

IReflect – Student Journal of International Relations



www.ireflect-journal.de

Kein Raum für Staatenlose in einer
nationalstaatlichen Weltordnung? Die
Verdrängung von Minderheiten aus Myanmars
Rakhine Staat in Räume der Rechtlosigkeit

VALERIA HÄNSEL

IReflect – Student Journal of International Relations 2017,
Vol. 4 (S1), pp 19-42

Published by



IB an der Spree

Additional information can be found at:

Website: www.ireflect-journal.de

E-Mail: board@ireflect-journal.de

Website: www.ibanderspree.de

E-Mail: vorstand@ibanderspree.de

Berlin, March 2017



Kein Raum für Staatenlose in einer nationalstaatlichen Weltordnung?

Die Verdrängung von Minderheiten aus Myanmars Rakhaing-Staat in Räume der Rechtlosigkeit

Valeria Hänsel

Abstract

Das Phänomen der Staatenlosigkeit wirft die grundlegende Frage auf, wie es dazu kommen kann, dass Menschen abseits jeglicher Schutz- und Rechtsstrukturen leben müssen. Dieser Frage wird im vorliegenden Beitrag auf verschiedenen Ebenen nachgegangen: Zum einen wird in Anlehnung an Giorgio Agamben (2002) und Maximilian Lakitsch (2014) die These entwickelt, dass die staatenbasierte Weltordnung durch die Ausbildung von „Staatsrändern“ strukturell Ausgrenzung und Verdrängung von Menschen herbeiführt. Prozesse der Versicherunglichung bilden dabei keine Ausnahme, sondern die Norm. „Staatsränder“ werden in der Analyse nicht als eindeutig geographisch fixierte Orte gefasst, sondern als topologische „Räume der A-Legimität“, die sich durch die Abwesenheit einer gültigen Rechtsordnung auszeichnen. Zum anderen wird anhand der Exklusion Staatenloser aus Myanmar aufgezeigt, welche sozialen und politischen Prozesse dazu führen können, dass Menschen aktiv aus einem Staat ausgegrenzt werden, wobei auf Grundannahmen von Theorien der Versicherunglichung zurückgegriffen wird. Dabei wird dargelegt, wie die Ausgrenzung von „Anderen“ zur Konstruktion und Verfestigung der eigenen nationalen Identität beiträgt. Ausblickhaft wird zudem darauf eingegangen, warum die Schutzverantwortung für die staatenlosen Menschen in Myanmar nicht ausreichend durch Akteure „der internationalen Gemeinschaft“ übernommen wird.

Keywords: Staatenlosigkeit, Staatsrand, Exklusion, A-Legitimität, Rohingya, Myanmar

Hinführung

In Myanmar leben laut Schätzung des UNHCR über eine Million sogenannter ‚Staatenloser‘ – Personen, die von keinem Staat als Staatsbürger_innen anerkannt werden. Diese Menschen – zum Großteil muslimische Rohingya – sind von grundlegenden Rechten und gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen, auch wenn sie seit Generationen im Land leben und auch ihre Vorfahren keinerlei Bindung zu anderen Staaten besitzen. Nach genozidalen Gewaltausbrüchen gegen Muslime und andere Minderheiten im Westen des Landes in den Jahren 2012 und 2013 (vgl. Zarni und Cowley 2014) leben die meisten der Überlebenden als *Internally Displaced Persons* unter menschenunwürdigen Zuständen und ohne Perspektive in Lagern, die sie nicht verlassen dürfen. Einige der Betroffenen versuchen, über den Golf von Bengalen zu fliehen – ein gefährliches Unterfangen, denn nur wenigen Menschen gelingt die Überfahrt. Schaffen sie es das Meer zu überwinden, werden die Fliehenden häufig von Zielländern wie Malaysia, Thailand und Bangladesch nicht an Land gelassen oder sie werden von Schmugglern in Sklaverei ähnliche Zustände verkauft (Mathieson 2015; ICG 2013; UNHCR 2014; RBR 2015).

Wie kommt es dazu, dass die Rohingya nahezu schutzlos Unterdrückung und Gewalt ausgeliefert sind? Wie kann allgemein erklärt werden, dass bestimmte Menschengruppen systematisch marginalisiert und von menschenrechtlichen Schutzstrukturen ausgeschlossen werden und weder Staaten noch internationale Organisationen ausreichend für ihre Sicherheit sorgen können oder wollen?

Auch wenn die Beantwortung dieser Frage nur fallspezifisch und kontextabhängig erfolgen kann, wirft sie grundsätzliche Probleme der internationalen staatenbasierten Weltordnung auf. Denn – und so lautet die Hauptthese des vorliegenden Beitrags – mit dem nationalstaatlichen Ordnungsprinzip sind konstitutiv der Ausschluss und die Abschottung vor Staatsbürger_innen anderer Nationen und Staatenloser verbunden.

Im Folgenden soll daher die Konzeptualisierung von Staaten als Beschützer von Rechtssubjekten insbesondere aus der Perspektive der kritischen Sicherheitsforschung um eine kritische Dimension ergänzt werden. Dabei werden Widersprüche zwischen der liberalen Idee unveräußerlicher Menschenrechte für alle und der nationalstaatlichen Weltordnung aufgezeigt.

Zunächst wird dazu auf einer systemischen Ebene in Anlehnung an Autoren wie Giorgio Agamben (2002), David Campbell (1992) und Maximilian Lakitsch (2014) aufgezeigt, dass die Konstruktion der eigenen staatlichen Identität strukturell mit der wechselseitigen Konstruktion und Ausgrenzung vom vermeintlich ‚Fremden‘ einhergeht. Dies kann dazu führen, dass sich auch innerhalb eines Staatsterritoriums Räume bilden, die von Lakitsch (2014) als „Staatsränder“ bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um geographisch nicht eindeutig festgeschriebene Orte, an denen Menschen ohne Zugang zu jeglichen rechtlichen Schutzstrukturen – also a-legitim – leben, was vor allem auf Staatenlose zutrifft.

Im zweiten Teil wird der Frage nachgegangen, welche gesellschaftlichen Faktoren die Ausgrenzung von Menschen aus staatlichen Strukturen ermöglichen. Dazu wird anhand von Ergebnissen einer zweimonatigen Forschung der Autorin in Myanmar im dritten Quartal 2015 zu dem besonders extremen Fall des gewaltsamen Ausschlusses der Rohingya aus Myanmar verdeutlicht, dass Ausgrenzungsdynamiken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren getragen werden, die wiederum von herrschenden Diskursen und Dogmen beeinflusst sind.¹

Somit werden ein allgemeiner theoretischer Zugang und Ergebnisse aus einer fallspezifischen empirischen Analyse zusammengeführt um aufzuzeigen, welche Faktoren zur Ausgrenzung von Menschen aus dem staatlichen Schutz führen.

Es zeigt sich, dass Ausgrenzung einerseits als ein systemisches Phänomen innerhalb der staatenbasierten Weltordnung beschrieben werden kann, empirisch aber vor allem dann möglich wird, wenn die betroffenen Personen erfolgreich als ein Sicherheitsrisiko dargestellt werden und als „bedrohlich“ für die konstitutiven Elemente des Staats wahrgenommen werden.

Staatliche Exklusion von Gruppen und Individuen

Staaten und universelle Menschenrechte

In der liberalen Vorstellung universeller Menschenrechte werden jeder Person qua Menschsein unveräußerliche Rechte zugesprochen. Die Pflicht, diese Rechte zu sichern, wird jedoch zuallererst dem Staat zugedacht (Risse et al. 2002). In der Untersuchung von Menschenrechtsregimen wird daher auch – insbesondere innerhalb der Internationalen Beziehungen – zumeist der Staat als primäre Analyseeinheit betrachtet.² Auch wenn supranationale und Nichtregierungsorganisationen innerhalb dieses Systems eine Rolle zugesprochen wird, ist es zuallererst der Nationalstaat, der dafür Verantwortung trägt, das Wohl seiner Bevölkerung zu sichern. Ist dieser nicht willens oder nicht in der Lage, seine Schutzverantwortung zu erfüllen, soll sie laut der

¹ Mit Hilfe des Verfahrens der *Grounded Theory* ergab sich aus der Forschung, dass in Myanmar ein vierdimensionaler Prozess der Versicherheitlichung vorliegt, der am Ende des Papers in einer Tabelle abgebildet wird. Einige der Ergebnisse aus der empirischen Forschung in Myanmar werden für den vorliegenden Beitrag in eine raumsoziologische Perspektive eingebettet, die sich primär auf Maximilian Lakitschs (2014) Konzept des „Staatsrands“ beruft.

