

haben nach Anhang I und II der EG-UVP Platz greift – allerdings mit dem Zusatz, daß sie hinter anderen Konzentrationsregelungen spezialgesetzlicher Art zurücktritt, soweit deren Ersetzungswirkung reicht. Schließlich ist zu betonen, daß auf diesem Weg nicht nur der integrative Ansatz der EG-UVP im Rahmen der Umsetzung gewahrt

bleibt; der Vorschlag einer Nutzbarmachung des Konzentrationsgedankens kann darüber hinaus einen Beitrag zur allgemeinen (verwaltungs- und verfassungsrechtlichen) Problematik der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, nämlich mit Blick auf den Abbau paralleler Zulassungsverfahren, liefern<sup>70</sup>; das Nähere hierzu – auch was das Verhältnis verschiedener Konzentrationsregeln zueinander anbelangt – ist anderweitig entwickelt worden<sup>71</sup>.

70 Vgl. auch Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1988, S. 46, 61.

71 Erbguth (Anm. 24), Grundfragen, S. 175 ff.

## Die Bundesrepublik kann die deutsche Staatsangehörigkeit nicht definieren

– Das Bundesverfassungsgericht verbietet die Verfügung über Deutschland als Ganzes –

Von Dr. Erich Röper, Bremen\*

**Auch die DDR ist Deutschland; ihre Behörden und Gerichte sind deutsche Behörden und Gerichte; deren Entscheidungen haben grundsätzlich Rechtswirkung für die Bundesrepublik, da der Fortbestand Deutschlands verbietet, Bundesrecht auf die DDR zu projizieren und die Entscheidungen danach zu werten. Das ist die Essenz des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 21. 10. 1987, das frühere Rechtsprechung fortschreibend zur Wahrung der übergeordneten deutschen Nation auch Einbürgerungen in der DDR grundsätzlich Geltung für die Bundesrepublik beißt, die hiesigem Staatsangehörigkeitsrecht widersprechen. Das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes verbietet die Verfügung über die deutsche Staatsangehörigkeit und Deutschland als ganzes auch zugunsten der Vereinigung (West-) Europas.**

Um gut 800 000 wuchs die Zahl der Menschen mit (gesamt-)deutscher Staatsangehörigkeit durch den Beschluß des BVerfG vom 21. Oktober 1987<sup>1</sup>. In zwei Entscheidungen hatte das BVerwG 1983<sup>2</sup> und 1986<sup>3</sup> den DDR-Deutschen die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit abgesprochen, welche die DDR-Staatsbürgerschaft nicht gemäß dem in der Bundesrepublik noch geltenden Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz erworben haben. Rund 5 % der DDR-Bevölkerung seien davon betroffen, berech-

nete Berlins Innensenator *Wilhelm Kewenig*<sup>4</sup>, eben jene gut 800 000 Menschen. Bei jeder Flucht oder Umsiedlung in die Bundesrepublik, bei jeder Bitte eines DDR-Deutschen um konsularischen Schutz der Bundesrepublik im Ausland müßte erst die Eigenschaft als „echter“ Deutscher überprüft werden mit allen Folgen für die Geltung der Grundrechte. Die Zahl der „unechten“, da „nur“ DDR-Deutschen wäre auf natürlichem Wege weiter gewachsen, so daß in nicht ferner Zukunft deren Mehrheit keine Deutschen im Sinne des Grundgesetzes sein würde. Die deutsche Nation wäre durch diese doppelte Staatsangehörigkeit in Deutschland zerfallen, dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes der Boden entzogen worden.

Dem hat das BVerfG einen Riegel vorgeschoben und den staatsangehörigkeitsrechtlichen Verwaltungsakten der zuständigen DDR-Behörden unbeschadet der Regelungen des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes volle Rechtswirkung für die Bundesrepublik zuerkannt, wenn nicht im Einzelfall der sehr eng auszulegende *ordre public* des Grundgesetzes verletzt ist. Die Entscheidung betrifft nicht nur die (gesamt-)deutsche Bevölkerungszahl, sondern definiert die Entscheidungen von DDR-Behörden – wie früher schon die der DDR-Gerichte<sup>5</sup> – mit Wirkung für alle Staatsorgane (in) der Bundesrepublik als die deutscher Behörden. Zugleich gibt der Beschluß Ver-

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Geschäftsführer der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft und Lehrbeauftragter an der Universität Münster.

1 Az. 2 BvR 373/83.

2 Vgl. BVerwGE 66, 277 ff. (Teso-Fall); s.a. *Wilhelm Kewenig*, Die deutsche Staatsangehörigkeit – Klammer der Nation?, Europa-Archiv (EA) 1987, S. 517 ff.

3 Vgl. BVerwGE 72, 291 ff. (Klinger-Fall).

4 Vgl. *Erich Röper*, Nation und Recht, ZRP 1987, S. 403 ff. (405). S. auch zu den zahlenmäßigen Folgen solcher Rechtspraxis *Gottfried Zieger*, Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland, Versuch einer dualistischen Begründung, Deutschland Archiv (DA) 1972, S. 249 ff. (265).

5 Vgl. BVerfGE 37, 57 ff., und BVerfGE 11, 150 ff.; so auch schon BVerfGE 1, 332 ff., und BVerfGE 4, 299 ff., 305, wonach die Zulieferung Deutscher an SBZ-(DDR-)Behörden keine nach Art. 16 Abs. 2 S. 1 GG unzulässige Auslieferung an das Ausland ist; s.a. BGHZ 59, 392 ff.; BGHSt 32, 293 ff., 298.

anlassung, die Übertragung (gesamt-)deutscher Kompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft zu überdenken.

## 1. Die Deutsche Staatsangehörigkeit ist keine Bundesangehörigkeit

### 1. Das BVerwG engt den Begriff des Deutschen ein

Das BVerwG hatte an die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit der Art. 116 Abs. 1, 16 Abs. 1 GG das Raster des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes angelegt<sup>6</sup>. In den grundsätzlich weiten Grenzen des Völkerrechts bestimme jeder Staat, also auch die Bundesrepublik, selbst über die Staatsangehörigkeit. Es gebe keinen der bundesdeutschen Rechtsordnung vorgehenden Rechtssatz, daß Normen einer anderen staatlichen Gewalt mit Wirkung für die Bundesrepublik die deutsche Staatsangehörigkeit regeln. Das gelte auch im Verhältnis zur DDR, denn die deutsche Staatsangehörigkeit sei ein Rechtsinstitut der Bundesrepublik<sup>7</sup>. Deutsche im Sinne des Grundgesetzes seien nur DDR-Deutsche, die nach Bundesrecht Deutsche seien. Personenstandsrechtliche Verwaltungsakte in der DDR genügten dafür nicht<sup>8</sup>. Das Grundgesetz gehe zwar von der Einheitlichkeit der deutschen Staatsangehörigkeit aus; diese sei gesamtdeutscher Natur, schließe demgemäß Bürger (nicht „die Bürger“) der DDR ein. „Daraus ergibt sich aber nicht zwangsläufig, daß ein Staatsangehörigkeitserwerb in der Deutschen Demokratischen Republik oder in Berlin (Ost) mit Wirkung für die Bundesrepublik Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit begründet.“ Indem das Grundgesetz die bundesrechtlich geregelte (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit, die zugleich die der Bundesrepublik sei, trotz der Spaltung Deutschlands weiterhin auch auf Personen mit einer Anknüpfung in Deutschland außerhalb der Bundesrepublik beziehe, wolle es deren Einheit erhalten. Es nehme aber hin, daß sich unter Umständen das bundesrechtliche Staatsangehörigkeitsrecht in Einzelfragen anders entwickle als das in der DDR, so daß es unter den DDR-Deutschen Deutsche und Nicht-Deutsche im Sinne des Grundgesetzes geben könne.

<sup>6</sup> Vgl. dazu kritisch ausf. m. weit. Nachw. schon vor der Entscheidung des BVerfG vom 21. 10. 1987 Röper, *Deutsche und andere Deutsche?*, *Der Staat* 1987, S. 31 ff. mit einer praktisch gleichen Kritik an den Entscheidungen des BVerwG. Wie dieses Dieter Wyduckel, Anmerkung zum Urteil des BVerwG, DVBl. 1983, S. 475 ff.; Hans von Mangoldt, *Staatsangehörigkeit in Deutschland*, in: *Materialien zu Deutschlandfragen*, 1986, S. 273 ff. (275); Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 1984, S. 261 und 270, auch für die in den sog. Ostgebieten lebenden Deutschen. A. A. Eckart Klein, *DDR-Staatsbürgerschaftserwerb und deutsche Staatsangehörigkeit*, NJW 1983, S. 2289 ff. (2289), da die deutsche Staatsangehörigkeit zwar ein Rechtsinstitut der Bundesrepublik sei, über das sie aber wegen des „zugleich“ über sie hinausreichenden Bezugs selbst nicht frei verfügen könne.

<sup>7</sup> Ähnlich meinte schon Helmut Rumpf, *Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundvertrag*, ZRP 1974, S. 201 ff. (202 und 204), da die deutsche Staatsangehörigkeit i. S. d. GG mittlerweile ein Rechtsbegriff der bundesdeutschen Rechtsordnung sei und von ihr geprägt werde sowie in diesem Rahmen zum (wenn auch größeren) Teil die DDR-Staatsbürgerschaft in angepaßter Deutung anerkannt werde, sei diese deutsche Staatsangehörigkeit ein Institut der bundesdeutschen Rechtsordnung und damit in Tat und Wahrheit eine Bundesangehörigkeit.

<sup>8</sup> So auch schon BGHSt, NJW 1954, S. 651.

Im vorliegenden Fall ging es um die Anerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit des 1940 geborenen Sohnes einer Deutschen. Sie hatte die deutsche Staatsangehörigkeit durch Ehe mit einem Italiener verloren, sie 1944 nach der Scheidung durch (Wieder-)Einbürgerung für sich, nicht aber für den Sohn wiedererworben. Dieser bekam 1954 einen „Personalausweis der Deutschen Demokratischen Republik für deutsche Staatsangehörige“ (wie in dem 1986 vom BVerwG entschiedenen „Klinger-Fall“), da in der DDR eheliche Kinder deutscher Mütter schon seit deren Gründung (rückwirkend) die – damals für die DDR noch einheitliche – deutsche Staatsangehörigkeit erwarben<sup>9</sup>; in der Bundesrepublik ist das trotz Art. 6 Abs. 5 GG erst seit dem 19. Dezember 1963 rückwirkend grundsätzlich nur für seit dem 1. April 1953 geborene Kinder möglich<sup>10</sup>. Der Betroffene war mehrfach Mitglied von DDR-Nationalmannschaften, diente freiwillig in der Nationalen Volksarmee und war nach dem Studium als Lehrer tätig. 1952 heiratete er eine Deutsche aus der Bundesrepublik und hatte mit ihr zwei Kinder. 1967 bekam er auf seinen Antrag einen italienischen Paß – Italien reklamiert ihn nach Art. 1 Nr. 1 StAG als Kind eines italienischen Vaters als Staatsangehörigen –, kam damit 1969 endgültig in die Bundesrepublik, erhielt den Flüchtlingsausweis C, 1970 den Personalausweis, 1980 den Reisepaß, der 1985 verlängert wurde, war wieder als Lehrer an öffentlichen Schulen tätig und nahm an Wahlen teil. 1974 jedoch hatte die Stadt Köln ihm die deutsche Staatsangehörigkeit abgesprochen.

Konsequent dem Urteil des BVerfG zum Grundlagenvertrag folgend entschied das OVG Münster, wer als DDR-Deutscher die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit habe, sei nach DDR-Recht zu beurteilen. Das gelte nicht schrankenlos, sondern sei der *ordre-public*-Klausel zu unterwerfen; sie dürfe aber nicht so weit überdehnt werden, daß das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz alleiniger Maßstab sei, denn das sei eine Projektion der Rechtsordnung der Bundesrepublik auf die DDR<sup>11</sup>. Dies wurde vom BVerwG verworfen. Unter Bezugnahme darauf führten Instanzgerichte diese Rechtsprechung fort. So urteilte der VGH Mannheim am 13. Juli 1987, die Verpflichtung der Bundesrepublik im Zusammenhang mit dem Abschluß des Grundlagenvertrages, unbeschadet jeder Regelung des DDR-Staatsbürgerrechts jeden DDR-Bürger, der in den Schutzbereich des Grundgesetzes komme, als Deutschen wie jeden Bürger der Bundesrepublik zu behandeln, „bezieht sich nach dem Sinnzusammenhang (nur) auf Personen, die nach dem Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland Deutsche im Sin-

<sup>9</sup> Vgl. zur Rechtslage in der DDR ausf. m. weit. Nachw. Zieger, *Das Verhältnis der Staatsangehörigkeitsregelungen in den beiden deutschen Staaten*, NJW 1984, S. 699 ff. (700 ff.).

