

Die Selbstdurchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen

Einige Einzelprobleme der Repressalie

*Karl Doebring**

Karl Zemanek hat die dogmatischen Zusammenhänge hinsichtlich des Repressalienrechts klar und eindringlich dargelegt. Mein Versuch nun gilt der Aufhellung von einzelnen Fragen, in gewisser Weise punktuell.

Die Bedeutung der Repressalie als Anspruchsdurchsetzung ist in dem gleichen Maße gewachsen, wie das Gewaltverbot an Bedeutung gewann. Es ist sicher richtig, wenn Karl Zemanek sagt, die Unterlassung von Repressalien könne darauf beruhen, daß der verletzte Staat ein Interesse daran habe, gegen einen stärkeren Staat keinen Druck auszuüben, weil letztlich der Erfolg doch nicht eintreten würde und dann seine Lage schlechter sei als vorher. Aber das galt auch bei der Gewaltanwendung, und das wäre nur bei obligatorischer Gerichtsbarkeit und internationaler Vollstreckung zu vermeiden. Wir sind weit entfernt von einem solchen System, und man kann zweifeln, ob es je erreicht wird.

Die folgenden Fragen will ich nun etwas näher betrachten:

1. den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit;
2. die Nichteinhaltung von Verträgen als Repressalie im Hinblick besonders auf humanitäre Gesichtspunkte und multilaterale Verträge;

* Dr. iur., Professor an der Universität Heidelberg, Direktor am Institut; Membre de l'Institut de Droit International.

Abkürzungen: AFDI = Annuaire Français de Droit International; AJIL = American Journal of International Law; AöR = Archiv des öffentlichen Rechts; EPIL = Encyclopedia of Public International Law, R. Bernhardt (Hrsg.); RGDI = Revue Générale de Droit International Public; RIAA = Report of International Arbitral Awards; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention; YILC = Yearbook of the International Law Commission.

3. die Wahrung der Rechte dritter Staaten;
4. die Vorwarnung;
5. die These, daß gewaltsame Repressalien in jedem Falle unzulässig seien.

1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Schon im innerstaatlichen Recht macht die Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit deshalb Schwierigkeiten, weil sich der Maßstab aus einer doppelten Bewertung ergeben muß¹. Das ist im Völkerrecht ganz das Gleiche.

Verhältnismäßigkeit bedeutet einmal, daß das Mittel, den Rechtsbrecher zur Aufgabe seiner Haltung zu zwingen oder Angriffe abzuwehren, nicht erheblich mehr Schaden anrichten soll, als dem verletzten Staat selbst zugefügt wurde². Zum anderen soll das Mittel dem zu erreichenden Zweck angemessen sein, d. h. es soll gerade nur dasjenige Mittel verwendet werden, das den Erfolg verbürgt³. Im ersten Fall wird also das Ausmaß der primären Rechtsbeeinträchtigung als bestimmend angesehen, im zweiten der Erfolg zur Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes.

In beiden Fällen kann ein verschiedener Maßstab für das Mittel, also den Umfang der Repressalie, bestimmend sein. So kann sich folgendes ergeben: Auch eine relativ geringfügige Rechtsverletzung muß nicht hingenommen werden. Sie wäre mit einem Mittel zu beantworten, das ebenfalls eine relativ geringe Schadenszufügung bedeutet. Doch kann der Fall eintreten, daß der primär rechtswidrig handelnde Staat auf ein maßvolles Gegenmittel nicht reagiert. Darf dann ein stärkeres Mittel eingesetzt werden? Wenn man den Standpunkt vertritt, daß Unrecht niemals hingenommen werden muß⁴, wäre nun auch das Mittel erlaubt, das den Verletzer endgültig – und

¹ Vgl. dazu etwa P. Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit (1961), S.19, 21; E. Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 98 (1973), S.575 mit weiteren Nachweisen.

