

KARSTEN MERTENS

# Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht – eine verfassungsrechtliche Untersuchung

Juristische Reihe **TENEA** / [www.jurawelt.com](http://www.jurawelt.com) Bd. 72



Karsten Mertens Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht

72

Juristische Reihe  
**TENEA** / [www.jurawelt.com](http://www.jurawelt.com)



**TENEA**

Das Staatsangehörigkeitsrecht ist kein Rechtsgebiet wie jedes andere. Im System der modernen Verfassungsstaaten bildet die Staatsangehörigkeit eine existentielle Kategorie. Sie ist das Vehikel, mit Hilfe dessen ein Individuum einem bestimmten Staat rechtlich zugeordnet wird. Auf der anderen Seite gewinnt der Staat auf diesem Wege sein personelles Substrat, das Volk.

Die Reform von 1999 stellt eine radikale Umgestaltung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts dar. Der Gesetzgeber hat die Voraussetzungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit erheblich gelockert. Dadurch soll die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer gefördert werden. Kehrseite der Medaille ist eine starke Zunahme der Fälle von Mehrstaatigkeit. Das geltende Gesetz wartet daher mit einer Konstruktion auf, die im internationalen Vergleich beinahe einzigartig ist: dem sog. Optionsmodell.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit stellt sich gleichwohl, vielleicht sogar noch dringlicher. Ihr geht das vorliegende Buch nach. Mehrstaatigkeit bleibt ein Thema, ebenso der Streitpunkt, ob das Grundgesetz die Einführung eines Ius-soli-Tatbestandes überhaupt zuläßt. Neue Probleme wirft das Gegenstück zu diesem Erwerbstatbestand, die Optionspflicht im Volljährigkeitsalter, auf. Sedes materiae ist hier insbesondere das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG. Am Ende der Untersuchung steht eine konkrete Beurteilung der Reform, aber auch ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Grundgesetz und Staatsangehörigkeit insgesamt.

**Karsten Mertens**, geb. 1973 in Bonn; Abitur 1993; Studium der Rechtswissenschaften in Bonn 1994-1999; Erste Juristische Staatsprüfung (Nordrhein-Westfalen) 1999; Tätigkeit bei Rechtsanwalt Göddecke, Siegburg, 1999-2000; Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht sowie AG-Leiter an der Universität Bonn 1999-2001; Referendariat im Bezirk des OLG Köln 2001-2003; Wahlstation bei der Ständigen Vertretung der BRD bei den Vereinten Nationen, New York, 2003; Zweite Juristische Staatsprüfung (Nordrhein-Westfalen) 2003; Promotion 2004; Rechtsanwalt bei der Sozietät Busse & Miessen, Bonn.

TENEA



**Tenea** (ἡ Τενέα), Dorf im Gebiet von Korinth an einem der Wege in die → Argolis, etwas s. des h. Chiliomodi. Sehr geringe Reste. Kult des Apollon Teneates. T. galt im Alt. sprichwörtl. als glücklich, wohl wegen der Kleinheit [...]  
Aus: K. Ziegler, W. Sontheimer u. H. Gärtner (eds.): *Der Kleine Pauly*. Lexikon der Antike. Bd. 5, Sp. 585. München (Deutscher Taschenbuch Verlag), 1979.

KARSTEN MERTENS

Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht –  
eine verfassungsrechtliche Untersuchung

TENEA

---

---



Karsten Mertens

Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht – eine verfassungsrechtliche  
Untersuchung

(Juristische Reihe TENE A/www.jurawelt.com; Bd. 72)

Zugleich Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
Dissertation 2004

Gedruckt auf holzfreiem, säurefreiem,  
alterungsbeständigem Papier

© TENE A Verlag für Medien  
Berlin 2004

Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.

Digitaldruck und Bindung:

Polyprint GmbH · 12489 Berlin

Umschlaggestaltung: nach Roland Angst, München

TENE A-Graphik: Walter Raabe, Berlin

Printed in Germany 2004

ISBN 3-86504-083-7

*Meinen Eltern*

## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2003/04 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation angenommen. Sie ist auf dem Stand von Februar 2004.

Dank gebührt allen, die mir bei der Anfertigung der Arbeit zur Seite gestanden haben. Mein akademischer Lehrer, Herr Professor Dr. Josef Isensee, hat die Arbeit wissenschaftlich betreut. Frau Professorin Dr. Karin Graßhof erstellte zügig das Zweitgutachten. Die Graduiertenförderung des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützte mich finanziell. Aus meinem Freundeskreis sei stellvertretend Herr Staatsanwalt Sebastian Jakobs genannt, der in zahlreichen Diskussionen zur Fortentwicklung meiner Thesen beitrug. Schließlich danke ich meinen Eltern für die langjährige Förderung in jeglicher Hinsicht.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	<b>9</b>
<b>Erster Teil: Grundlagen</b> .....	<b>12</b>
A. Der Begriff der Staatsangehörigkeit im Staats- und Völkerrecht .....	12
I. Definition .....	12
1. Staatsangehörigkeit als Rechtsverhältnis .....	12
2. Staatsangehörigkeit als rechtliche Eigenschaft (Status) .....	13
3. Analyse .....	13
II. Eigener Begriff der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht? .....	15
B. Die geschichtlichen Wurzeln der Staatsangehörigkeit in Deutschland .....	16
I. Die Ausgangslage: Angehörigkeitsbeziehungen im Alten Reich .....	16
II. Die sozial-politische Dimension der Staatsangehörigkeit .....	18
III. Die demokratische Dimension der Staatsangehörigkeit .....	19
C. Das vorrechtliche Fundament der Staatsangehörigkeit.....	21
I. Das Volk (im vorrechtlichen Sinne) .....	22
II. Die Nation.....	24
III. Das Verhältnis der Staatsangehörigkeit zu Volk und Nation .....	25
1. Nationalstaatsprinzip, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Schutz der Minderheiten .....	25
2. Kulturnation und Staatsnation .....	26
3. Unterschiedliche Konzepte des Staatsangehörigkeitsrechts.....	27
<b>Zweiter Teil: Die rechtssystematische Bedeutung der Staatsangehörigkeit.....</b>	<b>30</b>
A. Die Staatsangehörigkeit im Verhältnis der Staaten zueinander (Ordnungsaspekt der Staatsangehörigkeit) .....	30
I. Gebietshoheit und Personalhoheit der Staaten.....	30
II. Zuständigkeiten des Staates auf Grund der Personalhoheit (respektive Staatsangehörigkeit) .....	31
III. Systembrüche durch Mehrstaatigkeit und Staatenlosigkeit .....	33
1. Mehrstaatigkeit.....	33

2. Staatenlosigkeit .....	35
B. Die Differenzierung zwischen Ausländern und Staatsangehörigen im Staat .....	35
I. Menschenrechte und Bürgerrechte.....	35
II. Überlagerung durch das Fremdenrecht.....	37
III. Insbesondere: Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit und Grundgesetz .....	38
1. Vorbemerkung.....	38
2. Die (Un-)Gleichheit in den einzelnen Verfassungsbereichen .....	39
a) Status passivus .....	39
b) Status negativus.....	39
aa) Absolute Gleichheit gemäß Art. 3 Abs. 3 GG? .....	39
bb) Die Rechtslage im Vorbehaltsbereich der Deutschen-Grundrechte.....	41
(1) Menschenwürdegehalt auch für Ausländer?.....	41
(2) Die Auffangfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG.....	42
(3) Der Rechtfertigungszwang gemäß Art. 3 Abs. 1 GG .....	43
cc) Die Rechtslage im Bereich der Jedermann-Grundrechte.....	44
(1) Jedermann-Grundrechte mit besonderen Entstehungsvoraussetzungen ....	45
(2) Jedermann-Grundrechte ohne besondere Entstehungsvoraussetzungen....	45
c) Status positivus.....	46
aa) Die Garantienpflicht des Staates gegenüber der Gesellschaft .....	46
bb) Staatliche Leistungen im Vorbehaltsbereich.....	47
cc) Sozialstaatsgebot und kulturelle Identität.....	47
d) Status activus .....	48
aa) Mitbestimmung auf staatlicher Ebene .....	48
bb) Mitbestimmung in unterstaatlichen Verbänden .....	51
(1) Kommunale Gebietskörperschaften.....	51
(11) Grundsatz.....	51
(22) Ausnahme: Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG.....	51
(2) Sonstige .....	52
cc) Ausübung staatlicher Ämter .....	52
dd) Demokratische Komponente der Freiheitsgrundrechte.....	53

### **Dritter Teil: Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht vor der Reform von 1999 55**

A. Die Entwicklung bis 1933 .....	55
-----------------------------------	----

I. Die Anfänge in den Deutschen Bundesstaaten .....	55
1. Die bayerische Regelung von 1818 .....	55
a) Der Erwerb des Indigenats .....	56
b) Der Verlust des Indigenats .....	57
2. Das preußische Gesetz über die Untertanenschaft von 1842 .....	57
a) Der Erwerb der Untertanenschaft .....	57
b) Der Verlust der Untertanenschaft .....	59
II. Das Staatsangehörigkeitsrecht im Kaiserreich .....	60
1. Das Gesetz über die Bundes- und Staatsangehörigkeit von 1870 .....	60
a) Der Erwerb der Staatsangehörigkeit .....	61
b) Der Verlust der Staatsangehörigkeit .....	62
2. Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 .....	64
a) Der Erwerb der Staatsangehörigkeit .....	65
b) Der Verlust der Staatsangehörigkeit .....	69
III. Das Staatsangehörigkeitsrecht in der Weimarer Republik .....	70
IV. Analyse: Überkommene Prinzipien des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts .....	72
1. Das Ius-sanguinis-Prinzip .....	72
2. Der Grundsatz staatsangehörigkeitsrechtlicher Familieneinheit .....	72
3. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit .....	73
B. Das Staatsangehörigkeitsrecht unter dem NS-Regime .....	74
C. Das Interim zwischen 1945 und 1949 .....	78
D. Die Entwicklung unter dem Grundgesetz .....	79
I. Die Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit .....	79
II. Reaktionen auf die Maßnahmen des NS-Regimes .....	85
1. Der Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit, Art. 116 Abs. 1 GG .....	85
2. Die Wiedergutmachung der Zwangsausbürgerungen, Art. 116 Abs. 2 GG .....	88
3. Der Schutz des Bestandes der deutschen Staatsangehörigkeit, Art. 16 Abs. 1 GG .....	89
a) Entstehungsgeschichte .....	89
b) Systematik und Regelungsgehalt .....	93
c) Auswirkungen auf das vorkonstitutionelle Recht .....	95
aa) Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG .....	95
(1) Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz .....	95
(2) NS-Recht .....	96

bb) Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG .....	96
III. Auswirkungen des Grundgesetzes auf die überkommenen Prinzipien des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts .....	97
1. Das Ius-sanguinis-Prinzip.....	97
2. Der Grundsatz staatsangehörigkeitsrechtlicher Familieneinheit .....	97
a) Bestätigungstendenzen .....	97
b) Durchbrechungen .....	98
c) Bewertung .....	98
3. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit .....	99
a) Bestätigungstendenzen .....	99
aa) Die Regelung der Einbürgerung .....	99
(1) Die Ermessenseinbürgerung, § 8 RuStAG .....	99
(2) Die Ehegatteneinbürgerung, § 9 RuStAG.....	99
(3) Der Einbürgerungsanspruch, §§ 85 ff. AuslG 1990/1993 .....	100
bb) Der Verzicht, § 26 RuStAG .....	101
cc) Internationale Abkommen .....	102
b) Durchbrechungen .....	103
c) Bewertung .....	104
IV. Staatsangehörigkeit und europäische Integration.....	104
1. Vom Marktbürger zum Unionsbürger.....	104
a) Die ursprüngliche Konzeption der Europäischen Gemeinschaften.....	104
b) „Europa der Bürger“ .....	105
c) Die Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht ...	108
aa) Der Vertrag im allgemeinen .....	108
bb) Die Unionsbürgerschaft im besonderen.....	109
(1) Inhalt .....	109
(2) Bedeutung .....	110
2. Verhältnis der Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit .....	110

## **Vierter Teil: Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts von 1999 .113**

A. Geschichte der Reform .....	113
I. Ältere Reformansätze.....	113
1. Die Lage vor der Wiedervereinigung .....	113

2. Die Reformbestrebungen von 1989 bis 1998 .....	114
a) Der Standpunkt der Opposition.....	114
aa) Erleichterung der Einbürgerung .....	114
bb) Einführung des ius soli.....	115
(1) „Doppeltes ius soli“ .....	115
(2) „Einfaches ius soli“ .....	116
(3) Ius soli und Mehrstaatigkeit.....	117
b) Der Standpunkt der Bundesregierung .....	117
aa) „Kinderstaatszugehörigkeit“.....	117
bb) „Optionsmodell“ .....	118
c) Zusammenfassung.....	119
II. Das Zustandekommen der Reform im Jahre 1999.....	120
B. Ziel der Reform.....	122
C. Die Neuerungen im einzelnen .....	125
I. Vorbemerkung .....	125
II. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit .....	126
1. Der Erwerb durch Geburt .....	126
a) Der neue Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG und die Übergangsvorschrift des § 40b StAG .....	126
b) Die Einschränkung des ius sanguinis, § 4 Abs. 4 StAG .....	128
2. Die Einbürgerung .....	130
a) Der Einbürgerungsanspruch, §§ 85 ff. AuslG 1999.....	130
aa) Aufenthaltsdauer.....	130
bb) Verfassungstreue .....	131
cc) Sprachkenntnisse .....	132
dd) Hinnahme von Mehrstaatigkeit.....	134
(1) Die Neuregelung des § 87 Abs. 1 Satz 2 AuslG 1999 .....	134
(2) Die Sonderregelung für Unionsbürger, § 87 Abs. 2 AuslG 1999.....	136
(3) Die Ermessensregelungen in § 87 Abs. 3 und 4 AuslG 1999.....	137
(4) Bewertung.....	137
b) Die Ehegatteneinbürgerung, § 9 StAG.....	137
c) Die Einbürgerung bei Auslandsaufenthalt, § 14 StAG .....	138
d) Die Antragsmündigkeit, § 37 StAG.....	138

e) Der automatische Erwerb durch Spätaussiedler, §§ 7, 40a StAG .....	139
III. Der Verlust der Staatsangehörigkeit .....	141
1. Der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf Antrag, § 25 StAG .....	141
2. Der Militärdienst im Ausland, § 28 StAG .....	143
3. Das Optionsmodell, § 29 StAG .....	143
IV. Zusammenfassung: Kernpunkte der Reform .....	149
1. Die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit .....	149
2. Die Abkehr vom reinen Ius-sanguinis-System .....	150
3. Das Optionsmodell .....	150

## **Fünfter Teil: Verfassungsrechtliche Überprüfung der Reform ..... 151**

A. Die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit .....	151
I. Allgemeine Regeln des Völkerrechts, Art. 25 GG .....	151
1. Verfassungsrechtliche Relevanz .....	151
2. Allgemeine Regeln des Völkerrechts und Mehrstaatigkeit .....	152
3. Ergebnis .....	154
II. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG .....	154
1. Bestimmung der Vergleichsgruppen .....	154
2. Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte .....	154
a) Gleichbehandlung .....	154
b) Wesentliche Ungleichheit der Sachverhalte .....	155
aa) Ausreise .....	156
bb) Aufnahme in einem anderen Staat .....	157
3. Ergebnis .....	158
III. Einrichtungsgarantie .....	159
1. Problemaufriß .....	159
2. Meinungsstand im Schrifttum .....	161
a) Institutsgarantie in Art. 16 Abs. 1 GG .....	161
aa) Der Ansatz von <i>Burkhard Ziemke</i> .....	161
bb) Kritik .....	164
b) „Materielle Staatsangehörigkeit“ als Folge des Nationalstaatsprinzips .....	165
aa) Der Ansatz von <i>Albert Bleckmann</i> .....	165
bb) Kritik .....	168

3. Stellungnahme .....	170
a) Homogenität des Volkes als Voraussetzung der Demokratie .....	173
b) Die Haltung des Grundgesetzes zur Zusammensetzung des Volkes.....	175
aa) Das Legitimationssystem des Grundgesetzes .....	175
bb) Der Nationalstaatsgedanke.....	178
(1) Die nationale Identität des Volkes nach dem Grundgesetz .....	178
(2) Nationalstaatsgedanke und Menschenwürde .....	183
(3) Nationalstaatsgedanke und europäische Integration.....	185
cc) Art der Garantie .....	186
4. Ergebnis.....	189
 B. Der Erwerbstatbestand des Optionsmodells, § 4 Abs. 3 StAG (exklusive der Hinnahme von Mehrstaatigkeit).....	190
I. Allgemeine Regeln des Völkerrechts, Art. 25 GG.....	190
II. Schutz der Familie, Art. 6 Abs. 1 GG.....	193
III. Elternrecht, Art. 6 Abs. 2 GG .....	196
IV. Institutionelle Garantie .....	199
 C. Der Verlusttatbestand des Optionsmodells, § 29 StAG.....	199
I. Entziehungsverbot, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG .....	199
1. Schutzbereich .....	199
2. Entziehung.....	199
a) Klassische Definition der Entziehung .....	199
b) Vermeidbarkeitstheorie .....	201
c) Einzelaktstheorie .....	204
aa) Kriterien des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.....	207
bb) Kriterien des Art. 3 Abs. 1 GG .....	207
(1) Bestimmung der Vergleichsgruppe .....	207
(2) Ungleichbehandlung .....	208
(3) Sachliche Rechtfertigung.....	208
(11) Mehrstaatigkeit .....	208
(22) Schutz der Familie, Art. 6 Abs. 1 GG.....	208
(33) Integrationserwartung .....	209
cc) Ergebnis.....	212
d) Traditionstheorie .....	212

e) Völkerrechtstheorie .....	213
f) Kombinationstheorie.....	214
g) Stellungnahme.....	215
II. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG .....	222
III. Institutionelle Garantie .....	222
D. Der Verlust der Staatsangehörigkeit auf Grund des Militärdienstes im Ausland, § 28 StAG.....	225
E. Fazit .....	226
<b>Leitsätze .....</b>	<b>227</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>231</b>



## Einleitung

„La nationalité n'est pas seulement une question de législation, ce n'est pas une question d'accident, ce n'est pas une question de technicité: ce 'est une question de cœur.“<sup>1</sup>

Über vier Jahre sind vergangen, seit die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts in Kraft getreten ist. Um das neue Recht, das im Vorfeld noch so hohe Wellen schlug, ist es erstaunlich still geworden. Die CDU hat ihre ursprüngliche Absicht aufgegeben, die Vereinbarkeit des Staatsangehörigkeitsreformgesetzes mit dem Grundgesetz vom *BVerfG* überprüfen zu lassen. Mit der ersten Verfassungsbeschwerde eines Neubürgers gegen den auf Grund des Optionsmodells eintretenden Verlust der Staatsangehörigkeit ist nicht vor dem Jahre 2008 zu rechnen. Frühestens dann erreichen die Staatsangehörigen, die gemäß der Altfallregelung des § 40b StAG eingebürgert worden sind, das Volljährigkeitsalter, so daß sich die Optionspflicht nach § 29 StAG aktualisiert. Den Personen, welche die Staatsangehörigkeit nach dem neuen Grundtatbestand des § 4 Abs. 3 StAG erworben haben, droht der Verlust erst ab dem Jahre 2018. Bis dahin dürfte es an einer unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit, wie die Beschwerdebefugnis sie voraussetzt, jeweils fehlen - es sei denn, man ließe es ausreichen, daß das Damoklesschwert des Verlustes bereits jetzt über den beiden Personengruppen schwebt.

Einen Versuch, die Öffentlichkeit „wachzurütteln“, hat vor einiger Zeit noch einmal der Innenminister des Landes Baden-Württemberg, *Thomas Schäuble*, unternommen<sup>2</sup>. Auf der Grundlage erster Erfahrungen mit der Anwendung des neuen Rechts<sup>3</sup> konstatierte *Schäuble* bereits eine krasse Fehlentwicklung. Hingegen werden die Initiatoren der Reform von 1999 nicht müde, die Neuregelung als längst überfällige Modernisierung eines Rechtsgebiets zu preisen. Woran aber liegt es, daß die Reform so stark polarisiert?

---

<sup>1</sup> *M. Wu*, chinesischer Delegierter auf der Kodifikationskonferenz von 1930; Société des Nations, Actes de la Conférence pour la Codification du Droit International, Tenue a La Haye du 13 mars - 12 avril 1930, Vol. II, S. 48.

<sup>2</sup> Vgl. den Artikel „Zu viele doppelte Staatsbürgerschaften“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Januar 2002, S. 4.

<sup>3</sup> Nach *Schäubles* Angaben stieg die Zahl der Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Baden-Württemberg im Jahre 2000 gegenüber dem Vorjahr um 34 %. Außerdem hätten dort 7.500 Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem neu eingeführten Tatbestand des § 4 Abs. 3 StAG erworben. - Mittlerweile liegen weitere, das ganze Bundesgebiet betreffende Zahlen vor; vgl. dazu unten, N 634, 645, 655 sowie 771.

Das neue Staatsangehörigkeitsrecht bricht mit einer Tradition, die bis weit in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit, an der *Schäuble* in erster Linie Anstoß nimmt, ist dabei nur ein - zugegebenermaßen zentraler - Punkt unter mehreren. Der Traditionsbruch allein erklärt die Aufregung über die Reform aber noch nicht. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist kein Rechtsgebiet wie jedes andere: Aus der Summe der Staatsangehörigen setzt sich das Staatsvolk zusammen. Damit betreffen die Regeln über den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit ein konstituierendes Merkmal des modernen Verfassungsstaates. Querverbindungen zur Allgemeinen Staatslehre drängen sich auf. Wo von der Staatsangehörigkeit die Rede ist, fallen immer wieder auch Begriffe wie „Volk“ und „Nation“ - Begriffe also, die fast zwangsläufig Emotionen wecken, sei es nun Zusammengehörigkeit, Patriotismus oder einfach nur Unbehagen. Auf der anderen Seite wird das Staatsangehörigkeitsrecht gerne für die Ausländerpolitik instrumentalisiert. Die Vorstellung, Probleme von oder mit Ausländern könnten dadurch gelöst werden, daß ihre Ausländereigenschaft aufgehoben wird, ist ebenso simpel wie verbreitet. „Integration“ lautet das Stichwort, unter dem jeder etwas anderes zu verstehen scheint.

Offensichtlich ist das Thema der vorliegenden Arbeit höchst sensibel. Unerläßlich für eine Untersuchung, die den Anspruch auf Sachlichkeit erhebt, ist daher eine begriffliche Klärung sowohl der rechtlichen Kategorie der Staatsangehörigkeit als auch ihrer vorrechtlichen Bezüge vorweg; eng damit zusammen hängt die Entstehungsgeschichte der Staatsangehörigkeit in Deutschland (Erster Teil). Am Ende soll jedoch eine verfassungsrechtliche Bewertung der Reform stehen. Die vorrechtlichen Bezüge dürfen dabei nur Berücksichtigung finden, wenn und soweit sie Eingang in das Recht gefunden haben. Dies ist im weiteren Verlauf der Bearbeitung stets zu bedenken.

Nach der Klärung der Begrifflichkeiten wird denn auch ganz bewußt die rechtliche Perspektive eingenommen. Ausdrückliche Vorgaben des Grundgesetzes für die Regelung der Staatsangehörigkeit sind freilich rar gesät. Das Verhältnis des Verfassungsrechts zum einfachen Recht muß daher zunächst zurückgestellt werden. Ein Blick auf die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für die Rechtssysteme des Völkerrechts und des nationalen Rechts kann immerhin ersten Aufschluß darüber geben, an welcher Stelle weitere Vorgaben zu suchen sind (Zweiter Teil). Auch zeigt er die ganze Tragweite der Reform von 1999 auf. Sodann nähert sich die Arbeit dem Untersuchungsgegenstand im engeren Sinne weiter an, indem sie die ge-

schichtliche Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts bis zur Reform nachzeichnet (Dritter Teil). Auf die lange Tradition der Materie wurde bereits hingewiesen. Die überkommenen Prinzipien werden nun aufgezeigt. Besonderes Augenmerk liegt in diesem Zusammenhang auf der Frage, wie das Grundgesetz die Entwicklung aufgenommen bzw. beeinflußt hat. Im Anschluß daran ist es an der Zeit, auf die Reform einzugehen (Vierter Teil). Der Analyse der neuen Regelungen dient das hergebrachte Recht als Folie; das Ausmaß des Traditionsbruchs wird so offenkundig. Zu guter Letzt ist der Boden für die Überprüfung der Reform am Maßstab des Grundgesetzes bestellt (Fünfter Teil). Erst jetzt, anhand der einzelnen Reforminhalte, werden die verfassungsrechtlichen Kautelen der Staatsangehörigkeit im einzelnen entwickelt. Rechtsprechung zum neuen Recht existiert wegen der zeitlichen Nähe der Untersuchung zum Inkrafttreten des Staatsangehörigkeitsreformgesetzes noch nicht. Daher gilt es, ältere Entscheidungen - insbesondere solche des *BVerfG* - für die verfassungsrechtliche Überprüfung der Reform fruchtbar zu machen. Zudem erfolgt eine Auseinandersetzung mit den in der Literatur vertretenen Auffassungen. Ergebnis ist die Beurteilung der Reform, aber auch ein Beitrag zum Verhältnis des Grundgesetzes zur Staatsangehörigkeit insgesamt.

## Erster Teil: Grundlagen

### A. Der Begriff der Staatsangehörigkeit im Staats- und Völkerrecht

#### I. Definition

An dem Begriff der Staatsangehörigkeit entzündet sich herkömmlich eine Kontroverse, wie sie fruchtloser kaum sein könnte<sup>4</sup>. Denn die beiden verschiedenen Definitionsversuche betreffen - soviel schon vorweg<sup>5</sup> - lediglich zwei Seiten derselben Medaille<sup>6</sup>.

#### 1. Staatsangehörigkeit als Rechtsverhältnis

Zum Teil wird die Staatsangehörigkeit als Rechtsverhältnis begriffen<sup>7</sup>. Ein Rechtsverhältnis setzt zunächst mindestens zwei Rechtssubjekte voraus, zwischen denen das Verhältnis besteht. Im Falle der Staatsangehörigkeit sind dies der Staat auf der einen und das Individuum, das diesem Staat angehört, auf der anderen Seite.

Von einem Rechtsverhältnis kann aber erst dann gesprochen werden, wenn die Rechtsordnung die Rechtssubjekte durch besondere Regelungen in Beziehung zueinander setzt. Begreift man die Staatsangehörigkeit als Rechtsverhältnis zwischen Staat und Individuum, so besteht ihr Wesen also in der Begründung von Rechten und Pflichten des Staates gegenüber dem Individuum oder umgekehrt.

Die geschichtliche Wurzel dieser Auffassung erblickt *Alexander N. Makarov* in der persönlichen Bindung des Untertanen an den Monarchen<sup>8</sup>. An die Stelle des Monarchen tritt bei der Staatsangehörigkeit der Staat als juristische Person.

---

<sup>4</sup> Anders neuerdings (in bezug auf das sogenannte Optionsmodell) *P. M. Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2773 f.); dazu unten, Fünfter Teil C. III. mit N 1106.

<sup>5</sup> Vgl. im einzelnen unten, Erster Teil A. I. 3.

<sup>6</sup> So auch *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (N 14).

<sup>7</sup> *Grawert*, Der Staat 23 (1984), 179 (183); *ders.*, in: HStR I, § 14, Rn. 33; *Isay*, Die Staatsangehörigkeit der juristischen Personen, S. 30; *Lifschütz*, AöR 33 (1915), 115 (116); *Stier-Somlo*, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 418.

<sup>8</sup> Allgemeine Lehren, S. 21.

## 2. Staatsangehörigkeit als rechtliche Eigenschaft (Status)

Aus dem neuzeitlichen Verständnis des Staates als einer juristischen Person ziehen andere Autoren die Konsequenz, der Begriff der Staatsangehörigkeit stehe für eine rechtliche Eigenschaft, nämlich für die Eigenschaft, Mitglied der Körperschaft „Staat“ zu sein; die rechtliche Eigenschaft wird dabei als „Status“ bezeichnet<sup>9</sup>.

Der Begriff des Status stammt ursprünglich aus dem Römischen Recht<sup>10</sup>. In der deutschen Staatsrechtswissenschaft wurde er geprägt durch *Georg Jellinek*<sup>11</sup>. Wie die späte römische Jurisprudenz verstand auch *Jellinek* darunter einen Zustand, an den das einzelne Recht anknüpfen kann, der aber selbst nicht Recht ist: „Ein Recht hat man, Persönlichkeit ist man“<sup>12</sup>.

Die rechtliche Eigenschaft setzt also eine Stufe vor dem Rechtsverhältnis an. Sie bildet die Voraussetzung dafür, daß Rechte und Pflichten für bestimmte Personen erzeugt werden können. Die Rechtsordnung findet die Eigenschaft entweder vor<sup>13</sup>, oder sie schafft sie sich selbst. Letzteres ist bei der Staatsangehörigkeit der Fall: Erwerb und Verlust dieses Status werden durch das Staatsangehörigkeitsrecht geregelt.

## 3. Analyse

Die unterschiedlichen Ansätze zur Definition der Staatsangehörigkeit stehen sich keineswegs unversöhnlich gegenüber<sup>14</sup>. Ein Rechtsverhältnis ist nur denkbar, wenn die beiden Seiten des Verhältnisses, Staat und Individuum, als solche individualisiert sind. In einem Pluriversum der Staaten ist diese Individualisierung kein Selbstläufer. Vielmehr bedarf es eines Status, auf Grund dessen ein Individuum einem bestimmten Staat zugeordnet werden kann. Die Kreation eines Status wiederum macht nur Sinn, wenn daran eine besondere Regelung anknüpft. Dies liegt schon im Begriff des Status selbst. Das Rechtsverhältnis zwischen Staat und Staatsangehörigem setzt folglich den Status des Staatsangehörigen voraus; der Status des

---

<sup>9</sup> *Dubois*, Die Frage der völkerrechtlichen Schranken landesrechtlicher Regelung der Staatsangehörigkeit, S. 1 f.; *G. Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 116 ff.; *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I, S. 140; *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Einl. C, Rn. 5; *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Einl. I, Rn. 2; *Hans v. Mangoldt*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 29 (1988), 37 (46 et passim).

<sup>10</sup> Nachw. bei *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 24.

<sup>11</sup> System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 86 ff.

<sup>12</sup> *G. Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 83 f.

<sup>13</sup> So beispielsweise bei der Eigenschaft, Elternteil eines Kindes zu sein, an welche die Rechtsordnung das Sorgerecht knüpft. Allerdings gibt es auch hier Zweifelsfälle, die einer rechtlichen Regelung bedürfen (vgl. nur §§ 1591 ff. BGB).

Staatsangehörigen impliziert umgekehrt eine besondere Behandlung durch die Rechtsordnung. Je nach dem, ob man die Voraussetzung in den Vordergrund stellt oder die Wirkung, gelangt man zu der einen oder anderen Definition oder besser: Perspektive. So erklärt es sich, daß das *BVerfG* im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit mal von einem Rechtsverhältnis, mal von einem Status spricht<sup>15</sup>. Am deutlichsten kommt die wechselseitige Abhängigkeit der beiden Aspekte zum Ausdruck, wenn man die Staatsangehörigkeit als „Bereitschaftsstatus“<sup>16</sup> deklariert: Mit der Figur der Staatsangehörigkeit steht ein Status bereit, an den die Rechtsordnung besondere Folgen knüpfen kann. Da von dieser Möglichkeit naturgemäß auch Gebrauch gemacht wird, kann die Staatsangehörigkeit genauso gut mit der vermittelnden Theorie von *Makarov* als „ein Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und seinen Angehörigen bezeichnet werden, bei dessen Regelung die Eigenschaft der Person als Subjekt dieses Rechtsverhältnisses einen rechtlichen Status dieser Person bildet“<sup>17</sup>.

Daß die Staatsangehörigkeit *bestimmte* Folgen begriffsnotwendig voraussetzt, muß hingegen bezweifelt werden<sup>18</sup>. Dies behaupten aber auch weder die Status- noch die Rechtsverhältnistheorie<sup>19</sup>. Die Folgen der Staatsangehörigkeit sind so mannigfaltig, daß ein absolut passendes Kriterium für alle Staaten auch vom Standpunkt der Rechtsvergleichung aus kaum auszumachen ist. Sie hängen wesentlich vom jeweiligen Staatstypus ab<sup>20</sup>. Insofern hat der Staatsangehörigkeitsstatus abstrakten Charakter<sup>21</sup>.

Eine andere Frage ist, wie ein Staat eine fremde Staatsangehörigkeit, die (teilweise) wirkungslos bleibt, im Rahmen seiner eigenen Rechtsordnung behandelt. Dafür ein Beispiel: Nach der Rechtsprechung des *BVerwG* zu § 25 RuStAG - diese Vorschrift enthielt bis zur

---

<sup>14</sup> Vgl. zum folgenden *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 27 ff.

<sup>15</sup> Vgl. für „Status“: *BVerfGE* 37, 217 (239), für „Rechtsverhältnis“: *BVerfGE* 54, 53 (70). Beide Perspektiven werden unmittelbar hintereinander eingenommen gegenüber den deutschen Staatsangehörigen in der Deutschen Demokratischen Republik in *BVerfGE* 77, 137 (153) - „Teso“.

<sup>16</sup> Vgl. *Wengler*, in: FS für Schätzel, 545 (546).

<sup>17</sup> Allgemeine Lehren, S. 31 unter Bezugnahme auf *Ehrlich*, Über Staatsangehörigkeit, S. 7; 12.

<sup>18</sup> Dazu *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 28 ff.

<sup>19</sup> So käme beispielsweise niemand, auch kein Vertreter der Rechtsverhältnistheorie, auf die Idee, daß ein Staatsangehöriger seine Staatsangehörigkeit verliert, sobald ihm das Wahlrecht aberkannt wird, obwohl dieses Recht als typischerweise mit der Staatsangehörigkeit verbunden gelten kann (vgl. dazu schon *Kant*, Die Metaphysik der Sitten, S. 432: „Nur die Fähigkeit der Stimmgebung macht die Qualifikation zum Staatsbürger aus“).

<sup>20</sup> Weitreichende Übereinstimmungen lassen sich freilich für den Verfassungsstaat feststellen, wie er sich seit den amerikanischen und Französischen Revolutionen des 18. Jahrhunderts entwickelt hat (dazu unten, Zweiter Teil B. I.). In dieser Tradition steht auch das Grundgesetz (dazu unten, Zweiter Teil B. III.).

<sup>21</sup> Dies gilt nach *G. Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 118 im übrigen für jeden Status: „Ein Status läßt sich daher niemals inhaltlich definieren, weil er als eine feste Relation ganz unabhängig von einzelnen aus ihm entspringenden Rechten und Pflichten ist.“

Reform von 1999 den Verlustgrund des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf Antrag<sup>22</sup> - ging die deutsche Staatsangehörigkeit durch die Einbürgerung in einen fremden Staat nicht unter allen Umständen verloren. Nur eine ausländische Staatsangehörigkeit, die „in vollem Umfang in dem zu ihr gehörenden Staatsgebiet anerkannt“ wurde, d. h. die Verwirklichung der üblicherweise mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte ermöglichte, löste den Verlust aus<sup>23</sup>. In Anbetracht des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG erachtete das *BVerwG* eine bloß formell bestehende Staatsangehörigkeit also der Staatenlosigkeit gleich<sup>24</sup>.

## II. Eigener Begriff der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht?

Die Variabilität der mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechtsfolgen entfällt, wenn es nur eine Rechtsordnung gibt, welche diese Rechtsfolgen an die Staatsangehörigkeit knüpft. Dies könnte dazu verleiten, wenigstens für das Völkerrecht einen Begriff der Staatsangehörigkeit zu konstruieren, der bestimmte Rechtsfolgen einschließt. Einige Autoren treten denn auch für einen eigenständigen Begriff der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht ein<sup>25</sup>.

Damit ist jedoch weder etwas gewonnen, noch ist der hier verwendete Begriff der Staatsangehörigkeit als Kopplungsinstrument auf völkerrechtlichem Terrain überfordert<sup>26</sup>. Im Gegenteil: Wie das nationale Recht knüpft auch das Völkerrecht an die Staatsangehörigkeit einer Person besondere Folgen, hier allerdings nicht im Verhältnis der Person zum Staat, sondern im Verhältnis der Staaten zueinander<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Dazu im einzelnen unten, Dritter Teil A. II. 2. b); zur Neufassung der Vorschrift durch die Reform unten, Vierter Teil C. III. 1.

<sup>23</sup> Buchholz, Nr. 4 zu Art. 16 GG.

<sup>24</sup> Nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG darf der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten, wenn dieser dadurch nicht staatenlos wird; vgl. zu der Vorschrift in ihrem kontextuellen Zusammenhang unten, Dritter Teil D. II. 3.

<sup>25</sup> So *Dahm*, Völkerrecht I, S. 449 f.; v. *Panhuys*, The role of nationality in international law, S. 24 ff. (v. a. 30 f.); *P. Weis*, Nationality and statelessness in international law, S. 31 ff.; 239; *Wengler*, in: FS für Schätzel, 545 ff. (v. a. 547; 557).

<sup>26</sup> Wie hier *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 354; *Dubois*, Die Frage der völkerrechtlichen Schranken landesrechtlicher Regelung der Staatsangehörigkeit, S. 9; *de Groot*, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, S. 14; *Kimminich*, in: BK, Art. 16 GG (Drittbearb.), Rn. 19; *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 11 f.; *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Einl. I, Rn. 11; *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Einl. C, Rn. 8; *Riege*, Die Staatsbürgerschaft der DDR, S. 72; ausführlich zum ganzen *Hans v. Mangoldt*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 29 (1988), 37 (55 ff.).

<sup>27</sup> Dazu unten, Zweiter Teil A.

Das heißt nicht, daß das Völkerrecht nicht - wie der *IGH* dies im Nottebohm-Fall angenommen hat<sup>28</sup> - für seine Zwecke besondere Anforderungen an die Staatsangehörigkeit stellen könnte. In seiner Entscheidung erklärte der Gerichtshof die Staatsangehörigkeit Liechtensteins für unwirksam, weil sie nicht auf einer genuinen Beziehung („genuine link“) des Staatsangehörigen zu diesem Staat beruhte<sup>29</sup>. Die Fragestellung des Völkerrechts entspricht in diesem Punkt der des nationalen Rechts eines anderen Staates<sup>30</sup>. Hier wie dort geht es darum, ob die Staatsangehörigkeit von einer Rechtsordnung als Anknüpfungspunkt anerkannt wird (hier für das Recht auf diplomatischen Schutz im Ausland<sup>31</sup>), und nicht darum, ob sie überhaupt - nach Maßgabe einer anderen Rechtsordnung - besteht.

Der Status der Staatsangehörigkeit, der allein als Grundlage völkerrechtlicher Anknüpfungen in Betracht kommt, ist wieder derjenige, den die Staaten selbst und in Eigenregie festlegen. Das Völkerrecht kann seinerseits gar nicht regeln, wer die Staatsangehörigkeit eines Staates erwerben oder verlieren soll, denn diese Regelung fällt in den Bereich staatlicher Souveränität. Demgegenüber greift das Völkerrecht allenfalls begrenzend ein<sup>32</sup>.

## **B. Die geschichtlichen Wurzeln der Staatsangehörigkeit in Deutschland**

### **I. Die Ausgangslage: Angehörigkeitsbeziehungen im Alten Reich**

Die rechtliche Kategorie der Staatsangehörigkeit hat sich erst um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert herausgebildet<sup>33</sup>, und zwar zunächst in Frankreich und Österreich<sup>34</sup>. Angehörigkeitsbeziehungen gibt es freilich schon länger. Jede Form der Herrschaft setzt ein persona-

---

<sup>28</sup> *ICJ-Reports* 1955, 4 ff.

<sup>29</sup> Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Nottebohm, ein deutscher Staatsangehöriger, der seit 1905 in Guatemala lebte und dort beträchtlichen Grundbesitz erworben hatte, wurde 1939 - kurz nach Kriegseinbruch - formal gesetzmäßig in Liechtenstein naturalisiert. Obwohl er infolgedessen die deutsche Staatsangehörigkeit verlor, behandelte Guatemala ihn als feindlichen Ausländer. Daher begehrte Nottebohm von Liechtenstein diplomatischen Schutz.

<sup>30</sup> Vgl. oben, Erster Teil A. I. 3.

<sup>31</sup> Zur Interpretation der Entscheidung des *IGH* im Nottebohm-Fall vgl. *de Groot*, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, S. 21 f. (Nachw.)

<sup>32</sup> Insbesondere stößt die Regelung des Erwerbes und Verlustes der Staatsangehörigkeit durch einen Staat dort an ihre Grenze, wo die Souveränität eines anderen Staates beginnt: Kein Staat darf die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates regeln; vgl. *BVerfGE* 1, 322 (328 f.); 37, 217 (218).

<sup>33</sup> *Bergmann/Korth/Ziemske*, Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht I, Rn. 21; *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 1; *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 102; *Hans v. Mangoldt*, *StAZ* 1994, 33 (35); *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Einl. A, Rn. 3.



les Substrat voraus, und wenn verschiedene Herrschaften miteinander konkurrieren, bedarf es einer Entscheidung, welche davon sich im Einzelfall durchsetzt.

Dies gilt auch für das Alte Reich. Den letzten größeren Einschnitt vor der Einführung der Staatsangehörigkeit markiert hier der Westfälische Frieden von 1648. Der Ausbau der Landesherrschaft zur vollen Landeshoheit brachte seinerzeit eine Zentralisierung der einzelnen Rechtsbeziehungen hin zu den Landesherren mit sich<sup>35</sup>. Die Angehörigkeit zu den Territorien war im wesentlichen durch das Domizil bedingt<sup>36</sup>, nach dem Grundsatz: „Quidquid est in territorio, etiam est de territorio“<sup>37</sup>.

Nun könnte man meinen, die Staatsangehörigkeit sei hier schon weitgehend angelegt gewesen<sup>38</sup>. Doch der Schein trügt. Solange die ständische Ordnung bestand, bildeten Herrschaft, Lehnsbindung und Untertänigkeiten eine unübersichtliche „Gemengelage“<sup>39</sup>. Regionale und ständische Zugehörigkeiten konnten zwar die Beziehung zum Landesherrn vermitteln<sup>40</sup>; gleichzeitig standen sie einer Rechtsvereinheitlichung aber im Wege. Ebensovienig, wie der Staat als übergreifende Einheit bereits ausgebildet war, kann für dieses Stadium von einem einheitlichen, von allen Ungleichheiten abstrahierenden Status der Angehörigkeit ausgegangen werden - auch nicht bezüglich des Untertanenstatus, der noch ganz heterogene Herrschaftsbeziehungen umschloß. In seiner verfassungsgeschichtlichen Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit vertritt *Rolf Grawert* daher die These, daß „die Angehörigkeitspluralität im Reichs- und Landesrecht von nichts weiter entfernt ist als von der Staatsangehörigkeit im heute verstandenen Sinne“<sup>41</sup>.

---

<sup>34</sup> Dazu *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 146 ff. bzw. 156 ff.

<sup>35</sup> *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 29 f.

<sup>36</sup> *Bergmann/Korth/Ziemske*, Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht I, Rn. 21; *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 65 ff.; *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 1; *Hans v. Mangoldt*, StAZ 1994, 33 (35); *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 193; *Rehm*, in: Annalen des Deutschen Reichs, 137 (157 ff.; 272 ff.); *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Einl. A, Rn. 2.

<sup>37</sup> *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 2.

<sup>38</sup> So gilt manchem diese Rechtslage als historisches Fundament des Ius-soli-Prinzips; dazu kritisch *Hans v. Mangoldt*, StAZ 1994, 33 (35).

<sup>39</sup> *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 24.

<sup>40</sup> Die Bedeutung der Einbindung in besondere Rechtsverhältnisse für die Zuordnung zum Landesherrn wird betont von *Heintzen*, Der Staat 36 (1997), 327 (329) sowie *Waldecker*, AöR 33 (1915), 436 (443 ff.).

<sup>41</sup> Staat und Staatsangehörigkeit, S. 22; als das „Allgemeine im vormodernen Fremdenstatus“ extrahiert *Quaritsch*, DÖV 1983, 1 (4 f.) aber immerhin die „gleichbleibenden Gesetze der Gruppenbildung (...) zur Interessenverteidigung, Selbstbehauptung und Identitätswahrung“.

## II. Die sozial-politische Dimension der Staatsangehörigkeit

Die Genese der Staatsangehörigkeit in Deutschland läßt sich auf zwei größere Entwicklungsstränge zurückzuführen.

Einer davon beruht auf den sozialen Umwälzungen seit der Mitte des 18. Jahrhunderts<sup>42</sup>. Eine regelrechte Bevölkerungsexplosion, vor allem in den Unterschichten, hatte damals diejenige Verelendung der Massen zur Folge, die man „Pauperismus“ nennt. Just in dieser Situation sorgten Bauernbefreiung und Gewerbefreiheit dafür, daß sich die ständische Ordnung, die nach *Grawert* das größte Hindernis auf dem Weg zur Staatsangehörigkeit darstellte<sup>43</sup>, auflöste. Freilich ging damit auch die Auflösung der korporativen Schutzverhältnisse einher. Da die Korporationen als Bezugssystem nicht mehr zur Verfügung standen, fiel die soziale Abfederung nun primär den Staaten zu („Staatsheimathsrecht“<sup>44</sup>). Diese sahen sich aber nicht nur mit dem Phänomen des Pauperismus an sich konfrontiert, sondern auch mit der neu errungenen Freizügigkeit, von der die freigesetzten Individuen reichlich Gebrauch machten. Die Binnenwanderung der verelendeten Bevölkerung in die wohlhabenden Gebiete gefährdete die Leistungsfähigkeit der staatlichen Sozialkassen.

Gegen die drohende Überlastung wehrten die Einzelstaaten sich mit einer restriktiven Abschiebungspraxis. Im Interesse eines geordneten Verfahrens einigten sie sich in zahlreichen bi- und multilateralen Verträgen darauf, anderen Staaten nur deren eigene Angehörige zuzuweisen; die Heimatlosen sollten auf alle Staaten aufgeschlüsselt werden. In diesem Zusammenhang fiel zum ersten Mal der Begriff des Staatsangehörigen. Zunächst funktional auf die Armenfürsorge begrenzt, trat er neben die Begriffe „Einheimischer“, „Einwohner“, „Staatsbürger“ und „Untertan“. Gegenüber diesen stellte er vorläufig eine „Rechtsfigur minderen Ranges“<sup>45</sup> dar. Die existentielle Bedeutung der ursprünglich mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechtsposition erklärt aber, daß sie später zu *dem* zwischenstaatlichen Maßstab für die Zuordnung von Menschen zu Staaten überhaupt werden konnte.

Die Unterscheidung zwischen Fremden und Staatsangehörigen als Grundlage des Abschiebungsrechts bzw. der Aufnahmepflicht eines Staates verlangte nach der Fixierung klarer und

---

<sup>42</sup> Zum Folgenden vgl. *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 133 ff.

<sup>43</sup> Vgl. oben, Erster Teil B. I.

<sup>44</sup> *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 135 (Nachw.).

auf Dauer angelegter Angehörigkeitsregelungen. Durch die zu diesem Zweck abgeschlossenen Verträge<sup>46</sup> waren die Staaten zudem gezwungen, sich zu vergewissern, welche Individuen zu ihren Untertanen zählten<sup>47</sup>, da diese auf jeden Fall heimatberechtigt und somit „staatsangehörig“ sein sollten.

### III. Die demokratische Dimension der Staatsangehörigkeit

Weniger pragmatischer Natur ist die andere Wurzel der Staatsangehörigkeit in Deutschland. Es handelt sich um die Idee der Volkssouveränität, die - ausgehend von der Französischen Revolution - ihren Siegeszug in ganz Kontinentaleuropa antrat. Wenn die Volkssouveränität sich auch nicht überall sofort und in gleichem Maße durchsetzte, so war sie doch seit 1789 aus der politischen Landschaft nicht mehr wegzudenken.

Nicht zufällig war die erste Kodifikation eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts in der ersten demokratischen Verfassung Kontinentaleuropas, der Französischen Revolutionsverfassung vom 3. September 1791, enthalten<sup>48</sup>. Sie gilt - zusammen mit dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch, das im Jahre 1811 erstmals Erwerb und Verlust der „Staatsbürgerschaft“ Österreichs staatsweit festlegte<sup>49</sup> - als Vorläufer der Staatsangehörigkeitsregelungen in den deutschen Bundesstaaten, welche zu Beginn des 19. Jahrhunderts getroffen wurden<sup>50</sup>.

Die französische Verfassung normierte in Titel II zunächst, wie die Eigenschaft eines „citoyen français“ erworben wurde (Art. 2 bis 5). Sie folgte dabei weder einem reinen Ius-sanguinis- noch einem reinen Ius-soli-System; beide Prinzipien wurden vielmehr miteinander kombiniert und an Domizilselemente und Willensbekundungen angebunden. Von den zum Verlust der Franzoseneigenschaft führenden Gründen (Art. 6) ist vor allem die Naturalisation in einem fremden Staat zu erwähnen. Die Bedeutung dieser Vorschriften erschließt sich aus

---

<sup>45</sup> Quaritsch, DÖV 1983, 1 (5).

<sup>46</sup> Vgl. vor allem die mit einer Beitrittsladung für andere Staaten versehene Vereinbarung zwischen Baden, Bayern und Württemberg vom 7. März 1816, Bad. RegBl. S. 139.

<sup>47</sup> Da sich z. B. die preußische Regierung noch im Vormärz außerstande sah, den Kreis ihrer Untertanen näher zu bestimmen (Nachw. bei Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 140 mit N 46), wurden am 31. Dezember 1842 auf einen Streich das Gesetz über die Aufnahme neu anziehender Personen, das Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege und das Gesetz betreffend die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als Preußischer Unterthan, sowie den Eintritt in fremde Staatsdienste verabschiedet (Preuß. GS S. 5; 8; 15). Zu letzterem, das die gesamtdeutsche Staatsangehörigkeitsgesetzgebung später entscheidend prägen sollte, vgl. unten, Dritter Teil A. I. 2.

<sup>48</sup> Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 156 ff.; Makarov, Allgemeine Lehren, S. 103 ff.

<sup>49</sup> Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 146 ff.

dem Kontext: Sie standen zwischen der Feststellung, daß das Königreich einzig und unteilbar war (Titel II Art. 1), und der Erklärung, daß die Souveränität einzig, unveräußerlich und unantastbar bei der Nation lag (Titel III Art. 1).

Wenn aber alle Herrschaftsgewalt von der Nation ausgehen sollte und nicht mehr vom König oder von einzelnen Landesherren, so mußte die Frage beantwortet werden, wer zu dieser Nation gehörte<sup>51</sup>. Der Staat, der nicht Anstalt ist, sondern Körperschaft, setzt die Definition seiner Mitglieder voraus<sup>52</sup>. Nun liegt das Eigentümliche der Nation freilich darin, daß sie eine vorrechtliche Größe darstellt, die sich einer Definition weitgehend entzieht<sup>53</sup>. Da auf dieser Grundlage ein demokratisches Verfahren nicht durchführbar war, bedurfte es einer rechtlichen Fixierung der Mitglieder - der Staatsangehörigkeit<sup>54</sup>. Aus der vorrechtlichen Größe „Volk“ (bzw. „Nation“) wurde so die rechtlich faßbare Größe „Staatsvolk“; Staatsangehörigkeit und Demokratie verhalten sich zueinander wie das Mittel zum Zweck<sup>55</sup>. In dem Entstehungszusammenhang von Demokratie und Nationalstaat erfüllt die Staatsangehörigkeit eine Art „Scharnierfunktion“.

Während die sozial-politische Dimension der Staatsangehörigkeit eher zufällig und aus der Not geboren war, steht und fällt mit ihrer demokratischen Dimension der moderne Verfassungsstaat. Die Staatsangehörigkeit ist wesentlich ein Produkt politischer Emanzipation des Volkes<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 164 ff.; *Hans v. Mangoldt*, StAZ 1994, 33 (36).

<sup>51</sup> *Heintzen*, Der Staat 36 (1997), 327 (329 f.).

<sup>52</sup> *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (141 f.).

<sup>53</sup> Dazu im einzelnen unten, Erster Teil C.

<sup>54</sup> Die Staatsangehörigkeit war nach der Französischen Revolutionsverfassung von 1791 Grundbedingung für den Status des „citoyen actif“, des Bürgers also, der wählen und gewählt werden konnte und die Fähigkeit zur Übernahme öffentlicher Ämter besaß. Daneben waren freilich noch Volljährigkeit, wirtschaftliche Selbständigkeit und ein gewisser Bildungsgrad erforderlich, so daß letztlich nur ein Bruchteil der französischen Staatsangehörigen zur „population actif“ des revolutionären Frankreichs rechnete (vgl. *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 163).

<sup>55</sup> Anschaulich *Quaritsch*, DÖV 1983, 1 (9): „Nach den historischen Erfahrungen wie nach dem Selbstverständnis der Verfassungen schafft nicht „Demokratie“ das Volk, sondern ein Volk schafft sich seine Demokratie“; vgl. auch *Isensee*, in: FS für Mikat, 705 (706 f.).

<sup>56</sup> *Quaritsch*, DÖV 1983, 1 (7). - Zu weit führt allerdings die dort aufgestellte Behauptung, die „verfassungsrechtliche“ habe die „verwaltungsrechtliche“ Entwicklungslinie aufgenommen und überflüssig gemacht. Voraussetzung der Einbürgerung ist auch heute noch die Fähigkeit, sich und seine Angehörigen an dem Orte seiner Niederlassung zu ernähren (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 StAG).

## C. Das vorrechtliche Fundament der Staatsangehörigkeit

Von dem rechtlichen Institut der Staatsangehörigkeit strikt zu unterscheiden sind die vorrechtlichen, der Soziologie entstammenden Begriffe „Volk“ und „Nation“. Dennoch weisen sie - die geschichtliche Entwicklung hat es gezeigt<sup>57</sup> - durchaus Zusammenhänge mit der Staatsangehörigkeit auf, die im Anschluß an die begriffliche Klärung noch genauer zu betrachten sein werden<sup>58</sup>. Das Begriffsverständnis wird freilich gleich in doppelter Hinsicht erschwert.

Eines der Probleme besteht darin, daß sich hinter dem Begriff des Volkes ein schier unerschöpfliches Bedeutungsarsenal verbirgt<sup>59</sup>. Unter anderem wird auch die Summe der Staatsangehörigen, das Staatsvolk, bisweilen verkürzt als „Volk“ bezeichnet. Immer dann, wenn vom „Volk“ die Rede ist, bedarf es daher einer genauen Analyse, welcher Sinn diesem Begriff gerade beigelegt wird.

Aber auch der Begriff der Nation wird nicht einheitlich gebraucht. In der älteren deutschen Wissenschaft pflegte man die Nation in Anlehnung an das lateinische Wort „natio“ (= Volkstamm) von „nasci“ (= geboren werden, entspringen) noch mit der vorrechtlichen Größe Volk gleichzusetzen<sup>60</sup>. Hingegen steht der Begriff in anderen Teilen Westeuropas traditionell für das Staatsvolk<sup>61</sup>. Schließlich kann die Nation auch als vorrechtliche Größe begriffen werden, die gleichwohl mit dem Volk im vorrechtlichen Sinne nicht (völlig) identisch ist. Die zuletzt genannte Differenzierung liegt - im Interesse größtmöglicher begrifflicher Klarheit - der hiesigen Darstellung zugrunde.

---

<sup>57</sup> Vgl. oben, Erster Teil B. III.

<sup>58</sup> Vgl. unten, Erster Teil C. III.

<sup>59</sup> *Held*, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands I, S. 110 f. kommt insgesamt auf sage und schreibe neun (!) verschiedene Deutungsvarianten.

<sup>60</sup> Vgl. *Bluntschli*, Allgemeine Staatslehre, S. 91 ff.

<sup>61</sup> Vgl. nur die der Staatsangehörigkeit im Englischen und Französischen entsprechenden Begriffe „nationalité“ bzw. „nationality“. Eine Rolle spielt hierbei sicherlich auch das Verständnis der Nation als Staatsnation; dazu unten, Erster Teil C. III. 2.

## I. Das Volk (im vorrechtlichen Sinne)

Wer zum Staatsvolk eines Staates gehört, läßt sich relativ leicht ermitteln, denn die Staatsangehörigkeit wird amtlich dokumentiert<sup>62</sup>. Ungleich schwieriger zu beantworten ist die Frage, was ein Volk im vorrechtlichen Sinne ausmacht. Die Kriterien hierfür liegen bei weitem nicht so klar auf der Hand.

Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Abstammung, da diese wiederum objektiv feststellbar ist<sup>63</sup>. Häufig - vor allem in der älteren Literatur - ist gar die Meinung anzutreffen, die gemeinsame Abstammung sei dasjenige Kriterium, welches ein Volk konstituiere<sup>64</sup>. Durch den Rückgriff auf die Abstammung wird das Problem der Begriffsbestimmung aber in Wirklichkeit nicht gelöst, sondern lediglich zeitlich verschoben. Wenn die Abstammung von einem Teil des Volkes ihrerseits die Eigenschaft, Teil dieses Volkes zu sein, vermitteln soll, muß zunächst einmal feststehen, wer ursprünglich zum Volk gehörte<sup>65</sup>. Nicht die Abstammung als solche qualifiziert den Abstammenden dann zu einem Teil des Volkes; vielmehr wird auf Grund der Abstammung davon ausgegangen, daß die das Volk kennzeichnenden Gemeinsamkeiten auch mit ihm bestehen.

Die Identifikation eines Volkes mit einer Abstammungsgemeinschaft impliziert freilich nicht oder wenigstens nicht notwendigerweise, daß die Gemeinsamkeiten des Volkes im biologischen Sinne vererbt werden und also gleichsam angeboren sind. Diese Vorstellung liegt nur zugrunde, wenn die Zugehörigkeit zu einem Volk mit einer gemeinsamen Rasse begründet wird<sup>66</sup>. Wohin eine Rassenideologie führen kann, lehrt die deutsche Geschichte. Nicht erst seit den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus hat sich in der Literatur jedoch die Auffassung durchgesetzt, daß das „Volk“ wesentlich auf geistigen Phänomenen beruhe. Die Abstammung ist dafür insofern von Belang, als die geistigen Inhalte durch Erziehung an nachfolgende Generationen weitergegeben und in diesem Sinne „vererbt“ werden können. Hier

---

<sup>62</sup> Vgl. nur §§ 16 StAG (Einbürgerungsurkunde); 23 StAG (Entlassungsurkunde); 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 9 PAuswG (Eintragung im Personalausweis); 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 PaßG (Eintragung im Reisepaß); § 2 Abs. 1 Nr. 10 MRRG (Eintragung im Melderegister).

<sup>63</sup> Vgl. §§ 61a Nr. 3a, 62 Abs. 1 PStG (Abstammungsurkunde).

<sup>64</sup> Dazu *Nawiasky*, Allgemeine Staatslehre II/1, S. 14 f.

<sup>65</sup> *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 41 f.

<sup>66</sup> Vgl. dazu *Heller*, Staatslehre, S. 148 ff.; *Nawiasky*, Allgemeine Staatslehre II/1, S. 40 ff.; mit großer Weitsicht auch schon *Renan*, in: „Qu'est-ce qu'une Nation?“, 31 (36 ff.).

schließt sich der Kreis zur Staatsangehörigkeit oder genauer: zum Ius-sanguinis-Prinzip, das auf eben jener Vermutung basiert<sup>67</sup>.

Als Merkmale, die ein „Volk“ konstituieren, kommen hiernach insbesondere in Betracht<sup>68</sup>: die gemeinsame Sprache, die gemeinsame Geschichte (vor allem gemeinsam durchgestandene Krisensituationen), die gemeinsame Religion oder die gemeinsame Kultur. Jedes einzelne dieser Merkmale ist schon für sich genommen schwer zu fassen. Wann etwa liegt eine spezifische Kultur vor, wann nur eine Unterform einer allgemeineren? Die Unschärfe des Volksbegriffs resultiert aber vor allem daraus, daß sich weder aus dem Vorliegen einzelner Merkmale zwingend auf die Existenz noch aus dem Fehlen einiger davon ohne weiteres auf die Nichtexistenz eines Volkes schließen läßt<sup>69</sup>. Vielmehr ist dem Begriff eine ungeheure Vielschichtigkeit zu eigen. Scheiden sich die Völker auf dem Balkan beispielsweise an der Religion, so muß es für das deutsche Volk geradezu als charakteristisch erscheinen, daß es seit Jahrhunderten religiös gespalten ist. Einheit stiftet hier nicht die Religion, sondern die allen gemeinsame Religionsfreiheit<sup>70</sup>.

Wenn ein Volk zweifelsfrei bestimmt werden soll, ist es mit dem Rückgriff auf objektive Merkmale also nicht getan. Zur Abgrenzung zieht die Staatslehre daher das subjektive Merkmal des Zusammengehörigkeitsgefühls einer Gruppe von Menschen, das sogenannte Wir-Gefühl, heran<sup>71</sup>. Ein Wir-Gefühl zeichnet allerdings mehr oder weniger jede soziale Gruppe aus, angefangen bei der natürlichen Einheit der Familie bis hin zum Kegellverein. Für den Begriff des Volkes ist es nur dann von Bedeutung, wenn es sich aus einem oder mehreren der objektiven Kriterien speist<sup>72</sup>. Deren Relevanz hängt umgekehrt davon ab, ob sie dazu in der Lage sind, ein Wir-Gefühl zu erzeugen. Dementsprechend sind die Verhältnisse hier dem Fluß der Geschichte ausgesetzt<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> Dazu näher unten, Erster Teil C. III. 3.

<sup>68</sup> Vgl. *Helfritz*, Allgemeines Staatsrecht, S. 97 ff.; *Heller*, Staatslehre, S. 159; *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 42 f.

<sup>69</sup> *Heller*, Staatslehre, S. 159 f.; *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 42; *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 117 ff.; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 75.

<sup>70</sup> *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (150 f.).

<sup>71</sup> *Heller*, Staatslehre, S. 160 ff.; *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 42 f.; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 74 f.; a. A. *Nawiasky*, Allgemeine Staatslehre II/1, S. 17 f., der die subjektive Komponente ganz der „Nation“ vorbehalten will; so wohl auch *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 119 f.

<sup>72</sup> *Bluntschli*, Allgemeine Staatslehre, S. 92; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 75; vgl. auch *Renan*, in: „Qu'est-ce qu'une Nation?“, 31 (40): „un Zollverein n'est pas une patrie“ (Hervorh. im Original).

<sup>73</sup> Vgl. dazu vor allem *Heller*, Staatslehre, S. 161 f.

## II. Die Nation

Der Begriff der Nation im hier verwandten Sinne baut auf dem Begriff des Volkes auf. Der Übergang von dem einen zum anderen spielt sich im subjektiven Bereich ab. Die klassische Definition der Nation geht zurück auf die berühmte Rede, die *Ernest Renan* am 18. März 1882 an der Sorbonne hielt: „L’existence d’une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous le jours“<sup>74</sup>. Damit stimmt die Bezeichnung der Nation als „Bekenntnisgemeinschaft“ überein<sup>75</sup>. Hingegen ist die Schöpfung der „Willensnation“ unnötige Verdoppelung ein und desselben Tatbestandes: „Jede Nation ist Willensnation“<sup>76</sup>.

Bei differenzierender Betrachtung lassen sich zwei Begriffe der Nation auseinanderhalten<sup>77</sup>. Ein entscheidender Schritt zur Nation liegt unzweifelhaft darin, daß sich das Volk seiner eigenen Identität bewußt wird („Nationalbewußtsein“) und nach deren Erhaltung strebt<sup>78</sup>. Mit anderen Worten: An die Stelle des bloßen Zusammengehörigkeitsgefühls treten bei der Nation Selbstreflexion und Selbsterhaltungstrieb.

Eine zweite Entwicklungslinie stellt eine begriffliche Verbindung von Nation und Staat her. Dies liegt deshalb nahe, weil die Nationbildung zugleich das Zeitalter des Nationalstaates eingeläutet hat. Vom Volk hebt sich die Nation demzufolge dadurch ab, daß sie den Willen zur politischen Existenz hat<sup>79</sup>. Im Gegensatz zum Volk ist sie politisch handlungsfähig, so daß der *Abbé Sieyès* im 18. Jahrhundert die Theorie formulierte, die Nation sei das Subjekt der verfassunggebenden Gewalt („pouvoir constituant“)<sup>80</sup>.

Die beiden dargestellten Begriffe der Nation schließen sich nicht gegenseitig aus<sup>81</sup>. Vielmehr kann der zweite Ansatz auch dahin verstanden werden, daß sich der jeder Nation anhaf-

<sup>74</sup> „Qu’est-ce qu’une Nation?“, 31 (41).

<sup>75</sup> *Nawiasky*, Allgemeine Staatslehre II/1, S. 17.

<sup>76</sup> *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (152).

<sup>77</sup> Vgl. dazu *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 44 ff.

<sup>78</sup> *Heller*, Staatslehre, S. 161; *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 44; *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, S. 91; *Nawiasky*, Allgemeine Staatslehre II/1, S. 17 f.

<sup>79</sup> So vor allem *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 79. Von diesem Ansatz her läßt sich theoretisch auch eine Nation denken, die sich nicht aus den objektiven Kriterien eines Volkes, sondern allein aus dem Willen zum staatlichen Zusammenleben rekrutiert, also auch eine Nation, die aus mehreren Völkern besteht (Schweiz?).

<sup>80</sup> *Sieyès*, in: Politische Schriften I, 47 ff.

<sup>81</sup> Gegen eine Affinität der „Nation“ hin zum Staat wendet sich insbesondere *Heller*, Staatslehre, S. 162 ff., der gleichwohl von einem „politischen Willen“ spricht (S. 161).



tende Selbsterhaltungstrieb zu einem politischen Willen verdichtet<sup>82</sup>. Er benennt dann nur eine - vielleicht aber die typische - Form der Nation. Zu Recht wird im Schrifttum jedoch darauf hingewiesen, daß Nation und Staat zueinander nicht immer im Verhältnis von Ursache und Wirkung stehen, sondern nach der geschichtlichen Erfahrung häufig gerade der Staat die Nationbildung entscheidend fördert<sup>83</sup>.

Da die Nation in noch höherem Maße als das Volk subjektiv geprägt ist, muß ihr Zusammenhalt keineswegs immer rational begründet sein<sup>84</sup>. Entscheidend ist, daß es Faktoren gibt, die stark genug sind, Wirkung zu entfalten, d. h. eine Gruppe von Menschen zu einer Nation „zusammenzuschweißen“, nicht etwa, daß diese Faktoren einer kritischen Prüfung standhalten. Insbesondere die Geschichte ist durchaus unterschiedlichen Interpretationen zugänglich, und zwischen Interpretation und Erfindung liegt auch nur ein schmaler Grat.

### III. Das Verhältnis der Staatsangehörigkeit zu Volk und Nation

#### 1. Nationalstaatsprinzip, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Schutz der Minderheiten

„Jede Nation ist berufen und berechtigt, einen Staat zu bilden. Wie die Menschheit in eine Anzahl von Nationen geteilt ist, so soll die Welt in eben so viele Staaten zerlegt werden. Jede Nation Ein Staat. Jeder Staat Ein nationales Wesen.“<sup>85</sup>

Was sich wie ein Programm liest, dient *Johann Caspar Bluntschli* Ende des 19. Jahrhunderts lediglich als Arbeitshypothese, die er im weiteren Verlauf seiner Untersuchung überprüft und schließlich relativiert<sup>86</sup>.

Zwar bestimmt das Nationalstaatsprinzip seit der Französischen Revolution die politische Szenerie<sup>87</sup>; das heißt jedoch nicht, daß das Volk im vorrechtlichen Sinne mit dem rechtlich

<sup>82</sup> In diese Richtung auch *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 120: „Was sich als Einheit fühlt, will auch diese Einheit stärken und pflegen; solche Pflege ist aber nur durch eine kräftige Organisation möglich, die nur in einem Staate zu finden ist.“

<sup>83</sup> Vgl. sowohl *Heller*, Staatslehre, S. 164 f. als auch *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 79.

<sup>84</sup> Dazu *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (150).

<sup>85</sup> *Bluntschli*, Allgemeine Staatslehre, S. 107.

<sup>86</sup> Vgl. v. a. Allgemeine Staatslehre, S. 111, wo *Bluntschli* konstatiert, daß Nation und Staatsvolk nicht „nothwendig in Eins zusammen treffen“.

<sup>87</sup> Die unverminderte Aktualität des Nationalstaatsprinzips hat der Zusammenbruch des Sozialismus in Osteuropa gerade erst eindrucksvoll vor Augen geführt. Als der vertikale Druck durch die totalitären Regime wegfiel, zer-

verfaßten Staatsvolk immer deckungsgleich sein müßte. Denkbar ist sowohl ein Staat, dessen Staatsvolk mehrere Völker umfaßt („Vielvölkerstaat“) als auch ein Volk, das sich auf mehrere Staaten verteilt. An beiden kann die internationale Staatengemeinschaft auch durchaus ein (strategisches) Interesse haben. Freilich erwachsen daraus die völkerrechtlichen Forderungen nach einer Selbstbestimmung der Völker<sup>88</sup> und einem Schutz der Minderheiten<sup>89</sup>. Hochkonjunktur hatten diese nach dem Ersten Weltkrieg, als eine territoriale Neuordnung der Staatenwelt anstand. Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz weisen gegenläufige Tendenzen auf. Während das Selbstbestimmungsrecht in letzter Konsequenz auf die Gründung eines eigenen Staates und damit auf Sezession abzielt, soll der Schutz der Minderheiten den Status quo ante vor solcher Sprengkraft bewahren helfen.

## 2. Kulturnation und Staatsnation

Im Hinblick darauf, welche Rolle der Staat im Verhältnis zur Nation spielt, wird begrifflich im Anschluß an *Friedrich Meinecke* gemeinhin zwischen einer „Kulturnation“ und einer „Staatsnation“ unterschieden<sup>90</sup>.

Die Kulturnation geht dem Staat voran. Das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit existiert unabhängig von einem gemeinsamen Staat; es kann aber dazu führen, daß sich die Nation einen eigenen Staat schafft. Da es der deutschen Nation ursprünglich an einer staatlichen Organisation mangelte, gilt sie als klassischer Fall einer Kulturnation. Die Idee der Kulturnation diente im 19. Jahrhundert dazu, die Forderung nach *einem* deutschen Staat zu legitimieren<sup>91</sup>.

Bei der Staatsnation verhält es sich genau umgekehrt: Die Vereinigung einer Gruppe von Menschen in einem Staat führt dazu, daß sich ein gemeinsames Nationalbewußtsein entwickelt. Dafür zeichnet nicht zuletzt der Staat selbst verantwortlich, indem er gemeinsame Werte aktiv vermittelt. Den staatsnationalen Gegenpol zur deutschen Kulturnation verkörpert

---

barsten all die Staaten in ihre nationalen Bestandteile, die keine Nationalstaaten waren (Sowjetunion, Jugoslawien, Tschechoslowakei). Die Nationalstaaten hingegen, die auf eine horizontale Konsistenz zurückgreifen konnten (Polen, Ungarn), überstanden den Umsturz unversehrt. Nur die Verfassung wurde dort ausgewechselt; vgl. *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137.

<sup>88</sup> Dazu *Quaritsch*, in: HStR VIII, § 193, Rn. 1-27.

<sup>89</sup> Dazu *Murswiek*, in: HStR VIII, § 201.

<sup>90</sup> Vgl. *Meinecke*, Weltbürgertum und Nationalstaat, S. 3 ff.

<sup>91</sup> *Wallrabenstein*, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, S. 132.

Frankreich, wo die Heranbildung einer Nation dadurch begünstigt wurde, daß bereits ein zentralistischer Staat vorhanden war<sup>92</sup>.

Die Wirklichkeit ist freilich viel zu komplex, als daß sie sich im Einzelfall immer auf eine bestimmte Form der Nation reduzieren ließe. Vielmehr sind Überschneidungen möglich. Staat und Nation erinnern in diesem Punkte an das Huhn und das Ei: Die Frage, wer zuerst da war, läßt sich nicht eindeutig beantworten<sup>93</sup>. Gleichwohl hat das Begriffspaar „Kulturnation“ und „Staatsnation“ eine Berechtigung, denn es hilft, verschiedene Wirkungsmechanismen zu erklären.

Wer hingegen die Staatsnation ohne weiteres mit dem Staatsvolk gleichsetzt, um eine „echte“ Alternative zur Kulturnation aufzuzeigen<sup>94</sup>, verläßt in Wirklichkeit das Modell des Nationalstaates und muß sich die Frage nach der Substanz des Alternativmodells gefallen lassen. Der Begriff der Staatsnation führt in diesem Zusammenhang nur in die Irre.

### 3. Unterschiedliche Konzepte des Staatsangehörigkeitsrechts

Das Staatsangehörigkeitsrecht eines Staates kann mehr oder weniger von vorrechtlichen Kategorien wie Volk und Nation geprägt sein. Der *IGH* scheint im Nottebohm-Fall zwar die Auffassung zu vertreten, daß dem rechtlichen Band der Staatsangehörigkeit durchweg ein - wie auch immer geartetes - soziales Band zugrunde liege: „(...) nationality is a legal bond having at its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties“<sup>95</sup>. Wie ein Staat sein Staatsangehörigkeitsrecht gestaltet, hängt aber in erster Linie von seinem Selbstverständnis ab.

Der Nationalstaat baut auf Homogenität im Innern, sprich auf eine gleichmäßige Zusammensetzung seines Staatsvolkes; Spannungen, wie sie durch die Nichtidentität von Volk und Staatsvolk entstehen können, sucht er prinzipiell zu vermeiden. Um Homogenität sicherzustellen, kann er die Verleihung seiner Staatsangehörigkeit an die Zugehörigkeit zum Volk bzw. an die Vermutung dieser Zugehörigkeit knüpfen. Beim Erwerb der Staatsangehörigkeit durch

<sup>92</sup> *Wallrabenstein*, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, S. 133.

<sup>93</sup> Vgl. *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (154).

<sup>94</sup> So *Wallrabenstein*, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, S. 134.

<sup>95</sup> *ICJ-Reports* 1955, 4 (23).

Geburt spiegelt sich diese Vermutung im Ius-sanguinis-Prinzip (Abstammungsgrundsatz) wider. Wenn die Eltern dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen wie ihr Kind, wird davon ausgegangen, daß gemeinsame Werte durch die Erziehung tradiert werden. Mit den Worten des *BVerfG*: Beim Ius-sanguinis-Prinzip „soll die Bindung an den Staat gerade über die Bindung an die eigenständige soziale Einheit der Familie vermittelt und gewährleistet werden“<sup>96</sup>. Der Staatsangehörigkeitsgesetzgeber setzt also auf Kontinuität und auf die integrierende Kraft der Familie als Keimzelle des Staates. Bei der Einbürgerung steht die Verleihung der Staatsangehörigkeit nicht am Anfang eines Integrationsprozesses, sondern an dessen Ende<sup>97</sup>. Mit diesem Modell korreliert die Vorstellung von der Kulturnation, die unabhängig vom Staat existiert<sup>98</sup>.

Verleiht der Nationalstaat seine Staatsangehörigkeit hingegen, ohne dabei auf die Zugehörigkeit zum Volk Rücksicht zu nehmen, so liegt es an ihm selbst, die angestrebte Homogenität herzustellen. Unabhängig von der Zugehörigkeit zum Volk, nämlich schlicht durch die Geburt auf dem Gebiet eines Staates, erwirbt ein Kind die Staatsangehörigkeit beispielsweise, wenn dort das Ius-soli-Prinzip gilt. Dem Gebietsgrundsatz haftet ein gewisses Maß an Zufälligkeit an, und zwar um so mehr, je größer die Mobilität der Menschen ist<sup>99</sup>. Vor allem klassische Einwanderungsländer wie Frankreich machen seit jeher von diesem Erwerbsprinzip Gebrauch, um das eigene Staatsvolk zu vergrößern. Darüber hinaus eröffnete es den Kolonialstaaten seinerzeit die Möglichkeit, die Bevölkerung ihrer Kolonien nach und nach in das eigene Staatsvolk zu übernehmen. Auf die Familie als Integrationsmotor ist unter der Regie des ius soli kein Verlaß, denn die Eltern können auch andere Staatsangehörigkeiten besitzen als ihr Kind. Daher rückt in diesem Fall die Erziehung durch den Staat in den Vordergrund, die insbesondere in den staatlichen Schulen stattfindet. Auch die Einbürgerung kann erleichtert werden, wenn der Staat die Integration nicht voraussetzt, sondern durch eigene Institutionen leistet oder zumindest leisten will. Dahinter steht das Bild von der Staatsnation<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> *BVerfGE* 37, 217 (246).

<sup>97</sup> Dieser Punkt war in der Debatte über die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999 äußerst umstritten; vgl. unten, Vierter Teil A. II.

<sup>98</sup> Dazu im einzelnen oben, Erster Teil C. II. 2.

<sup>99</sup> Vgl. *Brubaker*, Citizenship and Nationhood in France and Germany, S. 96 f.; *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 190 f.

<sup>100</sup> Dazu im einzelnen oben, Erster Teil C. II. 2. Das Staatsangehörigkeitsrecht Frankreichs taugt als Prototyp dieses Modells freilich nur bedingt. Denn im Zuge der Französischen Revolution hat sich in Frankreich (und in seiner Folge in ganz Kontinentaleuropa) auch das Ius-sanguinis-Prinzip etabliert, das dort seitdem mindestens gleichberechtigt neben dem ius soli gilt. Die Zufälligkeit des Ius-soli-Prinzips war den Protagonisten der Französischen Revolution ein Dorn im Auge, denn die Eigenschaft, Franzose zu sein, sollte nach der Revolution wieder etwas gelten. Auch in jüngerer Zeit ist die Anknüpfung an die Geburt im Inland wieder in die Kritik geraten - eine Entwicklung, die der Reform in Deutschland diametral entgegentläuft. Zum französischen Staatsangehörigkeitsrecht vgl. *Hagedorn*, ZAR 1999, 3 ff.; *Lagarde*, StAZ 1995, 65 ff.; *Spiegel*, IPrax 1997, 269 ff. Mit den

Schließlich ist denkbar, daß ein Staat gar keinen Wert auf Homogenität legt, weil er kein Nationalstaat sein will<sup>101</sup>. Dann wird er auch sein Staatsangehörigkeitsrecht nicht an der Homogenität des Volkes ausrichten. Vielmehr kann er die Staatsangehörigkeit - in dem (weiten) Rahmen, den das Völkerrecht vorgibt<sup>102</sup> - großzügig verleihen, vielleicht noch unter einigen Mindestvoraussetzungen wie Verfassungstreue etc<sup>103</sup>. Im Gegensatz zu einem Nationalstaat, der (eine Zeitlang) so verfährt, wird dieser Staat auch nicht aktiv auf die Homogenität seines Staatsvolkes hinwirken.

Damit sind die denkbaren Varianten des Verhältnisses von Staatsangehörigkeit, Volk und Nation aber auch ausgeschöpft. Insbesondere wird es dem Staat nicht gelingen, die Zugehörigkeit zu Volk und Nation allein mit Hilfe der Staatsangehörigkeit zu kreieren<sup>104</sup>. Dazu ist die Staatsangehörigkeit zu sehr rechtliche Kategorie. Als solche begründet sie lediglich die Zugehörigkeit zum Staatsvolk.

---

unterschiedlichen staatsrechtlichen Konzeptionen Frankreichs und Deutschlands beschäftigt sich *Brubaker*, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*.

<sup>101</sup> Es kommt hier nicht darauf an, ob eine derartige Öffnung des Staates empfehlenswert ist oder nicht. Vielmehr sollen verschiedene Möglichkeiten dafür aufgezeigt werden, wie sich das Selbstverständnis eines Staates in dessen Staatsangehörigkeitsrecht niederschlagen kann. Vgl. zur Bedeutung der Homogenität für die Herrschaftsform der Demokratie aber unten, Fünfter Teil A. III. 3. a).

<sup>102</sup> Dazu schon oben, Erster Teil A. II.

<sup>103</sup> Hierher gehört das Schlagwort vom „Verfassungspatriotismus“, das zurückgeht auf *Dolf Sternberger*. Während der Verfassungspatriotismus von *Sternberger* aber wohl eher als Ergänzung zum Nationalbewußtsein gedacht war, wurde später die Ablösung des Nationalbewußtseins durch den Verfassungspatriotismus propagiert (*Jürgen Habermas*); kritisch dazu *Deppenheuer*, *DÖV* 1995, 854 ff. (Nachw.).

<sup>104</sup> Vgl. *Isensee*, in: FS für Mikat, 705 (709): „Die Summe der Staatsangehörigen ergibt noch keine Nation.“; ähnlich *ders.*, in: FS für Roellecke, 137 (145).

## **Zweiter Teil: Die rechtssystematische Bedeutung der Staatsangehörigkeit**

Wer die rechtliche Stellung des Staatsangehörigen umfassend bestimmen will, muß eine „Rundreise durch das gesamte Bereich des Staatsrechts“<sup>105</sup> unternehmen. Diese oft zitierte Aussage *Max v. Seydels* hat an Gültigkeit bis heute nichts eingebüßt. Denn während Ausländer und Staatsangehörige auf der Ebene des Privatrechts mittlerweile voll gleichgestellt sind<sup>106</sup>, kommt der Unterscheidung im öffentlichen Recht noch immer grundlegende Bedeutung zu. Ausnahmen infolge staatsvertraglicher Vereinbarungen - z. B. auf europäischer Ebene<sup>107</sup> - bestätigen die Regel.

Auf die besagte „Rundreise“ muß an dieser Stelle verzichtet werden. Für die vorliegende Untersuchung ist aber auch weniger jedes einzelne mit der Staatsangehörigkeit verbundene Recht von Interesse, als ihre rechtssystematische Bedeutung im ganzen, sprich: die Frage, welche Weichen innerhalb einer Rechtsordnung nach der Staatsangehörigkeit gestellt werden. Das Hauptaugenmerk gilt dabei der Systematik des Grundgesetzes<sup>108</sup>. Am Anfang steht aber ein Blick auf die zwischenstaatliche Bedeutung der Staatsangehörigkeit, denn diese wirkt sich auf das innerstaatliche Recht verschiedentlich aus<sup>109</sup>.

### **A. Die Staatsangehörigkeit im Verhältnis der Staaten zueinander (Ordnungsaspekt der Staatsangehörigkeit)**

#### **I. Gebietshoheit und Personalhoheit der Staaten**

Wesentlich für die Bedeutung der Staatsangehörigkeit im Verhältnis der Staaten zueinander ist die Unterscheidung von Gebietshoheit und Personalhoheit. Diese beiden Begriffe bezeichnen zwei unterschiedliche Erscheinungsformen der Staatsgewalt des modernen Staates. Alle Personen, die sich im Gebiet eines bestimmten Staates befinden, unterstehen schon infol-

---

<sup>105</sup> v. *Seydel*, Bayerisches Staatsrecht I, S. 294.

<sup>106</sup> *Kimminich*, in: BK, Art. 16 GG (Drittbearb.), Rn. 8.

<sup>107</sup> Dazu ausführlich unten, Dritter Teil D. IV.; vgl. für die Auswirkungen auf das Grundgesetz aber auch schon unten, Zweiter Teil B. III. 2. d) bb) (1) (22).

<sup>108</sup> Dazu unten, Zweiter Teil B. III.

ge dieser Tatsache dessen Gebietshoheit<sup>110</sup>. Dementsprechend endet die Gebietshoheit an den territorialen Grenzen des Staates. Hingegen wirkt die Personalhoheit auch über die Staatsgrenzen hinaus, also auch in dem Staatsgebiet eines anderen Staates. Konstituierend für die Personalhoheit ist die Staatsangehörigkeit<sup>111</sup>. Wohin ein Staatsangehöriger sich auch begibt - das personale Band der Staatsangehörigkeit nimmt er stets mit sich<sup>112</sup>.

Gebietshoheit und Personalhoheit der Staaten bestehen nebeneinander. Solange ein Staatsangehöriger sich in seinem Heimatstaat aufhält, fällt dies in der Regel nicht weiter auf, denn dann gehen beide Formen der Staatsgewalt von ein und demselben Staat aus. Dagegen ist der Staatsangehörige zwei verschiedenen Staatsgewalten zugeordnet, sobald er sich in einen anderen Staat begibt, nämlich der Gebietshoheit des neuen Aufenthaltsstaates und der fortbestehenden Personalhoheit des Heimatstaates. Dadurch unterscheidet sich die öffentlich-rechtliche Stellung des Ausländers von der des „Einheimischen“. An die Stelle des konventionellen Modells zweiseitiger Rechtsbeziehungen zwischen Staatsangehörigem und Staat tritt bei ihm ein dreiseitiges Modell, das die (staatsrechtlichen) Bindungen an zwei Herrschaftssysteme und die (völkerrechtliche) Beziehung der konkurrierenden Herrschaftsordnungen zueinander erfaßt („Modell des Rechtsdreiecks“)<sup>113</sup>.

## **II. Zuständigkeiten des Staates auf Grund der Personalhoheit (respektive Staatsangehörigkeit)**

Wenn die Sprache auf die spezifische Wirkungsweise der Personalhoheit eines Staates kommt, finden sich häufig Formulierungen wie die, daß der Staatsangehörige seinem Heimatstaat dauerhaft, also auch während eines Auslandsaufenthalts zu „Treue und Gehorsam“ verpflichtet sei<sup>114</sup>. Dem kann nur zum Teil zugestimmt werden.

---

<sup>109</sup> Dazu *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (55 ff.).

<sup>110</sup> *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1291.

<sup>111</sup> *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1298 f.

<sup>112</sup> Freilich kann das Staatsangehörigkeitsrecht nach längerem Auslandsaufenthalt den Verlust der Staatsangehörigkeit anordnen; vgl. dazu etwa unten, Dritter Teil A. I. 2. b).

<sup>113</sup> *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (56) (Nachw.).

<sup>114</sup> So explizit *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 408 f.; ähnlich *Dahm*, Völkerrecht I, S. 487; *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1298; 1633 f.; *Doehring*, VVDStRL 32 (1974), 7 (20); *BVerwGE* 80, 233 (244), welche die Staatsangehörigkeit allesamt als „Treueband“ oder „Treueverhältnis“ charakterisieren.

Der Staatsangehörige unterliegt auch im Ausland der Rechtsordnung seines Heimatstaates<sup>115</sup>. So kann dieser etwa das Verhalten seiner Staatsangehörigen unabhängig vom Tatort unter Strafe stellen („aktives Personalitätsprinzip“)<sup>116</sup> oder sie zum Wehrdienst verpflichten, selbst wenn sie sich im Ausland niedergelassen haben<sup>117</sup>. Sofern über die dauernde Gehorsamspflicht des Staatsangehörigen hinaus aber noch eine besondere Treueverpflichtung gegenüber seinem Heimatstaat angenommen wird, hat diese keinen selbständigen juristischen Inhalt<sup>118</sup>. Als „ethisch-politisches Postulat“<sup>119</sup> kann sie allenfalls aus dem vorrechtlichen Fundament der Staatsangehörigkeit abgeleitet werden<sup>120</sup>.

Auch bezüglich der Gehorsamspflicht verleiht die Personalhoheit dem Heimatstaat keine „vollkommene Macht“ über seine Staatsangehörigen. Denn im Konfliktfall tritt sie grundsätzlich gegenüber der Gebietshoheit des Aufenthaltsstaates zurück<sup>121</sup>. Die Gebietshoheit hindert den Heimatstaat daran, Zwangsmaßnahmen gegen seine Staatsangehörigen zu ergreifen, wenn sie sich auf ausländischem Terrain befinden<sup>122</sup>. Zur Durchsetzung seines Strafanspruchs ist er daher auf die Auslieferung durch den Aufenthaltsstaat angewiesen. Seine Wehrpflichtigen darf er zwar aus dem Ausland zurückrufen („*ius avocandi*“), nicht aber in die Heimat entführen<sup>123</sup>.

Im Verhältnis der Staaten zueinander kommt der Personalhoheit jedoch noch eine weitere Bedeutung zu. Trotz aller Anstrengungen, den Einzelmenschen selbst mit völkerrechtlichen Rechten und Pflichten auszustatten, muß auch heute noch im Grundsatz davon ausgegangen werden, daß Subjekte des Völkerrechts nur die Staaten sind<sup>124</sup>. Der einzelne wird durch den Staat mediatisiert; nur über den Umweg der Angehörigkeit zum Staat nimmt er an den Rech-

<sup>115</sup> *Kimminich/Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, S. 91.

<sup>116</sup> Vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 sowie § 5 Nr. 8 und 9 StGB.

<sup>117</sup> Vgl. § 1 WPflG. - Freilich kann er seinen Staatsangehörigen ebenso gestatten, Rechte außerhalb des Staatsgebietes auszuüben; vgl. z. B. für das Wahlrecht § 12 BWahlG.

<sup>118</sup> *G. Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 198.

<sup>119</sup> *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, S. 159.

