

Internationale Regelung der Staatsangehörigkeit.¹⁾

Dr. Heinrich Triepel, Professor an der Universität Berlin.]

Als im 17. Jahrhundert viele Tausende französischer Protestanten zur Flucht aus der Heimat gezwungen wurden, verlor der französische Staat hierdurch nicht nur gewaltige Massen von »Einwohnern«, sondern gewaltige Scharen seiner »Angehörigen«. Denn nach dem Rechte des *ancien régime* — übrigens noch nach dem des Code Napoléon — ging der Franzose, der den Boden Frankreichs »sans esprit de retour« verließ, seiner Staatsangehörigkeit verlustig. Auf der anderen Seite: die Länder, in denen die hugenottischen Réfugiés gastliche Aufnahme fanden — England, die Niederlande, Brandenburg und andere — gewannen durch die Zuwanderung nicht nur einen wertvollen Zuwachs an kunstfleißigen und gebildeten Bewohnern, sondern einen großen Stamm neuer Staatsangehöriger. Denn dazumal war es überall Rechtens, daß das Domizil im Inlande oder doch die Geburt im Inlande den vornehmsten Grund für den Erwerb der Staatsangehörigkeit abgab. In unseren Tagen würde das Bild anders aussehen. Wenn sich heute Bevölkerungsbebewegungen, selbst solche von größtem Ausmaße, vollziehen, wenn sich zahlreiche Mengen von Bürgern eines Landes aus wirtschaftlichen Gründen oder unter dem Drucke politischer Verfolgungen vom Boden ihrer Heimat lösen, so kann ihnen unter Umständen in Bezug auf ihre Staatsangehörigkeit Schlimmeres begegnen als den auswandernden Untertanen Ludwigs XIV. Nach den Dekreten der russischen Sowjetrepubliken, die bis 1924 in Geltung standen und auf die auch das in diesem Jahre erlassene russische Gesetz verwies, wurde die russische Staatsangehörigkeit sämtlichen Russen abgesprochen, die ohne Unterbrechung fünf Jahre lang im Auslande gelebt und keinen Sowjetpaß erhalten hatten; dies letztere wird vermutlich für die meisten der zahllosen russischen Emigranten zutreffen, die in den Ländern Mittel- und Westeuropas Zuflucht gesucht haben. In Deutschland aber, wie in der Schweiz, wie in Frankreich — hier allein schätzt man die Zahl der russischen Flüchtlinge auf mindestens 400 000 — haben die wenigsten von ihnen

¹⁾ Skizze eines Vortrags, der am 12. Juni 1928 in München in der Hauptversammlung der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften gehalten worden ist.

eine neue Staatsangehörigkeit erworben, da in keinem dieser Länder das bloße Domizil den Erwerb der Staatsangehörigkeit nach sich zieht. Sie sind also fast alle *staatenlos* geworden. Umgekehrt kann es sich heute ereignen, daß der Auswanderer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht verliert, und daß er durch Naturalisation, seine im neuen Domizil geborenen Kinder sogar von Gesetzes wegen eine zweite Staatsangehörigkeit erwerben, daß sie, wie man das in der französischen Literatur nennt, »sujets mixtes« werden. Nach jetzigem deutschen Rechte z. B. geht unsere Staatsangehörigkeit durch bloße Auswanderung niemals verloren. In allen mittel- und südamerikanischen Staaten, aber auch in den Vereinigten Staaten von Amerika, erhalten die dort geborenen Kinder, gleichviel ob sie Kinder von Inländern oder von Ausländern sind, ohne weiteres die dortige Staatsangehörigkeit. Die deutschen Auswandererfamilien sind also fast ausnahmslos in der zweiten Generation mit einer *doppelten Staatsangehörigkeit* behaftet, und dieser Besitz vererbt sich auf Enkel und Enkelkinder, wenn nicht irgend einmal das eine der beiden Indigenate durch einen förmlichen Verzicht aufgegeben oder aus einem andern Grunde verloren wird.

Der Gegensatz zwischen einst und jetzt zeigt sich aber auch bei manchen anderen Tatbeständen, an die sich Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit anknüpfen. Insbesondere im Bereiche der familienrechtlichen Erwerbs- und Verlusttitel. Einst war es so gut wie in aller Herren Ländern anerkannt, daß die Ehefrau die Staatsangehörigkeit des Ehemanns teilte. Das kursächsische Fräulein Minna von Barnhelm ist gewiß nicht im unklaren gewesen, daß sie durch die Heirat mit dem preußischen Major von Tellheim zur Untertanin des Königs von Preußen werden und ihre sächsische Staatsangehörigkeit verlieren müsse. Und hätte Clavigo sein Eheversprechen gehalten und Marie Beaumarchais geheiratet, so würde sich diese, staatsrechtlich betrachtet, aus einer Französin in eine Spanierin verwandelt haben. In der Gegenwart ist es nicht unter allen Umständen sicher, daß die Heirat ins Ausland für die Frau einen Flaggenwechsel bedeutet. Zwar vertauscht auch heute noch eine sächsische Dame, die sich einem preußischen Manne vermählt, die sächsische Staatsangehörigkeit mit der preußischen. Verfällt sie indes auf den Gedanken, einen Bürger der Vereinigten Staaten zu heiraten, so büßt sie die deutsche Staatsangehörigkeit ein und wird gleichwohl nicht eine amerikanische Bürgerin — es sei denn, daß sie sich drüben förmlich naturalisieren ließe. Sie wird also staatenlos. Im umgekehrten Falle steht es wiederum anders. Reicht eine Amerikanerin einem deutschen Manne ihre Hand, so wird sie Angehörige zweier Staaten zu gleicher Zeit. Das deutsche Recht nämlich macht sie zur Deutschen; das amerikanische Recht aber läßt neuerdings, seit 1922, die Amerikanerin bei der Eheschließung mit einem Ausländer

ihres amerikanischen Bürgerrechts nur dann verlustig gehen, wenn sie ihre Entlassung aus dem amerikanischen Staatsverbande in formeller Weise beantragt und erhält.