² Vgl. die Entscheidung im *Naulilaa*-Fall, RIAA II, S.1027; R. Thode, in: Menzel/Ipsen, Völkerrecht (2.Aufl. 1979), S.459; K. J. Partsch, Reprisals, in: EPIL, Instalment 9 (1986), S.332; L. Oppenheim/H. Lauterpacht, International Law, Bd.2 (7.Aufl. 1952), S.141.

³ F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd.3 (2.Aufl. 1977), S.97; J. Delbrück, Proportionality, in: EPIL, Instalment 7 (1984), S.397; D. Schindler, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 26 (1986), S.17.

⁴ Vgl. hierzu etwa K. Hailbronner, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 26 (1986), S.51.

wegen seiner Intensität – zur Rechteinhaltung bewegt⁵.

Aus diesem Beispiel kann man wohl die Folgerung ziehen, daß das Maß der Verhältnismäßigkeit wesentlich bestimmt wird durch das Verhalten des die Rechte primär verletzenden Staates, denn es liegt bei diesem, das Maß der Auseinandersetzung im Sinne der Verhältnismäßigkeit durch Nachgeben zu begrenzen.

Als Ergebnis möchte ich folgendes feststellen: Das Gebot zur Einhaltung der Verhältnismäßigkeit richtet sich nicht nur an den verletzten Staat bei Anwendung der Repressalie, sondern ebenso, wenn nicht sogar mehr, an den die Rechte primär verletzenden Staat.

Es ist erstaunlich, daß die Draft Articles on State Responsibility der International Law Commission⁶ diese Differenzierung nicht nennt oder kennt.

Noch ein weiterer Gesichtspunkt ist bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu beachten: Es könnte sein, daß der eine Repressalie berechtigt benutzende Staat keine Wahl zwischen Mitteln verschiedener Intensität hat, weil nur ein effektives Mittel zur Verfügung steht. Muß auch in diesem Falle die Verhältnismäßigkeit beachtet werden? Sicherlich ist im extremen Fall von der Benutzung dieses Mittels gänzlich abzusehen, nämlich dann, wenn die Rechtsfolgen der Repressalie völlig außer Verhältnis zu der primären Rechtsverletzung stehen. Aber das wird sicherlich selten der Fall sein. Ich bin der Auffassung, daß regelmäßig in einem solchen Falle von einem zu einengenden Maßstab abzusehen ist. Wäre es anders, würden Rechtsverletzungen u. U. gänzlich unbeantwortet bleiben. Das würde die Rechtsordnung zerstören und dem Unrecht faktischen Vorrang vor dem Recht einräumen⁷.

⁵ Stellt man sich hingegen auf den Standpunkt, daß die Erhaltung des Friedens gegebenenfalls die Hinnahme von Rechtsbrüchen verlangt, mag man zu anderen Ergebnissen gelangen; zur UN-Charta P. M. Dupuy, *Observations sur la pratique récente des «sanctions» de l'illicéité*, RGDIP 87 (1983), S.529; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd.2 (2. Aufl. 1969), S.43f.; J. Röhling, *Hat das Kriegsverbot noch einen Sinn*, *Jahrbuch für Internationales Recht*, 14 (1969), S.179; Schindler (Anm.3), S.19.

⁶ ZaöRV 45 (1985), S.357ff.

⁷ Vgl. Hailbronner (Anm.4), S.65.

2. Die Nichtanwendung von Verträgen als Repressalie

Daß die Nichterfüllung eines Vertrages den Partner berechtigt, seine eigene Leistung zu verweigern, ist in der Wiener Vertragsrechtskonvention niedergelegt⁸. Ob man das als eine spezielle und von der Vertragsrechtskonvention vorgesehene Form der Repressalie betrachtet, ist eine terminologische Frage⁹.

Hier interessiert die Frage, ob und inwieweit die Nichteinhaltung von Verträgen allgemein als zulässige Repressalie gegen Delikte und Vertragsbrüche angesehen werden kann.

