

The background is a complex, abstract collage. It features various mechanical components such as a circular metal part with radial spokes, a small gear, and a metal mesh strip. These are layered over a textured surface of thick, expressive brushstrokes in shades of blue, green, and brown. A small, light-colored rectangular tag with a red stamp is visible in the upper right corner. The overall composition suggests themes of industry, history, and the passage of time.

Mira L. Siegelberg

STAATEN LOSIG KEIT

Eine moderne Geschichte

Leseprobe

Hamburger
Edition

Mira L. Siegelberg

STAATEN LOSIGKEIT

Eine moderne Geschichte

Aus dem Englischen von Ulrike Bischoff

Hamburger Edition

Leseprobe

EINLEITUNG

Kurt Schwitters formulierte 1930 in einem Brief, was ihn zu seinen *Merzbildern*, einem Typus gemalter Collagen, antrieb, den er gegen Ende des Ersten Weltkriegs geschaffen hatte: »Kaputt war sowieso alles, und es galt, aus den Scherben Neues zu bauen.«¹ Schwitters' Collagen aus den 1920er Jahren bestehen aus dem Alltagsmüll moderner Zeiten – alte Fahrkarten, Knöpfe, Zugfahrpläne, Busrouten, Zeitungsausschnitte –, der zu gitterartigen Kompositionen aus abstrakten Formen, Farben und Linien zusammengesetzt wurde. Zu etwas völlig anderem umgeformt, vermitteln die arrangierten Fragmente in gewissen Momenten starre Linien, die klar abgegrenzte Territorien trennen, während sie in anderen Momenten zeigen, wie diese Gebiete sich überlappen und verschmelzen.

Wie so viele der in diesem Buch erwähnten Personen wurde auch Schwitters durch die politischen Umwälzungen des 20. Jahrhunderts staatenlos. In seinem Fall bedeutete das, dass er die Sicherheit seiner deutschen Staatsbürgerschaft verlor, als er 1937 aus dem nationalsozialistischen Deutschland flüchtete und schließlich in Westlondon Zuflucht fand, allerdings erst, nachdem er als Angehöriger einer feindlichen Nation auf der Isle of Man interniert worden war. Schwitters' *Merzbilder* aus den 1920er Jahren sind ein passender Ausgangspunkt für diese Studie zur Staatenlosigkeit – nicht in erster Linie wegen seiner Biografie, sondern weil seine Werke aus dieser Zeit eindrucksvoll vermitteln, wie der Erste Weltkrieg die grundlegenden Konzepte erschütterte, die die damalige politische Wirklichkeit definierten. Es schien, als müsste die Weltkarte völlig neu gezeichnet werden. Die *Merzbilder* stammen aus dem Jahrzehnt nach dem Ersten Weltkrieg,

1 Schwitters, *Das Literarische Werk*, Bd. 5, S. 335 f.

das in der ersten Hälfte dieses Buches rekonstruiert wird, einer Ära, in der Imperien zusammenbrachen und neue Staaten entstanden, in der Massen von Menschen, die durch ihren Ausschluss aus jeglichem politischen Gemeinwesen definiert waren, Einzug in die internationale Politik hielten und zum Gegenstand intensiver Debatten über die Grundlagen politischer Ordnung wurden.

Das Konzept der Staatenlosigkeit hängt unmittelbar mit einer Vielzahl von Fragen zur politischen Organisation der Menschheit zusammen. Es erinnert an heftige Konflikte darüber, wann und wie Gemeinschaften, die sich selbst regieren wollen, Anerkennung als unabhängige und autonome Akteure finden. Zudem verweist es auf die Not der mehr als siebzig Millionen Menschen, die gegenwärtig auf der ganzen Welt zwangsweise vertrieben werden. Bezogen auf die wachsende Zahl derjenigen, deren Länder unter den Wellen des Pazifiks versinken, offenbart »Staatenlosigkeit« die Grenzen der Definition, die das Völkerrecht für Eigenstaatlichkeit und politische Zugehörigkeit zugrunde legt, da der Klimawandel die territoriale Grundlage der Souveränität zu verändern begonnen hat. Kurz gesagt ist Staatenlosigkeit ein Konzept, das einige der destabilisierendsten Entwicklungen moderner Politik umfasst.²

In seinem weitesten Sinne hat der Begriff diverse politische Implikationen von enormer Sprengkraft, aber es sind die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen internationalen Übereinkommen, die definieren, was Staatenlosigkeit bedeutet, und die die Grundregeln für ein Leben außerhalb staatlicher Grenzen und für das Bestreben um Zugang zu ihnen festlegen. Diese Übereinkommen umreißen begrenzte Ausnahmen von der generellen Annahme, dass Staaten ein grundlegendes Recht besitzen zu bestimmen, wer als Staatsangehöriger zählt, und zu kontrollieren, wer ihre Grenzen überschreitet.³ Staaten legen wiederum die Grundlage der Staatsangehörigkeit auf zwei Arten gesetzlich fest: entweder nach Abstammung oder nach Geburt inner-

2 McAdam, »Disappearing States, Statelessness, and the Boundaries of International Law«; Sykes, »Sinking States«.

3 Länder, die das Übereinkommen von 1954 unterzeichnet haben, verpflichten sich, niemanden auszuweisen, der ansonsten kein anderes Land hat, in das er gehen könnte. Zusammen mit dem Übereinkommen von 1961 etabliert diese Konvention die besonderen Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten gegenüber Staatenlosen. Siehe Kukathas, »Are Refugees Special«.