² Die Fokussierung auf Staaten innerhalb der Internationalen Beziehungen findet insbesondere Ausdruck in theoretischen Strömungen wie dem Neorealismus (Waltz 1959) und dem Institutionalismus (Keohane 1984), aber auch konstruktivistische Ansätze der Internationalen Beziehungen räumen der Analyse von Staaten einen zentralen Stellenwert ein.

liberalen Vision einer ‚Global Governance‘ von einem ‚internationalen Menschenrechtsregime‘³ übernommen werden.⁴

Auch wenn dieses Konzept in bestimmten Konstellationen wirksam sein kann, bringt es sowohl auf analytischer als auch auf empirischer Ebene Schwierigkeiten mit sich, die in verschiedenen Beiträgen des Themenheftes reflektiert werden. Auf der analytischen Ebene besteht die Gefahr, dass insbesondere transnationale Prozesse ausgeblendet werden, die nicht mit klassisch territorialen Begrifflichkeiten zu fassen sind und Staaten einseitig als undurchlässige ‚Container von Gesellschaften‘ verstanden werden. Die Analyse droht dann in eine „territorial trap“ zu fallen (Agnew 2015). Zudem ist es – wie das Beispiel verdeutlicht – empirisch evident, dass sowohl Nationalstaaten als auch internationale Organisationen und das sogenannte ‚internationale Menschenrechtsregime‘ dem Schutz von Menschen nur sehr selektiv gerecht werden.⁵

Scheitert ein Staat systematisch daran, Stabilität und grundlegende Menschenrechte zu sichern, wird er zumeist als ‚failed state‘ bezeichnet. Diese Bezeichnung wird jedoch innerhalb wissenschaftlicher Diskurse nicht verwendet, wenn der Staat das Gewaltmonopol auf seinem territorialen Gebiet behält, aber bestimmte Gruppen systematisch marginalisiert werden und grundlegende Rechte entzogen bekommen (Bilgin und Morton 2010). In diesem Fall muss die Perspektive auf den Staat als Garant für Rechte umgekehrt werden: Die Verletzung von Menschenrechten ist dann kein Ausnahmezustand, der auf ein Staatsversagen zurückzuführen wäre, sondern im Gegenteil Bestandteil einer funktionierenden legitimierten staatlichen Struktur.

Maximilian Lakitsch betont, dass diese „zweifelhafte[n] legitime[n] staatliche[n] Gewaltanwendungen gegen Menschen innerhalb des Staatsterritoriums keine singulären Ausreißer sind, sondern vielmehr einer gemeinsamen Logik staatlichen Macht- bzw. Gewalthandels entspringen“ (Lakitsch 2014: 43). In nahezu jedem Staat kann beobachtet werden, dass sogenannte ‚uni-

³ Schmitz und Sikkink (2002) verstehen das ‚internationale Menschenrechtsregime‘ als ein Zusammenspiel westlicher Regierungen, internationaler Organisationen, NGOs und einer ‚Weltöffentlichkeit‘.

⁴ Dies kann beispielsweise dadurch funktionieren, dass durch eine Politik des ‚naming and shaming‘ Rechtfertigungsdruck auf den Nationalstaat ausgeübt wird, sodass dieser immer weiter Konzessionen macht und sich internationalen Menschenrechtsstandards annähert (vgl. z.B. Risse et al. 2002).

⁵ Einige der Forschungsbeiträge dieses Themenheftes heben hervor, dass staatsbasierte Analysen den globalisierten Strömen von Waren, Information und Menschen nicht gerecht werden und ein postkoloniales Machtgefälle ausblenden, durch das bestimmte Menschengruppen systematisch marginalisiert werden: So versagt das ‚internationale Menschenrechtsregime‘ insbesondere bei Menschen, die das Staatsterritorium verlassen, da sie zur Flucht gezwungen werden; z.B. auf dem Weg über die Balkanroute nach Europa (Scheuing in diesem Heft) oder, in einem besonders drastischen Fall, bei eritreischen Geflüchteten auf dem Weg nach Israel, die Opfer von Folter und anderen Gewalttaten werden (Heisterkamp in diesem Heft).

verselle Menschenrechte' in der Praxis de facto genau für eine bestimmte Gruppe gelten, nämlich zumeist Staatsbürger_innen und bis zu einem gewissen Grad Inhaber_innen weiterer staatlicher Dokumente (in manchen Fällen sogar nur für die ethnische und religiöse Mehrheit). Besonders prekär ist die Situation für Staatenlose, die per definitionem keinerlei staatliche Schutzfunktion beanspruchen können und zumeist nicht einmal auf staatlichem Territorium geduldet werden. Wieso kommt es in der staatenbasierten Ordnung zu diesem systematischen Ausschluss von Menschengruppen?

Die Konstruktion von Staatlichkeit

Staaten sind als „*Imagined Communities*“ (Anderson 1987) weder homogen noch statisch. Sie befinden sich in einem ständigen politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozess über Leitbilder und Werte, politische Ausrichtung und die Zusammensetzung ihrer Bevölkerung.⁶ Bekanntermaßen sind Staaten zuallererst keine materiellen Einheiten, sondern eine soziale Konstruktion basierend auf Diskursen, Alltagspraxis, Ritualen und Institutionen, die einem andauernden Werdungsprozess unterworfen ist (Campbell 1992). Dennoch wird – z.B. in der Art und Weise, wie politische Entscheidungen gefällt und begründet werden – suggeriert, dass Staaten nicht das Resultat eines sozialen Konstruktionsprozesses darstellen, sondern eine scheinbar gegebene feste Einheit, die notwendigerweise bestimmte politische Handlungen erfordert. David Campbell bezeichnet Staaten daher als

„unavoidably paradoxical entities that do not possess prediscursive, stable identities. As a consequence, all states are marked by an inherent tension between the various domains that need to be aligned for an 'imagined political community' to come into being – such as territoriality and the many axes of identity – and the demand that such an alignment is a response to (rather than constitutive of) a prior and stable identity“ (Campbell 1992: 13).

Aus diesem paradoxen Innenleben heraus müssen Staaten, um zu überleben, ständig ihre Identität durch einen diskursiven Prozess aufrechterhalten und neu ausformen. Dabei wird häufig auf ein konservatives Bild der Dreieinigkeit von Staat, Territorium und Volk zurückgegriffen (Jellinek 1905). Aus dieser eher funktionalistischen Perspektive stellen somit nationalistische Diskurse eine Form des Strebens nach Selbsterhaltung von Staaten dar: „For a state to end its practices of representation would be to expose its lack of pre-discursive foundations; stasis would be death“ (Campbell 1992: 12).

Die andere Seite der diskursiven und handlungspraktischen Erschaffung des Staates stellt die Konstruktion des ‚Außerhalb‘ in Form ‚des Anderen‘ bzw. ‚des Fremden‘ dar.

⁶ Benedict Anderson bezieht seine Ausführungen zwar primär auf den Nationenbegriff und nicht auf Staaten, die soziale Konstruiertheit lässt sich aber ebenso auf Staaten übertragen (vgl. z.B. Koschorke et al. 2007).

Es ist zunächst eine triviale, logische Tatsache, dass die Konstruktion eines Gegenstandes immer auch die Abgrenzung des nicht-zugehörigen Gegenstandsbereiches nach sich zieht. Dies gilt auch für Staaten. Somit ist es ein konstitutives Element von Staatlichkeit, territoriale Abgrenzungen vorzunehmen, bestimmte ideelle Vorstellungen abzulehnen und zudem auch Menschengruppen auszuschließen. Dies ist besonders drastisch der Fall, wenn das Selbstverständnis der Staaten auf dem konservativen Bild von staatlichen Einheiten als abgeschlossenen Gebilden mit eindeutig abgegrenzten Territorien, klar definiertem ‚Volk‘ sowie religiösen und kulturellen Werten und Normen innerhalb von undurchlässigen Grenzen verstanden wird.

Die Abgrenzung von Staaten nach außen kann jedoch nicht als ein rein formaler Prozess der Ein- und Ausgrenzung verstanden werden, sondern – ebenso wie die Aufrechterhaltung von Staatlichkeit – als ein fortwährender gesellschaftlicher Konstruktionsprozess. Die Konstruktion und Aufrechterhaltung der eigenen Identität lässt sich dabei mit dem Begriff des *Othering* fassen, der diskursiven Erschaffung scheinbar grundlegend verschiedener und homogen imaginerter Gruppen der ‚Anderen‘. Die Tendenz, die eigene Identität durch die Abgrenzung und Abwertung von anderen Gruppen zu definieren und aufzuwerten, wurde auch im Bereich der Sozialpsychologie in der Theorie der Sozialen Identität (Tajfel und Turner 1986; Wagner und Stellmacher 2000) und den Kulturwissenschaften, vor allem durch das Konzept des *Othering*⁷ (Said 1979; Spivak 1985) vielfach betont. ‚Das Eigene‘ und ‚das Andere‘ werden dadurch wechselseitig konstruiert. Dies impliziert, dass die aktive Abgrenzung von einem ‚Außerhalb‘ in einem klassischen Staatsverständnis keinen Nebeneffekt von Staatlichkeit darstellt, sondern andersherum vielmehr als die notwendige Bedingung der Möglichkeit des Staates angesehen wird.

