

Leitsätze des 2. Referenten über:

Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration

I. Territorialität von Herrschaft – Personalität von Herrschaftslegitimation

(1) Migration und europäische Integration berühren das personale Substrat des Staates und aktualisieren ein latentes Spannungsverhältnis im Fundament demokratischer Verfassungsstaaten: Der moderne Staat als Herrschaftsverband ist Territorialstaat. Demokratie ruht demgegenüber auf einer personalen Legitimationsstruktur von Herrschaft.

II. Bürger, Staatsbürger, Staatsangehöriger, Bürgerstatus

(2) Der Bürgerstatus meint die politische Vollmitgliedschaft in einem Legitimationssubjekt und damit die Grundlage demokratischer Gleichheit; er öffnet den Zugang zu den Institutionen und Verfahren, um die Regeln des Zusammenlebens demokratisch zu verändern. Basis des Bürgerstatus ist die Staatsangehörigkeit.

III. Gewichtsverlagerungen von der Personalität zur Territorialität

1. Differenzierung und Verfestigung des Aufenthaltsstatus Nicht-Staatsangehöriger

(3) Das Aufenthaltsrecht ist kein Privileg der Staatsangehörigen geblieben. Einen gebundenen Aufnahmeanspruch hat ein Ausländer zwar grundsätzlich nicht. Aufenthaltsentscheidungen werden aber mit weitreichenden Konsequenzen unions-, grund- und menschenrechtlich überlagert. Mit der Gewährung von Gebietszugang verfestigt sich sukzessive der Status eines Ausländers im Aufenthalt, also kraft Territorialität. Rechtlich gesicherter Daueraufenthalt tritt damit in lebensweltliche Konkurrenz zur Staatsangehörigkeit.

2. Angleichung der Freiheit im Aufenthalt

(4) Die Staatsangehörigkeit ist ein zulässiges Differenzierungskriterium, soweit es im jeweiligen Regelungskontext plausibel auf personale Zu-

gehörigkeit ankommt. Die meisten Rechtsregime knüpfen nicht (mehr) an die Staatsangehörigkeit, sondern an die (ggf. qualifizierte) Ansässigkeit an.

3. Territorialer Rechtsgehorsam und personale Sonderpflichten

(5) Die allgemeine Gehorsamspflicht gegenüber geltendem Recht wirkt territorial für alle der Staatsgewalt Unterworfenen. Sonderpflichten, die sich spezifisch an Inländer oder Ausländer richten, bestehen zwar fort, haben aber an Bedeutung eingebüßt.

4. Sozialstaatlich funktionalisierte Solidarität

(6) Solidarität wird im Sozialstaat vor allem durch soziale Teilhaberechte abgebildet. Leistungen werden einfachgesetzlich entweder nach Versicherungsprinzip oder nach spezifischer Bedürftigkeit organisiert, in der Regel jedoch nicht nach der Staatsangehörigkeit. Verfassungsrechtlich ist die fremde Staatsangehörigkeit als solche keine hinreichende Rechtfertigung mehr, Leistungen zu versagen. Das Recht auf Aufenthalt wird aber teilweise davon abhängig gemacht, keine (steuerfinanzierten) Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen.

5. Territorialiserte staatliche Schutzverantwortung

(7) Auf eigenem Staatsgebiet muss der Staat ohne qualitative Abstufung auch anderen Staatsangehörigen Schutz gewähren. Eine exklusive Schutzverantwortung für eigene Staatsangehörige aktualisiert sich erst extraterritorial (z.B. durch diplomatischen oder konsularischen Schutz).

6. Bestandsaufnahme: Statusdifferenzierung und poröse Territorialität

(8) Unverfügbarkeit und Unentrinnbarkeit des Staatsangehörigkeitsbandes verlieren graduell an Bedeutung. Personalität und Territorialität amalgamieren zu einer anspruchsvollen Statusschichtung. Statusunterschiede, die noch vor wenigen Jahrzehnten als Proprium des Bürgerstatus ausgeflaggt wurden, verblassen mit Verfestigung des Aufenthalts. Differenzen werden zwar nicht aufgegeben, aber durch Territorialisierung erheblich eingeebnet.