halb eines bestimmten Territoriums oder einer Jurisdiktion. Zudem machen sie eine Einbürgerung von bestimmten Bedingungen abhängig. Definiert in dem 1954 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, gilt im engeren Sinne als staatenlos »eine Person, die kein Staat aufgrund seiner Gesetzgebung als Staatsangehörigen betrachtet«, was heutzutage heißt, dass sie nicht die primäre rechtliche Zugehörigkeit besitzt, die eine förmliche Staatsangehörigkeit eines der 195 anerkannten Staaten der Welt definiert. Dagegen ist ein Flüchtling nach der Flüchtlingskonvention von 1951 eine Person, »die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugungen sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will«.⁴

Bis vor Kurzem wurde Staatenlosigkeit als vergleichsweise marginales Problem behandelt, und erst in den letzten Jahren fand die Thematik bei Juristinnen und Juristen, politischen Theoretikern und Theoretikerinnen sowie humanitären Organisationen größere Beachtung.⁵ Die Politologin Judith Shklar hielt es in ihrem Buch über amerikanische Staatsbürgerschaft 1991 für notwendig, ihre Leserschaft daran zu erinnern, dass die legale Zugehörigkeit zu einem Staat »nicht trivial« sei und »staatenlos zu sein, eines der schlimmsten politischen Schicksale ist, das jemanden in der modernen Welt ereilen kann«.⁶ Doch was heute als kleiner Teil der umfassenderen Krise massenhafter Heimatlosigkeit und globaler Migration erscheint, hat eine Geschichte, die zeigt, wie die Ansichten über die legitimen Grenzen politischen Lebens ursprünglich zustande gekommen sind. Obwohl nicht alle Staaten solche Übereinkommen unterzeichnet haben und nicht alle Unterzeichnerländer sich daran halten, haben die Konventionen, die die

4 UN-Generalversammlung, »Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge«, Genf, 28. Juli 1951; »Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen«, angenommen am 28. September 1954, in Kraft getreten am 6. Juni 1960.

5 Belton, »The Neglected Non-Citizen: Statelessness and Liberal Political Theory«; Kingston, »A Forgotten Human Rights Crisis«; Foster/Lambert, »Statelessness as a Human Rights Issue«.

6 Shklar, *American Citizenship*, S. 4.

Bedingungen für internationale Inklusion und Exklusion festsetzen, entscheidend dazu beigetragen, die Welt in ihre politischen Bestandteile zu gliedern.

Zentrales Anliegen dieses Buches ist es daher, die Argumente zu rekonstruieren und zu verdeutlichen, die in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg letztendlich zu einem stabilen gemeinsamen Verständnis von Staatsbürgerschaft und Nichtstaatsbürgerschaft führten.⁷ Ich untersuche die Ursprünge des Rechtsrahmens, der die Beziehungen zwischen Staaten und ihren Staatsangehörigen regelt, und die Rolle, die Ideen, Argumente und ideologische Rechtfertigungen bei seiner Schaffung spielten. Es soll gezeigt werden, wie das Problem der Staatenlosigkeit Theorien zu Rechten, Souveränität, Völkerrecht und kosmopolitischer Justiz prägte, Theorien, die entwickelt wurden, als die konzeptionellen und politischen Konturen der modernen zwischenstaatlichen Ordnung vor dem Hintergrund einiger der gewalttätigsten und katastrophalsten Ereignisse der modernen Geschichte erarbeitet wurden.

Historikerinnen und Historiker haben das Aufkommen der Staatenlosigkeit als moderne Rechtskategorie meist als Folge des Triumphs des Nationalismus im 20. Jahrhundert und des Zusammenbruchs fließender Formen von politischer Identifikation und Schutz interpretiert, die charakteristisch für expansive Imperien waren. Nach diesen Narrativen beanspruchten Staaten das Recht, im Namen des nationalen Zusammenhalts und häufig zur Verteidigung der Demokratie und der Volkssouveränität ihre Staatsgemeinschaft exklusiver zu definieren, während der Aufstieg des Faschismus und der Gewalt gegen Minderheitengruppen bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts zu beispielloser Flüchtlingsströme führte. Die nahezu vierzigjährige Krise massenhafter Vertreibung, Verschleppung, Flucht und politischer Heimatlosigkeit, ausgelöst durch zwei Weltkriege und das Ende von Imperien, gipfelte nach dieser Sicht in der Schaffung des modernen Völkerrechtsrahmens, der diejenigen definiert, die auf die eine oder andere Weise von der Sicherheit der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen sind.

7 Vergleiche hierzu einen ontologischen Ansatz zur Staatenlosigkeit oder die Vorstellung, dass Kategorienbildung die Schaffung einer bestimmten Art von Person zur Folge hat. Siehe z. B. Hacking, *Was heißt »soziale Konstruktion«*. Zu Entstehung, Leben und Tod von Forschungsgegenständen wie »Erinnerung« oder »Ökonomie« siehe Daston, »Historical Epistemology«.