Wie erklärt es sich, daß sich das Indigenatsrecht der modernen Staatenwelt in einen so starken Gegensatz zum Rechte früherer Jahrhunderte gestellt hat, und wie erklären sich die augenfälligen Unterschiede, die wir heute zwischen den Indigenatsrechten kulturell gleichstehender Staaten beobachten?

Das erste ergibt sich aus einer tiefgreifenden Wandelung, die sich in der Auffassung des Verhältnisses zwischen dem Einzelnen und seinem Staate vollzogen hat. Die alte Zeit betrachtet den Einzelnen nur als den Bewohner eines Landes; er ist dem Herrn des Landes zugehörig wie das Land selbst. Die Gegenwart dagegen sieht in ihm das Mitglied eines staatlichen Verbandes. Sie hat aus dem bloßen Untertanen den Bürger, aus dem sujet den citoyen gemacht. Früher wurde man Untertan des Herrschers, in dessen Gebiete man geboren wurde, oder in dessen Lande man seinen Wohnsitz nahm. Heute wird man Bürger des Staates, von dessen Bürger man abstammt oder der einen förmlich als sein Mitglied annimmt. Das jus soli wird durch das jus sanguinis ersetzt. Daher wird nach dem Rechte des 19. Jahrhunderts das Kind französischer Eltern zum französischen Bürger, auch wenn es in Deutschland geboren wird, und es erwirbt die deutsche Staatsangehörigkeit durch die Geburt auf deutschem Boden nicht. Weiterhin ist es eine natürliche Folge aus der Annahme der korporativen Staatsidee, daß der Bürger seinem Staate angehörig bleiben kann, auch wenn er seinen Wohnsitz nach dem Auslande verlegt; heutzutage kann eine deutsche Familie generationenlang in Amerika leben, ohne das deutsche Indigenat zu verlieren. Auch in anderen Dingen, die es mit dem Wechsel der Staatsangehörigkeit zu tun haben, beginnt man heute anders zu denken als in früheren Zeiten. Während man noch vor kurzem den größten Wert auf die Gemeinsamkeit der Staatsangehörigkeit von Mann und Frau, von Eltern und Kindern gelegt hat, ist man heute nicht abgeneigt, diesen Zusammenhang zu lockern. Die Naturalisation und die Expatriierung des Familienvaters zieht nicht überall mehr mit Notwendigkeit die Naturalisation und die Entlassung von Frau und Kindern nach sich; die Bestrebungen nach Emanzipation der Frau wollen dieser vielfach auch in Bezug auf Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit die volle Selbständigkeit erobern und haben damit auch da und dort Erfolg gehabt.

Aber freilich — alle diese Wandlungen in rechtlichen und gesellschaftlichen Anschauungen haben sich nicht überall gleichzeitig und gleichmäßig geltend gemacht. Namentlich die Ablösung des jus soli durch das Abstammungsprinzip ist nicht in jedem Staate erfolgt und

in einigen nur unvollständig. Ja in neuester Zeit scheint das jus soli manchenorts wieder an Stelle des jus sanguinis oder neben ihm an Boden zu gewinnen. Diese Ungleichheit aber der staatlichen Gesetzgebungen ist die Hauptursache für die zahlreichen Fälle doppelter Staatsangehörigkeit und voller Staatenlosigkeit. Nach englischem Rechte z. B. macht sowohl die Geburt auf englischem Boden wie die Abstammung von englischen Eltern zum Engländer, während das deutsche Recht grundsätzlich nur das Abstammungsprinzip kennt. Daher wird das Kind eines Deutschen, das in England geboren wird, gleichzeitig Deutscher und Engländer. Und da sich auch in Bezug auf andere Erwerbs-, aber auch in Bezug auf viele Verlustgründe der Staatsangehörigkeit — Heirat, Legitimation unehelicher Kinder, Eintritt in fremde Dienste, förmliche Entlassung, Entziehung der Staatsangehörigkeit, Aus- und Einwanderung usw. — die Gesetzgebungen ganz verschieden verhalten, so verschieden, daß es nur wenige Leute gibt, die das ganze Rechtsmaterial übersehen und beherrschen können, so gibt es eine ungemein große Zahl von Tatbeständen, an die sich, sei es die Kumulation mehrerer Staatsangehörigkeiten, sei es die Staatenlosigkeit des Individuums, anschließt.

Das eine aber wie das andere ist ein Verhältnis, das schon für das natürliche Rechtsgefühl unerträglich ist. Wir können uns schwer in den Gedanken versetzen, daß ein Mensch nirgendwo hingehört, keine Heimat besitzt, überall ausgewiesen werden kann, von keinem Staate geschützt zu werden braucht und geschützt werden kann. Aber auch die mehrfache Staatsangehörigkeit ist in sich ein Unding. Wem fiele nicht das Wort des Matthäusevangeliums ein: »Niemand kann zweien Herren dienen; entweder er wird einen hassen und den andern lieben, oder wird einem anhangen und den andern verachten«? Je entwickelter das National- und das Staatsgefühl geworden sind, je lebendiger und innerlicher wir die Beziehung des Menschen zu seinem Staate erfassen, um so unmöglicher erscheint es uns, daß ein und dieselbe Person mehreren Staaten Treue und Gehorsam schulden solle. Die doppelte Staatsangehörigkeit ist eine Quelle für schwere äußere und innere Konflikte, sie kann zur Ursache maßlosen menschlichen Unglücks werden. Eine Geschichte statt vieler. Amerikanische Zeitungen berichteten: François Pichon, ein Franzose aus Carcans im Departement Gironde, ist im Jahre 1901 als sechszehnjähriger Knabe nach den Vereinigten Staaten ausgewandert und hat dort im Jahre 1907 das Bürgerrecht erworben. Er ist, wie es scheint, im Laufe der Jahre zu einer guten Stellung und zu Vermögen gelangt. Als zweiundvierzigjährigen Mann befällt ihn das Heimweh; er will seine Geburtsstadt noch einmal wiedersehen und reist im Dezember 1926 nach Frankreich. Dort wird er auf Veranlassung der Militärbehörde verhaftet, wird vor ein Kriegsgericht in Nantes