Die Exklusion von Menschen aus der staatlichen Ordnung

Mit der Abgrenzung von ‚einem Anderen‘ – als Notwendigkeit der Selbstkonstitution – ist auch die Abgrenzung von anderen Menschen verbunden, die als außerhalb der staatlichen Ordnung und Fürsorgepflicht konstruiert werden.

Giorgio Agamben (2002: 15ff.) geht beispielsweise davon aus, dass Recht als solches erst dadurch konstituiert werde, dass es in Bezug zu einem ‚Außerhalb‘ stehe, wodurch ein Ausnahme-Ort jenseits der geltenden Rechts-

⁷ *Othering* (‚Veränderung‘) beschreibt die Art und Weise, wie Personengruppen diskursiv zu ‚Anderen‘ bzw. in Abgrenzung zur eigenen Bezugsgruppe zu grundsätzlich unterschiedlichen Menschen gemacht werden, indem anstelle von Gemeinsamkeiten Unterschiede hervorgehoben und Personengruppen auf eine jeweils verschiedene gemeinsame Essenz festgelegt werden. Dies führt zu einer wechselseitigen und sich gegenseitig bedingenden Konstruktion ‚des Anderen‘ und ‚des Eigenen‘ in Abgrenzung voneinander und wirkt daher identitätsbildend und stigmatisierend zugleich.

ordnung eine notwendige Bedingung des Rechtsraums selbst darstelle. Dieser Ort außerhalb des Rechts ist für ihn nicht unabhängig von verbannten und ausgeschlossenen Menschen zu denken, die er als *homines sacris* bezeichnet: Menschen, die kaum mehr als das nackte Leben besitzen und straflos getötet werden können (ebd.: 76ff.). Dies steht in engem Bezug zu Hannah Arendts Beschreibung von Staatenlosen und Flüchtlingen als Figuren der Exklusion aus dem Nationalstaat (Arendt 1949; 1991), dessen Volk eine Rechtsgemeinschaft bildet, die Flüchtlingen und Staatenlosen strukturell verwehrt wird.⁸

Staatenlosigkeit kann dabei als eines der unmittelbarsten Beispiele für den Ausschluss von Menschen aus einer Rechtsgemeinschaft betrachtet werden. Der Ausschluss ist nämlich nicht zwingendermaßen topographisch – schließlich gibt es kaum Gebiete, die nicht zumindest formal staatlicher Herrschaft unterstehen –, sondern zunächst topologischer Art: Rechtsfreie Räume können auch innerhalb eines staatlichen Territoriums entstehen und müssen nicht eindeutig physisch lokalisiert sein. Dies zeigt sich insbesondere in der Problematik der Staatenlosigkeit: Auch wenn staatenlose Menschen auf dem Territorium eines Staates leben, sind sie Ausgestoßene ohne – oder nur mit sehr begrenztem – Zugang zu staatlichen Leistungen und zu Rechtsschutz.

Maximilian Lakitsch (2014) entwickelte basierend auf Agambens' Analyse das topologische Konzept des Staatsrands, den er als „Raum der A-Legitimität“ definiert. Er versucht durch dieses Konzept zu erklären, warum innerhalb eines Staatsterritoriums Menschenrechte außer Kraft gesetzt werden können, ohne dass Staaten ihre Legitimität und ihr Gewaltmonopol einbüßen.

Der Staatsrand zeichnet sich ebenso nicht durch eine bestimmte geographische Lage aus, sondern dadurch, dass er einen Raum innerhalb der staatlichen Machtausübung, aber außerhalb des Rechtsraums bildet. A-legitim bedeutet also, dass rechtliche Strukturen in diesem Ort de facto außer Kraft gesetzt sind, da nicht in Kategorien von rechtmäßig und unrechtmäßig gedacht und agiert wird:

„Was ein moderner Staat ausbilden muss, ist ein Staatsvolk, das eine Rechtsgemeinschaft darstellt. Die Schaffung dieser Rechts-gemeinschaft beruht [...] auf der Ausbildung von Staatsrändern. [...] Gegenüber den im Staatsrand Ausgeschlossenen agiert die Staats-gewalt jenseits jeglicher (Rechts-)Ordnung. Über die Menschen in den Staatsrändern übt die Staats-

⁸ Hannah Arendt beschreibt dies folgendermaßen: „Das Unheil, das eine stets wachsende Anzahl von Menschen hier befallt, ist also nicht das Verlieren spezifischer Rechte, sondern der Verlust einer Gemeinschaft, die gewillt und fähig ist, überhaupt Rechte – welcher Art auch immer – zu garantieren. Es stellte sich heraus, daß der Mensch alle sogenannten Menschenrechte einbüßen kann, ohne seine wesentliche menschliche Qualität, seine Menschenwürde zu verlieren. Einzig der Verlust der politischen Gemeinschaft ist es, der den Menschen aus der Menschheit herausschleudern kann“ (Arendt 1949, 258f).

gewalt ihre Macht a-legitim aus, fernab jeglichen Maßstabes, auf den sich Legitimität beziehen könnte“ (Lakitsch 2014: 59f.).

Exklusion durch Versicherheitlichung

Wie gezeigt wurde, führt die Konstruktion von Staatlichkeit zur Ausbildung von topologischen Orten jenseits der staatlichen Rechtsordnung.

Wieso werden jedoch Personen aus der staatlichen Ordnung ausgeschlossen und Teil eines Raums der A-Legitimität? Welche sozialen Prozesse liegen dem Ausschluss zugrunde?

Die Theorie der Versicherheitlichung ermöglicht es, die Ausgrenzung besser in Bezug auf handelnde Akteure zu verstehen. Sie zeigt auf, dass die Abgrenzung von Staaten nach außen – ebenso wie die Erschaffung rechtsfreier Räume – besonders dann wirksam ist, wenn eine Bedrohung von bestimmten konstitutiven staatlichen Elementen und der eigenen Identität durch ‚die Anderen‘ postuliert wird. Dadurch werden bestimmte Personengruppen zu einem Sicherheitsproblem gemacht und als Konsequenz von der geltenden staatlichen Ordnung ausgenommen. (Staatliche) ‚Sicherheit‘ und Ausschluss sind daher eng miteinander verknüpft. So konstatiert Sven Opitz: „Die Auseinandersetzung um Sicherheit ist immer auch eine Auseinandersetzung um die Grenzen des Rechts“ (Opitz 2012: 241).

Eine grundlegende Annahme der konstruktivistischen Theorien der Versicherheitlichung liegt darin, dass es sich nicht durch objektive Tatsachen begründet, wann etwas oder jemand als eine Sicherheitsbedrohung wahrgenommen wird. Stattdessen ist die Wahrnehmung von Dingen und Menschen immer durch die Art ihrer Repräsentation und insbesondere durch Sprache beeinflusst (Campbell 1992). Wenn Dinge begrifflich und medial als sicherheitsrelevant präsentiert werden und damit an bestimmte Diskurse über Sicherheit anknüpfen, werden sie auch leichter als eine potentielle Bedrohung wahrgenommen. Somit werden sie erst durch ein spezifisches sprachliches *framing* zu einer Bedrohung gemacht (Buzan et al. 1998; Huysmans 2006). Wenn ein Sachverhalt von Autoritäten als Sicherheitsbedrohung (insbesondere für den eigenen Staat) dargestellt wird und die Bevölkerung diese Deutungsweise übernimmt, kommt es nach Buzan und Waever (1998) zu einer „Versicherheitlichung“ („*securitization*“) des Sachverhalts. Dabei steht der sogenannte „Sprechakt“ des sprachlichen *framings* eines Phänomens an erster Stelle (Buzan et al. 1998). Sobald der Gegenstand der Versicherheitlichung durch eine bestimmte rhetorische Adressierung als Bedrohung wahrgenommen wird, ist auch der Möglichkeitsraum von Antworten auf das Problem begrenzt, sodass naheliegenderweise der Sicherheitsapparat bemüht wird. In Anbetracht einer vermeintlich existenziellen Bedrohung spielt sich die Reaktion dabei häufig jenseits gültiger Rechtsnormen ab, wodurch es zum Ausschluss bestimmter Menschengruppen kommt. Wird dies mit Lakitschs Theorie verknüpft, spricht man in diesem Zusammenhang

von einer Verdrängung von Menschen in Räume der A-Legitimität (Lakitsch 2014). Denn sobald Autoritätspersonen ihren Staat in seinen existenziellen Grundlagen bedroht sehen, können sie gegenüber der Bevölkerung außerordentliche Maßnahmen rechtfertigen, die den Rechtsrahmen übersteigen und sich außerhalb der liberalen Vorstellung universaler Menschenrechte bewegen – ohne dass die Universalität individueller Menschenrechte notwendigerweise in ihrer grundsätzlichen Wirksamkeit angezweifelt werden müsste.

