

Frank Wolff

Rechtsgeschichte als Gesellschaftsgeschichte?

Die Staatsbürgerschaft der DDR als Kampfmittel im Kalten Krieg¹

Der Dialog zwischen Rechts- und Gesellschaftsgeschichte gestaltet sich schwierig. Zahlreiche Kommunikationsversuche führten zu wenigen Ergebnissen; beispielsweise blieb Dieter Grimms schlagende Kritik, Hans-Ulrich Wehler habe Recht als grundlegende Achse der Gesellschaftsformation übersehen, unbeantwortet.² In den letzten Jahren jedoch lotet eine kulturbewusste Gesellschaftsgeschichte die Relevanz des Rechts neu aus.³ Als Bestandteil dieser Strömung intendiert dieser Beitrag, diese Debatte aus der Geschichtswissenschaft an die Rechtswissenschaften heranzutragen und am konkreten Beispiel der Staatsbürgerschaft der DDR den gegenseitigen Mehrwert einer interdisziplinären Perspektive für die Frage nach der sozialen Wirkung von Recht darzulegen. Historisch erkennen wir dabei die langfristige, allgemein zeithistorische Prägekraft eines bislang völlig marginal behandelten Gesetzes. Rechtswissenschaftlich erkennen wir, dass der Gewinn eines solchen historischen Fragens weniger in der Klärung der Herkunft einer bestehenden Norm liegt, sondern in einem verbesserten Verständnis der Kontingenz historischer, auch rechtshistorischer Prozesse. Diese Kontingenz prägte die komplexen politischen und juristischen Aushandlungsprozesse vor der Normsetzung, drückte sich in Überlagerungseffekten zweier Staatsangehörigkeitsrechte aus und schuf den Spielraum für gänzlich unintendierte Aneignungen des Gesetzes durch die Bevölkerung. Dabei verlieh es letztlich gerade jenen Agency, die es disziplinieren wollte.

Im Kalten Krieg war Staatsangehörigkeit ein hochexplosives Thema. Sowohl die ost- als auch die westdeutsche Staatsrechtslehre bezogen sich auf Jellineks Drei-Elemente-Lehre, nach der sich ein Staat durch Staatsgewalt, Staatsgebiet und Staatsvolk definiert.⁴ Was aber bedeutet es, wenn ein Volk in zwei Staaten geteilt wird? Was, wenn zwei Staatsangehörigkeiten sich überschneiden? Mit der Einführung der DDR-Staatsbürgerschaft 1967 beanspruchten zwei Staatsangehörigkeiten Geltung über die 15 Millionen Deutschen in der DDR. Dieser Beitrag ergründet den mäandernden Pfad dieses Gesetzes, seines Einsatzes als „Kampfmittel nach innen und außen“⁵ und seiner Vergesellschaftlichung durch das kreative Nutzen von Überlagerungseffekten durch die Bürger*innen. Dies verweist auch auf aktuelle europarechtliche Debatten. Galt die Unionsbürgerschaft lange als Ali-

1 Mein Dank für wichtige Anmerkungen und Anregungen gebührt Donald Kommers, Nora Markard, A. James McAdams, und Jannis Panagiotidis.

2 Grimm, Die Bedeutung des Rechts in der Sozialgeschichte. Eine Anfrage, in: Nolte et al. (Hrsg.), Perspektiven der Gesellschaftsgeschichte, München 2000, 47-57, sowie Wehlers Nachwort in ebd.

3 Hedinger/Siemens, What's the Problem with Law in History?, *InterDisciplines* 3/2 (2012), 6-17.

4 Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1905, 381-420.

5 Friedrich-Ebert-Stiftung, *Die Staatsbürgerschaft der DDR*, Bonn 1984, 4.

bi-Projekt einer schwachen politischen Integration, stärkte in den letzten Jahren der EuGH dessen Bedeutung, indem er eine europarechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung über die nationalstaatliche Staatsangehörigkeitshoheit setzte⁶ und einen freizügigkeitsunabhängigen „Kernbereich von Rechten“ aller Unionsbürger erkannte.⁷ Anhängige Fragen der Gültigkeit kollektiver Aberkennungen,⁸ wachsende zwischenstaatliche Spannungen aufgrund der Ausweitung von Staatsbürgerschaften auf im Ausland lebende Gruppen⁹ und absehbare Fragen nach dem Brexit lassen langfristige Effekte gestärkter Überlagerungen erwarten. Der folgende Blick auf die deutsch-deutsche Staatsangehörigkeitsgeschichte ist darum nicht nur historisch vertiefend, sondern belegt, dass die konzeptionelle „Reinheit“ nationalstaatlicher Zugehörigkeit bereits lange vor der Selbstanerkennung Deutschlands als Einwanderungsland weder der sozialen noch der rechtlichen Realität entsprach. Er legt nahe, dass selbst (oder gerade) die Unkonturiertheit der Unionsbürgerschaft auf lange Sicht soziale Kreativität erlaubt und letztlich die Vergesellschaftung dieses Rechtsinstituts stärken kann.

1 Ausgangslage

Ausgangspunkt dieser „geteilten Geschichte“ (Frank Bösch) ist das am 22. Juli 1913 eingeführte RuStAG. Während europäische Staatsangehörigkeit im 19. Jahrhundert im Kern dazu diente, Wehruntertanen zu schaffen, definierte es eine ethnische Bindung zwischen Staat und Bevölkerung.¹⁰ Dieses – durchaus antisemitisch motivierte – *ius sanguinis* beseitigte frühere Präsenzpfllichten und inkludierte nun auch im Ausland geborene Kinder.¹¹ Mit dem RuStAG wurde „der Deutsche“ zwar nicht erfunden, wohl aber gesetzlich gerahmt. Einen Bedeutungsaufschwung erfuhr es in der Weimarer Republik, die darüber ein „Wahlvolk“ definierte und spezifische Gruppen wie Kriegsverblebene und Flüchtlinge von der politischen Teilhabe ausschloss.¹² Der Fokus lag dabei auf Fragen des Erwerbs, der erst per Praxis, ab 1932 auch expressis verbis deutlich erschwert wurde, vor allem für „Angehörige von Ländern niederer oder doch völlig fremdartiger Kultur, insbesondere also den Angehörigen der slawischen Oststaaten und den Ostjuden.“¹³ Die von den Nationalsozialisten betriebene „Fragmentierung der Staatsbürgerschaft im ‚völkischen‘ Staat“ stellte hingegen den Verlust in den Vordergrund.¹⁴ Als Werkzeug der ‚Volksgemeinschaft‘ definierte Staatsangehörigkeit immer neue Minderheiten. Deutsche waren de facto jene, denen die Staatsangehörigkeit noch nicht entzogen worden war, was

6 EuGH, U. v. 2.3.2010 – C-135/08 (Rottmann), Slg. 2010, I-01449, Rdnr. 55-59.

7 EuGH, U. v. 8.3.2011 – C-34/09 (Zambrano), Slg. 2011, I-01177, Rdnr. 42.

8 EuGH, Rechtssache C-221/17 (Tjebbes and Others) (Schlussanträge GA Mengozzi v. 12.7.2018).

9 Etwa in Ungarn und Südtirol: Waterbury, Making Citizens Beyond the Borders: Nonresident Ethnic Citizenship in Post-Communist Europe, Problems of Post-Communism 61/4 (2014), 36-49; Italien will keine österreichische Staatsbürgerschaft für Südtiroler, Der Tagesspiegel, 8.9.2018.

10 Fahrmeir, Citizens and Aliens. Foreigners and the Law in Britain and the German States, 1789-1870, New York 2000, 31; Gosewinkel, Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert, Berlin 2016, 42-53, 135-141.

11 Oltmer, Migration und Politik in der Weimarer Republik, Göttingen 2005, 45-47.

12 Fahrmeir, Citizenship: The Rise and Fall of a Modern Concept, New Haven 2007, 137-144.

13 Rundschreiben Reichsminister des Innern, zit in: Oltmer, Migration und Politik (Fn. 10), 51.

14 Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen: Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2001, 393.

politische Gegner*innen und die deutschen Jüdinnen und Juden in kürzester Zeit in eine „Situation absoluter Rechts- und Schutzlosigkeit“ warf.¹⁵ So zeigte Staatsangehörigkeit ein neues Gesicht: Ihr in- und exkludierender Charakter kann nicht nur demokratische Partizipation absichern, sondern eignet sich auch als Kampfmittel einer Diktatur.

Hiermit können wir als Scharnier zwischen Recht und Gesellschaft vier kulturhistorisch bedeutsame Charakteristika von Staatsangehörigkeit festhalten. Erstens verbanden die Automatismen des Zugehörigkeitserwerbs Ethnizität und Staatswesen fest; die dabei suggerierte Autopoiesis verdeckt allerdings, dass diese *Gemeinschaftsreproduktion* von Anfang an Ausdruck einer gezielten Nationalitätspolitik zur fortgesetzten Reichseinigung war. Zweitens produziert Staatsangehörigkeit ein Innen und ein Außen und macht damit *Schnittstellen* zum Rechtsproblem.¹⁶ Staatsbürgerschaft definiert sich also zu einem guten Teil immer von den Rändern her. Drittens dient sie der *Außendarstellung* moderner Staaten, die durch spezifische Rechte und Pflichten der Bürger*innen ihren Charakter ausdrücken und sich von anderen Staaten abgrenzen.¹⁷ Damit trägt der Staat, viertens, auch eine *Identitätsforderung* an die Bürger*innen heran, sei es aufgrund von Klasse, Ethnie oder anderem.

