

s.A. 22.18.19. - MH/w

Den 14. August 1969.

ad: s.B.31.14.Irak.1
s.B.35.51.Irak.20 -RU/KJ

a certain duty bitte besprechen

in	GEKJ						
Datum	15.8						
Visa	<i>Ge</i>						
EPD		15.8.69		15			
Ref.	s.B. 31.14. Irak. 1.						

Notiz an den Politischen Dienst WestHeranziehung von Schweizerbürgern
zu Pflichtarbeit im Irak

Sie baten uns, die völkerrechtlichen Aspekte der Heranziehung von Schweizerbürgern zu Pflichtarbeit im Irak im Zusammenhang mit dem Erlass des Irakischen Revolutionsrates vom 13. Mai 1969 (duties law) zu prüfen.

I. Tatbestand

- Der Irakische Revolutionsrat erliess am 13. Mai 1969 das Gesetz Nr. 1728 (duties law). Danach hat der Revolutionsrat das Recht, jeden Bürger zu im öffentlichen Interesse stehenden Arbeiten gegen Entgelt heranzuziehen (Art. 1). Diese Arbeitsdienstpflicht gilt ebenfalls für Ausländer, die sich länger als 6 Monate im Irak befinden (Art. 2).

Die Formulierung des Gesetzes ist unbestimmt. Artikel 1 spricht von "a certain duty in fulfilment of public interests", ohne die Begriffe "certain duty" und "public interest" näher zu bestimmen.

Auf Verweigerung des Arbeitsdienstes stehen für Ausländer Strafandrohungen von Gefängnis von einem bis zu drei Jahren oder Busse, verbunden mit Landesverweisung.



2. In letzter Zeit wird ferner das Gesetz von 1961 betreffend die Erteilung des obligatorischen Ausreisevisums in gewissen Fällen strenger angewendet. Dieses Gesetz ermächtigt das Innenministerium, bei Vorliegen von besonderen Gründen, die aber im Gesetz nicht näher umschrieben sind, die Ausreise eines Ausländers auf unbestimmte Zeit hinauszuschieben.
3. Mittlerweile ist bereits einem im Irak tätigen Schweizer, Friedrich Müller, der das Land verlassen wollte, die Ausreise verweigert worden. Unter Anrufung der Bestimmungen des "duties law" wurde die Ausreisesperre mit dem Hinweis begründet, es sei beabsichtigt, Müller mit der Leitung einer im Bau befindlichen Zuckerfabrik zu betrauen. Müller, bisher Angestellter einer amerikanischen Gesellschaft im Irak, wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Regierung über die nötige gesetzliche Handhabe verfüge, um ihn zum Dableiben zu zwingen. Herr Müller hatte die üblichen Erfordernisse zur Ausreise, wie z.B. die Bezahlung der Steuern, erfüllt. Nach einigen Wochen ist ihm schliesslich die Ausreise gestattet worden.

II. Rechtliches

4. In Ermangelung einer besonderen staatsvertraglichen Regelung zwischen der Schweiz und dem Irak sind die Regeln des allgemeinen Völkerrechts über die Behandlung der Ausländer heranzuziehen.¹⁾ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass

1) Die Rechtsstellung der Fremden richtet sich (mangels anderslautendem Vertragsrecht) nach dem "droit international commun", dem "traitement admis par le droit international commun", den "règles généralement appliquées en ce qui concerne le traitement des étrangers": Ständiger Internationaler Gerichtshof, *Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie (Fond)*, Urteil vom 25. Mai 1926, *Recueil des arrêts, série A, n° 7, S.22.*

