

Angelika Nußberger, Staatsangehörigkeit und gesellschaftlicher Zusammenhalt

Im Jahr 2008 wurde ein interessantes neues Wort erfunden: die Passportisierung („passportisation“). Damit bezeichnete man die Ausgabe von Pässen und so die Zuerkennung der Staatsangehörigkeit an Bürger eines anderen Staates.¹ Dies hatte einen sehr ernsten Hintergrund. Es war die Zeit des militärischen Konflikts zwischen Russland und Georgien und es ging um die Rechtfertigung der Anwendung von Gewalt. So gilt im Völkerrecht grundsätzlich das Gewaltverbot. Diskutiert werden aber verschiedene Ausnahmen, so auch der Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland. Darauf hat sich Russland im Georgienkonflikt bezogen und vor und während des Konflikts Passformulare zur Einbürgerung an die georgischen Bürger in Ossetien und Abchasien verteilt. Auch in der Krise um den Donbass ist die „Gewinnung“ von Staatsangehörigen ein wichtiges Argument; auch hier wird um die Ausgabe von Pässen zwischen der Ukraine und Russland gestritten. Und auch bei anderen Nachbarschaftskonflikten werden Staatsangehörigkeitsfragen in einer Art und Weise behandelt, die die große Sensibilität dieser Materie offenlegen, man denke etwa an die Auseinandersetzungen zwischen der Slowakei und Ungarn oder Rumänien und Ungarn. In jüngster Vergangenheit sind Staatsangehörigkeitsfragen noch in ganz anderem Zusammenhang in die Schlagzeilen geraten – der Verkauf der Staatsangehörigkeit, etwa in Malta und Zypern, scheint zu einem lukrativen Geschäft geworden zu sein. Und die Tatsache, dass in Irland in letzter Zeit 900.000 Pässe ausgegeben wurden, steht in erster Linie mit dem Brexit und der mit der irischen Staatsangehörigkeit verbundenen Reisefreiheit im Zusammenhang.²

Das ist die eine Dimension des Themas – die Wirkung der Staatsangehörigkeit nach außen und die Möglichkeiten ihrer Instrumentalisierung und auch ihres Missbrauchs. Die andere Dimension ist die Wirkung nach innen und damit die Bedeutung für das Verhältnis Staat – Bürger bzw. Gesellschaft – Bürger. Auch hier sind mehrere Schichten voneinander abzugrenzen. Zum einen braucht eine Mehrheit von Menschen, die in einer Gesellschaft zusammenlebt, ein einigendes Band zum inneren Zusammenhalt; dies ist der Aspekt, der in der Themenstellung explizit angesprochen wird. Zum anderen kann man aber auch Existenz

¹ Siehe *Anne Peters*, Extraterritorial Naturalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty and Fair Principles of Jurisdiction, *German Yearbook of International Law* 53, 2010, 623–725; *dies.*, Passportisation: Risks for international law and stability – Part I, *EJIL Talk* 9.5.2019.

² *The Irish Times* und *Belfast Telegraph* 27.12.2019. Vergleichbares ist in Deutschland zu beobachten. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamts ist die Zahl der eingebürgerten Briten nach dem Referendum im Jahr 2016 um 361 Prozent gestiegen, *Die Zeit* 13.06.2017.

und Umfang eines individuellen „Rechts auf Staatsangehörigkeit“ diskutieren, eines Rechts darauf, einem bestimmten Staat anzugehören und entsprechende partizipatorische Rechte auszuüben. Dies kann man auch – vorsichtiger – *ex negativo* formulieren als „Recht, nicht staatenlos zu sein“ und damit als Verbot, Maßnahmen zu ergreifen, aufgrund derer jemand staatenlos würde.

Das Thema ist heikel, und die Sprache, mit der man darüber spricht, ist voller Stolpersteine. Nur auf ein paar sei hingewiesen. Im Deutschen sprechen wir von Staatsangehörigkeit, im Englischen von „citizenship“ oder nationality, im Französischen von „nationalité“. Die Konnotationen sind sehr verschieden, da es einen Unterschied macht, ob der (sprachliche) Bezug zu einer „Nation“ oder zu einem „Staat“ hergestellt wird. Der englische Begriff „citizenship“ – übrigens wie der russische Begriff „graždanstvo“ – verweist auf die Bürgerstellung, wird aber, wie es scheint, in internationalen Verträgen nicht verwendet.³ Unterschiedlich scheint auch die hinter der „Einbürgerung“ stehende Idee. Dem „Bürger-Werden“ nach der deutschen Sprache steht die „naturalisation“ / „naturalisation“ gegenüber, die suggeriert, es werde ein „natürlicher Zustand“ erreicht. Und schließlich macht es auch einen Unterschied, was man als Bezugsobjekt sieht – den Staat, die Gesellschaft oder die Gemeinschaft.

