

Die Rechtsnatur der Massenausweisung unter besonderer Berücksichtigung der indirekten Ausweisung*

*Karl Doehring***

1. Allgemeine Gesichtspunkte

Die Ausweisung ist die staatliche Anweisung gegenüber einer natürlichen Person, das Territorium des Staates zu verlassen¹. Im allgemeinen wird diese Anordnung fremde Staatsangehörige treffen. Während das nationale Recht häufig die Ausweisung eigener Staatsangehöriger verbietet, schweigt das Völkerrecht zu diesem Sachverhalt. Das ist verständlich, weil

* Diese Abhandlung wurde in englischer Sprache im Auftrag der Independent Commission on International Humanitarian Issues, Genf, erarbeitet und soll von ihr im Rahmen einer umfassenden Untersuchung ausgewertet werden.

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

Abkürzungen: AMRK = Amerikanische Menschenrechtskonvention; AnnIDI = Annuaire de l'Institut de Droit International; BYIL = British Year Book of International Law; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; ETS = European Treaty Series; ICJ = International Court of Justice; ILM = International Legal Materials; LNTS = League of Nations Treaty Series; PCIJ = Permanent Court of International Justice; RdC = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; Strupp-Schlochauer, Wörterbuch = Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts (2. Aufl. 1960-1962); UNTS = United Nations Treaty Series; YILC = Yearbook of the International Law Commission.

¹ K. Doehring, Ausweisung, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd.1 (1960), S.129; G. Goodwin-Gill, The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law, BYIL Bd.47 (1974/75), S.55; Institut de Droit International, Projet de réglementation de l'expulsion des étrangers (Féraud-Giraud), Nr.1, AnnIDI Bd.11 (1889-92), S.275; Ch. Rousseau, Droit international public, Bd.3 (1977), S.20. Im Rahmen der UN ist die Ausweisung wie folgt definiert worden: "Juridical decision taken by the judicial or administrative authorities whereby an individual is ordered to leave the territory of the country". (A Study on Statelessness, UN Doc.E/1112 und Add.1, 1949, S.60).

kein Staat für einen seine Staatsangehörigkeit nicht innehabenden Menschen diplomatischen Schutz ausüben darf. Geht man mit einer überkommenen Lehre davon aus, daß die Verletzung oder Schädigung eines Menschen in der Rechtsordnung des Völkerrechts die Verletzung nur der Rechte seines Heimatstaates zur Folge hat², könnte in der Ausweisung eigener Staatsangehöriger auch keine Völkerrechtsverletzung zu sehen sein. Immerhin ist nach neuerer Lehre ein völkerrechtliches Delikt dann als Verletzung sowohl der Rechte des Heimatstaates des Individuums als auch eine solche gegenüber diesem selbst zu qualifizieren, wenn gleichzeitig allgemein anerkannte Menschenrechte verletzt sind³. Diese Menschenrechte kann ein Staat auch gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen verletzen. Daher wird bei der folgenden Betrachtung auch die Ausweisung eigener Staatsangehöriger als Problem des Völkerrechts dann einbezogen, wenn die rechtliche Untersuchung dazu Anlaß gibt⁴.

Ob die Ausweisung Fremder nach geltendem Völkergewohnheitsrecht eines speziellen Rechtfertigungsgrundes bedarf, kann zweifelhaft sein. Zum Teil wird behauptet, eine willkürliche Ausweisung sei völkerrechtswidrig⁵; andererseits wird ein Ermessensspielraum den Staaten bei einer Entscheidung über die Ausweisung so weitgehend zugebilligt, daß eine Abgrenzung zur Willkür kaum oder gar nicht mehr feststellbar erscheint⁶. So ist auch immer noch zweifelhaft, ob die häufig erhobene Forderung, die Ausweisung müsse gegenüber dem betroffenen Fremden oder gegenüber seinem Heimatstaat begründet werden⁷, dem geltenden Völkerrecht wirk-

² *Chórzow Factory-Fall* (Merits), PCIJ, Ser. A, Nr. 17 (1928), S. 27 ff.; *Reparation of Injuries-Fall*, ICJ Reports 1949, S. 174 (182).

³ K. Doehring, Die Pflicht des Staates zur Gewährung diplomatischen Schutzes (1959), S. 20 ff.; D. P. O'Connell, *International Law*, Bd. 2 (2. Aufl. 1970), S. 1030 ff.

⁴ Diese Einbeziehung entspricht der Staatenpraxis, als die Ausweisung eigener Staatsangehöriger zum Gegenstand von Verboten in völkerrechtlichen Verträgen gemacht wurde, vgl. Art. 3(1) des Protokolls Nr. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention (ETS Nr. 46; BGBl. 1968 II, S. 423).

⁵ Institut de Droit International, *Projet* (Anm. 1) Nr. IV, S. 276; O'Connell (Anm. 3), S. 706 ff.; L. Oppenheim/H. Lauterpacht, *International Law*, Bd. 1 (8. Aufl. 1955), S. 692.

⁶ Institut de Droit International, *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers* (résolution art. 28), AnnIDI Bd. 12 (1892-94), S. 218 f., (223), E. Menzel/K. Ipsen, *Völkerrecht* (2. Aufl. 1979), S. 183; O'Connell (Anm. 3), S. 706 ff.; Oppenheim/Lauterpacht (Anm. 5), S. 693; vgl. auch Art. 13 des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte 1966 (GA Res. 2200 (XXI)).

⁷ Institut de Droit International (Anm. 6), Art. 30, AnnIDI, Bd. 12 (1892-94), S. 225; Oppenheim/Lauterpacht, S. 692; vgl. Art. 13 des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte.

lich entspricht⁸. Auch diejenigen, die eine Begründung fordern, müssen einräumen, daß die Gründe vielfältig und nur unscharf definierbar sind. So würde eine Berufung des ausweisenden Staates auf allgemeine Gesichtspunkte der Staatssicherheit oder der Staatsnotwendigkeiten ausreichen⁹. Selbst wenn man also einen Begründungszwang annimmt, wird an die Einzelheiten der Begründung kein subtiler Maßstab angelegt werden können. Selbstverständlich kann diese im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht bestehende Freiheit der Staaten, ihr Ermessen auszuüben, durch Verträge begrenzt sein, wie das – um Beispiele zu nennen – bei der Europäischen Menschenrechtskonvention, bei der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, den UN-Menschenrechtspakten und auch dem Europäischen Niederlassungsabkommen der Fall ist¹⁰.

