

Völkerrecht II

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

5. Teil: Die völkerrechtliche Stellung von Individuen und Gruppen

Zu den wichtigen Entwicklungen des Völkerrechts nach 1945 zählt die erheblich gewachsene Bedeutung von Individuen und Gruppen. Dies zeigt sich zum einen in der nun ganz vorherrschenden Auffassung, dass diesen in bestimmtem Umfang (partielle) Völkerrechtssubjektivität zukommt oder jedenfalls zukommen kann; zum anderen wird dies in der stark erhöhten Regelungsdichte der entsprechenden Bereiche (Menschenrechte, Fremdenrecht, Flüchtlingsrecht, Völkerstrafrecht und Minderheitenrecht) durch das Völkerrecht deutlich. Dies wiederum beruht auf der zunehmenden Durchbrechung des „Souveränitätsspanzers“ der Staaten, die diesen immer weniger erlaubt, Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft zur Regelung und Wahrung der Rechte Einzelner und von Gruppen gegenüber „ihrem“ Staat als Einmischung in dessen innere Angelegenheiten und somit als Verstoß gegen das Interventionsverbot zurückzuweisen (eine verbotene Intervention liegt dann vor, wenn erstens die Einmischung in Bereiche der staatlichen Angelegenheiten und zweitens unter Androhung und Anwendung von Zwang erfolgt).

§ 11. Menschenrechte

Der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte ist Gegenstand der regelmäßig gehaltenen Vorlesung *Internationaler Menschenrechtsschutz*. Daher genügt im Rahmen dieser Vorlesung ein knapper Überblick. Das moderne System der Sicherung der Menschenrechte entwickelte sich aus den Vorschriften zum Schutz des Einzelnen im Kriege (*humanitäres Völkerrecht*), den seit dem 19. Jahrhundert entstehenden Regeln zum Verbot der Sklaverei und zur Stellung des Ausländers (*Fremdenrecht*) und beruht auch auf den Bestimmungen der Pariser Vorortverträge von 1919 und späterer Verträge zum Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten (*Minderheitenrecht*). Es gründet sich auf der Anerkennung des Einzelnen als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten und setzt dem staatlichen Zugriff auf den Menschen völkerrechtliche Schranken. Dabei geht es sowohl um den Schutz

gegenüber dem Heimatstaat als auch gegenüber fremden Staaten. Herausragende Bedeutung für die Entwicklung menschenrechtlicher Standards kommt der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* der Generalversammlung der VN vom 10.12.1948 zu. Viele der in diesem nicht rechtsverbindlichen Dokument genannten Rechte sind seither in multilateralen (universellen wie regionalen) Menschenrechtsverträgen verbindlich verankert; einigen von ihnen kommt *ius cogens*-Rang zu (Recht auf Leben, Verbot von Folter, Sklaverei und Rassendiskriminierung).

Die Entwicklung der Menschenrechte lässt drei Generationen unterscheiden: die *erste Generation* umfasst die klassischen Garantien der Freiheit, körperlichen Unversehrtheit, Schutz zentraler Lebensgüter und den Gleichheitssatz (vor allem Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 mit Zusatzprotokollen sowie die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969); die *zweite Generation* meint Rechte zur Garantie bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und auch kultureller Standards (vor allem Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 und Europäische Sozialcharta von 1961); zur *dritten Generation* zählen in erster Linie kollektive Rechte wie auf Entwicklung, Frieden oder gesunde Umwelt (vgl. z.B. Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981). Während die Rechte der *ersten Generation* Träger und Verpflichtete bezeichnen und in aller Regel als innerstaatlich anwendbare Abwehr- und Teilhaberechte ausgestaltet wurden, haben sich die Staaten bezüglich der Rechte der *zweiten Generation* in der Regel nur zu einer diese Rechte fördernden nationalen Politik verpflichtet; den Rechten der *dritten Generation* schließlich wird wegen ihrer „Konturenlosigkeit“ (fehlende Klarheit hinsichtlich Inhalt, Träger und Verpflichteter dieser Rechte) der Charakter als Recht abgesprochen. Während der Menschenrechtsschutz auf regionaler Ebene, vor allem dank der Homogenität der Vertragsstaaten und der hohen Effektivität des auf einem Gericht beruhenden Schutzsystems der EMRK, jedenfalls in Europa und – mit Abstrichen – auch in Lateinamerika (AMRK) als befriedigend anzusehen ist, gilt dies nicht für die universellen Schutzsysteme – trotz der großen Verdienste des UN-Menschenrechtsausschusses unter dem Pakt von 1966. Dies hängt nicht zuletzt mit der strukturellen Schwäche des dort vorherrschenden (allerdings in einigen Dokumenten auch für die regionale Ebene vorgesehenen) Staatenberichtssystems zusammen. Auch und gerade nach dem Zerfall des Ostblocks haben Vorwürfe mancher Staaten nicht abgenommen, die der Meinung sind, dass die im Völkerrecht überwiegend geschützten Rechte und Positionen Einzelner auf westlichem Kulturimperialismus beruhen. Auch wenn diese Auffassung in mancher Hinsicht Beachtung verdient, darf nicht vergessen werden, dass

