2 Gemäß Art. 4 der UN-Charter beschließt die Vollversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrats über die Zulassung eines neuen Mitglieds. Die Empfehlung des Sicherheitsrats muß gemäß Art. 27 Abs. 3 der Charter mit den Stimmen aller ständigen Mitglieder und sieben Stimmen insgesamt beschlossen werden.
3 Vgl. Art. 57, 58, 59, 63 der UN-Charter.
4 Zimmermann, Deutsche Außenpolitik in der Ära der Weimarer Republik, Göttingen 1958, S. 298.
5 Vgl. Münch, Vereinte Nationen in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Band III, S. 504.
6 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, Bonn 1950, S. 7.
7 Yearbook of the United Nations 1947—48, S. 845.
8 Antrag der Zentrumsfraktion vom 8. November 1950. Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1583.
9 International Organization Vol. I (1947) S. 114—135.
10 Yearbook of the United Nations 1946—47, S. 535.
11 S. Anm. 10, aaO, S. 528.
12 Punkt 1 des „Protokolls über die Abkommen, die zwischen den alliierten Hochkommissionen und dem Bundeskanzler der Deutschen Bundesrepublik am 22. November 1949 auf dem Petersberg getroffen wurden".
13 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, Drucksachen Nr. 949 und 1065.
14 Kommuniqué vom 19. September 1950, International Organization Vol. V (1950) S. 724. Entscheidung Nr. 11 der Alliierten Hohen Kommission vom 6. März 1951; Amtsblatt der AHK, S. 792 ff., vgl. auch von Puttkamer, Vorgeschichte und Zustandekommen der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 in: Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 17 Nr. 3—4, Juni 1957.
15 Vgl. auch Steppuhn, Der Beobachter, seine Stellung und seine Bedeutung in der Internationalen Organisation, Würzburger Diss., Juli 1956.
16 Auszug aus dem Wortlaut der Pressekonferenz Dag Hammarskjölds am 21. April 1960, zitiert bei Wieck, Deutschland und die Vereinten Nationen im Jahrbuch für Auswärtige Politik 1961.
17 Vgl. Wicharz, Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen in: Dokumente Heft VIII (1953), hrsg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg.
18 Vgl. Meissner, Die Internationale Arbeitsorganisation in: Dokumente Heft VII (1952), s. Anm. 17, aaO, S. 23 ff. sowie Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1952, S. 149.
19 Vgl. Menzel, UNESCO in: Dokumente Heft V (1951), s. Anm. 17, aaO, S. 19 ff.
20 Codding Jr., The International Telecommunication Union, Leiden 1952, S. 206 und 280.
21 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1951, S. 180.
22 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1952, S. 177.
23 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1955, S. 325 und Deutschland im Wiederaufbau, 1957, S. 349.
24 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1955, S. 308 und Deutschland im Wiederaufbau, 1956, S. 349.
25 ECOSOC-Res. 594 (XX) vom 15. Dezember 1955.
26 Gemäß Art. 7 der Terms of Reference sind Mitglieder der Kommission „die europäischen Mitgliedsländer der Vereinten Nationen und die Vereinigten Staaten". Der Artikel hat auf Grund der Entschließung 594 und des daraufhin erfolgten deutschen Beitritts eine Fußnote bekommen, derzufolge die Bundesrepublik Deutschland am 21. Februar 1956 Mitglied der Kommission geworden ist.
27 Cooperation for Economic Progress, ECE, ECAFE, ECLA, ECA published by United Nations Office of Public Information, 1959, S. 4.
28 Art. 1 Abs. 2 des Deutschlandvertrags vom 23. Oktober 1954.
29 Hallstein in: Foreign Affairs, Oktober 1952, S. 58.

Die Vereinten Nationen und die Staatenlosigkeit

DR. DR. PAUL WEIS, GENF

Direktor der Rechtsabteilung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Genf[1]

I

Das Problem der Staatenlosigkeit hat gerade in den letzten Jahrzehnten, insbesondere seit dem Ersten Weltkrieg, größeren Umfang angenommen. Da Fragen der Staatsangehörigkeit grundsätzlich in den innerstaatlichen Bereich fallen, d. h. jeder Staat berechtigt ist zu bestimmen, wer seine Staatsangehörigkeit besitzt, ist Staatenlosigkeit im Sinne des Mangels einer Staatsangehörigkeit unvermeidlich. Trotzdem ist das Auftreten von Staatenlosigkeit in normalen Zeiten gering. In Ländern, in denen die Staatsangehörigkeit durch Geburt im Staatsgebiet erworben wird *(jus soli)*, ist Staatenlosigkeit bei Geburt kaum denkbar; in anderen Ländern, deren Staatsangehörigkeitsrecht auf dem Abstammungsprinzip *(jus sanguinis)* beruht, kommt sie immerhin vor, insbesondere bei Kindern staatenloser Eltern. Daneben gibt es zahlreiche Fälle, in denen das Kind nicht die Staatsangehörigkeit des maßgeblichen Elternteils erwirbt, weil die in Frage kommende Rechtsordnung einen abgeleiteten Staatsangehörigkeitserwerb bei Geburt im Ausland nicht vorsieht; in anderen Fällen schließlich wird der Erwerb der Staatsangehörigkeit auf diesem Wege allein dadurch verhindert, daß die Staatsangehörigkeit des maßgeblichen Elternteils wegen Beweisschwierigkeiten nicht festgestellt werden kann. Heute besitzen die meisten Staaten ein gemischtes System, d. h. in Staaten, deren Recht auf dem jus soli beruht, kann häufig Staatsangehörigkeit subsidiär auch durch Abstammung erworben werden; in Staaten, deren Recht auf dem jus sanguinis beruht, oft unter gewissen Umständen auch durch Geburt im Staatsgebiet, wenn nicht bei Geburt selbst, so in einem späteren Zeitpunkt bei Zutreffen zusätzlicher Bedingungen (z. B. bei Volljährigkeit im Falle eines ununterbrochenen Aufenthalts im Staatsgebiet innerhalb eines gewissen Zeitraumes, oder bei Vorliegen von Abstammungsvoraussetzungen, die normalerweise nicht die Staatsangehörigkeit verleihen usw.). Häufiger ist Staatenlosigkeit nach der Geburt, d. h. Staatenlosigkeit infolge des Verlustes einer Staatsangehörigkeit: durch Wechsel des Personalstatuts (Eheschließung, Adoption usw.) oder, öfters, durch einseitigen Staatsakt, durch die Ausbürgerung. Insbesondere Massenausbürgerungen ganzer Gruppen aus politischen oder ethnisch-demographischen Gründen (Gründung von Nationalstaaten) haben vielfach zu Staatenlosigkeit geführt. Der Entzug der Staatsangehörigkeit ist allerdings in der Bundesrepublik durch das Grundgesetz (Artikel 16) ausgeschlossen.