Die deutsche Teilung 1949 brachte ein Novum: Nun bezogen sich zwei Staaten auf dieselbe „Institution des Nationalstaates“.¹⁸ Plötzlich standen die größten Fragezeichen nicht hinter den Schnittstellen, sondern hinter der Gemeinschaftsreproduktion und der Identitätsforderung: Wie können sich zwei verfeindete Staaten auf dieselbe Staatsangehörigkeit beziehen? Was bedeutet es, wenn sich ab 1967 die jeweiligen Gesetze widersprechen? Wie beeinflusste dies die Außendarstellung der Konkurrenten im Kalten Krieg? Welche Eingrenzungen oder Freiräume entstanden dadurch für die Bürger*innen? Und wer entscheidet eigentlich über Schnittstellen, also wessen „Naturalisierung“ gilt wo? Anhand der Staatsbürgerschaft der DDR blicken wir damit in die zumeist unhinterfragte Zone der Gemeinschaftsreproduktion und die langfristigen gesellschaftlichen Auswirkungen der Kollision zweier Staatsangehörigkeitsrechte.

2 Hergestellte Kontinuität in der Bundesrepublik

Nach der Kapitulation Deutschlands 1945 galt das RuStAG fort. Die Alliierten entfernten zentrale Unrechtsregelungen des Nationalsozialismus, wahrten jedoch den ethnischen Kern und die Automatismen der Gemeinschaftsreproduktion. Auch ohne einen deutschen Staat blieben Deutsche in den vier Zonen gemeinsam Deutsche.

Die Gründung zweier Staaten mit diametral gegenüberstehenden Rechtsverständnissen rief jedoch nach Grundsatzentscheidungen. Die Bundesrepublik gewährte in Art. 16 Abs. 1 GG die „institutionelle Garantie“ für den Bestand der deutschen Staatsangehörig-

15 Arendt, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, München 1986, 578.

16 Vgl. Panagiotidis, The Unchosen Ones: Diaspora, Nation, and Migration in Israel and Germany, Bloomington [2019].

17 Dies nutzt vor allem die junge Sowjetmacht zur Eigendarstellung. Vgl. Die Verfassung der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik, Berlin 1918, 8.

18 Gosewinkel, Die Staatsangehörigkeit als Institution des Nationalstaats: Zur Entstehung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913, in: Grawert (Hrsg.), Offene Staatlichkeit, Berlin 1995, 359-378.

keit, solange ein deutscher Staat bestehe.¹⁹ Als solchen erkannte die junge Bundesrepublik nur sich selbst an. Doch auch die nur wenige Monate später gegründete DDR hielt am RuStAG fest und erklärte in Art. 1 Abs. 4 VerfDDR, es gebe nur eine deutsche Staatsangehörigkeit.

Sowohl 1919 als auch 1933 war der Gesetzestext der neuen Staatlichkeit rasch angepasst worden. Um jeden Anschein einer gesonderten westdeutschen Staatsangehörigkeit zu vermeiden, arbeitete die bundesdeutsche Legislative hingegen mit spitzer Feder um den Kern des RuStAG herum.²⁰ Unrechtmäßige Aus- und Einbürgerungen des NS-Staates revidierte sie beispielsweise nicht durch Eingriffe in das RuStAG, sondern übergeordnet.²¹ Trotz der elementaren Bedeutung des RuStAG für die NS-Diktatur gab es keine nennenswerten bundespolitischen Initiativen, es zumindest aus symbolischen Gründen grundlegend zu reformieren oder zu ersetzen. Dies sandte eine Botschaft aus: Die Bundesrepublik schützte unter dem Dach der Staatsangehörigkeit die Einheit der Deutschen, ungeachtet der politischen Realität der Teilung. Hieran hielt sie trotz Souveränitätsausbaus, Westintegration und selbst der staatsrechtlichen Anerkennung der DDR 1972 fest. Durch das ethnische Weitergabeprinzip auch im Ausland wahrten deutsche Flüchtlinge, Heimatvertriebene und (Spät)Aussiedler einen Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sie in einem „Kulturtest“ ihre ‚deutsche Wurzel‘ vertreten konnten.²² Das exklusive *ius sanguinis* erfüllte im Kalten Krieg also einen migrationspolitischen Zweck.²³ Einfacher war es für die Deutschen aus der DDR. Ihr Leben in der DDR galt der BRD als lediglich temporäre Abwesenheit aus dem deutschen Staatskörper. Auch wenn die SPD bereits 1949 forderte, man müsse „im Verhältnis zur Ostzone endlich einmal mit der Fiktion der Rechtsgleichheit aufhören“,²⁴ galt bis zum Grundlagenvertrag, dass die DDR aus einer illegitimen Sezession hervorgegangen sei und staatsrechtlich nicht existiere. Ingo von Münch illustriert diese „Normalität“ des Gesamtdeutschen mit der gemeinsamen Olympiamannschaft 1960 in Rom, die nicht möglich gewesen wäre, „wenn es sich um Sportler mit verschiedenen Staatsangehörigkeiten gehandelt hätte.“²⁵ Nach dem Mauerbau aber bemühte sich der NOK-Präsident beim IOK um die Zulassung zweier deutscher Mannschaften – trotz der gemeinsamen Staatsbürgerschaft.²⁶ Damit ließ ein westdeutscher Sportfunktionär vom „Alleinvertretungsrecht“ ab, welches letztlich mit dem Grundlagenvertrag 1972 fiel. In diesem klammerten Willy Brandts Unterhändler aller-

19 Krohne, Die Ausbürgerung illoyaler Staatsangehöriger: Geltendes Verfassungsrecht, internationaler Rechtsvergleich und rechtspolitische Reformperspektiven, Frankfurt a. M. 2014, 25–28.

20 Das erste und das zweite Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz (22.2.1955 und 17.5.1956) griffen nur sehr punktuell ein, eine 5. Änderungswelle folgte erst in den 1970er Jahren.

21 Insbesondere Art. 116 GG sowie Art. 16, 117 und 123 GG, die § 17 Abs. 4 und 6 RuStAG aufhoben.

22 Panagiotidis, ‘The Oberkreisdirektor Decides Who Is a German’: Jewish Immigration, German Bureaucracy, and the Negotiation of National Belonging (1953–1990), GuG 38/3 (2012), 503–533.

23 Dies beruhte auf der Darstellung der Sowjetunion als Kolonialmacht, siehe z.B.: „Der Kolonialbesitz Moskaus“, Bulletin des BPA, 151, 16. Aug. 1961, 1465 f.

24 Ziel war die Reduktion des Zuzugs aus der „Ostzone“ und die Einschränkung des freien Niederlassungsrechts für deutsche Staatsangehörige, vgl. BT-Drs. 1/350, 16.12.1949; BT-Plenarpr. 1/27, 18.1.1950, 842.

25 von Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Berlin 2007, 90.

26 Birck, Die gesamtdeutschen Olympiamannschaften – eine Paradoxie der Sportgeschichte?, Univ. Diss. Bielefeld 2013, 173.

dings erfolgreich die Frage der Staatsangehörigkeit aus und wahrten so zum Missfallen der SED-Führung ihr Verständnis der deutschen Staatsangehörigkeit trotz der staatsrechtlichen Anerkennung der DDR.

3 Die SED zwischen gesamtdeutscher Rhetorik und Abgrenzungsstrategie

Die SED-Führung hielt sich in den ersten Jahren noch deutlicher mit Änderungen am Staatsangehörigkeitsrecht zurück. Sie wollte der Bundesrepublik nicht propagandistisch in die Karten spielen, indem sie einseitig umdefinierte, wer deutsch sei. Vor allem aber nutzte Moskau bis zum Mauerbau die ‚deutsche Frage‘ als Unterpfand im Kalten Krieg, und auch Ulbrichts Vorschlag einer Konföderation 1956/7 strebte in erster Linie die Anerkennung der DDR an.²⁷ Obgleich das Passgesetz von 1954 und seine umstrittene Änderung 1957 die Bundesrepublik de facto zum Ausland erklärten, hielt die SED rhetorisch an ihrer janusköpfigen gesamtdeutschen Strategie fest.²⁸

Die Frage des ‚Zwecks‘

Intern sondierte die Parteiführung jedoch, wie sie vom Postulat der gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit abweichen könne. 1955, im Lichte des „Staatsvertrags“ zwischen der Sowjetunion und der DDR, erhielt Innenminister Maron erstmals den Auftrag, die „Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit“ eines eigenen Staatsbürgerschaftsgesetzes zu sondieren.²⁹ Er bestellte mit Herbert Kröger, Rektor der Walter-Ulbricht-Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft in Potsdam-Babelsberg, einen renommierten Gutachter. Angesichts der unklaren politischen Willenslage griff dieser zu einem Trick. Unter Bezugnahme auf westdeutsche Autoren wie Walter Schätzel und Alexander N. Makarov schlug er vor, die gesamtdeutsche Staatsangehörigkeit des RuStAG zu erhalten und bei Bedarf eigenmächtig zu erweitern, wie bereits bei der Gleichstellung der Frau geschehen, ihr aber eine eigene sozialistische DDR-Staatsbürgerschaft zur Seite zu stellen. Diese bestünde durch die Existenz zweier ‚Deutschlands‘ faktisch zwar schon, müsse aber durch die Definition spezifischer sozialistischer Rechte und Pflichten ausformuliert werden. Er versuchte also, die Gemeinschaftsreproduktion von der Identitätsforderung zu trennen. Diese Parallelinstallation, so Kröger, würde dem praktischen Bedarf gerecht, spiegele die staatliche Realität und vermeide zugleich, „dass das einheitliche Band der deutschen Staatsangehörigkeit zerrissen wird“.³⁰