es gerade im Fremdenrecht besonders schwierig ist, Bestehen und Inhalt von Normen des allgemeinen Völkerrechts nachzuweisen. Es besteht bereits eine Kontroverse über die eigentliche Grundregel des Fremdenrechts. Während nämlich einige Staaten annehmen, es genüge nach allgemeinem Völkerrecht, wenn ein Staat Ausländer auf seinem Gebiet genau so behandle wie seine eigenen Staatsangehörigen (sog. "traitement national"), vertreten andere Staaten den auch von den meisten internationalen Schiedsgerichten in Schadenersatzprozessen gebilligten Standpunkt, dass ein Staat, selbst wenn er den Ausländern Gleichbehandlung mit seinen eigenen Staatsangehörigen gewährt, dann völkerrechtswidrig handelt, wenn er bestimmte Minimalregeln in bezug auf die Ausländerbehandlung nicht innehält (sog. Mindeststandard).¹⁾ Der Gegensatz der Auffassungen dürfte aber seine Bedeutung zu einem erheblichen Teil dadurch verloren haben, dass nach heutiger Rechtsüberzeugung der Staat auch in der Behandlung seiner eigenen Staatsangehörigen nicht vollkommen frei, sondern durch die Menschenrechte gebunden ist.²⁾

1) W.WENGLER, Völkerrecht, Band II, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1964, S.1003 f.; P.STEINBACH, Untersuchungen zum internationalen Fremdenrecht, Bonn 1931, S.78; A.SCHNITZER, Mindeststandard, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band II, Berlin 1961, S.537 f.; K.DOHRING, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 39, Köln/Berlin 1963, S.85 ff.; G.SCHWARZENBERGER, A Manual of international law, 5.Auflage, London 1967, S.105; Y.MAURY et P.LAGARDE, Etrangers, in: Répertoire de droit international (Dalloz), tome I, Paris 1968, S.767 ff., bes.S.768/69, N^{os} 5 - 21.

Das Erfordernis eines "standard minimum international" und eines "traitement international supérieur à celui du national" wird neuerdings einmal mehr in Frage gestellt durch den Zweiten Bericht von Mohamed BEDJAOUI über "La succession d'Etats dans les matières autres que les traités", UN-Dok. A/CN.4/216 vom 2. Mai 1969, S.32 f., Ziff. 58 - 60 und 63.

2) W.WENGLER, a.a.O., S.1004.

5. Nach herrschender Auffassung auferlegt das allgemeine Völkerrecht dem Ausländer gewisse Pflichten gegenüber dem Staat, der ihm die Einreise, den Aufenthalt oder den Wohnsitz auf seinem Gebiet einräumt. Er ist insbesondere der Gebietshoheit dieses Staates insofern unterworfen, als dies für die Sicherheit des Landes erforderlich und gleichzeitig mit der Personalhoheit, die jeder Heimatstaat gegenüber seinen im Ausland niedergelassenen Staatsangehörigen beibehält, vereinbar ist. Der Ausländer ist demnach grundsätzlich verpflichtet, die Landesgesetze zu beachten und den Anordnungen der Behörden des Residenzlandes Folge zu leisten.¹⁾

Dieser Verpflichtung sind aber, soweit es sich um die Erbringung persönlicher Leistungen handelt, Grenzen gesetzt. Das Problem wurde vor allem im Zusammenhang mit der Leistung von Militärdienst erörtert; dabei gehen die Auffassungen auseinander, und die Staatenpraxis ist uneinheitlich. (Die neuere Auffassung verneint mehrheitlich die Wehrdienstpflicht des Ausländers.)

Einigkeit besteht aber darüber, dass vom eigentlichen persönlichen Militärdienst die in der Regel ebenfalls persönlich zu erbringenden polizeilichen und sonstigen Dienstleistungspflichten, die lediglich zur Abwehr örtlicher Gefahren bestimmt sind, zu unterscheiden sind, und dass es im Falle von Notstand, d.h. bei innerer Gefahr, namentlich zufolge nationaler Unruhen oder von Naturkatastrophen, zulässig ist, Ausländer zu Dienstleistungen aufzubieten, die die Aufrechterhaltung der Ordnung zum Ziel haben. Hierzu können beispielsweise die Hilfeleistung bei Naturkatastrophen, die Heranziehung zu lokalen Polizeidiensten und die Mitwirkung

1) SIBERT, *Traité de droit international public*, Paris 1951, tome I, p.618.

in der lokalen Feuerwehr gezählt werden.¹⁾

Diesen Ausführungen entsprechende Regeln enthielt auch der von der internationalen Konferenz über das Fremdenrecht (Paris 1929) ausgearbeitete Entwurf (Art. 11).²⁾