Grundsätzlich scheint das nach überwiegender Auffassung zulässig¹⁰. Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn in einem bestimmten Vertrag im Sinne eines Sub-Systems nur ganz bestimmte, oder gar nur eine Rechtshilfemöglichkeit vorgesehen ist und der Vertrag ergibt, daß dieses Mittel exklusiv sein soll¹¹. In allen anderen Fällen darf grundsätzlich auf Rechtswidrigkeit – vertragliche oder deliktische – mit der Nichterfüllung irgendeines Vertrages reagiert werden, auch wenn dieser mit dem Gegenstand der Rechtsverletzung nicht in Zusammenhang steht.

Aber auch dieses Prinzip kennt Grenzen, die allgemein anerkannt sind. So sollen Rechtspflichten, insbesondere solche vertraglicher Natur, die zum Schutz humanitärer Grundsätze übernommen wurden, nicht im Sinne der Repressalienausübung unterlassen werden¹². Die Aufkündigung menschenrechtlicher Verpflichtungen ist als Repressalie suspekt, wie es Karl Zemanek auch dargelegt hat. Hier aber setzt nun das Problem ein, das ich erwähnen möchte.

Die Frage erhebt sich nämlich, wann man das Vorliegen repressalienfe-

⁸ Art.60 WVRK; vgl. dazu S. Bastid, *Les traités dans la vie internationale* (1985), S.207f.

⁹ Vgl. dazu B. Simma, *Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and its Background in General International Law*, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 20 (1970), S.11 mit weiteren Nachweisen.

¹⁰ Partsch (Anm.2), S.334; A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht* (3.Aufl. 1984), S.907ff.; R. Lagoni, in: Menzel/Ipsen (Anm.2), S.331; G. Schwarzenberger/E. D. Brown, *A Manual of International Law* (6.Aufl. 1976), S.150; Oppenheim/Lauterpacht (Anm.2), S.136f.; P. Reuter, *Introduction au droit des traités* (1985), S.158ff.

¹¹ Dies ist etwa im Recht der Europäischen Gemeinschaften der Fall; vgl. U. Everling, *Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht*, in: *Festschrift für H. Mosler* (1983), S.181ff.

¹² Vgl. Art.60 Abs.5 WVRK; Beispiele für weitere Repressalienverbote bei W. Wengler, *Völkerrecht*, Bd.1 (1964), S.518.

ster Menschenrechte annehmen muß, d.h. ob hier eine extensive oder restriktive Beurteilung geboten ist. Bei extensiver Sicht könnte man dazu gelangen, daß z.B. eine Verpflichtung zur Lieferung von Lebensmitteln, von Medikamenten oder auch Industriegütern, die für die Versorgung der Bevölkerung notwendig erscheinen, auch dann einzuhalten ist, wenn die Repressalie als solche zulässig wäre. Das würde allerdings dann bedeuten, daß ein Staat, gegen den aus diesen Gründen derartige Repressalien nicht zulässig wären, weil er arm und bedürftig ist, sich Rechtsbrüche erlauben könnte, für die ein reicherer und besser versorgter Staat einzustehen hätte. Einem unterentwickelten Staat dürfte man Verträge etwa zur Wirtschaftshilfe u.U. auch dann nicht aufkündigen, wenn er selbst Verpflichtungen anderer Art nicht einhält. Ganz besonders problematisch wird die Situation, wenn man eine solche humanitäre Wirtschaftshilfe aufkündigt, um den verletzenden Staat generell zur Einhaltung der Menschenrechte zu veranlassen¹³.

Nicht zuletzt wegen des Prinzips der Gleichheit der Staaten erscheint daher eine restriktive Sicht hier angemessener. Von den Grundsätzen ausgehend, daß das Recht dem Unrecht nicht zu weichen hat, daß wegen des Gewaltverbots jede Rechtsdurchsetzung erschwert ist und daß das Schicksal der Staatsbürger von ihrer eigenen Regierung bestimmt wird und insofern – wie im Kriege – unteilbar ist, sollte der das Völkerrecht verletzende Staat auch letztlich die Folgen tragen. So halte ich rechtlich unter Repressaliengesichtspunkten das Mittel des Wirtschaftsembargos¹⁴ für zulässig. Wenn eingewendet wird, darunter leide doch nur die Bevölkerung – insbesondere die arme –, ist ein solches Argument rechtlich bedeutungslos, wenn im übrigen die Voraussetzungen rechtmäßiger Repressalien gegeben sind¹⁵. Die letztere Frage sollte entscheidend sein, und an die Voraussetzungen der Repressalie sollten harte Anforderungen gestellt werden, nicht so sehr an die Rechtsfolgen.