Eine der Hauptursachen der Staatenlosigkeit sind aber, zumindest indirekt, politische und territoriale Umwälzungen. Der Untergang von Staaten sowie die Neugründung von Staaten, insbesondere als Kriegsfolge oder als Folge revolutionärer Ereignisse, haben zu Massenverlusten von Staatsangehörigkeit geführt und, wo dies nicht mit dem Erwerb einer Staatsangehörigkeit verbunden war, daher zur Staatenlosigkeit. Die Zahl der als Folge der territorialen Umwälzungen nach dem Ersten Weltkrieg staatenlos Gewordenen ging in die Hunderttausende; allein auf dem Gebiet des neu gegründeten tschechoslowakischen Staates wurde sie auf 80 000 geschätzt[2].

II

Zunächst erscheint eine Begriffsklärung erforderlich. Staatenlos ist eine Person, die unter dem Recht keines Staates eine Staatsangehörigkeit besitzt. Schon diese Definition zeigt die Schwierigkeit, Staatenlosigkeit zu beweisen. Es ist jedoch üblich geworden, die so definierte Staatenlosigkeit als de jure-Staatenlosigkeit zu bezeichnen und ihr die de facto-Staatenlosigkeit gegenüberzustellen. Als de facto staatenlos wird eine Person bezeichnet, die zwar formell eine Staatsangehörigkeit besitzt, jedoch nicht den Schutz des betreffenden Staates genießt. Den Schulfall bilden die Flüchtlinge. Sie befinden sich außerhalb ihres Heimatlandes, genießen jedoch nicht den Schutz desselben, sei es, daß sie staatenlos sind, sei es, daß der Heimatstaat, obzwar sie noch dessen Staats-

angehörigkeit besitzen, es ablehnt, sie zu schützen, oder sie selbst es ablehnen, sich unter den Schutz dieses Staates zu stellen. Die Begriffe des Staatenlosen und des Flüchtlings überschneiden sich also: ein Flüchtling kann staatenlos sein oder nicht, ein Staatenloser mag Flüchtling sein; viele Staatenlose sind jedoch nicht Flüchtlinge. Die Terminologie „de jure" und „de facto staatenlos" ist rechtlich nicht präzise. Ich habe an anderer Stelle [3] vorgeschlagen, von de jure oder de facto ungeschützten Personen („de jure" or „de facto unprotected persons") zu sprechen, da es auf die Schutzfunktion des Staates, nicht auf die Staatsangehörigkeit ankommt. Nur der erstere ist staatenlos im Rechtssinne. Die erwähnte Terminologie hat sich aber weitgehend eingebürgert. In diesem Artikel wird der Ausdruck jedoch im Rechtssinne gebraucht, doch wird auf die Lage der sogenannten de facto-Staatenlosen hingewiesen, soweit dies erforderlich erscheint.

Staatenlosigkeit wird allgemein als unerwünscht angesehen. Vom Gesichtspunkt des Völkerrechts stellt die Staatsangehörigkeit das Bindeglied zwischen dem Individuum und dem Völkerrecht dar. Sie verleiht das „Völkerrechtsindigenat" [4]. Wo also die Staatsangehörigkeit fehlt, befindet sich das Individuum völkerrechtlich in einem Vakuum. Der Staatenlose wurde mit einer „res nullius", einem Schiff auf hoher See, das unter keiner Flagge segelt, verglichen. Auch vom menschlichen Standpunkt ist Staatenlosigkeit grundsätzlich unerwünscht. Die tragischen Schicksale Staatenloser, denen jedes Land die Aufnahme versagte, sind noch in bitterer Erinnerung und haben vielfach Autoren die Unterlage zu Romanen und Schauspielen geboten.

Es folgt aus der Tatsache, daß das Staatsangehörigkeitsrecht grundsätzlich in den innerstaatlichen Bereich fällt, daß Bemühungen zur Ausschaltung der Staatenlosigkeit internationale Zusammenarbeit notwendig machen; sie erfordern eine freiwillige Beschränkung der innerstaatlichen Rechtshoheit, welche im wesentlichen nur durch gegenseitige vertragliche Verpflichtungen im Wege multilateraler Staatsverträge erreicht werden kann. Schon der Völkerbund bemühte sich um die Ausschaltung der Staatenlosigkeit. Die Staatsangehörigkeit war ja bekanntlich eines der Themen der Haager Kodifikationskonferenz von 1930, wobei die Bemühungen der Konferenz auf dem Gebiet der Staatsangehörigkeit erfolgreicher waren als auf anderen Gebieten. Sie führte zur Annahme eines Abkommens über Staatsangehörigkeitsfragen vom 12. April 1930 und von drei Protokollen. Für die Frage der Staatenlosigkeit ist dieses Abkommen und das Protokoll über einen Sonderfall von Staatenlosigkeit von Bedeutung. Das Protokoll bestimmt, daß ein Kind, dessen Vater staatenlos oder unbekannter Staatsangehörigkeit ist, die Staatsangehörigkeit des Geburtsstaates erhält, sofern die Mutter diese besitzt, auch wenn die Staatsangehörigkeit nicht schon durch die bloße Tatsache der Geburt in diesem Staate erworben wird.