gestellt, weil er im Jahre 1914 der Einberufungsorder zum Heeresdienste nicht gefolgt sei, wird deshalb zu elf Monaten Gefängnis verurteilt, und es wird ihm überdies mitgeteilt, daß er nach Abbüßung der Strafe noch zwei Jahre in der französischen Armee zu dienen habe. Weder seine Berufung auf sein amerikanisches Bürgerrecht, noch, wie berichtet wird, die Intervention der amerikanischen Regierung haben ihm helfen können. Da er nach französischem Rechte noch Franzose war, wird ihm auch schwerlich zu helfen sein.

Aber auch die Staatenlosigkeit kann zu seltsamen und widerwärtigen Erlebnissen führen. Es klingt vielleicht wie ein Scherz und ist doch bitter ernst gemeint, wenn ein englischer Jurist den jungen Engländerinnen den Rat gibt, einen Bürger der Vereinigten Staaten allenfalls in Amerika, aber niemals in England zu heiraten. Denn durch die Eheschließung wird ja, wie wir sahen, die Engländerin nicht zur Amerikanerin, sie muß sich erst drüben naturalisieren lassen, und doch hört sie im Augenblick der Heirat auf, Engländerin zu sein. Als Staatenlose erhält sie aber weder von einer englischen, noch von einer amerikanischen Behörde einen Paß zur Reise nach den Vereinigten Staaten. Sie kann sich auch nicht, um zu einem Passe zu kommen, naturalisieren lassen; denn sie müßte mindestens ein Jahr in der Union gelebt haben, ehe das geschehen könnte. Die englische Braut wird also gut tun, darauf zu bestehen, daß die Hochzeit in Amerika gefeiert wird. Nur muß sie auch noch sehr darauf achten, daß ihr nicht aus dem dortigen Einwanderungsgesetze Schwierigkeiten erwachsen; denn nach diesem wird in jedem Jahre nur eine bestimmte Quote von Engländern, Franzosen, Deutschen usw. in die Union hineingelassen. Ich meine, man könnte diese Dinge sehr gut als brauchbare Unterlage für einen Operettenstoff betrachten. Im Leben indes machen sie den Betroffenen nur wenig Vergnügen.

Auch die Diplomaten, die sich mit der Entwirrung solcher Knäuel beschäftigen müssen, haben geringe Freude daran. Namentlich die doppelte Staatsangehörigkeit schafft ihnen die größten Schwierigkeiten. In erster Linie, soweit das Schutzrecht, das *droit de protection*, davon betroffen wird. Gesetzt den Fall, jener unglückliche François Pichon, der gleichzeitig Franzose und Bürger der Vereinigten Staaten ist, besitze eine Grube in Mexiko, wohne vielleicht dort und habe eines Tages Anlaß, sich über eine Unbill der mexikanischen Behörden zu beklagen. Welcher Gesandte oder Konsul darf sich seiner annehmen, der französische oder der amerikanische? Kann ihn der eine an den andern verweisen, oder umgekehrt, kann sich einer von ihnen die Einmischung des andern verbitten? Wie hat sich die mexikanische Regierung zu verhalten, wenn beide kommen, jeder vielleicht mit einem andern Begehren? Noch heikler: Kann in dem Falle, den ich vorhin erzählte,

Herr Pichon von der amerikanischen Regierung gegenüber der französischen Behörde in Schutz genommen werden, oder kann sich diese auf den Standpunkt stellen, daß sie in Bezug auf den Mann, der ja auch ihr eigener Bürger sei, keine ausländische Intervention zu dulden brauche? Man sieht, Schwierigkeiten über Schwierigkeiten, Zweifel über Zweifel. Der Streit über die Wirkungen doppelter Staatsangehörigkeit hat zuweilen einen recht erregten Charakter angenommen. Der Krieg, der im Jahre 1812 zwischen den Vereinigten Staaten und England ausbrach, wurde unter anderm dadurch veranlaßt, daß die Engländer das System des »Matrosenpressens« auf englische Untertanen anwandten, die in den Vereinigten Staaten naturalisiert worden waren, also eine doppelte Staatsangehörigkeit besaßen. Und mögen auch die Differenzen über solche Dinge zumeist in weniger blutigen Formen ausgetragen werden, so liegt es jedenfalls nahe, daß man den Wunsch hegt, den Stein des Anstoßes selbst aus dem Wege zu räumen, die Fälle einer doppelten Staatsangehörigkeit sowohl wie einer Staatenlosigkeit fortan unmöglich zu machen oder zumindest die Zahl der Möglichkeiten zu verringern.