diese Kritik in der Regel von autoritären Regimes und nicht von den Opfern solcher Menschenrechtsverletzungen geäußert wird. An der – im Vergleich zu regionalen Systemen – geringeren Effizienz universeller Schutzsysteme hat auch die Schaffung des Amtes eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte (GA/Res. 48/141, ILM 33 [1994], S. 303) nichts Grundlegendes geändert.

§ 12. Fremdenrecht

Jeder Staat regelt in seiner Rechtsordnung die Rechtsstellung der Ausländer oder „Fremden“, die sich auf seinem Hoheitsgebiet aufhalten. Hierbei hat er das völkerrechtliche Fremdenrecht zu beachten. Das Fremdenrecht geht auf das 19. Jahrhundert zurück, als europäische Staaten und die USA gegenüber lateinamerikanischen Staaten darauf drangen, dass ihren Staatsangehörigen auch in der Fremde ein Mindestmaß an Rechten (vor allem im Enteignungsrecht) gewährt wurde. Dieses wurde mittels *diplomatischen Schutzes* durchgesetzt. Hierin spiegelt sich die damals h.L. von der *Mediatisierung des Menschen* wider.

Heute zählen zum Fremdenrecht die – über die Menschenrechte hinausgehenden – Regeln über die Rechtsstellung von Ausländern, welche die Staaten bei der Gestaltung ihres nationalen Rechts beachten müssen. Dabei besteht keine völkerrechtliche Pflicht, Ausländern die *Einreise* zu gestatten. Gegenwärtig zeichnet sich im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz keine Entwicklung ab, die eine völkergewohnheitsrechtliche Zulassungspflicht in Bezug auf Ausländer erwarten lässt. Solange sich ein Ausländer rechtmäßig in einem fremden Staat aufhält, kann sein Aufenthalt nur unter erschwerten Bedingungen beendet werden. Hingegen ist das Recht von Ausländern auf freie *Ausreise* völkerrechtlich geschützt. Umstritten ist, ob sich aus dem Gebot zum Schutz der Familie ein Nachzugsrecht für Familienangehörige ergibt. Ausländer (außer Staatsoberhäupter, Diplomaten etc.) unterliegen grundsätzlich der im Aufenthaltsstaat geltenden Rechtsordnung. Das Völkergewohnheitsrecht verlangt jedoch ein Mindestmaß an Rechten – die *Calvo-Doktrin* (Inländergleichbehandlung) hat sich nicht durchgesetzt. Zu diesen Mindeststandards gehören – neben den Menschenrechten – die Rechte auf Gleichheit vor dem Gesetz und vor Gericht sowie der Anspruch auf *prompt, adequate and effective compensation (Hull-Rule)* bei Enteignungen. Die staatliche Aufforderung, das Staatsgebiet zu verlassen (Ausweisung), kann mit der Androhung verbunden sein, diese mit Zwang durchzusetzen (Abschiebung). Rechtliche Schranken gelten für Massenausweisungen (vgl. zB Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls

zur EMRK) ; umstritten ist, ob auf universeller Ebene – wie in Europa – aus Menschenrechten wie dem Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung *gewohnheitsrechtliche* Schranken der Befugnis von Staaten folgen, den Aufenthalt von Ausländern zu beenden.

