

Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland

Der *Teso*-Beschuß des Bundesverfassungsgerichts

Rainer Hofmann*

A. Einleitung

Mit Beschluß vom 21. Oktober 1987¹ hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, daß dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen ihres *ordre public* die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes beizumessen ist. Dies gilt auch in den Fällen, in denen der Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik nach dor-

* Dr. iur., Docteur d'Université en Droit (Montpellier I), wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: BGBl. = Bundesgesetzblatt; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; BVerwGE = Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; DVO = Durchführungsverordnung; EPIL = Encyclopedia of Public International Law; GBl. DDR = Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik; GG = Grundgesetz; i.V.m. = in Verbindung mit; JuS = Juristische Schulung; JZ = Juristenzeitung; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; NVwZ = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht; ROW = Recht in Ost und West; RuStAG = Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz; StBG = Staatsbürgerschaftsgesetz; Sten. Ber. = Stenographische Berichte.

¹ BVerfGE 77, 137 ff.

tigen Vorschriften erfolgt ist, denen eine Entsprechung im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 (RuStAG) fehlt. Mit diesem im Schrifttum² der Bundesrepublik Deutschland stark beachteten Beschluß hat der Zweite Senat aber nicht allein eine spezielle Problematik des Staatsangehörigkeitsrechts verbindlich gelöst; vielmehr enthält die Entscheidung auch grundsätzliche Ausführungen zur Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland und darüber hinaus zum rechtlichen Verhältnis zwischen Deutschem Reich, Bundesrepublik Deutschland und Deutscher Demokratischer Republik. In mehrfacher Hinsicht erscheint sie daher als eine – notwendige – Ergänzung und Fortschreibung des Urteils zum Grundlagenvertrag vom 31. Juli 1973³ und kann wohl als Formulierung der grundsätzlichen Konzeption des Gerichts zur Rechtslage Deutschlands und damit zusammenhängenden Fragen gesehen werden. Dies gilt vor allem für die Aussagen zur verfassungsrechtlichen Qualität des Wiedervereinigungsgebots und seines Inhalts sowie für die starke Betonung des im Völkerrecht verankerten Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes als essentiellen Faktoren rechtlichen und politischen Handelns in Fragen, die Deutschland als Ganzes betreffen oder in grundlegender Weise betreffen können. Es liegt auf der Hand, daß sich aus einer solchen Entscheidung Folgerungen über den Bereich des eigentlichen Staatsangehörigkeitsrechts hinaus auf verfassungs- und völkerrechtliche Probleme der Rechtslage Deutschlands ergeben; angesichts der fortschreitenden Integration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften könnte etwa die schon seit einiger Zeit diskutierte Frage der Vereinbarkeit von »Westintegration und Wiedervereinigungsgebot« im Lichte der

² Vgl. etwa D. Blumenwitz, Die deutsche Staatsangehörigkeit und der deutsche Staat, JuS 1988, S.607ff.; W. Fiedler, Die staats- und völkerrechtliche Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem *Teso*-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1988, S.132ff.; L. Gusseck, Neues zu Deutschland und zur deutschen Staatsangehörigkeit?, NJW 1988, S.1302ff.; J. Kokott, Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerungen in die DDR, NVwZ 1988, S.799ff.; E. Röper, Die Bundesrepublik kann die deutsche Staatsangehörigkeit nicht definieren. Das Bundesverfassungsgericht verbietet die Verfügung über Deutschland als Ganzes, Die Öffentliche Verwaltung 1988, S.488ff.; M. Silagi, Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland. Zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 21.10.1987, Das Ständesamt 1988, S.64ff.; W. Wengler, Anerkennung und Umdeutung der DDR-Staatsbürgerschaft in die deutsche Staatsangehörigkeit des Rechtes der Bundesrepublik als grundgesetzlich gebotene Folgerung aus dem Wiedervereinigungsgebot?, ROW 1988, S.145ff. und D. Wyduckel, Urteilsanmerkung, DVBl. 1988, S.284ff.; aus dem Schrifttum der Deutschen Demokratischen Republik vgl. G. Riege, Bewegung in der Staatsangehörigkeitsdoktrin der BRD? Zu einem bemerkenswerten Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, Neue Justiz 1988, S.365ff.

³ BVerfGE 36, 1ff.

genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts neuerlich zu erörtern sein.

B. Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts

I. Sachverhalt und Prozeßgeschichte

Der Beschwerdeführer, Marco Teso, wurde 1940 in Meißen/Sachsen ehelich geboren. Sein Vater war italienischer Staatsangehöriger; seine Mutter hatte ihre deutsche Staatsangehörigkeit aufgrund der damals geltenden Bestimmungen des RuStAG mit der Eheschließung verloren, erwarb sie aber nach Ehescheidung durch Einbürgerung, die sich nicht auf den Beschwerdeführer erstreckte, im Jahre 1944 zurück. Der Beschwerdeführer wuchs bei seiner Mutter in Sachsen auf. Nach Vollendung des 14. Lebensjahres erhielt er im Jahre 1954 einen Personalausweis der Deutschen Demokratischen Republik für deutsche Staatsangehörige, nachdem er schon 1948 in den Personalausweis seiner Mutter eingetragen worden war; später erhielt er dann einen Wehrpaß der Nationalen Volksarmee und endlich einen neuen Personalausweis der Deutschen Demokratischen Republik. Im Jahre 1967 wandte sich der Beschwerdeführer an das italienische Generalkonsulat in Berlin (West), das ihm nach Feststellung seiner italienischen Staatsangehörigkeit einen italienischen Reisepaß erteilte. Mit diesem Reisepaß gelangte er 1969 in die Bundesrepublik Deutschland und erhielt hier 1970 einen Personalausweis.

In einem Verwaltungsverfahren auf Feststellung von Vermögensschäden nach dem Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz entschied die zuständige Behörde im Jahre 1974, daß der Beschwerdeführer weder deutscher Staatsangehöriger noch Deutscher ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Art.116 Abs.1 GG sei. Das Verwaltungsgericht wies die Klage auf Erteilung eines Staatsangehörigkeitsausweises mit Urteil vom 4. Februar 1976 ab. Auf Berufung änderte das Oberverwaltungsgericht Münster das erstinstanzliche Urteil ab und verpflichtete in seiner Entscheidung vom 5. September 1978⁴ die zuständige Behörde, dem Beschwerdeführer einen Staatsangehörigkeitsausweis auszustellen. In der Revision stellte das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 30. November 1982⁵ das erstin-

⁴ Das Urteil ist abgedruckt in DVBl. 1979, S.429 ff. und JZ 1979, S.136 ff.

⁵ BVerwGE 66, 277 ff.; vgl. dazu etwa E. Klein, DDR-Staatsbürgerschaftserwerb und deutsche Staatsangehörigkeit, NJW 1983, S.2289 ff.; S. Mampel, Das Staatsangehörigkeitsrecht der DDR und die deutsche Staatsangehörigkeit, ROW 1983, S.233 ff.; H. von

stanzliche Urteil wieder her⁶.

II. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zerfällt in zwei deutlich voneinander unterschiedene Teile: Im ersten Abschnitt wird untersucht, ob aus dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland folgt, daß der Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik auch aufgrund einer Bestimmung, die im RuStAG keine Entsprechung findet, zugleich für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne der

Mangoldt, Urteilsanmerkung, JZ 1983, S.543ff.; D. Wyduckel, Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung in der DDR, in: Festschrift für Hans Ulrich Scupin (1983), S.663ff. und G. Zieger, Das Verhältnis der Staatsangehörigkeitsregelungen in den beiden deutschen Staaten, NJW 1984, S.699ff.

⁶ An weiterer einschlägiger Literatur vgl. etwa R. Bernhardt, Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 38 (1980), S.28ff.; ders., German Nationality, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 8 (1985), S.258ff.; ders., Die Rechtslage Deutschlands, JuS 1986, S.839ff.; ders., Die deutsche Teilung und der Status Gesamtdeutschlands, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd.I (1987), S.321ff.; E.W. Böckenförde, Die Teilung Deutschlands und die deutsche Staatsangehörigkeit, in: Epirrhosis, Festgabe für Carl Schmitt, Bd.II (1968), S.423ff.; R. Dolzer, Die rechtliche Ordnung des Verhältnisses der Bundesrepublik Deutschland zur Deutschen Demokratischen Republik, in: J. Isensee/P. Kirchhof, *ibid.*, S.547ff.; J.A. Frowein, Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, in: E. Benda/W. Maihofer/H.J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts (1983), S.29ff.; K. Hailbronner, Deutsche Staatsangehörigkeit und DDR-Staatsbürgerschaft, JuS 1981, S.712ff.; E. Klein, Die Bedeutung des Staatsbürgerschaftsrechts der DDR für die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit, JuS 1987, S.279ff.; H. von Mangoldt, in: A. Makarov/H. von Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht (3. Aufl. 1986), Einl.V Rdnr.33ff.; A. Randelzhofer, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog, Grundgesetz (6. Aufl. 1986), Art.16 Abs.1 Rdnr.70ff.; G. Ressa, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.71) (1978), S.203ff.; ders., Germany. Legal Status After World War II, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 10 (1987), S.191ff.; ders., Grundlagen und Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen, in: J. Isensee/P. Kirchhof, *ibid.*, S.449ff.; E. Röper, Deutsche und andere Deutsche?, Der Staat 1987, S.31ff.; U. Scheuner, Die deutsche einheitliche Staatsangehörigkeit: ein fortdauerndes Problem der deutschen Teilung, Europa-Archiv 1979, S.345ff.; M. Schmitz, Staatsangehörigkeitsakte der DDR und deutsche Staatsangehörigkeit, NVwZ 1987, S.31ff. und K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.I (2. Aufl. 1984), S.260ff.; aus dem Schrifttum der Deutschen Demokratischen Republik vgl. statt aller [Autorenkollektiv], Lehrbuch des Staatsrechts der DDR (2. Aufl. 1984), S.165 und G. Riege, Die Staatsbürgerschaft der DDR (2. Aufl. 1986), S.308ff.

Art.16 Abs.1, 116 Abs.1 GG bewirkt und ob insoweit gegebenenfalls verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten sind. Diese Frage wird vom Gericht grundsätzlich bejaht; die entscheidende Norm wird im Gebot der Wahrung der Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit gesehen, das wiederum eine normative Konkretisierung des im Grundgesetz, nämlich seiner Präambel, verankerten Wiedervereinigungsgebots ist. Die grundsätzliche Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch den Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik unterliegt allerdings den Grenzen des *ordre public* der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland.

In einem zweiten, wesentlich umfangreicheren Abschnitt wird dann dieses auf der Grundlage des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland gewonnene Ergebnis daraufhin überprüft, ob ihm Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus allgemeinem Völkerrecht oder aus ihren vertraglichen Bindungen zur Deutschen Demokratischen Republik entgegenstehen. Dabei macht das Gericht grundsätzliche Ausführungen zur Rechtslage Deutschlands, der rechtlichen Bedeutung des im Völkerrecht verankerten Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes und zur Wirkung des Grundlagenvertrags auf die rechtlichen Beziehungen zwischen Bundesrepublik Deutschland und Deutscher Demokratischer Republik, aber auch zum Umfang verfassungsgerichtlicher Kontrollrechte von Beurteilungen völkerrechtlicher Sachverhalte durch die zur Ausübung der auswärtigen Gewalt zuständigen Staatsorgane. Auf diese Erwägungen stützt der Senat seinen Schluß, daß der verfassungsrechtlich gebotenen rechtlichen Behandlung eines Erwerbs der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik als des – in den Grenzen des *ordre public* – gleichzeitigen Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes die Bundesrepublik Deutschland bindende Normen weder aus Völkerrecht noch aus ihren rechtlichen Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik entgegenstehen.

1. Die verfassungsrechtliche Prüfung

Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Ausführungen des Gerichts ist die Feststellung, daß der Beschwerdeführer weder durch Einbürgerung noch unmittelbar kraft einer Bestimmung des RuStAG die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat, wohl aber im Besitz der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik war. Ihr Erwerb, den auch das Oberverwaltungsgericht angenommen und das Bundesverwaltungsgericht aus revisionsrechtlichen Gründen nicht in Frage gestellt hatte, sei während

des entscheidungserheblichen Zeitraums entweder unmittelbar kraft Gesetz oder kraft Einzelakt von Behörden der Deutschen Demokratischen Republik erfolgt. Hinsichtlich der einschlägigen Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsrechts der Deutschen Demokratischen Republik hat sich das Gericht auf eine Aufzählung der nach diesen Vorschriften im vorliegenden Fall, insbesondere auch nach Auffassung des Schrifttums in der Deutschen Demokratischen Republik, möglichen Erwerbstatbestände beschränkt⁷; angesichts der gerade hier bestehenden Unklarheiten, die sich fast notwendig aus der Entwicklung der herrschenden Auffassung in der Deutschen Demokratischen Republik zum Institut der deutschen Staatsangehörigkeit und der erst seit 1967 gesetzlich verankerten, besonderen Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik ergeben⁸, scheint dieses Vorgehen durchaus gerechtfertigt. Entscheidungserheblich war allein die Feststellung, daß der Beschwerdeführer die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik erworben hatte.

Wichtigste Grundlage für die Auffassung des Gerichts ist seine in Ein-

⁷ Kraft Gesetzes konnte der Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik nach Auffassung des Senats erfolgen: Einmal gemäß des § 1 c StBG i.V.m. § 3 der Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik vom 3.8.1967 (GBl. DDR 1967 II, S.681) (DVO-StBG), i.V.m. § 3 Abs.1 Buchstabe c der Verordnung der Deutschen Verwaltung des Innern über die Ausgabe einheitlicher Personalausweise an die Bevölkerung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands vom 18.11.1948 (Zentrales Verordnungsblatt 1948, S.548) und § 7 Abs.2 Satz 1 der Ersten Durchführungsbestimmung zur Verordnung über die Ausgabe von Personalausweisen der Deutschen Demokratischen Republik vom 4.11.1953 (GBl. DDR 1953 I, S.1091) bereits zufolge der Eintragung des Beschwerdeführers in den Personalausweis seiner Mutter im Jahre 1948, wofür unter Hinweis auf Zieger (Anm.5), S.699ff. und Riege (Anm.6), S.308f. nach Auffassung des Senats gute Gründe sprächen; oder erst mit Aushändigung des Personalausweises der Deutschen Demokratischen Republik für deutsche Staatsangehörige an den Beschwerdeführer im Jahre 1954 kraft § 1 Abs.2 i.V.m. § 3 der Verordnung über die Ausgabe von Personalausweisen der Deutschen Demokratischen Republik vom 29.10.1953 (GBl. DDR 1953 I, S.1090); oder mit Wirkung zum 7.10.1949 kraft § 3 der Anordnung über die Gleichberechtigung der Frau im Staatsangehörigkeitsrecht vom 30.8.1954 (Zentralblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1954, S.431) i.V.m. Art.7 und 144 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7.10.1949, jeweils i.V.m. § 1 c StBG und § 3 DVO-StBG von 1967 unter Hinweis auf Riege, *ibid.*, S.298f. Ferner konnte der Erwerb erfolgt sein kraft Einzelakt durch Verleihung in Form der Bewilligung und Aushändigung eines Personalausweises im Jahre 1954, wie es unter Hinweis auf Riege, *ibid.*, S.308f. bis zur Verordnung über das Verfahren in Staatsangehörigkeitsfragen vom 28.11.1957 (GBl. DDR 1957 I, S.616) möglich gewesen war.