IV. Politische Teilhabe der „Anderen“?

(9) Fundamentale Statusdifferenz zwischen Staatsangehörigen und Ausländern bleibt die demokratische Teilhabe. Der Bürgerstatus ist hier demokratisches Heimatrecht.

1. *Befund: Die politische Exklusion von Ausländern*

(10) *Ausländern bleibt das nationale Parlamentswahlrecht als Herzstück des Bürgerstatus verschlossen. Die Rechtsordnung öffnet die Mitgliedschaft in Legitimationssubjekten für Nichtstaatsangehörige lediglich in Bereichen der Selbstverwaltung. Die Einführung eines allgemeinen Ausländerwahlrechts wäre verfassungswidrig. Andere Formen der Ausländerpartizipation (z.B. Beiräte) sind daher auch keine Emanation demokratischer Teilhabe, sondern formalisierter Ausdruck von Respekt vor individueller Selbstbestimmung.*

2. *Divergenzen zwischen Herrschaftsbetroffenheit und Herrschaftslegitimation*

(11) *Die Figur der virtuellen Repräsentation Nichtwahlberechtigter steht einem freiheitlichen Gemeinwesen nicht zur Verfügung, um Klüfte zwischen Herrschaftsbetroffenheit und Legitimationssubjekt zu überbrücken. Herrschaftsunterworfenheit der Nichtstaatsangehörigen ruht allein auf Territorialität und muss insoweit legitimierbar sein.*

3. *Demokratisches Optimierungsgebot?*

(12) *Das Demokratieprinzip ist kein Optimierungsgebot, das weitestgehende Deckungsgleichheit von Herrschaftsunterworfenen und Mitgliedern des Legitimationssubjekts fordert.*

a) *Formalisierungsbedarf freiheitlicher Ordnungen*

(13) *Eine freiheitliche Rechtsordnung muss Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten begrenzen sowie formale Zurechnungskriterien zur Legitimation von Herrschaft aufstellen. Hinreichend stabile Formalität des Legitimationssubjekts kann eine fluktuierende Ansässigkeit nicht gewährleisten.*

(14) *Die Anknüpfung von demokratischer Teilhabe an den bloßen Gebietszutritt würde die demokratische Willensbildung über die Regeln politischer Integration aushebeln. Das freiheitliche Korrespondenzverhältnis von Mitentscheidung und Mitverantwortung würde unterlaufen, wenn sich Ausländer als Wahlberechtigte den Zumutungen entziehen können, unter den von ihnen mitlegitimierten politischen Entscheidungen auch selbst leben zu müssen.*

b) *Pragmatistische Demokratisierung statt demokratietheoretischer Idealisierung*

(15) *Die politische Integration des Ausländers zum Bürger erfolgt durch Einbürgerung, über deren Voraussetzungen die vom bestehenden Legitima-*

tionssubjekt legitimierten Organe demokratisch entscheiden müssen. Demokratien sind zwar immer im Fluss, auch personal, brauchen aber diskursiven Raum zur Politisierung von Anpassungsprozessen. Der demokratische Rechtsstaat erträgt daher auch die Aporie zwischen einem Inklusionsanspruch aller Herrschaftsunterworfenen und dem Anspruch eines Legitimationssubjekts, über sein eigenes personales Substrat selbstbestimmt zu entscheiden.

c) Individualfreiheit zur politischen Interessenartikulation

(16) Ausländern steht uneingeschränkt die Meinungsfreiheit zu, durch die auf die Fortschreibung des Legitimationssubjekts kommunikativer Einfluss genommen werden kann.

4. Politische Gleichheit als Konsequenz der Menschenwürde?

(17) Aus der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) folgt kein automatischer Anspruch des Nichtstaatsangehörigen auf gleiche politische Teilhabe. Denn die positiv-rechtliche Menschenwürde thematisiert in ihrem individualisierten sowie negativen Absolutheitsanspruch kollektive Mechanismen der Herrschaftslegitimation nicht unmittelbar.

