriger Handlungen nach dem 5. Bericht von Riphagen

a) Ausgangspunkt des Rechtsfolgensystems für völkerrechtswidrige Handlungen ist die in Art.5 des Teils 2 enthaltene Definition des »verletzten Staates«. Gemäß Art.5 (a) ist dies in Fällen der Verletzung von Gewohnheitsrecht der Staat, in dessen Recht eingegriffen wird; nach Art.5 (b) bei der Verletzung einer sich aus einem Urteil oder verbindlichem Schiedsspruch ergebenden Pflicht sind dies die andere(n) Partei(en) des Streitverfahrens⁷²; unter Art.5 (c) bei der Verletzung einer Verpflichtung aus einem bilateralen Vertrag ist »Verletzter« der Vertragspartner; gemäß Art.5 (d) bei einer Verletzung einer Verpflichtung aus einem multilateralen Vertrag ist jede Vertragspartei unter der Voraussetzung »verletzt«, daß entweder die jeweilige Verpflichtung zu ihren Gunsten bestand oder die Pflichtverletzung durch einen Staat notwendig die Ausübung von Rechten oder Pflichten aller anderen Vertragsparteien berührt oder die verletzte Pflicht dem Schutz des Kollektivinteresses aller Vertragsparteien oder dem Schutz von Individuen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, dient⁷³. Nach Art.5 (e) sind in den Fällen, in denen die völkerrechtswidrige Handlung ein internationales Verbrechen darstellt, alle Staaten »verletzte Staaten« im Sinne des Art.5.

⁷¹ *Ibid.*, S.13.

⁷² Entgegen der von manchen Autoren aus Art.94 SVN abgeleiteten Auffassung, daß Urteilen des IGH bisweilen *erga omnes*-Wirkung zukomme, hielt Riphagen am Grundsatz der *inter partes*-Wirkung von Urteilen fest, *ibid.*, S.11; vgl. hierzu statt aller H. Mosler, *Judgments of International Courts and Tribunals*, EPIL, Instalment 1 (1981), S.111 ff. (116).

⁷³ Sicherlich zu Recht sprach Riphagen von der besonderen Schwierigkeit, bei Verletzungen der Bestimmungen eines multilateralen Vertrages den verletzten Staat zu ermitteln, weshalb sich eine Kategorisierung empfehle, UN Doc. A/CN.4/SR.1858 (Provisional), S.11f.

b) Zunächst gibt Art.6 allen durch eine völkerrechtswidrige Handlung verletzten Staaten das Recht, vom verantwortlichen Staat zu verlangen⁷⁴: die völkerrechtswidrige Handlung einzustellen, in diesem Zusammenhang festgehaltene Personen und beschlagnahmte Gegenstände freizugeben und die Fortwirkung der Folgen einer solchen Handlung zu verhindern; die von seinem nationalen Recht vorgesehenen, Abhilfe schaffenden Maßnahmen zu treffen; die vor der völkerrechtswidrigen Handlung bestehende Situation wiederherzustellen und angemessene Garantien gegen eine Wiederholung der fraglichen Handlung zu geben. Falls die Wiederherstellung der vorherigen Situation materiell unmöglich ist, kann der verletzte Staat die Zahlung eines dem Wert dieser Wiederherstellung entsprechenden Geldbetrages als Schadensersatz verlangen. Besteht die völkerrechtswidrige Handlung jedoch in einer Verletzung fremdenrechtlicher Bestimmungen, enthält Art.7 die Sondervorschrift, daß in jedem Falle der Nichtwiederherstellung des früheren Zustands durch den verantwortlichen Staat der verletzte Staat die Zahlung eines dem Wert der Wiederherstellung entsprechenden Geldbetrages verlangen kann. Voraussetzung für dieses Zahlungsverlangen ist also nicht erst die materielle Unmöglichkeit der Wiederherstellung der früheren Situation, sondern bereits der mangelnde Wille des verantwortlichen Staates, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen⁷⁵.

c) Unter Hinweis auf die für die Verletzung von multilateralen Verträgen geltenden Sonderregeln, auf die sogleich einzugehen ist, gibt Art.8 dem verletzten Staat das Recht, auf der Grundlage der Reziprozität die Erfüllung seiner Verpflichtungen gegenüber dem verantwortlichen Staat zu suspendieren, soweit diese Verpflichtungen mit der verletzten Pflicht korrespondieren oder von ihr direkt abhängen⁷⁶.

Wiederum unter Hinweis auf die Sonderregeln für Verletzungen multilateraler Verträge normieren die Art.9 und 10 das Recht des verletzten Staates, die Erfüllung seiner anderen Verpflichtungen gegenüber dem ver-

⁷⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen von Riphagen in seinem Zweiten Bericht, YILC 1981 II (Part 1), S.101.

⁷⁵ *Ibid.*, S.101.

⁷⁶ Riphagen verweist in seinem Vierten Bericht (UN Doc.A/CN.4/366/Add.1, Para.52ff.) insbesondere auf B. Simma, Reflections on Art.60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and its Background in General International Law, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht Bd.20 (1970), S.5ff., und E. Klein, Statusverträge im Völkerrecht, Rechtsfragen territorialer Sonderregime (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.76) (1980), S.229ff., beide mit weiteren Nachweisen.

antwortlichen Staat im Wege der Repressalie zu suspendieren⁷⁷. Neben der Geltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit⁷⁸ ist dabei zu beachten, daß Repressalien erst dann ergriffen werden dürfen, wenn die zur Durchsetzung der in Art.6 aufgeführten Verpflichtungen des verantwortlichen Staates vorhandenen internationalen Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung ohne Erfolg ausgeschöpft wurden. Dies gilt jedoch nicht für vorläufige Schutzmaßnahmen bis zur Entscheidung des nach dem einschlägigen internationalen Streitbeilegungsverfahren zuständigen Organs über die Zulässigkeit solcher vorläufiger Maßnahmen und auch nicht für Repressalien, die der verletzte Staat ergreift, falls der verantwortliche Staat eine vom zuständigen Streitbeilegungsorgan angeordnete vorläufige Schutzmaßnahme nicht beachtet⁷⁹. In keinem Fall dürfen jedoch diejenigen Verpflichtungen suspendiert werden, die für den Empfängerstaat hinsichtlich der Immunität diplomatischer und konsularischer Missionen und ihres Personals bestehen oder denen die Qualität von *ius cogens* zukommt⁸⁰.

d) Art.11 trifft eine komplizierte Sonderregelung für die in einem multilateralen Vertrag niedergelegten Verpflichtungen gegenüber dem für eine völkerrechtswidrige Handlung verantwortlichen Staat⁸¹. Der verletzte Staat darf danach solche Verpflichtungen nicht suspendieren, wenn dieses Verhalten notwendigerweise die Ausübung der Rechte oder Erfüllung der Verpflichtungen aller anderen Mitgliedstaaten dieses Vertrags berührt oder solche Verpflichtungen zum Schutz eines gemeinsamen Interesses aller Vertragsparteien oder von Einzelpersonen ungeachtet ihrer Nationalität begründet sind. Die Suspendierung anderer Verpflichtungen aus einem multilateralen Vertrag gegenüber dem für eine völkerrechtswidrige Handlung verantwortlichen Staat kann der verletzte Staat dagegen unter Beachtung der Vorschriften der Art.8 und 9 verfügen. Sieht der multilaterale Vertrag, in dem die Verpflichtungen niedergelegt sind, zu ihrer Durchsetzung jedoch ein kollektives Entscheidungsverfahren vor, darf der verletzte Staat alle seine sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen gegen-

⁷⁷ Siehe die Ausführungen von Riphagen in seinem Vierten Bericht (Anm.76), Paras.52ff. (58ff.); grundsätzlich zum Repressalienrecht vgl. die Darstellung bei Malanczuk (Anm.18), S.724ff. mit einem umfassenden Überblick über die Literatur.

⁷⁸ Die unbestrittene Geltung dieses Grundsatzes für das Repressalienrecht geht zurück auf den Schiedsspruch im *Nautilaa*-Fall (Anm.18); für einen Überblick über den Meinungsstand, siehe Malanczuk, *ibid.*, S.726.

⁷⁹ Siehe hierzu die Ausführungen von Riphagen in seinem Vierten Bericht (Anm.76), Para.60ff.

⁸⁰ Dies bestimmt ausdrücklich Art.12.