⁸ Vgl. zu dieser Entwicklung neben dem in Anm.6 genannten Werk von Riege insbesondere Zieger (Anm.5), S.699ff.

klang mit seiner früheren Rechtsprechung⁹ stehende Haltung, der Präambel des Grundgesetzes rechtliche Bedeutung zuzumessen und in ihr insbesondere ein verfassungsrechtliches Wiedervereinigungsgebot verankert zu sehen. Allerdings komme den politischen Organen ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung zu, mit welchen politischen Mitteln und auf welchen politischen Wegen sie dieses Ziel zu erreichen oder ihm näher zu kommen suchen. Für die Abgrenzung der Befugnisse zwischen Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht wichtig ist die wiederholte Aussage, daß das Gericht einer Maßnahme des Gesetzgebers erst dann entgegenzutreten könne, wenn diese rechtlich oder tatsächlich einer Wiedervereinigung in Freiheit offensichtlich entgegenstehe.

Gestützt auf das Urteil zum Grundlagenvertrag¹⁰ weist der Senat dann darauf hin¹¹, daß aus dem Wiedervereinigungsgebot auch ein Währungsgebot abzuleiten sei, nämlich alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde. Dieses Währungsgebot, das für das Staatsangehörigkeitsrecht in Art.116 Abs.1, 16 Abs.1 GG in der Verfassung selbst verankert sei, habe das Bundesverwaltungsgericht verkannt. Es beruhe auf der politischen Grundentscheidung des Verfassungsgebers, des Parlamentarischen Rates, nicht einen neuen (»westdeutschen«) Staat zu errichten, sondern das Grundgesetz als Reorganisation eines Teilbereiches des deutschen Staates – und somit seiner Staatsgewalt, seines Staatsgebietes und seines Staatsvolkes – zu begreifen. Dieses Verständnis der historischen und politischen Identität der Bundesrepublik Deutschland liege dem Grundgesetz zugrunde; das Festhalten an der deutschen Staatsangehörigkeit in Art.116 Abs.1, 16 Abs.1 GG und damit an der bisherigen Identität des Staatsvolkes des deutschen Staates sei normativer Ausdruck dieses Grundverständnisses.

Ausschlaggebend ist dann der Schluß des Gerichts¹², das Währungsgebot hinsichtlich des deutschen Staatsvolkes »dynamisch« zu sehen: Aus dem Währungsgebot folge namentlich die verfassungsrechtliche Pflicht, die Identität des deutschen Staatsvolkes zu erhalten; diese Pflicht sei jedoch nicht statisch auf den Kreis derjenigen Personen begrenzt, die bei Inkrafttreten des Grundgesetzes deutsche Staatsangehörige waren und jene, die später aufgrund der Bestimmungen des RuStAG die deutsche

⁹ Vgl. zum folgenden BVerfGE 77, 137 (149) unter Hinweis auf BVerfGE 5, 85 (127f.) und 36, 1 (17f.).

¹⁰ Vgl. BVerfGE 36, 1 (18).

¹¹ Vgl. zum folgenden BVerfGE 77, 137 (149f.).

¹² Vgl. zum folgenden BVerfGE 77, 137 (150f.).

Staatsangehörigkeit erworben haben und noch erwerben werden. Die im Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes enthaltene Wahrungspflicht gebiete es auch, die Einheit des deutschen Volkes als des Trägers des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts nach Möglichkeit zukunftsgerichtet auf Dauer zu bewahren¹³. Die – vom Senat so bezeichnete – »statische« Betrachtungsweise des Bundesverwaltungsgerichts stelle diese Einheit des ganzen deutschen Volkes in seinem jeweiligen Bestand als des Trägers des Selbstbestimmungsrechts grundsätzlich in Frage und laufe dem genannten Wahrungsgebot des Grundgesetzes zuwider. Mithin bewirke der Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik grundsätzlich zugleich für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes. Mit anderen Worten: Um dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes in seiner staatsangehörigkeitsrechtlichen Ausprägung – nämlich dem Gebot der zukunftsgerichteten Wahrung der Einheit des ganzen deutschen Volkes als des Trägers des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts – zu genügen, ist es verfassungsrechtlich geboten, daß für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland der Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik, ungeachtet seiner Rechtsgrundlage, grundsätzlich den Erwerb auch der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes bewirkt.

Danach überwindet das Gericht¹⁴ unter Hinweis auf seine frühere Rechtsprechung¹⁵ den Einwand, daß der genannten Rechtswirkung von Hoheitsakten der Deutschen Demokratischen Republik entgegenstehe, daß die hierbei geübte Hoheitsgewalt nicht dem Grundgesetz unterworfen sei: Das Grundgesetz gehe einerseits vom Fortbestand des deutschen Staatsvolkes aus, berücksichtige aber auch, daß die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich Staatsgebiet und Staatsvolk nicht ganz Deutschland umfasse. Auch nach Abschluß des Grundlagenvertrags sei die Deutsche Demokratische Republik »ein anderer Teil Deutschlands«, seien ihre Gerichte »deutsche Gerichte«. Von größter Bedeutung ist dann der diese Überlegungen abschließende Satz, daß erst dann, wenn eine Trennung der Deutschen Demokratischen Republik von Deutschland durch eine freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts besiegelt wäre, sich die in der Deutschen Demokratischen Republik ausgeübte Hoheitsgewalt aus der

¹³ Der Senat weist dabei ausdrücklich auf die in Anm.5 und 6 genannten Beiträge von Klein hin, dessen Ansatz er weitgehend folgt.

¹⁴ Vgl. zum folgenden BVerfGE 77, 137 (151).

¹⁵ Der Senat weist auf BVerfGE 36, 1 (16 ff., 29 ff.) und 37, 57 (64) hin.

Sicht des Grundgesetzes als eine von Deutschland abgelöste fremdstaatliche Gewalt qualifizieren ließe.

Das Ergebnis des Gerichts beruht letztlich auf zwei ineinander verschränkten Begründungen: Das Staatsvolk Deutschlands, das deutsche Volk, ist aus der Sicht des Grundgesetzes nicht auf die Bürger der Bundesrepublik Deutschland mit deutscher Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes beschränkt, sondern umfaßt wegen des Gebots der Wahrung der Einheit des deutschen Staatsvolkes grundsätzlich auch alle Staatsbürger der Deutschen Demokratischen Republik als eines anderen Teiles Deutschlands. Solange ferner eine Trennung der Deutschen Demokratischen Republik von Deutschland nicht durch eine freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eben des ganzen deutschen Volkes besiegelt ist, läßt sich die in der Deutschen Demokratischen Republik ausgeübte Hoheitsgewalt – jedenfalls aus der Sicht des Grundgesetzes und auf die allein kommt es für die hier anstehende verfassungsrechtliche Prüfung an – nicht als eine von Deutschland abgelöste fremdstaatliche Gewalt qualifizieren. Die Organe der Bundesrepublik Deutschland sind also von Verfassung wegen verpflichtet, für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland – denn nur über diese können sie verfügen – dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik grundsätzlich die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit beizumessen; so wird die verfassungsrechtlich gebotene Einheit des deutschen Staatsvolkes gewährleistet.

In einem letzten Schritt¹⁶ setzt der Senat dann der genannten Rechtswirkung eine verfassungsrechtliche Grenze: den *ordre public* der Bundesrepublik Deutschland. Als Stütze der Heranziehung und Geltung des *ordre public* der Bundesrepublik Deutschland als verfassungsrechtlicher Maßstab für eine gewisse Einschränkung der Anerkennung von Hoheitsakten der Deutschen Demokratischen Republik im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts bezieht sich der Senat auf zwei Entscheidungen¹⁷ aus dem Gebiet der innerdeutschen Rechtshilfe. Hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmung der Grenzen, die der *ordre public* der Bundesrepublik Deutschland dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zufolge des Erwerbs der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik setzt, beschränkt sich das Gericht in erster Linie auf die zutreffende Feststellung, daß im zu entscheidenden Fall kein Anlaß bestand, auf diese sicherlich schwierige Problematik in den Gründen des Beschlusses näher einzugehen. Immerhin

¹⁶ Vgl. zum folgenden BVerfGE 77, 137 (152).

¹⁷ BVerfGE 11, 150 (158 ff.) und 37, 57 (64 ff., 66).

findet sich der Hinweis¹⁸, daß im Zusammenhang des Staatsangehörigkeitsrechts Inhalt und Wirkungsweise des *ordre public* sich vor allem aus den Grundwertungen dieses Rechtsbereiches und insbesondere aus dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes bestimmen. Wenn auch in der staatsangehörigkeitsrechtlichen Praxis im geteilten Deutschland die Fälle selten sein dürften, in denen ein Eingreifen des *ordre public* der Bundesrepublik Deutschland in Frage kommt, so ist auf diese jedenfalls grundsätzlich wichtige Problematik später noch einzugehen.

2. Die völker- und deutschlandrechtliche Prüfung

Im zweiten, umfangreicheren Teil seines Beschlusses überprüft der Senat, ob seinem auf der Grundlage des Verfassungsrechts gefundenen und insoweit gebotenen Ergebnis Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus allgemeinem Völkerrecht oder ihren vertraglichen Bindungen mit der Deutschen Demokratischen Republik entgegenstehen. Die für eine Entscheidung eines Verfassungsgerichts in Staatsangehörigkeitsfragen auf den ersten Blick vielleicht überraschende Ausführlichkeit dieser Prüfung dürfte sich nicht zuletzt aus zwei miteinander verbundenen, verfassungs- und völkerrechtspolitischen Erwägungen erklären lassen: Dem Urteil zum Grundlagenvertrag¹⁹ war häufig vorgehalten worden, es habe das rechtliche Verhältnis zwischen den beiden Staaten in Deutschland zu sehr aus der Sicht des bundesdeutschen Verfassungsrechts gewürdigt und dabei die völkerrechtliche Komponente vernachlässigt. Zum anderen spricht in der Tat einiges dafür, daß im Bereich der internationalen Rechtsbeziehungen, wo es im Hinblick auf die völkerrechtliche Rechtsquellenlehre²⁰ auf eine stete und einheitliche Praxis der zuständigen Staatsorgane ganz besonders ankommt, die von der für die Ausübung der auswärtigen Gewalt zuständigen Exekutive geführte Politik gerade auch nach außen, im völkerrechtlich relevanten Bereich, vom Bundesverfassungsgericht als einem hierzu aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung in erheblichem

¹⁸ Vgl. BVerfGE 77, 137 (152f.).

¹⁹ Vgl. hierzu etwa R. Bernhardt, Völkerrechtliche Bemerkungen zum Grundvertrags-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Festschrift für Eberhard Menzel (1975), S.109ff. und neben der in Anm.6 genannten Monographie von Ress vor allem die Beiträge in I. von Münch / T. Oppermann / R. Stödter (Hrsg.), *Finis Germaniae? Zur Lage Deutschlands nach den Ostverträgen und Helsinki* (1977) und G. Zieger (Hrsg.), *Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts* (1979).

²⁰ Vgl. hierzu statt aller R. Monaco, *Sources of International Law*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *EPIL Instalment 7* (1984), S.424ff.

Umfange berufenen Staatsorgans auf ihre Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Völkerrecht und vertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland überprüft wird; in den in der Praxis wohl ganz deutlich überwiegenden Fällen, in denen eine solche Prüfung zum Ergebnis führt, daß die völkerrechtlich relevante Politik nicht dem Völkerrecht widerspricht, wird eine verfassungsgerichtliche Entscheidung, so sie völkerrechtlichen Qualitätsansprüchen genügt, die Beachtlichkeit der völkerrechtlich relevanten Bekundungen der für die Ausübung der auswärtigen Gewalt in erster Linie zuständigen Staatsorgane stärken. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei klargestellt, daß selbstverständlich weder eine verfassungswidrige noch eine offensichtlich völkerrechtswidrige auswärtige Politik vom Bundesverfassungsgericht mit der Begründung gebilligt werden darf, die Bundesrepublik Deutschland müsse im Völkerrechtsverkehr »mit einer Stimme« sprechen. Hinzuweisen ist aber schon an dieser Stelle²¹ auf einen erheblichen Unterschied in der Kontrolldichte des Bundesverfassungsgerichts: Im Hinblick auf die Auslegung der Verfassung ist es gegenüber allen anderen Staatsorganen mit der Befugnis ausgestattet, verfassungsrechtliche Fragen abschließend und für alle bindend zu entscheiden; dies beruht nicht zuletzt darauf, daß eine nationale Rechtsordnung ein mit abschließender Entscheidungsgewalt ausgestattetes Organ benötigt. Die Besonderheit der völkerrechtlichen Ordnung, in der es bekanntlich kein alle Rechtssubjekte bindendes, übergeordnetes internationales Organ gibt, bedingt nun, daß in vielen rechtlich umstrittenen Situationen eine eindeutige Einschätzung eines völkerrechtlich beachtlichen Akts als völkerrechtswidrig oder völkerrechtsgemäß nicht zu treffen ist. Dieser Befund rechtfertigt, unter verfassungs- wie völkerrechtlichem Blickwinkel, die Auffassung des Senats, den für die Ausübung der auswärtigen Gewalt zuständigen Staatsorganen bei der Prüfung ihrer Handlungen am Völkerrecht einen weiteren Beurteilungsspielraum zuzumessen als bei der Prüfung am Verfassungsrecht.

a) Die Prüfung des aus dem Verfassungsrecht gewonnenen Ergebnisses beginnt der Senat mit der Feststellung²², daß die Bestimmung des Kreises der Staatsangehörigen durch einen Staat bestimmten Grenzen unterliege, die sich aus der Existenz und der Personalhoheit anderer Staaten ergeben²³; insbesondere dürfe die Staatsangehörigkeit nicht an sachfremde, mit dem jeweiligen Staat nicht in hinreichender Weise verbundene Sachverhalte

²¹ Näher hierzu unten S.22 ff. (23).

²² Vgl. BVerfGE 77, 137 (153).