So wie es eine Innen- und eine Außensicht auf das Problem gibt, so gibt es auch eine innen- und eine außenpolitische Diskussion dazu. „Staatsangehörigkeit“ ist so ein rechtliches Konstrukt mit vielerlei Wirkungen, die nicht voneinander zu trennen sind. Potentiell betroffen sind mehrere Staaten, der Staat, der jemanden in seinen Verband aufnimmt, der Staat, der eine Person verliert oder aber eine doppelte Staatsangehörigkeit akzeptieren muss, potentiell auch die internationale Gemeinschaft, wenn Fragen der Staatsangehörigkeit zu zwischenstaatlichen Konflikten führen oder es um die Anerkennung von Statuszuordnungen geht. Daneben und zuvörderst betroffen ist aber das Individuum und sind diejenigen, mit denen er oder sie zusammenlebt, insbesondere die Familie und, last but not least, die jeweilige nationale Gesellschaft als Konstrukt.

Einschluss oder Ausschluss, Dazu-Gehören oder Draußen-Stehen hat natürlich nicht nur eine wichtige rechtliche Bedeutung, sondern formt auch die Identität des Einzelnen, ist in großem

³ Universal Declaration of Human Rights (UDHR) Article 15: (1) Everyone has the right to a nationality. (2) No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

Maße Voraussetzung für individuelle Entfaltung, prägt zugleich aber auch die Gesellschaft. Die Vielschichtigkeit des Konzepts macht Entscheidungen zu dieser Frage so bedeutungsvoll.

Die verschiedenen Aspekte des Themas sollen im Folgenden nur skizzenhaft angerissen werden, wobei der Akzent zum einen auf dem völkerrechtlichen Verständnis von Staatsangehörigkeit und zum anderen auf der Bedeutung der Staatsangehörigkeit für Staat und Gesellschaft liegt.

1. Das völkerrechtliche Verständnis von Staatsangehörigkeit

Staatsangehörigkeit bedeutet, wie das Bundesverfassungsgericht in einer frühen Entscheidung aus dem Jahr 1974 ausgeführt hat, grundsätzlich die „Zuordnung zwischen Staat und Bürger“.⁴ Dass das Gericht im Jahr 2006 Staatsangehörigkeit als „verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“ anspricht,⁵ zeigt den Wandel in der Grundkonzeption, einen Wandel der auch international zu beobachten ist. Während im älteren Völkerrecht Fokus bei Staatsangehörigkeitsfragen ausschließlich das staatliche Interesse ist – schließlich definiert sich der Staat über Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsmacht –, rückt später auch der menschenrechtliche Aspekt in den Vordergrund. Schön ist die Formulierung von Hannah Arendt, das Recht auf Staatsbürgerschaft bedeute das „Recht, Rechte zu haben“.⁶ Mit dem Karlsruher Gericht ließe sich ergänzen, es bedeute, das „Recht, *gleichberechtigt* Rechte zu haben“, so wie die anderen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger auch.

Aus völkerrechtlicher Sicht sind die Staaten grundsätzlich frei in der Bestimmung der Kriterien, nach denen sie ihre Staatsangehörigkeit definieren, dies gehört zur „*domaine réservé*“.⁷ So heißt es auch im Europäischen Abkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997: „Jeder Staat bestimmt nach seinem eigenen Recht, wer seine Staatsangehörigen sind.“⁸

Die klassischen Modelle sind das *ius soli* für Einwanderungsländer und das *ius sanguinis* für Länder, die auf die Bewahrung einer ethnisch-homogenen Zusammensetzung der

⁴ BVerfGE 37, 217 (241).

⁵ BVerfGE 116, 24 (44).

⁶ Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, [New York 1951], Boston 1973, S. 296 (Neuaufgabe von 1973 im Houghton Mifflin Harcourt Verlag)

⁷ Siehe Ulrich Becker, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar Bd. I, 6. Aufl., München 2010 m. w. N.