Im Ministerium des Innern (MdI) formierte sich Widerstand. Der Hauptabteilungsleiter Innere Angelegenheiten Bergmann erkannte den einzigen Zweck der Souveränität der DDR darin, dass „der westdeutsche Bundesstaat klar erkennt, daß der östliche Teil Deutschlands nicht als solcher in den westdeutschen Bundesstaat einverleibt werden kann.“ Allein deswegen die Staatsbürgerschaft der DDR zu regeln „hätte keinen praktischen Nutzeffekt“, denn: „Man muss doch erkennen, daß über allem Deutschland als die

27 Kleßmann, Zwei Staaten, eine Nation: Deutsche Geschichte 1955-1970, Göttingen 1988, 449; Amos, Die SED-Deutschlandpolitik 1961 bis 1989, Göttingen 2015, 126-131.

28 Kittke, Das Personalausweis-, Paß- und Melderecht in der DDR, ROW 1975, 93-101.

29 BAB, DO 1, 7772, Maron an Benjamin, 1.12.1955.

30 BAB, DO 1, 7570, Gutachten Kröger, 14.2.1956, 7-11, 19.

Nation steht.“³¹ Minister Maron versuchte, das heikle Thema auszusitzen; er informierte Justizministerin Hilde Benjamin über Krögers „richtige Schlussfolgerungen“, wollte dieser „persönlichen Meinung“ aber weitere Stimmen zur Seite stellen und eine Kommission einberufen.³²

In das Hin und Her zwischen den Abteilungen schaltete sich 1957 mit Horst Büttner die juristische Elite der DDR ein. Der Direktor des Deutschen Instituts für Rechtswissenschaften erachtete eine Staatsangehörigkeit in zwei Staaten schlicht als „widersinnig“. Anders als Kröger sah er den Zweck jedoch in einer Schutz Aufgabe von „DDR-Bürgern“ vor westdeutschen Gerichten.³³ Das MdI fand gewichtige Gegenstimmen aus der Wissenschaft nurmehr beim „Klassenfeind“, in Person des in Bonn lehrenden Walter Schätzel. Wenig überraschend befand dieser es als „untunlich, an dieser vielleicht letzten und stärksten Bande durch eine einseitige Gesetzgebung zu rütteln.“ Die Unterschiede zwischen Ost und West beträfen „im wesentlichen rein technische Regelungen“, die „glücklicherweise“ nicht so bedeutend seien, dass dadurch die „einheitliche Staatsbürgerschaft schon zerrissen würde.“³⁴ Zugunsten der Gemeinschaftsreproduktion qualifizierte er die rechtswissenschaftlich ausgiebig diskutierten Schnittstellen zu Marginalia herab.

Eine neue Chance erkannte eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Außenministeriums (MfAA), als Chruschtschow 1960 laut über einen einseitigen Friedensvertrag mit der DDR nachdachte. Sie betonte nun die Außenwirkung: Eine eigene Staatsangehörigkeit kennzeichne die DDR als ein „gleichberechtigtes Völkerrechtssubjekt“ und diene der „Praxis der Organe im Kampf gegen westdeutschen Imperialismus.“³⁵ Lenin zufolge könne aufgrund der „Klassenfunktion der Staatsangehörigkeit“ kein Staat „ohne eine eigene Staatsangehörigkeit existieren.“³⁶

Gegenstimmen erachteten die These, dass mit der DDR „automatisch ihre Staatsangehörigkeit“ entstanden sei, jedoch als „falsch und schädlich“. Allein die DDR berufe sich nach der „Herausreißung Westdeutschlands aus dem deutschen Nationalverband“ rechtmäßig auf das RuStAG.³⁷ Eine eigene Staatsbürgerschaft könne jedoch „den neuen Inhalt“ der DDR „zum Ausdruck bringen“.³⁸ Die Zweckargumentation verschob sich von praktischen Fragen zur Positionierung im Kalten Krieg. Zudem beklagte das MdI verklausuliert, dass der Wechsel der Staatsbürgerschaft „gegenwärtig durch Wohnsitzverlegung und Entzug des Personaldokuments des Heimatstaates“ erfolge, also durch „Republikflucht“.³⁹

Da sämtliche Änderungen vor dem Mauerbau jedoch sowjetischen Interessen widersprachen, einigte sich die SED-Spitze nur darauf, das begriffliche Durcheinander in Gesetzen, Verordnungen und im offiziellen Sprachgebrauch durch „politisch richtige Begriffe“ wie

31 BAB, DO 1, 7570, Bergmann an Rechtsabteilung MdI, 9.4.1956.

32 BAB, DO 1, 7772, Maron an Benjamin, 1.12.1955; Maron an Plenikowski, 1.12.1955.

33 BAB, DO 1, 7772, Pawlak an HA IA, 28.2.1957.

34 BAB, DO 1, 7772, Schätzel an Büttner, 12.3.1957; Bergmann an RA MdI, 27.3.1957, weitere Zustimmung des MdI in Antwortschreiben vom 10.4.1957, 12.7.1957 und 28.2.1958.

35 BAB, DO 1, 7772, Kaudelka an Pawlak, 29.6.1960.

36 BAB, DO 1, 7772, Thesen zur Entstehung der Staatsangehörigkeit der DDR, 29.6.1960, 10.

37 BAB, DO 1, 7772, Arbeitsgruppensitzung 1.8.1960, 2.

38 BAB, DO 1, 7772, 2. Entwurf, Thesen zur Staatsangehörigkeit, Juli 1960; HA IA, II an Henoch, 12.9.1960.

39 BAB, DO 1, 7772, Arbeitsgruppensitzung 1.8.1960, 7; ebd., Überarbeitete Thesen zur Staatsangehörigkeit der DDR, 12.9.1960, 5.

„Bürger der DDR“ zu vereinheitlichen, um die „Konstatierung der Staatsbürgerschaft der DDR systematisch vorzubereiten“.⁴⁰ Die Figur des „DDR-Bürgers“ griff damit ihrer juristischen Kodifizierung voraus.

Nach dem Mauerbau, im Frühjahr 1964, beklagte Erich Mielke das fehlende Recht, Flüchtlingen die Staatsbürgerschaft abzusprechen. Dies zu ändern, erachtete der neue Innenminister Dickel als schwierig, da es „nach dem gegenwärtigen Stand der juristischen Fixierung [...] nur eine deutsche Staatsangehörigkeit gibt.“⁴¹ Kurz darauf erarbeiteten MdI und MfS jedoch ohne gesetzliche Grundlage den vertraulichen Staatsratserlass zu Zuzugsfragen vom 21. August 1964. Dieser ermächtigte den Minister des Inneren, Personen bei grober Verletzung der staatsbürgerlichen Pflichten aus der Staatsbürgerschaft zu entlassen, also auszuweisen. Der Katalog umfasste neben Kriegsverbrechen, Staatsverrat und Spionage auch wiederholte Straftaten während des Vollzugs und Gummibegriffe wie ‚Diversion‘, verschiedene Formen der ‚Hetze‘ und das Verleiten zum Verlassen der DDR.⁴² Es ging also keineswegs um die Regelung von Zugehörigkeit nach Zuzug oder Flucht, sondern um ein Sanktionsmittel der Diktatur, wobei zugleich ex negativo erstmalig staatsbürgerliche Pflichten definiert wurden.

Dabei nutzte die SED den verbal abgelehnten westdeutschen Alleinvertretungsanspruch für ihre Ausbürgerungspolitik, die ohne die latente Erfassung aller DDR-Bürger*innen durch Bundesrecht völkerrechtswidrig Staatenlosigkeit produziert hätte. Nachfolgend erkannte der SED-Staat einigen Personen, in erster Linie sogenannten Rückkehrern, die Staatsbürgerschaft der DDR ab, bevor diese rechtlich überhaupt existierte.⁴³ In den Bezirken versuchten listige Beamte, über diesen Weg zu amnestierende Schwerekriminelle gegen deren Willen direkt nach Westdeutschland zu entlassen, was Dickel allerdings ablehnte. Auch Mielke befand, eine Aberkennung der Staatsbürgerschaft mache nur bei im Ausland lebenden Bürgern Sinn.⁴⁴ Praktisch irrlichterte die Verwaltung zwischen existenter, aber ignorierte gesamtdeutscher Staatsangehörigkeit und undefinierter, aber angewandter Staatsbürgerschaft der DDR. Die Idee einer automatisch entstandenen Staatsbürgerschaft, die keiner Ausformung bedarf, war an eine Grenze gestoßen. Doch auch die Versuche des jungen Staatsrechtlers Gerhard Riege, aufbauend auf seiner Habilitationsschrift und der Drei-Elemente-Lehre Vorschläge für „Grundsätze für ein Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR“ zu unterbreiten, wurden ebenso zur Seite gelegt wie seit Frühjahr 1962 zirkulierende Gesetzesentwürfe des MfAA.⁴⁵

Die Entscheidung zum Affront

Der legitimierende Impuls kam schließlich aus dem Westen. Mit Antritt der großen Koalition im Dezember 1966, die als Kapitulation der SPD angesehen wurde, erklärte Ul-

40 Ebd., 6.

41 BAB, DO 1, 17282, Dickel an Mielke, 30.4.1964.

42 BAB, DO 1, 17282, Erlass über Aufnahme von Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik, 1964; ebd., Beschluss 11/64, Politbüro des ZK der SED.