²³ Vgl. hierzu statt aller A. Randelzhofer, Nationality, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 8 (1985), S.416 ff.

geknüpft werden. Diese vom Völkerrecht gesetzten und von der Bundesrepublik Deutschland daher zu beachtenden Grundsätze würden nicht verletzt, wenn die Bundesrepublik Deutschland die Staatsbürger der Deutschen Demokratischen Republik als zum Kreis der deutschen Staatsangehörigen im Sinne des Grundgesetzes zählend betrachtet, den damit gegebenen Status aber immer erst dann aktualisiert, wenn diese in den Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland gelangen und die Aktualisierung hinnehmen oder begehren. Eine solche Anknüpfung, die das aus der Staatsangehörigkeit folgende Rechte- und Pflichtenverhältnis gegenüber den in der Deutschen Demokratischen Republik lebenden deutschen Staatsangehörigen in keiner Weise aktualisiert, ist der Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich jedenfalls nicht verwehrt. Als Begründung hierfür nennt das Gericht die Rechtslage Deutschlands, die nicht nur durch die fortbestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Hauptsiegermächte, sondern vor allem auch durch den Umstand gekennzeichnet ist, »daß dem deutschen Volk seit der Niederlage des deutschen Staates im Zweiten Weltkrieg versagt geblieben ist, in freier Selbstbestimmung über seine politische Form zu entscheiden«²⁴.

aa) Die Ausführungen des Senats zur Rechtslage Deutschlands gründen sich eindeutig auf das Urteil zum Grundlagenvertrag, das jedoch in völkerrechtlicher Hinsicht klärend ergänzt wird. Danach ist der im Jahre 1871 gegründete deutsche Staat nicht untergegangen, sondern besteht fort; die Bundesrepublik Deutschland ist identisch mit dem Völkerrechtssubjekt Deutsches Reich. Zur Stützung dieser sich aus dem Grundgesetz nach der verfassungsrechtlich ausschlaggebenden und bindenden Auslegung des Bundesverfassungsgerichts ergebenden Auffassung im Hinblick auf das Völkerrecht – und damit die völkerrechtliche Zulässigkeit des verfassungsrechtlich Gebotenen – führt der Senat aus, daß der im Jahre 1871 gegründete deutsche Staat weder mit der Kapitulation seiner Streitkräfte²⁵, der Auflösung der letzten Reichsregierung im Mai 1945²⁶, noch durch die

²⁴ BVerfGE 77, 137 (153f.).

²⁵ Die am 7.5.1945 in Reims abgegebene, einseitige Kapitulationserklärung ("Act of Military Surrender") (abgedruckt u.a. bei I. von Münch, Dokumente des geteilten Deutschlands, Bd.1 [1968], S.17) wie die am 8.5.1945 in Berlin-Karlshorst unterzeichnete Urkunde über die militärische Kapitulation der deutschen Streitkräfte (von Münch, *ibid.*, S.18f.) enthalten eine gleichlautende Ziffer 4: "This act of military surrender is without prejudice to, and will be superseded by any general instrument of surrender imposed by, or on behalf of the United Nations and applicable to Germany and the German armed forces as a whole".

²⁶ Gemäß dem Londoner Protokoll vom 12.9.1944 (von Münch, *ibid.*, S.25ff.) wurde nach der Auflösung der letzten Reichsregierung am 23.5.1945 Deutschland in seinen Gren-

Inanspruchnahme der »obersten Gewalt in bezug auf Deutschland«, einschließlich der Befugnisse der deutschen Staatsgewalt, durch die vier Hauptsiegermächte am 5. Juni 1945²⁷ völkerrechtlich erloschen sei; vielmehr hätten die Vier Mächte ausdrücklich erklärt, daß die Inanspruchnahme dieser Gewalt nicht die Annektierung Deutschlands bewirke.

Auch bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik im Jahre 1949 sei dieser deutsche Staat nicht untergegangen²⁸; dies werde belegt etwa durch die Beschlüsse auf der Potsdamer Konferenz vom August 1945²⁹, die Ausübung der obersten Gewalt in bezug auf Deutschland als Ganzes in dessen auswärtigen Angelegenheiten³⁰ etwa beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge³¹ oder der Wahrnehmung der Rechtsstellung

zen vom 31.12.1937 ("Germany, within her frontiers as they were on 31st December, 1937") besetzt und in drei Zonen und das Gebiet (*area*) von Berlin, das gemeinsames Besatzungsgebiet ("under joint occupation by the three Powers") sein sollte, eingeteilt.

²⁷ Der Senat weist (BVerfGE 77, 137 [154]) auf das Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr.1, S.7ff., hin, wo die vier Hauptsiegermächte u.a. erklärten, "[to] assume supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government ... The assumption, for the purposes stated above, of the said authority and powers does not effect the annexation of Germany". Zu ergänzen ist, daß es in der "To the people of Germany" gerichteten Proklamation Nr.1 des Alliierten Kontrollrates betreffend die Errichtung des Kontrollrates vom 30.8.1945 ("Proclamation Establishing the Control Council") (vgl. von Münch [Anm.25], S.51f.) heißt: "I. As announced on 5 June 1945, the supreme authority with respect to Germany has been assumed by the Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic; II. In virtue of the supreme authority and powers assumed by the four Governments the Control Council has been established and supreme authority in matters affecting Germany as a whole has been conferred upon the Control Council".

²⁸ Vgl. zur Zeit zwischen 1945 und 1949 statt aller Th. Schweisfurth, Germany. Occupation after World War II, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 3 (1982), S.191ff. und M. Stolleis, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945–1949, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Anm.6), S.173ff.

²⁹ So heißt es in Kap.IA 3 (i) der Potsdamer Beschlüsse, daß ein Rat der Außenminister einzusetzen sei u.a. zum Zwecke des "preparation of a peace settlement for Germany to be accepted by the Government of Germany when a government adequate for the purpose is established", vgl. Report on the Tripartite Conference of Berlin, Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland (Anm.27), S.13.

³⁰ Der Senat weist hier (BVerfGE 77, 137 [154]) auf die umfassende Darstellung von F. A. Mann, Deutschlands Rechtslage 1947–1967, JZ 1967, S.585ff., hin.

³¹ Der Senat verweist hier (BVerfGE 77, 137 [154f.]) auf das Abkommen mit Spanien vom 10.5.1948, United Nations Treaty Series, Vol.140 (1952), S.130ff., dessen Art.XV lautet: "In the name of the Government of Germany and in exercise of the authority and rights conferred by the Act of Surrender of Germany of May 7, 1945 the Allied Powers signatory to this Accord confirm the waiver of the claims referred to in Article XIII and

Deutschlands im Rahmen von internationalen Organisationen³², denen Deutschland vor dem Zweiten Weltkrieg beigetreten war.

bb) Am Fortbestehen des deutschen Staates habe das Inkrafttreten der Verfassungen der beiden Staaten in Deutschland im Jahre 1949 nichts geändert, da beide Vorgänge nicht einen völkerrechtlichen Tatbestand eines Staatsuntergangs erfüllten.

Weder das Grundgesetz noch die auf seiner Grundlage gebildeten Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland hätten das Inkrafttreten des Grundgesetzes als Untergang des deutschen Staates gewertet; vielmehr habe sich die Bundesrepublik Deutschland von Beginn an als mit dem Völkerrechtssubjekt Deutsches Reich identisch betrachtet³³. An dieser Subjektsidentität habe nichts zu ändern vermocht, daß sich die gebietsbezogene Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland auf den räumlichen Anwendungsbereich des Grundgesetzes beschränke, da selbst eine endgültige Statusänderung von Teilen seines Staatsgebietes die Identität eines staatlichen Völkerrechtssubjekts nicht ändere.

Diese Identität der Bundesrepublik Deutschland – in ihren gebietsbezogenen Grenzen – mit dem deutschen Staat sei auf der völkerrechtlichen Ebene auch von zahlreichen Staaten anerkannt worden. Als wichtigstes Beispiel wird genannt das Londoner Schuldenabkommen vom 27. Februar 1953³⁴, aufgrund dessen die Bundesrepublik Deutschland die Verbindlichkeiten »Deutschlands« schuldet und nicht etwa eine Schuld- oder gar nur Haftungsübernahme für die Verbindlichkeiten eines untergegangenen Schuldners vereinbart worden sei. Auch die Praxis der Wiederanwendung zahlreicher Vorkriegsverträge³⁵ belege dies: Es handele sich nämlich um

guarantee the Government of Spain against any eventual or subsequent claim in relation to the settlement made as provided in Article VIII. They likewise undertake that Germany or whatever German Government succeeds the Allied Control Council for Germany in the Government of Germany shall confirm the provisions of this Accord”.

³² Der Senat verweist hier (BVerfGE 77, 137 [155]) auf die Verhandlungen auf der Konferenz des Weltpostvereins von 1947 in Paris, vgl. Union Postale Universelle, Documents du Congrès de Paris 1947, Tome II (Berne 1948), S. LX, 902 ff., 906.

³³ Der Senat verweist hier (BVerfGE 77, 137 [156]) u. a. auf die Erklärungen des Bundeskanzlers bei den Beratungen des Deutschlandvertrages im Deutschen Bundestag (Sitzung vom 15.12.1954, Sten. Ber., S.3122 B); die Regierungserklärungen des Bundeskanzlers vom 22. und 23.9.1955 (Deutscher Bundestag, Sten. Ber., S.5643 ff. und 5659) sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 2, 266 [277]; 5, 85 [126] und 6, 309 [336, 363 f.]).

³⁴ BGBl. 1953 II, S.333 ff.; vgl. hierzu etwa H. Coing, London Agreement on German External Debts (1953), in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 8 (1985), S.364 ff.

³⁵ Hinzuweisen wäre etwa auf die Wiederanwendung des Übereinkommens vom 15.1.1892 über den gegenseitigen Schutz der Urheberrechte, Bekanntmachung vom

die Fortführung desselben, lediglich suspendierten Vertragsverhältnisses zwischen denselben ursprünglichen Parteien und nicht um einen Neuabschluß von Verträgen mit einem Rechtsnachfolger auf deutscher Seite, weshalb auch die Wiederanwendungserklärungen von den Staatsorganen der Bundesrepublik Deutschland nicht nach den verfassungsrechtlichen Regeln des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, nämlich Art.59 GG, behandelt worden seien³⁶.

Anhand grundlegender Bestimmungen der am 7. Oktober 1949 in Kraft getretenen Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik zeigt der Senat³⁷, daß – zumindest damals – auch die Deutsche Demokratische Republik vom Fortbestand des deutschen Staates ausging. Dies gelte auch für die Sowjetunion, wie sich aus dem Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjet der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 15. Januar 1955 über die Beendigung des Kriegszustands »zwischen der Sowjetunion und Deutschland« ergebe³⁸. Im gleichen Erlaß und vielen anderen völkerrechtlich beachtlichen Akten habe sich die Sowjetunion im übrigen ihre Rechtspositionen aus dem Viermächtestatus in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin sowie in bezug auf eine Friedensregelung für Deutschland vorbehalten³⁹.

29.5.1950 in Bundesanzeiger 1950, Nr.144 oder des deutsch-britischen Abkommens vom 20.3.1928 über den Rechtsverkehr, Bekanntmachung vom 13.3.1953, BGBl. 1953 II, S.116.

³⁶ Vgl. BVerfGE 77, 137 (156).

³⁷ Der Senat verweist (BVerfGE 77, 137 [157]) auf Art.1 der Verfassung, wo es in Abs.1 heißt: »Deutschland ist eine unteilbare demokratische Republik; sie baut sich in den deutschen Ländern auf«; und in Abs.4: »Es gibt nur eine deutsche Staatsangehörigkeit« sowie auf Art.118 Abs.1: »Deutschland bildet ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen Zollgrenze«.

³⁸ Dort heißt es u. a. »1. Der Kriegszustand zwischen der Sowjetunion und Deutschland wird beendet, und zwischen ihnen werden friedliche Beziehungen hergestellt ... 3. Die Verkündung der Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland ändert nichts an seinen internationalen Verpflichtungen und berührt nicht die Rechte und Pflichten der Sowjetunion, die sich aus den bestehenden, Deutschland als Ganzes betreffenden internationalen Abkommen der vier Mächte ergeben« (deutsche Übersetzung in H. Mosler / K. Doehring, Die Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg [Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.37] [1963], S.397). Hierzu ist zu bemerken, daß von Völkerrechts wegen die formelle Beendigung des Kriegszustandes mit einem Staat nach dessen Untergang nicht mehr möglich ist. Allgemein zur Entwicklung der sowjetischen Politik vgl. etwa J. Hacker, Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen (2. Aufl. 1969).

³⁹ Der Senat verweist (BVerfGE 77, 137 [157f.]) u. a. auf die Erklärung der Regierung der Sowjetunion über die Gewährung der Souveränität an die Deutsche Demokratische Republik vom 25.3.1954 (vgl. von Münch [Anm.25], S.329); die Präambel des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 20.9.1955 (GBl. DDR 1955 I, S.918); Art.9 des

Aus der New Yorker Erklärung der westlichen Hauptsiegermächte vom 18. September 1950⁴⁰ und insbesondere einer zugleich übermittelten, unveröffentlichten "interpretative minute"⁴¹ folge, daß auch sie vom Fortbestand des deutschen Staates ausgingen; so haben denn auch die Westmächte im Jahre 1951 den Kriegszustand mit »Deutschland« beendet⁴². Ihre Rechtsauffassung, daß Deutschland als Völkerrechtssubjekt fortbestehe, habe sich in zahlreichen weiteren Vorgängen bekundet, von denen eine im Jahre 1985 abgegebene Erklärung des britischen Außenministers besondere Beachtung verdient⁴³. Auch hätten die Westmächte, gegenüber der So-

Vertrages zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12.6.1964 (GBl. DDR 1964 I, S.132ff.) und Art.10 des Vertrages vom 7.10.1975 zwischen beiden Staaten (GBl. DDR 1975 II, S.238). Auch in der Präambel des Viermächteabkommens über Berlin vom 3.9.1971 (vgl. von Münch, *ibid.*, Bd.2 [1974], S.102ff.) ("The Governments of the United States of America, the French Republic, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ... Acting on the basis of their quadripartite rights and responsibilities, and of the corresponding wartime and post-war agreements and decisions of the Four Powers, which are not affected, taking into account the existing situation in the relevant area, ...") und in der Erklärung der Vier Mächte vom 9.11.1972 zum Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen (vgl. International Legal Materials, Vol.XII [1973], S.217) ("The Governments of the United States of America, the French Republic, the Union of Soviet Socialist Republics, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ... are in agreement that they will support the applications for membership in the United Nations when submitted by the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic, and affirm in this connection that this membership shall in no way affect the rights and responsibilities of the Four Powers and the corresponding related Quadripartite agreements, decisions, and practices") werde der Viermächtestatus Deutschlands beibehalten.

⁴⁰ Vgl. hierzu Frowein (Anm.6), S.35; in der Erklärung heißt es, daß die drei westlichen Hauptsiegermächte »die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung ansehen, die frei und legitim gebildet und daher berechtigt ist, als Repräsentantin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten für Deutschland zu sprechen«.

⁴¹ Dort heißt es, daß die genannte Erklärung "was based on the premise that the German state continues to exist; that the formula recognised the provisional character of the Federal Republic by stating that the status which is recognised is 'pending the peaceful reunification of Germany'; and that it did not therefore constitute recognition of the Government of the Federal Republic as the de jure government of all Germany"; vgl. hierzu auch Mann (Anm.30), S.622.

⁴² Der Wortlaut der entsprechenden einseitigen Erklärungen findet sich in Mosler / Doehring (Anm.38), S.33f. (USA), S.40ff. (Frankreich) und S.54ff. (Großbritannien).