Eine etwas andere rechtliche Beurteilung ist im Hinblick auf die Massenausweisung geboten. Um eine solche handelt es sich dann, wenn die staatliche Anordnung, das Territorium zu verlassen, nicht an einzelne Individuen wegen ihrer persönlichen Eigenschaften oder ihres persönlichen Verhaltens ergeht, sondern Menschengruppen wegen ihrer besonderen Merkmale oder ihres Verhaltens kollektiv ausgewiesen werden. In diesem Falle wird das einzelne Individuum allein wegen seiner Gruppenzugehörigkeit ausgewiesen.

Bei einer solchen Massenausweisung wird schon seit längerer Zeit den Staaten ein gleichermaßen weites Ermessen, wie es im Hinblick auf die Einzelausweisung besteht, nicht zugebilligt. Die Staatengemeinschaft ist geneigt, den Tatbestand der Willkür schon dann anzunehmen, wenn nicht ganz spezifische Gründe die Handlungsweise des ausweisenden Staates rechtfertigen¹¹. Der ausweisende Staat steht also unter einem strikteren Begründungszwang. Auch in diesem Falle können vertragliche Vereinbarungen zwischen den Staaten den allgemeinen Grundsatz verdrängen. Die Massenausweisung kann vertraglich vereinbart oder auch vertraglich aus-

⁸ Vgl. O'Connell (Anm.3), S.707.

⁹ Goodwin-Gill (Anm.1), BYIL Bd.47 (1974/75), S.96; Institut de Droit International, Droit d'admission et d'expulsion des étrangers, AnnIDI Bd.11 (1889-92), S.273 ff.; Bd.12 (1892-94), S.184 ff.; O'Connell, S.709.

¹⁰ Vgl. Art.22(1), (5) der Amerikanischen Menschenrechtskonvention 1969, ILM Bd.9 (1970), S.673; Art.13 des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Anm.6); Art.3 des Europäischen Niederlassungsabkommens 1955 (ETS Nr.19; BGBl. 1959 II, S.998); Art.3 (1) des Protokolls Nr.1 der EMRK.

¹¹ Institut de Droit International, Les transferts internationaux de populations, AnnIDI Bd.44 II (1952), S.138 ff.; A. M. de Zayas, Collective Expulsions in the Light of International Law, in: T. Veiter (Hrsg.), Entwurzelung und Integration (1979), S.57 ff.

geschlossen werden¹². Hierbei erhebt sich dann die Frage, ob auch die vertraglich vereinbarte Massenausweisung aus Rechtsgründen völkerrechtswidrig sein kann, was etwa bei gleichzeitiger Verletzung der Menschenrechte angenommen werden muß, soweit man den Schutz der Menschenrechte als zwingendes Völkerrecht ansieht¹³.

Die Staatenpraxis kennt zahlreiche Massenausweisungen und Umsiedlungsaktionen gegenüber Minderheiten, die auf vertraglichen Abmachungen zwischen den beteiligten Staaten beruhen oder die mit der Berufung auf internationale Abkommen – *ex ante* oder *ex post* – gerechtfertigt wurden. Dabei ging es vor allem um Kollektivumsiedelungen von ethnischen, religiösen oder nationalen Minderheiten, durch die der ausweisende Staat eine größtmögliche Homogenität seiner Bevölkerungsstruktur herstellen wollte, etwa im Anschluß an territoriale Verschiebungen.

Auf der Grundlage des zwischen Griechenland und der Türkei geschlossenen Vertrages von Lausanne vom 30. Januar 1923¹⁴ wurden über eine Million türkische Staatsangehörige griechischer Abstammung gezwungen, nach Griechenland zu übersiedeln; umgekehrt mußten Hunderttausende von Türken griechischer Staatsangehörigkeit Griechenland verlassen¹⁵. Die in dieser Umsiedlungsaktion für den Einzelnen liegenden Härten wurden durch die vereinbarte Aufsicht einer Völkerbundskommission und Entschädigungsregelungen für den Verlust unbeweglichen Vermögens abgemildert. Die umfangreichsten Zwangsumsiedelungen und Massenver-

¹² Vgl. Art.4 des Protokolls Nr.4 EMRK; Art.22(9) AMRK. Die African Charter on Human and Peoples' Rights, angenommen von der Organization of African Unity (OAU) am 27.6.1981 (ILM Bd.21 [1982], S.58; Jahrbuch für Afrikanisches Recht/Yearbook of African Law, Bd.2 [1981], S.243) verbietet die Massenausweisung von Fremden, die als Ausweisung von nationalen, rassischen, völkischen oder religiösen Gruppen definiert wird, Art.12(5). Diese Vorschrift steht in Verbindung mit Massenausweisungen von Fremden aus einigen afrikanischen Staaten, z. B. Ausweisung von Nigerianern aus Kamerun, von Ghanaern aus der Elfenbeinküste und aus Nigeria oder der Ausweisung von fremden Afrikanern aus Uganda und aus der Volksrepublik Kongo (vgl. B. Obinna Okere, The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comparative Analysis with the European and American Systems, Human Rights Quarterly, Bd.6 [1984], S.147).

¹³ Goodwin-Gill (Anm.1), S.68ff.; A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht (2. Aufl. 1981), S.265ff.

¹⁴ LNTS Bd.32 (1925), S.76.

¹⁵ Vgl. S. P. Ladas, The Exchange of Minorities – Bulgaria, Greece and Turkey (1932), S.335ff.; S. Sfériadès, L'échange des populations, RdC Bd.24 (1928), S.371ff.; G. Streit, Der Lausanner Vertrag und der griechisch-türkische Bevölkerungsaustausch (1929); A. M. de Zayas, Massenumsiedelungen und das Völkerrecht, in: T. Veiter (Hrsg.), 25 Jahre Flüchtlingsforschung (1975), S.68.

treibungen der europäischen Geschichte mit den größten Verlusten von Menschenleben fanden zu Ausgang des Zweiten Weltkrieges und danach statt; sie trafen in erster Linie Reichsdeutsche und außerhalb des Deutschen Reiches in Osteuropa ansässige Deutsche¹⁶. Zur Rechtfertigung dieser Massenvertreibungen¹⁷ hat man auf das Potsdamer Protokoll von 1945 verwiesen¹⁸. Art. XIII des Protokolls bestimmte: "The three governments ... recognize that the transfer to Germany of German populations, or elements thereof, remaining in Poland, Czechoslovakia and Hungary, will have to be undertaken. They agree that any transfers that take place should be effected in an orderly and humane manner ...". Auf der anderen Seite ist energisch bestritten worden, daß diese Vereinbarung eine ausreichende Rechtfertigung für die vorgenommenen Vertreibungen darstellt¹⁹. In jedem Falle kann sich daraus im Hinblick auf den Vorbehalt der UN-Charta gegenüber den Feindstaaten des Zweiten Weltkrieges (Art. 107) kein Argument für die Zulässigkeit späterer Massenvertreibungen auf der Grundlage internationaler Abkommen gewinnen lassen. Auf Grund der Nachkriegsverträge aus den Jahren 1945/46 zwischen der Tschechoslowakei und Ungarn, zwischen Ungarn und Jugoslawien sowie zwischen der Tschechoslowakei und der Sowjetunion haben Hunderttausende von Magyaren, Slowaken, Serben und Kroaten ihre Heimat verlassen, wobei diese Umsiedelungen zum Teil zwangsweise durchgeführt wurden²⁰.

