

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

64. Tagung 2012

- Artikel zur Ausweisung von Ausländern angenommen
- Fortschritte bei den Themen Schutz von Personen im Katastrophenfall, Immunität staatlicher Amtsträger und Verträge über Zeit
- Neuaufnahme der Themen Vorläufige Anwendung von Verträgen sowie Bildung und Nachweis von Gewohnheitsrecht

Christian Schliemann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Schliemann, Völkerrechtskommission: 63. Tagung 2011, VN, 2/2012, S. 83f., fort.)

Die Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) befasst sich mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts. Auf der 64. Tagung im Jahr 2012 setzten die Expertinnen und Experten der Kommission ihre Arbeit in zwei Sitzungsperioden aufgeteilt (7.5.–1.6. und 2.7.–3.8.2012) fort.

Zum Thema **Ausweisung von Ausländern** nahm die ILC 32 Entwurfsartikel einschließlich Kommentar an. Die Artikel wurden zur Kommentierung bis zum 1. Januar 2014 an die Staaten weitergeleitet und werden danach der Generalversammlung zur abschließenden Entscheidung über eine zukünftige Kodifizierung vorgelegt. Die Thematik liegt im Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und Menschenrechten. Der Entwurf ist in fünf Teile untergliedert: Allgemeine Regeln für die Ausweisung; Ausweisungsverbote; Schutz der Rechte der betroffenen Person; Regeln für die Ausweisungsprozedur sowie Folgen der Ausweisung.

Gemäß den einleitenden Artikeln umfasst der personale Anwendungsbereich sowohl rechtmäßig als auch rechtswidrig im ausweisenden Staat befindliche Personen. Sachlich beginnt der Schutz des Auszuweisenden mit der Einleitung eines diesbezüglichen behördlichen Verfahrens und endet mit der Ausweisung. Explizit ausgenommen ist die Ausweisung von Ausländern im Fall des bewaffneten Konflikts gemäß Artikel 10 Absatz 4.

Das souveräne Recht der Staaten zur Ausweisung wird bekräftigt. Es wird jedoch zugleich beschränkt, indem eine Ausweisung nur auf Grundlage eines nationalen Gesetzes und unter Angabe eines Grundes vorgenommen werden kann. Die Ausweisung muss im Übrigen im Einklang mit internationalen Rechtsnormen stehen, insbesondere den Menschenrechten.

Teil 2 untersagt die Ausweisung von rechtmäßig im Ausreisestaat befindlichen Flüchtlingen, von Personen, die diesen Status beantragt haben sowie von sich rechtmäßig aufhaltenden Staatenlosen, sofern die Ausweisung nicht aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung geboten ist. Artikel 8 sieht vor, dass diese Artikel unbeschadet weiterer Rechtsvorschriften gelten. Damit sind insbesondere weiterführende Schutznormen der internationalen Konventionen über den Status von Flüchtlingen von 1951 beziehungsweise Staatenlosen von 1954 und deren Umsetzung durch nationales Recht gemeint. Darüber hinaus verbieten die Artikel eine Entziehung der Staatsangehörigkeit, die einzig dem Ziel dient, eine Ausweisung zu ermöglichen, sowie eine kollektive Ausweisung mehrerer Personen ohne detaillierte Untersuchung des Einzelfalls. Ebenso verboten ist eine verschleierte Ausweisung, die vorliegt, wenn es der betroffenen Person aufgrund eines dem Staat zurechenbaren Verhaltens im jeweiligen Land nicht möglich ist, zu bleiben, und das Verlassen des Landes durch den Staat bezweckt war. Das Verbot der verschleierte Ausweisung rechtfertigt sich daraus, dass ohne behördliches Verfahren die Rechte zum Schutz des Auszuweisenden keine Geltung erlangen. Verboten ist schließlich die Ausweisung zum Zweck der Einziehung des Vermögens sowie zur Umgehung eines bestehenden Auslieferungsgesuchs.

Teil 3 beginnt mit der Verpflichtung, die Menschenwürde sowie allgemein die Rechte des Betroffenen bei Ausweisungen zu achten. Der ausweisende Staat hat überdies den Schutz des Lebens des Auszuweisenden und den Schutz vor Folter zu achten. Das Festhalten von Personen zwecks Ausweisung darf keinen strafenden Charakter aufweisen. Sie müssen daher separat von strafrechtlich sanktionierten Häftlingen untergebracht werden. Die Festhaltungsdauer muss in einem angemessenen Verhältnis zur Vornahme der Aus-

weisungsentscheidung stehen; eine Verlängerung ist nur aufgrund eines Gerichtsurteils möglich, und die Voraussetzungen für das Festhalten müssen periodisch überprüft werden. Schließlich muss der ausweisende Staat das Interesse an der Ausweisung mit dem rechtlichen Anspruch auf Wahrung eines intakten Familienlebens abwägen.