⁴³ Im Gerichtsverfahren *The Queen v. Secretary of State for Foreign Affairs – Ex parte Günther Trawnik and Louise Reimelt* (QBDCF 59/85) wurde die folgende Erklärung abgegeben (zitiert nach W. Heidemeyer, Immunität und Rechtsschutz gegen Akte der Besatzungshoheit in Berlin, ZaöRV Bd.46 [1986], S.520ff. [530]): "I, Sir Richard Edward Geoffrey Howe, Knight, Her Majesty's Principal Secretary of State for Foreign and Com-

wjetunion wie gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, bis in die Gegenwart an ihren Rechtspositionen in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin festgehalten⁴⁴.

cc) Für die Jahre nach 1949 beschränkt sich der Senat im übrigen auf die – allerdings entscheidende – Feststellung, daß wie auch immer die statusrechtliche Entwicklung der Deutschen Demokratischen Republik seither – etwa im Hinblick auf ihren Beitritt zu den Vereinten Nationen und den Abschluß des Grundlagenvertrags – zu werten sei, dies jedenfalls völkerrechtlich nichts an der Subjektsidentität der Bundesrepublik Deutschland mit dem deutschen Staat zu ändern vermocht hätte. Selbst wenn es sich bei der von der Deutschen Demokratischen Republik durchlaufenen Entwicklung um eine vollendete völkerrechtliche Sezession aus dem deutschen Staatsverband gehandelt hätte, was allein schon wegen des fortbestehenden Viermächtestatus Deutschlands als Ganzen ausgeschlossen sei, hätte das den Fortbestand des deutschen Staates nicht beenden können: Die Sezession eines Teilgebietes beendet nicht die Subjektsidentität des verbleibenden Teils, sofern dessen Staatlichkeit – was bei der Bundesrepublik Deutschland unstreitig ist – erhalten bleibt⁴⁵.

Von ausschlaggebender Bedeutung ist nach Ansicht des Senats⁴⁶ jedoch nicht der Viermächtestatus Deutschlands als Ganzen, sondern der Umstand, daß eine endgültige Spaltung Deutschlands, d. h. eine völkerrechtliche Sezession der Deutschen Demokratischen Republik, nicht vom Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes gedeckt sei. Vielmehr halte das deutsche Volk in seiner überwiegenden Mehrheit sowohl in der Bundesre-

monwealth Affairs hereby certify pursuant to section 21 of the State Immunity Act 1978, that Germany is a state for the purposes of Part I of the State Immunity Act 1978, and that the persons to be regarded for the purposes of Part I of the said Act as the Government of Germany include the members of the Allied Kommandantura of Berlin, including the British Military Commandant ...”.

⁴⁴ Der Senat nennt hier u. a. den Wortlaut der Art. 2 und 4 des Deutschlandvertrages (BGBl. 1955 II, S. 305) mit der gleichzeitigen Verpflichtung aus dessen Art. 7; die Erklärung der drei Westmächte vom 26.6.1964 anlässlich der Unterzeichnung des oben (Anm. 39) genannten Freundschafts- und Beistandsvertrags zwischen der Sowjetunion und der Deutschen Demokratischen Republik vom 12.6.1964 (vgl. Department of State Bulletin 1964, Nr. 1307, S. 44 ff.) und die Notenwechsel mit der Bundesrepublik Deutschland aus Anlaß der Verhandlungen über die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der Sowjetunion vom 12.8.1970 (BGBl. 1972 II, S. 354 [356 f.]) und mit Polen vom 7.12.1970 (BGBl. 1972 II, S. 362 [364 ff.]) und die oben (Anm. 39) wiedergegebene Erklärung der Vier Mächte vom 9.11.1972 zum Beitritt der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen.

⁴⁵ Vgl. hierzu statt aller Ch. Haverland, *Secession*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *EPIL* Instalment 10 (1987), S. 384 ff. und *Ress*, *Die Rechtslage* (Anm. 6), S. 202 ff.

⁴⁶ BVerfGE 77, 137 (161 ff.).

publik Deutschland als auch in der Deutschen Demokratischen Republik an dem Willen fest, die Spaltung Deutschlands auf friedliche Weise zu überwinden und die volle staatliche Einheit wiederherzustellen.

Das Selbstbestimmungsrecht eines jeden Volkes sei nach dem Zweiten Weltkrieg als Grundsatz des universalen Völkerrechts anerkannt worden; dies bekunde sich in zahlreichen vertraglichen Festlegungen und Äußerungen der Staatenpraxis außerhalb vertraglicher Rahmen⁴⁷. Die Bundesrepublik Deutschland habe von Anbeginn an das Selbstbestimmungsrecht des ganzen deutschen Volkes geltend gemacht, nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Abschluß der sogenannten Ostverträge⁴⁸; sie habe auch nach Abschluß des Grundlagenvertrags mit der Deutschen Demokratischen Republik am Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes festgehalten⁴⁹.

Auf dieser rechtlichen und tatsächlichen Grundlage gelangt der Senat dann zum Ergebnis, daß es nach Maßgabe des Völkerrechts keine sachwidrige und damit auch keine völkerrechtswidrige Anknüpfung darstellt,

⁴⁷ Der Senat verweist insofern, neben Art.1 Abs.2 und Art.55 der Satzung der Vereinten Nationen, wo das Selbstbestimmungsrecht als »Ziel« bzw. »Grundsatz« angesprochen werde, vor allem auf die gleichlautenden Art.1 Abs.1 der UN-Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, jeweils vom 19.12.1966 (BGBl. 1973 II, S.1534 und S.1570), wo es heißt: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung«. Ferner wird hingewiesen auf die Deklaration der UN-Generalversammlung vom 24.10.1970 über die Prinzipien des Völkerrechts, Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2625 (XXV). Die Auffassung der Bundesrepublik Deutschland, daß das völkerrechtliche Selbstbestimmungsrecht allen Völkern – und nicht nur Völkern unter kolonialer Fremdherrschaft – zustehe, hat die Bundesregierung anlässlich der indischen Beitrittsklärung zu den genannten Pakten gegenüber dem Generalsekretär der Vereinten Nationen deutlich gemacht (vgl. BGBl. 1980 II, S.1483).

⁴⁸ Der Senat verweist u. a. auf die Briefe zur deutschen Einheit, die den Regierungen der Sowjetunion und der Deutschen Demokratischen Republik bei Vertragsschluß jeweils übermittelt wurden, in denen es heißt, daß diese Verträge nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland stehen, »auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«; vgl. BVerfGE 77, 137 (162).

⁴⁹ Der Senat verweist auf die Erklärung des Bundeskanzlers anlässlich des offiziellen Besuchs des Vorsitzenden des Staatsrats der Deutschen Demokratischen Republik in der Bundesrepublik Deutschland vom 7.9.1987, wo es heißt: »An den unterschiedlichen Auffassungen der beiden Staaten zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage, kann und wird dieser Besuch nichts ändern. Für die Bundesregierung wiederhole ich: Die Präambel unseres Grundgesetzes steht nicht zur Disposition, weil sie unserer Überzeugung entspricht. Sie will das vereinte Europa, und sie fordert das gesamte deutsche Volk auf, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden« (vgl. Bulletin der Bundesregierung 1987, S.705 f.).

wenn durch staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen der Bundesrepublik Deutschland die rechtliche Form und Gestalt des deutschen Volkes als Trägers des Selbstbestimmungsrechts im Sinne des allgemeinen universalen Völkerrechts bis zu dem Zeitpunkt gewahrt bleiben soll, zu dem ihm die freie Ausübung dieses Rechts möglich wird. Der Senat läßt dann ausdrücklich offen, auf welche Art und Weise dieses Recht wahrzunehmen sei, um den Anforderungen an seine freie Ausübung zu genügen⁵⁰.

b) Nach dieser Prüfung am allgemeinen Völkerrecht wendet sich das Gericht der Frage zu, ob das verfassungsrechtlich gebotene und völkerrechtlich zulässige Ergebnis vertragliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik verletzt⁵¹. Dabei kommt es zum Ergebnis, daß es weder der Protokollerklärung der Bundesrepublik Deutschland anlässlich der Unterzeichnung des Grundlagenvertrags noch ihrem Brief zur deutschen Einheit widerspreche, dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes beizumessen⁵². Der Deutschen Demokratischen Republik

⁵⁰ Der Senat verweist jedoch auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über die Westsahara vom 3.1.1975, wo nachdrücklich betont wurde, daß bei der Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts dem "freely expressed will of peoples" und den "wishes of the people concerned" Rechnung zu tragen sei (vgl. International Court of Justice, Reports 1975, S.3ff. [33]). Aus der Wiedergabe dieser Formulierungen aus dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs in den Entscheidungsgründen läßt sich wohl der Schluß ziehen, daß es das Bundesverfassungsgericht als den Anforderungen an eine freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts genügend ansieht, daß eine auf eine freie und geheime Volksabstimmung zu stützende Wiedervereinigung Deutschlands nur dann erfolgen kann, wenn sich eine Mehrheit für die Wiedervereinigung in jedem der beiden Staaten in Deutschland ergibt; eine »Majorisierung« der Deutschen in der Deutschen Demokratischen Republik durch den zahlenmäßig so viel größeren, in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Teil des deutschen Volkes wäre somit ausgeschlossen.

⁵¹ BVerfGE 77, 137 (163ff.).

⁵² Der Senat bezieht sich etwa auf die Präambel zum Grundlagenvertrag (BGBl. 1973 II, S.423), wonach dieser Vertrag von den Parteien »ausgehend von den historischen Gegebenheiten und unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage« geschlossen worden sei. Nach Art.2 des Vertrages werden sich die Parteien »von den Zielen und Prinzipien leiten lassen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, insbesondere der souveränen Gleichheit aller Staaten, der Achtung der Unabhängigkeit, Selbständigkeit und territorialen Integrität, dem Selbstbestimmungsrecht, der Wahrung der Menschenrechte und der Nichtdiskriminierung«; nach Art.6 gehen sie »von dem Grundsatz aus, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt. Sie respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten«; gemäß Art.9 stimmen sie

sei bei Vertragsschluß bekannt gewesen, daß das Grundgesetz an der einen deutschen Staatsangehörigkeit festgehalten habe. Aber auch ungeachtet dieser Protokollerklärung und des Briefes verletze die genannte Rechtswirkung keine Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Grundlagenvertrag⁵³: Sie widerspreche nicht der nach Maßgabe des Grundlagenvertrags zu respektierenden Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Deutschen Demokratischen Republik. Sie bedeute auch nicht Ausübung von Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland auf dem Staatsgebiet der Deutschen Demokratischen Republik und hindere oder beeinträchtige diese nicht darin, die Staatsangehörigkeit ihrer Bevölkerung zu regeln; schließlich ergebe sich aus ihr auch nicht, daß die Bundesrepublik Deutschland Pflichten der deutschen Staatsangehörigen aus diesem Status in Anspruch nehmen dürfe, solange jene sich im Hoheitsbereich der Deutschen Demokratischen Republik befinden.

Bei Abschluß des Grundlagenvertrags war der Deutschen Demokratischen Republik die unterschiedliche Auffassung der Bundesrepublik Deutschland zur »nationalen Frage« ebenso bekannt wie deren Auffassung vom Bestehen zweier Staaten in Deutschland, die für einander nicht Ausland sind. Vor wie nach Abschluß des Grundlagenvertrags haben die Bundesregierungen wiederholt erklärt, daß im Abschluß dieses Vertrages eine völkerrechtliche Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik in dem Sinne, daß beide Staaten zueinander Ausland wären, nicht gesehen werden könne⁵⁴. Diese Bekundungen, etwa auch beim gleichzeitigen Beitritt der beiden Staaten zu den Vereinten Nationen⁵⁵, stellten nicht bloße

»darin überein, daß durch diesen Vertrag die von ihnen früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden«. Zugleich hat die Bundesrepublik Deutschland bei Vertragsunterzeichnung zu Protokoll erklärt: »Staatsangehörigkeitsfragen sind durch den Vertrag nicht geregelt worden« (vgl. BGBl. 1973 II, S.426; im Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik nicht veröffentlicht), während die Deutsche Demokratische Republik zu Protokoll erklärte: »Die Deutsche Demokratische Republik geht davon aus, daß der Vertrag eine Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen erleichtern wird« (vgl. GBl. DDR 1973 II, S.27; im Bundesgesetzblatt nicht veröffentlicht).

⁵³ BVerfGE 77, 137 (165).

⁵⁴ BVerfGE 77, 137 (165f.).

⁵⁵ Der Senat verweist hier auf den Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages zum Gesetzentwurf über den Beitritt zu den Vereinten Nationen (Bundestagsdrucksache 7/502), wo es heißt: »Zur Frage, ob der Beitritt der beiden Staaten in Deutschland eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik Deutschland impliziere, hat der Auswärtige Ausschuß die Feststellung der Bundesregierung zustimmend zur Kenntnis genommen, daß nach der herrschenden völkerrechtlichen Lehre und Praxis aus dem Beitritt zweier Staaten zu einer internationalen Organisation wie den Vereinten Nationen

Verbalvorbehalte dar, die am faktisch zu bemessenden Tatbestand einer völkerrechtlichen Anerkennung nichts zu ändern vermöchten; vielmehr verwahrten sie den Rechtsstandpunkt der Bundesrepublik Deutschland, daß sich ihr Rechtsverhältnis zur Deutschen Demokratischen Republik nicht ausschließlich nach Völkerrecht bemesse. Hiervon werde die Souveränität beider Staaten im Verhältnis zu dritten Staaten nicht berührt oder in Frage gestellt.

c) Im letzten Abschnitt⁵⁶ des Urteils finden sich dann die anfangs angesprochenen Ausführungen des Senats zum Umfang seiner Kontrolle der völkerrechtlichen Beurteilung der Rechtslage Deutschlands und seiner Teile; diese möge zwar zwischen den Staaten umstritten sein, der völkerrechtlichen Beurteilung durch die zuständigen Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland könne das Bundesverfassungsgericht aber nur entgegenreten, wenn sie offensichtlich völkerrechtswidrig wäre. Davon könne jedoch keine Rede sein.

III. Würdigung des Beschlusses

Wie anfangs schon bemerkt, hat der Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts beträchtliche Auswirkungen über den Bereich des Rechts der Staatsangehörigkeit hinaus auf das rechtliche Verhältnis zwischen den beiden Staaten in Deutschland. Angesichts der neuerlichen Aussagen zu Inhalt und rechtlicher Qualität des grundgesetzlichen Wiedervereinigungsgebots wird er aber auch im Rahmen des fortschreitenden Integrationsprozesses innerhalb der Europäischen Gemeinschaften zu beachten sein.

nicht auf eine völkerrechtliche Anerkennung des einen durch den anderen Staat geschlossen werden könne. Die Bundesregierung hat zudem erklärt, sie verbinde mit dem mit der DDR abgestimmten VN-Beitritt keinesfalls die Absicht, die DDR völkerrechtlich anzuerkennen. Auch betrachte sie die bestehende Zweistaatlichkeit in Deutschland nicht als eine endgültige Lösung der deutschen Frage. Sie wird auch weiterhin an dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland festhalten, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«.

⁵⁶ BVerfGE 77, 137 (167).