<sup>10</sup> Vgl. zur verfassungswidrigen Fassung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes in dieser Frage BVerfGE 37, 217.

<sup>11</sup> Vgl. OVG Münster, DVBl. 1979, S. 429 f. (430); zustimmend Ulrich Scheuner, *Die deutsche einheitliche Staatsangehörigkeit – ein fortdauerndes Problem der deutschen Teilung*, EA 1979, S. 345 ff. (354); kritisch Stern, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, DVBl. 1982, S. 165 ff. (172). Klein, (Anm. 6), S. 290, lehnt den Ansatz ab, von einer gleichgelagerten, auf die deutsche Staatsangehörigkeit bezogenen Kompetenz der DDR auszugehen.

ne des Grundgesetzes sind“<sup>12</sup>, was auf die DDR-Bürger (nur) in der Regel zutrefte<sup>12</sup>.

## 2. Nach dem BVerfG sind DDR-Deutsche gleichberechtigte Deutsche

Das BVerfG hat die staatsrechtlichen Bezüge des gewiß komplexen Falls nicht beachtet, Recht der Bundesrepublik auf die DDR projiziert und das in den Art. 116 Abs. 1, 16 Abs. 1 GG für das Staatsangehörigkeitsrecht konkretisierte Gebot zur Wahrung der deutschen Einheit verkannt, kritisiert das BVerfG im Beschluß vom 21. Oktober 1987. Die Verfassungsorgane der Bundesrepublik müssen – so schon das Urteil zum Grundlagenvertrag – nicht nur in ihrer Politik auf die Erreichung des Ziels der Wiedervereinigung hinwirken – sog. Wiedervereinigungsgebot –, sondern haben aufgrund des Währungsgebots „alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde“<sup>13</sup>. Der Parlamentarische Rat habe das Grundgesetz nicht als Akt der Neugründung eines Staates verstanden, so der Beschluß vom 21. Oktober 1987. Ausweislich der Präambel habe vielmehr dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung gegeben werden sollen, bis die Einheit und Freiheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung vollendet sei. „Der Verfassungsgeber hat dadurch den Willen zur staatlichen Einheit Deutschlands normiert, der wegen der zwischen den Besatzungsmächten ausgebrochenen weltpolitischen Spannungen ernsthafte Gefahr drohte. Er wollte damit einer staatlichen Spaltung Deutschlands entgegenwirken, soweit dies in seiner Macht lag. Es war die politische Grundentscheidung des Parlamentarischen Rates, nicht einen neuen („westdeutschen“) Staat zu errichten, sondern das Grundgesetz als Reorganisation eines Teilbereichs des deutschen Staates ... zu begreifen ... 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 ist normativer Ausdruck dieses Verständnisses und dieser Grundentscheidung“ (C.I. 3.b.).

Das BVerfG macht keine erneute ausdrückliche Aussage zu den deutschlandrechtlichen Theorien, sondern präzisiert das Urteil zum Grundlagenvertrag. Die Bundesrepublik habe sich von Anbeginn kontinuierlich und völkerrechtlich in Übereinstimmung mit nahezu allen Staaten, vor allem den Hauptsiegermächten, als identisch mit dem 1871 gegründeten Völkerrechtssubjekt Deutsches Reich betrachtet. An der nun völkerrechtlich korrekt so genannten Subjektsidentität<sup>14</sup> habe nichts zu ändern vermocht,

daß sich die gebietsbezogene Hoheitsgewalt auf den räumlichen Anwendungsbereich des Grundgesetzes beschränkt (C. II. 1.b.). Die Bundesrepublik dürfe aber nicht aufgrund dieser Subjektsidentität – in den gebietsbezogenen Begrenzungen – mit dem deutschen Staat durch Projektion ihres Rechts die Organe, Behörden und staatlichen Stellen der DDR oder gar ganz oder teilweise die DDR-Bevölkerung aus (Gesamt-)Deutschland herausdividieren: „Aus dem Währungsgebot folgt insbesondere die verfassungsrechtliche Pflicht, die Identität des deutschen Staatsvolkes zu erhalten. Diese Pflicht ist nicht statisch auf den Kreis derjenigen Personen begrenzt, die bei Inkrafttreten des Grundgesetzes deutsche Staatsangehörige waren, und auf jene, die später zufolge des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit haben oder noch erwerben werden“ (C. I. 3.c.).

Staatsangehörigkeitsrechtlichen Verwaltungsakten von DDR-Behörden wird aufgrund dortigen, von dem der Bundesrepublik unterschiedlichen Rechts Wirkung für diese beigemessen. Der Erwerb der DDR-Staatsbürgerschaft bewirke, daß zugleich die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit erworben werde. Denn es „folgt aus dem Gebot der Wahrung der Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1, 16 Abs. 1 GG), das eine normative Konkretisierung des im Grundgesetz enthaltenen Wiedervereinigungsgebots ist, daß dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Rechtsordnung der Bundesrepublik in den Grenzen des *ordre public* die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit beizumessen ist“ (C. I. 3.). Entscheidungen der DDR-Behörden – konkret in personenstandsrechtlichen Fragen – haben also rechtlich die Qualität derer von Behörden der Bundesrepublik. Diese muß die Staatsangehörigkeitsregelungen der DDR als deutsches partikuläres Recht akzeptieren<sup>15</sup>, soweit sie nicht unmittelbar Grund- und Menschenrechte verletzen<sup>16</sup> (*ordre-public-Klausel* im engeren Sinne) (C. I. f.) oder dies völkerrechtswidrig wäre<sup>17</sup>. Ein wichtiger Zweck der Rechtsordnung der Bundesrepublik und ihrer öffentlichen Ordnung ist etwa verletzt durch die Ausbürgerung von Systemgegnern<sup>18</sup> oder Umsiedlern, die vor dem Eintreffen in der Bundesrepublik aus der DDR-Staatsbürgerschaft entlassen werden<sup>19</sup>. Dies setzt nach § 10 StBüG allerdings voraus, daß der Übersiedler bereits „eine andere Staatsbürgerschaft besitzt oder zu erwerben beabsichtigt“. Der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit der Artikel 116 Abs. 1, 16 Abs. 1 GG ist geradezu die Voraussetzung dafür, daß der für erforderlich gehaltene

12 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13. 7. 1987 – 1 S 771/87 – S. 5 f.

13 Vgl. BVerfGE 36, 1 ff. (18). S. auch Wolfgang Seiffert, Auf der Höhe der Zeit. – Zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im sogenannten Teso-Fall, DA 1988, S. 375 ff. Es reicht gewiß nicht aus, daß die Förderung der Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit in der Anlage 7 der Einkommenssteuer-richtlinien unter der Nr. 20 des Verzeichnisses der allgemein als besonders förderungswürdig anerkannten Zwecke aufgeführt ist.

14 Vgl. dazu Wilfried Fiedler, Die staats- und völkerrechtliche Stellung der Bundesrepublik Deutschland, JZ 1988, S. 132 ff. (135). S. auch zur ausschließlich juristisch zu behandelnden Frage der Kontinuität des deutschen Staates Dietrich Rauschning, Der Fortbestand des deutschen Staates und die Ver-

träge von Bonn und Paris, in: Studien zur Deutschlandfrage, Bd. 9, 1985, S. 23 ff.

15 Vgl. Burkhard Tiemann, Zur Rechtsverbindlichkeit von Staatsangehörigkeitsakten der DDR für die Bundesrepublik, DÖV 1972, S. 73 ff. (77).

16 Vgl. z.B. BGHZ, DVBl. 1978, S. 210 f. (217).

17 Vgl. z.B. Stern (Anm. 11), S. 169 (Anm. 31 und S. 172 f.).

18 Insofern zutreffend VGH Baden-Württemberg (Anm. 12). Zur Praxis der DDR vgl. Zieger, Die deutsche Staatsangehörigkeit zwischen Ost und West, in: Beiträge zur deutschen Frage, Bonn 1984, S. 73 ff. (79 ff.).

19 Vgl. VG Stuttgart, DÖV 1978, S. 657 ff. (659); KG, NJW 1983, S. 2324 f. (2324 und 2325).

Akt einer „Entlassung aus der DDR-Staatsbürgerschaft“ vorgenommen werden kann<sup>20</sup>.

Das DDR-Recht wird nicht losgelöst von der DDR-Verfassung und generell auf Übereinstimmung mit dem Grundgesetz geprüft. Für die Rechtswirkung in der Bundesrepublik kommt es vielmehr darauf an, ob eine Rechtshandlung aufgrund DDR-Rechts hier zu Grundrechtsverletzung führt. Ihr Nichtvollzug ist dann keine Zensur, sondern folgt aus der Bindung aller staatlichen Gewalt in der Bundesrepublik an die Grundrechte<sup>21</sup>. Als Vorbild wird Bezug genommen auf frühere Entscheidungen, wonach die Gerichte (in) der DDR deutsche Gerichte sind. Die Vollstreckung ihrer Urteile in der Bundesrepublik sei aufgrund des *ordre public* aber (*nur*) beim Verstoß gegen die Grundrechte und verfassungsmäßige Ordnung unzulässig, wenn sich also in der zugrundeliegenden Strafbestimmung der unvereinbare Gegensatz der freiheitlichen demokratischen Verfassungsordnung der Bundesrepublik und des politischen Systems in der DDR manifestiere und das Urteil daher mit der öffentlichen Ordnung offensichtlich unvereinbar sei<sup>22</sup>. Gesetzgebung und Rechtsprechung seien in der DDR zwar zum Teil andere Wege gegangen; ihre politischen, sozialen und weltanschaulichen Grundlagen seien der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes entgegengesetzt. Aber auch ein Unrechtsregime müsse alltägliche Fragen des Gemeinschaftslebens in einer Weise lösen, die sich äußerlich von einer formalstaatlichen fast nicht unterscheidet. Innerdeutsche Rechtshilfe sei zur Sühne von Unrecht im Sinne gemeindeutscher Rechtsüberzeugung daher zulässig, wenn die Verurteilung mit den rechtsstaatlichen Forderungen des Grundgesetzes als wertgebender Ordnung zum Schutz von Freiheit und Menschenwürde vereinbar sei<sup>23</sup>.

Für das BVerfG ist das Grundrechtssystem als *ordre public* Prüfungsmaßstab. Wie bei der Rechtshilfe nichts geschehen darf, was dem Grundgesetz widerspricht<sup>24</sup>, bestimme sich „im Zusammenhang des Staatsangehörigkeitsrechts Inhalt und Wirkungsweise des *ordre public* in erster Linie aus den rechtlichen Grundwertungen eben dieses Rechtsbereichs und insbesondere aus dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes“ (C. I. 3. f. bb.). Die Grundrechte als eigentlichen Kern der freiheitlichen demokratischen Ordnung bei Anwendung von DDR-Recht in der Bundesrepublik zugrunde zu legen, ist keine unzulässige Ausweitung des Geltungsbereichs des Grundgesetzes auf die DDR oder ein Oktroi von dessen Wertvorstellungen. Denn die Rechtswirkung des Erwerbs der (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des

Grundgesetzes für die Rechtsordnung der Bundesrepublik unmittelbar durch Erwerb der DDR-Staatsbürgerschaft auch zufolge von Tatbeständen, die keine Entsprechung im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz haben, tritt unmittelbar kraft einer DDR-Rechtsnorm beziehungsweise zufolge eines die Staatsbürgerschaft verleihenden Einzelakts einer DDR-Behörde ein (C. I. 3.d.)<sup>25</sup>. Die Anerkennung der Entscheidungen von DDR-Behörden mit unmittelbarer Rechtswirkung für die Bundesrepublik „hindert oder beeinträchtigt die Deutsche Demokratische Republik nicht, die Staatsangehörigkeit ihrer Bevölkerung zu regeln. Sie bedeutet auch nicht, daß die Bundesrepublik Deutschland Pflichten der deutschen Staatsangehörigen aus diesem Status im Hoheitsbereich der Deutschen Demokratischen Republik in Anspruch nehmen dürfte“ (C. II. 2.c.). Die Bundesrepublik überschreite auch nicht die Grenzen des Völkerrechts, wenn sie die DDR-Staatsbürger „als zum Kreis der deutschen Staatsangehörigen im Sinne des Grundgesetzes gehörend 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“ (C. II. 1.). Wohl aber können DDR-Deutsche von der DDR aus unmittelbar ihre Grundrechte in der Bundesrepublik geltend machen<sup>26</sup>.