⁸¹ Vgl. hierzu die Ausführungen von Riphagen in seinem Vierten Bericht (Anm.76), Paras.43ff.(45).

über dem verantwortlichen Staat erst suspendieren, wenn eine entsprechende Entscheidung des zuständigen Organs getroffen ist. Auf Grund einer solchen Entscheidung können dann aber auch solche Verpflichtungen suspendiert werden, die notwendigerweise Rechte und Pflichten der anderen Mitgliedstaaten oder das zu schützende Kollektivinteresse berühren, nicht jedoch diejenigen Verpflichtungen, die zum Schutz von Individualpersonen niedergelegt sind.

Stellt nun die völkerrechtswidrige Handlung eine eindeutige Verletzung der sich aus einem multilateralen Vertrag ergebenden Verpflichtungen dar und zerstört sie dessen Ziel und Zweck, dann gelten die Vorschriften der Art.10 und 11 Abs.1 (a) und (b) und Abs.2 nicht⁸². In einem solchen extremen Fall kann also ein verletzter Staat gegenüber dem verantwortlichen Staat Repressalien ergreifen, ohne vorher die Möglichkeiten internationaler Streitbeilegungsmechanismen ausgeschöpft zu haben. Als zulässige Reaktion dürfte er auch seine eigenen, aus einem multilateralen Vertrag gegenüber dem verantwortlichen Staat herrührenden Verpflichtungen suspendieren ohne (mit Ausnahme von Verpflichtungen zum Schutz von Einzelpersonen) die Vorschriften des Art.11 beachten zu müssen.

e) Nachdem somit die Rechtsfolgen aller völkerrechtswidrigen Handlungen, internationalen Verbrechen und internationalen Delikte geregelt sind, treffen die Art.14 und 15 Bestimmungen ausschließlich über die zusätzlichen Rechtsfolgen internationaler Verbrechen.

Als Ausgangsnorm legt Art.14 Abs.1 fest, daß ein internationales Verbrechen, über die soeben behandelten Rechtsfolgen hinaus, noch diejenigen Rechte und Verpflichtungen begründet, die durch die von der internationalen Gemeinschaft hierfür als anwendbar anerkannten Regeln festgelegt werden⁸³. Zu der höchst bedeutungsvollen Frage, welche Rechte verletzten Staaten nach diesem Kriterium zusätzlich zukommen, enthält Art.14 jedoch keine Hinweise; als zusätzliche Verpflichtungen der verletzten Staaten (das sind bei internationalen Verbrechen alle anderen Staaten) nennt Art.14 Abs.2⁸⁴ die Pflicht, die durch das internationale Verbrechen

⁸² Dies bestimmt Art.13; vgl. hierzu den Kommentar von Riphagen in seinem Vierten Bericht (Anm.76), Para.64.

⁸³ Diese Bestimmung, die im Vorläufer des Art.14, dem im Dritten Bericht vorgeschlagenen Art.6 (siehe UN Doc. A/CN.4/354/Add.2, Paras.121 ff. und 141) noch nicht enthalten war, dürfte auf Grund der Kritik von Mitgliedern der ILC aufgenommen worden sein, vgl. die Stellungnahmen von Malek (UN Doc. A/CN.4/SR.1732, S.5f.), Sinclair (A/CN.4/SR.1733, S.5) und Jago ta (A/CN.4/SR.1733, S.12).

⁸⁴ Siehe hierzu den Kommentar von Riphagen in seinem Dritten Bericht (UN Doc. A/CN.4/354/Add.2, Para.141). Danach haben im Falle eines internationalen Verbrechens alle Staaten die Pflicht, "not to act in such a way as to 'condone' the crime".

geschaffene Situation nicht als rechtmäßig anzuerkennen⁸⁵, dem verantwortlichen Staat keine Hilfe bei ihrer Aufrechterhaltung zu leisten⁸⁶ und sich mit anderen Staaten bei der Erfüllung dieser genannten Verpflichtungen zusammenzuschließen⁸⁷.

Falls nicht Regeln des allgemeinen Völkerrechts etwas anderes bestimmen, unterliegt gemäß Art.14 Abs.3 die Ausübung der in Art.14 Abs.1 allerdings nicht näher bezeichneten Rechte und Pflichten ebenso wie der in Art.14 Abs.2 genannten Verpflichtungen der analogen Anwendung der in der SVN zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Frieden vorgesehenen Verfahren. Dies bedeutet, daß sich Riphagen eindeutig die Auffassung zu eigen gemacht hat, nach der im Fall von internationalen Verbrechen nur Sanktionen, nicht aber Repressalien zulässig seien; Gegenmaßnahmen, auch wenn sie nicht die Anwendung von Gewalt einschließen, bedürfen somit einer vorherigen Entscheidung eines zuständigen Organs der VN; Repressalien als von Staaten allein auf Grund eigener Entscheidung ergriffene Gegenmaßnahmen wären danach nicht zulässig⁸⁸. Art.14 Abs.4 stellt die in den Absätzen 1 und 3 erwähnten Verpflichtungen in die Normenhierarchie des Art.103 SVN; danach treten sie zwar hinter den Verpflichtungen aus der Charta zurück, gehen aber allen Rechten und Pflichten eines Staates auf Grund irgendeiner anderen Völkerrechtsregel vor⁸⁹.

Art.15 bestimmt schließlich, daß das schwerwiegendste internationale Verbrechen, Aggression, zusätzlich zu den bisher erwähnten Rechtsfolgen noch die sich aus oder auf der Grundlage der Charta ergebenden Rechte und Pflichten begründet. Diese Formulierung schließt zweifellos das in Art.51 SVN verankerte Recht individueller und kollektiver Selbstverteidigung ein⁹⁰.

⁸⁵ Riphagen, *ibid.*, führt diese Formulierung auf die in der Declaration of Principles of International Law von 1970 enthaltene Regel zurück, wonach "no territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal".

⁸⁶ Diese Bestimmung geht nach Riphagen, *ibid.*, auf Art.27 des Teils 1 zurück, jedoch gehe Art.14 Abs.2 *lit.c*) des Teils 2 weiter, da er jedes Zusammenwirken mit dem für eine völkerrechtswidrige Handlung verantwortlichen Staat verbiete, die der Aufrechterhaltung der so geschaffenen rechtswidrigen Situation diene.

⁸⁷ Riphagen, *ibid.*, stützt diese Vorschrift auf Art.49 SVN.

⁸⁸ Vgl. hierzu die klare Aussage von Riphagen in seinem Vierten Bericht (Anm.76), Para.24: "Another common element seems to be that the organized international community, i.e. the United Nations, has 'jurisdiction' over the situation ... which organ of the United Nations can take what action remains a matter of Charter interpretation and application".

⁸⁹ Siehe hierzu den Kommentar von Riphagen in seinem Dritten Bericht (Anm.84), Para.141.

⁹⁰ Zwar hatte Riphagen diese Rechtsfolge einer Aggression deutlich gemacht, gleich-

3. Die bisherigen Reaktionen in der ILC

In der Diskussion über diesen Entwurf⁹¹ nahmen die Bestimmungen über die Regelung der Rechtsfolgen internationaler Verbrechen besonders breiten Raum ein, und auch nur diese Stellungnahmen sind hier von Interesse. Von allen Rednern erklärte allein *Jacovides* nicht nur seine grundsätzliche Übereinstimmung mit dem Entwurf, sondern sicherte ihm seine völlige Unterstützung zu⁹². Als Fazit der anderen Beiträge konnte *Riphagen* in seinem Schlußwort wohl zu Recht feststellen, daß die Grundstruktur seines Entwurfs weitgehend akzeptiert sei, es aber doch einige Kritikpunkte von erheblichem Belang gebe⁹³.

a) Als Schlüssel erschien den meisten Rednern Art.5 mit seiner Bestimmung des durch eine völkerrechtswidrige Handlung verletzten Staates. Zwar wurde weitgehend akzeptiert, daß wegen der *erga omnes*-Wirkung als eines der essentiellen Charakteristika des Konzepts des internationalen Verbrechens alle Staaten durch seine Begehung verletzt seien, doch wurde wiederholt gefordert, daß klarer unterschieden werden müsse zwischen dem durch ein internationales Verbrechen direkt in seinen Rechten verletzten Staat und allen anderen Staaten⁹⁴. Andererseits gebe es aber auch internationale Verbrechen, bei denen nur die internationale Gemeinschaft, aber kein einzelner Staat unmittelbar betroffen sei⁹⁵. *Riphagen* hielt diesem Einwand entgegen, daß Art.5 als Ganzes gesehen werden müsse: Art.5 (a) trage der Notwendigkeit Rechnung, den in seinen eigenen Rechten verletzten Staat als direkt verletzten Staat besonders zu nennen⁹⁶; Art.5 (e) bedeute keineswegs, daß durch die Begehung eines internationalen Verbrechens notwendig alle Staaten gleichermaßen verletzt, geschweige denn gleichermaßen zu handeln befugt seien. Vielmehr enthielten ja die Art.14 und 15 gerade das Erfordernis, daß Gegenmaßnahmen anderer, d.h. nicht

wohl ursprünglich die Aufnahme einer diesbezüglichen Sondervorschrift abgelehnt, UN Doc. A/CN.4/366/Add.1, Paras.16ff.(19). Den Wechsel seiner Auffassung begründet er mit der gegenteiligen Meinung der Mehrheit der Mitglieder der ILC, siehe UN Doc. A/CN.4/380, Para.6.