Hiermit sollten Vorgänge geschildert werden, die Veranlassung zur rechtlichen Prüfung des Phänomens der Massenausweisung gegeben haben. Die Beispiele zeigen, daß viele der großen Umsiedlungsaktionen auf der Grundlage von Verträgen oder Quasi-Verträgen durchgeführt wurden. Dennoch ist immer wieder die Frage gestellt worden, ob derartige Verträge nach allgemeinem Völkerrecht zulässig sind. Das ist nur dann nicht der Fall, wenn entweder die Verträge inhaltlich gegen zwingendes Recht verstoßen oder die Staatsangehörigen dritter, an den Verträgen nicht

¹⁶ T. Schieder, Dokumentation zur Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa (1954 ff.); de Zayas (Anm. 15), S. 72 ff.

¹⁷ AJIL Bd. 59 (1965), Suppl., S. 245 ff.

¹⁸ L. Gelberg, Poland's Western Border and Transfer of German Population, AJIL Bd. 59 (1965), S. 590 ff.; M. Lachs, The Polish-German Frontier (1964), S. 11 ff.

¹⁹ Vgl. Frhr. von Braun, Germany's Eastern Border and Mass Expulsions, AJIL Bd. 58 (1964), S. 747 ff.; de Zayas (Anm. 15), S. 78 ff.

²⁰ E. M. Kulischer, Europe in the Move, War and Population Changes 1917-1947 (1948), S. 287 ff.; J. B. Schlechtmann, Postwar Population Transfers in Europe 1945-1955 (1962), S. 43 ff., 129 ff., 155 ff.; de Zayas (Anm. 15), S. 70 ff.

beteiligter Staaten betroffen sind, so daß diese Staaten die Verletzung von Rechten ihrer Staatsangehörigen geltend machen können.

2. Rechtfertigungsgründe für die Massenausweisung

Gleichermaßen wie das bei Einzelausweisung der Fall sein kann, könnte auch die Massenausweisung rechtmäßig oder auch rechtswidrig sein. Doch, wie schon bemerkt, scheint es der heutigen Völkerrechtsauffassung zu entsprechen, daß dem die Massenausweisung durchführenden Staat die Pflicht obliegt, Rechtfertigungsgründe vorzutragen und entsprechende Sachverhalte nachzuweisen. Die folgenden Gründe kommen bei einer Rechtfertigung in Betracht, wobei eine erschöpfende Aufzählung wegen der Unvorhersehbarkeit der möglichen Situationen nicht gegeben werden kann.

a) An erster Stelle ist hier das Recht des Staates zu nennen, für seine eigene Sicherheit zu sorgen. Dieses Selbsterhaltungsrecht der Staaten findet seinen Ausdruck u. a. in dem Entwurf der International Law Commission über die Staatenverantwortlichkeit²¹. In Art.33 heißt es dort, daß ein rechtswidriges Handeln des Staates ihm nicht zuzurechnen ist, wenn dieses Handeln die einzige Maßnahme ist, mit der ernstliche Gefahren abgewendet werden können. Es handelt sich dabei um eine Art Generalklausel, die als Rechtfertigung für jedes staatliche Handeln und also auch bei Massenausweisung gelten kann. Das Völkerrecht fordert allerdings auch in diesem Falle die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Problematisch wird die Entscheidung über die Zulässigkeit der Massenausweisung in diesem Falle nur dann, wenn die Verletzung von Menschenrechten und damit die Verletzung eines *ius cogens* droht. Auch hier aber wirkt sich im äußersten Falle das Selbsterhaltungsrecht des Staates vorrangig aus, sofern der Staat diese Lage nicht selbst verschuldet hat.

b) Die Massenausweisung kann im Kriegszustand gerechtfertigt sein²². Ein Staat, der sich im Kriegszustand befindet, muß besondere Vorkehrungen für seine eigene Sicherheit treffen dürfen²³. Auch hier gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, so daß die Internierung der Angehörigen eines Feindstaates als milderer Mittel in Erwägung zu ziehen ist. Man

²¹ YILC Bd.II/2 (1980), S.30ff.

²² Oppenheim/Lauterpacht (Anm.5), S.693; Rousseau (Anm.1), S.21; Arbitral Award of Queen Victoria in the Case France v. Mexico (1844), Recueil des Arbitrages Internationaux, Bd.1, S.544 (558ff.); de Zayas (Anm.11), S.59.

²³ Vgl. Art.49(2) der IV. Genfer Konvention zum Schutz der Zivilbevölkerung im Krieg (1949), (UNTS Bd.75, S.287; BGBl. 1954 II, S.917).

könnte auch daran denken, den Unterschied zwischen dem Staat, der sich in der Verteidigung befindet, und dem Staat, der angegriffen hat, für relevant zu halten. Im Falle des Angreifer-Staates versagt möglicherweise die Regel des Vorranges der Selbsterhaltung. Der Entwurf der International Law Commission über die Staatenverantwortlichkeit vermerkt richtig in Art.33, daß ein Staat sich nicht auf einen Notstand berufen kann, der von ihm selbst zu verantworten ist. Das aber wäre bei dem Angreifer der Fall.

c) Im Falle eines Bürgerkrieges ist wesentlich, daß es sich vorwiegend um die Massenausweisung eigener Staatsangehöriger handeln würde. Hierzu werden noch Hinweise gegeben werden. Bei der Massenausweisung von Fremden im Bürgerkrieg, bzw. zur Beseitigung von Gefährdung des Staates durch sie, gilt das gleiche, was allgemein zur Frage der Staatenverantwortlichkeit als Rechtfertigung der Massenausweisung schon ausgeführt wurde.