Während Autor_innen der Kopenhagener Schule hervorheben, dass die Versicherheitlichung einen Ausnahmezustand an Stelle eines „Normalzustands“ gültigen Rechts und politischer Aushandlungsprozesse herbeiführt, der „außerordentliche Maßnahmen“ fordert (Buzan et al. 1998)⁹, wurde diese Grundannahme von anderen Autor_innen kritisch hinterfragt und darauf verwiesen, dass Exklusion durch Versicherheitlichung auch einen Normalzustand bilden kann. Pinar Bilgin (2010) und Claire Wilkinson (2007) verweisen beispielsweise auf die eurozentrische Ausrichtung der Theorie der Versicherheitlichung und arbeiten unter anderem heraus, dass diese nicht ohne weiteres auf Staaten zu übertragen ist, die nicht dem Modell westlicher Demokratien folgen. Jef Huysmans (2006: 9) demonstriert zudem, dass auch sogenannte „Sicherheitstechniken“ als praktische Handlungen jenseits sprachlicher Einflussnahme zu Versicherheitlichung führen können – Aspekte, die auch in der vorliegenden Analyse Beachtung finden.¹⁰

Insbesondere in der ehemaligen Militärdiktatur Myanmar kann die Etablierung von „Räumen der A-Legitimität“ historisch betrachtet weniger als „außerordentliche Maßnahme“ (Buzan et al. 1998), sondern vielmehr als Norm betrachtet werden (Zarni und Cowley 2014). Aus einer staats-theoretischen Perspektive kann diese dauerhafte Versicherheitlichung – wie oben beschrieben – als eine wichtige Methode der Legitimierung des eigenen Staats interpretiert werden. Die Konstruktion ‚der Anderen‘ als fremd und ‚bedrohlich‘ dient dabei als eine notwendige Maßnahme, um die Existenz und das Gewaltmonopol des Staates zu rechtfertigen. Nach Campbell verweist die

⁹ Buzan et al. definieren Versicherheitlichung als “the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics” (Buzan et al. 1998: 23).

¹⁰ Zum einen ist in der Forschung zur Versicherheitlichung von Religion und Ethnizität in Myanmar die historische Perspektive auf jahrzehntelange Exklusion von Minderheiten von Bedeutung (die Prozesse der Versicherheitlichung zu einem dauerhaften Zustand machen) und zum anderen nehmen neben den von der Kopenhagener Schule identifizierten ‚Sprechakten‘ auch andere Techniken der Versicherheitlichung Einfluss auf die Analyse. Die empirische Forschung ergab, dass vier verschiedene Dimensionen im Kontext Myanmars von Bedeutung sind: 1) Diskursive Dimension, 2) Rechtliche Dimension, 3) Politische Dimension, 4) Physische Dimension. Im empirischen Teil sind diese innerhalb einer Tabelle dargestellt. Darüber hinaus werden in der Forschung auch Gruppen als Akteure der Versicherheitlichung betrachtet, die keine staatlichen Autoritätspersonen darstellen, aber dennoch von großer Relevanz für den Versicherheitlichungsprozess sind.

Sicherheitsrhetorik daher keineswegs auf eine reale Bedrohung der staatlichen Ordnung, sondern im Gegenteil stellt sie erst die Bedingung der Möglichkeit des Staats dar: "The constant articulation of danger through foreign policy is thus not a threat to a state's identity or existence: it is its condition of possibility" (Campbell 1992: 13f.).

Der Ausschluss von Minderheiten aus Myanmar's Rakhaing-Staat

Wie kommt es in einem konkreten Fall zur Exklusion und Verdrängung von Menschen in Räume der A-Legitimität?

Nach den vorangegangenen theoretischen Überlegungen zu Ausschlussmechanismen sollen im Folgenden anhand des Schicksals staatenloser Menschen in Myanmar Aspekte der ungelösten Problematik des systematischen Ausschlusses von Minderheiten aus dem Rechtsraum bei gleichzeitiger Unterwerfung unter das staatliche Gewaltmonopol betrachtet werden.

In Myanmar stellt sich dieses Problem in erschreckendem Ausmaß. Dort gibt es inzwischen über eine Million staatenloser Menschen und die Zahl wird voraussichtlich weiter steigen. Die meisten von ihnen identifizieren sich selbst als Rohingya, sind muslimischen Glaubens und leben im Rakhaing-Staat im Westen des Landes, doch auch andere Menschen sind betroffen. Sukzessive haben Regierungen mit einer großen Drastik vorgeführt, was es bedeuten kann, wenn die Konstruktion der eigenen Identität durch den Ausschluss von Gruppen legitimiert wird, die als ‚fremd‘ und ‚gefährlich‘ dargestellt und nicht offiziell anerkannt werden. Die Rechte von Staatenlosen sind dort massiv beschnitten, viele von ihnen leiden unter Diskriminierung und leben in großer Armut und Perspektivlosigkeit. Zudem haben einige der Betroffenen Angehörige verloren und sind selbst Opfer von ungeahndeten Gewalttaten geworden, als ihre Wohnhäuser in den Jahren 2012 und 2013 gewaltsam attackiert und zahlreiche Menschen ermordet wurden (HRW 2012b; ICG 2013).

Zur Beantwortung der Frage, welche Faktoren in diesem konkreten Beispiel zum Ausschluss und zur Unterdrückung von Minderheiten führen, wurde im Rahmen einer neunwöchigen Studie für die *Protection Unit des UNHCR Myanmar* im Q3/2015 mit qualitativen Methoden zur Situation von Staatenlosen geforscht. Anschließend folgte eine weiterführende Feldforschung. Insgesamt wurden 28 semi-strukturierte Interviews mit 52 Personen verschiedener ethnischer Minderheiten geführt und fünf Tage teilnehmende Beobachtung im Lager für *Internally Displaced Persons Sittwe*, sowie in Klöstern und Zeremonien des radikal-nationalistischen buddhistischen Mönchsordens *MaBaTha* (Organisation zum Schutz von Religion und Rasse) durchgeführt. Die Informationen wurden durch zahlreiche informelle Gespräche mit NGO-Mitarbeiter_innen, Politiker_innen verschiedener Parteien und Rohingya-Menschenrechtsaktivist_innen ergänzt. Ziel war es, die Ausgrenzung von Menschen aus der staatlichen Rechtsordnung und aus basalen Menschen-

rechten nicht nur aus einer eher staatstheoretischen Perspektive in Anlehnung an Agamben zu erfassen, sondern als einen sozialen Prozess zu begreifen, in dem bestimmte Akteur_innen bewusst und unbewusst die Ausgrenzung von Menschen vorantreiben.

Im vorliegenden Artikel kann nur ein Teil der Forschungsergebnisse ausschnittshaft dargestellt werden.¹¹ Auch wenn die Versicherheitlichung als ein Prozess zu verstehen ist, in dem kausal nachvollzogen werden kann, welche sprachlichen und nicht-sprachlichen Handlungen zum Ausschluss von Menschen beigetragen haben, wird an dieser Stelle zur Eingrenzung vornehmlich auf den Zustand der Exklusion zum Zeitpunkt der Forschung eingegangen. Der Fokus ist zunächst darauf gelegt, auf wesentliche Akteur_innen der Versicherheitlichung einzugehen: (I) Personengruppen, die als Bedrohung konstruiert werden (*Ausgeschlossene*), (II) Menschen, physische und ideelle Dinge, die als bedroht wahrgenommen werden (*referent object*), (III) Personen und Organisationen, die den Prozess der Versicherheitlichung vorantreiben (*Securitizing Actors*). Im Anschluss werden die verschiedenen Ebenen, auf denen der Versicherheitlichungsprozess stattfindet, knapp beleuchtet.

Akteure der Versicherheitlichung

(I) Ausgeschlossene Menschen

Betroffen von staatlichen Ausschlussmechanismen und vom Prozess der Versicherheitlichung sind vor allem Minderheiten, insbesondere, wenn sie nicht buddhistischen Glaubens und nicht offiziell als Staatsbürger_innen anerkannt sind. Dies betrifft insbesondere Muslim_innen, die sich selbst als Rohingya identifizieren.¹² In Teilen des Landes werden sie dazu gezwungen, unter ärmlichen Bedingungen in Segregation oder in Lagern zu leben, sind Gewalt ausgesetzt und besitzen keinen Zugang zu rechtlichen Schutzstrukturen (ICG 2013; Mathieson 2015). Fast alle Rohingya sind staatenlos (UNHCR 2016; HRW 2015). Zusammen mit anderen als ‚fremd‘ wahrgenommenen

¹¹ Die vollständige Forschungsarbeit vom März 2016 trägt den Titel „Securitizing the Fate of Minority Groups – The Expulsion of Myanmar’s Muslims in Rakhine State“.