V. Legitimationssubjekte als Produkte demokratisch gesetzten Rechts

(18) Das Staatsangehörigkeitsrecht definiert das Legitimationssubjekt Volk über seine individuellen Mitglieder durch die strikt formale Zugehörigkeit. Die Staatsangehörigkeit ist ein Institut des positiven Rechts, keine bloße Funktion einer vorrechtlichen Nation. Auch die Zusammensetzung eines Volkes ist nur Folge einer Sequenz kontingenter politischer Entscheidungen (Einbürgerungen eingeschlossen). Geschichtlichkeit und Kulturabhängigkeit des Rechts werden im demokratischen Rechtsstaat vor allem durch Gesetzgebung abgebildet, die Zeitlichkeit von Herrschaft und Veränderbarkeit des Rechts gewährleistet.

(19) Die verfassunggebende Gewalt des Volkes hat sich mit der (voll)positiven Verfassungsgebung erledigt und begrenzt daher nicht die Gestaltungsmacht, das Legitimationssubjekt Volk demokratisch zu definieren. Die Festlegung, wer personales Substrat des Staatsvolkes sein soll, bestimmt sich rechtsendogen und wird damit zur Modelliermasse demokratischer Rechtsetzung. An die Stelle präeminenter Ordnung tritt das politische Ordnen.

VI. Demokratieadäquater Zugang zum Bürgerstatus durch Einbürgerung

1. Zumutbare Einbürgerungschancen

(20) Es gibt zwar kein allgemeines Recht auf Bürgerstatus. Der Gesetzgeber muss aber, um die Belastungen der Herrschaftsunterworfenheit auch auf der Zeitachse zumutbar zu halten, adäquate und sachlich differenzierte Einbürgerungschancen eröffnen.

2. Demokratieadäquate Begrenzungen des Zugangs zum Bürgerstatus

(21) Da es bei der Einbürgerung um eine fundamentale und folgenreiche Statusentscheidung geht, sind die Voraussetzungen nach dem Vorbehalt des Gesetzes zu vertatbestandlichen. Der Selbstbestimmungsrelevanz der Einbürgerung entspricht ein gesetzlicher Anspruch.

a) Schutz der Funktionsbedingungen des demokratischen Rechtsstaats

(22) Das Recht kann im Interesse des Gelingens gemeinsamer Freiheit die Einbürgerung als demokratische Selbstergänzung von Voraussetzungen abhängig machen. Wer demokratische Teilhabe einfordert, muss insbesondere seinerseits die konstitutiven Mindestvoraussetzungen demokratischer Willensbildung in gleicher Freiheit anerkennen.

b) Integrationsanforderungen

(23) Demokratische Institutionen bleiben voraussetzungsvoll, weil politische Interaktionen möglich und Verständigungschancen eröffnet sein müssen. Daher vertatbestandlicht das StAG legitimerweise abstrakt-generell formalisierbare Integrationsfaktoren (z.B. Aufenthaltsdauer, Spracherwerb, Grundwissen) als Einbürgerungsvoraussetzungen.

3. Staatsangehörigkeitsrechtliche Reaktionsmöglichkeiten auf Migration

a) Verfassungsrechtliche Gestaltungs Offenheit der Staatsangehörigkeit

(24) Eine deutsche Staatsangehörigkeit wird zwar vom Grundgesetz vorausgesetzt sowie institutionell gewährleistet; ihre konkrete rechtliche Gestalt ist aber nur schwach verfassungsrechtlich vorgezeichnet und daher durch den Bundesgesetzgeber weitreichend gestaltbar.

b) Territorialisierung durch Ausbau des Geburtsortsprinzips?

(25) Das Abstammungsprinzip bildet eine konfliktarme Basis des Staatsangehörigkeitsrechts; es beruht nicht auf soziokultureller oder ethnischer

Herkunft, sondern auf formeller Ableitung von der Staatsangehörigkeit der Elternteile, woher auch immer sie stammen mögen. Da die demokratische Teilhabe das Proprium des Bürgerstatus ist, ist eine Einbürgerung vor Erreichen des Wahlalters nicht erforderlich. Privilegierte Einbürgerungstatbestände für im Inland Geborene bei Erreichung der Volljährigkeit überlassen die identitätsrelevante Wahl der Zugehörigkeit dem Einzelnen und sind daher vorzugswürdig.

c) Personale Auffächerung durch Mehrfachstaatsangehörigkeit?