In gleichem Sinne hat der Legal adviser des Foreign Office in einer legal opinion die Auffassung vertreten, dass die Heranziehung von Ausländern zum Dienst in der "garde civique" in Belgien, welche die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung im Innern zur Aufgabe hatte, zulässig sei. Er schränkte allerdings ein, Grossbritannien sei zu einem Protest berechtigt gegen die Anwendung des entsprechenden belgischen Gesetzes auf britische Staatsangehörige, die in Belgien Aufenthalt genommen hätten, bevor das Gesetz erlassen worden sei.³⁾

-
- 1) R.PROBST, Zwischenstaatliche Abgrenzung der Wehrpflicht, Bern 1955, S.57; S.BASDEVANT, Théorie générale de la condition de l'étranger, in: LAPRADELLE et NIBOYET, Répertoire de droit international, tome 8, Paris 1930, S.37, n° 222; S.39 f., n°s 235-239; A.VERDROSS, Les règles internationales concernant le traitement des étrangers, Recueil des cours de l'Académie de droit international, Band 37 (1931 III), S.379-381; K.DOHRING, Wehrpflicht von Ausländern, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band III, Berlin 1962, S.812; auch OPPENHEIM-LAUTERPAHT, International Law, vol.I, 8th ed., London/New York/Toronto, 2nd impr.1957, S.287, 679, 681; F.BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, 1.Band, München und Berlin 1960, S.383; A.VERDROSS, Völkerrecht, 5.Auflage, Wien 1964, S.369.
- 2) Dieser ist nicht in Kraft getreten; Art. 11 gibt aber doch der herrschenden Auffassung Ausdruck; S.BASDEVANT, a.a.O., S.39, n° 239; A.VERDROSS, a.a.O. (Recueil des cours), S.380.
- 3) British Digest of International Law, ed.Parry/Fitzmaurice, vol.6, London 1965, S.371 f.

Als zulässig betrachtet wird sodann die zwangsweise Heranziehung von Ausländern für gewisse öffentliche Funktionen, z.B. als Geschworener in einem Strafgericht, als Vormund, als Beirat sowie als Zeuge, Sachverständiger oder Uebersetzer in Zivil- und Strafprozessen.¹⁾

6. Was die Ausreise anbelangt, darf sie grundsätzlich in Friedenszeiten nicht behindert werden, wenn der Fremde seinen Verpflichtungen im Lande nachgekommen ist.²⁾

Der Unterschied zwischen den Freiheitsrechten der eigenen Staatsangehörigen und denen, die den Ausländern nicht verweigert werden dürfen, ist beim Problem der freien Ausreise offenkundig. Es zeigt sich nirgends so ausgeprägt wie hier das Ungenügen des Grundsatzes des "traitement national". Während ein Staat nach verbreiteter Auffassung völkerrechtlich frei ist, seinen eigenen Angehörigen das Verlassen seines Staatsgebietes zu verbieten, kann er den Ausländern ein solches Verbot nicht auferlegen.³⁾

7. Sodann ist auch das internationale Arbeitsrecht für die Beurteilung der Zulässigkeit der Pflichtarbeit heranzuziehen.

Im Jahre 1930 schlossen die Mitgliedstaaten der Inter-

-
- 1) A.VERDROSS, a.a.O. (Recueil des cours), S.382; British Digest of International Law, vol.6, London 1965, S.366, section 116: auch als Friedensrichter und Mitglied eines Gemeinderates.
- 2) A.SCHNITZER, Fremdenrecht, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band I, Berlin 1960 (S.566 ff.), S.568.
- 3) A.VERDROSS, a.a.O. (Recueil des cours), S.378. Diese Unterscheidung wird gegenwärtig aber überholt durch die Entwicklung der Bestimmungen über die Menschenrechte.