1. Grundsätzliche Vorbemerkung

Für die wegen der zunehmenden internationalen Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland sicherlich zahlreicher werdenden verfassungsgerichtlichen Verfahren mit internationalrechtlichen Bezügen⁵⁷ ist die Vorgehensweise des Gerichts bedeutsam, das auf dem Boden der Verfassung gewonnene Ergebnis an den Bindungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Völkerrecht zu überprüfen. Zwar ist in diesem Ansatz sicher nicht eine Hinwendung zu einem monistischen Verständnis des Verhältnisses von Völkerrecht und bundesdeutschem Verfassungsrecht zu sehen, in welchem dem Völkerrecht grundsätzlich der Vorrang zukäme, da sich aus anderen Entscheidungen der jüngeren Zeit vielmehr deutliche Hinweise auf ein dualistisches Verständnis ergeben, zufolge dessen Normen des Völkerrechts nicht in das nationale Recht der Bundesrepublik Deutschland transformiert und somit als nationale Normen anwendbar werden, sondern den deutschen Rechtsanwendern vom nationalen Recht der Befehl zur Anwendung der völkerrechtlichen Norm als solcher erteilt wird⁵⁸; zutreffend scheint jedoch die Einschätzung, daß eine auf dem nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland – namentlich ihrer Verfassung – beruhende, von ihm möglicherweise zwingend gebotene Rechtsauffassung zu Sachverhalten mit internationalen Bezügen nur dann als »sinnvoll« erscheint, wenn sie Normen des Völkerrechts nicht widerspricht, da eine solche Auffassung nur unter diesen Voraussetzungen begründete Aussichten auf internationale Anerkennung und Beachtung finden kann.

Ein weiterer Grund für die sorgfältige Berücksichtigung gegebenenfalls entgegenstehender völkerrechtlicher Bindungen der Bundesrepublik Deutschland durch ihre Staatsorgane liegt in der vom Gericht in mehreren Entscheidungen gerade aus jüngster Zeit betonten Aufgabe, das Entstehen völkerrechtlicher Verantwortlichkeit der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihr zurechenbarer völkerrechtswidriger Handlungen ihrer Staatsorgane nach Möglichkeit zu vermeiden⁵⁹. Andererseits ist zu beachten, daß das Gericht hinsichtlich der völkerrechtlichen Beurteilung jedenfalls der Rechtslage Deutschlands den zuständigen Staatsorganen der Bundesrepublik Deutschland, d.h. in erster Linie Regierung und Parlament, einen verhältnismäßig weiten Freiraum zugesteht: Erst wenn eine solche Beurtei-

⁵⁷ Vgl. hierzu H. Steinberger, Entwicklungslinien in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Fragen, ZaöRV Bd.48 (1988), S.1 ff.

⁵⁸ Vgl. die Nachweise bei Steinberger, *ibid.*, S.4 (insbesondere BVerfGE 46, 342 [363]).

⁵⁹ Vgl. insbesondere BVerfGE 58, 1 (34); 59, 63 (89) und 64, 1 (14f.).

lung offensichtlich völkerrechtswidrig wäre, könnte das Bundesverfassungsgericht ihr entgegenreten⁶⁰. Hinsichtlich der Beachtlichkeit des Völkerrechts als Prüfungsmaßstab des Gerichts ergibt sich hieraus folgende Unterscheidung: In den Fällen, in denen eine eindeutige völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland besteht, die auf Völkervertrags- oder Völkergewohnheitsrecht beruhen kann, behält sich das Bundesverfassungsgericht zwecks Vermeidung des Entstehens einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Bundesrepublik Deutschland eine umfassende Prüfung vor; insofern besteht also kein Beurteilungsspielraum für Regierung, Parlament und Gerichte, der über das hinausgeht, was im Rahmen der Auslegung von Normen notwendig gegeben ist. In den in der Praxis sicher zahlreichen Fällen, in denen sich eindeutige völkerrechtliche Regeln wegen der besonderen Struktur des Völkerrechts⁶¹ nicht feststellen lassen, genießt die Bundesregierung als das in erster Linie zur Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen befugte Staatsorgan einen wesentlich größeren Frei- raum: Erst bei offensichtlich völkerrechtswidrigen Rechtsauffassungen wird das Bundesverfassungsgericht einschreiten. Hierin darf jedoch nicht eine Unterwerfung des Gerichts unter ein politisches Staatsorgan in Rechtsfragen gesehen werden; vielmehr trägt eine solche Haltung dem Umstand Rechnung, daß das Völkerrecht eine Rechtsordnung ist, in der mangels umfassend befugter, zentraler Entscheidungsinstanzen Rechtsbehauptungen eine ganz erhebliche Rolle bei der Herausbildung oder Festigung einer Norm oder einer »Rechtslage« spielen. Letztlich steht hinter der dargestellten Grundhaltung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts wohl auch ein Verständnis der Gewaltenteilung im Bereich

⁶⁰ BVerfGE 77, 137 (167) unter Hinweis auf BVerfGE 55, 349 (367f.); vgl. auch Steinberger (Anm.57), S.14 ff.

⁶¹ In BVerfGE 55, 349 (367f.) heißt es zur Auswirkung der besonderen Struktur des Völkerrechts auf Funktion und Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts: »Der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung gebricht es weithin an institutionellen Vorkehrungen, etwa einer obligatorischen Gerichtsbarkeit, vermittels deren die Richtigkeit von Rechtsauffassungen im Streitfall verbindlich festgestellt werden könnte. Der Behauptung des eigenen Rechtsstandpunktes durch einen Staat kommt daher auf internationaler Ebene eine sehr viel größere Tragweite zu als in einer innerstaatlichen Rechtsordnung, in der Gerichte das Recht auch für den Staat verbindlich feststellen. Angesichts dieser Sachlage ist es für die Wahrung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland von erheblicher Bedeutung, daß sie auf internationaler Ebene mit einer einheitlichen Stimme auftritt, wahrgenommen von den zuständigen Organen der auswärtigen Gewalt. Im Hinblick hierauf obliegt den Gerichten größte Zurückhaltung, etwaige völkerrechtlich fehlerhafte Rechtsauffassungen dieser Organe als Ermessensfehler zu bewerten. Dies wäre allenfalls dann in Betracht zu ziehen, wenn sich die Einnahme der fraglichen Rechtsauffassung als Willkür gegenüber dem Bürger darstellte, also unter keinem – auch außenpolitisch – vernünftigen Gesichtspunkt mehr zu verstehen wäre«.

der Handhabung auswärtiger Politik, das der Exekutive eine ganz eindeutige Vorrangstellung gegenüber Legislative und Judikative zuspricht.

2. Die staatsangehörigkeitsrechtlichen Auswirkungen

Wenn auch die staatsangehörigkeitsrechtlichen Ausführungen des Beschlusses notwendig eng mit den Aussagen zur Rechtslage Deutschlands verbunden sind, sollen doch seine wichtigsten staatsangehörigkeitsrechtlichen Auswirkungen getrennt aufgezeigt werden. Wichtig ist hierfür zunächst, daß das Gericht offenbar unterscheidet zwischen denjenigen Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik, auf welche auch die Erwerbstatbestände des RuStAG von 1913 zutreffen und die auch ganz überwiegend als Deutsche im Sinne des Grundgesetzes angesehen wurden und werden, und solchen Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik, welche die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik aufgrund von dortigen Vorschriften erworben haben, die keine Entsprechung in den Erwerbstatbeständen des RuStAG oder sonstigen gesetzlichen Bestimmungen der im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland geltenden Rechtsordnung finden.

a) Hinsichtlich der ersten Gruppe, welche die ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung der Deutschen Demokratischen Republik darstellt, ist auch weiterhin davon auszugehen, daß diese Personen, die also die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik aufgrund eines Erwerbstatbestandes des dortigen Rechts erworben haben, der eine Entsprechung im RuStAG findet, die deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes unmittelbar erlangt haben⁶² und nicht etwa – wie der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall – kraft einer »Akzeptanznorm« der in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Rechtsordnung. Diese Auffassung läßt sich zu Recht aus Art.123 Abs.1 GG begründen, wonach das RuStAG »fortgilt«, soweit es nicht dem Grundgesetz widerspricht. Dies bedeutet, daß die Bestimmungen des RuStAG ungebrochen als fortgeltend anzusehen sind und Art.123 Abs.1 GG nicht etwa einen neuerlichen Geltungsgrund oder Geltungsbefehl darstellt. Andererseits bedarf es aber für eine Rechtsfolgenanordnung, nämlich des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes, die nicht in dem nach Art.123 Abs.1 GG fortgeltenden Recht enthalten war, einer eigenen Geltungsgrundlage im Recht der Bundesrepublik Deutschland, falls sie in deren Hoheitsbereich bindend sein soll.

⁶² Vgl.statt aller von Mangoldt (Anm.6), Rdnr.45ff.

b) Diese »Akzeptanznorm«⁶³ findet das Bundesverfassungsgericht – im Unterschied zum Bundesverwaltungsgericht – im Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, dem es ein staatsangehörigkeitsrechtliches Währungsgebot entnimmt.

Dies bedeutet zunächst, daß das Gericht, was angesichts mancher Diskussionen der jüngeren Zeit⁶⁴ durchaus beachtlich ist, ausdrücklich seine frühere Rechtsprechung bestätigt, wonach der Präambel des Grundgesetzes rechtliche Bedeutung zuzumessen und in ihr insbesondere ein verfassungsrechtliches Wiedervereinigungsgebot verankert sei. Dieses Wiedervereinigungsgebot bedinge nicht nur die Pflicht aller Verfassungsorgane, im Rahmen eines grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraums in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Ziels hinzuwirken, sondern führe auch zu einem Währungsgebot, nämlich »alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde«; für den Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts sei dieses Währungsgebot in Art.116 Abs.1, 16 Abs.1 GG von der Verfassung selbst konkretisiert. Aus der Präambel und Art.146 GG folge eindeutig der Wille des Verfassungsgebers, die Bundesrepublik Deutschland als Reorganisation eines Teilbereiches des deutschen Staates, seiner Staatsgewalt, seines Staatsgebietes und seines Staatsvolkes, zu begreifen. Das Festhalten an der einen deutschen Staatsangehörigkeit in Art.116 Abs.1, 16 Abs.1 GG und damit an der Identität des Staatsvolkes des deutschen Staates wird als deutlichstes Zeichen des Verständnisses von der Subjektsidentität der Bundesrepublik Deutschland mit dem deutschen Staat gewertet. Aus einer Verknüpfung dieser Subjektsidentität mit dem Währungsgebot folgert der Senat, daß es Aufgabe aller Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland sei, die Einheit des deutschen Staatsvolkes nach Möglichkeit zukunftsgerichtet auf Dauer zu erhalten. Dies ist deshalb entscheidend, weil das Gericht schon an dieser Stelle vom deutschen Volk als Träger des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts⁶⁵ spricht, des Rechts, das für die Begründung seiner Auffassung zur Rechtslage Deutschlands von ausschlaggebender Bedeutung ist. In der Tat wird allein dadurch, daß grundsätzlich jeder Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik, ungeachtet der Qualität des Erwerbsgrundes⁶⁶, zugleich den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes

⁶³ Der Senat folgt dabei Klein (Anm.5), S.2289 ff.

⁶⁴ Vgl. hierzu statt aller Fiedler (Anm.2), S.134.

⁶⁵ Vgl. hierzu statt aller D. Thüerer, Self-Determination, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 8 (1985), S.470 ff.

⁶⁶ Anderer Auffassung etwa von Mangoldt (Anm.6), Rdnr.97f., der nur dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik kraft Einzelakt und

bewirkt, verhindert, daß eine möglicherweise in der Zukunft noch zunehmende Zahl von Staatsbürgern der Deutschen Demokratischen Republik nicht zugleich auch deutsche Staatsangehörige im Sinne des Grundgesetzes sind⁶⁷; eine solche Entwicklung führte zweifellos zu einer erheblichen Schwächung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheit des deutschen Volkes und damit der rechtlichen Wirkkraft seines Anspruches auf Beachtung seines völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts⁶⁸. Wichtig erscheint auch der Umstand, daß das Bundesverfassungsgericht mehrfach äußert und damit zugleich wohl auch betont, daß die grundsätzliche Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes durch den Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik »für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland« eintritt; dem dürfte die zutreffende völkerrechtliche Erwägung zugrundeliegen, daß es der Bundesrepublik Deutschland, wegen der dargestellten Besonderheiten der Rechtslage Deutschlands, von Völkerrechts wegen zwar gestattet ist, grundsätzlich alle Staatsbürger der Deutschen Demokratischen Republik als deutsche Staatsangehörige im Sinne des Grundgesetzes zu behandeln, sofern diese es wünschen, andererseits aber nicht etwa Drittstaaten in ihrem Rechtsverkehr mit der Deutschen Demokratischen Republik an diese Auffassung der Bundesrepublik Deutschland von Völkerrechts wegen gebunden sind⁶⁹, wobei es fraglos vorrangiges Ziel ihrer Politik bleiben muß, die Beachtung dieser Rechtsauffassung durch solche Drittstaaten zu erreichen.

Im Ergebnis führt dies dazu, daß die Staatsorgane der Deutschen Demokratischen Republik, obwohl in der Ausübung ihrer Hoheitsgewalt nicht dem Grundgesetz unterworfen, durch bestimmte Rechtsakte den Status eines deutschen Staatsangehörigen im Sinne des Grundgesetzes vermitteln. Diesen Umstand hinnehmen zu müssen, erscheint in der Tat als die allein mögliche Rechtsfolge der im Grundgesetz nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verankerten Grundlage des Staats-

nicht kraft gesetzlicher Bestimmung die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes zumißt.

⁶⁷ Röper (Anm.2), S.488 nennt, unter Berufung auf den ehemaligen Innensenator von Berlin (West), Wilhelm Kewenig, die Zahl von 800000 Staatsbürgern der Deutschen Demokratischen Republik, welche diese Staatsbürgerschaft nicht nach Vorschriften erworben haben, die eine Entsprechung im RuStAG finden.

⁶⁸ Vgl. auch Ress, Grundlagen (Anm.6), S.511.