Diese Geschichtsdarstellungen zeichnen die Entstehung moderner Rechts- und Governance-Systeme tendenziell von den anfänglichen Bemühungen des Völkerbundes, ausgewählten Flüchtlingsgruppen rechtlichen Schutz zu bieten, bis zur Schaffung universellerer Rechtsrahmen durch dessen Nachfolger in der Nachkriegszeit, die Vereinten Nationen, nach. Sie beschreiben den Ausschluss von den Privilegien der Staatsangehörigkeit als die Schattenseite der Demokratie, der Souveränität und der nationalen Selbstbestimmung – Mängel, die internationale Organisationen und das Völkerrecht zu beheben versuchten, indem sie Personen, die nicht den Schutz eines Staates genossen, Rechte zugestanden.⁸

Dieses Buch erzählt eine andere Geschichte, die stärker auf die Tatsache eingeht, dass die konzeptionelle, rechtliche und politische Architektur, die unsere moderne internationale Ordnung definiert, sich in den letzten Jahren als drängender Gegenstand historischer und theoretischer Untersuchungen herausgestellt hat. Wie Historikerinnen und Historiker gezeigt haben, wichen erst in den 1960er Jahren Alternativformen der politischen Organisation – Stadtstaaten, Fürstentümer, Föderationen, Protektorate, Dominions, extraterritoriale Enklaven und komplexe Staatsgefüge – einer homogenisierten politischen Weltkarte. Historiker und politische Theoretikerinnen haben ebenfalls zu rekonstruieren begonnen, wie Vorstellungen von kollektiver Selbstbestimmung, Souveränität, politischer Repräsentation und demokratischer Selbstregierung auf vielfältige Weise konzipiert wurden, die häufig mit größerer Integration in imperiale Gebilde vereinbar waren. Die Wiederentdeckung solcher alternativen Sichtweisen kollektiven politischen Lebens erzeugt neuen Druck zu erklären, wie der moderne Staat nach dem Zweiten Weltkrieg zur dominanten politischen Organisationsform wurde. Sie wirft zudem neue Fragen zur Rolle des Völkerrechts und internationaler Organisationen in der Gestaltung der modernen internationalen Ordnung auf, einer Ordnung, die auf der formalen Gleichheit von Staaten basiert, aber hartnäckig fortbestehende Hierarchien und Asymmetrien der Macht und Privilegien enthält. Mit anderen Worten, wenn wir erst einmal anerkennen, dass der postimperiale Alleinanspruch des Nationalstaats auf interna-

8 Siehe z. B. Marrus, *Die Unerwünschten*; Skran, *Refugees in Inter-War Europe*; Torpey, *The Invention of the Passport*.

tionale Legitimität ein wesentlich jüngeres Phänomen ist als bislang gedacht, sollten wir untersuchen, wie die internationalen Kategorien, die Nichtstaatsangehörigkeit definieren, dazu beigetragen haben, die Grenzen innerstaatlicher Ordnung festzulegen und zu legitimieren.⁹

Die Dynamik der Großmachtpolitik bestimmte die Nachkriegsregelungen auf vielfältige Weise, das galt jedoch auch für Vorstellungen und Erwartungen zur zwischenstaatlichen Ordnung, und eben diese Vorstellungen möchte dieses Buch beleuchten. Um einen umfassenden Überblick über die wachsende Bedeutung der Staatenlosigkeit im internationalen Denken und in der internationalen Politik zu geben, untersuche ich die Geschichte der kritischen Reflexion über dieses Konzept aus zwei parallelen Perspektiven: zum einen aus der internationaler Institutionen, die sich unmittelbar mit der Krise der Staatsangehörigkeit und der Souveränität befassten, und zum anderen aus der von Juristen, die diese Krise mit weitreichenderen Debatten im rechtlichen und politischen Denken in Zusammenhang brachten. Um die wesentlichen konzeptionellen und argumentativen Begriffe und Bedingungen wieder in Erinnerung zu bringen, durchforste ich die Archive internationaler Geschichte im Kontext theoretischer Diskussionen über Recht und politische Ordnung und untersuche eine Vielzahl rechtlicher und literarischer Quellen, darunter Prozessakten und Romane. Eine solche Geschichte zu schreiben, bedeutet daher, internationale Rechtsquellen in den gleichen Rahmen einzubeziehen wie stärker kanonische Vertreter in der Geschichte des politischen und rechtlichen Denkens und ihre systematischen und kritischen Reflexionen zusammen mit traditionelleren Archivquellen der internationalen und diplomatischen Geschichte zu lesen. Beides zusammen bildet den intellektuellen und rechtlichen Kontext, in dem das Problem der Staatenlosigkeit konzipiert, debattiert und schließlich im Völkerrecht kodifiziert wurde.¹⁰

9 Burbank/Cooper, *Imperien der Weltgeschichte*, S. 473–483; Judson, *Habsburg: Geschichte eines Imperiums 1740–1918*; Goswami, »Imaginary Futures and Colonial Internationalisms«; Pedersen, *The Guardians*; Mazower, *No Enchanted Palace*; Amrith, *Crossing the Bay of Bengal*; Getachew, *Worldmaking after Empire*. Zum historischen Aufkommen einer imaginierten Welt der Staaten siehe Armitage, *Foundations of Modern International Thought*; Pitts, *Boundaries of the International*.

10 Zur Geschichte der Nationalität und des Völkerrechts als im Grunde von unten nach oben wirkende soziorechtliche und administrative Phänomene vergleiche Hanley, *Identifying with Nationality*; Benton/Ford, *Rage for Order*.