Die in das Abkommen zur Vermeidung der Staatenlosigkeit aufgenommenen Verpflichtungen sind hauptsächlich *negativer* Natur, d. h. sie legen den Vertragsstaaten die Pflicht auf, unter gewissen Umständen die Staatsangehörigkeit *nicht zu entziehen*, wie etwa im Falle des Wechsels des Personalstatuts, falls nicht eine andere Staatsangehörigkeit erworben wird. Das Abkommen enthält jedoch keine Verpflichtung *zur Verleihung* der Staatsangehörigkeit und keine Beschränkungen hinsichtlich der Aberkennung der Staatsangehörigkeit. Das Abkommen hat daher auf die Verminderung der Staatenlosigkeit nur einen beschränkten Einfluß; die Hauptursachen der Staatenlosigkeit blieben unberührt.

III

Die Vereinten Nationen befaßten sich mit dem Problem der Staatenlosigkeit schon zu einem relativ frühen Zeitpunkt. Der Wirtschafts- und Sozialrat hatte schon am 11. August 1950 eine Resolution [5] angenommen, welche Empfehlungen an Staaten für die Verminderung der Staatenlosigkeit enthielt. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, das Organ, dem die Kodifikation und Fortbildung des Völkerrechts obliegt, bestimmte die Staatsangehörigkeit als eine der Fragen, deren Behandlung der Vorrang einzuräumen sei. Die Kommission befaßte sich in den Jahren 1952—1954 mit Fragen der Staatsangehörigkeit, beschloß jedoch bereits zu Beginn der Erörterungen, ihre Tätigkeit auf diesem Gebiet auf die Frage der Ausschaltung oder Verminderung der Staatenlosigkeit zu beschränken.

Die Kommission erkannte, daß man zwischen *gegenwärtiger* und zukünftiger Staatenlosigkeit unterscheiden muß. Die gegenwärtige Staatenlosigkeit geht im wesentlichen auf politische Ursachen zurück und läßt sich durch rechtliche Maßnahmen nicht vermeiden. Hinsichtlich der zukünftigen Staatenlosigkeit arbeitete die Kommission einen Konventionsentwurf über die Ausschaltung zukünftiger Staatenlosigkeit und einen Konventionsentwurf über die Verminderung zukünftiger Staatenlosigkeit aus. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen berief eine Bevollmächtigtenkonferenz in Genf ein, welche die Entwürfe der Völkerrechtskommission behandeln sollte. Diese Konferenz fand im März und April 1959 in Genf statt. Zwischen den beiden Abkommensentwürfen wählte sie den weniger weitgehenden über die *Verminderung der Staatenlosigkeit* als Diskussionsgrundlage. Der Hauptpunkt beider Entwürfe der Völkerrechtskommission betraf die Verleihung der Staatsangehörigkeit bei Geburt an Kinder, die sonst staatenlos wären. Es war naturgemäß schwierig, in dieser Hinsicht die Standpunkte der Staaten, deren Recht auf dem jus soli und derer, deren Recht auf dem jus sanguinis beruht, auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen; es gelang jedoch, in diesem Punkt einen Kompromiß zu erreichen. Größere Schwierigkeiten entstanden hinsichtlich der Bestimmung des Entwurfes über die Aberkennung der Staatsangehörigkeit. Während eine Reihe von Staaten sehr weitgehende Ausnahmen vom Grundsatz des Verbots der Aberkennung verlangten, waren andere Staaten der Ansicht, daß solche weitgehenden Ausnahmen den Zweck der Konvention vereiteln könnten. Die Debatten über diese Frage hatten zur Folge, daß die Konferenz ihre Arbeit innerhalb der vorgesehenen Zeit nicht beenden konnte. Die Arbeiten wurden im August 1961 in New York wieder aufgenommen. Hier konnte auch über die strittige Frage der Aberkennung der Staatsangehörigkeit ein Kompromiß erzielt werden. Die Konvention wurde am 30. August 1961 von der Konferenz angenommen und die Schlußakte unterzeichnet [6].

IV

Dieses Abkommen stellt einen Meilenstein im Zuge der Bemühungen zur Verminderung der Staatenlosigkeit dar, und es mag angezeigt erscheinen, seine Hauptbestimmungen kurz darzustellen. In den Artikeln 1 und 4 verpflichten sich die vertragschließenden Staaten, Personen, welche im Staatsgebiet geboren sind und andernfalls staatenlos wären, ihre Staatsangehörigkeit zuzuerkennen, und zwar entweder:

a) durch Geburt kraft Gesetzes oder
b) aufgrund eines Antrages.

Vertragschließende Staaten, welche die Verleihung ihrer Staatsangehörigkeit aufgrund eines Antrages vorsehen, können auch Maßnahmen zur Verleihung kraft Gesetzes unter Festsetzung derselben Altersgrenze und vorbehaltlich derselben Bedingungen, wie sie durch innerstaatliches Recht vorgeschrieben werden können, treffen. Die Verleihung kann jedoch nur von einer oder mehreren der folgenden Bedingungen abhängig gemacht werden:

1. daß der Antrag innerhalb eines festgesetzten Zeitraumes einzubringen ist, der nicht später als bei Erreichen des

18. Lebensjahres beginnt und nicht früher als bei Erreichen des 21. Lebensjahres endigt, jedoch innerhalb eines Zeitraumes von mindestens einem Jahr dem Antragsteller die Möglichkeit zur selbständigen Antragstellung geben muß;
2. daß die betreffende Person ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet während eines Zeitraumes hatte, der insgesamt 10 Jahre und 5 Jahre unmittelbar vor der Antragstellung nicht überschreiten darf;
3. daß die betreffende Person weder wegen eines Verstoßes gegen die nationale Sicherheit noch zu einer Gefängnisstrafe von 5 oder mehr Jahren verurteilt worden ist;
4. daß die betreffende Person immer staatenlos gewesen ist.