⁹¹ Für eine Darstellung der Diskussion in der ILC über die ersten vier Berichte siehe *Spinedi* (Anm.10), S.92ff.

⁹² UN Doc. A/CN.4/SR.1865, S.14.

⁹³ UN Doc. A/CN.4/SR.1867, S.8.

⁹⁴ Vgl. die Äußerungen von *Uschakow* (A/CN.4/SR.1861, S.3), *Sinclair* (A/CN.4/SR.1865, S.5), *Quentin-Baxter* (A/CN.4/SR.1865, S.8), *Malek* (A/CN.4/SR.1866, S.7) und *McCaffrey* (A/CN.4/SR.1866, S.14).

⁹⁵ So insbesondere *Uschakow*, *ibid.*, S.4.

⁹⁶ UN Doc. A/CN.4/SR.1867, S.9.

direkt verletzter Staaten, auf der vorherigen Entscheidung eines hierzu befugten Organs der VN beruhen müßten, solche Gegenmaßnahmen also gerade nicht von jedem Staat individuell, aus eigenem Recht heraus ergriffen werden könnten. Wenn nämlich notwendiges Kriterium eines internationalen Verbrechens die Verletzung aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sei, müsse diese auch die kollektive Reaktion beschließen⁹⁷. Die mangelnde Effektivität des Friedenssicherungssystems der VN sei zwar in der Tat beklagenswert, aber es stelle nun einmal das einzige gegenwärtig zur Verfügung stehende System dar⁹⁸.

b) Häufig kritisiert wurde auch, daß Teil 3 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit über die Durchsetzung der Folgen völkerrechtswidriger Handlungen und ein Streitbeilegungssystem noch nicht vorliege, weshalb eine Stellungnahme zu Teil 2 des Entwurfs eigentlich gegenwärtig nicht möglich sei. Es müsse z. B. unbedingt klargestellt werden, daß nicht das Opfer einer völkerrechtswidrigen Handlung, die angeblich ein internationales Verbrechen darstelle, allein diese Feststellung mit den daran anknüpfenden Rechtsfolgen treffen könne. In diesem Zusammenhang wurde auch kritisiert, daß der Abs.1 des Art.14 zwar wohl als Reaktion auf frühere Stellungnahmen von Mitgliedern der ILC in den Entwurf aufgenommen, aber in seiner jetzigen Fassung, zumindest ohne Kenntnis des Inhalts von Teil 3, zu unbestimmt sei⁹⁹. Auf dieses Vorbringen erwiderte Riphagen, daß auch er immer die Meinung vertreten habe, daß eine Erstellung und gar Diskussion des Teils 2 des Entwurfs ohne gleichzeitige Kenntnis des Inhalts von Teil 3 nicht sinnvoll sei, jedoch habe er sich insofern der Mehrheitsmeinung in der ILC unterworfen¹⁰⁰.

Die Sonderstellung der Aggression als des schwerwiegendsten internationalen Verbrechens in Art.15 wurde fast übereinstimmend akzeptiert¹⁰¹. In seinem Schlußwort wies Riphagen darauf hin, daß das Recht auf (auch kollektive) Selbstverteidigung nur als Reaktion auf eine Aggression zulässig sei; aus diesem Grunde sei die Behandlung von internationalen Verbrechen im allgemeinen und der Aggression als speziellem internatio-

⁹⁷ *Ibid.*, S.10f.

⁹⁸ *Ibid.*, S.16.

⁹⁹ Siehe die Äußerungen von Reuter (A/CN.4/SR.1861, S.11), McCaffrey (A/CN.4/SR.1866, S.14), Balanda (A/CN.4/SR.1867, S.3) und Lacleta Muñoz (A/CN.4/SR.1867, S.7).

¹⁰⁰ UN Doc. A/CN.4/SR.1867, S.9f.

¹⁰¹ Die einzige Gegenstimme kam von Malek (A/CN.4/SR.1866, S.10), dem die spezifischen Rechtsfolgen einer Aggression nicht ausreichend erschienen, um eine Sondervorschrift zu rechtfertigen.

nenalen Verbrechen wegen der Unterschiedlichkeit der Rechtsfolgen unabdingbar¹⁰².

Zu bemerken bleibt noch, daß die Front der Gegner des Konzepts einer besonderen Kategorie völkerrechtswidriger Handlungen, eben des internationalen Verbrechens, weiter abzubröckeln scheint. So erklärte Reuter, daß er grundsätzlich die Existenz bestimmter internationaler Verbrechen anerkenne, ihm allerdings deren Rechtsfolgen noch nicht völlig klar seien¹⁰³. Nur McCaffrey räumte ein, daß Art. 5 (e) ihm große Probleme bereite, weil das Konzept des internationalen Verbrechens neuartig und noch vage sei¹⁰⁴. Aber auch hier könnte die Zurückhaltung im bekannten terminologischen Grund liegen, daß nämlich der Begriff »Verbrechen« eine Kriminalisierung staatlichen Handelns bedeute.

C. Stellungnahme zu den Ergebnissen der bisherigen Arbeit der ILC zum Konzept des internationalen Verbrechens

Die vom Konzept des internationalen Verbrechens als besonders schwerwiegende Form einer völkerrechtswidrigen Handlung aufgeworfenen Fragen gehören sicherlich zu den schwierigsten des Rechtsgebiets Staatenverantwortlichkeit. Daher wird im folgenden vor allem versucht werden, die mit diesem Konzept verbundenen Probleme aufzuzeigen, für welche die bisherigen Arbeiten der ILC noch keine ausreichenden Lösungen entwickelt haben.

Dabei ist in Übereinstimmung mit der Auffassung der ILC davon auszugehen, daß das heute geltende Völkerrecht bereits zwischen verschiedenen Formen völkerrechtswidriger Handlungen mit daran anknüpfenden unterschiedlichen Rechtsfolgen differenziert¹⁰⁵. In der Tat scheint eine Vielzahl

¹⁰² UN Doc. A/CN.4/SR.1867, S.16.

¹⁰³ UN Doc. A/CN.4/SR.1861, S.11.

¹⁰⁴ UN Doc. A/CN.4/SR.1866, S.14; ähnlich auch Lacleta Muñoz, UN Doc. A/CN.4/SR.1867, S.7.

¹⁰⁵ YILC 1976 II (Part 2), S.118 Para.54. Vgl. außer der von Ago (Anm.15) zitierten Literatur insbesondere Ch. Dominicé, Die internationalen Verbrechen und deren rechtliches Regime, in: Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Festschrift für S. Verosta (1980), S.228ff.; P. M. Dupuy, Observations sur le «crime international de l'Etat», RGDIP Bd.84 (1980), S.449ff.; und A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht (3.Aufl.1984), S.847; kritisch: D. Rauschning, Staatenverantwortlichkeit, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 24 (1984), S.7ff. Die im *Barcelona Traction*-Urteil (Anm.18) vom IGH erstmals formulierte Auffassung, daß es völkerrechtswidrige Handlungen mit *erga omnes*-Wirkung gebe, ist inzwischen im Urteil vom 25. 5. 1980 in der *Teheraner Geisellaffäre* bestätigt worden, ICJ Reports 1980, S.42 Paras.91–92; siehe hierzu statt

kritischer Stimmen auf der benutzten Terminologie, den Begriffen *delict* und vor allem *crime*, zu beruhen, die Assoziationen an nationales Strafrecht weckt, was mit dem Inhalt dieser Begriffe, wie eingangs dargestellt wurde, sicherlich nicht in Einklang steht¹⁰⁶. Diese Feststellung bedeutet aber gerade nicht, daß das geltende Völkerrecht bereits abschließende Regeln darüber kennt, welche völkerrechtswidrigen Handlungen als internationale Verbrechen anzusehen sind und worin genau sich die jeweiligen Rechtsfolgensysteme unterscheiden. Auf diesem Gebiet liegt offenbar das Hauptgewicht der Arbeit der ILC in der Zukunft. Hieraus folgt aber auch, daß jede Auseinandersetzung mit dem Vertragsentwurf der ILC solange problematisch sein muß, als Teil 3 mit den Bestimmungen über die Durchsetzung der Rechtsfolgen völkerrechtswidriger Handlungen und ein eventuelles Streitbeilegungssystem noch nicht vorliegt.