<sup>120</sup> Vgl. auch *G. Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 198: „Im blossen Gehorsam allerdings erschöpft sich nicht das ganze Verhältnis des einzelnen zum Staate. Dies in seiner Totalität zu erfassen ist die Jurisprudenz aber gar nicht imstande. Ist doch der Patriotismus das Lebenselement eines jeden gesunden Staates; in welche kahle juristische Formel liesse sich aber der pressen?“.

<sup>121</sup> *Dahm*, Völkerrecht I, S. 252; *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1503 ff.; *Wengler*, Völkerrecht II, S. 962 ff.

<sup>122</sup> *Kimminich/Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, S. 91; *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1363 f.

<sup>123</sup> *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 387. - Die Nichtbefolgung des Rückrufs kann der Staat jedoch mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit sanktionieren; vgl. dazu etwa unten, Dritter Teil A. I. 2. b) und II. 1. b).

<sup>124</sup> Vgl. allgemein *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 373 und in jüngster Vergangenheit wieder *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 927 ff.; a. A. *Kimminich/Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, S. 155 ff.



ten und Verpflichtungen des Völkerrechts teil. Die Verletzung eines Staatsangehörigen in seinen Rechten gilt zugleich als Verletzung des Staates, dem er angehört. Dementsprechend ist dieser Staat berechtigt, die Interessen seines Angehörigen gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten als eigenes Recht geltend zu machen<sup>125</sup>. Das Recht der Angehörigen auf diplomatischen Schutz gegenüber fremden Staaten ist genau genommen ein Recht des Heimatstaates<sup>126</sup>. Andererseits ist der Heimatstaat verpflichtet, seine Angehörigen aufzunehmen, wenn sie aus einem anderen Staat ausgewiesen werden<sup>127</sup>.

Auf Grund der Personalhoheit (respektive Staatsangehörigkeit) sind die Zuständigkeiten für eine Person im Idealfall unabhängig von ihrem Aufenthaltsort klar unter den Staaten verteilt<sup>128</sup>. Einerseits werden die Staatsangehörigen von dem Staat, dem sie angehören, umfassend in Anspruch genommen (dauernde Gehorsamspflicht), andererseits übernimmt der Staat für seine Staatsangehörigen die Totalverantwortung (Schutz und Aufnahme). Insofern löst die Staatsangehörigkeit im Völkerrecht das sogenannte Ordnungsproblem<sup>129</sup>.

### III. Systembrüche durch Mehrstaatigkeit und Staatenlosigkeit

#### 1. Mehrstaatigkeit

Die Lösung des Ordnungsproblems steht unter dem Vorbehalt, daß eine Person ausschließlich einem Staat zugeordnet ist. Sie relativiert sich im Falle von Mehrstaatigkeit, denn Mehrstaatigkeit provoziert Kollisionen in bezug auf die Zuständigkeit für eine Person.

Zunächst kann der Umstand, daß ein Staatsangehöriger der Rechtsordnung seines Heimatstaates qua dessen Personalhoheit auch im Ausland unterliegt, zu Kollisionen führen. Beispielsweise droht dem Mehrstaater doppelte Wehrpflicht<sup>130</sup>. Der Loyalitätskonflikt ist dann

---

<sup>125</sup> *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 387; *Dahm*, Völkerrecht I, S. 445; *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1299.

<sup>126</sup> Ob der Staatsangehörige einen Anspruch auf diplomatischen Schutz gegen seinen eigenen Staat hat, bestimmt sich ausschließlich nach dem innerstaatlichen Recht des betreffenden Staates; *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 385.

<sup>127</sup> *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 387; *Dahm*, Völkerrecht I, S. 445; *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1299.

<sup>128</sup> Zu den Ausnahmen vgl. unten, Zweiter Teil A. III.

<sup>129</sup> *Grawert*, *Der Staat* 23 (1984), 179 (185).

<sup>130</sup> Nach Völkergewohnheitsrecht darf jeder Heimatstaat den Mehrstaater so behandeln, als ob er ausschließlich die eigene Staatsangehörigkeit besäße (*Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 379; *Dahm*, Völkerrecht I, S. 489; siehe auch Art. 3 der Haager Konvention vom 12. April 1930, abgedruckt bei *Lichter*, *Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht*, S. 845 ff.). Bei Monostaatern tritt das Problem hingegen norma-

vorprogrammiert. Dabei geht es nicht (nur) um ein rechtlich nicht faßbares Treueverhältnis des Staatsangehörigen zu seinem Staat. Tritt der Ernstfall ein, daß die betreffenden Staaten gegeneinander Krieg führen, so kann der Mehrstaater sich durch die Erfüllung seiner Pflicht gegenüber dem einen sogar wegen Hoch- und Landesverrats gegenüber dem anderen Staat schuldig machen<sup>131</sup>. Entziehen darf er sich keiner der Pflichten.

Ferner stellt sich die Frage, welcher Heimatstaat für den Mehrstaater zuständig ist, wenn dieser sich in einem Drittstaat aufhält. Welcher Staat ist jetzt berechtigt, die Interessen des Mehrstaaters wahrzunehmen? Welcher Staat muß ihn aufnehmen, falls der Drittstaat ihn ausweist?

Wieder andere Kollisionsfragen wirft der Aufenthalt des Mehrstaaters in einem der Heimatstaaten auf. Darf der andere Heimatstaat diplomatischen Schutz gegen den Heimatstaat gewähren, in dessen Staatsgebiet der Mehrstaater sich gerade befindet?

Zum Teil werden die Probleme, die aus Mehrstaatigkeit resultieren, zwischen den Staaten vertraglich geregelt. Ein systematischer Ansatz besteht darin, im Konfliktfall auf die „effektive Staatsangehörigkeit“ abzustellen<sup>132</sup>. Doch die mit der Staatsangehörigkeit ihrer Idee nach erreichte Klarheit geht dabei verloren. Welche Staatsangehörigkeit effektiver ist als die andere, ist (im Ergebnis offene) Wertungsfrage<sup>133</sup>.

Mehrstaatigkeit birgt aber auch die Gefahr, daß die Staatsgewalt über einen Staatsangehörigen sich letztlich auf die Gebietshoheit verkürzt, weil die Personalhoheit durch die eines anderen Staates neutralisiert wird<sup>134</sup>. Für das zwischenstaatliche Ordnungssystem bedeutet das

---

lerweise nicht auf, da die Einbeziehung von Ausländern in die Wehrpflicht überwiegend - zumindest für den Regelfall - abgelehnt wird; vgl. aus völkerrechtlicher Sicht: *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 409; *Jaenicke/Doehring*, ZaöRV 16 (1955/56), 523 (557 ff.); *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1634 f.; aus staatsrechtlicher Sicht: *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (94); Gegenansicht: *Wengler*, Völkerrecht II, S. 946 f.; 1006.

<sup>131</sup> *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 379.

<sup>132</sup> „Effektiv“ in diesem Sinne ist die Staatsangehörigkeit desjenigen Staates, mit dem der Staatsangehörige in der engsten Verbindung steht, also z. B. dessen Sprache er bevorzugt, an dessen Wahlen er teilnimmt, in dessen Gebiet er seinen ständigen Aufenthalt oder Geschäftsmittelpunkt hat etc. (*Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1338 f.). Obwohl der *IGH* im Nottebohm-Fall ebenfalls auf die (mangelnde) Effektivität der Staatsangehörigkeit abgestellt hat (*ICJ-Reports* 1955, 4 ff.), gehört diese Entscheidung nicht hierher, denn Nottebohm besaß nur die eine Staatsangehörigkeit.

<sup>133</sup> Man stelle sich nur einen Mehrstaater vor, der seinen Lebensmittelpunkt statt in einem seiner Heimatstaaten in einem Drittstaat hat. Welche seiner Staatsangehörigkeiten ist nun effektiv?

<sup>134</sup> Es erscheint zumindest fragwürdig, ob die nach dem Zweiten Weltkrieg zu beobachtende Tendenz, das Kriterium der effektiven Staatsangehörigkeit auch im Verhältnis zwischen zwei Heimatstaaten eines Mehrstaaters

Phänomen der Mehrstaatigkeit jedenfalls einen Systembruch. An Versuchen der Staatenwelt, sie zu vermeiden bzw. zu reduzieren, hat es deshalb nie gemangelt<sup>135</sup>.

## 2. Staatenlosigkeit

Auch bezüglich der Staatenlosen stellt sich die Frage der Zuständigkeit, allerdings nicht, weil sich gleich mehrere Staaten aufdrängen, sondern weil Staatenlose keinem Staat näher zugeordnet sind. Der Systembruch liegt hier darin, daß die Staatenlosigkeit sich überhaupt nicht das Pluriversum der Staaten einfügt.

Folglich fallen die mit der Personalhoheit des Staates verbundenen Zuständigkeiten beim Staatenlosen aus<sup>136</sup>. Weder steht er unter dem diplomatischen Schutz eines Staates, noch ist irgendein Staat zu seiner Aufnahme grundsätzlich verpflichtet. Ebenso wie Mehrstaatigkeit wird Staatenlosigkeit bei der nationalen Gesetzgebung daher weitgehend vermieden<sup>137</sup>. In den gleichwohl verbleibenden Fällen mildern die Staaten die Folgen der Staatenlosigkeit dadurch ab, daß sie den betroffenen Personen einen Minimalstatus an Rechten zusichern.

## B. Die Differenzierung zwischen Ausländern und Staatsangehörigen im Staat

### I. Menschenrechte und Bürgerrechte<sup>138</sup>

Seit der Französischen Revolution, der Geburtsstunde der Staatsangehörigkeit<sup>139</sup>, ist der Dualismus von Menschen- und Bürgerrechten menschenrechtliches Gemeingut<sup>140</sup>. Schon die „Déclaration des droits de l’homme et du citoyen“ vom 26. August 1789 unterscheidet zwischen Rechten, die jedermann zustehen (Menschenrechten) und Rechten, die für die Staatsan-

---

anzuwenden, schon neues Völkergewohnheitsrecht begründet (vgl. *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht, Rn. 1339 ff.). Ansonsten stünde der Mehrstaater hier praktisch ohne diplomatischen Schutz da.

<sup>135</sup> Vgl. insbesondere das „Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern“ vom 6. Mai 1963 (Mehrstaaterübereinkommen), von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert durch Gesetz vom 29. September 1969 (BGBl. II S. 1953).

<sup>136</sup> *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 381.

<sup>137</sup> Vgl. das „Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit“ vom 30. August 1961, von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert durch Gesetz vom 29. Juni 1977 (BGBl. II S. 597).

<sup>138</sup> Die Bürgerrechte werden manchmal auch als „politische Rechte“ bezeichnet. Kritisch zur Terminologie in verfassungshistorischer und -dogmatischer Hinsicht v. *Frisch*, Das Fremdenrecht, S. 225-308.

<sup>139</sup> Vgl. oben, Erster Teil B. III.

<sup>140</sup> *Grawert*, Der Staat 23 (1984), 179 ff.; *Heintzen*, Der Staat 36 (1997), 327 (330).

gehörigen reserviert sind (Bürgerrechten). Während die Differenzierung in den kommenden Jahren mehr und mehr verwischt zu werden scheint, konzentriert sich die Charte von 1814 dann ganz auf die Rechte der Franzosen<sup>141</sup>. Auf die konstitutionelle Bewegung in Deutschland hat diese Charte großen Einfluß genommen<sup>142</sup>.

Traditionell als Bürgerrechte ausgestaltet werden die Rechte zur Teilhabe an der Staatswillensbildung wie das Wahlrecht<sup>143</sup>. Aber auch die Freiheitsrechte können von einer Verfassung ganz oder zum Teil den Staatsangehörigen vorbehalten sein. So überschreibt die Weimarer Reichsverfassung ihren zweiten Hauptteil mit „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, um ihn sodann mit der „Gleichheit aller Deutschen“ einzuleiten (Art. 109 Abs. 1)<sup>144</sup>. Allen Menschen garantiert werden Freizügigkeit, freie Meinungsäußerung, Religionsfreiheit und das Eigentum im ersten Titel der französischen Verfassung von 1791, nur den Bürgern z. B. Rechtsgleichheit ohne Unterschied der Person sowie das Recht, sich unbewaffnet zu versammeln<sup>145</sup>.

Wie aber ist es zu erklären, daß gerade die Französische Revolution die Bürgerrechte propagierte? Stand nicht ihr kosmopolitisch getönter Individualismus jeglicher Differenzierung entgegen, beanspruchen die Revolutionsideen von *liberté, égalité* und *fraternité* doch Geltung für die gesamte Menschheit?

Die Erklärung wurde im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeitsgenese bereits angedeutet<sup>146</sup>. Wie bei den amerikanischen Vorbildern („The representatives of the good people of Virginia“<sup>147</sup>, „We the People of the United States“<sup>148</sup>) war es auch in Frankreich die Nation („Les représentants du peuple français“<sup>149</sup>), welche sich nicht nur die Revolutionsideen auf die

---

<sup>141</sup> Zur Entwicklung in Frankreich im einzelnen v. *Frisch*, Das Fremdenrecht, S. 231-239.

<sup>142</sup> v. *Frisch*, Das Fremdenrecht, S. 234; *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 416; zur Entwicklung in Deutschland im einzelnen v. *Frisch*, Das Fremdenrecht, S. 239-245.

<sup>143</sup> Vgl. schon Déclaration des droits de l’homme et du citoyen vom 26. August 1789, Art. 6.

<sup>144</sup> Dazu und zu dem über die Auslegung seinerzeit geführten Streit *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (73 f.); *Quaritsch*, in: HStR V, § 120, Rn. 90 f.

<sup>145</sup> Dazu v. *Frisch*, Das Fremdenrecht, S. 232.

<sup>146</sup> Vgl. oben, Erster Teil B. III.

<sup>147</sup> Virginia Bill of Rights vom 12. Juni 1776, Präambel.

<sup>148</sup> Constitution of the United States vom 17. September 1787, Präambel.

<sup>149</sup> Déclaration des droits de l’homme et du citoyen vom 26. August 1789, Präambel.

Banner schrieb, sondern zugleich deren Verwirklichung vorbehielt. Eine universelle Menschheit mag das Ziel der Befreiungsbewegung gewesen sein, ihr Träger war sie nicht<sup>150</sup>.

## II. Überlagerung durch das Fremdenrecht

Wie die nationale Rechtsordnung die Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern im einzelnen ausformt, ist Sache des jeweiligen Staates<sup>151</sup>. Das Völkerrecht gibt lediglich einen fremdenrechtlichen Mindeststandard vor. Dieser Mindeststandard, der zuerst im 19. Jahrhundert entwickelt wurde, ist inhaltlich schwer zu präzisieren, zumal er dem Wandel des Gewohnheitsrechts unterliegt<sup>152</sup>. Jedenfalls aber umfaßt er den Schutz elementarer Menschenrechte wie Leben, Freiheit, Eigentum und Zugang zu den inländischen Gerichten<sup>153</sup>. Mit einzelnen Menschenrechtskodifikationen oder Kodifikationsversuchen ist er hingegen nicht zu verwechseln<sup>154</sup>.

Jede Unterschreitung des Mindeststandards stellt ein völkerrechtliches Delikt dar. Selbstverständlich darf der Staat den Mindeststandard aus Sicht des Völkerrechts aber überschreiten und die Status des Ausländers und des Staatsangehörigen im eigenen Land einander annähern<sup>155</sup>. Das ist der Weg, den das Grundgesetz einschlägt. Daher kommt dem Anwendungsbehl des Art. 25 GG für den fremdenrechtlichen Mindeststandard keinerlei eigenständige Bedeutung zu<sup>156</sup>.

Eine Besserstellung der Fremden kann auch auf bi- oder multilateralen Verträgen beruhen. Da das Vertragsrecht ein allgemeines Diskriminierungsverbot nicht kennt, ist es nicht ausgeschlossen, daß bestimmte Fremde dabei besser behandelt werden als andere<sup>157</sup>; man denke dabei wiederum an die Europäische Union<sup>158</sup>. Über die Integrations- und Vertragsschlußer-

<sup>150</sup> *Isensee*, in: FS für Mikat, 705 (712 f.); weitere Nachw. bei *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 156 ff.; *Hofmann*, in: Verfassungsrechtliche Perspektiven, 3 (15 ff.); 51 (65 ff.).

<sup>151</sup> *Doehring*, VVDStRL 32 (1974), 7 (11).

<sup>152</sup> Dazu und zu den anderen Rechtsquellen des völkerrechtlichen Fremdenrechts *Doehring*, VVDStRL 32 (1974), 7 (12 ff.).

<sup>153</sup> *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 408; *Heintzen*, Der Staat 36 (1997), 327 (331 f.).

<sup>154</sup> *Doehring*, VVDStRL 32 (1974), 7 (13).

<sup>155</sup> Zu den Grenzen siehe *Doehring*, VVDStRL 32 (1974), 7 (20 f.).

<sup>156</sup> Wie hier *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (85 f.); anders *Doehring*, VVDStRL 32 (1974), 7 ff., der die verfassungsrechtlichen Gleichheitsprobleme sämtlich über Art. 25 GG lösen will.

<sup>157</sup> *Doehring*, VVDStRL 32 (1974), 7 (15).

<sup>158</sup> Dazu ausführlich unten, Dritter Teil D. IV.; dagegen sichern die Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 die in der Konvention enthaltenen Rechte „allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen“ zu (Art. 1).

mächtigungen in den Art. 23, 24, 32 und 59 hält sich das Grundgesetz für solche Lösungen offen.

### **III. Insbesondere: Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit und Grundgesetz**

#### **1. Vorbemerkung**

Obwohl das Grundgesetz den fremdenrechtlichen Mindeststandard überschreitet, ist auch die deutsche Verfassung von einer Differenzierung zwischen Ausländern und Staatsangehörigen tief durchdrungen<sup>159</sup>. Der Differenzierungsgrad variiert von Verfassungsbereich zu Verfassungsbereich, je nach dem, inwieweit die Person in ihrer Rolle als Bürger angesprochen ist. Im folgenden wird daher für jeden einzelnen Bereich (status passivus, status negativus, status positivus, status activus) herausgearbeitet, wo das Grundgesetz eine Sonderbehandlung der Deutschen ausschließt, zuläßt oder gebietet.

Schon der Status des Deutschen ist freilich mehrdeutig. Als Deutsche im Sinne des Grundgesetzes definiert Art. 116 Abs. 1 GG nicht nur die deutschen Staatsangehörigen, sondern auch die Flüchtlinge oder Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit, soweit sie in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden haben (sogenannte Statusdeutsche)<sup>160</sup>. Da die hierdurch Begünstigten den deutschen Staatsangehörigen grundsätzlich gleichgestellt sind<sup>161</sup>, kann die Differenzierung innerhalb des Deutschenstatus bei einer Darstellung, die sich auf die systematische Bedeutung der Staatsangehörigkeit beschränkt, aber vernachlässigt werden. Weitgehend außer Betracht bleiben auch die besonderen Kategorien von Ausländern wie EU-Bürger<sup>162</sup>, Exterritoriale, Asylberechtigte, Flüchtlinge und Staatenlose<sup>163</sup>. Sie alle haben gemeinsam, daß sie nicht Deutsche sind. Die Abgrenzung entspricht der Legaldefinition des Ausländers in § 1 Abs. 2 AuslG.

Voraussetzung für einen aussagekräftigen Vergleich der Rechtsstellung eines Deutschen mit der eines Nicht-Deutschen nach dem Grundgesetz ist, daß letzterer sich im Bundesgebiet

---

<sup>159</sup> Grundlegend *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 ff.

<sup>160</sup> Dazu ausführlich unten, Dritter Teil D. II. 1.

<sup>161</sup> *BVerfGE* 37, 217 (252).

<sup>162</sup> Siehe aber zu der Gleichstellung beim kommunalen Wahlrecht unten, Zweiter Teil B. III. 2. d) bb) (1) (22).

<sup>163</sup> Vgl. die Übersicht bei *Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 402 f.

aufhält. Zu einem Ausländer, den kein dauerhaftes personales Band mit der Bundesrepublik Deutschland verbindet, entsteht eine staatsrechtliche Beziehung nur, falls ein territorialer Anknüpfungspunkt vorliegt. Zwar muß der Ausländer dazu nicht unbedingt das Bundesgebiet betreten; beispielsweise ist sein Eigentum auch dann grundrechtlich geschützt, wenn er ein im Inland gelegenes Grundstück erwirbt<sup>164</sup>. Ein solcher partieller Verfassungsstatus ist aber nicht mit dem umfassenden Status des Deutschen vergleichbar. In einem deutschen-ähnlichen Status befindet sich nur der Ausländer, welcher der Gebietshoheit der Bundesrepublik untersteht<sup>165</sup>. Wie die Einbürgerung den Status des Deutschen begründet, so begründet die Einreise den umfassenden Status des Ausländers im Verhältnis zur deutschen Staatsgewalt.

## 2. Die (Un-)Gleichheit in den einzelnen Verfassungsbereichen

### a) Status passivus

Hinsichtlich des status passivus besteht zwischen Deutschen und Ausländern, die sich im Bundesgebiet aufhalten, kein Unterschied. Auf Grund der Gebietshoheit der Bundesrepublik Deutschland sind die Ausländer ebenso zum Rechtsgehorsam verpflichtet wie die Deutschen<sup>166</sup>.

Allerdings nimmt die Rechtsordnung die Ausländer von bestimmten Pflichten aus. Hervorzuheben ist darunter die Wehrpflicht<sup>167</sup>.

### b) Status negativus

#### aa) Absolute Gleichheit gemäß Art. 3 Abs. 3 GG?

Per se unzulässig wäre eine Differenzierung zwischen Deutschen und Ausländern, wenn sie von Art. 3 Abs. 3 GG erfaßt würde, denn diese Vorschrift statuiert ein absolutes Differenzierungsverbot<sup>168</sup>. Bei den Freiheitsgrundrechten geht das Grundgesetz freilich ausdrücklich von einer Differenzierung aus. So unterscheidet der Grundrechtskatalog zwischen sogenann-

<sup>164</sup> Beispiel nach *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (61); allgemein zur Grundrechtsgeltung außerhalb der Staatsgrenzen *Quaritsch*, in: HStR V, § 120, Rn. 73 ff.

<sup>165</sup> Nicht zu einer Darstellung der systematischen Bedeutung der Staatsangehörigkeit gehört die schwierige Frage, wie das Grundgesetz sich zu der Begründung dieses Ausländerstatus verhält; dazu *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (60 ff.).

<sup>166</sup> Vgl. oben, Zweiter Teil A. I.

<sup>167</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 WPflG; eine Ausnahme besteht gemäß § 2 Abs. 1 WPflG bei Gegenseitigkeit. - Aus Art. 12a GG ergibt sich dies nicht unmittelbar; vgl. zur Begründung aber bereits die Nachw. oben, N 130.

<sup>168</sup> Zu den dennoch bestehenden Ausnahmen vgl. *Jarass/Pieroth*, Art. 3 GG, Rn. 102 ff.

ten Deutschenrechten<sup>169</sup> und sogenannten Jedermann-Grundrechten<sup>170</sup>. In diesem Bereich scheidet eine Anwendung von Art. 3 Abs. 3 GG also von vornherein aus<sup>171</sup>.

Im übrigen könnte sich hinter der Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit eine unzulässige Benachteiligung wegen der Rasse, der Sprache, der Heimat oder der Herkunft verbergen. Insbesondere scheint eine Benachteiligung wegen der Abstammung, d. h. der natürlichen biologischen Beziehung eines Menschen zu seinen Vorfahren<sup>172</sup> vorzuliegen, soweit das Staatsangehörigkeitsrecht dem Ius-sanguinis-Prinzip folgt, und eine Benachteiligung wegen der Heimat, sprich: des Ortes der Geburt oder der Ansässigkeit<sup>173</sup>, soweit die Staatsangehörigkeit iure soli verliehen wird. Hingegen vermutet *Manfred Zuleeg*, daß die Herkunft als allgemeines Prinzip sowohl hinter dem Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt als auch hinter der Einbürgerung stehe<sup>174</sup>. Mit der „Herkunft“ meint Art. 3 Abs. 3 GG die ständisch-soziale Verwurzelung einer Person<sup>175</sup>.

Die Staatsangehörigkeit liegt jedoch auf einer anderen Ebene als alle in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale<sup>176</sup>. Wenn diese auch teilweise als Anknüpfungspunkte für die Verleihung der Staatsangehörigkeit dienen mögen (Abstammung, Heimat), so sind sie doch nicht deren Grund<sup>177</sup>. Dahinter stehen vielmehr bestimmte Integrationserwartungen, für die bestimmte Merkmale mehr oder weniger streiten, die aber nicht zwingend mit diesen einhergehen. Völlig unabhängig ist die Staatsangehörigkeit von der Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Schicht (Herkunft). Ihre Einführung diente seinerzeit gerade dazu, ständische Unterschiede zu überwinden und durch eine allgemeine Zuordnung zum Staatsverband zu überwölben<sup>178</sup>. Nach dem sozialen Umfeld fragt die Staatsangehörigkeit daher nicht.

<sup>169</sup> Dazu unten, Zweiter Teil B. III. 2. b) bb).

<sup>170</sup> Dazu unten, Zweiter Teil B. III. 2. b) cc).

<sup>171</sup> *Zuleeg*, DÖV 1973, 361 (362).

<sup>172</sup> *BVerfGE* 9, 124 (128).

<sup>173</sup> *BVerfGE* 5, 17 (22); 9, 124 (128); 23, 258 (262), 48, 281 (287).

<sup>174</sup> DÖV 1973, 361 (363); ähnlich *Brinkmann*, in: ders., Art. 3 GG, Anm. I 3 b); Art. 8 Abs. 1 GG, Anm. 1 a).

<sup>175</sup> *BVerfGE* 5, 17 (22); 9, 124 (128 f.); 23, 258 (262).

<sup>176</sup> *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (75); gegen die Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 3 GG auf die Staatsangehörigkeit auch *BVerwGE* 22, 66 (69 f.); *Doehring*, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, S. 195-201; *Dolde*, DÖV 1973, 370 (373).

<sup>177</sup> Nach *BVerfGE* 5, 17 (22) müssen die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale gerade ursächlich für eine staatliche Entscheidung sein, damit eine Verletzung der Vorschrift in Betracht kommt.

<sup>178</sup> Siehe oben, Erster Teil B.



### ***bb) Die Rechtslage im Vorbehaltsbereich der Deutschen-Grundrechte***

Ausschließlich den Deutschen vorbehalten sind nach dem Wortlaut der Verfassung die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), die Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)<sup>179</sup>. Es stellt sich daher die Frage, ob Ausländer in diesem Bereich gar keinen Schutz genießen.

#### (1) Menschenwürdegehalt auch für Ausländer?

Ein Ansatz, Ausländern im Vorbehaltsbereich Schutz zuteil werden zu lassen, geht dahin, sie entgegen dem Wortlaut in den Schutzbereich der Deutschenrechte selbst einzubeziehen<sup>180</sup>. Dazu werden die Deutschenrechte in einen Kernbereich und einen Randbereich zerlegt. Der Kernbereich sei aus der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) abzuleiten und daher unabhängig von der Staatsangehörigkeit geschützt.

Auf diese Weise wird in das Grundgesetz jedoch eine Hierarchie hineininterpretiert, die so nicht vorgesehen ist. Obwohl die Menschenwürde im Wertsystem der Verfassung den höchsten Rang einnimmt<sup>181</sup>, eignet sie sich nicht dazu, das System der Differenzierung zwischen Deutschen und Ausländern auszuhebeln. Sie dient als Direktive für die Interpretation der anderen Grundrechte<sup>182</sup>, darf deren Besonderheiten aber nicht rundweg übergehen<sup>183</sup>. Wegen der ihr eigenen Unbestimmtheit kann sie die Funktion der speziellen Grundrechte auch gar nicht ersetzen<sup>184</sup>.

Selbst wenn die Menschenwürde aber ein Minimum an bestimmten Rechten - beispielsweise ein Recht auf politische Betätigung<sup>185</sup> - voraussetzte, bedeutete dies noch nicht zwingend, daß diese Rechte dem Ausländer auch auf deutschem Boden gewährleistet werden müßten<sup>186</sup>. Denn hier verfängt das Modell des Rechtsdreiecks<sup>187</sup>. Da der Ausländer auf Grund der

<sup>179</sup> Daß Ausländer sich nicht auf den Schutz der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 16 Abs. 1 GG) und das Ausweisungsverbot (Art. 16 Abs. 2 GG) berufen können, versteht sich von selbst.

<sup>180</sup> *Bleckmann*, Staatsrecht II, § 9, Rn. 112 ff.; *AK-Denninger*, vor Art. 1 GG, Rn. 38; *Dolde*, DÖV 1973, 370 (373 f.); *Dürig*, AöR 81 (1956), 117 (120 ff.); *ders.*, in: Die Grundrechte II, 507 (521-523); *ders.*, Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 1 Abs. 2 GG, Rn. 85; *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 8 GG, Rn. 17.

<sup>181</sup> *BVerfGE* 12, 45 (53); 50, 166 (175).

<sup>182</sup> *Dürig*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 1 Abs. 1 GG, Rn. 13 und Art. 1 Abs. 2 GG, Rn. 85.

<sup>183</sup> *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (77).

<sup>184</sup> Ähnlich *Quaritsch*, in: HStR V, § 120, Rn. 132.

<sup>185</sup> So *Dolde*, DÖV 1973, 370 (373 f.).

<sup>186</sup> *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (77 f.).

<sup>187</sup> Dazu oben, Zweiter Teil A. I.

Personalhoheit seinem Heimatstaat zugeordnet bleibt, trägt der deutsche Staat die Verantwortung für die Verwirklichung seiner Menschenwürde nicht allein. Die politischen Rechte in dem Heimatstaat bestehen ja auch grundsätzlich fort. Die Koordinaten verschieben sich, wenn und soweit ein anderer Staat als Bezugspunkt nicht (mehr) in Betracht kommt, sprich bei Asylberechtigten und Staatenlosen.

## (2) Die Auffangfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG

Besondere Bedeutung erlangt für Ausländer in Anbetracht der Deutschenrechte die allgemeine Handlungsfreiheit. Das in Art. 2 Abs. 1 GG enthaltene Grundrecht fungiert als „Auffangbecken“ für all diejenigen Sachverhalte, die nicht von den besonderen Freiheitsrechten erfaßt werden<sup>188</sup>. Da Ausländer nicht in den Schutzbereich der Deutschenrechte fallen, können sie sich „ersatzweise“ auf die allgemeine Handlungsfreiheit berufen<sup>189</sup>. Hier liegt der systemgerechte Ansatz, um die Menschenwürde der Ausländer - auch vor dem *BVerfG* - zur Geltung zu bringen und ihren Ausschluß von den Deutschenrechten rechtsstaatlich abzumildern<sup>190</sup>.

Der Spezialitätsgrundsatz („*lex specialis derogat legi generali*“) steht dieser Lösung nicht entgegen<sup>191</sup>. Dieser Grundsatz greift nur ein, falls die speziellere Norm auch anwendbar ist; ansonsten liegt gar kein Fall der Gesetzeskonkurrenz vor<sup>192</sup>. Um die Anwendung der allgemeinen Handlungsfreiheit sperren zu können, muß ein spezielles Grundrecht daher sowohl sachlich als auch personell einschlägig sein<sup>193</sup>. Dies trifft auf die Deutschenrechte ersichtlich nur bei Deutschen zu.

Fraglich ist hingegen, ob die Deutschenrechte für ihren Bereich eine abschließende Regelung aufstellen, so daß die allgemeine Handlungsfreiheit im Vorbehaltsbereich überhaupt nicht zur Anwendung kommen darf<sup>194</sup>. Dieser Einwand läßt sich nicht schon mit den Erwä-

<sup>188</sup> Ständige Rechtsprechung seit *BVerfGE* 6, 32 (36) - „Elfes“.

<sup>189</sup> *BVerfGE* 35, 382 (399); 49, 168 (180); *BVerfG* (2. Kammer des Ersten Senats) NVwZ 1990, 853 (854).

<sup>190</sup> *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (80); ähnlich *BVerfGE* 78, 179 (196 f.) sowie *Bachof*, in: Die Grundrechte III/1, 155 (177 f.).

<sup>191</sup> Zweifelnd *Quaritsch*, in: HStR V, § 120, Rn. 130, der hinter der Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG vor allem rechtspolitische Interessen vermutet.

<sup>192</sup> Vgl. statt aller *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 266 ff.

<sup>193</sup> *BVerfGE* 6, 32 (37) - „Elfes“; 19, 206 (225).

<sup>194</sup> So aber *Thomsen*, Die politische Betätigung von Ausländern nach deutschem Verfassungs- und Verwaltungsrecht, S. 50; im Ergebnis ebenso *Hermann v. Mangoldt/F. Klein*, Das Bonner Grundgesetz I, S. 302 f.; 388 f.; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 12 GG, Rn. 96, 119. - Der Unterschied zu der hier vertretenen Ansicht beschränkt sich darauf, daß der Ausländer nicht vor das *BVerfG* ziehen kann, wenn ihm der Grundrechtsschutz versagt wird. Der objektiv-rechtliche Schutz ist wegen Art. 20 Abs. 3 GG identisch.

gungen zur Spezialität entkräften<sup>195</sup>. Allerdings schießt ein gänzlicher Ausschluß der Ausländer über das Ziel hinaus, da er die menschenrechtliche Substanz verkennt, mit der Art. 2 Abs. 1 GG sich hier füllt.

Von allen Grundrechten unterliegt die allgemeine Handlungsfreiheit dem einschneidendsten Schrankenregime: dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung<sup>196</sup>. Ihre Bedeutung für den Ausländer besteht vor allem darin, daß der objektiv-rechtliche Vorbehalt des Gesetzes durch Art. 2 Abs. 1 GG um eine subjektiv-rechtliche Dimension erweitert wird<sup>197</sup>. Solange im Bereich der Deutschenrechte keine Spezialgesetze für Ausländer erlassen werden, profitieren diese indirekt aber sogar vom höheren Grundrechtsstandard der Deutschen. Das auf die engere Schranke des Deutschenrechts zugeschnittene Gesetz wirkt dann zugleich als Eingriffsschranke für Ausländer. So differenziert etwa das Versammlungsgesetz nicht zwischen Deutschen und Ausländern, obwohl die Versammlungsfreiheit in Art. 8 Abs. 1 GG den Deutschen vorbehalten ist<sup>198</sup>.

### (3) Der Rechtfertigungszwang gemäß Art. 3 Abs. 1 GG

Wenn die Staatsangehörigkeit auch nicht unter die verbotenen Differenzierungskriterien des Art. 3 Abs. 3 GG subsumiert werden kann<sup>199</sup>, so kommt bei einer Benachteiligung wegen der Staatsangehörigkeit doch immerhin eine Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) in Betracht. Selbst eine Anwendung im Vorbehaltsbereich ist nicht ausgeschlossen, denn der status negativus der Deutschenrechte begründet keine Pflicht zur Privilegierung der Deutschen, respektive kein Gleichstellungsverbot<sup>200</sup>.

Nun könnte man sich auf den Standpunkt stellen, daß die Staatsangehörigkeit jede Differenzierung im Vorbehaltsbereich rechtfertigt, zumal die Verfassung selbst von einer Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern durchdrungen ist<sup>201</sup>. Diese Sicht der

---

<sup>195</sup> Ungenau insoweit sowohl die Begründung von *Thomsen*, Die politische Betätigung von Ausländern nach deutschem Verfassungs- und Verwaltungsrecht, S. 50 als auch die Kritik von *Zuleeg*, DÖV 1973, 361 (362).

<sup>196</sup> Die übrigen Schranken („Rechte anderer“, „Sittengesetz“) gehen in der verfassungsmäßigen Ordnung auf; vgl. *Jarass/Pieroth*, Art. 2 GG, Rn. 18 f.

<sup>197</sup> *Isensee*, VVDStRL 32, 49 (80).

<sup>198</sup> Der Deutschenvorbehalt des Art. 8 Abs. 1 GG kann sich allerdings auf die Auslegung des Versammlungsgesetzes auswirken. Wenn „im Lichte der Verfassung“ eine restriktive Auslegung geboten ist, so nur bei der Anwendung auf Deutsche.

<sup>199</sup> Siehe oben, Zweiter Teil B. III. 2. b) aa).

<sup>200</sup> *Quaritsch*, in: HStR V, § 120, Rn. 114.

<sup>201</sup> So *BVerwGE* 22, 66 (70 f.).

Dinge griffe jedoch zu kurz: Der Deutschen-Vorbehalt enthält den Ausländern zwar die Geltung der Deutschenrechte vor, nicht aber die Geltung anderer Grundrechte wie Art. 3 Abs. 1 GG<sup>202</sup>. Die Staatsangehörigkeit wirkt daher nicht a priori rechtfertigend. Um dem Gleichheitssatz standzuhalten, muß sie vielmehr - wie jedes andere Kriterium auch - zumindest „ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung“ sein<sup>203</sup>.

Bei der Prüfung, ob ein solcher Grund vorliegt, ist freilich die im Deutschen-Vorbehalt zum Ausdruck kommende Wertung des Grundgesetzes zu beachten<sup>204</sup>. Ansonsten liefe der Deutschen-Vorbehalt praktisch leer. Die Begründung darf sich allerdings nicht in einem bloßen Hinweis auf den Verfassungstext erschöpfen<sup>205</sup>.

### ***cc) Die Rechtslage im Bereich der Jedermann-Grundrechte***

Die Jedermann-Grundrechte enthalten absolute Gleichstellungsgebote<sup>206</sup>. In ihrem Anwendungsbereich ist jede Differenzierung zwischen Deutschen und Ausländern unstatthaft, ohne daß es hierfür eines Rückgriffs auf den insoweit schwächeren Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG bedürfte.

Zum Teil kann der Staat aber bereits im Vorfeld der geschützten Tätigkeit darauf Einfluß nehmen, ob der Anwendungsbereich eröffnet wird oder nicht. Gemeint sind nicht die Möglichkeiten, Ausländern den Aufenthalt im Bundesgebiet zu verwehren<sup>207</sup>, sondern die Gestaltungsspielräume, die der Vorbehaltsbereich der Deutschenrechte auch für den Bereich der Jedermann-Grundrechte mit sich führt.

---

<sup>202</sup> Quaritsch, in: HStR V, § 120, Rn. 116; *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 1032.

<sup>203</sup> Ständige Rechtsprechung seit *BVerfGE* 1, 14 (52).

<sup>204</sup> Quaritsch, in: HStR V, § 120, Rn. 117; allgemein zur Differenzierung von Deutschen- und Jedermann-Grundrechten als Abwägungsprinzip im grundrechtlichen Interessenausgleich *Hailbronner*, NJW 1983, 2105 (2112 f.).

<sup>205</sup> Zu Rechtfertigungsgründen für die ungleiche Behandlung von Deutschen und Ausländern vgl. *Quaritsch*, in: HStR V, § 120, Rn. 118 ff.; zur Unzulässigkeit eines Schlusses a fortiori von der Möglichkeit der Berufsversagung (vgl. Art. 12 Abs. 1 GG) auf die Möglichkeit der Diskriminierung bei der Berufsausübung *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (82 f.).

<sup>206</sup> *Isensee*, VVDStRL 32, 49 (76).

<sup>207</sup> Der Aufenthalt wird hier ja ohnehin vorausgesetzt; siehe oben, Zweiter Teil B. III. 1.

## (1) Jedermann-Grundrechte mit besonderen Entstehungsvoraussetzungen

Die Befugnis des Staates, über die Grundrechtsvoraussetzungen zu disponieren, soll am Beispiel der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) illustriert werden<sup>208</sup>: Nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG ist das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, für *jedermann* und für alle Berufe gewährleistet. Die Grundrechtssubjektivität setzt nach der ratio legis aber zunächst einmal voraus, daß die betreffende Person einen Beruf ausübt. Berufsfreiheit wiederum genießen nur die Deutschen (Art. 12 Abs. 1 GG). Dem Ausländer gegenüber ist der Staat grundsätzlich frei, eine Arbeitserlaubnis zu erteilen oder nicht. Mit dem Deutschenrecht des Art. 12 Abs. 1 GG hält er daher den Schlüssel zur Koalitionsfreiheit der Ausländer in der Hand<sup>209</sup>. Erst wenn ein Ausländer die Hürde der Arbeitserlaubnis übersprungen hat, kann er sich auf das Gleichstellungsgebot des Art. 9 Abs. 3 GG berufen<sup>210</sup>. Dann sind dem Staat die Hände gebunden.

## (2) Jedermann-Grundrechte ohne besondere Entstehungsvoraussetzungen

Die Schlüsselfunktion der Deutschenrechte ist theoretisch weder auf Art. 12 Abs. 1 GG noch auf Art. 9 Abs. 3 GG beschränkt. So führt der Weg zunächst über den Vorbehaltsbereich des Art. 8 Abs. 1 GG, wenn das Jedermann-Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) auf einer Versammlung betätigt werden soll. Bei einer Ausländerversammlung aktualisiert sich die Meinungsfreiheit daher nur unter der Voraussetzung, daß der Staat die Versammlung zuläßt.

Die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG ist aber das einzige Grundrecht, dessen Entstehung immer von einem Deutschenrecht abhängt. Die anderen Jedermann-Grundrechte kommen grundsätzlich bei Ausländern und bei Deutschen gleichermaßen zur Geltung. Die Schlüsselfunktion der Deutschenrechte greift nur in Ausnahmefällen ein.

---

<sup>208</sup> Vgl. *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49, 83 ff.

<sup>209</sup> *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (85).

<sup>210</sup> Unzulässig wäre hingegen folgender Umkehrschluß: Weil die Koalitionsfreiheit für jedermann gilt, muß der Staat dafür Sorge tragen, daß sie auch von Ausländern ausgeübt werden kann, d. h. er muß ihnen eine Arbeitserlaubnis erteilen. Das Jedermann-Grundrecht der Koalitionsfreiheit kann den Deutschen-Vorbehalt des Art. 12 Abs. 1 GG nicht einfach außer Kraft setzen.

### c) Status positivus

#### aa) Die Garantienpflicht des Staates gegenüber der Gesellschaft

Aus dem in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzip folgt die Pflicht des Staates, sozialen Ungleichheiten entgegenzuwirken und dadurch die tatsächlichen Voraussetzungen für den Bereich grundrechtlicher Freiheit zu schaffen<sup>211</sup>. Da Ort der Grundrechtsausübung die Gesellschaft ist, bezieht sich auch diese Pflicht auf die Gesellschaft<sup>212</sup>. Zur Gesellschaft gehören Ausländer ebenso wie Deutsche, so daß im status positivus grundsätzlich die Gleichstellung beider Vergleichsgruppen gefordert ist. Je fester die Verwurzelung in der Gesellschaft (Dauer des Aufenthalts etc.) ist, desto größer wird die soziale Verantwortung des Staates.

In bezug auf konkrete Aussagen über den Inhalt des Sozialstaatsprinzips empfiehlt sich jedoch Zurückhaltung<sup>213</sup>. Dies gilt insbesondere für den Versuch, daraus Ansprüche der Ausländer auf bestimmte staatliche Leistungen wie die Bereitstellung von Kindergartenplätzen, menschenwürdige Wohnungen etc. herzuleiten<sup>214</sup>. Als Staatszielbestimmung richtet sich das Sozialstaatsprinzip in erster Linie an den Gesetzgeber und erteilt diesem einen Gestaltungsauftrag<sup>215</sup>. Bei der Gestaltung hat der Gesetzgeber einen nicht unerheblichen Ermessensspielraum<sup>216</sup>. Wie er seinen Auftrag ausfüllt, hängt vom jeweiligen gesellschaftspolitischen Programm ab, dieses wiederum von bevölkerungspolitischen Vorentscheidungen<sup>217</sup>. Unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip herleitbare Leistungsansprüche des Gesellschaftsmitglieds gegen den Staat bilden deswegen die absolute Ausnahme. In der Regel kann das soziale Staatsziel nur in Verbindung mit einem Grundrecht herangezogen werden<sup>218</sup>.

---

<sup>211</sup> Degenhart, Staatsrecht I, Rn. 354.

<sup>212</sup> Isensee, VVDStRL 32 (1974), 49 (86).

<sup>213</sup> Degenhart, Staatsrecht I, Rn. 356 f.

<sup>214</sup> So Zuleeg, DÖV 1973, 361 (369).

<sup>215</sup> Degenhart, Staatsrecht I, Rn. 358.

<sup>216</sup> Dazu BVerfGE 40, 121 (133).

<sup>217</sup> Dazu Isensee, VVDStRL 32 (1974), 49 (88).

<sup>218</sup> Unabhängig von der Regelung im Bundessozialhilfegesetz hat das BVerwG einen Anspruch auf Gewährung des Existenzminimums unter anderem aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 GG hergeleitet (BVerwGE 1, 159 (161 f.); 52, 339 (346)).

### ***bb) Staatliche Leistungen im Vorbehaltsbereich***

Aus dem Zusammenhang des Sozialstaatsprinzips mit den Grundrechten ergibt sich, daß auch hier der Deutschenvorbehalt Einfluß nehmen kann. Ein Teilhabeanspruch, der durch die staatliche Verteilung knapper Ressourcen im Vorbehaltsbereich begründet wird<sup>219</sup>, steht nur den Deutschen zu<sup>220</sup>. Deswegen müssen Ausländer aber nicht unbedingt leer ausgehen. Mit dem jeweiligen Deutschenrecht sind das öffentliche Interesse an der Teilhabe der Ausländer sowie deren Anspruch auf willkürfreie Entscheidung (Art. 3 Abs. 1 GG) abzuwägen<sup>221</sup>. Insbesondere das öffentliche „Interesse am internationalen Austausch“ hat das *BVerfG* dazu bewogen, Numerus-clausus-Regelungen, die einen bestimmten Prozentsatz der Studienplätze Ausländern vorbehalten, für zulässig zu erachten, obwohl sie bei der freien Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 GG) und damit im Vorbehaltsbereich angesiedelt sind<sup>222</sup>.

### ***cc) Sozialstaatsgebot und kulturelle Identität***

Der sozialstaatliche Auftrag, Chancengleichheit herzustellen, darf nicht dahin mißverstanden werden, daß nationale und kulturelle Unterschiede eingeebnet werden müßten<sup>223</sup>. Im Gegenteil: Die Grundrechte sichern Fremden wie Deutschen die Wahrung ihrer Eigenart. Auf Grund des Elternrechts (Art. 6 Abs. 2 GG) können die Eltern Erziehungsziele frei von staatlicher Bevormundung festlegen. Als Träger der Schulhoheit muß der Staat diesem Umstand durch ein entsprechendes Angebot Rechnung tragen.

Das Verbot, deutsche Verhaltensmuster zu oktroyieren, bedeutet andererseits nicht, daß der deutsche Staat auf nationale Integration gänzlich verzichten müßte<sup>224</sup>. Dies kommt vor allem in dem Vorbehalt staatlicher Schulaufsicht des Art. 7 Abs. 1 GG zum Ausdruck. Das Sozialstaatsgebot begründet keinen Anspruch der ausländischen Bevölkerung darauf, daß deutsche Institutionen zu internationalen Institutionen umgebildet werden, etwa durch Aufgabe der Spracheinheit im staatlichen Bereich<sup>225</sup>.

<sup>219</sup> Dazu *BVerfGE* 33, 303 (330 ff.) – „numerus clausus“.

<sup>220</sup> *HessVGH NVwZ* 1988, 855; *Quaritsch*, in: *HStR V*, § 120, Rn. 128; zur Geltung des Art. 3 Abs. 1 GG im Vorbehaltsbereich vgl. schon oben, Zweiter Teil B. III. 2. b) bb) (3).

<sup>221</sup> *Quaritsch*, in: *HStR V*, § 120, Rn. 128.

<sup>222</sup> *BVerfGE* 33, 303 (348) – „numerus clausus“.

<sup>223</sup> Dazu *Isensee*, *VVDStRL* 32 (1974), 49 (89 f.).

<sup>224</sup> So zur Weimarer Reichsverfassung schon *Holstein*, *AöR* 51 (1921), 187 (251 f.).

<sup>225</sup> *Isensee*, *VVDStRL* 32 (1974), 49 (N 103).

## d) Status activus

### aa) Mitbestimmung auf staatlicher Ebene

Das Grundgesetz schließt Ausländer nicht ausdrücklich vom Wahlrecht aus. Die Vorschrift des Art. 38 Abs. 1 GG garantiert die Allgemeinheit der Wahl; für die Teilnahme daran ist gemäß Art. 38 Abs. 2 GG lediglich ein Mindestalter zwingend vorgeschrieben. Ausgangspunkt der Überlegungen muß jedoch die Regelung des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG sein, nach der alle Staatsgewalt vom „Volke“ ausgeht<sup>226</sup>. Der zweite Satz enthält dann nähere Angaben dazu, wie die Staatsgewalt durch das Volk ausgeübt wird. Wer an der staatlichen Willensbildung teilnehmen darf, hängt also zunächst davon ab, wie der Begriff des Volkes in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG zu verstehen ist<sup>227</sup>.

Entgegen der Tradition der gesamten deutschen Staatsrechtslehre wird aus der Verfassung in der neueren Literatur vereinzelt ein Wahlrecht der Ausländer hergeleitet. Es sei ein Gebot der Demokratie, allen, die von der Ausübung der Staatsgewalt (nachhaltig) betroffen seien, die Einflußnahme auf die Zusammensetzung der Entscheidungsträger zu ermöglichen<sup>228</sup>. Da die Betroffenheit einer Person nicht davon abhängt, ob sie mehr oder weniger zufällig die deutsche Staatsangehörigkeit erworben habe, sondern allein davon, wie lange sie sich im Bundesgebiet aufhalte, stehe auch Ausländern nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer ein Recht auf Mitbestimmung zu. Eine Beteiligung der Ausländer entspreche zudem „sozialstaatlichem Denken“<sup>229</sup>. Schließlich habe der Volksbegriff der Verfassung sich durch die erhebliche Zunahme des Ausländeranteils an der Gesamtbevölkerung derart gewandelt, daß er nicht mehr auf die Deutschen beschränkt werden könne<sup>230</sup>.

Solchen Vorstellungen hat der Zweite Senat des *BVerfG* in seiner Entscheidung zum kommunalen Ausländerwahlrecht vom 31. Oktober 1990 jedoch eine klare Absage erteilt<sup>231</sup>, und dies zu Recht. Das Volk, von dem die Staatsgewalt gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ausgeht, ist allein das deutsche Volk, das gebildet wird von den deutschen Staatsangehörigen und den

<sup>226</sup> Behrendt, DÖV 1973, 376; Dolde, DÖV 1973, 370 (372); Papier, KritV 1987, 309; vgl. auch die Bezugnahme auf das Volk in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.

<sup>227</sup> Zur Sinnvariabilität des Begriffs vgl. oben, Erster Teil C.

<sup>228</sup> So vor allem Bryde, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 238 (246 ff.); ders., JZ 1989, 257 ff.; Zuleeg, ZAR 1988, 13 (15 ff.).

<sup>229</sup> Zuleeg, DÖV 1973, 361 (370).

<sup>230</sup> Schmidt-Jortzig, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 196 (209 f.); ähnlich Schrötter/Möhlig, ZRP 1995, 374 (376).

<sup>231</sup> BVerfGE 83, 37 ff.



ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen. Nur ihnen steht nach dem Grundgesetz das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag zu. Dies ergibt eine Auslegung des verfassungsrechtlichen Volksbegriffes<sup>232</sup>. Andere Regelungen des Grundgesetzes, die einen Bezug zum Volk aufweisen, lassen keinen Zweifel daran, daß das deutsche Volk gemeint ist. So ist es das deutsche Volk, welches sich nach der Präambel kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt das Grundgesetz gegeben hat<sup>233</sup>; wie um die Klammer zu schließen, weist Art. 146 GG dem deutschen Volk auch die Entscheidung über eine das Grundgesetz zu gegebener Zeit ablösende Verfassung zu; gleichsam dazwischen stehen die Bestimmung des Art. 33 Abs. 1 GG, durch die jedem Deutschen in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten gewährleistet werden, sowie die Vorschriften der Art. 56 und 64 Abs. 2 GG, denen zufolge der Bundespräsident und die Mitglieder der Bundesregierung schwören, ihre Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen. Daß ausgerechnet der Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 GG von der Abgrenzung der übrigen Regelungen abweichen sollte, leuchtet nicht ein, zumal der Verfassungsgeber dort, wo er sich durch die Besonderheiten der Nachkriegszeit zu einer Modifikation des Grundsatzes, daß die Zugehörigkeit zum Volk durch die Staatsangehörigkeit vermittelt wird, veranlaßt sah, eine ausdrückliche Regelung getroffen hat (Art. 116 Abs. 1 GG)<sup>234</sup>. Wenn die Verfassung das Volk zum Träger der Staatsgewalt ausruft, setzt sie den Verband der Staatsangehörigen voraus. Da sie insoweit an die demokratische Tradition Deutschlands - wie der westlichen Staaten überhaupt - anknüpfen kann<sup>235</sup>, verliert sie dazu kein weiteres Wort.

Nach alledem ist Demokratie nicht Herrschaftsziel (wie Sozialstaatlichkeit) oder Herrschaftsgrenze (wie Rechtsstaatlichkeit), sondern (ursprüngliche) Herrschaftszuständigkeit<sup>236</sup>. Aus der Staatsangehörigkeit, deren Sinn es ist, die Zuständigkeit rechtlich auszudrücken, empfängt sie ihre Identität. Eine Auflösung des Junktims zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Volk als dem Inhaber der Staatsgewalt kommt nicht in Betracht<sup>237</sup>. Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung bewirken keinen Verfassungswan-

---

<sup>232</sup> Vgl. neben *BVerfGE* 83, 37 (51) insbesondere auch die schulmäßigen Darlegungen von *Birkenheier*, Wahlrecht für Ausländer, S. 23 ff. sowie *P. M. Huber*, *DÖV* 1989, 531 ff.

<sup>233</sup> Zum Zusammenhang der Verfassungsgebung mit der Staatsangehörigkeit vgl. unten, Fünfter Teil IV. 2. b) cc).

<sup>234</sup> Dazu im einzelnen unten, Dritter Teil D. II. 1.

<sup>235</sup> Dazu oben, Erster Teil B. III.

<sup>236</sup> *Isensee*, *VVDStRL* 32 (1974), 49 (92).

<sup>237</sup> *BVerfGE* 83, 37 (52).

del. Der Weg, solchen Veränderungen mit Blick auf die Ausübung demokratischer Rechte Rechnung zu tragen, führt unweigerlich über das Staatsangehörigkeitsrecht<sup>238</sup>.

Zur Begründung dieser Konzeption wird in der Literatur darauf verwiesen, daß Demokratie nicht nur für das Recht auf Mitbestimmung, sondern auch und vor allem für Verantwortung stehe<sup>239</sup>. Stillschweigende Voraussetzung einer verantwortlichen Betätigung sei aber, daß derjenige, der die Entscheidung treffe, später für deren Folgen einstehen müsse („Folgenverantwortung“). Diese Voraussetzung erfülle allein der Staatsangehörige. Während das auf Dauer angelegte Band der Staatsangehörigkeit den einzelnen in nicht ohne weiteres lösbarer Weise mit dem Staat verbinde<sup>240</sup>, sei die Gebietshoheit abhängig vom Aufenthalt im Staatsgebiet und insofern temporär. Da sein Heimatstaat zur Aufnahme verpflichtet sei<sup>241</sup>, könne der Ausländer sich den Folgen unliebsamer politischer Entscheidungen jederzeit entziehen, indem er das Bundesgebiet verlasse. Kurzum: Der Deutsche sei mit der Bundesrepublik unentrinnbar verbunden, der Ausländer nicht<sup>242</sup>. Die unbedingte Angewiesenheit des Deutschen auf den Staatsverband werde dadurch kompensiert, daß er diesen mitgestalten dürfe. Insofern bildeten die Staatsangehörigen eine politische Schicksalsgemeinschaft. Die Betroffenheit des Ausländers wiege der soziale Rechtsstaat hingegen durch die Zuweisung des status negativus und des status positivus auf - Schutz gegen Herrschaft<sup>243</sup>.

Einer Auseinandersetzung mit der These von der Unentrinnbarkeit bedarf es vorerst nicht, denn die Abhängigkeit des Wahlrechts von der Staatsangehörigkeit gilt nach dem Grundgesetz so oder so. Im Zusammenhang mit der Reform wird allerdings darauf zurückzukommen sein. Dann stellt sich die Frage, inwieweit die vorstehenden Überlegungen zu dem maßgeblichen Unterschied zwischen Deutschen und Ausländern verfassungsrechtliche Konsequenzen für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit haben können<sup>244</sup>.

---

<sup>238</sup> BVerfGE 83, 37 (52).

<sup>239</sup> Dazu und zum folgenden Böckenförde, in: HStR I, § 22, Rn. 26; Isensee, in: FS für Mikat, 705 (710); Kirchhof, DVBl. 1999, 637 (643); Löwer, ZAR 1993, 156 (158); Merten, VVDStRL 55 (1996), 7 (24 ff.); Quaritsch, DÖV 1983, 1 (12).

<sup>240</sup> Vgl. auch BVerwGE 80, 233 (244).

<sup>241</sup> Dazu oben, Zweiter Teil A. II.

<sup>242</sup> Isensee, VVDStRL 32 (1974), 49 (58 ff.).

<sup>243</sup> Isensee, VVDStRL 32 (1974), 49 (94).

<sup>244</sup> Dazu unten, Fünfter Teil A. II. 2. b).

## ***bb) Mitbestimmung in unterstaatlichen Verbänden***

### (1) Kommunale Gebietskörperschaften

#### *(11) Grundsatz*

Anders als auf bundesstaatlicher Ebene könnte sich die Lage bei der Mitbestimmung in den kommunalen Gebietskörperschaften darstellen, denn in Art. 28 Abs. 2 garantiert das Grundgesetz die kommunale Selbstverwaltung. Daraus schließt ein Teil des Schrifttums, daß jedenfalls ein kommunales Ausländerwahlrecht mit der Verfassung vereinbar sei<sup>245</sup>.

Auch dieser Schluß geht allerdings fehl<sup>246</sup>. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist in Zusammenhang mit der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG zu sehen. Aus dem ersten Satz der Vorschrift ergibt sich, daß die Demokratiekonzeption des Grundgesetzes auf allen Ebenen der Staatlichkeit Anwendung findet. Dies wird im zweiten Satz bestätigt, wenn es heißt, daß das „Volk“ in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muß. Damit wird wiederum Bezug auf das deutsche Volk genommen, wenn auch diesmal in einer dem föderalistischen und gemeindlichen Staatsaufbau entsprechenden territorialen Begrenzung. Trotz der Selbstverwaltungsgarantie stehen die Gemeinden dem Staat heute nicht (mehr) gegenüber, sind sie nicht (mehr) der gesellschaftlichen Sphäre zuzuordnen<sup>247</sup>. Vielmehr üben sie selbst Staatsgewalt im weitesten Sinne aus. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG will daher die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage im Staatsaufbau sicherstellen<sup>248</sup>. Demokratisierung, Staatsangehörigkeit und völlige Inkorporation der Gemeinden in den Staatsaufbau (der Länder) gehören inhaltlich zusammen<sup>249</sup>.

#### *(22) Ausnahme: Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG*

Von dem Grundsatz, daß Ausländer auch auf kommunaler Ebene nicht mitbestimmen dürfen, gibt es eine Ausnahme: Wahlberechtigt und wählbar sind bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden nach Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG auch Personen, welche die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen.

<sup>245</sup> *Bryde*, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 238 (269 ff.); *Sasse*, Kommunalwahlrecht für Ausländer?, S. 33 ff.; *Schmidt-Jortzig*, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 196 (203 ff.). - Bei Befürwortung eines Ausländerwahlrechts auf Bundesebene versteht sich die Zulässigkeit auf kommunaler Ebene von selbst.

<sup>246</sup> Vgl. *BVerfGE* 83, 37 (53 ff.)

<sup>247</sup> *BVerfGE* 83, 37 (54).

<sup>248</sup> *BVerfGE* 83, 37 (55).

Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG beruht auf einer Verfassungsänderung, die nach der Entscheidung des *BVerfG* zum kommunalen Ausländerwahlrecht vorgenommen worden ist<sup>250</sup>. In einem obiter dictum der Entscheidung hatte das Gericht ausdrücklich darauf hingewiesen, daß aus der Unzulässigkeit einer Einführung des Kommunalwahlrechts für alle Ausländer nicht automatisch die Unzulässigkeit einer solchen Verfassungsänderung folge<sup>251</sup>. Gleichwohl war der Vorgang in der Literatur umstritten<sup>252</sup>.

## (2) Sonstige

Die Grundsätze, die für ein Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene gelten, sind auf den Bereich der funktionalen Selbstverwaltung nicht übertragbar<sup>253</sup>. Diese ist nicht in (in gleichem Maße) in den Staatsaufbau integriert.

Soweit sich die Mitgliedschafts- und Repräsentationsrechte hier aus der Grundrechtsfreiheit legitimieren und nicht aus dem demokratischen Prinzip, stehen sie dem Ausländer grundsätzlich ebenso zu wie dem Deutschen<sup>254</sup>. Zweifelsfrei gilt dies etwa für die Universitäten als Institutionen der Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG) oder für die staatlichen Rundfunkanstalten (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG).

### *cc) Ausübung staatlicher Ämter*

Gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern garantiert die Vorschrift des Art. 33 Abs. 2 GG nach den dort genannten Kriterien nur den Deutschen. Dadurch ist Ausländern der Zugang aber nicht schlechthin versperrt. Indem das Grundgesetz Ausländer nicht in den Schutz dieses speziellen Gleichheitsgebotes einbezieht, überläßt es die Entscheidung darüber dem Gesetzgeber<sup>255</sup>. Soweit Ausländern einfachgesetzlich Zugang zum öffentlichen Dienst verschafft

---

<sup>249</sup> Vgl. dazu den geschichtlichen Überblick in *BVerfGE* 83, 37 (56 ff.). - Zu dem Unterscheidungskriterium der Unentrinnbarkeit auf gemeindlicher Ebene vgl. *Isensee*, *VVDStRL* 32 (1974), 49 (N 111); kritisch *Bryde*, in: *Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG*, 238 (270).

<sup>250</sup> Siehe das Gesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086).

<sup>251</sup> *BVerfGE* 83, 37 (59).

<sup>252</sup> Einer Ansicht nach war eine Verfassungsänderung überflüssig, da der Integrationshebel des Art. 24 GG die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger auch so zugelassen hätte. Die Gegenmeinung verortete die Problematik direkt bei Art. 20 Abs. 2 GG. Von dieser Warte aus stellte sich die Frage, ob eine Verfassungsänderung überhaupt möglich sei (Art. 79 Abs. 3 GG). Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden; vgl. zum ganzen *Hobe*, *Der Staat* 32 (1993), 245 (260 ff.) (Nachw.).

<sup>253</sup> So auch *BVerfGE* 83, 37 (55).

<sup>254</sup> *Isensee*, *VVDStRL* 32 (1974), 49 (96 f.).

<sup>255</sup> *Dolde*, *DÖV* 1973, 370 (372).

wird<sup>256</sup>, ist dies verfassungsrechtlich unbedenklich, da sie lediglich weisungsgebundene und entziehbare öffentliche Gewalt ausüben<sup>257</sup>.

Leitende Staatsfunktionen mit Entscheidungsmacht wie die Ämter des Bundeskanzlers, der Bundesminister oder der Bundestagsabgeordneten dürfen Ausländer hingegen nicht bekleiden<sup>258</sup>. Zwar schreibt das Grundgesetz die Deutscheineigenschaft nur für das Amt des Bundespräsidenten ausdrücklich vor (Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GG). Wenn das Demokratieprinzip im System der repräsentativen Demokratie nicht Gefahr laufen soll, von innen ausgehöhlt zu werden, müssen die Voraussetzungen des aktiven Wahlrechts aber auch auf die Repräsentanten durchschlagen.

#### ***dd) Demokratische Komponente der Freiheitsgrundrechte***

Obwohl die demokratische Willensbildung sich vordergründig vor allem in den Wahlen vollzieht, lassen sich der rechtsstaatliche und der demokratische Verfassungsbereich nicht mit chirurgischer Exaktheit voneinander trennen. Vorbereitet wird die Willensbildung bereits im Vorfeld der Wahlen, und zwar durch die Betätigung der Freiheitsgrundrechte. Eine tragende Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG), welche als Jedermann-Grundrecht ausgestaltet ist. Vergleichbar mit den Bemühungen, aus den Deutschenrechten einen menschenrechtlichen Kern auch für Ausländer herauszuschälen<sup>259</sup>, setzt hier die umgekehrte Bestrebung an, den demokratischen Aspekt der Jedermann-Grundrechte auf Deutsche zu beschränken<sup>260</sup>.

Dagegen spricht jedoch nicht nur der Verfassungstext, sondern auch die ganze Konzeption der Grundrechte als dem Staat vorgegebene, nicht zu seiner Disposition stehende Freiheitsräume der Individuen<sup>261</sup>. Eine Unterscheidung von politischen und sonstigen Betätigungen ließe sich kaum objektiv vornehmen und beinhaltet daher die Gefahr, daß der Staat die Grundrechte dort zurücknehme, wo sie ihm nicht gefielen<sup>262</sup>. Dadurch würden die Grundrech-

<sup>256</sup> Vgl. § 4 BRRG, § 7 BBG.

<sup>257</sup> *Isensee*, VVDStRL 32, 49 (95).

<sup>258</sup> *Isensee*, VVDStRL 32, 49 (95); a. A. *Dolde*, Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik, S. 79 ff. (Nachw.); offengelassen in bezug auf das passive Wahlrecht zum Bundestag in *BVerfGE* 83, 37 (59).

<sup>259</sup> Dazu oben, Zweiter Teil B. III. 2. b) bb) (1).

<sup>260</sup> Vgl. für die Meinungsfreiheit *Tomuschat*, Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, S. 57 ff. im Anschluß an *Ridder*, in: Die Grundrechte II, 243 (249-262; 269).

<sup>261</sup> Dazu *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 163 ff.

<sup>262</sup> Ähnlich *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (99 ff.)

te zu besseren Gnadenrechten degradiert, das „fundamentale Verteilungsprinzip“<sup>263</sup> des liberalen Rechtsstaats - prinzipielle Unbegrenztheit der menschlichen Freiheit und prinzipielle Begrenztheit des Staates - würde aufgegeben. Eine Beschneidung der Grundrechte in ihrem demokratischen Gehalt ist daher abzulehnen.

---

<sup>263</sup> C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 164 und öfter.

## **Dritter Teil: Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht vor der Reform von 1999**

### **A. Die Entwicklung bis 1933**

#### **I. Die Anfänge in den Deutschen Bundesstaaten**

Ausgangspunkt der Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts in Deutschland war die Gründung des Deutschen Bundes am 8. Juni 1815. Den politischen Verhältnissen entsprechend befaßte sich hiernach freilich nicht der Bund mit der Staatsangehörigkeit, sondern jeder einzelne der nunmehr souveränen Bundesstaaten<sup>264</sup>. Auf diese Weise löste die Angehörigkeit zu den Bundesstaaten als politische Gebilde die Angehörigkeit zu den Fürsten ab.

Die Entwicklung soll anhand zweier Beispiele aufgezeigt werden: Eine der ersten Regelungen erging im Jahre 1818 in Bayern; ein fortgeschrittenes Stadium repräsentiert das preußische Regelungswerk von 1842.

#### **1. Die bayerische Regelung von 1818**

Wie in vielen anderen deutschen Staaten nahm sich auch in Bayern die Verfassungsurkunde selbst der Frage der Angehörigkeit an<sup>265</sup>. Insoweit stand offensichtlich Frankreich Pate. Die Verortung in der Verfassung zeigt, welche große Bedeutung der Angehörigkeit beigemessen wurde.

Die bayerische Verfassung vom 26. Mai 1818 machte den „vollen Genuß aller bürgerlichen öffentlichen und Privatrechte in Baiern“ in Titel IV, § 1 vom Besitz des „Indigenats“ abhängig<sup>266</sup>. Von einer Staatsangehörigkeit war hier zwar noch nicht die Rede. Auch bei dem

---

<sup>264</sup> Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 175; Ziemske, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 234.

<sup>265</sup> Vgl. etwa die Verfassungsurkunden für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819 (Text abgedruckt bei *Lichter*, Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht, S. 553 f.) und des Großherzogtums Hessen vom 17. Dezember 1820 (Text abgedruckt bei *Lichter*, Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht, S. 507 f.).

<sup>266</sup> Text abgedruckt bei *Rehm*, Quellensammlung zum Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Bayern, S. 1 ff.

bayerischen Indigenat ging es in der Sache aber bereits darum, einige Rechte im Verhältnis zum Staat bestimmten Personen vorzubehalten<sup>267</sup>. Als Erwerbsgründe sah die Verfassung „Geburt oder Naturalisation“ vor. Einzelheiten überließ sie einem Edikt über das Indigenat<sup>268</sup>.

### a) Der Erwerb des Indigenats

Nach § 2 des Ediktes stand das bayerische Indigenat jedem zu, „dessen Vater oder Mutter zur Zeit seiner Geburt die Rechte dieses Indigenats besessen haben“. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt folgte also dem Ius-sanguinis-Prinzip.

Die Naturalisation Fremder setzte gemäß § 3 b) des Ediktes im Regelfall voraus, daß diese „in das Königreich einwandern, sich darin ansässig machen, und die Entlassung aus dem fremden persönlichen Untertansverbande beigebracht haben“.

Damit ging die Tendenz weg vom Domizilserwerb, wie er noch in bezug auf die Rechtsbeziehungen im Alten Reich praktiziert worden war<sup>269</sup>. Nachdem die Menschen die Mobilität für sich entdeckt hatten<sup>270</sup>, bot ihr Aufenthalt in einem Gemeinwesen keine ausreichende Gewähr mehr dafür, daß sie in einer engen Verbindung zu diesem standen. Als Anknüpfungspunkt für die Staatsangehörigkeit, die auf Dauer und Stabilität angelegt ist<sup>271</sup>, taugte er allein daher nicht.

Großes Vertrauen brachte der Gesetzgeber statt dessen familiären Banden entgegen. Schon ein bayerischer Elternteil reichte aus, um das Indigenat bei der Geburt automatisch zu erwerben. Wer nachträglich naturalisiert werden wollte, mußte die dauerhafte Hinwendung zum bayerischen Staat hingegen unter Beweis stellen, indem er seine fremde Angehörigkeit aufgab. „Mehrstaatigkeit“ war nicht erwünscht.

---

<sup>267</sup> Die Terminologie war in den Bundesstaaten uneinheitlich. Neben dem „Indigenat“ tauchten auch Begriffe wie „Untertan“ und „Inländer“, aber auch schon „Staatsangehöriger“ und „Staatsbürger“ auf. Der Fülle von Bezeichnungen korrespondierten zudem noch verschiedene Rechtsfolgen, was eine Systematisierung erschwerte; vgl. dazu *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 174 ff.; 192 f.

<sup>268</sup> Text abgedruckt bei *Rehm*, Quellensammlung zum Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Bayern, S. 17 ff.

<sup>269</sup> Siehe oben, Erster Teil B. I.

<sup>270</sup> *Hans v. Mangoldt*, StAZ 1994, 33 (36).

<sup>271</sup> Dazu *Hans v. Mangoldt*, StAZ 1994, 33 ff.



### b) Der Verlust des Indigenats

Verloren ging das bayerische Indigenat unter anderem „durch Erwerbung oder Beibehaltung eines fremden Indigenats ohne besondere Königliche Bewilligung“ (§ 6 Nr. 1) und „durch Auswanderung“ (§ 6 Nr. 2).

Diese beiden Verlustgründe bildeten gleichsam das Spiegelbild der Naturalisation. Wie man eine fremde Angehörigkeit aufgeben mußte, um das bayerische Indigenat erwerben zu können, so büßte man dieses Indigenat ein, wenn man ein fremdes Indigenat erwarb. Und wie eine Naturalisation die Einwanderung nach Bayern voraussetzte, so zog die Auswanderung den Verlust des Indigenats nach sich. Wiederum treten Zweifel an einer nachhaltigen Verbindung mit dem bayerischen Staat im allgemeinen sowie die ablehnende Haltung gegenüber mehreren Angehörigkeiten im besonderen hervor.

## 2. Das preußische Gesetz über die Untertanenschaft von 1842

Wegweisend für die weitere Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts war das „Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als Preußischer Unterthan, so wie über den Eintritt in fremde Staatsdienste“ vom 31. Dezember 1842<sup>272</sup>. Nicht nur dessen systematische Gliederung in Erwerbs- und Verlustgründe diente der Regelung einer einheitlichen deutschen Staatsangehörigkeit später als Vorbild; auch die inhaltliche Ausgestaltung blieb lange Zeit bestimmend<sup>273</sup>.

### a) Der Erwerb der Untertanenschaft

In bezug auf den Erwerb der Untertanenschaft durch Geburt bekannte auch Preußen sich uneingeschränkt zum *Ius-sanguinis*-Prinzip: „Jedes eheliche Kind eines Preußen wird durch die Geburt Preußischer Unterthan, auch wenn es im Auslande geboren ist. Uneheliche Kinder folgen der Mutter“ (§ 2). Uneheliche Kinder eines preußischen Vaters erwarben die Untertanenschaft durch Legitimation (§ 3). Während Ausländerinnen durch Verheiratung mit einem Preußen ihrerseits preußische Untertanen wurden (§ 4), hatte die Adoption für sich allein diese Wirkung nicht (§ 1 a. E.).

---

<sup>272</sup> GS 1843 S. 15.

<sup>273</sup> *Bergmann/Korth/Ziemske*, Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht I, Rn. 24; *Hans v. Mangoldt*, StAZ 1994, 33 (36 f.); *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Einl. A, Rn. 6; *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 3.

Die Vorschrift des § 5 ermächtigte die Landes-Polizeibehörden zur Verleihung der preußischen Untertanenschaft durch Ausfertigung einer Naturalisationsurkunde. Allerdings sollte die Eigenschaft als Preuße gemäß § 7 nur solchen Ausländern verliehen werden, welche

- 1.) nach den Gesetzen ihrer bisherigen Heimat dispositionsfähig waren,
- 2.) einen unbescholtenen Lebenswandel geführt hatten,
- 3.) an dem Orte, wo sie sich niederlassen wollten, eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen fanden,
- 4.) an diesem Orte nach den daselbst bestehenden Verhältnissen sich und ihre Angehörigen zu ernähren imstande waren, und
- 5.) wenn sie Untertanen eines Deutschen Bundesstaats waren, die Militärpflicht gegen ihr bisheriges Vaterland erfüllt hatten oder davon befreit worden waren.

Das Ermessen der Behörden war also eingeschränkt. Die Verwaltungspraxis engte den Anwendungsbereich der Naturalisation noch weiter ein, indem sie - entgegen dem Wortlaut der Vorschrift, der schon die bloße Niederlassungsabsicht genügen ließ (Nr. 3) - von dem Ausländer verlangte, daß er sich bereits in Preußen niedergelassen hatte<sup>274</sup>. Dadurch wurden die Chancen eines dauerhaften Verbleibs verbessert. Die Regelungen in § 7 Nr. 3 und 4 zeigen das Anliegen, die Sozialkassen durch die Verleihung der Untertanenschaft nicht zu belasten. Die Entstehung von Mehrstaatigkeit stand der Naturalisation nicht zwingend entgegen, jedoch mußten die Bundesstaaten im Verhältnis zueinander darauf achten, daß es nicht zu Konflikten in bezug auf die Militärpflicht kam (Nr. 5).

Die gleiche Wirkung wie eine Naturalisationsurkunde entfaltete gemäß § 6 die „Bestallung für einen in den Preußischen Staatsdienst aufgenommenen Ausländer“. Nach § 10 Satz 1 erstreckte sich die Verleihung der Eigenschaft als preußischer Untertan, die gemäß §§ 5 und 6 erfolgte, grundsätzlich zugleich auf die Ehefrau und die noch unter väterlicher Gewalt stehenden minderjährigen Kinder. Zusammen mit den anderen Erwerbsgründen (Abstammung, Legitimation und Verheiratung mit einem Preußen) wirkte diese Regelung auf eine einheitliche Angehörigkeit innerhalb der Familie hin.

---

<sup>274</sup> Cahn, Kommentar I, S. 82 f., Anm. 13.

In § 13 dokumentierte das Gesetz den Abschied vom Domizilsprinzip auf der Erwerbsseite: „Der Wohnsitz innerhalb Unserer Staaten soll in Zukunft für sich allein die Eigenschaft als Preuße nicht begründen.“

### **b) Der Verlust der Untertanenschaft**

Die Eigenschaft als Preuße ging gemäß § 15 verloren:

- 1.) durch Entlassung auf Antrag des Untertans,
- 2.) durch Ausspruch der Behörde,
- 3.) durch zehnjährigen Aufenthalt im Ausland,
- 4.) bei einer Preußischen Untertanin durch deren „Verheiratung“ an einen Ausländer.

Auf die Entlassung aus der Untertanenschaft bestand in Friedenszeiten ein Anspruch, wenn nicht einer der in den §§ 17 und 18 bezeichneten Gründe dagegensprach (§ 19). Die Bestimmung des § 17 trug militärischen Interessen Rechnung; insbesondere durfte ein Untertan um Entlassung nicht bloß in der Absicht nachsuchen, sich der Militärflicht im stehenden Heer zu entziehen (Nr. 1). In § 18 fand sich ein erster Ansatz dazu, der Entstehung von Staatenlosigkeit vorzubeugen - allerdings nicht als universelles Prinzip, sondern beschränkt auf die Bundesstaaten: „Unterthanen, welche in einen Deutschen Bundesstaat auswandern wollen, kann die Entlassung verweigert werden, wenn sie nicht nachweisen, daß jener Staat sie aufzunehmen bereit ist.“ Indem die Norm des § 21 die Entlassung grundsätzlich auf die Ehefrau und die noch unter väterlicher Gewalt stehenden minderjährigen Kinder erstreckte, erreichte sie, daß die Familieneinheit auch auf der Verlustseite gewahrt wurde.

Nach § 22 bestand die Möglichkeit, einen Untertanen, welcher sich im Ausland aufhielt, durch einen Beschluß der Landespolizeibehörde seiner Eigenschaft als Preuße für verlustig zu erklären, wenn er einer ausdrücklichen Aufforderung zur Rückkehr nicht binnen einer bestimmten Frist Folge leistete. Die Vorschrift war insbesondere auf den Kriegsfall gemünzt.

Ebenfalls zum Verlust der Preußeneigenschaft führte gemäß § 23 ein zehnjähriger Aufenthalt im Ausland ohne hoheitliche Erlaubnis (Nr. 1) bzw. ein Auslandsaufenthalt mit Erlaubnis, wenn er zehn Jahre nach Ablauf der erteilten Frist fortgesetzt wurde (Nr. 2). Die Regelung fußte auf der Vermutung, daß derjenige, der das Land dauerhaft verließ, keine hinreichende

Bindung an den preußischen Staat mehr aufwies. Bemerkenswert ist der Unterschied zum Erwerb der Untertanenschaft durch Abstammung: Dieser trat - wie in § 2 ausdrücklich festgestellt - auch dann ein, wenn die Geburt im Ausland erfolgte<sup>275</sup>. Der Abstammung traute der Gesetzgeber demnach zu, ein Band zwischen Individuum und preußischem Staat zu begründen, das stark genug sein würde, auch im Ausland nicht ohne weiteres abzureißen.

## II. Das Staatsangehörigkeitsrecht im Kaiserreich

### 1. Das Gesetz über die Bundes- und Staatsangehörigkeit von 1870

Die deutsche Nationalversammlung von 1848 scheiterte in ihrem Bemühen, die deutsche Einheit zustande zu bringen und ein „deutsches Reichsbürgerrecht“ zu schaffen (vgl. § 132 der Verfassung vom 28. März 1849)<sup>276</sup>. Mit der Gründung des Norddeutschen Bundes am 1. Juli 1867 ging dann aber die Einführung einer „Bundesangehörigkeit“ einher, welche die in den einzelnen Gliedstaaten vorgefundenen Staatsangehörigkeiten überlagerte. Lediglich zur Herstellung eines einheitlichen Rechtszustandes innerhalb des Bundes war denn auch das „Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit“ vom 1. Juni 1870<sup>277</sup> zunächst gedacht.

Bei der Gründung des Deutschen Reiches wurde dieses Gesetz sogleich zum Reichsgesetz „befördert“. Am 1. Januar 1871 trat es in den Staaten des Norddeutschen Bundes sowie in Württemberg, Baden und Hessen südlich des Mains in Kraft, am 13. Mai 1871 folgte Bayern nach. Schwierigkeiten bereitete die spätere Einführung in Elsaß-Lothringen (28. Januar 1873) und auf der Insel Helgoland (1. April 1891). Nach dem ersten Satz des vom föderalistischen Prinzip regierten Gesetzes knüpfte die Reichsangehörigkeit an die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate an (sogenanntes Vermittlungsprinzip); jene Gebiete hatten aber keine Staatsqualität und damit auch keine eigenen Staatsangehörigen. Während diese Probleme mit mehr oder weniger überzeugenden Konstruktionen gelöst werden konnten<sup>278</sup>, sprengte der

---

<sup>275</sup> Siehe schon oben, Dritter Teil A. I. 2. a).

<sup>276</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 234.

<sup>277</sup> BGBl. S. 355.

<sup>278</sup> In Elsaß-Lothringen bildete man eine Landesangehörigkeit und stellte diese der Staatsangehörigkeit in den deutschen Gliedstaaten gleich. Helgoland fiel zu Preußen, so daß die preußische Staatsangehörigkeit auch dort die Reichsangehörigkeit vermitteln konnte.

Erwerb der Kolonien völlig den Rahmen des Regelungswerkes von 1870<sup>279</sup>. An der Schaffung einer unmittelbaren Reichsangehörigkeit führte hier kein Weg vorbei<sup>280</sup>.

In der Sache brachte das Gesetz, das den Terminus der „Staatsangehörigkeit“ im modernen Sinne in die deutsche Rechtssprache einführte<sup>281</sup>, kaum Neuerungen. Das war aber auch nicht die Intention des Gesetzgebers. Vielmehr galt es „einmal, das völkerrechtliche Band, das damals allein die Angehörigen der im Norddeutschen Bund zusammengeschlossenen Staaten vereinte, entsprechend den abgeschlossenen Bundesverträgen in ein staatsrechtliches Band zu verwandeln, und es handelte sich ferner darum, allen Angehörigen des Norddeutschen Bundes ein gemeinsames Indigenat dem Auslande gegenüber zu verschaffen“<sup>282</sup>. Bei der Verwirklichung dieser „große(n) nationale(n) Aufgabe“<sup>283</sup> beschränkte das Gesetz sich darauf, die Regeln wiederzugeben, die der Mehrzahl der Bundesstaaten nach den bisherigen Einzelgesetzgebungen gemeinsam waren<sup>284</sup>. Namentlich lehnte es sich unübersehbar an das preußische Regelungswerk von 1842 an, das den letzten Stand des Partikularrechts repräsentierte.

### a) Der Erwerb der Staatsangehörigkeit

In § 3 sah das Gesetz zunächst den Staatsangehörigkeitserwerb durch Abstammung vor, so daß sich das Ius-sanguinis-Prinzip spätestens jetzt in ganz Deutschland durchsetzte. Auch die Erwerbsgründe der Legitimation (§ 4) und der Verheiratung (§ 5) wurden aus Preußen übernommen.

Bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit unterschied das Gesetz infolge der neu begründeten bundesstaatlichen Ordnung zwischen der „Aufnahme“ von Angehörigen eines anderen Bundesstaates (§ 7) und der „Naturalisation“ von Ausländern (§ 8).

Die Bedingungen der Naturalisation waren mit der Regelung des preußischen Gesetzes von 1842 identisch, außer daß die mangelnde Dispositionsfähigkeit des Antragstellers künftig durch die Zustimmung des Sorgeberechtigten überwunden werden konnte (§ 8 Nr. 1) und die

<sup>279</sup> Schätzel, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 4 ff.

<sup>280</sup> Siehe § 9 des Schutzgebietsgesetzes vom 15. März 1888 i. d. Fassung vom 10. September 1900 (RGBl. S. 813).

<sup>281</sup> Bergmann/Korth/Ziemske, Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht I, Rn. 25.

<sup>282</sup> So später rückblickend der Staatssekretär des Reichsamtes des Innern, *Delbrück*, im Reichstag; Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 13. LP, I. Session, Bd. 283 (1912), S. 248.

<sup>283</sup> Schätzel, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 4.

<sup>284</sup> Cahn, Kommentar I, S. 8; *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 2.

Rücksichtnahme auf die Militärflicht gegenüber einem anderen Bundesstaate entfiel, da jetzt ein einheitliches deutsches Heer gebildet wurde<sup>285</sup>. Allerdings mutierte die Sollvorschrift des preußischen Rechts auf Reichsebene zu einer Mußvorschrift, d. h. die Einzelstaaten dürften von den Voraussetzungen der Naturalisation nicht mehr dispensieren<sup>286</sup>. Umgekehrt blieb jede Regierung in der Lage, einem Ausländer die Verleihung der Staatsangehörigkeit zu verweigern, obwohl er die Minimalanforderungen des § 8 erfüllte<sup>287</sup>.

Dagegen hatten die Angehörigen eines Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate einen Anspruch auf Aufnahme, wenn sie sich dort nachweislich niederließen und gegen sie kein Abweisungs- bzw. Ausweisungsgrund nach den §§ 2 bis 5 des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 vorlag<sup>288</sup>. Diese Regelung sollte eine „Erweiterung der bestehenden sozialen Freizügigkeit zu einer politischen Freizügigkeit“<sup>289</sup> innerhalb des Bundes bewirken und so der nationalen Einheit Vorschub leisten.

Der Domizilserwerb gehörte endgültig der Vergangenheit an (so ausdrücklich § 12).

### **b) Der Verlust der Staatsangehörigkeit**

Auch die Mehrzahl der in § 13 des Gesetzes von 1870 aufgezählten Verlustgründe ist in ihren Grundzügen bereits von Preußen her bekannt. Militärische Interessen standen einer Entlassung aus der Staatsangehörigkeit nach der Gründung eines einheitlichen Heeres freilich nicht mehr entgegen, wenn der Betreffende die Staatsangehörigkeit eines anderen Bundesstaates erwarb (vgl. § 15).

In zwei Fällen kam eine Ausbürgerung durch die Zentralbehörde des Heimatstaates in Betracht. Der erste Fall betraf diejenigen Staatsangehörigen, welche sich im Ausland aufhielten, und eine Rückkehraufforderung des Bundespräsidiums im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr ignorierten (§ 20); im zweiten Fall ging es um diejenigen Staatsangehörigen, welche ohne Erlaubnis ihrer Regierung in fremde Staatsdienste eintraten und einer Aufforderung zum Austritte nicht nachkamen (§ 22).

<sup>285</sup> Vgl. *Cahn*, Kommentar I, S. 132, Anm. 3. - In der ursprünglichen Fassung des Gesetzes war die alte Regelung gegenüber Staaten, die nicht dem Norddeutschen Bund angehörten, noch vorgesehen (§ 8 Abs. 3).

<sup>286</sup> *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I, S. 170; *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 196.

<sup>287</sup> *Cahn*, Kommentar I, S. 70, Anm. 2.

<sup>288</sup> Einzelheiten dazu bei *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 2.

An dem Verlustgrund des zehnjährigen Auslandsaufenthaltes hielt der Gesetzgeber in § 21 grundsätzlich fest, da er glaubte, den Betroffenen einen Gefallen zu tun, wenn er sie aus den Verpflichtungen gegenüber einem Gemeinwesen entließ, zu dem das „Band der Nationalität“ tatsächlich längst zerrissen war<sup>290</sup>. Konsequenterweise war es aus dieser Perspektive, den Verlust in § 21 Abs. 2 auf andere Familienmitglieder zu erstrecken, soweit sie sich bei dem Ehemanne bzw. Vater befanden.

Andererseits sollte jenen, welche den Willen kundgaben, „dem Vaterlande auch im Auslande dauernd anzugehören“, diese Möglichkeit offenstehen<sup>291</sup>. Daher konnte der Fristablauf künftig durch die Eintragung in die Matrikel eines Bundeskonsulats unterbrochen werden (§ 21 Abs. 1 Satz 3). Ferner wurde denjenigen, die ihre Staatsangehörigkeit nach § 21 Abs. 1 Satz 1 verloren, der Rückerwerb erleichtert. Wer keine andere Staatsangehörigkeit erworben hatte, konnte gemäß § 21 Abs. 4 auch renaturalisiert werden, ohne daß er sich wieder in seinem früheren Heimatstaate niederließ; wer dorthin zurückkehrte, hatte sogar einen Anspruch auf Renaturalisation (§ 21 Abs. 5). Obwohl im letzten Absatz davon keine Rede war, sollte auch diese Regelung nach ihrer Entstehungsgeschichte nur denjenigen ehemaligen Deutschen zugute kommen, welche infolge des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit staatenlos geworden waren<sup>292</sup>. Bei den übrigen hielt der Gesetzgeber eine solche Regelung nicht für gerechtfertigt, da sie durch den Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit hinreichend zum Ausdruck gebracht hatten, daß sie sich vom deutschen Staat ab- und einem anderen Staat zuwenden wollten.

Den einzigen wirklich neuen Verlustgrund führte der Gesetzgeber in § 13 Nr. 4 ein. Danach ging die Staatsangehörigkeit bei unehelichen Kindern durch eine den gesetzlichen Bestimmungen gemäß erfolgte Legitimation verloren, wenn der Vater einem anderen Staate angehörte als die Mutter - offenbar eine Regelung gegen Mehrstaatigkeit.