## II. Auch die DDR ist Deutschland

### 1. Der deutsche Staat besteht fort

Das BVerfG hat mit der Entscheidung vom 21. Oktober 1987 ausgehend vom rechtlichen Bezug der (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit die Rechtsgrundlagen der Deutschlandpolitik verdeutlicht. Es fußt auf dem Urteil zum Grundlagenvertrag, geht über die in dieses hineingelassene einfache (Teil-)Identitätslehre aber hinaus und nähert sich letztlich der Dachtheorie.

Der deutsche Staat hat den Zusammenbruch 1945 überdauert und ist weder mit der Kapitulation der Wehrmacht, noch durch die Ausübung fremder Staatsgewalt durch die alliierten Okkupationsmächte, noch 1949 bei Bildung der Bundesrepublik Deutschland oder bei Erlass der DDR-Verfassung oder noch später untergegangen (C. II. 1.b. ee.); er ist zwar nach wie vor desorganisiert und handlungsunfähig, aber rechtlich existent<sup>27</sup>. Mit der Bundesrepublik besteht zwar Subjektsidentität, aber dennoch ist auch die DDR Deutschland. Dies verhindert die zeitweise rechtliche Loslösung der Bundesrepublik vom Völkerrechtssubjekt Deutschland, beläßt sie also auch in

<sup>20</sup> Vgl. Zieger (Anm. 9).

<sup>21</sup> Vgl. zum Gesamtproblem BVerfG, NJW 1971, S. 1509 ff. (1511).

<sup>22</sup> BVerfG, Beschluß vom 21. 10. 1987, S. 19, m. weit. Nachw. (s. auch Anm. 5). So schon Röper (Anm. 6), S. 47.

<sup>23</sup> Vgl. BGHZ 60, 68 ff., 78. Vgl. etwa zur strafbewehrten Verpflichtung, Alimente von der Bundesrepublik in die DDR zu zahlen, Urteil des BayObLG vom 2. 1. 1987 – 3 St 92/86 –, S. auch G. Zuberbier / F. Becker, Anm. zum Beschluß des LG Ravensburg, NStZ 1985, S. 259 f. Zur Geltung des Gesetzes über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe vgl. Antwort des Bundesjustizministers auf eine schriftliche Anfrage vom 7. 12. 1987, BT-Drs. 11/1530, S. 8 f.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 37, 57 ff., 64 ff., 66.

<sup>25</sup> Die Überlegungen Wyduckels (Anm. 6), hier zu unterscheiden, wurden vom BVerfG verworfen; wie dieser schon BGHSt 5, 317 ff. S. auch Fiedler (Anm. 14), S. 133.

<sup>26</sup> Vgl. zum Eigentumsrecht gemäß Art. 14 Abs. 1 GG ausdrücklich BVerfG, NJW 1983, S. 2309 f. Das geht wegen ihrer deutschen Staatsangehörigkeit über die Rechtsposition etwa von Ausländern im Grenzbereich zur Bundesrepublik bei der Klage gegen Kernkraftwerke hinaus; vgl. BVerwG, DVBl. 1987, S. 375 ff.

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 36, 1 ff., 16, 20; Willi Geiger Zur Rechtslage Deutschlands, NJW 1983, S. 2302 ff.; Rauschnig (Anm. 14); Fiedler, Das völkerrechtliche Kontinuitätsproblem und die besonderen Fragen der Rechtslage Deutschlands, in: Beiträge zur deutschen Frage, 1984, S. 57 ff.

unbequemen Situationen in einem nicht abstreifbaren rechtlichen Verantwortungszusammenhang, der ihr von der Verfassung verstärkend aufgegeben ist<sup>28</sup>. Ausdrücklich zitiert das BVerfG die insoweit immer noch zutreffende New Yorker Erklärung der drei westlichen Haupt Siegermächte vom 18. September 1950, wonach sie die Bundesregierung „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. In einer zugleich übermittelten unveröffentlichten ‚interpretative minute‘ (...) wird ausgeführt, daß die 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“ (C. II. 1. b. cc.). Die Westmächte haben die Bundesregierung bei dieser Freistellung von besatzungsrechtlichen Befugnissen also nicht als de-jure-Regierung ganz Deutschlands anerkannt; dies wäre ultra vires gewesen und gilt noch heute<sup>29</sup>. Neben ihr gibt es die Regierung des anderen Staates in Deutschland, dessen Behörden *deutsche* Behörden sind, deren Verwaltungsakte ebenso wie die Entscheidungen seiner Gerichte grundsätzlich Rechtswirkung für die Bundesrepublik haben<sup>30</sup>.

Die Bundesrepublik ist nicht Deutschland; sie ist wie die DDR nur ein Teil des fortbestehenden deutschen Staates. Der von ihnen abgeschlossene Grundlagenvertrag, so das BVerfG in seinem Urteil, ist zwar nach seiner Art ein völkerrechtlicher Vertrag, nach seinem spezifischen Inhalt aber eine Regelung von inter-se-Beziehungen auf dem Fundament des noch bestehenden Staates „Deutschland als Ganzes“; ihre Beziehungen sind keine völkerrechtlichen, sondern staatsrechtliche, die beide trennende Grenze ist ähnlich den staatsrechtlichen Grenzen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik verlaufen. Für die Europäische Gemeinschaft ist die DDR (daher!) kein Aus- oder Drittland, sondern Teil Deutschlands. Aufgrund einer von den Vertragspartnern akzeptierten Erklärung der Bundesregierung bei der Unterzeichnung des EWG- und des Euratom-Vertrages, der sog. Römischen Verträge, gelten gemäß der staatsangehörigkeitsrechtlichen Definitionskompetenz der Bundesrepublik als deren Staatsangehörige mit Wirkung für die Europäische Gemeinschaft „alle Deutschen im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“, also auch die DDR-Deutschen<sup>31</sup>. Der Handel der DDR mit der Bundesrepublik ist innerdeutscher Handel<sup>32</sup> und unterliegt nicht

der außenhandelspolitischen Kompetenz der EG; dies wird von den EG-Mitgliedstaaten akzeptiert.

## 2. Anknüpfungspunkt für die deutsche Staatsangehörigkeit ist Deutschland als Ganzes

Der „Deutsche“ ist die entscheidende Klammer des zwar noch bestehenden, aber als Gesamtstaat handlungsunfähigen deutschen Staates. Seine Staatsangehörigkeit ist, wie das BVerfG schon im Leitsatz 8 des Urteils zum Grundlagenvertrag normierte, (nur!) zugleich die der Bürger der Bundesrepublik; sie ist nicht – oder gar ausschließlich – auf sie bezogen, sondern es gibt darüber hinaus, und zwar originär ohne Anerkennung der Rechtsordnung der Bundesrepublik (andere) Deutsche. Anknüpfungspunkt für die deutsche Staatsangehörigkeit ist daher Deutschland als Ganzes, nicht die Bundesrepublik. Diese führt als Ausdruck der von den Grundgesetzvätern und ihrer Rechtsordnung festgelegten Verantwortung für alle Angehörigen des deutschen Volkes, besonders soweit sie in ihren Hoheitsbereich eintreten, die einheitliche deutsche Staatsangehörigkeit („nur“) fort<sup>33</sup>. Diese ist kein Rechtsinstitut der Bundesrepublik und damit keine (ausschließliche) Bundesangehörigkeit, die das BVerfG tatsächlich zugrunde legt. Es ist eben nicht die ihre, sie hat sie den außerhalb ihres Hoheitsbereichs lebenden Deutschen nicht verliehen, sondern hält nur an dem zunächst auch nicht bestrittenen Rechtsinstitut der deutschen Staatsangehörigkeit fest.

Schon die Zonenbefehlshaber gingen nicht davon aus, in ihrem Besatzungsgebiet mit Wirkung für die anderen staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen treffen zu können. Durch die Konstituierung der Bundesrepublik hat diese nicht die Befugnis gewonnen, nun allein ihre Ordnung für das Staatsangehörigkeitsrecht mit Wirkung auch für die DDR zu bestimmen. Sie kann insoweit – wie die DDR – dieser gegenüber und mit Wirkung für Deutschland als Ganzes nicht mehr Rechte und Kompetenzen geltend machen als die Zonenbefehlshaber zur Zeit der Besatzungsherrschaft<sup>34</sup>. Diese hätte der Parlamentarische Rat, wie dort erörtert wurde<sup>35</sup>, nur neben der fortbestehenden (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit wahrnehmen können. Sie wäre davon ebensowenig berührt worden wie durch die Schaffung einer zweistufigen Staatsangehörigkeit im Bunde gemäß Art. 73 Nr. 2 GG oder der DDR-Staatsbürgerschaft<sup>36</sup> spätestens 1967. Auch

1945 vgl. ausführlich Franz Rösch, Leiter der Treuhandstelle für Industrie und Handel, In Potsdam sprachen die Alliierten noch von der „Economic Unity“, Handelsblatt vom 4./5. 9. 1987, S. 14.

28 Vgl. Klein (Anm. 6), S. 2289; Zieger, (Anm. 9), S. 702; ebenso Stern (Anm. 6), S. 267, der allerdings hinsichtlich des Urteils des BVerfG zum umgekehrten Ergebnis kommt; s.a. Scheuner (Anm. 11), S. 346.

29 Vgl. Zieger (Anm. 9), S. 702 f.

30 Vgl. bei Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Grundgesetz, Loseblattkommentar, 1987, RdNr. 6 zu Art. 1 Abs. 1 S. auch BVerfGE 2, 266 ff. (276 f. und 272). Zur Qualität der innerdeutschen Grenze vgl. BVerfGE 36, 1 ff., 26, 28 f.

31 Vgl. BVerfGE 18, 353 ff., 354. S. zum derzeitigen Stand Christa Meyer-Koester, Gemischte Kommission darf gewachsene politische Positionen nicht gefährden, Handelsblatt vom 15. 1. 1988, S. 2. Zur Entwicklung des innerdeutschen Handels seit

28 Vgl. Fiedler (Anm. 14), S. 136.

29 Vgl. Zieger (Anm. 9), S. 703.

30 Vgl. ausf. m. weit. Nachw. Röper, DDR-Behörden sind deutsche Behörden, DA 1988 S. 507 ff. auch Zuberbier/Becker (Anm. 23), S. 269.

31 Vgl. Klein, Die deutsche Frage in der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäische Aspekte der deutschen Frage, 1985, S. 18 ff. (21).

32 Vgl. BVerfGE 18, 353 ff., 354. S. zum derzeitigen Stand Christa Meyer-Koester, Gemischte Kommission darf gewachsene politische Positionen nicht gefährden, Handelsblatt vom 15. 1. 1988, S. 2. Zur Entwicklung des innerdeutschen Handels seit

sie ist, wie der Beschluß des BVerfG deutlich macht, grundsätzlich zugleich die Deutschlands als ganzem und damit auch der Bundesrepublik.