Versuche nach dieser Richtung werden in erster Linie von den modernen *Staatsgesetzen* unternommen. Der Gesetzgeber prüft, ob ein einzelner Modus des Erwerbs oder des Verlusts der Staatsangehörigkeit unter gewissen Umständen eine Kumulation von Staatsangehörigkeiten oder den Eintritt der Staatenlosigkeit herbeiführen könnte, und nimmt darauf bei der Gestaltung seiner Regeln Rücksicht. Er bestimmt z. B., die Naturalisation eines Ausländers dürfe nur dann stattfinden, wenn nachgewiesen sei, daß der Einzubürgernde zuvor seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben habe, oder daß er sie kraft des Gesetzes seiner bisherigen Heimat durch die beabsichtigte Naturalisation von selbst verliere. Dergleichen ist in neueren Gesetzen öfters angeordnet worden, z. B. in Rumänien, Italien, Finnland; man vermeidet hierdurch eine doppelte Staatsangehörigkeit. Oder man bestimmt, wie es kürzlich das französische Gesetz getan hat, es solle eine Ausländerin, die einen Franzosen heirate, hierdurch grundsätzlich die französische Staatsangehörigkeit nicht erwerben; sie werde aber Französin, wenn sie nach dem Gesetze ihrer Heimat durch die Eheschließung mit dem Franzosen ihre bisherige Staatsangehörigkeit verliere — das würde etwa auf deutsche oder englische Frauen zutreffen. Hierdurch wird der Ehefrau das Schicksal der Staatenlosigkeit erspart. Alle solche Gesetze sind ohne Zweifel nützlich. Allein sie haben es doch immer nur mit einzelnen Fragen zu tun und treffen die Hauptsache, den Gegensatz des *jus soli* und des *jus sanguinis*, nur ganz selten. Auch hat der Gesetzgeber manchmal, was er mit der einen Hand gegeben, mit der anderen wieder genommen. Unser deutsches Gesetz von 1913 verordnet sehr

vernünftigerweise, daß ein Deutscher aufhöre, Deutscher zu sein, wenn er in einem fremden Staate auf seinen Antrag naturalisiert werde. Das ist wohlgeeignet, zahlreiche Fälle doppelter Staatsangehörigkeit in Zukunft zu vermeiden. Aber im gleichen Atemzuge bestimmt das Gesetz, man könne sich bei Naturalisationen im Auslande vor dem Verluste der deutschen Staatsangehörigkeit schützen, indem man in Deutschland eine behördliche Genehmigung zur Naturalisierung einhole. Solchenfalls bleibt man also Deutscher und wird außerdem Ausländer. Das hat sich als eine höchst unzweckmäßige Regelung herausgestellt. Allerdings nicht schon deshalb, weil es während des Weltkriegs einigen an Verfolgungswahn leidenden Leuten den Anlaß geboten hat, uns des Strebens nach Weltherrschaft und verräterischer Pläne im Dienste dieses Strebens zu zeihen; wir hätten durch jene Bestimmung die Loyalität der in Amerika naturalisierten Deutschen ihrem neuen Vaterlande gegenüber in höchste Gefahr gebracht! Natürlich hat die »Lex Delbrück« von 1913 keine solchen teuflischen Absichten gehabt und an ganz andere Dinge gedacht. Aber sie hat andere Staaten, die sich mit Recht gegen eine doppelte Staatsangehörigkeit ihrer Bürger wehren, zu Gegenmaßnahmen veranlaßt. Das neueste belgische Gesetz z. B. bestimmt, die Naturalisierung eines Ausländers in Belgien sei ausgeschlossen, wenn ihm das Recht seiner Heimat erlaube, sich seine bisherige Staatsangehörigkeit vorzubehalten. Das ist ganz offenbar in erster Linie auf deutsche Einbürgerungskandidaten zugeschnitten und macht die Naturalisation eines Deutschen in Belgien ganz unmöglich. Aber sehen wir von solchen Neben- und Einzeldingen völlig ab, so ist eines doch klar: der Kampf eines einzelnen Staats gegen die herrschenden Mißstände kann niemals einen durchgreifenden Erfolg haben. Ein Staat kann ja nicht einmal immer seine eigenen Angehörigen davor schützen, daß ihnen ein ausländischer Staat eine zweite Staatsangehörigkeit aufdrängt. Soeben hat die Schweiz durch eine Verfassungsänderung die Möglichkeit einer sogenannten Zwangsnaturalisierung in gewissem Umfange geschaffen. In Zukunft sollen die in der Schweiz geborenen Kinder solcher ausländischer Eltern, die zur Zeit der Geburt in der Schweiz wohnen, als schweizerische Staatsangehörige gelten, wenn die Mutter schweizerischen Ursprungs ist. Man rechnet, daß davon jährlich etwa 2000 Kinder ausländischer Eltern betroffen werden mögen. Diese Maßregel ist als Kampfmittel gegen die der Schweiz drohende Überfremdung durchaus begreiflich. Aber daß sie wieder eine große Reihe von doppelten Staatsangehörigkeiten hervorrufen wird, ist wohl selbstverständlich.

In eigentümlicher Weise sucht der argentinische Rechtslehrer Juan Carlos Garay dem Probleme gerecht zu werden. Sein Vorschlag, für den er in den letzten Jahren mit großem Eifer auch in Europa An-