Die Vorschrift des § 13 Nr. 5 sah weiterhin den Verlust der Staatsangehörigkeit durch Eheschließung mit einem Ausländer vor. Neuerdings verlor aber auch eine Frau ihre Staatsange-

---

<sup>289</sup> Aus einer Regierungserklärung, zitiert nach *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 2.

<sup>290</sup> *Cahn*, Kommentar I, S. 152.

<sup>291</sup> *Cahn*, Kommentar I, S. 152.

<sup>292</sup> *Cahn*, Kommentar I, S. 185 f., Anm. 34.

hörigkeit, die den Angehörigen eines anderen Bundesstaates heiratete. In diesem Fall erwarb sie allerdings automatisch die Staatsangehörigkeit des Ehemannes (§ 5).

## 2. Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913

Nach der Errichtung des Deutschen Reiches entwickelten sich die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse rasant fort. Mit dieser Entwicklung konnte das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1870 auf Dauer nicht Schritt halten. Insbesondere die letzten Anknüpfungen an den Wohnsitz entsprachen nicht mehr den Anschauungen der Zeit.

Hauptkritikpunkt war der Verlustgrund des zehnjährigen Auslandsaufenthalts (§ 21)<sup>293</sup>. Als die Zahl derjenigen Staatsangehörigen, die aus Deutschland auswanderten, jährlich in die Hunderttausende zu gehen begann, zeigten sich die unangenehmen Begleiterscheinungen dieser Bestimmung deutlicher als je zuvor. Auswanderer, welche ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren, ohne eine neue zu erwerben, wurden vom Schicksal der Staatenlosigkeit ereilt. Hingegen behielt seine deutsche Staatsangehörigkeit, wer eine ausländische Staatsangehörigkeit erwarb. Auch das Phänomen der Doppel- bzw. Mehrstaatigkeit breitete sich dadurch immer mehr aus. Weder das eine noch das andere war bei den Staaten gern gesehen. Zur Mehrstaatigkeit bemerkte der Staatssekretär des Reichsamtes des Innern, *Delbrück*, in den Reichtagsverhandlungen über ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz: „(...) der Mensch kann eben nicht zweien Herren dienen, und es ist unzweckmäßig, ohne zwingenden Grund - ich werde auf die Ausnahmen kommen, die unter allen Umständen empfehlenswert sind - die Zahl der *sujets mixtes* ins Ungemessene anschwellen zu lassen“<sup>294</sup>.

Hinzu kam, daß der Auswanderung jetzt nicht mehr dieselbe Bedeutung beigemessen wurde wie früher. Hatte sie um 1870 noch - nicht zuletzt wegen der räumlichen Distanz - als unumkehrbar gegolten, so herrschte nun die Auffassung vor, daß die Beziehungen zum Vaterland im Ausland keineswegs abgebrochen werden müßten. Dies lag zum einen an den verbesserten technischen Möglichkeiten, in Kontakt mit der Heimat zu bleiben (Transportwege, Briefverkehr, Presse etc.). Vor allem aber zeichnete das zwischenzeitlich erstarkte Nationalgefühl für den Wandel der Anschauungen verantwortlich. Zitat Staatssekretär *Delbrück*: „Das

<sup>293</sup> Siehe zum folgenden *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 6 ff.

<sup>294</sup> Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 13. LP, I. Session, Bd. 283 (1912), S. 250; zu den angesprochenen Ausnahmen siehe unten, Dritter Teil A. II. 2. b).



‘civis Germanus sum’ hat aufgehört, ein leeres Wort zu sein. (...) Das Bewußtsein, ein Deutscher zu sein, erschöpft sich nicht mehr in einem Bündel sentimentaler Erinnerungen<sup>295</sup>. Dazu stand es in eklatantem Widerspruch, daß die Entscheidung über Verlust oder Fortbestand der Staatsangehörigkeit im Ausland von einer bloßen Formalität (Eintragung in die Matrikel eines Bundeskonsulats) abhing. Die Entwicklung entbehrt nicht einer gewissen Ironie: Dadurch, daß das Gesetz von 1870 seine „große nationale Aufgabe“<sup>296</sup> erfüllte, büßte es seine Geltungsberechtigung teilweise auch wieder ein. Die nationale Einheit, die zur Zeit der Reichsgründung noch in den Kinderschuhen gesteckt und daher eine behutsame Behandlung erfordert hatte, war inzwischen so gefestigt, daß sie nun sogar über territoriale Grenzen hinweg gepflegt werden konnte.

Diese Aufgabe fiel dem „Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz“ vom 22. Juli 1913<sup>297</sup> (RuStAG) zu, welches am 1. Januar 1914 in Kraft trat und bis zur Reform im Jahre 1999 - wenn auch mit zahlreichen Änderungen im Detail - die Hauptquelle des Staatsangehörigkeitsrechts der Bundesrepublik Deutschland bilden sollte.

Die Grundausrichtung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts blieb weiterhin unangetastet. Nicht zufällig fiel die Neuregelung aber mit einer Reform des Reichsmilitärgesetzes sowie des „Gesetzes, betreffend Änderungen der Wehrpflicht“<sup>298</sup> zusammen, begründete sie doch auch einen engeren Zusammenhang zwischen Militärdienst und Staatsangehörigkeit. Der Gedanke einer Verbindung von Staatsangehörigkeit und Wehrpflicht geht zurück auf die Französische Revolution, welche die Vaterlandsverteidigung zu einer Grundpflicht des Bürgers erhob (Art. 9 der Revolutionsverfassung von 1795)<sup>299</sup>.

### **a) Der Erwerb der Staatsangehörigkeit**

An der ausschließlichen Geltung des Ius-sanguinis-Prinzips änderte sich - entgegen ursprünglicher Befürchtungen der Regierung<sup>300</sup> - durch die Neufassung des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 1913 nichts. Dem lag eine ganz bewußte Entscheidung gegen das ius soli zugrunde. Sämtliche Anträge auf dessen Einführung - selbst einer, der nur eine abgeschwächte

<sup>295</sup> Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 13. LP, I. Session, Bd. 283 (1912), S. 250.

<sup>296</sup> *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 4.

<sup>297</sup> RGBl. S. 583.

<sup>298</sup> RGBl. 1913 S. 593.

<sup>299</sup> *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 166.

<sup>300</sup> Siehe dazu *Cahn*, Kommentar II, S. 31, Anm. 5; *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 139 f.

Form des Gebietsgrundsatzes befürwortete - wurden in den Beratungen des Gesetzes verworfen, da sie den herrschenden Vorstellungen von der Zusammensetzung des deutschen Volkes fundamental widersprachen<sup>301</sup>.

Auch die in § 4 RuStAG neu aufgenommene Findelkindregelung fügte sich nahtlos in das klassische Erwerbssystem des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts ein. Zwar sprach die Vorschrift des § 3 Nr. 1 RuStAG im Hinblick auf diese Regelung fortan nicht mehr vom Erwerb „durch Abstammung“, sondern vom Erwerb „durch Geburt“. Diese Umformulierung wäre aber gar nicht nötig gewesen. Nach § 4 Abs. 2 RuStAG galt ein Kind, das in dem Gebiet eines Bundesstaates aufgefunden wurde (Findelkind), bis zum Beweise des Gegenteils als Kind eines Angehörigen dieses Bundesstaates. Was hier (widerleglich) vermutet wurde und daher zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit führte, war nichts anderes als die Abstammung von einem Deutschen<sup>302</sup>. Das in der Bestimmung enthaltene territoriale Element begründete nicht den Staatsangehörigkeitserwerb, sondern lediglich die Vermutung der Abstammung. Schon gar nicht verbarg sich dahinter - wie mitunter behauptet wurde<sup>303</sup> - das Ius-soli-Prinzip, denn der Ort, an dem ein Kind aufgefunden wird, muß ja nicht unbedingt identisch mit seinem Geburtsort sein<sup>304</sup>. Statt der Vermutung für die Abstammung von einem Angehörigen des Aufenthaltsstaates müßte eine Findelkindregelung, um dem ius soli verpflichtet zu sein, eine Vermutung für die Geburt in diesem Staate aufstellen. Die Findelkindregelung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes war dagegen keine Durchbrechung des reinen Ius-sanguinis-Systems, sondern vielmehr dessen Bestätigung<sup>305</sup>.

---

<sup>301</sup> Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 13. LP, I. Session, Bd. 301 (1914), Anlage Nr. 962, S. 1428 ff.

<sup>302</sup> Gemäß § 1 wurde die Reichsangehörigkeit weiterhin grundsätzlich durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate vermittelt.

<sup>303</sup> So *Isay*, RuStAG-Kommentar, S. 24, Anm. 6; v. *Welser*, RuStAG-Kommentar, S. 46; *Woeber/Fischer*, RuStAG-Kommentar, S. 26, Anm. 7. - Nach *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 140 verdankt die „mißverständliche Fassung“ ihre Entstehung dem Bestreben der Regierung, „eine jus soli-Bestimmung in dem Kleid einer jus sanguinis-Norm erscheinen zu lassen“.

<sup>304</sup> Freilich hängt die Beurteilung davon ab, was der Terminus „ius soli“ bedeutet. So versteht *Isay*, RuStAG-Kommentar, S. 6 f. darunter jede Anknüpfung des Staatsangehörigkeitsrechts an territoriale Elemente „wie Geburt, Wohnsitz usw. im Inland“. Danach fällt allerdings auch der Unterschied zur Einbürgerung weg. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird der Begriff des ius soli dem Erwerb der Staatsangehörigkeit durch die Geburt auf dem Gebiet eines Staates vorbehalten.

<sup>305</sup> Wie hier *Gnielinski*, Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, S. 37; v. *Keller/Trautmann*, RuStAG-Kommentar, S. 71; *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 65; *Makarov/Hans v. Mangoldt*, § 4 RuStAG, Rn. 42; *Hailbronner/Renner* (2. Aufl.), § 4 RuStAG, Rn. 38; *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 122.

Hinsichtlich der Aufnahme des Angehörigen eines Bundesstaates in einen anderen Bundesstaat wurde lediglich die Antragsfähigkeit neu geregelt. Der Antrag einer Ehefrau bedurfte von nun an der Zustimmung des Mannes (§ 7 Abs. 2 Satz 1 RuStAG). Bei Minderjährigen mußte der Antrag vom gesetzlichen Vertreter bzw. ab dem 16. Lebensjahr mit dessen Zustimmung gestellt werden (§ 7 Abs. 2 Satz 2 RuStAG). Für die „Einbürgerung“<sup>306</sup> von Ausländern, die weder nach den Gesetzen ihrer bisherigen Heimat unbeschränkt geschäftsfähig waren, noch nach den deutschen Gesetzen unbeschränkt geschäftsfähig gewesen wären, verwies § 8 Abs. 1 Nr. 1 RuStAG auf diese Regelung. Zum Zuge kamen die genannten Bestimmungen freilich nur in den Fällen, in denen Ehefrauen oder minderjährige Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit alleine erwerben wollten bzw. sollten, da sonst ohnehin die Erstreckung des Staatsangehörigkeitserwerbs durch das „Familienoberhaupt“ nach § 16 Abs. 2 RuStAG Platz griff<sup>307</sup>. Die Regelungen machen einmal mehr deutlich, daß die staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit als Normalfall und Abweichungen davon als regelwidrig und daher regelungsbedürftig angesehen wurden.

Die Norm des § 8 Abs. 1 Nr. 3 RuStAG verlangte für die Einbürgerung nun die vorherige Niederlassung des Ausländers im Inland und hob damit die in der Vergangenheit aufgetretenen Abweichungen zwischen Wortlaut und Verwaltungspraxis<sup>308</sup> auf. Gegen die Einbürgerung in einem Bundesstaat konnten die übrigen Bundesstaaten gemäß § 9 RuStAG neuerdings Einspruch erheben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigten, „daß die Einbürgerung des Antragstellers das Wohl des Reichs oder eines Bundesstaats gefährden würde“. Über den Einspruch entschied dann der Bundesrat. Durch die neue Bestimmung trug der Gesetzgeber einem Umstand Rechnung, den das Gesetz von 1870 vernachlässigt hatte: Da die Einbürgerung in einem Bundesstaat gleichzeitig das Recht begründete, in allen anderen Bundesstaaten um Aufnahme nachzusuchen, betraf sie indirekt auch diese<sup>309</sup>. Ausgenommen waren lediglich ehemalige Deutsche (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 RuStAG) und Ausländer, die im Deutschen Reiche geboren waren und sich bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres dauernd in dem Bundesstaate aufgehalten hatten, bei dem der Antrag gestellt wurde (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 RuStAG).

---

<sup>306</sup> Dieser Begriff trat im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz an die Stelle der „Naturalisation“.

<sup>307</sup> v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 106.

<sup>308</sup> Dazu schon oben, Dritter Teil I. 2. a).

<sup>309</sup> Vgl. die Begründung des Staatssekretär des Reichsamtes des Innern, *Delbrück*, im Reichstag; Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 13. LP, I. Session, Bd. 283 (1912), S. 249 f.

Um der zuletzt vielfach entstandenen Staatenlosigkeit zu begegnen, erleichterte der Gesetzgeber den Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit noch an anderer Stelle: Witwen oder geschiedene Ehefrauen von Ausländern sowie Personen, die im Minderjährigkeitsalter aus der deutschen Staatsangehörigkeit entlassen worden waren, räumte er in § 10 und § 11 RuStAG Wiedereinbürgerungsansprüche ein. Staatenlose, die die deutsche Staatsangehörigkeit auf Grund eines zehnjährigen Auslandsaufenthaltes verloren hatten (vormals § 21 RuStAG), konnten nach der Neufassung des § 31 RuStAG ebenfalls ihre Wiedereinbürgerung verlangen. Unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 RuStAG erlaubte die Vorschrift des § 13 RuStAG die Wiedereinbürgerung ehemaliger Deutsche, die sich nicht im Inland niedergelassen hatten, zudem unabhängig davon, wie sie die deutsche Staatsangehörigkeit verloren hatten und ob sie dadurch staatenlos geworden waren<sup>310</sup>. Damit brachte der Gesetzgeber zum Ausdruck, daß die Nationalität sich nicht mehr territorial einfangen ließ. Allerdings zielten die Erleichterungen des Rückerwerbs ausschließlich auf Personen ab, die für das „Deutschtum“ im Ausland „von Nutzen“ sein konnten (z. B. Vertreter des Handelsstandes) und eine hinreichende Gewähr für „nationales Verhalten“ boten<sup>311</sup>.

Einem ehemaligen Deutschen stand gleich, wer von einem solchen abstammte - dies war innerhalb des Ius-sanguinis-Systems folgerichtig - oder an Kindes Statt angenommen wurde - dies griff einer Gleichstellung von Adoptivkindern vor, die bis dahin weder beim Staatsangehörigkeitserwerb iure sanguinis noch im Bürgerlichen Recht durchgeführt worden war<sup>312</sup>.

Unter den Ausländern wurden diejenigen privilegiert, die mindestens ein Jahr wie Deutsche aktiv im Heer oder in der Marine gedient hatten<sup>313</sup>; in § 12 RuStAG gewährte der Gesetzgeber auch ihnen einen Einbürgerungsanspruch, nach dem Motto: „Wehrgemeinschaft führt zu Volksgemeinschaft“<sup>314</sup>.

---

<sup>310</sup> v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 158.

<sup>311</sup> v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 158 f.

<sup>312</sup> Vgl. Hans v. Mangoldt, StAZ 1994, 33 (39).

<sup>313</sup> In Deutschland war die Einstellung von Ausländern oder Staatenlosen in die Armee zu diesem Zeitpunkt - im Gegensatz zu anderen Staaten wie beispielsweise Frankreich - nicht durch Rechtssatz verboten; vgl. Schwartz, Das Recht der Staatsangehörigkeit in Deutschland und im Ausland seit 1914, S. 147. § 11 des neuen Wehrgesetzes erweiterte sogar den Kreis der Wehrpflichtigen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.

<sup>314</sup> v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 151.

## b) Der Verlust der Staatsangehörigkeit

Bei der Entlassung fanden sich die auf der Erwerbsseite getroffenen Regelungen der Antragsfähigkeit wieder (vgl. §§ 8 und 19 RuStAG). Allerdings waren die Anforderungen hier noch strenger, da das Schicksal der Staatenlosigkeit drohte: Die Entlassung Minderjähriger setzte grundsätzlich die Zustimmung des Vormundschaftsgerichts voraus (§ 19 Abs. 1 RuStAG).

Der vielkritisierte Verlustgrund des zehnjährigen Auslandsaufenthaltes wurde gestrichen. An seine Stelle trat die Bestimmung, daß die Staatsangehörigkeit verlorenging, wenn ein Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hatte, auf seinen Antrag eine ausländische Staatsangehörigkeit erwarb (§ 25 Abs. 1 RuStAG). Wie die Erleichterungen des Wiedererwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch ehemalige Deutsche die negativen Folgen der alten Regelung abfangen sollten, so diente die Neuregelung des Verlusts dazu, dieselben Folgen für die Zukunft auszuschalten: Staatenlosigkeit konnte nun, da der Verlust gerade auf dem Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit beruhte, nicht mehr eintreten; die Entstehung von Mehrstaatigkeit wurde vermieden, weil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht neben der ausländischen Staatsangehörigkeit fortbestand.

Freilich war das neue Gesetz von dem Gedanken beseelt, daß der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Umstände bedingt sei, die den Willen des Betroffenen, seinem Vaterland nicht weiter anzugehören, deutlich erkennen ließen<sup>315</sup>. Mit der Vermutung, ein Deutscher lege auf seine Staatsangehörigkeit keinen Wert mehr, war man in Anbetracht des erstarkten Nationalbewußtseins nicht mehr gar so schnell bei der Hand: Selbst der auf ausdrücklichen Antrag eines Deutschen erfolgte Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit reichte nur dann aus, wenn der Antragsteller zusätzlich im Ausland lebte. Das bedeutet, daß die Neuregelung die Entstehung von Mehrstaatigkeit nicht völlig ausschloß.

Gemäß § 25 Abs. 2 RuStAG trat der Verlust auch dann ausnahmsweise nicht ein, wenn der Betroffene von der zuständigen Behörde vorher eine Beibehaltungsgenehmigung für die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten hatte. Hier schwebten dem Gesetzgeber die Fälle vor, in denen der Antrag auf Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit durch berechtigte Rück-

---

<sup>315</sup> v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 11 f.

sichten auf Erwerbsverhältnisse und dergleichen veranlaßt war<sup>316</sup>. Von der Ausnahmeregelung konnte der Reichskanzler durch seine Anordnung wiederum bestimmte Staaten - z. B. bei Gegenseitigkeit - ausschließen (§ 25 Abs. 3 RuStAG).

Neu war auch der Verlust der Staatsangehörigkeit bei Nichterfüllung der Wehrpflicht, sei es, daß ein militärpflichtiger Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hatte, keine endgültige Entscheidung über seine Dienstverpflichtung herbeiführte (§ 26 Abs. 1 RuStAG), oder daß er fahnenflüchtig wurde (§ 26 Abs. 2 RuStAG). Der Satz „Wehrgemeinschaft führt zu Volksgemeinschaft“ ließ sich also ebensogut umdrehen: „Ohne Wehrgemeinschaft keine Volksgemeinschaft“<sup>317</sup>. Die Begründung bemerkte hierzu: „Diese Maßnahme beruht auf dem ethischen Gedanken, daß staatsbürgerliche Rechte nicht ohne Erfüllung entsprechender staatsbürgerlicher Pflichten in Anspruch genommen werden dürfen, und daß, wer diese Pflichten nicht erfüllt, damit stillschweigend den Willen kundgibt, die staatsbürgerliche Gemeinschaft nicht weiter fortzusetzen“<sup>318</sup>. Freilich brachte das neue Wehrgesetz den Auslandsdeutschen zeitgleich einige Erleichterungen bei der Erfüllung der Wehrpflicht und nahm dem Verlustgrund des § 26 RuStAG dadurch die Härte<sup>319</sup>. Gemäß § 29 RuStAG erstreckte sich der Verlust der Staatsangehörigkeit auf die Familienangehörigen, soweit sie in häuslicher Gemeinschaft mit dem Betroffenen lebten.

### III. Das Staatsangehörigkeitsrecht in der Weimarer Republik

Die Regelung von 1913 erweckt in mancherlei Beziehung den Anschein, sie sei „auf den Kriegsfall geradezu zugeschnitten“<sup>320</sup> gewesen. Jedoch fehlen verlässliche Angaben darüber, inwieweit der deutsche Kaiser von den ihm eingeräumten Befugnissen - insbesondere von der Möglichkeit, sich im Ausland befindende Deutsche unter Androhung des Staatsangehörigkeitsverlustes zur Rückkehr aufzufordern (damals § 27 RuStAG) - dann im Ersten Weltkrieg Gebrauch machte.

---

<sup>316</sup> v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 12; im Ausland wurde die Vorschrift allerdings mit einigem Argwohn beobachtet und als „Spionageparagraph“ deklariert, vgl. Schwartz, Das Recht der Staatsangehörigkeit in Deutschland und im Ausland seit 1914, S. 147; 153 ff.

<sup>317</sup> v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 151.

<sup>318</sup> Abgedruckt bei v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 12.

<sup>319</sup> v. Keller/Trautmann, RuStAG-Kommentar, S. 589.

<sup>320</sup> So Schwartz, Das Recht der Staatsangehörigkeit in Deutschland und im Ausland seit 1914, S. 147.

Wichtiger ist denn auch die Erkenntnis, daß das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht aus einem so einschneidenden Ereignis wie dem Ersten Weltkrieg nahezu unverändert hervorging<sup>321</sup>: Für die Regelung der Staatsangehörigkeit verwies die Weimarer Reichsverfassung in Art. 110 Abs. 1 auf ein Reichsgesetz. Bei diesem Gesetz handelte es sich nach wie vor um das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913.

Allerdings bekam das Staatsangehörigkeitsrecht einen neuen Wirkungskreis. Der am 10. Januar 1920 in Kraft getretene Friedensvertrag von Versailles und die später mit den Erwerberstaaten geschlossenen Staatsangehörigkeits- und Optionsabkommen enthielten zahlreiche Bestimmungen über Staatsangehörigkeitsfragen im Zusammenhang mit Gebietszessionen. Infolge dessen verlor Deutschland nicht nur große Gebiete an die alliierten und assoziierten Mächte sowie an neu entstandene Staaten, sondern auch sechs Millionen Staatsangehörige und seine gesamte Kolonialbevölkerung<sup>322</sup>.

Der Versailler Vertrag verbot zudem die allgemeine Wehrpflicht. Alle darauf bezogenen Vorschriften des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (§§ 22, 26, 32) wurden dadurch gegenstandslos.

In der Weimarer Republik zeichnete sich auch schon ab, in welchen Punkten sich die Grundkonzeption des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts in Zukunft einer Reform nicht würde entziehen können. Zu nennen sind hier zum einen verschiedene Anläufe, an Stelle der bisherigen Konstruktion von Reichs- und Landesangehörigkeit eine einheitliche unmittelbare Reichsangehörigkeit zu setzen<sup>323</sup>. Die Realisierung dieses Vorhabens ließ freilich noch einige Zeit auf sich warten<sup>324</sup>. Zum anderen war die staatsangehörigkeitsrechtliche Abhängigkeit der Ehefrau vom Ehemann schon seit längerem ins Visier der Frauenrechtsbewegung geraten<sup>325</sup>. Ein Antrag vom 4. Dezember 1928, den Verlustgrund der Eheschließung mit einem Ausländer einzuschränken<sup>326</sup>, stieß im Reichstag jedoch vorerst noch nicht auf offene Ohren. Nach 1945

<sup>321</sup> Die einzige Neufassung des § 38 RuStAG durch das Gesetz vom 5. November 1923 (RGBl. I S. 1077) betraf lediglich Gebühren für Einbürgerungen bzw. Entlassungen aus der Staatsangehörigkeit.

<sup>322</sup> Dazu ausführlich *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 5 ff.; *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Einl. B, Rn. 4 ff.

<sup>323</sup> Vgl. z. B. den Beschluß des Reichstags vom 6. April 1927, Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, III. WP, 307. Sitzung, Bd. 393 (1927), S. 10569 C.

<sup>324</sup> Siehe unten, Dritter Teil B.

<sup>325</sup> *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 7; *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 8 f.

<sup>326</sup> Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, IV. WP, Bd. 433 (1928), Anlage Nr. 618.

ist dieses Problem dann auf viel radikalere Weise gelöst worden, wodurch allerdings auch neue Probleme entstanden sind<sup>327</sup>.

## **IV. Analyse: Überkommene Prinzipien des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts**

### **1. Das Ius-sanguinis-Prinzip**

Kein anderes Prinzip ist so signifikant für das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht wie das Ius-sanguinis-Prinzip. Seit eh und je wird die Staatsangehörigkeit in der Familie „weitervererbt“. Nicht einmal ergänzend dazu tritt das ius soli in der Geschichte des Staatsangehörigkeitsrechts in Erscheinung. Vielmehr lehnte der Gesetzgeber eine Anknüpfung an den Geburtsort bis zuletzt ganz bewußt ab.

Freilich sind dem deutschen Recht traditionell auch andere Erwerbsgründe bekannt, so vor allem die Einbürgerung. Während die Einbürgerung aber stets eine nach außen deutlich erkennbare Hinwendung zum Staat voraussetzte, wurde eine solche bei den Kindern deutscher (bzw. bayerischer etc.) Eltern ohne weiteres vermutet. Selbst die Geburt im Ausland stand dieser Vermutung nicht entgegen.

### **2. Der Grundsatz staatsangehörigkeitsrechtlicher Familieneinheit**

Unübersehbar prägt ferner das Bemühen des Gesetzgebers, eine einheitliche Staatsangehörigkeit in der Familie herzustellen und zu bewahren, die Geschichte des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit nach dem Abstammungsgrundsatz ist dafür nur ein Beispiel<sup>328</sup>.

Maßstab für die staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit war stets die Staatsangehörigkeit des Ehemannes bzw. Vaters als Familienoberhaupt. Bei der Eheschließung folgte die Staatsangehörigkeit der Frau der des Mannes. Spätere Veränderungen in dessen Staatsangehörigkeit wirkten sich grundsätzlich auch auf die Angehörigkeit von Frau und Kindern aus.

---

<sup>327</sup> Siehe zur Familieneinheit unten, Dritter Teil D. III. 2. b) und c) sowie - zu den Problemen - 3. b).

<sup>328</sup> So auch *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (246).



### 3. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit

Bis zu den Anfängen der Entwicklung in den deutschen Bundesstaaten läßt sich schließlich auch die Vermeidung von Mehrstaatigkeit im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht zurückverfolgen. Eine eindeutig ablehnende Haltung gegenüber mehreren Angehörigkeiten nahm bereits das bayerische Edikt über das Indigenat aus dem Jahre 1818 ein<sup>329</sup>.

Genauer hinschauen muß man bei den Gesetzen aus jüngerer Zeit. Nahezu ausgeschlossen war die Entstehung von Mehrstaatigkeit durch Geburt, da in Deutschland allein das *ius sanguinis* galt und beide Elternteile in der Regel dieselbe Staatsangehörigkeit besaßen<sup>330</sup>. In der Vermeidung von Mehrstaatigkeit lag daher ein wesentlicher Sinn des Abstammungsgrundsatzes<sup>331</sup>. Einzig die Geburt im Ausland konnte Mehrstaatigkeit zur Folge haben, falls das fremde Staatsangehörigkeitsrecht dem *Ius-soli*-Prinzip folgte, denn der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit *iure sanguinis* trat unabhängig vom Geburtsort ein.

Für die Einbürgerung wurde die Aufgabe einer fremden Staatsangehörigkeit zwar nicht mehr ausdrücklich zur Voraussetzung gemacht. Zu beachten ist allerdings, daß die Einbürgerung immer weitestgehend im Ermessen der Behörden stand; das Gesetz sah lediglich Mindestvoraussetzungen vor. Bei der Ausübung des Ermessens konnte das Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit also berücksichtigt werden.

Daß daran ein Interesse bestand, ist mehrfach belegt. Zu nennen ist hier zunächst die Rücksichtnahme auf die Militärflicht in anderen Bundesstaaten bei der Einbürgerung, solange noch kein einheitliches Heer gebildet war<sup>332</sup>. Die Militärflicht gehört zu den neuralgischen Punkten der Mehrstaatigkeit.

Für das Verhältnis zu anderen Staaten ist auf die sogenannten Bancroft-Verträge von 1868 zu verweisen<sup>333</sup>. Darin einigten sich die Vereinigten Staaten von Amerika unter anderem mit dem Norddeutschen Bund und einigen süddeutschen Staaten darauf, daß die Einbürgerung in den Vereinigten Staaten nach fünf Jahren dortigen Aufenthalts anerkannt und an die bisherige

---

<sup>329</sup> Vgl. oben, Dritter Teil A. I. 1.

<sup>330</sup> Vgl. oben, Dritter Teil A. IV. 1. und 2. - Davon abgesehen fand das *Ius-sanguinis*-Prinzip grundsätzlich nur auf den Vater Anwendung. Die Gleichstellung der Mutter erfolgte erst viel später; dazu unten, Dritter Teil D. III. 2. b).

<sup>331</sup> *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (245).

<sup>332</sup> Vgl. oben, Dritter Teil A. I. 2. a).

Staatsangehörigkeit nicht mehr angeknüpft werden solle<sup>334</sup>. Die Nichtanknüpfung kam dem Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit gleich, der nach § 21 des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 eigentlich erst zehn Jahre nach der Auswanderung eingetreten wäre<sup>335</sup>.

Als die Zahl der Mehrstaater weiter stieg, sah der Gesetzgeber aber auch Handlungsbedarf im nationalen Recht. Die Aufnahme des § 25 in das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 spricht diesbezüglich eine deutliche Sprache. Nach alledem, was bisher zur Mehrstaatigkeit gesagt wurde, kann diese Regelung nicht als „Ausreißer“ angesehen werden. Vielmehr trug sie der allgemeinen Haltung gegenüber Mehrstaatigkeit nun auf der Verlustseite Rechnung. Auch die Beratungen im Reichstag lassen daran keinen Zweifel<sup>336</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Mehrstaatigkeit dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht traditionell als Übel gilt<sup>337</sup>. Das heißt nicht, daß sie in der Vergangenheit überhaupt nicht zugelassen worden wäre. Jedoch blieb sie stets die (begründungsbedürftige!) Ausnahme.

## B. Das Staatsangehörigkeitsrecht unter dem NS-Regime

In der Zeit von 1933 bis 1945 verkam das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht zum Spielball der nationalsozialistischen Rassenideologie. Geradezu pervertiert wurde dabei die eigentliche Aufgabe der Staatsangehörigkeit, ein festes, dauerhaftes Band zwischen Staat und Individuum zu statuieren. Das NS-Regime setzte das Staatsangehörigkeitsrecht gezielt dazu ein, „unerwünschte“ Personen loszuwerden, indem es das Band der Staatsangehörigkeit zu ihnen willkürlich zerschnitt. Zahlreiche Gesetze und Verordnungen aus jener Zeit zeugen von dieser Vorgehensweise. Zwar sind die meisten davon längst außer Kraft getreten<sup>338</sup>. Wegen ihrer ideologischen Einfärbung können sie auch nicht als traditionsbildender Bestandteil der Ge-

---

<sup>333</sup> *Hans v. Mangoldt*, JZ 1993, 965 (966).

<sup>334</sup> Text abgedruckt und kommentiert bei *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 759 ff.

<sup>335</sup> Vgl. oben, Dritter Teil A. II. 1. b).

<sup>336</sup> Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 13. LP, I. Session, Bd. 301 (1914), Anlage Nr. 962, S. 1441 („höchst unerwünscht“).

<sup>337</sup> Wie hier *Hans v. Mangoldt*, JZ 1993, 965 (969 f.); *ders.*, ZAR 1999, 243 (244 ff.); a. A. *Renner*, FamRZ 1994, 865 (866).

<sup>338</sup> Vgl. Gesetz Nr. 1 des Alliierten Kontrollrates, ABl. KR S. 3. - Die darin ausgesprochene Aufhebung einzelner Normen zeigt, daß alle anderen vom NS-Regime getroffenen Staatsangehörigkeitsregelungen anwendbar bleiben sollten; dazu im einzelnen *Schätzel*, AöR 74 (1948), 273 ff.

schichte des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts angesehen werden<sup>339</sup>. Indirekt hat der Umgang der Nationalsozialisten mit der Staatsangehörigkeit aber großen Einfluß auf die heutige Gestalt des Staatsangehörigkeitsrechts gehabt. So sind die Normen des Grundgesetzes, die von der Staatsangehörigkeit handeln, fast ausnahmslos als Reaktion auf die NS-Zeit zu verstehen<sup>340</sup>. Daher sollen auch die nationalsozialistischen Maßnahmen auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts an dieser Stelle kurz skizziert werden, ohne daß dabei der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben würde.

Systematische Konsequenzen für das Staatsangehörigkeitsrecht zeitigte der Übergang der Nationalsozialisten zum Einheitsstaat. In § 1 Abs. 1 verfügte die Verordnung vom 5. Februar 1934<sup>341</sup> die Aufhebung der Staatsangehörigkeit in den Ländern. Folgerichtig bestimmte die Vorschrift des § 1 Abs. 2: „Es gibt nur noch eine deutsche Staatsangehörigkeit (Reichsangehörigkeit)“. Seitdem hat das Vermittlungsprinzip ausgedient. Trotz der Wiederherstellung der föderalistischen Ordnung ist es auch unter dem Grundgesetz nicht mehr reaktiviert worden<sup>342</sup>.

Bei der Umgestaltung der Erwerbsgründe stand das Ziel im Vordergrund, eine größere Flexibilität zu erreichen. Das Reichsgesetz vom 15. Mai 1935<sup>343</sup> schuf in § 1 alle Bestimmungen des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes ab, welche zuvor Rechtsansprüche auf Einbürgerung gewährt hatten. Dies betraf vor allen Dingen die Vorzugsrechte ehemaliger Deutscher<sup>344</sup>.

Hingegen führte die Staatsangehörigkeitsverordnung vom 20. Januar 1942<sup>345</sup> mit § 1 eine Bestimmung ein, wonach Ausländer auch ohne Begründung einer Niederlassung im Inland

---

<sup>339</sup> Das ist der Grund dafür, daß die überkommenen Prinzipien des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts hier vor der Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts unter dem NS-Regime dargestellt worden sind; vgl. oben, Dritter Teil A. IV.

<sup>340</sup> Siehe unten, Dritter Teil D. II.

<sup>341</sup> RGBl. I S. 85.

<sup>342</sup> Art. 74 Abs. 1 Nr. 8 GG räumte den Ländern bis vor gar nicht allzu langer Zeit zwar noch eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der „Staatsangehörigkeit in den Ländern“ ein. Von dieser Möglichkeit machte allerdings kein Land Gebrauch, auch nicht der Freistaat Bayern, dessen Verfassung immerhin ein Programm dafür aufstellte (Art. 6 Abs. 3 der bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946 (GVBl. S. 333) lautete: „Das Nähere regelt ein Gesetz über die Staatsangehörigkeit.“); vgl. *Makarov*, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, S. 237 ff. Durch das Gesetz vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146) ist Art. 74 Nr. 8 GG nun aufgehoben worden.

<sup>343</sup> RGBl. I S. 593.

<sup>344</sup> Dazu oben, Dritter Teil II. 2. a).

<sup>345</sup> RGBl. I S. 40.

eingebürgert werden konnten. Auch dieses Privileg hatten bis dato in erster Linie ehemalige Deutsche genossen<sup>346</sup>.

Im Zuge der kriegerischen Okkupationen und vertraglichen Gebietserweiterungen kam es zwischen 1938 und 1945 zudem zu zahlreichen Sammeleinbürgerungen<sup>347</sup>. Dadurch dehnte das nationalsozialistische Regime die deutsche Staatsangehörigkeit auf die deutschstämmige Bevölkerung anderer Staaten aus. Auch Österreich war von dieser Praxis betroffen<sup>348</sup>.

Systematisch untergraben wurde die Bestandssicherheit der deutschen Staatsangehörigkeit. Zu nennen ist hier zunächst das „Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit“ vom 14. Juli 1933<sup>349</sup>. Danach konnten aus der Zeit zwischen dem 9. November 1918 (Ausrufung der Weimarer Republik) und dem 30. Januar 1933 (Ernennung *Adolf Hitlers* zum Reichskanzler) datierende Einbürgerungen zurückgenommen werden, falls sie „unerwünscht“ waren. Ferner ermöglichte das Gesetz in § 2 die Ausbürgerung im Ausland lebender Deutscher, die durch eine Verletzung ihrer Treuepflicht gegenüber dem Reich „deutsche Belange“ schädigten oder eine Rückkehraufforderung durch das Reichsministerium des Innern mißachteten. Zwangsausbürgerungen wegen Verletzung der Treuepflicht entsprachen damals zwar durchaus der Übung der Staaten; parteipolitischen Charakter erhielt die Norm aber durch die Beliebigkeit ihrer Anwendung<sup>350</sup>.

Nicht minder bedeutsam ist das „Reichsbürgergesetz“ vom 15. September 1935<sup>351</sup>. Als Sonderkategorie innerhalb der Staatsangehörigkeit führte dieses Gesetz die „Reichsbürgerschaft“ ein, die allein gemäß § 2 Abs. 3 in Zukunft die vollen politischen Rechte vermitteln sollte, und beraubte die Staatsangehörigkeit so einer ihrer wichtigsten Funktionen: der - im positiven Sinne zu verstehenden - Nivellierungsfunktion<sup>352</sup>. Nichtarier konnten nicht Reichsbürger sein (§ 2 Abs. 1 Reichsbürgergesetz). Mit der Zugehörigkeit zum „Schutzverband“ des

<sup>346</sup> Dazu oben, Dritter Teil II. 2. a).

<sup>347</sup> Vgl. dazu im einzelnen *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Einl. B., Rn. 10 ff.

<sup>348</sup> Vgl. Art. III des Gesetzes über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich vom 13. März 1938, RGBI. I S. 237.

<sup>349</sup> RGBI. I S. 480.

<sup>350</sup> Vgl. dazu *Schätzel*, AöR 74 (1948), 273 (277 ff.).

<sup>351</sup> RGBI. I S. 1146.

<sup>352</sup> Diese Funktion läßt sich entstehungsgeschichtlich nachweisen: Die Rechtszersplitterung der ständischen Ordnung wurde seinerzeit durch den einen maßgeblichen Status der Staatsangehörigkeit abgelöst; vgl. oben, Erster Teil B.

Reiches, welche die Staatsangehörigkeit noch begründete, waren gemäß § 1 Abs. 1 des Reichsbürgergesetzes lediglich besondere Verpflichtungen verbunden.

Auf der Grundlage des Reichsbürgergesetzes ergingen die 11. Verordnung vom 25. November 1941<sup>353</sup> und die 12. Verordnung vom 25. April 1943<sup>354</sup>. Die 11. Verordnung verfügte die kollektive Ausbürgerung aller deutschen Juden mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland<sup>355</sup>. Die 12. Verordnung differenzierte die Zugehörigkeit zum Staatsverband weiter aus, indem sie eine deutsche „Staatsangehörigkeit auf Widerruf“ und eine „deutsche Schutzangehörigkeit“ schuf. Die Staatsangehörigen auf Widerruf bildeten gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung eine besondere Gruppe der Staatsangehörigen. Begründet wurde der Status durch einen ausdrücklichen Widerrufsvorbehalt bei der Verleihung (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 und § 2). Einwohnern des Deutschen Reiches, die nicht zum „deutschen Volk“ gehörten, wurde nach § 3 der 12. Verordnung die Schutzangehörigkeit zuerkannt. Sie zielte unter anderem auf die nicht-deutschsprachige Bevölkerung in den eingegliederten Ostgebieten ab (vgl. § 6). Juden und Zigeuner konnten gemäß § 4 der Verordnung weder Staatsangehörige noch Staatsangehörige auf Widerruf oder Schutzangehörige sein.

Zur Durchführung der 12. Verordnung dienten die „Verordnung über die Staatsangehörigkeit auf Widerruf“ und die „Erste Verordnung über die Schutzangehörigkeit des Deutschen Reiches“ vom selben Tage<sup>356</sup>. In § 1 Abs. 3 Satz 1 räumte die Verordnung über die Staatsangehörigkeit auf Widerruf der zuständigen Behörde ein Widerrufsrecht binnen einer Frist von zehn Jahren ein. Weitere Voraussetzungen nannte sie dafür nicht. Die Ausübung des Widerrufsrechts bewirkte gemäß § 4 Abs. 1 den Verlust der Staatsangehörigkeit. In dem Fall, daß kein Widerruf ausgesprochen wurde, sollte der vorläufige Status nach § 1 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung mit Ablauf der Frist in die unbeschränkte Staatsangehörigkeit übergehen.

---

<sup>353</sup> RGBl. I S. 722.

<sup>354</sup> RGBl. I S. 268.

<sup>355</sup> Die Regelung war deshalb besonders perfide, weil sie nicht nur Juden betraf, die rechtzeitig aus Deutschland geflohen waren, sondern auch und gerade auf diejenigen abzielte, die von den Nationalsozialisten deportiert wurden; vgl. *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57.

<sup>356</sup> RGBl. 1943 I S. 269 bzw. 271.

### C. Das Interim zwischen 1945 und 1949

Auf den Zweiten Weltkrieg folgte eine Übergangsphase, in der das Deutsche Reich mangels staatlicher Organe handlungsunfähig war. Nach der Kapitulation der Wehrmacht am 8. Mai 1945 und der Verhaftung der Regierung *Dönitz* in Flensburg am 23. Mai 1945 übernahmen die vier Siegermächte die Regierungsgewalt. Für „Deutschland als Ganzes betreffende Maßnahmen“ war fortan der Alliierte Kontrollrat zuständig<sup>357</sup>. Auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts zählten dazu alle legislatorischen Maßnahmen, während Einzelakte von den deutschen Behörden mit Zustimmung der jeweiligen Besatzungskommandanten bzw. der Berliner Kommandantur erlassen wurden<sup>358</sup>.

Die deutsche Staatsangehörigkeit als Rechtsinstitut berührten diese Ereignisse freilich nicht<sup>359</sup>. Lediglich die nationalsozialistische Gesetzgebung wurde in Teilen korrigiert. So hob der Alliierte Kontrollrat unter anderem das Reichsgesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14. Juli 1933 sowie das Reichsbürgergesetz vom 15. September 1935 und sämtliche auf seiner Grundlage ergangenen Verordnungen<sup>360</sup> durch das Gesetz Nr. 1 vom 20. September 1945<sup>361</sup> auf. Nach dem Auszug der sowjetischen Vertreter am 20. März 1948 stellte das Gremium seine Tätigkeit aber auch schon wieder ein<sup>362</sup>. Durch das Gesetz Nr. 12 vom 17. November 1949 erklärte die Alliierte Hohe Kommission dann noch die zwangsweise Übertragung der deutschen Staatsangehörigkeit auf französische und luxemburgische Staatsangehörige durch das nationalsozialistische Regime für von Anfang an nichtig<sup>363</sup>.

Auch die Bildung der Länder nach dem Zweiten Weltkrieg hat auf das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht keine Auswirkungen gehabt. Außer dem Saarland stellte kein anderes Land Normen zur Regelung einer eigenen Staatsangehörigkeit auf. Die zwischenzeitliche Existenz

---

<sup>357</sup> Hailbronner/*Renner* (3. Aufl.), Einl. B, Rn. 20.

<sup>358</sup> *Bergmann/Korth/Ziemske*, Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht I, Rn. 53; Hailbronner/*Renner* (3. Aufl.), Einl. B., Rn. 21.

<sup>359</sup> *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 9.

<sup>360</sup> Dies betraf insbesondere auch die 11. und die 12. Verordnung; dazu und zu den genannten Gesetzen oben, Dritter Teil B.

<sup>361</sup> ABl. KR S. 3.

<sup>362</sup> *Bergmann/Korth/Ziemske*, Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht I, Rn. 52; Hailbronner/*Renner* (3. Aufl.), Einl. B., Rn. 21.

<sup>363</sup> ABl. AHK S. 36.

einer saarländischen Staatsangehörigkeit - bis zur Eingliederung des Saarlandes am 1. Januar 1957<sup>364</sup> - ist von der Bundesrepublik Deutschland niemals anerkannt worden<sup>365</sup>.

## D. Die Entwicklung unter dem Grundgesetz

Das Grundgesetz knüpft an verschiedenen Stellen an die Staatsangehörigkeit an<sup>366</sup>, regelt sie aber selbst kaum<sup>367</sup>. Vielmehr setzt es eine Regelung im einfachen Recht voraus. Hier galt auch unter dem Grundgesetz lange Zeit das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz fort.

Das höherrangige Recht hat eine Reihe von Änderungen des aus dem Jahre 1913 stammenden Gesetzes erforderlich gemacht. Im großen und ganzen haben die Schöpfer des Grundgesetzes jedoch in bemerkenswerter Manier die Kontinuität des Staatsangehörigkeitsrechts gewahrt. Bevor die Bedeutung der Änderungen für die überkommenen Prinzipien des Staatsangehörigkeitsrechts untersucht wird<sup>368</sup>, soll daher erst einmal ein Blick auf die Hintergründe dieser Kontinuität geworfen werden.

## I. Die Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit

Im ursprünglichen Konzept des Grundgesetzes spielte die Staatsangehörigkeit eine wesentliche Rolle, die mit der „Offenhaltung eines personalen Bandes“ zwischen dem Ost- und dem Westteil Deutschlands treffend umschrieben worden ist<sup>369</sup>.

Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* ging das Grundgesetz selbst - und „nicht nur eine These der Völkerrechtslehre und der Staatsrechtslehre!“<sup>370</sup> - davon aus, daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hatte und weder mit der Kapitulation noch auf Grund der Ausübung fremder Staatsgewalt in Deutschland durch die alliierten Okkupationsmächte noch später untergegangen war<sup>371</sup>. Dies ergab sich aus der Präambel sowie aus Art. 16,

<sup>364</sup> Deutsch-französischer Vertrag vom 27. Oktober 1956, BGBl. II S. 1589; Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes vom 23. Dezember 1956, BGBl. I S. 1011.

<sup>365</sup> Vgl. zu den Ländern im einzelnen Hailbronner/*Renner* (3. Aufl.), Einl. B, Rn. 23 ff.

<sup>366</sup> Dazu im einzelnen oben, Zweiter Teil B. III. 2.

<sup>367</sup> Zu den Ausnahmen unten, Dritter Teil D. II.

<sup>368</sup> Dazu unten, Dritter Teil D. III.

<sup>369</sup> *Scheuner*, Europa-Archiv 1979, 345 (354).

<sup>370</sup> Insofern führt die übliche Bezeichnung „Identitätstheorie“ in die Irre.

<sup>371</sup> *BVerfGE* 2, 266 (277); 3, 288 (319 f.); 5, 85 (126); 6, 309 (336 und 363); 36, 1 (15 f.); ablehnend *AK-Ridder*, Art. 16 GG, Rn. 16 ff.

23, 116 und 146 GG, sprich aus all jenen Passagen, die von den „Deutschen“, dem „deutschen Volk“ oder den „deutschen Staatsangehörigen“ handelten, und nicht etwa von einem Volk oder von Staatsangehörigen der Bundesrepublik Deutschland<sup>372</sup>.

„Die Grundentscheidung des Parlamentarischen Rates“ bestand demnach darin, mit der Bundesrepublik Deutschland keinen neuen westdeutschen Staat zu gründen, sondern lediglich einen Teilbereich des fortbestehenden gesamtdeutschen Staates zu reorganisieren<sup>373</sup>. Die Bundesrepublik Deutschland war auch nicht Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches. Sie war mit dem Deutschen Reich identisch, wobei sich ihre Hoheitsgewalt staatsrechtlich allerdings auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes beschränkte, so daß in bezug auf die räumliche Ausdehnung zunächst nur von einer „Teilidentität“ die Rede sein konnte. In dem anderen Teil Deutschlands wurde die Deutsche Demokratische Republik errichtet.

Gleichzeitig fühlte die Bundesrepublik sich aber für das ganze Deutschland verantwortlich, im Sinne eines „Repräsentanten“, der die Interessen des Gesamtstaates wahrnimmt, solange dieser selbst nicht dazu in der Lage ist<sup>374</sup>. Die Deutsche Demokratische Republik wurde daher nie als Ausland angesehen.

---

<sup>372</sup> Die Ausdrücke „Staatsangehörigkeit im Bunde (Art. 73 Nr. 2 GG) und „Staatsangehörigkeit in den Ländern“ (Art. 74 Nr. 8 GG) dienten allein zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern; dazu schon oben, N 342. - Besonders deutlich illustriert die Entstehungsgeschichte des Art. 16 Abs. 1 GG (dazu im einzelnen unten, Dritter Teil D. II. 3.b)) den Bedeutungszusammenhang: Nachdem in den Beratungen zu dieser Vorschrift zunächst eine Fassung kursierte, in der von einer „Staatsangehörigkeit des Bundes“ die Rede war, ersetzte der Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates die Bezeichnung auf Vorschlag des Abgeordneten *Bergsträßer* später durch „die deutsche Staatsangehörigkeit“. *Bergsträßer* begründete die Änderung wie folgt: „Da wir die Verfassung für Deutschland machen - nach einem Satz unserer Präambel - wollen wir sagen: ‚Die deutsche Staatsangehörigkeit‘. Wir machen doch eine Verfassung, zu der wir die anderen Deutschen einladen.“; JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 161.

<sup>373</sup> *BVerfGE* 77, 137 (150) - „Teso“ (Hervorh. im Original).

<sup>374</sup> *Bernhardt*, in: HStR I, § 8, Rn. 32 ff. weist in diesem Zusammenhang auf einen seiner Ansicht nach unauflösbaren Widerspruch in der Rechtsprechung des *BVerfG* hin: Einerseits soll das Deutsche Reich (nur) aus dem Grund handlungsunfähig gewesen sein, daß es keine eigenen Organe hatte. Andererseits soll die Bundesrepublik Deutschland mit ihm identisch gewesen sein. Die Bundesrepublik verfügte aber zweifellos über Organe, die demnach eigentlich auch Organe des Deutschen Reiches hätten sein müssen. Der Schlüssel zum Verständnis dürfte in der vom *BVerfG* verwendeten Figur der *Teilidentität* liegen. Denkbar ist schließlich, daß ein Teil des Deutschen Reiches (als Bundesrepublik Deutschland) handlungsfähig geworden ist und diese Handlungsfähigkeit im Sinne des übergreifenden Ganzen eingesetzt hat, ohne daß dadurch das Deutsche Reich „als Gesamtstaat“ Handlungsfähigkeit erlangt hätte. Dem stand die - wie auch immer zu bewertende - Existenz der Deutschen Demokratischen Republik entgegen, die nicht gewillt war, als „Organ“ Gesamtdeutschlands zu fungieren. Das Szenario erinnert an mögliche Konflikte in einem föderalistisch organisierten Staat: Die Handlungsfähigkeit eines Bundeslandes macht noch keine Handlungsfähigkeit des Bundesstaates aus, wenn die anderen Bundesländer nicht „mitmachen“ und dem Bundesstaat die Mittel fehlen, diese zu disziplinieren. Allerdings leugnet *Bernhardt*, daß eine „Teilidentität“ überhaupt Sinn macht.



Bei formaler Betrachtung nahm das Staatsangehörigkeitsrecht im Ostteil Deutschlands freilich eine andere Entwicklung als in der Bundesrepublik. Zwar galt auch in der Deutschen Demokratischen Republik zunächst das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz fort<sup>375</sup>. Allmählich ging die Rechtsterminologie im Osten Deutschlands aber dazu über, von den „Bürgern“ der Deutschen Demokratischen Republik zu sprechen<sup>376</sup>. Logische Konsequenz des Versuchs, eine eigene Staatsangehörigkeit zu etablieren, war schließlich das „Gesetz über die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 20. Februar 1967<sup>377</sup> (StBG), durch welches das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz ausdrücklich aufgehoben wurde. Dementsprechend - aber im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland - deutete die Deutsche Demokratische Republik ihr Verhältnis zu Gesamtdeutschland auf Grund ihrer Verfassung nunmehr als Staatensukzession<sup>378</sup>.

Das heißt jedoch nicht, daß die Bundesrepublik die neue Staatsangehörigkeit auch anerkannt hätte<sup>379</sup>. Vielmehr hielt sie an der ausschließlichen Existenz einer gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit fest. Weder die sogenannten Ostverträge noch der Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972<sup>380</sup>, der die Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik auf eine neue Grundlage stellte, konnten daran etwas ändern<sup>381</sup>.

Der Bundesrepublik waren insoweit die Hände gebunden. Wenn das Grundgesetz vom Fortbestand des (gesamt-)deutschen Staates und damit des (gesamt-)deutschen Staatsvolkes ausging, so verfolgte es damit das Ziel, eines Tages eine Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands durchzuführen. Das Wiedervereinigungsgebot war in der Präambel verankert<sup>382</sup>:

---

<sup>375</sup> Mit einigen Modifikationen war man dort freilich schneller bei der Hand als in der Bundesrepublik Deutschland. Diese betrafen die staatsangehörigkeitsrechtliche Stellung der Frau und des unehelichen Kindes; vgl. im einzelnen *Bergmann/Korth/Ziemske*, Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht I, Rn. 65 ff.; 162.

<sup>376</sup> Vgl. im einzelnen die Nachw. bei *Makarov*, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, S. 22 ff.

<sup>377</sup> GBl. DDR I S. 3.

<sup>378</sup> *E. Klein*, NJW 1983, 2289 (2290).

<sup>379</sup> Scheinbar anders *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 98 ff., der zwischen staats- und völkerrechtlicher Anerkennung unterscheiden will. Entscheidend ist jedoch, daß das Grundgesetz keine Staatsangehörigkeit der Deutschen Demokratischen Republik tolerierte, die ein aliud zur (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit dargestellt hätte (dazu weiter im Text).

<sup>380</sup> BGBl. II S. 421.

<sup>381</sup> In einer von der Bundesrepublik Deutschland zu Protokoll des Grundlagenvertrages abgegebenen Erklärung hieß es ausdrücklich: „Staatsangehörigkeitsfragen sind durch den Vertrag nicht geregelt worden“. Die Erklärung der Deutschen Demokratischen Republik („Die Deutsche Demokratische Republik geht davon aus, daß der Vertrag eine Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen erleichtern wird“) bestätigte dies indirekt; siehe zum ganzen *BVerfGE* 36, 1 ff.

<sup>382</sup> Vgl. *BVerfGE* 36, 1 (17) mit dem (die eigene Rechtsprechung referierenden) Hinweis, der Präambel komme „nicht nur politische Bedeutung“ zu, sie habe vielmehr „auch rechtlichen Gehalt“; ursprünglicher Text der Präambel: BGBl. 1949 I S. 1.

„Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war. Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“

Aus dem Wiedervereinigungsgebot leitete das *BVerfG* auch das Gebot ab, alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung hätte vereiteln können (sogenanntes Währungsgebot)<sup>383</sup>. Danach war es der Bundesrepublik Deutschland strengstens untersagt, auf „einen *Rechtstitel* (eine Rechtsposition) aus dem Grundgesetz“ zu verzichten, mittels dessen (derer) sie auf die Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung des deutschen Volkes hätte hinwirken können<sup>384</sup>. In diesem Zusammenhang erlangte die Staatsangehörigkeit besondere Bedeutung.

Als rechtliche Kategorie wäre sie zwar nicht imstande gewesen, einen inneren Zusammenhalt beider Teile Deutschlands zu begründen. Dazu bestand aber auch gar keine Veranlassung, denn einen solchen Zusammenhalt fand sie bereits vor. Vorrechtliche Kriterien wie die im Bewußtsein der Bevölkerung vorhandene Sprach- und Kultureinheit und nicht zuletzt die von allen Deutschen gemeinsam erlebte Geschichte zeichneten dafür verantwortlich. Wie eine Klammer legte die deutsche Nation sich um das geteilte Gesamtdeutschland. Freilich barg die Teilung bei zunehmender Dauer die Gefahr, daß die Zusammengehörigkeit in Vergessenheit geraten könnte: Eine Nation lebt nicht von der Vergangenheit allein<sup>385</sup>. Auf diese Karte setzte die Deutsche Demokratische Republik mit ihrer Strategie der Abschottung. Deswegen war es so wichtig, den Fortbestand des einen deutschen Volkes durch die Staatsangehörigkeit zu do-

---

<sup>383</sup> *BVerfGE* 36, 1 (18).

<sup>384</sup> *BVerfGE* 36, 1 (18) (Hervorh. im Original).

<sup>385</sup> So schon die Definition von *Ernest Renan*: „L’existence d’une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous le jours“; vgl. oben, Erster Teil C. II.

kumentieren und in den Köpfen der Menschen wach zu halten<sup>386</sup>. Wie gut der Bundesrepublik dies gelungen war, zeigte sich im Herbst 1989, als in Dresden, Berlin und Leipzig hunderttausendfach der Ruf erklang: „Wir sind das Volk“, und bald darauf: „Wir sind *ein* Volk“<sup>387</sup>.

Ob die deutsche Staatsangehörigkeit den gleichen Effekt erzielt hätte, wenn sie nur auf dem Papier gestanden hätte, mag allerdings bezweifelt werden. Ihre Funktion erschöpfte sich nämlich nicht in der - freilich nicht zu unterschätzenden - Symbolkraft. Das *BVerfG* verstand die Staatsangehörigkeit als *rechtlichen* Hebel zur Förderung der Wiedervereinigung und Selbstbestimmung des deutschen Volkes<sup>388</sup>. Das Währungsgebot verlangte danach, die Staatsangehörigkeit auch rechtlich zu verwirklichen<sup>389</sup>. Daß die Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland räumlich beschränkt war, hinderte sie zwar daran, einen Bürger der Deutschen Demokratischen Republik in Obhut zu nehmen, solange er sich im Ostteil Deutschlands aufhielt. Sobald er aber irgendwie in den Schutzbereich der Bundesrepublik gelangte, hatte er gemäß Art. 116 Abs. 1 und Art. 16 GG einen Anspruch darauf, wie jeder Bürger der Bundesrepublik als Deutscher behandelt zu werden, d. h. er genoß den vollen Schutz der Gerichte und alle Garantien der Grundrechte des Grundgesetzes (vor allem auch der Deutschenrechte)<sup>390</sup>. Deutsche im Sinne des Grundgesetzes waren eben nicht nur die Bürger der Bundesrepublik Deutschland.

Entgegen der von östlicher Seite vertretenen Ansicht verletzte die Haltung der Bundesrepublik gegenüber den Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik auch nicht das Völkerrecht. Dieses verbietet die Erstreckung der Staatsangehörigkeit auf Personen, für die es keinerlei sachliche Anknüpfungspunkte in der Rechtsordnung des Staates gibt<sup>391</sup>. Angesichts der nationalen Einheit sowie der Tatsache, daß es dem deutschen Volk nach dem Zweiten Weltkrieg versagt geblieben war, in freier Selbstbestimmung über seine politische Form zu entscheiden, unterlag das Vorliegen eines solchen Anknüpfungspunktes für die deutsche Staatsangehörigkeit keinem Zweifel<sup>392</sup>. Andererseits wurde von der Bundesrepublik auch der

---

<sup>386</sup> Schon 1958, also noch vor dem Bau der Berliner Mauer, nannte *Schätzel*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 10 die gemeinsame Staatsangehörigkeit „das stärkste und wichtigste Band, das die verschiedenen Teile Deutschlands zusammenhält“.

<sup>387</sup> Zitiert nach *Schulze*, Kleine deutsche Geschichte, S. 223 (Hervorh. nicht im Original).

<sup>388</sup> *BVerfGE* 36, 1 (19).

<sup>389</sup> *E. Klein*, NJW 1983, 2289 (2290).

<sup>390</sup> *BVerfGE* 36, 1 (30 ff.).

<sup>391</sup> *BVerfGE* 1, 322 (329); *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Einl. I, Rn. 5.

<sup>392</sup> Vgl. *BVerfGE* 77, 137 (153 ff.) - „Teso“; *Isensee*, in: *Finis Germaniae?*, 99 (101); *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 177 f.

Wunsch respektiert, „nur“ Bürger der Deutschen Demokratischen Republik sein zu wollen. Darin wird in der Literatur ein Verzicht auf die Anwendung des völkerrechtlichen Grundsatzes gesehen, nach dem jeder Staat seine Bürger - unabhängig von etwaigen sonstigen Staatsangehörigkeiten - so behandeln darf, als wären sie *nur* seine eigenen Bürger<sup>393</sup>. Vor allem aber verbarg sich dahinter politisches Kalkül. Ein Verzicht auf eine grundgesetzliche Rechtsposition war es nicht und dürfte es nicht sein.

Auf Grund der Rechtsprechung des *BVerfG* stellte sich alsbald auch die Frage, wie mit den Fällen umzugehen sei, in denen formal nur noch die Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik erworben wurde. Das *BVerwG* sah keinen Anlaß dazu, diesen Erwerb als Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit anzuerkennen, wenn er nicht im Einklang mit den Erwerbsregeln des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes stand<sup>394</sup>. Anders das *BVerfG* im Teso-Beschluß: „Die im Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes enthaltene Wahrungspflicht gebietet es auch, die Einheit des deutschen Volkes als des Trägers des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts nach Möglichkeit zukunftsgerichtet auf Dauer zu bewahren“<sup>395</sup>. Daher maß das Gericht dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen des „ordre public“ die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit bei<sup>396</sup>. Auf eine Entsprechung der Erwerbsregel im Recht der Bundesrepublik kam es ihm dabei grundsätzlich nicht an<sup>397</sup>; die Ansicht des *BVerwG* wurde als zu statisch verworfen<sup>398</sup>. Auf keinen Fall sollte der Eindruck entstehen, daß einer Staatsangehörigkeit der Deutschen Demokratischen Republik Vorschub geleistet würde, die dann zur deutschen Staatsangehörigkeit in Konkurrenz hätte treten können. Staatsangehörigkeitsrechtliche Verlustgründe der Deutschen Demokratischen Republik führten hingegen nicht zum Verlust

<sup>393</sup> So *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 99 unter Berufung auf *Kriele*, in: Deutschlandpolitik – Öffentliche Anhörung des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen des Deutschen Bundestages, 137 (139 ff.).

<sup>394</sup> *BVerwGE* 66, 277 (282 ff.).

<sup>395</sup> *BVerfGE* 77, 137 (151) - „Teso“.

<sup>396</sup> *BVerfGE* 77, 137 (148 f.) - „Teso“.

<sup>397</sup> Für Inhalt und Wirkungsweise der einzigen Einschränkung, des „ordre public“, verwies das *BVerfG* in erster Linie auf die rechtlichen Grundwertungen des Staatsangehörigkeitsrechts und insbesondere auf das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes (*BVerfGE* 77, 137 (152) - „Teso“). Abweichungen traten bei den gesetzlichen Erwerbsregeln aber kaum auf: Auch das StBG folgte grundsätzlich dem Abstammungsprinzip (§ 5). Nur für den Fall, daß die auf dem Territorium der Deutschen Demokratischen Republik geborenen Kinder keine andere Staatsangehörigkeit erwarben und daher Staatenlosigkeit einzutreten drohte, sah § 6 Abs. 1 das *ius soli* vor. Streit entzündete sich lediglich an der Vermittlung der deutschen Staatsangehörigkeit durch behördliche Verleihung der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik; dagegen *Kokott*, NVwZ 1988, 799 (800).

<sup>398</sup> *BVerfGE* 77, 137 (151) - „Teso“.

Demokratischen Republik führten hingegen nicht zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, da das Währungsgebot dies nicht erforderte<sup>399</sup>.

Seit der Wiedervereinigung gilt das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht wieder einheitlich in ganz Deutschland, das die volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten zurückgewonnen hat. Aus der Sicht des Grundgesetzes war es nur konsequent, daß der Einigungsvertrag vom 31. August 1990<sup>400</sup>, in Kraft getreten am 3. Oktober 1990, an keiner Stelle auf die Staatsangehörigkeit einging, denn diese hatte sich ja ohnehin erfolgreich gegen die Teilung Deutschlands behauptet. Technisch vollzog sich der Übergang, indem die Vorschriften der (alten) Bundesrepublik (also insbesondere das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz) nach der Generalklausel des Vertrages auf das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik erstreckt wurden<sup>401</sup>. Die Präambel des Grundgesetzes lautet jetzt wie folgt<sup>402</sup>:

„Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.

Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“

## II. Reaktionen auf die Maßnahmen des NS-Regimes

### 1. Der Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit, Art. 116 Abs. 1 GG

In Art. 116 Abs. 1 GG wird der Begriff des Deutschen definiert:

„Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deut-

<sup>399</sup> E. Klein, NJW 1983, 2289 (2291).

<sup>400</sup> BGBl. II S. 889.

<sup>401</sup> Bergmann/Korth/Ziemske, Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht I, Rn. 66.

<sup>402</sup> Vgl. die Neufassung durch Art. 4 des Einigungsvertrages (N 400).

scher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.“

Die Besonderheit dieser Definition besteht darin, daß sie nicht allein auf die Staatsangehörigkeit rekurriert. Andernfalls hätte man auf eine ausdrückliche Regelung wohl ganz verzichtet<sup>403</sup>. Als weiteren Anknüpfungspunkt für die Deutscheneigenschaft nennt die Vorschrift des Art. 116 Abs. 1 GG die deutsche Volkszugehörigkeit der Flüchtlinge und Vertriebenen, soweit sie im Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937, d. h. vor den Annexionen unter *Hitler* Aufnahme gefunden haben. Damit wird ein Status begründet, der unabhängig von der deutschen Staatsangehörigkeit ist. Die betroffenen Personen werden gemeinhin als „Statusdeutsche“ bezeichnet<sup>404</sup>. Sie sind den deutschen Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt<sup>405</sup>.

Eine Legaldefinition der deutschen Volkszugehörigkeit, auf die im Rahmen des Art. 116 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden kann<sup>406</sup>, enthält § 6 des „Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge“ in der seit dem 2. Januar 1993 geltenden Fassung<sup>407</sup> (Bundesvertriebenengesetz - BVFG). Danach ist deutscher Volkszugehöriger, wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung oder Kultur bestätigt wird. In ihrer Kombination von subjektiven und objektiven Merkmalen entspricht diese Definition derjenigen, die an früherer Stelle der vorliegenden Untersuchung für das Volk im vorrechtlichen Sinne bzw. die Nation entwickelt worden ist<sup>408</sup>. Die Begriffe des Flüchtlings und des Vertriebenen sind unter Anwendung des § 1 BVFG auszufüllen<sup>409</sup>. Die meisten Angehörigen dieser Personengruppe stammen aus osteuropäischen Staaten<sup>410</sup>.

Trotz dieser Legaldefinition bereitet die Subsumtion unter Art. 116 Abs. 1 GG einige Schwierigkeiten<sup>411</sup>, denn die Vorschrift des Bundesvertriebenengesetzes formuliert lediglich

---

<sup>403</sup> In der Vergangenheit war der Bestand des Staatsvolks in Deutschland nie (ausdrücklich) in der Verfassung festgeschrieben worden. Er hatte sich immer von selbst verstanden; vgl. Hailbronner/*Renner* (3. Aufl.), Art. 116 GG, Rn. 1.

<sup>404</sup> Vgl. nur *BVerfGE* 83, 37 (51).

<sup>405</sup> Zur Reichweite der Gleichstellung vgl. *Marx*, Art. 116 GG, Rn. 90 ff.

<sup>406</sup> Vgl. *Makarov*, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, S. 248 (Nachw.).

<sup>407</sup> BGBl. I S. 829.

<sup>408</sup> Vgl. oben, Erster Teil C. I. und II.

<sup>409</sup> *Makarov*, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, S. 245.

<sup>410</sup> *Makarov*, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, S. 249.

<sup>411</sup> Vgl. dazu *Marx*, Art. 116 GG, Rn. 39 ff. (mit Nachw. der Rechtsprechung des *BVerwG*).

die vorrechtlichen Kriterien der Volkszugehörigkeit aus und transportiert sie damit unmittelbar auf die rechtliche Ebene. Auch in Ansehung des § 6 BVFG bleibt es daher dabei, daß das Grundgesetz hier auf eine vorrechtliche Kategorie abstellt. Durch den Rückgriff auf die Volkszugehörigkeit gibt es die Rechtsklarheit, die mit der Staatsangehörigkeit typischerweise einhergeht, zum Teil wieder preis.

Warum aber ist die Spezialregelung des Art. 116 Abs. 1 GG dann überhaupt in das Grundgesetz eingefügt worden? Der Allgemeine Redaktionsausschuß, auf dessen Vorschlag die Vorschrift zurückgeht, hielt die Definition des Deutschenbegriffs für unumgänglich, ohne daß deshalb einer etwa aus politischen Gründen erforderlichen Neuregelung durch einfaches Gesetz vorgegriffen werden sollte<sup>412</sup>. Hintergrund war die besondere Nachkriegssituation. Flüchtlinge und Vertriebene, die in großer Zahl nach Deutschland kamen, besaßen vielfach nicht die deutsche Staatsangehörigkeit<sup>413</sup>. Andere hatten zwar formell während des Zweiten Weltkrieges die deutsche Staatsangehörigkeit erworben; jedoch war der Fortbestand dieser Staatsangehörigkeit ungewiß<sup>414</sup>. Daß die betroffenen Personen dennoch zum deutschen Staatsvolk gehören sollten, scheint der Parlamentarische Rat nie ernstlich bezweifelt zu haben. Dazu der Abgeordnete *Zinn*: „Infolgedessen *müssen* sie [scil. die Flüchtlinge und Vertriebenen, K. M.] in den Übergangsbestimmungen denen gleichgestellt werden, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen“<sup>415</sup>. Der Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses entsprach - mit Ausnahme der noch nicht erwähnten Vertriebenen, die erst in der Schlußredaktion für die vierte Lesung des Hauptausschusses hinzugefügt worden sind - bereits der späteren Endfassung<sup>416</sup>.

Wie in dem angeführten Zitat des Abgeordneten *Zinn* bereits angeklungen war die Vorschrift des Art. 116 Abs. 1 GG bei ihrer Einführung als Übergangsbestimmung gedacht<sup>417</sup>. Auf längere Sicht sollte der Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit in die deutsche Staatsangehörigkeit übergehen. Der einfachgesetzlichen Umsetzung dieser Vorgabe diente das

---

<sup>412</sup> So die Begründung in der ersten Lesung des Hauptausschusses am 18. November 1948, JÖR N. F. Bd. 1 (1951), S. 823.

<sup>413</sup> *Marx*, Art. 116 GG, Rn. 10.

<sup>414</sup> Man denke nur an die völkerrechtlich zweifelhaften Sammeleinbürgerungen, die nicht auf dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 beruhten; dazu *Marx*, Art. 116 GG, Rn. 10 f.

<sup>415</sup> Erste Lesung des Hauptausschusses am 18. November 1948, HA-Steno, S. 63 f. (Hervorh. nicht im Original).

<sup>416</sup> Vgl. *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 116 GG, Rn. 3.

<sup>417</sup> Vgl. dazu auch *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Art. 116 GG, Rn. 1.

„Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit“ vom 22. Februar 1955<sup>418</sup> (StA-RegG). In § 6 räumte dieses Gesetz den Statusdeutschen einen Einbürgerungsanspruch ein, wenn nicht Tatsachen die Annahme rechtfertigten, daß sie die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik oder eines deutschen Landes gefährdeten<sup>419</sup>.

## 2. Die Wiedergutmachung der Zwangsausbürgerungen, Art. 116 Abs. 2 GG

Art. 116 Abs. 2 GG beinhaltet eine Regelung für die Personen, denen die deutsche Staatsangehörigkeit in der NS-Zeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen wurde. Dies betrifft vor allem das Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14. Juli 1933 sowie die 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941<sup>420</sup>.

Diese Regelungen waren zwar vom Alliierten Kontrollrat bereits aufgehoben worden<sup>421</sup>. Es bestand aber allseits Einigkeit darüber, daß diese Aufhebung nur ex nunc wirken sollte<sup>422</sup>. Daher stellte sich die Frage, wie mit den bereits vollzogenen Zwangsausbürgerungen umzugehen sei. Weder in den einzelnen Besatzungszonen noch im Ausland setzte sich diesbezüglich eine einheitliche Linie durch. Teilweise wurden die Ausbürgerungen als von Anfang an nichtig angesehen und die betroffenen Personen ohne weiteres wieder als deutsche Staatsangehörige behandelt<sup>423</sup>; in anderen Teilen bedurfte es dafür eines Antrags auf Nichtigerklärung der Ausbürgerung bzw. auf Wiedereinbürgerung<sup>424</sup>.

Die unterschiedliche Praxis spiegelt das Dilemma wider, in dem der Parlamentarische Rat sich befand: Einerseits sollte die neue Regelung zum Ausdruck bringen, daß es sich bei den nationalsozialistischen Ausbürgerungsmaßnahmen um typische Willkürakte eines Unrechtsregimes gehandelt hatte. Folgerichtig wäre es unter diesem Gesichtspunkt gewesen, sie als absolut nichtig darzustellen. Ein Antragserfordernis, dessen Zumutbarkeit fraglich erschien, wäre

---

<sup>418</sup> BGBl. I S. 65.

<sup>419</sup> Der erste Abschnitt des Gesetzes bezog sich hingegen auf die deutschen Volkszugehörigen, denen die deutsche Staatsangehörigkeit in den Jahren 1938 bis 1945 durch Sammeleinbürgerung verliehen worden war; speziell mit den Sammeleinbürgerungen der Österreicher befaßte sich das Zweite Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 17. Mai 1956 (BGBl. I S. 431).

<sup>420</sup> Vgl. dazu jeweils oben, Dritter Teil B.

<sup>421</sup> Vgl. oben, Dritter Teil C.

<sup>422</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 116 GG, Rn. 68.

<sup>423</sup> So für die 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz später auch das *BVerfG*, welches sich zur Begründung auf einen Widerspruch gegen fundamentale Prinzipien der Gerechtigkeit berief; *BVerfGE* 23, 98 (106).

<sup>424</sup> Vgl. zum ganzen *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 116 GG, Rn. 70 ff.



den Betroffenen dadurch erspart geblieben<sup>425</sup>. Andererseits hätte die ausnahmslose Durchführung dieses Grundsatzes bedeutet, daß Personen, die daran gar kein Interesse mehr hatten, die Staatsangehörigkeit gewissermaßen oktroyiert worden wäre<sup>426</sup>. Insbesondere hätte man sie gegen ihren Willen dem Risiko ausgesetzt, der Feindvermögensgesetzgebung fremder Staaten zu unterfallen und dadurch nachträglich noch größten Schaden davonzutragen<sup>427</sup>. Der einzige Ausweg bestand darin, bei der Regelung irgendwie auf den Willen der Beteiligten abzustellen.

Die Vorschrift des Art. 116 Abs. 2 GG enthält nun folgenden Kompromiß: Der erste Satz gewährt den Zwangsausgebürgerten einen Wiedereinbürgerungsanspruch, der zugleich für ihre Abkömmlinge gilt. Jedoch wird der Wille zur Wiedereinbürgerung gemäß Art. 116 Abs. 2 Satz 2 GG bei diesen Personen vermutet, wenn sie nach dem 8. Mai 1945 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen und keinen entgegengesetzten Willen bekundet haben. In diesem Fall bedarf es keines Antrags, d. h. die Ausbürgerung ist ipso iure nichtig.

### **3. Der Schutz des Bestandes der deutschen Staatsangehörigkeit, Art. 16 Abs. 1**

#### **GG**

##### **a) Entstehungsgeschichte**

Die Aufnahme des Art. 16 Abs. 1 in das Grundgesetz geht auf eine Initiative des Abgeordneten *Hermann v. Mangoldt* im Parlamentarischen Rat zurück. In der 25. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 24. November 1948 machte dieser auf Art. 13 des UN-Kommissionsentwurfs der Menschenrechte<sup>428</sup> aufmerksam und warf die Frage auf, ob man gegen eine Gesetzgebung über die Aberkennung der Staatsangehörigkeit, wie sie etwa die Zeit zwischen 1933 und 1945 mit ihren Ausbürgerungsgesetzen gebracht habe, eine verfassungsrechtliche Sicherung vorsehen solle<sup>429</sup>. Als abschreckende Beispiele dürften vor allem das NS-Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14. Juli 1933 sowie die 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz

<sup>425</sup> So der Abgeordnete *Renner* in der ersten Lesung des Hauptausschusses am 7. Dezember 1948 (und öfter), vgl. HA-Steno, S. 226 und 227; ihm zustimmend der Abgeordnete *Wagner* in der dritten Lesung des Hauptausschusses am 10. Februar 1949, vgl. HA-Steno, S. 677.

<sup>426</sup> So die Abgeordneten *Schmid*, *Seebohm*, *Hermann v. Mangoldt*, *Grewe* und *v. Brentano*; vgl. HA-Steno, S. 226-228.

<sup>427</sup> So die Abgeordneten *Zinn* und *Schmid*; vgl. HA-Steno, S. 226-228.

<sup>428</sup> Der Entwurf hatte folgenden Wortlaut (vgl. Drs. 144): „Niemand kann willkürlich seiner Staatsangehörigkeit oder des Rechtes beraubt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.“

<sup>429</sup> JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 159 f.

vom 25. November 1941 vor Augen gestanden haben<sup>430</sup>. Hinzu kam, daß der Ostblock dem Naziregime hinsichtlich eines Mißbrauchs des Staatsangehörigkeitsrechts zur Zeit der Beratungen kaum nachstand<sup>431</sup>.

In Anlehnung an Art. 13 des Kommissionsentwurfs der Menschenrechte schlug *Hermann v. Mangoldt* in der 26. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 30. November 1948 folgende Fassung des Art. 16 GG vor: „Niemand darf willkürlich seiner Bundesangehörigkeit beraubt werden“<sup>432</sup>. Die Beschränkung auf Fälle „willkürlicher“, sprich sachlich nicht gerechtfertigter Entziehung hielt er für erforderlich, da jedes Staatsangehörigkeitsrecht für bestimmte Fälle den Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehe und auch vorsehen müsse. Dagegen machte sich der Abgeordnete *Bergsträßer* dafür stark, auf den politischen Grund der Wegnahme abzustellen: „Niemand darf aus politischen Gründen, oder: wegen seiner politischen Einstellung seiner Bundesangehörigkeit beraubt werden“. Der Grundsatzausschuß folgte jedoch der Argumentation des Abgeordneten *Hermann v. Mangoldt*, auch gegen Vorschriften, die den Verlust der Staatsangehörigkeit aus politischen Gründen vorsähen, sei nicht in jedem Fall etwas einzuwenden, beispielsweise dann nicht, wenn ein Staatsangehöriger ohne Genehmigung des Heimatlandes in fremden Staatsdienst oder in ausländisches Militär (Fremdenlegion) eintrete oder Spionage betreibe. Statt dessen plädierte *Hermann v. Mangoldt* dafür, in einem zweiten Satz eine Sicherung gegen Staatenlosigkeit einzubauen, wie dies der völkerrechtlichen Praxis jener Zeit entsprach. Daraus ergab sich für Art. 16 GG folgender Gesamtwortlaut:

„Niemand darf willkürlich seiner Bundesangehörigkeit beraubt werden. Durch Gesetz darf der Verlust der Staatsangehörigkeit nur für die Fälle vorgesehen werden, in denen der Betroffene eine andere Staatsangehörigkeit erworben hat.“

Zur Erläuterung führte *Hermann v. Mangoldt* in der ersten Lesung des Hauptausschusses (18. Sitzung vom 4. Dezember 1948) weitere Beispiele zulässiger Verlustgründe an<sup>433</sup>. In Betracht komme die Vermeidung von Doppelstaatlichkeit ebenso wie der freie Entschluß eines einzelnen, die Staatsangehörigkeit zu wechseln, wenn eine andere Staatsangehörigkeit schon vorhanden sei. Die Einschränkung am Ende war im Hinblick auf den zweiten Satz der vorge-

<sup>430</sup> Dazu jeweils oben, Dritter Teil B.

<sup>431</sup> Vgl. die Begründung *Hermann v. Mangoldts* in der 26. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 30. November 1948, in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 5/II, S. 714.

<sup>432</sup> Vgl. zur 26. Sitzung des Grundsatzausschusses JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 160.

<sup>433</sup> Vgl. zur ersten Lesung des Hauptausschusses JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 160.

legten Bestimmung erforderlich. Sachlich erhob sich gegen die Darlegungen kein Widerspruch.

Vor allem über das Wort „willkürlich“ kam es aber in der zweiten Lesung des Hauptausschusses (44. Sitzung vom 19. Januar 1949) zur Debatte<sup>434</sup>. Wieder war es *Hermann v. Mangoldt*, der für die Beibehaltung dieser Einschränkung Partei ergriff. Man solle dem Gesetzgeber unbedingt die Möglichkeit lassen, gewisse Dinge, für die es einen sachlichen Grund gebe, zu regeln. Zu diesen „gewissen Dingen“ zählte er diesmal beispielsweise den Fall, daß eine Frau durch Eheschließung mit einem Ausländer dessen Staatsangehörigkeit erwarb<sup>435</sup>. Ferner nannte er erneut die Sachverhalte, in denen ein deutscher Staatsangehöriger nicht bereit war, seine Treueverpflichtungen gegenüber dem eigenen Staatswesen einzuhalten und dies auch deutlich offenbarte, etwa indem er in fremde Dienste eintrat und dort gegen den eigenen Staat arbeitete. Ein „absoluter Befehl an den Gesetzgeber“, „die Staatsangehörigkeit überhaupt nicht zu entziehen“, sei nicht angebracht.

Die Gegenposition vertrat der Abgeordnete *Wagner*: „Ich möchte durch einen ganz einfachen und klaren Satz den Grundgedanken festgestellt haben, daß die deutsche Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden darf“<sup>436</sup>. Auf diese Weise solle sichergestellt werden, daß die Staatsangehörigkeit künftig nicht mehr aus politischen Gründen weggenommen werde, wie es noch in der NS-Zeit der Fall gewesen sei. Ein Verbot „willkürlicher“ Entziehungen reiche dazu nicht aus, weil Willkür doch immer eine Frage des politischen Standpunktes sei. Zu begründen, daß jemand im Dienste eines anderen Landes stehe, falle einem totalitären Regime, das eine Ausbürgerung vornehmen wolle, im Zweifel nicht schwer. Vom Standpunkt des Nationalsozialismus aus könne beispielsweise schon eine Propaganda für internationale Verständigung als ein „Im-Dienst-Stehen“ beim Feind betrachtet werden.

Auch der Abgeordnete *Schmid* setzte sich dafür ein, überhaupt keine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit zu erlauben<sup>437</sup>. Ihm ging es unter anderem darum, Mehrstaatigkeit - entgegen einer von ihm selbst eingeräumten Tendenz „in der Gesetzgebung aller Staaten“ - zuzulassen und sich dadurch vom Bild des Nationalstaates zugunsten eines europäischen Gedankens zu emanzipieren.

---

<sup>434</sup> Vgl. zur zweiten Lesung des Hauptausschusses JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 162 f.

<sup>435</sup> Vgl. dazu und zum folgenden JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 162 (N 26).

<sup>436</sup> Vgl. dazu und zum folgenden JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 162 f.

Den Antrag des Abgeordneten *Wagner*, das Wort „willkürlich“ aus Art. 16 GG zu streichen, nahm der Hauptausschuß schließlich an<sup>438</sup>. Art. 16 GG lautete nun:

„Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden. Der Verlust der Staatsangehörigkeit darf durch Gesetz nur für den Fall vorgesehen werden, daß jemand eine andere Staatsangehörigkeit erworben hat.“

Auch der von *Hermann v. Mangoldt* in der dritten Lesung des Hauptausschusses (47. Sitzung vom 8. Februar 1949) gestellte Antrag, „willkürlich“ wieder in Art. 16 GG einzufügen, wurde abgelehnt<sup>439</sup>. Seinem Einwand, es sei widersprüchlich, die Entziehung im ersten Satz kategorisch zu verbieten, um sie dann als Verlust im zweiten Satz doch zuzulassen, trat der Abgeordnete *Zinn* mit dem Hinweis entgegen, die Entziehung sei nicht identisch mit dem Verlust: Während der Verlust im Sinne des zweiten Satzes als Folge eines bestimmten, gesetzlich festgelegten Tatbestandes - z. B. der Eheschließung mit einem Ausländer - eintrete, denke der erste Satz an ganz andere Fälle, nämlich daran, daß der Staat jemandem durch einseitigen Verwaltungsakt usw. die Staatsangehörigkeit nehme<sup>440</sup>.

Nach einer redaktionellen Änderung des zweiten Satzes, welche auf einem Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses beruhte, erhielt Art. 16 GG seine - in bezug auf das Grundrecht der Staatsangehörigkeit - endgültige Fassung:

„Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden. Der Verlust der Staatsangehörigkeit darf nur auf Grund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird.“

Die Änderung des zweiten Satzes hatte vor allem klarstellende Funktion<sup>441</sup>. Nach Ansicht des Allgemeinen Redaktionsausschusses brachte sie besser zum Ausdruck, daß der Verlust der Staatsangehörigkeit dann unzulässig sein sollte, wenn der Betroffene dadurch staatenlos

---

<sup>437</sup> JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 163.

<sup>438</sup> JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 163.

<sup>439</sup> Vgl. zur dritten Lesung des Hauptausschusses JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 164.

<sup>440</sup> HA-Steno, S. 618; ungenau insoweit JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 164, wo der Zusatz „usw.“ weggelassen und dadurch der Eindruck vermittelt wird, der erste Satz beziehe sich ausschließlich auf die Fälle der Wegnahme durch Verwaltungsakt (zur Bedeutung vgl. unten, bei N 1024).

<sup>441</sup> Vgl. dazu und zum folgenden JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 163.

geworden wäre. Die Formulierung „auf Grund eines Gesetzes“ an Stelle von „durch Gesetz“ diente offenbar dazu, auch weiterhin eine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit zu ermöglichen<sup>442</sup>. Da bei der Aufgabe der Staatsangehörigkeit niemand bevormundet werden sollte, fand das Willenselement Eingang in den zweiten Satz<sup>443</sup>. Gegenüber dem Ziel, Staatenlosigkeit zu vermeiden, wurde dem individuellen Willen also der Vorrang eingeräumt<sup>444</sup>.

In der vierten Lesung des Hauptausschusses (57. Sitzung vom 5. Mai 1949) erfolgte dann die Vereinigung mit dem bisherigen Art. 17 (Auslieferung und Asylrecht) zu einem Art. 16 GG<sup>445</sup>. Seitdem wird der Bestand der Staatsangehörigkeit in Art. 16 Abs. 1 GG geschützt.

### b) Systematik und Regelungsgehalt

Da die Entstehungsgeschichte des Art. 16 Abs. 1 GG sich relativ kompliziert ausnimmt, soll an dieser Stelle noch ein kurzer Überblick über Systematik und Regelungsgehalt der Endfassung gegeben werden.

Die Vorschrift enthält zwei Verbürgungen der deutschen Staatsangehörigkeit: einen absoluten Schutz vor der Entziehung (erster Satz) und einen eingeschränkten Schutz vor dem Verlust (zweiter Satz). Hinsichtlich des Verlustes kann weiter danach differenziert werden, ob der Betroffene dadurch staatenlos würde oder nicht. Ist dies der Fall, so steht der Verlust gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG unter dem Vorbehalt, daß der Betroffene damit einverstanden ist. Unabhängig davon muß der Verlust „auf Grund eines Gesetzes“ eintreten. Diese Formulierung des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG stellt nach allgemeiner Ansicht ein Redaktionsversehen dar<sup>446</sup>. Insoweit besteht Einigkeit, daß der Verlust nicht unbedingt einen Akt der Exekutive voraussetzt, sondern auch unmittelbar an die Verwirklichung eines gesetzlichen Tatbestandes anschließen kann<sup>447</sup>.

---

<sup>442</sup> Die Entlassung wurde schon immer durch Verwaltungsakt ausgesprochen, und nicht unmittelbar durch Gesetz; vgl. für heute § 18 StAG.

<sup>443</sup> HA-Steno, S. 618.

<sup>444</sup> Anders jedoch die einfachgesetzliche Regelung; vgl. §§ 18, 24 StAG.

<sup>445</sup> JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 164.

<sup>446</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 21; *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (63); *Randelzhofer*, in: *Maunz/Dürig* (Stand: März 2001), Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 56; *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 47.

<sup>447</sup> Die Formulierung „durch Gesetz“ wurde durch die Wendung „auf Grund eines Gesetzes“ ersetzt, um *auch* eine Verlustanordnung durch Verwaltungsakt zu ermöglichen (Entlassung), nicht aber, um eine Verlustanordnung durch Gesetz auszuschließen; vgl. oben, Dritter Teil D. II. 3. a).