Ein Beispiel mag das verdeutlichen. Ein Wirtschaftsembargo gegen die Südafrikanische Union wäre dann zulässig, wenn das Verhalten dieses Staates diejenigen Staaten, die das Embargo durchführen, zur Repressalie

¹³ Ein aktuelles Beispiel bietet H.-H. Lindemann, Die Auswirkungen der Menschenrechtsverletzungen in Surinam auf die Vertragsbeziehungen zwischen den Niederlanden und Surinam, ZaöRV 44 (1984), S.64ff.

¹⁴ Vgl. dazu W. Kewenig, Die Anwendung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen im Völkerrecht, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 22 (1982), S.7ff.; Ch. Leben, Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicéité dans la société internationale, AFDI 28 (1982), S.48ff.

¹⁵ Vgl. Lindemann (Anm.13), S.89f.

berechtigt. Ich habe Zweifel, ob das der Fall ist, auch wenn im Ago-Bericht der ILC die Apartheid als *international crime* eingeordnet ist¹⁶. Wie ein Embargo politisch hier zu werten ist, mag dahinstehen.

Auf noch eine weitere Frage im Hinblick darauf, ob und wann Vertragsuspendierung als Repressalie benutzt werden darf, sei hier hingewiesen. Sollte das Delikt des Staates, gegen den Repressalien in Betracht kommen, darin liegen, daß er die Pflichten aus einem Kollektivvertrag (internationale Organisationen, rechtsetzende Verträge) nicht erfüllt, werden die Sanktionen im Rahmen dieses Sub-Systems als ausschließlich anzusehen sein, so daß eine Einzelrepressalie nicht mehr in Betracht kommt.

Anders kann es bei multilateralen Verträgen sein, die als Austauschverträge zu qualifizieren sind. Hier wäre wohl so zu entscheiden, daß dann, wenn ein Vertragspartner sich eines Deliktes schuldig macht, das mit dem Vertrag nicht in Zusammenhang steht, ein einzelner Vertragspartner die Aussetzung des multilateralen Vertrages nur vornehmen darf, wenn dadurch nicht Rechte dritter Staaten – also hier der übrigen Vertragspartner – verletzt würden¹⁷.

3. Die Beachtung der Rechte dritter Staaten

Das leitet über zu der nächsten hier zu behandelnden Frage, nämlich ob die Unzulässigkeit von Repressalien immer dann anzunehmen ist, wenn dadurch Rechte dritter Staaten beeinträchtigt würden.

Diese Sperre der Repressalie gilt sicherlich regelmäßig und prinzipiell nur, wenn dritte Staaten hinsichtlich ihrer Rechtsansprüche beeinträchtigt werden, nicht aber, wenn nur die faktische Lage für diese dritten Staaten verschlechtert würde¹⁸. Würde man letzteres genügen lassen, wären viele Repressalien rechtswidrig. So könnte etwa ein Staat, gegen den die Wirtschaftshilfe eingestellt ist, gegenüber einem dritten Staat u.U. ebenfalls seine versprochenen Lieferungen nicht mehr durchführen. Die Vertragsbeziehungen zwischen dem mit einer Repressalie belegten Staat und dem dritten Staat interessieren hier nicht, und Rechtsbeziehungen zwischen dem die Repressalie ausübenden Staat und dem dritten Staat bestehen

¹⁶ Vgl. Art.19 Abs.3 *lit. c* der Draft Articles on State Responsibility der ILC (Anm.6).