43 Siehe Beschlüsse des Präsidiums des Ministerrats, 20.1. und 22.4.1966: BAB, DC 20 I/4, 2547, 57-59; ebd. 1114, 47-48.

44 BAB, DO 1, 14739, Dickel an Mielke, 5.1.1965, Mielke an Dickel, 11.1.1965.

45 BAB, DO 1, 7570, Riege an Franke, 2.9.1963; Entwurf zum Gesetz der Staatsbürgerschaft der DDR, 15.5.1962; 2. Entwurf zum Gesetz der Staatsbürgerschaft der DDR, 1.6.1962.

bricht, dass man nun „alle Formulierungen, die der früheren Lage entsprachen“, korrigiere, strich aus Reden eigenhändig jeden Verweis auf „gesamtdeutsche Illusionen“ und erklärte auf dem VII. Parteitag der SED im April 1967, dass die deutsche Nation „aus den deutschen Staatsvölkern zweier unabhängiger deutscher Staaten bestehe.“⁴⁶ Im Januar 1967 wies er Minister Dickel an, den Gesetzesentwurf des MfAA „kurzfristig“ zu überarbeiten.⁴⁷ Auch das MdI befand nun die „überholte Regelung“ des RuStAG als „mit der Souveränität der DDR nicht mehr vereinbar – sie negiert das Bestehen zweier deutscher Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung und damit zweier Staatsbürgerschaften.“⁴⁸

Inhaltlich gab es in der Arbeitsgruppe aus MdI, MfS, MfAA und anderen Ressorts nun kaum Differenzen.⁴⁹ Nur die Entwürfe der anfänglich sehr langen Präambel beurteilten Juristen des ZK der SED als zu defensiv, sie lege nahe, „daß die Existenz einer Staatsbürgerschaft der DDR besonderer Begründung bedarf“.⁵⁰ Auf wenige Sätze gestutzt, unterstrich sie letztlich den sozialistischen Charakter des Staates und seiner Zugehörigkeit. Bereits am 20. Februar 1967 wurde das Gesetz veröffentlicht, wobei es keinen der Beteiligten sorgte, dass es der Verfassung der DDR widersprach (sie wurde 1968 angepasst); stattdessen wurde betont, dass die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik „selbst ein eklatanter Bruch des Völkerrechts“ sei.⁵¹

Die Präambel berief sich in „Übereinstimmung mit dem Völkerrecht“ auf die Automatismusthese. Entsprechend erachtete das Gesetz alle bei der Staatsgründung auf dem Gebiet der DDR lebenden Deutschen als Staatsbürger der DDR (§ 1a) und schloss Doppelangehörigkeiten aus (§ 3 Abs. 1). Das Gesetz bürgerte also nicht nur in die DDR ein, sondern auch aus der gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit aus. Es hielt am Abstammungsprinzip fest, erlaubte einen streng reglementierten Verlust auf Antrag (§§ 9-10) und ermöglichte die Aberkennung (§§ 9, 12-14), wenn ein*e Bürger*in sich „durch grobe Mißachtung“ staatsbürgerlicher Pflichten als „nicht würdig erweist“ (§ 12 Abs. 1b, § 13). Es kombinierte somit die ethnische Gemeinschaftsreproduktion des RuStAG mit einer klassenbasierten Identitätsforderung.

Zugunsten der Außenwirkung in Form der „konsequente[n] Zurückweisung der aggressiven Alleinvertretungsansprüche der westdeutschen Regierung“ initiierte das ZK der SED eine konzertierte Presseaktion. Sämtliche Chefredaktionen des Landes hatten das Gesetz im Wortlaut zu veröffentlichen und in Leitartikeln darzulegen, dass die Staatsbürgerschaft des ‚Friedensstaats‘ der DDR „eine hohe Ehre und Verpflichtung“ bedeute, sie völkerrechtlich endlich „klare Verhältnisse“ schaffe und DDR-Bürger*innen vor der „juristischen Aggression“ aus Bonn schütze.⁵² Weisungsgemäß lobpries im *Neuen Deutschland* der Potsdamer Jurist Hans Weber diesen „Ausdruck der Souveränität unserer Republik“, in der Berliner Zeitung besang eine Phalanx euphorischer Politiker und Staats-

46 Zit. in: Naumann/Trümpler (Hrsg.), *Der Flop mit der DDR-Nation 1971*, Berlin 1991, 10, 24, 33-44; Amos, *Die SED-Deutschlandpolitik* (Fn. 26), 139.

47 BAB, DO 1, 7672, Vermerk Graupner, 18.1.1967.

48 BAB, DO 1, 7672, Konzeption für die Beratung der Arbeitsgruppe Staatsbürgerschaftsfragen, 21.1.1967.

49 BAB, DO 1, 7672, Vermerk über Beratung am 30.1.1967.

50 BAB, DO 1, 7672, Leymann, Riemann an Dickel.

51 BAB, DA 1, 4633, 4, Bericht Plenikowski, Volkskammersitzung 20.2.1967.

52 BAB, DO 1, 7672, Vorlage 31.1.1967; ebd., 7671, Anweisung ZK der SED, 20.2.1967.

rechtler ihren (neuen) Nationalstolz.⁵³ Das Organ der Block-CDU *Neue Zeit* betonte, Riege zitierend, die „Selbstverständlichkeit“ eines „unserem gesellschaftlichen Sein entsprechende[n] Staatsbürgerschaftsgesetz[es]“, und der CDU-Volkskammerabgeordnete und Oberste Gerichtspräsident Heinrich Toeplitz erklärte die DDR gar zur „sozialistische[n] Heimat der christlichen Bürger“, welche die „Alleinvertretungsanmaßung der westdeutschen Militär-Kirchenleitung“ widerlege.⁵⁴

4 Deutsch-deutsche Nachwirkungen

Die westdeutschen Medien reagierten vorhersagbar. Dabei überschritten sich zwei gegensätzliche Lesarten. Das ZDF beklagte am 20. Februar, „17 Millionen haben aufgehört, formal Deutsche zu sein“, der *Frankfurter Rundschau* zufolge hob das Gesetz die Verfassung der DDR auf, und *Die Welt* titelte einen Tag später, das „Gesetz soll Spaltung vertiefen“. Andere dagegen erkannten lediglich ein „Schubladengesetz“ (*BILD*, *Tagesspiegel*, *Der Abend*, 21.2.1967), welches, wie das *Handelsblatt* betonte, ohnehin nicht viel ändern werde. Ein paar Tage später kam ein neuer Zungenschlag hinzu. Der RIAS erkannte Ausbürgerungen „wie im Dritten Reich“, und der Deutschlandfunk vermerkte, im Ton ähnlich wie *Die Welt*, ausgerechnet der einst selbst vom Nationalsozialismus ausgebürgerte Ulbricht habe nun „[w]ie Hitler [...] Vorschriften im Gesetz aufgenommen, die aus politischen Gründen eine Ausbürgerung ermöglicht“. ⁵⁵ SPD-Politiker beklagten in (auch in der DDR empfangbaren) Radiointerviews, die SED begrüße eine Bundesregierung aus Männern „die weder mit Hitler paktiert noch sich Stalin unterworfen haben“, mit einem Gesetz, das „ganz gewiss der Verschärfung gewidmet“ ist. ⁵⁶ Der gewünschte Anerkennungseffekt blieb aus, stattdessen häufte sich der Vorwurf des Völkerrechtsbruchs. ⁵⁷ In der DDR waren sogenannte Informationsveranstaltungen gut besucht. Laut internen Stimmungsberichten fragte sich die Bevölkerung der DDR verunsichert, warum „Republikflüchtige“, die einen Pass besitzen, keine Staatsbürger mehr seien, wohl aber reisende Rentner? Wie verhielten sich nun Nationalität und Staatsbürgerschaft zueinander? Sei die Bundesrepublik jetzt Ausland? Auch Klagen über eine Vertiefung der Spaltung und Vergleiche mit dem NS-Staatsangehörigkeitsrecht wurden laut. ⁵⁸ Auf Stadtrundfahrten durch Ost-Berlin löcherten Bundesbürger die überforderten Busfahrer, „warum die Bürger der DDR nicht zum deutschen Volke gehören“. ⁵⁹ Eine populär gehaltene Verteidigungsschrift aus Rieges Feder verschaffte keine Abhilfe. ⁶⁰

53 Weber, Gesetz stärkt Souveränität, ND, 22.2.1967, 1 f.; Stolz auf die DDR, Berliner Zeitung, 22.2.1967, 1 f.

54 Bürger, nicht Untertan, *Neue Zeit*, 22.2.1967. 1; Toeplitz, Unser aller Heimat, *Neue Zeit*, 21.2.1967, 1.

55 Gesammelt in: BAB, DO 1, 7671.

56 BAB, DO 1, 7671, Mitschrift SFB, 25.2.1967.

57 Zeitnah u.a.: Blumenwitz, Das neue Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR, JOR 1967, 175-209; Schröder, Die völkerrechtliche Wirkung des ‚Gesetzes über die Staatsbürgerschaft der DDR‘, ROW 1967, 233-239; Zieger, Das Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR, Frankfurt a.M 1969.