Fraglich ist, in welchem Verhältnis der Verlust zur Entziehung steht. Teile der Literatur gehen davon aus, daß der Verlust den Oberbegriff bilde, der die Entziehung als einen Unterfall einschließe<sup>448</sup>. Gegenüber dem zweiten Satz des Art. 16 Abs. 1 GG wäre der erste Satz dann *lex specialis*. Eine andere Ansicht begreift den Verlust hingegen als *aliud* zur Entziehung<sup>449</sup>. Als gemeinsamer Oberbegriff wird der „Wegfall“ der Staatsangehörigkeit vorgeschlagen. Unter „Verlust“ im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG sei dann jeder Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit zu verstehen, der keine Entziehung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG darstelle. Der Sache nach hat diese unterschiedliche Sichtweise keine Auswirkungen. Hier wie dort muß im konkreten Fall zunächst geklärt werden, ob eine Entziehung der Staatsangehörigkeit gegeben ist. Wird eine Entziehung angenommen, so scheidet ein wirksamer Verlust denkbare aus, und zwar unabhängig davon, ob der Tatbestand des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG vorliegt, gegenüber dem ersten Satz der Vorschrift jedoch zurücktritt, oder ob er gar nicht einschlägig ist. Im folgenden wird die Begrifflichkeit zugrunde gelegt, welche im Verlust den Oberbegriff erblickt<sup>450</sup>.

Des weiteren stellt sich die Frage, ob neben Entziehung und Verlust noch eine andere Form des Erlöschens der Staatsangehörigkeit in Betracht kommt, die nicht dieser Vorschrift unterfällt, so daß dem Gesetzgeber in bezug darauf keinerlei Schranken gesetzt sind. Diese Frage ist zu verneinen, da Art. 16 Abs. 1 GG einen umfassenden Schutz des deutschen Staatsangehörigen - wenigstens vor dem Eintritt von Staatenlosigkeit - anstrebt: „Es gibt also kein Drittes neben Entziehung und Verlust“<sup>451</sup>.

Art. 16 Abs. 1 GG hat Grundrechtscharakter mit allen daraus folgenden Konsequenzen: Die Vorschrift statuiert ein subjektives Abwehrrecht im Sinne des *status negativus*<sup>452</sup> und hat zugleich - wie jedes andere Grundrecht auch<sup>453</sup> - teil an der objektiven Wertordnung des Grundgesetzes<sup>454</sup>. Streitig ist hingegen, ob Art. 16 Abs. 1 GG - in Verbindung mit Art. 116

<sup>448</sup> *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (63); *Jarass/Pieroth*, Art. 16 GG, Rn. 8; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig (5. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 16; *Seifert*, DÖV 1972, 671; widersprüchlich *Sachs/Kokott*, Art. 16 GG, Rn. 17; *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 45.

<sup>449</sup> *Gross*, DVBl. 1954, 801 (802); *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 20; *Randelzhofer*, in: *Maunz/Dürig* (Stand: März 2001), Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 55; *Schätzel*, in: *Die Grundrechte II*, 535 (570).

<sup>450</sup> Das hat den Vorteil, daß alle Tatbestände, an die der Gesetzgeber das Erlöschen der Staatsangehörigkeit knüpft, bei der Darstellung weiterhin als *Verlustregelungen* bezeichnet werden können, ohne daß dadurch ihre Vereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG vorweggenommen würde.

<sup>451</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 20.

<sup>452</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 3.

<sup>453</sup> Stetige Rechtsprechung seit *BVerfGE* 7, 198 ff. - „Lüth“.

<sup>454</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 4.

Abs. 1 GG - zusätzlich eine institutionelle Garantie der Staatsangehörigkeit enthält bzw. wie weit diese reicht. Darauf wird im Zusammenhang mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999 näher einzugehen sein<sup>455</sup>.

### **c) Auswirkungen auf das vorkonstitutionelle Recht**

Sowohl der erste als auch der zweite Satz des Art. 16 Abs. 1 GG haben Auswirkungen auf das vorkonstitutionelle Staatsangehörigkeitsrecht gehabt. Da daraus später Rückschlüsse auf die richtige Auslegung des Entziehungsbegriffs gezogen werden können<sup>456</sup>, sollen auch diese Auswirkungen im folgenden kurz skizziert werden.

#### **aa) Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG**

##### **(1) Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz**

Wegen Verstoßes gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG traten zunächst die Bestimmungen der §§ 27 und 28 RuStAG gemäß Art. 123 GG außer Kraft<sup>457</sup>. Mitbetroffen war die Vorschrift des § 29 RuStAG, soweit sie sich auf diese beiden Bestimmungen bezog.

In den §§ 27 bis 29 hatte das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz bis dahin den Verlust der Staatsangehörigkeit durch Ausspruch der Behörde geregelt<sup>458</sup>. Ein solcher Ausspruch war immer dann in Betracht gekommen, wenn ein deutscher Staatsangehöriger, der sich im Ausland aufhielt, trotz eines Krieges oder einer Kriegsgefahr eine Rückkehraufforderung des Kaisers nicht befolgte (§ 27 RuStAG) oder ohne Erlaubnis seiner Regierung in ausländische Staatsdienste trat und einer Aufforderung zum Austritt nicht nachkam (§ 28 RuStAG). § 29 RuStAG hatte die Verlustfolge automatisch auf die anderen Familienmitglieder erstreckt. In all diesen Tatbeständen wurden nun (potentielle) Entziehungen der Staatsangehörigkeit erblickt.

---

<sup>455</sup> Siehe vor allem unten, Fünfter Teil A. III.

<sup>456</sup> Siehe unten, Fünfter Teil C. I. 2. g).

<sup>457</sup> *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 19.

<sup>458</sup> Vgl. zu den Vorgängervorschriften im Gesetz über die Bundes- und Staatsangehörigkeit von 1870 bereits oben, Dritter Teil A. II. 1. b).

## (2) NS-Recht

Nicht mehr anwendbar war auch § 2 des Reichsgesetzes über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14. Juli 1933<sup>459</sup>. Jeder Widerruf und jede Aberkennung hätte eine unzulässige Entziehung dargestellt<sup>460</sup>. Dies galt auch für den Widerruf einer Staatsangehörigkeit, die auf Grund der Verordnung vom 25. April 1943<sup>461</sup> verliehen worden war. Eine solche Staatsangehörigkeit ging - soweit die zuständige Behörde nicht bis zum 8. Mai 1945 von dem Widerrufsrecht Gebrauch gemacht hatte - in die „unbeschränkte“ deutsche Staatsangehörigkeit über<sup>462</sup>.

**bb) Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG**

Im Gegensatz zum ersten Satz des Art. 16 Abs. 1 GG zwang der zweite Satz nicht zur Aufnahme eines im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz normierten Verlustgrundes, da er kein absolutes Verbot begründete. Die erforderliche gesetzliche Grundlage stand mit dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz zur Verfügung. Und der anderen Maßgabe des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG - kein Verlust gegen den Willen, wenn der Betroffene dadurch staatenlos werden würde - konnte dadurch Rechnung getragen werden, daß die einschlägigen Vorschriften ab dem 24. Mai 1945<sup>463</sup> verfassungskonform ausgelegt wurden. So sah die Regelung des § 17 Nr. 5 RuStAG vor, daß ein uneheliches Kind seine deutsche Staatsangehörigkeit bei Legitimation durch einen Ausländer verlor. Seinem Wortlaut nach nahm das Gesetz hier also keine Rücksicht darauf, ob das Kind im Gegenzug die Staatsangehörigkeit seines Vaters erwarb oder nicht. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG hatte nunmehr die Wirkung, daß § 17 Nr. 5 RuStAG nur noch Anwendung finden dürfte, falls das Kind durch den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nicht staatenlos wurde oder aber mit dem Eintritt der Staatenlosigkeit - gegebenenfalls vertreten durch seinen gesetzlichen Vertreter - einverstanden war<sup>464</sup>. Ebenso verhielt es sich mit dem Verlustgrund des § 17 Nr. 6 RuStAG: Auch der Verlust der Staatsangehörigkeit einer Frau durch Eheschließung mit einem Ausländer dürfte nur noch dann eintreten, wenn die Frau dadurch nicht gegen ihren Willen in die Staatenlosigkeit gestoßen wurde<sup>465</sup>.

---

<sup>459</sup> Dazu oben, Dritter Teil B.

<sup>460</sup> *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 19.

<sup>461</sup> Dazu oben, Dritter Teil B.

<sup>462</sup> *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 19; vgl. auch § 28 StARegG.

<sup>463</sup> Vgl. Art. 145 Abs. 2 GG.

<sup>464</sup> *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 20 f.



### III. Auswirkungen des Grundgesetzes auf die überkommenen Prinzipien des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts

#### 1. Das Ius-sanguinis-Prinzip

Das Grundgesetz tastete das hergebrachte Prinzip des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt nicht an<sup>466</sup>. Im Gegenteil: In Art. 116 Abs. 1 und 2 GG bestätigte es die Geltung des Ius-sanguinis-Prinzips im einfachen Recht. Offenbar richtet es sich in diesen Sonderregelungen an dem vorgefundenen Rechtszustand aus. So erstreckt sich der Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit nach dem ersten Absatz des Art. 116 GG auf die Abkömmlinge der Flüchtlinge oder Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit, die in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden haben. Nach dem zweiten Absatz der Bestimmung erfaßt der Wiedereinbürgerungsanspruch auch die Abkömmlinge der zwangsausgebürgerten Deutschen<sup>467</sup>. Beide Rechtspositionen werden also ebenso in der Familie „weitervererbt“ wie die deutsche Staatsangehörigkeit.

#### 2. Der Grundsatz staatsangehörigkeitsrechtlicher Familieneinheit

##### a) Bestätigungstendenzen

Auch der Grundsatz staatsangehörigkeitsrechtlicher Familieneinheit wird durch Art. 116 GG übernommen. Dies ergibt sich zunächst daraus, daß das Ius-sanguinis-Prinzip für die Statusdeutschen-Eigenschaft und für den Wiedereinbürgerungsanspruch zwangsausgebürgerter Deutscher gilt<sup>468</sup>. Zum anderen erlangt auch die Ehefrau eines Flüchtlings oder Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit, die ihrerseits nicht deutsche Volkszugehörige ist, gemäß Art. 116 Abs. 1 GG den Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit. Insoweit fügt sich die Regelung in die Systematik der vor Inkrafttreten des Grundgesetzes geltenden Staatsangehörigkeitsgesetze ein.

---

<sup>465</sup> *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 21. - Aus anderen Gründen hatte § 17 Nr. 6 RuStAG unter dem Grundgesetz freilich überhaupt keine Zukunft; vgl. unten, Dritter Teil D. III. 2. b) und c).

<sup>466</sup> *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (246).

<sup>467</sup> Vgl. zu Art. 116 GG im einzelnen oben, Dritter Teil D. II. 1. und 2.

<sup>468</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. III. 1.

## b) Durchbrechungen

Im übrigen freilich hat sich die Stellung der Frau im Staatsangehörigkeitsrecht unter dem Grundgesetz grundlegend gewandelt. Weggefallen ist die Akzessorietät ihrer Staatsangehörigkeit von der Staatsangehörigkeit des Ehemannes, die noch ein Relikt der patriarchalischen Gesellschaftsordnung darstellte<sup>469</sup>. Weder verliert eine deutsche Frau heutzutage die Staatsangehörigkeit durch die Eheschließung mit einem Ausländer (ehemals § 17 Nr. 6 RuStAG)<sup>470</sup>, noch erwirbt eine ausländische Frau die Staatsangehörigkeit automatisch durch die Eheschließung mit einem Deutschen (ehemals § 6 RuStAG)<sup>471</sup>. Der Weg in die deutsche Staatsangehörigkeit führt im zuletzt genannten Fall allein über die - insoweit allerdings erleichterte<sup>472</sup> - Einbürgerung.

In der inneren Logik der Entwicklung lag es, deutsche Frauen auch in bezug auf das Ius sanguinis-Prinzip den deutschen Männern gleichzustellen. Mittlerweile erwerben Kinder aus gemischt-nationalen Ehen die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt unabhängig davon, welcher Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt<sup>473</sup>. Damit hat sich die Staatsangehörigkeit der Frau endgültig verselbständigt.

## c) Bewertung

Seitdem es gesetzlich akzeptierte Normalität ist, daß die beiden Elternteile verschiedenen Staaten angehören können, ist die staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit nicht mehr gewährleistet<sup>474</sup>. Nun liegt es an den Eheleuten selbst, eine gemeinsame Staatsangehörigkeit zu wählen und infolgedessen auch nur eine Staatsangehörigkeit auf ihre Kinder zu übertragen.

Die Entwicklung hat einen verfassungsrechtlichen Grund: Sie beruht auf der Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 GG)<sup>475</sup>. Im Hinblick auf den speziellen Gleichheitssatz war eine Abkehr von der Tradition des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts in diesem Punkte unausweichlich.

---

<sup>469</sup> BVerfGE 37, 217 (219).

<sup>470</sup> Dazu BVerwGE 15, 226 (227).

<sup>471</sup> Vgl. das Dritte Gesetz über die Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 19. August 1957, BGBl. I S. 1251.

<sup>472</sup> Durch Gesetz vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1581) wurde für die Ehegatteneinbürgerung die Sollvorschrift des § 9 RuStAG eingefügt; vgl. dazu auch unten, Dritter Teil D. III. 3. a) aa) (2).

<sup>473</sup> Vgl. die Neureglung des § 4 Abs. 1 RuStAG durch das Gesetz vom 20. Dezember 1974, BGBl. I S. 3714.

<sup>474</sup> BVerfGE 37, 217 (253).

<sup>475</sup> BVerfGE 37, 217 ff.

### 3. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit

#### a) Bestätigungstendenzen

##### aa) Die Regelung der Einbürgerung

###### (1) Die Ermessenseinbürgerung, § 8 RuStAG

Für die Ermessenseinbürgerung galt § 8 RuStAG unter dem Grundgesetz unverändert fort, d. h. die Vermeidung von Mehrstaatigkeit stand weiterhin im Ermessen der Behörden. Am 15. Dezember 1977 erließ der Bundesminister des Innern nach Abstimmung mit den Innenministern bzw. -senatoren der Länder und im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt Richtlinien für die Ausübung des Ermessens<sup>476</sup>. Diese Richtlinien stellten klar, daß das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen allein eine Einbürgerung nicht rechtfertige<sup>477</sup>. Vielmehr müsse ein besonderes öffentliches Interesse daran bestehen<sup>478</sup>. Unter anderem verlangten die Richtlinien die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit<sup>479</sup>. Daraus geht hervor, daß der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit nach wie vor Geltung beanspruchte. An Mehrstaatigkeit konnte in der Regel kein öffentliches Interesse bestehen<sup>480</sup>.

###### (2) Die Ehegatteneinbürgerung, § 9 RuStAG

Als für die Ehegatteneinbürgerung am 8. September 1969 die Sollvorschrift des § 9 RuStAG eingeführt wurde, nahm der Gesetzgeber die Voraussetzung, daß der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert, sogar in das Gesetz selbst auf (Nr. 1), und zwar nicht nur als Regel, sondern zwingend und ausnahmslos<sup>481</sup>. Hieran zeigt sich, daß die Vermeidung von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung auch schon vor Erlass der Einbürgerungsrichtlinien als selbstverständlich galt. Schließlich sollte die Ehegatteneinbürgerung gegenüber der gewöhnlichen Einbürgerung erleichtert werden<sup>482</sup>. Dem hätte es widersprochen, hier strengere Anforderungen zu stellen als dort<sup>483</sup>.

<sup>476</sup> GMBI. 1978 S. 16 ff.

<sup>477</sup> Einbürgerungsrichtlinien Nr. 2.2.

<sup>478</sup> Vgl. auch *BVerwGE* 75, 86 (88); 84, 93 (95).

<sup>479</sup> Einbürgerungsrichtlinien Nr. 5.3.1.

<sup>480</sup> Ausnahmen waren in den Einbürgerungsrichtlinien Nr. 5.3.3. vorgesehen; dazu *Hans v. Mangoldt*, *JZ* 1993, 965 (971 f.).

<sup>481</sup> BGBl. I S. 1581.

<sup>482</sup> *BVerwGE* 79, 94 (98).

<sup>483</sup> Hingegen lag ein Widerspruch nicht schon darin, daß § 9 RuStAG im Gegensatz zu den Einbürgerungsrichtlinien keine Ausnahme von der vorherigen Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit zuließ: § 9 RuStAG

## (3) Der Einbürgerungsanspruch, §§ 85 ff. AuslG 1990/1993

Zu Beginn der 90er Jahre wurde die Einbürgerung deutlich erleichtert. Am 1. Januar 1991 trat zunächst eine Neufassung des Ausländergesetzes (im folgenden: AuslG 1990) in Kraft, welche einen Regelanspruch auf Einbürgerung einführte<sup>484</sup>. Dabei fuhr das Gesetz zweigleisig: Während der Regeleinbürgerungsanspruch bei Ausländern, welche die Einbürgerung nach Vollendung ihres 16. und vor Vollendung ihres 23. Lebensjahres beantragten, schon nach einem Inlandsaufenthalt von acht Jahren entstand (§ 85 AuslG 1990), war bei den übrigen Ausländern ein 15-jähriger Aufenthalt im Bundesgebiet erforderlich (§ 86 AuslG 1990). Die Differenzierung beruhte auf der Vermutung, daß junge Ausländer sich schneller in die deutschen Lebensverhältnisse integrieren würden. Eine Absicherung erfuhr diese Vermutung dadurch, daß die betroffenen Personen auch eine gewisse Zeit in Deutschland zur Schule gegangen sein mußten (§ 85 Abs. 1 Nr. 3 AuslG 1990). Gleichermaßen setzten beide Einbürgerungstatbestände jedoch grundsätzlich voraus, daß die Ausländer ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgaben oder verloren (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 bzw. § 86 Abs. 1 Nr. 1 AuslG 1990). Damit folgten auch sie dem Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit.

Ausnahmen davon enthielt § 87 AuslG 1990. Nach dem ersten Satz dieser Vorschrift war Mehrstaatigkeit hinzunehmen, wenn ein Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben konnte. Dies wiederum war nach dem zweiten Satz nur dann der Fall, wenn

- 1.) das Recht des Heimatstaates das Ausscheiden aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht vorsah,
- 2.) der Heimatstaat die Entlassung regelmäßig verweigerte und der Ausländer der Einbürgerungsbehörde einen Entlassungsantrag zur amtlichen Weiterleitung an seinen Heimatstaat übergeben hatte,
- 3.) der Heimatstaat die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit willkürlich versagte oder über den vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden hatte und

---

räumte einen Regelanspruch ein („Ehegatten Deutscher *sollen* (...) eingebürgert werden“); wenn die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen, kam daher immer noch eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 RuStAG in Verbindung mit den Einbürgerungsrichtlinien in Betracht; vgl. zum Verhältnis der beiden Vorschriften *Makarov/Hans v. Mangoldt*, § 8 RuStAG, Rn. 11.

<sup>484</sup> Siehe das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990, BGBl. I S. 1354.

- 4.) bei Angehörigen bestimmter Personengruppen, insbesondere politischen Flüchtlingen, die Forderung nach Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit eine unzumutbare Härte bedeutet hätte.

Des weiteren konnte von der Aufgabe oder dem Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit nach § 87 Abs. 2 AuslG 1990 abgesehen werden, wenn der Heimatstaat die Entlassung von der Ableistung des Wehrdienstes abhängig machte und wenn der Ausländer den überwiegenden Teil seiner Schulausbildung in deutschen Schulen erhalten hatte und im Bundesgebiet in deutsche Lebensverhältnisse und in das wehrpflichtige Alter hineingewachsen war. Die einzelnen Ausnahmen entsprachen im wesentlichen denjenigen, welche die Einbürgerungsrichtlinien auch bei der Ermessenseinbürgerung zuließen<sup>485</sup>.

Im Jahre 1993 wurde der erst zwei Jahre zuvor eingeführte Regelanspruch auf Einbürgerung in einen „echten“ Anspruch umgewandelt<sup>486</sup>. Unangetastet blieben dabei freilich die Regelungen zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit.

#### ***bb) Der Verzicht, § 26 RuStAG***

Auf der Verlustseite ist die Einführung des § 26 RuStAG durch das „Gesetz zur Änderung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes“ vom 20. Dezember 1974<sup>487</sup> (RuStAG-ÄndG 1974) zu erwähnen. Der neue Tatbestand sah die Möglichkeit vor, auf die deutsche Staatsangehörigkeit zu verzichten. Während die Entlassung das klassische Mittel darstellt, Auswanderern den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen, wenn dafür die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit erforderlich ist<sup>488</sup>, diente die Einführung der Verzichtsmöglichkeit dazu, Mehrstaatigkeit abzubauen<sup>489</sup>. Dementsprechend setzte der Verzicht gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 RuStAG voraus, daß der Verzichtende mehrere Staatsangehörigkeiten besaß.

---

<sup>485</sup> Vgl. Einbürgerungsrichtlinien Nr. 5.3.3.

<sup>486</sup> Siehe das Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993, BGBl. I S. 1062 ff.; Bezeichnung dieser Fassung des AuslG im folgenden: AuslG 1993.

<sup>487</sup> BGBl. I S. 3714.

<sup>488</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 147.

<sup>489</sup> Vgl. die Regierungsbegründung BT-Drs. 7/2175, S. 8.

### *cc) Internationale Abkommen*

In das bis hierhin gezeichnete Bild fügt sich das Verhalten nahtlos ein, welches die Bundesrepublik Deutschland auf zwischenstaatlicher Ebene an den Tag legte. An erster Stelle rangiert diesbezüglich die Ratifizierung des unter den Auspizien des Europarates zustande gekommenen Mehrstaaterübereinkommens von 1963<sup>490</sup>. Nach Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens geht die bisherige Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates bei freiwilligem, antragsgebundenem Erwerb der Staatsangehörigkeit eines anderen Vertragsstaates verloren. Im Verhältnis zu den anderen Vertragsstaaten fielen die Einschränkungen, die der Verlusttatbestand des § 25 RuStAG vorsah, damit weg. Weder behielt die Staatsangehörigkeit, wer in Deutschland seinen Wohnsitz oder dauerhaften Aufenthalt hatte (§ 25 Abs. 1 RuStAG)<sup>491</sup>, noch durfte die zuständige Behörde eine Beibehaltungsgenehmigung für die alte Staatsangehörigkeit erteilen (§ 25 Abs. 2 RuStAG)<sup>492</sup>.

Ihrem Wortlaut nach bezieht sich die Regelung des Mehrstaaterübereinkommens nur auf den Verlust der Staatsangehörigkeit. Ob sie indirekt auch Verpflichtungen bei der Einbürgerung begründet, ist streitig<sup>493</sup>. Die Frage braucht hier nicht abschließend geklärt zu werden. Dazu nur soviel: Vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes erscheint es höchst zweifelhaft, ob der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit durch einen Deutschen im Hinblick auf die Entstehung von Mehrstaatigkeit anders behandelt werden darf als der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch einen Ausländer<sup>494</sup>.

In jüngerer Zeit ist europaweit zwar eine Tendenz zu beobachten, den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zu relativieren<sup>495</sup>. So stellt das Zweite Zusatzprotokoll zum Mehrstaaterübereinkommen vom 2. Februar 1993<sup>496</sup> den Vertragsstaaten in bestimmten Fällen frei, Mehrstaatigkeit hinzunehmen oder nicht. Eine ähnliche Richtung verfolgt das Europäi-

---

<sup>490</sup> Siehe oben, N 135.

<sup>491</sup> Ihren ursprünglichen Vorbehalt gegen diese Regelung hat die Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung zum 1. Januar 1975 zurückgenommen; vgl. Art. 2 RuStAG-ÄndG 1974 (oben, N 487).

<sup>492</sup> Auf Grund des von der Bundesregierung diesbezüglich nach Nr. 3 der Anlage zum Mehrstaaterübereinkommen gemachten Vorbehalts darf eine Beibehaltungsgenehmigung allerdings ausnahmsweise noch erteilt werden, wenn der Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit erworben wird, der Genehmigung vorher zugestimmt hat; vgl. Nr. 2.3.2.2. zu Art. 2b RuStAG-ÄndG 1974, Erl. BMI und AA vom 19. März 1975, GMBI. S. 319.

<sup>493</sup> Nachw. bei Renner, FamRZ 1994, 865 (867).

<sup>494</sup> Verneinend Löwer, ZAR 1993, 156 (157).

<sup>495</sup> Dazu im einzelnen Doehring, in: FS für Quaritsch, 255 (260 ff.); Sturm, StAZ 1999, 225 ff.

<sup>496</sup> ETS Nr. 149.

sche Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997<sup>497</sup>. Beiden Abmachungen ist die Bundesrepublik Deutschland jedoch bis zum Inkrafttreten der Reform ferngeblieben<sup>498</sup>.

### b) Durchbrechungen

Freilich gab es unter dem Grundgesetz auch eine Reihe neuer Durchbrechungen des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Auswirkungen hatte auch hier die Emanzipation der Frau. Seitdem deutsche Mütter den deutschen Vätern in bezug auf das Ius sanguinis-Prinzip gleichgestellt sind, vermag das Staatsangehörigkeitsrecht die Entstehung von Mehrstaatigkeit bei der Geburt nicht mehr so kategorisch zu verhindern wie noch zuvor. Mehrstaatigkeit entsteht immer dann, wenn ein Kind aus einer gemischt-nationalen Ehe hervorgeht und in dem Staat der fremden Staatsangehörigkeit ebenfalls der Abstammungsgrundsatz gilt.

Keine Rücksicht auf Mehrstaatigkeit nehmen ferner die Vorschriften der Art. 116 Abs. 1 und 2 GG: Der Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit hängt gemäß Art. 116 Abs. 1 GG nicht davon ab, ob der Betroffene eine ausländische Staatsangehörigkeit innehat oder nicht. Soweit die Statusdeutschen-Eigenschaft der deutschen Staatsangehörigkeit gleichsteht<sup>499</sup>, begründet daher schon diese Regelung eine Art Mehrstaatigkeit. Hinzu kam der Einbürgerungsanspruch der Statusdeutschen nach § 6 StARegG, der die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht voraussetzte. Dasselbe gilt für den Wiedereinbürgerungsanspruch der ehemaligen Deutschen nach Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG. Diesbezüglich wurde eine Regelung zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit bei den Beratungen zwar erwogen, letzten Endes aber wieder verworfen, um den betroffenen Personen bei der Wiedereinbürgerung keine Steine in den Weg zu legen<sup>500</sup>.

---

<sup>497</sup> ETS Nr. 166.

<sup>498</sup> Vgl. zum Zweiten Zusatzprotokoll die Antwort der Bundesregierung im Bundestag, BT-Drs. 12/2035. - Mittlerweile stellt sich die Situation freilich gänzlich anders dar: Das Mehrstaaterübereinkommen hat die Bundesrepublik zum 22. Dezember 2002 gekündigt (BGBl. 2002 II S. 171), das Europäische Übereinkommen aus dem Jahre 1997 dagegen gezeichnet (vgl. Treaty No. 166, European Convention on Nationality).

<sup>499</sup> Dazu *Marx*, Art. 116 GG, Rn. 90 ff.

<sup>500</sup> Vgl. JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 825 f.

### c) Bewertung

Das Grundgesetz hat mit dem Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit in einzelnen Punkten gebrochen. Das heißt aber nicht, daß der Grundsatz aufgegeben worden wäre. Die Durchbrechungen beruhten ausnahmslos auf verfassungsrechtlichen Gründen, die gegenüber der Vermeidung von Mehrstaatigkeit den Vorrang beanspruchten (Gleichheitssatz, Wiedergutmachung des NS-Unrechts)<sup>501</sup>. Im übrigen ist Kontinuität zu verzeichnen. Neue Regelungen brachten die grundsätzliche Ablehnung der Mehrstaatigkeit sogar deutlicher zum Ausdruck als die alten. Dieser Befund wird durch die Rechtsprechung des *BVerfG* bestätigt. Noch im Jahre 1974 führte das Gericht aus: „Es trifft zu, daß innerstaatlich und international doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit als ein Übel betrachtet wird, das sowohl im Interesse der Staaten wie im Interesse der betroffenen Bürger nach Möglichkeit vermieden oder beseitigt werden sollte“<sup>502</sup>.

## IV. Staatsangehörigkeit und europäische Integration

### 1. Vom Marktbürger zum Unionsbürger

#### a) Die ursprüngliche Konzeption der Europäischen Gemeinschaften

Als die Europäische Gemeinschaft (EG) im Jahre 1957 - damals noch als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) - gegründet wurde, war das Ziel klar umrissen: Herstellung eines gemeinsamen Binnenmarktes, dadurch Bündelung der wirtschaftlichen Kräfte. Noch heute bildet die EG im Kern eine Zollunion (Art. 23 Abs. 1 EGV<sup>503</sup>). Ebenso ganz im Zeichen der „wirtschaftlichen Integration“ standen auf ihrem jeweiligen Sektor die Gründungsverträge der Montanunion (1952) und der Europäischen Atomgemeinschaft (1957).

Der wirtschaftlichen Gesamtkonzeption der Gründungsverträge entspricht in personeller Hinsicht das Konzept „Marktbürger“<sup>504</sup>. Rechtlicher Ausdruck der Marktbürgerschaft ist vor allem die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 39 ff. EGV) sowie die Niederlassungs- und

<sup>501</sup> Ebenso *Hans v. Mangoldt*, JZ 1993, 965 (969 ff.); *ders.*, ZAR 1999, 243 (248); *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 140 ff.; kritisch zu der Annahme, das Grundgesetz habe den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit fortgeführt, aber *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 5, wonach die Eingriffe in den Grundsatz so tief waren, daß ein gleichzeitiges Festhalten daran selbstwidersprüchlich wäre.

<sup>502</sup> *BVerfGE* 37, 217 (254).

<sup>503</sup> In der Fassung durch den Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 (vgl. BGBl. 1998 II S. 387), die am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist (vgl. Bek. vom 6. April 1999, BGBl. II S. 296).

<sup>504</sup> Begriff: *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 742 f.



Dienstleistungsfreiheit der Selbständigen (Art. 43 ff., 49 ff. EGV). Strukturell unterscheiden sich diese Marktfreiheiten nicht von denen des freien Waren- und Kapitalverkehrs (Art. 23 ff., 56 ff. EGV). Auch sie dienen der „optimalen Allokation“ der wirtschaftlichen Ressourcen<sup>505</sup>. Mittels der Mobilität der Arbeitnehmer und der selbständig Tätigen sollen die Auslastung der Produktionsstätten optimiert, Neugründungen gemeinschaftsweit erleichtert und damit der Wohlstand insgesamt gefördert werden<sup>506</sup>. Die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten wurden zunächst also vornehmlich aus ökonomischer Perspektive betrachtet, in ihrer Funktion als „Produktionsfaktor Arbeit“<sup>507</sup>.

### b) „Europa der Bürger“

Von Anfang an verband sich mit der Konzeption der Europäischen Gemeinschaften allerdings die Erwartung, daß das Vorantreiben der wirtschaftlichen Integration letztlich die politische Integration zur Folge haben würde<sup>508</sup>. Der Vertrag zur Gründung der EWG<sup>509</sup> (EWGV) wurde als Ausgangspunkt eines „immer engeren Zusammenschlusses der Mitgliedstaaten und ihrer Völker“ begriffen<sup>510</sup>.

Die größte Herausforderung stellte dabei das Seßhaftwerden vieler Wanderarbeitnehmer im Aufnahmeland dar<sup>511</sup>. In der inneren Logik der Entwicklung lag es, ihnen nicht nur freien Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, sondern auch die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die rein wirtschaftliche Betrachtungsweise blieb insofern defizitär. Je häufiger die Wanderungsbewegungen zum Stillstand kamen, desto mehr rückten die EG-Ausländer als „EG-Bürger“ und nicht nur als „Marktbürger“ ins Blickfeld. „Europa der Bürger“ hieß das Motto, das schon früh über die vertragliche Situation hinauswies<sup>512</sup>.

Treibende Kräfte der Entwicklung waren das Sekundärrecht und die Rechtsprechung des *EuGH*. Sie zeichneten für eine Erweiterung des Aufenthaltsrechts und eine Förderung der sozialen Gleichstellung verantwortlich. So wurde der Freizügigkeitsstatus der Arbeitnehmer und Selbständigen durch ein Aufenthaltsrecht ihrer Familienangehörigen und einen Anspruch ihrer

<sup>505</sup> Herdegen, Europarecht, Rn. 281.

<sup>506</sup> Oppermann, in: FS für Doehring, 713 (715).

<sup>507</sup> Oppermann, in: FS für Doehring, 713 (715).

<sup>508</sup> Herdegen, Europarecht, Rn. 43.

<sup>509</sup> Text: BGBl. 1957 II S. 766.

<sup>510</sup> So ausdrücklich die Präambel des Vertrages.

<sup>511</sup> Oppermann, in: FS für Doehring, 713 (715).

<sup>512</sup> Dazu ausführlich Magiera, DÖV 1987, 221 ff.

Kinder auf Teilnahme am allgemeinen Schulunterricht sowie an der anschließenden Berufsausbildung inklusive eines Studiums flankiert<sup>513</sup>. Über die „Gravier-Doktrin“ des *EuGH* kamen auch Schüler und Studenten bis zu einem gewissen Grade in den Genuß der Freizügigkeit<sup>514</sup>; Touristen wurden als „passive Dienstleistungsempfänger“ in die Dienstleistungsfreiheit einbezogen<sup>515</sup>. Zugleich wurde das soziale Netz der Aufenthaltsstaaten ausgedehnt<sup>516</sup>.

Aus dem Jahre 1979 datiert ein auf Art. 235 EWGV gestützter Richtlinienvorschlag der Kommission an den Rat, der allen EG-Bürgern ein von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit unabhängiges Aufenthaltsrecht in der ganzen Gemeinschaft zuerkennt<sup>517</sup>. Auf der Grundlage dieses Vorschlags wurden 1989 drei verschiedene Richtlinien über das Aufenthaltsrecht der Studenten, der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer sowie der übrigen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten entwickelt und 1990 verabschiedet<sup>518</sup>. Daran wird deutlich, daß die Gemeinschaft ihre rein wirtschaftliche Ausrichtung längst hinter sich gelassen hat. Um den Marktbürger herum ist ein dichtes Geflecht sozialer und gesellschaftlicher Verknüpfungen entstanden.

Auf dem Programm standen aber seit einiger Zeit auch politische Rechte. Nachdem die Haager Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten im Jahre 1969 „politische Zielsetzungen“ offiziell neu bestätigt hatte, kam der eigentliche Anstoß dazu von der Einsetzung einer Arbeitsgruppe auf dem Pariser Gipfeltreffen 1974. Diese Arbeitsgruppe sollte prüfen, unter welchen Voraussetzungen und innerhalb welcher Frist den Bürgern der Mitgliedstaaten „besondere Rechte als Angehörigen der Gemeinschaft“ zuerkannt werden könnten<sup>519</sup>. Als solche „besonderen Rechte“ waren in dem daraufhin erstellten Bericht das Kommunalwahlrecht, das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern unterhalb der nationalen Ebene sowie die Ausübung des Versammlungs- und Vereinigungsrechts aufgeführt; zudem wurde die Schaffung einer Paßunion anvisiert<sup>520</sup>. Praktische Ergebnisse blieben aber zunächst aus.

<sup>513</sup> Verordnung Nr. 1612/68, ABl. 1968, L 257/2 ff.

<sup>514</sup> *EuGHE* 1985, 593 ff., RS 293/82 - „Gravier“.

<sup>515</sup> *EuGHE* 1984, 377 ff., RS 286/82 und 26/83 - „Luisi und Carbone“.

<sup>516</sup> Vgl. etwa *EuGHE* 1974, 773 ff., RS 9/74 - „Casagrande“.

<sup>517</sup> Vorschlag vom 31. Juli 1979, ABl. 1979 C 207/14 mit Änderungen vom 1. Juli 1980, ABl. 1980 C 188/7, 22. Oktober 1980, ABl. 1980 C 292/3 und 6. Juni 1985, ABl. 1985 C 171/8.

<sup>518</sup> Richtlinien 90/364, 365 und 366, ABl. 1990, L 180/26 f.

<sup>519</sup> Communiqué der Konferenz von 1974, Nr. 11, in: EG-Gesamtbericht 8/1974, S. 337 f.

<sup>520</sup> Europa der Bürger, EG-Bulletin 1975, Beilage 7.

1984 setzte der Europäische Rat in Fontainebleau dann erneut einen Ad-hoc-Ausschuß zum Thema „Europa der Bürger“ ein (sogenannter Adonnino-Ausschuß). In zwei Berichten aus dem Jahre 1985 regte der Ausschuß unter anderem den Abbau der Grenzformalitäten, die gegenseitige Anerkennung der Diplome und Prüfungszeugnisse sowie einen EG-weiten, verstärkten Kultur-, Jugend- und Sportaustausch an<sup>521</sup>. Von den Vorstellungen über ein menschlicheres und bürgernäheres Europa fand sich in der Europäischen Akte von 1986 zwar so gut wie nichts wieder; auf der Ebene der Sekundärrechtsetzung gingen die Bemühungen um den Ausbau des europäischen Bürgerrechts aber weiter<sup>522</sup>.

Auch die Diskussion über das Kommunalwahlrecht riß nicht ab. Aus dem Jahre 1988 stammt ein Richtlinienvorschlag der Kommission zu dieser Frage<sup>523</sup>. In seiner 1989 geänderten Fassung, die einige Forderungen des Europäischen Parlaments aufgriff, sah der Vorschlag die Gewährung des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaates vor<sup>524</sup>. Voraussetzung sollte ein bestimmter Mindestaufenthalt in dessen Staatsgebiet sein. Die Beratungen des Rates über den Richtlinienvorschlag wurden mit Beginn der Regierungskonferenz zum Unionsvertrag ausgesetzt.

Insgesamt ist eine Entwicklung vom Bourgeois zum Citoyen im Sinne *Rudolf Smends*<sup>525</sup> zu konstatieren, die lange vor Maastricht zurückreicht. Im Zentrum dieser Entwicklung steht die Einführung des Direktwahlrechts zum Europäischen Parlament 1976/1979, wenngleich die Wahl bis heute über nationale Wahlgesetze vermittelt wird<sup>526</sup>. Ein einheitliches Verfahren in allen Mitgliedstaaten, wie Art. 190 Abs. 4 EGV es anstrebt, steht noch immer aus.

---

<sup>521</sup> Europa der Bürger, EG-Bulletin 1985, Beilage 7.

<sup>522</sup> Näher dazu *Oppermann*, in: FS für Doehring, 713 (718).

<sup>523</sup> ABl. 1988 C 246/03.

<sup>524</sup> ABl. 1989 C 290/04.

<sup>525</sup> Staatsrechtliche Abhandlungen, 309 ff.

<sup>526</sup> Vgl. das deutsche Europawahlgesetz vom 16. Juni 1978, BGBl. I S. 709.

## c) Die Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht

### aa) Der Vertrag im allgemeinen

Durch den Maastrichter „Vertrag über die Europäische Union“<sup>527</sup> (EUV), in Kraft getreten am 1. November 1993, soll der mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleitete Prozeß der europäischen Integration auf eine neue Stufe gehoben werden<sup>528</sup>. In der Sache geht es um einen weiteren Vorstoß in die politische Dimension<sup>529</sup>.

Der Vertrag verfolgt ein Drei-Säulen-Konzept: Neben den drei Gemeinschaften werden die Bereiche Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V EUV) sowie Justiz und Inneres (Titel VI EUV) für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten neu erschlossen. Über diesen drei Säulen wölbt sich - gleichsam als gemeinsames Dach - die Europäische Union<sup>530</sup>.

Die Rechtsnatur der Europäischen Union ist schwer zu fassen<sup>531</sup>. In den Bereichen der zweiten und dritten Säule findet nur eine „intergouvernementale“, d. h. nicht mit der Übertragung von Hoheitsrechten verbundene Zusammenarbeit statt, für die das Vertragsregime des Maastrichter Vertrages den institutionellen Rahmen schafft. Eine neue Qualität erreicht schon eher die Vergemeinschaftung der Währungspolitik, die sogenannte Währungsunion ( Art. 98 ff. EGV). Die Übertragung der Währungshoheit rührt stärker als alle anderen Gemeinschaftskompetenzen am Nerv des staatsrechtlichen Eigenlebens der Mitglieder<sup>532</sup>.

Im Maastricht-Urteil hat das *BVerfG* das eigentümliche Gebilde, das inmitten Europas entstanden ist, treffend als „Staatenverbund“ bezeichnet<sup>533</sup>. Der Begriff des Staatenverbundes ist der völkerrechtlichen Typologie unbekannt. Er bringt zum Ausdruck, daß die Integration einerseits schon weiter fortgeschritten ist als bei einem herkömmlichen Staatenbund, andererseits aber noch nicht die Stufe der (Bundes-)Staatlichkeit erreicht hat. Die Staatsqualität scheitert an der fehlenden „Kompetenz-Kompetenz“; nach wie vor gilt das „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“<sup>534</sup>. Daneben betont das *BVerfG* aber auch, daß es der Union an einem

<sup>527</sup> Ursprünglicher Text: EA 1992, D 177.

<sup>528</sup> Vgl. Präambel; Art. 1 Abs. 2 EUV in der Fassung durch den Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 (oben, N 503).

<sup>529</sup> So *Bleckmann*, DVBl. 1992, 335.

<sup>530</sup> *Herdegen*, Europarecht, Rn. 50 und 64.

<sup>531</sup> Dazu *Herdegen*, Europarecht, Rn. 82 f.

<sup>532</sup> *Herdegen*, Europarecht, Rn. 84; *Hobe*, Der Staat 32 (1993), 245 (265).

<sup>533</sup> *BVerfGE* 89, 155 (181 ff.) - „Maastricht“.

<sup>534</sup> Vgl. dazu *Herdegen*, Europarecht, Rn. 189 ff.

europäischen Staatsvolk als einem hinreichend homogenen Personenverband und damit an einem eigenständigen Zurechnungsobjekt für die demokratische Legitimation von Staatsgewalt mangle<sup>535</sup>. Daher seien es die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, welche die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und die Ausübung hoheitlicher Befugnisse über die nationalen Parlamente zu legitimieren hätten. Darüber hinaus müßten den einzelnen Mitgliedstaaten hinreichend bedeutsame Aufgabenfelder in eigener Verantwortung verbleiben, damit das jeweilige Staatsvolk „dem, was es - relativ homogen - geistig, sozial und politisch verbindet (...), rechtlichen Ausdruck“ verleihen könne<sup>536</sup>.

### ***bb) Die Unionsbürgerschaft im besonderen***

#### (1) Inhalt

Vorläufiger Abschluß der Entwicklung vom Bourgeois zum Citoyen ist die Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht (Titel II). Die Unionsbürgerschaft soll den Schutz der Rechte und Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten stärken (Art. 2 Abs. 1, dritter Spiegelstrich EUV).

Die detaillierte Regelung der Unionsbürgerschaft ist im zweiten Teil des EG-Vertrages enthalten. Ihre Struktur erhellt aus Art. 17 EGV. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EGV). Für die Rechte und Pflichten der Unionsbürger gilt das Enumerationsprinzip (Art. 17 Abs. 2 EGV). In den Art. 18 ff. normiert der Vertrag bislang freilich nur Rechte<sup>537</sup>.

Dazu gehören das freie Aufenthaltsrecht im Staatsgebiet der Mitgliedstaaten (Art. 18 EGV), das kommunale Wahlrecht im Wohnsitzstaat (Art. 19 Abs. 1 EGV)<sup>538</sup>, das Wahlrecht zum Europäischen Parlament im Wohnsitzstaat (Art. 19 Abs. 2 EGV), das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz durch die Mitgliedstaaten in Drittstaaten (Art. 20 EGV) sowie ein Petitionsrecht bei den Organen der Gemeinschaft bzw. dem Bürgerbeauftragten (Art. 21 EGV). Die Evolutivklausel des Art. 22 EGV hält das Institut der Unionsbürgerschaft ausdrücklich für eine Fortentwicklung offen.

<sup>535</sup> BVerfGE 89, 155 (184 ff.) - „Maastricht“.

<sup>536</sup> BVerfGE 89, 155 (186) - „Maastricht“.

<sup>537</sup> Degen, DÖV 1993, 749 (752).

<sup>538</sup> Vgl. zur Anpassung des Grundgesetzes bereits oben, Zweiter Teil B. III. 2. d) bb) (1) (22).

## (2) Bedeutung

Der Blick zurück auf die Zeit vor Maastricht zeigt, daß die Einführung der Unionsbürgerschaft keinen Quantensprung darstellt. Im wesentlichen wurde damit lediglich die Entwicklung nachvollzogen, die auf der Ebene des Sekundärrechts bereits stattgefunden hatte<sup>539</sup>. Insofern trat nun die vertragliche Absicherung hinzu. Neuerungen hat die Unionsbürgerschaft hingegen kaum gebracht. Zu nennen ist hier eigentlich nur die Gewährung des Kommunalwahlrechts in allen Mitgliedstaaten (Art. 19 Abs. 1 EGV). Auch diese hatte sich freilich schon seit längerem abgezeichnet. Ihre Realisierung hing nicht unmittelbar von der Einführung der Unionsbürgerschaft ab.

Nicht zu unterschätzen ist aber der symbolische Wert der Unionsbürgerschaft. Sie verleiht „dem bestehenden Maß existentieller Gemeinsamkeit“ aller Angehörigen der Mitgliedstaaten „einen rechtlich verbindlichen Ausdruck“<sup>540</sup>. Dieser Vorgang kann - bis zu einem gewissen Grade<sup>541</sup> - einheitsstiftend wirken. Die Menschen können sich mit ihrer Rolle als Europabürger besser identifizieren; die Integration wird von der personalen Seite her vorangetrieben<sup>542</sup>. Für Europa ist dieser Aspekt besonders wichtig, denn gerade an einem Zusammengehörigkeitsgefühl mangelt es hier momentan mehr denn je. Die europäische Idee, die in den 50er und 60er Jahren noch so viel Charme versprühte, ist mit der Zeit verblaßt. Es gibt eben kein „geborenes“ europäisches Volk<sup>543</sup>. Heute tritt Europa vor allen Dingen als Rechtskonstruktion in Erscheinung, ausgerichtet auf Nutzenmaximierung. Die Unionsbürgerschaft ist ein Ansatz, daran im Bewußtsein der Menschen etwas zu ändern.

## 2. Verhältnis der Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit

Die Unionsbürgerschaft ist keine Staatsangehörigkeit. Dies versteht sich eigentlich von selbst, denn die Staatsangehörigkeit setzt den Staat voraus<sup>544</sup>. Nicht zufällig ist im Maastrichter Vertrag von der *Unionsbürgerschaft* die Rede. Im Gegensatz zu der umfassenden und existentiellen Kategorie der Staatsangehörigkeit steht dieser Terminus lediglich für die Gewährung von Einzelrechten. Pflichten bleiben außer Betracht.

---

<sup>539</sup> Degen, DÖV 1993, 749 (752 f.)

<sup>540</sup> BVerfGE 89, 155 (184) - „Maastricht“.

<sup>541</sup> Zu den Grenzen vgl. die Ausführungen zur Staatsangehörigkeit, oben Erster Teil C. III. 3.

<sup>542</sup> In diesem Sinne auch Hobe, Der Staat 32 (1993), 245 (267).

<sup>543</sup> Vgl. dazu v. Simson, EuR 1991, 1 ff.

Letztlich reflektiert die Unionsbürgerschaft von der personellen Seite her den jeweiligen Entwicklungsstand der Union<sup>545</sup>. An dieser Stelle kann es aber nicht darum gehen, diesen Entwicklungsstand anhand der Unionsbürgerschaft genauer zu untersuchen<sup>546</sup>. Vielmehr interessiert hier die nationale Perspektive, d. h. die Frage, inwieweit die Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit in Konkurrenz tritt und deren Bedeutung relativiert<sup>547</sup>.

Aufschluß hierüber gibt zunächst Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EGV. Danach wird die Unionsbürgerschaft durch die Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten mediatisiert. Eine originäre Begründung der Unionsbürgerschaft findet nicht statt. Wer Unionsbürger ist bzw. wird, bestimmen die nationalen Gesetze über die Staatsangehörigkeit.

Eine einheitliche Gesetzgebung der Mitgliedstaaten ergeht auf diesem Gebiet nicht. Der Zugang zur Unionsbürgerschaft gestaltet sich mal leichter und mal schwerer - je nach dem, durch welchen Mitgliedstaat er vermittelt wird. Jede Reform des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts hat zugleich Auswirkungen auf das personelle Substrat der Europäischen Union. Beispiel: Indem der deutsche Gesetzgeber den im Bundesgebiet lebenden Türken den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert, stößt er ihnen auch die Tür zur Unionsbürgerschaft auf. Andere Mitgliedstaaten haben darauf keinen Einfluß<sup>548</sup>.

Entscheidend ist daher, wie die Unionsbürgerschaft inhaltlich zur Staatsangehörigkeit steht. Die Vorschrift des Art. 17 Abs. 1 Satz 3 EGV, die erst durch den Vertrag von Amsterdam<sup>549</sup> eingefügt worden ist, stellt diesbezüglich klar, daß die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft ergänzt, nicht aber ersetzt. Was damit gemeint ist, wird an der Ausgestaltung des diplomatischen und konsularischen Schutzes der Unionsbürger (Art. 20 EGV) deutlich: Nicht die Union gewährleistet den Schutz, sondern die einzelnen Mitgliedstaaten, und diese auch nur dann, wenn der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Unionsbürger besitzt, in dem Drittstaat nicht vertreten ist. Unionsbürger werden also hilfsweise wie Staats-

---

<sup>544</sup> Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 21; Makarov, Allgemeine Lehren, S. 31 f.

<sup>545</sup> Hobe, Der Staat 32 (1993), 245 (267 f.); Oppermann, in: FS für Doehring, 713 (714).

<sup>546</sup> Dazu Hobe, Der Staat 32 (1993), 245 (254 ff.), der Parallelen zum Indigenat der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 bzw. der Reichsverfassung von 1871 erkennt; dazu weiter im Text bzw. bei N 548.

<sup>547</sup> Vgl. dazu auch Ziemke, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 113 ff.

<sup>548</sup> Insofern geht die Unionsbürgerschaft über das Indigenat von 1867/1871 noch hinaus: Im Deutschen Reich wurde das Staatsangehörigkeitsrecht vereinheitlicht (vgl. oben, Dritter Teil A. II. 1.). Dennoch führte das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 gegen die Einbürgerung in einem Bundesstaat ein Vetorecht der anderen Bundesstaaten ein (vgl. oben, Dritter Teil A. II. 2. a)!

<sup>549</sup> Vgl. oben, N 503.

angehörige anderer Mitgliedstaaten behandelt, falls ihre eigene Staatsangehörigkeit sich als ineffektiv erweist. Die Unionsbürgerschaft ist gegenüber der Staatsangehörigkeit subsidiär.

Andererseits wird die Exklusivität der mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte teilweise aufgegeben. Dies gilt neben dem diplomatischen Schutz auch für das freie Aufenthaltsrecht und das Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Neben den eigenen Staatsangehörigen kommen nun auch die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten in den Genuß dieser Rechte. Insoweit wird die Bedeutung der Staatsangehörigkeit relativiert<sup>550</sup>.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang allerdings auch, daß die Rechte der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten auf Vertrag beruhen und daher nicht die Qualität der Staatsangehörigkeit erreichen. Hier schließt sich der Kreis: Solange das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung gilt, sind die Mitgliedstaaten „Herren der Verträge“<sup>551</sup>. Vertragliche Vereinbarungen können grundsätzlich revidiert werden. Einen der deutschen Staatsangehörigkeit vergleichbaren Anspruch auf Unentziehbarkeit erhebt die Unionsbürgerschaft daher nicht<sup>552</sup>.

---

<sup>550</sup> Da die deutsche Staatsangehörigkeit aber weder ersetzt noch vollends entwertet wird, liegt darin keine Entziehung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG (ebenso *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 118). Zu weit geht bei dem gegenwärtigen Entwicklungsstand auch die von *Hobe*, JZ 1994, 191 (193 f.) aufgestellte These, der Staatsvolkbegriff des Grundgesetzes habe sich „quasi europäisiert“; dazu die weiteren Ausführungen im Text.

<sup>551</sup> Vgl. zur Problematik *Herdegen*, Europarecht, Rn. 89 ff.

<sup>552</sup> Auch das *BVerfG* weist darauf hin, daß das rechtliche Band, das durch die Unionsbürgerschaft zwischen den Mitgliedstaaten geknüpft wird, zwar auf Dauer angelegt sei, aber nicht die Dichte der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat besitze (*BVerfGE* 89, 155 (184) - „Maastricht“). Diese Aussage kann sowohl auf die mit der Unionsbürgerschaft derzeit verbundenen Rechte als auch auf die Beständigkeit des Instituts insgesamt bezogen werden.



## Vierter Teil: Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts von 1999

### A. Geschichte der Reform

#### I. Ältere Reformansätze

Am Ende ging alles ganz schnell: Zwischen dem ersten Arbeitsentwurf des Bundesinnenministers vom 13. Januar 1999<sup>553</sup> und der Zustimmung des Bundesrates zum Staatsangehörigkeitsreformgesetz (StARG) am 21. Mai 1999<sup>554</sup> lagen kaum mehr als vier Monate.

Freilich kam die Reform nicht von heute auf morgen. Reformbestrebungen gab es schon seit geraumer Zeit, nur waren sie bis dahin allesamt gescheitert. Die Gründe dafür haben die Gestalt, welche das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht schließlich im Jahre 1999 erhalten hat, nachhaltig beeinflußt. Daher lohnt es sich, zunächst diejenigen Reformansätze zu betrachten, die nicht verwirklicht worden sind.

#### 1. Die Lage vor der Wiedervereinigung

Erste Überlegungen, das Staatsangehörigkeitsrecht einer Rundumerneuerung zu unterziehen, wurden bereits im Jahre 1956 angestellt<sup>555</sup>. Durch das fortgeschrittene Alter des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes sowie die Zersplitterung des gesamten Rechtsgebiets in vor- und nachkonstitutionelle Normen sah sich der damalige Bundesinnenminister, *Gerhard Schröder*, seinerzeit dazu veranlaßt, eine Kommission aus namhaften Wissenschaftlern und hohen Richtern zu diesem Thema einzusetzen. Noch bevor das Vorhaben konkrete Züge angenommen hatte, wurde es aber auch schon wieder ad acta gelegt. Einer Realisierung stand die Teilung Deutschlands im Wege. Mit der verfassungsrechtlich gebotenen Wahrung der staatlichen Einheit wäre ein neues Staatsangehörigkeitsrecht Westdeutschlands nicht zu vereinbaren gewesen<sup>556</sup>.

---

<sup>553</sup> Berichte in ZAR 1999, 50 und 95.

<sup>554</sup> BR-Plenarprot. S. 738.

<sup>555</sup> Vgl. zum folgenden *Hilgers*, in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts - Die parlamentarische Beratung, 11.

<sup>556</sup> Dazu oben, Dritter Teil D. I.

## 2. Die Reformbestrebungen von 1989 bis 1998

Reformbestrebungen grundlegender Art setzten danach erst wieder ein, als die Wiedervereinigung bereits in greifbare Nähe gerückt war<sup>557</sup>. Von 1989 bis 1998 standen sich im wesentlichen zwei Positionen gegenüber, deren Gegensätzlichkeit das Zustandekommen einer Reform verhinderte: der Standpunkt der Opposition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf der einen sowie der Standpunkt der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP auf der anderen Seite<sup>558</sup>.

### a) Der Standpunkt der Opposition

#### aa) Erleichterung der Einbürgerung

Die mit der Änderung des Ausländergesetzes zu Beginn der 90er Jahre verbundene Erleichterung der Einbürgerung<sup>559</sup> ging nicht so weit, wie die Opposition es gerne gesehen hätte.

Ihrer Auffassung zufolge hätte ein Einbürgerungsanspruch den Ausländern schon nach kürzerem Aufenthalt im Bundesgebiet eingeräumt werden sollen. Am weitesten gingen diesbezüglich die Gesetzentwürfe von Bündnis 90/Die Grünen, die sich allgemein mit einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren begnügten<sup>560</sup>. Vergleichsweise moderat nahmen sich da die Forderungen der SPD-Fraktion<sup>561</sup> und des Bundesrates<sup>562</sup> nach einer Aufenthaltsfrist von im Regelfall acht Jahren aus. Fünf Jahre sollten nur ausreichen, wenn weitere Voraussetzungen erfüllt waren.

Zudem wurden immer mehr Stimmen laut, welche die Einbürgerung von einer Aufgabe oder einem Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit(en) abkoppeln wollten. Darin lag eine völlige Abkehr vom Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Während Bündnis 90/Die Grünen von Anfang an keinen Hehl aus ihrer positiven Einstellung zur Mehrstaatigkeit

<sup>557</sup> Siehe den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion aus dem Jahre 1989, BT-Drs. 11/4268. - Der Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1980 (BR-Drs. 52/80) und der Entwurf der Bundesregierung aus dem Jahre 1982 (BR-Drs. 3/82) sahen zwar schon vorher die Einführung eines Einbürgerungsanspruchs vor, rückten aber im übrigen nicht von den überkommenen Grundsätzen ab.

<sup>558</sup> Da der Bundesrat zu jener Zeit von SPD und Bündnis 90/Die Grünen dominiert wurde, wird auch er bei der folgenden Darstellung zum Lager der Opposition gerechnet.

<sup>559</sup> Dazu schon oben, Dritter Teil D. III. 3. a) aa) (3).

<sup>560</sup> BT-Drs. 11/4464; 12/1714.

<sup>561</sup> BT-Drs. 12/4533.

machten, ja Mehrstaatigkeit sogar als Ziel einer Neuregelung ausgaben<sup>563</sup>, schwenkten SPD<sup>564</sup> und Bundesrat<sup>565</sup> erst später auf diese Linie ein.

### ***bb) Einführung des ius soli***

Neben einer Erleichterung der Einbürgerung strebte die Opposition auch eine Einführung des Ius-soli-Prinzips in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht an. Das Ius-sanguinis-Prinzip, das den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt bis dato ausschließlich geregelt hatte<sup>566</sup>, sollte dadurch zwar nicht verdrängt, aber wenigstens ergänzt werden. Zwei unterschiedliche Varianten des ius soli kristallisierten sich dabei heraus.

#### (1) „Doppeltes ius soli“

Die ersten beiden Gesetzentwürfe von SPD<sup>567</sup> und Bündnis 90/Die Grünen<sup>568</sup> beabsichtigten, einem in Deutschland geborenen Kind ausländischer Eltern mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit zuzuerkennen, wenn ein Elternteil ebenfalls im Bundesgebiet geboren war. Da der Staatsangehörigkeitserwerb des Kindes in dieser Variante an zwei Geburtsorte im Inland anknüpft (an seinen eigenen plus den eines Elternteils), spricht man hierbei vom „doppelten ius soli“<sup>569</sup>. Zielgruppe des doppelten ius soli ist die „dritte Ausländergeneration“<sup>570</sup>.

Einschränkend sah ein Gesetzentwurf der SPD-Fraktion später vor, das doppelte ius soli nur zur Anwendung zu bringen, falls der in Deutschland geborene Elternteil im Zeitpunkt der Geburt des Kindes eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, eine Aufenthaltsberechtigung oder eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis-EG besaß<sup>571</sup>. Dem folgte - mit etwas geringeren Anforderungen an den Aufenthaltstitel - auch ein Gesetzentwurf des Bundesrates<sup>572</sup>.

---

<sup>562</sup> BT-Drs. 12/5684.

<sup>563</sup> BT-Drs. 11/4464; 12/1714.

<sup>564</sup> BT-Drs. 12/4533.

<sup>565</sup> BT-Drs. 12/5684.

<sup>566</sup> Siehe dazu im einzelnen oben, Dritter Teil A. sowie D. III. 1.

<sup>567</sup> BT-Drs. 11/4268.

<sup>568</sup> BT-Drs. 11/4464.

<sup>569</sup> So etwa *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1274) und - für das französische Recht - *Spiegel*, IPrax 1997, 269 (272).

<sup>570</sup> Dazu BT-Drs. 11/4268, S. 3.

<sup>571</sup> BT-Drs. 12/4533.

<sup>572</sup> BT-Drs. 13/8157.

## (2) „Einfaches ius soli“

Im Gegensatz zu der Tendenz der SPD, das ius soli einzuschränken, weitete der nächste Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen dessen Anwendungsbereich noch aus. Jedes Kind ausländischer Eltern, das im Bundesgebiet geboren wurde, sollte danach die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben<sup>573</sup>. In Anlehnung an den Ausdruck „doppeltes ius soli“ wird die Ausprägung des Gebietsgrundsatzes, die nur auf den Geburtsort des Kindes abstellt, auch als „einfaches ius soli“ bezeichnet<sup>574</sup>. Schon die „zweite Ausländergeneration“<sup>575</sup> kommt dabei in den „Genuß“ des Staatsangehörigkeitserwerbs kraft Geburt.

Auch der Bundesrat machte sich in der Folge für eine Einführung des einfachen ius soli stark. Allerdings sollte ein in Deutschland geborenes Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit seiner Vorstellung nach nur dann erwerben, wenn ein Elternteil eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung besaß und beide Elternteile sich gewöhnlich in Deutschland aufhielten<sup>576</sup>. Die Einschränkung durch das Erfordernis eines Aufenthaltstitels auf Seiten eines Elternteils war schon vom doppelten ius soli her bekannt<sup>577</sup>. An die Stelle der dort vorausgesetzten Geburt eines Elternteils in Deutschland traten hier Bedingungen an den Aufenthalt beider Elternteile im Bundesgebiet. Das Modell des Bundesrates kombinierte das ius soli also mit Elementen des ius domicilii in bezug auf die Eltern<sup>578</sup>. Dadurch sollte verhindert werden, daß Kinder, welche unmittelbar nach der Geburt zu einem im Ausland lebenden Elternteil gezogen wären, vorher iure soli die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hätten<sup>579</sup>. Eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse wäre dann nämlich ausgeschlossen. Für den Fall, daß nur ein Elternteil in Deutschland lebte und die Kinder bei diesem aufwuchsen, sah der Entwurf einen Einbürgerungsanspruch vor. Die Vorstellungen des Bundesrates machten Bündnis 90/Die Grünen sich später zu eigen<sup>580</sup>.

---

<sup>573</sup> BT-Drs. 12/1714.

<sup>574</sup> So wiederum *Spiegel*, IPrax 1997, 269 (272).

<sup>575</sup> Dazu BT-Drs. 11/4268, S. 3.

<sup>576</sup> BT-Drs. 12/5684.

<sup>577</sup> Dazu oben, Vierter Teil A. I. 2. a) bb) (1).

<sup>578</sup> Vgl. zu einer solchen Kombination auch *Moosmayer*, Der Gebietsgrundsatz im Staatsangehörigkeitsrecht (jus soli), S. 131.

<sup>579</sup> BT-Drs. 12/5684, S. 6 und 7.

<sup>580</sup> BT-Drs. 13/423.

### (3) Ius soli und Mehrstaatigkeit

Die meisten Staaten gehen in ihrem Staatsangehörigkeitsrecht vom Ius-sanguinis-Prinzip aus<sup>581</sup>; das Ius-soli-Prinzip gilt beim Erwerb durch Geburt allenfalls ergänzend<sup>582</sup>. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erwerben daher in der Regel mindestens eine Staatsangehörigkeit ihrer Eltern iure sanguinis. Eine uneingeschränkte Einführung des Ius-soli-Prinzips hätte zur Folge gehabt, daß diese Kinder Mehrstaater geworden wären.

Einige der genannten Gesetzentwürfe räumten dem gesetzlichen Vertreter im Falle der Entstehung von Mehrstaatigkeit die Möglichkeit ein, die deutsche Staatsangehörigkeit für das betroffene Kindes innerhalb eines Jahres nach der Geburt auszuschlagen<sup>583</sup>. Andere vertagten eine solche Ausschlagungsmöglichkeit auf das Volljährigkeitsalter, um sie dem Kind selbst vorbehalten zu können<sup>584</sup>. Für keinen der Entwürfe stellte Mehrstaatigkeit aber einen Grund dar, von einer Anwendung des ius soli abzusehen.

#### **b) Der Standpunkt der Bundesregierung**

##### *aa) „Kinderstaatszugehörigkeit“*

Obwohl die Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP nach der Wiedervereinigung zunächst selbst eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts angekündigt hatte<sup>585</sup>, lehnte sie in der 12. Legislaturperiode jeden von der Opposition eingebrachten Reformentwurf ab<sup>586</sup>. Alternativ sah die Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode ein anderes Modell vor<sup>587</sup>: Kinder der dritten Ausländergeneration sollten auf Antrag ihrer Eltern mit der Geburt eine „deutsche Kinderstaatszugehörigkeit“ erwerben, wenn beide Elternteile sich seit zehn Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhielten und im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung waren. Der Kinderstaatszugehörigkeit war nicht der Rang einer Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 16 Abs. 1 GG zugeordnet. Die Kinder sollten lediglich mit den gleichen Ausweispapieren ausgestattet werden wie Deutsche; insbesondere die erweiterten Nachzugsmöglichkeiten, die den Familienmitgliedern Deutscher zustehen, sollten hingegen ausgeschlossen bleiben. Unter der Voraussetzung, daß der Verlust der anderen Staatsangehörig-

<sup>581</sup> Hailbronner, NVwZ 1999, 1273 (1274); Renner, NJ 2000, 15 (17); ders., ZAR 1999, 154 (155).

<sup>582</sup> Ziemke, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 195 ff.

<sup>583</sup> BT-Drs. 11/4268; 12/4533; 13/8157.

<sup>584</sup> BT-Drs. 11/4464; 12/1714.

<sup>585</sup> Vgl. dazu den Bericht von Meireis, StAZ 1994, 241.

<sup>586</sup> Vgl. etwa Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 12/7318.

keit(en) nachgewiesen würde, sollte die Staatszugehörigkeit dann im Volljährigkeitsalter in die Staatsangehörigkeit übergehen. Andernfalls sollte sie innerhalb eines Jahres erlöschen.

Die so konzipierte Kinderstaatszugehörigkeit war das Produkt zweier Grundpositionen: Einerseits sollten die Ausländerkinder im Interesse einer besseren Integration den nichtvolljährigen Deutschen gleichgestellt werden. Insoweit bestand zwischen Bundesregierung und Opposition noch Einigkeit. Andererseits wollte die Regierungskoalition aber am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festhalten. Beide Ziele unter einen Hut zu bringen, ist deshalb so schwierig, weil Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG die Entziehung der Staatsangehörigkeit verbietet<sup>588</sup>. Ist sie einmal verliehen, so kann sie nicht ohne weiteres wieder weggenommen werden. Von einer Staatszugehörigkeit ist in Art. 16 Abs. 1 GG hingegen nicht die Rede. Mit dieser Konstruktion glaubte die Bundesregierung daher, das Entziehungsverbot umgehen und eine größere Flexibilität erreichen zu können. Gerade weil sich eine Staatsangehörigkeit minderen Rechts - und nichts anderes wäre die Staatszugehörigkeit gewesen - aber weder in das System des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts eingefügt, noch völkerrechtlicher Anerkennung erfreut hätte, war sie letztlich zum Scheitern verurteilt<sup>589</sup>.

### ***bb) „Optionsmodell“***

An Stelle einer Kinderstaatszugehörigkeit favorisierte die FDP alsbald das sogenannte Optionsmodell<sup>590</sup>. Dieses Modell verband eine Einführung des einfachen ius soli mit einem Abwahlzwang für Mehrstaater nach Erreichen eines bestimmten Alters. Kinder ausländischer Eltern sollten kraft ihrer Geburt im Bundesgebiet nicht nur eine Staatszugehörigkeit, sondern die („echte“) deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, wenn nicht beide Elternteile dem Erwerb widersprachen. Für den Zeitraum zwischen dem 21. und dem 25. Lebensjahr war dann eine Option der auf diese Weise zu Mehrstaatern gewordenen Personen für die deutsche oder die andere(n) Staatsangehörigkeit(en) vorgesehen, um den Zustand der Mehrstaatigkeit zu beenden.

---

<sup>587</sup> Koalitionsvereinbarung vom 11. November 1994, S. 41 f.; siehe Bericht in ZAR 1995, 2.

<sup>588</sup> Dazu oben, Dritter Teil D. II. 3.

<sup>589</sup> Hailbronner/Renner (3. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 23; Lübbe-Wolff, Jura 1996, 57 (59); Ziemke, ZRP 1995, 380 ff.

<sup>590</sup> Vgl. die Äußerung des Bundestagsabgeordneten *Westerwelle* im Innenausschuß des Bundestages, BT-Drs. 13/10030, S. 6 sowie die Darstellung bei Hailbronner/Renner (3. Aufl.), Einl. F, Rn. 62; ungenau, weil nicht zwischen dem Optionsmodell und einer Kinderstaatszugehörigkeit differenzierend: Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, S. 185.

Bis zum 25. Lebensjahr wurde dieser Zustand dagegen in Kauf genommen. Insofern vertrug sich das Optionsmodell nicht mit dem von der Bundesregierung vertretenen Standpunkt, Mehrstaatigkeit nach Möglichkeit zu vermeiden. Solange die FDP eine Koalition mit der CDU/CSU bildete, sah sie denn auch davon ab, eine Einführung des Optionsmodells mit Nachdruck voranzutreiben. Allein in einem Gesetzesantrag des sozial-liberal geführten Bundeslandes Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 1997 tauchte das Modell einmal auf<sup>591</sup>. Darin stand die Anwendung des Ius-soli-Prinzips unter dem Vorbehalt, daß zumindest ein Elternteil im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder seit mindestens drei Jahren im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis-EG war und seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hatte.

Das Optionsmodell ist freilich keine Erfindung der FDP. Schon im Jahre 1971 bezeichnete das *BVerwG* - allerdings in anderem Zusammenhang - eine solche Lösung als eine von mehreren Möglichkeiten, die unerwünschten Folgen von Mehrstaatigkeit zu vermeiden<sup>592</sup>.

### c) Zusammenfassung

Von 1989 an wurde aus dem Lager der Opposition unaufhörlich die Forderung nach einer stärkeren Öffnung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts erhoben. Insbesondere eine Erleichterung der Einbürgerung über die Ansprüche nach §§ 85 ff. AuslG 1993 hinaus sowie eine Ergänzung des Abstammungsgrundsatzes durch das Ius-soli-Prinzip waren Inhalt zahlreicher Reformvorschläge. Einige davon traten für eine Einführung des doppelten ius soli, andere für eine Einführung des einfachen ius soli ein; bei beiden Varianten setzte sich aber eine Einschränkung durch weitere Bedingungen an den Aufenthalt der Eltern durch. Sukzessive aufgegeben wurde dagegen der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit.

Vornehmlich aus diesem Grunde lehnte die Bundesregierung beide Reforminhalte ab. Die Konzeption einer Kinderstaatszugehörigkeit bildete jedoch keine taugliche Alternative, da sie rechtlich nicht haltbar war.

---

<sup>591</sup> BR-Drs. 180/97.

<sup>592</sup> Siehe den Vorlagebeschluß des Ersten Senats vom 24. Juni 1971, FamRZ 1971, 577 (579). Dabei ging es nicht um eine Einführung des Ius-soli-Prinzips, sondern um die Frage, ob deutsche Mütter den deutschen Vätern wegen Art. 3 Abs. 2 GG beim Ius-sanguinis-Prinzip gleichgestellt werden müßten; vgl. dazu bereits oben, Dritter Teil D. III. 2. b) und c).

Die FDP sympathisierte statt dessen mit dem sogenannten Optionsmodell, das eine Vermittlung zwischen der Einführung des *ius soli* und dem Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit anstrebte.

## II. Das Zustandekommen der Reform im Jahre 1999

Mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte zur 14. Legislaturperiode bot sich den vormaligen Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen plötzlich die Gelegenheit, ihre lange Zeit vergeblich gehegten Reformvorhaben endlich zu realisieren. Diese Gelegenheit ergriffen sie sogleich beim Schopfe. Weder bei der anvisierten Erleichterung der Anspruchseinbürgerung nach §§ 85 ff. AuslG noch bei der Einführung des *Ius-soli*-Prinzips nahm ein von Bundesinnenminister *Otto Schily* am 13. Januar 1999 geradezu blitzartig vorgelegter Arbeitsentwurf Rücksicht auf den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit<sup>593</sup>. Nach dem Stillstand der letzten Jahre sollte der Entwurf vor allem Handlungsfähigkeit demonstrieren<sup>594</sup>. Aussicht auf Erfolg hatte er freilich nicht. Zu groß war der Widerstand in der Bevölkerung. Mit Blick auf den hessischen Landtagswahlkampf initiierte die CDU eine Unterschriftenkampagne gegen die Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Die Resonanz auf diese Kampagne wurde allgemein als (mit-)entscheidend für den anschließenden Wahlsieg der Partei angesehen<sup>595</sup>.

Die politische Bedrängnis zwang die Regierungskoalition dazu, auf Vorstellungen der FDP einzugehen. So feierte ein Modell, das in der politischen Debatte bis dahin ein Schattendasein gefristet hatte, überraschend Renaissance: das Optionsmodell<sup>596</sup>. Etwa zeitgleich mit dem Arbeitsentwurf des BMI hatte die FDP - nun bar jeglicher Koalitionsverpflichtung - „ihr“ Optionsmodell in einen Gesetzentwurf gekleidet, der die Optionspflicht auf das Alter von 18 bis 23 Jahren vorverlagert, ansonsten aber dem Antrag des Bundeslandes Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 1997<sup>597</sup> entsprochen hatte<sup>598</sup>. Dieser Gesetzentwurf wurde im Deutschen Bundestag aber niemals beraten. Vielmehr einigten sich Abgeordnete von SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen auf einen Gruppenantrag, welcher einerseits dem Optionsmodell folgte, andererseits

<sup>593</sup> Berichte in ZAR 1999, 50 und 95.

<sup>594</sup> Renner, ZAR 1999, 154 (155).

<sup>595</sup> Zu diesem Ergebnis gelangte später auch der Berichterstatter des Wahlprüfungsgerichts im hessischen Wahlprüfungsverfahren; vgl. „Spiegel-online“ vom 19. Februar 2001, online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,118468.html> (zuletzt besucht am 26. Januar 2002).

<sup>596</sup> Ähnlich Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, S. 219.

<sup>597</sup> BR-Drs. 180/97.

<sup>598</sup> BT-Drs. 14/296.



aber eine deutlich großzügigere Haltung gegenüber Mehrstaatigkeit einnahm als der Entwurf der FDP<sup>599</sup>.

Währenddessen lehnten CDU und CSU eine Ausweitung der Fälle von Mehrstaatigkeit im allgemeinen und eine Einführung des *ius soli* im besonderen bis zuletzt ab. Statt einer Einführung des *ius soli* sah ein zu fortgeschrittener Zeit von den Schwesterparteien vorgelegter Reformentwurf<sup>600</sup> lediglich eine Einbürgerungszusicherung für in Deutschland geborene Kinder vor. Die Zusicherung stand zudem unter der Bedingung, daß die Eltern vor Vollendung des siebten Lebensjahres ihren rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet genommen hatten, bei Geburt der Kinder eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung besaßen und in den zehn der Geburt unmittelbar vorausgegangenen Jahren rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet gehabt hatten. Eine Einbürgerung sollte auf Grund der Zusicherung erfolgen, sobald der Ausländer aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit ausschied, frühestens aber mit Eintritt der Volljährigkeit. Spätestens mit Vollendung des 21. Lebensjahres sollte die Einbürgerungszusicherung hingegen erlöschen. Hinter dem Zusicherungsmodell stand die Überzeugung, daß der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erst am Ende der Integration stehen dürfe und Mehrstaatigkeit die Integration nicht fördere, sondern sich insgesamt eher integrationshemmend auswirke<sup>601</sup>.

Ungeachtet dessen verabschiedete der Bundestag am 7. Mai 1999 - unter Berücksichtigung einiger Änderungen im Detail<sup>602</sup> - den von den übrigen Parteien geschlossenen Kompromiß<sup>603</sup>. Am 15. Juli 1999 fertigte der Bundespräsident das Staatsangehörigkeitsreformgesetz aus<sup>604</sup>. Das Gros der Regelungen ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten<sup>605</sup>.

---

<sup>599</sup> BT-Drs. 14/533; zugleich als Regierungsentwurf eingebracht auf BR-Drs. 296/99.

<sup>600</sup> BT-Drs. 14/535.

<sup>601</sup> BT-Drs. 14/535, S. 15; ebenso *Badura*, in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts - Die parlamentarische Beratung, 156 (157) sowie 164 (166).

<sup>602</sup> Beschlußempfehlung des Bundestagsinnenausschusses und Bericht auf BT-Drs. 14/867.

<sup>603</sup> Plenar-Prot. 14/40, S. 3415 ff.

<sup>604</sup> BGBl. I S. 1618.

<sup>605</sup> Siehe Art. 5 StARG.

## B. Ziel der Reform

Für die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 1999 gab es im wesentlichen zwei Gründe:

Vermeintlichen Reformdruck erzeugte zunächst das hohe Alter des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes. Schon allein die Tatsache, daß dessen Gestalt sich seit 1913 kaum verändert hatte, genügte in den Augen vieler, um eine „Modernisierung“ des Rechtsgebiets zu rechtfertigen. Auch im europäischen Vergleich galt das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz als anachronistisch<sup>606</sup>.

Stein des Anstoßes war insbesondere das Ius-sanguinis-Prinzip. Vom deutschen „Blutrecht“, das noch immer einem Nationalismus des ausgehenden 19. Jahrhunderts huldige, obwohl die Geschichte doch längst eines Besseren belehrt habe, war da - nicht ohne ein gerüttelt Maß Polemik - die Rede<sup>607</sup>. Als Relikt vergangener Tage gehöre das an der Abstammung orientierte Denken endgültig über Bord geworfen.

Derweil konzentrierte sich die sachliche Diskussion auf demographische Gesichtspunkte: Ende 1998 lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ca. 7,32 Millionen Ausländer in Deutschland, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von etwa 9 % entsprach<sup>608</sup>. Die Aufenthaltsdauer belief sich bei 51 % der Ausländer auf mindestens zehn, bei 38 % auf mindestens 15 und bei über 29 % auf mindestens 20 Jahre<sup>609</sup>. Mittels der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts aus dem Jahre 1999 soll die Integration der dauerhaft im Inland lebenden Ausländer und ihrer hier geborenen Kinder verbessert werden<sup>610</sup>.

Daß diesbezüglich ausgerechnet das Staatsangehörigkeitsrecht Hoffnungen schürt, hat einen simplen Grund: Nach dem Verständnis des Reformgesetzgebers setzt die Integration der

---

<sup>606</sup> Siehe beispielsweise die Begründung eines Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion aus dem Jahre 1993, BT-Drs. 12/4533, S. 7.

<sup>607</sup> Die vorliegende Untersuchung hat bereits gezeigt, daß die Ursprünge des Ius-sanguinis-Prinzips deutlich weiter zurückreichen: Bereits dem bayerischen Edikt von 1818 lag der Abstammungsgrundsatz zugrunde; vgl. oben, Dritter Teil A. I. 1. a); gegen die These vom nationalistischen Blutrecht auch *Löwer*, ZAR 1993, 156 (157); *Ziemske*, ZRP 1993, 334 (336).

<sup>608</sup> Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2000, S. 231.

<sup>609</sup> BT-Drs. 14/533, S. 11.

<sup>610</sup> BT-Drs. 14/533, S. 2; 11; 14.

Ausländer in Deutschland ihre Teilhabe an den staatsbürgerlichen Rechten voraus. Diese aber werden exklusiv durch die deutsche Staatsangehörigkeit vermittelt; daran führt nach dem Urteil des *BVerfG* zum Ausländerwahlrecht kein Weg mehr vorbei<sup>611</sup>. Das Staatsangehörigkeitsrecht hat das Gericht hingegen als den Ort bezeichnet, „an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann“<sup>612</sup>. Für die Entscheidungsfindung war diese Äußerung überflüssig, denn sie trägt zur Begründung der Abhängigkeit des Wahlrechts von der Staatsangehörigkeit nichts bei. Ihre Bedeutung liegt vielmehr in der „Außenwirkung“: Sie nimmt der Entscheidung etwas von der politischen Schärfe, die der Differenzierung zwischen Deutschen und Ausländern immanent ist<sup>613</sup>. Offenbar wollte das *BVerfG* sich nicht dem Verdacht aussetzen, in der Sache in einer Art und Weise Partei zu ergreifen, die nicht (allein) rechtlichen Regeln folgt. Der Gehalt der Äußerung ist freilich begrenzt: Zwar setzt das Wahlrecht nach dem Grundgesetz die Staatsangehörigkeit voraus; jedoch ist es nicht ausgeschlossen, Ausländern, die in der Bundesrepublik Deutschland leben, die Staatsangehörigkeit zu verleihen, so daß diese an den Wahlen teilnehmen können. Anders versteht der Gesetzgeber das *BVerfG*. Unter Berufung auf die zitierte Passage aus dem Urteil zum Ausländerwahlrecht heißt es in der Gesetzesbegründung: „Auf eine derartige Lage *muß* mit entsprechenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen reagiert werden“, und weiter: „Ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht *hat* sich an integrationspolitischen Zielen auszurichten“<sup>614</sup>. Die Option, auf die das *BVerfG* den Gesetzgeber verwiesen hat, schlägt dabei in eine vermeintliche Handlungspflicht um.

Zur dogmatischen Absicherung seines Konzepts beruft sich der Gesetzgeber auf das Demokratieprinzip. Es entspreche „der demokratischen Idee, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung herzustellen“<sup>615</sup>. „Das ist im Ausgangspunkt zutreffend“, hat das *BVerfG* seinerzeit konstatiert<sup>616</sup>. Aber nicht nur im Interesse der Ausländer hielt der Gesetzgeber eine Öffnung des Staatsangehörigkeitsrechts für geboten. Seiner Ansicht nach lag sie auch im öffentlichen Interesse, und zwar „schon deshalb, weil kein Staat es auf Dauer

---

<sup>611</sup> Dazu ausführlich oben, Zweiter Teil B. III. 2. d).

<sup>612</sup> *BVerfGE* 83, 37 (52).

<sup>613</sup> Vgl. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, S. 227.

<sup>614</sup> Jeweils BT-Drs. 14/533, S. 11 (Hervorh. nicht im Original).

<sup>615</sup> BT-Drs. 14/533, S. 11.

<sup>616</sup> *BVerfGE* 83, 37 (52).

hinnehmen kann, daß ein zahlenmäßig bedeutender Teil seiner Bürger über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft steht und von den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt“<sup>617</sup>.

Hinzu kam, daß die Einbürgerungsoffensive, die zu Beginn der 90er Jahre geschaltet worden war<sup>618</sup>, die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt hatte. Zwar war die Zahl der Einbürgerungen - bereinigt vom Spezialfall der (Spät-)Aussiedler<sup>619</sup> - von 20237 im Jahre 1990 auf 86356 (darunter 48752 nach den §§ 85 und 86 Abs. 1 AuslG 1993) im Jahre 1996 angestiegen<sup>620</sup>; die Einbürgerungsquote hatte sich im gleichen Zeitraum von 0,4 % auf 1,18 % nahezu verdreifacht. 1997 hatten sich die Anspruchseinbürgerungen (43751) und mit ihnen die Einbürgerungen insgesamt (82913) dann aber erstmalig rückläufig entwickelt. Die Einbürgerungsquote war auf 1,13 % gesunken. Damit zeichnete sich ab, daß das höhere Niveau der meisten westeuropäischen Nachbarstaaten auf diese Weise nicht erreichbar sein würde<sup>621</sup>.

Die „Gefahr“, daß viele Ausländer von den sich bietenden Einbürgerungsmöglichkeiten keinen Gebrauch machen, besteht nicht, wenn sie die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch erwerben. Daher hat der Reformgesetzgeber von 1999 vorgebeugt: „Eine volle staatsangehörigkeitsrechtliche Integration des ausländischen Bevölkerungsteils wird nur gelingen, wenn das System der antragsgebundenen Individualeinbürgerung um neue gesetzliche Erwerbstatbestände erweitert wird. Das hergebrachte Abstammungsprinzip muß daher (...) um das Territorialprinzip erweitert werden“<sup>622</sup>.

---

<sup>617</sup> BT-Drs. 14/533, S. 11. - Diese Sequenz stammt ursprünglich aus dem Jahre 1984. In einer Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion zur Fortentwicklung des Ausländerrechts hieß es schon damals, kein Staat könne es auf Dauer hinnehmen, „daß ein zahlenmäßig bedeutender Teil der Bevölkerung über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft und außerhalb der Loyalitätspflichten ihm gegenübersteht“ (BT-Drs. 10/2071). Seitdem ist die Sequenz unzählige Male in allen politischen Lagern gebraucht worden. Die Folgerung, sie sei „parteipolitisch völlig unverdächtig“ (*Meireis*, StAZ 1994, 241 (245)), ist freilich etwas voreilig. 1984 ging es ausschließlich darum, ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung in Deutschland lebender Ausländer darzulegen. Da von den bestehenden Einbürgerungsmöglichkeiten kaum Gebrauch gemacht wurde, sollte das Einbürgerungsverfahren erleichtert werden. Von einer Einführung des *ius soli* war hingegen genausowenig die Rede wie von einer vermehrten Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Auch der Wortlaut der Passage ist nicht völlig gleichgeblieben. Aus der „Bevölkerung“ sind im Jahre 1999 „Bürger“ geworden, neben den „(Loyalitäts-)Pflichten“ werden jetzt deren „Rechte“ betont (aufschlußreich insofern BT-Drs. 11/4268, wo der Grundstein für diese Erweiterung gelegt wird).

<sup>618</sup> Dazu oben, Dritter Teil D. III. 3. a) aa) (3).

<sup>619</sup> Siehe oben, Dritter Teil D. II. 1.

<sup>620</sup> Vgl. dazu und zum folgenden: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2000, S. 243.

<sup>621</sup> *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273.

<sup>622</sup> BT-Drs. 14/533, S. 11.

## C. Die Neuerungen im einzelnen

### I. Vorbemerkung

Das Bemühen des Reformgesetzgebers, alte Zöpfe des Staatsangehörigkeitsrechts abzuschneiden, ist schon an der Überschrift abzulesen<sup>623</sup>: Statt „Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz“ heißt es dort nunmehr schlicht „Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)“<sup>624</sup>.

Allerdings ist das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz durch die Reform nicht abgeschafft, sondern lediglich abgeändert worden. Insbesondere die Erwartung, alle die Staatsangehörigkeit betreffenden Vorschriften würden endlich in einem Gesetz konzentriert werden<sup>625</sup>, hat der Gesetzgeber enttäuscht: Auch nach der Reform bleibt es bei der teilweisen Verlagerung der Einbürgerungsvorschriften in das Ausländergesetz<sup>626</sup>.

Die Änderungen betreffen vor allem die Regelungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt<sup>627</sup> und des Verlusts der Staatsangehörigkeit<sup>628</sup>. Eine völlig neue Gestalt hat zudem der Einbürgerungsanspruch in den §§ 85 ff. AuslG 1999 erhalten<sup>629</sup>. Im übrigen diente das Staatsangehörigkeitsreformgesetz dazu, alte Regelungen an die neue Rechtslage anzupassen. Während einige Folgeänderungen anderer Gesetze nötig waren<sup>630</sup>, hat die Reform die Staatsangehörigkeitsverordnungen vom 5. Februar 1934 und vom 20. Januar 1942<sup>631</sup> gänzlich hinfällig gemacht und folglich außer Kraft gesetzt<sup>632</sup>.

Nachfolgend werden die Neuerungen im einzelnen dargestellt<sup>633</sup>. Auf die verschiedenen Standorte der Regelungen nimmt die Darstellung keine Rücksicht. Daher entspricht ihre Reihenfolge nicht immer der Reihenfolge des Staatsangehörigkeitsreformgesetzes.

---

<sup>623</sup> Vgl. BT-Drs. 14/533, S. 13.

<sup>624</sup> Art. 1 Nr. 1 StARG.

<sup>625</sup> *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (249).

<sup>626</sup> Bezeichnung der Neufassung im folgenden: AuslG 1999.

<sup>627</sup> Art. 1 Nr. 3 StARG.

<sup>628</sup> Art. 1 Nr. 6, 7, 8 StARG.

<sup>629</sup> Art. 2 StARG.

<sup>630</sup> Art. 3 StARG.

<sup>631</sup> Dazu jeweils oben, Dritter Teil B.

<sup>632</sup> Art. 4 StARG.

<sup>633</sup> Die Darstellung folgt weiterhin systematischen Gesichtspunkten (Erwerbs- vor Verlustregelungen). Zwar spricht einiges dafür, § 4 Abs. 3 und § 29 StAG unmittelbar nacheinander abzuhandeln, da diese Vorschriften

## II. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit

### 1. Der Erwerb durch Geburt

#### a) Der neue Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG und die Übergangsvorschrift des § 40b StAG

Gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG erwirbt ein Kind ausländischer Eltern durch die Geburt im Inland die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil

- 1.) seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und
- 2.) eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt.