⁶⁹ Vgl. hierzu etwa Frowein (Anm.6), S.52f.; K. Hailbronner, Deutsche Staatsangehörigkeit und diplomatischer Schutz durch die Bundesrepublik Deutschland, JZ 1975, S.596ff. und Ress, *ibid.*, S.509f.

verständnisses, daß die Bundesrepublik Deutschland, was Staatsvolk und Staatsgebiet angeht, nicht ganz Deutschland umfaßt, sondern auch die Deutsche Demokratische Republik ein »anderer Teil Deutschlands« ist und damit auch alle ihre Staatsbürger grundsätzlich deutsche Staatsangehörige im Sinne des Grundgesetzes sind. Schon an dieser Stelle findet sich der für die deutschlandrechtlichen Problemkreise grundlegende Satz, daß erst die in freier Ausübung des Selbstbestimmungsrechts vollzogene Abtrennung der Deutschen Demokratischen Republik von Deutschland die in der Deutschen Demokratischen Republik ausgeübte Hoheitsgewalt aus der Sicht des Grundgesetzes als fremdstaatliche Gewalt qualifizierte. Dies hätte zur Folge, daß staatsangehörigkeitsrechtlichen Hoheitsakten dieser dann fremdstaatlichen Gewalt auch nicht mehr die grundsätzliche Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes zugemessen werden könnte; ferner wäre es dann äußerst fraglich, ob die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland weiterhin in völkerrechtlich zulässiger Weise wenigstens diejenigen Staatsbürger der Deutschen Demokratischen Republik als deutsche Staatsangehörige im Sinne des Grundgesetzes ansehen dürfte, welche die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik aufgrund von Vorschriften erworben haben, die eine Entsprechung im RuStAG finden. Das Ergebnis, daß grundsätzlich alle Staatsbürger der Deutschen Demokratischen Republik zugleich auch deutsche Staatsangehörige im Sinne des Grundgesetzes sind, erweist sich somit als folgerichtiger Schluß des dem Staat Bundesrepublik Deutschland zugrundeliegenden Ziels, alle rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des ganzen deutschen Volkes nach Möglichkeit zu erhalten bzw. zu schaffen. Die Erhaltung gerade der rechtlichen Einheit des deutschen Volkes als Trägers des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts erscheint als essentielle Voraussetzung für ein aussichtsreiches Bemühen um die Anerkennung und Durchsetzung des Anspruches auf freie Ausübung dieses Selbstbestimmungsrechts. Dieser Umstand verlangt und rechtfertigt es, staatsangehörigkeitsrechtlichen Hoheitsakten der Staatsorgane der Deutschen Demokratischen Republik als zwar nicht dem Grundgesetz unterworfenen, aber gleichwohl als deutsche Hoheitsgewalt zu qualifizierende Staatsgewalt grundsätzlich Rechtswirkung für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland beizumessen.

c) Diese Rechtswirkung gilt aber nicht ausnahmslos, sondern nur grundsätzlich, und findet ihre verfassungsrechtliche Grenze am *ordre public* der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland.

aa) Auf den ersten Blick fällt auf, daß der Senat den *ordre public* der

Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland und nicht des Deutschen Reiches heranzieht. Dies wäre damit zu begründen gewesen, daß es sich bei der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes eben nicht allein um die Staatsangehörigkeit der Bürger der Bundesrepublik Deutschland handelt, sondern von ihr alle diejenigen Personen umfaßt werden, die staatsangehörigkeitsrechtlich mit dem Deutschen Reich verbunden und Angehörige des deutschen Volkes als seines Staatsvolkes sind. Die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit stellte dabei einen der Restbestände fortgeltenden Reichs- oder gesamtdeutschen Verfassungsrechts dar⁷⁰. Der Grund der Entscheidung des Gerichts für die Heranziehung des *ordre public* der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland mag darin gesehen werden, daß dies eher mit der bisherigen Rechtsprechung des Senats vereinbar ist⁷¹; ist die Bundesrepublik Deutschland mit dem Rechtssubjekt Deutsches Reich identisch, so läßt es sich auch begründen, den *ordre public* ihrer Rechtsordnung als Maßstab für die Akzeptanz staatsangehörigkeitsrechtlicher Hoheitsakte der Behörden der Deutschen Demokratischen Republik als zwar deutscher, aber nicht der Rechtsordnung des Grundgesetzes unterworfenen Staatsgewalten heranzuziehen. Schließlich ist zu betonen, daß jedenfalls im Hinblick auf Fragen der deutschen Staatsangehörigkeit zwischen beiden Vorstellungen, denen es letztlich vor allem um die Erhaltung der Einheitlichkeit der deutschen Staatsangehörigkeit als essentielle Voraussetzung der weitestmöglichen Bewahrung der Einheit des deutschen Staatsvolkes gehen muß, inhaltlich keine großen Unterschiede bestehen. Angesichts des deutlich pragmatischen Ansatzes des Senats, der sich, was angesichts der Auseinandersetzungen im Schrifttum nur als bewußter Schritt zu verstehen ist, jeglicher ausdrücklicher Stellungnahme zum sogenannten Theorienstreit⁷² enthält, erscheint es folgerichtig, eine für den vorliegenden Fall nicht entscheidungserhebliche Frage in den Gründen des Beschlusses nicht näher zu erörtern.

Letztlich nicht völlig zu überzeugen vermag schließlich der Einwand, die Heranziehung des *ordre public* der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland sei systemwidrig, weil auf dieses Rechtsinstitut dann zurück-

⁷⁰ Diese Auffassung dürfte etwa dem in Anm.6 genannten Beitrag von Böckenförde zugrunde liegen.

⁷¹ Nach der oben (Anm.61) wiedergegebenen – zutreffenden – Einschätzung der gegenwärtigen Struktur des Völkerrechts durch das Bundesverfassungsgericht kommt der Kontinuität von Rechtsbehauptungen fraglos große Bedeutung zu.

⁷² Für einen umfassenden Überblick über die verschiedenen zur Rechtslage Deutschlands vertretenen Theorien vgl. aus jüngster Zeit nur Bernhardt, Die deutsche Teilung (Anm.6), S.336ff. und Blumenwitz (Anm.2), S.609f.

zugreifen sei, wenn die Anwendung fremden Rechts Grundwertungen der eigenen Rechtsordnung, insbesondere der Verfassung widerspreche. Nach der Entscheidung des Senats ergebe sich aber die Beachtlichkeit bestimmter staatsangehörigkeitsrechtlicher Hoheitsakte der Deutschen Demokratischen Republik aus dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, weshalb sich die Anwendung des *ordre public* letztlich gegen die eigene Verfassung richte⁷³. Diese Auffassung übersieht, daß der Senat mehrfach betont hat, daß es sich bei der in der Deutschen Demokratischen Republik ausgeübten Hoheitsgewalt zwar nicht um fremdstaatliche, sondern um deutsche, aber nicht dem Grundgesetz unterworfenen Staatsgewalt handelt. Unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Bundesrepublik Deutschland sich mit dem Rechtssubjekt Deutschland hinsichtlich des Staatsvolkes nicht als völlig identisch sieht und im Interesse der weitestmöglichen Wahrung der Einheit des deutschen Staatsvolkes die Beachtlichkeit bestimmter staatsangehörigkeitsrechtlicher Hoheitsakte der Deutschen Demokratischen Republik hinnimmt, bedeutet die Lösung des Senats, daß das Rechtsinstitut des *ordre public*, präziser als bisher zumeist formuliert, bei der Anwendung nicht nur fremdstaatlichen Rechts, sondern jedes nicht unter der Geltung des Grundgesetzes gesetzten Rechts eingreifen kann.

bb) Durchaus in Einklang mit dem erwähnten pragmatischen Vorgehen enthält der Beschluß keine umfangreichen Darstellungen zum Inhalt des *ordre public* der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf von der Deutschen Demokratischen Republik gesetzte staatsangehörigkeitsrechtliche Hoheitsakte. Dies war im zu entscheidenden Fall in der Tat nicht notwendig. Immerhin findet sich in Übereinstimmung mit einem Verständnis des *ordre public* als eines funktionalen, auf den jeweiligen Bereich des betroffenen Rechtsgebietes bezogenen Begriffs der Hinweis, daß sich der Inhalt des *ordre public* der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland in Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts vor allem an den grundlegenden Wertungen dieses Rechtsgebiets, namentlich am Wiedervereinigungsgebot zu orientieren hat.

Für Einbürgerungen in der Deutschen Demokratischen Republik, die aufgrund von Vorschriften erfolgen, die im RuStAG keine Entsprechung finden, und deren Beachtlichkeit daher auf der Grundlage der Akzeptanznorm »Wiedervereinigungsgebot« beruht, folgt im Hinblick auf das grundlegende Ziel, die Einheit des deutschen Staatsvolkes weitestmöglich zu wahren, daß solche Einbürgerungen grundsätzlich zu »akzeptieren« sind,

⁷³ So Kokott (Anm.2), S.801 f.

sie also zugleich den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes bewirken. Ausnahmen sind wohl nur dann denkbar, wenn sich im Einzelfall deutlich zeigt, daß die eingebürgerte Person über keinerlei Bindungen an Deutschland, an das deutsche Staatsvolk verfügt. Problematisch erscheinen vor allem die Fälle, in denen der Eingebürgerte durch sein Verhalten⁷⁴ nachhaltig gegen das Wiedervereinigungsgebot als Kriterium der inhaltlichen Bestimmung des *ordre public* verstoßen hat.

Die Frage der Beachtlichkeit von in der Deutschen Demokratischen Republik vorgenommenen Ausbürgerungen⁷⁵ läßt sich einmal dadurch lösen, daß man die Wirkkraft der grundgesetzlichen Akzeptanznorm »Wiedervereinigungsgebot« auf solche Hoheitsakte nicht erstreckt; eines Rückgriffes auf den *ordre public* der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland bedarf es dann nicht⁷⁶. Aber auch bei Anwendung des staatsangehörigkeits- und grundrechtlich bestimmten *ordre public* käme Ausbürgerungen durch Hoheitsakte der Deutschen Demokratischen Republik wegen der grundlegenden Bestimmung des Art.16 Abs.1GG nur dann Rechtswirkung im Hinblick auf die deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes zu, wenn die zugrundeliegende Norm des Staatsbürgerschaftsrechts der Deutschen Demokratischen Republik in Inhalt und Anwendung eine Entsprechung im RuStAG fände⁷⁷. Der Senat mußte zu der Frage von Ausbürgerungen im zu entscheidenden Fall nicht Stellung nehmen; ob aus der Formulierung, daß »dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen des *ordre public* die Rechts-

⁷⁴ In diesem Zusammenhang ist auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.12.1985 (NJW 1986, S.1506ff.) hinzuweisen (vgl. hierzu Klein [Anm.6], S.279ff.). Der Kläger, ein 1924 in Lodz geborener polnischer Staatsangehöriger, hatte 1954 in Berlin (Ost) einen Personalausweis für Deutsche Staatsangehörige der Deutschen Demokratischen Republik erhalten, in dem Breslau als Geburtsort und »deutsch« als Nationalität angegeben war; anschließend war er für östliche Nachrichtendienste in der Bundesrepublik Deutschland tätig gewesen. Sein Antrag auf Ausstellung einer Urkunde darüber, daß er deutscher Staatsangehöriger sei, wurde von allen befähten Gerichten abgelehnt. Zur Begründung führte das Bundesverwaltungsgericht im wesentlichen aus, daß in diesem Falle die Interessen der Bundesrepublik Deutschland in einem solchen Maße verletzt seien, daß eine punktuelle Einschränkung der mit dem staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheitswahrungsgebots verfolgten Ziele aus Gründen des entgegenstehenden *ordre public* hingegenommen werden müsse.

⁷⁵ Zur Frage der rechtlichen Wirksamkeit von Ausbürgerungen nach Völkerrecht vgl. R. Hofmann, Denationalization and Forced Exile, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 8 (1985), S.128ff.

⁷⁶ So etwa Klein (Anm.6), S.279ff.

⁷⁷ So wohl Röper (Anm.2), S.490; vgl. auch Bernhardt, Die deutsche Teilung (Anm.6), S.346.

wirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit beizumessen ist«, gefolgert werden kann, daß der Senat die Akzeptanznorm »Wiedervereinigungsgebot« nur auf den Erwerb, nicht aber auf Verlust und Entzug der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik angewendet wissen will, was der ersten Lösung entspräche, muß offen bleiben. Immerhin ist zu unterstreichen, daß sich hinsichtlich der Behandlung von Entlassungen aus der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Praxis der Behörden der Bundesrepublik Deutschland aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keine Änderungen ergeben.

d) Ferner ist darauf hinzuweisen, daß der Senat betont, daß eine Aktualisierung der Rechte und Pflichten aus der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes gegenüber Staatsbürgern der Deutschen Demokratischen Republik nur dann nicht gegen völker- und deutschlandrechtliche Bindungen der Bundesrepublik Deutschland verstößt und somit rechtmäßig ist, wenn sich die Berechtigten im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und die Inanspruchnahme dieses Status begehren oder jedenfalls hinnehmen. In diesem Fall handelt es sich eindeutig nicht um einen Eingriff in die Hoheitsgewalt der Deutschen Demokratischen Republik. Die einschlägige Praxis der Behörden der Bundesrepublik Deutschland scheint, nach anfänglichen Unklarheiten und abgesehen von einigen Einzelfällen, diesen vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Vorgaben zu entsprechen⁷⁸.

Hinsichtlich der vor allem politisch immer wieder umstrittenen Frage der »Anerkennung der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik« ergibt sich aus dem Beschluß, daß eine solche Anerkennung in dem – von der Deutschen Demokratischen Republik in der Vergangenheit immer wieder geforderten – Sinne, daß der Besitz der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik ein gleichzeitiges Innehaben der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes ausschließe, wegen Verstoßes gegen das Wiedervereinigungsgebot in seiner Ausformung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Währungsgebotes verfassungswidrig wäre. In diesem Bereich hat das Bundesverfassungsgericht den für die Deutschlandpolitik zuständigen Staatsorganen eine klare Richtschnur gegeben. Im Ergebnis haben also grundsätzlich alle Staatsbürger der Deutschen Demokratischen Republik, jedenfalls für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, zwei Staatsangehörigkeiten: die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik und die unter be-

⁷⁸ Vgl. Frowein (Anm.6), S.48ff. und Gusseck (Anm.2), S.1305, beide mit weiteren Nachweisen.

stimmten Voraussetzungen »aktualisierbare« deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Grundgesetzes⁷⁹. Zu unterstreichen ist in diesem Zusammenhang, daß Drittstaaten sich diese, vor dem Völkerrecht zulässige Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland zu eigen machen können, ohne ihr auf dem allgemeinen Völkerrecht beruhendes Rechtsverhältnis zur Deutschen Demokratischen Republik zu verletzen, hierzu aber von Völkerrechts wegen nicht verpflichtet sind⁸⁰. Eine der deutschlandpolitisch nach wie vor wichtigen Aufgaben der zuständigen Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland bleibt daher, Drittstaaten von der völkerrechtlichen Zulässigkeit und angesichts der allseits anerkannten Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts der Völker von der völkerrechtspolitischen Vorzugswürdigkeit der Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland zu überzeugen.

3. Die deutschlandrechtlichen Auswirkungen

Die deutschlandrechtlichen Aussagen des Beschlusses des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, die sich wie erwähnt durch einen eher pragmatischen, sachverhaltsbezogenen Ansatz auszeichnen und – wohl bewußt – keine ausdrückliche Stellungnahme zu den häufig mit idealtypischen Kategorien operierenden Auffassungen der verschiedenen Theorien zu Deutschlands Rechtslage enthalten, dürften sich wie folgt zusammenfassen lassen:

– Der Deutsche Staat ist weder im Jahre 1945 noch später als Subjekt des Völkerrechts untergegangen; ihm ist immer noch ein Staatsgebiet und Staatsvolk zugeordnet. Die Besetzung Deutschlands im Jahre 1945 ist völ-

⁷⁹ So schon *Re s s*, Die Rechtslage (Anm.6), S.204 mit weiteren Nachweisen.