58 BAB, DO 1, 7773, Grünstein an Dickel, 20.3.1967., ebd., 9858, Information, 27.2.1967, inkl. Anhang, 2.3.1967.

59 BStÜ AdZ, Abt. VI, 783, T. 2, 491.

60 Riege, Zwei Staaten, zwei Staatsbürgerschaften, Berlin 1967.

Die erste Ausreiseantragswelle

Kurz nach Gesetzeserlass verzeichneten MdI und Ministerrat „eine bemerkenswerte Eingabentätigkeit zur Auslegung dieses Gesetzes“. Dabei würden vor allem „alte Anliegen [...] erneut vorgebracht“, in denen zahlreiche DDR-Bürger*innen ihre Entlassung aus der Staatsbürgerschaft der DDR forderten, da sie sich „noch als westdeutsche Bürger fühlten“.⁶¹ Andere leiteten aus ihrem Geburtsort ein Ausreiserecht nach Westdeutschland oder Österreich ab, und weitere argumentierten, dass sie aufgrund des RuStAG bereits eine andere Staatsangehörigkeit besäßen.⁶² Der SED-Staat hatte übersehen, dass er mit einem Innen auch ein Außen definierte. Ansatzpunkt war insbesondere § 10 Abs. 1 StBüG, wonach eine Entlassung aus der Staatsbürgerschaft der DDR möglich sei, wenn der Antragsteller „seinen Wohnsitz mit Genehmigung der zuständigen staatlichen Organe der Deutschen Demokratischen Republik außerhalb der Deutschen Demokratischen Republik hat oder nehmen will, er eine andere Staatsbürgerschaft besitzt oder zu erwerben beabsichtigt und der Entlassung aus der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik keine zwingenden Gründe entgegenstehen.“

Dies interpretierten Ausreisewillige (im Widerspruch zu anderen Vorschriften wie § 3 Abs. 2) als Recht, die Staatsbürgerschaft der DDR abzulegen, da sie gemäß der Verfassung der DDR und RuStAG bereits die gesamtdeutsche Staatsangehörigkeit besäßen; zudem stünden ihrer Ausreise keine „zwingenden staatlichen Interessen“ entgegen, da sie wenig zum Erfolg des sozialistischen Staates beitrugen. Unter Bezugnahme auf ihnen oft nur gerücheweise bekannte Sondergenehmigungen begannen Ausreisewillige also nicht erst 1975, die KSZE-Schlussakte zu ihren Gunsten auszulegen, sondern leiteten bereits 1967 mit ähnlichen Methoden aus den Normen der DDR ein Ausreiserecht her.

Bis zur Jahreshälfte 1967 stiegen die Ersuchen auf Ausreise stark an, die zudem oft zeitgleich an mehrere Stellen gingen, ohne dass die Ressorts das Vorgehen oder Sprachregelungen untereinander abgestimmt hatten.⁶³ Bereits im Februar 1967 beratschlagten darum MdI, MfAA, MdJ, MfS und die Generalstaatsanwaltschaft Regeln zur Umsetzung. In Absenz einer Verwaltungsgerichtsbarkeit konnten sie diese unter Vernachlässigung des Gesetzestextes formulieren.⁶⁴ Die daraus folgende Durchführungsverordnung vom 23. August 1967 (DVO) wurde sang- und klanglos im Gesetzblatt abgedruckt, entscheidende Anhänge blieben als vertrauliche Verschlussache wenigen Entscheidern vorbehalten.⁶⁵

In § 4 Abs. 5 DVO wurde verfügt, dass mit dem Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft die der DDR nicht verloren ging, und nach § 4 Abs. 3, § 8 Abs. 2 wurde eine bewilligte Ausreise von der Voraussetzung einer Ausbürgerung zur Voraussetzung des Antrages. Mit Verweis auf diese „geltenden Regeln“ wiesen lokale Stellen nun bereits die Anträge ab. Rasch sanken die entsprechenden Eingaben.⁶⁶ Zeitweilig hatte der SED-Staat die

61 BAB, DO 1, 7672, Grünstein an Dickel, 21.3.1967, 2; ebd. 7773, Auszug aus Bericht über die Hauptprobleme der Eingabenarbeit im 1. Vierteljahr 1967.

62 BAB, DO 1, 7672, Grünstein an Dickel, 21.3.1967, 2.

63 BAB, DO 1, 7672, Grünstein an Dickel, 21.3.1967, 1.

64 BAB, DO 1, 7672, Maßnahmenplan zur Durchführung des Staatsbürgerschaftsgesetzes.

65 GBl DDR II, 1967, 681; BAB, DO 1, 17280, Beschluss des Ministerrats vom 23.8.1967, inkl. Anlagen.

66 BAB, DO 1, 15598, Eingabenanalysen: 1.-3. Quartal 1967, 18.10.1967; 2. Halbjahr 1967, 8.1.1968; Analyse der Eingaben, 3. Quartal 1966.

Ausreiseersuchen erfolgreich eingedämmt und zugleich den Weg für die Erfindung der „rechtswidrigen Ersuchen auf Ausreise“ durch das MfS 1977 geebnet.

Außenwirkung: halberwünscht

Um die Außenwirkung des Gesetzes zu stärken, bot Riege, nunmehr Prorektor der Universität Jena, dem MdI noch im Winter 1967 einen offiziellen Gesetzeskommentar an.⁶⁷ Er stieß auf Interesse und lieferte fristgemäß, doch lehnten Vertreter von ZK, MfAA und MdJ das Manuskript ab.⁶⁸ Riege ergehe sich in „zu viel Juristerei über Begriffe“ ohne klare Aussagen über die „Bedeutung und Zielsetzung“, interpretiere zu frei und berücksichtige kaum politische Fragen der „Zweckmäßigkeit“.⁶⁹ Der Umgang mit Rieges Kommentar spiegelt interne Konflikte in der SED, die mit der sozialliberalen Koalition und dem Aufstieg Honeckers auf Annäherung einschwenkte und zugleich ab 1970 „Abgrenzung“ als neuen politischen Leitbegriff ausgab.⁷⁰ Zum 20. Jahrestag der DDR 1969 versuchte Minister Dickel, den Kommentar als Anhang zum neu erlassenen Strafgesetzbuch durchzuboxen.⁷¹ Zunehmend scharf konterte Sorgenicht als Leiter der Abteilung Staats- und Rechtsfragen beim ZK der SED, auch die letzte Version sei „vielfach unverständlich, verschroben und abstrus.“⁷²

Sorgenicht spielte auf Zeit. Das ZK wollte das Gesetz im Inneren wirken lassen, ohne mögliche deutsch-deutsche Verhandlungen unter einer Regierung Brandt zu belasten. Ein offizieller Kommentar hätte dies konterkariert. Das MdI resignierte und bildete auftragsgemäß ein Autorenkollektiv, wonach das Projekt wie geplant versandete.⁷³ Auf Anfrage, ob ein solcher Kommentar „im Zusammenhang mit der politischen Entwicklung (Verhandlungen BRD/WB) zweckmäßig“ sei, erwiderte Bergmann vom MdI 1972, dass dies „jetzt nach über 5 Jahren [...] im Zusammenhang mit der bekannten Entwicklung nur stören würde“, es genüge der Eintrag im Lehrbuch Staatsrecht.⁷⁴ Das MdI blockierte danach sogar einen Artikel Rieges in *Staat und Recht*, da die darin „geführte Polemik [...] in der gegenwärtigen Etappe des Kampfes um die Ratifizierung der Verträge [der] BRD mit der UdSSR und der VR Polen unzeitgemäß“ sei.⁷⁵

67 BAB, DO 1, 9858, Riege an Klinger, 3.3.1967.

68 BAB, DO 1, 9858, Konzeption für einen Kommentar; weiterer Briefwechsel ebd.; Aktenvermerk, 10.12.1968.

69 BAB, DO 1, 9858, Vorschläge für Änderungen.

70 Erstmals: Axen, Frieden und Sicherheit verlangen Taten, ND, 14.9.1970, 3.

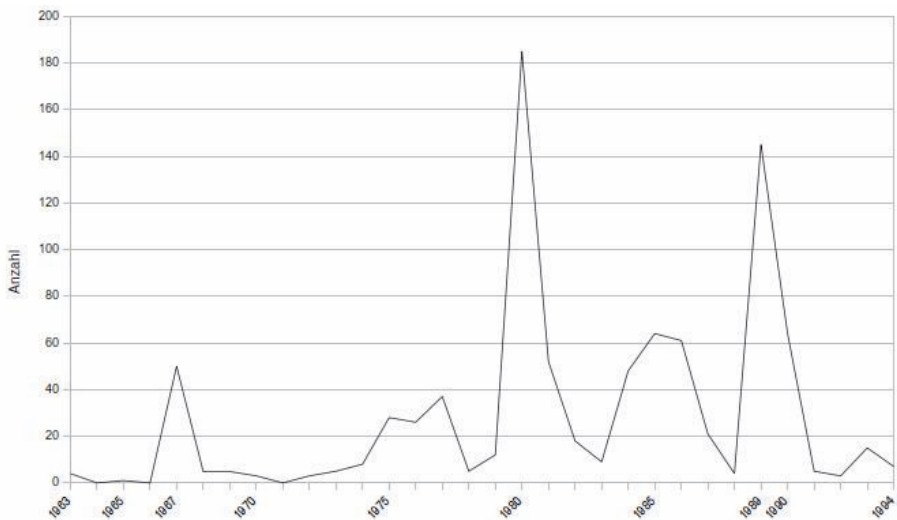
71 BAB, DO 1, 9858, Dickel an Sorgenicht, 2.6.1969.