hänger erworben, hat überall viel Interesse und auffallend wenig Kritik hervorgerufen. Er ist in erster Linie durch wirtschaftliche und soziale Verhältnisse der südamerikanischen Einwanderungsländer veranlaßt worden, soll aber offenbar auch anderen Staaten schmackhaft gemacht werden. Garay geht darauf aus, die Naturalisation als Rechtsinstitut abzuschaffen und an ihre Stelle einen »automatischen«, das heißt von Gesetzes wegen eintretenden Erwerb des »Bürgerrechts« — nicht der Nationalität (Staatsangehörigkeit) — zu setzen; jeder Fremde, der fünf Jahre lang im Lande einen Beruf oder ein Gewerbe ausgeübt hat, soll, ohne seine Staatsangehörigkeit wechseln zu müssen, das Bürgerrecht von selbst erwerben. Das Seltsame ist dabei die Trennung von »Nationalität« und »Bürgereigenschaft«. Nach den Anschauungen, die uns geläufig sind, kann es zwar eine Staatsangehörigkeit ohne Bürgerrecht, z. B. für Unmündige oder Frauen oder Sträflinge usw., aber kein Bürgerrecht ohne Staatsangehörigkeit geben; das zweite gilt uns als die notwendige Grundlage für das erste. Nach Garay soll beides ganz unabhängig voneinander werden. Sein Vorschlag erinnert an gewisse Bestimmungen der sowjetrussischen Gesetzgebung, nach denen Ausländer, die auf dem Gebiete der Union der Sowjetrepubliken in werktätiger Beschäftigung wohnhaft sind und der Arbeiterklasse oder der keine fremde Arbeit benutzenden Bauernschaft angehören, sämtliche politischen Rechte der U. d. SSR. genießen sollen; auch bei Garay ist es ja die Arbeit als solche, die in der Gewährung der Bürgerrechte an ausländische Werkstätige ihren Lohn finden soll. Man könnte auch auf das jugoslawische Wahlgesetz von 1922 hinweisen, nach dem neben den Staatsangehörigen des serbisch-kroatisch-slowenischen Königreichs alle Personen von slawischer Rasse und Sprache, die sich endgültig im Staate niedergelassen haben, zur Ausübung des politischen Wahlrechts zugelassen worden sind. Freilich scheint die Bestimmung des russischen Gesetzes meist umgangen zu werden, und sowohl in Rußland wie in Jugoslawien wird die Verleihung der politischen Rechte an Ausländer auf bestimmte Schichten, hier auf Angehörige einer Rasse, dort auf Angehörige einer Klasse beschränkt; nach Garay soll jeder Ausländer ohne Ausnahme nach einer gewissen Frist »das« Bürgerrecht, das heißt doch wohl *alle* politischen Rechte, erhalten.

Was wäre mit einer solchen Einrichtung gewonnen? Bei dem jetzigen Zustande, erklärt Garay, scheuen sich viele Einwanderer, einen Antrag auf Naturalisation zu stellen, weil sie dadurch nach dem Gesetze ihrer Heimat ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren. Oder aber der Aufenthaltsstaat gewährt ihnen die Naturalisation nicht eher, als sie aus ihrem bisherigen Staatsverbände entlassen worden sind, und diese Entlassung wollen viele Einwanderer nicht nachsuchen. Daher gibt es große Massen von Landeseinwohnern, die zwar nicht

rechtlich, aber tatsächlich staatenlos sind; im Aufenthaltsstaate sind sie von Rechts wegen Ausländer geblieben, in der Heimat tatsächlich Ausländer geworden. Das würde sich ändern, sobald das System der »citoyenneté automatique« eingeführt wird. Der Einwanderer braucht sich dann nicht erst förmlich naturalisieren zu lassen, wenn er in dem Lande, mit dem er sich wirtschaftlich verwachsen fühlt, und zu dessen Gedeihen er durch Arbeit und Steuerleistung beiträgt, in öffentlichen Dingen mitzureden wünscht, und er braucht die Beziehungen zu seiner alten Heimat nicht abzubrechen, da er ja seine ursprüngliche »Nationalität« beibehält. Was insbesondere die uns hier interessierende Angelegenheit — Staatenlosigkeit und Doppelstaatlichkeit — anlangt, so würde bei dem Garayschen Systeme jedenfalls die doppelte Staatsangehörigkeit vermieden werden, da der Einwanderer im Aufenthaltsstaate nicht mehr »naturalisiert« wird. Und sollte er etwa kraft Gesetzes seiner Heimat schon durch die Auswanderung die bisherige Staatsangehörigkeit verlieren, so würde er im Lande der Niederlassung zwar nicht »Nationaler«, aber doch »Bürger«, also nicht völlig staatenlos werden. Auch den Frauen, die etwa nach dem heutigen Stande der Gesetzgebungen ihre Staatsangehörigkeit durch die Heirat mit einem Ausländer verlieren, ohne die Staatsangehörigkeit des Ehemanns zu erwerben, würde die volle Staatenlosigkeit erspart werden, wenn sie im Lande des Ehemanns, mit dem sie Wohnsitz und Arbeit teilen, wenigstens die »citoyenneté« erlangen.

Das alles klingt recht verlockend, scheint mir aber doch nicht genügend durchdacht zu sein. Zunächst fragt es sich, ob nicht die eigenartige Verbindung von Staatsangehörigkeit im einen und Bürgerrecht im andern Staate sowohl im Verhältnisse der beiden nächstbeteiligten, als auch im Verhältnisse zu dritten Staaten ebenso große Schwierigkeiten hervorrufen könnte wie eine volle Doppelstaatsangehörigkeit. Sodann aber ist nicht recht ersichtlich, ob den Einwanderern nur die Bürgerrechte zugesprochen, nicht auch, wie zu vermuten, die Bürgerpflichten auferlegt werden sollen. Trifft das zweite zu, so könnte es sich ereignen, daß der Heimatstaat dagegen Einspruch erhebt, weil nach seiner Auffassung gewisse Pflichten, z. B. Wehr- oder Milizpflicht, einem »Ausländer« nicht aufgebürdet werden dürfen. Ohne Verständigung mit dem Heimatstaate dürfte also die neue Einrichtung kaum einzuführen sein. Überhaupt setzt die vorgeschlagene Neuerung doch wohl Reziprozität voraus. Aber es ist stark zu bezweifeln, daß europäische Staaten bereit sein werden, die Gegenseitigkeit zu gewähren. Wie dem aber auch sein mag, jedenfalls wird auf dem Wege einseitiger Staatsgesetzgebung auch in der von Garay vorgeschlagenen Form nichts zu erzielen sein.