⁸⁰ *Re s s*, Grundlagen (Anm.6), S.510, weist darauf hin, daß der Drittstaat bei eventuell konkurrierendem Bemühen um Ausübung diplomatischen Schutzes gegenüber Staatsbürgern der Deutschen Demokratischen Republik nach der auch im Völkerrecht im Vordringen befindlichen Anknüpfung an den Willen des Individuums gehalten sei, bei dieser Entscheidung den Willen der betroffenen Personen zu berücksichtigen; vgl. zu diesem Komplex auch *Fro wein* (Anm.6), S.52f. und insbesondere *de r s.*, Das Individuum als Rechtssubjekt im Konsularrecht. Zu den Konsularverträgen mit der DDR, in: Festschrift für F.A.Mann (1977), S.367ff. mit umfangreichen Nachweisen über den Inhalt der von der Deutschen Demokratischen Republik mit nicht-sozialistischen Staaten wie Österreich und Großbritannien geschlossenen Konsularverträgen, deren einschlägige Bestimmungen den Schluß rechtfertigen, daß der Empfangsstaat berechtigt ist, die Willensentscheidung des betroffenen Staatsbürgers der Deutschen Demokratischen Republik zu respektieren.

kerrechtlich als *occupatio bellica*⁸¹, nicht als eine den völkerrechtlichen Untergang bewirkende *debellatio*⁸² anzusehen⁸³, was sich nicht zuletzt aus den einschlägigen, völkerrechtlich beachtlichen Handlungen und Aussagen der vier Hauptsiegermächte ergibt: Einmal stellten diese klar, daß die Inanspruchnahme der »obersten Gewalt in bezug auf Deutschland« nicht dessen Annektierung bedeute⁸⁴, zum anderen haben sie sich bis zum heutigen Tag ihre Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin vorbehalten.

– Die Bundesrepublik Deutschland ist als Völkerrechtssubjekt identisch mit dem im Jahre 1871 gegründeten deutschen Staat, was im Grundgesetz deutlich zum Ausdruck kommt und im völkerrechtlichen Verkehr von vielen Staaten anerkannt wurde. Diese Subjektsidentität wird nicht dadurch beeinträchtigt, daß sich die gebietliche Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland auf den räumlichen Anwendungsbereich des Grundgesetzes beschränkt, da selbst eine endgültige Statusänderung von Teilen seines Staatsgebiets nach Völkerrecht die Identität eines staatlichen Völkerrechtssubjekts nicht verändert.

– Selbst wenn man in der von der Deutschen Demokratischen Republik seit dem Jahre 1949 durchlaufenen rechtlichen Entwicklung eine vollendete völkerrechtliche Sezession aus dem deutschen Staatsverband sähe, was schon allein wegen des fortbestehenden Viermächtestatus Deutschlands als Ganzes ausgeschlossen ist, bewirkte dies in keinem Fall den Untergang des deutschen Staates. Da selbst eine vollendete, völkerrechtlich wirksame Sezession eines Teilgebietes nicht die völkerrechtliche Subjektsidentität des

⁸¹ Vgl. hierzu grundsätzlich M. Bothe, Occupation, Belligerent, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 4 (1982), S.64 ff.

⁸² Vgl. hierzu grundsätzlich K. U. Meyn, Debellatio, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 3 (1982), S.145.

⁸³ Für die ganz überwiegende Auffassung vgl. nur Bernhardt, Die deutsche Teilung (Anm.6), S.324 f. und Frowein (Anm.6), S.33, beide mit weiteren Nachweisen; für die gegenteilige Auffassung siehe etwa H. Kelsen, The Legal Status of Germany According to the Declaration of Berlin, American Journal of International Law, Bd.39 (1945), S.518 ff. und H. Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (1950), S.7 ff. sowie aus dem Schrifttum der Deutschen Demokratischen Republik [Autorenkollektiv] (Anm.6), S.49 (vgl. hierzu auch J. Hacker, Der Rechtsstatus Deutschlands aus der Sicht der DDR [1974]); allgemein siehe auch Schweisfurth (Anm.28), S.191 ff. und Stolleis (Anm.28), S.181 ff.

⁸⁴ Neben den oben (S.12 ff.) aufgeführten Nachweisen ist insbesondere auch auf die Erklärung des britischen Außenministers im Verfahren *R. v. Bottrill, ex parte Küchenmeister*, hinzuweisen; vgl. hierzu I. von Münch, *R. v. Bottrill, ex parte Küchenmeister*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 4 (1982), S.161 ff. mit einem Überblick über gleichlautende Entscheidungen von Obergerichten anderer Staaten.

verbleibenden staatlichen Teils verändert⁸⁵, kann die von der Deutschen Demokratischen Republik durchlaufene Entwicklung die genannte Subjektsidentität der Bundesrepublik Deutschland mit dem fortbestehenden deutschen Staat nicht beeinträchtigen.

– Die im Rahmen der auf diese Sezession der Deutschen Demokratischen Republik zielende Politik erfolgte Aufnahme der beiden Staaten in Deutschland in die Vereinten Nationen bewirkt, daß die Deutsche Demokratische Republik spätestens seit diesem Zeitpunkt als Staat im Sinne des Völkerrechts anzusehen ist. Die Spaltung Deutschlands in diese beiden Staaten ist jedoch nicht vom völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrecht gedeckt, dessen Träger das ganze deutsche Volk ist.

– Der Umstand, daß dem deutschen Volk der ihm in seiner Gesamtheit zustehende Anspruch auf freie Ausübung des vom allgemeinen Völkerrecht mittlerweile als essentielle Grundlage der internationalen Rechtsordnung anerkannten Selbstbestimmungsrechts vorenthalten wurde, erlaubt es der Bundesrepublik Deutschland, in ihrem Verhältnis zur Deutschen Demokratischen Republik vom Fortbestand auch staatsrechtlicher Bindungen auszugehen⁸⁶. Es ist der Bundesrepublik Deutschland auf dieser Rechtsgrundlage vom Völkerrecht nicht untersagt, die Deutsche Demokratische Republik im bilateralen Verhältnis nicht als Ausland, sondern als nicht dem Grundgesetz unterworfenen Teil Deutschlands anzusehen. Dieser Umstand gestattet ihr von Völkerrechts wegen auch das Festhalten an der einheitlichen deutschen Staatsangehörigkeit.

– Das gleiche Ergebnis läßt sich auch auf den fortbestehenden Viermächte-Status Deutschlands als Ganzen und Berlins stützen, der einem einseitigen Ausscheiden der Deutschen Demokratischen Republik aus diesem Status und damit dem fortbestehenden deutschen Staatsverband entgegensteht.

– Die von den zuständigen Staatsorganen der Bundesrepublik Deutsch-

⁸⁵ So ist, soweit ersichtlich, niemals behauptet worden, daß sich durch die Sezession von Bangladesh aus dem Staatsverband Pakistans etwas an der völkerrechtlichen Subjektsidentität des verbliebenen Teils mit dem Völkerrechtssubjekt Pakistan geändert hätte.

⁸⁶ Nur am Rande sei daran erinnert, daß eine Verflechtung verfassungs- und völkerrechtlicher Beziehungen in der Rechtsgeschichte Deutschlands eher als »Normalfall«, denn als Ausnahme anzusehen ist: Zu erwähnen ist etwa das Heilige Römische Reich deutscher Nation, dessen Reichsstände spätestens seit dem Westfälischen Frieden im Jahre 1648 als Völkerrechtssubjekte anzusehen waren; auch der Deutsche Bund, gemeinhin als völkerrechtlicher Staatenbund qualifiziert, verfügte über erhebliche Interventionsrechte in das Verfassungsrecht der Gliedstaaten; vgl. hierzu Ress, Die Rechtslage (Anm.6), S.159 ff. mit weiteren Nachweisen, auch auf die rechtliche Situation innerhalb des britischen Empire bzw. Commonwealth.

land durchgängig bis auf den heutigen Tag befolgte, völkerrechtlich relevante Praxis, die Deutsche Demokratische Republik im Rechtsverhältnis zur Bundesrepublik Deutschland nicht völkerrechtlich anzuerkennen⁸⁷, gestattet es dieser vor dem Völkerrecht, ihr Verhältnis zur Deutschen Demokratischen Republik als nicht ausschließlich vom allgemeinen Völkerrecht bestimmt anzusehen.

– Die von den zuständigen Staatsorganen der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Abschluß des Grundlagenvertrags zwischen den beiden Staaten in Deutschland abgegebenen, völkerrechtlich beachtlichen Bekundungen und Erklärungen bewirken, daß das Festhalten am Fortbestand der einheitlichen deutschen Staatsangehörigkeit die nach Maßgabe der Bestimmungen des Grundlagenvertrages von der Bundesrepublik Deutschland zu achtende Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Deutschen Demokratischen Republik nicht verletzt. Dies steht unter der Voraussetzung, daß die Bundesrepublik Deutschland Pflichten aus diesem staatsangehörigkeitsrechtlichen Status nicht im Hoheitsbereich der Deutschen Demokratischen Republik in Anspruch nimmt, sondern die aus diesem Status folgenden Rechte und Pflichten immer erst dann aktualisiert, wenn die Betroffenen in den Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland gelangen und die Aktualisierung hinnehmen oder begehren.

– Im Hinblick auf die Sicherung der effektiven Möglichkeit der freien Ausübung des vom allgemeinen Völkerrecht verbrieften Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes ist eine auf die Wahrung der Einheitlichkeit der deutschen Staatsangehörigkeit als völkerrechtlich ausschlaggebendes Bestimmungsmerkmal der Zugehörigkeit zum deutschen Volk als des Trägers des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts zielende Rechtsauffassung auch in der vom Grundgesetz geforderten, auf die Zukunft bezogenen Ausrichtung von Völkerrechts wegen zulässig.

Unter den deutschlandrechtlichen Aussagen des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts verdient, insbesondere im Vergleich mit dem Inhalt des Urteils zum Grundlagenvertrag, die Heranziehung des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts des ganzen deutschen Volkes als Grund für die völkerrechtliche Zulässigkeit der Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland zu den mit der Rechtslage Deutschlands zusammenhängen-

⁸⁷ Zur Anerkennung im Völkerrecht vgl. statt aller J.A. Frowein, Recognition, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Instalment 10 (1987), S.340ff. und ders., De facto Régime, *ibid.*, S.73 ff. Die von der Bundesrepublik Deutschland vertretene Auffassung, daß sich aus der gleichzeitigen Mitgliedschaft zweier Staaten in den Vereinten Nationen nicht zwangsläufig deren gegenseitige völkerrechtliche Anerkennung ergibt, zeigt sich etwa auch am Beispiel Israels und der arabischen Staaten.

den Rechtsfragen besondere Beachtung und Zustimmung. Zum einen trägt der Senat damit der jüngeren völkerrechtlichen Entwicklung Rechnung und stützt sich hierbei auf ein Rechtsinstitut, dessen deutschlandrechtliche Auswirkungen sich den für den Völkerrechtsverkehr zuständigen Organen dritter Staaten gut vermitteln lassen sollten. Zum anderen steht zu befürchten, daß mehr als 40 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die deutschlandrechtliche Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland, wenn sie ausschließlich auf den fortbestehenden Viermächtestatus Deutschlands als Ganzen und Berlins gestützt würde, Gefahr liefe, im Völkerrechtsverkehr als zunehmend unbeachtlich angesehen zu werden, weil sie im Rahmen einer allein auf die Effektivität bezogenen Sichtweise nicht mehr stichhaltig erschiene. Es überzeugt daher, daß der Senat für die völkerrechtliche Zulässigkeit der dargestellten Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes und nicht den fortbestehenden Viermächtestatus Deutschlands als Ganzen als ausschlaggebend erachtet⁸⁸.

4. Europarechtliche Auswirkungen

Ausgelöst durch die Vereinbarung der Verwirklichung des Binnenmarktes innerhalb der Europäischen Gemeinschaften und die an Intensität zunehmenden Bemühungen um eine stärkere politische und rechtliche Integration ihrer Mitgliedstaaten hat in jüngster Zeit die Diskussion um die bisweilen in Frage gestellte Vereinbarkeit von »Westintegration und Wiedervereinigung« eine deutliche politische und publizistische Belebung erfahren⁸⁹. Eine gründliche Untersuchung, ob sich insoweit aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere aus dem hier dargestellten Beschluß, klare verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen ableiten lassen, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Immerhin

⁸⁸ Zu den möglichen Gefahren einer »permanenten Internationalisierung der deutschen Frage«, die sich aus einem alleinigen Abstellen auf den Viermächtestatus Deutschlands als Ganzen ergeben könnte, vgl. schon frühzeitig H. Steinberger, Ostverträge und Viermächtestatus Deutschlands, in: Mitteilungen aus der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (1972), S.12ff. und ders., Einflüsse der Ostverträge auf Deutschland als Ganzes, in: I. von Münch/T. Oppermann/R. Stödter (Hrsg.) (Anm.19), S.24 ff.

⁸⁹ Vgl. hierzu statt aller K. Doehring, Die Wiedervereinigung Deutschlands und die europäische Integration, DVBl. 1979, S.633ff.; Th. Schweisfurth, Europabekanntnis und Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, in: Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.81) (1983), S.857ff.; R. Ress, Grundlagen (Anm.6), S.452ff. und R. öper (Anm.2), S.496ff.

sollen jedoch zumindest einige für die künftige Europapolitik einer jeden Bundesregierung beachtliche Grundaussagen zueinander in Bezug gesetzt werden.

Für den Prozeß der europäischen Einigung ist zunächst von Bedeutung, daß sehr vieles dafür spricht⁹⁰, daß die Bezugnahme auf ein vereintes Europa in der Präambel des Grundgesetzes keineswegs auf die früheren oder jetzigen Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften oder auch des Europarats beschränkt ist. Insoweit bleibt abzuwarten, welche Ergebnisse die in Gang gekommene gedankliche und auch tatsächliche Wandlung in den nicht dem Europarat angehörenden Staaten Europas hervorbringen wird. Für die fortschreitende Integration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften ist aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts von Bedeutung, daß das Bundesverfassungsgericht gerade in jüngster Zeit zum einen wiederholt hat, daß die Mitgliedstaaten auch weiterhin die »Herren der Gemeinschaftsverträge«⁹¹ sind und daß ferner den Europäischen Gemeinschaften weder »eine Rechtsprechungsgewalt zur unbegrenzten Kompetenzerweiterung« noch die »territoriale Souveränität noch die Gebiets- und Personalhoheit der Mitgliedstaaten übertragen« worden ist; auch betreffen ihre auswärtigen Kompetenzen begrenzte Bereiche⁹². Im Zusammenhang mit den deutschlandrechtlichen Aussagen im Urteil zum Grundlagenvertrag⁹³ und im *Teso*-Beschuß wird hieraus zu Recht gefolgert⁹⁴, daß der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf das verfassungsrechtlich vorgeschriebene Ziel ihrer Politik, dem ganzen deutschen Volk durch eine entsprechende Ausübung seines Rechts auf freie Selbstbestimmung auch die Wiedervereinigung zu ermöglichen, ein gewisser europarechtlicher Rahmen gesetzt wird. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der im *Teso*-Beschuß bestätigten⁹⁵ früheren⁹⁶ Rechtsprechung, daß bei der Verfolgung des Wiedervereinigungsgebots den politischen Organen ein weiter Gestal-

⁹⁰ Vgl. nur Schweisfurth, *ibid.*, S.861 ff.

⁹¹ BVerfGE 75, 223 (242); aus dem Schrifttum siehe nur U. Everling, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht, in: Festschrift für Hermann Mosler (Anm.89), S.173 ff.

⁹² BVerfGE 75, 223 (242).

⁹³ BVerfGE 36, 1 (17, 28), wo es heißt, daß die Bundesrepublik Deutschland sich nicht in eine Abhängigkeit begeben dürfe, »nach der sie rechtlich nicht mehr allein, sondern nur noch im Einverständnis mit dem Vertragspartner die Aufnahme [anderer Teile Deutschlands] verwirklichen kann«.

⁹⁴ Vgl. etwa Röper (Anm.2), S.497 ff.