⁸ Art. 3 Abs. 1 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit v. 1.3.2000, SEV Nr. 166.

Bevölkerung Wert legen.⁹ Beide Modelle knüpfen, anders als bei der Bestimmung der Zugehörigkeit zu einer Minderheit, *a priori* an objektive Faktoren, an Wohnsitz bzw. Abstammung bei der Geburt, nicht aber an subjektive Faktoren wie den Willen „dazuzugehören“, an. Dieser spielt allerdings bei der Einbürgerung und damit der Änderung des Status eine entscheidende Rolle; eine gegen den Willen erfolgte Einbürgerung wäre völkerrechtlich nicht anzuerkennen.¹⁰

Aber auch im Übrigen begrenzt das Völkerrecht die *domaine réservé* der Staaten bei der Bestimmung der Staatsangehörigkeit. Die klassische Entscheidung dazu ist die Entscheidung des IGH im Fall des gebürtigen Deutschen Nottebohm, der 1905 seinen Wohnsitz von Deutschland nach Guatemala verlegte, bei Kriegsausbruch 1939 aber die liechtensteinische Staatsangehörigkeit beantragte, um sein Vermögen zu schützen. An diesem Fall entwickelte der IGH seine berühmte Theorie von der „genuine connection“, die Voraussetzung für Staatsangehörigkeit und damit für die Ausübung von diplomatischem Schutz sei:

„a legal bond having as its basis a **social fact of attachment**, a genuine connection of existence and **sentiments**, together with the existence of **reciprocal rights and duties**. It may be said to constitute a juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by law or as a result of an act of the authorities, is in fact **more closely connected** with the population of the State conferring nationality **than with that of any other state.**“¹¹

Verschiedene Elemente sind an dieser Definition besonders interessant. Zum einen wird die Bindung an den Staat auch auf „sentiments“ gestützt, also auf eine bestimmte innere Einstellung. Zum anderen wird eine „engere Verbindung“ gefordert und nicht eine „enge Verbindung“. Die enge Beziehung zu einem Staat schließt damit eine ebenso enge Beziehung zu einem anderen Staat grundsätzlich aus.¹² Dem entspricht, dass über lange Zeit die Zugehörigkeit zu nur einem Staat als Regel und die Doppelstaatsangehörigkeit oder gar

⁹ Das Abstammungsprinzip dominiert in Kontinentaleuropa, das Geburtsprinzip in den Common-Law-Staaten; ersteres hat seinen Ursprung im England der Feudalzeit, letzteres im französischen Code Civil von 1804, vgl. dazu *Thomas Giegerich*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 16 Abs. 1 Rn. 85, 88. EL Aug. 2019. Verfassungsrechtlich zwingend ist die Anknüpfung an die Kulturnation in Deutschland nicht, *ders.*, ebenda Art. 16 Abs. 1 Rn. 85.

¹⁰ *Anne Peters*, EJIL Talk, Blog of the European Journal of International Law 10.05.2019.

¹¹ IGH, Nottebohm Case (second phase), Urt. v. 6.4.1955, ICJ Reports 1955, S. 23.

¹² Diskutiert wird die erforderliche Intensität der Anknüpfung, d.h. ob eine „nähere“ oder „engere“ tatsächliche Beziehung erforderlich (so BVerfGE 1, 322, 329 u. hM des Schrifttums z. B. *Johannes Masing* in Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1; *Juliane Kokott*, in: Sachs, Grundgesetz, etc.) oder lediglich die willkürliche Verleihung schädlich ist (BGHSt 5, 230, 234; 9, 175, 178), siehe *Hailbronner*, ebenda, Rn. 21.

Mehrstaatsangehörigkeit als zu vermeidende Ausnahme angesehen wurde.¹³ Dies passt zusammen mit dem in der Diskussion häufig verwendeten Begriff der „Schicksalsgemeinschaft“ der Staatsangehörigen, in die man eben, fast wie in der Ehe, in „guten und schlechten Tagen“ eingebunden ist.