d) Massenausweisung könnte gerechtfertigt sein, wenn ein Staat in der Absicht, humanitäre Hilfe zu leisten, Fremde aufnimmt, diese Last aber ohne eigene Gefährdung nicht unbegrenzt übernehmen kann. Da regelmäßig ein Staat nicht verpflichtet, sondern nur berechtigt ist, Asyl zu gewähren, kann ihm eine Pflicht auch nicht auferlegt werden, Massen von Fremden zu beherbergen, zu deren Aufnahme er nicht verpflichtet war²⁴. Auch hier allerdings ist die Wahrung der Menschenrechte von Bedeutung, denn diese ist auch dann geboten, wenn ihre primäre Verletzung von dritten Staaten ausging. Da die Heimatstaaten der Fremden zur Wiederaufnahme verpflichtet sind²⁵, wäre es zulässig, zur Durchsetzung dieser Pflicht Repressalien in angemessener Art und in angemessenem Umfang anzuwenden.

e) Es ist auch der Fall denkbar, daß die Ausweisung gerade zum Schutze der Fremden erfolgen dürfte. Das wäre dann der Fall, wenn den Fremden keine Existenzgrundlage im Aufnahmestaat wegen faktischer Unmöglichkeit geboten werden könnte oder wenn der Staat trotz aller Bemühungen es nicht verhindern kann, daß die fremde Bevölkerungsgruppe unter intensiver Bedrohung anderer Gruppen steht.

f) Auf die Fragen, wann eine vertragliche Vereinbarung die Massenausweisung rechtfertigen kann, wurde schon hingewiesen. Wann und inwieweit ein Vertrag als Rechtfertigungsgrund für eine Massenausweisung oder

²⁴ de Zayas (Anm.11), S.60; vgl. die Entscheidung des English Court of Appeal *R. v. Immigration Officer, ex parte Thakrar* (1947) Q.B. 684 (Court of Appeal).

²⁵ Oppenheim/Lauterpacht (Anm.5), S.645ff.

Umsiedelung in Betracht kommt, wird noch im Zusammenhang mit der Frage behandelt werden, welchen Anforderungen ein solcher Vertrag genügen muß.

3. Die Rechtswidrigkeit der Massenausweisung

Wie schon dargelegt, wird man regelmäßig von der Rechtswidrigkeit der Massenausweisung ausgehen müssen, wenn kein besonderer Rechtfertigungsgrund, etwa in der schon beschriebenen Art, vorliegt. Hieraus folgt, daß die Massenausweisung der besonderen Begründung bedarf, wenn der ausweisende Staat rechtmäßiges Verhalten für sich in Anspruch nimmt. Eine solche Begründung ist bei der Ausweisung von Fremden demjenigen Staat gegenüber abzugeben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. Es kann wohl auch davon ausgegangen werden, daß den ausgewiesenen Individuen selbst auch die Begründung darzulegen ist²⁶, denn regelmäßig wird ein Staat, dessen Rechtsordnung sich im Rahmen der völkerrechtlichen Erfordernisse hält, eine Beschwerdemöglichkeit vorsehen²⁷. Ob Gerichtsschutz in diesem Falle gefordert werden kann, erscheint allerdings zweifelhaft, wobei daran zu erinnern ist, daß viele Staaten der Welt, so z. B. die Ostblockstaaten, einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nicht kennen. Widerrechtliche Ausweisungen würden nach geltendem Völkerrecht einen Anspruch auf Wiedergutmachung erzeugen, der vom Staat, dessen Staatsangehörigkeit die Ausgewiesenen innehaben, geltend zu machen wäre. Die Voraussetzung der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zur Geltendmachung diplomatischen Schutzes wird häufig entfallen, nämlich dann, wenn der ausweisende Staat entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten nicht bietet. Der diplomatische Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit die Ausgewiesenen innehaben, kann schon einsetzen, wenn die Ausweisung angekündigt ist. Ein solcher Schutz kann fortgesetzt werden, wenn die Ausweisung rechtswidrig durchgeführt wurde. Im letzteren Fall kann sich der diplomatische Schutz auf die Forderung zur Wiederaufnahme der Ausgewiesenen richten, wobei es sich um einen Anspruch auf *restitutio in integrum* handeln würde. Gegebenenfalls könnte auch materielle Wiedergutmachung verlangt werden. Die Rechtsregel, wonach die Aufnahme fremder Staatsangehöriger nur von deren Nationalstaat verlangt werden kann, greift in diesen Fällen nicht ein, da andernfalls

²⁶ Vgl. Goodwin-Gill (Anm.1), S.122ff.

²⁷ Vgl. Goodwin-Gill, S.123ff.

das völkerrechtliche Verbot der Massenausweisung nach ihrer faktischen Durchführung substanzlos wäre.

Die Massenausweisung kann sich natürlich auch so gestalten, daß der sie vollziehende Staat den Vorgang als massenhafte Einzelausweisung fingiert. Ob dann der Fall einer regelmäßig zulässigen Einzelausweisung, wenn auch massenhaft durchgeführt, vorliegt oder derjenige einer verdeckten und regelmäßig unzulässigen Massenausweisung, wird im allgemeinen nur durch Aufdeckung der Motive der ausweisenden Staatsgewalt festgestellt werden können. Die Schlußfolgerung erscheint also zulässig, daß bei massenhafter Einzelausweisung ebenfalls ein erhöhter Begründungszwang für den ausweisenden Staat besteht.

Die Gründe dafür, warum die Massenausweisung in starkem Maße der Völkerrechtsordnung suspekt erscheint, sind vielfältig. Einmal erscheint es denkbar und wahrscheinlich, daß im Verlaufe der Entwicklung dieser Regel in erster Linie an eine massenhafte Gefährdung oder auch Verletzung allgemeiner Menschenrechte gedacht wurde²⁸. Bei der Massenausweisung droht in starkem Maße die Existenzgefährdung der Betroffenen, u. U. die Trennung von Familienmitgliedern oder auch der Verlust des Eigentums. Sollte einer dieser Fälle in gravierender Form eintreten, wird man nach heutiger Auffassung über den Bestand von Menschenrechten auch von der Verletzung zwingenden Rechts sprechen können²⁹. Aber die Völkerrechtsentwicklung deutet darauf hin, daß noch weitere Rechte als besonders gefährdet erscheinen, und zwar solche, die nicht als Individualrechte, sondern als Gruppenrechte in Erscheinung treten. So könnte die Massenausweisung im Ergebnis dem Delikt des Völkermordes nahekommen; wenn die Vernichtung der ausgewiesenen Menschengruppe droht, ist eben das Rechtsgut betroffen, gegen welches sich auch das Verbot des Völkermordes richtet. Zwar ist der Völkermord zunächst nur vertraglich als unzulässig erklärt worden, aber man kann wohl davon ausgehen, daß heute auch das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht dieses Verbot enthält³⁰. Sicherlich wird eine totale Gruppenvernichtung im Sinne des Völkermordes nur selten bei Massenumsiedelungen zu befürchten sein, jedoch kam es hier nur darauf an, die Motivation des Verbotes der Massenausweisung zu erläutern.

