

Staatliche Souveränität und Staatsbürgerschaftsrecht

Prof. Dr. habil. GERHARD RIEGE, Sektion Staats- und Rechtswissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Zu den Faktoren, die erheblichen Einfluß auf die zwischenstaatlichen Beziehungen haben können, zählt das Verhältnis zur Staatsbürgerschaft eines anderen Staates. Auf die Belastungen für ein gedeihliches Miteinander der Staaten, die aus einer die Gebote des Völkerrechts mißachtenden Haltung zur Staatsbürgerschaft entspringen, hat die DDR immer wieder mit Nachdruck hingewiesen. Der Generalsekretär des Zentralkomitees der SED hat den Standpunkt der DDR in seiner Dresdner Rede am 26. September 1977 wie folgt zusammengefaßt:

„Nehmen wir nur die Tatsache, daß trotz der inzwischen aufgenommenen vertraglichen Beziehungen sich die BRD noch immer weigert, die Staatsgrenze der DDR mit allen sich daraus ergebenden Schlußfolgerungen anzuerkennen und die Bürger der DDR als das zu betrachten, was sie sind, nämlich Staatsbürger der sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik. Hier liegt die eigentliche Wurzel dafür, daß es immer wieder Belastungen in den Beziehungen zwischen der DDR und der BRD gibt, ja, daß sich mitunter sogar Komplikationen häufen ... Die Frage der Staatsbürgerschaft ist für uns im Grunde genommen keine Verhandlungsfrage. Wir erwarten, daß die BRD der Staatsbürgerschaft der DDR ... Rechnung trägt.“¹

Der Zusammenhang zwischen Staatsgründung und Entstehung der Staatsbürgerschaft

Der Ausgangspunkt für das Verständnis des Wesens der Staatsbürgerschaft und für die Bewertung ihrer inneren und äußeren Aspekte ist die staatliche Souveränität. Die Bedeutung der staatlichen Souveränität, die eine politisch-rechtliche Eigenschaft jedes Staates ist, wird im Staatsrecht wie im Völkerrecht und in der internationalen Staatenpraxis vor allem darin gesehen, daß der Staat in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten selbständig und unabhängig entscheidet und dadurch als oberste Gewalt handelt bzw. das Recht auf eine solche unabhängige Entscheidung besitzt.² Nur unter der Voraussetzung, daß die Staaten einander auf der Basis ihrer souveränen Gleichheit begegnen und ihre Souveränität wechselseitig achten, sind normale zwischenstaatliche Beziehungen möglich.

Die Charakterisierung der Souveränität als politisch-rechtliche Eigenschaft der Staaten läßt bereits erkennen, daß sie keine dem Staat hinzugefügte Erscheinung ist. Die aus der gesellschaftlichen Bewegung, aus den Klassenkämpfen erwachsende Staatlichkeit ist souverän. Genauso gilt, daß die Souveränität eines Staates keine wertneutrale Kategorie ist, sondern vom sozialen Charakter und von den Funktionen des jeweiligen Staates bestimmt wird. Sie entsteht also nicht dadurch und wird auch nicht dadurch erst in den internationalen Beziehungen beachtlich, daß der betreffende Staat von anderen Staaten anerkannt wird. Die Position, Anerkennung verschaffe generell oder zumindest im Verhältnis zum anerkennenden Staat Völkerrechtssubjektivität, hat sich in der Staatenpraxis stets als Versuch imperialistischer Politik demaskiert, historisch progressive Staaten zu diskriminieren und politischem oder ökonomischem Druck auszusetzen.³

Ebenso wenig wie die Anerkennung eines Staates dessen Völkerrechtssubjektivität hervorbringt, bedarf es der Anerkennung der Staatsbürgerschaft durch andere Staaten, um sie zu einer im internationalen Verkehr rechtlich relevanten Größe werden zu lassen. Die Konsequenzen, die sich für die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten ergeben, gelten ohne Einschränkung auch für die

Staatsbürgerschaft. Für das Verhalten eines Staates zur Bürgerschaft eines anderen müssen dieselben Kriterien wie für die Beziehungen der Staaten selbst maßgebend sein.

