

# Ende und Rückkehr der Demarkation Wandlungen des Staatsangehörigkeits- rechts seit 1989

Dieter Gosewinkel

**Summary:** The development of citizenship law after 1989 seemed to demonstrate the decreasing importance of both territorial and personal demarcation in reunified Europe. Tendencies towards Europeanization and the universalization of individual rights, as well as their theorizations, contributed to this vision. However, these developments only concealed remaining pockets of national sovereignty rights, which were increasingly used in national and geopolitical conflicts, particularly in the new states of Eastern Europe. In this new policy, citizenship again is being used as an instrument of demarcation.

**Kurz gefasst:** 1989 deutete die Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts darauf hin, dass mit der territorialen auch die personale Demarkation im vereinigten Europa an Bedeutung verlieren würde. Tendenzen der europäischen Vereinheitlichung und Universalisierung individueller Rechtsgarantien samt ihrer theoretischen Begründungen trugen dazu bei. Doch verdeckte diese Entwicklung Reservate staatlicher Souveränität, die insbesondere in den neuen Staaten des östlichen Europa zunehmend in national- und geopolitischen Konflikten eingesetzt wurden. Dieser neuen Politik der Demarkation dient die Staatsangehörigkeit als Instrument.

Der Fall der Mauer 1989 schien das Ende des harten Gehäuses der Staatlichkeit in Europa einzuläuten. Gerade in Europa hatte diese Vorstellung eine besondere historische Bedeutung. Jener Kontinent, der Jahrhunderte zuvor den Staat hervorgebracht und dessen territoriale Demarkationen zu scharfen, militärisch bewehrten Grenzen ausgebaut hatte, befreite sich 1989 von einer Grenze, die zum Symbol für die ideologische Zweiteilung in antagonistische Machtsphären geworden war.

Mit der territorialen schien auch die personale Demarkation des Staats in Europa an Bedeutung zu verlieren. Dies zeigte sich an der Staatsangehörigkeit, einer zentralen Rechtsinstitution, die die Zugehörigkeit zum Staat – und damit zum Staatsvolk – rechtlich scharf umriss und damit über die Inklusion in die Rechte von Staatsbürgern und den Schutz vor Verletzung durch fremde Staatsgewalt entschied. Die immer schärfere gegenseitige Abgrenzung von europäischen Nationalstaaten seit dem 19. Jahrhundert, die Haftung der Staatsangehörigen mit dem Einsatz ihres Lebens in bewaffneten Konflikten und für die Aggression des eigenen Staats – all dies schien mit dem Umbruch 1989 auf europäischem Boden immer unwahrscheinlicher zu werden. Die Entwicklung der Staatsangehörigkeit in Deutschland bezeugte dies. Seit der deutschen Teilung hatte es zur Staatsräson des deutschen Weststaats, der Bundesrepublik Deutschland, gehört, am Fortbestehen einer gemeinsamen deutschen Staatsangehörigkeit festzuhalten und deshalb Flüchtlinge aus der DDR als deutsche Staatsbürger aufzunehmen. Mit der unerwarteten Einlösung des Anspruchs auf Wiedervereinigung, der für viele bereits zur Fiktion geraten war, hatte sich sein Zweck erfüllt.

Auch die Privilegierung ethnisch Deutscher, sogenannter Volksdeutscher aus den Flucht- und Vertreibungsgebieten Mittel- und Osteuropas, bei ihrer Migration nach Deutschland und ihrer unmittelbaren Aufnahme in die deutsche Staatsangehörigkeit schien seit 1989 von der Geschichte überholt zu sein. Denn die Transformation sozialistischer Diktaturen in Verfassungsstaaten mit rechtsstaatlichen Strukturen beendete den Druck von Diskriminierung und Vertreibung, dem die ethnischen Minderheiten des ehemaligen Feindstaats ausgesetzt gewesen waren. Der besondere Schutz der Volkszugehörigen vor existenzieller Bedrohung wich einem Auswahlverfahren, in dem ethnisch Deutsche zunehmend ähnlichen Anforderungen hinsichtlich ihrer Sprach- und Integrationsfähigkeit unterworfen wurden wie einwandernde Angehörige anderer Nationalitäten.

