

Kodifikation der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit

Immer größere Aufmerksamkeit wird in den letzten Jahren den Fragen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit gewidmet. Das ist ganz natürlich. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit ist ein wichtiges Instrument zur Einhaltung und Durchsetzung völkerrechtlicher Pflichten, die sich aus den grundlegenden Prinzipien und den anderen Normen des Völkerrechts ergeben. Sie ist Umkehrung und Sicherung des grundlegenden Völkerrechtsprinzips, daß völkerrechtliche Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen sind, und durchdringt ebenso wie dieses jede völkerrechtliche Norm. Im Kampf gegen Aggression sowie bei der Durchsetzung und Entfaltung der friedlichen internationalen Zusammenarbeit der Staaten kommt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eine wachsende Bedeutung zu.

Als Beitrag zur Diskussion über die Kodifikation der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit im allgemeinen Völkerrecht unterbreiten wir im folgenden den Entwurf eines entsprechenden Abkommens. Dabei kommt es uns darauf an, in Auswertung vielfältiger Arbeiten, die in den letzten Jahren insbesondere von sozialistischen Wissenschaftlern publiziert wurden, die Differenziertheit der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit sichtbar zu machen.

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit findet sich bereits auf der ersten Liste, die die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen 1949 zusammenstellte, um für die Kodifikation des Völkerrechts geeignete Bereiche zu bestimmen. Nahezu zwanzig Jahre vergingen, seit die UN-Vollversammlung am 7. Dezember 1953 in ihrer Resolution 799 (VIII) beschloß, die Völkerrechtskommission aufzufordern, sich sobald wie möglich mit der Kodifikation der Prinzipien des Völkerrechts zu befassen, die die staatliche Verantwortlichkeit regeln.

Die Völkerrechtskommission ist dieser Aufforderung nachgekommen; Garcia Amador hat als Berichterstatter der Kommission insgesamt 6 Berichte vorgelegt. Seine Vorlagen entsprachen jedoch nicht dem Auftrag der Vollversammlung. Sie engten das Problem der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit auf die Verantwortlichkeit des Staates für solche Schäden ein, die Ausländern auf seinem Territorium zugefügt wurden. Sie gingen an den wichtigsten Fragen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit vorbei.

Garcia Amador knüpfte, gestützt auf Entwürfe der Harvard Law School, in der Sache an die auf den Schutz ausländischer Kapitalinvestitionen begrenzte Fragestellung an, die bereits 1930 auf der Kodifikationskonferenz des Völkerbundes nicht mehr zu positiven Ergebnissen führen konnte. Es galt, völkerrechtliche Verantwortlichkeit nicht als Instrument der Intervention in die Angelegenheiten kleiner Staaten, sondern als Instrument zur Durchsetzung des Völkerrechts in der friedlichen Zusammenarbeit gleichberechtigter souveräner Staaten zu konzipieren.

Das war der Hauptaspekt, unter dem die sozialistischen Staaten, von vielen nichtimperialistischen Staaten unterstützt, 1960 in der Vollversammlung die Arbeit der Kommission einer eingehenden Kritik unterzogen. Sie verlangten nachdrücklich, daß die völkerrechtliche Verantwortlichkeit in ihrer Komplexität behandelt werden müsse, einschließlich der Verletzung des Aggressionsverbotes, der Verletzung der Souveränität, der Unabhängigkeit und territorialen Integrität anderer Staaten sowie des Rechts auf Selbstbestimmung.

Die Kommission veränderte daraufhin ihre Arbeitsweise und bestätigte 1969 ein umfassendes Arbeitsprogramm, das von einer Unterkommission auf Grund der Vorschläge des italienischen Völkerrechtlers Ago ausgearbeitet worden war. Sie ernannte Ago zum neuen Berichterstatter. Inzwischen liegen von Ago die ersten Berichte vor. Sie enthalten Formulierungsvorschläge für neun Artikel einer umfassend angelegten Kodifikation zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit.

Die breite Diskussion, die damit unter den Völkerrechtlern erneut begonnen hat, ermutigt uns, unsere Konzeption in die Debatte einzuführen.

In dem nachstehenden Konventionsentwurf werden zunächst die allgemeinen Voraussetzungen völkerrechtlicher Verantwortlichkeit festgelegt. Sodann werden Art und Umfang der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit anhand konkreter Grundtypen der Verletzung völkerrechtlicher Pflichten in abgestufter Weise entsprechend dem Charakter der Verpflichtung bestimmt. Diese Methode stimmt im Prinzip mit dem Vorgehen der Völkerrechtskommission seit Übernahme der Berichterstatterfunktion durch Ago überein. Sie ist aber nur dann sinnvoll, wenn man zielstrebig vom ersten zum zweiten der beiden objektiv zusammengehörigen Teile der Problematik vorrückt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer straffen Konzentration des „Allgemeinen Teils“ auf die Grundelemente der Verantwortlichkeit. Er lenkt damit auf den konkreten politischen Inhalt der Verantwortlichkeit hin, gibt die begrifflichen Grundlagen.

Von diesen Erwägungen geleitet, beschränkt sich der Entwurf bewußt auf die in fünf Artikeln zusammengefaßten allgemeinen Voraussetzungen völkerrechtlicher Verantwortlichkeit. Bestimmte Weglassungen dienen nicht nur der Straffung, sondern auch der bewußten Ausscheidung von Elementen, die u. E. der fortschrittlichen Weiterentwicklung der zu kodifizierenden Materie abträglich wären. So versteht sich z. B. die Nichterwähnung des Schadens als angebliche objektive und des Verschuldens als angebliche subjektive Voraussetzung völkerrechtlicher Verantwortlichkeit. Je mehr im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart die friedliche internationale Zusammenarbeit auf der Grundlage der Achtung der souveränen Gleichheit der unterschiedlichen Staaten durchgesetzt wird, desto eindringlicher liegt es im Interesse des historischen Fortschritts, die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die Verletzung der sich aus diesem Völkerrecht ergebenden Pflichten nicht mit Tatbestandselementen zu belasten, die ihre Realisierbarkeit erschweren. Sie stellen ohnedies bewußt oder unbewußt mehr oder weniger Analogien aus dem innerstaatlichen Straf- bzw. Deliktsrecht dar und passen daher nicht auf die Beziehungen zwischen souveränen Staaten.

Sinn der Kodifikation der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit kann nur sein, diejenigen Elemente der hierzu bestehenden Staatenpraxis zu erfassen und zu entwickeln, die der strikten Einhaltung und Durchsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen dienen und damit der friedlichen internationalen Zusammenarbeit gleichberechtigter souveräner Staaten.

Art. 1 des Entwurfs geht demgemäß davon aus, daß die völkerrechtliche Verantwortlichkeit ein Rechtsverhältnis darstellt, das sich unmittelbar aus der Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung durch einen Staat (als den normalen Träger solcher Verpflichtungen) ergibt.