nationalen Arbeitsorganisation das Uebereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit ab¹⁾, in dem sie sich verpflichteten, "jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat" zu beseitigen (Art. 2). Fünf Ausnahmen wurden als zulässig erklärt, nämlich die Militärdienstpflicht, die üblichen Bürgerpflichten, Strafarbeit aufgrund gerichtlicher Verurteilung, Notstandspflichten und kleinere Gemeindedienste. Art. 2, lit.d erklärt insbesondere als zulässig "jede Arbeit oder Dienstleistung in Fällen höherer Gewalt, nämlich im Falle von Krieg, oder wenn Unglücksfälle eingetreten sind oder drohen, wie Feuersbrunst, Ueberschwemmung, Hungersnot, Erdbeben, verheerende Menschen- und Viehseuchen, plötzliches Auftreten von wilden Tieren, Insekten- oder Pflanzenplagen und überhaupt in allen Fällen, in denen das Leben oder die Wohlfahrt der Gesamtheit oder eines Teils der Bevölkerung bedroht ist."

Das Uebereinkommen ist inzwischen von über 100 Staaten ratifiziert worden, vom Irak, seit 1932 Mitglied der OIT, am 27.11.1962. Seine Durchführung sichert das von der Internationalen Arbeitsorganisation entwickelte Berichts- und Kontrollverfahren.

Das Uebereinkommen Nr. 29 wird ergänzt durch das von der OIT im Jahre 1957 angenommene Uebereinkommen Nr. 105, das die Vertragsstaaten verpflichtet, "die Zwangs- oder Pflichtarbeit zu beseitigen und in keiner Form ... als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung... zu verwenden" (Art. 1, lit. b)²⁾. Das Uebereinkommen wurde bisher von über

1) BS Band 14, S.38.

2) AS 1958, 485.

80 Staaten, darunter auch dem Irak (am 15.6.1959) ratifiziert. Es verweist in der Präambel auf den Hinweis auf die Menschenrechte in der Charta der Vereinten Nationen und auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Bei diesen Vorschriften handelt es sich nicht um Fremdenrecht, sondern sie gelten auch für die eigenen Staatsangehörigen eines Vertragsstaates.

Die beiden Konventionen der OIT stehen in engem Zusammenhang mit den Bestimmungen der Vereinten Nationen über die Menschenrechte.¹⁾

8. Nach Art. 13, Ziff. 2, der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, der allerdings nur bedingt rechtliche Wirkung zukommt²⁾, hat jeder Mensch das Recht, jedes Land einschliesslich seines eigenen zu verlassen und in sein Land zurückzukehren. Art. 23, Ziff.1, gibt jedem Menschen das Recht auf freie Berufswahl. Diese Grundsätze der Allgemeinen Deklaration sind inzwischen durch die beiden Pakte der Vereinten Nationen über die Menschenrechte in verbindliche Regeln übergeführt worden. Der Pacte international relatif aux droits civils et politiques vom 16. Dezember 1966³⁾ verbietet in Art. 8 die Zwangs- und Pflichtar-

-
- 1) Bureau International du Travail, Rapport du Directeur Général, 1^{er} rapport suppl., Analyse comparative des pactes internationaux relatifs au droit de l'homme et des conventions et recommandations internationales du travail, vom 27.12.1968, doc. G.B.174/21/7, bes.S.67.
- 2) E.FRIESENHAHN, Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band II (S.511 ff.), S.512. Schon die Charta der Vereinten Nationen bestimmt in Art. 55, lit.c, dass die Vereinten Nationen die Achtung der Menschenrechte fördern.
- 3) Angenommen durch Resolution 2200 (XXI) der Generalversammlung der Vereinten Nationen; bisher von 41 Staaten unterzeichnet, aber erst von 5 ratifiziert; er tritt in Kraft 3 Monate nach der Hinterlegung der 35. Ratifikationsurkunde.

beit.¹⁾ Art. 12 enthält ähnliche Bestimmungen wie Art. 13 der Menschenrechts-Deklaration und präzisiert, dass das Recht auf Verlassen des Landes nur Gegenstand von Einschränkungen sein kann, die für die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit, Ordnung und Gesundheit bestimmt sind. Irak hat diesen Pakt am 18. Februar 1969 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

Die Schweiz hat als Nichtmitglied der Vereinten Nationen bei der Annahme der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte nicht mitgewirkt, und sie hat die beiden Pakte noch nicht unterzeichnet. Sie kann sich deshalb nicht direkt darauf berufen. Immerhin geben aber die zitierten Bestimmungen die herrschende Auffassung wieder und bestätigen die in den vorstehenden Ausführungen dargestellten Regeln.