²⁸ Vgl. Institut de Droit International, *Les transferts* (Anm.11), S.138ff.; International Institute of Humanitarian Law (San Remo), Working Group on Mass Expulsion (San Remo, 16.-18. April 1980), S.4ff.; Rousseau (Anm.1), S.21.

²⁹ Goodwin-Gill (Anm.1), S.68ff.

³⁰ Vgl. Verdross/Simma (Anm.13), S.224.

Ein weiterer Grundsatz, der in dieser Beziehung relevant sein kann, ist derjenige des Selbstbestimmungsrechts der Völker und Nationen, wie er in der Charta der Vereinten Nationen, in den Artikeln 1 der UN-Menschenrechtspakte, in der Resolution über die freundschaftlichen Beziehungen der Staaten oder auch in der KSZE zum Ausdruck kommt³¹. Auch hier ist wohl die Aussage berechtigt, daß eine ursprünglich nur vertraglich festgelegte Regel zum Gewohnheitsrecht des Völkerrechts wurde. Ebenso wie im Hinblick auf den Völkermord gilt auch für das Selbstbestimmungsrecht, daß seine Voraussetzungen nicht immer unmittelbar bei der Massenausweisung angenommen werden können; aber auch hier sollte nur eine Annäherung an ein gleichermaßen geschütztes Rechtsgut angedeutet werden. Das Selbstbestimmungsrecht als Gruppenrecht wird vorwiegend von Staatsangehörigen, die auf dem Territorium des Staates ihrer Staatsangehörigkeit leben, in Anspruch genommen werden. Es geht dann um die Verstärkung der Gruppenautonomie – sog. innere Selbstbestimmung – oder auch um das Recht der Menschengruppe, bei unerträglicher und brutaler Unterdrückung der Gruppenmerkmale, die Sezession aus dem bisherigen Staatsverband oder auch den Anschluß an einen anderen Staatsverband zu versuchen. Dieses Selbstbestimmungsrecht kann aber auch bei Gruppenvertreibung fremder Staatsangehöriger aus einem Territorium, in dem sie bisher befriedet gelebt haben, von Bedeutung sein. Zwar kennt das geltende Völkerrecht bisher kein isoliertes Recht auf Heimat, doch zeigt die starke Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts in der neueren Entwicklung des Völkerrechts, daß der territoriale Bezug der Lebensgrundlage bei der Abwägung zwischen Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit seines Entzuges relevant werden kann.

4. Die Verletzung zwingenden Rechts durch Massenausweisung

Ob die widerrechtliche Massenausweisung zwingendes Völkerrecht verletzt oder nur dispositives Völkerrecht, ist eine schwer zu entscheidende Frage. Zum einen könnte man annehmen, daß die Massenausweisung, wenn ihr kein rechtfertigender Grund zur Seite steht, einen zwingenden Rechtssatz verletzt, der lauten würde, daß die Massenausweisung *per se* unzulässig ist. Zum anderen ergibt sich, daß unter bestimmten Voraussetzungen z. B. die Umsiedelung vertraglich vereinbart werden kann, so daß

³¹ K. Doehring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H.14 (1974); de Zayas, Collective Expulsion (Anm. 11), S.62.

ein Vertrag den Rechtfertigungsgrund bilden würde. Drittens ist zu beachten, daß auch die Durchführung der Ausweisung, selbst wenn diese als solche gerechtfertigt ist, gegen zwingendes Recht verstoßen kann, wobei in erster Linie eine Verletzung der allgemein anerkannten Menschenrechte in Betracht kommt³².

Die kollektive Ausweisung von Menschengruppen, für die einer der schon genannten Rechtfertigungsgründe nicht besteht, verstößt gegen zwingendes Recht sicherlich dann, wenn gleichzeitig durch sie oder durch ihre Durchführung Menschenrechte verletzt werden. Es hat sich aber bisher kein Rechtssatz gebildet, der die Ausweisung von fremden Staatsangehörigen zwingend verbietet, und das gilt auch für Kollektivausweisung. Fremde Staatsangehörige sind nach dem Personalitätsprinzip einem Heimatstaat zugeordnet, der verpflichtet ist, sie aufzunehmen, und es gibt keinen Völkerrechtssatz, der die Beherbergung von Fremden zwingend gebietet. Die Äußerungen in Literatur und Rechtsprechung, die eine Kollektivausweisung zum Delikt erklären, knüpfen regelmäßig an eine zusätzliche Verletzung der Menschenrechte an³³. Auch langer Aufenthalt der Gruppe in einem ihr fremden Staat berechtigt nicht zu endgültigem Aufenthalt.

Die Massenausweisung ist daher wohl nur dann ein Verstoß gegen zwingende Normen des Völkerrechts, wenn gleichzeitig individuelle Menschenrechte der von der Ausweisung Betroffenen verletzt werden. Die Menschenrechte sind nach ihrer Konzeption als Individualrechte gedacht, die selbstverständlich massenhaft verletzt werden können. Die Menschenrechtsverbürgungen des Völkerrechts kennen Gruppenrechte nur in seltenen Fällen, etwa im Falle der Nichtbeachtung des Selbstbestimmungsrechts. Aber auch in dieser Hinsicht kann man sich darüber streiten, ob das Selbstbestimmungsrecht der Gruppe zu den Menschenrechten zählt. Eine Auflösung dieses Streites ist jedoch unnötig, wenn man, wie das wohl richtiger Ansicht entspricht, die Beachtung des Selbstbestimmungsrechts in gleicher Weise wie diejenige der individuellen Menschenrechte zum zwingenden Völkerrecht zählt. Wenn also die Massenausweisung das Selbstbestimmungsrecht vernichtet, liegt ein Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht vor. Wenn die Massenausweisung menschenrechtliche Indivi-

³² Institut de Droit International, *Les transferts* (Anm.11), F. van Asbeck (S.157ff.), M. Huber (S.164ff.), H. Kraus (S.170ff.), de Zayas (Anm.11), S.61.

