



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Staatsbürgerrechte und Bevölkerungsrechte“

Dissertation vorgelegt von Johanna Mayer

Erstgutachter: Prof. Dr. Martin Borowski

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie

Staatsbürgerrechte und Bevölkerungsrechte

Einführung

Die Themen Staatsangehörigkeit und Zugehörigkeit sind in den letzten Jahren in Deutschland zunehmend in den Fokus gerückt, nicht zuletzt aufgrund der steigenden Zuwanderungszahlen. Besonders kontrovers wurde und wird über doppelte Staatsangehörigkeit, Einbürgerungsgesetze und die Integration von Zuwanderern diskutiert. Dabei stellt sich die Frage: Welche Bedeutung haben Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft für die Zuschreibung von Rechten? Der Titel unterscheidet dabei Staatsbürgerrechte – also Rechte, die den Staatsangehörigen zustehen – und Bevölkerungsrechte – also Rechte, die der Bevölkerung, den Einwohnern des Staats zustehen. Die Arbeit verfolgt das Ziel, aus der Perspektive der Allgemeinen Staatslehre, die Leitgedanken hinter der Zuordnung von Personen zum Staat herauszuarbeiten und zu untersuchen, ob und wie alternative Zuordnungsmodelle in Betracht kommen.

Teil 1 – Herausforderungen konzeptioneller Ordnungen von Zuordnung

Im ersten Teil der Arbeit geht es um die grundlegende Frage der „Zuordnung“: Wie wird festgelegt, wer zu einem Staat gehört? Wie die Zuordnung erfolgt, dazu können verschiedene Leitgedanken herausgearbeitet werden, hier Nation, Integration und Lebensmittelpunkt. Dadurch können die Hintergrundannahmen, faktische Überzeugung und moralische Überlegungen erkannt werden. Zugegeben wird ein vollständiges Außerachtlassen der moralischen Dimension der Frage nicht zu 100 % möglich sein. Die Hintergrundannahmen zu verdeutlichen und sich vor Augen zu halten vor der weiteren Überlegen dürfte trotzdem sinnvoll sein. Die Diskussion um Staatsangehörigkeit und Rechten für die Bevölkerung ist komplex. Klare Leitgedanken haben dabei den Vorteil, dass künftige Reformen dadurch kohärent gestaltet werden können.

Durch Änderungen und Reformen des Staatsangehörigkeitsrecht, durch politische Kompromisse und vor allem kurzfristige Reaktionen auf aktuelle Themen, Schlagzeilen wurden Sonderregelungen und Ausnahmen aufgenommen, so ist eher ein Flickenteppich entstanden als ein stimmiges Konzept. Die Leitgedanken vor Augen zu halten, kann bei diesen Diskussionen Orientierung bieten.

Teil 2 – Ordnungskonzept in Bezug auf das Staatsvolk

Das zweite Kapitel befasst sich mit dem Begriff des Staatsvolks als Zuordnungsbegriff.

Die Grundlage des Begriffs liegt in der Staatslehre von Jellinek, die von den Staatslehrern der Weimarer Republik und bis heute aufgegriffen wird.

Durch die Öffnung des Staates, die Europäisierung und auch Internationalisierung des Staates wird eine Öffnung der Staatsgewalt und eine Öffnung des Staatsgebiets gesehen. Durch diese Globalisierungsentwicklungen zum einen und durch Migration, moderne

Bevölkerungsbewegungen, doppelte und mehrfache Staatsangehörigkeiten zum anderen, stellt sich die Frage, ob auch das dritte Staatselement, das Staatsvolk eine Öffnung erfährt.

Hier spielt die Staatsangehörigkeit eine zentrale Rolle als formales Instrument der rechtlichen Verknüpfung zwischen dem Individuum und dem Staat. Historisch war die Staatsangehörigkeit eng mit der Nation verbunden – häufig basierend auf gemeinsamer Abstammung und Kultur. Zunehmende Mobilität der Menschen und transnationale Migration haben dazu geführt, dass klare Grenzen zwischen Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern immer unschärfer werden. Transnationale Migration beschreibt den Zustand, in dem Menschen über Ländergrenzen hinaus soziale, wirtschaftliche und kulturelle Verbindungen zu mehreren Ländern gleichzeitig pflegen und aufrechterhalten, an der Gesellschaft in mehreren Ländern teilhaben – in Abgrenzung zu traditioneller Migration, die oft mit einer dauerhaften Ansiedlung verbunden ist.