(26) Mehrfachstaatlichkeit bedeutet eine demokratisch dysfunktionale Privilegierung, weil politische Einflussmöglichkeiten multipliziert und asymmetrische Ausstiegs-Optionen offen gehalten werden. Das Staatsangehörigkeitsrecht sollte dem (weiterhin) entgegenwirken.

VII. Unionsbürgerschaft als europäischer Bürgerstatus

1. Politischer Bürgerstatus qua territorialer Repräsentation

(27) Der im Wahlrecht zum Europäischen Parlament abgebildete politische Bürgerstatus bezieht sich legitimatorisch weiterhin segmentiert auf die Mitgliedstaaten, mit denen die Unionsbürger jedoch nicht notwendig durch Staatsangehörigkeit verbunden sind, sondern qua Territorialität als unionszugehörige Einwohner. Die Unionsbürgerschaft ersetzt als abgeleitete sowie fragmentierte Zugehörigkeit nicht die nationale Staatsangehörigkeit und stellt für diese auch keine Konkurrenz dar, entfaltet aber als europäischer Bürgerstatus unterstützenden Legitimationswert.

2. Unionsbürgerschaft als grundlegender Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten

(28) Wenn der Unionsbürgerstatus zur solidaritätsgeprägten Mitgliedschaft in einer Wertegemeinschaft überhöht wird, steht dahinter das anspruchslose sowie methodisch fragwürdige Unterfangen, in Nachahmung idealisierter Nationengründungen den formalen Zugehörigkeitsstatus der Unionsbürger durch eine vermeintlich vorrechtliche Substanz anzureichern.

a) Materialisierung durch Territorialisierung

(29) Der EuGH betont, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt sei, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“. Hier wird ein materieller Bürgerstatus kraft Ansässigkeit im Unionsgebiet als staatsanalogem Bezugsraum herausgeschält.

b) *Personale Verselbstständigung der Unionsbürgerschaft?*

(30) *Die damit verbundene Unitarisierung von Grundrechtsstandards durchbricht die materiellen Begrenzungen nach Art. 51 Abs. 1 GRCh und gefährdet das vertikale institutionelle Gleichgewicht zu den Mitgliedstaaten und deren Verfassungsgerichtsbarkeiten. Allein die materielle Anreicherung des Bürgerstatus führt jedoch noch nicht dazu, dass sich das Verhältnis von nationaler Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft umkehrt.*

3. *Europäisierung der Staatsangehörigkeit?*

(31) *Solange die Europäische Union als legitimatorisch abgeleitete Rechtsordnung konstruiert wird, muss die Definition der Mitgliedschaft im Staatsvolk autonome demokratische Entscheidung der Mitgliedstaaten bleiben. Die Europäisierung der nationalen Legitimationssubjekte wäre ein Staatsstreich von oben.*

(32) *Zwar lässt sich legitimationstheoretisch abstrakt keine primäre Regelungsebene zur Bestimmung von Legitimationssubjekten begründen. Als Konsequenz individueller Selbstbestimmung besteht aber eine relative Präferenz für die Entwicklung von Legitimationssubjekten von unten nach oben entlang tradierter und überschaubarer Identifikationsebenen, die eine prozedurale Gemeinwohlkonstruktion noch zulassen.*

VIII. *Konsequenz: Fortschreibung des Bürgerstatus als Demokratiepoltik*

(33) *Die Staatsangehörigkeit bleibt der zentrale Anker formaler Zurechnung, der fluktuierenden Migrationsbewegungen demokratischen Halt gibt und die europäische Integration auf ein personales Legitimationsfundament stellt. Die Privilegierung des Mobilen wird im Politischen überwunden.*

(34) *Die Definition des Bürgerstatus ist daher originäre Demokratiepoltik und bietet die Chance, auch in einer postdemokratischen Weltgesellschaft ein Stück des zerrinnenden politischen Primats durch demokratischen Pragmatismus zu bewahren. Dies ist eine Herausforderung ohne Gelingensgarantie, aber für die repräsentative Demokratie kein Krisenszenario.*