Ungeachtet dieser Bestimmungen erwirbt das ehelich auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates geborene Kind, dessen Mutter die Staatsangehörigkeit des Staates besitzt, diese Staatsangehörigkeit durch Geburt, wenn es andernfalls staatenlos wäre.

Dies entspricht einer Empfehlung der Konsultativen Versammlung des Europarates[7], in welcher den Mitgliedstaaten empfohlen wurde, die nötigen Maßnahmen zu treffen, damit eheliche Kinder, die in ihrem Staatsgebiet in einer Ehe zwischen einem staatenlosen Vater und einer Staatsangehörigen geboren werden, automatisch kraft Rechtens deren Staatsangehörigkeit erwerben.

Personen, die wegen Überschreitung der Altersgrenze für die Antragstellung oder wegen Mangels der erwähnten Wohnsitzvoraussetzung nicht in der Lage sind, die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates, auf dessen Hoheitsgebiet sie geboren sind, zu erhalten, ist die Staatsangehörigkeit von dem Vertragsstaat zu verleihen, dem ein Elternteil zur Zeit der Geburt dieser Person angehörte. In diesem Falle kann die Verleihung von einer oder mehreren der folgenden Bedingungen abhängig gemacht werden:

a) Antragstellung vor Erreichung eines festgesetzten Alters, das nicht unter 23 Jahren sein darf;
b) Wohnsitz auf dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates innerhalb eines festgesetzten, der Antragstellung unmittelbar vorangehenden Zeitraumes, der drei Jahre nicht überschreiten darf (Artikel 1 des Abkommens).

An nicht auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates geborene Personen, die andernfalls staatenlos wären, ist die Staatsangehörigkeit zu verleihen, sofern ein Elternteil zur Zeit der Geburt dieser Person die Staatsangehörigkeit des Vertragsstaates besaß. Auch hier kann die Staatsangehörigkeit entweder durch Geburt erworben oder aufgrund eines Antrages verliehen werden. In letzterem Falle kann die Verleihung gleichfalls von der Erfüllung einer oder mehrerer der letzterwähnten Bedingungen abhängig gemacht werden (Artikel 4).

Falls die Staatsangehörigkeit auf Antrag verliehen wird, darf der Antrag bei Vorliegen der Voraussetzungen nicht zurückgewiesen werden. Es besteht also ein Rechtsanspruch auf Verleihung der Staatsangehörigkeit.

Das Abkommen bestimmt weiter in Artikel 2, daß ein Findelkind, das im Gebiet eines Vertragsstaates gefunden wird, mangels Gegenbeweises als im Hoheitsgebiet dieses Vertragsstaates geboren gilt, und zwar als Kind von Eltern, welche die Staatsangehörigkeit dieses Staates besitzen. Für die Zwecke der Verpflichtungen nach dem Abkommen wird bei Geburt an Bord eines Schiffes oder eines Luftfahrzeuges angenommen, daß diese auf dem Hoheitsgebiet des Flaggenstaates erfolgt ist (Artikel 3).

V

Artikel 5 enthält Bestimmungen zwecks Vermeidung der Staatenlosigkeit im Falle des Wechsels des Personalstatuts (Eheschließung, Auflösung der Ehe, Legitimierung, Anerkennung oder Adoption). Gemäß Artikel 6 soll ein Verlust oder eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit den Verlust der Staatsangehörigkeit des Ehegatten oder der Kinder nur nach sich ziehen, falls diese eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder erwerben.

Ein Verzicht auf die Staatsangehörigkeit soll deren Verlust nur zur Folge haben, wenn die betreffende Person eine andere Staatsangehörigkeit besitzt oder erwirbt. Hier enthält das Abkommen jedoch eine interessante Einschränkung: Diese Bestimmung soll dann nicht angewandt werden, wenn ihre Anwendung den in den Artikeln 13 und 14 der Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 enthaltenen Grundsätzen widerspräche. Diese Artikel legen die Freizügigkeit des Individuums, einschließlich des Rechts, sein Land zu verlassen, und das Asylrecht nieder. Das Bestreben, die Staatenlosigkeit zu vermindern, soll also nicht dazu führen, Bindungen zu perpetuieren, die mit der Achtung der Menschenrechte in Widerspruch stehen.

Ähnlich wie das Haager Abkommen sieht die Konvention die Erteilung des sogenannten „Expatriation Permit" (Ausbürgerungsbewilligung) nur vor, wenn die Staatsangehörigkeit eines fremden Landes tatsächlich erworben oder deren Erwerb zugesichert wurde. Es soll also der Verlust der früheren Staatsangehörigkeit, der vielfach Voraussetzung für den Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit ist, von dem tatsächlichen Erwerb derselben abhängig gemacht werden, um die Staatenlosigkeit zu vermeiden. Ausreise, Wohnsitz im Ausland, Unterlassung der Anmeldung bei Konsularbehörden bei Wohnsitz im Ausland und dergleichen sollen nicht zum Verlust der Staatsangehörigkeit führen, wenn der Betreffende dadurch staatenlos würde; doch sind diesbezüglich Einschränkungen festgelegt:

> Wohnsitz im Ausland während nicht weniger als sieben aufeinanderfolgenden Jahren kann den Verlust der Staatsangehörigkeit mit sich ziehen, wenn die Person es unterläßt, vor der zuständigen Behörde ihre Absicht, die Staatsangehörigkeit beizubehalten, zu erklären. Bei außerhalb des Vertragsstaates geborenen Personen kann die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit nach Ablauf eines Jahres nach Erreichen der Volljährigkeit von der Wohnsitznahme im Staatsgebiet oder der Meldung bei der zuständigen Behörde abhängig gemacht werden (Artikel 7).