¹⁷ Simma (Anm.9), S.14; Wengler (Anm.12), S.517, Anm.2 und S.590; Verdross/Simma (Anm.10), S.911; Partsch (Anm.2), S.332.

¹⁸ Vgl. Simma (Anm.9), S.14; Partsch (Anm.2), S.332; insoweit unklar Verdross/Simma, S.911.

nicht. Die Rechtslage ist ähnlich wie bei Verträgen zu Lasten Dritter¹⁹ und bei Vertragskollisionen. Verträge zu Lasten Dritter sind nur dann suspekt, wenn die Rechte Dritter berührt sind oder wenn den dritten Staaten Verpflichtungen auferlegt werden sollen; eine faktische Beeinträchtigung kann hier nicht in Betracht gezogen werden²⁰. Bei Vertragskollisionen ergibt sich, daß beide Verträge, auch wenn sie sich inhaltlich widersprechen, dennoch regelmäßig gültig bleiben²¹.

Die Rechte dritter Staaten wären durch Belastung mit einer neuen, faktischen Lage nur dann beeinträchtigt, wenn diese Belastung, wiederum faktisch, ein solches Ausmaß annähme, daß Menschenrechte verletzt werden. Würde das Wirtschaftsembargo gegen einen deliktischen Staat einen dritten Staat in eine Hungerkatastrophe bringen, könnte das Embargo widerrechtlich sein.

4. Die Vorwarnung als Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechte dritter Staaten²²

Das Festhalten an diesem Grundsatz ist durchaus zu begrüßen. Doch kann es Lagen geben, in denen das Festhalten an diesem Erfordernis unzumutbar ist. Es kann Lagen geben, in denen das Gebot der vorherigen Androhung den Erfolg der Repressalie zunichte macht.

Bei den von Karl Zemanek als Selbstschutz im Gegensatz zur Repressalie charakterisierten Maßnahmen ist das evident, und er hat richtig gesagt, daß von der *self-protection* zur Repressalie oft ein fließender Übergang besteht²³.

Aber auch dann, wenn nur die Repressalie in Betracht kommt und es nicht um Selbstschutz geht, kann die Vorwarnung den Erfolg verhindern. Wenn ein Staat androht, Vermögen zu beschlagnahmen, kann das Vermögen vorher abgezogen oder an einen dritten Staat übertragen werden. Ein Schiff kann den Hafen verlassen, wenn die Beschlagnahme aus Gründen

¹⁹ Vgl. dazu H. Ballreich, Völkerrechtliche Verträge zu Lasten Dritter, in: Festschrift für C. Bilfinger (1954), S.2; Ch. Rousseau, Droit International Public, Bd.1 (1971), S.182ff., S.192f.; Bastid (Anm.8), S.143ff.

²⁰ Vgl. Wengler (Anm.12), S.244ff.

²¹ Vgl. Wengler, S.406f.; vgl. auch Art.59 Abs.2 WVRK.

²² A. Bleckmann, Gedanken zur Repressalie, in: Festschrift für H.-J. Schlochauer (1981), S.194; Partsch (Anm.2), S.331; Berber (Anm.5), S.89; Oppenheim/Lauterpacht (Anm.2), S.142; differenzierend Wengler (Anm.12), S.517.

²³ So auch R. W. Tucker, Reprisals and Self-Defense: The Customary Law, AJIL 66 (1972), S.587.

der Repressalie droht. Wie kann hier nun eine Grenze gefunden werden, jenseits derer Vorwarnung nicht als erforderlich anzusehen ist?

Man kann wohl nicht verlangen, daß die Repressalie als Einzelmaßnahme und also speziell in einer solchen Vorwarnung genannt wird. Stehen mehrere und gleichermaßen effektive Mittel für die Repressalienausübung zur Verfügung, wird regelmäßig auch die Vorwarnung gefordert werden können, denn immer bleibt dann noch die Wahl zwischen den verschiedenen Mitteln, und dem Rechtsbrecher muß nicht mitgeteilt werden, welches Mittel eingesetzt wird. Steht aber nur ein Mittel zur Verfügung, kann die Ankündigung unzumutbar werden.