Die Auflösung der Systemgrenzen von 1989 an fügte sich in politische Entwicklungen und deren theoretische Begründungen, die seit Längerem die Bedeutung partikularer Zugehörigkeiten im Recht infrage stellten. In den 1970er Jahren gewannen die Menschenrechte als universeller Rechtsmaßstab zunehmend an Bedeutung; das Monopol des souveränen Nationalstaats bei der Gewährleistung individueller Rechte wurde nachhaltig erschüttert. Der europäische Menschenrechtspakt der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Jahr 1975 zum Beispiel trug maßgeblich dazu bei, das kollektivistische Rechtsverständnis des sowjetischen Machtblocks herauszufordern und durch universalistisch begründete Forderungen unter politischen Rechtfertigungsdruck zu setzen. Menschenrechte begannen weltweit, Staatsbürgerrechte in der Bedeutung individueller Rechtsgarantien zu überlagern und zu verdrängen.

Im Zuge globaler Migrationsbewegungen, die die Gesellschaften Westeuropas kulturell und ethnisch stärker durchmischten als je zuvor, entstanden politische Programme und wissenschaftliche Theorien, die die Veränderungen von Zugehörigkeiten und die Anerkennung ethnischer und kultureller Verschiedenheit ins Zentrum stellten. Anstelle von Grenzziehungen zwischen statischen Zugehörigkeiten traten Konzepte durchlässiger, wandelbarer und multipler Identitäten, die nationale, ethnische und staatliche Zuschreibungen und Grenzziehungen transzendierten. Diese theoretischen Neuansätze begleiteten gesellschaftliche Veränderungsschübe in der westlichen Welt, die mit dem Umbruch 1989 auch den ehemals geschlossenen Raum der sowjetischen Hegemonialsphäre erreichten. Die Öffnung der Grenzen öffnete Mittel- und Osteuropa zugleich für die weltweiten Migrations- und Flüchtlingsströme. Die seit dem Zweiten Weltkrieg infolge von Vernichtung, Vertreibung und Migrationsverboten homogenisierten Gesellschaften des östlichen Europa zogen erstmals seit einem halben Jahrhundert Einwanderung an.

Das 1989 wiedervereinigte Europa besaß also günstige Voraussetzungen, um zu einem Modellfall für die Entgrenzung und Entnationalisierung politischer Zugehörigkeit zu werden. Die relativ kleinräumigen, historisch und wirtschaftlich eng miteinander verflochtenen Territorien besaßen, erstens, ein gemeinsames Interesse an einem dauerhaften Abbau nationalstaatlicher Konflikte und an einer koordinierten Verfolgung gemeinsamer politischer und wirtschaftlicher Interessen in einer globalisierten Wirtschaft. Zweitens begannen sich gemeinsame rechtliche Standards für beide Teile Europas durchzusetzen. Dazu gehörte die durchgehende Konstitutionalisierung politischer Herrschaft. Die postsozialistischen Staaten gaben sich Verfassungen nach dem Vorbild liberal-demokratischer Verfassungsordnungen des westlichen Europa in der Tradition der Aufklärung. Allen voran die Russische Föderation, die aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangen war. Sie schuf in der frühen Phase ihrer Öffnung nach 1989, stark beeinflusst durch westliche Verfassungsexperten, einen Verfassungstext, dessen Freiheitlichkeit und Rechtsgarantien den Standard westlicher Verfassungen noch übertraf.

Gemeinsam war den Verfassungen der postsozialistischen Staaten ein universalistischer Wertbezug auf den Menschen mit seiner „angeborenen Würde“, seinen Rechten und Freiheiten, und nicht der eigene Staatsbürger. Die frühere Beschränkung der Gewährleistungen allein auf „Rechte der Bürger“ der UdSSR beziehungsweise Polens oder der Tschechoslowakei wich einem differenzierten Rechtekatalog. Dieser gewährleistet vor allem die zivilen Rechte als Freiheitsrechte der Person und zugleich als Menschenrechte.