¹² Ethnizität ist in Myanmar’s gesellschaftlichem Kontext hoch politisiert. Während der Jahrzehnte der Militärdiktatur (1988-2010) wurden ethnische Minderheiten im Rahmen der sogenannten ‚*Politics of Burmanization*‘ massiv unterdrückt und es gab zahlreiche bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen dem Militär und verschiedenen Minderheitsgruppen. Zudem beruht das Recht auf Staatsbürgerschaft seit 1982 auf einem ethno-nationalistischen Prinzip. Teilweise wurde erst dadurch Selbstidentifikationen anhand ethnischer Zugehörigkeiten bedeutsam bzw. neu erschaffen. Die Einordnung von Personen in ethnische Gruppen im Rahmen dieser Ausführungen wird vorgenommen, da sie in Bezug auf Staatenlosigkeit im spezifischen politischen Kontext relevant ist. Sie ist jedoch nicht als vermeintlich ‚natürliche Kategorie‘, sondern als Folge eines sozialen Konstruktionsprozesses der Ethnisierung zu verstehen.

ethnischen Minderheitsgruppen wie den Kaman, Khami und Maramagyi werden sie häufig wenig differenzierend mit dem rassistischen Begriff ‚Kalar‘ belegt, ein abwertender Begriff für *People of Colour* (KFK 2015; ANP 2015).

Zudem werden diesen Menschen in öffentlichen Diskursen viele Eigenschaften zugeschrieben, die vermeintlich eine existenzielle Bedrohung für den myanmarischen Staat darstellen. Insbesondere die Wahrnehmung von Muslim_innen ist mit vielen Vorurteilen belegt. Es hat sich mehrfach in Interviews gezeigt, dass das Bedrohungsgefühl gegenüber Muslim_innen durch die Angst einer vermeintlichen ethnischen und religiösen ‚Überfremdung‘ genährt wird. Ein Geschäftsmann aus dem Rakhaing-Staat bekundete: „All Muslim people want to make their religion grow and try to convert people through marriage“ (RBM 2015).

Ein einflussreicher Politiker einer lokalen Partei erklärte zudem kontrafaktisch: „Many people come from Bangladesh to Myanmar. [...] The Government cannot stop them and they become more every year. [...] The people coming are all but peaceful and attack locals, since they come from a country where there are frequent violent clashes“ (RST 2015).

Die Vorstellung, dass die in der Realität entrechteten und unterdrückten Gruppen gewalttätig seien, ist ebenso von großer Bedeutung, wobei sich das Vorurteil hält, Muslim_innen würden überproportional viele sexuelle Straftaten begehen. So erklärte beispielsweise ein buddhistischer Mönch des Ma-BaTha-Ordens pauschal: „Muslims are dangerous. They rape our women“ (MBTM 2015).

Zudem herrscht der Glaube vor, Minderheitsgruppen würden nach Unabhängigkeit streben. Der prominente buddhistische Mönch Wirathu erklärte in einer offiziellen Ansprache: „The illegal Bengali are trying to get Rakhine State by the name of ‘Rohingya’“ (Wirathu 2015).

Ergänzt werden die Vorurteile durch ein Bedrohungsgefühl, das durch eine vermeintliche Verbindung von myanmesischen Muslim_innen zu terroristischen Gruppen ausgelöst wird. Aus tiefer Überzeugung erklärte ein führender Mönch im Rakhaing-Staat in einem Interview: „The Muslims are coming, they want the islamization of the whole world and want to bring the Sharia to every country“ (HMS 2015). Dabei nehmen auch international verbreitete Vorurteile eine zentrale Rolle ein, was in der Aussage eines einflussreichen Lehrers und Politikers aus dem Rakhaing-Staat Ausdruck findet: „Terror attacks in Paris, London and Mumbai show drastically that Muslims are dangerous. [...] We have many information and evidence that those organizations [ISIS and Al’qaida] helped the Bengali in Rakhine state. Not all Muslims are terrorists, but all terrorists are Muslim [...]. For Rakhine it is impossible to live peacefully with Muslims“ (RST 2015).

(II) Bezugsgröße der Bedrohung

Spiegelbildlich bezieht sich die Wahrnehmung des bedrohten Referenzobjekts auf Religion, Werte, Ethnizität und bestimmte Personengruppen sowie auf den Staat, der von einigen Gruppen als Träger der genannten Faktoren betrachtet wird.

Die buddhistische Religion (bzw. ihre Auslegung und Instrumentalisierung durch fundamentalistische Gruppen) wird ebenso als gefährdet betrachtet wie die ethnische Gruppe der Arakanes_innen (bzw. der Barmar außerhalb des Rakhaing-Staates). Unter die als bedroht konzipierten Personengruppen fallen letztlich alle Anhänger_innen des Buddhismus, wobei insbesondere Frauen als potentielle Opfer von Vergewaltigungen als besonders vulnerabel betrachtet werden (RST 2015; RCG 2015). Der Staat Myanmar wird sowohl territorial durch ein vermeintliches Streben von Gruppen nach Unabhängigkeit als auch durch eine ethnische und religiöse Verschiebung der Bevölkerungszusammensetzung als bedroht betrachtet (ANP 2015; HRDPP 2015).

Darin zeigt sich, wie die Konstruktion der eigenen staatlichen Identität – die im Falle Myanmars auf einem ethno-nationalistischen Prinzip beruht, nach dem das Recht auf Staatsbürgerschaft auch de jure abhängig von ethnischen Zugehörigkeiten ist – in enger Verknüpfung mit der Ausgrenzung bestimmter Personengruppen steht.

(III) Versicherheitlichende Akteure

Die Forschung hat gezeigt, dass die Ausgrenzung von Staatenlosen insbesondere im Rakhaing-Staat – der auch das Zentrum der gewaltsamen Attacken gegen Muslim_innen bildete – auf einer breiten gesellschaftlichen Basis steht. Mehrere Gruppen sind auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen bewusst oder unbewusst auf verschiedene Art und Weise daran beteiligt, Muslim_innen und andere Minderheitsgruppen als ein Sicherheitsrisiko darzustellen und aus der Gesellschaft auszugrenzen.¹³ Am prominentesten unter

¹³ Von Bedeutung sind dabei u.a. buddhistische Mönche und Nonnen, Politiker_innen der ehemaligen militärnahen Regierungspartei *Union Solidarity and Development Party* (USDP) sowie Teile der heute regierenden demokratischen Gruppierung *National League for Democracy* (NLD) und zudem insbesondere lokale Parteien aus dem Rakhaing-Staat im Westen Myanmars wie die *Arakan National Party* (ANP). Darüber hinaus nehmen ebenso Polizei und Militär eine tragende Position ein. In die Attacken gegen die Minderheitsgruppen waren systematisch sowohl Polizeieinheiten als auch Militärtruppen involviert (HRW 2012a, 2012c). Auch internationale Unternehmen wie die *China National Petroleum Corporation* (CNPC), die innerhalb des Konfliktgebietes Öl fördert, tragen Teile des Versicherheitlichungsdiskurses mit. Jenseits von Parteien und Organisationen ist die Diskriminierung und Ausgrenzung vornehmlich muslimischer Minderheiten zudem tief im Verwaltungsapparat verankert.

ihnen ist der buddhistische Mönchsorden *MaBaTha* (Organisation zum Schutz von Religion und Rasse), der in enger Verknüpfung mit dem sogenannten *969-Movement* steht, das sich zum Großteil ebenso aus buddhistischen Mönchen zusammensetzt. Durch ihren ausgeprägten gesellschaftlichen und politischen Einfluss und die große Nähe zur ehemaligen Regierung ist diese Gruppe als Akteur der Versicherheitlichung besonders relevant.

Auch wenn anti-islamische Haltungen schon länger in bestimmten Teilen der burmesischen Bevölkerung verankert sind, wurde in der Forschung deutlich, dass diese erst nach der systematischen Manipulation durch die beiden buddhistischen Gruppen und die Unterstützung durch den offiziellen Regierungskurs signifikanten Einfluss gewannen.¹⁴ Dies verdeutlicht, dass die Konstitution der Bedrohung und Ausgrenzung vor allem der Stärkung der eigenen Staatlichkeit dienen soll.