Nach alledem werden die Übelstände, von denen wir sprechen,
Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. I, T. 1: Abh. 13

nur durch eine *zwischenstaatliche* Regelung abgestellt werden können.

In der Tat gibt es eine ganze Reihe von Staatsverträgen, die sich bemühen, wenigstens in gewissem Umfange Remedur zu schaffen. Namentlich die Vereinigten Staaten haben es sich angelegen sein lassen, durch Abkommen mit zahlreichen europäischen Staaten, die sogenannten Bancroft-Verträge, die von der Union naturalisierten Einwanderer wenigstens nach Ablauf einer gewissen Reihe von Jahren von der ihnen etwa noch anhaftenden Staatsangehörigkeit ihres Heimatstaates zu befreien. Solche Verträge sind seinerzeit auch mit dem Norddeutschen Bunde und mit den süddeutschen Staaten geschlossen worden und stehen heute noch in Kraft. Innerhalb des amerikanischen Staatenkreises gibt es allerhand Abmachungen über die Wirkungen von Naturalisation und Renaturalisation. Das Deutsche Reich hat mit einigen amerikanischen Staaten Verträge geschlossen, in denen die Anwendung des *jus soli* auf die drüben geborenen Kinder deutscher Einwanderer ausgeschlossen, diesen also eine doppelte Staatsangehörigkeit erspart wird. Die zahlreichen und großen Gebietsverschiebungen und Staaten Gründungen, die der Ausgang des Weltkriegs verursacht hat, haben den Anlaß dazu geboten, die Staatsangehörigkeit der von dem Gebietswechsel betroffenen Bevölkerung genau und eindeutig zu regeln, und es ist dies teils durch die Friedensinstrumente, teils durch besondere Verträge in umfänglichen Abreden geschehen, deren Fülle so groß ist, daß sie kaum noch eine Übersicht ermöglicht. So dicht nun auch das Netz des solchergestalt geschaffenen Vertragswerks sein mag, es handelt sich doch dabei immer wieder nur um die Normierung von Einzelfragen und immer nur um Vertragsbeziehungen zwischen einzelnen Staaten. An einer grundsätzlichen und allgemeinen Lösung in einem die ganze Kulturwelt umfassenden Verträge gebricht es noch immer.

Allerdings besitzen wir eine Reihe von wichtigen und interessanten Vorarbeiten. Gelehrte Gesellschaften, das Institut de droit international, die International Law Association, die deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, die englische Grotiusgesellschaft und andere haben sich energisch mit dem Problem beschäftigt. Neuerdings hat die vom Völkerbunde eingesetzte Kommission, die es mit der Frage der Kodifikation des Völkerrechts zu tun hat, die internationale Regelung der Staatsangehörigkeit als eine der Lösung fähige und würdige Aufgabe bezeichnet, und eine Unterkommission hat auch bereits einen entsprechenden Vertragsentwurf ausgearbeitet. Es ist mir hier nicht möglich, eine kritische Besprechung der vorliegenden Projekte vorzunehmen. Ich muß mich auf die eine Bemerkung beschränken, daß sie fast alle an dem Kardinalfehler leiden, mehrere nicht notwendig zusammengehörige Dinge miteinander zu verkoppeln.

Eine internationale Regelung der die Staatsangehörigkeit betreffenden Fragen kann nämlich entweder darin bestehen, daß durch einen allgemeinen Vertrag die Staaten zur Einführung *inhaltlich gleicher Rechtsnormen* über das Indigenat verpflichtet werden. Das Ergebnis würde eine *loi uniforme* für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit darstellen; dadurch würden in der Tat alle die Mißstände, unter denen wir jetzt leiden, mit einem Schlage beseitigt werden können. Eine andere Methode wäre die, daß es die internationale Regelung bei der Freiheit der Staaten, ihre Staatsangehörigkeitsgesetze im wesentlichen nach Ermessen zu gestalten, bewenden läßt, daß sie aber darauf ausgeht, die dadurch hervorgerufenen Übelstände der doppelten Staatsangehörigkeit und der Staatenlosigkeit im internationalen Verkehr zwar hinzunehmen, aber zu *paralysieren*.

Der erste Versuch ist meiner Überzeugung nach auf absehbare Zeit zum Scheitern verurteilt. Allerdings nicht deshalb, weil, wie viele meinen, die Souveränität der Staaten eine Beschränkung auf dem Gebiete der Normierung der Staatsangehörigkeit nicht verträge. Das stimmt schon deshalb nicht, weil es bereits jetzt ganz unzweifelhaft ungeschriebene Sätze des Völkerrechts gibt, die der Freiheit der Staaten auf jenem Gebiete Schranken ziehen. Wenn die Lehrbücher einstimmig das Gegenteil behaupten, so ist diese Behauptung falsch. Sie ist auch nicht dadurch richtiger geworden, daß sich ihr die Cour permanente de Justice internationale im Haag angeschlossen hat, indem sie in mehreren dem Völkerbunde erstatteten Gutachten — über die Zulässigkeit gewisser Staatsangehörigkeitsdekrete in den französischen Protektoraten Tunis und Marokko und über den Erwerb der polnischen Staatsangehörigkeit — den Satz aufstellte, daß ein souveräner Staat, von besonderen Vertragsbindungen abgesehen, das Recht habe, die Fragen der Staatsangehörigkeit, insbesondere die Frage, welche Personen seine Staatsangehörigen sein sollen, frei zu entscheiden. Ich meine, daß dies zum mindesten unvorsichtig ausgedrückt ist. Schon eine einfache Überlegung zeigt das Gegenteil. Auch ohne besondere Abmachung in einem Zessionsvertrage darf kein Staat die Bewohner eines von ihm abgetretenen Gebiets noch als seine Staatsangehörigen behandeln, soweit sie nicht etwa von einem vertragsmäßig zugestandenem Optionsrechte zu seinen Gunsten Gebrauch gemacht haben. Umgekehrt *muß* in solchem Falle der Erwerber des Gebiets die neuen Untertanen als *seine* Staatsangehörigen ansehen. Allgemeiner gesprochen: es gibt keine unbegrenzte Freiheit des Gesetzgebers in der Wahl der Anknüpfungspunkte für den Erwerb und für den Verlust der Staatsangehörigkeit, keine unbeschränkte Freiheit in Bezug auf Nationalisierung fremder und Denationalisierung eigener Staatsgenossen. Im einen wie im andern ist der Staat durch Rechtsgrundsätze allgemeiner Art auf die Wahl zwischen