³³ Goodwin-Gill (Anm.1), S.62ff.; Institut de Droit International, *Les transferts* (Anm.11), S.138ff.; Verdross/Simma (Anm.13), S.585; de Zayas, *Collective Expulsion* (Anm.11), S.61ff.; ders., *Massenumsiedelungen* (Anm.15), S.85ff.

dualrechte mißachtet, gilt das gleiche. Ergänzend ist noch hinzuzufügen, daß bei einer Massenausweisung auch der Fall eintreten kann, wonach die Menschenrechte einzelner Betroffener verletzt sind, anderer Betroffener hingegen nicht. So ist denkbar, daß Familien auseinander gerissen werden, andere aber vereinigt bleiben können, oder daß einigen Betroffenen, etwa Eigentümern von Grund und Boden, die entschädigungslose Enteignung auch im Hinblick auf das Existenzminimum droht, andere Betroffene hingegen das mobile Eigentum mitführen können.

Hierdurch sollte klargestellt werden, daß in jedem Falle zu dem reinen Tatbestand der Massenausweisung eine weitere Rechtsverletzung hinzutreten muß, will man in ihr einen Verstoß gegen zwingendes Recht sehen. Das gleiche gilt auch im Hinblick auf Umsiedelungsverträge. Auch derartige Verträge bedeuten einen Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht nur dann, wenn sie zusätzlich zwingende Normen des Völkerrechts unbeachtet lassen. Nach der Wiener Vertragsrechtskonvention wären solche Verträge nichtig. Etwas anderes würde nur gelten – das sei nochmals wiederholt –, wenn sich ein Individual- oder Gruppenrecht auf Heimat als Völkerrechtssatz etabliert hätte. Das ist aber schon zweifelhaft im Hinblick auf die Behandlung der eigenen Staatsangehörigen in einem Staat und sicherlich nicht anzuerkennen im Hinblick auf den Aufenthalt von fremden Staatsangehörigen.

5. Die indirekte Massenausweisung

Von einer indirekten Massenausweisung kann man dann sprechen, wenn nicht eine klare Anordnung der Staatsgewalt an eine Menschengruppe erfolgt, das Territorium zu verlassen, sondern wenn der gleiche Effekt dadurch erreicht werden soll, daß dieser Menschengruppe Lebensbedingungen auferlegt werden, die ein weiteres Verweilen auf dem Territorium unzumutbar machen³⁴. Eine solche Situation kann durch vielfältiges Verhalten der Staatsgewalt des Territorialstaates herbeigeführt werden. Beispielfhaft seien genannt die Untersagung jeglicher Arbeitsaufnahme, das Verbot jeglicher Freizügigkeit, das Verbot der Benutzung der eigenen Sprache, das Verbot des Eigentumserwerbs, die Verweigerung des Schut-

³⁴ Vgl. G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (1983), S.40ff.; Institut de Droit International, *Les transferts* (Anm.11), G. Balladore Pallieri (Rapporteur), S.146; de Zayas, *Massenumsiedelungen*, S.90. Hinsichtlich indianischer Flüchtlinge aus Guatemala vgl. Organization of American States, *Report on the Situation of Human Rights in the Republic of Guatemala*, 1983, chap. VIII.

zes gegenüber rivalisierenden Bevölkerungsgruppen, das Verbot der Religionsausübung oder das Verbot der Familiengründung. Derartige Maßnahmen könnten auch kombiniert vorgenommen werden und dadurch einen noch stärkeren Effekt erzielen. Auch dieser mittelbare Zwang zum Verlassen des Territoriums kann einseitig ausgeübt werden, oder er kann u. U. auch auf vertraglichen Verpflichtungen beruhen.

Ein derart indirekter Zwang zur Ausweisung kann auch durch mildere Maßnahmen als die geschilderten herbeigeführt werden. Es handelt sich dann nicht im eigentlichen Sinne um Zwang, sondern um Druckausübung, die durchaus noch nicht und in jedem Falle als völkerrechtswidrig anzusehen ist. So kann die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme für fremde Staatsangehörige dadurch erschwert werden, daß eigene Staatsangehörige bevorzugt in Arbeitsstellen eingewiesen werden. Die Religionsausübung kann dadurch erschwert werden, daß bestimmte Religionsgebräuche nicht respektiert werden oder jegliche Subventionen unterlassen werden. Der Eigentumserwerb kann erschwert werden oder auch die Gewerbeerlaubnis. Bei regionalen Notständen im Staatsgebiet könnten bevorzugt die Ansiedelungen eigener Staatsangehöriger versorgt werden, wohingegen diejenigen fremder Staatsangehöriger vernachlässigt werden könnten. So zeigt sich, daß auch bei einer in dieser Art indirekten Massenausweisung differenziert werden muß.

Geht man davon aus, daß die indirekte Massenausweisung letztlich das gleiche Ergebnis zur Folge hat wie die offizielle Massenausweisung, könnte man zu der Schlußfolgerung kommen, daß dann, wenn wegen besonderer Rechtfertigungsgründe die offizielle Massenausweisung zulässig ist, dies bei Vorliegen gleicher Gründe auch für die indirekte Massenausweisung zu gelten hätte. Andererseits wäre eine indirekte Massenausweisung gleichermaßen rechtswidrig, wenn eine offizielle Massenausweisung bei gleicher Situation rechtswidrig wäre.

Dennoch kann eine solche völlige Gleichstellung der beiden Arten der Massenausweisung, eine Gleichstellung also, die sich nur an der Frage der Rechtsgründe orientiert, nicht schlechthin akzeptiert werden. Das beruht auf den folgenden Erwägungen. Gerade der Charakter der Mittelbarkeit einer Massenausweisung als solcher kann zur Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit Veranlassung geben. So ist die indirekte Massenausweisung, die also nicht auf einem veröffentlichten und klar erteilten Befehl der Staatsgewalt beruht, für die betroffenen Individuen in ihren Auswirkungen und im Hinblick auch auf die Möglichkeit der Steigerungen der indirekten Maßnahmen nicht berechenbar. Die betroffenen Individuen werden zunächst einem Druck ausgesetzt, dessen Ausmaß sie nicht erkennen können. Sie