Von grundsätzlicher Bedeutung sind auch Artikel 8 und 9. Gemäß Artikel 8 ist die Staatsangehörigkeit nicht abzuerkennen, wenn die betreffende Person durch die Aberkennung staatenlos würde. Hierbei bestehen jedoch ebenfalls Einschränkungen: Die Staatsangehörigkeit kann aberkannt werden, wenn die vorerwähnten Bedingungen nicht erfüllt sind. Die Vertragsstaaten können ferner andere Aberkennungsgründe, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung, Ratifizierung oder des Beitritts zum Abkommen nach ihrer Rechtsordnung bestehen, durch eine besondere Erklärung aufrecht erhalten, jedoch nur solche Gründe, die eine Verletzung der Loyalitätspflicht darstellen: Dienstleistungen für oder Einkünfte von einem anderen Staat unter Mißachtung eines ausdrücklichen Verbots; Verhalten, das gegen die Lebensinteressen des Staates ernstlich verstößt; Treueid oder formelle Erklärung der Treuepflicht gegenüber einem anderen Staate oder sonstige Beweise des Entschlusses, die Treuepflicht gegenüber dem Vertragsstaat aufzukündigen. Die Aberkennung aus diesen Gründen darf nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen, welches für die betroffene Person das Recht auf Gehör vor Gericht oder einem anderen unabhängigen Organ vorsieht.

Artikel 9 enthält die folgende Bestimmung: *„Die vertragschließenden Staaten dürfen einer Person oder einer Personengruppe ihre Staatsangehörigkeit nicht aus rassischen, ethnischen, religiösen oder politischen Gründen aberkennen."*

Die Massenausbürgerung aus diesen Gründen war eine der Hauptursachen der Staatenlosigkeit. Das in diesem Abkommen enthaltene allgemeine Verbot bindet natürlich nur die

Vertragsstaaten. Es handelt sich jedoch hier um eine Bestimmung, die angesichts des in der Satzung der Vereinten Nationen und der Menschenrechtserklärung enthaltenen Grundsatzes der Nichtdiskriminierung auf dem Wege sein mag, zu einer allgemeinen Völkerrechtsregel zu werden.

Artikel 10 befaßt sich mit Staatenlosigkeit als Folge der Staatensukzession. Verträge zwischen Vertragsstaaten über Gebietsabtretungen sollen Bestimmungen enthalten, die darauf abzielen, daß niemand als deren Folge staatenlos wird. In Verträgen mit Staaten, die dem Abkommen nicht beigetreten sind, sollen sich die Vertragsstaaten bemühen zu gewährleisten, daß solche Verträge ebenfalls derartige Bestimmungen enthalten. Mangels solcher Bestimmungen soll der Vertragsstaat, der ein Gebiet erwirbt, seine Staatsangehörigkeit an Personen verleihen, die als Folge der Gebietsabtretung oder des Gebietserwerbs staatenlos würden.

Das Abkommen tritt zwei Jahre nach der Hinterlegung der sechsten Ratifizierungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft. Die Vertragsstaaten sollen sobald wie möglich nach diesem Zeitpunkt für die Errichtung eines Organs eintreten, welches eine Person, die sich auf die Bestimmungen dieses Abkommens beruft, zur Prüfung ihres Anspruchs und der Weiterleitung an die zuständige Behörde anrufen kann. Es handelt sich hier um eine sehr wichtige Bestimmung, welche eine gewisse Sicherung der Durchführung der Bestimmungen der Konvention durch ein internationales Organ bezweckt. Im Entwurf der Völkerrechtskommission war eine weitergehende Bestimmung enthalten, wonach Personen, die sich in ihren Rechten nach dem Abkommen verletzt fühlen, die Möglichkeit haben sollten, durch ein solches Organ an ein besonderes, im Rahmen der Vereinten Nationen zu errichtendes Gericht zu appellieren; sie wurde jedoch von der Staatenkonferenz nicht angenommen.

Die Konferenz nahm auch mehrere zusätzliche Beschlüsse an, in denen den Staaten unter anderem empfohlen wird, Personen, die de facto staatenlos sind, soweit als möglich als de jure staatenlos zu behandeln, um ihnen den Erwerb einer effektiven Staatsangehörigkeit zu ermöglichen.

Das Abkommen wurde am Schluß der Konferenz von Israel, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, seitdem bisher von der Dominikanischen Republik und Frankreich unterzeichnet.

In der Bundesrepublik wurde vor kurzem ein Gesetz zur Änderung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes[8] beschlossen. Dieses sieht vor, daß das eheliche Kind einer Deutschen durch die Geburt die Staatsangehörigkeit der Mutter erwirbt, wenn es sonst staatenlos sein würde. Dies entspricht der vorerwähnten Empfehlung des Europarates und dem Abkommen über die Verminderung der Staatenlosigkeit. Zur Ratifizierung dieses Abkommens selbst hat die Regierung der Bundesrepublik bisher nicht Stellung genommen.

VI

Die Vereinten Nationen befaßten sich jedoch nicht nur mit der Ausschaltung der Staatenlosigkeit, sondern, in Erkenntnis des Umstandes, daß die gegenwärtige Staatsangehörigkeit rechtlich nicht beseitigt werden kann, auch mit der Rechtsstellung der Staatenlosen. Die Völkerrechtskommission hat hierzu frühzeitig gewisse Empfehlungen ausgearbeitet. Danach sollten solche Personen in ihren Aufenthaltsländern den Sonderstatus von geschützten Personen („protected persons") erhalten, welcher weitgehend, mit Ausnahme der politischen Rechte, dem der Staatsangehörigen entsprechen sollte. Diese recht weitgehenden Vorschläge wurden jedoch nicht weiter verfolgt. Aufgrund einer Studie, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen auf Ersuchen des Wirtschafts- und Sozialrates unter dem Titel „Studie über die Staatenlosigkeit" im Jahre 1949 veröffentlicht hat[9], bestellte der Wirtschafts- und Sozialrat ein Ad-hoc-Komitee, bestehend aus 13 Staatenvertretern mit besonderer Sachkenntnis auf dem Gebiet, „um unter anderem zu untersuchen, ob es erwünscht sei, ein revidiertes und konsolidiertes Abkommen über die internationale Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen vorzubereiten und, falls sie dies als erwünscht erachteten, ein solches Abkommen auszuarbeiten". Das Komitee bereitete in zwei Sitzungen, die in New York und Genf stattfanden, im Jahre 1950 den Entwurf eines Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vor. Es arbeitete weiter ein Protokoll aus, welches vorsah, daß gewisse Bestimmungen dieses Ab-