Wenn eine Maßnahme gleichzeitig als *self-protection* und als Repressalie zu werten ist, wenn sie also gleichzeitig Schutz bieten und zur Unterlassung anhalten soll, muß wohl dem Schutzgedanken Vorrang eingeräumt werden. Die Ankündigung ist jedenfalls dann nur zu fordern, wenn durch sie der Schutz nicht ineffektiv gemacht wird.

Man denke z. B. an Aktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger, die gleichzeitig den die Rechte der Staatsangehörigen verletzenden Staat von weiteren Rechtsverletzungen abhalten sollen. Bei der Bombardierung Libyens durch die USA sollte sowohl *self-protection* für amerikanische Staatsbürger auf der ganzen Welt ausgeübt werden, als auch erreicht werden, daß Libyen von weiteren Gewaltanwendungen und Attentaten abläßt. Ob man diese Aktion für widerrechtlich hält, weil das Gewaltverbot nicht beachtet wurde, kann dahingestellt bleiben²⁴, denn jedenfalls waren beide Intentionen – Selbstschutz und Repressalie – ausschlaggebende Motive. Ähnlich war es bei der Bombardierung eines Atomkraftwerks im Irak durch Israel²⁵. Selbstschutz war gewollt, damit der Irak nicht Bomben produzieren kann; Repressalie war gemeint, damit der Irak nicht derartige Pläne weiter verfolgt.

Wenn man diese Aktionen für rechtmäßig hält – was hier offen bleiben soll –, dann war jedenfalls eine Vorwarnung nicht zu erwarten und nicht zu fordern.

²⁴ Vgl. dazu den im UN-Sicherheitsrat gestellten Resolutionsantrag S-18016-Rev.1 vom 21.4.1986 (abgedruckt in Vereinte Nationen 1986, S.184), in dem der amerikanische Angriff auf Tripolis und Bengasi verurteilt wird; wegen des Vetos der drei Westmächte wurde der Antrag nicht angenommen.

²⁵ Vgl. UN Doc. S-Resolution 487 vom 19.6.1981; der israelische Angriff wurde vom Sicherheitsrat einstimmig verurteilt; vgl. dazu auch G. Fischer, Le bombardement par Israël d'un réacteur nucléaire irakien, AFDI 1981, S.147; J. E. Birnberg, The Sun Sets on Tamuz 1: The Israel Raid on Iraq's Nuclear Reactor, California Western International Law Journal, 13 (1983), S.86 ff.

5. Repressalie und Gewaltanwendung

Das führt zu einer weiteren Erwägung. Es scheint ein vollkommen feststehender Grundsatz des Völkerrechts zu sein, daß die Repressalie nicht zu Gewaltanwendung führen darf²⁶. Daß dieser Grundsatz dann nicht gilt, wenn Selbstschutzmaßnahmen sich mit Repressalien verbinden, wurde schon dargelegt. Der Selbstschutz jedenfalls muß nicht auf jede Gewaltanwendung verzichten, wenn anders ein Schutz nicht möglich bzw. effektiv ist. Das geht aus dem Grundgedanken des sog. naturgegebenen Notwehrrechts²⁷ hervor.

Hier aber soll allein die Repressalie betrachtet werden. Es geht also nur um Fälle, in denen der Selbstschutz keine Rolle spielt, sondern in denen die Maßnahme ausschließlich die Rechtsverletzung stoppen oder Wiedergutmachung erzwingen soll. Es erhebt sich dann die Frage, ob auch in diesen Fällen Gewaltanwendung unbedingt verboten ist oder ob Ausnahmen denkbar²⁸ und zulässig sind.