Im Fall Nottebohm war nicht explizit über die Rechtsgültigkeit der Zuerkennung der Staatsangehörigkeit zu entscheiden, sondern über die Rechtsfolge des diplomatischen Schutzes.¹⁴ Will man aber anerkennen, dass Staatsangehörigkeit und Zuerkennung diplomatischen Schutzes auseinanderfallen, gäbe es eine Staatsangehörigkeit „erster Klasse“, die international anerkannt ist und Schutzpflichten auslöst, und eine Staatsangehörigkeit „zweiter Klasse“, die nur nach innen wirkt. Dies würde die Idee der Staatsangehörigkeit als umfassende Statusbestimmung aushöhlen.

Fraglich ist aber, ob das Nottebohm-Dictum mit seiner Forderung nach besonderer Nähe zum aufnehmenden Staat für das Zeitalter der Globalisierung noch weiter gilt. Dafür lohnt es einen Blick auf die Änderungen des Konzepts der Staatsangehörigkeit zu werfen.

2. Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für Staat und Gesellschaft

Grundsätzlich definiert sich der Staat, wie erwähnt, über seine Staatsangehörigen. Es ist ein „do ut des“ – Rechten wie dem Recht auf diplomatischen Schutz und dem Recht auf Schutz vor Auslieferung, dem Recht auf Gleichbehandlung mit anderen Staatsangehörigen insbesondere bei der Zuerkennung von Partizipationsrechten und Versorgungsleistungen, stehen Pflichten wie etwa die Pflicht zum Wehrdienst gegenüber.

Folgende Änderungen des Grundkonzepts zu beobachten:

- Die erleichterte Zuerkennung von Staatsangehörigkeit
- Die Reduzierung der Bedeutung der Staatsangehörigkeit als Schutzkonzept
- Die Binnendifferenzierung zwischen verschiedenen Staatsangehörigen

¹³ Diese Auffassung ist bis Mitte des 20. Jahrhunderts dominant, vgl. *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau*, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl., 2017, Rn. 5-9, mit umfangreichen Hinweisen auf Schrifttum und völkerrechtliche Verträge mit dieser Zielsetzung.

¹⁴ So die h.M., nach der sich die Wirkung der Nottebohm-Entscheidung auf die Durchsetzung des diplomatischen Schutzrechts beschränkt und nichts über die innerstaatliche Wirksamkeit der Einbürgerung besagt, vgl. *Kay Hailbronner*, in: *Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau*, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl., 2017, Rn 31.

- Die Diskussion über ein Recht auf Staatsbürgerschaft

2.1. Die erleichterte Zuerkennung von Staatsangehörigkeit

Starre Staatsangehörigkeitsregeln, die hohe Hürden aufstellen, werden in der politischen Diskussion als im Widerspruch zur globalen Mobilität gesehen. Die Menschen kommen und wollen bleiben. Lange Wartezeiten werden für die Integration als nicht förderlich angesehen; Kinder sollen so schnell wie möglich als zugehörig angesehen werden. Diese Forderungen haben die Änderungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 ausgelöst.¹⁵

Die Gesetzesbegründung stellt dabei auf das „öffentliche Interesse an der Einbeziehung der in Deutschland geborenen Kinder von Ausländern“ ab. Es sei nicht hinzunehmen, dass ein zahlenmäßig bedeutender Teil der Bürger über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft stehe und von den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibe. Zudem besage die demokratische Idee, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und der „dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung“ herzustellen.¹⁶

Auch die in größerem Umfang zugelassene doppelte Staatsangehörigkeit aufgrund der Regelung, dass man nicht in jedem Fall die ausländische Staatsangehörigkeit abgeben müsse, um die deutsche Staatsangehörigkeit zu erlangen,¹⁷ entspricht der Grundtendenz, Hürden abzubauen.

2.2. Die Reduzierung der Bedeutung der Staatsangehörigkeit als Schutzkonzept?

Zugleich ist aber auch eine Reduzierung der Bedeutung der Staatsangehörigkeit als Schutzkonzept zu beobachten.

¹⁵ Zu den Einzelheiten siehe *Astrid Wallrabenstein*, Untertan, Bürger oder Volkszugehöriger? Zum Verständnis des deutschen Einbürgerungsrechts, *Der Staat* 38 (1999), 260-278.

¹⁶ BT-Drucksache 11/6321, S. 40, 47 f.

¹⁷ Siehe § 12 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) vom 22.7.1913 i.d.F. vom 20.11.2019.