Teil 3 – Ordnungskonzept in Bezug auf Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft

Der dritte Teil der Arbeit beschäftigt sich mit den Begriffen „Staatsangehörigkeit“ und „Staatsbürgerschaft“. Während die Staatsangehörigkeit vor allem den rechtlichen Status beschreibt, geht es bei der Staatsbürgerschaft um die damit verbundenen Rechte und Pflichten. In Deutschland ist die Staatsangehörigkeit immer noch eng mit der Idee des Nationalstaats verknüpft. Doch wie angemessen ist dieses Konzept in einer Welt, in der Menschen ständig Grenzen überschreiten und in mehreren Ländern gleichzeitig verwurzelt sind?

Die Zahl von nicht-deutschen Einwohnern, denen nicht alle Staatsbürgerrechte zustehen, nimmt zu.

Will man diesen Zustand lösen oder dem entgegenwirken, dann gibt es verschiedene Möglichkeiten: Eine Möglichkeit ist es, die Einbürgerungsvoraussetzungen zu senken, die Einbürgerung zu erleichtern. Damit würde potenziell die Zahl der Einwohner gesenkt, die nicht über Staatsbürgerrechte verfügen. Ansatzpunkte sind die Verkürzung des Mindestaufenthalts, Akzeptanz von mehrfachen Staatsangehörigkeiten und ein Wegfall der Optionspflicht. Die andere Möglichkeit wäre, Staatsbürgerrechte in Bevölkerungsrechte zu verwandeln. Derzeit wird auf die erste Möglichkeit gesetzt, auch mit der letzten Reform, die die für die Einbürgerung notwendige rechtmäßige Aufenthaltsdauer auf 5 Jahre von 8 Jahren reduziert hat und das Verbot mehrfacher Staatsangehörigkeit abgeschafft wurde.

Die zweite Lösung, könnte bei einem Zwischenstatus ansetzen. Denkbar ist eine Vorstaatsbürgerschaft, die als Zwischenstufe bei Erfüllung fast aller Einbürgerungsvoraussetzungen gewährt werden könnte. Vor dem Hintergrund weiterer Erleichterungen des Erwerbs – insbesondere durch die Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer – wird das aktuell eher irrelevant.

Eine andere Möglichkeit wären andere Konzepte der Denizenship. Die Denizenship ist eine Bezeichnung für Daueraufenthaltsberechtigte mit eingeschränkten Rechten. Oder eben auch eine Ausweitung der Staatsbürgerrechte auf Denizens durch Ausweitung des Wahlrechts. Auch andere Konzepte der Denizenship erscheinen vor dem Hintergrund der

Reform weniger relevant: Indem die Einbürgerung immer leichter wird, verliert die Denizenship an Bedeutung.

Mit der jüngsten Reform des Staatsangehörigkeitsrecht im Jahr 2024 wurden insbesondere die für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltszeiten verkürzt und mehrfache Staatsangehörigkeit generell akzeptiert. Die Optionspflicht ist konsequenterweise entfallen. Daneben wurden Anforderungen die Lebensunterhaltssicherungen verschärft und weitere Kriterien bzw. Ausschlussgründe aufgenommen. Die generelle Akzeptanz von Mehrstaatigkeit und die Verkürzung der Voraufenthaltszeit haben das Potential, die Einbürgerungsquote erheblich zu steigern. Die neu eingeführten Restriktionen in Bezug auf die Sicherung des Lebensunterhalts und der unbestimmten Anforderungen an das Verhalten der Einbürgerungsbewerber stehen dem allerdings entgegen. Es handelt sich deshalb abermals nicht um eine konsequente Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, nicht um ein stimmiges Konzept, sondern um die Vertiefung des Flickenteppichs, der im Staatsangehörigkeitsrecht durch politische Kompromisse und kurzfristige Reaktionen entstanden ist.