Aussagen von Führungspersönlichkeiten dieser Gruppen können daher beispielhaft für sogenannte ‚Sprechakte‘ herangezogen werden, die eine zentrale Rolle spielen, um die Themen Religion und Ethnizität zu versicherheitlichen. Der ehemalige Präsident Thein Sein negiert nach wie vor schlichtweg die Existenz der ethnischen Gruppe der Rohingya, die er als illegale Migrant_innen aus Bangladesch bezeichnet: „There are no Rohingya in this country. We clearly and strongly announced this to the international community“ (McDowell 2015).

Wirathu, die wohl bedeutendste Leitfigur des *969-Movements*, rief darüber hinaus zum Boykott muslimischer Geschäfte auf und erklärte: „You can be full of kindness and love, but you cannot sleep next to a mad dog. If we are weak, our land will become Muslim“ (Wirathu FB 2016).

Damit rief er explizit zur Gewalt gegen Muslime auf, was auch darin deutlich wird, dass diesem Spruch auf seiner Facebook-Seite ein Bild eines Mönches, der eine Pistole in der Hand hält, hinzugefügt wurde.

Dimensionen der Versicherheitlichung

Zur Beantwortung der Frage, welche Prozesse zur Verdrängung der Rohingya in Räume der Rechtlosigkeit führen, ist es wichtig, auch Faktoren jenseits der dargestellten sprachlichen Exklusion zu betrachten. Die Forschung hat dabei gezeigt, dass die Versicherheitlichung der Themen Ethnizität und Religion nicht nur durch den von Buzan und Waever (1998) hervorgehobenen „Sprechakt“ stattfindet, sondern auf verschiedenen Ebenen, die in der Forschung untersucht wurden. Wie von Jef Huysmans herausgearbeitet, zeigte

¹⁴ Sowohl muslimische Rohingya als auch buddhistische Arakanes_innen betonten, dass ihr Verhältnis zu Nachbar_innen anderer Religionszugehörigkeiten oder Ethnizitäten zuvor sehr harmonisch war (KFK 2015; RCG 2015). Zudem berichteten insbesondere buddhistischen Mönche des MaBaTha-Ordens, in Myanmar von vielen hochgeschätzte Autoritätspersonen, dass sie sich in öffentlichen Reden und privaten Begegnungen systematisch für (auch gewaltsame Ausgrenzungen) von „Ungläubigen“ aussprachen.

sich in der Analyse, dass auch sogenannte „Sicherheitstechniken“ als praktische Handlungen von Relevanz sind (Huysmans 2006: 9). Vier Bereiche tragen gleichermaßen zum Prozess der Versicherheitlichung und zum Ausschluss der primär muslimischen Minderheit bei, ohne in einer direkten kausalen Abfolge zu stehen.¹⁵

Dabei handelt es sich (1) um eine diskursive Ausgrenzung von Staatenlosen, basierend auf stereotypisierenden, zumeist anti-muslimischen Diskursen (vgl. ICG 2014), die teilweise bereits in den obigen Ausführungen dargelegt wurden; (2) um eine rechtliche Ausgrenzung, die Ausdruck im sukzessiven Entzug von Bürgerrechten und Dokumenten der Staatsbürgerschaft (UNHCR 2016; Dinmore 2015) sowie im Erlass diskriminierender Gesetze findet (Zaw, H.Y. 2015; Zaw, N. 2015); (3) eine Exklusion aus der politischen Sphäre, die insbesondere durch den Ausschluss muslimischer Kandidat_innen und Wähler_innen von den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2015 deutlich wurde (Myanmar Union Parliament 2014; Lwin 2015; Myanmar Now 2015); und zudem (4) eine physische Ebene des Ausschlusses, die sich sowohl in Gewalt und Vertreibungen ausdrückt (HRW 2012b; ICG 2013), als auch durch die territoriale Einschränkung des Lebensraums und die Ghettoisierung von Minderheiten im Rakhaing-Staat (Kuhn 2015; UN-HCR 2016). Alle benannten Aspekte spielen zusammen und sorgen dafür, dass Minderheiten in Myanmars Rakhaing-Staat in Räume der A-Legitimität verdrängt werden, in denen sie massiver struktureller und zum Teil auch physischer Gewalt ausgesetzt sind. Diese vier Ebenen sind hier als verschiedene Dimensionen der Versicherheitlichung tabellarisch dargestellt:

¹⁵ Auch wenn den Sprechakten dabei – wie von der Kopenhagener Schule hervorgehoben – eine zentrale Bedeutung zukommt, hat die Forschung gezeigt, dass auch andere Faktoren großen Einfluss besitzen. Dies wird im Folgenden exemplarisch anhand der rechtlichen Dimension der Versicherheitlichung hervorgehoben.

Tabelle 1: Vier Dimensionen der Versicherheitlichung

VERSICHERHEITLICHUNG				
<i>Verschiedene Sektoren der Exklusion</i>	Diskursive Dimension Verlust der sozialen Integration	Rechtliche Dimension Verlust der Bürger_innenrechte	Politische Dimension Verlust der politischen Partizipation	Physische Dimension Verlust des Lebensraumes
<i>Analytische Kategorien</i>	Muslime als Bedrohung: Historische Narrative	Gesetze zur Staatsbürgerschaft	Exklusion von Wahlen	Vertreibung
	Kriminalisierungs- und Illegalisierungsdiskurse	Informelle Barrieren zur Staatsbürgerschaft		Segregation, Umsiedlung in Lager/Ghettos
	Besetzungs- und Unabhängigkeitsdiskurse	„Race and Religion Bills“	Exklusion von der Kandidatur in den Wahlen	Einschränkung der Bewegungsfreiheit
	Islamisierungs- und Terrorismusdiskurse		Duldung von Flucht über das Meer	

Beispielhaft soll an dieser Stelle knapp auf einen der Aspekte der rechtlichen Dimension der Versicherheitlichung eingegangen werden, nämlich ausgewählte Gesetze zur Regelung der Staatsbürgerschaft:

Schon 1982 wurden durch den Citizenship Act 135 ethnische Gruppen als sogenannte ‚National Races‘ mit einem Recht auf Staatsbürgerschaft definiert. Diese Gesetzgebung war nicht durch sprachliche Ausgrenzungsmechanismen vorbereitet worden, sondern vielmehr ein Verwaltungsakt in Verknüpfung mit der Ausweitung einer staatlichen Herrschafts- und Rechtsordnung. Als Resultat verloren jedoch Gruppen, deren Selbstidentifikation nicht mit den vorgegebenen Kategorien ethnischer Gruppen übereinstimmte, ihre staatliche Anerkennung. Dies betraf auch Rohingya, deren ‚National Registration

Cards' aus dem Jahre 1949 – die bis dato eine volle Staatsbürgerschaft garantierten – wertlos wurden.¹⁶ Darüber hinaus wurden 1993 einige Dokumente durch sogenannte ‚*White Cards*‘, temporäre Identifikationskarten, ersetzt, die erneut vor den Wahlen im Jahr 2010 von der Regierung ausgegeben wurden. Nicht zuletzt mit den dadurch gewonnenen Wählerstimmen konnte die Regierung ihren Posten behaupten (Dinmore 2015). Der Präsident ließ die Dokumente jedoch im Februar 2015 plötzlich für ungültig erklären, wodurch Hunderttausende ihre Staatsbürgerschaft verloren. Aktuell werden andere temporäre Dokumente – diesmal ‚*Green Cards*‘ – ausgegeben, die nur eine Gültigkeit von zwei Jahren besitzen und in keinem Gesetz verankert sind. Laut Ansicht vieler Betroffener wird sich das Problem der Staatenlosigkeit dadurch eher verschärfen als verringern (HRDPP 2015; SAIPD 2015; NDPP 2015).

Der staatliche Umgang mit Ausweisdokumenten verdeutlicht exemplarisch, dass auch nicht-diskursive Faktoren deutliche Auswirkungen auf den Prozess der Versicherheitlichung haben, denn durch diese Politik wurden frühere Staatsbürger_innen erst zu Staatenlosen gemacht, sodass eine Grundlage für diskriminierende Diskurse und Ausgrenzungspraktiken gegenüber vermeintlich Fremden geschaffen wurden.

Ausblick: Schutzfunktion durch die ‚Internationale Gemeinschaft‘?

In den Ausführungen wurde dargelegt, wie es dazu kommen kann, dass die Rohingya von staatlicher Seite exkludiert werden. Dennoch bleibt die Frage, ob in einer globalisierten Welt tatsächlich von Räumen der A-Legitimität gesprochen werden kann, wenn Staatenlose von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden. Greift zum Schutz der Rohingya und anderer Minderheiten nicht – wie von Wissenschaftler_innen der Internationalen Beziehungen theoretisch herausgearbeitet – ein internationales Menschenrechtsregime ein?