Anlässlich der Konsularverträge mit der DDR haben die drei Westmächte dies Anfang der 80er Jahre erneut unterstrichen. Sie haben in keinem Fall eine DDR-Staatsangehörigkeit („national“, „nationalité“) anerkannt, sondern sprechen nur von (Staats-)Bürgern („citizen“, „citoyenneté“) innerhalb der (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit. Zugleich betonen sie die Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten für das ganze Deutschland. So heißt es im Schreiben des US-Assistent Secretary for Congressional Relations vom 23. Mai 1980 an den Vorsitzenden des Auswärtigen Senatsausschusses: „The GDR has abandoned its longheld insistence that we acknowledge a separate GDR nationality (as opposed to GDR citizenship, which we acknowledge) – a point of great importance to us and the Federal Republic of Germany.“ Dahinter stand ausweislich eines Memorandums des Department of State vom 13. Februar 1981 „the key objective ... that nothing in a US-GDR consular convention could conflict with our traditional view that there is one German nation which is currently divided into two German States, the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic. This required, inter alia, that we not recognize the German Democratic contention that there is a ‚German Democratic Republic nationality‘ distinct from that of the Federal Republic of Germany“<sup>37</sup>.

Die Beantwortung der Frage nach der auf Deutschland als ganzes bezogenen (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit stellt sich, da die DDR die ihre nicht als deutsche, sondern als Band zu einem völlig neuen staatlichen Gebilde auffaßt, zuvörderst für die Bundesrepublik. Sie entscheidet wesentlich über die Aufrechterhaltung des dem Grundgesetz zugrundeliegenden und in ihm verpflichtend normierten Wiedervereinigungsanspruchs. Ihre Gesetzgebung und Rechtsprechung sind daher nicht frei bei der Bestimmung der als Deutsche im Sinne des Grundgesetzes anzusehenden Personenkreises, nicht nur, aber insbesondere auch im Verhältnis zur DDR. Staatsangehörigkeitsrechtliche Festlegungen können nur in den Grenzen der Art. 116 Abs. 1, 16 Abs. 1 GG erfolgen<sup>38</sup>; sie können keine Deutschland als ganzes und damit dessen (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit einschränkende Regelungen schaffen. „Die statische Betrachtungsweise des Bundesverwaltungsgerichts stellt diese Einheit des ganzen deutschen Volkes in seinem jeweiligen Bestand als Träger des Selbstbestimmungsrechts grundsätzlich in Frage; sie läuft dem Gebot des Grundgesetzes zuwider, die Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit zu wahren“ (C. I. 3. c).

### III. Die DDR-Deutschen nicht ausgrenzen

#### 1. Keine Reduktion Deutschlands auf die Bundesrepublik

Das BVerwG hatte die (Teil-)Identitätslehre ohne den

Bezug auf Deutschland als ganzes in der Konsequenz in Form der Schrumpfstaattheorie ausgelegt: die Bundesrepublik handelt nicht nur für Deutschland, sondern legt, da mit Deutschland (teil-)identisch, fest, was deutsches Recht, ja sogar wer Deutscher ist. Der Wiedervereinigungsauftrag des Grundgesetzes verlangt aus dieser Sicht nur größtmögliche politische und juristische Offenheit gegenüber der DDR und ihren Bewohnern, gibt diesen aber nur dann eine eigene Rechtsposition, wenn dies von der Bundesrepublik (so) gewollt ist. Er wird zur „salvatorischen Klausel“ zur Bewahrung von (unterschiedlichen innerdeutschen) Rechtspositionen. Bezogen auf die Staatsangehörigkeit gibt es in dieser vom BVerfG ausdrücklich als falsch bezeichneten Sicht Deutsche und andere Deutsche, wobei in der Bundesrepublik nur noch ein gesamtdeutsches Dach mitgedacht wird<sup>39</sup>.

Das entspricht verbreiteten Vorstellungen in der Bundesrepublik. Hier fallen Nation und Staat tatsächlich und auch im Bewußtsein sehr vieler noch immer oder wieder auseinander<sup>40</sup>. Dabei kann hier offen bleiben, daß zumal unter den deutschen Verhältnissen der im Gefolge der französischen Revolution aufgekommene Gedanke der Nation mit einer Zugehörigkeit von Menschen, die sich in erster Linie nach der Abstammung richtet, nicht mehr tragfähig ist<sup>41</sup>, wenn er es je war. Diese Maßstäbe versagen nämlich nicht nur, wo die Kulturen wie im Osten Deutschlands ineinander übergehen und sich ergänzen, das deutsche Volkstum also ohnehin nicht in dieser Weise „national geprägt“ ist, sondern sprechen damals wie heute jeder nationalen Versöhnung in einer kulturellen und nationalen Gemengelage Hohn, wie sie für Deutschland immer typisch war. Während dieses noch bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts als unpolitische Bezeichnung für eine Vielzahl von Staaten stand, was deren Zusammenschluß zunächst im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation und dann im deutschen Bund erleichterte, wurde nach 1871 ein Identifikationsprozeß mit dem Bismarck-Reich betrieben, so daß zum Beispiel nach 1918 zufolge dieses Schrumpfungsprozesses Deutschösterreich nicht mehr unter „Deutschland“ subsumierbar war. Heute ist ein weiterer Identifikationsprozeß im Gange, die Gleichsetzung „Deutschland“ mit der Bundesrepublik<sup>42</sup>.

39 Vgl. z. B. Hans Dieter Jaene, Das gedachte Dach, Die Zeit vom 13. 2. 1981, S. 5. Ähnlich im Sinne konsequenter Zweistaatlichkeit Manfred Zuleeg, Die deutsche Nation im Spiegel des Rechts, DVBl. 1983, S. 486 ff.

40 Vgl. zur politischen Zielsetzung von „Wiedervereinigungspolitik“ kritisch Röper, Die deutsche Nation war vor dem Nationalstaat da, DA 1985, S. 1299 ff.; ders. (Anm. 4), S. 404 f.

41 Vgl. z. B. Dieter Oberndörfer, Die offene Republik, Die Zeit vom 13. 11. 1987, S. 80; Zuleeg (Anm. 39), S. 490 f.; Röper, Was ist des Deutschen Vaterland?, DA 1986, S. 1283 ff. Gerade in Deutschland bedarf es großer Vorsicht beim Anspruch an das nationale Bekenntnis und dessen völkerrechtlich geforderte Effektivität („genuine link“). So verlangte der BayVGH in einem vom BVerwG allerdings aufgehobenen Urteil von Ausländern das Bekenntnis zum deutschen Volkstum als „einer national geprägten Kulturgemeinschaft“, der sie sich „vor jeder anderen Kultur“ verbunden fühlen; vgl. BVerwG, DOV 1987, S. 93.

42 Vgl. Wilhelm Brauneder, Die Deutschen: Wie viele Staaten – wie viele Nationen, in: Was ist des Deutschen Vaterland?, Bd. 23 der Schriftenreihe der Hermann-Ehlers-Akademie, Kiel 1988, S. 7 ff. (8. f.).

37 Vgl. ausführlich zu den Konsularverträgen m. weit. Nachw., von Mangoldt (Anm. 6), S. 277 ff., 278.

38 Vgl. Stern (Anm. 11), S. 167.

Nach einer im Herbst 1985 für das ZDF-Magazin durchgeführten repräsentativen Umfrage verstehen 59 % der „Bundesbürger“ unter Deutschland nur noch die Bundesrepublik, 25 % rechnen die DDR dazu, 11 % das Deutsche Reich in den Grenzen von 1937. Wohl unter dem täglichen Eindruck der Teilung identifizieren dagegen nur 30 % der Westberliner die Bundesrepublik mit Deutschland, 47 % rechnen die DDR dazu, 13 % gehen vom Deutschen Reich in den Grenzen von 1937 aus. Dies wird durch neuere Umfragen voll bestätigt<sup>43</sup>. Dem entspricht die offizielle Politik oft bis zu scheinbar unwesentlichen Kleinigkeiten. Es bedurfte einer Vereinbarung der Verkehrsminister von Bundesrepublik und DDR, damit die Bundesbahn in die Fahrplanhefte die wichtigsten DDR-Städte, die Verbindungen in die DDR – nicht in der DDR – aufnimmt, obwohl die Staatsbahn des Staates in Deutschland, in dessen Verfassung das Wiedervereinigungsgebot steht, dies längst von sich aus hätte tun können. Noch immer müssen Fahrkarten in die DDR auf großen Bahnhöfen am Auslandsschalter gekauft werden. Bei internationalen Sportereignissen firmiert die Bundesrepublik unwiderrprochen als Deutschland. Und beschränkt auf die Bundesrepublik gründet die Bundesregierung zum Beispiel einen „Nationalen Aids-Beirat“, obwohl die deutsche Nation eben nicht nur die früheren Westzonen und Westsektoren Berlins umfaßt. So wird auch offiziell die Vorstellung einer auf den Westen beschränkten Nation gefördert.

Das Grundgesetz beschränkt die Hoheitsgewalt der Bundesrepublik auf den „Geltungsbereich des Grundgesetzes“. Handlungsvollmacht und kompetenzgemäße Verantwortung ihrer Organe beschränken sich daher auf diesen Bereich, sie können sich verbindlich durch Entscheidungen (Hoheitsakte) nur im Geltungsbereich des Grundgesetzes äußern<sup>44</sup>. Die Gesetze in der Bundesrepublik sind naturgemäß auf diesen beschränkt. Wegen des Fortbestands des deutschen Staates dürfen ihre Organe keine Entscheidungen (Hoheitsakte) fällen, Gesetze verabschieden, die direkt oder indirekt zwischen ihr und der DDR eine völkerrechtliche Grenze ziehen oder voraussetzen und die DDR-Deutschen daher zumindest de facto zu Ausländern machen. Die DDR wird aber rechtlich und tatsächlich legislatorisch dem Ausland gleichgestellt. So regeln § 11 S. 3 Bundesdatenschutzgesetz und die Landesdatenschutzgesetze die Übermittlung personenbezogener Daten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen (in) der DDR wie die an ausländische, über- und zwischenstaatliche Stellen. Trotz des Urteils zum Grundlagenvertrag wurde dies in § 11 Abs. 5 der wegen Ende der Legislaturperiode nicht verabschiedeten Novelle der Bundesregierung zum Bundesdatenschutzgesetz fortge-

schrieben<sup>45</sup>. Das neue Bremische Datenschutzgesetz nennt zwar als einziges die DDR, aber ausdrücklich im Zusammenhang mit ausländischen, über- und zwischenstaatlichen Stellen<sup>46</sup>.

## 2. Diskriminierung der DDR-Deutschen in der Bundesrepublik

Es wird nicht nur von Politikern vorgeschlagen, gemäß der Forderung des DDR-Staatsratsvorsitzenden *Erich Honecker* in der Rede in Gera am 13. Oktober 1980 die DDR-Staatsbürgerschaft als eigene Staatsangehörigkeit anzuerkennen<sup>47</sup>. Die Änderung der Grundgesetz-Präambel zur Beseitigung des Wiedervereinigungsgebots wird auch juristisch diskutiert<sup>48</sup> und politisch immer häufiger vorgeschlagen<sup>49</sup>. Und das DDR-Fernsehen soll, da nicht grundgesetzkonform, aus den Kabeln in der Bundesrepublik genommen werden<sup>50</sup>; die öffentlich-rechtlichen Rundfunk-Programme aus der Bundesrepublik werden übrigens vielerorts in DDR-Kabel eingespeist. Zunehmend wird versucht, DDR-Deutschen entgegen Art. 12 Abs. 1 GG die Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik unmöglich zu machen oder zu erschweren, obwohl sie den gleichen Grundrechtsschutz hinsichtlich Freizügigkeit und freier Berufswahl haben wie Deutsche aus der Bundesrepublik<sup>51</sup>. Das Urteil des BAG, daß es nicht gegen den ordre public des Art. 30 EGBGB verstoße, die allgemeinverbindlichen Tarifverträge nicht auf vorübergehend hier tätige jugoslawische Arbeiter anzuwenden, sondern aufgrund der Privatautonomie jugoslawisches Recht zu wählen<sup>52</sup>, wird von der Bundesregierung ohne weiteres auf die hier arbeitenden DDR-Deutschen ausgedehnt<sup>53</sup>. Ein Verstoß gegen den Zweck eines deutschen Gesetzes, den ordre public von Art. 30 EGBGB, liege – so das BAG – nur vor, wenn die Anwendung des ausländischen Rechts zu den Grundgedanken der deutschen Rechtsordnung und der ihr innewohnenden Gerechtigkeitsvorstellungen in

43 Vgl. BT-Drs. 10/5343 vom 17. 4. 1986.

44 Gesetz zur Änderung des Bremischen Datenschutzgesetzes vom 8. 9. 1987, BremGBl. S. 235 ff.; s. auch Röper (Anm. 30), m. weit. Nachw.