So war es bis zur Umsetzung der Regelung zum Europäischen Haftbefehl nicht möglich, einen deutschen Staatsangehörigen ins Ausland auszuliefern.¹⁸ Diese Änderung hängt mit der europäischen Integration, konkret mit der Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zusammen.¹⁹ Gibt es keine Grenzkontrollen mehr, müssen Straftäter auch grenzüberschreitend an die zuständigen Gerichte übergeben werden können, um Straffreiheit und „safe havens“ zu verhindern.

Subtiler mit Blick auf die geänderte Bedeutung der Staatsangehörigkeit ist die Änderung der Interpretation des in Art. 3 Abs. 3 S. 1 enthaltenen Diskriminierungsverbots: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Staatsangehörigkeit wird in diesem Katalog explizit nicht genannt, was den Umkehrschluss zulässt, man dürfe wegen der Staatsangehörigkeit grundsätzlich benachteiligt oder bevorzugt werden. Dem entspricht auch, dass sogar das Grundgesetz selbst eine Reihe von Grundrechten als „Deutschenrechte“ nur den deutschen Staatsbürgern zuerkennt, so etwa das Recht auf Versammlungsfreiheit und die Berufsfreiheit. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die nach dem Wortlaut ausgeschlossenen Rechte über Art. 2 GG wieder „zurückgeholt“, indem es Nicht-Deutschen auf der Grundlage des als Auffanggrundrecht verstandenen Art. 2 GG einen mehr oder weniger identischen Schutz zugesteht.²⁰ Bisher hat es in der Rechtsprechung noch offengelassen, ob auch eine Neuinterpretation von Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG erforderlich und damit die „Staatsangehörigkeit“ als verpönte Kriterium in den Katalog hineinzulesen ist. In jedem Fall aber hat es hohe Anforderungen an eine Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen gestellt. Landeskindergeld ebenso Bundeselterngeld nur für Staatsangehörige zu gewähren wurde als verfassungswidrig angesehen; für ersteres erkannte das Gericht noch nicht einmal einen legitimen Zweck,²¹ für letzteres lag ein legitimer Zweck in der Unterstützung der sich dauerhaft in Deutschland Aufhaltenden.²² Allerdings waren die dafür eingesetzten Mittel nicht adäquat. Im Übrigen ist der EGMR bei diesen Fragen noch

¹⁸ Art. 16 Abs. 2 S. 1 GG a. F. Zur Umsetzung wurde die Verfassungsbestimmung im Jahr 2000 um S. 2 ergänzt, der die Auslieferung an einen EU-Mitgliedstaat oder einen internationalen Gerichtshof unter bestimmten Voraussetzungen zulässt.

¹⁹ Art. 3 Abs. 2 EUV; Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

²⁰ Für eine europarechtskonforme Auslegung des Art. 2 I GG, Dreier, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz Komm., Bd. I, 3. Aufl. Tübingen 2013, Art. 2 I Rn. 17; für Öffnung der Deutschengrundrechte zugunsten von EU-Bürgern im Anwendungsbereich des EU-Rechts, *Hans D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hg.), GG Komm., 14. Aufl. München 2016, Art. 19 Rn.12.

²¹ BVerfGE 130, 240 (256 ff.).

²² BVerfGE 111, 160 (174).

wesentlich strenger. Er schließt eine Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit grundsätzlich aus, es sei denn, es gäbe dafür einen „sehr gewichtigen Grund“,²³ und dies, obwohl Staatsangehörigkeit auch in der EMRK unter den Diskriminierungsverboten nicht genannt wird. Damit wird im Grunde eine integrative Gleichstellung von Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen ohne den Umweg der Zuerkennung der Staatsangehörigkeit erreicht. Nur in Ausnahmefällen wird eine Differenzierung von Leistungen, auch Sozialleistungen, noch rechtfertigbar sein. Damit stimmt das Bild, als Nicht-Staatsangehöriger sei man grundsätzlich ausgeschlossen, so nicht mehr.

Diese Änderungen sind wichtig, dennoch aber zu relativieren. Denn Unterscheidungen zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen sind bei drei zentralen Punkten auch nach strengen Maßstäben zu rechtfertigen – beim Aufenthaltsrecht, beim Wahlrecht und bei der Gewährung von privilegiertem Schutz.²⁴ Aber auch hier lässt sich nachdenken, inwieweit Gesichertes wirklich gesichert ist.