werden auch oft nicht wissen und wissen können, ob denn der sie treffende Druck und die entsprechenden Maßnahmen sie zum Verlassen des Staatsgebietes veranlassen sollen oder ob nur eine Änderung ihres Verhaltens im Staatsgebiet erreicht werden soll und erwartet wird. In derartigen Situationen entsteht Rechtsunsicherheit, die auf der Unberechenbarkeit der Reaktionen der Staatsgewalt beruht. Bei allen nicht zu leugnenden Unterschieden in der Ausgestaltung der nationalen Rechtsordnungen kann doch wohl festgestellt werden, daß ein allgemeiner Rechtsgrundsatz besteht, wonach das von staatlichen Maßnahmen belastend betroffene Individuum einen Anspruch darauf hat, klar erkennen zu können, was man von ihm letztlich verlangt. Wenn z. B. die Staatsgewalt es zuläßt oder gar unterstützt, daß eine Bevölkerungsgruppe eine andere, gegebenenfalls eine Minderheit, drangsaliert und vielleicht ganz offen bekämpft, um sie aus dem Staatsgebiet zu vertreiben, und wenn das Ziel dieser Vertreibung ganz im Interesse der Staatsgewalt liegt, steht die bedrängte Menschengruppe vor der Frage, ob sie sich wehren oder ob sie nachgeben und also das Territorium verlassen soll. Diese Unsicherheit ist, falls die Staatsgewalt für sie verantwortlich ist, ein Verstoß gegen allgemeine Rechtsgrundsätze, die zwar faktisch nicht immer eingehalten werden können, aber deren Einhaltung von jeder Regierung angestrebt werden muß. Es kann also bei der Beurteilung der indirekten Massenausweisung nicht allein darauf ankommen, ob die offizielle Massenausweisung im gleichen Fall gerechtfertigt wäre.

Ein weiterer Grund läßt die indirekte Massenausweisung *per se* auch dann als rechtswidrig erscheinen, wenn die offizielle Massenausweisung gerechtfertigt sein könnte. Wie dargelegt, ist die Massenausweisung zumindest gegenüber dem Heimatstaat der ausgewiesenen Personen zu begründen. Die indirekte Massenausweisung aber entzieht sich *per definitionem* diesem Begründungszwang. Es könnte bestenfalls begründet werden, warum etwa Arbeitserlaubnisse nicht erteilt werden können oder weshalb die Staatsgewalt sich zu Unterstützungsaktionen nicht in der Lage sieht. Immer aber bliebe unklar, mit welchen Gründen die Vertreibung als solche im Sinne des Endziels der indirekten Maßnahmen gerechtfertigt werden soll. So hätte auch der Heimatstaat der betroffenen Individuen keine Möglichkeit, die rechtliche Relevanz der wahren Gründe zu prüfen oder auch nur ihr Vorliegen zu kontrollieren. Er hätte nicht einmal die Möglichkeit, selbst Vorkehrungen zu treffen.

Aus dieser Betrachtung kann man wohl den Schluß ziehen, daß die indirekte Massenausweisung *prima facie* eine Verletzung des Völkerrechts bedeutet, immer unterstellt, daß die Maßnahmen gegen die Individuen gerade deswegen getroffen werden, weil man ihre Ausreise wünscht. Hin-

zuzufügen ist nur noch, daß selbstverständlich die indirekten Maßnahmen selbst und jeweils für sich allein eine Verletzung allgemein anerkannter Menschenrechte bedeuten können.

Diesem Ergebnis könnte entgegengehalten werden, daß indirekte Maßnahmen den betroffenen Individuen in gewisser Weise doch noch die Wahl lassen, ob sie dem Druck standhalten oder ob sie ausreisen wollen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß zum einen der Druck unzumutbar in seiner Stärke werden kann, zum anderen die Entscheidung im Rahmen einer solchen Wahlmöglichkeit einer unsicheren Spekulation bedarf. Immerhin ist noch auf das Folgende hinzuweisen. Die indirekte Massenausweisung kann auch ein Ergebnis von Empfehlungen des Aufenthaltsstaates an die Fremden sein, das Territorium zu verlassen, weil die Staatsgewalt keine Garantie für die Existenzsicherung der Fremden wegen des Vorliegens besonderer Umstände mehr zu geben vermag. In solchen Situationen kann der Staat u.U. gerade aus humanitären Gründen es vermeiden wollen, einen strikten Befehl zur Ausreise zu geben. Wenn die Staatsgewalt bereit ist, auch bei Nichtbefolgung derartiger Empfehlungen oder Hinweisen die Interessen der Fremden soweit als möglich zu schützen, kann ihr ein rechtswidriges Verhalten nicht vorgeworfen werden.

6. Die Massenausweisung eigener Staatsangehöriger

Im vorhergehenden war die rechtliche Beurteilung der Massenausweisung weitgehend auf die Ausweisung fremder Staatsangehöriger beschränkt. Die Vorgänge gerade der jüngsten Entwicklung der Bevölkerungsverschiebungen und Umsiedelungen zeigen aber, daß manche Staaten dieser Welt auch eigene Staatsangehörige durch direkte oder indirekte Maßnahmen zum Verlassen ihrer Heimat veranlassen oder gar zwingen³⁵.

Obwohl überwiegend angenommen wird, daß der Staatsbürger ein Recht hat, in seinem eigenen Staat zu leben³⁶, beruht doch dieser Grundsatz im wesentlichen auf den Geboten der nationalen Rechtsordnungen. Das Völkerrecht kennt kein Verbot, eigene Staatsangehörige auszuweisen, wobei, wie immer, zu beachten ist, daß völkerrechtliche Verträge ein solches Verbot enthalten können. Manche Staaten kennen die Verbannung eigener Staatsangehöriger aus dem Staatsgebiet im Sinne einer pönalisieren-

³⁵ Zu den Verfolgungsmaßnahmen gegen die nicaraguanischen Miskito-Indianer vgl. den oben erwähnten Report of the Organization of American States, OEA/Ser.P; AG/CP/Doc.355/84, S.7ff.

³⁶ Doehring (Anm.1), S.129; Oppenheim/Lauterpacht (Anm.5), S.646ff.

den Maßnahme, und auch die Auslieferung eigener Staatsangehöriger zur Strafverfolgung an einen anderen Staat bedeutet keine Verletzung des Völkerrechts, sondern ist üblich in Staaten, deren Rechtsordnung auf dem *common law* beruht³⁷. Die Entfernung eigener Staatsangehöriger aus dem Staatsgebiet kann auch *per se* nicht die Verletzung der Rechte dritter Staaten bedeuten, so daß allein eine Verletzung völkerrechtlicher Menschenrechte in Betracht käme. Eine solche Verletzung könnte in der Art der Ausweisung gesehen werden, aber die reine Tatsache der Ausweisung würde nur vertragliche Vereinbarungen berühren, die die Nichtausweisung eigener Staatsangehöriger zum Gegenstand haben.