Die Staatsbürgerschaft bzw. die Staatsangehörigkeit⁴ steht in einem elementaren Zusammenhang zum Staat und zu dessen Souveränität. Hat sich ein Staat im Ergebnis bestimmter gesellschaftlicher Prozesse herausgebildet, hat sich also eine Klasse ihr politisches Herrschaftsinstrument in Form eines Staates geschaffen, so ist damit zugleich auch seine Bürgerschaft entstanden. Die gesellschaftlichen Faktoren, die für das Entstehen eines Staates konstitutiv sind, sind es auch in bezug auf seine Bürgerschaft. Um sie hervorzubringen, bedarf es keines speziellen Rechtsaktes. Es muß sogar festgestellt werden, daß ein formeller juristischer Akt, z. B. ein Staatsbürgerschaftsgesetz, nicht einmal geeignet wäre, eine Staatsbürgerschaft hervorzubringen. Das Recht schafft nicht die Staatsbürgerschaft. Es kann an ihre Existenz nur anknüpfen und sie regeln. Ganz in diesem Sinne stellt das Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR vom 20. Februar 1967 (GBl. I S. 3) in seiner Präambel fest: „Mit der Gründung der Deutschen Demokratischen Republik entstand in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik.“⁵

Aus dem skizzierten Zusammenhang von Staatsgründung und Entstehung der Staatsbürgerschaft kann selbstverständlich nicht der Schluß abgeleitet werden, rechtliche Regeln zur Staatsbürgerschaft seien bedeutungslos. Ihre Funktion besteht darin, anknüpfend an das bereits bestehende politisch-rechtliche Verhältnis der Staatsbürgerschaft, die Gründe für ihren Erwerb und Verlust, das Verfahren, in dem die Bürgerschaft erworben oder verloren werden kann, und evtl. auch die Folgen, die sich aus dem Besitz der Staatsbürgerschaft für den einzelnen Bürger ergeben, zu bestimmen. Unter derartigen Gesichtspunkten haben Normativakte zur Staatsbürgerschaft durchaus konstitutive Wirkungen. Das ist z. B. auch beim Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR der Fall, das erst nahezu zwei Jahrzehnte nach der Gründung der DDR erlassen wurde.

Das Wesen der Staatsbürgerschaft

Staatsbürgerschaft ist vor allem das politisch-juristische Verhältnis einer Person zur politischen Macht.⁶ In ihm kommen alle wesentlichen Faktoren zum Ausdruck, von denen die tatsächliche und rechtliche Stellung des einzelnen in der jeweiligen Staats- und Gesellschaftsordnung geprägt wird.

So ist die Staatsangehörigkeit eines jeden bürgerlichen Staates durch den sozialen Antagonismus gekennzeichnet, der gleichermaßen den Charakter des Staates wie dessen Funktionen und damit auch dessen tatsächliches Verhältnis zu den Bürgern bedingt. Sie spiegelt auf spezifische Weise wider, daß die werktätige Bevölkerung sich hauptsächlich in der Rolle eines Objekts der politischen Macht befindet.

Die sozialistische Staatsbürgerschaft verkörpert dazu die Antithese. Ihr ist die Subjektstellung der Bürger im politischen und ökonomischen Bereich eigen. Sie erweist sich für den einzelnen Bürger als dasjenige Rechtsinstitut, das seine Stellung als Mitträger der Volkssouveränität zum Ausdruck bringt und ihn dazu anregt, sich dieser Stellung in der Praxis bewußt zu sein, d. h. getragen von gesellschaftlicher Bewußtheit mitzubestimmen und mitzugestalten. Aus dieser Sicht erklärt sich die Formulierung des § 2 Abs. 1 des Staatsbürgerschaftsgesetzes der DDR: „Die