Aufnahmestaat ist dasjenige Land, dessen Staatsangehörigkeit die auszuweisende Person besitzt, sowie jedes weitere aufgrund des Völkerrechts zur Aufnahme verpflichtete oder zur Aufnahme bereite Land. Über den engen Begriff der Staatsangehörigkeit hinaus können sich nach Ansicht der ILC Aufnahmeverpflichtungen ergeben, wenn der Erwerb der Staatsangehörigkeit willkürlich und ungerechtfertigt verweigert wird. Im Falle mehrerer Möglichkeiten sollen die Wünsche des Auszuweisenden vorrangig berücksichtigt werden. Eine Ausweisung in Länder, in denen Lebensgefahr droht oder die Gefahr grausamer oder unmenschlicher Behandlung besteht, ist ausgeschlossen.

Teil 4 sieht das Recht des Auszuweisenden vor, von der Entscheidung benachrichtigt und von einer zuständigen Stelle gehört zu werden sowie die Entscheidung durch effektive gerichtliche Verfahren überprüfen zu lassen. Rechtsbehelfen von rechtmäßig im Land befindlichen Personen kommt eine aufschiebende Wirkung zu. Im Rahmen der Verfahren ist zu garantieren, dass der auszuweisenden Person ein Übersetzer gestellt wird. Es besteht ferner eine Hinweispflicht auf die Möglichkeit diplomatischen Schutzes, und etwaige Besuche von Konsulatspersonal sind uneingeschränkt zu gestatten. Die Anwendung dieser Verfahrensrechte gilt nicht für Personen, die sich rechtswidrig seit weniger als sechs Monaten im Land aufhalten.

Abschließend wird in Teil 5 die staatliche Verantwortung für rechtswidrige Ausweisungen im Rahmen der sich aus den Artikeln über die Staatenverantwortlichkeit ergebenden sekundären Verpflichtungen festgestellt. Zunächst kann, wie in Artikel 29 aufgeführt, das Recht auf Wiedereinreise in den ausweisenden Staat geboten sein, wenn eine zuständige Institution die Rechtswidrigkeit der Ausweisung festgestellt hat und keine neuen Gründe der Einreise entgegenstehen. Schadensersatzzahlungen und sonstige Formen der

Wiedergutmachung für materielle und immaterielle Schäden sind ebenso anerkannt.

Beim Thema **Schutz von Personen im Katastrophenfall** wurde an einigen Artikeln weiter gearbeitet. Ein Problem war die Konkretisierung der allgemeinen Pflicht zur Kooperation. Gemäß dem vom Formulierungsausschuss vorläufig angenommenen Artikel 5bis umfasst Kooperation jede Form humanitärer Hilfe, die Koordinierung internationaler Hilfsaktionen und Kommunikation, die Bereitstellung von Hilfspersonal, Hilfsausrüstung sowie technischer, medizinischer und wissenschaftlicher Ressourcen – wobei Kommissionsmitglieder das Fehlen finanzieller Hilfe kritisierten. Stein des Anstoßes war generell die Verwendung der Rechte-und-Pflichten-Terminologie, die nicht gängiger Staatenpraxis entspreche. Der Berichterstatter bestätigte hierzu einerseits, dass kein Staat aufgrund des Hilfesuchs eines anderen Staates zu konkreter Hilfe verpflichtet ist. Andererseits sei aber, im Einklang mit früheren Beschlüssen, eine generelle Verpflichtung zur Kooperation gegeben.

Vom Formulierungsausschuss ebenfalls vorläufig angenommen wurde Artikel 13 über die Möglichkeit des betroffenen Staates, die Hilfeleistung an Bedingungen zu knüpfen, wobei die identifizierten Bedürfnisse auf Hilfe angewiesener Personen und die Qualität der Hilfe zu berücksichtigen seien. Ebenfalls angenommen wurde Artikel 14, der den hilfesuchenden Staat verpflichtet, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchführung der Hilfe zu ermöglichen. Hierzu sieht der Artikel die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen für die Einfuhr von Gütern, die Einreise von Personen und deren Freizügigkeit im Land sowie die Gewährung von Immunitäten und Privilegien vor. Er verlangt zudem, diesbezügliche Rechtsnormen allgemein zugänglich zu machen, damit die Hilfeleistung den nationalen Gesetzen gemäß gewährleistet werden kann. Weiter verpflichtet Artikel 15 zu Konsultationen zwischen betroffenem Staat und kooperierenden Akteuren über die Beendigung von Hilfeleistungen sowie bei bevorstehender Beendigung zu einer rechtzeitigen Benachrichtigung.