45 Vgl. ausf. die Dokumentation bei Röper (Anm. 6), S. 31 ff.

46 Vgl. m. weit. Nachw. *Dorothee Wilhelm*, Ist die Präambel des Bonner Grundgesetzes abänderbar?, ZRP 1986, S. 267 ff. Die Änderung der Präambel auf dem Wege von Art. 79 Abs. 2 GG für möglich hält *Klein* (Anm. 6), S. 2291. *Karl Doehring* (Die Wiedervereinigung Deutschlands und die europäische Integration als Inhalte der Präambel des Grundgesetzes, DVBl. 1979, S. 633 ff., 638) ist von der Meinung mittlerweile offenbar abgerückt, vgl. *ders.* Die Wiedervereinigung Deutschlands und die europäische Integration, NJW 1982, S. 2209 ff. (2212).

47 So jüngst *Gerhard Heimann* MdB, stellvertretender Obmann der SPD-Bundestagsfraktion für Deutschlandpolitik, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 7. 1987, S. 3.

48 So *Dieter Weirich* MdB, Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für Medienfragen, vgl. Die Welt vom 18. 11. 1986; s. auch Röper, Wiedervereinigungsauftrag und Kabelfernsehen, ZRP 1981, S. 135 ff. und die insoweit mißverständlichen Ausführungen in BVerfG, DVBl. 1987, S. 30 ff. (44 f.).

49 So zuletzt Parlamentarischer Staatssekretär Dr. *Ludolf-Georg von Wartenberg*, mdl. Antwort der Bundesregierung auf eine Frage in der Fragestunde, BT-Prot. 11/32 vom 14. 10. 1985, S. 2125 f. Ausf. Dokumentation bei Röper (Anm. 6), S. 34 ff.

50 Vgl. BAG, NJW 1977, S. 2039 f.

51 Vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs *Wolfgang Vogt* vom 7. 7. 1987 auf eine schriftliche Anfrage, BT-Drs. 11/608, S. 39 ff. (41); s. auch Handelsblatt vom 28. 7. 1987, S. 4.

43 Vgl. Die Deutschen und ihr Vaterland, Die Welt vom 27. 10. 1987, S. 8 und vom 30. 10. 1987, S. 6. Ähnliches Ergebnis ausführlich bei *Gerhard Herdegen*, Perspektiven und Begrenzungen – eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage, DA 1987, S. 1259 ff. S. auch Begriffe im Test, Sympathien und Antipathien gegenüber politischen Begriffen, hrsgg. vom Institut für Demoskopie vom 3. 3. 1987. Aufschlußreich ist der hohe Anteil derer, die für ein neutrales wiedervereinigtes Deutschland bzw. ein von USA und UdSSR unabhängiges Vereintes West- und Osteuropa eintreten: 22 % bzw. 29 % bei der Infratest-Umfrage.

44 Vgl. *Geiger* (Anm. 27), S. 2303.

so starkem Widerspruch steht, daß es schlechthin untragbar ist. Jedoch steht es zur deutschen Rechtsordnung in diametralem Widerspruch, hier arbeitende DDR-Deutsche (arbeits-)rechtlich anders als Deutsche aus der Bundesrepublik zu behandeln, und das sogar aus Entscheidungen über die Rechtsverhältnisse ausländischer Arbeitnehmer abzuleiten.

Zum Teil erhebliche Probleme gibt es bei der Integration übergesiedelter DDR-Deutscher in den Arbeitsmarkt. Soweit in gehobenen Berufen praktisches Zupacken erwartet wird, wie im Vertriebs- und Produktionsbereich, hat die Wirtschaft keine Vorbehalte. Probleme gibt es vor allem wegen anderer Ausbildungsgänge – die der EG-Staaten werden durchweg akzeptiert! –, geringeren Wissens und in sicherheitsrelevanten Bereichen<sup>54</sup>. Die Akademiker haben besondere Schwierigkeiten. Die DDR-Lehrerausbildung gilt als „weder formal noch inhaltlich vergleichbar“, obwohl es ein Einstellungsproblem für übergesiedelte DDR-Lehrer nicht gab, solange beachtliche Einstellungsmöglichkeiten im Schuldienst insgesamt bestanden<sup>55</sup>; einige Länder wie Baden-Württemberg haben für sie besondere Einstellungsquoten. Überall aber bestehen wegen unterschiedlicher und für den einzelnen sehr schwieriger Anerkennungs- und Fortbildungsverfahren<sup>56</sup> Hürden, so daß bei allen Bemühungen um Hilfestellung eher zu Umschulungsmaßnahmen geraten wird<sup>57</sup>. Das läßt offenbar nicht einmal einheitliche Regelungen für die Eingliederung der DDR-Lehrer in den Schuldienst der Länder zu<sup>58</sup>.

Erst Ende 1984 beschloß die Kultusministerkonferenz wesentliche Erleichterungen zur Eingliederung jugendlicher DDR-Zuwanderer, die Russisch als erste Fremdsprache hatten und dies hier nicht oder nur eingeschränkt fortsetzen können<sup>59</sup>; Schüler aus den Ländern der früheren französischen Besatzungszone können jedoch beim Wechsel in andere Bundesländer grundsätzlich Französisch ohne Probleme fortführen. Reifezeugnisse von DDR-Schülern werden hier hingegen seit 1970 in dem Umfang anerkannt, in dem sie dort den Zugang zum wissenschaftlichen Studium ermöglichen<sup>59</sup>.

### 3. Traditionelle Abgrenzungsbereitschaft der Bundesrepublik zur DDR

Die Abgrenzungsbereitschaft zur DDR beziehungsweise SBZ nicht nur als Staat, sondern auch zu den dort leben-

den Menschen hatte nach Gründung der Bundesrepublik noch deutlichere Formen. Zur Abwehr „illegaler Grenzgänger aus der russischen Besatzungszone“ hatte die Bundesregierung im November 1949 auf Antrag Niedersachsens durch Rechtsverordnung bestimmt, nur SBZ-Deutsche, die wegen drohender Gefahr für Leib und Leben, persönliche Freiheit oder aus sonstigen zwingenden Gründen in die Bundesrepublik kommen, hätten Anspruch auf Aufnahme. Die SPD wollte den Anspruch auf Aufnahme im Bundesgebiet allen SBZ-Deutschen geben, wenn sie nicht wegen einer Tat verfolgt werden, die auch hier strafbar ist, und legte einen entsprechenden Gesetzesantrag vor<sup>60</sup>; mit Argumenten, die heute fast wörtlich gegen Asylbewerber verwandt werden (nur 6% bis 10% politische Flüchtlinge; Wirtschaftsflüchtlinge; abschreckende Wirkung gegen illegale Einwanderung)<sup>61</sup>, wurde dieser abgelehnt. Es wurde das Notaufnahmegesetz, wenn auch unter Verzicht auf die ursprünglich sogar vorgesehene Rückführungsklausel, verabschiedet, das trotz des Urteils zum Grundlagenvertrag noch heute gilt<sup>62</sup>.

Das BVerfG hielt die erhebliche Einschränkung der Freizügigkeit der SBZ-(DDR-)Deutschen ins Bundesgebiet im Notaufnahmegesetz für grundgesetzkonform unter Hinweis auf die Bedrohung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bundesrepublik durch die starke Zuwanderung<sup>63</sup>. Daß es nicht exekutiert wurde, lag am Wirtschaftswunder und seinem Arbeitskräftebedarf<sup>64</sup>. Der damalige Spruch hätte angesichts der heutigen Rechtsprechung des BVerfG wohl keinen Bestand mehr, wonach „ein Deutscher, wann immer er in den Schutzbereich der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gelangt, einen Anspruch auf den vollen Schutz der Gerichte der Bundesrepublik und aller Garantien der Grundrechte des Grundgesetzes“ hat<sup>65</sup>. Wichtig für die Frage der Staatsangehörigkeit war aber schon damals der Hinweis, der Parlamentarische Rat habe die grundsätzliche Freizügigkeit in Art. 11 Abs. 2 GG, die zunächst nur für „Bundesangehörige“ vorgesehen gewesen sei, „allen Deutschen“ gewährt, auch den SBZ-(DDR-)Deutschen, die sonst – wie bei Anerkennung der DDR-Staatsbürgerschaft – nur ein Asylrecht hätten<sup>66</sup>. Dennoch wäre politisch die Aufhebung des Notaufnahmegesetzes ein Signal gegen die im Beschluß des BVerfG vom 21. Oktober 1987 wieder verworfene Erosion des Wiedervereinigungsauftrags.

<sup>54</sup> Vgl. Protokoll der Fachtagung der Otto-Benecke-Stiftung in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zur Anerkennung von akademischen Abschlüssen bei Aussiedlern und DDR-Zuwanderern am 21./22. 10. 1985 und 28./29. 11. 1984.

<sup>55</sup> Vgl. Antworten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 18. 9. 1986 auf Kleine Anfragen, LT-Drs. 10/1358 vom 1. 10. 1986 und LT-Drs. 10/2899 vom 18. 2. 1988.

<sup>56</sup> Vgl. dazu etwa Tischvorlage des Hessischen Kultusministers vom 30. 11. 1984 zu TOP 11 der 255. Sitzung des Schulausschusses der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) und Bericht des KMK-Schulausschusses vom 15. 5. 1985 zur Vorlage bei der 95. KMK-Amtscheffkonferenz.

<sup>57</sup> Vgl. Prot. der 221. KMK am 29./30. 11. 1984; s. auch Schreiben des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit an das KMK-Sekretariat vom 18. 9. 1984.

<sup>58</sup> Vgl. Prot. der 96. KMK-Amtscheffkonferenz vom 20. 9. 1985.

<sup>59</sup> Vgl. Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 i. d. F. vom 23. 2. 1979.

<sup>60</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet, Antrag der SPD-Bundestagsfraktion vom 16. 12. 1949, BT-Drs. 1/350.

<sup>61</sup> Vgl. BT-Prot. 1/27 vom 18. 1. 1950, S. 842 B ff.; 1/52 vom 27. 3. 1950, S. 1879 D ff.

<sup>62</sup> BGBl. 1950 I S. 367 f.; s. auch den Bericht des Ausschusses für gesamtdeutsche Fragen über den Entwurf eines Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet vom 3. 3. 1950, BT-Drs. 1/685. Es gilt heute i. d. F. des Ersten Gesetzes zur Bereinigung des Verwaltungsverfahrensrechts vom 18. 2. 1986, BGBl. I S. 265 ff. (267).

<sup>63</sup> Vgl. BVerfGE 2, 266 f. (286). S. auch BVerwGE 3, 40 ff. (41).

<sup>64</sup> Vgl. ausführlich Jaene, Flucht ins eigene Land, Die Zeit vom 5. 9. 1986.

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 36, 1 ff. (LS 9 und S. 2); s. auch BVerfG, NJW 1974, S. 893 f. (894).

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 2, S. 266 ff. (276 f. und 272). Sie könnten dann wie Nicht-Deutsche ausgeliefert werden; vgl. dazu Bay-VerfGH, NJW 1986, S. 2820 ff. (LS 3, S. 2821).



Gewiß gibt es eine Renaissance des nationalen Gedankens in Bevölkerung und (wissenschaftlicher) Literatur<sup>67</sup>, was immer das ist, einschließlich der Zunahme von DDR-Reisen. Politisch drückt es sich in vielen innerdeutschen Städtepartnerschaften aus<sup>68</sup>. Es muß sich aber zeigen, wie tief es geht. „Die Probe besteht darin, ob es eine Bereitschaft (voran im Westen) gibt, für die staatliche Einheit bei einem Zugewinn an Freiheit für die Bewohner der DDR mehr Opfer zu bringen, als es das Kaffee- und Apfelsinenpaket oder der bei einer Reise in die DDR hinterlassene Fünzigmarkschein ist“<sup>69</sup>. Es gibt Grund zur Annahme, daß die Bereitschaft eingeschränkt ist.