Damit sieht das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht erstmalig in seiner Geschichte eine Art Ius-soli-Tatbestand vor<sup>634</sup>. Der Staatsangehörigkeitserwerb knüpft an die Geburt auf dem Territorium des deutschen Staates an. Die Inlandsgeburt allein genügt für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit freilich nicht. Zusätzlich werden Bedingungen an den Aufenthalt (zumindest) eines Elternteils in der Bundesrepublik Deutschland gestellt. Das ius soli ist also durch eine Anwendung des ius domicilii auf die Eltern eingeschränkt<sup>635</sup>. Vor dem Hintergrund, daß die Reform auf eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts abzielt, kommt eine derartige Anknüpfung einigermaßen überraschend. An dem Domizil einer Person orientierten sich Herrschaftsbeziehungen im wesentlichen, bevor die Staatsangehörigkeit im 19. Jahrhundert eingeführt wurde<sup>636</sup>. Zu Beginn der Entwicklung wirkten Domizilselemente dann zwar noch nach; im Laufe der Zeit wurden sie aber mehr und mehr aus dem deutschen Recht verdrängt<sup>637</sup>.

---

zusammen das sogenannte Optionsmodell bilden. Allerdings ist zu beachten, daß § 29 StAG in einem wesentlichen Punkt auf § 87 AuslG 1999 verweist. Der Einbürgerungsanspruch wird daher vor § 29 StAG dargestellt.  
<sup>634</sup> Hailbronner, NVwZ 1999, 1273 (1274); Hans v. Mangoldt, ZAR 1999, 243 (244 ff.); ders., JZ 1993, 965 (969); Renner, ZAR 1999, 154 (157); Wollenschläger/Schraml, ZRP 1994, 225 (226). - Zur Statistik: Die Regelung kam im Jahr 2000 bei 41.257 Kindern zur Anwendung (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, in: BT-Drs. 14/9883, S. 30). Von derselben Größenordnung ist für 2001 (vgl. Presseerklärungen des Bundesinnenministers vom 5. Juli 2001 und 19. Juni 2002) und wahrscheinlich auch für die Folgejahre (Göbel-Zimmermann, ZAR 2003, 65 (66); Renner, ZAR 2002, 339 (341)) auszugehen.

<sup>635</sup> Vgl. dazu Moosmayer, Der Gebietsgrundsatz im Staatsangehörigkeitsrecht (jus soli), S. 131.

<sup>636</sup> Vgl. oben, Erster Teil B. I.

<sup>637</sup> Vgl. oben, Dritter Teil A.

Den Aufenthalt des Elternteils mißt die Neuregelung am Ausländerrecht. Während er in einem Zeitraum von acht Jahren vor der Geburt des Kindes nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StAG lediglich rechtmäßig gewesen sein muß, d. h. jede Art von Aufenthaltsgenehmigung oder eine Befreiung vom Erfordernis der Aufenthaltsgenehmigung ausreichen (§ 3 Abs. 1 AuslG), verlangt die Vorschrift des § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StAG einen bestimmten ausländerrechtlichen Status im Zeitpunkt der Geburt des Kindes. Die Aufenthaltsberechtigung bildet die stärkste Form der Aufenthaltsgenehmigung, da sie gemäß § 27 Abs. 1 AuslG zeitlich und räumlich unbeschränkt ist und auch nicht mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden kann<sup>638</sup>. Dementsprechend stellt § 27 Abs. 2 AuslG an ihre Erteilung die vergleichsweise höchsten Anforderungen. Nicht so weit wie die Aufenthaltsberechtigung geht die Aufenthaltserlaubnis gemäß § 15 AuslG. Sie wird zunächst befristet erteilt (§ 12 Abs. 2 Satz 1 AuslG) und kann zudem räumlich beschränkt (§ 12 Abs. 1 Satz 2 AuslG) und mit Bedingungen und Auflagen versehen werden (§ 14 AuslG). Um das Gleichgewicht zu wahren, setzt § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StAG in dieser Variante daher voraus, daß der Elternteil die Aufenthaltserlaubnis seit drei Jahren unbefristet besitzt. Für eine unbefristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis gelten gemäß § 24 AuslG deutlich höhere Voraussetzungen als für die erstmalige Erteilung; insbesondere muß der Ausländer schon seit fünf Jahren eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis innehaben, so daß die Regelung im Staatsangehörigkeitsgesetz letztlich auf den achtjährigen Besitz einer Aufenthaltserlaubnis hinausläuft. Da § 27 Abs. 2 AuslG für die Aufenthaltsberechtigung ähnlich lange Vorlaufzeiten festschreibt, scheint kaum ein Fall denkbar zu sein, in dem die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StAG erfüllt sein könnten, ohne daß der Aufenthalt in den letzten acht Jahren rechtmäßig gewesen wäre (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StAG).

Die Anbindung des *ius domicilii* an das Ausländerrecht soll für einen verfestigten Aufenthalt des Elternteils bürgen. Aus diesem verfestigten Aufenthalt des Elternteils schließt der Gesetzgeber dann darauf, daß das im Bundesgebiet geborene Kind in Deutschland aufwachsen werde<sup>639</sup>. Andererseits erkennt er dem betreffenden Kind die deutsche Staatsangehörigkeit so früh wie möglich zu, um seine Integration in die deutschen Lebensverhältnisse zu verbessern<sup>640</sup>. Der Gesetzgeber unterbreitet ihm, wie er selbst formuliert, ein „Integrationsangebot“<sup>641</sup>. An anderer Stelle spricht er von einer „Integrationschance“ des Kindes<sup>642</sup>. Ein Aus-

<sup>638</sup> Näher dazu *Renner*, Ausländerrecht in Deutschland, § 28, Rn. 324 sowie § 36, Rn. 517 f.

<sup>639</sup> BT-Drs. 14/533, S. 14; zur Fragwürdigkeit dieser Prognose unten, Fünfter Teil B. I.

<sup>640</sup> BT-Drs. 14/533, S. 14.

<sup>641</sup> BT-Drs. 14/296, S. 4.

<sup>642</sup> BT-Drs. 14/533, S. 14.

schlagungsrecht der Eltern in bezug auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch das Kind sieht der Gesetzgeber bewußt nicht vor, damit die Eltern es nicht in der Hand haben, diese mit dem Staatsangehörigkeitserwerb verbundene Integrationschance zu beseitigen<sup>643</sup>.

An den neuen Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG angelehnt war die Altfallregelung in § 40b StAG<sup>644</sup>. Sie betraf Ausländer, die vor Inkrafttreten des Staatsangehörigkeitsreformgesetzes in Deutschland geboren worden und deswegen noch nicht in den „Genuß“ des neuen Erwerbstatbestandes gekommen waren. Ihnen räumte das Gesetz einen Einbürgerungsanspruch ein, wenn bei ihrer Geburt die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 Satz 1 StAG vorgelegen hatten und im Zeitpunkt des Antrags auf Einbürgerung weiter vorlagen. Die Regelung war jedoch begrenzt auf Ausländer, die am 1. Januar 2000 rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hatten und jünger als zehn Jahre waren. Zudem konnte der Antrag nur bis zum 31. Dezember 2000 gestellt werden, so daß die Regelung sich mittlerweile erledigt hat<sup>645</sup>.

#### **b) Die Einschränkung des ius sanguinis, § 4 Abs. 4 StAG**

Die Regelung des § 4 Abs. 3 StAG hat das Ius-sanguinis-Prinzip nicht aus dem Staatsangehörigkeitsrecht verdrängt. Der neue Erwerbstatbestand tritt nur dann auf den Plan, wenn ein Kind die deutsche Staatsangehörigkeit nicht iure sanguinis erwirbt, d. h. wenn keiner seiner Elternteile deutscher Staatsangehöriger ist (§ 4 Abs. 1 StAG).

---

<sup>643</sup> BT-Drs. 14/533, S. 14.

<sup>644</sup> Renner, ZAR 1999, 154 (157). - Wegen der tatbestandlichen Anknüpfung an § 4 Abs. 3 StAG wird diese Regelung schon hier dargestellt, obwohl sie einen Einbürgerungsanspruch begründet und daher systematisch eigentlich zu den Neuregelungen der Einbürgerung zählt; vgl. zu den Neuregelungen der Einbürgerung im übrigen unten, Viertes Teil C. II. 2.

<sup>645</sup> Die Resonanz auf die Übergangsregelung des § 40b StAG fiel anfangs sehr mager aus. In der Stadt Köln beispielsweise wurden bis Mitte des Jahres 2000 lediglich 369 Anträge auf Einbürgerung gestellt, obwohl rund 25.000 Kinder dazu berechtigt gewesen wären. Dies entspricht in etwa einem Anteil von 1,5 % der Berechtigten (vgl. Schminke, in: Kölner-Stadt-Anzeiger vom 21. September 2000). Als Gründe dafür machte die Bundesregierung psychologische Vorbehalte und mangelnde Kenntnisse der Eltern sowie zu hohe Einbürgerungsgebühren aus (vgl. dpa-Mitteilung, in: Kölner-Stadt-Anzeiger vom 16. Mai 2000, S. 7). Zur Abhilfe wurden mehrsprachige Informationskampagnen geschaltet. Bundesweit nahmen schließlich ungefähr 44.000 Kinder bzw. deren Eltern die Rechtsgrundlage in Anspruch (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, in: BT-Drs. 14/9883, S. 31).

Anfang des Jahres 2001 schlug die Bundesregierung dann eine Verlängerung der Frist bis Ende 2002 und eine Senkung der Einbürgerungsgebühr von 500,- DM auf 100,- DM vor. Nachdem der Bundestag der Initiative bereits zugestimmt hatte, lehnte der Bundesrat sie ab. Da eine Einigung im Vermittlungsausschuß bisher an der Ablehnung der unionsgeführten Länder scheiterte, ruht das Verfahren bis auf weiteres. Mit einer baldigen Verlängerung der Frist ist nicht zu rechnen; vgl. dazu die Presseerklärungen der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen vom 7. März 2001 und vom 21. Juni 2001, online verfügbar unter

[http://www.einbuengerung.de/them\\_presse\\_07031.html](http://www.einbuengerung.de/them_presse_07031.html) bzw.

[http://www.einbuengerung.de/them\\_presse\\_210601.html](http://www.einbuengerung.de/them_presse_210601.html) (jeweils zuletzt besucht am 26. Januar 2002).



Gleichwohl gilt der Abstammungsgrundsatz nicht unverändert fort. Der neue § 4 Abs. 4 StAG enthält diesbezüglich eine Einschränkung für im Ausland geborene Kinder. Diese erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 StAG nicht, wenn der deutsche Elternteil<sup>646</sup> ebenfalls nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, es sei denn, die Kinder würden sonst staatenlos. Es liegt jedoch an dem deutschen Elternteil, den Eintritt dieser Rechtsfolge abzuwenden. Dazu muß er die Geburt innerhalb eines Jahres der zuständigen Auslandsvertretung anzeigen (§ 4 Abs. 4 Satz 2 StAG). Wie das Regel-Ausnahme-Verhältnis zeigt, vermutet der Gesetzgeber, daß der Auslandsdeutsche dem Staatsangehörigkeitserwerb seines Kindes keine große Bedeutung beimißt. Ist dies doch der Fall, so muß er sich regen.

Angetreten, um das Staatsangehörigkeitsrecht zu modernisieren, kehrt der Gesetzgeber an dieser Stelle abermals zu einem Rechtszustand zurück, wie er so ähnlich zur Zeit der Gründung des deutschen Nationalstaates schon einmal galt: Auch das Bundesgesetz vom 1. Juni 1870 knüpfte den Verlust der Staatsangehörigkeit - unabhängig vom Erwerbsgrund - an einen zehnjährigen Aufenthalt im Ausland (§ 21)<sup>647</sup>. Mit solchen Konsequenzen des Auslandsaufenthalts räumte das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 dann bewußt auf, damit den Deutschen auch im Ausland Schutz gewährt und das Deutschtum über die Grenzen hinaus gepflegt würde<sup>648</sup>. Seitdem konnte die Staatsangehörigkeit im Ausland über Generationen hinweg „vererbt“ werden<sup>649</sup>.

Der Reformgesetzgeber begreift die Einschränkung des *ius sanguinis* durch § 4 Abs. 4 StAG als „Gegenstück zur Einführung des *ius soli*“<sup>650</sup>. Wie territoriale Gesichtspunkte den Erwerb der Staatsangehörigkeit begründen können (§ 4 Abs. 3 StAG), so schließt das Fehlen eines territorialen Bezuges den Erwerb aus. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer positiven und einer negativen Seite des *ius soli*<sup>651</sup>. An der negativen Seite wird deutlich, daß die Einführung des *ius soli* mehr ist als eine bloße Ergänzung zum *ius sanguinis*: Die territorialen Gesichtspunkte setzen sich im Konfliktfall durch, d. h. ihnen wird ein höheres Gewicht beigemessen als der Abstammung. Eine Dominanz des *ius sanguinis* im deutschen Staatsan-

---

<sup>646</sup> Für den Fall, daß beide Elternteile deutsche Staatsangehörige sind, gilt § 4 Abs. 4 Satz 3 StAG.

<sup>647</sup> Siehe oben, Dritter Teil A. II. 1. a).

<sup>648</sup> Siehe oben, Dritter Teil A. II. 2.

<sup>649</sup> Renner, ZAR 1999, 154 (159).

<sup>650</sup> BT-Drs. 14/533, S. 13.

<sup>651</sup> Hans v. Mangoldt, StAZ 1994, 33 (36); ders., ZAR 1999, 243 (244).

gehörigkeitsrecht läßt sich allenfalls noch darauf stützen, daß dieses Prinzip grundsätzlich in Reinform gilt, während das *ius soli* durch eine Anwendung von Domizilelementen auf die Eltern eingeschränkt ist. Zum Teil wird die Begrenzung des Abstammungsgrundsatzes auch im Zusammenhang mit einer Vermeidung von Mehrstaatigkeit gesehen<sup>652</sup>.

Die Neuregelung scheint ihre Bedeutung selbst zu relativieren, indem sie dem deutschen Elternteil die Möglichkeit bietet, den Staatsangehörigkeitserwerb seines Kindes herbeizuführen. Die Klausel des § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG birgt aber Probleme, gilt doch die Anzeige bei der zuständigen Auslandsvertretung gemeinhin als freiwilliger Registrierungserwerb<sup>653</sup>. Durch die Anzeige geht die ausländische Staatsangehörigkeit des Kindes daher verloren, falls es für sie im ausländischen Recht eine Bestimmung gibt wie § 25 StAG<sup>654</sup>. Verfehlt wäre vor diesem Hintergrund die Annahme, wegen § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG hätte die bisherige Rechtslage sich kaum verändert.

## 2. Die Einbürgerung

### a) Der Einbürgerungsanspruch, §§ 85 ff. AuslG 1999

Der Reformgesetzgeber hat nicht nur an der Konstruktion eines Einbürgerungsanspruchs festgehalten, er hat die Voraussetzungen des Anspruchs auch noch erheblich heruntergeschraubt<sup>655</sup>.

#### aa) Aufenthaltsdauer

Die Zweigleisigkeit der alten Regelung ist überholt: Während ein achtjähriger Aufenthalt im Bundesgebiet einen Einbürgerungsanspruch bisher nur für junge Ausländer begründete und im übrigen eine Zeitspanne von 15 Jahren erforderlich war<sup>656</sup>, geht die Neuregelung des § 85 Abs. 1 AuslG 1999 jetzt einheitlich von acht Jahren aus. Laut Gesetzesbegründung liegt darin

<sup>652</sup> So Renner, ZAR 1999, 154 (159); zu Recht zweifelnd aber Hans v. Mangoldt, ZAR 1999, 243 (247).

<sup>653</sup> Makarov/Hans v. Mangoldt, § 25 RuStAG, Rn. 31; weitere Probleme nennt Hans v. Mangoldt, ZAR 1999, 243 (246 f.).

<sup>654</sup> Zur Neufassung des § 25 StAG gegenüber § 25 RuStAG vgl. unten, Vierter Teil C. III. 1.

<sup>655</sup> So auch Hans v. Mangoldt, ZAR 1999, 243 (249). - Dementsprechend stieg die Zahl der Einbürgerungen insgesamt von 143.267 im Jahre 1999 ein Jahr später auf 186.688 und damit um ca. 30 % an. Die Steigerung wäre noch deutlicher ausgefallen, wenn nicht eine veränderte Entlassungspraxis der Türkei im Jahre 1999 schon zu einer vergleichsweise hohen Zahl von Einbürgerungen geführt hätte. So waren im Jahr 1998 nur 106.790 Fälle eingebürgerter Ausländer zu verzeichnen (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, in: BT-Drs. 14/9883, S. 29 und 219).

<sup>656</sup> Vgl. im einzelnen oben, Dritter Teil D. III. 3. a) aa) (3).

ein „integrationsbezogenes Zeichen staatlicher Hinwendung zu den hier lebenden Zuwandern“<sup>657</sup>. Auf das Alter des Ausländers, in welches der Aufenthalt fällt, kommt es also nicht mehr an. Folglich ist auch die auf junge Ausländer gemünzte Bedingung eines sechsjährigen Schulbesuchs im Bundesgebiet<sup>658</sup> weggefallen. Die für alle Ausländer gleichermaßen geltende Aufenthaltsfrist von acht Jahren läßt erwarten, daß „dieser Tatbestand künftig die quantitativ bedeutendste Rechtsgrundlage für die Einbürgerung darstellen wird“<sup>659</sup>.

### **bb) Verfassungstreue**

Eine neue Voraussetzung des Einbürgerungsanspruchs enthält § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AuslG 1999. Seit der Reform muß der Einbürgerungswillige sich zur „freiheitlichen demokratischen Grundordnung für die Bundesrepublik Deutschland“ bekennen und seine „Loyalität“<sup>660</sup> ihr gegenüber bekunden. „Jugendsünden“<sup>661</sup> bleiben unberücksichtigt, wenn der Bewerber glaubhaft macht, „daß er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung“ verfassungsfeindlicher oder gegen „auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland“ gerichteter Bestrebungen „abgewandt hat“.

Ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist wertlos, wenn derjenige, der das Bekenntnis ablegt, sich anschließend nicht daran hält. In § 86 AuslG 1999 hat der Gesetzgeber daher gleich zwei Vorkehrungen bezüglich der Verfassungstreue des Einbürgerungsbewerbers getroffen. Die Vorschrift des § 86 Nr. 2 AuslG 1999 versagt den Einbürgerungsanspruch für den Fall, daß tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme einer Sicherheitsgefährdung durch den Einbürgerungsbewerber rechtfertigen. Dabei geht es in der ersten Alternative um verfassungsfeindliche Bestrebungen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG) und in der zweiten Alternative um den Ausländerextremismus (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG). Die

---

<sup>657</sup> BT-Drs. 14/533, S. 18.

<sup>658</sup> § 85 Abs. 1 Nr. 3 AuslG 1993.

<sup>659</sup> BT-Drs. 14/533, S. 18. - Hinzu kommt, daß der Gesetzgeber neben dem Erfordernis der Unterhaltsfähigkeit auch die dazugehörige Härteklausele aufrechterhalten hat (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 AuslG 1999). Danach schadet die fehlende Unterhaltsfähigkeit nicht, wenn sie auf einem von dem Ausländer nicht zu vertretenden Grunde beruht. Fälle, in denen diese Klausel nicht greift, dürften „in der Praxis selten“ vorkommen (so wiederum BT-Drs. 14/533, S. 18). Da § 8 StAG bei der Ermessenseinbürgerung - wie zuvor § 8 RuStAG - keine Ausnahme von der Unterhaltsfähigkeit des Ausländers zuläßt, sind Anspruchseinbürgerungen denkbar, die als Ermessenseinbürgerungen gescheitert wären - offensichtlich eine gesetzgeberische Fehlleistung. Der Einbürgerungsanspruch setzt (nicht nur) hier sogar weniger voraus, als für einen Anspruch auf unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung nach den §§ 24 bis 27 AuslG erforderlich ist; vgl. *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (249), der in diesem Wertungswiderspruch einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Willkürverbot erkennt.

<sup>660</sup> So BT-Drs. 14/533, S. 18.

<sup>661</sup> Vgl. BT-Drs. 14/867, S. 10; 21.

Einbürgerung von PKK-Aktivisten oder radikalen Islamisten soll dadurch etwa auch dann verhindert werden, wenn entsprechende Bestrebungen nicht sicher nachgewiesen werden können<sup>662</sup>. Für Jugendsünden macht § 86 Nr. 2 AuslG 1999 jedoch eine der Regelung in § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AuslG 1999 entsprechende Ausnahme.

In dieselbe Richtung weist § 86 Nr. 3 AuslG 1999. Diesen Tatbestand gab es schon vor der Reform, jedoch eröffnete er den Behörden bisher ein Ermessen<sup>663</sup>. Nun ist ein Einbürgerungsanspruch ausgeschlossen, wenn ein Ausweisungsgrund nach § 46 Nr. 1 AuslG vorliegt. Davon betroffen ist ein Ausländer, der die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht. Im Gegensatz zu der Bestimmung des § 85 Nr. 2 AuslG 1999 gestattet das Gesetz dem Ausländer hier nicht, seinen Lebenswandel glaubhaft zu machen. Allerdings wird ein Ausweisungsgrund nach § 46 Nr. 1 AuslG sowieso nur angenommen, wenn die erforderlichen Informationen noch aktuell verwertbar sind<sup>664</sup>. Die dreifache Verankerung des Verfassungsschutzes im Einbürgerungsrecht mutet daher fast schon überzogen an<sup>665</sup>. Vieles spricht aber dafür, daß es sich nicht um eine operationelle, sondern um eine symbolische Regelung handelt, die der Öffentlichkeit Sicherheit vorgaukelt, wo es keine absolute Sicherheit geben kann.

### *cc) Sprachkenntnisse*

Gemäß § 86 Nr. 1 AuslG 1999 ist ein Einbürgerungsanspruch neuerdings auch ausgeschlossen, wenn der Einbürgerungsbewerber nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Damit macht sich der Gesetzgeber ausländerrechtliche Wertungen zu eigen, denn nach der Gesetzesbegründung ist insofern der zu § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AuslG entwickelte Maßstab heranzuziehen<sup>666</sup>. Geregelt ist dort, wann nachgezogene Kinder einen Anspruch auf die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis haben.

Daneben hebt das Ausländerrecht noch an zwei anderen Stellen auf die Sprachkenntnisse des Ausländers ab. Im Grundfall der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis verlangt § 24 Abs. 1

---

<sup>662</sup> BT-Drs. 14/533, S. 18 f.

<sup>663</sup> §§ 85 Abs. 2 Satz 2, 86 Abs. 3 AuslG 1993.

<sup>664</sup> Renner, Ausländerrecht in Deutschland, § 30, Rn. 472 ff.

<sup>665</sup> Renner, ZAR 1999, 154 (158).

Nr. 4 AuslG lediglich, daß der Ausländer sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann. Hingegen räumt die Vorschrift des § 20 Abs. 4 Nr. 1 AuslG den Behörden bei der Entscheidung über eine Aufenthaltserlaubnis für nachgezogene Kinder ein Ermessen erst dann ein, wenn die Kinder die deutsche Sprache beherrschen. Zwischen diesen beiden Niveaustufen bewegt sich nun der Einbürgerungsanspruch<sup>667</sup>. Dahinter steht die Einschätzung, „ohne die Fähigkeit, hiesige Medien zu verstehen und mit der deutschen Bevölkerung zu kommunizieren“, sei „eine Integration, wie auch die Beteiligung am politischen Willensbildungsprozeß, nicht möglich“<sup>668</sup>.

Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und einigen Ländern war unmittelbar nach Inkrafttreten der Reform die Frage, wie die Regelung des § 86 Nr. 1 AuslG 1999 von den zuständigen Behörden in der Praxis umzusetzen sei<sup>669</sup>. Der Freistaat Bayern beispielsweise bestand von Anfang an darauf, vor der Einbürgerung nach § 85 AuslG 1999 einen schriftlichen Sprachtest durchführen zu lassen, wenn der Ausländer nicht einen anderweitigen Nachweis seiner Deutschkenntnisse erbrachte<sup>670</sup>. Hingegen setzte die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, *Marie Luise Beck*, sich dafür ein, auf schriftliche Tests zu verzichten. Auch nach der Gesetzesbegründung soll „das Vorhandensein entsprechender Sprachkenntnisse grundsätzlich vermutet und nicht formell geprüft werden“<sup>671</sup>. Lediglich falls - etwa nach einem Gespräch mit dem Einbürgerungsbewerber - erkennbar sei, „daß die zur gegenseitigen Verständigung unerläßlichen Sprachkenntnisse nicht vorliegen“, schließe § 86 Nr. 1 AuslG 1999 eine Einbürgerung aus<sup>672</sup>.

Nimmt man den Gesetzgeber beim Wort, so ist gegen eine (schriftliche) Überprüfung der Sprachkenntnisse durch die Behörden allerdings nichts einzuwenden. Schwierigkeiten bei der

---

<sup>666</sup> BT-Drs. 14/533, S. 18.

<sup>667</sup> Kritisch zur fehlenden Koordination der verschiedenen Regelungen *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (249); *Renner*, ZAR 1999, 154 (159).

<sup>668</sup> BT-Drs. 14/533, S. 18.

<sup>669</sup> Vgl. dazu *Kummer*, in: Welt am Sonntag vom 27. Februar 2000, S. 11.

<sup>670</sup> Der Test wurde vom Bayerischen Volksschulverband in Anlehnung an das „Zertifikat Deutsch“ der Volkshochschulen entwickelt. Er besteht aus den Teilen Hören, Hören und Antworten, Lesen, Schreiben und Gesprächsführung. Im Teil Hören und Antworten etwa muß der Prüfling zu zehn Fragen aus drei Möglichkeiten die passende Antwort herausuchen. Eine Frage heißt: „Wie lange sind Sie schon hier?“. Die Antworten lauten: a) „Wir bleiben ein Jahr“, b) „Noch nicht ganz ein Jahr“, c) „Wir sind doch hier“. Zur Lese-Prüfung werden drei Zeitungsanzeigen vorgelegt. Der Kandidat muß ankreuzen, welche davon zu einer Frau paßt, die eine Arbeit sucht, während ihre Kinder im Kindergarten sind. Mit den Noten „Eins“ bis „Vier“ ist der Test bestanden; vgl. dpa-Mitteilung, in: Kölner-Stadt-Anzeiger vom 11./12. März 2000, S. 5.

<sup>671</sup> BT-Drs. 14/533, S. 18.

<sup>672</sup> BT-Drs. 14/533, S. 18. - *Renner*, ZAR 1999, 154 (158 f.) bezeichnet dies als einen „Anfangsverdacht“ auf nicht ausreichende Sprachkenntnisse.

Umsetzung wie bei der Beurteilung liegen in der Natur der Sache. Sie dürfen aber nicht dazu führen, daß von jeglicher Überprüfung Abstand genommen wird. Für die Ausführung des Ausländergesetzes sind gemäß Art. 83 GG die Länder zuständig.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 13. Dezember 2000<sup>673</sup> stellt einen Kompromiß des Bundes und der Länder in der Frage der Sprachtests dar. Sie läßt die Art und Weise der Überprüfung offen<sup>674</sup>.

#### ***dd) Hinnahme von Mehrstaatigkeit***

Voraussetzung für einen Einbürgerungsanspruch ist gemäß § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AuslG 1999 auch weiterhin<sup>675</sup>, daß der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert. Davon sieht die Generalklausel des § 87 Abs. 1 Satz 1 AuslG 1999 - insoweit ebenfalls unverändert - ab, wenn der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann. Eine wesentliche Ausweitung hat aber der Katalog der Fälle erfahren, in denen eine solche Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit nach dem Gesetz anzunehmen ist.

##### (1) Die Neuregelung des § 87 Abs. 1 Satz 2 AuslG 1999

Wo es früher darauf ankam, ob der „Heimatstaat“<sup>676</sup> die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit willkürlich versagte, d. h. keinen sachlichen Grund für die Versagung vorweisen konnte<sup>677</sup>, reicht es nun aus, daß der Ausländer diese nicht zu vertreten hat (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Alt. 1 AuslG 1999). Zu vertreten hat er die Versagung nur dann, wenn sie auf einer Verletzung seiner Verpflichtungen gegenüber dem Herkunftsstaat beruht<sup>678</sup>.

<sup>673</sup> GMBI. 2001 S. 122.

<sup>674</sup> Nr. 86.1.1 der Verwaltungsvorschrift definiert „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ dahingehend, daß „sich der Einbürgerungsbewerber im täglichen Leben einschließlich der üblichen Kontakte mit Behörden in seiner deutschen Umgebung sprachlich zurecht zu finden vermag und mit ihm ein seinem Alter und Bildungsgrad entsprechendes Gespräch geführt werden kann“. Nr. 86.1.2 gibt der Einbürgerungsbehörde dann auf, daß sie die Kenntnisse zu prüfen habe, nicht aber, wie genau dies geschehen solle. Immerhin findet sich der Hinweis, die Anforderungen des „Zertifikats Deutsch“ seien „dafür ein geeigneter Maßstab“. Eine identische Regelung enthalten für die Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG die Ziffern 8.1.2.1.1 und 8.1.2.1.2 der Verwaltungsvorschrift.

<sup>675</sup> Zur Rechtslage vor der Reform vgl. oben, Dritter Teil D. III. 3. a) aa) (3).

<sup>676</sup> Statt vom „Heimatstaat“ spricht die Neufassung vom „ausländischen Staat“. Es soll wohl nicht der Eindruck entstehen, der Ausländer fühle sich dem anderen Staat noch immer mehr verbunden als der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>677</sup> Näher dazu *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), § 87 AuslG, Rn. 7 ff.

<sup>678</sup> BT-Drs. 14/533, S. 19 mit dem Beispiel, daß der Ausländer Stipendien, welche ihm zu Ausbildungszwecken gewährt worden sind, nicht zurückgezahlt hat.

Gänzlich neu sind drei Fälle<sup>679</sup>:

- 1.) der ausländische Staat macht die Entlassung von unzumutbaren Bedingungen abhängig (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Alt. 2 AuslG 1999)<sup>680</sup>;
- 2.) der Einbürgerung älterer Personen steht ausschließlich der Fortbestand ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit entgegen, die Entlassung stößt auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten, und die Versagung der Einbürgerung würde eine besondere Härte darstellen (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AuslG 1999)<sup>681</sup>;
- 3.) dem Ausländer würden bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgingen (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 AuslG 1999)<sup>682</sup>.

Die neuen Ausnahmetatbestände, auf welche die Generalklausel des § 87 Abs. 1 Satz 1 AuslG 1999 Bezug nimmt, zeichnen sich dadurch aus, daß sie ihrerseits generalklauselartig formuliert und daher schwer zu fassen sind. Trotz der in der Begründung genannten Beispiele lassen Formulierungen wie „unzumutbare Bedingungen“, „unverhältnismäßige Schwierigkeiten“, „eine besondere Härte“ oder „erhebliche Nachteile“ bei der Auslegung große Spielräume.

Einigermaßen präzise nimmt die Bestimmung des § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 AuslG 1999 dagegen politisch Verfolgte im Sinne von § 51 AuslG und ihnen gleichgestellte Personen<sup>683</sup> von

---

<sup>679</sup> Renner, ZAR 1999, 154 (158) kommt auf vier Fälle, weil er auch § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 AuslG 1999 dazu rechnet; dazu weiter im Text.

<sup>680</sup> Als Beispiele nennt BT-Drs. 14/533, S. 19 überhöhte Gebühren oder die Abhängigkeit vom Tragen religiöser Symbole entgegen dem Willen des Betroffenen.

<sup>681</sup> Diese Fälle waren bisher in Nummer 5.3.3.4 der Einbürgerungsrichtlinien geregelt.

<sup>682</sup> Nach BT-Drs. 14/533, S. 19 können solche Nachteile im Einzelfall z. B. darin bestehen, daß die Aufgabe der Staatsangehörigkeit geschäftliche Beziehungen in den Herkunftsstaat gefährden würde. - Nicht mehr aktuell ist hingegen das ehemals verbreitete Argument, Türken würden bei Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit von der Türkei den für Ausländer geltenden Beschränkungen des Grunderwerbs etc. unterworfen. Mit der Reform des türkischen Staatsangehörigkeitsrechts von 1995 sind die rechtlichen Nachteile des Verlustes der türkischen Staatsangehörigkeit für Personen türkischer Abstammung und deren gesetzliche Erben entfallen. Sie können die Rechte, die den türkischen Staatsangehörigen in solchen Angelegenheiten zustehen, nun grundsätzlich auch nach dem Verlust weiter ausüben; vgl. *Cebecioğlu*, StAZ 1995, 234 f.

<sup>683</sup> Dazu gehören insbesondere jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, die wie Kontingentflüchtlinge behandelt werden; siehe BT-Drs. 14/533, S. 19.

dem Erfordernis aus, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Anders als bisher<sup>684</sup> wird bei ihnen die Unzumutbarkeit von Entlassungsbemühungen generell unterstellt<sup>685</sup>.

(2) Die Sonderregelung für Unionsbürger, § 87 Abs. 2 AuslG 1999

Unabhängig von der Generalklausel des § 87 Abs. 1 Satz 1 AuslG 1999 ist Mehrstaatigkeit bei Unionsbürgern neuerdings hinzunehmen, wenn Gegenseitigkeit besteht (§ 87 Abs. 2 AuslG 1999). Die Begründung bemerkt dazu, hier fehle ein öffentliches Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit, da ohnehin bereits eine weitgehende Inländergleichbehandlung bestehe<sup>686</sup>. Um die europäische Integration voranzutreiben, solle vielmehr der Anreiz zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verstärkt werden<sup>687</sup>. Das schillernde Reformziel „Integration“ hat also gleich zwei Dimensionen: Es betrifft nicht nur die Integration der Ausländer in Deutschland, sondern auch die Integration verschiedener Staatsvölker in Europa. Der Schlüssel dazu liegt nach Auffassung des Gesetzgebers darin, vermehrt Überschneidungen mit den Staatsvölkern anderer EU-Mitgliedsstaaten herbeizuführen. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit steht dem Zusammenwachsen Europas aus dieser Sicht nur unnötig im Wege.

Freilich greift die Reform hier einem Zustand vor, der bisher weder erreicht noch für die Zukunft politisch klar anvisiert ist: der Staatlichkeit Europas<sup>688</sup>. Die Inländergleichbehandlung geht längst noch nicht so weit, daß die Unionsbürger den deutschen Staatsangehörigen völlig gleichgestellt wären<sup>689</sup>. Insbesondere das Wahlrecht bleibt - abgesehen von der kommunalen Ebene - vorerst den Deutschen vorbehalten. Über § 87 Abs. 2 AuslG 1999 werden die Unionsbürger nun auch in diesen Bereich mittelbar einbezogen. Die fehlende Homogenität des europäischen Personenverbandes, auf welche das *BVerfG* im Maastricht-Urteil so eindringlich hingewiesen hat<sup>690</sup>, wird dabei gänzlich vernachlässigt.

<sup>684</sup> Siehe § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AuslG 1993.

<sup>685</sup> BT-Drs. 14/533, S. 19.

<sup>686</sup> BT-Drs. 14/533, S. 19.

<sup>687</sup> Kritisch dazu *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243. - Zum Kriterium der Gegenseitigkeit sowie den tatsächlichen Auswirkungen der Regelung vgl. *Renner*, ZAR 2002, 339 (342).

<sup>688</sup> Vgl. dazu oben, Dritter Teil D. IV. 1. c) aa).

<sup>689</sup> Dazu oben, Dritter Teil D. IV. 1. c) bb).

<sup>690</sup> Dazu schon oben, Dritter Teil D. IV. 1. c) aa).



## (3) Die Ermessensregelungen in § 87 Abs. 3 und 4 AuslG 1999

Im Unterschied zu den vorgenannten Ausnahmen eröffnet der Gesetzgeber den Einbürgerungsbehörden in § 87 Abs. 3 und 4 AuslG 1999 ein Ermessen. Schon länger bekannt ist die Regelung für Wehrpflichtige in § 87 Abs. 3 AuslG 1999<sup>691</sup>, wobei die Vorschrift des § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AuslG 1999 im Falle von Unzumutbarkeit (Alt. 2) jetzt vorgeht, da die Hinnahme von Mehrstaatigkeit danach nicht im Ermessen der Behörden steht<sup>692</sup>. Gemäß § 87 Abs. 4 AuslG 1999 besteht die Möglichkeit, weitere Ausnahmen von der Monostaatigkeit des Einbürgerungsbewerbers nach Maßgabe völkerrechtlicher Verträge vorzusehen. Unklar ist, ob diese Öffnungsklausel sich direkt an die Einbürgerungsbehörden wendet oder im jeweiligen Fall erst noch vom Gesetzgeber umgesetzt werden muß<sup>693</sup>.

## (4) Bewertung

Der Gesetzgeber gibt vor, den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung „beachtet“ zu haben<sup>694</sup>. In Wirklichkeit bedeutet die Neuregelung des § 87 AuslG 1999 jedoch eine verstärkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit<sup>695</sup>. Angesichts der Vielzahl von Fällen, welche von den vage formulierten Tatbeständen potentiell erfaßt werden, ist sogar davon auszugehen, daß Mehrstaatigkeit künftig eher die Regel als die Ausnahme bilden wird<sup>696</sup>. Letzte Zweifel an der Tendenz der Einbürgerungsregelung zerstreut die unbegrenzte Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei EU-Ausländern gemäß § 87 Abs. 2 StAG<sup>697</sup>.

**b) Die Ehegatteneinbürgerung, § 9 StAG**

Die Ehegatteneinbürgerung ist im Zuge der Reform an den Einbürgerungsanspruch angepaßt worden<sup>698</sup>. Zwar verlangt die Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 1 StAG auch weiterhin, daß der Ehegatte seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert. Das Verbot der Hin-

<sup>691</sup> Siehe § 87 Abs. 2 AuslG 1993. - Daß der Einbürgerungsbewerber in Deutschland aufgewachsen und zur Schule gegangen ist, bleibt also ein Kriterium für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit, während es als Voraussetzung für einen Einbürgerungsanspruch (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 3 AuslG 1993) weggefallen ist; dazu schon oben, Vierter Teil C. II. 2. a) aa).

<sup>692</sup> Mißverständlich zum Verhältnis der Regelungen BT-Drs. 14/533, S. 19.

<sup>693</sup> Renner, ZAR 1999, 154 (158).

<sup>694</sup> BT-Drs. 14/533, S. 12.

<sup>695</sup> So auch Hailbronner, NVwZ 1999, 1273 (1276 und 1279); Renner, ZAR 1999, 154 (158); etwas vorsichtiger Hans v. Mangoldt, ZAR 1999, 243 (251).

<sup>696</sup> Hailbronner, NVwZ 1999, 1273 (1276), gibt zwar zu bedenken, daß diese Prognose sich nicht verifizieren lasse. Allerdings beruht die gesamte Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts - vor allem hinsichtlich der Integration - auf Prognosen; daher muß sie sich auch in diesem Punkt, der immerhin am Gesetzestext nachvollziehbar ist, daran messen lassen. Vgl. auch die Statistik unten, N 771.

<sup>697</sup> Hans v. Mangoldt, ZAR 1999, 243 (251) bezeichnet diese gar als beliebig.

nahme von Mehrstaatigkeit gilt aber nicht mehr absolut, sondern nur noch nach Maßgabe des (erweiterten) § 87 AuslG 1999, auf den § 9 Abs. 1 Nr. 1 StAG neuerdings verweist. Wenn eine Anspruchseinbürgerung möglich wäre, soll eine Ehegatteneinbürgerung nicht scheitern. Erneut zeigt sich, daß der Einbürgerungsanspruch sich zum Grundtatbestand der Einbürgerung gemausert hat. Der Schwerpunkt der Einbürgerungsregelungen liegt nunmehr im Ausländergesetz.

### **c) Die Einbürgerung bei Auslandsaufenthalt, § 14 StAG**

Nach der Aufhebung der Staatsangehörigkeitsverordnung vom 20. Januar 1942<sup>699</sup> findet sich die Einbürgerung im Ausland lebender Ausländer nun - leicht verändert - in § 14 StAG wieder. Danach kann ein Ausländer, der sich nicht im Inland niedergelassen hat, unter den sonstigen Voraussetzungen der §§ 8 und 9 StAG eingebürgert werden, wenn Bindungen an Deutschland bestehen, die eine Einbürgerung rechtfertigen. Während der Gesetzgeber aus der Einführung des *ius soli* beim *Ius-sanguinis*-Prinzip Konsequenzen gezogen hat (§ 4 Abs. 4 StAG), erhält er die Möglichkeit der Einbürgerung bei Fehlen eines territorialen Bezuges also aufrecht.

### **d) Die Antragsmündigkeit, § 37 StAG**

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 RuStAG in Verbindung mit § 7 Abs. 2 RuStAG hing die Antragsmündigkeit für die Einbürgerung von der Geschäftsfähigkeit des Ausländers ab<sup>700</sup>. Volle Antragsmündigkeit bestand, wenn der Ausländer nach den Gesetzen seiner bisherigen Heimat unbeschränkt geschäftsfähig war oder nach den deutschen Gesetzen unbeschränkt geschäftsfähig gewesen wäre. Bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres mußte der Antrag durch den gesetzlichen Vertreter gestellt werden, danach bedurfte er dessen Zustimmung.

Die kollisionsrechtliche Anknüpfung der Antragsmündigkeit gehört der Vergangenheit an, seit § 8 Abs. 1 Nr. 1 StAG auf die Vorschrift des § 68 Abs. 1 AuslG verweist. Diese datiert

---

<sup>698</sup> Dazu Renner, ZAR 1999, 154 (158).

<sup>699</sup> Vgl. oben, Vierter Teil C. I.

<sup>700</sup> Vgl. dazu schon oben, Dritter Teil A. II. 2. a).

die Handlungsfähigkeit minderjähriger Ausländer auf den Zeitpunkt, in dem das 16. Lebensjahr vollendet ist<sup>701</sup>. Eine Zustimmung der Eltern ist von da an nicht mehr erforderlich.

Laut Gesetzesbegründung liegt in der Neuregelung der Antragsmündigkeit eine „Harmonisierung mit dem Ausländerrecht“<sup>702</sup>. Ob eine solche Harmonisierung in diesem Punkte überhaupt angemessen ist, erscheint allerdings zweifelhaft. Der selbstständige Antrag eines Minderjährigen auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis hat eine ganz andere Tragweite als ein Einbürgerungsantrag<sup>703</sup>. Letzterer ermöglicht eine staatsangehörigkeitsrechtliche Trennung von der Familie und widerspricht damit der Abhängigkeit des minderjährigen Ausländers von seinen Eltern beim Erstreckungserwerb gemäß § 16 Abs. 2 StAG<sup>704</sup>. Die angestrebte Harmonisierung mit dem Ausländerrecht geht folglich auf Kosten von Spannungen innerhalb des Staatsangehörigkeitsrechts selbst. Zudem wird sie nicht konsequent durchgehalten: Zwar findet sich in § 37 StAG ein genereller Verweis auf § 68 Abs. 1 und 3 sowie § 70 Abs. 1, 2 und 4 Satz 1 AuslG<sup>705</sup>; unberührt bleibt davon jedoch die Bestimmung des § 19 StAG, welche die Entlassung einer unter elterlicher Sorge (oder unter Vormundschaft) stehenden Person aus der Staatsangehörigkeit ihrem gesetzlichen Vertreter (und der Genehmigung des Vormundschaftsgerichts) vorbehält<sup>706</sup>.

#### e) Der automatische Erwerb durch Spätaussiedler, §§ 7, 40a StAG

Der auf § 6 StARegG beruhende Einbürgerungsanspruch der Statusdeutschen ist durch Art. 3 § 1 Nr. 1 StARG aufgehoben worden. Statt auf Antrag erwerben Statusdeutsche die deutsche Staatsangehörigkeit nun kraft Gesetzes<sup>707</sup>. Dabei sind Alt- und Neufälle zu unterscheiden:

<sup>701</sup> Ausgenommen sind Personen, die nach Maßgabe des Bürgerlichen Gesetzbuches geschäftsunfähig oder im Falle ihrer Volljährigkeit in dieser Angelegenheit zu betreuen und einem Einwilligungsvorbehalt zu unterstellen wären.

<sup>702</sup> BT-Drs. 14/533, S. 17.

<sup>703</sup> *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (249); a. A. offenbar *Renner*, ZAR 1999, 154 (162), der eine bloße Anpassung an die „heutigen Verhältnisse“ konstatiert.

<sup>704</sup> Gemäß § 16 Abs. 2 StAG erstreckt sich die Einbürgerung, insofern nicht in der Urkunde ein Vorbehalt gemacht wird, zugleich auf diejenigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Eingebürgerten kraft elterlicher Sorge zusteht. Erfasst werden also auch 16- und 17-Jährige. Freilich ist die Vorschrift in der Praxis ohne Bedeutung, denn nach einer Verwaltungsvorschrift dürfen schon seit längerem nur noch Einbürgerungsurkunden ausgehändigt werden, auf denen der Erstreckungserwerb ausdrücklich ausgeschlossen ist; vgl. *Marx*, § 16 RuStAG, Rn. 12.

<sup>705</sup> Dieselben Vorschriften gelten gemäß § 91 Satz 1 AuslG 1999 auch für die Anspruchseinbürgerung.

<sup>706</sup> Auch § 15 StARegG gilt unverändert fort; siehe *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (249 mit N 50).

<sup>707</sup> Kritisch dazu *Silagi*, ZAR 2000, 3 ff. - Nicht nachvollziehbar ist insbesondere, daß auch Statusdeutsche, welche den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit früher bewußt nicht beantragt oder sogar durch ausdrückliche

Wer am 1. August 1999 bereits Statusdeutscher war, hat die deutsche Staatsangehörigkeit an diesem Tag gemäß § 40a Satz 1 StAG automatisch erworben<sup>708</sup>; für einen Spätaussiedler, seinen nichtdeutschen Ehegatten und seine Abkömmlinge im Sinne von § 4 BVFG<sup>709</sup> galt dies allerdings nur, wenn sie zu diesem Zeitpunkt eine Bescheinigung gemäß § 15 Abs. 1 oder 2 BVFG<sup>710</sup> vorweisen konnten (§ 40a Satz 2 StAG).

Alle übrigen Statusdeutschen erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 7 Satz 1 StAG mit der Ausstellung der Bescheinigung gemäß § 15 Abs. 1 und 2 BVFG, wobei sich der Erwerb gemäß § 7 Satz 2 StAG auf diejenigen Kinder erstreckt, die ihre Deutscheneigenschaft von dem Stammberechtigten ableiten<sup>711</sup>. Der Anwendungsbereich des § 7 StAG erfaßt Spätaussiedler sowie deren Ehegatten und Abkömmlinge demnach nur für den Fall, daß ihnen die nach § 40a StAG erforderliche Bescheinigung vor Inkrafttreten des Gesetzes nicht ausgestellt worden ist<sup>712</sup>.

Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitserwerbs durch Statusdeutsche hat zwei Hintergründe: erstens die Einbürgerungsstatistik und zweitens die Entlastung der Einbürgerungsbehörden. Einbürgerungen von Statusdeutschen machten früher einen beträchtlichen Teil der Einbürgerungen insgesamt aus<sup>713</sup>. Da Statusdeutsche jedoch ohnehin zum deutschen Staatsvolk gehören (Art. 116 Abs. 1 GG), nahmen sie den Einbürgerungsstatistiken regelmäßig die

Erklärung nach § 1 Abs. 1 StARegG ausgeschlagen haben, auf Grund der Reform ipso iure deutsche Staatsangehörige geworden sind.

<sup>708</sup> Alle auf die Statusdeutschen bezogenen Neuerungen sind daher gemäß Art. 5 StARG schon am 1. August 1999 in Kraft getreten.

<sup>709</sup> Spätaussiedler im Sinne des § 4 BVFG ist in der Regel ein deutscher Volkszugehöriger, der die Republiken der ehemaligen Sowjetunion, Estland, Lettland, oder Litauen nach dem 31. Dezember 1992 im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen und innerhalb von sechs Monaten im Geltungsbereich des Gesetzes seinen ständigen Aufenthalt genommen hat, wenn er zuvor

- 1.) seit dem 8. Mai 1945 oder
- 2.) nach seiner Vertreibung oder der Vertreibung eines Elternteils seit dem 21. März 1952 oder
- 3.) seit seiner Geburt, wenn er vor dem 1. Januar 1993 geboren ist und von einer Person abstammt, die die Stichtagsvoraussetzung des 8. Mai 1945 nach Nummer 1 oder des 31. März 1952 nach Nummer 2 erfüllt, es sei denn, daß Eltern oder Voreltern ihren Wohnsitz erst nach dem 31. März 1952 in die Aussiedlungsgebiete verlegt haben, seinen Wohnsitz in den Aussiedlungsgebieten hatte.

<sup>710</sup> Eine Bescheinigung nach § 15 Abs.1 BVFG wird zum Nachweis der Spätaussiedlereigenschaft auf Antrag erteilt; Ehegatten und Abkömmlinge des Spätaussiedlers erhalten gemäß § 15 Abs. 2 BVFG eine Bescheinigung darüber, daß sie die Aussiedlungsgebiete im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen haben.

<sup>711</sup> Das sind diejenigen Kinder, die erst nach Verlassen der Aussiedlungsgebiete geboren werden und daher keine Bescheinigung nach § 15 Abs. 2 BVFG erhalten. Auf sie findet entweder § 4 Abs. 3 BVFG (Erwerb der Statusdeutschen-Eigenschaft) oder § 4 Abs. 1 StAG (Erwerb der Staatsangehörigkeit iure sanguinis) analog Anwendung; vgl. im einzelnen *Silagi*, ZAR 2000, 3 (4 f.).

<sup>712</sup> BT-Drs. 14/533, S. 14.

Aussagekraft<sup>714</sup>. Daher hat der Gesetzgeber die Statusdeutschen aus dem Kreis der Einbürgerungsanwärter herausgenommen. Erstmals hat er mit § 36 StAG auch eine „bereichsspezifische Rechtsgrundlage“<sup>715</sup> für jährliche Erhebungen über die Einbürgerungen geschaffen. Nicht zuletzt soll die Neuregelung aber auch den hohen Verwaltungsaufwand reduzieren, welchen in der Vergangenheit insbesondere die Nachweisschwierigkeiten bei den Einbürgerungsverfahren nach § 6 StARegG verursachten, zumal diesem Aufwand auf der anderen Seite keine Gebühreneinnahmen gegenüberstanden (vgl. § 26 StARegG)<sup>716</sup>.

### III. Der Verlust der Staatsangehörigkeit

#### 1. Der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf Antrag, § 25 StAG

Unter der Geltung des § 25 Abs. 1 RuStAG verlor ein Deutscher durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf Antrag seine Staatsangehörigkeit nur dann, wenn er im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hatte<sup>717</sup>. Aus § 25 Abs. 1 StAG ist die Inlandsklausel gestrichen worden, so daß der Lebensmittelpunkt für den Verlust der Staatsangehörigkeit nun keine Relevanz mehr hat.

Mit der Streichung der Inlandsklausel hat der Gesetzgeber auf zahlreiche Mißbrauchsfälle in der Vergangenheit reagiert<sup>718</sup>. Vor allem unter den in der Bundesrepublik ansässigen Türken war die Praxis weit verbreitet, die türkische Staatsangehörigkeit im Zusammenspiel mit ihrem Heimatstaat zunächst aufzugeben, um sie nach der Einbürgerung in Deutschland umgehend wiederzuerwerben<sup>719</sup>. So war es ein Leichtes, die deutschen Regelungen zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung zu umgehen: Die türkische Staatsangehörigkeit hinderte den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nicht, da sie zum Zeitpunkt des Erwerbes nicht bestand; bei dem von Anfang an geplanten Rückerwerb stand die Inlandsklausel

---

<sup>713</sup> Zahlen bei Renner, NJ 2000, 15 mit N 7; ders., ZAR 1999, 154 (158 mit N 41).

<sup>714</sup> Renner, ZAR 1999, 154 (157 f.).

<sup>715</sup> BT-Drs. 14/533, S. 16.

<sup>716</sup> BT-Drs. 14/533, S. 2; 3; 13; 14. - Die Entlastung der Einbürgerungsbehörden von den Verfahren nach § 6 StARegG war um so dringlicher, als der Tatbestand der Anspruchseinbürgerung in §§ 85 ff. AuslG 1999 ausgeweitet worden ist. Diesbezüglich ist eine stärkere Belastung der Einbürgerungsbehörden zu erwarten (siehe oben, Vierter Teil C. II. 2. a)). Daher sind die Gebühren für die Anspruchseinbürgerung von DM 100,- auf DM 500,- erhöht worden ( § 90 AuslG 1999).

<sup>717</sup> Nur im Verhältnis zu den Vertragsstaaten des Mehrstaaterübereinkommens von 1963 kam die Inlandsklausel nicht zur Anwendung; vgl. oben, Dritter Teil D. III. 3. a) cc).

<sup>718</sup> BT-Drs. 14/533, S. 15.

<sup>719</sup> Hans v. Mangoldt, ZAR 1999, 243 (251) spricht vor diesem Hintergrund gar von einem „antitürkischen Maßnahmegesetz“.

des § 25 RuStAG dann dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit entgegen. Insoweit ist die Neufassung des § 25 StAG nachvollziehbar. Allerdings leuchtet nicht recht ein, warum die Territorialität hier künftig außer acht bleibt, während sie beim Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt beinahe das Maß aller Dinge zu sein scheint<sup>720</sup>.

Wie bisher besteht gemäß § 25 Abs. 2 StAG die Möglichkeit, vor dem Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit eine Beibehaltungsgenehmigung für die deutsche Staatsangehörigkeit zu beantragen. Geändert haben sich aber die Maßstäbe für die Erteilung einer solchen Genehmigung: Nach den Verwaltungsrichtlinien, welche die Ermessensausübung vor der Reform steuerten<sup>721</sup>, mußte die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit mit den „staatlichen Belangen“<sup>722</sup> vereinbar sein. Nur unter dieser Voraussetzung konnten entweder „schwerwiegende Gründe in der Person des Antragstellers“<sup>723</sup> oder „besondere staatliche Interessen“<sup>724</sup> eine Genehmigung rechtfertigen. Neuerdings sieht das Gesetz selbst in § 25 Abs. 2 Satz 3 StAG bestimmte „Richtlinien“ für die Ermessensausübung vor. Danach sind öffentliche und private Belange bei der Entscheidung über die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung miteinander abzuwägen. Staatliche gehen privaten Belangen also nicht mehr generell vor<sup>725</sup>. Bei einem Antragsteller, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, ist gemäß § 25 Abs. 2 Satz 4 StAG insbesondere zu berücksichtigen, ob er fortbestehende Bindungen<sup>726</sup> an Deutschland glaubhaft machen kann. Obwohl § 87 AuslG 1999 nicht ausdrücklich erwähnt ist, sollen auch die Wertungen dieser Vorschrift beachtet werden<sup>727</sup>. Damit rückt der „individuelle Aspekt“<sup>728</sup> der Beibehaltung in den Vordergrund. Die vorherige Praxis der Behörden bei der Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen hat sich - so die Begründung - „als zu restriktiv erwiesen“<sup>729</sup>.

<sup>720</sup> So auch *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (251).

<sup>721</sup> Vgl. GABl. 1981 S. 1838.

<sup>722</sup> Als Kriterien hierfür nennt *Hailbronner/Renner*, § 25 RuStAG, Rn. 34 das Interesse des deutschen Staates an der Loyalität seiner Staatsangehörigen sowie „besondere außenpolitische Rücksichtnahmen“.

<sup>723</sup> Z. B. der ohne Annahme der ausländischen Staatsangehörigkeit drohende Verlust der beruflichen Position; siehe *Hailbronner/Renner* (2. Aufl.), § 25 RuStAG, Rn. 35.

<sup>724</sup> Z. B. an der Aufrechterhaltung der Verbindung von Angehörigen qualifizierter Berufe zu Deutschland; siehe *Hailbronner/Renner* (2. Aufl.), § 25 RuStAG, Rn. 36.

<sup>725</sup> *Renner*, ZAR 1999, 154 (161).

<sup>726</sup> Z. B. nahe Verwandte im Inland, Besitz von Immobilien etc; siehe BT-Drs. 14/533, S. 15.

<sup>727</sup> So der Innenausschuß des Bundestages, BT-Drs. 14/867, S. 20 f. Ansonsten wäre die Regelung unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten auch höchst problematisch; vgl. dazu – mit umgekehrten Vorzeichen – schon oben, Dritter Teil D. III. 3. a) cc).

<sup>728</sup> BT-Drs. 14/533, S. 15.

<sup>729</sup> BT-Drs. 14/533, S. 15.

## 2. Der Militärdienst im Ausland, § 28 StAG

Einen neuen Verlustgrund sieht § 28 StAG vor. Danach verlieren Mehrstaater die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sie in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband<sup>730</sup> ihres anderen Heimatstaates eintreten. Voraussetzung für den Verlust ist aber, daß der Mehrstaater einer freiwilligen, d. h. nicht auf Gesetz beruhenden Verpflichtung nachkommt und weder eine Zustimmung nach § 8 WPfIG noch eine Berechtigung auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages<sup>731</sup> vorliegt. Wegen dieser Einschränkungen dürfte der Anwendungsbereich der Vorschrift sehr begrenzt bleiben<sup>732</sup>.

In dem Eintritt in den fremden Militärdienst erblickt der Gesetzgeber „eine Hinwendung zu dem anderen Heimatstaat und zugleich eine Abwendung von der Bundesrepublik Deutschland“<sup>733</sup>. Gegen Anstellung von Söldnern in Drittstaaten bestehen offenbar keine Bedenken, denn diese fällt aus dem Anwendungsbereich des § 28 StAG heraus<sup>734</sup>.

## 3. Das Optionsmodell, § 29 StAG

Der neue Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG<sup>735</sup> führt zur Entstehung von Mehrstaatigkeit, wenn die in Deutschland geborenen Kinder eine (oder mehrere) ausländische Staatsangehörigkeit(en) iure sanguinis von ihren Eltern ableiten. Ferner kann der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach der Übergangsvorschrift des § 40b StAG<sup>736</sup> Mehrstaatigkeit zur Folge haben. Da Mehrstaatigkeit sich zur Zeit der Reform in Deutschland aber keiner Popularität erfreute<sup>737</sup>, trifft die Vorschrift des § 29 StAG für diese Fälle eine Sonderregelung: das Optionsmodell.

Nach § 29 Abs. 1 StAG hat ein Deutscher, der die Staatsangehörigkeit nach einer der genannten Vorschriften erworben hat und zusätzlich (mindestens) eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, nach Erreichen der Volljährigkeit schriftlich zu erklären, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will. Die Entscheidung für die eine oder

<sup>730</sup> Etwa eine Polizeiondertruppe; BT-Drs. 14/533, S. 15.

<sup>731</sup> Z. B. eines Abkommens über die Wehrpflicht von Mehrstaatern; BT-Drs. 14/533, S. 15.

<sup>732</sup> Renner, NJ 2000, 15 (17); ders., ZAR 1999, 154 (160).

<sup>733</sup> BT-Drs. 14/533, S. 15.

<sup>734</sup> Verständnislos Renner, ZAR 1999, 154 (160); vgl. zu diesem Aspekt unten, Fünfter Teil D.

<sup>735</sup> Siehe oben, Vierter Teil C. II. 1. a).

<sup>736</sup> Siehe oben, Vierter Teil C. II. 1. a).

<sup>737</sup> Vgl. oben, Vierter Teil A. II.

andere Staatsangehörigkeit wird als „Option“ bezeichnet<sup>738</sup>. Wie sich aus der Formulierung („hat (...) zu erklären“) und den Rechtsfolgen ergibt, statuiert das Gesetz eine „Optionspflicht“<sup>739</sup>. Der Begriff der Option erfährt damit freilich einen Bedeutungswandel: Normalerweise versteht man unter einer „Option“ den einseitigen Zugriff auf einen neuen Status oder ein neues Recht<sup>740</sup>. Dementsprechend umschreibt der Begriff im Staatsangehörigkeitsrecht traditionell die Wahl einer Staatsangehörigkeit nach eigenem Ermessen, insbesondere anlässlich einer Gebietsänderung<sup>741</sup>. Dazu paßt die Konstruktion einer Optionspflicht nicht. Im Falle des § 29 StAG aber verkürzt sich die Rechtsposition der Betroffenen. Es geht um die „Abwahl“ eines vorhandenen Rechts. Da Freiwilligkeit insoweit nicht zu erwarten ist, greift der Gesetzgeber zum Mittel des Zwangs. Die Bezeichnung als Optionsmodell verschleiert den eigentlichen Regelungsgehalt.

Hinsichtlich der Rechtsfolgen unterscheidet das Gesetz drei Fallkonstellationen:

- 1.) der Erklärungspflichtige erklärt, daß er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will (§ 29 Abs. 2 Satz 1 StAG);
- 2.) der Erklärungspflichtige gibt bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung ab (§ 29 Abs. 2 Satz 2 StAG);
- 3.) der Erklärungspflichtige erklärt, daß er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will (§ 29 Abs. 3 StAG).

In den beiden ersten Fällen geht die deutsche Staatsangehörigkeit (mit Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde bzw. mit Vollendung des 23. Lebensjahres) verloren. Die (positive) Option des Erklärungspflichtigen für die ausländische Staatsangehörigkeit und die Nichtabgabe einer Erklärung wertet das Gesetz also gleichermaßen als (negative) Option gegen die deutsche Staatsangehörigkeit<sup>742</sup>. Erst die Tatsache, daß auch das Unterlassen zum Verlust der Staatsangehörigkeit führt, macht den Optionszwang perfekt. Vor diesem Hintergrund erlangt die Informationspflicht der zuständigen Behörde nach § 29 Abs. 5 StAG besondere

<sup>738</sup> BT-Drs. 14/533, S. 16; *P. M. Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769.

<sup>739</sup> *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1276); *Renner*, NJ 2000, 15 (17); *ders.*, ZAR 1999, 154 (160); *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1515); folgerichtig ist in § 29 Abs. 2 und 3 StAG vom „Erklärungspflichtigen“ die Rede.

<sup>740</sup> Vgl. *Köbler*, in: *Deutsches Rechts-Lexikon II*, S. 3124.

<sup>741</sup> Vgl. etwa die Vorschrift des § 3 Zweites StARegG, welche den Österreichern, die im Zweiten Weltkrieg zwangseingebürgert worden sind, die Entscheidung überläßt, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit rückwirkend zum 27. April 1945 (Datum des Erlöschens der Staatsangehörigkeit nach § 1 Abs. 2 Zweites StARegG) wiedererwerben wollen oder nicht.



Bedeutung, denn die Staatsangehörigkeit soll nicht aus Unkenntnis der Rechtslage verlorengehen<sup>743</sup>.

Ungleich komplizierter gestaltet sich die Lage, wenn der Erklärungspflichtige - wie in den meisten Fällen zu erwarten<sup>744</sup> - bekundet, die deutsche Staatsangehörigkeit behalten zu wollen. Nach der Wertung des Gesetzgebers liegt in der (positiven) Option für die deutsche Staatsangehörigkeit zugleich eine (negative) Option gegen die ausländische Staatsangehörigkeit. Über fremde Staatsangehörigkeiten kann das deutsche Recht aber nicht disponieren<sup>745</sup>. Daher ist der Erklärungspflichtige gemäß § 29 Abs. 3 Satz 1 StAG gehalten, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit selbst zu betreiben und bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nachzuweisen. Andernfalls geht die deutsche Staatsangehörigkeit trotz positiver Option verloren (§ 29 Abs. 3 Satz 2 StAG). Allerdings tritt der Verlust auch dann nicht ein, wenn die zuständige Behörde die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit vorher genehmigt. Für den Antrag auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung gilt gemäß § 29 Abs. 3 Satz 3 StAG eine Ausschlußfrist, die mit Vollendung des 21. Lebensjahres abläuft. Gegen eine ablehnende Entscheidung der Behörde steht der Rechtsweg offen. Insofern stellt § 29 Abs. 3 Satz 4 StAG klar, daß die Verlustanordnung erst greift, sobald die Ablehnung bestandskräftig ist. In Anbetracht der in Deutschland üblichen Verfahrensdauer besteht Grund zu der Annahme, daß der Zustand der Mehrstaatigkeit in aller Regel deutlich länger anhalten wird als vom Gesetz deklariert<sup>746</sup>.

Wichtiger sind aber die Fälle, in denen der Zustand der Mehrstaatigkeit gar nicht endet, weil eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt wird. Auf die Genehmigung besteht nach § 29 Abs. 4 StAG ein Anspruch, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder bei einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 87 AuslG 1999 Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre oder hingenommen werden könnte. Bezüglich der Ausnahmegründe des § 87 AuslG 1999 sei an dieser Stelle auf die Ausführungen zum Einbürgerungsanspruch verwiesen<sup>747</sup>. Die Vorschrift des § 29 Abs. 4 StAG geht über die dortige Regelung freilich gleich in mehrfacher Hinsicht hinaus. Zum einen erstreckt sich

---

<sup>742</sup> Zu den Begriffen der positiven und negativen Option vgl. *Meessen*, Die Option der Staatsangehörigkeit, S. 73 f.

<sup>743</sup> BT-Drs. 14/533, S. 16.

<sup>744</sup> So auch *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1274).

<sup>745</sup> Dem steht das völkerrechtliche Souveränitätsprinzip entgegen; vgl. *BVerfGE* 1, 322 (328 f.); 37, 217 (218).

<sup>746</sup> *P. M. Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2770) bezeichnen dies als „offene Flanke“ des Optionsmodells.

<sup>747</sup> Siehe oben, Vierter Teil C. II. 2. a) dd).

der Anspruch auf Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung auch auf § 87 Abs. 3 und 4 AuslG 1999, während Mehrstaatigkeit in diesen Fällen bei der Einbürgerung lediglich „hingenommen werden könnte“, d. h. im Ermessen der Behörde steht. Zum anderen hat der Gesetzgeber in § 29 Abs. 4 StAG zusätzlich zu dem Verweis auf § 87 AuslG 1999 eine Generalklausel eingebaut („wenn die Aufgabe oder der Verlust (...) nicht möglich oder nicht zumutbar ist“). Diese Generalklausel stimmt zwar weitgehend mit der Formulierung des § 87 Abs. 1 Satz 1 AuslG 1999 überein. Im Gegensatz zu der (abschließenden<sup>748</sup>) Aufzählung von Gründen in § 87 Abs. 1 Satz 2 sowie § 87 Abs. 2, 3 und 4 AuslG 1999 fehlt hier aber jegliche nähere Ausformung. Ist der Auslegung schon dort Tür und Tor geöffnet<sup>749</sup>, so gilt dies folglich in noch höherem Maße für die Generalklausel des § 29 Abs. 4 StAG<sup>750</sup>.

Mit Hilfe des Optionsmodells soll das Ziel der Reform, Kinder ausländischer Eltern in Deutschland besser zu integrieren, mit dem Interesse an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit unter einen Hut gebracht werden<sup>751</sup>. Die gesetzliche Umsetzung dieser Idee ist freilich schon deshalb mißlungen, weil § 29 Abs. 1 StAG seinem Wortlaut nach nicht nur Ius-soli-Deutsche erfaßt, welche auf Grund des neuen Erwerbstatbestandes des § 4 Abs. 3 StAG Mehrstaater geworden sind. Vielmehr werden auch in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erfaßt, die durch Geburt ausschließlich Deutsche geworden sind, später dann aber eine ausländische Staatsangehörigkeit dazuerworben haben<sup>752</sup>. Eine Anwendung auf diesen Personenkreis läßt sich allenfalls dadurch vermeiden, daß die Vorschrift - gestützt auf die insofern eindeutige Gesetzesbegründung - restriktiv ausgelegt wird<sup>753</sup>. Im übrigen hält sich das Ausmaß des gesetzgeberischen Mißgeschicks in Grenzen, weil die deutsche Staatsangehörigkeit in diesen Fällen zumeist sofort verloren geht (§ 25 StAG)<sup>754</sup>.

Einer näheren Betrachtung bedarf aber die Kernfrage, ob das Optionsmodell seinem Anspruch gerecht wird, am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festzuhalten. Rechtliche Grenzen sind der Regelung durch das Entziehungsverbot in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG

<sup>748</sup> *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), § 87 AuslG, Rn. 4 (freilich unter Hinweis auf die gegenteilige Praxis der meisten Bundesländer).

<sup>749</sup> Siehe oben, Vierter Teil C. II. 2. a) dd) (1).

<sup>750</sup> So auch *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1279).

<sup>751</sup> Vgl. BT-Drs. 14/533, S. 11 f.; 16.

<sup>752</sup> *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (250).

<sup>753</sup> BT-Drs. 14/533, S. 11, 13.

<sup>754</sup> Zweifelnd *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (250).

gezogen<sup>755</sup>. Aber auch unabhängig davon läßt das Optionsmodell Zweifel am künftigen Stellenwert des Grundsatzes aufkommen<sup>756</sup>. Sicherlich deutet die Konstruktion eines Optionszwangs darauf hin, daß der Gesetzgeber nicht bereit ist, Mehrstaatigkeit per se zu akzeptieren. Dadurch unterscheidet sich die Neufassung von früheren Entwürfen<sup>757</sup>. Der Optionszwang steht und fällt jedoch mit den dafür zugelassenen Ausnahmen - und deren Reichweite ist kaum zu überschätzen: Da die Hinnahme von Mehrstaatigkeit beim Einbürgerungsanspruch durch die Novelle deutlich forciert worden ist<sup>758</sup>, spricht der Verweis auf § 87 AuslG 1999 in § 29 Abs. 4 StAG schon für sich genommen eine deutliche Sprache. Aber damit nicht genug: In Befürchtung, sonst nicht alle Fälle erfassen zu können, in denen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist, hat der Gesetzgeber den Tatbestand für die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung bei den Ius-soli-Deutschen sicherheitshalber noch einmal erweitert<sup>759</sup>. Entgegen eigenen Bekundungen<sup>760</sup> nimmt er es mit dem Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit alles andere als genau.

Jeder Grundsatz erzeugt Härtefälle, die durch Ausnahmeregelungen nicht voll abgedeckt werden können. Gerade weil der Grundsatz Priorität haben soll, stellt man ihn auf und nimmt die Härtefälle dabei in Kauf. Mißt man den Härtefällen nun auf einmal mehr Bedeutung bei als dem Grundsatz, so wechselt die Perspektive: Der Grundsatz wird zur Ausnahme, die Ausnahmen werden zur Regel. Ebendiese Folge hat die Ausgestaltung des § 29 Abs. 4 StAG<sup>761</sup>. Auf Grund der vielen weitreichenden Ausnahmen erweist sich das Festhalten am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bei genauerem Hinsehen als bloßes Lippenbekenntnis<sup>762</sup>. Das Optionsmodell ist eine Scheinlösung zur Beruhigung des Volkes, das gegen die unverhohlene Hinnahme von Mehrstaatigkeit seinerzeit aufbegehrte<sup>763</sup>.

Daß die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei den Ius-soli-Deutschen noch weiter geht als bei der Einbürgerung, ist erstaunlich. Denn während die Einbürgerung typischerweise einen In-

---

<sup>755</sup> Dazu ausführlich unten, Fünfter Teil C I.

<sup>756</sup> So vor allem *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1515 f.).

<sup>757</sup> Dazu oben, Vierter Teil A. I. 2. a).

<sup>758</sup> Siehe oben, Vierter Teil C. II. 2. a) dd) (4).

<sup>759</sup> BT-Drs. 14/533, S. 16.

<sup>760</sup> So BT-Drs. 14/533, S. 11 f.; 13; 16.

<sup>761</sup> In die gleiche Richtung *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1279).

<sup>762</sup> *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1515 f.); a. A. in bezug auf den Einbürgerungsanspruch *Hans v. Mangoldt*, ZAR 1999, 243 (251). Sein Einwand, daß Mehrstaatigkeit nach § 87 AuslG 1999 nicht stets hinzunehmen sei, wenn der Betroffene den Wegfall der fremden Staatsangehörigkeit nicht bewirken kann, ohne daß er dies zu vertreten hätte, greift hier aber nicht durch, da § 29 Abs. 4 StAG ebendies vorsieht.

<sup>763</sup> Dazu oben, Vierter Teil A. II.

tegrationsprozeß abschließt, steht der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt naturgemäß am Anfang eines solchen Prozesses. Der spätere Aufenthalt im Geburtsstaat ist schon bei Monostaatern nicht gesichert; bei Mehrstaatern ist er es noch viel weniger, da diese in der Regel mit ihrem anderen Heimatstaat familiär verbunden sind und auch dort die an die Staatsangehörigkeit geknüpften Rechte besitzen. Näher hätte es daher gelegen, bei den Ius-soli-Deutschen einen strengeren Maßstab anzulegen als bei der Einbürgerung.

Noch erstaunlicher mutet jedoch an, daß eine Beibehaltungsgenehmigung immer dann erteilt wird, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist<sup>764</sup>. Im Endeffekt entscheidet der ausländische Staat darüber, ob die deutsche Staatsangehörigkeit verloren geht oder nicht. Entläßt er den Betroffenen nicht aus der ausländischen Staatsangehörigkeit, so ist die deutsche Behörde gebunden. Die Bundesrepublik Deutschland übernimmt gleichsam die Verantwortung für das Verhalten des ausländischen Staates!

Bei der Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit war dies schon vor der Reform der Fall<sup>765</sup>. Ein verfassungsrechtlicher Grund dafür wird bisweilen im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erblickt<sup>766</sup>. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begründet jedoch keine Ansprüche; er beschränkt den Hoheitsträger lediglich bei Eingriffen in konkrete Rechtspositionen<sup>767</sup>. Eine solche Rechtsposition besteht vor der Einbürgerung noch nicht. Insbesondere Benachteiligungen der Art, daß Erbansprüche auf Grund und Boden in einem fremden Staat erlöschen, wenn die bisherige Nationalität aufgekündigt wird, sind nicht dem deutschen Staat zuzurechnen<sup>768</sup>. Die Ansicht, die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung sei ein Gebot der Verhältnismäßigkeit, geht daher fehl.

Anders verhält es sich jetzt bei den Ius-soli-Deutschen: Mit der durch die Geburt im Bundesgebiet erworbenen deutschen Staatsangehörigkeit steht eine konkrete Rechtsposition auf dem Spiel. Freilich bildet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch für die Verlustanordnung

<sup>764</sup> Hintergrund ist Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG; vgl. unten, Fünfter Teil C. I. 2. b).

<sup>765</sup> Vgl. § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 AuslG 1993.

<sup>766</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 298 ff.

<sup>767</sup> *Degenhart*, Staatsrecht I, Rn. 325; 335.

<sup>768</sup> So auch *Ziemske*, ZRP 1993, 334 (336). - Ebensowenig taugt die Aussicht auf den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit als konkret betroffene Rechtsposition (im Sinne eines Anwartschaftsrechts; dazu *Bleckmann*, NJW 1990, 1397 ff.), denn diese Aussicht stünde ja gerade unter der Bedingung, daß die ausländische Staatsangehörigkeit aufgegeben würde.

des § 29 StAG nicht den adäquaten Maßstab. Bei der Staatsangehörigkeit gibt es kein Mehr-oder-weniger, sondern nur ein Entweder-Oder. Sedes materiae ist hier das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG<sup>769</sup>. Insofern setzt sich der Gesetzgeber durch die Verleihung der Staatsangehörigkeit selbst unter Druck.

## IV. Zusammenfassung: Kernpunkte der Reform

### 1. Die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Die Gestalt des neuen deutschen Staatsangehörigkeitsrechts geht im wesentlichen auf einen Streitpunkt zurück, der schon die im Vorfeld geführte Diskussion beherrschte: Mehrstaatigkeit. Da eine offene Hinnahme von Mehrstaatigkeit politisch nicht durchsetzbar war, wartet der Gesetzgeber mit einigen besonderen Konstruktionen auf, die den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit vorgeblich perpetuieren.

Auf den zweiten Blick entpuppt sich das Festhalten an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit freilich als Augenwischerei, und zwar unabhängig davon, ob das Optionsmodell im Hinblick auf das absolute Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG überhaupt als legitimes Mittel hierfür angesehen werden kann<sup>770</sup>. Diese Erkenntnis folgt aus drei Aspekten der Reform: Erstens wird die auf Grund des neuen Erwerbstatbestandes entstehende Mehrstaatigkeit bis zum Erreichen des 23. Lebensjahres sowieso hingenommen. Zweitens steht der Optionszwang unter dem Vorbehalt eines so umfangreichen Ausnahmenkatalogs, daß unter dem Strich nicht mehr allzu viel davon übrigbleibt - der Befristung mangelt es an der nötigen Konsequenz. Und drittens setzt auch ein Einbürgerungsanspruch - sei es nun der Anspruch eines Ehegatten oder eines anderen Ausländers - die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nur noch sehr eingeschränkt voraus. Um seine Ziele zu erreichen, nimmt der Gesetzgeber die Entstehung von Mehrstaatigkeit also ganz bewußt hin. Der vormals begründungsbedürftige Ausnahmefall der Mehrstaatigkeit ist heute allgemeine Regel, das Optionsmodell nicht mehr als ein Placebo für die Öffentlichkeit<sup>771</sup>.

<sup>769</sup> Dazu unten, Fünfter Teil C. I.

<sup>770</sup> Dazu ausführlich unten, Fünfter Teil C I.

<sup>771</sup> Diese Einschätzung wird durch die ersten Erhebungen über die Auswirkungen des neuen Rechts bestätigt: Während im Jahre 1997 bei 21,9 % der auf der Grundlage von §§ 85, 86 AuslG 1993 vollzogenen Anspruchseinbürgerungen Mehrstaatigkeit hingenommen wurde, waren es im Jahre 2000, also im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Reform, schon 44,9 % aller Einbürgerungen; vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, in: BT-Drs. 14/9883, S. 29 und 220.

## 2. Die Abkehr vom reinen Ius-sanguinis-System

Augenfällig ist der Systemwechsel beim Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt. Der neue Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG bricht in die Phalanx des Abstammungsgrundsatzes ein. Erstmals in seiner Geschichte enthält das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht nun auch Elemente des Ius-soli-Prinzips. Zwar stellt § 4 Abs. 3 StAG zusätzlich Bedingungen an den Aufenthalt eines Elternteils im Bundesgebiet. Eine erhebliche Einschränkung geht damit aber nicht einher.

## 3. Das Optionsmodell

Dem neuen Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG korrespondiert der ebenfalls neu eingeführte Verlustgrund des § 29 StAG. Zusammen bilden sie das Optionsmodell. Wer die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erwirbt und dadurch Mehrstaater wird, muß sich im Volljährigkeitsalter entscheiden, welche Staatsangehörigkeit er behalten will. Der Idee nach ist eine Entscheidung unausweichlich, denn die deutsche Staatsangehörigkeit geht verloren, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit nicht binnen fünf Jahren aufgegeben wird<sup>772</sup>. Folglich handelt es sich um einen Optionszwang.

---

<sup>772</sup> Der Bereich, in dem wirklich der Optionszwang und nicht eine der vielen Ausnahmeregelungen zur Anwendung kommt, ist allerdings sehr klein; vgl. oben, Vierter Teil C. III. 3.

## Fünfter Teil: Verfassungsrechtliche Überprüfung der Reform

### A. Die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit

#### I. Allgemeine Regeln des Völkerrechts, Art. 25 GG

##### 1. Verfassungsrechtliche Relevanz

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf verfassungsrechtliche Aspekte der Reform von 1999. Abgesehen von einem Rekurs auf grundlegende Vorgaben des Staatsangehörigkeitsrechts<sup>773</sup> bedarf es hierfür an sich keiner näheren Ausführungen zum Völkerrecht<sup>774</sup>.

Über Art. 25 Satz 1 GG werden die „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ jedoch in die nationale Rechtsordnung inkorporiert<sup>775</sup>. Sie sind „Bestandteil des Bundesrechtes“. In welchem Rang sie innerhalb des Bundesrechtes gelten, ist umstritten. Zweifelsfrei läßt sich dem Wortlaut des Art. 25 Satz 2 GG lediglich entnehmen, daß sie dem einfachen Recht vorgehen<sup>776</sup>, nicht aber, wie sie zum Grundgesetz stehen. Die herrschende Meinung ordnet sie zwischen Grundgesetz und einfachem Bundesrecht ein<sup>777</sup>. Danach bleibt es auch bezüglich der allgemeinen Regeln des Völkerrechts dabei, daß eine Kollision mit einfachem Gesetzesrecht nicht unmittelbar verfassungsrechtlich relevant ist. Hingegen deutet eine Mindermeinung Art. 25 GG dahingehend, daß den allgemeinen Regeln des Völkerrechts Verfassungsrang zukomme<sup>778</sup>. Legt man diese Ansicht zugrunde, so beinhaltet jeder Verstoß gegen diese Regeln zugleich einen Verstoß gegen das Grundgesetz.

<sup>773</sup> Vgl. oben, Erster Teil A. II. und C. III. 1. sowie Zweiter Teil A.

<sup>774</sup> Insbesondere stellt nicht jede Weigerung, völkerrechtliche Verträge umzusetzen, automatisch einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes dar; in diesem Sinne aber *Ziemske*, ZRP 1994, 229 (232); dagegen zutreffend *Sacksofsky*, in: FS für Böckenförde, 317 (337); vgl. auch *BVerfGE* 6, 309 (362 f.).

<sup>775</sup> *AK-Zuleeg*, Art. 25 GG, Rn. 14.

<sup>776</sup> *BVerfGE* 6, 309 (363).

<sup>777</sup> *BFHE* 79, 57 (66); *BVerfGE* 6, 309, (363); 37, 271 (279); *Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 25 GG, Rn. 42; *Jarass/Piero*, Art. 25 GG, Rn. 12; *AK-Zuleeg*, Art. 25 GG, Rn. 24.

<sup>778</sup> *Doehring*, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, S. 173-187; ähnlich *Steinberger*, in: HStR VII, § 173, Rn. 61 f. (ranggleiche Stellung neben dem Grundgesetz). - Bewußt vernachlässigt wird an dieser Stelle eine weitere Meinung, wonach Art. 25 GG die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gar in einen Überverfassungsrang hebt (Nachw. bei *Steinberger*, in: HStR VII, § 173, Rn. 57).

So oder so erscheint es für eine umfassende verfassungsrechtliche Untersuchung aber angezeigt, auch auf die Vereinbarkeit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts mit den allgemeinen Regeln des Völkerrechts einzugehen.

## 2. Allgemeine Regeln des Völkerrechts und Mehrstaatigkeit

Wie an anderer Stelle bereits dargelegt gilt Mehrstaatigkeit international als Übel, da sie die Zuordnung eines Individuums zu einem Staat im Konfliktfall erschwert<sup>779</sup>. Dies hat zum Abschluß des Mehrstaaterübereinkommens im Jahre 1963 geführt<sup>780</sup>. Fraglich ist, ob schon deswegen von einer allgemeinen Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG ausgegangen werden kann.

Mit den allgemeinen Regeln des Völkerrechts greift das Grundgesetz nicht auf eine eigenständige Rechtsquelle des Völkerrechts zurück. Gemeint ist in erster Linie das universell geltende Völkergewohnheitsrecht<sup>781</sup>, und zwar nicht etwa in dem Bestand von 1949, sondern in seinem jeweiligen Bestand<sup>782</sup>. Zum Völkergewohnheitsrecht zählen völkerrechtliche Regeln dann, wenn sie „auf einer allgemeinen, gefestigten Übung der Staaten beruhen, die in der Rechtsüberzeugung geübt wird, daß dieses Verhalten rechtens sei“<sup>783</sup>. Vertragsvölkerrecht ist nicht automatisch auch Völkergewohnheitsrecht und daher auch nicht unbedingt von Art. 25 GG umfaßt. Vielmehr geht die Spezialregelung des Art. 59 Abs. 2 GG diesbezüglich vor, d. h. die Geltung im innerstaatlichen Recht steht unter dem Vorbehalt einer Umsetzung durch Bundesgesetz<sup>784</sup>. Völkerrechtliche Verträge können freilich Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln oder auch neues Völkergewohnheitsrecht schaffen, letzteres jedoch nur, wenn sie von nahezu der gesamten Staatengemeinschaft ratifiziert werden<sup>785</sup>. Allgemeine Regeln des Völkerrechts sind sie dann aber wiederum nur in ihrer Eigenschaft als Völkergewohnheitsrecht, nicht schon als Völkervertragsrecht<sup>786</sup>. Auch der Satz „pacta sunt servanda“, seinerseits eine

<sup>779</sup> Vgl. oben, Zweiter Teil A. III. 1.

<sup>780</sup> Vgl. dazu schon oben, Dritter Teil D. III. 3. a) cc).

<sup>781</sup> *BVerfGE* 15, 25 (32 f.); 23, 288 (317); 66, 39 (64 f.). Ergänzt wird das universell geltende Völkergewohnheitsrecht lediglich durch anerkannte allgemeine Rechtsgrundsätze. Nicht zu überzeugen vermag in Anbetracht des Tatbestandsmerkmals der Allgemeinheit die Ansicht, Art. 25 GG beziehe sich auch auf partikuläres Völkergewohnheitsrecht (so aber *Steinberger*, in: *HStR VII*, § 173, Rn. 28 f.).

<sup>782</sup> *BVerfGE* 18, 441 (448).

<sup>783</sup> *BVerfGE* 66, 39 (64 f.); siehe auch *BVerfGE* 68, 1 (83); 75, 1 (21 ff.) sowie *BVerfG* (1. Kammer des Zweiten Senats) *NJW* 1988, 1462 (1463).

<sup>784</sup> *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig* (Stand: März 2001), Art. 25 GG, Rn. 8 und 20; *Steinberger*, in: *HStR VII*, § 173, Rn. 9; *AK-Zuleeg*, Art. 25 GG, Rn. 14.

<sup>785</sup> *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig* (Stand: März 2001), Art. 25 GG, Rn. 20.

<sup>786</sup> *AK-Zuleeg*, Art. 25 GG, Rn. 14.



allgemeine Regel des Völkerrechts, verwischt die Grenzen zwischen den verschiedenen Rechtsquellen nicht, denn er wandelt nicht konkrete Vertragsnormen in Völkergewohnheitsrecht um<sup>787</sup>.

Wenn Mehrstaatigkeit auch international als Übel gilt, so ist der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit in der Staatenwelt doch nicht unangefochten. Immer wieder kommt es vor, daß Staaten ihn mehr oder weniger ignorieren. Da jeder Staat sein Staatsangehörigkeitsrecht grundsätzlich so ausgestalten darf, wie es ihm beliebt, sind Kollisionen sogar vorprogrammiert<sup>788</sup>. Man denke nur an das Nebeneinander von *Ius-sanguinis*- und *Ius-soli*-Prinzip oder an die Möglichkeit einer doppelten Geltung des Abstammungsgrundsatzes im Falle binationaler Ehen. Dem Mehrstaaterübereinkommen aus dem Jahre 1963 liegt folglich kein universelles Völkergewohnheitsrecht zugrunde. Gerade weil keine völkergewohnheitsrechtliche Norm dieses Inhalts existiert, hat man es seinerzeit für nötig befunden, auf vertraglicher Basis tätig zu werden.

Auch zur Begründung neuen universellen Völkergewohnheitsrechts taugt ein europäisches Abkommen wie das Mehrstaaterübereinkommen nicht, zumal weder alle Mitglieder des Europarats dem Übereinkommen beigetreten sind<sup>789</sup>, noch wenigstens die Vertragsstaaten durchweg den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit konsequent umgesetzt haben<sup>790</sup>. Von einer „allgemeinen“ Regel des Völkerrechts kann also keine Rede sein<sup>791</sup>. Zudem hat sich die noch im Mehrstaaterübereinkommen zum Ausdruck kommende Tendenz der Staatengemeinschaft, Mehrstaatigkeit nach Möglichkeit zu vermeiden, mittlerweile relativiert. Abkommen aus jüngerer Vergangenheit gehen deutlich großzügiger mit der Problematik um<sup>792</sup>.

<sup>787</sup> *BFHE* 157, 39 (43); *BVerfGE* 6, 309 (362 f.); 31, 145 (177 f.).

<sup>788</sup> Ebenso *Renner*, *FamRZ* 1994, 865 (867); *Rittstieg*, *NJW* 1990, 1401 (1402 f.).

<sup>789</sup> Außer der Bundesrepublik Deutschland: Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und Spanien; vgl. *Renner*, *FamRZ* 1994, 865 (N 21).

<sup>790</sup> *Hailbronner*, *ZAR* 1999, 51 (52); *Renner*, *FamRZ* 1994, 865 (868).

<sup>791</sup> So im Ergebnis bereits *Berber*, *Lehrbuch des Völkerrechts* I, S. 380.

<sup>792</sup> Vgl. das zweite Zusatzprotokoll vom 2. Februar 1993 (ETS Nr. 149), das zwar nicht von der Bundesrepublik Deutschland, aber unter anderem von den EU-Mitgliedern Frankreich, Italien und den Niederlanden ratifiziert worden ist, sowie das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 (ETS Nr. 166), ebenfalls nicht unterzeichnet von der Bundesrepublik Deutschland, jedoch von 13 anderen europäischen Staaten (im einzelnen aufgeführt bei *Hailbronner*, *ZAR* 1999, 51 (N 13)); dazu schon oben, Dritter Teil C. III. 3. a) cc); siehe auch *Doehring*, in: *FS für Quaritsch*, 255 (260 ff.) sowie *Sturm*, *StAZ* 1999, 225 ff.

### 3. Ergebnis

Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit gehört nicht zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG.