Beim Aufenthaltsrecht ist die menschenrechtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen, die auch bei Nicht-Staatsangehörigen bei sehr langem Aufenthalt oder Geburt im Inland eine Ausweisung für grundsätzlich unverhältnismäßig hält.²⁵ Reichhaltig ist insbesondere die Rechtsprechung zu Straftätern, die zurück in ihre Heimat gebracht werden sollen. Dies wird bei langjährig im Inland Lebenden in der Regel nur unter sehr engen Voraussetzungen und nur bei schwersten Straftaten akzeptiert, wobei das Fehlen einer Bindung an ihr Ursprungsland ein relevanter Faktor ist.²⁶ Nichtsdestotrotz stimmt nach wie vor, dass die Sicherheit des aufenthaltsrechtlichen Status Staatsangehörige von Nicht-Staatsangehörigen unterscheidet.

²³ EGMR, *Gaygusuz v. Austria*, Urt. v. 16.9.1996, App. no. 17371/90, Reports 1996-IV, § 42; EGMR, *Koua Poirrez v. France*, Urt. v. 30.9.2003, App. no. 40892/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-X, § 46; EGMR (GK), *Andrejeva v. Latvia*, Urt. v. 18.2.2009, App. no. 55707/00, Reports of Judgments and Decisions 2009, § 87.

²⁴ Beschränkungen für Nicht-Staatsangehörige gelten insbesondere ferner für den öffentlichen Dienst (Art. 33 Abs. 2 GG), die berufliche Tätigkeit (Art. 12 GG), die Parteiengründung sowie staatliche Gewährleistungen bei fehlender völkerrechtlicher Gegenseitigkeit, wobei für EU-Bürger jeweils Ausnahmen gelten und deren Stellung derjenigen eines deutschen Staatsangehörigen angeglichen wird.

²⁵ EGMR, *Boultif v. Switzerland*, Urt. v. 2.8.2001, App. no. 54273/00, Reports of Judgments and Decisions 2001-IX.

²⁶ EGMR (GK), *Üner v. The Netherlands*, Urt. v. 18.10.2006, App. no. 46410/99, Reports of Judgments and Decisions 2006-XII, §§ 62ff.; EGMR (GK), *Maslov v. Austria*, Urt. v. 23.06.2008, App. no. 1638/03, Reports of Judgments and Decisions 2008, § 100; EGMR *Emre v. Switzerland* (No. 2), Urt. v. 11.10.2011, App. no. 5056/10, § 72ff.; EGMR, *Ukaj v. Switzerland*, Urt. v. 24.6.2014, App. no. 32493/08, § 30.

Beim Wahlrecht wird die Unterscheidung mit Blick auf das Demokratieprinzip gerechtfertigt.²⁷ Nur die Mitglieder der bereits erwähnten „Schicksalsgemeinschaft“ sollen auch über den Staat allgemein betreffende politische Fragen mitentscheiden. Dieses Demokratieverständnis ist aber nicht unbedingt auf alle Zeiten festgelegt.²⁸ Vielmehr wird über die demokratische Inklusion jener, die im Lande leben ohne Staatsangehörige zu sein, in der politischen Diskussion intensiv nachgedacht. Ein erster Schritt ist auch hier aufgrund der europäischen Integration mit der Zuerkennung des kommunalen Wahlrechts an EU-Bürger erreicht worden.²⁹ Auch hier aber gilt, die Unterschiede zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen sind *de lege lata* noch relevant.

Fälle wie die Epidemie mit dem Korona-Virus haben eine weitere Dimension der Bedeutung der Staatsangehörigkeit ins Bewusstsein gerufen. Sie war das Kriterium, nach dem die auch im fernen Ausland zu Schützenden ausgewählt wurden. So haben mehrere Staaten, darunter auch Deutschland, Sonderflüge organisiert, um ihre Staatsangehörigen aus dem Epidemiegebiet in China zurückzuholen. Ohne dass eine rechtliche Pflicht bestanden hätte, fühlten sich die Regierungen zu derartigen – selektiven – Schutzmaßnahmen verpflichtet.

Unterschiede sind damit relativiert, bestehen dennoch in wichtigen Bereichen fort.