Drittens wurde Staatsangehörigkeit auf eine neue konstitutionelle und rechtsstaatliche Grundlage gestellt. In expliziter Entgegensetzung zur totalitären Verfassungspraxis nach sowjetischem Modell verboten die Verfassungen des postsozialistischen Europa den zwangsweisen Entzug der Staatsangehörigkeit und verbrieften das Recht aller Staatsangehörigen auf den Aufenthalt in ihrem Heimatstaat sowie den Schutz vor Ausweisung und Auslieferung. Sie reduzierten die Staatsangehörigkeit auf eine reine Rechtsbeziehung, stellten sie in den Dienst der Menschenrechte, proklamierten den Vorrang des Völkerrechts und betonten die Verantwortung des Staats für den Menschen – nicht umgekehrt, wie es ein Axiom des sowjetisch dominierten Rechts gewesen war.

Viertens mündeten diese rechtlichen Innovationen in eine umfassendere, gemeineuropäische Rechtsentwicklung, die auf die Vereinheitlichung von Rechtsstandards der Staatsangehörigkeit und ein transnationales Bürgerschaftskonzept ausgelegt war. Im Rahmen des Europarats, dem auch Russland 1996 beitrug, wurde 1997 eine Konvention zur Staatsangehörigkeit verabschiedet, die die Prinzipien eines liberal-rechtsstaatlichen Staatsangehörigkeitsrechts für alle Mitgliedsstaaten verbindlich machte: das Prinzip des freiwilligen Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit, ihre Beibehaltung bei der Eheschließung unabhängig vom Geschlecht, das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Religion, Ethnizität etc. sowie die Tolerierung von Mehrfachstaatsangehörigkeit. Diese Konvention trug ebenso wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der einen europäischen Grundrechtsstandard



Dieter Gosewinkel ist Co-Leiter des WZB Rule of Law Center und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsprofessur Rule of Law in the Age of Globalization. Seit 2009 ist er zudem außerordentlicher Professor an der Freien Universität Berlin.

*(Foto: Christian Delory)*

[dieter.gosewinkel@wzb.eu](mailto:dieter.gosewinkel@wzb.eu)

herauszubilden begann, dazu bei, die Zugehörigkeit zu einem partikularen Nationalstaat in ihrer Bedeutung zu mindern. Programmatisch trat dies im engeren Integrationsverband der Europäischen Union zutage, die mit der Rechtsfigur der „Unionsbürgerschaft“ Bürgerrechte vom Mitgliedsstaat ablöste und sie unmittelbar den Bürgern Europas garantierte.

Damit waren in dem historischen Moment des Umbruchs 1989 die Grundlagen eines offenen europäischen Rechtsraums gelegt, der partikulare Zugehörigkeiten und Begrenzungen überschritt. Aber inwieweit entwickelte sich auf diesen Grundlagen eine gemeineuropäische Politik und Praxis der Zugehörigkeit jenseits des Nationalstaats? Bei genauem Hinsehen erkennt man, dass die Universalisierung individueller Rechte und die transnationale Öffnung und Liberalisierung der Staatsangehörigkeit Reservate staatlicher Souveränität verdeckte, die politisch aktiviert werden konnten – und aktiviert wurden. Dies zeigen schon die normativen Grundlagen der europäischen Integration und Rechtsvereinheitlichung. Die Institution der europäischen Unionsbürgerschaft war mitgetragen von einer Euphorie der europäischen Einigung nach 1989. Durch den Vertrag von Maastricht 1992 war sie Teil der europäischen Verfassung geworden und sollte Ausgangspunkt und Symbol einer neuen Phase der Europapolitik werden. Die Unionsbürgerschaft sollte die Integration von der Basis, vom Individuum, und nicht vom Staat her neu legitimieren und vertiefen.

Tatsächlich aber blieb der Rechtsstatus des Unionsbürgers eine von der Staatsangehörigkeit abhängige Größe. Nur Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats konnten zugleich Unionsbürger werden. Die Organe der Europäischen Union konnten dies auch nicht ändern, denn die Mitgliedsstaaten gaben ihnen nicht die Kompetenz dazu. Diese konnten sich zudem darauf berufen, dass der Europarat in seiner Konvention zur Staatsangehörigkeit von 1997 einem Mitgliedsstaat ausdrücklich vorbehalten hatte, nach „seinem eigenen Recht [zu bestimmen], wer seine Staatsangehörigen sind“. Davon machten die Staaten gerade des neuen Europa Gebrauch, indem sie historische Zugehörigkeiten wiederbelebten und als neue Demarkationen aktualisierten. Dazu zählte die Ethnisierung der Zugehörigkeit, die die rekonstruierten Nationalstaaten gegenüber ihrer jeweiligen Diaspora in anderen Staaten teils als Politik formulierten.