Teil 4 – Gestaltung eines Gesamtkonzepts

Im letzten Teil der Arbeit wird versucht, die in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten Problemlagen in einem schlüssigen Gesamtkonzept zu bündeln.

Die drei Leitgedanken, die im Rahmen dieser Arbeit dazu unterschieden werden, sind Nation, Integration und Lebensmittelpunkt.

Die Nation ist schwer zu erfassen, weil es keinen einheitlichen nationalstaatlichen Typus gibt. Eine Annäherung kann durch objektive Merkmale wie Abstammung, Herkunftsort, Kultur und Sprache, eventuell Religion sowie subjektive Merkmale wie ein Zusammengehörigkeitsgefühl, ein subjektives Bewusstsein erfolgen.

Der Nation entspricht im Staatsangehörigkeitsrecht das Abstammungsprinzip, keine Kappung des Erwerbs über das Abstammungsprinzip auch bei dauerhaftem Aufenthalt im Ausland; Ablehnung der mehrfachen Staatsangehörigkeit; eine Optionspflicht (bei Erhalt von zwei Staatsangehörigkeiten bei Geburt über die Eltern); Staatsbürgerrechte bleiben den Staatsangehörigen vorbehalten, d.h. kein Wahlrecht für Denizens.

Die Integration als Leitgedanke zeigt eine Öffnung gegenüber dem Merkmal der Abstammung, indem daneben auch eine Integrationsprognose oder ein Nachweis hinreichend erbrachter Integration ausreichen kann.

Hier würde konsequenterweise auch der Erwerb der Staatsangehörigkeit über das Abstammungsprinzip erfolgen, ergänzt von dem *ius soli*, wenn eine Prognose für die zukünftige Integration in die Gemeinschaft spricht; dazu passt auch eine langfristige Kappung des Abstammungsprinzips für Auslandsdeutsche. Mehrfache Staatsangehörigkeit wäre nach dem Integrationsgedanken ebenfalls grundsätzlich abzulehnen; eine Optionspflicht entspräche dem Gedanken ausdrücklich, weil die Entscheidung für die deutsche und gegen die andere Staatsangehörigkeit einen Integrationsnachweis erbringen würde. Eine Vorstaatsbürgerschaft kommt als Zwischenstatus in Betracht, z.B. bis die andere Staatsangehörigkeit aufgegeben wurde

(wegen längerer Wartezeiten oder bei Kindern/Jugendlichen erst ab Volljährigkeit). Eine Ausweitung des Wahlrechts ist bei diesem Leitgedanken nicht geboten.

Der Leitgedanke des Lebensmittelpunkts ist eine weitere Öffnungsstufe, indem auf ein Näheverhältnis abgestellt wird aus objektiven und subjektiven Merkmalen, dieses aber nicht unbedingt nur zu einem Staat bestehen kann. Der ursprüngliche Erwerb der Staatsangehörigkeit könnte hiernach einer Kombination aus *ius sanguinis* und *ius soli* erfolgen, das sich am dauerhaften Aufenthalt orientiert. Mehrfache Staatsangehörigkeit ist dabei eher unproblematisch, es ist aber zwischen aktiver und ruhender Staatsangehörigkeit zu unterscheiden. Es bedürfte dazu entsprechender internationaler Verträge. Wahlrecht von *Denizens* an ihrem Wohnsitz kommt hiernach in Betracht. Eine Vorstaatsbürgerschaft, die ja letztlich in dem vollen Status münden soll, passt zu diesem Leitgedanken wiederum eher nicht.

Gesamtergebnis und Ausblick

Die Leitgedanken müssen und werden vermutlich nicht in reiner Form verwirklicht werden.