Denkt man über Staatsangehörigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt nach, wäre bei der Partizipation anzusetzen. Inklusion ist auf zweierlei Wegen zu erreichen. Entweder man senkt die Voraussetzungen, um die Staatsangehörigkeit zu erwerben, weiter ab. Oder aber man erhöht die Rechtfertigungsanforderungen an die Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen noch weiter.

2.3. Die Binnendifferenzierung zwischen verschiedenen Staatsangehörigen

Interessant ist aber ein dritter Aspekt, die Binnendifferenzierung zwischen verschiedenen Staatsangehörigen. Sie kennen aus der Medienberichterstattung die Formel „Deutscher mit syrischen Wurzeln“ oder sogar „Ausländer mit und ohne deutschem Pass“. Damit wird der

²⁷ BVerfGE 83, 37 (50f.), 83, 60 (71); siehe dazu die kritischen Anmerkungen von *Hans Meyer* in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. § 46 Rn. 7 ff. m.w.N.

²⁸ Laut *Meyer* leitet das BVerfG keine Sperre aus Art. 79 III GG für die Landes- und Bundesebene ab, ebenda Rn. 8.

²⁹ Art. 20 AEUV (ex-Art. 17 EGV), Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG.

Migrationshintergrund ausbuchstabiert. Sie kennen auch das Wort „Biodeutsche“, das Cem Özdemir verwendet haben soll, aber auch von der AFD wohl aufgegriffen wird. Auch diese Terminologie ist sehr problematisch. Andrea Kießling hat in einem interessanten Aufsatz nachgewiesen, dass sich entsprechende in der Umgangssprache auffallende Differenzierungen auch im geltenden Recht, oft in versteckter Form als mittelbare Diskriminierungen oder als Wertungen, die bestimmten Regelungen zugrunde liegen, finden, etwa bei den Voraussetzungen für den Nachzug des ausländischen Ehepartners³⁰ eines oder einer Deutschen, bei Regelungen zur Bekämpfung von Zwangsverheiratung³¹ oder auch bei der Diskussion über den Entzug der Staatsangehörigkeit nach Vorfällen mit gewalttätigen Islamisten.³² Dem allen läge ein Misstrauen gegenüber jenen, die von außen in die deutsche Gesellschaft aufgenommen werden, zugrunde: „Diese Fälle zeigen, dass sich oft schwergetan wird, Deutsche mit Migrationshintergrund wie „normale Deutsche“ und nicht wie „Fremde“ zu behandeln. ... Es entsteht die Tendenz, die Eingebürgerten und die *ius-soli*-Kinder nach wie vor in die gleiche „Schublade“ wie die Ausländer zu stecken.“³³ Dem steht allerdings das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund von Herkunft nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG entgegen. Danach bedürfen auch mittelbare Diskriminierungen einer Rechtfertigung.³⁴

2.4. Die Diskussion über ein Recht auf Staatsbürgerschaft

Völker- und verfassungsrechtlicher Grundkonsens ist, vor Willkür beim Entzug der Staatsangehörigkeit zu schützen. Die Fälle von entsprechenden Rechtsverletzungen etwa im „Dritten Reich“, aber auch in der Sowjetunion waren so eklatant, dass entsprechende Bestimmungen in die meisten Menschenrechtsverträge aufgenommen wurden, nicht dagegen ein Recht auf Staatsangehörigkeit. Dies findet sich in Art. 15 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung und in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention,³⁵ nicht aber im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in der Europäischen

³⁰ Nachweis von Deutschkenntnissen durch nachziehende Ehegatten, *Andrea Kießling*, Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit, *Der Staat* 54 (2015), S. 1-34 (31).

³¹ Mindestalter von 18 Jahren des nachziehenden Ehegatten, womit Ausländern im Gegensatz zur deutschstämmigen Bevölkerung die Schließung von Zwangsehen unterstellt werde, *Kießling*, S. 31f.

³² So z.B. Innenminister Friedrich nach Ausschreitungen von Salafisten in Bonn, *Süddeutsche Zeitung* vom 9.5.2012, siehe *Kießling*, S. 30.

³³ *Kießling*, S. 33.

³⁴ Vgl. *Angelika Nußberger*, Art. 3, in: Sachs (Hg.), *Grundgesetz. Kommentar*, 8. Auflage 2018, Rn. 295.

³⁵ Art. 20 Right to Nationality.