Die Nationalität wurde gemeinhin vor allem als rechtliche oder internationale Seite der Staatsbürgerschaft angesehen. Der Historiker Patrick Weil formulierte es vor einigen Jahren so: »Die rechtliche Dimension der Staatsbürgerschaft spiegelt die formale Verbindung eines jeden Individuums zum Nationalstaat wider. Sie manifestiert sich in Pässen und nationalen Ausweisdokumenten, die etwa 99 Prozent aller Menschen den offiziellen Status von Staatsbürgern verleihen. Rechtliche Staatsbürgerschaft existiert unabhängig von einem individuellen Zugehörigkeitsgefühl oder dem Maß an Teilhabe an nationalen und patriotischen Institutionen.«¹¹ Aber wie sollen wir die Geschichte der Nationalitätsidee als rechtliche oder formale Seite der Bürgerschaft verstehen? Es waren vor allem Gesellschaftstheoretiker, die im 20. Jahrhundert den umfassenderen Wandel im Rechtsdenken – häufig als »Entformalisierung« bezeichnet – aufgriffen, einen Wandel, in dem man von Annahmen über die rationalen Rechtsgrundlagen und über die Autonomie des Rechts von der Politik abwich.¹² Dieses Buch verknüpft Vorstellungen über Recht und das Schicksal der Rechtstaatlichkeit mit der Darstellung der Beziehung zwischen Individuen und Staaten. Ich untersuche, welche Auswirkungen ein umfassenderer Wandel des Rechtsbewusstseins auf Konzeptionen der Staatsangehörigkeit, Nichtstaatsangehörigkeit und die Bedeutung der Staatenlosigkeit für die internationale Politik hatte.

Die folgenden Kapitel schildern die Entwicklung der Debatten um die Bedeutung der Staatenlosigkeit von der ersten Phase längerer Reflexionen in dem Jahrzehnt nach dem Ersten Weltkrieg bis zur Ausweitung der europäischen Flüchtlingskrise in den 1930er Jahren, die dann nach dem Zweiten Weltkrieg darin gipfelte, dass eine dauerhafte Regelung für die internationale Definition und den Schutz von Geflüchteten und Staatenlosen geschaffen wurde. Zusammen erzählen sie eine Geschichte kritischen Denkens über Staatenlosigkeit, die selbst wiederum ein neues Verständnis vermittelt, wie eine auf hierarchischen Formen politischer Ordnung basierende Welt in eine Welt transformiert wurde, die auf der formalen Gleichheit von Staaten und

11 Weil, *The Sovereign Citizen*, S. 6.

12 Siehe Neumann/Kirchheimer, *The Rule of Law under Siege*; Unger, *Law in Modern Society*; Kennedy, »The Disenchantment of Logically Formal Legal Rationality«; Habermas, »Recht und Moral«.

Menschen beruhte. Indem dieses Buch die ideologischen Auseinandersetzungen rekonstruiert, die dazu führten, dass die Staatsangehörigkeit zur Grundlage von Rechten wurde, trägt es dazu bei, den Prozess, durch den der nationale Territorialstaat sich als einzige legitime Organisationseinheit globaler Politik durchsetzte, und die Bedeutung, die dies für Menschen jenseits seiner Grenzen hatte, besser zu verstehen. Da es einen entscheidenden Wandel dokumentiert, wie das Problem der Staatenlosigkeit vom Ende des Ersten Weltkriegs bis in die Nachkriegszeit konzeptualisiert wurde, zeigt es, wie die nach 1945 getroffene politische Regelung die konzeptionellen und rechtlichen Grenzen internationaler Politik prägte, mit denen wir bis heute leben.

Der Krieg, der 1914 begann, hatte globale Ausmaße und bezog Soldaten aus ganz Europa, Amerika und dem britischen und dem französischen Weltreich ein. Zu Beginn des Konflikts gab es lediglich etwas mehr als fünfzig international anerkannte Staaten, die überwiegend in Europa und Nord- und Südamerika zu finden waren. Als er endete, lagen das Deutsche, das Habsburger, das Russische und das Osmanische Reich in Trümmern; Millionen Soldaten waren getötet worden oder trugen die brutalen Narben industrieller Artillerie oder Giftgaseinsätze davon; und die Zukunft der formalen Imperien Großbritanniens, Frankreichs, Japans und der Vereinigten Staaten blieb Gegenstand von Großmachtdisputen und antikolonialer Politik. Ein revolutionäres politisches Regime, der Bolschewismus, errang die Kontrolle über das ehemalige Russische Reich, während die Sieger des Krieges die ehemaligen Gebiete des Osmanischen und des Deutschen Reiches verteilten und durch die Gründung des Völkerbundes die imperiale Politik transformierten. Zu den neuen Staaten, die auf die russische, osmanische und österreichisch-ungarische Monarchie folgten, gehörten Polen, Österreich, Ungarn, die Tschechoslowakei, Jugoslawien, Bulgarien, Litauen, Lettland, Estland sowie die Griechische und die Türkische Republik.

Durch Revolution und Auflösung von Reichen blieben Millionen ohne die Sicherheit einer nationalen Identifikation zurück. Während des Ersten Weltkriegs begannen Staaten darauf zu bestehen, dass Migranten und Reisende Pässe bei sich trugen, wenn sie eine Grenze überqueren oder sich legal in einem Territorium aufhalten wollten. Eine Untergruppe strebte aktiv die Anerkennung als Personen ohne Nationalität an, um die negativen Folgen zu vermeiden, die eine Identifikation mit einer feindlichen Nation nach sich zog. Über eine Million

Emigranten strömten nach der Flucht vor der Russischen Revolution in das britisch verwaltete Ägypten sowie nach Konstantinopel, Prag, Wien, Berlin und Paris. Tausende weitere erklärten, staatenlos geworden zu sein, nachdem die Nachfolgestaaten des Österreichisch-ungarischen und des Osmanischen Reiches restriktivere Anforderungen an eine Staatsangehörigkeit stellten. Menschen, die während des Krieges vor Gewalt an der Ostfront geflüchtet waren, fanden sich ohne Anspruch auf Staatsangehörigkeit in den Hauptstädten der neuen Staaten Mitteleuropas wieder, während ehemalige Reichsangehörige, die während des Krieges zu Hause geblieben waren, feststellten, dass sie die für den Nachweis der Staatsangehörigkeit notwendigen Dokumente nicht beibringen konnten.