I. Die Bestimmung des internationalen Verbrechens in Art. 19 des Teils 1 des Vertragsentwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit

Die Definition des internationalen Verbrechens in Art. 19 stellt zu Recht auf den für den Schutz fundamentaler Interessen der internationalen Gemeinschaft essentiellen Charakter der verletzten völkerrechtlichen Verpflichtung ab. Auch die in Art. 19 Abs. 3 angeführten Beispiele dürften fast allgemeine Zustimmung finden; wegen der besonderen Rechtsfolgen internationaler Verbrechen erscheint auch wichtig, daß nur schwerwiegende Verletzungen (*serious breaches*) bestimmter solcher essentieller Verpflichtungen in diese besondere Kategorie völkerrechtswidriger Handlungen fallen.

Nach allgemeiner Auffassung kommt internationalen Verbrechen *erga omnes*-Wirkung zu; dies wird als eines ihrer entscheidenden Charakteristika angesehen¹⁰⁷. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, daß der Zusammenhang zwischen dem Konzept internationaler Verbrechen und den Verpflichtungen mit *erga omnes*-Wirkung noch nicht abschließend geklärt ist.

aller J. Wolf, Die gegenwärtige Entwicklung der Lehre über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten, Untersucht am Beispiel des Urteils des Internationalen Gerichtshofs in der Teheraner Geiselaflaire, ZaöRV Bd. 43 (1983), S. 481 ff.

¹⁰⁶ Siehe oben S. 198 ff. Auch kritische Stimmen in der Literatur scheinen auf dieser Einschätzung zu beruhen, vgl. etwa K. Marek, Criminalizing State Responsibility, *Revue belge de droit international*, Bd. 14 (1978/79), S. 460 ff., und Brownlie (Anm. 1), S. 33.

¹⁰⁷ Daher auch die Bestimmung des Art. 5 (e) des Teils 2 nach dem Entwurf von Riphaen; siehe hierzu UN Doc. A/CN.4/366/Add.1, Para. 14 f.

Immerhin wird man sagen müssen, daß auf Grund der Definition des internationalen Verbrechens in Art. 19 jede Begehung einer dort umschriebenen völkerrechtswidrigen Handlung die Verletzung einer Verpflichtung mit *erga omnes*-Wirkung darstellt; andererseits ist nicht notwendig jede Verletzung einer Verpflichtung mit *erga omnes*-Wirkung ein internationales Verbrechen, da dieses nach der Definition in Art. 19 eine »schwerwiegende« Verletzung einer essentiellen Verpflichtung voraussetzt. Möglicherweise ließe sich daher der Zusammenhang beider Konzepte dahin formulieren, daß schwerwiegende Verletzungen von Verpflichtungen mit *erga omnes*-Wirkung ein internationales Verbrechen begründen und daher auch Rechtsbeziehungen zwischen dem Verursacher der völkerrechtswidrigen Handlung und allen anderen Staaten bewirken.

Die wohl berechnete Zustimmung zu Art. 19 darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß kein Rechtsetzungsorgan und vor allem nicht die ILC, die naturgemäß mit Kompromißformeln arbeiten muß, um möglichst breite Zustimmung zu erreichen, abschließend und genau alle internationalen Verbrechen definieren kann; dies wäre angesichts des nicht statischen, sondern dynamischen Charakters des Völkerrechts auch nicht angebracht. Es überrascht denn auch nicht, daß sich in Art. 19 zahlreiche, im Einzelfall auslegungsbedürftige Begriffe finden wie »fundamentale Interessen«, »essentielle Bedeutung«, »schwerwiegende Verletzung« oder »massive Verschmutzung«. Die kritische Frage, wer zu der Entscheidung befugt sei, ob diese Voraussetzungen im konkreten Fall vorliegen, führt geradewegs zu den Rechtsfolgen internationaler Verbrechen und ihrer Durchsetzung, dem sicherlich problematischsten Bereich der Arbeiten zur Staatenverantwortlichkeit.

II. Die Rechtsfolgen internationaler Verbrechen

Unter Beachtung der von Rip h a g e n entwickelten drei Parameter ist in Bezug auf die neuen Verpflichtungen des für eine völkerrechtswidrige Handlung verantwortlichen Staats festzustellen, daß insoweit keine erheblichen Unterschiede zwischen den Rechtsfolgen internationaler Verbrechen und Delikte bestehen¹⁰⁸. Anders ist die Lage hinsichtlich der neuen Rechte des unmittelbar verletzten Staates und um so mehr der nicht unmittelbar verletzten Staaten, da diese nur bei Vorliegen eines internationalen Verbrechens wegen dessen *erga omnes*-Wirkung gemäß Art. 5 (e) überhaupt als verletzte Staaten anzusehen sind.

¹⁰⁸ Vgl. UN Doc. A/CN.4/344, Paras. 99–100.

1. Die neuen Rechte des direkt verletzten Staates

a) Die neuen Rechte des durch ein internationales Verbrechen direkt verletzten Staates sind gemäß Art.14 Abs.1 zunächst einmal alle diejenigen Rechte, die auch das Opfer eines internationalen Delikts hat, nämlich das Recht, die Einstellung der völkerrechtswidrigen Handlung und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands oder gegebenenfalls Schadensersatz zu verlangen, im Rahmen der Reziprozität eigene Verpflichtungen zu suspendieren und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gewaltlose Repressalien zu ergreifen. Nicht geklärt ist jedoch, welche neuen Rechte dem direkt verletzten Staat gemäß Art.14 Abs.1 zusätzlich zustehen; allein für den Fall einer Aggression als dem schwerwiegendsten internationalen Verbrechen stellt Art.15 durch den Hinweis auf die Bestimmungen der SVN außer Frage, daß das Opfer einer solchen völkerrechtswidrigen Handlung im Rahmen der Selbstverteidigung gemäß Art.51 SVN auch gewaltsame Gegenmaßnahmen ergreifen darf¹⁰⁹. Nach der wohl herrschenden Auffassung ist dies die einzige Situation, in welcher gewaltsame Repressalien zulässig sind; dies wird zu Recht begründet mit der mit solchen Maßnahmen notwendig verbundenen großen Gefahr der Eskalation von Konflikten und dem offenkundigen Risiko eines Mißbrauches durch diejenigen Staaten, die zu solchem Vorgehen faktisch in der Lage sind¹¹⁰.

b) Einer Klärung bedarf vor allem die Frage, ob der durch ein internationales Verbrechen direkt verletzte Staat wie das Opfer eines internationalen Delikts bei der Ausübung seines Rechts, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit gewaltlose Repressalien zu ergreifen, auch an die Verpflichtung aus Art.10 Abs.1 gebunden ist, zunächst die internationalen Verfahren friedlicher Streitbeilegung auszuschöpfen. Angesichts der Tatsache, daß interna-

¹⁰⁹ Vgl. UN Doc. A/CN.4/366/Add.1, Paras.16ff. und 40ff.; zur Problematik des Verhältnisses der Grundsätze des Gewaltverbots und des Rechts auf Selbstverteidigung siehe Malanczuk (Anm.18), S.754ff. mit einem umfassenden Überblick über Staatenpraxis und Lehre; vgl. auch Verdross/Simma (Anm.105), S.908f.