Die Reform dieses Jahres entspricht weitgehend dem Leitgedanken der Integration, indem weiterhin auf eine – wenn auch verkürzte – Aufenthaltsdauer für die Einbürgerung abgestellt wird. Daneben wurde noch die 2019 eingeführte Voraussetzung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse konkretisiert, was auch für den Integrationsgedanken spricht. Dass ein Aufgeben der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht mehr gefordert wird und es folgerichtig auch keine Optionspflicht mehr gibt, geht sogar über den Integrationsgedanken hinaus und stellt eine weitergehende Öffnung dar. Das Ergänzen der Einbürgerungsvoraussetzungen bzw. der Ausschlussgründe um weitere Werte steht hingegen in Verbindung mit einem Treue- und Loyalitätsgedanken. Die Staatsangehörigen trifft über den Gesetzesgehorsam hinaus keine besondere Loyalitätspflicht. Gesetzesgehorsam ist gegeben bei Einhaltung der Gesetze – nicht bei Teilen der diesen Gesetzen zugrundeliegenden Werte. Die Ergänzungen sind damit Ausdruck des (legitimen) Bestrebens einer Verbundenheit in Werten unter der Gemeinschaft der Staatsangehörigen. Mit der derzeitigen Ausgestaltung wird jedoch an die Einbürgerungsbewerber das Ideal einer diskriminierungsfreien Gesellschaft als Maßstab angesetzt. Ergänzungen im Einbürgerungsrecht zur Sicherung von gemeinsamen Werten, die bereits an Äußerungen ansetzen, sind jedenfalls Ausdruck von gesteigerten Loyalitätserwägungen und somit dem Leitgedanken der Integration zuzuordnen. Die verschärfte Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung zeigt ebenfalls, dass die Einbürgerung nicht als Teil des Integrationsprozesses, sondern als Abschluss des Integrationsprozesses verstanden wird. Die Reform kann insofern mit der Erleichterung der Einbürgerung für loyale, wirtschaftlich leistungsstarke Einbürgerungsbewerber als Kompromiss bewertet werden, der von einem exklusiven Verständnis von Staatsangehörigkeit zeugt.

Dass nicht alle Herausforderungen der Frage der Zuordnung und der Zugehörigkeit von Menschen restlos und unangreifbar gelöst werden können, schon gar nicht auf nur eine Weise, ist klar.

Ziel der Arbeit ist deshalb nicht, eine solche Universallösung zu präsentieren als Endpunkt, sondern vielmehr einen Anknüpfungspunkt zu bieten für eine wieder aufkeimende Diskussion, für ein Aufleben der allgemeinen Staatslehre. Konkrete Maßnahmen (wie z.B. das Ausländerwahlrecht) wurden viel diskutiert und natürlich stellt auch das einen Beitrag in diesem Zusammenhang dar. Eine Diskussion der Konzepte – abstrakt von solchen konkreten Maßnahmen – ist zwar schwer greifbar. Wichtig ist, diese Leitgedanken einmal ins Zentrum der Überlegungen zu stellen, um Zusammenhänge greifbarer zu machen. Das bestätigt auch die Entwicklung der letzten Jahre. Zum Zeitpunkt des Beginns der Erstellung dieser Arbeit, gab es seit 1999 keine tiefgreifenden Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts. In den letzten Jahren gab es hingegen bereits zwei Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts. In den Diskussionen fällt auf, dass das Staatsangehörigkeitsrecht zunehmend ins Spiel gebracht wird, um auf kurzfristige Entwicklungen zu reagieren. So 2019 in der Einführung eines Verlusttatbestands bei der Beteiligung an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung. Kurz darauf wurde bereits auf einer Ministerkonferenz diskutiert, ob ein Verlusttatbestand für die Mitwirkung an Organisierter Kriminalität eingeführt werden könnte. Seit einigen Monaten wird dies für Teilnehmer an pro-palästinensischen Demonstrationen erwähnt. Auch wenn viele solcher Vorschläge womöglich nicht umgesetzt werden, ist der Ruf nach "Ausbürgerung von Mehrstaatern", die unliebsame Handlungen vornehmen, oder auch nach anderen Anpassungen im Staatsangehörigkeitsrecht lauter und reflexhafter geworden.

Um hier den bestehenden Flickenteppich im Staatsangehörigkeitsrecht nicht zu verschärfen, sondern den Weg zu stimmigen Regelungen einzuschlagen, können die Leitgedanken Orientierung bieten. Und die Ausrichtung des Staatsangehörigkeitsrechts betrifft eben auch die Zusammensetzung des Staatsvolks und damit das Selbstverständnis des Staates.

Die Dissertation wird beim Verlag Nomos, Baden-Baden, in der Schriftenreihe "Schriften zum öffentlichen Recht" veröffentlicht werden.