Aber was bedeutete es, staatenlos zu sein? Historiker tendierten zu der Annahme, bis nach dem Zweiten Weltkrieg habe jede Person, die keine Nationalität besaß, eine rechtliche Ausnahme dargestellt, weil Individuen nach der orthodoxen Rechtsdoktrin nur durch ihren nationalen Status Eingang in die internationale Gemeinschaft fanden. Aber als die internationale Politik sich mit Massen von Menschen befassen musste, die keinerlei Anspruch auf eine Staatsangehörigkeit hatten, löste dies anfängliche Reflexionen über die Grundlagen von Recht und Rechten in einer Zeit aus, in der die Zukunft von Imperium, Nation, Souveränität, Staat und Völkerrecht insgesamt infrage gestellt zu sein schien. Ältere Quellen politischer Legitimität, darunter auch eine dynastische Herrschaft, überlebten den Konflikt größtenteils nicht, und die Grenzen der politischen Ordnung und der internationalen Politik wurden zum Gegenstand intensiver politischer und intellektueller Auseinandersetzungen. In diesem Kontext bildete die Benachteiligung, die das Fehlen einer Staatsangehörigkeit implizierte, die Kehrseite ihrer revolutionären Auswirkungen für die Zukunft der Völkerrechtsordnung.

Der Status von Personen ohne Verbindung zu einem souveränen Staat war über mehrere Jahrhunderte hinweg eindeutig mit Debatten verknüpft, die im Zentrum des politischen und internationalen Denkens standen. In der Ära frühmodernen imperialen Wettbewerbs argumentierte Hugo Grotius, der niederländische Jurist und Theoretiker des Naturrechts im 17. Jahrhundert, dass eine bunte Mischung von Akteuren, darunter Unternehmen, Individuen und Staaten, die Subjekte des Völkerrechts darstellten. In seinem Werk *De jure belli ac pacis* von 1625 (*Recht des Krieges und Friedens*, Berlin 1869) unterstrich

er, Individuen, Staaten und Unternehmen seien gleichermaßen den Vertrags- und Handelsregeln unterworfen und der Staat sei in der Völkergemeinschaft nur ein Akteur unter anderen.¹³ Die um die Wende zum 20. Jahrhundert vorherrschende Völkerrechtstheorie, die sich im Kontext der westlichen Staatenbildung und imperialen Expansion entwickelte, argumentierte dagegen, dass Individuen nur durch ihren Status als Bürger bestimmter Staaten Teil der internationalen Rechtsordnung werden. Juristische Abhandlungen, die gängige Staatspraktiken dokumentierten, unterstrichen nachdrücklich, nur Staaten seien die »Subjekte« des Völkerrechts und alle anderen Entitäten – Individuen, Unternehmen und nichtstaatliche Gruppen – seien dessen »Objekte« ohne unabhängige Handlungsfähigkeit. Nach dieser Auffassung zählten in der Völkergemeinschaft nur Staaten als »Personen«, während nichtstaatliche Gruppen und Individuen nur indirekt über ihren Status als Staatsbürger Zugang zum Völkerrecht hatten.¹⁴ Aus völkerrechtlicher Sicht implizierte die Nationalität, dass die konkreteren Verbindungen eines Individuums zum Staat – durch Familie, Geschichte, Affinität, ethnische Zugehörigkeit, »Rasse« und Religion – irrelevant waren, wenn es darum ging, ob der Staat verpflichtet war, jemanden, der diese rechtliche Identifikation besaß, anzuerkennen und zu schützen. Die »Nationalität« oder »Staatsangehörigkeit« bezeichnete die rechtliche Seite der politischen Zugehörigkeit und unterschied die Subjekte eines politischen Gemeinwesens von fremden Außenstehenden. Diese Identifikation definierte eine zwischenstaatliche Kategorie der Mitgliedschaft, während »Bürgerschaft« die Beziehung Einzelner zu einer bestimmten politischen Gesellschaft bezeichnete. Privilegierteren Staatsangehörigen bot die Nationalität einen formalen Status, der Sicherheit gewährleistete, wenn Personen in

13 Grotius, *Recht des Krieges und Friedens*. Zu den Naturrechtsgrundlagen von Grotius' Völkerrechtstheorie siehe Straumann, *Hugo Grotius und die Antike*.