Es könnte daher angenommen werden, daß auch die Massenausweisung eigener Staatsangehöriger keine Völkerrechtsverletzung bedeutet. Die rechtliche Beurteilung der Massenausweisung eigener Staatsangehöriger konzentriert sich daher wiederum und in besonderem Maße auf die Frage, ob völkerrechtlich anerkannte Individualrechte durch derartige Maßnahmen verletzt werden. Da kein Staat zur Aufnahme fremder Staatsangehöriger verpflichtet ist, wären die betroffenen Individuen in gewisser Weise rechtlos gestellt. Obwohl die Ausbürgerung nicht generell durch das Völkerrecht verboten ist³⁸, besteht doch zumindest eine Tendenz in der Staatengemeinschaft, die Rechtlosstellung der Staatsbürger durch Aberkennung ihrer Staatsangehörigkeit nicht willkürlich herbeizuführen. Die Verträge zur Vermeidung der Staatenlosigkeit und die Menschenrechtserklärungen und -verträge, wonach ein Recht auf Staatsangehörigkeit besteht³⁹, deuten diese Tendenz an. Aus der Sicht der allgemein anerkannten Menschenrechte, soweit sie nicht auf Verträgen beruhen, ist allerdings eine klare Entscheidung in dieser Frage derzeit nicht zu treffen. Bei der indirekten Massenausweisung eigener Staatsangehöriger würde die Verletzung individueller Menschenrechte im Hinblick auf die einzelnen Maßnahmen in besonderem Maße geprüft werden müssen.

Anders steht es mit der Frage, inwieweit die Massenausweisung eigener Staatsangehöriger die Rechte dritter Staaten verletzen kann. Ist ein Staat zur Aufnahme der ausgewiesenen und für ihn fremden Staatsangehörigen nicht bereit und dringen diese Fremden dennoch in sein Territorium ein, trifft die völkerrechtliche Verantwortung den ausweisenden Staat, wenn er die Vertreibung zu verantworten hat. Bei der offiziellen Ausweisung bestehen insoweit keine Zweifel und ebenfalls nicht bei der indirekten Massen-

³⁷ O'Connell (Anm.3), S.725ff.; Oppenheim/Lauterpacht, S.699ff.

³⁸ O'Connell, S.683ff.; Oppenheim/Lauterpacht, S.657.

³⁹ Vgl. O'Connell, S.688ff.

ausweisung, die eine offizielle Anordnung verschleiern oder verdecken soll. Nur dann, wenn die Individuen ihren Heimatstaat verlassen, weil die dortige Staatsgewalt zu ihrem Schutz nicht mehr in der Lage ist, könnte eine Verletzung der Rechte des Aufnahmestaates zweifelhaft sein. Da es eine allgemeine Haftung für rechtmäßiges aber schadenstiftendes Verhalten im Völkerrecht nicht gibt, wäre ein Anspruch auf Wiedergutmachung oder Schadensersatz des Aufnahmestaates zweifelhaft. Eine allgemeine Pflicht jedes Staates, Asylsuchende aufzunehmen, besteht nicht⁴⁰; sie besteht bestenfalls dann, wenn es um einzelne, in ihrer Existenz bedrohte Flüchtlinge geht. Regelmäßig besteht eine Wiederaufnahmepflicht derjenigen Staaten, deren Staatsangehörige von anderen Staaten nicht aufgenommen werden.

Drittstaaten sind daher berechtigt, Abwehrmaßnahmen gegen die Einreise fremder Staatsangehöriger gerade auch bei der Massenausweisung zu treffen. Sie sind berechtigt, die Grenzen zu schließen und die Einreise zu verweigern. Das gilt nicht nur, wenn ein Staat die eigenen Staatsangehörigen offiziell in Massen ausweist, sondern auch dann, wenn indirekte Maßnahmen diese Ausreise zur Folge haben. Wird festgestellt, daß ein Staat derartige indirekte Maßnahmen trifft, sind Abwehrmaßnahmen dritter Staaten erst dann zulässig, wenn entweder Menschenrechte verletzt werden oder aber die Ausreise der Betroffenen faktisch erfolgt. Ohne diese Voraussetzungen würde es sich um eine verbotene Einmischung in innere Angelegenheiten des Staates handeln, der diese Maßnahmen trifft.

7. *Schlußbemerkung*

Die hier dargestellten Grundsätze beruhen vorwiegend auf dogmatischen und abstrakten Erwägungen; sie wären im einzelnen an empirischem Material zu prüfen, das über die Staatenpraxis weiteren Aufschluß geben könnte.

⁴⁰ Oppenheim/Lauterpacht, S.677ff.; vgl. auch *R. v. Immigration Officer, ex parte Thakrar* (1947) Q.B.684 (Court of Appeal) per Lord Denning M.R., S.702.

Summary *

Legal Qualification of Mass Expulsion with Special Reference to Indirect Expulsion

The right to expel individuals from State territory has always been discussed in international law as a permanently existing problem. Whereas this right has been more or less sufficiently defined in so far as single individuals are concerned, the same result has not been achieved in respect of the so-called mass expulsion. The latter has always been submitted to stronger preconditions, because its consequences lead to more special considerations regarding the protection of human rights. Mass expulsion might particularly touch upon the prohibition of genocide and the denial of the right of self-determination. There exist, nonetheless, some justifications for mass expulsion, especially in cases where a State by avoiding such measures would be exposed to a situation which could endanger its own existence. What is decisive therefore is to define reasons justifying mass expulsion and those prohibiting such measures. That is exactly the purpose of the explanations presented here. In any case, the admissibility of mass expulsion cannot be conceded if its performance would violate international *jus cogens*. Furthermore, it must be seen that mass expulsion may also violate international law, if it results from indirect measures, i.e. if it is not directly enforced but initiated by admitting or even provoking indirect pressures. Also under those conditions, one has to respect that governmental actions may be justified by special grounds. The mass expulsion of nationals also presents a modern problem which not only implies possible violations of human rights, but which equally provokes the question as to what extent the rights of third States are involved. Supposing a general duty of States to harbour refugees, one has to take into account that such a duty, on the other hand, cannot persist if otherwise humanitarian efforts might result in the destruction of the helping State. Mass expulsion is a phenomenon which comprises different topics, namely the protection of human rights and the self-preservation of sovereign States. Finding the optimal balance between these two requirements is one of the most urgent tasks of doctrine and practice.

* Summary by the author.