72 BAB, DO 1, 9858, Sorgenicht an Dickel, 19.6.1969.

73 BAB, DO 1, 9858, Vermerk über Besprechung am 15. Juli; Riege an Dickel, 21.7.1969; Bergmann an Dickel, 14. Oktober 1969, Vermerk, 27.10.1969.

74 BAB, DO 1, 9858, Bergmann an Dickel, 16.2.1972.

75 BAB, DO 1, 9858; Bergmann an Böhme, 16.3.1972.



Tafel 1: Erwähnungen der Staatsbürgerschaft der Presse der DDR (*Neues Deutschland*, *Neue Zeit*, *Berliner Zeitung*), Eigene Erhebung.

Eine Auswertung der DDR-Presse zeigt, dass die Thematisierung der Staatsbürgerschaft einer Fieberkurve der deutsch-deutschen Beziehungen gleichkommt (Tafel 1). Standen die Vorzeichen auf Entspannung, wie im Lichte der Ostverträge und des Grundlagenvertrags oder vor (geplanten) Spitzentreffen zwischen Kohl und Honecker 1984 und 1987, blieb das Thema absent. Mobilisiert wurde es, wenn sie auf Konflikt standen, wie um die Amtsaufnahme der großen Koalition, wiederholt im KSZE-Prozess, nach Honeckers Rede in Gera 1980 oder als er kurz vor der Absage seines Besuchs in der Bundesrepublik 1984 die „uneingeschränkte Respektierung der Staatsbürgerschaft“ der DDR forderte.⁷⁶ Riege konnte diesen deutschlandpolitischen Schlingerkurs der SED für zahlreiche Monographien nutzen, teilweise auch in westdeutschen Satellitenverlagen.⁷⁷ Insbesondere ein kurzes, scharfzüngiges Büchlein sollte als Gegengift zur eigenständigen Interpretation des Gesetzes durch die Ausreiseartragsteller dienen.⁷⁸ Doch kreative Leser*innen fanden auch in seinen Werken Passagen, die Ausreisearträgen zugute kamen, und zitierten diese sogar in einer illegal in der DDR reproduzierten „Argumentationshilfe für Ausreiseartragsteller“.⁷⁹

76 Interview Erich Honeckers, ND, 18.8.1984, 2.

77 Riege, *Der Bürger im sozialistischen Staat*, Berlin 1973; ders., *Der Bürger im sozialistischen Staat*, Frankfurt a.M. 1974; ders., *Die Staatsbürgerschaft der DDR*, Berlin 1982 und 2. überarb. Aufl. 1986; ders., *Bürger im sozialistischen Recht*, Jena 1983.

78 Riege/Kulke, *Nationalität deutsch, Staatsbürgerschaft DDR*, Berlin 1979.

79 RHG, BBo, 117, 105-108.

Innergesellschaftliche Konflikte

Eine Spirale setzte sich in Gang: Die Staatsbürgerschaft diente der Stärkung der Souveränität zwecks internationaler Einbindung, letztere aber eröffnete Ausreisewilligen neue Argumente für die Entlassung aus der Staatsbürgerschaft. Ab 1972 beriefen sie sich auf die Reiseerleichterungen oder Familienzusammenführung infolge des Grundlagenvertrags, ab dem UNO-Beitritt 1973 auf die AEMR und ab 1975 auf die KSZE-Schlussakte von Helsinki. Der Staat reagierte mit gesteigerter Repression.⁸⁰ Sein strafendes Ausbürgerungsrecht wandte er jedoch primär zum Spalten der Opposition an. Dabei ging er nach anfänglichen Skandalen wie der Biermann-Ausbürgerung 1976 immer mehr dazu über, Oppositionelle in der Haft zum Antrag auf Entlassung aus der Staatsbürgerschaft zu nötigen. Nur wenige gingen soweit wie der 1983 abgeschobene Schriftsteller Dieter Schulze, der nach dem Mauerfall 1990 wieder in die DDR eingebürgert werden wollte, aber die meisten bekräftigten nach ihrer Ausbürgerung – wie Roland Jahn 1983 – explizit, dass es ihr „ausdrücklicher Willen ist, Staatsbürger der DDR zu sein“.⁸¹

Damit griff der SED-Staat gezielt eine immer mehr von der Identitätsforderung der Staatsbürgerschaft geprägte Bewegung an, die zunehmend nach einer DDR-Identität fragte. Diese fand beispielsweise der Theologe Richard Schröder allein im Recht, dem jedoch „einige Momente im sozialistischen Staats- und Gesellschaftsverständnis hinderlich im Wege“ stünden. Er forderte die „Stärkung von Staatlichkeit“ im Sinne eines sozialistischen Rechtsstaats zugunsten der Gemeinsamkeit „mündiger Bürger“ in der DDR, also einer durch Staatsbürgerschaft definierten Gruppe.⁸² Deutlich weiter ging Martin Gutzeits und Markus Meckels Forderung nach der Anerkennung der DDR-Staatsbürgerschaft durch die Bundesrepublik. Eine „Identität als DDR-Bürger“ sei nur möglich, wenn man nicht mehr von „Politikern der Bundesregierung [...] zu fremden Interessen benutzt“ werden könne.⁸³ Solange man „in zwei Welten“ lebe und in der Bundesrepublik „nicht Asyl-Suchender, sondern automatisch Staatsbürger“ sei, könne der Staat sich „kritischen Potentials“ entledigen und „Widersprüche nach außen ableiten“.⁸⁴ Zum Schutze der Opposition plädierten sie damit für eine substantielle Erschwerung der ohnehin zunehmend als „Schlaraffenlandbewegung“ diffamierten Ausreise.⁸⁵ Bürgerrechts- und Menschenrechtsbewegung gerieten in einen Widerspruch.⁸⁶

Einen anderen Ton schlugen oppositionelle Unterstützer*innen von Ausreisenden an, wie im Umfeld des Jenaer „Weißen Kreises“ 1984 und der „Arbeitsgruppe Staatsbürgerschaftsrecht“, die sich 1987 um Lotte Templin und Günter Jeschonnek formierte. Diese erfuhr Unterstützung von wichtigen Oppositionellen wie Bärbel Bohley, wuchs schnell auf 200 Personen an und setzte sich für die „Präzisierung“ des StBüG und der DVO so-

80 BAB, DO 1, 17105, Übersicht über Rechtsvorschriften und Weisungen.

81 RHG, MBi 33, Schulze an Birthler, 1.6.1990; ebd. RG/T 01, 62, Jahn an Honecker, 26.6.1983.

82 RHG, HL 056, Schröder, Was kann sinnvoll DDR-Bürger verbinden? Gefährdungen und Möglichkeiten einer ‚DDR-Identität‘, 8.3.1988, 1 f.