¹¹⁰ Siehe statt aller Verdross/Simma, S.912. An dieser Stelle kann nicht näher auf die Problematik der humanitären Intervention zugunsten eigener Staatsangehöriger eingegangen werden, siehe hierzu statt aller U. Beyerlin, Humanitarian Intervention, EPIL, Instalment 3 (1982), S.211ff. (214) mit vielen Nachweisen, der zu dem ihm selbst als möglicherweise "morally intolerable" erscheinenden Ergebnis gelangt, daß "this variant of humanitarian intervention is - contrary to a widespread view in the literature - neither compatible with the UN Charter provisions nor justified by today's customary international law", vgl. auch Malanczuk, S.730f., und A. Randelzhofer, Use of Force, EPIL, Instalment 4 (1982), S.265ff. (273); anderer Ansicht etwa R. Thode, in: E. Menzel / K. Ipsen, Völkerrecht (2.Aufl.1979), S.458.

tionale Verbrechen ihrer Definition nach besonders schwerwiegende völkerrechtswidrige Handlungen sind, scheint hier, selbst wenn man von der Existenz effizienter völkerrechtlicher Streitbeilegungsmechanismen ausgehen wollte, ein unterschiedliches Rechtsfolgensystem angebracht: Abgesehen von den Fällen, in denen die Ausschöpfung solcher Verfahren auf vertraglicher Grundlage vorgeschrieben ist¹¹¹, muß das Opfer eines internationalen Verbrechens, um seine Forderung nach Wiedergutmachung erlittenen Schadens effektiv durchsetzen oder eine andauernde Schädigung wirksam beenden zu können, über die Möglichkeit verfügen, unmittelbar nach Einsetzen der rechtsverletzenden Handlung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit gewaltlose Repressalien zu ergreifen¹¹², wobei in Fällen ohne besondere Eilbedürftigkeit allerdings zuvor grundsätzlich eine Abmahnung erfolgen sollte¹¹³. Zur Klarstellung ist zu wiederholen, daß insoweit nur gewaltlose Repressalien zulässig sind und die Anwendung von Gewalt nur als Reaktion auf eine bewaffnete Aggression erlaubt ist¹¹⁴.

Diese Auffassung verkennt nicht die Gefahr der Eskalation von Konflikten als Folge möglicher Mißbräuche des Rechts auf unmittelbares Ergreifen gewaltloser Repressalien, was häufig ja einen Eingriff in das fundamentale Prinzip des *pacta sunt servanda* beinhalten dürfte¹¹⁵. Wegen des Fehlens eines effektiven internationalen Streitbeilegungssystems und angesichts der engen Zulässigkeitsvoraussetzungen solcher Repressalien einerseits und der besonderen Schwere der zugrundeliegenden Völkerrechtsverletzung andererseits muß sie jedoch im jetzigen Zustand der internationalen

¹¹¹ Siehe K. J. Partsch, Repressalie, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd.3 (1962), S.103ff. (104).

¹¹² Vgl. Partsch, *ibid.*, Malanczuk (Anm.18), S.737, und Verdross/Simma (Anm.105), S.911.

¹¹³ Dieses grundsätzliche Erfordernis wird allgemein auf den Schiedsspruch im *Naulilaa*-Fall (Anm.18) gestützt; vgl. hierzu die Angaben bei Malanczuk, S.725f., der zu Recht ausführt: "Indeed, it seems exaggerated to insist on the requirement of a prior attempt to obtain redress by other means before taking a measure of reprisal in response to an international offence if such an attempt is inappropriate or impossible in the circumstances".

¹¹⁴ An dieser Stelle kann nicht näher auf die Diskussion um den Aggressionsbegriff eingegangen werden, vgl. dazu T. Bruha, Die Definition der Aggression (1980); B. Ferencz, Aggression, EPIL, Instalment 3 (1982), S.1ff., und Randelzhofer (Anm.110), S.268; für den Entwurf der ILC dürfte jedoch feststehen, daß nur die bewaffnete Aggression die Anwendung gewaltsamer Repressalien rechtfertigt (siehe oben Anm.25).

¹¹⁵ Außer Frage steht in jedem Fall die Zulässigkeit von Retorsionen, die keine Rechte des Staates verletzen, gegen dessen Interessen sie gerichtet sind, vgl. etwa Ch. Tomuschat, Repressalie und Retorsion, Zu einigen Aspekten ihrer innerstaatlichen Durchführung, ZaöRV Bd.33 (1973), S.179ff. (184f.), Malanczuk (Anm.18), S.719, und Verdross/Simma (Anm.105), S.902.

Gemeinschaft hingenommen werden. Da zudem als anwendbare gewaltlose Repressalie zumeist der Abbruch oder die Einschränkung von Wirtschaftsbeziehungen in Frage kommt, was in aller Regel auch nachteilige Auswirkungen auf den diese Maßnahmen ergreifenden Staat hat, dürfte die Gefahr eines Mißbrauchs dieses Rechts in der Praxis durchaus gemindert sein.

2. Die neuen Rechte der nicht direkt verletzten Staaten

Wesentlich komplexer und weiterer Klärung bedürftig erscheint die Situation hinsichtlich der neuen Rechte nicht direkt verletzter Staaten. Außer Frage steht, daß internationale Verbrechen *erga omnes*-Wirkung entfalten, also Rechtsbeziehungen zwischen dem für die jeweilige völkerrechtswidrige Handlung verantwortlichen Staat und allen anderen Staaten entstehen lassen. Das Konzept des internationalen Verbrechens verlangt auch, daß alle Staaten Rechtsfolgen einer solchen völkerrechtswidrigen Handlung durchsetzen können; dies heißt jedoch keineswegs, daß bezüglich dieser Rechtsfolgen und ihrer Durchsetzung zwischen dem direkt verletzten Staat und allen anderen, nicht direkt verletzten Staaten keine Unterschiede bestehen könnten. Aus den Art. 5 (e) und 14 Abs. 1 und 3 folgt, daß als Reaktion auf ein internationales Verbrechen allen anderen Staaten zunächst einmal die Rechte eines durch ein internationales Delikt verletzten Staates zukommen, also das Recht, die Beendigung der völkerrechtswidrigen Handlung, die Wiederherstellung des früheren Zustands und gegebenenfalls Schadensersatz zu verlangen und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Allerdings scheint die Ausübung dieser Rechte, wie auch aller anderen möglichen zusätzlichen Rechte, unter dem Vorbehalt zu stehen, daß sie grundsätzlich auf einer entsprechenden Entscheidung eines zuständigen VN-Organs beruhen muß, wenn nicht eine entgegengesetzte Völkerrechtsregel besteht¹¹⁶. Vor allem in den folgenden Fällen scheinen nun Überlegungen hinsichtlich der Existenz einer solchen Ausnahme oder ihrer Schaffung *de lege ferenda* notwendig:

¹¹⁶ Siehe oben S.208. Aus seinem Schlußwort in der Diskussion der ILC zu seinem Fünften Bericht läßt sich ableiten, daß die Auffassung von Riphaen zu dieser Frage noch nicht völlig gefestigt ist; er führte dort (UN Doc.A/CN.4/SR.1867, S.17) aus: "The possibility of fuller, or alternative, wording for article 14, paragraph 3, had been suggested and it was, of course, a matter for discussion. However, reference by analogy was being made to the United Nations Charter procedures. It was perhaps going too far at the current stage in international relations, but he would point out that article 14, paragraph 1, which spoke of the 'applicable rules accepted by the international community as a whole', was to be viewed as a window on the future development of the international community as a whole".

a) Wenn ein internationales Verbrechen, das keine bewaffnete Aggression darstellt, von Staat A begangen wird und Staat B direkt verletzt¹¹⁷, ist schlechterdings nicht einzusehen, warum die nicht direkt verletzten Staaten C und D nicht das Recht haben sollten, eine Forderung des Staates B nach Einstellung der rechtswidrigen Handlung und Wiedergutmachung jedenfalls durch diplomatische Schritte zu unterstützen¹¹⁸. Die Rechtmäßigkeit dieser Unterstützungshandlung kann, zumindest gegenwärtig, sinnvollerweise nicht von einer vorherigen, sie autorisierenden Entscheidung eines zuständigen VN-Organs abhängig gemacht werden. Ebenso eindeutig erscheint eine solche Forderung nicht direkt verletzter Staaten unzulässig, wenn der direkt verletzte Staat seine entsprechenden Rechte nicht ausüben will.