bestimmten, nicht sehr zahlreichen, Erwerbs- und Verlusttatsachen angewiesen; in der Hauptsache handelt es sich um territoriale und abstammungsmäßige Beziehungen, die, sei es für sich allein, sei es in Verbindung miteinander, zu gesetzlichen Erwerbs- und Verlustgründen gemacht werden dürfen. Niemand wird daran zweifeln, daß es völkerrechtswidrig gewesen wäre, wenn etwa Großbritannien in seinem »Naturalisation Act« von 1870 allen Personen mit englischer Muttersprache die britische Staatsangehörigkeit hätte verleihen wollen; ein solches Gesetz wäre am nächsten Tage mit einer Kriegserklärung der Vereinigten Staaten beantwortet worden! Eine willkürliche Erweiterung des hergebrachten Kreises von Anknüpfungspunkten für Indigenatserwerb und -Verlust ist, sofern sie einem anderen Staate zum Nachteile gereicht, eine Verletzung des Völkerrechts. Es würde z. B. unstatthaft sein, wenn ein Staat Angehörige eines fremden Staats, einzeln oder gar in Massen, bei sich naturalisieren wollte, ohne daß sie ihren Wohnsitz bei ihm genommen hätten oder in eine andere, die Einbürgerung rechtfertigende Beziehung zu ihm, etwa in seine Dienste, getreten wären. Dergleichen wäre ohne Zustimmung des fremden Staats selbst dann nicht erlaubt, wenn es auf Antrag des Naturalisierten geschähe. Denn jede Einbürgerung eines Ausländers berührt die Interessen des Staats, dem er bisher angehört hat. Sie entzieht entweder einem fremden Staate ein Mitglied, oder sie legt diesem, falls es trotz der Naturalisation seinem alten Staatsverbande angehörig bleibt, mit der Verleihung der zweiten Staatsangehörigkeit staatsbürgerliche Pflichten auf, die sich nicht mit den Pflichten gegen den Heimatstaat vertragen. Darum muß jede Naturalisation, wenn sie ohne den Willen des Heimatstaats erfolgt, durch irgendwelche objektiven Gründe gerechtfertigt werden, etwa durch die Niederlassung des Fremden im Staatsgebiete. Sonst ist sie willkürlich und deshalb widerrechtlich. Auch sonst sind der Freiheit der Staaten auf unserem Gebiete völkerrechtliche Schranken gezogen, z. B. in Beziehung auf die zeitliche Wirksamkeit seiner Indigenatsgesetze. Es geht nicht an, diesen schlechthin rückwirkende Kraft zu geben. Ein Staat, welcher sich bisher zum jus soli bekannt hat, kann sicherlich das Abstammungsprinzip einführen. Aber er kann es nicht für anwendbar erklären auf Abkömmlinge früherer Staatsangehöriger, die durch Auswanderung aufgehört hatten, seine Angehörigen zu sein, wenn die jetzt Lebenden Angehörige fremder Staaten sind. Ein Staat, der bisher das jus sanguinis zum Grundsatz erkoren, kann das jus soli einführen; aber er kann nicht die Angehörigen fremder Staaten, die früher in seinem Gebiete geboren waren, nunmehr als seine Staatsangehörigen erklären. Das alles ließe sich noch weiter ausspinnen¹²⁾. Es genügt mir heute festzustellen, daß sich die »Souverä-

¹²⁾ Für die nähere Begründung kann ich nunmehr auf die Abhandlung von Leib-

nität« der Staaten sehr wohl mit völkerrechtlichen Schranken für die Indigenatsgesetzgebung verträgt.

Das Schlimme ist nun aber, daß gerade in Bezug auf die Wahl zwischen den *hauptsächlichen* Anknüpfungspunkten für den Erwerb der Staatsangehörigkeit, nämlich Wohnsitz oder Geburt im Inlande und Abstammung vom Inländer, eine völkerrechtliche Schranke des gesetzgeberischen Ermessens *nicht* besteht. Ebenso schlimm ist es, daß die Interessen der Staaten hierin in einem Maße auseinandergehen, das schlechterdings keine Aussicht auf eine allseitige Verständigung darbietet. Ein auf Einwanderung angewiesenes Kolonialland wird nicht auf das jus soli verzichten, ein übervölkerter Staat ist außerstande, es bei sich einzuführen. Auch andere Dinge, Rassegefühl, Stolz auf die eigene Kultur usw. stemmen sich gegen einen Ausgleich. So mag es vielleicht möglich sein, über *einige Einzelfragen*, namentlich über die Modalitäten eines Indigenatswechsels, eine allgemeine Übereinkunft zu erzielen. In Bezug auf die Kardinalfragen aber klafft ein Zwiespalt, den ich fürs erste als unüberbrückbar ansehe, und der sich höchstens verkleinern ließe, wenn es etwa gelänge, durch einen allgemeinen Vertrag denjenigen Personen, die von Geburt an eine doppelte Staatsangehörigkeit besitzen, bei erreichter Volljährigkeit das Recht zu geben, zwischen dem Lande ihres Wohnsitzes und dem Lande ihrer Abstammung zu optieren.

