

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 330

**Der Bestand  
der deutschen Staatsangehörigkeit  
nach dem Grundvertrag**

Von

**Hubertus von Morr**



**Duncker & Humblot · Berlin**

HUBERTUS VON MORR

**Der Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit  
nach dem Grundvertrag**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 330**

# Der Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Grundvertrag

Von

Dr. Hubertus von Morr



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 04022 8**

## Vorwort

Zu der vorliegenden Arbeit, die im Herbst 1976 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation vorgelegen hat, bin ich durch Professor Dr. *Karl Josef Partsch* angeregt worden. Ihm danke ich herzlich für wertvolle Hinweise und Vertiefungen, für seine förderliche Kritik wie für die Möglichkeit, die Lösungsvorschläge in seinem Doktorandenkreis diskutieren zu lassen.

Herrn Professor Dr. *J. Broermann* schulde ich Dank für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Bonn, im Sommer 1977

*Hubertus von Morr*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	<b>13</b>
<b>A. Die staatsangehörigkeitsrechtliche Lage in Deutschland</b> .....	<b>15</b>
I. Geschichtliche Entwicklung .....	15
1. Bis zum Ende des II. Weltkriegs .....	15
2. Die Lage nach dem II. Weltkrieg .....	20
a) Bundesrepublik Deutschland .....	21
$\alpha$ ) Der deutsche Staatsangehörige .....	22
$\beta$ ) Der „sonstige Deutsche“ .....	25
b) Besonderheiten .....	27
$\alpha$ ) Die Regelung im Saarland .....	27
$\beta$ ) Die „Österreicher-Regelung“ .....	27
c) In der Deutschen Demokratischen Republik .....	29
$\alpha$ ) Die Regelung bis 1967 .....	29
$\beta$ ) Die Regelung seit 1967 .....	31
d) In Berlin .....	33
$\alpha$ ) Berlin (West) .....	33
$\beta$ ) Berlin (Ost) .....	34
3. Ergebnis .....	34
II. Der Grundvertrag .....	37
1. Die Protokollerklärungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit .....	37
2. Einzelne Artikel mit möglicher Auswirkung auf die Staatsangehörigkeit .....	37
III. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	38
1. Die Identität mit dem Reich .....	39
2. Inter-se-Beziehungen .....	39
3. Die Aussagen zur Staatsangehörigkeit .....	39
4. Die Problemlage nach dem Urteil .....	41
a) Westliche Kritik .....	41
b) Östliche Kritik .....	44



<b>B. Begriff, rechtliche Natur und Arten der rechtlichen Gestaltung der Staatsangehörigkeit</b> .....	46
I. Der Begriff der Staatsangehörigkeit .....	46
1. Allgemein .....	46
2. Funktionell .....	47
3. Terminologische Abgrenzung .....	48
a) Staatsbürgerschaft .....	48
b) Staatsangehörigkeit .....	48
c) Abgrenzung zur „Nationalität“ .....	48
II. Rechtliche Natur der Staatsangehörigkeit .....	50
III. Arten der rechtlichen Gestaltung der StA .....	51
1. Im Einheitsstaat .....	51
2. In Staatenverbindungen .....	51
a) Im Bundesstaat .....	51
$\alpha$ ) Einstufigkeit .....	51
$\beta$ ) Zweistufigkeit .....	52
$\gamma$ ) Dreistufigkeit .....	52
b) Im Staatenbund .....	53
c) Im Staatenstaat .....	54
d) In atypischen Fällen (Commonwealth) .....	54
<b>C. Völkerrechtliche Schranken bei der Regelung der Staatsangehörigkeit</b> .....	56
I. Allgemeines Völkerrecht .....	56
Das Nottebohm-Urteil .....	57
II. Multi- und bilaterales Recht .....	58
<b>D. Regelung der Staatsangehörigkeit bei Gebietsveränderungen</b> .....	60
I. Wesen der Staatensukzession und ihre Erscheinungsformen .....	60
1. Der Begriff der Staatensukzession .....	60
2. Die Folgen der Staatensukzession für die Staatsangehörigkeit .....	61