§ 13. Flüchtlingsrecht

Anders als im Fremdenrecht gibt es im Flüchtlingsrecht mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 eine universell geltende Grundlage, zu der auf regionaler Ebene das OAU-Abkommen von 1969, die zahlreichen Regelungen im einschlägigen Sekundärrecht der EU sowie für Lateinamerika die gewohnheitsrechtlich geltende *Cartagena-Declaration* treten. Von zentraler Bedeutung sind in allen diesen Verträgen die jeweiligen Flüchtlingsdefinitionen: Unter die GFK fallen gemäß ihrem (eng ausgelegten) Art. 1 A nur „politische Flüchtlinge“, d.h. solche Personen, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kategorie von Menschen oder ihrer politischen Überzeugung *wohl begründete Furcht vor Verfolgung* haben. Umstritten ist, ob und inwieweit das subjektive Element *Furcht* objektivierbar sein muss; ob eine andere Mitglieder einer Gruppe treffende Verfolgung Auswirkung auf die flüchtlingsrechtliche Stellung eines Individuums hat (*Gruppenverfolgung*); ob Verfolgung immer staatlich organisiert oder jedenfalls geduldet sein muss; ob Prinzipien wie innerstaatliche Fluchialternative, sicherer Dritt- oder Herkunftsstaat völkerrechtlich zulässig sind. Alle diese Prinzipien haben den Zustrom schutzsuchender Menschen zwar gemindert; andererseits zeigt sich in der Praxis ein starker Trend zur vorübergehenden Aufnahme (*temporary protection*) von Personen, die vor Gewalt oder humanitären Krisen fliehen.

Entsprechend der insoweit weiteren Definition der genannten regionalen Instrumente ist das Mandat des UNHCR von den Vertragsstaaten erweitert worden, dass dieser sich auch solcher Personen annehmen darf. Neben diesen Flüchtlingen im weitesten rechtlichen Sinne gibt es noch eine steigende Zahl von *internally displaced persons*, die aus ähnlichen Gründen wie Flüchtlinge auf der Flucht sind, aber keine international anerkannte Grenze überschritten haben; ihre Rechte sind im Völkerrecht bisher nur unzureichend gewahrt.

Die GFK enthält kein Recht *auf* Asyl (ein solches ist dem Völkerrecht fremd), sondern neben der Definition des Flüchtlings, dem die Vertragsstaaten nach einem durch ihr Recht geregelten Verfahren (für das nur einige, noch im Entstehen begriffene Mindestregeln gelten)

Asyl zu gewähren haben, vor allem eine Regelung des Rechts *im* Asyl, d.h. der Rechte der als Flüchtling anerkannten Personen. Hinzuweisen ist schließlich auf das grundlegende, auch gewohnheitsrechtlich geltende Gebot des *non-refoulement* in Art. 33 GFK, das es Staaten verbietet, Verfolgte von ihrem Gebiet in das des Verfolgerstaates zurückzubringen; nunmehr ist geklärt, dass dieses Gebot nicht nur für Personen gilt, die bereits den Zufluchtsstaat betreten, sondern auch für diejenigen, die erst seine Grenze erreicht haben (vgl. Art. 3 der Erklärung der UN-Generalversammlung über das territoriale Asyl – A/Res./2312 (XXII) v 14. 12. 1967). Das Verbot des *refoulement* erfasst auch Handlungen, die eine *Kettenabschiebung* bewirken. Es schützt also vor Verbringung in den Verfolgerstaat, nicht in einen sicheren Drittstaat.

§ 14. Völkerstrafrecht

Das Völkerstrafrecht ist Gegenstand einer regelmäßig angebotenen Veranstaltung und wird hier daher nur im Überblick behandelt. Unter dem Begriff „Völkerstrafrecht“ sind die aus Völkerrechtsquellen entstandenen Normen zu verstehen, die unmittelbar, d. h. also ohne Vermittlung durch ein staatliches Gesetz, die Strafbarkeit natürlicher Personen wegen Verletzung international geschützter Rechtsgüter begründen. Daher handelt es sich beim Völkerstrafrecht um völkerrechtliches materielles Strafrecht und meint letztlich die von der internationalen Gemeinschaft organisierte Verfolgung, Anklage und ggf. Verurteilung und Strafverbüßung von Einzelnen wegen von ihnen begangener, von der internationalen Gemeinschaft bestimmter Delikte. Das Völkerstrafrecht verwirklichte sich erstmals nach dem II. Weltkrieg mit den Kriegsverbrecherprozessen von Nürnberg und Tokio. Gemäß seinem Statut erstreckte sich die Strafgewalt des Internationalen Militärgerichtshofs von Nürnberg auf Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Damit verbundene Hoffnungen an die Formulierung und vor allem auch Durchsetzung eines Völkerstrafrechts zur strafrechtlichen Durchsetzung grundlegender Pflichten des Einzelnen im Völkerrecht erfüllten sich, trotz der Formulierung von völkerrechtlichen Straftatbeständen in der Völkermord-Konvention von 1948 oder den Genfer Rot-Kreuz-Konventionen von 1949, nicht. Hieran änderten auch die – inzwischen abgeschlossenen – Arbeiten der ILC an einem entsprechenden Strafgesetzbuch nichts.