83 RHG, TH 5/2, Gutzeit/Meckel, Das Recht auf Staatsbürgerschaft der DDR. Anregungen zu einem notwendigen Gespräch, 88.

84 Ebd. 89.

85 Die Schlaraffenland-Bewegung: Ein Kommentar statt eines Berichts, Umweltblätter 4 (1988), 7.

86 Zur Aktualität dieses Konflikts: Denninger, „Die Rechte der Anderen“. Menschenrechte und Bürgerrechte im Widerstreit“, KJ 2009, 226–238.

wie das Recht auf „freie Landeswahl“ ein.⁸⁷ Selbst im provinziellen Halberstadt studierten Ausreisewillige die Materialien der AG aufmerksam neben Rieges Publikationen.⁸⁸ Vor allem im polarisierten Berliner Umfeld traf ein solcher allgemein menschenrechtlicher Einsatz auf jene, die wie – Manfred Stolpe – den Ausreisewilligen vorhielten, dass „sie die Solidarität brächen, wenn sie nur ihre egoistischen Ziele durchsetzen wollten.“⁸⁹ In der Tat beschäftigten sich Antragstellende nur mit der Staatsbürgerschaft der DDR, um dieser „unerträgliche[n] Last“ zu entrinnen, mobilisierten dabei aber „von unten“ das Recht auf Menschenrechte.⁹⁰

Bundesdeutsche Folgen: der Fall Teso

Diese Vergesellschaftlichung verlieh dem StBüG auch bundespolitische Sprengkraft. Trotz kollidierender Rechtslage stellte der Jurist Kröger nach dem Grundlagenvertrag eine gewisse „Respektierung der Staatsbürgerschaft der DDR“ fest.⁹¹ Wiederholt zwang die CDU/CSU-Fraktion die Regierung Schmidt zu Bekräftigungen, dass man „unvermindert“ an „der einen deutschen Staatsangehörigkeit“ festhielte.⁹² Doch Jungliberale und SPD zeigte sich zunehmend einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR aufgeschlossen, die Grünen forderten diese 1987 gar offen ein, um den „Selbstbetrug gesamtdeutsche Identität zu beenden.“⁹³ Dieses „verharmlosende Gerede“ (Theodor Waigel) stieß bei der christliberalen Koalition auf scharfe Ablehnung.⁹⁴ Als 1989 die Bedeutung der ungelösten Staatsbürgerschaftsfrage für die Destabilisierung der DDR sichtbar wurde, riss in der SPD ein Spalt auf. Brandt und Vogel seien, wie Herman Axen enttäuscht vermerkte, „auf CDU/CSU-Positionen eingegangen.“⁹⁵ Er setzte auf die Riege um Oskar Lafontaine, in der auch Günter Verheugen forderte, man solle die DDR-Staatsbürgerschaft „nicht in Frage stellen“ und ihre „Existenz akzeptieren.“⁹⁶ Dies hätte der Flucht- und Ausreisebewegung im entscheidenden Moment das Wasser abgegraben.

Wirklich substantiell wurde das Thema allerdings in den Gerichtssälen verhandelt. Seinen Ausgang nahm dies mit Marco Teso und seiner Frau Rita, zwei erfolgreichen DDR-Kadersportlern und Vorzeigebürgern.⁹⁷ Unter Berufung auf seinen Vater, einen in Polen geborenen italienischen Eisverkäufer, besorgte der 27-jährige Marco Teso sich einen italienischen Pass und verzog 1969 in die Bundesrepublik, seine Familie folgte ihm. Anstandslos erhielt er den Flüchtlingsausweis C und den deutschen Reisepass. Bei der Beantragung der ihm zustehenden Entschädigung für Vermögensverluste bestritt allerdings der Oberstadtdirektor Kölns, dass Teso überhaupt Deutscher sei.

87 Vgl. RHG RG/B 12, 19-29, Erklärung der Gruppe ‚Staatsbürgerschaftsrecht der DDR‘, 10.12.1987; Positionsbestimmung, 31.1.1988.

88 RHG RG/B 12, 48-52, Unterschriftenliste; Hürtgen, *Ausreise per Antrag: Der lange Weg nach drüben*, Göttingen 2014, 157.

89 Zit. in: Schult, *Gewogen und für zu leicht befunden*, Friedrichsfelder Extrablatt, April 1988, 5.

90 RHG, RG/T 03, 3-5.

91 PAAA, MfAA C, HG 2 L 35, 7710, 55.

92 Z.B. BT-Drucks. VIII/225.

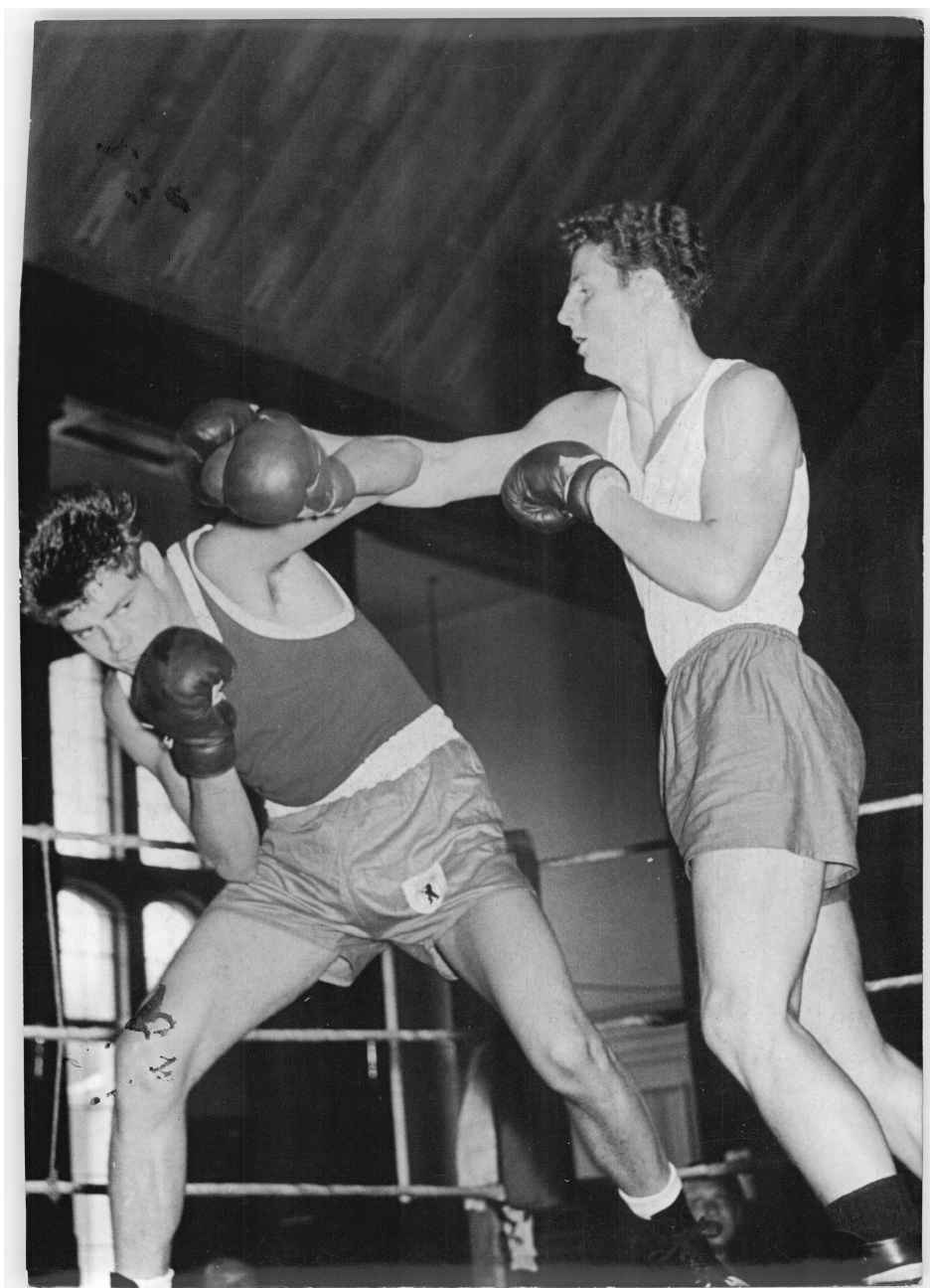
93 Die Grünen: Bundestagswahl Programm, Bonn 1987, 31.

94 Ebd., 207.

95 Nakath/Stephan (Hrsg.), Dokument 41, in: *Countdown zur deutschen Einheit*, Berlin 1996, 210.

96 BStU AdZ, ZOS 3999, 273.

97 Verdienstvolle Sportler wurden geehrt, ND, 17.12.1961. 4.



Tafel 2: Marco Teso (r.) im Finale des FDJ-Junioren-Pokal, Leipzig 1957.

BArch, Bild 183-1990-0518-028 / Bernd Settnik.

Beim folgenden Gang durch die Instanzen wurde die Frage des Deutsch-Seins neu verhandelt. Dem VG Köln nach war Teso Italiener, da er nur die Personaldokumente der DDR, nicht aber die nach StBüG notwendige Einbürgerungsurkunde erhalten habe.⁹⁸ Die Kölner Richter stützten sich also auf ein DDR-Gesetz, das zwar nicht gelten durfte, aber wirkte. Das OVG Münster befand, wenn nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Bürger der DDR weiterhin Deutsche i.S.d. Art. 16 und 116 Abs. 1 GG seien, müsse dies auch für DDR-Einbürgerungen gelten. Teso sei mit der Aushändigung der Personaldokumente durch die DDR Deutscher geworden. Dies verhindere ein Auseinanderfallen der Staatsangehörigkeit und entspreche als Weg in „wesentlichen Zwecken“ der Rechtsordnung der BRD, da darüber bereits vielen Flüchtlingen und Vertriebenen „zur deutschen Staatsangehörigkeit verholfen worden ist“. Fazit: Die „Staatsbürgerschaft der DDR vermittelt im Bundesgebiet [...] die (gesamt)deutsche Staatsangehörigkeit“.⁹⁹ Das BVerwG lehnte dagegen Ende 1982 jede Beschäftigung mit DDR-Recht ab und befand, dass die grundgesetzlich verankerte Schutzpflicht für alle Deutsche nur „nach Bundesrecht Deutsche im Sinne des Grundgesetzes“ umfasse.¹⁰⁰ Teso war wieder Italiener und die Öffentlichkeit alarmiert.