Zu Ehren von Dag Hammarskjöld wurde in Berlin am 3. Juni 1964 auf dem nach ihm benannten Platz vor den Ausstellungshallen am Funkturm ein Erinnerungsmal eingeweiht. Die Inschrift lautet: „Dag Hammarskjöld, Generalsekretär der Vereinten Nationen, * 29. Juli 1905 Jönköping/Schweden, † 17. Sept. 1961 Ndola/Zentralafrika — Im Dienst für den Frieden". Otto Bach (Mitte), Präsident des Abgeordnetenhauses und Vorsitzender des LV Berlin der DGVN, und der Vorsitzende des Stadtparlaments von Jönköping, Bengt Glemdal, bei der Einweihung. (Vgl. S. 120 in dieser Ausgabe.)

kommens *mutatis mutandis* auf solche staatenlosen Personen Anwendung finden sollten, die nicht Flüchtlinge im Sinne des Abkommens seien.

Die Generalversammlung berief darauf eine Bevollmächtigten-Konferenz ein, um die Vorbereitung des Abkommens und des Protokolls zu beendigen. Diese im Juli 1951 in Genf abgehaltene Konferenz beschloß das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, welches das Datum des 28. Juli 1951 trägt. Sie fand jedoch keine Zeit, sich mit dem Protokoll über die Rechtsstellung der Staatenlosen zu befassen, und es wurde hierfür vom Wirtschafts- und Sozialrat eine besondere Bevollmächtigten-Konferenz einberufen, welche im September 1954 in New York stattfand. Diese Konferenz verwarf die Idee eines Protokolls und nahm ein besonderes *Abkommen über die Rechtsstellung von staatenlosen Personen* an, das jedoch weitgehend dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge folgt [10].

Dieses Abkommen vom 28. September 1954 sieht drei Maßstäbe für die Behandlung staatenloser Personen vor:

a) Gleichstellung mit den Staatsangehörigen des Aufenthaltslandes (Inländerbehandlung);
b) eine möglichst günstige und nicht weniger günstige Behandlung, als den Ausländern im allgemeinen im Aufenthaltsland gewährt wird (begünstigte Ausländerbehandlung);
c) hinsichtlich der Ausübung von Rechten in anderen Vertragsstaaten Gleichstellung mit den Staatsangehörigen des Landes des gewöhnlichen Aufenthalts.

Inländerbehandlung ist zu gewähren hinsichtlich der Freiheit der Religionsausübung und der religiösen Erziehung der Kinder, des Zugangs zu den Gerichten, des Armenrechts, der Befreiung von der *cautio judicatum solvi* (Sicherheitsleistung), der Rationierung von Mangelprodukten, des öffentlichen Unterrichts in Volksschulen, der öffentlichen Fürsorge, des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit, insbesondere der Sozialversicherungsmaßnahmen.

Begünstigte Ausländerbehandlung ist vorgesehen hinsichtlich des Erwerbs von beweglichem und unbeweglichem Eigentum und Rechten an solchem, des Rechts zur Vereinigung in nichtpolitischen Vereinen und Berufsverbänden, hinsichtlich des Rechts auf nicht-selbständige Arbeit, zur selbständigen Tätigkeit in Landwirtschaft, Industrie, Handwerk und Handel, des Rechts zur Ausübung freier Berufe, auf dem Gebiet des Wohnungswesens und für die Zulassung zu höherem Unterricht, der Anerkennung von ausländischen Studienzeugnissen und Diplomen, des Erlasses von Schulgebühren und Abgaben und der Zuerkennung von Stipendien.

Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Landes des gewöhnlichen Aufenthalts ist staatenlosen Personen in anderen Vertragsstaaten zu gewähren: hinsichtlich des Schutzes von gewerblichen Rechten und Urheberrechten, des Zugangs zu den Gerichten, des Armenrechts und der Befreiung von *cautio judicatum solvi.*

Das Personalstatut der staatenlosen Personen bestimmt sich nach dem Recht des Landes ihres Wohnsitzes (domicile) und, in Abwesenheit eines solchen, nach dem Recht des Landes des Aufenthalts.

Eine Reihe von Bestimmungen, so wie die über die Befreiung vom Reziprozitätsgrundsatz, Befreiung von Ausnahmemaßnahmen gegen Staatsangehörige oder frühere Staatsangehörige eines fremden Staates, Fortdauer des Aufenthalts, staatenlose Seeleute, Verwaltungshilfe, Freizügigkeit, steuerliche Lasten, Überführung von Vermögenswerten, Ausweisung und Naturalisierung, gleichen den entsprechenden Bestimmungen des Flüchtlingsabkommens, auf welches hier verwiesen werden darf. Wie das Flüchtlingsabkommen sieht das Abkommen im übrigen vor, daß hinsichtlich sonstiger Fragen den Staatenlosen die allgemeine Ausländerbehandlung einzuräumen ist, es sei denn, es bestünden günstigere Bestimmungen.

Das Abkommen sieht auch, wie das Flüchtlingsabkommen, ein einheitliches Reisedokument für staatenlose Personen vor, doch darf zum Unterschied vom Flüchtlingsabkommen von der Gewährung des Rückkehrrechts abgesehen werden, wenn das Bestimmungsland nicht auf der Zusicherung dieses Rechts besteht.