Die Privilegierung koethnischer Rückwanderung in ihren Heimatstaat und die Ausstattung der Diasporagruppen mit Sonderrechten trugen nicht zur Abschwächung nationalstaatlicher Grenzziehungen bei. Sie erzeugten, im Gegenteil, Loyalitätskonflikte bei denjenigen, die einerseits Staatsangehörige ihres Aufnahmestaates waren und andererseits die „quasi-Staatsangehörigkeit“ ihres konationalen Herkunftsstaats erhielten. Diese Konflikte kulminierten in der Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit. Dieses Rechtsinstitut, das in den westeuropäischen Staaten als Signum der Überwindung starrer Grenzziehungen und als Instrument der Integration gesehen wurde, geriet in vielen Staaten des neuen Europa zu einem Instrument ethnischer Privilegierung von Konationalen. In Ungarn, wo nationalistische Kreise das nationale Trauma massiver Gebietsverluste Ungarns in den Friedensschlüssen von Versailles 1919 wiederbelebten, scheiterte zwar 2004 ein Referendum, das die ungarische Staatsangehörigkeit an ethnische Ungarn, unter anderem Staatsangehörige in der Slowakei und Rumänien, vergeben wollte. Doch blieb hier ein nationalpolitischer Krisenherd bestehen, der auch durch die gemeinsame Mitgliedschaft der beteiligten Staaten in der Europäischen Union nicht ausgeräumt wurde.

Jenseits dieser offen revisionistischen Instrumentalisierung nutzten auch viele andere Staaten des neuen Europa die doppelte Staatsangehörigkeit einseitig zur Einräumung eines Privilegs in nationalpolitischer Absicht: Sie gestanden emigrierenden Staatsangehörigen die Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit zu, behielten dies aber Immigranten zumeist vor.

Schließlich geriet die Staatsangehörigkeit zum Austragungsort geopolitischer Konflikte. Als Russland in der Ära Putin zunehmend zu einer neoimperialen Politik der Sicherung territorialer Einflussphären übergang, wurde die Staatsangehörigkeit zum Instrument und Austragungsort geopolitischer Konflikte. Seit den 1990er Jahren, als die baltischen Republiken sich von russischem Ein-

fluss befreien wollten, indem sie die auf ihrem Territorium verbliebenen russischen Staatsangehörigen diskriminierenden Einbürgerungsregelungen unterwarfen, wurde die Politik der Staatsangehörigkeit zu einer Kampfzone zwischen Russland und den postsowjetischen Republiken. Dies wurde deutlich mit der Vergabe der russischen Staatsangehörigkeit an russische Gruppen in der Diaspora, um diese politisch zu stärken beziehungsweise deren Siedlungsgebiete unter russischen Einfluss zu bringen – zum Beispiel in Südossetien und Abchasien im Konflikt mit Georgien.

Wie heftig der Kampf um die Zugehörigkeit von Personen geopolitischer Einflusssicherung war, zeigte das 2010 einsetzende Projekt Teil einer Eurasischen Union, das eine gemeinsame Bürgerschaft Russlands, Kasachstans, Weißrusslands und der Ukraine in Entgegensetzung zur Unionsbürgerschaft der Europäischen Union vorsah. Die Vision einer Zeitenwende der Staatlichkeit von 1989, eines zunehmend sich öffnenden, integrierten Rechtsraums Europa, stieß an die Grenzen nationaler und imperialer Konflikte. Das Recht der Staatsangehörigkeit ist nicht nur das Abbild dieser Konflikte, sondern auch ein Instrument in den Händen der Konfliktparteien.

### **Literatur**

*Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard/Sievers, Wiebke (Eds.): Citizenship Policies in the New Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.*

*Howard, Marc Morjé: The Politics of Citizenship in Europe. Cambridge: Cambridge University Press 2009.*

*Magnette, Paul: La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions. Bruxelles: L'université de Bruxelles 1999.*

*Shevel, Oxana: Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe. Cambridge: Cambridge University Press 2011.*