II. Der Modus des StA.-Wechsels bei der Staatensukzession .....	61
1. „normale“ Regelung .....	61
a) Staatenpraxis .....	62
b) Rechtslehre .....	62
c) Bewertung .....	63
2. Bei ungeklärter Rechtslage (der deutsch-litauische Optantenstreit) .....	64
III. Das Problem der Staatensukzession hinsichtlich Deutschlands — Die völkerrechtlichen Möglichkeiten und ihre Konsequenzen für die StA .....	65
1. Dismembration .....	66
2. Sezession .....	69
3. Kontinuität (nur Teilsukzession) .....	70
<b>E. Lösungsversuche im Hinblick auf die deutsche Staatsangehörigkeit ..</b>	<b>71</b>
I. Unter der Prämisse des Reichsuntergangs .....	71
1. Nach dem östlichen Zwei-Staaten-Modell (Riege) .....	71
2. Nach westlichen Untergangstheorien (Rumpf) .....	74
II. Unter der Prämisse der Kontinuität .....	75
1. Nach der Identitätstheorie .....	76
a) Kernstaatslehre (Unbeachtlichkeit) — Wittmann, Waehler, Schröder .....	76
b) Schrumpfstaaatslehre .....	78
Scheuner — Die „offene Tür“ .....	79
Makarov .....	80
Hoffmann .....	81
Bauer .....	82
2. Nach der Dachtheorie (Teilordnung) .....	83
Böckenförde .....	83
Böhlhoff .....	84
Blumenwitz .....	85
Bernhardt .....	85
Meessen .....	85
3. Nach dem Dualismus-Modell von Herbert Krüger .....	87
Zieger .....	87

<b>F. Eigene Lösungsvorschläge</b> .....	<b>91</b>
I. Ausgangspunkt: die besondere Lage Deutschlands .....	91
II. Internationale Beispiele für staatsangehörigkeitsrechtliche Sonder- beziehungen .....	94
1. Die Interessenvertretung und die Schutzmacht .....	94
2. Partikulare Regelungen .....	95
a) Die Nordische Konvention .....	95
b) Die Westafrikanische Konvention .....	96
c) Das Commonwealth-Modell .....	97
Vorschlag 1 (vertragliche Lösung) .....	97
d) Das Irische Modell (England-Irland) .....	98
Vorschlag 2 (vertragliche bzw. einverständliche Lösung) ..	100
III. Vorschlag 3 (nichtvertraglich) .....	102
1. Die Einführung von Landesangehörigkeiten in der Bundes- republik .....	102
a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	103
b) Völkerrechtliche Bedeutung .....	103
c) Praktische Fragen der Bedeutung der Landesangehörigkeit	104
$\alpha$ ) Art. 33 I GG .....	104
$\beta$ ) Art. 36 I GG .....	105
d) Bedeutung für besondere Rechte in den Ländern .....	106
e) Einzelfragen .....	106
2. Die Auswirkungen dieser Regelung auf das Verhältnis zur DDR	107
a) Vermittlung .....	107
b) Gleichstellung von DDR-Bürgern .....	107
c) Nicht-Gleichstellung .....	108
3. Die gemeinsame deutsche StA .....	108
a) Völkerrechtliche Bedeutung .....	108
b) Einverständnis der DDR nicht erforderlich .....	109
4. Berlin: die unmittelbare deutsche StA .....	110
5. Das „Länder-Modell“ im Lichte des Karlsruher Urteils .....	111
6. Thesen .....	112
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	 <b>114</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AJIL	= American Journal of International Law
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BayVerwBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
Bericht	= Bericht über die gemeinsame Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses des Königsteiner Kreises am 12. und 13. Januar 1968 in Frankfurt/M.
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BlnVerf	= Berliner Verfassung
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BYIL	= British Yearbook of International Law
C.I.J.	= Cour Internationale de Justice
C.P.J.I.	= Cour Permanente de Justice Internationale
DDRVerf	= Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik
Drs.	= Drucksache
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	= Deutsches Verwaltungsblatt
EA	= Europa-Archiv
FamRZ	= Familienrechts-Zeitschrift
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
GAOR	= General Assembly Official Records
GBI(GesetzBl)	= Gesetzblatt
GG	= Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GS	= Gesetzessammlung
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
ICLQ	= International and Comparative Law Quarterly
IGH	= Internationaler Gerichtshof
IRO	= International Refugee Organization
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	= Juristenzeitung
Martens N.R.G.	= Nouveau Recueil Général de Traités de G. Fr. de Martens
NJ	= Neue Justiz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
ReichsVerf 1871	= Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871
RdC	= Recueil des Cours
RGBl	= Reichsgesetzblatt
R.I.A.A.	= Report of International Arbitral Awards
RMinBl	= Reichsministerialblatt
ROW	= Recht in Ost und West
RuStAG	= Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913
RuStAÄndG	= Reichs- und Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz

Sammlung	= Sammlung geltender Staatsangehörigkeitsgesetze (Band und Nr.)
SdN	= Société des Nations
StA	= Staatsangehörigkeit
StAng	= Staatsangehöriger
StAngÄndG	= Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz
StBG	= Staatsbürgerschaftsgesetz
StuR	= Staat und Recht
Symposion	= Ostverträge-Berlin Status-Münchener Abkommen. Beziehungen zwischen der BRD und der DDR. Vorträge und Diskussionen eines Symposions von März 1971 in Kiel
UNRRA	= United Nations Relief and Rehabilitation Administration
UNTS	= United Nations Treaty Series
VOBl	= Verordnungsblatt
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZentralBl	= Zentralblatt (DDR)
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

## Einleitung

Das Schicksal der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem 2. Weltkrieg ist von der Literatur nicht sehr ausgiebig erörtert worden. Dies gilt vor allem für die Zeit nach dem Abschluß des Grundvertrages mit der DDR<sup>1</sup>, durch den manche Rechtsposition überholt worden ist.

Neben den Abhandlungen, die sich mit den aus der Schaffung einer separaten DDR-Staatsbürgerschaft<sup>2</sup> erwachsenden Problemen beschäftigten<sup>3</sup>, sind hier vor allem die jüngeren Darstellungen von Zieger<sup>4</sup> und Bauer<sup>5</sup> zu nennen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Normenkontrollverfahren des Freistaates Bayern zur Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages vom 31. 7. 1973<sup>6</sup> ist im Hinblick auf die sich aus ihm für die deutsche Staatsangehörigkeit ergebenden Konsequenzen bislang recht wenig behandelt worden<sup>7</sup>.

In Deutschland — Bundesrepublik und DDR — stehen sich zwei Staatsangehörigkeiten gegenüber. Nach Ansicht offizieller Stellen der Bundesrepublik Deutschland gibt es aber auch heute noch, dreißig Jahre nach Kriegsende, eine gemeinsame deutsche Staatsangehörigkeit — unbeschadet der Existenz zweier Staaten in Deutschland, die nunmehr beide von der Völkergemeinschaft anerkannt sind. Daraus erwachsen eine ganze Reihe von Problemen, wie sie jüngst auch der Öffentlichkeit z. B. durch den Abschluß von Konsularverträgen zwischen der DDR und Drittstaaten bekannt wurden<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> BGBI 1973 II, S. 421.

<sup>2</sup> Gesetz vom 20. Februar 1967 über die Staatsbürgerschaft der DDR (GBI I, S. 3).

<sup>3</sup> Blumenwitz, Jahrbuch für Ostrecht 1967, S. 175; Waehler JZ 1968, S. 776; Wittmann, BayVerwBlätter 1967, S. 223; Schröder ROW 1967, S. 223; Bernhardt, Bericht.

<sup>4</sup> Zieger, Das Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR, ders., Die Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland, ders., Deutsche Staatsangehörigkeit heute.

<sup>5</sup> Bauer, Die deutsche Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.

<sup>6</sup> BVerfGE 36, 1 = NJW 1973, S. 1539 ff.

<sup>7</sup> z. B. Rumpf, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundvertrag ZRP 1974, S. 201 mit einer Erwiderung von Bauer in ZRP 1975, S. 96; Thiessen, Deutsche Staatsangehörigkeit und „innerdeutsche“ Grenze vor dem Hintergrund des veränderten Karlsruher Deutschlandmodells; v. Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit am Scheideweg?