Die **Immunität staatlicher Amtsträger** wurde auf Grundlage eines einleitenden Berichts der neu bestellten Berichtstatter

in umfassend diskutiert. Ziel der Bearbeitung des Themas sei die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen dem die Souveränität der Staaten schützenden Prinzip der Immunität staatlicher Amtsträger einerseits und den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, die Straflosigkeit schwerer internationaler Verbrechen zu bekämpfen andererseits. Erörtert wurden unter anderem Problemschwerpunkte wie die Ausweitung des personalen Anwendungsbereichs der Immunität, die Schaffung von Ausnahmen für schwere Verbrechen sowie das Verhältnis zwingender Normen des Völkerrechts zum Prinzip der Immunität von Amtsträgern. Die Berichtstatterin schlug eine Aufteilung des Themas in Schwerpunkte vor, die in Zukunft separat diskutiert werden sollen.

Die Arbeitsgruppe zum Thema **Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung** (*aut dedere aut judicare*) kam in diesem Jahr über eine generelle Diskussion der zukünftigen Behandlung des Themas und eine Sondersitzung zur parallel ergangenen Entscheidung des IGH in ›Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite‹ (Belgium v. Senegal) nicht hinaus. Zur nächsten Tagungsperiode wird ein Arbeitspapier zum weiteren Vorgehen vorgelegt.

Ziel der Behandlung des **Meistbegünstigungsprinzips** ist die Verabschiedung eines Berichts, welcher der Fragmentierung des Völkerrechts entgegenwirken und eine einheitliche Anwendung des Prinzips im Investitionsrecht gewährleisten soll. Die Arbeitsgruppe diskutierte zunächst einen Bericht zur Praxis der Interpretation des Meistbegünstigungsprinzips. Ein zweiter damit verbundener Bericht behandelte die besondere Natur von Investitionstribunalen mit einer privaten und einer staatlichen Partei. Darin wurde hervorgehoben, dass diese eine Mischung aus öffentlichem und privatem sowie innerstaatlichem und internationalem Recht darstellen, was je nach Perspektive Auswirkungen auf die Interpretation des Meistbegünstigungsprinzips haben kann. Im dritten Bericht wurde untersucht, ob das Meistbegünstigungsprinzip auf das Recht zur Streitbeilegung vor Investitionstribunalen anwendbar sei. Im Ergebnis wurde diese Möglichkeit bejaht, jedoch in Abhängigkeit von der konkreten Formulierung der Investitionsverträge und dem Interpretationsansatz der Tribunale.

Zum Thema **Verträge über Zeit** wurden weitere vorläufige Schlussfolgerungen präsentiert. Diese befassten sich einerseits mit der rechtlichen Natur, dem Umfang sowie dem konkreten Gehalt nachfolgender Praxis als Interpretationsquelle von Verträgen. Andererseits behandelten sie die Wirkung von Schweigen und widersprechendem Verhalten von Vertragsparteien sowie das Bestehen formaler Vertragsänderungsprozeduren auf die Möglichkeit der Verwertung nachfolgender Praxis zur Vertragsinterpretation. Bis zur nächsten Tagung wird der nunmehr zum Berichtstatter ernannte Vorsitzende der Studiengruppe einen ersten Bericht an die gesamte Kommission vorlegen, welcher bereits konkrete Schlussfolgerungen oder Richtlinien enthalten soll.

Erstmals diskutiert wurde das Thema **Vorläufige Anwendung von Verträgen**. Es wurde aufgenommen, weil Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, der die vorläufige Anwendung von Verträgen regelt, weder eine klare Definition enthält noch hinreichend regelt, ob und gegebenenfalls welche rechtlichen Verpflichtungen hieraus für Staaten entstehen. Aufgrund von Beratungen zwischen dem neu bestellten Berichtstatter und Kommissionsmitgliedern wurden einige Problemfelder identifiziert, wie etwa die Auswirkung einer vorläufigen Anwendung auf das Inkrafttreten und die Beendigung von Verträgen oder die unterschiedliche Bedeutung der vorläufigen Anwendung je nach Vertragsart und -inhalt, die in einem ersten Bericht zur nächsten Tagungsperiode behandelt werden sollen.

Ebenfalls neu aufgenommen wurde das Thema **Bildung und Nachweis von Gewohnheitsrecht**. Berichtstatter Michael Wood erläuterte als Hauptmotivation für die Aufnahme des Themas, dass die bestehende Unsicherheit über die Entstehung von Gewohnheitsrecht eine große Schwäche des Völkerrechts sei. Eine Beschäftigung mit diesem Thema würde daher zu einer Stärkung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips auf internationaler Ebene führen. Vor diesem Hintergrund soll es Aufgabe der Völkerrechtskommission sein, Richtlinien oder Vorschläge zu erarbeiten, die Gerichten bei der Anwendung von Gewohnheitsrecht helfen. Ein erster Bericht wurde für die 65. Tagung in Aussicht gestellt.