## II. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

### 1. Bestimmung der Vergleichsgruppen

Für einen Gleichheitsverstoß durch die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit kommen zwei verschiedene Vergleichspaare in Betracht: Die Gruppe der Personen, welche die deutsche Staatsangehörigkeit unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erwerben, könnte zunächst mit den Ausländern verglichen werden, von denen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verlangt wird. Damit ist aber kein Problem der Reform von 1999 angesprochen. Das Erfordernis, die ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben, ist durch die Reform nicht verschärft, sondern gelockert worden<sup>793</sup>. Läge in der Differenzierung zwischen Ausländern, welche die ausländische Staatsangehörigkeit aufgeben müssen, und Ausländern, welche die ausländische Staatsangehörigkeit behalten dürfen, ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz, so hätte der Gesetzgeber diesen also quantitativ abgemildert.

Die Gruppe der Personen, welche die deutsche Staatsangehörigkeit zusätzlich zur ausländischen Staatsangehörigkeit erwerben, ist vielmehr mit der Gruppe derer zu vergleichen, die ausschließlich die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben.

### 2. Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte

#### a) Gleichbehandlung

Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG durch die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit scheidet nicht schon deswegen aus, weil die Verleihung der Staatsangehörigkeit keine Ungleichbehandlung der beiden Vergleichsgruppen durch die deutsche Staatsgewalt darstellt<sup>794</sup>. Richtig ist zwar, daß die Ungleichbehandlung, welche in der Aufrechterhaltung der ausländi-

<sup>793</sup> Vgl. nur die Ausführungen zur Neuregelung des Einbürgerungsanspruchs oben, Vierter Teil C. II. 2. a) dd).

<sup>794</sup> So aber *Sacksofsky*, in: FS für Böckenförde, 317 (336).

schen Staatsangehörigkeit liegt, nicht der deutschen Staatsgewalt zuzurechnen ist, da kein Staat über eine fremde Staatsangehörigkeit disponieren kann<sup>795</sup>. Von der deutschen Staatsgewalt geht daher lediglich eine Gleichbehandlung aus.

Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet aber nicht nur, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich, sondern auch, wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln<sup>796</sup>. Gerade die Gleichbehandlung, welche in der Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit durch den Gesetzgeber zu erblicken ist, könnte also gleichheitswidrig sein.

### **b) Wesentliche Ungleichheit der Sachverhalte**

Der Unterschied zwischen den beiden Vergleichsgruppen besteht darin, daß die eine Gruppe zusätzlich zur deutschen noch mindestens eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, während dies bei der anderen Gruppe nicht der Fall ist. Fraglich ist allein, ob diese Ungleichheit eine Gleichbehandlung der Vergleichsgruppen aus der Sicht des Grundgesetzes ausschließt. Dafür könnte sprechen, daß das Demokratiekonzept des Grundgesetzes auf der Folgenverantwortung der Entscheidungsträger aufbaut<sup>797</sup>.

Der Topos der Folgenverantwortung ist schon von der Frage des Ausländerwahlrechts her bekannt<sup>798</sup>. Zur Erinnerung: Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG führt der Zugang zu den demokratischen Rechten zwingend über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk<sup>799</sup>. Als Grund dafür wird angegeben, daß Ausländer nicht unentrinnbar mit der Bundesrepublik Deutschland verbunden

<sup>795</sup> A. A. wohl Löwer, ZAR 1993, 156 (158); vgl. auch Isensee, in: Focus 24/1994, 20 (Monostaater als „Deutsche zweiter Klasse“) sowie Ziemke, ZRP 1993, 334 (336) (Monostaater als „Bürger zweiter Ordnung“).

<sup>796</sup> Stetige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 14 (52). - Dagegen kann nicht eingewendet werden, daß sich Probleme der Ungleichbehandlung stets auch als Probleme der Gleichbehandlung fassen lassen (so Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, Rn. 436 f.), denn Ungleichbehandlung und Gleichbehandlung betreffen - zumindest im vorliegenden Fall - jeweils unterschiedliche Vergleichsgruppen (vgl. oben, Fünfter Teil A. II. 1.). Wenn die Ungleichbehandlung von Ausländern, welche ihre bisherige Staatsangehörigkeit beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aufgeben müssen, und Ausländern, welche sie behalten dürfen, gerechtfertigt wäre, hieße das noch lange nicht, daß ebendies auch für die Gleichbehandlung der zuletzt genannten Gruppe und der Personen, die keine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, gelten müßte. Ebenso wenig müßte in dem umgekehrten Fall, daß die Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt wäre, unbedingt eine Gleichbehandlung mit der anderen Gruppe erfolgen. Denkbar wäre auch, daß die beiden Vergleichsgruppen der Ungleichbehandlung in gleicher Weise ungleich mit der anderen Gruppe behandelt werden müßten.

<sup>797</sup> Vgl. Isensee, in: Focus 24/1994, 20.

<sup>798</sup> Vgl. oben, Zweiter Teil B. III. 2. d) aa).

<sup>799</sup> Wenn die Staatsangehörigkeit hier in direktem Zusammenhang mit dem Recht auf Teilhabe an den demokratischen Rechten gesehen wird, so steht dies nicht in Widerspruch zu der Definition als „Bereitschaftsstatus“, der unabhängig von bestimmten Rechten ist (vgl. oben, Erster Teil A. I. 3.). Die demokratischen Rechte werden unmittelbar durch die Verfassung mit der Staatsangehörigkeit verbunden (Art. 20 Abs. 2 GG); die Verbindung

seien, Demokratie aber Folgenverantwortung voraussetze. Überträgt man diesen Begründungsansatz auf den Sachverhalt der Mehrstaatigkeit, so stellt sich die Frage, ob deutsche Mehrstaater hinsichtlich der Folgenverantwortung deutschen Monostaatern gleichstehen oder nicht<sup>800</sup>. Da völlige Identität in der Praxis nicht vorkommt, kann dabei lediglich auf eine *wesentliche* Gleichheit bzw. Ungleichheit abgestellt werden<sup>801</sup>. Auf der anderen Seite ist aber auch zu beachten, daß dem Gesetzgeber im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz eine weitreichende Gestaltungsfreiheit zusteht; insbesondere muß es grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen bleiben, die Merkmale zu bestimmen, nach denen Sachverhalte als hinreichend gleich oder ungleich anzusehen sind<sup>802</sup>. Bei einer Gleichbehandlung ist der Spielraum des Gesetzgebers nach der Rechtsprechung des *BVerfG* noch größer als bei einer Ungleichbehandlung. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG wird nur dann angenommen, wenn die Ungleichheit der Sachverhalte so bedeutsam ist, daß ihre Gleichbehandlung nach einer „am Gerechtigkeitsgedanken orientierte(n) Betrachtungsweise“ unerträglich erscheint<sup>803</sup>.

Folgenverantwortung steht und fällt damit, daß die Entscheidungsträger das Bundesgebiet nicht auf Dauer verlassen. Dies wiederum setzt zweierlei voraus: erstens die Ausreise und zweitens die Aufnahme in einem anderen Staat.

#### *aa) Ausreise*

Jeder Deutsche hat ein Recht auf Ausreise. Nach ganz herrschender Meinung ist die Ausreisefreiheit zwar nicht von der Freizügigkeit nach Art. 11 GG umfaßt, wohl aber von der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG<sup>804</sup>. Dementsprechend steht sie unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit der verfassungsmäßigen Ordnung. Diese wird konkretisiert durch das Paßgesetz. Nach §§ 1 und 10 PaßG bedürfen Deutsche zur Ausreise eines gültigen Passes. Auf dessen Ausstellung besteht grundsätzlich ein Anspruch (§ 6 PaßG). Aus bestimmten Gründen, die in § 7 PaßG normiert sind, ist der Paß allerdings zu versagen. Die Versagungsgründe betreffen im wesentlichen Sicherheitsbedenken sowie die Gefahr, daß der

---

ist also nicht dem Belieben des Gesetzgebers anheimgegeben. Bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Staatsangehörigkeitsrechts ist sie vielmehr voranzusetzen.

<sup>800</sup> Die Argumentation der Gesetzesbegründung ist hier rein formal: Die Ausländer würden - wenn auch unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit - in das Staatsvolk inkorporiert; damit sei die Voraussetzung erfüllt, welche das *BVerfG* im Urteil zum Ausländerwahlrecht aufgestellt hat (*BVerfGE* 83, 37 ff.); vgl. BT-Drs. 14/533, S. 11.

<sup>801</sup> Vgl. *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 431.

<sup>802</sup> *BVerfGE* 49, 148 (165); 85, 238 (244).

<sup>803</sup> *BVerfGE* 52, 256 (263); 55, 261 (269 f.); 86, 81 (87).

<sup>804</sup> Vgl. nur *BVerfGE* 6, 32 - „Elfes“.

Betreffende sich seinen gesetzlichen Pflichten entziehen will. In diesen Fällen wird eine Ausreise also verhindert.

Ein Unterschied zwischen Monostaatern und Mehrstaatern besteht in dieser Hinsicht nicht<sup>805</sup>. Insbesondere ist der deutsche Staat nicht kraft Völkerrechts verpflichtet, einen Mehrstaater ausreisen zu lassen, weil dieser ein Recht auf Aufnahme in einem anderen Staat hat<sup>806</sup>. Soweit nicht besondere Verträge gelten, darf vielmehr jeder Staat einen Mehrstaater so behandeln, als ob er nur die eigene Staatsangehörigkeit besäße<sup>807</sup>.

### ***bb) Aufnahme in einem anderen Staat***

Die größte Ausreisefreiheit nützt dem Ausreisewilligen freilich nichts, wenn er nicht auch von einem anderen Staat aufgenommen wird. Hier könnte der entscheidende Unterschied zwischen Monostaatern und Mehrstaatern liegen, da Mehrstaater in mindestens einem anderen Staat Anspruch auf Aufnahme haben, Monostaater hingegen nicht<sup>808</sup>.

Nun ist es aber keineswegs ausgeschlossen, daß Monostaater in einem ausländischen Staat Aufnahme finden<sup>809</sup>. Dies verdeutlicht die Situation nach dem Zweiten Weltkrieg: Viele Deutsche, die sich an den Verbrechen des Naziregimes in führenden Positionen beteiligt hatten und denen deswegen eine Bestrafung drohte, tauchten damals in fremden Staaten - etwa in Südamerika - unter. Nicht einmal die Greuelthaten der Nationalsozialisten hielten diese Staaten davon ab, den betreffenden Personen Unterschlupf zu gewähren. Daher konnten sie für ihr Tun nicht zur Verantwortung gezogen werden - weder von den Alliierten noch vom fortbestehenden deutschen Staat. Wie dieses extreme Beispiel zeigt, kann der deutsche Staat die Folgenverantwortung seiner Mitglieder nicht erzwingen - auch nicht die der Monostaater. Die Realisierung der Verantwortung hängt letztlich davon ab, wie andere Staaten sich verhalten.

---

<sup>805</sup> Dazu ausführlich *Sacksofsky*, in: FS für Böckenförde, 317 (328 ff.).

<sup>806</sup> Ob der Aufnahmepflicht des Heimatstaates überhaupt ein Individualrecht korrespondiert, ist noch nicht gesagt (verneinend *Zuleeg*, ZAR 1988, 13 (16)). Da es auf den Unterschied für die nachfolgende Argumentation nicht ankommt, kann er hier aber außer acht gelassen werden.

<sup>807</sup> Nachw. oben, N 130.

<sup>808</sup> Vgl. oben, Zweiter Teil A. II. - Dieser Unterschied wird nicht schon dadurch eingeebnet, daß alle Deutschen, also auch die Monostaater, als Unionsbürger in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Freizügigkeit genießen (vgl. Art. 18 in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EGV). Die Unionsbürgerschaft ist keine Staatsangehörigkeit und die Freizügigkeit nicht mit der Aufnahmepflicht eines anderen Staates vergleichbar; zur Unionsbürgerschaft im einzelnen oben, Dritter Teil D. IV.

<sup>809</sup> Ebenso *Sacksofsky*, in: FS für Böckenförde, 317 (330).

Die Staatenwelt bildet politisch jedoch keine Einheit<sup>810</sup>. Im Pluriversum der Staaten herrscht kein Konsens darüber, wann ein fremder Staatsangehöriger aufgenommen werden darf und wann nicht. Wer ausreisen will, hat daher gute Chancen, einen Staat zu finden, der zu seiner Aufnahme bereit ist. Der einzige Unterschied zwischen Monostaatern und Mehrstaatern besteht darin, daß die Folgenverantwortung bei jenen nur in tatsächlicher Hinsicht gefährdet ist, während die Gefahr bei diesen auch (völker-)rechtliche Kontur annimmt (Aufnahmepflicht des anderen Heimatstaates)<sup>811</sup>. Für die Frage der Ungleichheit ist daher ausschlaggebend, wie das Grundgesetz sich zu diesem Unterschied verhält<sup>812</sup>.

Das Grundgesetz steht an der Spitze eines geschlossenen Systems von Rechtsnormen. Aus diesem Grunde ist der Anwender verfassungsrechtlicher Vorschriften auf eine Art Binnenperspektive beschränkt. Fremdes Recht - sei es das Recht eines fremden Staates oder das Völkerrecht - stellt aus dieser Perspektive genauso einen externen Faktor dar wie eine tatsächliche Begebenheit<sup>813</sup>. Der Unterschied zwischen Monostaatern und Mehrstaatern ist daher kein kategorialer, sondern nur ein gradueller, der sich zudem kaum quantifizieren läßt. Folglich kann das Grundgesetz hier auch nicht zur Differenzierung zwingen<sup>814</sup>. Auf diesem Auge ist es blind. Eine eigene Kategorie bildet im Zusammenhang mit der Folgenverantwortung lediglich die deutsche Staatsangehörigkeit. An diese knüpft das Grundgesetz an, und zwar sowohl bei Monostaatern als auch bei Mehrstaatern. Bei der Gleichbehandlung der Vergleichsgruppen bewegt sich der Gesetzgeber also noch innerhalb des Gestaltungsspielraums, den der Gleichheitsgrundsatz ihm beläßt.

### 3. Ergebnis

Die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

---

<sup>810</sup> Dazu *C. Schmitt*, *Der Begriff des Politischen*, S. 54 ff.

<sup>811</sup> Siehe schon oben, N 808.

<sup>812</sup> Diese Frage läßt *Sacksofsky*, in: FS für Böckenförde, 317 (330) aus. Ihre Ansicht, daß „ein alleiniges Betrachten der rechtlichen Ebene zu kurz greift“, ist nicht weiter begründet.

<sup>813</sup> Selbst wenn die Vorschrift des Art. 25 GG so zu verstehen wäre, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechts durch sie in den Rang des Verfassungsrechts gehoben werden (dazu oben, Fünfter Teil A. I. 1.), änderte sich nichts: Der Inhalt der allgemeinen Regeln steht nicht ein für alle Mal fest.

<sup>814</sup> Zur Klarstellung: Wenn das Grundgesetz nicht zur Differenzierung zwischen Monostaatern und Mehrstaatern zwingt, ist damit nicht auch schon ausgeschlossen, daß ihm ein bestimmtes Bild des Staatsangehörigkeitsrechts zugrunde liegt und Mehrstaatigkeit sich nicht ohne weiteres in dieses Bild einfügt. Vielmehr könnte in einer solchen Konstruktion gerade – rechtlich! - zum Ausdruck kommen, bei welchen Personen das Grundgesetz Folgenverantwortung erwartet; vgl. zu diesen Fragen unten, Fünfter Teil A. III. (vor allem 3. a) und b) bb) (1)).

### III. Einrichtungsgarantie

#### 1. Problemaufriß

In der Kommentarliteratur weit verbreitet ist der Satz, Art. 16 Abs. 1 GG enthalte eine „institutionelle Garantie“ der deutschen Staatsangehörigkeit<sup>815</sup>. Eine Reflexion des Begriffes der institutionellen Garantie bleibt in diesem Zusammenhang jedoch regelmäßig aus. Soweit damit nur zum Ausdruck gebracht werden soll, daß die Staatsangehörigkeit als Einrichtung des öffentlichen Rechts nicht *komplett* abgeschafft werden dürfe, weil das Grundgesetz von ihrem Bestehen ausgehe, ist an dieser Feststellung nicht zu rütteln. Denn das Verbot, die deutsche Staatsangehörigkeit zu entziehen (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG), macht überhaupt nur solange Sinn, wie es deutsche Staatsangehörige gibt<sup>816</sup>. Aber auch an anderen Stellen setzt das Grundgesetz die Existenz der Staatsangehörigkeit voraus<sup>817</sup>. So zählen die deutschen Staatsangehörigen - neben den Statusdeutschen (Art. 116 Abs. 1 GG) - zu den Subjekten der Deutschen-Grundrechte. Ohne Staatsangehörigkeit liefen diese Grundrechte weitgehend leer, zumal der Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit nicht auf Dauer angelegt ist<sup>818</sup>. Darüber hinaus rekuriert eine so zentrale Verfassungsnorm wie Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG, wenn sie das „Volk“ zum Träger der Staatsgewalt aufruft<sup>819</sup>. Nach alledem käme eine Abschaffung der Staatsangehörigkeit der Abschaffung des grundgesetzlichen Gemeinwesens gleich.

Über ein bloßes Abschaffungsverbot geht der Terminus technicus „institutionelle Garantie“ jedoch hinaus. Die Rechtsfigur, die sich dahinter verbirgt, ist in der Weimarer Zeit entwickelt worden, um zu verhindern, daß der einfache Gesetzgeber unter Ausnutzung seiner Gesetzgebungszuständigkeit von einer Institution nur noch den Namen respektiert, ihren Wesensgehalt aber - gleichsam unter der Hand - beseitigt<sup>820</sup>. Dogmatische Pionierarbeit leistete vor allem *Carl Schmitt*<sup>821</sup>. Zum Wesensgehalt einer Institution gehören danach zwar nicht alle einzelnen, die Institution ausgestaltenden Normierungen. Insofern unterscheidet sich die institutio-

<sup>815</sup> *Kimminich*, in: BK, Art. 16 GG (Drittbearb.), Rn. 33; Dreier/*Lübbe-Wolff*, Art. 16 GG, Rn. 52; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* (Stand: August 1983), Art. 16 GG, Rn. 1; Hailbronner/*Renner* (3. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 2.

<sup>816</sup> Vgl. *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 5.

<sup>817</sup> Dazu ausführlich oben, Zweiter Teil B. III.

<sup>818</sup> Vgl. dazu die Entstehungsgeschichte des Art. 116 Abs. 1 GG oben, Dritter Teil D. II. 1.; ebenso die herrschende Meinung (Nachw. bei *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 116 GG, Rn. 12).

<sup>819</sup> Vgl. im einzelnen oben, Zweiter Teil B. III. 2. d) aa).

<sup>820</sup> *Quaritsch*, in: *Evangelisches Staatslexikon I*, Sp. 1351 ff.

<sup>821</sup> Vgl. *C. Schmitt*, *Verfassungslehre*, S. 170 ff.; *ders.*, in: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 140 (143 ff.); 181 (213 ff.).

nelle Garantie von einer „reinen Status-quo-Garantie“<sup>822</sup>; bei ersterer bleibt die Institution bis zu einem gewissen Grade entwicklungs offen. Gegen eine Beseitigung durch einfaches Gesetz schützt die institutionelle Garantie aber die typischen Grundzüge der Institution, wie sie sich in deren geschichtlicher Entwicklung als charakteristisch und wesentlich herausgebildet haben<sup>823</sup>. An die Stelle normativ nachprüfbarer Kriterien darf der Gesetzgeber also nicht seine persönliche, juristisch nicht mehr diskutierbare Meinung setzen. Mit anderen Worten: Neuregelungen halten sich nur im Rahmen einer institutionellen Garantie, wenn und soweit sie die vorgefundene, historisch gewachsene Regelung der Institution beachten und sich als deren systemkonforme Weiterentwicklung darstellen.

Terminologisch unterscheidet *C. Schmitt* zwischen „institutionellen Garantien“ und „Institutsgarantien“. Unter „institutionellen“ Garantien versteht er verfassungsrechtliche Gewährleistungen „einer öffentlich-rechtlichen Institution als solcher“<sup>824</sup>, d. h. einer bestehenden Einrichtung des öffentlichen Rechts, die einen Teil der öffentlichen Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten ausmacht<sup>825</sup>, unter „Institutsgarantien“ hingegen verfassungsrechtliche Gewährleistungen von „typischen, traditionell feststehenden Normenkomplexen und Rechtsbeziehungen“; letztere könnten daher auch Rechtsinstituten privatrechtlicher Art zugute kommen<sup>826</sup>. Zu den klassischen Fällen institutioneller Garantien zählen hiernach die Selbstverwaltung der Gemeinden sowie das Berufsbeamtentum, während etwa beim Eigentum die Kategorie der Institutsgarantie greift. Als Oberbegriff für beide Kategorien, zwischen denen in Schutzgehalt und Schutzwirkung grundsätzlich kein Unterschied besteht<sup>827</sup>, hat sich im Schrifttum der Terminus der „Einrichtungsgarantie“ etabliert<sup>828</sup>. Daß die Rechtsfigur der Einrichtungsgarantie auch in das Grundgesetz vielfach Eingang gefunden hat, ist allgemein anerkannt<sup>829</sup>. Streit herrscht hingegen darüber, ob die Verfassung gerade die Staatsangehörigkeit auf diese Weise schützt.

<sup>822</sup> Dazu *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 140 (155 ff.).

<sup>823</sup> *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 140 (146); 181 (213 f.); vgl. auch *E. R. Huber*, AöR 62 (1933), 1 (38), der auf den „immanente(n) Sinn“ abstellt.

<sup>824</sup> *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 181 (213) (Hervorh. im Original).

<sup>825</sup> *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 181 (215).

<sup>826</sup> *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 181 (215 f.).

<sup>827</sup> *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 791; siehe aber unten, Fünfter Teil A. III. 3. b) cc).

<sup>828</sup> Wohl zuerst verwendet von *F. Klein*, Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, S. 2; vgl. *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 754 (weitere Nachw.). - Bisweilen wird der Begriff der institutionellen Garantie aber auch für beide Kategorien verwendet. Dann erfolgt gar keine Differenzierung.

<sup>829</sup> Übersicht bei *Schmidt-Jortzig*, Die Einrichtungsgarantien der Verfassung, S. 32.



## 2. Meinungsstand im Schrifttum

### a) Institutsgarantie in Art. 16 Abs. 1 GG

#### aa) *Der Ansatz von Burkhard Ziemke*

Für eine Einrichtungsgarantie der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne der Weimarer Lehre bezieht insbesondere *Burkhard Ziemke* mit seiner Kölner Habilitationsschrift aus dem Jahre 1995 Stellung<sup>830</sup>. Dabei geht er von der Kategorie der Institutsgarantie aus<sup>831</sup>.

Die Argumentation von *Ziemke* kreist fast ausschließlich um das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 GG<sup>832</sup>. In dem absoluten Bestandsschutz, mit dem diese - im internationalen Vergleich einzigartige - Vorschrift die deutsche Staatsangehörigkeit ausstatte, komme zum Ausdruck, welche hohe Bedeutung das Grundgesetz dem Institut beimesse. Im Umgang mit einem derart kostbaren Gut trage der Gesetzgeber eine große Verantwortung. Da es nach der Verleihung der Staatsangehörigkeit grundsätzlich kein Zurück mehr gebe, seien um so höhere Anforderungen an eben diese Verleihung zu stellen. Ein solcher Regelungszusammenhang von Bestand und Erwerb einer Grundrechtsposition sei dem Grundrechtsverständnis immanent<sup>833</sup>. Denn den Grundrechten liege allgemein ein „Kongruenzmodell“ zugrunde. So seien die in den Grundrechten erwähnten Schutzgüter auch dann ganzheitlich erfaßt, wenn der Wortlaut der betreffenden Normen nur einen besonderen Teilausschnitt eines Regelungskomplexes hervorhebe. Die Grundrechte formulierten nur Leitbezeichnungen, die den grundrechtlichen Schutz dahin lenkten, wo er besonders dringlich sei. Eine exklusive Wirkung komme diesen Bezeichnungen deswegen aber nicht zu. Als Beispiel führt *Ziemke* Art. 12 Abs. 1 GG an. Obwohl der Verfassungstext hier eine Differenzierung zwischen Berufsausübung und -wahl nahelege, sei seit dem Apothekenurteil des *BVerfG* anerkannt, daß es sich bei der Berufsfreiheit um ein einheitliches Grundrecht handle. Die Rechtsprechung des *BVerfG* zu den negativen Freiheiten bestätige diese „ganzheitliche“ Betrachtungsweise. Die Vorschrift des Art. 9 GG umfasse zwar ausdrücklich nur die positive Freiheit, Vereine oder Koalitionen zu bilden

<sup>830</sup> Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 209 ff.; ihm folgend *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1511 ff.); in Bezug auf Mehrstaatigkeit auch *P. M. Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2771 f.). - *Ziemke* ist freilich nicht der „Erfinder“ des Gedankens, das Grundgesetz enthalte eine Einrichtungsgarantie der Staatsangehörigkeit im Sinne der Weimarer Lehre. Vor Erscheinen seiner Habilitation vertraten bereits *Isensee*, in: FS für Mikat, 705 (735 f.); *ders.*, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 3 (39 ff.) sowie *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 814 - wenn auch weit weniger ausführlich - diese Ansicht.

<sup>831</sup> Ebenso *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 814; hingegen nimmt *Isensee*, in: FS für Mikat, 705 (735 f.); *ders.*, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 3 (39 ff.) sowie *ders.*, in: FS für Roellecke, 137 (142) eine institutionelle Garantie an.

<sup>832</sup> Zum folgenden *Ziemke*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 271 ff.

oder ihnen zuzugehören. Nach der Judikatur des *BVerfG* sei aber auch das Gegenteil grundrechtlich gewährleistet, so daß niemand gezwungen werden dürfe, von diesen Freiheiten Gebrauch zu machen.

Das „Kongruenzmodell“ der Grundrechte verknüpfe nun auch den Erwerb und den Verlust einer grundrechtlich geschützten Position: Je umfassender das Grundgesetz ein Rechtsgut schütze, desto höhere Hürden errichte es für dessen Erwerb<sup>834</sup>. Dies sei bei anderen Grundrechten unbestritten. Wie z. B. der Bestandsschutz des Eigentums in Art. 14 Abs. 1 GG zu verschärften Anforderungen an Beseitigungsverfügungen in bezug auf bauliche Anlagen führe, so habe er auch Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Erteilung von Baugenehmigungen. Ebenso folge aus dem hergebrachten Grundsatz eines erhöhten Entlassungsschutzes von Berufsbeamten (Art. 33 Abs. 5 GG), daß auch die Beamtenernennung von strikten Vorgaben abhängig gemacht werden müsse.

Zur Untermauerung seiner These in bezug auf Art. 16 Abs. 1 GG beruft *Ziemske* sich auf folgende Passage im Mehrstaaterbeschluß des *BVerfG*<sup>835</sup>:

„Der inneren Beziehung des freien Bürgers zu einem freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen entspricht es, daß seine Staatsbürgerschaft als grundsätzlich unentziehbar gewährleistet ist (Art. 16 Abs. 1 GG). Mit alledem wäre die Auffassung unvereinbar, die Entscheidung über den Erwerb eines derart bedeutsamen Status könne im freien Belieben von Staatsorganen stehen; auch würde es nicht genügen, die Regeln darüber lediglich sach- und systemgerecht auszugestalten.“

Aus alledem schließt *Ziemske*, das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 GG schränke die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers für die deutsche Staatsangehörigkeit nicht nur auf der Verlustseite, sondern auch auf der Erwerbsseite ein. In diesem Zusammenhang dürften Konflikte aus Mehrstaatigkeit wie das Problem der Wahlrechtsgleichheit, die Kreation nationaler Minderheiten, der Verlust ausländerrechtlicher Ordnungsmittel etc. nicht gänzlich ignoriert werden<sup>836</sup>. Gesetzt den Fall, daß das Entziehungsverbot nicht existierte, könnte der deutsche Staat Konflikten, die durch Mehrstaatigkeit geschürt würden, nachträglich entgegenreten. Er

---

<sup>833</sup> Hierzu auch *Ziemske*, ZRP 1994, 229 (231).

<sup>834</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 276.

<sup>835</sup> *BVerfGE* 37, 217 (239).

<sup>836</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 277 ff.

könnte die Staatsangehörigkeit im Falle von Illoyalität oder vermehrter Kriminalität entziehen, wie dies der gängigen Praxis anderer Länder entspreche. Beispielsweise könne einem Franzosen die Staatsangehörigkeit aberkannt werden, wenn er sich nicht wie ein Franzose geriere. Dasselbe gelte für eingebürgerte Briten oder US-Amerikaner, die sich illoyal zu ihrem Land verhielten. Dieser Weg sei dem deutschen Staat aber durch Art. 16 Abs. 1 GG versperrt. Zur „Aufrechterhaltung der staatlichen Funktionen“<sup>837</sup> bzw. zum „Erhalt der verfaßten Staatlichkeit“<sup>838</sup> sei es daher erforderlich, das permanente Konfliktpotential der Mehrstaatigkeit schon bei der Regelung des Staatsangehörigkeitserwerbs einzudämmen und damit dem gesteigerten Bestandsschutz der Staatsangehörigkeit Rechnung zu tragen.

Genauere Vorgaben für die Regelung des Staatsangehörigkeitserwerbs gewinnt *Ziemske* aus der Rechtsfigur der Institutsgarantie. Seiner Ansicht nach erfüllt die deutsche Staatsangehörigkeit alle Voraussetzungen einer solchen Garantie<sup>839</sup>. Unter Berufung auf *Klaus Stern* verlangt er dafür Normen mit Verfassungsrang, einer kontinuierlich sichernden Funktion und erheblichen Rechtsfolgen. Der Verfassungsrang der Staatsangehörigkeit ergebe sich daraus, daß sie in den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Art. 73 Nr. 2, des Art. 116 Abs. 1 sowie des Art. 16 GG genannt sei. Die Bezugnahme des Grundgesetzes auf die deutsche Staatsangehörigkeit - insbesondere in Art. 16 Abs. 1 GG - diene dazu, die Einheit des deutschen Volkes zu wahren. Die Intention des Verfassers habe darin bestanden, das infolge des Zweiten Weltkrieges zerrissene deutsche Volk mittels der einheitlichen Staatsangehörigkeit zusammenzuhalten. Insofern erfülle die Staatsangehörigkeit eine Stabilitätsfunktion. Diese sei auch nach der Wiedervereinigung nicht obsolet, da der „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ die Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen ausdrücklich ausgenommen habe. Zudem stehe die Staatsangehörigkeit der Deutschen in den nunmehr endgültig abgetrennten Ostgebieten nach wie vor unter dem besonderen Schutz von Art. 16 Abs. 1 GG. Ebenso wenig habe der Maastrichter Unionsvertrag die Stabilitätsfunktion der Staatsangehörigkeit in Frage gestellt. Schließlich zeitige die Staatsangehörigkeit auch erhebliche Rechtsfolgen, indem sie den Inländer- vom Ausländerstatus trenne, den Inländer der Personalhoheit des deutschen Staates unterstelle sowie den Zugang zu besonderen Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten wie dem Wahlrecht auf Bundesebene (Art. 38 Abs. 1 GG) eröffne.

---

<sup>837</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 290.

<sup>838</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 294.

<sup>839</sup> Zum folgenden *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 222 f.

Wegen der Institutsgarantie der Staatsangehörigkeit dürften Änderungen der Erwerbstatbestände nur unter Wahrung der bewährten Grundsätze des Staatsangehörigkeitsrechts vorgenommen werden<sup>840</sup>. Dazu rechnet *Ziemske* - insoweit im Einklang mit der vorliegenden Untersuchung<sup>841</sup> - den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Mehrstaatigkeit müsse die Ausnahme bleiben und sei daher nur in den Fällen hinzunehmen, in denen sie schon immer hingenommen worden sei, zumal dafür jeweils besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe vorlägen<sup>842</sup>. Demzufolge verstieße die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit durch die Reform von 1999 gegen das Grundgesetz<sup>843</sup>.

### **bb) Kritik**

An dem Ansatz von *Ziemske* wird in der Literatur - teilweise harsche - Kritik geübt<sup>844</sup>. Als Gegenargument kristallisiert sich dabei in erster Linie der Wortlaut der Verfassung heraus. In Art. 16 Abs. 1 GG sei ausdrücklich allein die Zulässigkeit des Verlustes der Staatsangehörigkeit geregelt; insofern handele es sich um ein klassisches Status-negativus-Recht. Zur Erwerbsseite dagegen schweige die Vorschrift, und zwar auch in der Frage der Mehrstaatigkeit. Über deren Zulässigkeit sage Art. 16 Abs. 1 GG daher nichts aus. Das Entziehungsverbot stelle eine punktuelle Garantie dar, die als fragmentarische ernst zu nehmen sei. Der Verfassungsgeber trage hier lediglich den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus Rechnung, denn er wende sich gezielt gegen die Praxis der Zwangsausbürgerungen in der Zeit zwischen 1933 und 1945. Indem *Ziemske* von dem Bestandsschutz der Staatsangehörigkeit auf Einschränkungen bei der Regelung des Erwerbs rückschließe, nehme er das gewünschte Ergebnis in unzulässiger Weise vorweg. Letztlich begründe er nur eine unbewiesene These mit einer anderen.

<sup>840</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 230 ff.

<sup>841</sup> Vgl. oben, Dritter Teil A. IV. 3. sowie C. III. 3.

<sup>842</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 295 ff.

<sup>843</sup> *Ziemske*, in: FS für Schiedermaier, 413 (418) scheint selbst davon auszugehen, daß die Reform sich noch im Rahmen der von ihm angenommenen Institutsgarantie hielte, wenn die Mehrstaatigkeit der Ius-soli-Deutschen durch den Optionszwang im Volljährigkeitsalter beendet würde (vgl. § 29 StAG). In dem Optionszwang sieht er freilich einen Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG, so daß er diesem Aspekt letztlich doch keine Beachtung schenkt. Nach hier vertretener Ansicht kommt es für die Frage der Mehrstaatigkeit gar nicht auf die Wirksamkeit des Optionszwangs an, da sein Anwendungsbereich ohnehin marginal ist und die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit sich darüber hinaus in der Reform der Einbürgerungsvorschriften äußert. Die Verfassungsmäßigkeit des Optionszwangs wird daher gesondert untersucht (vgl. unten, Fünfter Teil C.).

<sup>844</sup> *Becker*, in: Hermann v. Mangoldt/F. Klein/Starck, Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 16 ff.; *Göbel-Zimmermann/Masuch*, DÖV 2000, 95 (98 f.); *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1275); *Heyer*, in: Wissenschaftliche Dienste, WF III - 222/98, S. 24 ff.; *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 5; *Hans v. Mangoldt*, ZAR

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sei die Regelung des Staatsangehörigkeitserwerbs mithin dem Gesetzgeber überlassen, was auch die Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 2 GG noch einmal deutlich unterstreiche. Welche Prioritäten die Legislative dabei setze, sei eine genuin politische Frage, in der ein weiter Gestaltungsspielraum bestehe<sup>845</sup>. Eine gegenüber verschiedenen Konzepten des Staatsangehörigkeitsrechts neutrale Haltung entspreche der prinzipiellen Offenheit der Verfassung für die Zukunft<sup>846</sup>. Da die Bedeutung staatlich verfaßter Gesellschaften in Zeiten fortschreitender Integration und internationaler Verflechtung einem Wandel unterliege, müsse der Gesetzgeber hierauf auch mit einer Anpassung des Staatsangehörigkeitsrechts reagieren können<sup>847</sup>.

## b) „Materielle Staatsangehörigkeit“ als Folge des Nationalstaatsprinzips

### aa) Der Ansatz von Albert Bleckmann

Inhaltliche Vorgaben für die Staatsangehörigkeit leitet auch *Albert Bleckmann* aus dem Grundgesetz ab<sup>848</sup>. Dabei greift er zwar nicht ausdrücklich auf die Rechtsfigur der Einrichtungsgarantie zurück. In der Sache gelangt er aber zu einem ganz ähnlichen Ergebnis.

Allerdings wählt *Bleckmann* einen anderen Ausgangspunkt als *Ziemske*: das Nationalstaatsprinzip. Seine Argumentation vollzieht sich in drei Schritten: Zunächst legt er dar, daß das Grundgesetz vom Nationalstaatsprinzip ausgehe. Daraufhin untersucht er, auf welchem Modell des Nationalstaates - Staatsnation oder Kulturnation - das Grundgesetz aufbaut. Sodann zieht er aus den zuvor gewonnenen Erkenntnissen die Konsequenzen für den Spielraum des Gesetzgebers bei der Regelung der Staatsangehörigkeit. Im Einzelnen:

Das Nationalstaatsprinzip entnimmt *Bleckmann* einer Gesamtschau zahlreicher grundgesetzlicher Bestimmungen<sup>849</sup>. Typisch für die moderne Verfassungsentwicklung sei es, daß das Grundgesetz dieses Prinzip mit dem Souveränitätsprinzip und dem Demokratieprinzip kople.

---

1999, 243 (247); *Martenczuk*, KritV 2000, 194 (204 ff.); *Sacksofsky*, in: FS für Böckenförde, 317 (321); *Smauluhn*, StAZ 1998, 98 (99); *Weber*, DVBl. 2000, 369 (373); *Zimmermann*, IPrax 2000, 180 (183).

<sup>845</sup> *Göbel-Zimmermann/Masuch*, DÖV 2000, 95 (99); *Heyer*, in: Wissenschaftliche Dienste, WF III - 222/98, S. 25 f.

<sup>846</sup> *Weber*, DVBl. 2000, 369 (373).

<sup>847</sup> *Becker*, in: Hermann v. Mangoldt/F. Klein/Starck, Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 18; *Göbel-Zimmermann/Masuch*, DÖV 2000, 95 (99).

<sup>848</sup> Vgl. vor allem *Bleckmann*, DÖV 1988, 437 ff.; *ders.*, NJW 1990, 1397 ff.; ihm folgend *Blumenwitz*, ZAR 1993, 151 (153); vgl. auch *Uhlitz*, ZRP 1987, 191 (192).

<sup>849</sup> Zum folgenden ausführlich *Bleckmann*, DÖV 1988, 437 (438 ff.).

Ausgangspunkt der Analyse ist die Präambel in ihrer ursprünglichen, bis zur Wiedervereinigung geltenden Fassung. Danach war das deutsche Volk bei der Verfassunggebung „von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren“<sup>850</sup>. Die Hervorhebung der nationalen neben der staatlichen Einheit müsse dem „Effet-utile-Prinzip“ entsprechend dahingehend ausgelegt werden, daß das Grundgesetz hier das Nationalstaatsprinzip umfassend verankere. Nur so habe sie einen eigenen Sinn. Diese Auslegung werde dadurch bekräftigt, daß die verfassunggebende Gewalt nach der Präambel, nach Art. 1 Abs. 2 und nach Art. 146 GG beim Deutschen Volk liege. Demgemäß erkenne das Grundgesetz auch das Widerstandsrecht in Art. 20 Abs. 4 nur den Deutschen zu, denn zwischen Widerstandsrecht und verfassunggebender Gewalt des Volkes bestehe historisch ein enger Zusammenhang. Beide hätten sich aus der Theorie des Gesellschaftsvertrages entwickelt - zunächst das Widerstandsrecht gegen den Monarchen für den Fall des Vertragsbruchs, dann die verfassunggebende Gewalt des Volkes selbst, als es den Gesellschaftsvertrag aus eigener, originärer Kraft geschlossen habe. Von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes schlägt *Bleckmann* alsdann den Bogen zur Staatsgewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG. Da das Grundgesetz nicht zwischen verschiedenen Hoheitsgewalten unterscheide, stehe auch das Wahlrecht nach Art. 20 Abs. 2 GG nur den Deutschen zu. Dies finde seine Bestätigung darin, daß die „politischen“ Grundrechte der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit nach den Art. 8 und 9 GG den Deutschen vorbehalten seien. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bildeten wesentliche Voraussetzungen eines ordnungsgemäßen Funktionierens der Demokratie, weil sie die Teilnahme der Bürger am gemeinsamen politischen Willensbildungsprozeß und damit die Richtigkeit staatlicher Entscheidungen gewährleisteten. Schließlich begründe das Nationalstaatsprinzip nach der klassischen Auffassung zwischen der Nation und ihren Angehörigen gegenseitige Treuepflichten. Auf solche Treuepflichten stellten Art. 56 und 64 Abs. 2 GG ab, wenn sie die Staatsorgane verpflichteten, ihre Kraft dem „Wohle des deutschen Volkes“ zu widmen. Die besondere Verantwortung des Staates gegenüber den Deutschen komme auch in Art. 12 GG zum Ausdruck. Sie sei der Grund dafür, daß die Berufsfreiheit und mithin der freie Zugang zum Arbeitsmarkt dort nur den Deutschen eingeräumt werde. Die besondere Pflichtenstellung der Individuen gegenüber dem Staat schlage sich hingegen darin nieder, daß sich die Wehrpflicht - wenn auch nur implizit - auf Deutsche beschränke (Art. 12a GG).

---

<sup>850</sup> BGBl. 1949 I S. 1; vollständiger Text wiedergegeben oben, Dritter Teil D. I.

Weiterhin vertritt *Bleckmann* die Ansicht, daß das Grundgesetz - der deutschen Tradition folgend - mit dem Nationalstaatsprinzip (auch) die Kulturnation anspreche<sup>851</sup>. Dies ergebe sich zuallererst aus Art. 116 Abs. 1 GG, wo mit den deutschen Volkszugehörigen auf die Personen abgestellt werde, welche in die deutsche Kulturnation eingebettet seien. Auch die ursprüngliche Fassung der Präambel gehe aber in diese Richtung. So habe die dortige Bezugnahme auf die „nationale Einheit“ gerade die Funktion gehabt, das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes auch nach Wegfall der staatlichen Einheit zu sichern. Daher könne damit gar nicht die Staatsnation gemeint sein. Schließlich weist *Bleckmann* darauf hin, daß die Bundesflagge nach Art. 22 GG schwarz-rot-gold ist. Der Rückgriff auf die Farben der Märzrevolution von 1848 zeige überaus plastisch, daß das Grundgesetz sich mit der Kulturnation identifiziere.

Für die Staatsangehörigkeit hat die Kombination des Nationalstaatsprinzips mit dem Begriff der Kulturnation nach *Bleckmann* zwei Konsequenzen<sup>852</sup>: Auf der einen Seite mache vor allem Art. 116 Abs. 1 GG deutlich, daß das Grundgesetz neben einem förmlichen Begriff der deutschen Staatsangehörigkeit auch einen entsprechenden materiellen Begriff der Deutschen kenne, für den es (nur) auf die Integration in den deutschen Kulturverband ankomme („materielle Staatsangehörigkeit“). Wer integriert sei, müsse als Deutscher behandelt werden, und zwar unabhängig davon, ob er die deutsche Staatsangehörigkeit besitze oder nicht. Die Vorschrift des Art. 116 Abs. 1 GG gestatte insofern eine ausdehnende Auslegung, weil sie lediglich ein allgemeines Prinzip - das Nationalstaatsprinzip - konkretisiere. Auf der anderen Seite müsse die Staatsangehörigkeit zwingend an die Zugehörigkeit zur Kulturnation anknüpfen. Als „Ausdruck einer umfassenderen geistigen Einheit“<sup>853</sup> dürfe sie ausschließlich solchen Personen verliehen werden, welche hinreichend in die deutsche Nation integriert seien. Eine Garantie für die Integration liege bei der Geburt lediglich vor, wenn die Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit besäßen. Nur dann sei nämlich gewährleistet, daß die Kinder in deutscher Tradition erzogen würden. Folglich entspreche grundsätzlich allein das überkommene Ius sanguinis-Prinzip dem Grundgesetz. Das ius soli dürfe der Gesetzgeber hingegen nur einführen, wenn er weitere Garantien für die Integration in den deutschen Kulturverband vorsehe. Dem Nationalstaatsprinzip sei zudem der Gedanke immanent, daß die Treuepflicht der Indivi-

---

<sup>851</sup> *Bleckmann*, DÖV 1988, 437 (441); *ders.*, NJW 1990, 1397 (1399); zum Begriff der Kulturnation siehe oben, Erster Teil C. II. 3. b).

<sup>852</sup> *Bleckmann*, NJW 1990, 1397 (1399).

<sup>853</sup> *Bleckmann*, DÖV 1988, 437 (440).

duen ausschließlich gegenüber einem Staat bestehe<sup>854</sup>. Diesem Ansatz zufolge wäre daher auch der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit, welcher das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht traditionell beherrscht, vom Gesetzgeber zu beachten; die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit durch die Reform von 1999 verstieße gegen das aus dem Nationalstaatsgedanken des Grundgesetzes zu entwickelnde Wesen der Staatsangehörigkeit.

### **bb) Kritik**

Die Thesen von *Bleckmann* haben sich in der Literatur bisher nicht durchgesetzt. Auf Ablehnung stößt zunächst sein Versuch, die Präambel und Art. 116 Abs. 1 GG für eine bestimmte Haltung des Grundgesetzes zur Staatsangehörigkeit fruchtbar zu machen. Bezüglich der Präambel wird darauf verwiesen, daß von der „nationalen Einheit“ in deren Neufassung keine Rede mehr sei. Mit der Wiedervereinigung habe sich diese Begründungslinie daher erledigt<sup>855</sup>. In dem Moment, in dem das deutsche Volk die Einheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung vollendet habe, sei die Grundlage für das Währungsgebot weggefallen.

Gegen den Schluß aus Art. 116 Abs. 1 GG auf ein allgemeines Prinzip wird vorgebracht, eine Analogie zu der Regelung der Statusdeutschen-Eigenschaft scheide aus, da Ausnahmeregelungen nicht analogiefähig seien<sup>856</sup>. Die Statusdeutschen-Eigenschaft beruhe ausschließlich auf den besonderen Umständen der Nachkriegszeit. Daher sei sie als Übergangslösung konzipiert, die eines Tages auslaufen solle. Von dem Ausnahmecharakter des Art. 116 Abs. 1 GG abgesehen stelle der Begriff des Deutschen aber auch bei Einbeziehung der Statusdeutschen keine ethnische, sondern eine rein rechtliche Kategorie dar<sup>857</sup>. Dies ergebe sich schon daraus, daß nur derjenige deutsche Volkszugehörige als Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG gelte, der in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden habe. Andererseits werde der Status des Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in dieser Vorschrift auch auf Familienangehörige erstreckt, ohne daß deren Volkszugehörigkeit dafür eine Rolle spiele. Zudem käme auch niemand auf die Idee, eine bereits verliehene Staatsangehörigkeit in Frage zu stellen, weil Zweifel an der Volkszugehörig-

<sup>854</sup> Vgl. *Bleckmann*, Staatsrecht I, § 13, Rn. 1561.

<sup>855</sup> *Marx*, Vorb. zu § 1 RuStAG, Rn. 106 f., 113, 130, 139; *Sacksofsky*, in: FS für Böckenförde, 317 (335); *Smaluhn*, StAZ 1998, 98 (103); *Zimmermann*, IPPrax 2000, 180 (183).

<sup>856</sup> *Geissler*, NJW 1990, 3059 (3060); *Göbel-Zimmermann/Masuch*, DÖV 2000, 95 (100); *Marx*, Vorb. zu § 1 RuStAG, Rn. 117; *Smaluhn*, StAZ 1998, 98 (102 f.); *Zimmermann*, IPPrax 2000, 180 (182 f.).

<sup>857</sup> *Göbel-Zimmermann/Masuch*, DÖV 2000, 95 (100); *Makarov*, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, S. 248; *Marx*, Art. 116 GG, Rn. 8; *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Art. 116 GG, Rn. 5; *Smaluhn*, StAZ 1998, 98 (102); *Zimmermann*, IPPrax 2000, 180 (182 f.).



keit des Betreffenden bestünden. Der Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelung in Art. 116 Abs. 1 GG zeige denn auch eindeutig, daß eine Bindung des Gesetzgebers an die Volkzugehörigkeit bei der Gestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts nicht gewollt sei<sup>858</sup>.

Ferner wird der Ansatz beim Nationalstaatsprinzip auch zum Gegenstand grundsätzlicher Kritik gemacht. Zum einen stehe die vor allen anderen Prinzipien rangierende Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) der Deduktion einer bestimmten Zusammensetzung des Staatsvolkes aus dem Nationalstaatsgedanken entgegen<sup>859</sup>. Die Würde des Menschen setze voraus, daß jedem einzelnen die Fähigkeit zur Selbstbestimmung und Selbstverantwortung zuerkannt werde. Damit sei die gesamte Verfassung auf das Individuum ausgerichtet. Dies gelte auch für die durch das Grundgesetz verfaßte Ordnung des staatlichen Lebens. So sei die Demokratie vom einzelnen her zu verstehen, „als menschenwürdigste, weil größtmöglicher Selbstbestimmung verpflichtete Staatsform“<sup>860</sup>. Mit diesem Demokratieverständnis des Grundgesetzes gehe es nicht konform, auf das Volk als Kollektiv abzustellen. Wenn das Grundgesetz für die politische Willensbildung dennoch einen Verband organisiere, geschehe dies nur um des Selbstbestimmungsrechts des einzelnen willen<sup>861</sup>.

In der Diskussion um das Ausländerwahlrecht forderten die Vertreter dieser Auffassung deshalb, allen Personen, die von der Ausübung der Staatsgewalt (nachhaltig) betroffen seien, Zugang zu den politischen Rechten zu verschaffen<sup>862</sup>. Legt man dieser Ansicht nun die Rechtsprechung des *BVerfG* zugrunde, wonach das Wahlrecht untrennbar mit der Staatsangehörigkeit verbunden ist<sup>863</sup>, so ergibt sich daraus gleichsam der verfassungsrechtliche Auftrag an den Gesetzgeber, Ausländern den Erwerb der Staatsangehörigkeit zu erleichtern und zu diesem

<sup>858</sup> Hailbronner/Renner (3. Aufl.), Art. 116 GG, Rn. 10.

<sup>859</sup> Vgl. Bryde, JZ 1989, 257 (258); ders., in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 238 (256); Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, S. 159 ff. (insoweit inkonsequent, da Wallrabenstein zuvor behauptet, die Zugehörigkeit zum Staatsvolk sei eine „Frage des Vorverständnisses“, deren Beantwortung davon abhängen, welche Demokratietheorie zugrunde gelegt werde (vgl. aaO., S. 143 ff.)); Zuleeg, KritV 1987, 322 f.; ders., ZAR 1988, 13 (14 ff.). - Mit der Menschenwürde werden die Menschenrechte (Art. 1 Abs. 2 GG) zumeist zu einem gemeinsamen Argumentationstopos verbunden.

<sup>860</sup> Bryde, JZ 1989, 257 (258); ders., in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 238 (256).

<sup>861</sup> Hinter dem Rekurs auf die Menschenwürde steht eine Staatstheorie, die - unter angeblicher Anknüpfung an die Philosophie von John Locke bei gleichzeitiger Abwendung von der republikanischen, auf Aristoteles zurückgehenden Tradition - als tragendes Element des modernen Staates das Individuum ausgibt (so vor allem Habermas, in: Faktizität und Geltung, 632 ff.). Danach dient nicht das Individuum dem Staat, sondern der Staat dem Individuum; vgl. dazu Ziemke, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 254 ff.; ders., in: FS für Schiedermaier, 413 (421 ff.).

<sup>862</sup> Vgl. dazu oben, Zweiter Teil B. III. 2. d) aa). - Parallel dazu verläuft die Argumentation bei der Konstruktion eines Menschenwürdegehalts der Deutschen-Grundrechte, der auch Ausländern zustehe; dazu oben, Zweiter Teil B. III. 2. b) bb) (1).

<sup>863</sup> BVerfGE 83, 37 ff.; dazu ebenfalls oben, Zweiter Teil B. III. 2. d) aa).

Zweck etwa auch Mehrstaatigkeit hinzunehmen<sup>864</sup>. Demnach wäre der Gesetzgeber also nicht nur frei, mit der Tradition des Staatsangehörigkeitsrechts in Deutschland zu brechen, sondern auf Grund der demographischen Entwicklung geradezu dazu verpflichtet.

Zum anderen wird dem nationalstaatlichen Ansatz entgegengehalten, das Grundgesetz bekenne sich nicht nur zum Nationalstaatsgedanken, sondern auch zur europäischen Integration<sup>865</sup>. Dadurch werde der Nationalstaatsgedanke so stark relativiert, daß er keinerlei Konsequenzen für das Staatsangehörigkeitsrecht nach sich ziehen könne. Vielmehr sei die Bundesrepublik Deutschland „in bewußter Abkehr vom geschlossenen Nationalstaat, der dem Bild eines Staates mit homogener Bevölkerung entspricht, (...) durch ihre Verfassung als offener Staat und zugleich als unvollkommener Nationalstaat gestaltet“<sup>866</sup>.

### 3. Stellungnahme

Nach der Originaldefinition von *Stern*, auf die sich auch *Ziemske* für seine Ansicht beruft, ist eine Einrichtungsgarantie gegeben, „wenn die in ihr enthaltenen Objektivationen (Einrichtungen, Organisationsgebilde und rechtliche Grundfiguren) durch Normenkomplexe und tatsächliches Wirken formiert und abgrenzbar vorgefunden werden und im gewährleistenden Verfassungsrechtssatz so ausgestaltet sind, daß sie gewährleistet sein sollen, d. h. auf Grund ihrer historischen Verwurzelung und ihres Eigenwerts auch für die Zukunft des Gemeinschaftslebens besondere Stabilität und Kontinuität erhalten sollen“<sup>867</sup>. Für den Schutz der hergebrachten Grundsätze des Staatsangehörigkeitsrechts vor dem Zugriff des Gesetzgebers kommt es also entscheidend darauf an, ob dem Grundgesetz diesbezüglich eine entsprechende Intention zu entnehmen ist.

Die Regelung des Art. 16 Abs. 1 GG führt in dieser Frage nur bedingt weiter. Zwar resultiert aus dem absoluten Bestandsschutz der deutschen Staatsangehörigkeit in Art. 16 Abs. 1 GG eine besondere Verantwortung des Gesetzgebers bei der Gestaltung der Erwerbstatbestände. Daraus folgt aber nicht notwendig, daß die Handlungsmacht des Gesetzgebers einge-

---

<sup>864</sup> In diesem Sinne auch die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/533, S. 11; dazu schon oben, Vierter Teil B. - Freilich sind die Verfechter des individualistischen Ansatzes die gleichen, die seinerzeit für die Einführung des Ausländerwahlrechts eintraten und den unlösbaren Zusammenhang von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht gerade leugneten.

<sup>865</sup> Dazu etwa *Zuleeg*, ZRP 1987, 188.

<sup>866</sup> *Zuleeg*, ZRP 1987, 188.

<sup>867</sup> *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 791.

schränkt ist. So wird der Reformgesetzgeber von 1999 einwenden, er habe seine Verantwortung im Hinblick auf Art. 16 Abs. 1 GG sehr wohl wahrgenommen. Seiner Ansicht nach ist die Verleihung der Staatsangehörigkeit unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eine verantwortungsvolle Entscheidung, die eines Vorbehalts späterer Entziehung nicht bedarf<sup>868</sup>. Gegen eine solche Argumentation kommt Art. 16 Abs. 1 GG nicht an. Dies gilt auch in Anbetracht des von *Ziemske* ins Feld geführten „Kongruenzmodells“ der Grundrechte. Unabhängig davon, ob der Kongruenzgedanke sich wirklich verallgemeinern läßt, ergibt sich daraus jedenfalls nicht, welche Erwerbstatbestände zulässig sind und welche nicht. Nur *wenn* Mehrstaatigkeit als Übel zu betrachten ist, muß sie bei der Regelung vermieden werden, da die Staatsangehörigkeit hinterher nicht wieder entzogen werden darf. *Ob* die Verfassung sie als Übel betrachtet, sagt das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 GG nicht. Die Unergiebigkeit des „Kongruenzmodells“ offenbaren auch die Beispiele der Art. 14 und 33 Abs. 5 GG: Daß Eigentum und Berufsbeamtentum vom Grundgesetz als Einrichtungsgarantien ausgestaltet sind, ist allgemein anerkannt. Dazu mögen jeweils auch bestimmte Erwerbsregeln zählen. In bezug auf die Staatsangehörigkeit müßte dies aber erst einmal begründet werden. Um qualitativ andere Fälle geht es in der Rechtsprechung des *BVerfG* zu Art. 12 und 9 GG: Bei der Berufsfreiheit wird der Gesetzesvorbehalt, der ausdrücklich nur für die Berufsausübung gilt, auch auf die Berufswahl erstreckt<sup>869</sup>; die Vereinigungsfreiheit wird so ausgelegt, daß die „negative Freiheit“, Vereinigungen fernzubleiben, vom Schutzbereich umfaßt ist<sup>870</sup>. Konkrete Vorgaben für Regelungsbereiche, die nicht vom Verfassungstext abgedeckt sind, liest das *BVerfG* in diese Grundrechte hingegen nicht hinein. Insofern hat der Vorwurf, die Institutsgarantie der Staatsangehörigkeit stelle bei *Ziemske* lediglich eine *petitio principii* dar, durchaus eine gewisse Berechtigung.

Bei Art. 16 Abs. 1 GG bleibt *Ziemske* bei genauer Betrachtung aber auch nicht stehen. Vielmehr stellt er - zumindest ergänzend - auf die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für das grundgesetzliche Gemeinwesen ab, indem er die Stabilitätsfunktion der Staatsangehörigkeit und deren Rechtsfolgen besonders hervorhebt<sup>871</sup>. Damit ist das eigentliche Kernproblem angesprochen: Inhaltliche Vorgaben für die Staatsangehörigkeit werden in Art. 16 Abs. 1 GG nicht

---

<sup>868</sup> Ob der Gesetzgeber in bezug auf die *Ius-soli*-Deutschen mit dem Optionsmodell einen Entziehungsvorbehalt eingeführt hat oder nicht, ist freilich noch zu prüfen; vgl. dazu unten, Fünfter Teil C. I.

<sup>869</sup> *BVerfGE* 7, 377 (401) - „Apothekenurteil“.

<sup>870</sup> Ständige Rechtsprechung seit *BVerfGE* 10, 89 (104).

<sup>871</sup> Der Stabilitätsfunktion der Staatsangehörigkeit ist ein ganzer Teil seiner Habilitationsschrift gewidmet; vgl. *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 56-120.

begründet, sondern allenfalls vorausgesetzt<sup>872</sup>. So erscheint auch die von *Ziemske* zitierte Stelle aus dem Mehrstaaterbeschluß des *BVerfG* in einem anderen Licht, wenn man sie im Zusammenhang liest. Vorneweg heißt es dort<sup>873</sup>:

„Die früher vorherrschende und zum Teil noch jetzt anzutreffende Vorstellung, es handele sich bei der Zuerkennung der Staatsangehörigkeit um eine Abgrenzung des Staatsvolkes unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten, die der Staat nach seinem Ermessen - allenfalls eingeschränkt durch das Willkürverbot - vornehmen könne, entspricht nicht dem Verständnis des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes. Dieses Verständnis wird verfassungsrechtlich dadurch gekennzeichnet, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 GG), daß sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollzieht, und daß die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, die für jeden einzelnen mit dem Besitz der Staatsbürgerschaft verbunden sind, zugleich konstituierende Grundlagen des gesamten Gemeinwesens bilden.“

Daraus (und aus Art. 16 Abs. 1 GG, dessen Regelung der „inneren Beziehung des freien Bürgers zu einem freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen *entspricht*“) folgert das *BVerfG*, daß die Erwerbsregeln „die Grundentscheidungen der Verfassung, wie sie vor allem in den Grundrechten zum Ausdruck kommen, beachten und ihrerseits zu deren Verwirklichung beitragen“ müßten<sup>874</sup>. Demgemäß befaßt sich der Erste Senat im Mehrstaaterbeschluß damit, welche Auswirkungen die Grundrechte auf die Verleihung der Staatsangehörigkeit haben<sup>875</sup>. Die Grundrechte repräsentieren freilich nur eine der Grundentscheidungen. Die andere, von der das zuvor angeführte Zitat handelt, ist die Entscheidung für die Demokratie<sup>876</sup>. Weiter unten wirft das *BVerfG* dann auch ausdrücklich die Frage nach der Zulässigkeit einer staats-

<sup>872</sup> Das Verhältnis der Institutsgarantie zur angeblichen Kongruenz von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit wird bei *Ziemske* nicht ganz deutlich. Die staatsangehörigkeitsrechtliche Bestandsgarantie (Art. 16 Abs. 1 GG) bezeichnet er als „Komponente der Institutsgarantie“ (Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 271). In der übrigen Literatur wird sein Ansatz aber im allgemeinen so verstanden, daß er in Art. 16 Abs. 1 GG wurzelt (vgl. dazu die Kritik oben, Fünfter Teil A. III. 2. a) bb)).

<sup>873</sup> *BVerfGE* 37, 217 (239).

<sup>874</sup> *BVerfGE* 37, 217 (239) (Hervorh. nicht im Original).

<sup>875</sup> Vgl. zum Kontext des Mehrstaater-Beschlusses näher unten, Fünfter Teil B. II.

<sup>876</sup> Dazu im einzelnen *Isensee*, Grundrechte und Demokratie; allgemein zur Zweiteilung der modernen Verfassung in einen rechtsstaatlichen und einen politischen Bestandteil *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 200-220 et passim. - In der Rechtsprechung des *BVerfG* wird noch eine andere Grundentscheidung des Parlamentarischen Rates besonders hervorgehoben: die Entscheidung, mit der Bundesrepublik Deutschland keinen neuen westdeutschen Staat zu gründen, sondern lediglich einen Teilbereich des fortbestehenden gesamtdeutschen Staates zu reorganisieren (vgl. *BVerfGE* 77, 137 (150) - „Teso“; dazu schon oben, Dritter Teil D. I.). Diese Entscheidung hängt eng mit der Entscheidung für die Demokratie zusammen, geht es dabei doch in erster Linie um den Fortbestand des (gesamt-)deutschen Volkes und damit um den Fortbestand des Subjektes der Demokratie. Sie fließt deshalb in die Überlegungen mit ein (vgl. unten, Fünfter Teil A. III. 3. b) bb) (1)).

angehörigkeitsrechtlichen Regelung „im Hinblick auf das Wesen der Staatsangehörigkeit im demokratischen Staat“ auf<sup>877</sup>. Es läßt diese Frage nur deshalb offen, weil seine Entscheidung letztlich nicht davon abhängt<sup>878</sup>. Hier muß indes die Untersuchung ansetzen, ob das Grundgesetz eine Einrichtungsgarantie bezüglich der Staatsangehörigkeit enthält<sup>879</sup>.

### a) Homogenität des Volkes als Voraussetzung der Demokratie

Als Charakteristikum freiheitlicher Demokratie gilt gemeinhin, daß sie ergebnisoffen ist<sup>880</sup>. Denn Demokratie ist zunächst reines Verfahren, reine Form, reine Herrschaftstechnik, die alle möglichen Inhalte produzieren kann. Dennoch sind die Ergebnisse, die auf demokratischem Wege zustande kommen, nicht beliebig. Eine materielle Anreicherung erfährt die Herrschaftsform der Demokratie nämlich durch die Zusammensetzung ihres Subjekts, des Volkes<sup>881</sup>. Dadurch, daß nur bestimmte Personen an der Ergebnisfindung mitwirken, findet eine Ergebnissteuerung im weiteren Sinne statt.

Soll der demokratische Staat Friedenseinheit sein<sup>882</sup>, so ist diese Ergebnissteuerung für ihn existentiell. In einem totalitären Herrschaftssystem wird die Einheit des Volkes von oben erzwungen. Zwangsmittel dieser Art stehen einer freiheitlichen Demokratie hingegen nicht zur Verfügung: Wo das Volk über sich selbst herrscht, gibt es kein oben und unten. Das soll nicht heißen, daß die Ausübung von Hoheitsgewalt der Staatsform der Demokratie fremd wäre. Auch sie kennt Polizei, Befehl und Zwang. Aber damit kommt sie lediglich solange weiter, wie die Nichtanerkennung einer staatlichen Entscheidung innerhalb der Gemeinschaft die Ausnahme bleibt. Hingegen versagen hoheitliche Herrschaftsinstrumente, sobald eine Entscheidung überhaupt nicht mehr konsensfähig ist. Insofern ist die Demokratie darauf angewiesen, daß sich die Minderheit den Entscheidungen der Mehrheit von sich aus beugt<sup>883</sup>. Dazu wird die Minderheit allerdings nur bereit sein, falls ein gewisser Grundkonsens besteht, der

<sup>877</sup> BVerfGE 37, 217 (249).

<sup>878</sup> Anlaß zu der Äußerung des BVerfG ist eine schriftliche Stellungnahme des Bundesinnenministers, in der dieser die Ansicht vertritt, dem Gesetzgeber hätte es sicher auch freigestanden, beim Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt zum *ius soli* überzugehen. Da ein solcher Übergang seinerzeit aber gar nicht stattgefunden hatte, war die Frage rein hypothetischer Natur. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung stellt sie sich bezüglich der Einführung der *Ius-soli*-Elemente durch die Reform von 1999 freilich in gleicher Weise wie bezüglich der Hin- nahme von Mehrstaatigkeit (dazu unten, Fünfter Teil B. IV.).

<sup>879</sup> Ähnlich *Becker*, in: Hermann v. Mangoldt/F. Klein/Starck, Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 18; *Makarov/v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 5; *Sacksofsky*, in: FS für Böckenförde, 317 (322).

<sup>880</sup> *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 20 GG, I. Abschnitt, Rn. 41 f.

<sup>881</sup> Skeptisch *Henke*, *Der Staat* 25 (1986), 157 (165 ff.), der mit der „Personalität“ als der „wesentliche(n) Bezogenheit eines Menschen auf den anderen“ auszukommen glaubt.

<sup>882</sup> Klassisch: *Hobbes*, *Leviathan*.

Meinungsdifferenzen im Detail überlagert. Dann kann der einzelne davon ausgehen, daß er auch dann noch in den Entscheidungen der Mehrheit aufgehoben ist, wenn sie von seiner eigenen Ansicht abweichen. Der Grundkonsens nimmt in der staatlichen Rechtsordnung Gestalt an; er erschöpft sich aber nicht in ihr und schon gar nicht in der Verfassung, die - als „lex fundamentalis“<sup>884</sup> - nur den äußeren Rahmen für das Zusammenleben der Gemeinschaft vorgibt. Seine Quelle ist die vorrechtliche, reale Homogenität der Gemeinschaft, welche sich damit als unerläßliche Voraussetzung der Demokratie erweist. Theorien unterschiedlichster Couleur stimmen in diesem Punkte überein<sup>885</sup>.

Der Idee nach schließen sich also nur solche Individuen zu einer politischen Einheit zusammen, die über genügend Gemeinsamkeiten verfügen. Das Bild, das diesen Vorgang illustriert, ist der Gesellschaftsvertrag<sup>886</sup>. Er steht für die Einstimmigkeit des Anfangs. Übertragen auf die Staatsangehörigkeit bedeutet dies, daß die Staatsangehörigen einander gleichsam Vertragspartner sind. Im Staatsangehörigkeitsrecht kommt daher zum Ausdruck, auf welche Gemeinsamkeiten eine staatliche Gemeinschaft Wert legt bzw. ob und wie sie die Staatsangehörigkeit dazu einsetzt, diese Gemeinsamkeiten sicherzustellen<sup>887</sup>. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit ist dafür ein Beispiel. Damit kein Loyalitätskonflikt entstehen kann, wird die Legitimation politischer Entscheidungen danach regelmäßig denjenigen vorbehalten, die ausschließlich *einer* staatlichen Gemeinschaft verpflichtet sind. Negativ formuliert: Die Mitglieder einer staatlichen Gemeinschaft lehnen es ab, sich vorab allen potentiellen Entscheidungen der Mehrheit zu unterwerfen, wenn zu der Gemeinschaft eine nicht unerhebliche Zahl von Personen gehört, die - zumindest auch - einem anderen Staat nahestehen. Hierher gehört auch die bei der Gleichheitsdiskussion bereits angesprochene Folgenverantwortung, die im Hinblick auf „das Wagnis der Demokratie“ für diese Staatsform essentielle Bedeutung hat. Wenn die staatliche Gemeinschaft schon nicht erzwingen kann, daß alle ihre Mitglieder die Verantwortung für die Folgen der politischen Entscheidungen übernehmen<sup>888</sup>, so kann sie die Entscheidungsmacht doch immerhin den Personen vorbehalten, von denen sie einen verantwortungsvollen Umgang mit dieser erwartet.

---

<sup>883</sup> Vgl. *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (146).

<sup>884</sup> Kategorie: *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 42 ff.

<sup>885</sup> Vgl. nur *Heller*, in: Gesammelte Schriften II, 421 (427 ff.); *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 65 f.; *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 228 ff.

<sup>886</sup> Klassisch: *Rousseau*, Gesellschaftsvertrag.

<sup>887</sup> Vgl. oben, Erster Teil C. III. 3.

<sup>888</sup> Dazu oben, Fünfter Teil A. II. 2. b).

Ein Vertragsschluß findet sich in der Realität zwar nicht wieder<sup>889</sup>. Auf den Akt der Entstehung kommt es aber auch gar nicht an. Entscheidend ist allein, daß das Produkt in der Realität Zustimmung findet<sup>890</sup>. Diese Zustimmung äußert sich vor allem darin, daß die Individuen die Formen der Demokratie annehmen und ausfüllen - ein „indirektes Verfassungsreferendum in Permanenz“<sup>891</sup>. Die Entscheidung darüber, wer mitbestimmt, liegt dem demokratischen Entscheidungsprozeß voraus, und zwar nicht zeitlich, sondern qualitativ. Sie ist der Fixpunkt aller Demokratie.

Wenn die Herrschaftsform der Demokratie auch auf eine „Unterfütterung“ unbedingt angewiesen ist, die selbst nicht dem demokratischen Verfahren entspringt, so ergibt sich daraus doch nicht ohne weiteres, daß das Grundgesetz mit der Demokratie zugleich auch eine bestimmte Zusammensetzung ihres Subjektes festschreibt. Die reale Homogenität des Volkes betrifft zunächst die vorrechtliche Ebene. Allerdings kann das (Verfassungs-)Recht bestimmte Vorkehrungen in dieser Hinsicht treffen und damit eine Verbindung zu den Grundlagen der staatlichen Einheit herstellen. Fraglich ist daher, wie das Grundgesetz zu diesen Überlegungen steht.

## **b) Die Haltung des Grundgesetzes zur Zusammensetzung des Volkes**

### ***aa) Das Legitimationssystem des Grundgesetzes***

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, bestimmt Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG. Der „Fundamentalsatz“<sup>892</sup> der Volkssouveränität konkretisiert das in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegte Demokratieprinzip<sup>893</sup>. Zwar wird die Staatsgewalt vom Volke gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG (auch) „durch besondere Organe“ ausgeübt; insoweit baut das Grundgesetz auf einem System mittelbarer und zugleich repräsentativer Demokratie auf<sup>894</sup>. Damit die Staatsgewalt dennoch vom Volk ausgeht, wie es die Volkssouveränität verlangt, müssen diese Organe je-

<sup>889</sup> Dies wird am Staatsangehörigkeitsrecht besonders deutlich: Der Erwerb der Staatsangehörigkeit beruht nicht auf Vereinbarung, sondern auf Verleihung. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt erfolgt sogar ohne jegliche Mitwirkung des Betroffenen. Sein Einverständnis kann zu Beginn nur unterstellt werden. Später kommt es allenfalls darin zum Ausdruck, daß der Betroffene die Staatsangehörigkeit nicht aufgibt.

<sup>890</sup> Dazu *Isensee*, in: HStR VII, § 166, Rn. 21 sowie 36-43.

<sup>891</sup> *Isensee*, in: HStR VII, § 166, Rn. 37.

<sup>892</sup> Begriff: *Georg Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Art. 1, Anm. 2; ebenso für das Grundgesetz der Abgeordnete *Carlo Schmid* in der 11. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen am 14. Oktober 1948, JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 196.

<sup>893</sup> *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 20 GG, II. Abschnitt, Rn. 2.

doch durch das Volk legitimiert sein, d. h. jede Entscheidung der Organe muß sich auf eine Entscheidung des Volkes zurückführen lassen. Besondere Bedeutung erlangen in diesem Kontext die Wahlen, von denen in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die Rede ist. Durch die Wahlen kreiert das Volk das Parlament und damit ein Vertretungsorgan, das für einen begrenzten Zeitraum sein Vertrauen genießt. Die Legislative ist also unmittelbar vom Volk legitimiert. Sie kann selbst Entscheidungen treffen oder auch bestimmte Aufgaben auf weitere Organe übertragen, die ihrerseits wieder neue Organe einsetzen können und so fort. Auf diese Weise avanciert das Parlament zum „Legitimationstransformator bzw. -mittler“<sup>895</sup>. Eines allerdings scheidet in Anbetracht der Volkssouveränität kategorisch aus: daß eine Entscheidung von einem Organ getroffen wird, dessen Zusammensetzung nicht vom Volk selbst oder von einem anderen Organ festgelegt wurde, das seinerseits durch das Volk autorisiert ist, sei es nun direkt oder wiederum vermittelt durch andere Organe. Ursprung jeder späteren Entscheidung muß das Volk sein. Überall dort, wo Staatsgewalt ausgeübt wird, muß eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu dieser Ausübung führen<sup>896</sup>.

Das Volk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG setzt sich zusammen aus der Summe der Staatsangehörigen (und der Statusdeutschen)<sup>897</sup>. Wenn der Gesetzgeber das Staatsangehörigkeitsrecht grundlegend umgestaltet, disponiert er also über seine eigene Legitimationsgrundlage. Den „Gesetzgeber“ aber bildet die zeitweilige parlamentarische Mehrheitskonstellation. Die für die Gegenwart Gewählten definieren die künftigen Wähler. Dadurch wird die Legitimationskette, auf welche sich jede Ausübung von Staatsgewalt nach dem Grundgesetz zurückführen lassen muß, gleichsam auf den Kopf gestellt. Sie führt jetzt nicht mehr vom Volk zu den entscheidenden Organwaltern, sondern von den Organwaltern zum Volk. Kurzum: Der Gesetzgeber legitimiert sich letztlich selbst<sup>898</sup>.

---

<sup>894</sup> Herzog, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 20 GG, II. Abschnitt, Rn. 3. - Die Begriffe „mittelbare Demokratie“ und repräsentative Demokratie“ werden zumeist synonym verwendet. Eine Möglichkeit zur Differenzierung zeigt Herzog, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 20 GG, II. Abschnitt, Rn. 62 auf.

<sup>895</sup> Vgl. Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 170.

<sup>896</sup> Vgl. BVerfGE 47, 253 (275); Böckenförde, in: HStR I, § 22, Rn. 11 sowie - zu verschiedenen Formen demokratischer Legitimation - Rn. 14 ff.

<sup>897</sup> Dazu oben, Zweiter Teil B. III. 2. d) aa).

<sup>898</sup> Das Problem wird - freilich aus unterschiedlichen Perspektiven - aufgeworfen in der Äußerung des BVerwG, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 155 (156) sowie bei Bernsdorff, Probleme der Ausländerintegration in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 279 ff.; 367 ff.; Bryde, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 238 (262 ff.); Isensee, in: FS für Mikat, 705 (734); ders., in: FS für Roellecke, 137 (142); Predeick, DVBl 1991, 623 (629); Scholz/Uhle, NJW 1999, 1510 (1516); Schrötter/Möhlig, ZRP 1995, 374 (375 f.); Sennewald, VR 1981, 77 (79); Zuleeg, DVBl. 1974, 341 (349).



Es liegt auf der Hand, daß die Legislative über ihre eigene Legitimationsgrundlage nicht frei verfügen und sich ein Volk nach eigenem politischem Gusto und Bedürfnis herbeidefinieren kann<sup>899</sup>. Eine weitere „überlegale Prämie auf den legalen Machtbesitz“<sup>900</sup> würde das grundgesetzliche Legitimationssystem von Grund auf in Frage stellen<sup>901</sup>. Eine Durchbrechung der Volkssouveränität läßt das Grundgesetz aber nicht zu, denn Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG stellt eine „Vollregelung“<sup>902</sup> auf: *Alle Staatsgewalt muß vom Volke ausgehen*. Damit duldet die Vorschrift weder Ausnahmen, noch eröffnet sie größere Gestaltungsspielräume. Das Volk muß immer und uneingeschränkt am Anfang der Legitimationskette stehen. Einen anderen Legitimationsgrund erkennt das Grundgesetz nicht an<sup>903</sup>. Auch eine bloße Teilmenge des Volkes hat als solche keine legitimatorische Kraft<sup>904</sup>. Die Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG spricht das Volk als Ganzes, als Einheit an<sup>905</sup>. In dieser Einheit muß jede Ausübung hoheitlicher Gewalt gründen.

Verfehlt wäre es auch, dem Legitimationsgrund „Volk“ die rechtliche Verbindlichkeit abzusprechen. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG erhebt die Volkssouveränität zum Verfassungsrechts-

---

<sup>899</sup> *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (142); vgl. auch *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 163: „Das Volk (als *pouvoir constitué*) allein ist - sieht man einmal vom Akt der Verfassungsgebung ab - nicht Ergebnis eines staatlichen Kurationsaktes. Als dem verfassungsrechtlich letzten Glied der Legitimationskette kommt dem Volk das Etikett des höchsten Staatsorgans zu.“

<sup>900</sup> Allgemein: *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 263 (283 ff.); im Zusammenhang mit dem Problem der Selbstlegitimation des Gesetzgebers: *Isensee*, in: FS für Mikat, 705 (734).

<sup>901</sup> Man stelle sich nur folgenden Fall vor: Auf Grund schlechter Umfragewerte sieht die Bundesregierung ihre Felle für die kommende Bundestagswahl davonschwimmen. Um ihre Chancen auf Wiederwahl zu verbessern, unterbreitet sie den Bürgern eines wirtschaftlich extrem unterentwickelten Dritte-Welt-Staates das Angebot, sie in der Bundesrepublik einzubürgern. Dies geschieht in der - berechtigten - Erwartung, die Neubürger würden sich aus Dankbarkeit für den unverhofften sozialen Aufstieg bei der Wahl erkenntlich zeigen. Eine Vielzahl von Menschen nimmt das Angebot an, und die Bundesregierung bleibt mit ihren Stimmen für eine weitere Legislaturperiode im Amt. - Unabhängig von der völkerrechtlichen Problematik einer solchen Masseneinbürgerung macht dieser - zugegebenermaßen rein fiktive - Fall gerade in seiner Absurdität deutlich, daß es verfassungsrechtliche Grenzen für das Staatsangehörigkeitsrecht geben muß. Das Grundgesetz kann dem Gesetzgeber hier nicht völlig das Feld überlassen.

<sup>902</sup> Begriff: *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 20 GG, II. Abschnitt, Rn. 33.

<sup>903</sup> *Böckenförde*, in: HStR I, § 22, Rn. 3; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 160. - Der Ausschließlichkeitsanspruch, mit dem die Volkssouveränität in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG auftritt, war anfangs im Parlamentarischen Rat nicht unumstritten. Einige Abgeordnete sahen darin eine Art hybrider Anmaßung und favorisierten aus Rücksicht auf religiöse Empfindungen eine „bescheidenere“ Fassung. Am Ende setzte die klassische Formulierung sich aber gerade deshalb durch, weil sie unmißverständlich zum Ausdruck bringt, daß Staatsgewalt im Horizont des säkularen Verfassungsrechts nicht unter Berufung auf irgendeine überirdische Quelle ausgeübt werden darf, die keiner Nachprüfung zugänglich ist (vgl. JöR N. F. Bd. 1 (1951), S. 196 ff.). Hier gilt vielmehr der Satz: „Volksstimme ist Gottes Stimme“ (zitiert nach *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 238). Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG steht daher auch für die Säkularisierung des Rechts.

<sup>904</sup> *Böckenförde*, in: HStR I, § 22, Rn. 26 f. und 29.

<sup>905</sup> Wenn unter „Volk“ in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG davon abweichend nur die (mündigen) Staatsbürger verstanden werden (sogenannte Aktivbürgerschaft; dazu *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 20 GG, II. Abschnitt, Rn. 10 mit N 1; *Hermann v. Mangoldt/F. Klein*, Das Bonner Grundgesetz I, S. 595; *Wernicke*, in: BK, Art. 20 GG, Anm. II. 2. b)), so ist darin schon die erste Vermittlung des „Volkes“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2

satz<sup>906</sup>. Für dessen Verwirklichung zeichnet die Herrschaftstechnik der Demokratie verantwortlich. Indem die Demokratie die Formen zur Verfügung stellt, in denen das Volk tätig werden kann, bewirkt sie, daß die Volkssouveränität nicht in der theoretischen Konstruktion verharret, sondern politisch-praktische Wirkung entfaltet: „Das Volk herrscht nicht nur, es regiert auch“<sup>907</sup>. Insofern konkretisiert nicht nur die Volkssouveränität die Demokratie, sondern auch diese die Volkssouveränität<sup>908</sup>. Volkssouveränität und Demokratie stehen zueinander in einer Zweck-Mittel-Relation<sup>909</sup>. Es geht hier also nicht um den Akt der Verfassunggebung und dementsprechend auch nicht um die verfassunggebende Gewalt des Volkes, den *pouvoir constituant*. Wenn auch diesbezüglich der Begriff der Volkssouveränität verwendet wird, dann nicht im rechtlichen Sinne<sup>910</sup>. Der *pouvoir constituant* läßt sich rechtlich gar nicht fassen; als letzter Geltungsgrund liegt er dem Recht voraus<sup>911</sup>. Regelungsthema des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ist vielmehr das Volk als *pouvoir constitué*, als verfaßte Gewalt, die durch die Staatsangehörigkeit definiert wird.

Hingegen stellte sich das Problem der Selbstlegitimation des Gesetzgebers erst gar nicht, wenn dieser die vorgefundenen Strukturen des Staatsangehörigkeitsrechts und damit die konkrete Gestalt des Volkes bewahren müßte. Das aber wäre typisch eine Einrichtungsgarantie.

### ***bb) Der Nationalstaatsgedanke***

#### (1) Die nationale Identität des Volkes nach dem Grundgesetz

Der „Verdacht“, daß der Kernbestand des überkommenen Staatsangehörigkeitsrechts der Verfügungsbefugnis des Gesetzgebers entzogen ist, ließe sich erhärten, falls das Grundgesetz Hinweise auf eine bestimmte Identität des Staatsvolkes enthielte. Diesbezüglich liefert der Ansatz von *Bleckmann* wertvolle Erkenntnisse<sup>912</sup>. Daß das Grundgesetz vom Nationalstaatsgedanken ausgeht, ergibt sich unter Zugrundelegung des im Rahmen dieser Untersuchung

---

Satz 1 GG zu sehen. Die Trägerschaft der Staatsgewalt ist von der Kompetenz zu ihrer Ausübung zu unterscheiden; vgl. *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 160.

<sup>906</sup> Ähnlich *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 156 f.

<sup>907</sup> *Böckenförde*, in: HStR I, § 22, Rn. 8.

<sup>908</sup> *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 20 GG, II. Abschnitt, Rn. 36.

<sup>909</sup> *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 161

<sup>910</sup> Zu den unterschiedlichen Bedeutungen der Volkssouveränität vgl. *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 156 ff.; undifferenziert hingegen *Bryde*, JZ 1989, 257 (259).

<sup>911</sup> Dazu allgemein *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 75 ff.; kritisch zur *rechtlichen* Relevanz der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt *Isensee*, Das Volk als Grund der Verfassung.

<sup>912</sup> Vgl. oben, Fünfter Teil A. III. 2. b) aa).

entwickelten Begriffs der Nation<sup>913</sup> zwar nicht schon aus jeder Verfassungsnorm, die das „deutsche“ Volk oder die „Deutschen“ anspricht. Aufschluß über die Haltung des Grundgesetzes geben insofern aber die Präambel in ihrer ursprünglichen Fassung sowie die Vorschrift des Art. 116 Abs. 1 GG.

Die Hervorhebung der nationalen Einheit in der ursprünglichen Fassung der Präambel ist vor dem Hintergrund der historischen Situation im Zeitpunkt der Entstehung des Grundgesetzes auszulegen. Infolge des Zweiten Weltkrieges fand der Parlamentarische Rat ein „auseinandergerissenes“ deutsches Volk vor; gleichwohl hielt er an der Identität des Deutschen Reiches fest. Daher richtete er das gesamte Grundgesetz auf ein Ziel hin aus: die Wiedervereinigung. Wenn die Präambel in dieser Situation auf der nationalen Einheit des Volkes beharrte, so stand dahinter die Vorstellung, daß nationale und staatliche Einheit einander bedingen, wie dies dem Konzept des Nationalstaats entspricht.

Obwohl das Gebot, die nationale und staatliche Einheit des deutschen Volkes zu wahren, lediglich in der Präambel enthalten war, beanspruchte es nach der Rechtsprechung des *BVerfG* zur Rechtslage des geteilten Deutschlands rechtliche Geltung<sup>914</sup>. Die Bezugnahme auf die nationale Einheit wirkte sich dabei insbesondere auf den Umgang mit dem Rechtsinstitut der Staatsangehörigkeit aus. Die Staatsorgane waren verpflichtet, am Bestand einer einheitlichen Staatsangehörigkeit für Gesamtdeutschland festzuhalten, um „die Einheit des deutschen Volkes als des Trägers des Selbstbestimmungsrechts nach Möglichkeit zukunftsgerichtet auf Dauer zu bewahren“<sup>915</sup>. Träger des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts und damit hier vom *BVerfG* angesprochen ist das Volk im vorrechtlichen Sinne<sup>916</sup>. Die Staatsangehörigkeit diente also dazu, die nationale Einheit rechtlich abzusichern. Sie knüpfte nach der Konzeption des Grundgesetzes zwingend an die Zugehörigkeit zur (gesamt-)deutschen Nation an. Die Identität des Staatsvolks war unverrückbar, weil die nationale Einheit die - zu diesem Zeitpunkt defizitäre - staatliche Einheit überlagerte und zusammenhielt. Das Rechtsinstitut der Staatsangehörigkeit erfüllte eine Stabilitätsfunktion für die Einheit Deutschlands.

---

<sup>913</sup> Vgl. oben, Erster Teil C.

<sup>914</sup> *BVerfGE* 36, 1 (18); 77, 137 (149) - „Teso“; dazu auch oben, Dritter Teil D. I.

<sup>915</sup> *BVerfGE* 77, 137 (151) - „Teso“.

<sup>916</sup> Vgl. oben, Erster Teil C. III. 1.

Nun hat sich der Wortlaut der Präambel im Anschluß an die Wiedervereinigung freilich geändert<sup>917</sup>. Zu der Frage, inwieweit die nationalstaatliche Konzeption des Grundgesetzes dadurch betroffen ist, hat sich das *BVerfG* bislang noch nicht geäußert. Die Streichung der „nationalen Einheit“ deutet auf einen Richtungswechsel der grundgesetzlichen Konzeption hin. Dagegen spricht jedoch deren tieferer Sinn. Die Rückanbindung der Staatsangehörigkeit an die Nation soll den inneren Zusammenhalt des Staates sicherstellen. Die reale Homogenität der Gemeinschaft und der Wille zur politischen Einheit bürgen für den Fortbestand der staatlichen „Hülle“. Diese Funktion hat sich durch die Wiedervereinigung keineswegs erledigt. Insoweit ist *Ziemske* zuzustimmen, wenn er auf die Deutschen in den durch den „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“<sup>918</sup> endgültig abgetrennten Ostgebieten hinweist. An ihnen wird deutlich, daß die staatliche Einheit ihre Rechtfertigung auch weiterhin aus Kriterien beziehen muß, die über die territoriale Verbundenheit der Menschen hinausgehen bzw. unabhängig von dieser sind. Die Deutschen in den endgültig abgetrennten Ostgebieten stehen aber nur *pars pro toto*. Die nationale Einheit bildet nach wie vor das Fundament, auf dem das Grundgesetz aufbaut. Mit der Neufassung der Präambel war nicht beabsichtigt, die inhaltliche Konzeption des Grundgesetzes zu revidieren. Die Neufassung trägt allein dem Umstand Rechnung, daß „dieses Grundgesetz“ nunmehr „für das gesamte Deutsche Volk“ gilt. Das Grundgesetz hat sich also nicht verändert; lediglich sein Geltungsbereich hat sich erweitert. Aus einem Provisorium ist auf diese Weise eine Verfassung geworden. Das aber bedeutet, daß das Konzept des Nationalstaats jetzt auch (wieder) uneingeschränkt in der Realität umgesetzt wird: Neuerdings bedient sich die gesamte deutsche Nation des Grundgesetzes, um sich rechtlich zu organisieren. Für eine ausdrückliche Erwähnung der nationalen Einheit in der Präambel besteht folglich kein Bedürfnis mehr; daß das Grundgesetz von ihr ausgeht, wird als selbstverständlich vorausgesetzt.