Besondere Probleme bereiten internationale Verbrechen, bei denen es keinen direkt verletzten Staat gibt¹¹⁹. Angesichts der unbestreitbaren Mängel des VN-Systems sollten alle Staaten das Recht haben, vom verantwortlichen Staat die Einstellung der rechtswidrigen Handlung und Wiedergutmachung (z. B. durch die Beseitigung von Umweltverschmutzungen) zu fordern; dies scheint nur die logische Folge der Schaffung von Rechtsgütern zu sein, deren Verletzung die internationale Gemeinschaft als Ganzes betrifft, die sich wiederum aus den einzelnen Staaten zusammensetzt. Eine vorherige Entscheidung eines VN-Organs als Zulässigkeitsvoraussetzung erscheint hier nicht notwendig, da solche Forderungen zunächst allein auf diplomatischem Wege vorgebracht werden.

b) Sehr viel schwieriger ist die Frage zu beantworten, unter welchen Voraussetzungen nicht direkt verletzte Staaten Repressalien ergreifen dür-

¹¹⁷ Zu denken wäre hier etwa an ein Massaker unter den Einwanderern aus Staat B, das Staat A im Sinne der Art. 5 ff. des Teils 1 zuzurechnen wäre, oder an die willkürliche, massive Verschmutzung der Territorialgewässer des Staates B durch Staat A.

¹¹⁸ Klarzustellen ist, daß hier zunächst an diplomatische Schritte, etwa in den zuständigen Organen der VN, nicht an die Verhängung von Repressalien gedacht ist; solche Aktionen nicht direkt verletzter Staaten stellen wegen der sie rechtfertigenden *erga omnes*-Wirkung internationaler Verbrechen keinen Verstoß gegen das grundsätzlich bestehende Interventionsverbot dar, da die Handlungen des Verletzerstaates eben nicht mehr als "matters within the domestic jurisdiction of any State" im Sinne der Friendly Relations Declaration der UN, GA Res. 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970, anzusehen sind; vgl. hierzu U. Beyerlin, Menschenrechte und Intervention. Analyse der westöstlichen Menschenrechtskontroverse von 1977/78, in: B. Simma / E. Blenk-Knokke (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit (1979), S. 157 ff. (180 f.), und Frowein (Anm. 18), S. 246 ff. (250).

¹¹⁹ Von besonderer Aktualität, gerade hinsichtlich der Frage nach der Zulässigkeit von Repressalien, sind schwerwiegende Verletzungen der "basic rights of the human person", also Handlungen der Organe eines Staates gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen, siehe hierzu unten, S. 228 Anm. 126.

fen¹²⁰. Allein für den Fall der bewaffneten Aggression ist in Art. 15 durch den Verweis auf die Bestimmungen der SVN das Recht auf kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 SVN anerkannt. Dies muß auch der einzig zulässige Fall einseitig verhängter, gewaltsamer Repressalien als Reaktion auf ein internationales Verbrechen sein. Zwar hat es gerade in jüngster Zeit Vorgänge gegeben, die als humanitäre Intervention angesehen werden und moralisch auf ein gewisses Verständnis treffen könnten¹²¹, doch muß wegen der großen Gefahr der Eskalation von Konflikten und des unbestreitbaren Risikos mißbräuchlicher Anwendung darauf beharrt werden, daß die Anwendung von Gewalt, mit Ausnahme der legitimen, individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, nicht als einseitig getroffene Repressalie angeordnet werden darf. Angesichts der beklagenswerten Ineffektivität des VN-Systems mag dies zu bedauern sein, ist aber zur Aufrechterhaltung des prekären Friedens unabdingbar.

Nach einer von vielen Mitgliedern der ILC geteilten Auffassung darf ein nicht direkt verletzter Staat auf seine individuelle Entscheidung hin gegen den für ein internationales Verbrechen verantwortlichen Staat auch keine gewaltlosen Repressalien ergreifen, vielmehr bedarf es hierfür einer entsprechenden Entscheidung eines zuständigen VN-Organs¹²². Für diese Auffassung mag in der Tat sprechen, daß nur so verhindert werden kann, daß eine Großmacht oder eine Gruppe von Staaten sich als »Weltpolizist« aufspielt und kleinere Staaten als Reaktion auf angeblich ihnen zuzurechnende internationale Verbrechen gewaltlosen Repressalien unterworfen werden. Solange aber das zuständige VN-Organ der Sicherheitsrat ist und nicht eine »unheilige« Allianz der vetoberechtigten Großmächte herrscht, dürfte diese Gefahr tatsächlich kaum bestehen.

In der gegenwärtigen Situation, die eher von einer Blockierung der VN-

¹²⁰ Vgl. hierzu M. Akehurst, *Reprisals by Third States*, BYIL Bd. 44 (1971), S. 1 ff., Frowein (Anm. 18), S. 241 ff., Malanczuk (Anm. 18), S. 743 ff., und Verdross/Simma (Anm. 105), S. 907 f.

¹²¹ Gemeint sind hier die im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts weitgehend als zulässig anerkannten, gewaltsamen Aktionen einschließenden humanitären Interventionen zugunsten fremder Staatsangehöriger, deren Leben gefährdet erschien; auf Grund des Gewaltverbots in Art. 2 Abs. 4 SVN sind heute solche Maßnahmen als völkerrechtswidrig anzusehen, auch wenn etwa der Einmarsch vietnamesischer Truppen nach Kamputschea oder tansanischer Streitkräfte nach Uganda (siehe hierzu S. K. Chatterjee, *Some Legal Problems of Support in International Law: Tanzania and Uganda*, ICLQ Bd. 30 [1981], S. 755 ff., und U. D. Umozurike, *Tanzania's Intervention in Uganda*, AVR Bd. 20 [1982], S. 301 ff.) tatsächlich zur Linderung der Not der betroffenen Bevölkerung geschehen sein sollte; zum ganzen siehe Beyerlin (Anm. 110), S. 212 f.

¹²² Siehe oben S. 208.

Mechanismen gekennzeichnet ist, scheint jedoch viel stärker die Gefahr zu bestehen, daß eine wirksame Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die schwerwiegenden und eklatanten Völkerrechtsverletzungen, die ja internationale Verbrechen ihrer Definition nach sind, durch die Notwendigkeit einer Entscheidung eines VN-Organs verhindert würde. Zumindest in den Fällen, in denen ein direkt verletzter Staat selbst gewaltlose Repressalien ergreift und die anderen Staaten auffordert, ihn bei der Wahrung seiner Rechte zu unterstützen, sollten nicht direkt verletzte Staaten befugt sein, allein auf Grund eigener Entscheidungen ebenfalls gewaltlose Repressalien zu verhängen¹²³. Andererseits sollten ohne eine solche Auf-

¹²³ Zu denken ist hier vor allem an die Reaktionen auf die *Teberaner Geisellaffäre*, als die Außenminister der EG im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 22. 4. 1980, gestützt auf Art.224 EWG-Vertrag, die Mitgliedstaaten aufgefordert haben, die Voraussetzungen für Wirtschaftssanktionen gegen den Iran zu schaffen. Am 17./18. 5. 1980 wurde ein förmlicher Sanktionsbeschluß gefaßt, der vor allem die Stornierung nach dem 4. 11. 1979, dem Zeitpunkt der Geiselnahme, abgeschlossener Verträge betraf; siehe hierzu P. M. Dupuy, *Observations sur la pratique récente des «sanctions» de l'illicéité*, RGDIJ Bd.87 (1983), S.506ff. (508ff.); Frowein (Anm.18), S.251, und W. Meng, *Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer*, ZaöRV, Bd.42(1982), S.780ff.(783ff.). Ein weiteres Beispiel betrifft die Reaktion von Drittstaaten auf Flugzeugentführungen: Auf der Grundlage einer gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs der zehn wichtigsten Wirtschafts- und Handelsstaaten zur gemeinsamen Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 17. 7. 1978, wiederholt am 20. 7. 1981 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 19. 7. 1978, Nr.80, S.766, und vom 24. 7. 1981, Nr.71, S.617), hat die Bundesrepublik Deutschland am 30. 11. 1981 das Luftverkehrsabkommen mit Afghanistan gekündigt, um gegen das Verhalten der dortigen Behörden zu protestieren, die den Entführern einer im März 1981 gekaperten pakistanischen Verkehrsmaschine den unbehelligten Aufenthalt in Kabul gestatteten, vgl. R. Hofmann, *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1981*, ZaöRV Bd.43 (1983), S.338ff.(355); zu dieser Problematik siehe insbesondere Frowein, S. 252. Die Reaktion der USA auf den Abschuß eines koreanischen Passagierflugzeugs durch sowjetische Jäger am 1. 9. 1983 war auch nach Ansicht der US-Regierung wegen der bei dem Abschuß getöteten US-Bürger nicht die eines Drittstaates, vgl. M. L. Nash, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, AJIL Bd.78 (1984), S.200ff.(213f.). Immerhin hat jedoch die Schweiz am 15. 9. 1983 einen 14tägigen Boykott des Luftverkehrs und ein Überflugverbot für die Aeroflot damit begründet, daß der Abschuß der Verkehrsmaschine eine »Verletzung elementarer Grundsätze des Völkerrechts« darstelle, *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. 9. 1983, S.21.