14 Catherine Seckler-Hudson zitiert Sterling E. Edmunds, der das Problem 1925 kurz und bündig beschrieb: »Die Stellung oder Nicht-Stellung staatenloser Mitglieder der Gesellschaft im Völkerrecht ist bezeichnend. Sie sind Objekte des Völkerrechts insofern sie unter die Gebietshoheit des Staates fallen, auf dessen Territorium sie leben. Aber da sie keine Staatsangehörigkeit besitzen, fehlt die Verbindung, durch die sie vom Völkerrecht profitieren könnten, und daher fehlt ihnen der Schutz, soweit es dieses Recht betrifft«, in: Seckler-Hudson, *Statelessness, with Special Reference to the United States*, S. 15. Siehe auch Edmunds, *Das Völkerrecht – ein Pseudorecht*.

dem sicheren Wissen durch die Welt reisten, dass ihr Privatbesitz und ihre vertraglichen Vereinbarungen respektiert würden. Unterdessen stattete die rechtliche Kategorie der Staatsangehörigkeit imperiale Mächte mit einem Rechtsapparat aus, der es ihnen ermöglichte, die Herrschaft über Untertanen ihres Reiches zu beanspruchen, ohne ihnen die umfassenden politischen Bürgerrechte zuzugestehen.¹⁵

Obwohl die Nationalität sich bis zum Ende des Ersten Weltkriegs zu einer wichtigeren Identifikationsquelle entwickelt hatte, stellten die vorherrschenden Erwartungen an die zwischenstaatliche Ordnung – wie neue souveräne Staaten entstanden, wie politische Zugehörigkeit bestimmt wurde und wie entstehende Konflikte zwischen politischen Gemeinschaften über den nationalen Status gelöst wurden – in den folgenden Jahrzehnten Quellen der Instabilität und radikalen Innovation dar. Selbst als die Staatenlosen als neuer Gegenstand humanitärer Aufmerksamkeit ins Blickfeld zu rücken begannen, symbolisierten sie die Möglichkeit rechtlicher und politischer Identifikation über die Jurisdiktionsgrenzen der Staaten hinaus. Die wachsende Zahl von Menschen, die nach dem Krieg diesen Status zu beanspruchen anfangen, stellten eine besonders destabilisierende Entwicklung für die Vertreter im Völkerbund dar, die zu regeln versuchten, wie neue Staaten in das internationale System gelangten, und bemüht waren, die aus der Schaffung neuer souveräner Gemeinwesen und neuer Formen internationaler Autorität erwachsenden Konflikte und Wirren in Schach zu halten. Aus den gleichen Gründen nutzten Theoretiker in dem Jahrzehnt nach dem Krieg das neue Ausmaß der Staatenlosigkeit und ihre zunehmende Anerkennung als wesentliche Ressource, um die Völkerrechtsordnung, die Grundlagen der Souveränität und die Möglichkeit von jenseits der Staatsgrenzen angesiedelten Rechten und Selbstverwaltung zu begreifen.¹⁶ Das Konzept der Rechtspersönlichkeit wurde zum intellektuellen Schlachtfeld für Debatten über das Wesen des Staates, öffentliche Autorität und nichtstaatliche Rechtsordnung. Im Rechtsdenken der Zwischenkriegszeit hing der Status

15 Sahlins, *Unnaturally French*; Hanley, *Identifying with Nationality*; Sassen, *Das Paradox des Nationalen*, S. 447. Zu den imperialen, hierarchischen Dimensionen der Nationalität siehe Benton/Clulow/Attwood (Hg.), *Protection and Empire*; Saada, *Empire's Children*; Knop, *Diversity and Self-Determination in International Law*, S. 8.

16 Vergleiche Hanley, »Statelessness: An Invisible Theme in the History of International Law«.

von Individuen, Körperschaften und Gruppen von der Entscheidung ab, ob solche Personen Rechtsfähigkeit besaßen und wie deren Wesen zu erklären war. Juristische Abhandlungen zur Staatenlosigkeit aus dieser Zeit argumentierten, wenn Staatenlose als Kläger in Zivilprozessen oder vor internationalen Gerichten Rechtsinstitutionen nutzen könnten, besaßen sie in den Augen des Rechts Handlungsfähigkeit. Der Besitz solcher Eigenschaften stellte wiederum die vorherrschende Theorie zur Rechtsfähigkeit und Rechtspersönlichkeit in den Vorstellungen zum internationalen Recht infrage.¹⁷

Den Rahmen der Geschichte bildet eine Generation von Juristen und Völkerrechtspublizisten aus dem ehemaligen Russischen Reich und dem ehemaligen Habsburger Reich, die auf den Zusammenbruch ihrer Weltreiche und auf das massenhafte Aufkommen von Staatenlosen mit juristischen Analysen und rechtlicher Fürsprache reagierten. Diese Persönlichkeiten und ihre Schriften erhellen, wie sich die Grundlagen für die Debatten über die Bedeutung der Staatenlosigkeit und über das Verhältnis zwischen nationaler und internationaler Zuständigkeit im Laufe des 20. Jahrhunderts entwickelten. Zu dieser Gruppe gehörten Mark Vishniak, Boris Mirkine-Guetzévitch, André (Andrei) Mandelstam, Hans Kelsen, Josef Kunz, Hersch Lauterpacht, Maximilian Koessler und Paul Weis. Jeder trug zur Entwicklung des Völkerrechts und zur rechtlichen Architektur des internationalen Schutzes von Geflüchteten und Staatenlosen bei. Aus ideologischer Sicht bedeutete die jüdische Herkunft dieser Juristen, dass sie durch den Verfall des Zeitalters des Kapitals, der Weltreiche und des Liberalismus im 20. Jahrhundert viel zu verlieren hatten. Alle sahen sich mit den Herausforderungen der Staatenlosigkeit, des Exils und der Emigration konfrontiert.¹⁸ Der in Moskau geborene Emigrant Vish-

17 Vergleiche Kjeldgaard-Pedersen, *The International Legal Personality of the Individual*. Peters, *Jenseits der Menschenrechte*.