Sinnwidrig wäre es auch, zunächst mit aller Macht auf ein Ziel (Wiedervereinigung) hinzuwirken, um dann, sobald das Ziel erreicht ist, kurzerhand dessen Bedingung (nationale Einheit) preiszugeben. Die Bereitschaft, sich seiner eigenen Substanz und Identität berauben zu lassen, kann dem Grundgesetz nicht ohne weiteres untergeschoben werden. Dies gilt um so mehr, als die nationale Einheit kein statisches Gebilde, kein Endpunkt einer linearen Entwicklung ist. Sonst hätte sie während der deutschen Teilung nicht so behutsam gepflegt werden

---

<sup>917</sup> Vgl. BGBl. 1990 II S. 889; Text wiedergegeben oben, Dritter Teil D. I.

müssen, denn daß sie ehemals bestand, ist unbestritten. Vielmehr handelt es sich dabei um einen laufenden Prozeß, in dem die Einheit immer wieder aufs neue hergestellt wird. Erinnerung sei an dieser Stelle noch einmal an die Definition der Nation als tägliches Plebiszit (*Ernest Renan*)<sup>919</sup>, aber auch an das indirekte Verfassungsreferendum in Permanenz, in dem der Grundkonsens einer demokratisch verfaßten Gemeinschaft sich manifestiert<sup>920</sup>. Grundlage ist jeweils die reale Homogenität der Gemeinschaft. Nicht zufällig formulierte das *BVerfG* im Teso-Beschluß daher das Ziel, „die Einheit des deutschen Volkes als des Trägers des Selbstbestimmungsrechts nach Möglichkeit zukunftsgerichtet *auf Dauer* zu bewahren“<sup>921</sup>.

Aber auch im Verfassungstext spiegelt sich die nationalstaatliche Konzeption des Grundgesetzes nach wie vor wieder. Auf die Vorschrift des Art. 116 Abs.1 GG hat die Wiedervereinigung nämlich keinerlei Auswirkungen gehabt. Für die Statusdeutschen-Eigenschaft knüpft das Grundgesetz weiterhin ausdrücklich an die deutsche Volkszugehörigkeit an.

Zwar trifft die weit verbreitete Charakterisierung des Art. 116 Abs. 1 GG als Ausnahmeregelung zu<sup>922</sup>; gleichwohl wird sie der Bedeutung dieser Vorschrift nicht voll gerecht. Die Ausnahmeregelung des Art. 116 Abs. 1 GG besteht allein darin, daß bestimmte Personen als Deutsche angesehen werden, obwohl sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Das sind all diejenigen, die als Flüchtlinge oder Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit oder als deren Ehegatten oder Abkömmlinge in den Grenzen des Deutschen Reichs nach dem Gebietsstand von 1937 Aufnahme gefunden haben. Eine Analogie zu dieser Regelung scheidet daher aus<sup>923</sup>. Der Kreis der Deutschen ohne Staatsangehörigkeit ist in Art. 116 Abs. 1 GG abschließend geregelt.

Um eine Erweiterung dieses Kreises geht es hier aber auch nicht. Die These lautet vielmehr, daß der Kreis der Staatsangehörigen begrenzt sei, weil die Kriterien, nach denen die Statusdeutschen-Eigenschaft sich richtet, auch für die Staatsangehörigkeit gälten. Diesbezüg-

---

<sup>918</sup> BGBl. 1990 II S. 1318 (sogenannter Zwei-plus-vier-Vertrag); vgl. auch den „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze“ vom 14. November 1990, BGBl. 1991 II S. 1328.

<sup>919</sup> Siehe oben, Erster Teil C. II.

<sup>920</sup> Siehe oben, Fünfter Teil A. III. 3. a).

<sup>921</sup> BVerfGE 77, 137 (151) - „Teso“ (Hervorh. nicht im Original).

<sup>922</sup> Vgl. dazu oben, Dritter Teil D II. 1.

<sup>923</sup> Anders wohl *Bleckmann*, NJW 1990, 1397 (1399).

lich wird der Charakter einer Sonderregelung also gerade bestritten<sup>924</sup>, und zwar zu Recht. Wie der ursprüngliche Text der Präambel zeigt, ist Art. 116 Abs. 1 GG Ausdruck eines allgemeinen Prinzips. Bei den Statusdeutschen hat der Verfassungegeber ausdrücklich normiert, was er bei den Staatsangehörigen stillschweigend voraussetzte: die Zugehörigkeit zur Nation. Dabei hat er sich von dem Bild leiten lassen, welches die Staatsangehörigen bzw. das Staatsangehörigkeitsrecht ihm seinerzeit darboten. Die Übernahme des *Ius-sanguinis*-Prinzips für die Statusdeutschen-Eigenschaft veranschaulicht diesen Sachverhalt<sup>925</sup>. Einer Analogie zu dem Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit bedarf es also nicht. Die Staatsangehörigkeit war gewissermaßen Vorbild für die Statusdeutschen-Eigenschaft und nicht umgekehrt.

Aus dem Umstand, daß ein Volkszugehöriger die Statusdeutschen-Eigenschaft nach Art. 116 Abs. 1 GG automatisch auch auf seinen Ehegatten und seine Abkömmlinge überträgt, folgt auch nicht, daß die Zugehörigkeit zur Nation gar nicht das maßgebliche Kriterium der Deutscheneigenschaft sein kann. Wer diese Ansicht vertritt, verkennt die Intention des *Ius-sanguinis*-Prinzips. Diesem liegt die Erwartung zugrunde, daß gemeinsame Werte in der Familie tradiert werden und sich die Abkömmlinge infolge dessen weitgehend nahtlos in die nationale Gemeinschaft einreihen<sup>926</sup>. Eine vergleichbare Prognose ist auch in bezug auf einen Ehepartner gerechtfertigt, der zur Zeit der Eheschließung noch zu einem fremden Volk gehört, sich dann aber im Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand von 1937 niederläßt. Hingegen liegt ein Bekenntnis zur nationalen Gemeinschaft selbst bei einer objektiv dem deutschen Volk zuzurechnenden Person eher fern, wenn diese ihren Wohnsitz außerhalb des bezeichneten Gebietes nimmt. Hierin dürfte die Erklärung dafür liegen, daß Art. 116 Abs. 1 GG bei der Anknüpfung an die Volkszugehörigkeit eine territoriale Einschränkung vorsieht. Der Regelung des Art. 116 Abs. 1 GG beruht also auf dem Gedanken, daß nationale Homogenität die Grundlage der staatlichen Ordnung bildet und das Staatsvolk daher eine ganz bestimmte Identität aufweist.

---

<sup>924</sup> Vgl. dazu auch *Bleckmann*, Völker- und verfassungsrechtliche Probleme des Erwerbs und des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit, S. I/54 f.

<sup>925</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. III. 1.

<sup>926</sup> Siehe oben, Erster Teil C. III. 3.

## (2) Nationalstaatsgedanke und Menschenwürde

Schon im Ansatz verfehlt ist hiernach die Konstruktion eines Gegensatzes zwischen Volk und Demokratie, die dem Einwand korrespondiert, die Anknüpfung an ein konkretes Volk als Subjekt der Demokratie stehe im Widerspruch zur Menschenwürde. Nicht: „Volk *oder* Demokratie (...)“<sup>927</sup>, sondern: „Welches Volk?“ muß die Fragestellung lauten. Erst dieses Volk verleiht der Demokratie Gestalt. So entspricht es der Etymologie des Wortes, das auf „kratos“ (Herrschaft) und „demos“ (Volk) abstellt<sup>928</sup>.

Der Fehler des individualistischen Ansatzes besteht darin, daß er den rechtsstaatlichen und den politischen Bestandteil der Verfassung miteinander vermischt. Zwar bekennt sich das Grundgesetz in Art. 1 Abs. 1 auch uneingeschränkt zur Menschenwürde. Die Menschenwürde begründet aber nicht die staatliche Ordnung. Diesbezüglich gilt, was *Mazzini* folgendermaßen formuliert: „Freiheit konstituiert nichts“<sup>929</sup>. Das Volk als Träger der Staatsgewalt und konstituierendes Moment des Staates liegt der Menschenwürde voraus. Daher heißt es in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG wörtlich: „Sie zu achten und zu schützen, ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“. Das deutsche Volk stellt sich in den Dienst der Menschenwürde; es gibt seine Identität als deutsches Volk dabei jedoch nicht preis<sup>930</sup>. Vielmehr macht sich das Grundgesetz die Unterscheidung von Staatsangehörigen und Ausländern zu eigen<sup>931</sup>.

Über den Zugang zum Staatsvolk ist also bereits entschieden, wenn die Menschenwürde auf den Plan tritt. Zu einem Konflikt kann es insoweit gar nicht kommen. Die Entscheidung über die Zusammensetzung des Volkes beruht auf dem Willen, eine politische Einheit zu bilden<sup>932</sup>. Die Menschenwürde trägt als Letztbegründung des demokratischen Prinzips nur insoweit, als die Mitglieder des Volkes mit Hilfe der staatlichen Ordnung der Menschenwürde

<sup>927</sup> So ausdrücklich *Zuleeg*, ZAR 1988, 13 (14) (Hervorh. nicht im Original); dagegen treffend *Isensee*, in: FS für Mikat, 705 ff.: „Abschied der Demokratie vom Demos?“.

<sup>928</sup> *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (138).

<sup>929</sup> Zitiert nach *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 200.

<sup>930</sup> Vgl. *Isensee*, in: Das Ausländerwahlrecht vor dem BVerfG, 3 (30) (dort zu dem insoweit noch deutlicheren Art. 1 Abs. 2 GG).

<sup>931</sup> Vgl. im einzelnen oben, Zweiter Teil B. III.

<sup>932</sup> Die Abhängigkeit vom Willen wird - ob bewußt oder unbewußt - verschleiert, wenn dem Demokratieprinzip metarechtliche Gestalt attestiert wird, die durch das Recht bloß umgesetzt zu werden braucht bzw. sogar umgesetzt werden muß. Dabei tritt an die Stelle des Willens der Individuen, gemeinsam ein Volk zu bilden, in Wirklichkeit aber der Wille desjenigen, der die metarechtliche Gestalt der Demokratie definiert. Im Sinne des Ausschließlichkeitsanspruchs der Volkssouveränität ist dies ganz und gar nicht (dazu oben, Fünfter Teil A. III. 3. b) aa) mit N 903).

Geltung verschaffen wollen<sup>933</sup> - ebenso wie andere Völker in anderen Staaten: „Solange die Welt als politisches Pluriversum nach Staaten als den maßgebenden Handlungseinheiten geordnet ist und diese Staaten als politische Einheit der sie tragenden Gesamtheit von Menschen organisiert und voneinander abgegrenzt sind, hat und behält auch der Volksbegriff seinen politischen Charakter. Seine menschenrechtliche Auflösung wäre erst dann möglich, wenn das Zusammenleben der Menschen sich in einer universalen Menschheitsgesellschaft mit einem ihr gegenüberstehenden Weltstaat formieren würde. Das gehört freilich, ähnlich wie der Gedanke der Herrschaftsfreiheit, ins Reich der Utopie“<sup>934</sup>.

Die Selbstbestimmung des einzelnen wird - politisch! - mediatisiert durch die Selbstbestimmung der Völker. Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, dem die Bundesrepublik beigetreten ist, hebt demgemäß an: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“. Wie schon bei der Entstehung der Staatsangehörigkeit Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts wird offenbar: Nicht die Demokratie schafft sich ihr Volk, sondern das Volk schafft sich seine Demokratie<sup>935</sup>. In dieser Tradition steht auch das Grundgesetz. Das Beharren auf dem Junktim zwischen Staatsangehörigkeit und Wahlrecht verlöre seinen Sinn, wenn die Staatsangehörigkeit vom Volk abgelöst und ihre Verleihung als bloßer Verfahrensakt auf dem Weg zum Wahlrecht begriffen würde. Der individualistische Ansatz wurzelt letztlich in einer Allergie gegen nationalstaatliche Kategorien, die hinter jeder nationalen Anknüpfung gleich eine nationalistische Übersteigerung<sup>936</sup> oder gar eine Tendenz zu nationalsozialistischem Gedankengut wittert. Die Geschichte des Staatsangehörigkeitsrechts lehrt das Gegenteil: Der nationalsozialistische Staat hatte alle Mühe, das vorgefundene Staatsangehörigkeitsrecht mit seiner Ideologie in Einklang zu bringen; er verlegte sich auf zahlreiche Einzelmaßnahmen, die den tradierten Grundfiguren Hohn sprachen<sup>937</sup>. Homogenität des Volkes, wie sie hier verstanden wird, hat eben nichts zu tun mit biologischer Gleichheit und Rasse. Als idealtypische Grundlage der staatlichen Einheit gehört sie - gerade in Europa - zum Common sense. Bei seiner Anknüpfung an die überkommenen Grundsätze des Staatsangehörigkeitsrecht ist das Grundgesetz daher weit davon entfernt, in eine Verabsolutierung des nationalen Gedankens zu ver-

<sup>933</sup> Dazu *Hofmann*, in: Verfassungsrechtliche Perspektiven, 104 (115 ff. (insb. N 72)).

<sup>934</sup> *Böckenförde*, in: HStR I, § 22, Rn. 27.

<sup>935</sup> Vgl. oben, Erster Teil B. III. mit N 55.

<sup>936</sup> Zum Unterschied zwischen „Nation“ und „Nationalismus“ vgl. *Isensee*, in: FS für Roellecke, 137 (138).

<sup>937</sup> Vgl. oben, Dritter Teil B.



fallen. Vielmehr fügt es sich - seinem historischen Zusammenhang entsprechend - friedlich in die Koexistenz der Nationalstaaten ein.

### (3) Nationalstaatsgedanke und europäische Integration

Ernster zu nehmen ist der Verweis der Kritiker des Ansatzes beim Nationalstaatsprinzip auf das Bekenntnis des Grundgesetzes zur europäischen Integration. Nach dem insoweit durch die Wiedervereinigung nicht tangierten Text der Präambel ist das deutsche Volk „von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“<sup>938</sup>. Seit 1992 sieht Art. 23 GG außerdem vor, daß die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt und hierzu auch Hoheitsrechte übertragen kann<sup>939</sup>. Zuvor basierte die Einbindung Deutschlands in das Gemeinschaftssystem auf Art. 24 Abs. 1 GG, der allgemeinen Ermächtigungsnorm für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen<sup>940</sup>.

Freilich kann eine Relativierung des Nationalstaates verfassungskonform *nur* auf europäischer Ebene erfolgen. Hier ist die Regelung des Art. 23 GG eindeutig. Ein deutscher Alleingang, wie ihn die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999 darstellt, scheidet folglich aus. Gerade im Hinblick auf die europäische Integration ist die grundlegende Öffnung des deutschen Staatsvolks für Mehrstaatigkeit bedenklich, da der Gesetzgeber durch sie - mittelbar - zugleich das personelle Substrat der Europäischen Union erweitert, ohne sein Vorgehen zuvor mit den anderen Mitgliedstaaten abgestimmt zu haben<sup>941</sup>.

Eine Ablösung des Nationalstaates hat auf europäischer Ebene bisher nicht stattgefunden. Nach seinem gegenwärtigen Stand setzt das Europarecht die nationalstaatliche Struktur der EU-Mitgliedsstaaten vielmehr voraus und respektiert ausdrücklich deren „nationale Identität“ (Art. 6 Abs. 1 EUV) - immer noch ganz im Sinne eines „Europas der Vaterländer“ (*Charles de Gaulle*). Die Unionsbürgerschaft ist akzessorisch zur Staatsangehörigkeit<sup>942</sup>, und demokratische Legitimation wird (ausschließlich) über die nationalen Parlamente vermittelt. Dementsprechend leitet das *BVerfG* im Maastricht-Urteil - diametral entgegengesetzt zu der Auffassung, aus der europäischen Integration ergebe sich eine Relativierung des Nationalstaates! -

<sup>938</sup> Vgl. BGBl. 1990 II S. 889; vollständiger Text wiedergegeben oben, Dritter Teil D. I.

<sup>939</sup> BGBl. I S. 2086.

<sup>940</sup> *Herdegen*, Europarecht, Rn. 238.

<sup>941</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. IV. 2.

aus dem Nationalstaatsprinzip Grenzen für die Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften her. Danach müssen dem Deutschen Bundestag hinreichend bedeutsame eigene Aufgabenfelder verbleiben, „auf denen sich das (...) Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es - relativ homogen - geistig, sozial und politisch verbindet (...) rechtlichen Ausdruck zu geben“<sup>943</sup>.

### *cc) Art der Garantie*

Im Ausgangspunkt erweist sich die Ansicht von *Bleckmann* somit als zutreffend: Die nationalstaatliche Konzeption des Grundgesetzes schlägt auf die Staatsangehörigkeit durch. Vorsicht ist allerdings geboten, soweit *Bleckmann* daraus die Konsequenz zieht, für die Staatsangehörigkeit sei unmittelbar auf die Zugehörigkeit zur Kulturnation abzustellen („materielle Staatsangehörigkeit“)<sup>944</sup>.

Die Nation ist an sich kein rechtliches Kriterium, sondern ein vorrechtliches. Insbesondere die Unterscheidung von Kulturnation und Staatsnation dient lediglich der theoretischen Erklärung des Verhältnisses von Staat und Nation. Das eine Modell schließt das andere daher nicht aus. Im Gegenteil: Im Normalfall ergänzen sich beide gegenseitig<sup>945</sup>. Die Frage kann dann lediglich lauten, welches gegenüber dem anderen dominiert. Um die Nation rechtlich handhabbar zu machen, wurde die Staatsangehörigkeit einst eingeführt<sup>946</sup>. Dahinter geht *Bleckmann* nun wieder zurück, und dies, ohne daß dafür ein Grund bestünde. Abgesehen von der besonderen Nachkriegssituation (Art. 116 Abs. 1 und 2 GG) hielt der Verfassungsgeber es seinerzeit nicht für erforderlich, auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts tätig zu werden. Wenn er für die nationalstaatliche Konzeption des Grundgesetzes weitgehend das einfache Staatsangehörigkeitsrecht zugrunde gelegt hat, bedeutet das jedoch, daß dieses Staatsangehörigkeitsrecht mit den Strukturen, die sich zuvor in stetiger Entwicklung herausgebildet und gefestigt hatten, seinem Willen nach die Nation umschreibt. Das überkommene Staatsangehörigkeitsrecht bestimmt daher, bei wem die Zugehörigkeit zur Nation zu vermuten ist. Die vorrechtliche Kategorie der Nation wird grundsätzlich durch das Rechtsinstitut der Staatsangehörigkeit vermittelt. Dem entspricht die Rechtsfigur der Einrichtungsgarantie. Liegen die klassi-

<sup>942</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. IV. 2.

<sup>943</sup> *BVerfGE* 89, 155 (186) - „Maastricht“; vgl. dazu auch schon oben, Dritter Teil D. IV. 1. c) aa).

<sup>944</sup> Vgl. oben, Fünfter Teil A. III. 2. b aa).

<sup>945</sup> Vgl. zum ganzen schon oben, Erster Teil C. III 2.

schen Voraussetzungen des Erwerbs - etwa die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung - nicht vor, so kann der Gesetzgeber die Staatsangehörigkeit auch nicht mit der Begründung verleihen, jemand gehöre zur (Kultur-)Nation. Mangels starrer Kriterien ließe sich über die Zugehörigkeit zu dem amorphen Gebilde der Nation ansonsten trefflich streiten. Eine wesentliche Funktion der Einrichtungsgarantien liegt aber darin, einen solchen Streit schon im Keim zu ersticken. Der Gesetzgeber darf sich mit seiner Meinung nicht über die Entscheidung der Verfassung hinwegsetzen.

Eine Ausnahme von der Vermittlungsfunktion der Staatsangehörigkeit bildet lediglich der unmittelbare Rückgriff auf die Volkszugehörigkeit in Art. 116 Abs. 1 GG. So ist auch der Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelung zu verstehen, den diese Vorschrift enthält. Er bezieht sich (nur) auf die Statusdeutschen-Eigenschaft<sup>947</sup>. Dem Gesetzgeber ist es freigestellt, diesbezüglich eine staatsangehörigkeitsrechtliche Lösung zu finden - beispielsweise durch die Einrichtung eines Einbürgerungsanspruchs für die betreffenden Personen<sup>948</sup>. Als Argument für eine beliebige Verfügbarkeit des Staatsangehörigkeitsrechts taugt der Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelung dagegen nicht. Insoweit bleibt es auch unter den Vorzeichen des Art. 116 Abs. 1 GG dabei, daß der Gesetzgeber nicht in die Grundstrukturen des überkommenen Rechts eingreifen darf.

Zu klären bleibt noch, welche Art von Einrichtungsgarantie gegeben ist. Obwohl die staatsangehörigkeitsrechtlichen Normen dem öffentlichen Recht zuzurechnen sind, hält *Ziemske* - wie bereits erwähnt<sup>949</sup> - die Kategorie der Institutsgarantie für einschlägig. Nach der Definition von *C. Schmitt* betreffen Institutsgarantien „auch“<sup>950</sup> bzw. „wesentlich“<sup>951</sup> Institute privatrechtlicher Art. Somit ist es nicht ausgeschlossen, daß diese Kategorie bei einem öffentlich-rechtlichen Institut zur Anwendung kommt<sup>952</sup>. Die Einordnung hängt in diesem Falle davon ab, ob die Garantie sich auf eine öffentlich-rechtliche Institution oder lediglich auf einen Normenkomplex bezieht: „Eine institutionelle Garantie setzt selbstverständlich eine Instituti-

---

<sup>946</sup> Vgl. oben, Erster Teil B. III.

<sup>947</sup> So auch die herrschende Meinung, die daraus die Vorläufigkeit der Regelung ableitet; vgl. *Makarov/v. Mangoldt*, Art. 116 GG, Rn. 12 ff. (Nachw.).

<sup>948</sup> Vgl. § 6 StARegG.

<sup>949</sup> Siehe oben, Fünfter Teil III. 2. a) aa).

<sup>950</sup> *C. Schmitt*, in: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 181 (215 f.).

<sup>951</sup> *C. Schmitt*, in: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 140 (168).

<sup>952</sup> Hingegen scheidet eine institutionelle Garantie eines privatrechtlichen Instituts aus.

on voraus, d. h. formierte und organisierte und daher umgrenzbare und unterscheidbare Einrichtungen öffentlich-rechtlichen Charakters<sup>953</sup>.

Hier wirkt es sich nun aus, daß *Ziemske* in erster Linie auf die Normen abstellt, welche das Schutzgut des Art. 16 Abs. 1 GG konstituieren. Nach hier vertretener Ansicht ergibt sich die Einrichtungsgarantie aber nicht schon unmittelbar aus Art. 16 Abs. 1 GG, sondern erst aus der nationalstaatlichen Konzeption des Grundgesetzes. Daher bezieht sich die Garantie - „in einem weiter gefaßten Sinn des Institutionsbegriffs“ - auf eine bestehende Institution: das Staatsvolk<sup>954</sup>. Bei der Schöpfung des Grundgesetzes schwebte dem Verfassungegeber ein bestimmtes, als Einrichtung real existierendes Staatsvolk vor; dieses wird auch heute noch definiert durch den Kernbestand der überkommenen staatsangehörigkeitsrechtlichen Normen. Somit liegt eine institutionelle Garantie des Staatsvolks vor.

Der Unterschied zwischen einer Institutsgarantie der Staatsangehörigkeit und einer institutionellen Garantie des Staatsvolkes ist im vorliegenden Fall nicht nur terminologischer Natur. Wäre direkt auf das Rechtsinstitut der Staatsangehörigkeit abzustellen, so läge der Schluß nahe, daß die Garantie durch eine Verfassungsänderung unter den Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 1 und 2 GG - also insbesondere mit Zwei-Drittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat - beseitigt werden kann<sup>955</sup>. Durch den Bezug zum Staatsvolk erhält die Einrichtungsgarantie dagegen eine andere Qualität. Die Identität des Volkes ist Grundlage der Demokratie, wie sie durch Art. 20 Abs. 2 GG ausgestaltet wird. Demokratie und Volkssouveränität bilden dort eine Einheit<sup>956</sup>. Eine strukturelle Änderung der Zusammensetzung des Volkes berührt folglich das Demokratieprinzip des Grundgesetzes im Kern. Ihr steht daher Art. 79 Abs. 3 GG entgegen. Als Subjekt der Demokratie ist das Volk in der Gestalt, die das überkommene Staatsangehörigkeitsrecht festlegt, von der Ewigkeitsgarantie umfaßt. Hier greift der Ansatz von *Ziemske* zu kurz<sup>957</sup>.

<sup>953</sup> C. Schmitt, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 140 (149).

<sup>954</sup> So schon für die Weimarer Reichsverfassung in bezug auf das Reichsvolk *Loewenstein*, Erscheinungsformen der Verfassungsänderung, S. 290; kritisch hingegen C. Schmitt, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 140 (153), der befürchtet, daß der klare und brauchbare Begriff der institutionellen Garantie zerfasert und „die eigenartige Sonderung“ einzelner Verbürgungen „gegenüber der politischen Willensbildung (...) verwischt“ werden könnte. Demgegenüber komme es darauf an, „unter den verschiedenen Arten von Schutz, Sicherung, Festlegung, Gewährleistung oder Unverletzlichkeitserklärung nach Art und Gegenstand der Sicherung besser zu unterscheiden“; siehe hierzu die folgenden Ausführungen im Text.

<sup>955</sup> So in der Tat *Ziemske*, in: FS für Schiedermaier, 413 (429).

<sup>956</sup> Siehe oben, Fünfter Teil A. III. 3. b) aa).

<sup>957</sup> Durch die Verortung in Art. 79 Abs. 3 GG dürfte auch den Bedenken Genüge getan sein, die C. Schmitt gegen eine institutionelle Garantie des Reichsvolks unter der Weimarer Reichsverfassung hegte (vgl. oben, N 954).

Der Kompetenztitel in Art. 73 Nr. 2 GG behält auch in Ansehung der institutionellen Garantie des Staatsvolkes eine Funktion, denn eine institutionelle Garantie führt nicht dazu, daß der Gesetzgeber auf einem Gebiet gar nicht mehr tätig werden darf. Sie zementiert nicht einzelne Regelungen des vorkonstitutionellen Rechts als solche und blockiert nicht die Rechtsentwicklung. Der Staatsangehörigkeitsgesetzgeber kann also durchaus auf die Herausforderungen reagieren, welche die demographische Entwicklung in Deutschland mit sich bringt<sup>958</sup>. Allerdings verlangt die institutionelle Garantie, daß die Rechtsentwicklung die Grundstrukturen aufrechterhält und damit die Identität im Wandel sichert. Die materiellen Vorgaben der Garantie begrenzen die mögliche Ausübung der Kompetenz<sup>959</sup>.

#### 4. Ergebnis

Da die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit durch die Reform von 1999 die Grundstrukturen des überkommenen Staatsangehörigkeitsrechts mißachtet<sup>960</sup>, verstößt sie gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolks nach dem Grundgesetz. Aus der Verfassungswidrigkeit folgt die Nichtigkeit der betreffenden Vorschriften, sprich: der §§ 4 Abs. 3, 9 Abs. 1 Nr. 1, 29 Abs. 4, 40b StAG, 87 AuslG 1999.

---

Hierbei ging es *C. Schmitt* nicht darum, die Bedeutung der Identität des Volkes für das demokratisch verfaßte Staatswesen in irgendeiner Weise zu schmälern. Dies dürfte angesichts seiner Verfassungslehre unzweifelhaft sein (vgl. nur die Ausführungen zur Homogenität bei *C. Schmitt*, Verfassungslehre, S. 228 ff.). Vielmehr trat er dafür ein, die jeweilige Sicherung möglichst exakt einzuordnen und zu charakterisieren. Ebendies wird durch Art. 79 Abs. 3 GG erreicht.

<sup>958</sup> Vgl. vor diesem Hintergrund noch einmal die Aussage des *BVerfG* im Urteil zum Ausländerwahlrecht, das Staatsangehörigkeitsrecht sei „der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann“; *BVerfGE* 83, 37 (52).

<sup>959</sup> Es soll hier nicht verhohlen werden, daß die Grenzziehung im Einzelfall äußerst schwer fallen kann. Von der Schwierigkeit der Abgrenzung kann jedoch nicht auf das Nichtvorhandensein jeglicher Grenze geschlossen werden; vgl. zur Unzulässigkeit eines solchen „Grenzenlosigkeitsschlusses“ *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 140 (147 f.).

<sup>960</sup> Dazu ausführlich oben, Dritter Teil A. IV. 3. sowie D. III. 3.

## **B. Der Erwerbstatbestand des Optionsmodells, § 4 Abs. 3 StAG (exklusive der Hinnahme von Mehrstaatigkeit)**

### **I. Allgemeine Regeln des Völkerrechts, Art. 25 GG<sup>961</sup>**

Üblicherweise beruht der Erwerb der Staatsangehörigkeit auf der Integration einer Person in die staatliche Gemeinschaft<sup>962</sup>. Zwar siedeln nicht alle Staatsangehörigkeitsgesetze das erforderliche Integrationsniveau gleich hoch an; jeder Staat stellt aber in irgendeiner Weise auf die Integration ab. Eingebürgert wird z. B. nur derjenige, der sich schon eine bestimmte Zeit lang im Staatsgebiet aufhält, nicht aber der Tourist. Findet doch einmal eine Einbürgerung statt, bei der es an jeglichem „genuine link“ zwischen einbürgerndem Staat und Eingebürgertem fehlt, so erkennt der *IGH* die Staatsangehörigkeit nicht an<sup>963</sup>. All dies deutet auf die Existenz eines entsprechenden Satzes des Völkergewohnheitsrechts hin<sup>964</sup>. Zudem: Wäre es den Staaten erlaubt, x-beliebige Personen durch die Verleihung der Staatsangehörigkeit der eigenen Personalhoheit zu unterstellen, so könnte das zwischenstaatliche Ordnungssystem allzu leicht aus den Fugen geraten. Fraglich ist daher, ob zwischen dem Kind, das die Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erwirbt, und dem deutschen Staat ein den Anforderungen des Art. 25 GG genügendes Näheverhältnis besteht.

Auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt lassen sich diese Überlegungen nicht ohne weiteres übertragen, denn die Anknüpfung an eine bereits abgeschlossene Integration scheidet hier naturgemäß aus. Freilich ist eine Integrationsprognose möglich. So liegt dem *ius sanguinis* die Erwartung zugrunde, daß die Eltern die Integration des Kindes bewerkstelligen werden<sup>965</sup>. Eine vergleichbare Erwartungshaltung rechtfertigt die Regelung des § 4 Abs. 3 StAG entgegen der Gesetzesbegründung nicht<sup>966</sup>:

---

<sup>961</sup> Vgl. zur verfassungsrechtlichen Relevanz dieses Prüfungspunktes bereits oben, Fünfter Teil A. I. 1.; zur Definition der allgemeinen Regeln oben, Fünfter Teil A. I. 2.

<sup>962</sup> Vgl. *Badura*, in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts - Die parlamentarische Beratung, 156 (158 f.); *Hans v. Mangoldt*, StAZ 1994, 33 f.

<sup>963</sup> *ICJ-Reports* 1955, 4 ff. - „Nottebohm“; vgl. dazu auch schon oben, Erster Teil A. II. sowie C. III. 3.

<sup>964</sup> So *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Einl. E, Rn. 28; ablehnend hingegen *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 38.

<sup>965</sup> Vgl. schon oben, Erster Teil C. III. 3.

<sup>966</sup> Zur Gesetzesbegründung oben, Vierter Teil C. II. 1. a); wie hier *Badura*, in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts - Die parlamentarische Beratung, 156 (163) sowie 164 (167 f.).

Daß die Geburt eines Kindes ausländischer Eltern auf deutschem Territorium stattfindet, kann purer Zufall sein. Im Gegensatz zu früheren Gesetzentwürfen, welche noch die Einführung eines reinen *ius soli* propagierten<sup>967</sup>, gibt der neue Erwerbstatbestand des Optionsmodells sich damit auch nicht zufrieden. Vielmehr stellt er zusätzlich Bedingungen an den Aufenthalt der Eltern<sup>968</sup>. Allerdings bürgt auch ein einigermaßen verfestigter Aufenthalt der Eltern nicht für die künftige Integration des Kindes, und zwar gleich aus mehreren Gründen: Zum einen ist trotz dieses Aufenthalts nicht sicher, daß die Eltern in Deutschland bleiben werden. Zwar können Ausländer, die sich in Deutschland niedergelassen haben, heute nicht mehr in gleichem Maße als „Gastarbeiter“ gelten wie noch zu Zeiten der Anwerbung. Aber nach wie vor zieht es viele von ihnen zurück in die Heimat, sobald sie in den Ruhestand getreten sind. Davon abgesehen ist nicht nachvollziehbar, wieso die ausländischen Eltern die Integration in den deutschen Staatsverband fördern sollten, denn an ihrer eigenen Integration sind Zweifel angebracht. Gegen die Integration der Eltern spricht, daß sie sich im Zeitpunkt des Staatsangehörigkeitserwerbs ihrer Kinder noch nicht haben einbürgern lassen, obwohl sie gemäß §§ 85 ff. AuslG 1999 einen Einbürgerungsanspruch gehabt hätten<sup>969</sup>. Der Bereitschaft der Eltern, die Integration ihrer Kinder in Deutschland voranzubringen, mißtraut auch der Gesetzgeber selbst. Aus diesem Grunde hat er ihnen kein Ausschlagungsrecht in bezug auf die Staatsangehörigkeit der Kinder eingeräumt<sup>970</sup>. Die Integration der Kinder hängt also - wie für das *Ius-soli*-Prinzip typisch<sup>971</sup> - vor allem davon ab, inwieweit es dem Staat gelingt, Einfluß auf die Erziehung zu nehmen.

Als Instrument dafür bieten sich etwa die staatlichen Schulen an. Mindestbedingung einer Einflußnahme des Staates ist aber, daß die Kinder im Staatsgebiet aufwachsen. Deshalb sind andere Staaten, die das *ius soli* in der Vergangenheit ebenfalls mit einer Anwendung des *ius domicilii* in bezug auf die Eltern kombinierten, mittlerweile dazu übergegangen, das *ius domicilii* direkt auf die Kinder anzuwenden. Die Wirkung des Gebietsgrundsatzes tritt dann nicht schon mit der Geburt ein, sondern erst später. Besonders gut läßt sich diese Entwicklung am Beispiel Italiens nachvollziehen: Ehedem erwarben in Italien geborene Kinder ausländischer Eltern automatisch die italienische Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil dort vor der

---

<sup>967</sup> Vgl. dazu oben, Vierter Teil A. I. 2. a) bb).

<sup>968</sup> Vgl. im einzelnen oben, Vierter Teil C. II. 1. a).

<sup>969</sup> Die achtjährige Aufenthaltsfrist gilt für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt der Kinder wie für den Einbürgerungsanspruch der Eltern gleichermaßen; vgl. zum Einbürgerungsanspruch oben, Vierter Teil C. II. 2. a) aa).

<sup>970</sup> BT-Drs. 14/533, S. 14; vgl. auch schon oben, Vierter Teil C. II. 1. a).

<sup>971</sup> Vgl. oben, Erster Teil C. III. 3.

Geburt des Kindes mindestens zehn Jahre ununterbrochen seinen Wohnsitz gehabt hatte<sup>972</sup>. Nach dem aktuellen italienischen Recht können diese Kinder die Staatsangehörigkeit hingegen erst nach dem Eintritt der Volljährigkeit beanspruchen, und zwar unter der Voraussetzung, daß sie selbst bis zu diesem Zeitpunkt ohne Unterbrechung in Italien gelebt haben<sup>973</sup>. Eine vergleichbare Regelung gilt in Italien jetzt schon seit 1912<sup>974</sup>. Aber selbst ein klassisches Einwanderungsland wie Frankreich hat in seinem Staatsangehörigkeitsrecht längst eine Kehrtwende vollzogen. Auch hier ist die Wirkung des einfachen *ius soli* nunmehr bis zum Eintritt der Volljährigkeit suspendiert. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit im Volljährigkeitsalter setzt dann voraus, daß sich die betreffenden Kinder in Frankreich aufhalten und seit ihrem elften Lebensjahr mindestens fünf Jahre dort verbracht haben<sup>975</sup>. In der Zeit, in der Kinder erfahrungsgemäß am stärksten geprägt werden, muß Frankreich also ihr Lebensmittelpunkt gewesen sein. Wenn schon auf eine Integration durch die Eltern kein Verlaß ist, sollen wenigstens die Bedingungen einer staatlichen Erziehung sichergestellt werden.

Der Tatbestand des § 4 Abs. 3 StAG bietet auch dafür keinerlei Gewähr. Insbesondere die verbreitete Praxis türkischer Eltern, ihre Kinder nach der Geburt in Deutschland in die Türkei zu schicken, damit sie dort bei ihren Großeltern aufwachsen, hindert den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nicht. Diese Kinder besitzen also später die Staatsangehörigkeit, ohne zu Deutschland in irgendeiner Beziehung zu stehen. Womöglich werden sie niemals Kontakt zur deutschen Gesellschaft finden und niemals deutsches Staatsgebiet betreten. Bezeichnenderweise heißt es in der Gesetzesbegründung zu der Pflicht der Behörden, auf den Optionszwang und dessen mögliche Folgen hinzuweisen (§ 29 Abs. 5 StAG), wenn der Betroffene sich dauerhaft im Ausland aufhalte, könne der Hinweis auch öffentlich zugestellt werden<sup>976</sup>. Der Gesetzgeber hat das Problem also durchaus erkannt; Abhilfe geschaffen hat er nicht. Wie aber soll das Ziel, die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer zu verbessern, mit dem Optionsmodell erreicht werden, wenn ein nicht unerheblicher Teil der von dem neuen Erwerbstatbestand erfaßten Personen seinen Lebensmittelpunkt gar nicht im Bundesgebiet hat?

<sup>972</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 1 Codice civile vom 25. Juni 1865.

<sup>973</sup> Vgl. Art. 4 Nr. 2 Legge sulla cittadinanza in der Fassung vom 5. Februar 1992 (Übersetzungen aktueller ausländischer Staatsangehörigkeitsgesetze bei *Bergmann/Ferid/Henrich*, Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht).

<sup>974</sup> Vgl. Art. 3 Nr. 3 Legge sulla cittadinanza in der Fassung vom 13. Juni 1912.

<sup>975</sup> Vgl. Art. 21-7 Code civil in der Fassung vom 16. März 1998; ähnlich bereits Art. 44 Code de la nationalité vom 19. Oktober 1945.

<sup>976</sup> BT-Drs. 14/533, S. 16.



Allem Anschein nach liegt somit ein Verstoß gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts vor. Nun ist freilich nach fast einhelliger Ansicht sogar eine Verleihung der Staatsangehörigkeit unter ausschließlicher Anknüpfung an den Geburtsort des Kindes völkerrechtlich anerkannt<sup>977</sup>. Dies leuchtet nach den zuvor angestellten Erwägungen nicht unmittelbar ein. Der Grund dafür dürfte aber darin bestehen, daß das *Ius-soli-Prinzip* international auf eine lange Tradition zurückblicken kann. Namentlich den Einwanderungsländern dient es seit jeher dazu, ihre Staatsvölker zu vergrößern<sup>978</sup>. Andere Staaten haben gegen diese Praxis auch niemals aufbegehrt. Gäbe es ein allgemeines völkerrechtliches Postulat eines „genuine link“, so müßte das *Ius soli* daher als völkergewohnheitsrechtliche Ausnahme hiervon angesehen werden. Wenn aber schon die Reinform des *Ius-soli-Prinzips* mit dem Völkergewohnheitsrecht vereinbar ist, gilt dies für den neuen Erwerbstatbestand des Optionsmodells erst recht, denn dieser enthält nur ein eingeschränktes *Ius soli*. Trotz aller Bedenken verstößt der Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG damit nicht gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG.

## II. Schutz der Familie, Art. 6 Abs. 1 GG

Die Vorschrift des § 4 Abs. 3 StAG bewirkt, daß eine staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit in den betroffenen Familien von vornherein nicht zustande kommt. Die Kinder erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit, obwohl ihre Eltern Ausländer sind. Gegen die Einführung einer solchen Regelung macht eine Stimme in der Literatur den verfassungsrechtlichen Schutz der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) geltend<sup>979</sup>.

Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit schwäche den Zusammenhalt in der Familie. Bei Konflikten seien dann unterschiedliche Rechtsordnungen zuständig. Zudem bestehe die Gefahr, daß die Familie durch Ausweisung getrennt werde. Denn während die Eltern dem Ausländergesetz unterworfen seien, gelte für die Kinder das Auslieferungsverbot des Art. 16 Abs. 2 GG. Ein *Ius-soli-Konzept* sei um so mehr abzulehnen, als dabei automatisch ein Keil in die Familie getrieben werde, während die staatsangehörigkeitsrechtliche Trennung bei der

---

<sup>977</sup> Zweifelnd - soweit ersichtlich - lediglich *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 224 („Charakter eines archaischen Beutepinzips, dessen Völkerrechtmäßigkeit (...) prüfungsbedürftig bleibt“).

<sup>978</sup> Vgl. oben, Erster Teil C. III. 3.

<sup>979</sup> Vgl. zum folgenden *Bernsdorff*, Probleme der Ausländerintegration in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 345-348; ähnlich jetzt auch *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, S. 283.

Einbürgerung auf einer freien Entscheidung der gesamten Familie oder wenigstens des Einbürgerungswilligen beruhe.

Wie bereits an früherer Stelle erörtert, hat die staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit, welche das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht früher beherrschte<sup>980</sup>, unter dem Grundgesetz erheblich an Bedeutung verloren. Das allein widerlegt die Ansicht, das Grundrecht des Art. 6 Abs. 1 GG sei durch § 4 Abs. 3 StAG verletzt, freilich noch nicht, da alle sonstigen Abweichungen von der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit auf verfassungsrechtlichen Gründen beruhen<sup>981</sup>. Aber auch die einzelnen Argumente der Literaturmeinung überzeugen nicht.

Was die Gefahr betrifft, daß die Familie durch Ausweisung der Eltern getrennt werden könnte, so wird die Lage durch die Regelung des § 4 Abs. 3 StAG nicht verschlechtert, sondern verbessert. Im Falle der Ausweisung steht es dem deutschen Kind ebenso frei, mit den Eltern ins Ausland zu gehen, wie dem ausländischen Kind. Insbesondere Art. 16 Abs. 2 GG hindert es daran nicht. Die Entscheidung über den Aufenthaltsort des Kindes treffen die Eltern (§§ 1626, 1631 BGB). Daß es überhaupt zu einer Ausweisung der Eltern kommt, ist nach der Einführung des § 4 Abs. 3 StAG aber unwahrscheinlicher geworden. Art. 6 Abs. 1 GG schützt nämlich auch die Wahl eines gemeinsamen Lebensmittelpunktes<sup>982</sup>. Die Ausweisung eines in familiärer Gemeinschaft lebenden Ausländers ist daher nur zulässig, wenn das öffentliche Interesse an der Ausweisung das durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützte Interesse am gemeinsamen Verbleib in Deutschland überwiegt. Sind unter den Familienmitgliedern nun auch Deutsche, so wird das Interesse am Verbleib dadurch noch verstärkt<sup>983</sup>. Die Gründe, die für eine Ausweisung der Eltern angeführt werden, müssen jetzt also triftiger sein als früher. Von einem Eingriff kann unter diesem Aspekt keine Rede sein.

Das Argument der Trennungsgefahr dürfte dem Mehrstaaterbeschluß des *BVerfG* entlehnt sein<sup>984</sup>. Da dem Mehrstaaterbeschluß eine ganz andere Ausgangssituation zugrunde lag, sind die dazu angestellten Überlegungen auf § 4 Abs. 3 StAG aber in keiner Weise übertragbar.

<sup>980</sup> Vgl. oben, Dritter Teil A. IV. 2.

<sup>981</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. III. 2. b) und c).

<sup>982</sup> *BVerfGE* 76, 1 (42 und 45); *BVerwGE* 42, 141 (142).

<sup>983</sup> Vgl. speziell für die Eltern-Kind-Beziehung *BVerwGE* 48, 299 (303) und allgemein die gesetzliche Ausgestaltung in § 48 Abs. 1 Nr. 4 AuslG.

<sup>984</sup> Vgl. *BVerfGE* 37, 217 (247).

Seinerzeit ging es um die Frage, ob es sich für deutsche Mütter nachteilig auswirkte, daß ihre Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erwarben, wenn der Vater Ausländer war. Zu Recht nahm das *BVerfG* in bezug auf eine etwaige Ausweisung des Kindes eine Benachteiligung an. Denn während bei einem ausländischen Kind nach damaliger Rechtslage abgewogen werden mußte, ob die Rücksicht auf die Familieneinheit und die Interessen der deutschen Mutter schwerer wogen als das öffentliche Interesse an der Entfernung des Ausländers aus dem Bundesgebiet, steht einem deutschen Kind ein Aufenthaltsrecht ohne weiteres zu<sup>985</sup>. Von allen denkbaren Konstellationen am schlechtesten gestaltet sich die aufenthaltsrechtliche Lage aber dann, wenn keines der Familienmitglieder die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, wie dies ohne die Bestimmung des § 4 Abs. 3 StAG bei den in Rede stehenden Familien der Fall wäre.

Mehr Substanz hat die These, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch das Kind schwäche den familiären Zusammenhalt. Sie geht auf diejenige Passage des Mehrstaaterbeschlusses zurück, die der Legitimation des *Ius-sanguinis*-Prinzips gewidmet ist. Neben der Integrationsperspektive des Kindes hob das *BVerfG* diesbezüglich hervor, daß die gemeinsame Bindung an eine bestimmte staatliche Gemeinschaft auch einen Teil der vielfältigen engen Beziehungen zwischen Eltern und Kindern ausmache und dazu beitrage, den Zusammenhang in der Familie zu dokumentieren und zu stärken<sup>986</sup>. Der Einfluß der Staatsangehörigkeit auf das familiäre Zusammenleben sollte jedoch nicht überschätzt werden. Primär wirken im privaten Bereich Kräfte, die sich rechtlich nicht einfangen lassen. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist gut beraten, wenn es sich diese durch einen Rückgriff auf den Abstammungsgrundsatz beim Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt zunutze macht; gegen sie ankommen kann es hingegen kaum<sup>987</sup>. Schon gar nicht ist dazu eine Regelung wie § 4 Abs. 3 StAG imstande. Dabei handelt es sich allenfalls um eine bloße Belästigung, welche die Schwelle zum Eingriff nicht überschreitet<sup>988</sup>. Wenn der Familie etwas an ihrer staatsangehörigkeitsrechtlichen Einheit liegt, hat sie noch immer die Möglichkeit, selbst auf diese hinzuwirken<sup>989</sup>: Das Kind kann ebenso auf die deutsche Staatsangehörigkeit verzichten (§ 26 StAG<sup>990</sup>), wie die Eltern deren

<sup>985</sup> *BVerfGE* 37, 217 (247) (Nachw.).

<sup>986</sup> *BVerfGE* 37, 217 (246).

<sup>987</sup> Ebenso *Predeick*, DVBl. 1991, 623 (626); *Schrötter/Möhlig*, ZRP 1995, 374 (376).

<sup>988</sup> Zur Differenzierung zwischen Eingriff und bloßer Belästigung *Isensee*, in: HStR V, § 111, Rn. 66.

<sup>989</sup> Ähnlich *Predeick*, DVBl. 1991, 623 (627).

<sup>990</sup> Die Kinder, welche die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 4 Abs. 3 StAG erwerben, werden in der Regel Mehrstaater, da sie zusätzlich die ausländische(n) Staatsangehörigkeit(en) ihrer Eltern erwerben. Daß § 26 StAG für den Verzicht Mehrstaatigkeit voraussetzt, ist also kein Problem. Solange das Kind in Staatsangehörigkeitsan-

Erwerb beantragen können (§§ 85 ff. AuslG 1999 bzw. § 9 StAG<sup>991</sup>). Bei der letztlich ausschlaggebenden Entscheidung der Behörde kann das Interesse an einer staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit dann hinreichend berücksichtigt werden<sup>992</sup>.

Freilich erscheint es zweifelhaft, ob die Familie den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch die Kinder überhaupt als Belästigung empfindet. Aus ihrer Sicht stellt sich der neue Tatbestand wohl eher als Vorteil dar, weil die aufenthaltsrechtliche Situation sich für alle Familienmitglieder verbessert. Den Kindern wird zudem die Möglichkeit eröffnet, auf die politischen Geschicke der Bundesrepublik Einfluß zu nehmen, ohne ihre bisherige Identität aufgeben zu müssen. Anders gestaltete sich die Lage, wenn die Kinder die ausländische Staatsangehörigkeit verlören und dadurch der Familie im wahrsten Sinne des Wortes „entfremdet“ würden. Den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit kann der deutsche Staat aber ohnehin nicht anordnen. Deswegen wurde die Einbürgerung bislang davon abhängig gemacht, daß der Ausländer seine fremde Staatsangehörigkeit selbst aufgab<sup>993</sup>. In dieser Hinsicht kommt der Gesetzgeber den ausländischen Familien mit der Neuregelung also entgegen. Nach alledem ist die Vorschrift des § 4 Abs. 3 StAG mit Art. 6 Abs. 1 GG vereinbar.

### III. Elternrecht, Art. 6 Abs. 2 GG

Die Stimme der Literatur, die schon einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Schutz der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) annimmt, hält ein *Ius-soli*-Konzept auch für unvereinbar mit dem Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 GG), weil dadurch die Wahrnehmung der Elternver-

---

gelegenheiten noch nicht antragsmündig ist (§ 37 StAG in Verbindung mit § 68 Abs. 1 und 3, § 70 Abs. 1, 2 und 4 Satz 1 AuslG), kann es durch die Eltern vertreten werden (§ 26 Abs. 4 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 StAG).

<sup>991</sup> Voraussetzung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch das in Deutschland geborene Kind ist nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 StAG, daß ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat. Nach dieser Aufenthaltsdauer gewährt § 85 Abs. 1 AuslG 1999 einen Einbürgerungsanspruch. Hält sich der andere Elternteil noch nicht lange genug in Deutschland auf, so gilt für ihn nach der Einbürgerung seines Ehegatten immerhin die Einbürgerungserleichterung des § 9 StAG.

<sup>992</sup> Das gilt auch für eine eventuell erforderliche Genehmigung des Vormundschaftsgerichts (vgl. § 26 Abs. 4 in Verbindung mit § 19 StAG). - Anders jetzt allerdings *OLG Stuttgart*, NJW 2003, 3643 (3644): Entscheidend für die Genehmigung sei allein das Kindeswohl (§ 1679a BGB). Wenn ein Kind die deutsche Staatsangehörigkeit nur zusätzlich zur ausländischen Staatsangehörigkeit seiner Eltern erhalte, bleibe die einheitliche Staatsangehörigkeit der Familie gewahrt. Unberücksichtigt bleibt dabei, daß das Kind später die ausländische Staatsangehörigkeit abwählen kann bzw. gemäß § 29 StAG sogar abwählen muß, wenn es die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will.

<sup>993</sup> Ressentiments der Eltern gegen die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit dürften denn auch einer der Hauptgründe dafür sein, daß jüngere Ausländer von der Möglichkeit der Einbürgerung in der Vergangenheit so wenig Gebrauch gemacht haben (vgl. schon oben, Vierter Teil A. I. 2. a) bb) sowie B.).

antwortung erheblich beeinträchtigt oder sogar unmöglich gemacht werde<sup>994</sup>. Unter Umständen sei auch die Befugnis verletzt, Pflege und Erziehung der Kinder selbst zu gestalten.

Soweit hierbei erneut auf eine Trennungsgefahr für Eltern und Kind oder auf eine Hemmung des Zusammengehörigkeitsgefühls abgehoben wird, kann an dieser Stelle auf die Ausführungen zum Schutz der Familie verwiesen werden<sup>995</sup>. Im übrigen wird die These vor allem auf die rechtlichen Folgen des Staatsangehörigkeitserwerbs gestützt. Zuzugeben sei zwar, daß sich sowohl die staatsbürgerlichen Rechte (insbesondere das Wahlrecht) als auch die staatsbürgerlichen Pflichten (insbesondere die Wehrpflicht) erst aktualisierten, wenn der Erziehungsprozeß schon weitgehend abgeschlossen sei, und daher keinerlei Einfluß mehr auf die Erziehung nehmen könnten. Bei Streitigkeiten um die Ausübung des Elternrechts könne der Deutschenstatus des Kindes jedoch die Rechtsposition der Eltern verschlechtern, namentlich dann, wenn das internationale Privatrecht für diesen Fall die Anwendung deutschen Rechts statt des Heimatrechts der Eltern vorsehe.

Freilich haben die Eltern keinen Anspruch darauf, daß derlei Streitigkeiten in Deutschland nach ihrem Heimatrecht abgewickelt werden. Vielmehr sind sie an die nationale Rechtsordnung auch dann gebunden, wenn sie im Gegensatz zu ihrem Heimatrecht steht. Daran ändert das Grundrecht des Art. 6 Abs. 2 GG nichts. Das Elternrecht reguliert und begrenzt das einfache deutsche Recht; es verdrängt dieses aber nicht zugunsten des Heimatrechts der Eltern. Die Behauptung, das Elternrecht könnte verletzt sein, wenn statt ausländischen Rechts deutsches Recht angewendet wird, ist daher abwegig.

Scheinbar stützt sich die Literaturansicht hier erneut auf den Mehrstaaterbeschluß des *BVerfG*<sup>996</sup>. Dort heißt es, aus den einzelnen Rechtsfolgen, welche an die Staatsangehörigkeit auf den verschiedensten Rechtsgebieten geknüpft würden, ergebe sich, daß der Ausländerstatus des Kindes die Ausübung der Elternrechte durch die deutsche Mutter erheblich beeinträchtigen könne<sup>997</sup>. Insbesondere die Befugnis der in der Bundesrepublik lebenden Mutter, die Pflege und Erziehung ihres Kindes nach ihren eigenen Vorstellungen frei zu gestalten, sei durch die Ausländereigenschaft des Kindes beeinträchtigt, weil nicht die gleichen staatlichen

---

<sup>994</sup> Vgl. dazu und zum folgenden *Bernsdorff*, Probleme der Ausländerintegration in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 348-352.

<sup>995</sup> Vgl. oben, Fünfter Teil B. II.

<sup>996</sup> Vgl. *Bernsdorff*, Probleme der Ausländerintegration in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 348 f. mit N 2.

<sup>997</sup> Vgl. dazu und zum folgenden *BVerfGE* 37, 217 (246-248).

Hilfen zur Verfügung stünden wie bei einem deutschen Kind. Vor allem aber seien die Möglichkeiten für die berufliche Erziehung und Ausbildung des Kindes auf Grund der Arbeits- und Berufsbeschränkungen für Ausländer begrenzt. Schließlich könne der Mangel der deutschen Staatsangehörigkeit des Kindes sich bei Streitigkeiten zwischen den Eltern über die Ausübung der Elternrechte zum Nachteil der Mutter auswirken, wenn bei Getrenntleben oder Scheidung der Eltern der ausländische Vater die elterliche Gewalt oder das Sorgerecht beanspruche, um das Kind ins Ausland mitzunehmen oder sonstwie von der Mutter zu trennen.

Bezüglich dieser Ausführungen des *BVerfG* gelten die Anmerkungen zum Schutz der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) entsprechend<sup>998</sup>. Die Situation, in der sich ausländische Eltern nach der Einführung des § 4 Abs. 3 StAG befinden, ist mit dem Sachverhalt des Mehrstaaterbeschlusses nicht vergleichbar: Nach § 4 Abs. 3 StAG erwerben die Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit. Die im Mehrstaaterbeschluß genannten Nachteile, welche für ihre Erziehung aus einer Ausländereigenschaft erwachsen könnten, fallen also gerade weg. Insofern erweist sich die Regelung des § 4 Abs. 3 StAG gegenüber dem bisherigen Rechtszustand als Privilegierung. Des weiteren werden Streitigkeiten zwischen den Eltern über die Ausübung der Elternrechte durch § 4 Abs. 3 StAG nicht verschärft, da keiner der Elternteile die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt und dementsprechend von dem Staatsangehörigkeitserwerb des Kindes profitieren kann. Eine Verschlechterung der Rechtsposition beider Eltern wurde bereits erörtert.

Sonstige Gründe, aus denen die elterliche Erziehung durch den Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG beeinträchtigt sein könnte, sind nicht ersichtlich. In Konkurrenz zu den Eltern tritt auf dem Gebiet der Erziehung hauptsächlich die Schule<sup>999</sup>. Der Schulpflicht aber unterliegen deutsche und ausländische Kinder, die in Deutschland wohnen, gleichermaßen. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit ist dafür also nicht relevant. Mithin steht das Elternrecht der Einführung des § 4 Abs. 3 StAG nicht entgegen.

---

<sup>998</sup> Vgl. oben, Fünfter Teil B. II. - Worauf es dem *BVerfG* in diesem Zusammenhang ankam, zeigt folgendes obiter dictum: „Es mag jedoch schon zweifelhaft sein, ob ein Übergang zum reinen *ius soli* ohne Sonderregelungen für Auslandsgeburten (...) mit Rücksicht auf Art. 6 Abs. 1 und 2 GG zulässig wäre“ (*BVerfGE* 37, 217 (249)). Nicht einer Einführung des *ius soli* als solcher steht das Elternrecht entgegen, sondern einer Aufhebung des *ius sanguinis*.

<sup>999</sup> Vgl. dazu *Zacher*, in: *HStR* VI, § 134, Rn. 86-88.

## IV. Institutionelle Garantie

Nach der gefestigten Tradition des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts folgt der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt ausschließlich dem *Ius-sanguinis-Prinzip*<sup>1000</sup>. Dahinter steht die Erwartung, der „Integrationsmotor“ Familie werde die Homogenität des Staatsvolkes sichern. In der Einführung eines an territorialen Gesichtspunkten orientierten Tatbestandes für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt, welcher nicht einmal das Aufwachsen der betreffenden Person im Bundesgebiet gewährleistet<sup>1001</sup>, liegt demgegenüber ein glatter Systembruch. Die Vorschrift des § 4 Abs. 3 StAG verstößt somit gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolkes nach dem Grundgesetz<sup>1002</sup>. Der Erwerbstatbestand des Optionsmodells ist nichtig.

### C. Der Verlusttatbestand des Optionsmodells, § 29 StAG

#### I. Entziehungsverbot, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG

##### 1. Schutzbereich

Das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die deutsche Staatsangehörigkeit unabhängig davon, ob daneben noch andere Staatsangehörigkeiten bestehen oder nicht<sup>1003</sup>. Dementsprechend schadet die Mehrstaatigkeit der von § 29 StAG erfaßten Personengruppe nicht. Der Schutzbereich ist eröffnet.

##### 2. Entziehung

###### a) Klassische Definition der Entziehung

Vor allem ältere Kommentierungen zu Art. 16 Abs. 1 GG gehen ganz überwiegend von folgender Definition aus: „Entziehung“ ist jede hoheitliche Maßnahme, welche den Verlust der

<sup>1000</sup> Dazu oben, Dritter Teil A. IV. 1. sowie D. III. 1.

<sup>1001</sup> Vgl. dazu die Ausführungen bei Art. 25 GG (oben, Fünfter Teil B. I.). Es handelt sich jeweils um dasselbe Problem - dort aus supranationaler und hier aus innerstaatlicher Perspektive.

<sup>1002</sup> Zur institutionellen Garantie im einzelnen oben, Fünfter Teil A. III.

<sup>1003</sup> *Becker*, in: Hermann v. Mangoldt/F. Klein/Starck, Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 51; *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 19; *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (63); *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 18; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 54; *Hailbronner/Renner* (3. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 9; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig (5. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 12; *Seifert*, DÖV 1972, 671 (672).

der Staatsangehörigkeit gegen oder ohne den Willen ihres Inhabers bewirkt<sup>1004</sup>. Demnach sind die Begriffe „Entziehung“ und „Verlust“ gleichbedeutend mit den Begriffen „Zwangsausbürgerung“ und „Selbstausbürgerung“<sup>1005</sup>. Der Sinn und Zweck dieser Vorschrift legt eine derart extensive Auslegung nahe, denn das Wort „willkürlich“ wurde aus dem ursprünglichen Entwurf gestrichen, damit die deutsche Staatsangehörigkeit *überhaupt* nicht mehr entzogen werden kann<sup>1006</sup>.

Nimmt man die „klassische“ Definition der Entziehung beim Wort, so bereitet die Subsumtion im vorliegenden Fall keine größeren Schwierigkeiten. Weder die Regelung des § 29 Abs. 2 noch die des § 29 Abs. 3 Satz 2 StAG nimmt Rücksicht darauf, ob die betreffenden Personen ihre Staatsangehörigkeit verlieren wollen oder nicht. Der Verlust tritt folglich zumindest ohne und gegebenenfalls sogar gegen den Willen des Betroffenen ein.

Dagegen könnte allenfalls eingewendet werden, der Betroffene könne doch nach § 29 Abs. 1 StAG erklären, daß er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will. Zu beachten ist aber, daß der Gesetzgeber einen Optionszwang aufstellt: Der Betroffene *hat* zu erklären, ob er die deutsche *oder* die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will. Ob er auch die Alternative will, spielt nach der gesetzlichen Regelung keine Rolle. Denkbar ist schließlich auch der Wunsch, die deutsche *und* die ausländische Staatsangehörigkeit zu behalten, sprich Mehrstaater zu bleiben. In diesem Fall geht die deutsche Staatsangehörigkeit zwingend verloren. Optiert der Betroffene für die deutsche Staatsangehörigkeit, ohne gleichzeitig die ausländische Staatsangehörigkeit aufzugeben (§ 29 Abs. 3 Satz 2 StAG), so steht der Wille dem Verlust evident entgegen. Aber auch für den Fall, daß der Betroffene keine Erklärung abgibt (§ 29 Abs. 2 Satz 2 StAG) und selbst, wenn er für die ausländische Staatsangehörigkeit optiert (§ 29 Abs. 2 Satz 1 StAG), ist nicht auszuschließen, daß er (auch) an der deutschen Staatsangehörigkeit festhalten will.

Die klassische Definition der Entziehung hat jedoch eine entscheidende Schwäche: Die Vorschrift des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG läßt den Verlust der Staatsangehörigkeit gegen den

---

<sup>1004</sup> *Kimminich*, in: BK, Art. 16 GG (Zweitbearb.), Rn. 26 ff.; *Lichter/Hoffmann*, Staatsangehörigkeitsrecht, S. 19; *Maunz*, in: Maunz/Dürig (Stand: August 1983), Art. 16 GG, Rn. 9; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig (4. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 11; aus jüngerer Zeit vgl. *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 221.

<sup>1005</sup> Vgl. *Seifert*, DÖV 1972, 671 (672).

<sup>1006</sup> Dazu oben, Dritter Teil D. II. 3. a).



Willen des Betroffenen ausdrücklich zu (wenn nicht Staatenlosigkeit die Folge ist). Unter systematischen Gesichtspunkten ist diese Definition daher - soviel schon jetzt - nicht haltbar<sup>1007</sup>. Andere Theorien ziehen daraus die Konsequenzen.

### b) Vermeidbarkeitstheorie

Nach der Vermeidbarkeitstheorie liegt eine Entziehung der Staatsangehörigkeit vor, wenn der Betroffene den Verlust der Staatsangehörigkeit nicht durch eigenes, von seinem freien Willen gesteuertes Verhalten vermeiden kann, so daß hinter dem Verlust allein der Wille des Staates sichtbar wird<sup>1008</sup>.

Die Vermeidbarkeitstheorie ist eigentlich keine selbständige Theorie. Vielmehr baut sie auf der klassischen Definition der Entziehung auf<sup>1009</sup>. Allerdings sind ihre Vertreter bemüht, das Willensmoment näher zu erläutern und es dadurch mit der Systematik des Art. 16 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen<sup>1010</sup>. Auch soll der Intention des Parlamentarischen Rates besser Rechnung getragen werden. Diese ging nicht dahin, alle althergebrachten Tatbestände abzuschaffen, die den Verlust der Staatsangehörigkeit gegen den Willen des Inhabers zuließen; vielmehr dient die Bestimmung dazu, einen Mißbrauch des Staatsangehörigkeitsrechts für politische Zwecke auszuschließen<sup>1011</sup>.

Neu ist der Bezugspunkt des Willens. Nicht der Verlust der Staatsangehörigkeit selbst muß vom Willen umfaßt sein, sondern lediglich das Verhalten des Betroffenen, das den Verlust auslöst. Statt bei der Rechtsfolge setzt die Vermeidbarkeitstheorie also beim Tatbestand der Verlustnorm an. Dahinter steht folgender Gedanke: Wer freiwillig den Tatbestand erfüllt, an den das Gesetz den Verlust der Staatsangehörigkeit knüpft, kann sich nicht darauf berufen, er habe den Verlust nicht gewollt.

---

<sup>1007</sup> Diese Erkenntnis ist eigentlich zu trivial, als daß sie den Urhebern der Definition entgangen sein könnte. Es muß daher bezweifelt werden, daß die Definition jemals so gemeint war. Wenn hier dennoch von ihrem Wortsinn ausgegangen wird, so mit dem Ziel, das Problem deutlich zu machen und dadurch das Verständnis der folgenden Lösungsvorschläge zu erleichtern.

<sup>1008</sup> Gross, DVBl. 1954, 801 (802); Jarass/Pieroth, Art. 16 GG, Rn. 8; Kimminich, in: BK, Art. 16 GG (Drittbearb.), Rn. 36; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 49; Schnapp, in: v. Münch/Kunig (5. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 12; Seifert, DÖV 1972, 671 ff.

<sup>1009</sup> Nicht zufällig finden sich die Urheber der klassischen Definition teilweise bei der Vermeidbarkeitstheorie wieder.

<sup>1010</sup> Dazu oben, Fünfter Teil C. I. 2. a).

<sup>1011</sup> Vgl. im einzelnen oben, Dritter Teil D. II. 3. a).

Was aber bleibt bei der Vermeidbarkeitstheorie von der ursprünglichen Definition noch übrig? Aufschluß darüber gibt ein Aufsatz von *Karl-Heinz Seifert*<sup>1012</sup>. Ausgehend von der Erkenntnis, daß „der Gegensatz von „Zwangsausbürgerung“ - „Selbstausbürgerung“ (...) in Einzelheiten nicht ohne Probleme“ ist, legt *Seifert* dar, welche Verlustgründe seiner Ansicht nach vor Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG Bestand haben<sup>1013</sup>. Klar sei die Zuordnung zu den verfassungskonformen Verlustgründen bei der Entlassung auf Antrag und dem Verzicht, da der Verlust hier dem konkreten Willen des Betroffenen entspreche. Auch daß der konkrete Wille beim Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf Antrag (§ 25 RuStAG) nicht einfach vorausgesetzt werden kann, erkennt *Seifert*. Dennoch hält er auch diesen Verlustgrund für zulässig. Zur Begründung führt er an, in dem Antrag auf Einbürgerung in einen fremden Staatsverband liege „zumindest eine abstrakt-willentliche Teilabwendung und, da der Verlust nach § 25 RuStAG nur bei Daueraufenthalt im Ausland eintritt, sogar eine Art „Dreiviertelabwendung“ vom deutschen Staatsverband“<sup>1014</sup>. Wenn der Betroffene hier auch vor eine Alternative gestellt werde, so bleibe er doch „Herr seines Schicksals“. Da er die Möglichkeit habe, Deutscher zu bleiben, könne er schwerlich als Opfer einer verfassungswidrigen Entziehung der Staatsangehörigkeit angesehen werden.

Für die Zulässigkeit eines Verlustgrundes verlangt *Seifert* also nicht den konkreten Willen zum Verlust der Staatsangehörigkeit (wie sollte jemand den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch nur teilweise oder gar zu drei Vierteln wollen?), sondern er begnügt sich mit einer Art abstraktem Willen („*abstrakt-willentliche Teilabwendung*“). Mit anderen Worten: Der Wille wird *objektiv* bestimmt. Das Verhalten des Betroffenen ist das Substrat, allgemeine Grundsätze des Staatsangehörigkeitsrechts dienen als Maßstab der Bestimmung. Beispiel: Wer sich freiwillig in einem anderen Staat einbürgern läßt (§ 25 (Ru)StAG), kann vernünftigerweise nicht zugleich an der deutschen Staatsangehörigkeit festhalten wollen, denn die Zugehörigkeit zu einem Staat ist exklusiv, Mehrstaatigkeit gilt als Übel. Dahinter steht eine Wertung des Gesetzgebers. Der Betroffene mag ganz anders über Mehrstaatigkeit denken.

Ohne viel Federlesens um andere Theorien zu machen, hat sich auch das *BVerfG* in seinem Kammerbeschluß vom 22. Juni 1990 das Vermeidbarkeitskriterium zu eigen gemacht:

---

<sup>1012</sup> DÖV 1972, 671 ff.

<sup>1013</sup> *Seifert*, DÖV 1972, 671 (672) (Hervorh. im Original).

<sup>1014</sup> *Seifert*, DÖV 1972, 671 (672).

„Entziehung ist der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, den der Betroffene nicht beeinflussen kann.“<sup>1015</sup>

Auf der Grundlage dieser Definition kam das Gericht zu dem Schluß, daß der Verlusttatbestand des § 25 RuStAG mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar gewesen sei. Dazu führte es näher aus:

„Zwar tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ohne Antrag als automatische Rechtsfolge ein, wenn der Betroffene den gesetzlichen Tatbestand des § 25 I RuStAG verwirklicht hat und keine Ausnahmen nach § 25 II RuStAG gegeben sind. Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist jedoch nicht die Folge eines allein auf dem Willen des Staates zur Wegnahme der deutschen Staatsangehörigkeit beruhenden Aktes, sondern er tritt aufgrund von Handlungen des Betroffenen ein, die auf einem frei verantwortlichen und freien Willensschluß gegründet sind. Der Betroffene hat es selbst in der Hand, die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten, sei es, daß er auf den Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit verzichtet, sei es, daß er in Deutschland einen Wohnsitz oder seinen dauernden Aufenthalt aufrechterhält (§ 25 I RuStAG) bzw. eine Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit vor Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit einholt (§ 25 II RuStAG).“<sup>1016</sup>

Das Optionsmodell ist gezielt auf die Vorgaben des *BVerfG* abgestimmt worden<sup>1017</sup>. Der Verlust der Staatsangehörigkeit tritt nicht ein, wenn der Betroffene erklärt, daß er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will, und seine ausländische Staatsangehörigkeit nachweislich aufgibt (§ 29 Abs. 3 StAG). Insofern hat er „es selbst in der Hand, die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten“. Ist die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit (rechtlich oder tatsächlich) unmöglich, so kann der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit dadurch vermieden werden, daß eine Beibehaltungsgenehmigung beantragt wird, auf deren Erteilung in diesem Fall ein Anspruch besteht (§ 29 Abs. 4 StAG).

Fraglich ist jedoch, wie es sich auswirkt, daß der Gesetzgeber einen Optionszwang statuiert hat. Auch wenn der Betroffene sich gar nicht rührt, geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren (§ 29 Abs. 2 Satz 2 StAG). Daher könnte es an einem selbstverantwortlichen und freien

---

<sup>1015</sup> *BVerfG* (3. Kammer des Zweiten Senats) NJW 1990, 2193. - Zwischen der „Beeinflußbarkeit“ und der „Vermeidbarkeit“ des Verlustes besteht begrifflich kein Unterschied.

<sup>1016</sup> *BVerfG* (3. Kammer des Zweiten Senats) NJW 1990, 2193.

<sup>1017</sup> Vgl. die Begründung, BT-Drs. 14/533, S. 16.

Willensentschlusses zur Vornahme der Handlung, die den Wegfall der Staatsangehörigkeit bedingt, letztlich doch fehlen<sup>1018</sup>.

Freilich wird durch das Optionsmodell niemand zu einem bestimmten Verhalten gezwungen. Vielmehr steht es dem Betroffenen frei, sich so zu verhalten, wie das Gesetz es für den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit verlangt, oder nicht. Auch das Unterlassen, eine Option wahrzunehmen, beruht auf einem freien Willensentschluß<sup>1019</sup>. Erzwungen ist lediglich der Verlust der Staatsangehörigkeit. Auf die Willentlichkeit der Rechtsfolge stellt die Vermeidbarkeitstheorie aber - wie gesehen - nicht mehr ab. Darin liegt der wesentliche Unterschied zur klassischen Definition der Entziehung<sup>1020</sup>. Nach der Vermeidbarkeitstheorie verstößt das Optionsmodell mithin nicht gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG.

### c) Einzelaktstheorie

Eine andere Theorie faßt unter den Begriff der Entziehung nur die individuelle, einzelaktmäßige oder allgemeinverfügungsartige Zwangsausbürgerung (sogenannte Einzelaktstheorie)<sup>1021</sup>.

Als Vorläufer der Einzelaktstheorie gilt ein Rundschreiben des Bundesinnenministeriums an die Innenminister bzw. -senatoren der Länder vom 27. März 1950. Darin hieß es, „Entziehung“ im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG sei „jede Aberkennung der Staatsangehörigkeit durch Verwaltungsakt (...), die nicht (...) auf Antrag des Betroffenen erfolgt“<sup>1022</sup>. Ähnlich hatte sich schon der Abgeordnete *Zinn* im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates geäußert<sup>1023</sup>.

<sup>1018</sup> So unter Zugrundelegung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig (5. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 15; wohl auch *Ziemske*, in: FS für Schiedermaier, 413 (418). - Gleichwohl nimmt *Schnapp* letztlich keinen Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG an; vgl. dazu die Stellungnahme unten, Fünfter Teil C. I. 2. g).

<sup>1019</sup> Wie hier *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht, S. 49. - Unbewußtes Unterlassen ist wegen der Informationspflicht der zuständigen Behörde ausgeschlossen (§ 29 Abs. 5 StAG).

<sup>1020</sup> Dazu oben, Fünfter Teil C. I. 2. a)

<sup>1021</sup> *Sachs/Kokott*, Art. 16 GG, Rn. 16; *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 16 ff.; *Schätzel*, in: Die Grundrechte II, 535 (570); wohl auch *Doehring*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 355 (Entziehungsverbot als „Verbot der sog. *Einzelausbürgerung*“ (Hervorh. im Original)).

<sup>1022</sup> StAZ 1950, 122.

<sup>1023</sup> HA-Steno, S. 618.

Da eine solche Definition der Entziehung - so sie denn überhaupt als Definition gemeint war<sup>1024</sup> - jedoch in Konflikt mit Art. 1 Abs. 3 GG gerät, wonach die Grundrechte alle drei Gewalten und nicht nur die Exekutive binden, übernimmt die Einzelaktstheorie von ihr nur den Grundgedanken, daß der Schutz des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG sich auf Maßnahmen beschränkt, die eine Entscheidung im Einzelfall herbeiführen. Von welcher Staatsgewalt eine solche Maßnahme ausgeht, soll hingegen keine Rolle spielen. Als typische Entscheidung im Einzelfall erfaßt die Theorie den Richterspruch daher ebenso wie den Verwaltungsakt. Aber auch der Gesetzgeber steht in der Pflicht. Jedes Gesetz, das sich als Einzelfallgesetz darstellt, verstößt nach der Einzelaktstheorie gegen das Entziehungsverbot, oder anders herum: Die Regelung des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG läßt lediglich allgemeine Gesetze zu, die den Verlust der Staatsangehörigkeit an die Verwirklichung eines abstrakt-generellen Tatbestandes knüpfen<sup>1025</sup>. Hier greift allein Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG ein, d. h. der Wille des Betroffenen muß berücksichtigt werden, wenn sonst Staatenlosigkeit droht.

Die Einzelaktstheorie geht davon aus, daß eine Abgrenzung der Entziehung vom Verlust nur dann widerspruchsfrei möglich sei, wenn nach der Art der staatlichen Wegnahmeanordnung differenziert werde<sup>1026</sup>. Anders lasse sich nicht erklären, daß ein Verlust kraft Gesetzes gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich auch gegen den Willen des Betroffenen eintreten könne. Wie die Entstehungsgeschichte der Vorschrift beweise, wende das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG sich zudem nicht gegen sämtliche traditionelle Verlusttatbestände, welche keinen Antrag des Betroffenen voraussetzten. In all diesen Fällen beruhe der Verlust der Staatsangehörigkeit aber letztendlich allein auf dem Willen des Staates, da er nur deshalb eintrete, weil der Gesetzgeber an ein tatbestandliches Verhalten - beispielsweise an die Eheschließung mit einem Ausländer - diese Rechtsfolge knüpfte<sup>1027</sup>.

---

<sup>1024</sup> Diesbezüglich gleich von einer Theorie („Verwaltungsakttheorie“) zu sprechen, dürfte jedenfalls zu hoch gegriffen sein: Das Rundschreiben des Bundesinnenministeriums richtete sich ausschließlich an die Exekutive, denn es diente dazu, eine einheitliche Verwaltungspraxis herbeizuführen. Daher konnte es sich auch auf die genuine Handlungsform der Exekutive, den Verwaltungsakt, beschränken. Eine Aussage über das Verhältnis anderer Staatsgewalten zum Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG ist dem nicht ohne weiteres zu entnehmen. Was die Äußerung des Abgeordneten *Zinn* angeht, so wird diese offenbar nicht (genau genug) gelesen, denn die entscheidende Passage lautet: „Der erste Satz denkt an ganz andere Fälle, nämlich daran, daß der Staat jemandem durch einseitigen Verwaltungsakt *usw.* die Staatsangehörigkeit nimmt“ (HA-Steno, S. 618; Hervorh. nicht im Original).

<sup>1025</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 16 f.

<sup>1026</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 16.

<sup>1027</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 14 und 16.

Im Falle des Optionsmodells beruht der Verlust der Staatsangehörigkeit unmittelbar auf Gesetz, sei es auf § 29 Abs. 2 Satz 1, § 29 Abs. 2 Satz 2 oder § 29 Abs. 3 Satz 2 StAG. Die Feststellung des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit von Amts wegen (§ 29 Abs. 6 StAG) hat lediglich deklaratorischen Charakter. Nach der Einzelaktstheorie verstößt die Anordnung der Verlustfolge daher nur dann gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG, wenn es sich bei dieser Norm um ein Einzelfallgesetz im Sinne der Theorie handelt.

Unter einem Einzelfallgesetz versteht die Einzelaktstheorie ein Gesetz, das (nur) bestimmte Personen betrifft oder sich als „Sondergesetz“ erweist. Ein Sondergesetz wiederum soll dann vorliegen, wenn die gesetzliche Regelung „die von ihr betroffene Gruppe, ungeachtet ihrer Größe, nicht sachgerecht abgrenzt und in sich gleichartigen Regeln unterwirft“<sup>1028</sup>. Ohne es offen auszusprechen, greift die Einzelaktstheorie damit auf die formellen Kriterien des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sowie auf die materiellen Kriterien des Art. 3 Abs. 1 GG zurück. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG stellt ein Verbot von Einzelfallgesetzen auf, soweit ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann. Darunter fallen anerkanntermaßen Gesetze, die sich an eine Einzelperson oder zumindest an eine (abschließend) bestimmbare Zahl von Einzelpersonen richten (sogenannte *Einzelpersonengesetze*)<sup>1029</sup>. Die Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG setzt - ebenso wie Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG nach der Einzelaktstheorie - voraus, daß die gesetzliche Ungleichbehandlung der beiden Personengruppen durch Unterschiede hinreichenden Gewichts sachlich gerechtfertigt ist (sogenannte neue Formel)<sup>1030</sup>. Daß die Einzelaktstheorie auch Anleihen beim Gleichheitssatz macht, wird besonders deutlich, wenn sie Regelungen, die nicht auf „willkürlicher Gruppenbildung“ beruhen, ausdrücklich von dem Anwendungsbereich des Entzie-

<sup>1028</sup> *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 17 unter Verweis auf *BVerfGE* 25, 371 (396 f.); 31, 263 f.

<sup>1029</sup> Vgl. nur *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Stand: März 2001), Art. 19 Abs. 1 GG, Rn. 34 f. - Darüber hinaus wird Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG teilweise auch eine materielle Bedeutung im Sinne eines „qualifizierten“ Gleichheitsgebots beigemessen. Danach bedarf die in der Wahl der Gesetzesform liegende Ungleichbehandlung der Rechtfertigung durch Sachgründe hinreichenden Gewichts; vgl. *P. M. Huber*, in: Hermann v. Mangoldt/F. Klein/Starck, Art. 19 Abs. 1 GG, Rn. 62; *Jarass/Pieroth*, Art. 19 GG, Rn. 1a; *Kunig*, Jura 1993, 308 (312); *Krebs*, in: v. Münch/Kunig (5. Aufl.), Art. 19 GG, Rn. 10; siehe auch *BVerfGE* 25, 371 (399) (Uneinigkeit innerhalb des Senats). Seit im Rahmen des allgemeinen Gleichheitssatzes ein ganz ähnlicher, über ein bloßes Willkürverbot hinausgehender Maßstab angelegt wird (vgl. die weiteren Ausführungen im Text), hat diese weitergehende Betrachtungsweise aber keine praktischen Konsequenzen mehr. Das materielle Gleichheitsproblem, das sonst in Art. 3 Abs. 1 GG angesiedelt ist, wird danach lediglich in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vorverlagert.

<sup>1030</sup> Vgl. *BVerfGE* 55, 72 (88); 82, 60 (86); 85, 238 (244)).

hungsverbots ausnimmt<sup>1031</sup>. Die Kriterien des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG und des Art. 3 Abs. 1 GG werden daher der folgenden Subsumtion zugrunde gelegt<sup>1032</sup>.

#### **aa) Kriterien des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG**

Fraglich ist zunächst, ob § 29 StAG ein Einzelfallgesetz im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG darstellt.

Die Optionspflicht erfaßt gemäß § 29 StAG ausschließlich Personen, welche die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erworben haben und zusätzlich zumindest eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen<sup>1033</sup>. Insoweit richtet sich die Vorschrift an einen bestimmten Personenkreis. Allerdings steht die Zahl von Einzelpersonen, die zu diesem Personenkreis gehören, nicht ein für allemal fest, denn über die Anwendung des § 4 Abs. 3 StAG kommen immer wieder neue Personen hinzu. Ein *Einzelpersonengesetz* liegt also nicht vor.

#### **bb) Kriterien des Art. 3 Abs. 1 GG**

Die Verlustregelung des § 29 StAG könnte jedoch gegen die Kriterien des allgemeinen Gleichheitssatzes verstoßen.

##### (1) Bestimmung der Vergleichsgruppe

Die Vergleichbarkeit zweier Personengruppen setzt voraus, daß ein gemeinsamer Oberbegriff („genus proximum“) besteht, unter den beide gleichermaßen subsumiert werden können<sup>1034</sup>. Zu weit ginge der Oberbegriff „deutsche Staatsangehörigkeit“. Charakteristisch für die Adressaten des § 29 StAG ist vielmehr, daß sie neben der deutschen Staatsangehörigkeit auch noch mindestens eine andere Staatsangehörigkeit besitzen. Ihnen vergleichbar sind daher nur andere Mehrstaater.

Die Vergleichbarkeit ist um so größer, je enger die Vergleichsgruppe gefaßt wird. Daher sollte auch die Art des Staatsangehörigkeitserwerbs bei dem Vergleich Berücksichtigung fin-

<sup>1031</sup> Vgl. *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 18.

<sup>1032</sup> Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Rückgriff auf diese Kriterien im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 GG angebracht ist, erfolgt in der Stellungnahme; vgl. unten, Fünfter Teil C. I. 2. g).

<sup>1033</sup> Die Altfallregelung des § 40b StAG wird neben § 4 Abs. 3 StAG nicht mehr gesondert erwähnt, da sie für die Untersuchung keinen „Mehrwert“ hat. Für sie gelten die Ausführungen entsprechend.

<sup>1034</sup> *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 433.

den. Nach der Regel des § 4 Abs. 3 StAG, auf die der Verlustgrund des § 29 StAG Bezug nimmt, wird die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt erworben. Als Vergleichsgruppe kristallisiert sich damit die Gruppe all jener Deutscher heraus, welche die deutsche Staatsangehörigkeit *iure sanguinis* erworben haben und zusätzlich zumindest eine andere Staatsangehörigkeit besitzen<sup>1035</sup>.

## (2) Ungleichbehandlung

Die Ungleichbehandlung besteht darin, daß Mehrstaater, welche die deutsche Staatsangehörigkeit *iure sanguinis* erworben haben, zu keinem Zeitpunkt für eine Staatsangehörigkeit optieren müssen.

## (3) Sachliche Rechtfertigung

### (11) *Mehrstaatigkeit*

Schon aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, daß der Sachgrund, der in der Gesetzesbegründung angegeben wird, die Differenzierung nicht erklären kann. Dort wird auf die Mehrstaatigkeit der *Ius-soli-Deutschen* Bezug genommen<sup>1036</sup>. Zur Verdeutlichung: Mehrstaatigkeit kennzeichnet beide Vergleichsgruppen. Auch das Konfliktpotential, das ihr innewohnt, hängt nicht von dem konkreten Grund ab, aus dem sie entsteht<sup>1037</sup>.

### (22) *Schutz der Familie, Art. 6 Abs. 1 GG*

Ein sachlicher Grund für die Differenzierung könnte sich aber aus unterschiedlichen familiären Bindungen der Vergleichsgruppen ergeben (Art. 6 Abs. 1 GG)<sup>1038</sup>.

Eine Optionspflicht der *Ius-sanguinis-Deutschen* begründete die Gefahr, daß diese sich gegen die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern bzw. - im Falle eines Kindes binationaler Eltern - gegen die Staatsangehörigkeit eines Elternteils entschieden. Die familiäre Bindung auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts würde dadurch gekappt. Ein derartiges Spannungsver-

<sup>1035</sup> So auch *Hailbronner*, NVwZ 1999, 1273 (1278); *Martenczuk*, KritV 2000, 194 (210). - Das heißt nicht, daß sich die Differenzierung gegenüber anderen Erwerbsgründen nicht an sachlichen Gesichtspunkten orientieren müßte!

<sup>1036</sup> BT-Drs. 14/533, S. 11 f.; 16.

<sup>1037</sup> *Zimmermann*, IPrax 2000, 180 (185).

<sup>1038</sup> Hingegen kommt die staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit als Unterscheidungsmerkmal von vornherein nicht in Betracht, da sie auch bei den *Ius-sanguinis-Deutschen* nicht mehr durchweg zu finden ist; dazu ausführlich oben, Dritter Teil D. III. 2. b) und c).



hältnis besteht freilich bei den vom Optionsmodell betroffenen Personen auch: Wollen diese an der deutschen Staatsangehörigkeit festhalten, so müssen sie die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern aufgeben (§ 29 Abs. 3 StAG). Damit würden bei Kindern deutscher Eltern diejenigen familiären Bindungen berücksichtigt, die bei den Kindern ausländischer Eltern nach der Neuordnung unberücksichtigt bleiben. Besonders offenkundig wäre der Wertungswiderspruch in dem Fall, daß Kinder deutscher Eltern im Ausland geboren werden und iure soli die Staatsangehörigkeit des Geburtslandes erwerben<sup>1039</sup>. Obwohl diese Konstellation das genaue Spiegelbild zu den Ius-soli-Deutschen bildet, verlangt das deutsche Recht hier keine Option.

Der einzige Unterschied, daß es sich einmal um eine deutsche Familie handelt und das andere Mal nicht, ist verfassungsrechtlich nicht von Belang. Das Grundrecht des Art. 6 Abs. 1 GG schützt die Familie unabhängig von ihrer Nationalität. Auch die familiäre Bindung der Ius-sanguinis-Deutschen rechtfertigt die Ungleichbehandlung folglich nicht.

### *(33) Integrationserwartung*

Schließlich könnte die Ungleichbehandlung deshalb gerechtfertigt sein, weil die Ius-sanguinis-Deutschen idealtypisch leichter in die staatliche Gemeinschaft zu integrieren sind als die Ius-soli-Deutschen<sup>1040</sup>.

Auf die verschiedenen Integrationserwartungen bei den beiden Prinzipien des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburts im allgemeinen und auf die unsichere Perspektive bei dem Erwerbstatbestand des § 4 Abs. 3 StAG im besonderen wurde in anderem Zusammenhang bereits hingewiesen<sup>1041</sup>. Letztere ist denn auch der eigentliche Grund für die Konstruktion des Optionsmodells. Der Reformgesetzgeber unterbreitet den in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern zunächst ein „Integrationsangebot“. Da aber bei der Geburt noch nicht abzusehen ist, ob sie dieses Angebot auch annehmen werden, stellt er sie im Volljährigkeitsalter auf die Probe. Optieren sie für die deutsche und gegen die ausländische Staatsangehörigkeit, so gilt die Integration als gelungen; andernfalls gilt sie als gescheitert, und die Grundlage

<sup>1039</sup> Martenczuk, KritV 2000, 194 (214).

<sup>1040</sup> So Göbel-Zimmermann/Masuch, DÖV 2000, 95 (101); Hailbronner, NVwZ 1999, 1273 (1278); P. M. Huber/Butzke, NJW 1999, 1269 (1274).

<sup>1041</sup> Vgl. oben, Erster Teil C. III. 3. bzw. Fünfter Teil B. I.

für die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit fällt weg<sup>1042</sup>. So erhält das Optionsmodell einen Sinn<sup>1043</sup>.