#### IV. Westintegration versus Wiedervereinigung

##### 1. Kein Verfügungsrecht der Bundesrepublik über Deutschland und die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit

Die Bundesrepublik mag politisch für Deutschland sprechen. Sie ist aber nicht Deutschland und ihre Organe können mangels Gebietshoheit über den rechtlich fortbestehenden deutschen Staat nicht verfügen, das nicht untergegangene, aber handlungsunfähige Deutschland also nicht durch eigenes Handeln berechtigen, verpflichten oder gestalten<sup>70</sup>. Das betrifft ebenso die (gesamt-)deutsche Staatsangehörigkeit als einem auf Deutschland als ganzes bezogenen wesentlichen Rechtsinstitut, wie auch dieses selbst. „Das deutsche Volk“, nicht die Bevölkerung (in) Bundesrepublik oder DDR, ist „Träger des Selbstbestimmungsrechts im Sinne des allgemeinen universalen Völkerrechts. Es stellt keine nach Maßgabe des Völkerrechts sachwidrige Anknüpfung dar, wenn durch staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen der Bundesrepublik Deutschland die rechtliche Form und Gestalt dieses Volkes als Träger des Selbstbestimmungsrechts bis zu dem Zeitpunkt gewahrt bleiben soll, in dem ihm die freie Ausübung dieses Rechts ermöglicht wird“ (C. II. 1. d. cc.). Da „das deutsche Volk“ als zu Deutschland als ganzem gehöriges Staatsvolk konstitutives Element dieses Staates und nicht letztes Überbleibsel einer rechtlich nicht mehr existenten Größe ist<sup>71</sup>, die Staatsangehörigkeit aber das Rechtsband zwischen Individuum und Staat bildet,

wodurch es dessen Personalhoheit unterliegt, gleich ob es sich im Staatsgebiet aufhält oder außerhalb, und ob sich daraus notwendig Rechte und Pflichten ergeben<sup>72</sup>, folgt daraus auch die Unaufgebbarkeit von Deutschland als ganzem als der Bezugsgröße (C. I. 3. b.; C. I. 3. e.; C. II. 1. d. cc.).

Aus den Entwicklungen seit 1945 und den alliierten Vorbehaltsrechten gegenüber dem fortbestehenden (Gesamt-)Deutschland, die von den westlichen Hauptsiegermächten und der Sowjetunion bei der Regelung von Problemen im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg und der deutschen Frage immer wiederholt wurden<sup>73</sup>, ergibt sich nicht nur der Fortbestand Deutschlands; Art. 2 Deutschland-Vertrag formuliert das mit vertraglicher Bindungswirkung für die Bundesrepublik<sup>74</sup>, worauf in Art. 9 Grundlagenvertrag Bezug genommen wurde. Sondern daraus folgt auch die Unaufgebbarkeit des Wiedervereinigungsgebots, ohne daß für die Bemühungen um die nationale und staatliche Einheit die Wiederherstellung Deutschlands in den Grenzen von 1937 verfassungsrechtlich geboten ist<sup>75</sup>, die nach Meinung der Bundesregierung „ein völkerrechtlich verbindliches Ausgangsdatum, aber keine territoriale Zielvorgabe“ sind<sup>76</sup>. Das vom BVerfG unter Bezugnahme insbesondere auf das Urteil zum Grundlagenvertrag erneut zur tragenden Begründung seiner Entscheidung herangezogene Wiedervereinigungsgebot in der Präambel des Grundgesetzes (C. I. 3. a.) könnte nur aufgehoben werden mit Zustimmung der vier (!) Hauptsiegermächte mittels neuer Verfassungsgebung des *pouvoir constituant* gemeinsam mit den übrigen Grundgesetzartikeln, die – im Anschluß an die Präambel – den Grundgedanken gesamtdeutscher Einheit erkennen lassen und weiterführen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber nach Art. 79 Abs. 2 GG kann den Wiedervereinigungsauftrag nicht streichen oder sich eine neue Verfassung ohne ihn geben<sup>77</sup> und sich „auf ein Phäakeneiland Bundesrepublik zurückziehen“<sup>78</sup>.

##### 2. Westintegration darf Wiedervereinigung nicht be- oder verhindern

Die Bundesrepublik würde durch Beitritt zu einem west-

67 Vgl. z. B. bei Wolfgang Schuller, *Wieder Wiedervereinigung?*, m. ausfüh. Nachw. auf neue Monographien, Der Staat 1987, S. 421 ff.

68 Vgl. Röper, *Brücken in ein fernes Land*, Das Parlament vom 1. 1. 1988, S. 6.

69 Vgl. Friedrich Karl Fromme, *Wie sicher leben wir?*, FAZ vom 6. 1. 1988, S. 1.

70 Vgl. Dieter Schröder, *Vier-Mächte-Verantwortung und Personalhoheit der beiden deutschen Staaten*, Recht in Ost und West 1986, S. 154 ff. (159 f.); Geiger (Anm. 27), S. 2303; Georg Röss, *Die Anwendbarkeit des Art. 59 GG auf Verträge zwischen der BRD und der DDR*, in: Doebring/Röss, *Die parlamentarische Zustimmungspflichtigkeit von Verträgen zwischen der BRD und der DDR*, 1972, S. 20 ff. (34 ff.).

71 Vgl. Geiger (Anm. 27), S. 2302; Edwin Allgaier, *DDR-Staatsbürgerschaft in Antinomie zur deutschen Staatsangehörigkeit und einer etwaigen Bundesangehörigkeit*, DVBl. 1987, S. 718 ff. (720); allerdings ist seine Meinung, nach dem 20. 2. 1967 in der DDR Eingebürgerte erwürben nur die DDR-Staatsbürgerschaft, mit dem Beschluß des BVerfG vom 21. 10. 1987 unvereinbar und würde mittelfristig zu der gleichen, von ihm kritisierten juristisch legitimierten Spaltung der deutschen Bevölkerung führen; S. 724. S. a. Klein (Anm. 6), S. 2291.

72 Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, (Anm. 35), RdNr. 8, 9 zu Art. 16.

73 Vgl. zu den Bemühungen um eine friedensvertragliche Regelung ausführlich m. weit. Nachw. Jens Hacker, *Die rechtliche und politische Funktion eines Friedensvertrags mit Deutschland*, aus politik und zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament Nr. 50/87, S. 3 ff.

74 Dabei ist unerheblich, daß nach überwiegender Meinung die den Westmächten reservierte Letztentscheidung über den Abschluß eines Friedensvertrags, Deutschland als ganzes und den Status Berlins einseitige Vorbehalte sind, also der Bundesrepublik insoweit die volle Souveränität nicht übertragen wurde – so Doebring (Anm. 48), NJW, S. 2213 –, da dies die Bindungswirkung für die Bundesrepublik nicht mindert.

75 So der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt Alois Mertes in einem Interview, FAZ vom 15. 1. 1984.

76 Vgl. Geiger (Anm. 27), S. 2303 ff. A. A. Klein, *Wiedervereinigungsgebot und Völkerrecht*, in: *Studien zur Deutschlandfrage*, Bd. 9, 1985, S. 55 ff. (61 ff.), bezieht die sog. Ostgebiete mit ein; s. auch BVerfGE 40, 141 ff.; Schröder (Anm. 70), S. 156 f.; Hacker (Anm. 73).

77 Vgl. Anm. 48.

78 Vgl. Schuller (Anm. 67), S. 429.

europäischen Bundesstaat mit Zuständigkeit für die Außenpolitik<sup>79</sup> die Grenzen der Verfassung überschreiten und die Vorbehalte der vier (!) Hauptsiegermächte verletzen, da sie dazu mangels Verfügungsmacht über Deutschland als ganzes keine Kompetenz hat<sup>80</sup>. Wohl haben die politischen Organe weiten Gestaltungsspielraum, um das Ziel der Wiedervereinigung anzustreben, und sie müssen darüber in eigener Verantwortung entscheiden (C. I. 3. a.). Sie dürfen aber keine Politik machen, welche die Wiedervereinigung „rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen würde“; vor allem darf die Bundesrepublik sich nicht in eine Abhängigkeit begeben, „nach der sie rechtlich nicht mehr allein, sondern nur noch im Einverständnis mit dem Vertragspartner die Aufnahme (anderer Teile Deutschlands) verwirklichen kann“<sup>81</sup>. Das gilt nicht nur für Art. 23 GG, auf den sich das BVerfG im Urteil zum Grundlagenvertrag bezieht, sondern auch für Art. 24 GG.

Die Präambel des Grundgesetzes enthält neben dem klaren Wiedervereinigungsgebot inhaltlich sehr unbestimmt mit der Formulierung „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ die Verpflichtung der zuständigen Staatsorgane, ein vereintes Europa anzustreben. Es gibt kein Verfassungsziel „westeuropäische Integration“, sondern im Parlamentarischen Rat war eher Leitbild ein die osteuropäischen Staaten umfassendes vereintes Gesamteuropa. Dies entspricht auch einem weit verbreiteten Bewußtsein in der Bevölkerung. Ausweislich einer Infratest-Untersuchung vom Herbst 1987<sup>82</sup> wollen 29% der Befragten ein wiedervereinigtes Deutschland in einem von USA und Sowjetunion unabhängigen vereinten Gesamteuropa. Die Politik der Westintegration muß sich also daraufhin überprüfen lassen, ob sie mit dem Wiedervereinigungsgebot – und dem Ziel des vereinten Gesamteuropa – vereinbar ist. Die Wiedervereinigung ist Staatsfundamentalziel. Es ist Bestandteil der Legitimationsbasis der Bundesrepublik und kann durch andere Ziele nicht verdrängt werden. Könnten die – unterschiedlich starken – Verfassungsziele der deutschen und der europäischen Einheit als solche in Widerspruch zueinander geraten, darf die Vereinigung Europas nur in einer Form und mit solchen Mitteln angestrebt werden, die das Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands nicht beeinträchtigen<sup>83</sup>. Die Bundesrepublik kann grundsätzlich zwar nach Art. 24 Abs. 1 GG Hoheitsrechte auf internationale Einrichtungen übertragen, etwa auf die Europäischen Gemeinschaften. So ist der EuGH heute gesetzlicher Richter

i. S. v. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG, solange er einen wirksamen Grundrechtsschutz gegenüber der Hoheitsgewalt der EG generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen im wesentlichen entspricht<sup>84</sup>. Die Souveränität darf aber nicht auf überstaatliche Organisationen übertragen werden, wenn und insoweit damit die Wahrnehmung des Wiedervereinigungsauftrags erschwert oder unmöglich gemacht wird. Daher ergibt sich die Grundgesetzkonformität des vom Europäischen Parlament verabschiedeten Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984<sup>85</sup> als bisher weitestgehender geplanter Schritt zur Aufhebung der Souveränität der Bundesrepublik eher aus politischem Willen als juristischer Überzeugung.

Als Mitglied dieses europäischen Bundesstaats könnte die Bundesrepublik keine eigene nach außen gerichtete und der Wiedervereinigung dienende Politik mehr betreiben<sup>86</sup>. Über rechtliche Bindungen der Außenpolitik entschiede eine Zentralregierung, „die rechtlich in der Lage wäre, die deutsche ‚Vertretung‘ zu majorisieren“<sup>87</sup>, etwa wenn die DDR eine Wiedervereinigungs-offerte abgibt, so unwahrscheinlich das scheinen mag. Die DDR hat den Wiedervereinigungsanspruch in ihrem Sinne, also unter sozialistischen Vorzeichen, nie aufgegeben<sup>88</sup> und hält die eigene Staatsbürgerschaft als ein gesamtdeutsches Instrument bewußt in der Reserve<sup>89</sup>, insbesondere auch für den Fall, daß die Bundesrepublik sich – auf welchem Wege auch immer, zum Beispiel im Zuge der Vereinigung Westeuropas – mit Erfolg von der (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit trennt.

Zudem sehen die (heutigen) Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft die Wiedervereinigung nicht notwendig positiv, so daß es großer Anstrengungen bedarf, die deutsche Frage im internationalen Rahmen darzustellen<sup>90</sup>. Wie

79 Vgl. beispielhaft zur bloßen Integration Westeuropas unter Vernachlässigung Ostmitteleuropas Ernst-Otto Czempel, *Abrüstung und die Zukunft Europas*, Merkur 1987, S. 1060 ff.