Von diesen Fällen zu unterscheiden sind die Reaktionen der westeuropäischen Staaten und der USA im Konflikt um die Falklandinseln im Frühjahr 1982, da Großbritannien sich hier auf sein legitimes Selbstverteidigungsrecht aus Art.51 SVN berief. Im Unterschied zu den USA, die Großbritannien auch nicht unerhebliche logistische Hilfe leisteten, beschränkten sich die Mitgliedstaaten der EG auf zwei Rechtsakte, mit denen die Einfuhr aller Güter aus Argentinien, die unter den EWG- und EGKS-Vertrag fielen, ausgesetzt wurden (Verordnungen Nr.877/82/EWG und Nr.82/221/EGKS, beide vom 16. 4. 1982, Abl. Nr.L102 vom 16. 4. 1982, S.1 bzw. 3). Die befristeten Maßnahmen betrafen Waren, für die bereits

forderung andere Staaten nicht berechtigt sein, aus alleinigem Entschluß heraus solche Gegenmaßnahmen zu treffen¹²⁴.

Noch problematischer sind diejenigen Fälle, in denen allein die internationale Gemeinschaft, aber kein Staat direkt verletzt ist¹²⁵. Gäbe es ein funktionierendes VN-System, so wäre die Auffassung, über die Reaktion auf eine solche völkerrechtswidrige Handlung auch nur das die internationale Gemeinschaft repräsentierende Organ entscheiden zu lassen, deshalb vorzuziehen, weil so eventuelle Mißbräuche verhindert werden könnten. Da diese tatsächliche Voraussetzung aber nicht gegeben ist, stellt sich die Frage, ob die einzelnen Staaten, die ja gemäß Art.5 (e) als »Verletzte« anzusehen sind, bei der Ausübung ihrer sich hieraus ergebenden Rechte dem Erfordernis einer vorherigen entsprechenden Autorisierung durch ein VN-Organ unterliegen müssen. Dieser Schluß mag aus politischen Gründen wünschenswert sein, um Eskalationen und Mißbräuche des Repressalienrechts zu verhindern; juristisch notwendig ist er jedoch nicht. Vielmehr scheint gerade das Konzept des internationalen Verbrechens, das auf

Einfuhrtitel erteilt waren oder deren Lieferung auf Verträgen beruhte, die vor dem Erlaß der Verordnungen geschlossen waren; siehe hierzu D. A c e v e d o, *The U.S. Measures against Argentina Resulting from the Malvinas Conflict*, *AJIL* Bd.78 (1984), S.323ff.; Dupuy, *RGDIP* Bd.87, S.511f., und M e n g, S.786ff.

¹²⁴ Diese Folgerung gilt nicht in den Fällen, wo durch gewaltsame Intervention einer ausländischen Macht das Selbstverteidigungsrecht eines Volkes verletzt wird und es nicht zu einem offiziellen Hilfsersuchen kommen kann. Diese Situation war nach Ansicht der USA als Folge des sowjetischen Einmarsches in Afghanistan am 26. 12. 1979 gegeben, der als Verstoß gegen das Gewaltverbot des Art.2 Abs.4 SVN gewertet wurde, vgl. M. L. N a s h, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, *AJIL* Bd.74 (1980), S.418f., und zu einer Suspendierung der Lieferung von Getreide und Geräten mit hochentwickelter Technologie führte; siehe Dupuy (Anm.123), S.506f., der auch auf die vor allem politische Reaktion der westeuropäischen Staaten verweist.

Näherer Prüfung bedürfen die Reaktionen der USA und der Mitgliedstaaten der EG auf die Verhängung des Kriegsrechts in Polen am 13. 12. 1981. Während die USA offenbar Repressalien gegen die Sowjetunion wegen ihrer Rolle (Truppenaufmarsch an der polnischen Grenze) bei diesem Sachverhalt als rechtlich zulässig ansahen, siehe N a s h, *Contemporary Practice ...*, *AJIL* Bd.76 (1982), S.374ff. (382f.), beschloß der Ministerrat der EWG am 10. 3. 1982 eine Sanktionsverordnung (Nr.596/82 vom 15. 3. 1982, *ABl.* Nr.72 vom 16. 3. 1982, S.15), die jedoch nicht für Waren galt, deren Lieferverträge vor Inkrafttreten der Verordnung geschlossen waren; in diesem Fall handelte es sich daher um eine Retorsion, nicht um eine Repressalie; vgl. hierzu Dupuy (Anm.123), S.510f.; Frowein (Anm.18), S.253; M e n g (Anm.123), S.784f., und J. P e r t e k, *Les sanctions politiques à objet économique prises par la CEE à l'encontre d'Etats Tiers*, *Revue du Marché Commun* 1983, S.205ff. (210f.).

¹²⁵ Zu denken ist hier vor allem an Fälle des Genozids gegenüber Teilen der eigenen Bevölkerung oder flagranter und systematischer Verletzungen der "basic rights of the human person" oder die Apartheid.

Grund seiner unbestrittenen *erga omnes*-Wirkung alle anderen Staaten als verletzt ansehen läßt, diesen zwingend auch die Befugnis zu geben, als Gegenmaßnahmen gewaltlose Repressalien zu ergreifen¹²⁶.

¹²⁶ Allerdings ist bisher kaum Staatenpraxis festzustellen, die diese Auffassung stützte; so beruhen z. B. die Embargomaßnahmen gegenüber Rhodesien auf den Resolutionen 232(1966) und 253(1968) des Sicherheitsrats. Eine Ausnahme scheint allein die Haltung der USA zu sein, die nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen am 13. 12. 1981 nicht nur die erwähnten Repressalien wirtschaftlicher Natur gegen die Sowjetunion, sondern solche auch gegen Polen wegen der dortigen Menschenrechtssituation ergriff, siehe Nash, *Contemporary Practice ...*, AJIL Bd.76, S.380f.; suspendiert wurden u. a. das bilaterale Luftverkehrsabkommen von 1972 und die polnischen Fischereirechte in amerikanischen Gewässern. Alle anderen gravierenden Menschenrechtsverletzungen in vielen Ländern der Erde haben, soweit ersichtlich, nicht zur Verhängung von Repressalien durch Drittstaaten geführt.

In der völkerrechtlichen Literatur hingegen wird die Zulässigkeit gewaltloser Repressalien als Reaktion von Drittstaaten auf schwerwiegendste Menschenrechtsverletzungen durchaus bejaht; so kommt H.-H. Lindemann, *Die Auswirkungen der Menschenrechtsverletzungen in Surinam auf die Vertragsbeziehungen zwischen den Niederlanden und Surinam*, ZaöRV Bd.44 (1984), S.64ff.(81ff.), zu dem Ergebnis, daß die Niederlande die Aussetzung des Abkommens über Entwicklungszusammenarbeit mit Surinam auch als Repressalie wegen der dortigen menschenrechtlichen Situation hätten beschließen können. In der Tat sind wegen der Qualität von *ius cogens*, die dem Recht auf Leben zukommt und zunehmend auch dem Folterverbot zugestanden wird, vgl. J. A. Frowein/R. Kühner, *Drohende Folterung als Asylgrund und Grenze für Auslieferung und Ausweisung*, ZaöRV Bd.43 (1983), S.549ff. (556f.), solche qualifizierte, schwerwiegendste Menschenrechtsverletzungen als völkerrechtswidrige Handlungen mit *erga omnes*-Wirkung anzusehen, die daher auch verhältnismäßige und gewaltlose Repressalien durch Drittstaaten rechtfertigen; so auch Frowein (Anm.18), S.252, und Verdross/Simma (Anm. 105), S.909. Von dieser Feststellung zu trennen ist die Frage, wie nicht unmittelbar betroffene Drittstaaten Verletzungen der in multilateralen Verträgen verankerten Menschenrechte durchsetzen können. Während B. Simma, *Fragen zwischenstaatlicher Durchsetzung vertraglich verankerter Menschenrechte*, in: *Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Festschrift für H.-J. Schlochauer* (1981), S.635ff.(647ff.), die Meinung vertritt, vertraglich vereinbarte Menschenrechte seien nicht nur auf dem im jeweiligen Vertrag vorgesehenen Weg, sondern bei Verletzung des Vertrags mit den Mitteln des allgemeinen Völkerrechts, also auch gewaltlosen Repressalien, durchzusetzen, ist Frowein (Anm.18), S.255ff., der Auffassung, daß grundsätzlich die in den jeweiligen Verträgen vorgesehenen Überwachungsmechanismen Priorität genießen; in dieser Weise ist wohl auch Art.11 Abs.1 *lit.c*) des Teils 2 des ILC-Entwurfs zu verstehen. Dieser Grundsatz wird jedoch zu Recht für Fälle modifiziert, in denen in schwerwiegendster Weise Menschenrechte mit *erga omnes*-Wirkung verletzt werden, also ein internationales Verbrechen vorliegt. Zwar muß auch dann »im Prinzip der kollektiven Entscheidung von Staatengemeinschaftsorganen oder Staatengruppen gegenüber isolierten Maßnahmen Vorrang gebühren« (Frowein, S.259), doch erscheinen hier einseitig verhängte Repressalien angesichts unzureichend entwickelter oder funktionierender völkerrechtlicher Mechanismen zulässig; so auch Lindemann, S.91, und jüngst Verdross/Simma (Anm.105), S.909.