In einer Reihe von Punkten sind die Bestimmungen für staatenlose Personen weniger günstig als die des Flüchtlingsabkommens: hinsichtlich der Vereinsbildung sieht das Flüchtlingsabkommen Meistbegünstigung vor, das über staatenlose Personen nur begünstigte Ausländerbehandlung; hinsichtlich des Rechts auf unselbständige Arbeit sieht das Flüchtlingsabkommen Meistbegünstigung und unter gewissen Umständen Befreiung von den Ausländern auferlegten Beschränkungen vor, während für staatenlose Personen nur begünstigte Ausländerbehandlung vorgesehen ist; dies bedeutet natürlich rechtlich nur eine Verpflichtung zur Gleichstellung mit Ausländern im allgemeinen, mit einer Empfehlung zu günstigerer Behandlung.

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen enthält insbesondere nicht wie das Flüchtlingsabkommen ein ausdrückliches Verbot einer Ausweisung in einen Staat, in dem das Leben oder die Freiheit der Betreffenden aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Meinung bedroht wäre. In der Schlußakte der Konferenz heißt es jedoch, daß es für nicht nötig gefunden wurde, eine solche Bestimmung in das Abkommen aufzunehmen, da die entsprechende Bestimmung in der Flüchtlingskonvention der Ausdruck eines allgemein anerkannten Prinzips sei.

Im Gegensatz zum Flüchtlingsabkommen ist die Anwendung der Bestimmungen des Abkommens nicht der Aufsicht eines internationalen Organs unterstellt, und zwar aus dem Grunde, daß es derzeit ein solches Organ für staatenlose Personen nicht gibt. Der internationale Rechtsschutz beschränkt sich gegenwärtig auf Flüchtlinge.

Die Frage, ob das Abkommen sich auch mit der Rechtsstellung de facto staatenloser Personen befassen sollte, wurde nach langen Debatten negativ entschieden. Die Schlußakte der Konferenz enthält jedoch die folgende Empfehlung hinsichtlich de facto staatenloser Personen: „Die Konferenz empfiehlt, daß jeder Vertragsstaat, falls er die Gründe, aus welchen eine Person auf den Schutz des Staates ihrer Staatsangehörigkeit verzichtet hat, als gültig anerkennt, mit Wohlwollen die Möglichkeit prüfen möge, einer solchen Person die im Abkommen für Staatenlose vorgesehene Behandlung zu gewähren. Die Konferenz empfiehlt weiter, daß in Fällen, in welchen der Aufenthaltsstaat sich entschieden hat, diese Behandlung zu gewähren, die anderen Vertragsstaaten ihnen gleichfalls diese Behandlung zuteil werden lassen mögen." Um de facto-Staatenlose einzuschließen, erscheint diese Empfehlung unvollständig, da sie sich nur auf Personen, die den Schutz des Staates ihrer Staatsangehörigkeit ablehnen, bezieht, nicht aber auf solche, denen dieser Staat den Schutz verweigert.

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen wurde bisher von 14 Staaten ratifiziert, nämlich von Belgien, Dänemark, Frankreich, Guinea, Irland, Israel, Italien, Jugoslawien, der Republik Korea, Luxemburg, Madagaskar, den Niederlanden, Norwegen und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland. Es ist am 6. Juni 1960 in Kraft getreten. Der Beitritt der Bundesrepublik wird, soweit bekannt ist, von den zuständigen Stellen in Erwägung gezogen.

VII

Die Bestimmung des Artikels 15 der Menschenrechtserklärung „Jedermann hat ein Recht auf eine Staatsangehörigkeit" ist heute noch eine Promesse, die der Verwirklichung harrt. Das Abkommen über die Verminderung der Staatenlosigkeit ist

ein Schritt auf dem Wege zu diesem Ziel. Solange es noch Staatenlose gibt, bedarf ihre Rechtsstellung einer Regelung. Die Bedeutung des Abkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen liegt wohl vor allem darin, daß es den ersten Versuch darstellt, dieser in solch prekärer Rechtslage befindlichen Menschengruppe ein Minimum von Rechten zu sichern. Die beiden Abkommen ergänzen einander.

Die Staatenlosigkeit ist jedoch nicht nur ein rechtliches, sie ist vor allem ein menschliches Problem; so sind auch die beiden Abkommen nicht allein von rechtlichem, sondern auch von menschlichem Interesse. Die Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Staatenlosigkeit fügt sich würdig in die Bemühungen zur Sicherung *allgemeiner* Menschenrechte ein.

Anmerkungen:

1 Die hier vertretenen Ansichten sind die des Verfassers und nicht notwendigerweise mit denen des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen identisch.
2 Macartney, C. A., National States and National Minorities, Oxford University Press 1934, S. 509.
3 British Yearbook of International Law, Bd. 27 (1950) S. 510; Bd. 30 (1953) S. 480. — Weis, Paul, Nationality and Statelessness in International Law, London 1956, S. 168.
4 Stoerk in Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, Bd. II S. 588.
5 ECOSOC-Res. 319 (B) III (IX).
6 UN-Doc. A/CONF. 9/15.
7 Empfehlung 194 (1959) vom 23. April 1959.
8 Gesetz vom 19. Dezember 1963. BGBl. 1963, Teil I S. 982.
9 A Study of Statelessness. Veröffentlichungen der Vereinten Nationen, Sales No. 1949. XIV. 2.
10 Über dieses Abkommen, dem bisher 42 Staaten, darunter die Bundesrepublik, beigetreten sind, siehe den Artikel des Verfassers im Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 4 S. 54—62.
11 UN-Doc. E/CONF. 17/5/Rev. 1.

UN und Sonderorganisationen in Kürze

19. Generalversammlung verschoben

Der Termin für den Beginn der 19. ordentlichen Generalversammlung der Vereinten Nationen ist auf den 10. November 1964 verschoben worden. Der normale Beginn wäre der Geschäftsordnung nach der dritte Dienstag im September, in diesem Jahr also der 15. September, gewesen. Die Verschiebung ist von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die für Oktober geplante Konferenz der blockfreien Staats- und Regierungschefs in Kairo und auf die Anfang November in den USA stattfindenden Präsidentenwahlen gebilligt worden (vgl. S. 89 dieser Ausgabe).