<sup>8</sup> Note der Regierung der DDR an die Bundesregierung v. 21. 1. 1975; (Neues Deutschland v. 7. 2. 1975) Antwort-Note der Bundesregierung an die DDR

Darf die Bundesrepublik die Bewohner der DDR überhaupt wie ihre eigenen Einwohner behandeln? Darf sie Deutsche mit dem Wohnsitz in der DDR durch ihre Vertretungen im Ausland schützen? Kann sie Einbürgerungen, die von den Behörden der DDR vorgenommen werden, anerkennen? Gelten solche, in der DDR eingebürgerte Personen, auch für die Bundesrepublik als Deutsche? Dies sind nur einige Fragen, die auf dem Gebiet der Staatsangehörigkeit entstanden sind. Unausgesprochen steht das Problem der deutschen Staatsangehörigkeit auch bei den Folgeverträgen zum Grundvertrag wie bei dem Verhältnis beider deutscher Staaten zueinander überhaupt im Raum.

Es soll versucht werden, diese Frage im folgenden zu beantworten, wobei zur Verdeutlichung der Problematik zunächst ein Überblick über die Entwicklung gegeben wird, die zu der jetzigen Lage geführt hat. Da eine Beantwortung der Frage ohne Kenntnis des Wesens der Staatsangehörigkeit nicht möglich ist, wird im Anschluß Begriff, Funktion und Gestaltung der Staatsangehörigkeit als rechtliche Erscheinung erläutert. Unter diesen Aspekten werden sodann die Lösungsvorschläge, die zur Frage der deutschen Staatsangehörigkeit gemacht worden sind, erörtert. Ihnen werden abschließend eigene Vorschläge gegenübergestellt.

---

v. 20. 2. 1975 (Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1975 Nr. 24/S. 233 v. 25. 2. 1975) auch abgedruckt im Deutschland-Archiv 1975, S. 330 ff.; vgl. Blumenwitz, Die deutsche Staatsangehörigkeit und die Konsularverträge der DDR mit Dritten Staaten.

## A. Die staatsangehörigkeitsrechtliche Lage in Deutschland

### I. Geschichtliche Entwicklung

#### 1. Bis zum Ende des II. Weltkriegs

Die Grundlagen der modernen Staatsangehörigkeit (im folgenden: StA) wurden zu Beginn des 19. Jahrhunderts geschaffen. Im preußischen allgemeinen Landrecht war der Staatsuntertan noch unter den provinziellen, sozialen und ständischen Schichten verborgen, erst die Schaffung der Gewerbefreiheit, die Aufhebung des Gesindezwangs, die innerstaatliche Zoll- und Zugfreiheit brachte eine Mobilität mit sich, die unter anderem auch zu einheitlichen staatsbürgerlichen Grundlagen führte. Hinzu kamen die Mediatisierung zahlreicher Herrschaften nach dem Wiener Kongreß, die Bevölkerungsfuktuation der Unterschichten und die engere Verflechtung der internationalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, die den Vormarsch des Staates in der Staatsangehörigkeitsfrage beschleunigten<sup>1</sup>.

Die erste eingehende Regelung sta.-rechtlicher Fragen in einem speziellen Gesetz in Deutschland erfolgte 1842 in Preußen mit dem „Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preußischer Untertan sowie über den Eintritt in den fremden Staatsdienst“ vom 31. 12. 1842 (GS 1843, 15). Nach diesem Gesetz wurde in Preußen die Gemeindebürgerschaft durch die preußische Untertanenschaft vermittelt. Es war Beispiel für die gesetzliche Regelung der StA in zahlreichen nord- und mitteldeutschen Staaten<sup>2</sup>. Bemerkenswert ist der Titel des Gesetzes. Es kennt den Begriff „Staatsangehörigkeit“ noch nicht. Zwar war er vorher vereinzelt schon aufgetaucht (Nassau 1814, Bayern 1825, Kurhessen 1831, Altenburg 1831), jedoch stets neben dem des „Untertanen“ als ein Begriffspaar. Es lautete: „Untertanen und andere Angehörige.“

Erst bei den Wahlen zur Frankfurter Nationalversammlung wurde „Staatsangehörigkeit“ als ein auf das Recht aller Einzelstaaten übereinstimmend bezogener Rechtsbegriff verwendet. Der Bundesbeschluß vom 7. 4. 1848 ordnete an, daß jeder volljährige, selbständige Staats-

---

<sup>1</sup> Die Geschichte des Staatsangehörigkeitsrechts ist jüngst sehr ausführlich in der Habilitationsschrift von Grawert dargestellt worden (Rolf Grawert: Staat und Staatsangehörigkeit).

<sup>2</sup> Vgl. Makarov, Kommentar, Einl. S. 19.