Sicherlich sind Schuldzahlung oder Vertragseinhaltung nicht mit Gewaltmaßnahmen erzwingbar²⁹. Aber es wäre etwa denkbar, daß ein Staat nach einseitiger und willkürlicher Ausdehnung seiner Hoheitsgewässer fremde Schiffe gewaltsam vertreibt und sich dabei hoheitlicher Gewaltmaßnahmen bedient. Ein solches deliktisches Verhalten würde wohl selbst noch nicht gegen das Gewaltverbot der UN-Charta verstoßen und noch als polizeiliche Maßnahme gewertet werden können, die zwar widerrechtlich wäre, aber das Aggressionsverbot³⁰ noch nicht verletzt.

Wie nun darf hierauf geantwortet werden? Wäre die erste Rechtsverletzung unter einer Gewaltanwendung oder Gewaltdrohung begangen, die gemäß der Charta der Vereinten Nationen eine verbotene Aggressions-

²⁶ Schindler (Anm.3), S.13f.; Partsch (Anm.2), S.332; Verdross/Simma (Anm.10), S.294ff.; Oppenheim/Lauterpacht (Anm.2), S.144; vgl. auch Art.5 der GA-Resolution 3314 (XXIX) vom 14.12.1974 (Definition of Aggression) und GA-Resolution 2625 (XXV) vom 24.10.1970 (Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations).

²⁷ Art.51 UN-Charta; Hailbronner (Anm.4), S.55.

²⁸ Vgl. hierzu Hailbronner, S.61ff.

²⁹ Vgl. Art.1 der »Drago Porter Konvention« (Convention Respecting the Limitation of the Employment of Force for the Recovery of Contract Debts), abgedruckt in AJIL 2 (1908) Suppl.2, S.81ff.

³⁰ GA-Resolution 3314 (XXIX) vom 14.12.1974 (Anm.25); dazu T. Bruha, Die Definition der Aggression (1980).

handlung darstellt, dann wäre die gewaltsame Gegenmaßnahme selbstverständlich erlaubt³¹.

Ist aber die Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung begrenzt, soll sie nicht territoriale Verschiebungen herbeiführen oder die politische Handlungsfreiheit des verletzten Staates beeinträchtigen, ist sie also ein isolierter Eingriff in fremde Rechte und nur eine Aktion, die eher einer Polizeimaßnahme ähnelt als einer Gewaltanwendung gegen den anderen Staat, dann muß es doch wohl erlaubt sein, mit entsprechenden Mitteln zu antworten³².

Um bei diesem Beispiel zu bleiben: Der Staat, der fremde Schiffe aus seinem von ihm widerrechtlich zu Hoheitsgewässern ausgeweiteten Seegebiet vertreibt, muß sich als Repressalie gefallen lassen, daß seine Schiffe dann auch vom verletzten Flaggenstaat in der gleichen Distanz vor dessen Küste quasi-polizeilich und mit Gewalt vertrieben werden.

Insofern meine ich, daß die sich als strikt darstellende Regel, wonach die sog. gewaltsame Repressalie unter allen Umständen verboten ist, differenziert gesehen werden muß³³.

Ich fasse zusammen: Ich habe versucht, die profunden dogmatischen Überlegungen von Karl Zemanek dadurch zu ergänzen, daß ich auf einige Grundsätze hinwies, die für die Grenzen der Selbstdurchsetzung von staatlichen Ansprüchen meist nur generalisierend verwendet werden.

Dabei hat sich gezeigt, daß viele dieser Prinzipien der differenzierenden Sicht und Interpretation dringend bedürfen. Im einzelnen ergab sich folgendes:

1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat nicht nur in Rechnung zu stellen, wie stark die Rechtsverletzung sich äußerte, sondern auch wie intensiv das Gegenmittel sein darf, damit es effektiv Erfolg hat. Nicht nur sind Rechtsverletzung und Gegenmittel in einem ausgewogenen Verhältnis zu sehen, sondern auch Gegenmittel und sein Erfolg.
2. Das Gebot, humanitäre Grundsätze durch Repressalien nicht zu verletzen, auch nicht durch Suspendierung von Verträgen, findet dort seine Grenze, wo es nicht mehr um den Schutz von Menschenrechten im engeren Sinne geht, sondern darum, den das Recht verletzenden Staat insgesamt zu rechtmäßigem Verhalten zu zwingen. Bei Anwendung die-

³¹ Vgl. Verdross/Simma (Anm.10), S.285 ff.