18 Die Geschichte des kosmopolitischen Rechts wurde in der Regel aus der Sicht von Individuen erzählt, die am meisten zu verlieren hatten, als diverse Reiche in dem Jahrzehnt nach dem Ersten Weltkrieg Nationalstaaten wichen. Indem sie ein Recht schufen, das die gesamte Menschheit umfasste, versuchten sie die Folgen von nationalem Ausschluss und massenhafter Gewalt zu umgehen oder zu bekämpfen. Nach dieser Interpretation trugen ihre Bemühungen zur heldenhaften Etablierung von Rechtsgrundlagen bei, die Rechte und Pflichten von Individuen und Gruppen über die Grenzen anerkannter souveräner Staaten hinaus definieren. Siehe z. B. Sands, *Rückkehr nach Lemberg*; Benhabib, *Exile, Statelessness, and Migration*.

niak rief 1933 in seiner Vorlesung zur Rechtstellung von Staatenlosen in Erinnerung: »Es ist ganz natürlich, dass die Frage, die rechtliche Lage der Staatenlosen zu regeln, in vielen Fällen von denjenigen in Angriff genommen wurde, die am meisten unter dem Fehlen von Rechten gelitten haben.«¹⁹ Das ist jedoch nur ein Teil der umfassenderen Geschichte, die nicht auf die persönlichen Erlebnisse der Theoretiker beschränkt ist. Die anfängliche intellektuelle Reaktion auf massenhafte Staatenlosigkeit spiegelte ein legalistisches Verständnis von internationaler Politik, Konstitutionalismus und Sozialbeziehungen wider, das die internationale und imperiale Politik im 19. und frühen 20. Jahrhundert prägte. Rechtliche und konzeptionelle Innovationen, die im ausgehenden 19. Jahrhundert schärfer herausgearbeitet wurden, kamen in einer Vielzahl von Debatten und politischen Kontroversen zum Tragen, die das politische Denken nach dem Ersten Weltkrieg dominierten. In diesem Kontext stellte Staatenlosigkeit ein Phänomen dar, das untrennbar mit Debatten über das grundlegende Wesen von Recht, Politik und modernem Staatswesen verknüpft war.

Die Bedeutung der Staatenlosigkeit erfuhr eine weitere Wandlung, als die europäische Krise sich verschärfte und nach dem Zweiten Weltkrieg die noch größere Krise der Flucht und Vertreibung folgte. Ab den späten 1930er Jahren kamen zu den Millionen, die der totale Krieg, die nationalsozialistische Besatzung und der Holocaust in Europa entwurzelt hatten, noch Massen Vertriebener in Asien als Folge der Politik des imperialen Japan hinzu. Dieses Buch folgt diesen Denkern vom postimperialen Moment nach dem Ersten Weltkrieg bis in die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg, als die meisten von ihnen in den Vereinigten Staaten der Nachkriegszeit eine neue politische und institutionelle Heimat fanden. Während sich der Schwerpunkt dieses Buches von Europa in die USA, vom Völkerbund auf die Vereinten Nationen verlagert, untersucht es die Schaffung dauerhafterer internationaler Institutionen, die dafür zuständig sind, Geflüchteten Ausweispapiere und Hilfe zu verschaffen, sowie die Debatten über das Wesen des Rechts und seinem Verhältnis zur internationalen Politik. Die Entwicklung der kritischen Reflexion über Staatenlosigkeit nachzuzeichnen, erhellt, wie die Juristen, die mit der Entwicklung der Menschenrechte in der Nachkriegszeit in Verbindung gebracht wer-

19 Vishniak (Vishniak), »Le Statut international des apatrides«, S. 217.

den, die Zuständigkeit des Staates auf neuen pragmatischen Grundlagen bestätigten. Statt die Quelle völkerrechtlicher Autorität jenseits des Staates zu suchen, legten Juristen, die dem Völkerrechtsprojekt wohlwollend gegenüberstanden, die Grundlagen für die Schaffung völkerrechtlicher Normen auf der Basis von staatlichen Übereinkommen und Gewohnheitsrecht.²⁰

Ohne Frage ist Hannah Arendt in der Geschichte des politischen Denkens die meist gelesene Persönlichkeit, die über die Bedeutung der Staatenlosigkeit nachgedacht hat. In einer Reihe von Artikeln aus den späten 1940er Jahren und in ihrem berühmten Werk *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* von 1951 untersuchte sie die Ursprünge massenhafter Staatenlosigkeit und deren Auswirkungen auf die globale Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg. In ihrer Darstellung führte sie das massenhafte Aufkommen politisch heimatloser Menschen nach dem Ersten Weltkrieg auf das späte 19. Jahrhundert zurück, als europäischer Imperialismus, Kapitalismus und pannationale Bewegungen die aus der Ära der Aufklärung stammenden Ideale der Bürgerschaft und der Gleichheit vor dem Gesetz untergruben. Als Arendt die Bemühungen der Vereinten Nationen untersuchte, die Bedeutung von Menschenrechten im Kontext der fortwährenden europäischen Flüchtlingskrise eingehend auszuführen, kam sie zu dem Schluss, die Erfahrung moderner Heimatlosigkeit habe eindeutig gezeigt, dass Rechte nur aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinschaft erwachsen. Sie artikulierte das Spannungsverhältnis zwischen dem Streben, alle Menschen zu Trägern von Rechten zu machen, und der Tatsache, dass Rechte in Wirklichkeit von der Zugehörigkeit zu bestimmten Staaten abhing. Die durchgängige politische Organisation der Menschheit in separaten souveränen Staaten, die die vollständige Kontrolle über die Staatsangehörigkeit hatten, bedeutete, dass alle, die keine solche politische Zugehörigkeit besaßen, effektiv rechtlos waren. Das einzige sinnvolle Recht wäre »das Recht, Rechte zu haben«, oder ein Zugehörigkeitsrecht, das einen Platz in einer politischen Gemeinschaft gewährleisten könne.²¹

20 Zu den Vorzügen einer dichten Beschreibung für das Verständnis historischen Wandels siehe Sewell, *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*, S. 184–185.