Ein grundlegender Wandel erfolgte erst mit der Einsetzung – als Nebenorgane des Sicherheitsrats – der Internationalen Strafgerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda. Nunmehr besteht mit dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 eine ausreichende

Grundlage. Nach seinem Inkrafttreten am 1.7.2002 (120 Mitgliedstaaten, Stand: April 2012-<http://www.icc-cpi.int/Menu/ASP/states+parties/>) ist er – subsidiär gegenüber nationalen Strafgerichten – für Anklagen wegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen (auch in nicht-internationalen Konflikten) und Aggression zuständig. Ein Verfahren kann von einem Vertragsstaat, dem UN-Sicherheitsrat und dem Ankläger eingeleitet werden. Zu den niedergelegten allgemeinen Grundsätzen zählen das Rückwirkungsverbot, subjektive Tatbestandselemente und Strafausschlussgründe.

Gegenwärtig laufen sieben Verfahren. Sie betreffen die Situation in Uganda, Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, Darfur (Sudan – dieses Verfahren wurde durch den Sicherheitsrat mit der Resolution 1593 (2005) unterbreitet), Kenia, Libyen und der Elfenbeinküste (Republik Côte d'Ivoire). (Der Stand laufender Verfahren des IStGH ist abrufbar unter: <http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Situations+and+Cases/>; dort auch der Text des ersten Urteils des IStGH vom 14.3. 2012 gegen Thomas *Lubanga Dvilo*).

§ 15. Minderheitenrecht

Nach dem I. Weltkrieg galten für eine Reihe nationaler Minderheiten in Europa umfangreiche vertragliche Regelungen, die teils auch ein internationales Schutzsystem vorsahen. Dieses auf Minderheitenrechte als Gruppenrechte aufbauende System versagte und wurde nach dem II. Weltkrieg nicht belebt, da der Schutz der Individualrechte, vor allem das Diskriminierungsverbot, spezifische Regelungen entbehrlich machte. Ein erster Wandel führte zu Art. 27 Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (IPBPR), der immer noch wichtigsten Norm mit globaler Geltung. Allerdings beantwortet diese Vorschrift weder die Frage nach dem Rechtsträger (nur Staatsangehörige des Aufenthaltsstaats mit langer Siedlungsgeschichte der jeweiligen Gruppe oder auch Wanderarbeitnehmer? Sind objektive Kriterien wie Religion und Sprache entscheidend oder das subjektiv bestimmte Zugehörigkeitsgefühl? Wie lassen sich gängige Kriterien (wie *ethnisch* oder *sprachlich* definieren?) noch den Rechten bzw. ihren Inhalten (Recht auf Gebrauch der Sprache vor Behörden und Gerichten, Recht auf Erlernen der Sprache in der Schule, politische Teilhabe etc.). Von potentiell größerer Bedeutung sind die im Rahmen des Europarats geschaffenen Abkommen wie die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und die Charta der Regional- und Minderheitensprachen. Die Rahmenkonvention gewährt keine unmittelbar anwendbaren Rechte, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre nationalen Rechtsordnungen in Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen zu bringen bzw. zu

halten. Als Schwächen wurden die fehlende Definition des Minderheitenbegriffs, die häufig vage Formulierung und die mit einem Berichtssystem eher schwach ausgestalteten Überwachungsmöglichkeiten kritisiert. Die bisherige Überwachungspraxis rechtfertigt eine günstigere Beurteilung. Unter der Sprachencharta bestimmen die Mitgliedsstaaten selbst, welche Sprachen sie schützen wollen. Sie können dann aus einem großen „Angebot“ eine Mindestzahl von Pflichten bestimmen; auch hier muss die Zukunft zeigen, ob die mit der Charta verbundenen Hoffnungen erfüllt werden. Als minderheitenrechtlicher Mindeststandard gilt: Anspruch auf Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität; Freies Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer Minderheit; Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache (nicht notwendig vor Behörden und Gerichten) und auf ihr Erlernen (nicht notwendig in staatlichen Schulen); angemessener Zugang zu Medien und grenzüberschreitende Kontakte; Recht auf politische Mitwirkung; Diskriminierungsverbot.