Wenn hiernach der Versuch, durch eine auf Vertrag beruhende einheitliche Indigenatsgesetzgebung die Fälle der doppelten Staatsangehörigkeit und der Staatenlosigkeit zu beseitigen, zum Scheitern verurteilt ist, so wird man sich damit begnügen müssen, durch eine internationale Regelung den *Folgen* jener Tatbestände zu begegnen, die *Schwierigkeiten*, die sie hervorrufen, einigermaßen zu mildern. Diesen Versuch halte ich nicht für aussichtslos. Er hätte sich in zweifacher Richtung zu bewegen.

Einmal in Beziehung auf Fragen des *internationalen Privatrechts*. Wenn es schon gelungen ist, in großen Verträgen eine Einigung darüber herbeizuführen, daß sich das Recht der Eheschließung oder der Ehescheidung nach dem Rechte des Staates richtet, dem die Ehegatten angehören, so sollte es auch möglich sein, sich darüber zu einigen, *welches* Recht im Falle doppelter Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit der Ehegatten zu entscheiden habe. Dasselbe gilt für andere Fragen des internationalen Privatrechts, in denen die Staatsangehörigkeit eine Rolle spielt, für die Statuten-Kollision im Entmündigungs-, Vormundschafts-, Prozeß-, Konkursrechte und anderen. In dieser Richtung sind auch schon neuerdings entscheidende Schritte getan worden.

holz, »Das Verbot der Willkür und des Ermessensmißbrauches im völkerrechtlichen Verkehr der Staaten«, verweisen. Vgl. in dieser Zeitschrift oben S. 77 ff., bes. S. 99 ff.

Im Januar und Februar dieses Jahres (1928) haben sowohl die Haager Konferenz über Fragen des internationalen Privatrechts, wie die sechste panamerikanische Konferenz in Habana entsprechende Beschlüsse gefaßt, freilich — wie ich bedauernd hinzufügen muß — nicht ganz in dem gleichen Sinne.

Es dürfte aber auch möglich sein, im Bereiche des eigentlichen Völkerrechts gewisse Regeln für das diplomatische und konsularische Verhalten gegenüber *sujets mixtes* und gegenüber Staatenlosen in allgemeiner Form zu vereinbaren. Denn es liegen hier bereits Ansätze zu einem gleichförmigen Verfahren in der internationalen *Praxis* vor. Die britische Regierung huldigt seit achtzig Jahren dem Grundsatz, daß sie ihren Schutz einem Engländer, der zugleich Angehöriger eines anderen Staates ist, diesem Staate gegenüber nicht zuteil werden läßt, wenn der Mann in diesem Staate wohnt, — ein vernünftiger Grundsatz, den allmählich eine Reihe anderer Mächte, auch das Deutsche Reich, gleichfalls angenommen haben, der von manchen Staaten, z. B. von der Schweiz, sogar in Gesetzesform ausgesprochen, und der vom Haager Schiedshof in dem berühmten Canevaro-Streite zwischen Italien und Peru der Entscheidung zugrunde gelegt worden ist. Warum sollte sich der Grundsatz nicht auch zum Inhalte eines allgemeinen Vertrags erheben lassen? Und sollte nicht auch eine Einigung darüber zu erzielen sein, welcher Staat bei einer Konkurrenz mehrerer Schutzrechte einem dritten Staate gegenüber den Vorzug verdiene? Frankreich und Argentinien haben im Jahre 1927 einen Vertrag über die Erfüllung der Wehrpflicht durch solche Personen geschlossen, die sich im Besitze der Staatsangehörigkeit beider Länder befinden. Danach genügt es, wenn die Wehrpflicht in einem Staate erfüllt worden ist; der andere Staat muß das als hinreichend anerkennen. In irgendeiner Form könnte diese Lösung — obschon hier die Schwierigkeiten schon größer sind — zur Grundlage allgemeinerer Abmachungen genommen werden. Auch sollte es möglich sein, sich allgemein über eine Form zu verständigen, in der die Staatenlosen einen Paß oder ein ähnliches Ausweispapier erhalten, etwa so, wie es der Völkerbund in der Einführung der sogenannten Nansenpässe für die russischen Emigranten veranlaßt hat. Es ist ferner schon längst internationale Praxis, daß jeder Staat seine ehemaligen Angehörigen, die staatenlos geworden sind, bei sich aufnehmen muß, wenn sie von anderen Staaten ausgewiesen worden sind. Diese Praxis, die durch zahlreiche Übernahmeverträge zwischen einzelnen Staaten sanktioniert worden ist, hat meiner Ansicht nach bereits heute als allgemeines Recht zu gelten. Ich denke, daß sich z. B. das fascistische Italien, das in neuerer Zeit Expatriierungsdekrete von einer fast mittelalterlich anmutenden Form erlassen hat, nicht weigern dürfte, die strafweise denationalisierten Italiener, wenn sie nicht Bürger eines

anderen Staats geworden sind, auf Verlangen bei sich aufzunehmen. Dergleichen könnte aber auch und sollte sogar zum Inhalte allgemeiner Vertragsregelung gemacht werden.

Das sind nur Beispiele, die sich leicht vermehren lassen würden. Sie mögen zeigen, daß das Unternehmen einer Kodifikation des internationalen Staatsangehörigkeitsrechts wenigstens nicht von Anfang an verfehlt ist. Sollte es begonnen und durchgeführt werden, so würde mancher Konfliktsstoff aus dem Leben der Staaten verschwunden sein, und es würde vielen unglücklichen Menschen geholfen werden können.