³² Vgl. Hailbronner (Anm.4), S.70 f.

³³ So wohl auch Hailbronner, S.62 ff.; W. Wengler, Das völkerrechtliche Gewaltverbot. Problem und Tendenzen (1967), S.17 ff., D. Bowett, Reprisals involving Recourse to Armed Force, AJIL 66 (1972), S.1 ff.; vgl. M. Reisman, Coercion and Selfdetermination: Construing Charta Art.2 (4), AJIL 78 (1984), S.642 ff.

ses Zwanges können durchaus auch die Staatsangehörigen dieses Staates mittelbar in Mitleidenschaft gezogen werden. Bei der Suspendierung multilateraler Verträge sind zwar rechtliche Positionen dritter Staaten zu beachten, aber deren faktische Positionen nur im äußersten Falle.

3. Der Grundsatz, daß die Rechte dritter Staaten zu wahren sind, schützt nur deren rechtliche Belange und nicht ihre faktische Position. Nur im äußersten Falle könnten auch faktische Beeinträchtigungen die Repressalie unzulässig machen, nämlich dann, wenn der dritte Staat in eine ausweglose Lage gerät. Insbesondere die Verletzung der Menschenrechte ist hier zu beachten.
4. Die Vorwarnung, die vor der Einleitung der Repressalie erfolgen soll, kann nicht durchgängig gefordert werden. Insbesondere dann, wenn Selbstschutz und Repressalie sich verbinden, ist die Einhaltung des Gebotes zur Vorwarnung oft unzumutbar und würde den Erfolg der Gegenmaßnahmen vereiteln. Auch dann, wenn Selbstschutz keine Rolle spielt und nur die Repressalie gewollt ist, kann es Lagen geben, in denen die Vorwarnung nicht verlangt werden kann.
5. Die These, daß die gewaltsame Repressalie in keinem Falle zulässig ist, kann in dieser Striktheit nicht aufrechterhalten werden. Liegt das Delikt des mit einer Repressalie zu belegenden Staates darin, daß er selbst gewaltsam handelte, ist regelmäßig auch die Repressalie in gleicher Art zulässig.

Summary*

The Unilateral Enforcement of International Applications

1. The application of the principle of proportionality not only has to take into account the extent of the violation of international law, but equally the question how intensive the countermeasure must be in order to be effective. Thus, appropriate account must be taken of the relationship between the violation and the countermeasure as well as between the countermeasure and its success.

2. The prohibition to violate humanitarian principles when applying reprisals, for instance by suspending treaty obligations, finds its limits not so much where the protection of human rights in a narrower sense is involved, but where the intention prevails to enforce the lawful behaviour of the other State. If such lawful

* Summary by the author.

coercion is imposed on a State, its nationals are of course equally affected. The suspension of multilateral treaties has of course to respect the legal rights of third States, but only in extreme cases *de facto* consequences.

3. The principle that the rights of third States must be respected protects only their legal and not their factual situation. Only in the most extreme cases may *de facto* consequences result in the unlawfulness of reprisals, i.e. in cases where third States would be exposed to conditions threatening their vital interests. In the first place, the violation of human rights must be taken into consideration.

4. The prior warning which is normally required before applying reprisals cannot be demanded without exception. If self-protection is combined with reprisals, the requirement of prior warning often seems inappropriate because it could render the measures ineffective. Even in cases where self-protection plays no role and where only reprisals are initiated, prior warning cannot always be expected.

5. Also, the thesis that forcible reprisals are inadmissible cannot strictly be upheld in all situations. If the initial and wrongful action consists in using force, similar behaviour by the injured State may be lawful as a reprisal.