Gegen diese Überlegungen werden in der Literatur jedoch Bedenken angemeldet: Der Staatsangehörigkeitserwerb iure sanguinis müsse keineswegs zwingend zu einer stärkeren Verankerung im deutschen Staatsverband führen als der Erwerb nach dem Ius-soli-Prinzip<sup>1044</sup>. Zweifelhaft sei insbesondere, daß Personen, die in Deutschland geboren seien und dort ihr ganzes Leben verbracht hätten, weniger integriert sein sollten als im Ausland geborene Deutsche, zumal diese ihre deutsche Staatsangehörigkeit auch ausschließlich von einem nichtehelichen Vater ableiten könnten<sup>1045</sup>, zu dem sie regelmäßig überhaupt keinen sozialen Kontakt pflegten<sup>1046</sup>. Auch sei es problematisch, die Frage nach der Integration überhaupt zu stellen, da eine kulturell-wertende Betrachtung im Grundgesetz keinen Rückhalt finde<sup>1047</sup>. Die Bundesrepublik Deutschland sei „der Staat aller Deutschen, unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, Kultur, Sprache, oder Religion“<sup>1048</sup>.

Zwar trifft es zu, daß das Ius-sanguinis-Prinzip die Integration in den deutschen Staatsverband nicht garantieren kann. Bezüglich der jeweiligen Integrationserwartung steht dem Gesetzgeber aber eine Einschätzungsprärogative zu<sup>1049</sup>. Daraus folgt zum einen, daß er seiner Regelung eine Erwartung, die nicht offensichtlich fehlerhaft ist, zugrunde legen darf. Die Einschätzung, der Staatsangehörigkeitserwerb iure sanguinis biete größere Chancen auf Integration als der Erwerbsgrund des § 4 Abs. 3 StAG, da die Familie dabei als „Integrationsmotor“ fungiere, läßt keinen offensichtlichen Fehler erkennen. Sie hat noch an Plausibilität gewonnen, seit in § 4 Abs. 4 StAG ein „Generationenschnitt“ vorgesehen ist, der dem Erwerb der Staatsangehörigkeit iure sanguinis einen Riegel vorschiebt, wenn Anhaltspunkte für eine Abwendung der Eltern vom deutschen Staat vorliegen<sup>1050</sup>.

<sup>1042</sup> Vgl. zur Begründung des neuen Erwerbstatbestandes bereits oben, Vierter Teil C. II. 1. a).

<sup>1043</sup> Allerdings steht zu erwarten, daß diejenigen, die jetzt auf § 29 StAG verweisen, um den Protesten gegen die Einführung des Erwerbstatbestandes des § 4 Abs. 3 StAG den Wind aus den Segeln zu nehmen, die Vereinbarkeit der Verlustregelung mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG dann anzweifeln werden, wenn sie virulent wird.

<sup>1044</sup> Heyer, in: Wissenschaftliche Dienste, WF III-207/96, S. 26; Martenczuk, KritV 2000, 194 (214); Zimmermann, IPrax 2000, 180 (185).

<sup>1045</sup> Vgl. die Neufassung des § 4 Abs. 1 Satz 2 RuStAG durch das Gesetz vom 30. Juni 1993, BGBl. I S. 1062.

<sup>1046</sup> Zimmermann, IPrax 2000, 180 (182 und 185).

<sup>1047</sup> Martenczuk, KritV 2000, 194 (214).

<sup>1048</sup> Martenczuk, KritV 2000, 194 (205).

<sup>1049</sup> Zur Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers allgemein Pjeroth/Schlink, Staatsrecht II, Rn. 282.

<sup>1050</sup> Dazu oben, Vierter Teil C. II. 1. b). - Das soll nicht heißen, daß der Gesetzgeber des Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetzes von 1913 sich nicht mehr im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative bewegt hätte, als er den Verlustgrund des zehnjährigen Auslandsaufenthaltes abschuf; dazu oben, Dritter Teil A. II. 2.

Ferner ist zu beachten, daß der Gesetzgeber bis zu einem gewissen Grad pauschalieren und typisieren darf<sup>1051</sup>. Da Gesetze regelmäßig generell-abstrakte Regelungen darstellen<sup>1052</sup>, besteht darin sogar seine genuine Aufgabe. Wenn er bei der Integrationserwartung an einen Ius-sanguinis-Deutschen vom idealtypischen Fall ausgeht und nicht von einem Ausnahmefall, wie ihn das im Ausland geborene Kind eines unehelichen deutschen Vaters und einer ausländischen Mutter bildet, ist dies daher nicht nur zulässig, sondern auch geboten<sup>1053</sup>. Auf der anderen Seite stellt das Reformgesetz keineswegs sicher, daß die Ius-soli-Deutschen ihr Leben bis zur Option in Deutschland verbringen. Bezüglich ihrer Integration ist Skepsis daher eher angemessen<sup>1054</sup>. Das erste Argument greift nicht durch.

Auch die Mutmaßung, eine kulturell-wertende Betrachtung im Staatsangehörigkeitsrecht könnte unzulässig sein, geht an der Sache vorbei. Die Staatsangehörigkeit hat schon immer auf einer kulturell-wertenden Betrachtung beruht. So ist sie entstanden<sup>1055</sup>, und in diesem Sinne wurde sie fortgeführt<sup>1056</sup>. Das Grundgesetz setzt diese Tradition fort, wenn es auf der Homogenität des Staatsvolkes aufbaut und dabei an das vorgefundene Bild des Staatsangehörigkeitsrechts anknüpft<sup>1057</sup>. Ein verfassungsrechtliches Verbot, Aspekte der Homogenität bei der Gestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts zu berücksichtigen, liefe der nationalstaatlichen Konzeption des Grundgesetzes zuwider<sup>1058</sup>.

Im Hinblick darauf, welche hohe Bedeutung der Integration in die staatliche Gemeinschaft für das Funktionieren der Demokratie als Staatsform zukommt<sup>1059</sup>, ist auch von einem hinreichenden Gewicht des Differenzierungszwecks auszugehen. Demnach ist die Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt.

---

<sup>1051</sup> Vgl. in ähnlichem Zusammenhang (bzgl. der typisierten Rolle des Staatsangehörigen im Vergleich zum Ausländer) *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (58 f. mit N 21).

<sup>1052</sup> So die Definition des Gesetzes im materiellen Sinne; vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4, Rn. 3.

<sup>1053</sup> Ähnlich *Göbel-Zimmermann/Masuch*, DÖV 2000, 95 (101).

<sup>1054</sup> Dazu schon oben, Fünfter Teil B. I.

<sup>1055</sup> Vgl. die demokratische Dimension der Staatsangehörigkeitsgenese oben, Erster Teil B. III.

<sup>1056</sup> Vgl. nur die Ausführungen zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 oben, Dritter Teil A. II. 2.

<sup>1057</sup> Vgl. oben, Fünfter Teil A. III. 3.

<sup>1058</sup> An dieser Stelle geht es um die allgemeine Haltung des Grundgesetzes zu dieser Frage. Aus Art. 16 Abs. 1 GG kann sich - je nach dem, wie der Begriff der Entziehung auszulegen ist - für die Regelung des Verlusts etwas anderes ergeben.

<sup>1059</sup> Dazu oben, Fünfter Teil A. III. 3. a).

### cc) Ergebnis

Nach der Einzelaktstheorie ist die Verlustregelung des § 29 StAG mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar.

### d) Traditionstheorie

Durch den Umstand, daß die Vorschrift des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG einerseits *jede* Entziehung der Staatsangehörigkeit - unabhängig vom jeweiligen Motiv - verbietet, andererseits aber nicht gegen sämtliche hergebrachte Verlusttatbestände gerichtet ist, sieht sich eine weitere Ansicht vor nahezu unlösbare Probleme gestellt. Auf Grund des definitorischen Dilemmas schlägt sie vor, von einer scharfen begrifflichen Scheidung der beiden Sätze des Art. 16 Abs. 1 GG ganz abzusehen. Der Verlust der Staatsangehörigkeit gegen den Willen des Betroffenen sei auf die traditionellen Verlusttatbestände zu beschränken, während alle weitergehenden Verlusttatbestände von dem Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG erfaßt würden (sogenannte Traditionstheorie)<sup>1060</sup>.

Eine genauere Bezeichnung der „traditionellen Verlusttatbestände“ bleibt diese Theorie freilich schuldig. Da die ehemals in den §§ 27 ff. RuStAG enthaltenen Verlustgründe (Nichtbefolgung der Aufforderung zur Rückkehr aus dem Ausland oder zum Austritt aus fremdem Staatsdienst) nach allgemeiner Auffassung nicht mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar waren<sup>1061</sup>, dürfte die Tradition des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes nicht gemeint sein<sup>1062</sup>. Unabhängig davon, wie lange eine Regelung dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht schon bekannt sein muß, damit von einer Tradition gesprochen werden kann, ist aber eines sicher: Das Optionsmodell hat keine Tradition, denn es stellt ein Novum im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht dar. Mit dem Optionsmodell am ehesten vergleichbar sind die Verlustgründe der Entlassung und des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf Antrag. Während man bei dem Antrag auf Entlassung noch problemlos von einer Option gegen die deutsche Staatsangehörigkeit sprechen könnte, müßte eine solche in den Antrag auf Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit schon „gewaltsam“ hineininterpretiert wer-

<sup>1060</sup> *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 964; *Smaluhn*, StAZ 1998, 98.

<sup>1061</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. II. 3. c) aa) (1).

<sup>1062</sup> Dies wird richtig erkannt von *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (61 mit N 50). Allerdings ist zu bedenken, daß die genannten Verlustgründe auch schon dem Staatsangehörigkeitsgesetz vom 1. Juni 1870 bekannt waren (dort §§ 20 und 22) und sogar das Preußische Gesetz über die Untertanenschaft vom 31. Dezember 1842 in § 15 Nr. 2 und § 22 eine sehr ähnliche Regelung vorsah (dazu oben, Dritter Teil A. II. 1 b) bzw. I. 2. b)). Wenn diese Tradition nicht ausreicht, welche dann?

den<sup>1063</sup>. Beide Verlustgründe lassen sich aber allenfalls als *Optionsrecht* verstehen. Einen *Optionszwang* hat es noch nie gegeben, und der qualitative Unterschied zwischen diesen beiden ist zu groß, als daß er einfach vernachlässigt werden könnte. Legt man die Tradition des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts zugrunde, so verstößt der Verlusttatbestand des Optionsmodells folglich gegen das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG.

### e) Völkerrechtstheorie

Über die Staatsgrenzen hinaus blickt die hier sogenannte Völkerrechtstheorie<sup>1064</sup>: Für den Verlust der Staatsangehörigkeit erkennt sie alle Gründe an, die im nationalen Recht der Kulturstaaten allgemein und deshalb auch vom Völkerrecht akzeptiert sind<sup>1065</sup>.

Nicht weiter auffallen würde im Repertoire staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungsmuster der Staaten eine Norm, welche ein *Optionsrecht* gewährt, sei es ein Recht auf Wahl der deutschen Staatsangehörigkeit (positive Option) oder ein Recht auf Abwahl derselben (negative Option), und zwar gerade im Zusammenhang mit dem *ius soli*<sup>1066</sup>. Ein *Optionszwang* hingegen ist auch aus anderen Staaten - soweit ersichtlich - nicht bekannt<sup>1067</sup>.

Statt auf den Modus der Verlustregelung könnte man aber auch auf die dahinter stehende Wertung des Gesetzgebers abstellen und diese auf ihre Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Grundsätzen hin überprüfen. Fraglich ist dann, ob es mit der allgemeinen Praxis der Staaten im Einklang steht, die Staatsangehörigkeit wegen mangelnder Integration abzuerkennen.

Viele Staaten haben in ihr Staatsangehörigkeitsrecht eine Norm aufgenommen, nach der es möglich ist, die Staatsangehörigkeit abzuerkennen, insbesondere wegen illoyalen Verhaltens<sup>1068</sup>. Dahinter stehen nationale Interessen. Aus der Sicht des Völkerrechts ist es grundsätz-

<sup>1063</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zur rein objektiven Deutung des Willens bei der Vermeidbarkeitstheorie oben, Fünfter Teil C. I. 2. b).

<sup>1064</sup> *Bleckmann*, Staatsrecht II, § 36, Rn. 7.

<sup>1065</sup> Etwas anders *Schätzl*, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, S. 83 f.; 121; 330 f., der Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG nur auf rein innerstaatliche Akte anwenden will, eine Entziehung auf Grund völkerrechtlicher Vereinbarung hingegen für zulässig erachtet.

<sup>1066</sup> Exemplarisch sei auf die sogenannte *conception électorale de la nationalité* Frankreichs von 1993 hingewiesen; dazu *Spiegel*, IPrax 1997, 269 ff.

<sup>1067</sup> Lediglich das britische Staatsangehörigkeitsgesetz von 1914/22 sah in Sekt. 1 Nr. 1 eine vergleichbare Regelung vor. Dieses Gesetz ist allerdings schon längst nicht mehr in Kraft; vgl. dazu *Ehrlich*, Über Staatsangehörigkeit, S. 178 und 194, der die britische Regelung als „Verlustabwendungsoption“ bezeichnet.

<sup>1068</sup> Vgl. z. B. Art. 25 Nr. 4 Code civil in der Fassung vom 16. März 1998 für Frankreich; weitere Nachw. bei *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 205.

lich auch legitim, solche Interessen zu verfolgen<sup>1069</sup>. Die Integration der Staatsangehörigen liegt im nationalen Interesse. Folglich besteht auch ein nationales Interesse daran, die Staatsangehörigkeit abzuerkennen, wenn die Integrationserwartung enttäuscht wird. Unter dem Aspekt der gesetzgeberischen Wertung läßt sich also durchaus eine Übereinstimmung des Optionsmodells mit der Praxis anderer Staaten feststellen. Es ist zumindest nicht auszuschließen, daß die Völkerrechtstheorie einen Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG verneinen würde<sup>1070</sup>.

### f) Kombinationstheorie

Eine letzte Ansicht geht davon aus, daß die „konfligierenden Regelungsabsichten“ des Verfassungsgebers nicht durch ein einzelnes Unterscheidungskriterium für Entziehung und Verlust miteinander harmonisiert werden könnten<sup>1071</sup>. Gleichwohl enthalte jede der vorgestellten Begriffsbestimmungen einen richtigen Aspekt, der bei der Auslegung nicht verloren gehen dürfe. Vorgeschlagen wird daher eine Kombination verschiedener Ansätze: „Als Entziehung i. S. d. Art. 16 I 1 ist danach jeder Wegfall der Staatsangehörigkeit gegen oder ohne den Willen des Betroffenen (oder der rechtmäßig für ihn Handelnden) anzusehen, der durch Einzelakt der Exekutive oder der Rechtsprechung erfolgt *oder* den der Betroffene nicht beeinflussen kann *oder* der auf einem nicht in der Staatenpraxis aktuell üblichen und als mit Art. 15 Abs. 2 AEMR anerkannten Verlustgrund beruht“<sup>1072</sup>. Diese Definition des Entziehungsbegriffs setzt sich aus Elementen der Einzelaktstheorie, der Vermeidbarkeitstheorie und der Völkerrechtstheorie zusammen.

Zur Begründung wird ausgeführt, das Fehlen des Willens sei zwar eine notwendige Bedingung jeder Entziehung, aber keine ausreichende. Hinzukommen müsse die Form des Einzelaktes. Da jedoch auch der Gesetzgeber verpflichtet werden solle, gelte „daneben - nicht als Alternative“<sup>1073</sup> - das Vermeidbarkeitskriterium. Der ergänzende Rückgriff auf die Staatenpraxis und auf Art. 15 Abs. 2 AEMR sei erforderlich, damit auch gewiß alle

<sup>1069</sup> Daher will *Bleckmann*, Staatsrecht II, § 36, Rn. 7 die Aberkennung der Staatsangehörigkeit auch - allgemein gesprochen - dann zulassen, wenn überwiegende nationale Interessen sie dringend erfordern.

<sup>1070</sup> Eine exakte Subsumtion unter die Völkerrechtstheorie setze umfassende rechtsvergleichende Analysen voraus. Diese würden den Rahmen der vorliegenden Untersuchung jedoch sprengen. Daher ist eine Subsumtion hier nur unter Vorbehalt möglich. Die Stellungnahme wird aber zeigen, daß es auf einen Rechtsvergleich letztlich auch gar nicht ankommen kann; vgl. unten, Fünfter Teil C. I. 2. g).

<sup>1071</sup> *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (61 f.).

<sup>1072</sup> *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (62) (Hervorh. im Original).

<sup>1073</sup> *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (62).

praxis und auf Art. 15 Abs. 2 AEMR sei erforderlich, damit auch gewiß alle willkürlichen Verlustgründe ausgeschlossen würden.

Die Prüfung des Einzelfallgesetzcharakters hat bereits gezeigt, daß die Regelung des § 29 StAG nicht auf willkürlicher Gruppenbildung beruht<sup>1074</sup>. Da auch die übrigen Möglichkeiten einer Entziehung, die diese Definition angibt, hier ausscheiden<sup>1075</sup>, stünde das Optionsmodell danach mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG im Einklang.

### **g) Stellungnahme**

Bei der Lösungssuche scheidet eine Theorie von vornherein aus: die Völkerrechtstheorie. Ihr Ansatz, bei der Abgrenzung der zulässigen von den unzulässigen Verlusttatbeständen auf den gemeinsamen Nenner im Recht aller Kulturstaaten abzustellen, vermag schon deswegen nicht zu überzeugen, weil andere Staaten nicht an Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG gebunden sind und daher keine Rücksicht auf diese Vorschrift nehmen bzw. zu nehmen brauchen<sup>1076</sup>. Umgekehrt kennt das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG auch keinen Vorbehalt für völkerrechtlich anerkannte Verlusttatbestände: Bei der Formulierung der Vorschrift ging der Parlamentarische Rat seinerzeit bewußt über Art. 13 des UN-Kommissionsentwurfs der Menschenrechte hinaus<sup>1077</sup>. In dem Rückgriff auf internationale Gepflogenheiten liegt folglich eine unzulässige Umgehung zwingender nationaler Zulässigkeitsvoraussetzungen<sup>1078</sup>.

Die Entscheidung, wann eine Entziehung der Staatsangehörigkeit vorliegt, muß folgende Parameter beachten: Einerseits ist das Wort „willkürlich“, das in der ursprünglich für Art. 16 GG vorgeschlagenen Fassung noch enthalten war, im Laufe der Beratungen des Parlamentarischen Rates gestrichen worden; andererseits läßt Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG den Verlust der Staatsangehörigkeit auch gegen den Willen des Betroffenen zu.

Wenn das Wort „willkürlich“ gestrichen worden ist, so bedeutet das nicht, daß der Schutz der deutschen Staatsangehörigkeit dadurch geschmälert werden sollte. Im Gegenteil: Die Mehrheit des Parlamentarischen Rates hielt den Schutz vor willkürlicher Entziehung für unzu-

<sup>1074</sup> Siehe oben, Fünfter Teil C. I. 2. c) bb).

<sup>1075</sup> Siehe oben, Fünfter Teil C. I. 2. b) und e).

<sup>1076</sup> Ähnlich *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 13 (dort bezüglich des Rückgriffs auf völkerrechtliche Elemente durch die Kombinationstheorie).

<sup>1077</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. II. 3. a).

länglich, um eine Ausbürgerungspraxis wie die der Nationalsozialisten auszuschließen. Dahinter stand die Befürchtung, daß die Sachlichkeit eines Grundes nicht „ideologiefest“ sei<sup>1079</sup>. Über ein bloßes Willkürverbot muß das Entziehungsverbot also hinausgehen.

Diese Vorgabe ist aber noch immer ungenau, denn gegen Willkür schützt bereits der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>1080</sup>. Insofern ist ein Verbot willkürlicher Entziehung durch die Regelung des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG überflüssig. Das Entziehungsverbot muß demnach nicht nur über ein bloßes Willkürverbot hinausgehen, sondern es muß einen anderen Anwendungsbereich haben als die Vorschrift des Art. 3 Abs. 1 GG.

Damit ist auch die Einzelaktstheorie bereits ad absurdum geführt, soweit sie im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 GG auf die Kriterien des allgemeinen Gleichheitssatzes zurückgreift. Mit dem Merkmal der Willkürlichkeit führt sie eine Einschränkung des Entziehungsverbot durch die Hintertür wieder ein, die im Parlamentarischen Rat nach ausgiebiger Diskussion endgültig verworfen wurde. Etwas anders verhält es sich mit dem Rückgriff der Einzelaktstheorie auf die Kriterien des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Zwar wäre auch dieser Rückgriff überflüssig, wenn Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ohnehin auf die Wegnahme der Staatsangehörigkeit anwendbar wäre. Dies erscheint jedoch zweifelhaft, da die Vorschrift ihrem Wortlaut nach nur für Einschränkungen von Grundrechten auf Grund eines „speziellen“<sup>1081</sup> Gesetzesvorbehalts gilt. Die Wegnahme der Staatsangehörigkeit stellt hingegen keine Einschränkung eines Grundrechts dar, sondern dessen Aufhebung. Innerhalb des Status der Staatsangehörigkeit gibt es keine Abstufungen; entweder man ist Staatsangehöriger oder nicht<sup>1082</sup>. Zudem steht das Entziehungsverbot nicht unter einem Gesetzesvorbehalt im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Wenn Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, daß für die Wegnahme der Staatsangehörigkeit eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, heißt dies nicht, daß die Wegnahme auf Grund eines Gesetzes grundsätzlich möglich sein soll. Vielmehr hängt die Zulässigkeit der Wegnahme davon ab, ob eine Entziehung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG vorliegt. Das Verbot des Einzelfallgesetzes in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG regelt also einen anderen Fall.

---

<sup>1078</sup> Art. 25 GG hilft darüber nicht hinweg: Selbst wenn die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Verfassungsrang hätten (vgl. oben, Fünfter Teil A. I. 1.), ginge Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG als *lex specialis* vor.

<sup>1079</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. II. 3. a).

<sup>1080</sup> Die sogenannte neue Formel des *BVerfG* geht sogar noch weiter; vgl. oben, bei N 1030.

<sup>1081</sup> So die Terminologie in *BVerfGE* 25, 371 (399); gemeint ist ein ausdrücklich vorgesehener Gesetzesvorbehalt.

<sup>1082</sup> Dies ist auch der Grund dafür, daß die Kategorien des Eingriffs und der Verhältnismäßigkeit nicht passen; vgl. dazu bereits oben, Vierter Teil C. III. 3.



Gerade deswegen liegt eine Anwendung der dazu entwickelten Kriterien im Rahmen des Entziehungsverbotes aber fern. Wäre diese Anwendung gewollt, so hätte der Verfassungsgeber entweder Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechend ergänzt oder einen Verweis auf diese Vorschrift in Art. 16 Abs. 1 GG vorgesehen. Der Ansatz der Einzelaktstheorie ist folglich insgesamt verfehlt.

Nun zur Vermeidbarkeitstheorie: Mit der Systematik des Art. 16 Abs. 1 GG steht das Vermeidbarkeitskriterium im Einklang, da es einen Verlust der Staatsangehörigkeit auch gegen den Willen des Betroffenen zuläßt, wenn nur der Tatbestand, an den der Verlust anknüpft, freiwillig verwirklicht wird. Fraglich ist allerdings, ob das Kriterium auch dem Telos der Vorschrift gerecht wird, die dem Willkürverbot innewohnenden Schwächen auszugleichen.

Die Vermeidbarkeitstheorie fordert vor allem das regelungstechnische Geschick des Gesetzgebers heraus<sup>1083</sup>. Spürbar eingeschränkt wird er bei der Verwirklichung seiner Ziele hingegen nicht. Irgendeinen sachlichen Grund braucht er für die Wegnahme ohnehin (Art. 3 GG). Ob er die Staatsangehörigkeit nun bei Vorliegen des sachlichen Grundes wegnimmt oder ihren Wegfall davon abhängig macht, daß der Staatsangehörige den Grund nicht beseitigt, macht im Ergebnis keinen Unterschied. So oder so setzt er sich durch. Beispiel: Der Gesetzgeber will die Mehrstaatigkeit abschaffen. Sein Ziel erreicht er sowohl, wenn er den Mehrstaatern die deutsche Staatsangehörigkeit wegnimmt, als auch, wenn er ihnen den Verlust für den Fall androht, daß sie ihre andere(n) Staatsangehörigkeit(en) nicht innerhalb bestimmter Zeit aufgeben. In der Alternative, in der Vermeidbarkeit vorliegt, dauert es lediglich länger, bis der erwünschte Zustand eintritt. Das ist aber nicht Sinn und Zweck des Entziehungsverbotes.

Eine Einschränkung der Regelungsbefugnisse könnte allenfalls darin liegen, daß der Verlust nach der Vermeidbarkeitstheorie nicht an persönliche, verhaltensunabhängige Merkmale anknüpfen darf. Auch diese Einschränkung kann der Gesetzgeber aber in weitem Umfang umgehen, indem er das ihm vorschwebende persönliche Merkmal mit einem verhaltensabhängigen Merkmal kombiniert. Beispiel<sup>1084</sup>: Ein Tatbestand sieht den Verlust der Staatsangehörigkeit für Personen bestimmter Herkunft vor, die ihren Aufenthalt im Ausland nehmen. Nach der Vermeidbarkeitstheorie liegt keine Entziehung vor, weil der Verlust vermieden werden

---

<sup>1083</sup> In diesem Sinne auch *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (61); *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht, S. 44 ff.

<sup>1084</sup> Nach *Lübbe-Wolff*, Jura 1996, 57 (61).

kann. Niemand wird gezwungen, ins Ausland zu gehen. Freilich ist die Alternativoption nicht viel wert, wenn sich das politische Klima in Deutschland für die betroffenen Personen entsprechend erhitzt. Man denke nur an die Situation der Juden in der NS-Zeit. Es kommt nicht von ungefähr, daß die 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941 auf einer ebensolchen Merkmalskombination beruhte wie in dem genannten Beispiel<sup>1085</sup>. Jede Regelung aber, die auch nur im entferntesten an die Ausbürgerungspraxis der Nationalsozialisten erinnert, muß im Hinblick auf den historischen Hintergrund des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG als ausgeschlossen gelten. Da auch die Vermeidbarkeitstheorie der Beliebigkeit des Gesetzgebers letztlich hilflos gegenübersteht, ist sie der Aufgabe der Vorschrift nicht gewachsen.

Ferner kann die Theorie nicht erklären, warum die ehemals in den §§ 27 und 28 RuStAG enthaltenen Verlusttatbestände unter dem Grundgesetz wegen Unvereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 GG außer Kraft getreten sind (Art. 123 GG)<sup>1086</sup>. Vermeidbar war der Verlust durch Ausspruch der Behörde allemal, denn der Betroffene hätte „nur“ der vorherigen Aufforderung zur Rückkehr aus dem Ausland oder zum Austritt aus fremdem Staatsdienst Folge leisten müssen, und „schon“ wäre er im Besitz der Staatsangehörigkeit geblieben<sup>1087</sup>. Dadurch wird die Vermeidbarkeitstheorie zwar nicht zwingend widerlegt: Die Aufhebung der Vorschriften könnte auch unnötig gewesen sein. Die Entwicklung des einfachen Rechts kann aber als Indiz für die Auslegung herangezogen werden.

Dem gleichen Einwand sieht sich die Traditionstheorie ausgesetzt. Auch ihr zufolge hätte das Entziehungsverbot einer Fortgeltung der genannten Verlustgründe eigentlich nicht im Wege gestanden, denn deren Ursprünge reichten bis weit in die Vergangenheit zurück<sup>1088</sup>. Sich ohne weiteres auf den Bestand des einfachen Rechts zu beziehen, der unter dem Grundgesetz in Kraft geblieben ist, hieße hingegen, vor dem Auslegungsproblem zu kapitulieren. Nicht Art. 16 Abs. 1 GG hätte über die Fortgeltung des einfachen Rechts entschieden, sondern der einfache Gesetzgeber über den Umfang des Art. 16 Abs. 1 GG. Noch einmal: Das einfache Recht kann Indiz für die Auslegung sein. Alleiniger Maßstab ist aber letztlich die verfassungsrechtliche Bestimmung selbst.

---

<sup>1085</sup> Vgl. oben, Dritter Teil B. - Zwar trat der Verlust danach auch ein, wenn die Juden ihren Aufenthalt unfreiwillig im Ausland nahmen (Deportation). Die Grenze zwischen unfreiwilliger und freiwilliger Ausreise ist aber nicht immer so eindeutig zu ziehen wie in diesem Fall.

<sup>1086</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. II. 3. c) aa) (1).

<sup>1087</sup> So auch *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 15.

<sup>1088</sup> Vgl. oben, N 1062.

Schwerer wiegt freilich ein anderer Gesichtspunkt: In den Beratungen des Parlamentarischen Rates wurden hergebrachte Verlusttatbestände immer dann ins Feld geführt, wenn es darum ging, das Verbot der Entziehung auf willkürliche Maßnahmen zu beschränken<sup>1089</sup>. Ähnliche Regelungen müßten auch in Zukunft möglich sein, wurde argumentiert. Wenn die Einschränkung auf willkürliche Maßnahmen sich im Endeffekt nicht durchsetzen konnte, bedeutet dies, daß auch die Tradition der Verlustregelungen im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht nicht unbesehen übernommen werden sollte.

Was aber bedeutet dann „Entziehung“? Eine Kombination mehrerer Kriterien befriedigt nicht, da es ihr an der nötigen Prägnanz und Handhabbarkeit mangelt. Sie ist lediglich als Notlösung zu erwägen, falls mit Hilfe der klassischen Auslegungsmittel kein eindeutiges Ergebnis gefunden werden kann. Auszugehen ist vom Wortlaut: Von einer „Entziehung“ spricht man im allgemeinen dann, wenn sich zwei Parteien gegenüberstehen, von denen eine aktiv tätig wird (sie „entzieht“ etwas), während die andere nur passiv beteiligt ist (ihr wird etwas „entzogen“), wenn also der Verlust auf Grund eines einseitigen Aktes der einen Partei eintritt<sup>1090</sup>.

Das Verbot des Art. 16 Abs. 1 GG richtet sich an die Staatsgewalt. Ihr müßte es dem Wortlaut nach daher untersagt sein, dem Staatsangehörigen die Staatsangehörigkeit einseitig wegzunehmen. Nun ist es für den Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts aber gerade typisch, daß der Staat das letzte Wort über den Verlust der Staatsangehörigkeit hat<sup>1091</sup>. Der Staatsangehörige kann das rechtliche Band der Staatsangehörigkeit nie allein lösen; er kann lediglich veranlassen, daß der Staat in diese Richtung tätig wird. Selbst im Falle des Verzichts tritt der Verlust nicht schon mit der Verzichtserklärung ein, sondern erst mit der Genehmigung der zuständigen Behörde. Unter bestimmten Umständen ist diese Genehmigung sogar zu versagen<sup>1092</sup>. Der Wortlaut hilft daher nicht weiter.

Wesentliche Bedeutung kommt hingegen dem historischen Hintergrund und dem daraus sich ergebenden Telos des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG zu. Negatives Vorbild der Vorschrift ist die systematische Ausbürgerung der Juden und anderer Minderheiten in der Zeit von 1933 bis 1945. Der Staat soll daran gehindert werden, ihm mißliebige Personen unter den Staatsange-

<sup>1089</sup> Vgl. oben, Dritter Teil D. II. 3. a).

<sup>1090</sup> Vgl. *Boetius*, AöR 92 (1967), 33 (43).

<sup>1091</sup> So auch *Boetius*, AöR 92 (1967), 33 (44 f.); *Makarov/Hans v. Mangoldt*, Art. 16 GG, Rn. 14.

hörigen gezielt „auszusortieren“. Insbesondere eine Konstruktion wie die von den Nationalsozialisten eingeführte Staatsangehörigkeit auf Widerruf<sup>1093</sup> scheidet damit aus. Aus der Perspektive der Staatsangehörigen bedeutet dies, daß die Staatsangehörigkeit ohne Ansicht der Person geschützt ist. Alle Staatsangehörigen sind vor dem Gesetz gleich. Jeder muß gleichermaßen auf den Bestand seiner Staatsangehörigkeit vertrauen können.

Die Zielsetzung des Verfassungebers wird nur erreicht, wenn unter „Entziehung“ im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG jede individuelle Zwangsausbürgerung verstanden wird. Regelungen, die den Verlust der Staatsangehörigkeit gegen oder ohne den Willen des Betroffenen vorsehen, müssen potentiell jeden erfassen, nicht nur einzelne Personen oder Personengruppen. Voraussetzung dafür ist, daß der Verlust an ein tatbestandlich gefaßtes, verallgemeinerungsfähiges Verhalten geknüpft wird. Die Individualisierung nimmt der vom Verlust Betroffene dann selbst vor, indem er den Tatbestand verwirklicht. Damit der Staat das Verbot der Einzelausbürgerung nicht durch die Ausübung von Druck auf bestimmte Personen oder Personengruppen umgehen kann, muß das Verhalten zudem freiwillig sein<sup>1094</sup>.

Dieser Ansatz ist in weiten Teilen mit der Einzelaktstheorie identisch. Allerdings wird hiernach - unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte - nicht nur die willkürliche Gruppenbildung ausgeschlossen, sondern jegliche (verhaltensunabhängige) Gruppenbildung. Das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG tritt so als zusätzliche Sicherung neben das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG, wie es von Anfang an beabsichtigt war.

Mit der Vermeidbarkeitstheorie stimmt dieser Ansatz insofern überein, als eine freiwillige Tatbestandsverwirklichung erforderlich ist. Freilich reicht ein freiwilliges Verhalten nicht aus, wenn dafür von vornherein nur bestimmte Personen in Betracht kommen. Dadurch wird auch die Umgehung des absoluten Entziehungsverbotes verhindert, die bei der Auseinandersetzung mit der Vermeidbarkeitstheorie beschrieben worden ist.

---

<sup>1092</sup> Vgl. § 26 Abs. 2 in Verbindung mit § 22 StAG.

<sup>1093</sup> Dazu oben, Dritter Teil B.

<sup>1094</sup> Ähnlich *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht, S. 44 ff., wo vorgeschlagen wird, die Vermeidbarkeitstheorie um das Verbot der Ausgrenzung aus der staatlichen Friedensordnung zu erweitern. Die Ausgrenzung solle unter Rückgriff auf die Kriterien des Art. 116 Abs. 2 GG ausgefüllt werden. Stets und ausnahmslos zulässig sei ein Verlust der Staatsangehörigkeit „aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen“. Dafür spricht, daß die Verfassung in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 und in Art. 116 Abs. 2 gleichermaßen den Begriff der Entziehung verwendet. Gleichwohl ist auch eine solche Erweiterung der Vermeidbarkeitstheorie nach hier vertretener Ansicht noch zu eng. Letztlich hängt die Frage der Ausgrenzung dabei von der Definition der Friedensord-

Die Systematik des Art. 16 Abs. 1 GG schließt eine Auslegung der Entziehung als individuelle Zwangsausbürgerung nicht aus. Aus dem zweiten Satz ergibt sich lediglich, daß nicht jede Zwangsausbürgerung unzulässig sein kann. Von generellen Zwangsausbürgerungen wird dies hier auch nicht behauptet<sup>1095</sup>.

Daß an den früheren Regelungen der §§ 27 und 28 RuStAG unter dem Grundgesetz nicht festgehalten worden ist, kann jetzt nicht mehr weiter verwundern: Jeder Ausspruch der zuständigen Behörde, durch den die Staatsangehörigkeit wegen Nichtbefolgung einer Rückkehr- oder Austrittsaufforderung aberkannt worden wäre, hätte eine individuelle Zwangsausbürgerung durch Verwaltungsakt dargestellt. Die Auslegung wird dadurch also bestätigt.

Wie aber ist das Optionsmodell nun zu bewerten? Das Modell erfaßt nur eine bestimmte Gruppe von Staatsangehörigen, nämlich diejenigen, welche die Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erworben haben und zusätzlich noch mindestens eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen. Folglich beruht es auf staatlicher Gruppenbildung. Zudem wird der Verlust nach § 29 StAG auch gegen bzw. ohne den Willen der betroffenen Personen angeordnet<sup>1096</sup>. Demnach läge eine unzulässige Entziehung vor.

Einer Erörterung bedarf aber noch ein in der Literatur erhobener Einwand, der sich speziell auf das Optionsmodell bezieht: Aus einer historisch-teleologischen Interpretation ergebe sich, daß im Falle des Optionsmodells kein Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG vorliege, weil der von der Verlustregelung betroffene Personenkreis insgesamt eine Verbesserung seiner rechtlichen Situation erfahre<sup>1097</sup>. Prima facie klingt diese Argumentation plausibel. Wer zunächst - gleichsam unverhofft - in den „Genuß“ der neuen Erwerbsregel des § 4 Abs. 3 StAG kommt, soll sich später nicht beschweren können, wenn ihm die Staatsangehörigkeit wieder weggenommen wird. Ohne diese Erwerbsregel hätte er die Staatsangehörigkeit niemals beses-

---

nung ab. Die Maßstäbe sind daher nicht so starr, wie sie in Anschauung des kategorischen Entziehungsverbotes sein müßten.

<sup>1095</sup> Da bei einem Verlust gegen den Willen des Betroffenen nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG keine Staatenlosigkeit eintreten darf, ist dieser Bereich freilich stark eingeschränkt. Denn ausschließlich an Mehrstaater darf der Gesetzgeber sich nicht wenden; dies wäre schon eine unzulässige Gruppenbildung (vgl. dazu die weiteren Ausführungen im Text sowie unten, Fünfter Teil D.). Der einzig denkbare Fall eines zulässigen Verlustes gegen den Willen des Betroffenen, in dem keine Staatenlosigkeit eintritt, ist folglich der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf Antrag (§ 25 StAG). Im Ergebnis deckt sich der hiesige Ansatz mit der Traditionstheorie.

<sup>1096</sup> Vgl. dazu oben, Fünfter Teil C. I. 2. a).

<sup>1097</sup> *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig (5. Aufl.), Art. 16 GG, Rn. 15; dazu schon oben, N 1018.

sen, so konnte er sich wenigstens für eine Weile mit ihr „schmücken“. Bei der Frage, ob das Optionsmodell mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar ist, geht es in Wahrheit aber gar nicht mehr um die Alternative, die Staatsangehörigkeit zu verleihen oder nicht. Die Situation stellt sich vielmehr so dar, daß der betroffene Personenkreis bereits im Besitz der Staatsangehörigkeit ist. Diese Situation verschlechtert sich sehr wohl, wenn die Staatsangehörigkeit im nachhinein wieder weggenommen wird. Allein das ist die Perspektive des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG<sup>1098</sup>. Eine großzügige Verleihung hat daher nicht zur Folge, daß das Verbot der Entziehung gelockert wird. Das Verbot verpflichtet den Gesetzgeber umgekehrt dazu, sich genauestens zu überlegen, wem er die Staatsangehörigkeit verleihen will, und im Zweifel Vorsicht walten zu lassen<sup>1099</sup>. Legt der Gesetzgeber Wert auf die Integration der Staatsangehörigen, so muß er dafür schon bei der Verleihung Sorge tragen. Nachher ist eine Korrektur in Einzelfällen nicht mehr möglich. Die deutsche Staatsangehörigkeit ist kein staatliches Experimentierfeld; sie wird grundsätzlich auf Dauer vergeben. Mithin bleibt es dabei, daß der Verlusttatbestand des Optionsmodells gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG verstößt.

## II. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Bezüglich des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) wird auf die Subsumtion unter die Einzelaktstheorie im Rahmen der Untersuchung des Entziehungsverbotes verwiesen<sup>1100</sup>. Die Benachteiligung der Mehrstaater, welche die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erworben haben, gegenüber den Mehrstaatern, welche sie nach § 4 Abs. 1 StAG erworben haben, ist durch die unterschiedlichen Integrationserwartungen sachlich gerechtfertigt.

## III. Institutionelle Garantie

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, auch aus der Einrichtungsgarantie der Staatsangehörigkeit (genauer: aus der institutionellen Garantie des Staatsvolkes<sup>1101</sup>) ergebe sich, daß diese als einheitlicher Status ausgestaltet werden müsse<sup>1102</sup>. Ausgeschlossen sei nach

<sup>1098</sup> Mit dem Argument, eine Staatsangehörigkeit auf Zeit sei besser als gar keine, ließe sich im übrigen jede Entziehung rechtfertigen. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG würde ad absurdum geführt.

<sup>1099</sup> Insoweit zutreffend *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 273 ff.

<sup>1100</sup> Vgl. oben, Fünfter Teil C. I. 2. c) bb).

<sup>1101</sup> Vgl. oben, Fünfter Teil C. III. 3. b) cc).

<sup>1102</sup> *P. M. Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2771); *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1511); *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 56 ff.; *ders.*, ZRP 1995, 380; im Ergebnis ebenso *Martenczuk*,

dem Grundgesetz etwa eine Regelung wie der British Nationality Act von 1981 (BNA), der zwischen verschiedenen Stufen der Angehörigkeit zum Vereinigten Königreich unterscheidet<sup>1103</sup>. Aber auch Verlustregelungen müßten alle Staatsangehörigen gleichermaßen treffen<sup>1104</sup>. Zur Begründung wird angeführt, das Grundgesetz kenne nur eine Form der Staatsangehörigkeit: „Die“ Staatsangehörigkeit dürfe gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG nicht entzogen werden<sup>1105</sup>. Nach dieser Ansicht verstieße die Verlustregelung des § 29 StAG auch gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolks, denn die Vorschrift gilt nur für Deutsche, welche die Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erworben haben<sup>1106</sup>.

Fraglich ist, ob die Bedeutung der institutionellen Garantie hier nicht überdehnt wird. Der Wortlaut des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG gibt für diese Frage nichts her. Mit „der“ Staatsangehörigkeit wird lediglich das jeweilige Objekt der Entziehung bezeichnet. Dieses bleibt auch dann identisch, wenn Verlustregelungen bestimmte Staatsangehörige aus dem Staatsvolk he-

---

KritV 2000, 194 (215), der allerdings auf das dem Gleichheitssatz immanente Gebot der Systemgerechtigkeit abstellt.

<sup>1103</sup> Insgesamt gibt es sechs verschiedene Status:

- 1.) „British Citizens“ (Teil I BNA),
- 2.) „British Dependent Territories Citizens“ (Teil II BNA),
- 3.) „British Overseas Citizens“ (Teil III BNA),
- 4.) „British Subjects“ (Teil IV BNA),
- 5.) „Commonwealth-Citizens“ (Art. 37 BNA) und
- 6.) „British Protected Persons“ (Art. 38 BNA).

Die Differenzierung beruht einerseits auf der Entwicklung vom ehemaligen British Empire zum Commonwealth of Nations mit einer größeren Zahl neben dem Vereinigten Königreich gleichberechtigter Staaten (der Status der „Commonwealth-Citizens“ setzt sich zusammen aus den Angehörigen der vier erstgenannten Status sowie den Staatsbürgern der Commonwealth-Staaten) und andererseits auf der Dekolonisierung. Die Rechtsfolgen variieren von Status zu Status; vgl. im einzelnen *Hans v. Mangoldt*, StAZ 1983, 220 ff.

<sup>1104</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 59. - Vom hier vertretenen Standpunkt aus, wonach eine institutionelle Garantie des Staatsvolks vorliegt, stellt sich dieses Problem eigentlich gar nicht: Die Personen, welche die Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erwerben, fügen sich nicht in das Bild des Staatsvolkes ein, von dem das Grundgesetz ausgeht. Wenn sie die Staatsangehörigkeit nun wieder verlieren, entspricht dies insofern dem Grundgesetz. Im folgenden wird dieser Gesichtspunkt daher ausgeblendet und die Zugehörigkeit der Ius-soli-Deutschen zum Staatsvolk im Sinne des Grundgesetzes unterstellt.

<sup>1105</sup> *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 56.

<sup>1106</sup> Nach *P. M. Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2773 f.) kommt es hingegen darauf an, ob man die Staatsangehörigkeit als Bereitschaftsstatus oder als Rechtsverhältnis begreift (zu den Begriffen vgl. oben, Erster Teil A. I.-III.). Im Falle des Bereitschaftsstatus sei die Einheitlichkeit nicht gewahrt, da es einen kategorialen Unterschied mache, ob der Status - wie bei der Optionslösung (§§ 4 Abs. 3, 29 StAG) - unter einer auflösenden Bedingung stehe oder - wie bei allen anderen Deutschen - unbedingt und lebenslang zuerkannt werde. Im Falle des Rechtsverhältnisses ließen sich hingegen keine wesentlichen Unterschiede ausmachen, weil der Kanon der mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte und Pflichten an keiner Stelle nach dem Erwerbsgrund differenziert ist. Da die Staatsangehörigkeit unter einer auflösenden Bedingung steht, ist freilich keine Besonderheit des Optionsmodells. Jeder Verlusttatbestand stellt eine auflösende Bedingung für den Bestand der Staatsangehörigkeit dar. Insofern ist auch jede auf anderem Wege erworbene Staatsangehörigkeit auflösend bedingt. Außergewöhnlich ist lediglich, daß die auflösende Bedingung des § 29 StAG nur für die nach § 4 Abs. 3 StAG erworbene Staatsangehörigkeit gilt. Dieses Problem ist jedoch bei Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG anzusetzen. Einen anderen Aspekt der Einheitlichkeit betreffen die mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte und Pflichten (dazu weiter im Text).

rausgreifen. Über das Erfordernis einheitlicher Verlustregelungen entscheidet hingegen die Auslegung des Entziehungsbegriffs<sup>1107</sup>.

Bezüglich der institutionellen Garantie des Staatsvolks ist dagegen die Wirkungsweise aller institutionellen Garantien zu beachten: Sie schützen den historisch gewachsenen Kernbestand vorkonstitutioneller Regelungen des einfachen Rechts und den darin zum Ausdruck kommenden Sinngehalt der Institution vor dem beliebigen Zugriff des Gesetzgebers<sup>1108</sup>. Die Einheitlichkeit der Verlusttatbestände kann also nur in diesem Sinne garantiert sein, wenn sie das Bild der Staatsangehörigkeit traditionell geprägt hat.

Einer solchen Tradition steht nicht die Ausbürgerungspraxis der Nationalsozialisten entgegen. Vorübergehende Perversionen und ideologische Auswüchse eines Rechtsgebiets sind nicht geeignet, anderslautende Traditionen auszulöschen<sup>1109</sup>. Einzelausbürgerungen oder die Möglichkeit dazu hat es aber schon immer gegeben. Zum wiederholten Male sei an dieser Stelle auf die ehemals in den §§ 27 und 28 RuStAG enthaltenen Verlustregelungen verwiesen, wonach die zuständige Behörde die Staatsangehörigkeit aberkennen konnte, wenn die betreffende Person die Aufforderung zur Rückkehr aus dem Ausland oder zum Austritt aus fremdem Staatsdienst ignorierte. Diese Regelungen gingen wiederum auf ganz ähnliche ältere Tatbestände zurück<sup>1110</sup>. Die Nationalsozialisten haben das Mittel der Einzelausbürgerung also nicht erfunden. Freilich haben sie es auf die Spitze getrieben und für ihre Rassenideologie mißbraucht. Dadurch sah der Verfassungsgeber sich veranlaßt, die deutsche Staatsangehörigkeit fortan in ihrem Bestand zu schützen<sup>1111</sup>. Die Vorschrift des Art. 16 Abs. 1 GG ist eine Innovation. Die Verfassung regelt hier, was im einfachen Staatsangehörigkeitsrecht bis dahin nicht galt<sup>1112</sup>. Die Abwesenheit von Einzelausbürgerungen ist daher nicht Bestandteil der institutionellen Garantie des Staatsvolks.

Einer gesonderten Betrachtung bedarf hingegen die Frage, ob die institutionelle Garantie während des Bestandes der Staatsangehörigkeit eine Differenzierung hinsichtlich der Rechtsfolgen erlaubt. Hierüber gibt der historische Hintergrund der Staatsangehörigkeit Aufschluß.

<sup>1107</sup> Vgl. oben, Fünfter Teil C. I. 2. g).

<sup>1108</sup> Dazu oben, Fünfter Teil A. III. 1.

<sup>1109</sup> Dazu schon oben, Dritter Teil B.

<sup>1110</sup> Dazu schon oben, N 1062.

<sup>1111</sup> Dazu oben, Dritter Teil D. II. 3. a).

<sup>1112</sup> In diesem Punkt übereinstimmend und daher insgesamt inkonsequent *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, S. 169 f.



Die Rechtszersplitterung, die noch in der ständischen Ordnung des 18. Jahrhunderts vorherrschte, ist durch die spätere Einführung des Staatsangehörigkeitsstatus überwunden worden<sup>1113</sup>. Dahinter kann nicht wieder zurückgegangen werden, ohne die Staatsangehörigkeit ihres Sinngehalts zumindest teilweise zu berauben. Verschiedene Rechtsfolgen innerhalb des Status der Staatsangehörigkeit schließt die institutionelle Garantie des Staatsvolkes daher aus. Solange die nach § 4 Abs. 3 StAG erworbene Staatsangehörigkeit besteht, vermittelt sie jedoch alle Rechte und Pflichten, die auch sonst mit der Staatsangehörigkeit einhergehen<sup>1114</sup>. Dadurch unterscheidet sich das Optionsmodell von der eingangs zitierten Regelung des British Nationality Act. Eine „Kinderstaatszugehörigkeit“, wie sie früher einmal zur Debatte stand<sup>1115</sup>, hat der Reformgesetzgeber in Deutschland nicht eingeführt. Somit verstößt die Verlustregelung des § 29 StAG nicht gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolks nach dem Grundgesetz.

#### **D. Der Verlust der Staatsangehörigkeit auf Grund des Militärdienstes im Ausland, § 28 StAG**

Nur wenig Aufsehen hat bei der Rezeption der Reform von 1999 in der Literatur die Vorschrift des § 28 StAG erregt<sup>1116</sup>. Danach geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, wenn ein Mehrstaater in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband seines anderen Heimatstaates eintritt<sup>1117</sup>. Die Nichtbeachtung dieser Norm dürfte darin begründet sein, daß über die Angemessenheit ihrer Regelung Einigkeit besteht: Wenn der Loyalitätskonflikt, den Mehrstaatigkeit immer in sich birgt, so offensichtlich zu Tage tritt wie im Falle des Militärdienstes eines Mehrstaaters im Ausland, kann er selbst von den Befürwortern der Hinnahme von Mehrstaatigkeit nicht mehr ignoriert werden.

Der Verlust der Staatsangehörigkeit gemäß § 28 StAG ist jedoch am verfassungsrechtlichen Entziehungsverbot zu messen. Für unzulässig erklärt Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG jede indi-

<sup>1113</sup> Vgl. dazu oben, Erster Teil B. I.

<sup>1114</sup> Insbesondere ist nicht vorgesehen, daß die betreffenden Personen nicht wählen oder zum Wehrdienst eingezogen werden dürfen, bevor sie optiert haben. Zudem erwerben ihre Kinder gemäß § 4 Abs. 1 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sie vor der Option zur Welt kommen (und zwar, ohne daß sie ihrerseits später optieren müssen); vgl. dazu auch *Badura*, in: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts - Die parlamentarische Beratung, 156 (163); *Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2774).

<sup>1115</sup> Vgl. oben, Vierter Teil A. I. 2. b) aa).

<sup>1116</sup> Eine Ausnahme bildet der Beitrag von *Renner*, ZAR 1999, 154 (160).

<sup>1117</sup> Dazu im einzelnen oben, Vierter Teil C. III. 2.

viduelle Zwangsausbürgerung<sup>1118</sup>. Ähnlich wie das Optionsmodell beruht auch der Verlust nach § 28 StAG auf einer staatlichen Differenzierung zwischen den deutschen Staatsangehörigen: Erfasst werden nur Mehrstaater, die Militärdienst für einen anderen Staat leisten<sup>1119</sup>. Auf die Willentlichkeit des Verlustes nimmt die Vorschrift keine Rücksicht. Folglich handelt es sich auch hier um eine verfassungswidrige Entziehung der Staatsangehörigkeit. Erneut wird deutlich, daß Zweifel an der „substantiellen Gleichheit“<sup>1120</sup> von Mehrstaatern und Monostaatern unter dem Regime des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG schon bei der Ausgestaltung der Erwerbsgründe in Rechnung zu stellen sind.

## E. Fazit

Die Untersuchung hat ergeben:

- 1.) Die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit durch den neuen „Ius-soli-Tatbestand“ (§ 4 Abs. 3 StAG), den Einbürgerungsanspruch in Altfällen (§ 40b StAG), die Regelung der Beibehaltungsgenehmigung im Rahmen des Optionsmodells (§ 29 Abs. 4 StAG), die Neuregelung des allgemeinen Einbürgerungsanspruchs (insbesondere § 87 AuslG 1999) und den Verweis auf diese Regelung bei der Ehegatteneinbürgerung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 StAG) verstößt gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolks nach dem Grundgesetz.
- 2.) Die Einführung des „Ius-soli-Tatbestandes“ (§ 4 Abs. 3 StAG) verstößt gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolks auch unabhängig von dessen Verhältnis zur Mehrstaatigkeit.
- 3.) Die Anordnung des Verlusts der Staatsangehörigkeit ohne den Willen des Betroffenen auf Grund des Optionsmodells (§ 29 StAG) stellt eine unzulässige Entziehung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG dar.
- 4.) Ebenfalls mit dem Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar ist die Zwangsausbürgerung eines Mehrstaaters, der in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband seines anderen Heimatstaates eintritt (§ 28 StAG).

---

<sup>1118</sup> Vgl. ausführlich oben, Fünfter Teil C. I. 2. g).

<sup>1119</sup> Unproblematisch wäre im Hinblick auf Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG eine Regelung, wonach alle Personen, die in fremde Streitkräfte eintreten, die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren. Einer Erstreckung auf Monostaater steht jedoch Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen.

<sup>1120</sup> Begriff: C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 228.

## Leitsätze

### I.

#### *Das Wesen der Staatsangehörigkeit*

1. Die Staatsangehörigkeit ist mehr als ein Status, der zur Begründung von Rechten und Pflichten im Verhältnis von Staat und Individuum bzw. im Verhältnis der Staaten untereinander in bezug auf ein Individuum dient: In der Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts kommt das Selbstverständnis einer staatlichen Gemeinschaft zum Ausdruck. Insofern stiftet die Staatsangehörigkeit Identität.

2. Dem Institut der Staatsangehörigkeit ist die Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern mitgegeben. Klassisches Anwendungsgebiet innerstaatlicher Differenzierung ist die demokratische Willensbildung: Die Selbstbestimmung einer staatlichen Gemeinschaft setzt die Definition ihrer Mitglieder voraus.

3. Das Grundgesetz baut wesentlich auf einer Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern auf. Insbesondere die demokratischen Teilhaberechte behält es in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 den Deutschen vor.

### II.

#### *Die Tradition des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts*

4. Zu den überkommenen Prinzipien des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, die das Grundgesetz bei seinem Inkrafttreten vorfand, gehören das *ius sanguinis*, die staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit und die Vermeidung von Mehrstaatigkeit.

5. An diese Tradition des Staatsangehörigkeitsrechts - namentlich an das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 - knüpfte das Grundgesetz weitgehend an und wahrte so die personelle Identität des Deutschen Reiches. Verfassungsrechtliche Eingriffe in den vorgefundenen Bestand erfolgten lediglich in der Abkehr von mißbräuchlichen Praktiken des NS-Staates, in der Regelung der Folgen von NS-Maßnahmen sowie der Folgen von Krieg und Vertreibung (Art. 16 und 116 GG). Der Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit fiel zudem der Gleichstellung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 GG) zum Opfer.

*III.**Die Tragweite der Reform von 1999*

6. Die Reform von 1999 bricht mit der Tradition des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts mehrfach. Das neue Recht beinhaltet eine planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit sowie die Einführung eines an territorialen Aspekten orientierten Tatbestandes für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt (§ 4 Abs. 3 StAG).

7. An der planmäßigen Hinnahme von Mehrstaatigkeit ändert auch das sogenannte Optionsmodell nichts. Vielmehr wirft die Optionslösung (§ 29 StAG) - ebenso wie die neue Verlustregelung des § 28 StAG - die Frage der Vereinbarkeit mit dem Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG auf.

*IV.**Die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit*

8. Mehrstaatigkeit gilt auch international als Übel. Ihrer Ächtung fehlt es hier jedoch an der Konsequenz, die erforderlich wäre, damit von einer allgemeinen Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG ausgegangen werden könnte.

9. Näher in Betracht kommt eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) durch die Gleichbehandlung von Monostaatern und Mehrstaatern. Vergleichsthema ist die Folgenverantwortung für staatliche Entscheidungen. In dieser Beziehung besteht zwischen den Vergleichsgruppen aber letztlich nur ein gradueller Unterschied.

10. Die planmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit verstößt gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolkes. Diese ergibt sich aus der nationalstaatlichen Konzeption des Grundgesetzes, welche auch nach der Wiedervereinigung fortwirkt: Das Grundgesetz geht von einem konkreten, als Einrichtung bei Verfassunggebung real existierenden Volk als Subjekt der Demokratie aus; dieses wird definiert durch den Kernbestand der überkommenen staatsangehörigkeitsrechtlichen Normen.

## V.

*Der Erwerbstatbestand des Optionsmodells, § 4 Abs. 3 StAG*

11. Wenn die Reinform des Ius-soli-Prinzips völkerrechtlich anerkannt ist, muß dies für dessen eingeschränkte Form in § 4 Abs. 3 StAG erst recht gelten. Der neue Erwerbstatbestand des Optionsmodells steht daher im Einklang mit den allgemeinen Regeln des Völkerrechts (Art. 25 GG).

12. Die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit an in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern überschreitet weder die Schwelle zum Eingriff in den grundrechtlichen Schutz der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG), noch tangiert sie den Schutzbereich des Elternrechts (Art. 6 Abs. 2 GG).

13. In der Einführung eines an territorialen Aspekten orientierten Tatbestandes für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt liegt wiederum eine Mißachtung der Grundsätze des vorkonstitutionellen Rechts, die das Grundgesetz in seinen Willen aufgenommen hat, und damit ein Verstoß gegen die institutionelle Garantie des Staatsvolkes.

## VI.

*Der Verlusttatbestand des Optionsmodells, § 29 StAG*

14. a) Unter einer „Entziehung“ der Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG ist jede individuelle Zwangsausbürgerung zu verstehen.

b) Im Falle des Verlusts der Staatsangehörigkeit nach § 29 StAG liegt eine individuelle Zwangsausbürgerung vor: Die Optionspflicht gilt nur für diejenigen Personen, welche die Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG erworben haben; auf die Willentlichkeit des Verlustes nimmt die Vorschrift des § 29 StAG keine Rücksicht. Der Verlusttatbestand des Optionsmodells ist mit dem Entziehungsverbot folglich nicht vereinbar.

15. Die Benachteiligung der Mehrstaater, welche die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 4 Abs. 3 StAG erwerben und der Optionspflicht nach § 29 StAG unterliegen, gegenüber den Mehrstaatern, welche iure sanguinis Deutsche werden und nicht für eine Staatsangehörigkeit optieren müssen, ruft den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG auf den Plan. Sie ist jedoch auf Grund unterschiedlicher Integrationserwartungen gerechtfertigt.

16. Die institutionelle Garantie des Staatsvolkes steht der Vorschrift des § 29 StAG nicht entgegen. Über die Einheitlichkeit der Verlustregelungen entscheidet allein die Auslegung des Entziehungsbegriffes in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG.

## VII.

### *Die Verlustregelung des § 28 StAG*

17. Der Anwendungsbereich des § 28 StAG umfaßt von vornherein nur eine Gruppe von Staatsangehörigen: die Mehrstaater. Auch deren Zwangsausbürgerung für den Fall, daß sie für ihren anderen Heimatstaat Militärdienst leisten, stellt daher eine Entziehung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG dar.

## Literaturverzeichnis

- Anschütz, Gerhard* Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. Berlin 1933.
- Bachof, Otto* Freiheit des Berufs, in: Bettermann, Karl August / Nipperdey, Hans Carl / Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte, Dritter Band, 1. Halbband, Berlin 1958, S. 155 ff.
- Badura, Peter* Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 27. September 1993, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Reform des Staatsangehörigkeitsrechts - Die parlamentarische Beratung, Bonn 1999, S. 164 ff.
- ders.* Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 13. April 1999, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Reform des Staatsangehörigkeitsrechts - Die parlamentarische Beratung, Bonn 1999, S. 156 ff.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen* Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2000. (Hrsg.)
- Behrendt, Otto* Zur staatsrechtlichen Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland - III. Kommunalwahlrecht für Ausländer in der Bundesrepublik, in: DÖV 1973, S. 376 ff.
- Berber, Friedrich* Lehrbuch des Völkerrechts, Erster Band, 2. Aufl. München 1975.

- Bergmann, Alexander /  
Ferid, Murad /  
Henrich, Dieter (Hrsg.)* Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht, Loseblatt-Sammlung, 3. Aufl. Frankfurt a. M., Stand: Oktober 2001.
- Bergmann, Wilfried /  
Korth, Jürgen /  
Ziemske, Burkhardt* Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht, Erster Band, 3. Aufl. Köln 1995.
- Bernhardt, Rudolf* Die deutsche Teilung und der Status Gesamtdeutschlands, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, 2. Aufl. Heidelberg 1995, § 8.
- Bernsdorff, Norbert* Probleme der Ausländerintegration in verfassungsrechtlicher Sicht, Diss. Göttingen, Frankfurt a. M. 1986.
- Birkenheier, Manfred* Wahlrecht für Ausländer - zugleich ein Beitrag zum Volksbegriff des Grundgesetzes, Berlin 1976.
- Bleckmann, Albert* Das Nationalstaatsprinzip im Grundgesetz - zum Kommunalwahlrecht der Ausländer, in: DÖV 1988, S. 437 ff.
- ders.* Anwartschaft auf die deutsche Staatsangehörigkeit?, in: NJW 1990, S. 1397 ff.
- ders.* Der Vertrag über die Europäische Union - eine Einführung, in: DVBl. 1992, S. 335 ff.
- ders.* Völker- und verfassungsrechtliche Probleme des Erwerbs und des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit - zwei Rechtsgutachten, Köln 1992.



- ders.* Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, Köln 1993.
- ders.* Staatsrecht II - Die Grundrechte, 4. Aufl. Köln 1997.
- Blumenwitz, Dieter* Territorialitätsprinzip und Mehrstaatigkeit, in: ZAR 1993, S. 151 ff.
- Bluntschli, Johann Caspar* Allgemeine Staatslehre, 5. Aufl. des ersten Bandes des Allgemeinen Staatsrechts, Stuttgart 1875.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, 2. Aufl. Heidelberg 1995, § 22.
- Boetius, Jan* Rechtsprobleme des Art. 16 Abs. 1 GG im Lichte des 2. StA-RegG, in: AöR 92 (1967), S. 33 ff.
- Brinkmann, Karl* (Hrsg.) Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, Bonn 1967 (zitiert: *Bearb.*, in: Brinkmann).
- Brubaker, Rogers* Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge 1992.
- Bryde, Brun-Otto* Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, in: JZ 1989, S. 257 ff.
- ders.* Stellungnahme des Landtags Schleswig-Holstein vom 30. Januar 1990, in: Isensee, Josef / Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht - Dokumentation der Verfahren, Heidelberg 1993, S. 238 ff.

- Cahn, Wilhelm* Das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870, Berlin 1889  
(zitiert: *Cahn*, Kommentar I).
- ders.* Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, Berlin 1914  
(zitiert: *Cahn*, Kommentar II).
- Cebecioğlu, Tarik* Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht der Türkei, in: StAZ 1995, S. 234 f.
- Dahm, Georg* Völkerrecht, Band 1, Stuttgart 1958.
- Degen, Manfred* Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag über die europäische Union unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, in: DÖV 1993, S. 749 ff.
- Degenhart, Christoph* Staatsrecht I, 14. Aufl. Heidelberg 1998.
- Deppenheuer, Otto* Integration durch Verfassung? - Zum Identitätskonzept des Verfassungspatriotismus, in: DÖV 1995, S. 854 ff.
- Doehring, Karl* Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, Habil. Heidelberg, Köln 1963.
- ders.* Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: VVDStRL 32 (1974), S. 7 ff.
- ders.* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Frankfurt a. M. 1984.

- ders.* Mehrfache Staatsangehörigkeit im Völkerrecht, Europarecht und Verfassungsrecht, in: Murswiek, Dietrich u. a. (Hrsg.), FS für Helmut Quaritsch, Berlin 2000, S. 255 ff.
- Dolde, Klaus-Peter* Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik, Diss. Tübingen, Berlin 1972.
- ders.* Zur staatsrechtlichen Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland - II. Zur Beteiligung von Ausländern am Willensbildungsprozeß, in: DÖV 1973, S. 370 ff.
- Dolzer, Rudolf/  
Vogel, Klaus (Hrsg.)* Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt-Sammlung, Heidelberg  
- Zweitbearb. Art. 16 / Stand: September 1983  
- Drittbearb. Art. 16 / Stand: Mai 2001  
- Art. 20 / Stand: Mai 2001  
(zitiert: *Bearb.*, in: BK, Art. 16 GG (Zweitbearb.)).
- Dreier, Horst (Hrsg.)* Grundgesetz - Kommentar, Band I, Tübingen 1996  
(zitiert: *Dreier/Bearb.*).
- Dubois, Bernhard* Die Frage der völkerrechtlichen Schranken landesrechtlicher Regelung der Staatsangehörigkeit, Bern 1955.
- Dürig, Günter* Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, in: AöR 81 (1956), S. 117 ff.
- ders.* Freizügigkeit, in: Neumann, Franz L. / Nipperdey, Hans Carl / Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte, Zweiter Band, 2. Aufl. Berlin 1968, S. 507 ff.

- Ehrlich, Kurt* Über Staatsangehörigkeit - zugleich ein Beitrag zur Theorie des öffentlich-rechtlichen Vertrages und der subjektiven öffentlichen Rechte, Diss. Zürich, Aarau 1930.
- v. Frisch, Hans* Das Fremdenrecht, Berlin 1910.
- Geiger, Rudolf* Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl. München 2002.
- Geissler, Christiane* Anwartschaft auf die deutsche Staatsangehörigkeit?, in: NJW 1990, S. 3059 ff.
- Gnielinski, Thomas* Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, Diss. Würzburg, Frankfurt a. M. 1999.
- Göbel-Zimmermann, Ralph* Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht - Erfahrungen und Reformvorschläge, in: ZAR 2003, S. 65 ff.
- ders. / Masuch, Thorsten* Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts - zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Reform, in: DÖV 2000, S. 95 ff.
- Grawert, Rolf* Staat und Staatsangehörigkeit - verfassungsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit, Habil. Bielefeld, Berlin 1973.
- ders.* Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, in: Der Staat 23 (1984), S. 179 ff.
- ders.* Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, 2. Aufl. Heidelberg 1995, § 14.

- de Groot, Gerard-René* Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln 1989.
- Gross, Werner* Betrachtungen, in: DVBl. 1954, S. 801 f.
- Habermas, Jürgen* Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: ders. (Hrsg.), Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. 1992, S. 632 ff.
- Hagedorn, Heike* Die Reform der Reform: neues Einbürgerungsrecht in Frankreich, in: ZAR 1999, S. 3 ff.
- Hailbronner, Kay* Ausländerrecht und Verfassung, in: NJW 1983, S. 2105 ff.
- ders.* Doppelte Staatsangehörigkeit, in: ZAR 1999, S. 51 ff.
- ders.* Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, in: NVwZ 1999, S. 1273 ff.
- ders. / Renner, Günter* Staatsangehörigkeitsrecht, Kommentar  
- 2. Aufl. München 1998  
(zitiert: Hailbronner/Renner (2. Aufl.));  
- 3. Aufl. München 2001  
(zitiert: Hailbronner/Renner (3. Aufl.)).
- Heintzen, Markus* Fremde in Deutschland - geschichtliche Entwicklung und aktuelle Regelungsprobleme des deutschen Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts, in: Der Staat 36 (1997), S. 327 ff.
- Held, Joseph* System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands, Erster Theil, Würzburg 1856.
- Helffritz, Hans* Allgemeines Staatsrecht - mit einem Abriß der Staatstheorien, 5. Aufl. Detmold 1949.

- Heller, Hermann* Staatslehre, Leiden 1934.
- ders.* Politische Demokratie und soziale Homogenität, in: Drath, Martin u. a. (Hrsg.), Hermann Heller - Gesammelte Schriften, Zweiter Band, Leiden 1971, S. 421 ff.
- Henke, Wilhelm* Demokratie als Rechtsbegriff, in: Der Staat 25 (1986), S. 157 ff.
- Herdegen, Matthias* Europarecht, 3. Aufl. München 2001.
- Herzog, Roman* Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a. M. 1971.
- Heyer, Christian* Verfassungsrechtliche Überprüfung des sog. Optionsmodells im Staatsangehörigkeitsrecht, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, WF III - 207/96.
- ders.* Völkerrechtliche, verfassungsrechtliche, rechts- und gesellschaftspolitische Argumente in der Diskussion um eine verstärkte Zulassung von Mehrstaatigkeit, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, WF III - 222/98.
- Hilgers, Hans Anton* Einführung, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Reform des Staatsangehörigkeitsrechts - Die parlamentarische Beratung, Bonn 1999, S. 11 ff.
- Hobbes, Thomas* Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates (1651), hrsg. von Iring Fetscher, 7. Aufl. Frankfurt a. M. 1996.
- Hobe, Stephan* Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht, in: Der Staat 32 (1993), S. 245 ff.

- ders.* Das Staatsvolk nach dem Grundgesetz, in: JZ 1994, S. 191 ff.
- Hofmann, Hasso* Zur Herkunft der Menschenrechtserklärungen, in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Perspektiven - Aufsätze aus den Jahren 1980-1994, Tübingen 1995, S. 3 ff.
- ders.* Menschenrechtliche Autonomieansprüche - Zum politischen Gehalt der Menschenrechtserklärungen, in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Perspektiven - Aufsätze aus den Jahren 1980-1994, Tübingen 1995, S. 51 ff.
- ders.* Die versprochene Menschenwürde, in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Perspektiven - Aufsätze aus den Jahren 1980-1994, Tübingen 1995, S. 104 ff.
- Holstein, Günther* Elternrecht, Reichsverfassung und Schulverwaltung, in: AöR 51 (1921), S. 187 ff.
- Huber, Ernst Rudolf* Bedeutungswandel der Grundrechte, in: AöR 62 (1933), S. 1 ff.
- Huber, Peter M.* Das „Volk“ des Grundgesetzes, in: DÖV 1989, S. 531 ff.
- ders.* /  
*Butzke, Kirsten* Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament, in: NJW 1999, S. 2769 ff.
- Ipsen, Hans Peter* Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.
- Isay, Ernst* Die Staatsangehörigkeit der juristischen Personen, Tübingen 1907.
- ders.* Kommentar zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz und zu den deutschen Staatsangehörigkeitsverträgen, Berlin 1929.

- Isensee, Josef* Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: VVDStRL 32 (1974), S. 49 ff.
- ders.* Die deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 GG) - rocher de bronze eines gesamtdeutschen Status oder völkerrechtlich immer angreifbares Fossil?, in: v. Münch, Ingo / Oppermann, Thomas / Stödter, Rolf (Hrsg.), *Finis Germaniae?*, Frankfurt a. M. 1977, S. 99 ff.
- ders.* Grundrechte und Demokratie - Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, Bonn 1981.
- ders.* Kommunalwahlrecht für Ausländer aus der Sicht der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens und der Bundesverfassung, in: *KritV* 1987, S. 300 ff.
- ders.* Abschied der Demokratie vom Demos, in: Schwab, Dieter (Hrsg.), FS für Paul Mikat, Berlin 1989, S. 705 ff.
- ders.* Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: *ders.* / Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band V: Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl. Heidelberg 2000, § 111.
- ders.* Schlußbestimmung des Grundgesetzes: Art. 146, in: *ders.* / Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VII: Normativität und Schutz der Verfassung - Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, § 166.



- ders.* Antragsschrift vom 9. Juni 1989, in: *ders.* / Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.), *Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht - Dokumentation der Verfahren*, Heidelberg 1993, S. 3 ff.
- ders.* *Stellungnahme*, in: *Focus* 24/1994, S. 20.
- ders.* *Das Volk als Grund der Verfassung - Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt*, Opladen 1995.
- ders.* *Nationalstaat und Verfassungsstaat - wechselseitige Bedingtheit*, in: *Stober, Rolf* (Hrsg.), *FS für Gerd Roellecke*, Stuttgart 1997, S. 137 ff.
- Jaenicke, Günther / Doehring, Karl* *Die Wehrpflicht von Ausländern*, in: *ZaöRV* 16 (1955/56), S. 523 ff.
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo* *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, 5. Aufl. München 2000.
- Jellinek, Georg* *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Aufl. (Neudruck) Aalen 1964.
- ders.* *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. Zürich 1966.
- Jestaedt, Matthias* *Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung*, Diss. Bonn, Berlin 1993.
- Kant, Immanuel* *Die Metaphysik der Sitten*, in: *Weischedel, Wilhelm* (Hrsg.), *Immanuel Kant - Werkausgabe*, Band VIII, 9. Aufl. Frankfurt a. M. 1991.

- v. Keller, F. / Trautmann, P.* Kommentar zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, München 1914.
- Kelsen, Hans* Vom Wesen und Wert der Demokratie, Neudruck der 2. Aufl. Aalen 1963.
- ders.* Allgemeine Staatslehre, Nachdruck Berlin 1966.
- Kimminich, Otto / Hobe, Stephan* Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl. Tübingen 2000.
- Kirchhof, Paul* Der Staat als Organisationsform politischer Herrschaft und rechtlicher Bindung - Kontinuität und Erneuerung des deutschen Verfassungsstaates in Freiheitlichkeit, Weltoffenheit und demokratischer Solidarität, in: DVBl. 1999, S. 637 ff.
- Klein, Eckart* DDR-Staatsbürgerschaftserwerb und deutsche Staatsangehörigkeit, in: NJW 1983, S. 2289 ff.
- Klein, Friedrich* Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, Breslau 1934.
- Köbler, Gerhard* Option, in: Tilch, Horst / Arloth, Frank (Hrsg.), Deutsches Rechts-Lexikon, Band 2, 3. Aufl. München 2001, S. 3124.
- Kokott, Juliane* Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerungen in die DDR, in: NVwZ 1988, S. 799 ff.
- Kriele, Martin* Schriftliche Stellungnahme, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Deutschlandpolitik - Öffentliche Anhörung des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen des Deutschen Bundestages, Bonn 1977, S. 137 ff.

- ders.* Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl. Opladen 1994.
- Kummer, Jochen* Wie schwer sind die Sprachtests für Ausländer?, in: Welt am Sonntag vom 27. Februar 2000, S. 11.
- Kunig, Philip* Einzelfallentscheidungen durch Gesetz, in: Jura 1993, S. 308 ff.
- Laband, Paul* Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Erster Band, Fünfte Aufl. Tübingen 1911.
- Lagarde, Paul* Das französische Staatsangehörigkeitsrecht und die Eingliederung der Ausländer, in: StAZ 1995, S. 65 ff.
- Larenz, Karl* Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. Berlin 1991.
- Lichter, Matthias* Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht, 2. Aufl. Köln 1955.
- ders. / Hoffmann, Werner* Staatsangehörigkeitsrecht, 3. Aufl. Köln 1966.
- Lifschütz, Alex.* Vergleichende Betrachtung der Staatsangehörigkeitsgesetze vom 1. Juli 1870 und vom 22. Juli 1913, in: AöR 33 (1915), S. 115 ff.
- Loewenstein, Karl* Erscheinungsformen der Verfassungsänderung, Tübingen 1931.
- Löwer, Wolfgang* Abstammungsprinzip und Mehrstaatigkeit, in: ZAR 1993, S. 156 ff.

- Lübbe-Wolff, Gertrude* Entziehung und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, Jura 1996, S. 57 ff.
- Magiera, Siegfried* Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einem Europa der Bürger, in: DÖV 1987, S. 221 ff.
- Makarov, Alexander N.* Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, 2. Aufl. Stuttgart 1962.
- ders.* Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Kommentar, 2. Aufl. Frankfurt a. M. 1971.
- ders. /  
v. Mangoldt, Hans* Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht - Kommentar, Loseblatt-Sammlung, Neuwied, Stand: Juni 1998.
- v. Mangoldt, Hans* Großbritannien: Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts des Vereinigten Königreichs (British Nationality Act 1981), in: StAZ 1983, S. 220 ff.
- ders.* Anerkennung der Staatsangehörigkeit und effektive Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Völkerrecht und im Internationalen Privatrecht, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 29 (1988), S. 37 ff.
- ders.* Öffentlich-rechtliche und völkerrechtliche Probleme mehrfache Staatsangehörigkeit aus deutscher Sicht, in: JZ 1993, S. 965 ff.
- ders.* Ius sanguinis- und ius soli-Prinzip in der Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, in: StAZ 1994, S. 33 ff.

- ders.* Ius-sanguinis-Prinzip, Ius-soli-Prinzip und Mehrstaatigkeit: Umbrüche durch das Staatsangehörigkeitsreformgesetz, in: ZAR 1999, S. 243 ff.
- v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich* Das Bonner Grundgesetz, Band I, 2. Aufl. Berlin 1966.
- dies. / Starck, Christian* (Hrsg.) Das Bonner Grundgesetz, Band 1, 4. Aufl. München 1999 (zitiert: *Bearb.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck).
- Martenczuk, Bernd* Das Territorialitätsprinzip, die Mehrstaatigkeit und der Gleichheitssatz - zur verfassungsrechtlichen Problematik des Optionsmodells im neuen Staatsangehörigkeitsrecht, in: KritV 2000, S. 194 ff.
- Marx, Reinhard* Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, Neuwied 1997.
- Masing, Johannes* Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen 2001.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter* Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt-Sammlung, München  
- Stand: August 1983;  
- Stand: März 2001  
(zitiert: *Bearb.*, in: Maunz/Dürig (Stand: August 1983)).
- Maurer, Hartmut* Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. München 2000.
- Meessen, Karl Matthias* Die Option der Staatsangehörigkeit, Diss. Bonn, Berlin 1966.
- Meinecke, Friedrich* Weltbürgertum und Nationalstaat, 7. Aufl. München 1928.

- Meireis, Rolf W.* Aspekte einer Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts - oder ein Versuch, über der Betrachtung von Bäumen den Wald nicht aus den Augen zu verlieren, in: StAZ 1994, S. 241 ff.
- Merten, Detlef* Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: VVDStRL 55 (1996), S. 7 ff.
- Meyer, Georg* Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 4. Aufl. Leipzig 1895.
- Moosmayer, Peter* Der Gebietsgrundsatz im Staatsangehörigkeitsrecht (jus soli) - unter besonderer Berücksichtigung der südamerikanischen Staaten, Frankfurt a. M. 1963.
- v. Münch, Ingo /  
Kunig, Philip (Hrsg.)* Grundgesetz-Kommentar, Band 1  
- 4. Aufl. München 1992  
(zitiert: *Bearb.*, in: v. Münch/Kunig (4. Aufl.)).  
- 5. Aufl. München 2000  
(zitiert: *Bearb.*, in: v. Münch/Kunig (5. Aufl.)).
- Murswiek, Dietrich* Schutz der Minderheiten in Deutschland, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands - Entwicklung und Grundlagen -, Heidelberg 1995, § 201.
- Nawiasky, Hans* Allgemeine Staatslehre, Zweiter Teil, Band 1, Einsiedeln 1952.

- Oppermann, Thomas* Sinn und Grenzen einer EG-Angehörigkeit, in: Hailbronner, Kay u. a. (Hrsg.), FS für Karl Doehring, Berlin 1989, S. 713 ff.
- v. Panhuys, H. F.* The role of nationality in international law, Leyden 1959.
- Papier, Hans-Jürgen* Verfassungsfragen des kommunalen Ausländerwahlrechts, in: KritV 1987, S. 309 ff.
- Pieroth, Bodo /  
Schlink, Bernhard* Grundrechte - Staatsrecht II, 14. Aufl. Heidelberg 1998.
- Predeick, Hans-Ulrich* Staatsangehörigkeitsrecht und Ausländerpolitik, in: DVBl. 1991, S. 623 ff.
- Quaritsch, Helmut* Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, in: DÖV 1983, S. 1 ff.
- ders.* Institutionelle Garantie, in: Herzog, Roman u. a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Band I, 3. Aufl. Stuttgart 1987, Sp. 1351 ff.
- ders.* Der grundrechtliche Schutz der Ausländer, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V: Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl. Heidelberg 2000, § 120.
- ders.* Wiedervereinigung in Selbstbestimmung - Recht, Realität, Legitimation, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands - Entwicklung und Grundlagen -, Heidelberg 1995, § 193.

- Rehm, Hermann* Der Erwerb von Staats- und Gemeinde-Angehörigkeit in geschichtlicher Entwicklung nach römischem und deutschem Staatsrecht, in: v. Hirth, Georg / Seydel, Max (Hrsg.), Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, Jahrgang 1892, S. 137 ff.
- ders.* Quellensammlung zum Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Bayern, Tübingen 1907.
- Renan, Ernest* Qu'est-ce qu'une Nation?, in: Forest, Phillipe (Hrsg.), „Qu'est-ce qu'une Nation?“, Texte intégral de E. Renan, Paris 1991, S. 31 ff.
- Renner, Günter* Ausländerintegration, ius soli und Mehrstaatigkeit, in: FamRZ 1994, S. 865 ff.
- ders.* Ausländerrecht in Deutschland, München 1998.
- ders.* Was ist neu am neuen Staatsangehörigkeitsrecht?, in: ZAR 1999, S. 154 ff.
- ders.* Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, in: NJ 2000, S. 15 ff.
- ders.* Streitpunkte: Mehrstaatigkeit und Deutschkenntnisse, in: ZAR 2002, S. 339 ff.
- Ridder, Helmut K. J.* Meinungsfreiheit, in: Neumann, Franz L. / Nipperdey, Hans Carl / Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte, Zweiter Band, 2. Aufl. Berlin 1968, S. 243 ff.
- Riege, Gerhard* Die Staatsbürgerschaft der DDR, Berlin 1982.



- Rittstieg, Helmut* Doppelte Staatsangehörigkeit im Völkerrecht, in: NJW 1990, S. 1401 ff.
- Rousseau, Jean-Jacques* Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts (1762), hrsg. von Hans Brockard, Stuttgart 1986.
- Sachs, Michael* (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. München 1999 (zitiert: Sachs/*Bearb.*).
- Sacksofsky, Ute* Mehrfache Staatsangehörigkeit - ein Irregulare?, in: Grawert, Rolf u. a. (Hrsg.), FS für Ernst-Wolfgang Böckenförde, Berlin 1995, S. 317 ff.
- Sasse, Christoph* Kommunalwahlrecht für Ausländer? - Staatsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Bonn 1974.
- Schätzel, Walter* Der heutige Stand des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, in: AöR 74 (1948), S. 273 ff.
- ders.* Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, 2. Aufl. Berlin 1958.
- ders.* Staatsangehörigkeit, in: Neumann, Franz L. / Nipperdey, Hans Carl / Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte, Zweiter Band, 2. Aufl. Berlin 1968, S. 535 ff.
- Scheuner, Ulrich* Die deutsche einheitliche Staatsangehörigkeit: ein fortdauerndes Problem der deutschen Teilung, in: Europa-Archiv 1979, S. 345 ff.
- Schmidt-Jortzig, Edzard* Einrichtungsgarantien der Verfassung, Göttingen 1979.

- ders.* Stellungnahme der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 10. Januar 1990, in: Isensee, Josef / Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht - Dokumentation der Verfahren, Heidelberg 1993, S. 196 ff.
- Schminke, Clemens* Deutscher Paß für Kinder bis zehn, in: Kölner-Stadt-Anzeiger vom 21. September 2000.
- Schmitt, Carl* Der Begriff des Politischen - Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, 6. Aufl. (4. Nachdr. der Ausg. von 1963) Berlin 1996.
- ders.* Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, Berlin 1958, S. 140 ff.  
(zitiert: *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 140).
- ders.* Grundrechte und Grundpflichten, in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, Berlin 1958, S. 181 ff.  
(zitiert: *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 181).
- ders.* Legalität und Legitimität, in: *ders.*, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, Berlin 1958, S. 263 ff.  
(zitiert: *C. Schmitt*, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 263).
- ders.* Verfassungslehre, 8. Aufl. Berlin 1993.
- Scholz, Rupert / Uhle, Arnd* Staatsangehörigkeit und Grundgesetz, in: NJW 1999, S. 1510 ff.

- Schrötter, Hans Jörg /  
Möhlig, Angelika* Staatsangehörigkeit in der Diskussion - rechtliche Aspekte und politische Ansätze, in: ZRP 1995, S. 374 ff.
- Schulze, Hagen* Kleine deutsche Geschichte, München 1996.
- Schwartz, Gustav* Das Recht der Staatsangehörigkeit in Deutschland und im Ausland seit 1914, Berlin 1925.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz /  
Stein, Torsten* Völkerrecht, 10. Aufl. Köln 2000.
- Seifert, Karl-Heinz* Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden - zur Auslegung von Artikel 16 Absatz 1 GG, in: DÖV 1972, S. 671 ff.
- Sennewald, Jörg* Kommunalwahlrecht für Ausländer?, in: VR 1981, S. 77 ff.
- v. Seydel, Max* Bayerisches Staatsrecht, Erster Band, 2. Aufl. Freiburg i. B. 1896.
- Sieyes, Emmanuel* Was ist der dritte Stand?, in: Politische Schriften, Ausgabe des deutschen Übersetzers, Erster Band, 1796, S. 47 ff.
- Silagi, Michael* Der Status der Vertriebenen und Spätaussiedler nach § 7 StAG und § 40 a StAG, in: ZAR 2000, S. 3 ff.
- v. Simson, Werner* Was heißt in einer europäischen Verfassung „Das Volk“?, in: EuR 1991, S. 1 ff.
- Smaluhn, Jürgen* Verfassungsrechtliche Aspekte einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, in: StAZ 1998, S. 98 ff.

- Smend, Rudolf* Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht (1933), in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. Berlin 1994, S. 309 ff.
- Spiegel, Nico* Das französische Staatsangehörigkeitsrecht nach der Reform von 1993, in: IPrax 1997, S. 269 ff.
- Steinberger, Helmut* Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII: Normativität und Schutz der Verfassung - Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992, § 173.
- Stern, Klaus* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Erster Halbband, München 1988.
- Stier-Somlo, Fritz* Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Band I, Berlin 1924.
- Sturm, Fritz* Europa auf dem Weg zur mehrfachen Staatsangehörigkeit, in: StAZ 1999, S. 225 ff.
- Thomsen, Klaus* Die politische Betätigung von Ausländern nach deutschem Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Diss. Bonn, München 1968.
- Tomuschat, Christian* Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, Bad Homburg v. d. H. 1968.
- Uhlitz, Otto* Das Wiedervereinigungsgebot als verfassungsrechtliche Schranke der Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik, in: ZRP 1987, S. 191 ff.

- Waldecker, Ludwig* Ein Beitrag zur Lehre von der Staatsangehörigkeit, in: AöR 33 (1915), S. 436 ff.
- Wallrabenstein, Astrid* Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, Diss. Gießen, Baden-Baden 1999.
- Wassermann, Rudolf*  
(Gesamt-Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band 1, 2. Aufl. Neuwied 1989  
(zitiert: AK-*Verf.*).
- Weber, Albrecht* Das neue Staatsangehörigkeitsrecht, in: DVBl. 2000, S. 369 ff.
- Weis, Paul* Nationality and statelessness in international law, London 1956.
- v. Welser, Hans Freiherr* Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, Kommentar, München 1914.
- Wengler, Wilhelm* Betrachtungen zum Begriff der Staatsangehörigkeit, in: Brüel, Erik u. a. (Hrsg.), FS für Walter Schätzel, Düsseldorf 1960, S. 545 ff.
- ders.* Völkerrecht, Band II, Berlin 1964.
- Woeber, Jakob /*  
*Fischer, Karl August* Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 mit den bayerischen Vollzugsvorschriften, 5. Auflage München 1932.
- Wollenschläger, Michael /*  
*Schraml, Alexander* Ius soli und Hinnahme von Mehrstaatigkeit, in: ZRP 1994, S. 225 ff.

- Zacher, Hans F.* Elternrecht, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI: Freiheitsrechte, 2. Aufl. Heidelberg 2001, § 134.
- Ziemske, Burkhardt* Mehrstaatigkeit und Prinzipien des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, in: ZRP 1993, S. 334 ff.
- ders.* Verfassungsrechtliche Garantien des Staatsangehörigkeitsrechts, in: ZRP 1994, S. 229 ff.
- ders.* Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, Habil. Köln, Berlin 1995.
- ders.* Über den Versuch, Sachprobleme durch neue Begrifflichkeit zu lösen - ein Beitrag zur „Kinderstaatszugehörigkeit“, in: ZRP 1995, S. 380 ff.
- ders.* Die Institutsgarantie der Staatsangehörigkeit und das „modernisierte“ Staatsangehörigkeitsrecht, in: Dörr, Dieter u. a. (Hrsg.), FS für Hartmut Schiedermaier, Heidelberg 2001, S. 413 ff.
- Zimmermann, Andreas* Staats- und völkerrechtliche Fragen der Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, in: IPrax 2000, S. 180 ff.
- Zippelius, Reinhold* Allgemeine Staatslehre, 12. Aufl. München 1994.
- Zuleeg, Manfred* Zur staatsrechtlichen Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland - I. Menschen zweiter Klasse?, in: DÖV 1973, S. 361 ff.
- ders.* Grundrechte für Ausländer: Bewährungsprobe des Verfassungsrechts, in: DVBl. 1974, S. 341 ff.

*ders.* Der unvollkommene Nationalstaat als Einwanderungsland,  
in: ZRP 1987, S. 188 ff.

*ders.* Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Aus-  
länder, in: ZAR 1988, S. 13 ff.