⁹⁵ BVerfGE 77, 137 (149).

⁹⁶ BVerfGE 5, 85 (128); 12, 45 (51f.) und 36, 1 (17ff.).

tungsspielraum zukommt, und aus diesem Gebot nicht gefolgert werden könne, es müßten bestimmte Handlungen zu diesem Zwecke vorgenommen werden. Das Gericht hat auch wiederholend betont, daß es dem Gesetzgeber erst dann entgegentreten könnte, wenn eine seiner Maßnahmen, im vorliegenden Bereich also die Ratifizierung auf die weitere Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaften bezogener Verträge, rechtlich oder tatsächlich einer Wiedervereinigung in Freiheit offensichtlich entgegenstünde.

Es wäre nun sicher nicht zutreffend, zwischen dem Wiedervereinigungsgebot und dem ebenfalls in der Verfassung verankerten Ziel der Schaffung eines vereinten Europas einen unvereinbaren Gegensatz herzustellen⁹⁷. Die Entscheidung darüber, welches der beiden Ziele sich aufgrund der jeweiligen politischen Gegebenheiten gerade mit mehr Aussicht auf Erfolg vorantreiben läßt, bleibt grundsätzlich den für die Ausübung der auswärtigen Gewalt zuständigen Staatsorganen vorbehalten. Die Grenzen des genannten Gestaltungsspielraums wären wohl erst dann überschritten, wenn die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der europäischen Integration rechtliche Bindungen einginge, die der Verwirklichung der auf einer freien Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des ganzen deutschen Volkes beruhenden Wiedervereinigung der beiden Staaten in Deutschland rechtlich oder tatsächlich eindeutig entgegenstünden. Es erscheint daher angezeigt, daß die Bundesregierung zunächst im Rahmen aller auf eine fortschreitende europäische Integration zielenden Verhandlungen auf diese spezifisch deutschlandrechtlichen Aspekte hinweist und sie soweit als möglich in die künftige Politik der Europäischen Gemeinschaften gegenüber den europäischen Nicht-Mitgliedstaaten einzubringen sucht. Erforderlich erscheint jedenfalls, bei der Unterzeichnung und Ratifikation eines weiteren europarechtlichen Integrationsinstruments durch die Abgabe entsprechender Vorbehalte oder Erklärungen völkerrechtlich verbindlich zu bekunden, daß die Bundesrepublik Deutschland davon ausgeht, daß die europäische Integration einer auf die freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des ganzen deutschen Volkes gestützten Wiedervereinigung nicht entgegensteht und in einem solchen Falle eine entsprechende Überprüfung und gegebenenfalls Erweiterung der Gemeinschaftsverträge nicht ausgeschlossen ist⁹⁸. Die bei der Unterzeichnung der Gründungsverträge von Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft und Europäischer Atomgemeinschaft in

⁹⁷ So auch *Ress*, Grundlagen (Anm.6), S.453 f.

⁹⁸ Vgl. jüngst etwa *W. Fiedler*, Der Deutschland-Begriff als Vorbehalt zur Europäischen Union?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.2.1989, S.7f.

Rom im Jahre 1957 zu Protokoll gegebene einschlägige Erklärung der Bundesregierung⁹⁹ hat den bisherigen Integrationsprozeß offenkundig nicht behindert; es ist nicht einzusehen, warum gleiches nicht auch für die künftige Entwicklung, auch unter Berücksichtigung einer neuerlichen klarstellenden Bekundung durch die Bundesregierung, gelten sollte. Ohnehin muß eine auf europäische Integration zielende Politik, die sich auf die bisherigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften oder die des Europarats beschränkt und nicht gleichzeitig, wenigstens als mittelfristiges Ziel, die Überwindung der Teilung Europas und eine möglichst weitgehende Einbindung der anderen europäischen Staaten anstrebt, als europapolitisch verfehlt angesehen werden.

Nur hingewiesen werden soll abschließend auf eine aktuelle Auswirkung der verfassungsrechtlichen Bindungen aus dem Wiedervereinigungsgebot auf die bevorstehende Verwirklichung des Binnenmarktes in bezug auf den innerdeutschen Handel¹⁰⁰. Bisher besitzen die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften die auch tatsächlich mit einiger Aussicht auf Erfolg durchsetzbare Möglichkeit, in der Deutschen Demokratischen Republik produzierte Waren, die im Rahmen des innerdeutschen Handels in die Bundesrepublik Deutschland gelangt waren, an ihren Grenzen entweder einer Nachverzollung zu unterwerfen oder ihre Einfuhr ganz zu untersagen. Mit dem vorgesehenen Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften könnte die Gefahr eines zunehmenden und nurmehr schwer zu unterbindenden Mißbrauchs des innerdeutschen Handels entstehen. Ob etwa die grundsätzliche Belegung von Waren aus der Deutschen Demokratischen Republik bei ihrer Einfuhr in die Bundesrepublik Deutschland an der innerdeutschen Grenze als der Außengrenze der Europäischen Gemeinschaften mit einer – gegebenenfalls dem Endverbraucher in der Bundesrepublik Deutschland zu erstattenden – Einfuhrabgabe mit den Grundprinzipien des innerdeutschen Handels vereinbar wäre, der immerhin im Urteil zum Grundlagenvertrag¹⁰¹ ausdrücklich erwähnt wurde, erscheint jedenfalls zweifelhaft; ob

⁹⁹ Vgl. hierzu die Regierungserklärung des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, Walter Hallstein, Bundestags-Protokoll 2/200 vom 21.3.1957, S.11327ff. (11331ff.); die Erklärung lautete: »Die Bundesregierung geht von der Möglichkeit aus, daß im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt stattfindet«.

¹⁰⁰ Vgl. hierzu nur Dolzer (Anm.6), S.561f.; Ress, Grundlagen (Anm.6), S.453f., 523 und Ch. Tomuschat, EWG und DDR – Völkerrechtliche Überlegungen zum Sonderstatus des Außenseiters einer Wirtschaftsunion, Europarecht 1969, S.298ff.

¹⁰¹ BVerfGE 36, 1 (33).

eine solche Maßnahme daher im Hinblick auf das Währungsgebot des Grundgesetzes verfassungsrechtlich zulässig wäre, läßt sich ebenfalls nicht ohne weiteres bejahen. Außerdem erscheint es fraglich, ob eine solche Maßnahme, die auch mit nicht unerheblichen Verwaltungskosten verbunden wäre, dem befürchteten Mißbrauch tatsächlich entscheidend entgegenwirken könnte.

C. Ausblick

Fast 15 Jahre nach seinem Urteil zum Grundlagenvertrag hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit dem *Teso*-Beschluß die Auffassung des Gerichts zur Rechtslage Deutschlands inhaltlich weitgehend bestätigt und um die seinerzeit nicht erforderlichen Ausführungen zur Problematik der Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland ergänzt. Wie auch immer man zur juristischen »Richtigkeit« des Beschlusses stehen mag, ist doch zu begrüßen, daß in einer so zentralen Frage deutschen Verfassungsrechts den zuständigen politischen Staatsorganen der Bundesrepublik Deutschland mit dieser neuerlichen Entscheidung eine aktuelle Leitlinie gegeben, ein Stück mehr an in diesem delikaten Problemfeld so notwendiger Rechtssicherheit geschaffen wurde. Vor allem erscheint wichtig, daß die verfassungsrechtliche Würdigung um umfangreiche Darlegungen zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der nach Auffassung des Senats verfassungsrechtlich gebotenen Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland vervollständigt wurde; dieser schon grundsätzlich überzeugende Ansatz erfährt weiteres Gewicht durch die herausragende Bedeutung, die dem Umstand beigemessen wird, daß dem ganzen deutschen Volk bislang sein ihm von Völkerrechts wegen zustehender Anspruch auf freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts vorenthalten wurde. In der Tat liegt hier, und nicht so sehr im alleinigen Verweis auf den fortbestehenden Viermächtestatus Deutschlands als Ganzen und Berlins, die aussichtsreichste Chance, dem Ziel der Schaffung der Möglichkeit einer freien Entscheidung zur Wiedervereinigung der beiden Staaten in Deutschland auch auf internationaler Ebene näher zu kommen. Gerade in einer Zeit, die in Europa von sich ankündigenden tiefgreifenden Veränderungen – zumal im Verhältnis von (Völker-)Recht und Politik – gekennzeichnet ist, erscheint es notwendig, politische Optionen in einen zumindest nachvollziehbaren rechtlichen Rahmen zu stellen.

Summary*

Nationality in the Divided Germany

The *Teso* Decision of the Federal Constitutional Court

Among the legal problems arising from and connected with the division of Germany, legal questions concerning the nationality of the citizens of the German Democratic Republic have been and still are of particular importance. In this context, special attention has to be attached to a recent decision of the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany, rendered on October 21, 1987. In this judgement, the Court ruled that in principle every acquisition of the citizenship of the German Democratic Republic has, for the legal order of the Federal Republic of Germany, the legal effect of the acquisition of German nationality in the sense of the Grundgesetz; this applies even in cases like the present one where the person concerned, Marco *Teso*, had acquired the citizenship of the German Democratic Republic by virtue of norms of the latter's 1967 Citizenship Act which do not have an equivalent among the provisions of the 1913 Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetz of the German Reich which is – with various amendments – still in force in the Federal Republic of Germany.

The decision of the Court is structured into two parts. In the first part, the Court holds that the legal obligation – laid down in the preamble of the Grundgesetz and incumbent upon all the State organs of the Federal Republic of Germany – to seek the reunification of Germany results, as regards nationality, in a legal obligation to maintain the uniformity of German nationality from which it follows that every acquisition of the citizenship of the German Democratic Republic has, for the legal order of the Federal Republic of Germany and within the limits of her *ordre public*, the legal effect of an acquisition of the German nationality in the sense of the Grundgesetz. In the second part, the Court examines this result as to its conformity with international law; it concludes that – given the existing legal status of Germany as a whole and the fact that the German people has been so far deprived of the possibility to freely exercise its right to self-determination protected by public international law – the above-mentioned result based upon the exigencies of the Grundgesetz as the Constitution of the Federal Republic of Germany does not constitute a breach of her legal obligations stemming from public international law or the legal machinery governing her relations with the German Democratic Republic als laid down in the Treaty on the Basis of Relations (Grundlagenvertrag) of December 21, 1972.

The major legal arguments of the Court's decision may be summarized as

* Summary by the author.

follows: As a subject of international law, Germany, the German Reich, has never ceased to exist; as such, she still possesses a territory and a population. From a legal point of view, the occupation of Germany in 1945 is to be considered as a belligerent occupation – and not as a *debellatio* or annexation which would have resulted in her extinction as a subject of international law – which is shown by the relevant practice of the four Allied Powers: In 1945, they declared that the assumption of supreme authority with respect to Germany did not effect the annexation of Germany; since then – until today – they have continuously retained their rights with respect to Germany as a whole and Berlin. As a subject of international law, the Federal Republic of Germany has always considered herself to be identical with the German State founded in 1871, a position which is clearly expressed in the Grundgesetz and has been recognized in the relevant practice of many states. This continuing identity under international law exists notwithstanding the fact that the territorial authority of the Federal Republic of Germany is limited to the territorial applicability of the Grundgesetz, since under international law even the final change of the status of parts of the territory of a state does not affect the identity of a state subject of international law. Therefore, even if the legal developments which occurred with regard to the German Democratic Republic since 1949 were to be conceived as a completed secession from Germany – which is, however, legally impossible given the still-existing Quadripartite status of Germany as a whole and Berlin – such developments could not have resulted in the extinction of Germany as a subject of international law nor could they have altered the identity, as a subject of international law, of Germany and the Federal Republic of Germany. It follows from the simultaneous membership of the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic in the United Nations that both states must be considered as states under international law; this division of Germany is, however, not based upon a free expression of the internationally protected right to self-determination held by the German people. The fact that the German people has been so far deprived of the possibility to freely exercise its right to self-determination permits the Federal Republic of Germany to consider her legal relations with the German Democratic Republic as not being governed solely by international law but also by elements of intra-national law. If, therefore, the Federal Republic of Germany is entitled, under international law, to perceive the German Democratic Republic in their mutual bilateral relations not as a foreign state but as another part of Germany to which, however, the Grundgesetz does not apply, then to maintain the concept of a uniform German nationality does not constitute a breach of international law. The still-existing Quadripartite status of Germany as a whole and Berlin, which also prevents a unilateral secession of the German Democratic Republic from being legally effective, leads to the same result.

The pertinent declarations made by the competent organs of the Federal Republic of Germany on the occasion of the conclusion of the Treaty on the Basis of

Relations of December 21, 1972 have the legal effect that the concept of a uniform German nationality upheld by the Federal Republic of Germany in her continuous practice does not constitute an infringement of the sovereignty of the German Democratic Republic to be respected by the Federal Republic of Germany to the extent provided for by the relevant stipulations of that Treaty. This applies, however, under the condition that the Federal Republic of Germany continues to implement the legal rights and obligations resulting from this status of German nationality held by all citizens of the German Democratic Republic only if the persons concerned expressly or implicitly consent to or accept this status after having entered the area of territorial authority of the Federal Republic of Germany.

As to the present author's opinion, the following conclusions may be drawn from this decision. As a result of the concept of a uniform German nationality being mandatory under the constitutional law of the Federal Republic of Germany and admissible under international law, all citizens of the German Democratic Republic hold a dual nationality, the citizenship of the German Democratic Republic and the German nationality in the sense of the Grundgesetz. Any recognition of the citizenship of the German Democratic Republic which would result in a person's loss of his/her German nationality would constitute a violation of the Grundgesetz. Concerning the intricate problems connected with the exercise of diplomatic protection with regard to citizens of the German Democratic Republic, authorities of third states are entitled under international law to respect an individual's wish to submit him/herself to the competent organs of the Federal Republic of Germany. Given the legal situation of Germany, characterized by the lack of a free expression of the right to self-determination held by the German people as a whole and the still-existing Quadripartite status of Germany as a whole and Berlin, and the increasing tendency in international consular law to pay particular regard to the wishes of the persons concerned, such action by third states does not constitute a breach of their legal relations with the German Democratic Republic under international law.

Another important aspect of the Court's decision is the emphasis placed upon the internationally protected right to self-determination held by the German people. Indeed, more than forty years after the termination of hostilities with Germany and given the fact that the conclusion of a peace treaty with Germany is still lacking, a policy aiming to bring about the factual possibility for the German people to freely express its opinion as to a possible reunification of Germany seems to have better chances of being successfully implemented if it is not solely based upon the still-existing Quadripartite status of Germany as a whole and Berlin but is founded also on the fact that the German people has so far been deprived of the possibility to freely exercise its internationally protected right to self-determination. A final conclusion to be drawn from the Court's decision concerns the issue

of the compatibility of the ongoing process of a further integration within the European Communities with the legal obligation to seek the reunification of Germany as laid down in the Grundgesetz. In this author's opinion, the pertinent exigencies of the constitutional order of the Federal Republic of Germany would be clearly met if, upon the occasion of the ratification of a possible instrument effecting a further integration within the European Communities, the Government of the Federal Republic of Germany were to unambiguously declare that such further integration were not to be considered a legal obstacle to the reunification of Germany subsequent to the free exercise of the German people's right to self-determination.