Tatsächlich etablierte der UNHCR seit 2003 eine Abteilung für den Schutz von Staatenlosen, die auch in Myanmar aktiv ist. Zudem arbeiten zahlreiche NGOs wie Human Rights Watch, Amnesty International, Freedom House und International Alert im Land und auch einige Staaten, insbesondere die USA und Norwegen, versuchen Druck auf das Land auszuüben.

Die Forschung hat jedoch gezeigt, dass auch internationale Organisationen und einzelne Staaten den Schutz von Minderheiten in Myanmar nicht ausreichend gewährleisten können oder wollen. Die Gründe dafür sind viel-

¹⁶ Zudem wurden zahlreiche verschiedene Dokumente, die mit unterschiedlichen Rechten verknüpft waren (z.B. die *Associate Citizenship Scrutiny Card* (ACSC), ‚*Blue Card*‘ und die *Naturalized Citizenship Scrutiny Card* (NCSC), *Green Card*‘) eingeführt, durch die weiteren früheren Staatsbürger_innen – zumeist durch *racial profiling* – der volle Rechtsstatus aberkannt wurde.

fältig und können an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden¹⁷, weshalb nur schlaglichtartig einzelne Aspekte bezüglich der Position des UNHCR hervorgehoben werden sollen:

Während die Zahl der Staatenlosen in Myanmar weiterhin steigt, geht das zur Verfügung gestellte Budget des UNHCR deutlich zurück (UNHCR 2016). Mit diesen Mitteln lässt sich, wie im Rahmen der Forschung auch der Besuch in der Campzone rund um Sittwe, die Hauptstadt des Rakhaing-Staates, deutlich werden ließ, die Versorgungslage und Sicherheit der Betroffenen nur in Ansätzen sichern (RCG 2015). Zudem konzentriert sich die Arbeit des UNHCR darauf, mit staatlichen Entscheidungsträger_innen darüber zu verhandeln, die Staatsbürgerschaft verschiedener Gruppen und Individuen anzuerkennen und staatliche Strukturen des Verwaltungsapparates zu stärken. Dabei sind jedoch zum einen die Druckmittel sehr begrenzt, da die Organisation nur auf Einladung des Staates im Land agieren darf, zum anderen sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Intervention sehr schwierig, zumal der Staat – wie dargelegt insbesondere vor den Wahlen im Oktober 2015 – willentlich zur Exklusion von Minderheiten beiträgt.

Darüber hinaus basieren die Zielsetzung und Arbeitsweisen des UNHCR zwangsläufig auf einem klassischen Verständnis von Staatlichkeit. Dabei bleibt die eindeutige Zugehörigkeit einzelner Personen zu einem klar definierten Staatsvolk als Ausgangspunkt für die Wahrung von Menschenrechten unhinterfragt, wodurch die strukturelle Problematik staatlicher Exklusionsmechanismen nicht gelöst werden kann.

Konklusion

Es wurde argumentiert, dass die staatenbasierte Weltordnung zur Ausgrenzung und Verdrängung von Menschen in Räume der A-Legitimität führt, was insbesondere durch Prozesse der Versicherheitlichung vorangetrieben wird. Zum einen wurde in Anschluss an Autoren wie Agamben (2002) und Lakitsch (2014) die These aufgestellt, dass die staatliche Weltordnung systemisch zur Ausgrenzung bestimmter Gruppen und zur Herausbildung von ‚Staatsrändern‘ als Topologien neigt, die sich jenseits einer gültigen Rechtsordnung befinden. Dabei stellt Versicherheitlichung keinen Ausnahmezustand, sondern vielmehr einen konstanten Prozess dar, der eng mit der Staatenbildung und Funktionsweise von Staaten verknüpft ist.

Zum anderen hat der Fall der Ausgrenzung der Rohingya in Myanmar veranschaulicht, dass die Frage, in welchem Ausmaß Menschen exkludiert werden und welche Personengruppen dies betrifft, in erster Linie von politischen und sozialen Aushandlungsprozessen abhängt. Die Ergebnisse der

¹⁷ Für weiterführende grundsätzliche Überlegungen zur Schutzverantwortung internationaler Organisationen sei an dieser Stelle auf den Beitrag von Heisterkamp (in diesem Heft) verwiesen.

Forschung zeigen auf, dass die Gründe für den Ausschluss in diesem Fall in der Versicherheitlichung der Themen Migration, Religion und Ethnizität auf verschiedenen sprachlichen und nicht-sprachlichen Ebenen liegen. Die Ausgrenzung wird vor allem dadurch wirksam, dass bestimmte Personengruppen durch verschiedene Diskurse und Handlungen als eine Sicherheitsbedrohung dargestellt werden. Somit werden radikale Maßnahmen jenseits einer als universal gültig betrachteten Ordnung liberaler Menschenrechte gegen sie gerechtfertigt. Wird dies – wie im Falle der Rohingya und anderer betroffener Minderheiten in Myanmar – auch strukturell, z.B. durch den Entzug der Staatsbürgerschaft, vorangetrieben und verfestigt, können Staaten offiziell ihre Schutzverantwortung ablegen und Menschen langfristig in Räume jenseits der gültigen Rechtsordnung verbannen.

Der Versicherheitlichungsprozess führt zudem zur Stärkung eines Nationalismus, der auf einem konservativen Bild von Staatlichkeit beruht, was wiederum die Tendenzen zur Ausgrenzung von Menschen stark erhöht. Denn besonders, wenn die eigene nationale Identität politisch und gesellschaftlich von großer Bedeutung ist und zudem als eindeutig festgelegt und statisch betrachtet wird, kommt es vermehrt zur Ausgrenzung von Personengruppen, die als ‚fremd‘ konstruiert werden. Andersherum führt ebendiese Konstruktion wiederum zu einem gesteigerten und exkludierenden Nationalbewusstsein.

Laut der liberalen Vorstellungen universeller Menschenrechte und Menschenrechtsregime sollte es in diesem Fall eigentlich zum Eingreifen anderer Staaten und internationaler Organisationen kommen, die die Schutzfunktion übernehmen bzw. den Staat unter Druck setzen, seine Verantwortung wahrzunehmen. Dennoch zeigt das Beispiel der Vertreibung der Rohingya in Myanmar, dass dies nur begrenzt Wirksamkeit zeigt. In der Figur der Staatenlosen kommt dabei in tragischer Weise zum Ausdruck, dass die Durchsetzung universeller Menschenrechte in der vorherrschenden staatenbasierten Weltordnung mit massiven strukturellen Problemen konfrontiert ist.

– I reflect –

Der Beitrag des Themenheftes knüpft an Ergebnisse der Seminararbeit „Securitizing the Fate of Minority Groups: The Expulsion of Myanmar’s Muslims in Rakhine State“ an, die in Folge einer zweimonatigen Forschung in Myanmar (Burma) im Herbst 2015 entstanden ist. Der Fokus des Beitrags ist darauf gelegt, theoretische und raumsoziologische Perspektiven in Anknüpfung an die Seminararbeit aufzuzeigen und wirft nur kurze Schlaglichter auf die empirischen Forschungsergebnisse und den lokalen Kontext des Landes.

Myanmar nimmt durch den historischen Kontext einer jahrzehntelangen ehemaligen Militärdiktatur, sowie durch eine lange Geschichte ethnisierter Konflikte sicherlich eine Sonderrolle ein. Dennoch hat eine anschließende Forschung auf der Insel Lesbos im Jahr 2016 gezeigt, dass das Phänomen von Räumen, in denen Rechte graduell ausgesetzt werden bzw. eine Hierarchisierung von Rechten vorliegt, auch andern Orts höchst relevant ist. Besonders eindeutig zeichnet sich dies in Grenzgebieten ab. Die griechischen Inseln, auf denen viele Menschen seit Einführung der europäischen Hotspot-Regelungen und des EU-Türkei-Abkommen über Monate ausharren müssen, können bspw. als solche Räume betrachtet werden. Sie sind zu Übergangsorten geworden, in denen sich Menschen durch ihren ungeklärten Aufenthaltsstatus und die höchst prekären Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern in einem liminalen Zustand zwischen Ein- und Ausschluss befinden. Im Rahmen einer geplanten Doktorarbeit im Bereich der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung werde ich die Europäische Außengrenze in der Ägäis unter diesem Fokus untersuchen und führe dazu den Begriff „*Space of Exception*“ ein.