Menschenrechtskonvention.³⁶ Allerdings gibt es auch hier in der Rechtsprechung interessante Ansätze, nicht ein Recht auf Staatsangehörigkeit, wohl aber ein Verbot einer willkürlichen Ablehnungsentscheidung aus Art. 8, dem Recht auf Achtung der Privatsphäre, abzuleiten.³⁷

All dies gibt Anlass, über das gewandelte Konzept von Staatsangehörigkeit nachzudenken. Die Idee eines „homogenen“ Substrats von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern gehört sicherlich der Vergangenheit an,³⁸ ebenso aber auch die umfassende und dauerhafte, mit Ausschließlichkeitsanspruch versehene Absicherung von Rechten und Pflichten zwischen Staat und Bürger. Die Notwendigkeit, anhand von bestimmten Kriterien zu entscheiden, wer „dazugehören“ und wer „außen stehen“ soll, wird aber so lange bestehen, so lange es Nationalstaaten nach dem mit dem Westfälischen Frieden entwickelten Modell gibt. Man mag, wie Kant in seiner Schrift „Vom ewigen Frieden“ von einer staatenlosen Weltgemeinschaft³⁹ träumen. In der Gegenwart sieht es aber nicht so aus, als ob dies bald Realität würde.

³⁶ Vgl. *Elif Askin*, Ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit? Aktuelle Fragen zur extraterritorialen Einbürgerungspraxis der mittel- und osteuropäischen Staaten, MRM 2002, S. 182.

³⁷ EGMR, *Karassev v. Finland*, Beschl. v. 12.1.1999, App. no. 31414/96, Reports of Judgments and Decisions 1999-II: “Although right to a citizenship is not as such guaranteed by the Convention or its Protocols (cf. No. 11278/84, Dec. 1 July 1985, D.R. 43, pp. 216 at 220), the Court does not exclude that an arbitrary denial of a citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual (cf. No.’s 4403/70-4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, 4476/70-4478/70, 4486/70, 4501/70 and 4526/70-4530/70 (joined), Dec. 14 December 1973, D.R. 78-A, p. 5, and No. 21106/92, *Kafkasli v. Turkey*, Report of 1 July 1997). Therefore it is necessary to examine whether the Finnish decisions disclose such arbitrariness or have such consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention.” EGMR, *Riener v. Bulgaria*, Urt. v. 23.5.2006, App. no. 46343/99, § 151; EGMR, *Petropavlovski v. Latvia*, Urt. v. 13.1.2015, App. no. 44230/06, Reports of Judgments and Decisions 2015, § 73; EGMR, *Ramadan v. Malta*, Urt. v. 21.6.2016, App. no. 76136/12, Reports of Judgments and Decisions 2016 (extracts), §§62, 84.

³⁸ Kritik an der Position des Bundesverfassungsgerichts bei *J. H. H. Weiler*, Der Staat „über alles“, *Demos*, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, *JöR n.F.* 44 (1996), S. 91-135 (117).

³⁹ Allerdings erachtet auch Kant die staatenlose Weltgemeinschaft als nicht realistisch: Kant, Zweyter Definitivartikel zum ewigen Frieden: ... „Für Staaten, im Verhältnisse untereinander, kann es nach der Vernunft keine andere Art geben, aus dem gesetzlosen Zustande, der lauter Krieg enthält, herauszukommen, als daß sie, ebenso wie einzelne Menschen, ihre wilde (gesetzlose) Freyheit aufgeben, sich zu öffentlichen Zwangsgesetzen bequemen, und so einen (freylich immer wachsenden) Völkerstaat (ciuitas gentium), der zuletzt alle Völker der Erde erfassen würde, bilden.“ Da dies aber nicht gewollt sei, komme statt einer „Weltrepublik“ doch nur ein Verteidigungsbündnis in Betracht. Dazu, dass auch Kant die staatenlose Weltgemeinschaft letztlich ablehnt, siehe *Rainer Keil*, Philanthropie und Weltbürgerrecht angesichts existentieller Bedrohung: Flüchtlingsschutz als Tugendpflicht, Rechtspflicht und Menschenrecht bei Kant, in: *Brudermüller/Demko/Seelmann* (Hg.), *Kosmopolitismus in einer globalisierten Welt, Philosophische und rechtliche Herausforderungen*, Würzburg 2019, 89-121 (105f.).