Sicherlich birgt das danach jedem einzelnen Staat zustehende Recht auf einseitiges Ergreifen gewaltloser Repressalien die Gefahr des Mißbrauchs; schon die strengen Anforderungen, die nach allgemeinem Völkerrecht an die Zulässigkeit und die Art von Repressalien gestellt werden, verringern diese Gefahr aber bereits erheblich. Darüber hinaus dürfte das Risiko leichtfertiger Repressalien auch dadurch gemindert sein, daß sie zumeist im Abbruch oder der Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen bestehen würden und dies auch dem sie verhängenden Staat selbst Nachteile brächte.

Abschließend wäre noch klarzustellen, daß im Falle einer bewaffneten Aggression, die ja das Recht auf kollektive Selbstverteidigung, also gewalt-same Gegenmaßnahmen begründet, alle anderen Staaten selbstverständlich erst recht gewaltlose Repressalien ergreifen dürfen, ohne daß hierfür eine vorherige entsprechende Entscheidung eines VN-Organs notwendig wäre¹²⁷.

D. Schlußbemerkungen

Das Vorhaben der ILC, einen so komplexen und zentralen Bereich des Völkerrechts wie das Recht der Staatenverantwortlichkeit zu kodifizieren, muß notwendig auf Kritik oder auch grundsätzliche Ablehnung treffen. Inwieweit letztere Haltung gerechtfertigt ist, kann erst nach Abschluß der Arbeiten der ILC endgültig beurteilt werden. Für die hier behandelte Frage nach den Folgen der Unterscheidung völkerrechtswidriger Handlungen in internationale Verbrechen und internationale Delikte läßt sich aber feststellen, daß das Konzept des internationalen Verbrechens als einer besonders schwerwiegenden Verletzung bestimmter besonders wichtiger völkerrechtlicher Verpflichtungen zu Recht zunehmend Unterstützung findet; dies beruht nicht zuletzt auf der Klarstellung, daß mit dem Begriff des internationalen Verbrechens weder die Kriminalisierung staatlichen Handelns noch die Begründung strafrechtlicher Verantwortlichkeit von Staatsorganen beabsichtigt wird.

Diese grundsätzliche Zustimmung zur Unterscheidung zwischen internationalen Verbrechen und internationalen Delikten gilt jedoch nicht für das Rechtsfolgensystem internationaler Verbrechen, wie es sich nach dem bisherigen Diskussionsstand der ILC auf der Grundlage der fünf von Riphagen vorgelegten Berichte darstellt. Angesichts der Ineffizienz des Systems der Vereinten Nationen erscheint es als jedenfalls rechtspolitisch

¹²⁷ Dies gilt z. B. für die von den USA und den Mitgliedstaaten der EG gegenüber Argentinien ergriffenen Sanktionen, siehe oben Anm. 123.

nicht wünschenswert, die Reaktionen der von internationalen Verbrechen verletzten Staaten, insbesondere das Ergreifen von Gegenmaßnahmen, grundsätzlich von einer vorherigen autorisierenden Entscheidung eines zuständigen VN-Organs abhängig zu machen. Ferner empfiehlt sich, bei den Rechtsfolgen internationaler Verbrechen deutlicher zwischen den direkt und den nicht direkt verletzten Staaten zu unterscheiden.

Summary*

The Distinction between International Crimes and International Delicts in the Law of State Responsibility

The codification of the rules of State responsibility has been on the agenda of the United Nations International Law Commission (ILC) for several years. Under its general plan of work, the ILC has agreed to divide the draft articles of this intended codification into two Parts. The origin of international responsibility forms the subject of Part 1 which determines the grounds and conditions on which a State may be held to have committed an internationally wrongful act which, as such, is a source of responsibility. On the basis of the work of the former Special Rapporteur, Roberto Ago, the 35 draft articles constituting Part 1 were provisionally adopted by the ILC in the first reading in 1980. At present the ILC is dealing with Part 2 which concerns the legal consequences of an internationally wrongful act considering the content, forms and degrees of international responsibility. The ILC has reserved its judgment as to whether to adopt a Part 3 on the implementation of international responsibility and the settlement of disputes.

Article 19 of Part 1 which distinguishes between international crimes and international delicts is of central importance for the work of the ILC. International crimes are defined as "a breach of an international obligation so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized as a crime by that community as a whole". All internationally wrongful acts which do not fall within this category of international crimes are to be considered as international delicts.

The concept of international crimes seems to be increasingly accepted both within the ILC itself and by the international community. This process is reflected in the positions held by a majority of the ILC members and of the representatives of States in the 6th Committee of the General Assembly of the United Nations. It appears to be the result of the fact that the concept of international crimes does not

* Summary by the author.

imply any criminalization of the acts of States or any penal responsibility of the organs of States. This acceptance of the principal distinction between international crimes and international delicts, which is shared by the present author, does not apply, however, to the system of legal consequences of international crimes as proposed in the five reports presented to the ILC since 1980 by the present Special Rapporteur, Willem Riphagen. Since the UN system is characterized today by a certain degree of inefficiency, it does not seem to be appropriate to submit the reactions of States affected by international crimes, especially as regards the taking of peaceful reprisals, to a prior authorizing decision or recommendation given by the competent organs of the United Nations as proposed by Riphagen in Art. 14 of his draft.

As regards the legal consequences of international crimes, the present author proposes that a clearer distinction should be made between the rights of States directly injured by such internationally wrongful acts and the position of all other, not directly affected, States. Directly injured States should have the right to resort to reprisals upon their unilateral decision, strictly observing, however, the principle of proportionality; because of the mandatory character of the prohibition of the use of force (Art. 2 (4) of the United Nations Charter) only peaceful reprisals may be considered as legitimate under present-day international law.

It is a generally held opinion that an international crime, characterized as one committed *erga omnes*, results in new legal relationships between the State responsible for the act and all other States and the international community as a whole. In this context the delicate question arises whether and under what conditions States not directly injured by such an internationally wrongful act are entitled to resort to peaceful reprisals. Whenever the directly injured State calls for the assistance of not directly affected States in order to implement its claims resulting from the commission of an international crime, these States should have the right to resort to such countermeasures irrespective of a prior authorizing decision or recommendation given by the competent bodies of the United Nations. But even in those cases where an international crime does not directly infringe the rights of any particular State (e.g. pollution of the high seas), all States, as the components of the international community, should be entitled to resort to such peaceful reprisals, based upon their unilateral decision. This follows as a consequence of the character of an international crime, being one committed *erga omnes*. The risk of abusive recourse to such a right with all its detrimental effects on the fragile international order must be conceded; however, considering the essential importance for the fundamental interests of the international community of the obligations the breach of which constitutes an international crime and bearing in mind the absence of alternative, efficient means to implement the legal consequences of such specific internationally wrongful acts, the conclusion appears that these incontestable risks have nevertheless to be accepted.