80 Vgl. Seiffert, *Europa braucht seine Nationalstaaten*, FAZ vom 25. 2. 1986, S. 9; ders., *Grundgesetz und Deutschlandpolitik*, DA 1985, S. 1056 ff. m. weit. Nachw.

81 Vgl. BVerfGE 36, 1 ff. (17, 28).

82 Vgl. Herdegen (Anm. 43), DA 1988, S. 391 ff.

83 Vgl. ausführlich Dietrich Murswiek, *Wiedervereinigung Deutschlands und Europäische Integration*, in: *Europäische Aspekte der deutschen Frage*, 1985, S. 28 ff. S. auch allgemein zu diesen Grenzen der (West-)Europapolitik Doebring, *Verfassungsrechtliche Bindungen der Bundesregierung bei Bestrebungen zur Wiedervereinigung Deutschlands*, in: *Studien zur Deutschlandfrage*, Bd. 9, 1985, S. 43 ff. (47 f.); *Stern* (Anm. 6), S. 175.

84 Vgl. BVerfG, NJW 1987, S. 577 ff. Ausdrücklich stellte das BVerfG in der Eurocontrol-Entscheidung fest, nach Abgabe der Souveränität an eine solche Organisation und trotz Mitwirkung deutscher Staatsgewalt mehr (vgl. BVerfGE 58, 1 ff., 40), wie die Bundesregierung beim Abschluß der Römischen Verträge anklingen ließ; vgl. Regierungserklärung des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, Walter Hallstein, BT-Prot. 2/200 vom 21. 3. 1957, S. 11327 D ff., 11333 (s. auch Anm. 95).

85 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 77/37 vom 19. 3. 1984; s. auch Drs. 1027 der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft Bonn vom 27. 4. 1984.

86 Vgl. Christian Tomuschat, *Grundgesetz*, Kommentar, 2. Aufl. 1981, RdNr. 46 zu Art. 24.

87 Vgl. Doebring (Anm. 48), DVBl., S. 638; ders. (Anm. 48), NJW, S. 2210.

88 Vgl. z. B. Rede des DDR-Staatsratsvorsitzenden Honecker auf einer SED-Bezirksdelegiertenkonferenz in Berlin, Neues Deutschland vom 16. 2. 1981, S. 3; die DDR greift nun sogar die ostdeutsche Geschichte auf bis zur Schreibweise „Königsberg“, vgl. Die Welt, 14. 1. 1988, S. 8. Trotz Betonung der Existenz zweier deutscher Staaten (vgl. z. B. Radio Moskau IS vom 24. 5. 1987, 15.50 GMT, zit. in Monitor-Dienst der Deutschen Welle, Köln, 25. 5. 1987, Deutscher Teil, S. 2 f.) verweist die Sowjetunion auch betont auf die eine deutsche Nation, vgl. FAZ vom 23. 2. 1987, S. 6. S. auch ausführlich Seiffert, *Moskaus Nachdenken über die Deutschen*, FAZ vom 22. 10. 1986, S. 10 f.

89 Vgl. Zieger (Anm. 18), S. 78.

90 Vgl. etwa Sachstandsbericht des Auswärtigen Amtes zur Darstellung der deutschen Frage im internationalen Rahmen vom 28. 5. 1985.

bedenkenlos die EG sich sogar über deutsches Verfassungsrecht hinwegsetzt, zeigt das Rundfunkwesen. Obwohl hierfür aufgrund der Kulturhoheit allein die Länder zuständig sind<sup>91</sup>, reklamiert die EG das Recht, deren rundfunkrechtliche Bestimmungen nicht nur zu werten, sondern auch zu verändern<sup>92</sup>. Auch die Einheitliche Europäische Akte enthält insoweit keine ausreichenden Vorbehalte<sup>93</sup>. Und schon die Gründung eines deutsch-deutschen Jugendwerks wird von offiziöser französischer Seite als „Entwertung“ des deutsch-französischen Jugendwerks abgelehnt<sup>94</sup>.

Bei einer Wiedervereinigung, bei der die bisherige DDR in die Europäische Union würde aufgenommen werden sollten, wäre die Bundesrepublik trotz ihrer sich aus Art. 6 des Entwurfs des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union ergebenden weiteren (eingeschränkten!) Völkerrechtssubjekteigenschaft nach Art. 2 i. V. m. Art. 65 abhängig von der Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten. Es mag sein, daß sie zwecks Wiedervereinigung ohne deren Zustimmung aus dem (gemäß Art. 87 auf unbestimmte Dauer geschlossenen Vertrag ohne Kündigungsklausel) aufgrund der Vorbehaltsklausel in Art. 86 S. 2 austreten könnte, wenn diese der Aufnahme der DDR widersprechen. Danach können die Mitgliedstaaten für die Union die Erklärungen beibehalten, die sie zu den zum gemeinschaftlichen Besitzstand gehörenden Verträgen und Übereinkommen abgegeben haben. Die Bundesregierung hatte am 28. Februar 1957 während der Brüsseler Verhandlungen über EWG und Euratom widerspruchslos bezogen auf alle für eine Wiedervereinigung förderlichen Handlungsmöglichkeiten zu Protokoll erklärt: „Die Bundesregierung geht von der Möglichkeit aus, daß im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt stattfindet“<sup>95</sup>. Ein neuer ausdrücklicher Wiederver-

einigungsvorbehalt ist nach Art. 86 S. 1 unzulässig und würde zudem die Berufung auf den Vorbehalt von 1957 entscheidend entwerten. Zum einen aber ist ein Bundesstaat mit Austrittsvorbehalt ein „Kuriosum“, ein Beitritt der Bundesrepublik also schon deshalb nicht zu rechtfertigen<sup>96</sup>. Vor allem ist die Idee des Austritts zwecks (verweigerter) Wiedervereinigung, wenn überhaupt möglich, zumindest politisch abwegig. Eine solche abwegige und zudem völlig unzweckmäßige Idee angesichts der sich in nur wenigen Jahren in einem Bundesstaat ergebenden Interdependenzen ist ein solches vom BVerfG genanntes Wiedervereinigungshemmnis.

### 3. Der DDR-Beitritt zur Europäischen Union auch ohne förmliche Wiedervereinigung

Das wird noch deutlicher, wenn die Wiedervereinigung kein Beitritt weiterer Länder zur Bundesrepublik gemäß Art. 23 GG ist, die DDR also neben der Bundesrepublik in die Europäische Union aufgenommen werden müßte. „Wenn eine Trennung der Deutschen Demokratischen Republik von Deutschland durch eine freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts besiegelt wäre, ließe sich die in der Deutschen Demokratischen Republik ausgeübte Hoheitsgewalt aus der Sicht des Grundgesetzes als eine von Deutschland abgelöste fremdstaatliche Gewalt qualifizieren“ (C. I. 3.e.). Diese könnte dann, etwa auch auf dem Wege einer Konföderation<sup>97</sup>, den Schulterschuß mit dem anderen Staat in Deutschland (in der Europäischen Union) suchen, da „die deutsche Nation eine von der Teilung unabhängige Realität ist, die sich in dem Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen in beiden deutschen Staaten ausdrückt“<sup>98</sup>. Denn das Wiedervereinigungsgebot kann nicht als bloßer „Anschluß der DDR an die Bundesrepublik“ verstanden werden<sup>99</sup>. Das würden die DDR-Deutschen auch nicht akzeptieren. Nach einer Anfang September 1987 erstmalig in der DDR vom Dortmunder Demoskop-Institut FORSA durchgeführten repräsentativen Umfrage wollen zwar 71% die Wiedervereinigung (79% der Deutschen in der Bundesrepublik), aber nur 4% wollen ein wiedervereinigtes Deutschland

91 Vgl. BVerfGE 12, 205 ff. Ausdrücklich rügt z. B. der Landtag Rheinland-Pfalz, daß die EG-Organen „bereits jetzt unter extensiver Auslegung ihrer Kompetenzen in ausschließliche Zuständigkeitsbereiche der Länder in der Bundesrepublik Deutschland eindringen oder einzudringen versuchen“; vgl. Nr. 4 Satz 1 der Entschließung der Fraktionen der CDU und SPD zur Einheitlichen Europäischen Akte, LT-Drs. 10/2900 vom 15. 1. 1987.

92 Vgl. Vorschlag der EG-Kommission an den Ministerrat für eine Richtlinie des Rates über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkfähigkeit, KOM (86) 146 endg., vom 29. 4. 1986. S. dazu kritisch Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz (der Bundesländer) vom 1./3. 10. 1986 in Hamburg zum Vorschlag einer EG-Rundfunkrichtlinie; Bericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz betreffend „Europäische Medienkonvention“, LT-Drs. 11/336 vom 29. 9. 1987. Zum Fortgang der Beratungen im Europaparlament vgl. ausführlich Handelsblatt vom 19. 1. 1988, S. 4.

93 BGBl. II S. 1102 ff. Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrats vom 16. 5. 1986 (BR-Drs. 150/86 Beschluß), Anlage zum Beschluß des Bundeskabinetts vom 12. 11. 1986. S. auch § 1a des Gesetzesbeschlusses des Deutschen Bundestags zum Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. 2. 1986, BR-Drs. 600/86.

94 Vgl. Joseph Rován, Documents, Revue des questions Allemandes, Paris, Ein deutsch-deutsches Jugendwerk würde das deutsch-französische entwerten, Süddeutsche Zeitung vom 9. 9. 1987, S. 39.

95 Vgl. Schriftlicher Bericht des 3. BT-Sonderausschusses – Gemeinsamer Markt / Euratom – über den Entwurf eines Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der

Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft nebst Ergänzung, BT-Drs. 2/3660, S. 11; s. auch Hallstein (Anm. 84), S. 11331 ff. (11332) mit den Einzelheiten der Vertragsverhandlungen.

96 Vgl. Doehring (Anm. 48), NJW, S. 2211. A. A. Klein (Anm. 31), S. 18 f.

97 Vgl. ausführlich m. weit. Nachw. Theodor Schweisfurth, Die deutsche Konföderation – der große nationale Kompromiß als tragendes Element einer neuen europäischen Friedensordnung, aus politik und zeitgeschichte Nr. 50/87, S. 19 ff. Zutreffend daher Hans-Günter Hoppe, MdB (FDP), Ein Strickmuster für die Wiedervereinigung gibt es nicht, Die Welt vom 17. 12. 1986, S. 4; Bernhard Friedmann MdB (CDU), Wiedervereinigung Deutschlands als Sicherheitsgarantie für Ost und West, Die Welt vom 13. 11. 1986, S. 7; Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen Dorothee Wilms, Konzept der Deutschlandpolitik im Rahmen der europäischen Einigung, Bulletin, hrsgg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1988, S. 99 ff.

98 Vgl. Deutschlandpolitisches Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 7. 11. 1984, Ausgabe 2189 der Informationen der SPD-Bundestagsfraktion.

99 Vgl. Doehring (Anm. 48), NJW, S. 2213. Es ist falsch, wenn dies so verstanden wird; so z. B. Hans Büchler MdB (SPD), Die Welt vom 27. 5. 1987, S. 12.

nach dem Muster der Bundesrepublik (48 % der hiesigen Deutschen), 58 % eine Mischform (43 % hier), immerhin 25 % bekennen sich zur real-sozialistischen Ordnung der DDR<sup>100</sup>. Gewiß sind solche Umfragen mit Vorsicht zu werten, ihre Tendenz entspricht aber den Einzelbeobachtungen kritischer DDR-Besucher. So werden auch im Konfliktfall die Soldaten der Nationalen Volksarmee nicht „scharenweise“ überlaufen<sup>101</sup>.