Dritte Atomkonferenz der UN in Genf

Die dritte Internationale Konferenz der Vereinten Nationen über die Anwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke findet vom 31. August bis 9. September dieses Jahres in Genf statt. Auch die beiden vorangegangenen Atomkonferenzen der UN wurden dort abgehalten. Die diesjährige Tagung hat die Reaktorenentwicklung zum Hauptthema. Es ist mit einer großen Beteiligung erster Fachkräfte aus der ganzen Welt zu rechnen. Allein die USA entsenden eine Delegation von 150 Fachwissenschaftlern, die in den verschiedenen Ausschüssen rund 100 Referate halten. (Über die deutsche Beteiligung und die deutschen Vorbereitungen s. VN Heft 1/64 S. 32 f. und Heft 2/64 S. 76.)

Ständiger UN-Beobachter des Vatikans

Der Vatikan wird zukünftig bei den Vereinten Nationen in New York durch einen Ständigen Beobachter vertreten sein. Die Absicht des Vatikans war dem Generalsekretär in einem Schreiben des Kardinalstaatssekretärs Cicagnanis vom 21. März dieses Jahres mitgeteilt worden. U Thant gab am 6. April die Ernennung des Monsignore Alberto Giovannetti zum ersten Päpstlichen Beobachter bekannt, wodurch zugleich die Zustimmung des Generalsekretärs zu der Absicht des Vatikans ausgedrückt wurde. — Bisher war der Heilige Stuhl nur bei einigen Sonderorganisationen sowie gelegentlich auf UN-Konferenzen und bei besonderen Anlässen durch Beobachter vertreten, so etwa auf der diesjährigen Welthandelskonferenz durch den jetzt neu ernannten Msgr. Giovannetti. Daß der Vatikan sich zu der Errichtung einer Ständigen Beobachtermission entschlossen hat, dürfte auf die größere Aufgeschlossenheit Papst Johannes' XXIII. gegenüber den UN, wie sie namentlich in seiner Friedensenzyklika zum Ausdruck kommt (s. VN Heft 4/63 S. 116 ff.), und des jetzigen Papstes Paul VI. (s. VN Heft 4/63 S. 109), aber auch auf die universalere Bedeutung der Vereinten Nationen zurückzuführen sein. — Zur Zeit sind folgende Nichtmitgliedstaaten durch Ständige Beobachter am Hauptsitz der UN in New York vertreten: Schweiz (seit 1946), Südkorea (seit 1949), Bundesrepublik Deutschland (seit 1952), Südvietnam (seit 1952), Monaco (seit 1956), Vatikan (seit 1964). Vor ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen hatten Finnland, Italien, Japan und Österreich gleichfalls ständige Vertretungen bei der UNO.

U Thant nach Genf, Paris und Moskau — Neue Einstellung Frankreichs zur UNO

Generalsekretär U Thant wird am 13. Juli die Sommertagung des Wirtschafts- und Sozialrates der UN in Genf eröffnen und anschließend Regierungseinladungen nach Paris und Moskau Folge leisten. —

U Thant wird damit zum dritten Mal in Moskau mit Ministerpräsident Chruschtschow zusammentreffen. Vorangegangen sind Besuche 1962 und 1963 anläßlich des Abschlusses des Atomteststoppabkommens. Es bleibt abzuwarten, welche Themen zur Sprache kommen, da hierüber noch nichts bekannt ist. Denkbar wäre u. a. die Frage der sowjetischen Beiträge zur Finanzierung der UN-Friedensaktionen im Vorderen Orient und im Kongo.

Das Ereignis des bevorstehenden Pariser Aufenthaltes U Thants wird sein zweites Zusammentreffen mit Präsident de Gaulle sein. Es wird zugeich ein weiteres Zeichen eines bemerkenswerten Wandels sein, nämlich einer neuen Einstellung Frankreichs zur Weltorganisation. Frankreich unter der Präsidentschaft de Gaulles hat sich zwar nie ganz aus der Arbeit der Vereinten Nationen zurückgezogen, sich aber, insbesondere zur Zeit der ungelösten Algerienfrage, als es in der UNO lange Zeit scharf angegriffen wurde, passiv verhalten. Es kam zu abfälligen Äußerungen de Gaulles über die UNO („dieses Dingsda"). Hammarskjöld wurde während eines Aufenthaltes in Tunis durch Frankreich brüskiert, und auch U Thant erlebte zu Beginn seiner Tätigkeit bei der Eröffnungsfeier der Mona-Lisa-Ausstellung in den USA noch ähnliches. Es scheint, als ob im Zuge der starken politischen Aktivität de Gaulles auch die Einstellung Frankreichs zu den Vereinten Nationen erheblich positiver werde.

Als Zeichen dieses Wandels kann der Besuch angesehen werden, den U Thant der französischen Regierung Ende April als ihr offizieller Gast abstattete.

Im Frankreich de Gaulles bleibt im politischen Bereich bekanntlich wenig dem Zufall überlassen. Die Form des offiziellen Besuchsprogramms ist deshalb bemerkenswert. U Thant traf am Abend des 26. April zu einem mehrtägigen Aufenthalt in Paris ein, um für den 27. April der Einladung der französischen Regierung zu folgen und für die weiteren Tage insbesondere die Tagung des Koordinierungsausschusses der UN, dem die Generaldirektoren aller Körperschaften der UN-Familie angehören, zu leiten. Er wurde auf dem Flugplatz Orly u. a. vom Chef des Protokolls und vom französischen Chefdelegierten bei der UNO, Botschafter Seydoux, der ihm ein Schreiben de Gaulles überreichte, begrüßt. Präsident de Gaulle bedauert in dem Schreiben, daß er wegen seiner soeben erfolgten Operation verhindert sei, U Thant zu empfangen. Er drückt zugleich die Hoffnung aus, daß es in nicht zu ferner Zukunft möglich sein werde, mit U Thant in Muße zu konferieren.