Der Berliner Innensenator Wilhelm Kewenig befürchte, diese „zwei Arten von DDR-Bürgern“ ließe „die Staatsangehörigkeit der beiden deutschen Staaten auseinanderdriften“; im Teso-Fall werde „ein Stück politisches Urgestein, ein Stück deutscher Gemeinsamkeit“ verhandelt.¹⁰¹ Auch die juristische Fachöffentlichkeit sorgte sich um das „gemeinsame Band“ der Staatsangehörigkeit.¹⁰² Denn Teso war kein Einzelfall.

Auch Irina Sacharowa-Eisenfeld wurde nach ihrer Heirat mit Peter Eisenfeld 1983 DDR-Bürgerin. Beide reisten 1987 „in dem Vertrauen und guten Glauben, daß die Staatsangehörigkeit der DDR [sic] gleichzeitig auch die deutsche Staatsangehörigkeit begründet“, nach West-Berlin aus.¹⁰³ Die dortige Bundesaufnahmestelle erachtete sie jedoch als staatenlos, ggf. müssten sie eingebürgert werden.¹⁰⁴ Der Rechtswissenschaftler Hans von Mangoldt bestätigte ihnen dies vor dem Hintergrund der Teso-Rechtsprechung.¹⁰⁵ Einen von den Eisenfelds angeforderten innenbehördlichen Bescheid stellte der dortige Sachbearbeiter mit dem Hinweis auf das nun anhängige Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zurück.¹⁰⁶

Und in der Tat bestätigte es zwar sein früheres Urteil, dass „die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt“, jedoch bestünde ein „Einheitswahrungsgebot“.¹⁰⁷ Solange der *ordre public* nicht berührt sei, gelte daher die Einbürgerungspraxis der DDR in der Bundesrepublik, *damit* die Einheit der Staatsangehörigkeit ge-

98 VG Köln, U. v. 4.2.1976 – 9 K 914/75.

99 OVG Münster, U. v. 5.9.1978 – XV A 592/76 –, DVBl 1979, 429-431 = JZ 1979, 136-137.

100 BVerwG, U. v. 30.11.1982 – 1 C 72.78 –, BVerwGE 66, 277 = NJW 1983, 585, Abs. 28, 34-40.

101 Kewenig, Die deutsche Staatsbürgerschaft – Klammer der Nation?, Europa-Archiv 1987, 520.

102 Klein, Die Bedeutung des Staatsbürgerschaftsrechts der DDR für die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit, JuS 1987, 282; Blumenwitz, Die deutsche Staatsangehörigkeit und der deutsche Staat, JuS 1988, 613.

103 RHG, PE 06, 9 f.

104 Ebd. 12.

105 Ebd. 26 f.

106 Ebd. 17.

107 BVerfGE 77, 137 = NJW 1988, 1315.

wahrt bleibe. Teso reiste als Deutscher aus Karlsruhe ab, und Sacharowa-Eisenfeld erhielt Entwarnung.¹⁰⁸

In den 1980er Jahren fiel das abstrakte Thema der Staatsbürgerschaft der DDR mit der Lebensrealität der deutschen Migrationsgesellschaft zusammen. Die bundesdeutschen Gerichte lenkten den Blick zurück auf die Frage der Schnittstellen und klärten so die „lange umstrittene Frage“, ob DDR-Bürger*innen bedingungslos Deutsche waren.¹⁰⁹ 1985 wurde im Fall des ehemaligen Polen Kliger, der aufgrund seiner Beziehungen zum sowjetischen Geheimdienst als Sicherheitsrisiko eingeschätzt wurde, die *ordre public*-Klausel mobilisiert.¹¹⁰ Dagegen sollte bei mehrfacher Staatsangehörigkeit die Entlassung aus der Staatsbürgerschaft der DDR nicht zugleich einen Verzicht auf die deutsche Staatsangehörigkeit darstellen.¹¹¹ Ebenso galt eine DDR-Bürgerin, die nach der Heirat mit einem Zyprioten dem StBüG gemäß die doppelte Staatsbürgerschaft erwarb, entgegen § 25 Abs. 1 RuStAG weiterhin als Deutsche.¹¹²

5 Resümee

Die SED-Führung erreichte auf dem Feld der Staatsbürgerschaft nur Pyrrhussiege. Den lange diskutierten „Zweck“ der Souveränitätsstärkung gegenüber der Bundesrepublik erlangte sie nicht. Selbst die als partielle Anerkennung des StBüG ausdeutbaren Urteile beschwieg die DDR-Presse, da es um das Tabuthema der Ausreise ging. Janusköpfig setzte das StBüG bei Ausweisungen die Auffangwirkung des RuStAG voraus, versagte den Ausreisewilligen jedoch die Berufung hierauf. Unintendiert verhalf es ihnen dennoch im Kampf um die „Entlassung aus der Staatsbürgerschaft“ zu einer rechtlichen Sprache, zu Agency.

Auch das aufgrund seiner ethnischen Schließung viel kritisierte RuStAG besaß im Kalten Krieg eine entscheidende rechtspolitische Funktion, da es Überlagerungseffekte produzierte, Argumente lieferte und das Ankommen nach einem hochkomplexen Emigrationsvorgang zu einem garantierten Verwaltungsakt reduzierte. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die Staatsangehörigkeit als „Klammer der Nation“, bohrte aber, um diese zu sichern, ein wichtiges Loch ins *ius sanguinis*.¹¹³ Dies weist über das Ende des Kalten Krieges hinaus. Erst jüngst argumentierte die NPD im NPD-Verbotsverfahren, sie folge der angeblich im Teso-Urteil formulierten Pflicht, „die Einheit des deutschen Volkes als Träger des Selbstbestimmungsrechts nach Möglichkeit zu bewahren“.¹¹⁴ Auch Teile der selbsternannten ‚Reichsbürger‘ stützen sich auf eine fragmenthafte und verfälschende Lesart des Teso-Urteils.¹¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht sah sich gezwungen zu erklären, dass mit dem Begriff der „Identität des deutschen Staatsvolkes“ im Teso-Urteil kei-

108 RHG, PE 06, 29.

109 Blumenwitz, Die deutsche Staatsangehörigkeit (Fn. 56), 607.

110 BVerwGE 72, 291 = NJW 1986, 1506-1508.

111 KG Berlin, NJW 1983, 2324 f.

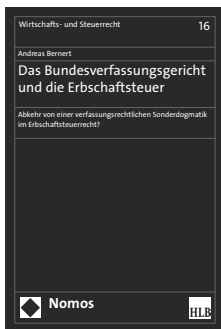
112 Klein, Die Bedeutung des Staatsbürgerschaftsrechts (Fn. 101), 282 f.

113 von Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit (Fn. 24), 104 f.

114 BVerfGE 144, 20, Rn. 693.

115 Majic, Die Mär vom ‚Volkstod‘, FR, 28.1.2017; Amos, Die Staatsleugner, Legal Tribune Online, 21.11.2016.

neswegs „ethnische Homogenität gemeint ist“, sondern „die Gesamtheit der deutschen Staatsangehörigen“, die gerade nicht ethnisch ausschließlich definiert sei.¹¹⁶ Das StBüG der DDR brachte Dinge in Unordnung, die es ordnen wollte, inspirierte Agency, wo es disziplinieren wollte, verfehlte Ziele, die es durchpeitschen sollte, und wirbelte unintendiert an ganz anderen Ecken Deutschlands und im muffig wirkenden RuS-tAG Staub auf, der sich auch aus heutiger Sicht so schnell nicht setzen wird. Für die Genese gegenwärtigen Rechts mag die Staatsbürgerschaft der DDR eine Marginalie sein, für dessen Gesellschaftsgeschichte aber keineswegs. Mit Blick auf die Unionsbürgerschaft suggeriert das Bewusstsein um diese historischen Kontingenzen angesichts der wachsenden Kluft zwischen dem case law des EuGH, divergierenden integrationskritischen politischen Interessen und der menschlichen Kreativität im zunehmend von Migration geprägten Europa, dass weniger eine Klärung, sondern vielmehr eine Erhöhung der Komplexität zu erwarten ist. Offen ist nicht allein die Frage nach der rechtlichen Ausformung der Unionsbürgerschaft, sondern inwieweit EU-Bürger*innen aus Überlagerungseffekten ganz individuelle Vorteile herleiten. Sollte der „Kernbereich“ zunehmend in Konflikt zu nationalstaatlichen Regelungen geraten, stehen wir in Sachen Unionsbürgerschaft vor spannenden Zeiten.



Das Bundesverfassungsgericht und die Erbschaftsteuer

Abkehr von einer verfassungsrechtlichen Sonderdogmatik im Erbschaftsteuerrecht?

Von Dr. Andreas Bernert

2018, 256 S., brosch., 69,- €

ISBN 978-3-8487-4539-5

(Wirtschafts- und Steuerrecht, Bd. 16)

nomos-shop.de/30735

Kehrt das BVerfG in seinem Urteil zur Erbschaftsteuer vom 17.12.2014 (1 BvL 21/12) dem Folgerichtigkeitsprinzip den Rücken? Dieser und weiteren Fragen zur Erbschaftsteuer geht der Autor nach und nimmt eine verfassungsrechtliche Prüfung der Neuregelung zum Übergang von Unternehmen vor.



nomos-elibrary.de

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos

116 BVerfGE 144, 20, Rn. 295, 693.