Valeria Hänsel
M.A. Friedens- und Konfliktforschung, 3. Semester
Philipps-Universität Marburg
Contact: valeriahaensel@gmail.com

Litertaur

- Agamben, G., 2002. *Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben.* Frankfurt am Main: Fischer.
- Agnew, J., 2015. Revisiting the territorial trap. In: *Nordia Geographical Publications*, 44 (4), 43-48.
- Anderson, B., 1987. *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism.* London: Verso.
- Arendt, H., 1949. Es gibt nur ein einziges Menschenrecht. In: *Die Wandlung*, 4, 754-770.
- Arendt, H., 1991. Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. I. Antisemitismus, II. Imperialismus, III. Totale Herrschaft. München u.a.: Piper.
- Bilgin, P., 2010. The 'Western-Centrism' of Security Studies. 'Blind Spot' or Constitutive Practice? In: *Security Dialogue*, 41 (6), 615-622.
- Bilgin, P. / Morton, A. D., 2010. Historicising representations of 'failed states'. Beyond the cold-war annexation of the social sciences? In: *Third World Quarterly*, 23 (1), 55-80.
- Buzan, B. / Wæver, O. / de Wilde, J., 1998. *Security. A New Framework For Analysis.* London: Lynn Rienner Publishers.
- Campbell, D., 1992. *Writing security. United States foreign policy and the politics of identity.* Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press.
- Dinmore, G., 2015. *Uncertain future for hundreds of thousands as white cards are revoked.* Myanmar Times. Online: www.mmtimes.com/index.php/national-news/13852-uncertain-future-for-hundreds-of-thousands-as-white-cards-are-revoked.html [05/03/17].
- Human Rights Watch (HRW), 2012a. *Burma: Government Forces Targeting Rohingya Muslims. Abuses Follow Horrific June Violence Between Arakan Buddhists and Rohingya.* Online: www.hrw.org/news/2012/07/31/burma-government-forces-targeting-rohingya-muslims [05/03/17].
- Human Rights Watch (HRW), 2012b. *Burma: New Violence in Arakan State. Satellite Imagery Shows Widespread Destruction of Rohingya Homes, Property.* Online: www.hrw.org/news/2012/10/26/burma-new-violence-arakan-state [05/03/17].
- Human Rights Watch (HRW), 2012c. *"The Government Could Have Stopped This". Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State.* www.hrw.org/report/2012/07/31/government-could-have-stopped/sectarian-violence-and-ensuing-abuses-burmas-arakan [05/03/17].
- Human Rights Watch (HRW), 2015. *Burma.* Online: www.hrw.org/asia/burma [05/03/17].
- Huysmans, J., 2006. *The politics of fear. Security, migration and asylum in the EU.* London: Routledge.
- International Crisis Group (ICG), 2013. *The Dark Side of Transition: Violence Against Muslims in Myanmar.* Asia Report, 251. Online:

- <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/the-dark-side-of-transition-violence-against-muslims-in-myanmar.pdf> [06/03/17].
- International Crisis Group (ICG), 2014. *The Politics of Rakhine State*. Asia Report, 261. Online: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/myanmar-the-politics-of-rakhine-state.pdf> [06/03/17].
- Jellinek, G., 1905. *Das Recht des modernen Staates*. Erster Band. Allgemeine Staatslehre. Berlin: O. Häring Verlag.
- Keohane, R. O., 1984. *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Koschorke, A. / Frank, T. / Matala de Mazza, E. / Lüdemann, S., 2007. *Der fiktive Staat. Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Kuhn, A., 2015. *Barricaded In, Myanmar's Rohingya Struggle To Survive In Ghettos And Camps*. National Public Radio. Online: www.npr.org/sections/parallels/2015/07/29/425904620/barricaded-in-myanmars-rohingya-struggle-to-survive-in-ghettos-and-camps [06/03/17].
- Lakitsch, M., 2014. Der moderne Staat und der Staatsrand – Über die Grundlagen staatlicher Machtausübung. In: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, 3 (1), 43-70.
- Lwin, E. E. T., 2015. *Election commission rejects Muslim candidates en masse*. Myanmar Times. Online: www.mmtimes.com/index.php/national-news/16240-election-commission-rejects-muslim-candidates-en-masse.html [06/03/17].
- Mathieson, D. S., 2015. *Dispatches: In Burma, Hell in a Very Small Place*. Human Rights Watch. Online: www.hrw.org/news/2015/09/30/dispatches-burma-hell-very-small-place [05/03/17].
- McDowell, R., 2015. *Myanmar leader seeks to capitalize on anti-Muslim sentiment*. The San Diego Union-Tribune. Online: www.sandiegouniontribune.com/sdut-myanmar-leader-seeks-to-capitalize-on-anti-muslim-2015sep17-story.html [06/03/17].
- Myanmar Now, 2015. *Muslim Candidates, Electorate Shut Out Of Myanmar Election*. Online: www.khaosodenglish.com/news/international/2015/10/16/1444980498/ [06/03/17].
- Myanmar Union Parliament, 2014. *2014 Draft Religious Conversion Law. Unofficial Translation*. Online: www.burmalibrary.org/docs18/2014-Draft_Religious_Conversion_Law-en.pdf [06/03/17].
- Opitz, S., 2012. *An der Grenze des Rechts. Inklusion/Exklusion im Zeichen der Sicherheit*. Weilerswist: Velbrück.
- Risse, T., Jentschke, A., and Schmitz, H.P., eds., 2002. *Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens*. Baden-Baden: Nomos.
- Said, E. W., 1979. *Orientalismus*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Schmitz, H. P. / Sikkink, K., 2002. *Human Rights and International Relations Theory*. In: Carlsnaes, Walter / Risse-Kappen, Thomas / Simmons,

- Beth A. (eds.). *Handbook of international relations*. London: Sage, 517-537.
- Schulze Wessel, J., 2012. Grenzfiguren. Über Staatenlosigkeit, undokumentierte Migration und die Permanenz der Grenze. In: *Zeitschrift für Politische Theorie*, 3 (2), 151-165.
- Spivak, G. C., 1985. The Rani of Sirmur. An Essay in Reading the Archives. In: *History and Theory*, 24 (3), 247.
- Tajfel, H. / Turner, J. C., 1986. The social identity theory of intergroup behavior. In: Worchel, Stephen / Austin, William G. (eds.). *Psychology of intergroups relations*. Chicago (IL): Nelson-Hall, 7-24.
- UNHCR, 2014. UNHCR: Over 20,000 people risked lives in Indian Ocean in first half of 2014. Briefing Notes. Online: www.unhcr.org/53f72cd89.html [06/03/17].
- UNHCR, 2016. *Myanmar. Global Focus*. Online: <http://reporting.unhcr.org/node/2541?y=2016#year> [06/03/17].
- Wagner, U. / Stellmacher, J., 2000. *Gruppenprozesse. Kurseinheit 2: Intergruppenprozesse*. Fernuniversität-Gesamthochschule Hagen. Online: www.uni-marburg.de/fb04/team-wagner/lehre/downloads/download%20hagenpapier.pdf [06/03/17].
- Waltz, K. N., 1959. *Man, the State and War. A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Wilkinson, C., 2007. The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan. Is Securitization Theory Useable Outside Europe? In: *Security Dialogue*, 38 (1), 5-25.
- Wirathu, A., 2017. *Ashin Wirathu Facebook Page*. Online: www.facebook.com/AshinWirathu/?fref=ts [06/03/17].
- Zarni, M. / Cowley, A., 2014. The slow-burning genocide of Myanmar's Rohingya. In: *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 23 (3), 683-754.
- Zaw, H. Y., 2015. *Myanmar's President Signs Off on Law Seen as Targeting Muslims*. Reuters. Online: www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-idUSKCN0R011W20150831 [06/03/17].
- Zaw, N., 2015. *Burma: Union Parliament Passes Population Control Bill*. The Irrawaddy. Online: www.irrawaddy.com/burma/union-parliament-passes-population-control-bill.html [06/03/17].

Interviews

- ANP (09/16/2015): Interview with member of Arakan National Party. Sittwe.
- RBM (09/10/2015): Interview with Rakhine Businessman. Sittwe.
- HMS (09/19/2015): Interview with Head Monk Sittwe. Sittwe.
- HRDPP (09/24/2015): Interview with Human Rights and Development Party Politician. Yangon.
- KFK (09/18/2015): Interview with Kaman Family from Kyaukpyu. Sittwe Camp.

Hänsel: Kein Raum für Staatenlose

MBTM (09/18/2015): Interview with MaBaTha Monk. Sittwe.

NDPP (09/24/2015): Interview with National Development Party Politician.

RBR (09/18/2015): Interview with Rohingya Boat Refugee. Sittwe Camp.

RCG (09/17-18/2015): Interview with Rohingya Camp Guide. Sittwe Camp.

RST (09/20/2015): Interview with Rakhine School Teacher. Sittwe.

SAIPD (09/24/2015): Interview with Spokesperson from Arakan Institute for
Peace and Development. Yangon.

Wirathu (09/19/2015): Interview after Celebration Ceremony. Sittwe.