Auch deutsche Europapolitiker verweisen auf den Konflikt „Europäische Einigung – Wiedervereinigung Deutschlands“ und verlangen zur Erfüllung des Wiedervereinigungsgebots ein Leitbild der Europäischen Politischen Union: „Aus der Sicht des Grundgesetzes ist nach Art. 24 ausschließlich entscheidend, daß eine europäische Integration nur in solchen Formen möglich ist, die die elementaren Grundsätze des Grundgesetzes unangetastet lassen“<sup>102</sup>. Das ist bei der vorgesehenen Europäischen Union und wohl auch schon früheren Integrationsritten nicht der Fall. „Viele damals (beim Beginn der Westintegration der Bundesrepublik) wollten nicht wahrhaben, daß sie sich vor allem mit dem Eintritt in das westliche Verteidigungsbündnis auf unabsehbare Zeit auch gegen die staatliche Einheit entschieden. Sie mochten es tausendmal nicht wollen, aber es war so“<sup>103</sup>. Das BVerfG hat hierzu aus deutschlandrechtlicher Sicht noch nicht Stellung genommen. Richtig ist aber schon heute, daß von der Bundesrepublik „die Integration Europas nur so lange und insoweit betrieben werden darf, als das Ziel der Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands nicht evident und nachhaltig beeinträchtigt wird“<sup>104</sup>. Der zumeist vorgeschlagene, als rechtlicher Notausgang gedachte Vorbehalt nach dem Vorbild von 1957 reicht dazu nicht aus, weil die Bundesrepublik aus der Verpflichtung in Absatz 3 der Präambel des Grundgesetzes, auch für jene Deutsche zu handeln, denen mitzuwirken versagt ist, auch unterhalb der Wiedervereinigung im Sinne von Art. 23 GG jede andere Form der Einbeziehung der heutigen

DDR in ein sich vereinigendes freies, demokratisches und soziales Westeuropa möglich machen muß. Dies war etwa vom damaligen Bundeskanzler *Adenauer* entgegen Art. 7 Deutschlandvertrag unter Verzicht auf den (gesamt-)deutschen Nationalstaat schon im März 1958 gegenüber dem sowjetischen Botschafter *Smirnow* vorgeschlagen worden<sup>105</sup>.

Da die durch den Vorbehalt abzusichernde Möglichkeit des Austritts aus einem Bundesstaat Europa nicht nur zur Wiedervereinigung, sondern auch zur Konföderation, wie gezeigt wurde, abwegig und daher unzureichend ist, aber zugleich für die Einbeziehung auch der DDR-Deutschen in Europa Sorge zu tragen ist, muß schon ein Vertrag über die Europäische Union eine offene Einladung an die DDR sowie an die übrigen Staaten des östlichen Mitteleuropa enthalten. Die anstehenden und geplanten Schritte zur weiteren Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft werden die politische Spaltung Europas und Deutschlands vertiefen. Als zu weit gehende europäische Integration stehen sie der Wiedervereinigung zumindest dann entgegen, wenn sie in der bisherigen Vertragsform oder auch nur durch die faktischen Verhältnisse eine Wiedervereinigung gemäß Art. 23 GG, eine wie immer zu gestaltende Konföderation be- oder gar verhindern würde oder dies bzw. den eigenständigen Beitritt der DDR zur Europäischen Union von der Zustimmung anderer Staaten abhängig machen könnten. Die umfassende rechtswissenschaftliche Diskussion steht noch aus.

## V. Vision der künftigen Friedensordnung Europas

Das BVerfG hat im Beschluß vom 21. Oktober 1987 die deutschlandpolitisch möglichen Wege klarer gewiesen. Das Verhältnis zur DDR und den dort lebenden Deutschen wurde präziser noch als im Urteil zum Grundlagenvertrag definiert und zugleich in demokratischer Weise geöffnet. Wiedervereinigungspolitik erhält so neue Möglichkeiten und Perspektiven unterhalb des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik i.S.v. Art. 23 GG. „Angesichts der europäischen Geschichte und der Existenz der deutschen Nation ist es äußerst unwahrscheinlich anzunehmen, daß die jetzige politische Struktur Zentraleuropas auf Dauer so bleibt wie sie ist ... Auch wenn nicht zu leugnen ist, daß die Teilung zur Zeit auch zu Frieden und Stabilität beiträgt, so wird es angesichts der Unnatürlichkeit des Lebens eines Volkes in zwei gegensätzlichen Systemen einen dauerhaften Friedenszustand in Europa mit der Teilung sicher nicht geben können. Wer heute die Teilung gedanklich und politisch festschreibt, betreibt in Wirklichkeit keine Friedenspolitik“<sup>106</sup>. Wer aber Wiedervereinigungspolitik in dem Sinne machen will, nicht nur Deutschlandpolitik im Sinne des bloßen *modus vivendi*<sup>107</sup>, muß eine Vision der künftigen Friedensordnung

100 Vgl. Der Stern vom 10. 9. 1987, S. 24 ff. Nach einer von der SED veranlaßten Umfrage soll sich die Mehrheit der befragten DDR-Deutschen gegen eine eigene DDR-Staatsbürgerschaft ausgesprochen haben; vgl. Die Welt vom 21. 11. 1986, S. 1.

101 Interview mit dem in die Bundesrepublik geflohenen Kommandeur des 3. DDR-Grenzbataillons, Oberstleutnant *Dietmar Mann*, Die Welt vom 20. 1. 1987, S. 4.

102 Vgl. *Jochen van Aerssen*, MdEP (CDU), Die Wiedervereinigung und das europäische Leitbild, Europa im Blickfeld – Aus der Arbeit der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament und der internationalen Arbeit der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag Nr. 10/1987 vom 14. 12. 1987, S. 5 f. (6). Ähnlich äußerte sich jüngst der CDU-Bundestagsabgeordnete *Jürgen Todenhöfer*, wonach das Grundgesetz den Vorrang der Wiederherstellung der staatlichen Einheit der Deutschen fordere und es der Bundesrepublik verbiete, ohne die DDR in einem westeuropäischen Bundesstaat aufzugehen, vgl. FAZ vom 16. 3. 1988, S. 6.

103 Vgl. Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen *Egon Franke* MdB (SPD), Die Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland in das Bündnis mit den westlichen Demokratien, schriftliche Fassung eines Referats auf einer Tagung des Kuratoriums Unteilbares Deutschland am 16. 6. 1979, zit. in *Doehring* (Anm. 48), DVBl., S. 634.

104 Vgl. *Doehring* (Anm. 48), NJW, S. 2210 f.; ebenso *Murswiek* (Anm. 83). S. auch von *Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck*, Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 1985, Bd. 1, RdNr. 38 zur Präambel.

105 Vgl. *Hans Buchheim*, Wenn Einheit nur um den Preis der Freiheit zu haben wäre, FAZ vom 3. 3. 1988, S. 10.

106 Vgl. *Eberhard Diepgen* MdB, Regierender Bürgermeister von Berlin, Perspektiven statt Illusionen, Berliner Anmerkungen zur Politik in Deutschland, Abgeordnetenhaus-Drs. 10/1260, S. 31 ff. (33).

107 Zum heutigen Stand der Deutschlandpolitik vgl. ausführlich Bundestagsdebatte zum Bericht zur Lage der Nation im ge-

Europas, vor allem Mitteleuropas vom Kanal bis zum Bug haben. Die Wiedervereinigung muß eingebettet werden in eine Grenzen und ihre trennende Wirkung überschreitende Friedensordnung. Diese darf sich nicht auf Europas Westen und Süden beschränken oder beschränkt werden: Polen gehört zu Europa wie Portugal, Prag hat für (Mittel-)Europa ebenso hohen Rang wie Paris, das Elb-Florenz Dresden die gleiche Bedeutung wie der Namensgeber in Italien. Hier hat dann die ganze deutsche Nation einen ebenso natürlichen wie legitimen Platz, wenn nämlich – mit allen Rückwirkungen in umgekehrter Richtung – die Westdeutschen und Westeuropäer in Ostmittel- und Osteuropa so zu Hause sind, wie es heute die Mehrzahl der Intellektuellen im westeuropäisch-atlantischen Bereich war und ist<sup>108</sup>.

Wiedervereinigung Deutschlands in Freiheit und Frieden kann keine Wiederherstellung des spätestens 1945 gescheiterten Bismarckschen Groß-Preußen sein. Eine dahin zielende Politik ist von vornherein zum Scheitern verurteilt, nicht so sehr wegen der Widerstände der Siegermächte oder anderer europäischer Staaten, sondern wegen der Strukturdefizite dieses Produkts des späten 19. Jahrhunderts. Es war nicht nur ein „verspäteter Nationalstaat“, was als preußisches Reich deutscher Nation (Heinrich von Treitschke) Teilen einer unwilligen Nation übergestülpt wurde. Max Weber nannte es einen „Jugendstreich, den die Nation auf ihre alten Tage beging und besser unterlassen hätte, wenn er nicht Ausgang einer deutschen Weltmachtspolitik sein sollte“<sup>109</sup>. Damit aber ging eine Friedensordnung zu Ende, die für Jahrhunderte einen relativen Ausgleich der Interessen ohne alles überschattende Hegemonialmächte ermöglichte. Das Heilige Römische Reich deutscher Nation als übernationale Friedensordnung, ja selbst der vielgeschmähte Deutsche Bund<sup>110</sup> sind daher eher ein Modell der Zukunft als die sich letztlich aufs Wirtschaftliche beschränkende Euro-

päische Gemeinschaft. Gesamteuropa ist nicht denkbar als Ausdehnung des bürokratisch gelenkten kapitalistischen Systems der EG mit Präferenz für (groß-)wirtschaftlich bestimmte Lösungen auf die Länder östlich der Elbe oder von deren Ordnung auf Westeuropa.

Es geht nicht um Konvergenz der antagonistischen Systeme in West und Ost im Sinne des *do ut des* mit dem Ziel des simplen Mittelwegs. Friedliche Koexistenz muß – sich eher am Augsburger Religionsfrieden und seiner Festschreibung im Frieden von Münster und Osnabrück orientierend – die unterschiedlichen Gesellschaftssysteme tolerieren. Sie müssen in gegenseitige friedliche Konkurrenz eintreten und sich dem freien Urteil der jeweiligen Bevölkerung stellen. Trotz vieler gesellschaftlicher Fehlentwicklungen ist Westeuropa dabei in der Vorhand. Auf seinen Lebensstandard, die hier typische Förderung der Leistung(sbereitschaft) blicken die Reformer in Osteuropa. Um so offener können und müssen die Westeuropäer den Menschen, Gesellschaften, Staaten Osteuropas gegenüberreten. Dieses durchläuft derzeit ausgehend von der Sowjetunion einen gewaltigen gesellschaftlichen Veränderungsprozeß. Ob er umkehrbar ist, weiß keiner. Sicher ist er nicht ungeschehen zu machen. Niemand kann aber erwarten, daß sich die dortigen Führungen und gesellschaftlich tragenden Schichten bei umfassenden Reformen zur sozialen Schlachtbank führen lassen. Sie müssen notfalls eine soziale Garantie erhalten, so wie Westeuropa es sich viel wird kosten lassen müssen, Osteuropa seinen Lebensstandard zu geben. Zuvörderst ist das die Aufgabe des freien Teils des ganzen Deutschland als nach vorn gerichtete Wiedervereinigungspolitik. Daran gemahnt und für den dafür erforderlichen (rechtlichen) Zusammenhalt der deutschen Nation, der Menschen im ganzen Deutschland gesorgt zu haben, ist die große Bedeutung des Beschlusses des BVerfG vom 21. Oktober 1987. Das Auswärtige Amt hat aufgrund dieser Entscheidung die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik angewiesen, nunmehr künftig grundsätzlich den Nachweis der DDR-Staatsbürgerschaft als Nachweis der deutschen Staatsangehörigkeit i.S.v. Artikel 116 GG anzuerkennen<sup>111</sup>.

teilten Deutschland, BT-Prot. 11/33 vom 15. 10. 1987, S. 2157 D ff.

108 Vgl. Schuller (Anm. 67), S. 430.

109 Zitiert nach Reinhard Meier, Die allmähliche Auflösung der deutschen Frage, EA 1984, S. 644 ff. (650).

110 Vgl. ausführlich m. weit. Nachw. Röper, Die Verfassung des Deutschen Bundes, GWU 1977, S. 648 ff.; Wolf D. Gruner, Die Verfassungsordnung des Deutschen Bundes – Modell für die Wiedervereinigung?, in: Politik und Kultur Nr. 4, 1986, S. 64 f.

111 Vgl. Antwort des Staatsministers im Auswärtigen Amt Helmut Schäfer MdB vom 14. 12. 1987, BT-Drs. 11/1736, S. 1.