III. Schlussfolgerungen

9. Das irakische Gesetz Nr. 1728 vom 13. Mai 1969 (duties law) als solches kann nicht als völkerrechtswidrig bezeichnet werden. Es ist so unbestimmt formuliert, dass in ihm an sich noch keine Völkerrechtsverletzung erblickt werden kann. Es lässt aber die Möglichkeit zu solchen Verletzungen offen.

1) "Nul ne sera astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire;

...

c) N'est pas considéré comme 'travail forcé ou obligatoire' au sens du présent paragraphe:

...

iii) Tout service exigé dans les cas de force majeure ou de sinistre qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté;

iv) Tout travail ou tout service formant partie des obligations civiques normales." (Art. 8, Ziff. 3)

Es wird deshalb darauf ankommen, wie das Gesetz ausgelegt und angewendet wird.¹⁾ Werden die irakischen Behörden Ausländer z.B. im Falle eines internen Notstandes zu Hilfs- und Ordnungsdienst heranziehen, so werden sie sich im Sinne der Ausführungen unter Ziff. II hievor im Rahmen des völkerrechtlich Zulässigen halten. Wenn hingegen unter Anrufung der Bestimmungen des Gesetzes ein Ausländer, wie im Falle von Friedrich Müller, unter Strafandrohung mit der Leitung eines Wirtschaftsunternehmens "betraut" werden soll, entfällt das Moment des Notstandsdienstes, und es handelt sich weitgehend um wirtschaftliche Motive. Als Methode der Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung ist jedoch die Pflichtarbeit völkerrechtlich nicht zulässig, weder nach dem Fremdenrecht noch nach dem internationalen Arbeitsrecht oder den Bestimmungen über die Menschenrechte.

Aehnliches gilt für das Gesetz vom Jahre 1961 betreffend die Erteilung des obligatorischen Ausreisevisums. Auch dieses Gesetz ist so weitmaschig, dass darin keine direkte Völkerrechtsverletzung erblickt werden kann. Anders verhält es sich, wenn der Erlass extensiv ausgelegt und angewendet wird und, wie im Falle Friedrich Müller, einem Ausländer die Ausreise verweigert wird, obschon keine völkerrechtlich zulässigen Gründe (wie nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung und Gesundheit) vorliegen.

1) In analoger Weise ist es unerheblich, ob eine unterschiedliche Behandlung von Inländern und Ausländern schon im Gesetzeswortlaut erkennbar ist oder erst bei der Gesetzesanwendung zum Ausdruck kommt; P.STEINBACH, a.a.O., S.81. Massgebend ist vielmehr "si en fait la mesure frappe les ressortissants étrangers"; Ständiger Internationaler Gerichtshof, a.a.O., S.22.

10. Es kann sich deshalb nicht darum handeln, gegen das Gesetz vom 13. Mai 1969 (duties law) als solches z.B. einen Protest einzulegen. Hingegen fällt angesichts der von gewissen irakischen Behörden bisher bereits gemachten Ankündigungen eine Rechtsverwahrung in Betracht, die sich gegen jede völkerrechtswidrige Anwendung des Gesetzes wendet. Dabei könnten die irakischen Behörden darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Zurückhaltung des Schweizerbürgers Müller unter den geschilderten Umständen und Drohungen zumindest den Anfang einer Völkerrechtsverletzung darstellte. Unter Hinweis auf den angeführten britisch-belgischen Präzedenzfall (vgl. oben Ziff. 5) könnte man sich auch dagegen verwahren, dass das Gesetz vom 13. Mai 1969 auf Schweizerbürger angewendet wird, die vor Erlass des Gesetzes im Irak Aufenthalt nahmen.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
Rechtsabteilung