21 Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, S. 614. Arendt vertrat die Vorstellung, dass Staatenlose bis nach dem Zweiten Weltkrieg als rechtliche Anomalie galten.

In eine längere Geschichte des internationalen Denkens und der Weltreiche eingebettet, offenbaren Arendts Ausführungen eine unbeachtete Dimension in der Schaffung der rechtlichen Rahmenwerke, die die internationale Politik regeln. Die zweite Hälfte meiner Studie befasst sich daher mit der Frage, wie der umfassendere Angriff auf legalistische Politikansätze die Bedingungen der Auseinandersetzungen und Debatten über die Bedeutung der Staatenlosigkeit veränderte und letztlich die Schaffung der rechtlichen Rahmenwerke prägte, die das Fehlen einer Staatsangehörigkeit regeln. Auf diversen institutionellen Ebenen – von den Vereinten Nationen über den Internationalen Gerichtshof bis zum US-Supreme Court – begann man, Nationalität als etwas Robusteres und tiefer Verwurzeltes zu behandeln denn als eine lediglich formale Verbindung zwischen einem Individuum und einem souveränen Staat, als eine bloße Bedingung des Schutzes. In dem Maße, wie Weltreiche sich mit dem Ende ihrer Herrschaft über weit gestreute Territorien und Völker konfrontiert sahen, waren sie bestrebt, die Staatsangehörigkeit so umzugestalten, dass sie einem Rechtsrahmen entsprach, der substantiellere Bindungen des Einzelnen an den Nationalstaat widerspiegelte.

Daher soll der letzte Teil dieses Buches klären, wie der erfolgreiche Angriff auf den legalistischen Ansatz der politischen und internationalen Ordnung die Herangehensweise an Staatenlosigkeit und die internationalen Rechtskategorien zur Nichtstaatsangehörigkeit prägten. Völkerrecht und internationale Organisationen erkannten die Grenzen der formalen Inklusion an, aber das Ergebnis war eine allgemeine Marginalisierung der Prämisse, dass rechtliche Staatenlosigkeit intrinsisch eine Krise der internationalen Ordnung darstellte. Somit zeigt diese Studie, wie die internationale Nachkriegsregelung die Grundlagen politischer und rechtlicher Zugehörigkeit zu einer nationalen Angelegenheit machte – und damit die Reflexion und Auseinandersetzung über die fundamentalen Grenzen internationaler Politik ausklammerte.²² Ich denke, wir sollten nicht fragen, warum die Nachkriegsregelungen zur Definition und Regulierung der Displaced Persons ihrem ursprünglichen Versprechen nicht gerecht wur-

22 Zur Vorstellung, die Ursprünge und Grundlagen fundamentaler konzeptioneller und politischer Grenzen auszuklammern, siehe Bourdieu, »Staatsgeist: Genese und Struktur des bürokratischen Feldes«.

den oder wie sie durch Souveränität und Politik vereitelt wurden, vielmehr sollte die Frage lauten, was sie tatsächlich erreichten, indem sie in der Nachkriegszeit eine internationale Übereinkunft schufen und die Probleme, die in der Zwischenkriegszeit in Bezug auf die Grundlagen politischer Gemeinschaft und die Basis für die Zugehörigkeit zu ihr diskutiert wurden, in den Bereich der Innenpolitik verschoben.

INHALT

Einleitung	7
1 Vom Romanthema zur rechtlichen Realität	23
2 Postimperiale Stadien der Staatenlosigkeit	77
3 Postimperiale Grundlagen der politischen Ordnung	127
4 Die realen Grenzen der Zugehörigkeit	191
5 Eine Bedingung der Weltordnung	231
6 Nationalisierung der internationalen Gemeinschaft	287
Schluss	339
Danksagung	351
Literatur und Quellen	354
Personenregister	397

Zur Autorin

Mira L. Siegelberg ist Professorin am Fachbereich Geschichte an der University of Cambridge, England. Ihr Buch »Staatenlosigkeit« wurde mehrfach ausgezeichnet, u. a. 2022 mit dem Certificate of Merit des Internationalen Rechts von der American Society of International Law.

Für meine Eltern Florence und Alan Siegelberg mit all meiner Liebe

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH
Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung
Mittelweg 36
20148 Hamburg
www.hamburger-edition.de

© der deutschen Ausgabe 2023 by Hamburger Edition
© der Originalausgabe 2020 by the President and Fellows of Harvard College
First published in the U.S. by Harvard University Press
Titel der Originalausgabe: »Statelessness. A Modern History«

Umschlaggestaltung: Lisa Neuhalfen, Berlin
Umschlagabbildung: © Kurt Schwitters, Merzbild 1A (The Psychiatrist),
Museo Nacional Thyssen-Bornemisza, Madrid

Satz aus Alegreya Sans und Serif durch Dörlemann Satz, Lemförde
Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany
ISBN 978-3-86854-368-1
1. Auflage März 2023