

3. Aussprache und Schlussworte

Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration

Biaggini: Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen, ich möchte Sie ganz herzlich zur Diskussion zu unserem ersten Tagungsthema begrüßen. Die Diskussionsbeiträge sind grob nach drei Gesichtspunkten gegliedert: Zunächst geht es um allgemeine Fragen, dann geht es über in Richtung Mehrfachbürgerschaft, und zum Schluss gibt es einen Block mit Voten, die sich im weitesten Sinne mit Fragen der Demokratie beschäftigen.

Gröschner: Beide Referenten haben den Beifall verdient, den das Auditorium gespendet hat. Ich habe mich dem Applaus gern angeschlossen, weil mir die Ausführungen plausibel, also applauswürdig, erschienen. Gleichwohl hat mir in beiden Referaten der Begriff gefehlt, den ich für den Grundbegriff der Jurisprudenz halte, und damit auch für den Grundbegriff unserer Staatsrechtslehre: der Begriff des Rechtsverhältnisses. Lassen Sie mich das am Beispiel des Referats von Herrn Walter kurz demonstrieren. Trotz der begrüßenswerten Unterscheidung zwischen Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft bleibt der Grundbegriff Ihres Systems, Herr Walter, doch der Status. Er wird zunächst in der üblichen Metaphorik als Bündel von Rechten und Pflichten bestimmt. In der zentralen These 11 ist dann die Rede von notwendiger „Entbündelung“ des Status und in These 16 von dessen „Prozeduralisierung“. Gerade hierfür wäre das Verfassungsrechtsverhältnis der geeignete terminus technicus gewesen. „Bündel“ ist ein Bild ohne jede Bewegung, Verhältnis dagegen ein Begriff, für den die Bewegung zwischen den Rechtssubjekten, Rechte- und Pflichtensubjekten, deren Wechselbezüglichkeit oder Reziprozität, konstitutiv ist. Mit Blick auf die Lissabon-Entscheidung, die Sie ja erwähnt haben, also ausdrücklich nicht mit Blick auf Ihr Referat, drängt sich mir ein Goethe-Plagiat mit gezielter Verfälschung auf: Denn eben wo Begriffe fehlen, da stellt ein Bild zur rechten Zeit sich ein. Das Bild einer „Verankerung“ demokratischer Teilhaberechte in der Menschenwürde ist zwar ein gut nach Kiel passendes, aber doch sehr unbewegliches Bild. Dankeschön.

Schorkopf: Herr Walter hat in seinem glänzenden Referat am Anfang die Frage gestellt, warum sich Menschen in Deutschland einbürgern lassen sollten. Er hat das dann unter Hinweis auf die Statistik damit begründet, dass viele ihre Staatsangehörigkeit, die sie noch darüber hinaus besitzen, nicht aufgeben wollen, sich also nicht entscheiden wollen. Dieser Bericht war sehr eindrucksvoll. Es gehört nicht viel Fantasie dazu, sich vorzustellen, was passieren wird, wenn der EGMR und der EuGH die Zeit für reif erachten, zu sagen, dass zumindest das Kommunalwahlrecht und dann vielleicht auch weitere Wahlrechte in diesen Rechtsprechungsduktus einzubeziehen wären, wenn das letzte, die Staatsangehörigkeit prägende Recht seinen Partikularitätsschutz verlöre. Ich möchte daran anknüpfend, mit Blick auf das amerikanische Verfassungsrecht fragen: „We the people“, das Wort wurde gestern auch im Gesprächskreis zitiert, was ist eigentlich dieses „We“? Da muss man doch vielleicht sagen, jedenfalls denk ich das, dass die Staatsangehörigkeit bzw. der Aufenthalt da ist. Und dann diese „Entbündelung“: Es verhält sich doch nicht so, dass ein Territorialstaat, ein Territorium, ein Angebot macht, und dieses Angebot durch den Aufenthalt, durch die physische Präsenz, die Entscheidung dort seinen Wohnsitz zu nehmen, angenommen wird. Es existiert etwas, das darüber hinausgeht: Es gehört auch ein Stück weit ein Bekenntnis dazu, zu diesem politischen Raum zu gehören. Vielleicht kann ich das daran deutlich machen, dass – wenn es nur um einen Aufenthalt im Sinne einer Annahme eines Angebots geht, – wir zunächst nur im Rahmen der Selbstverwaltung sind. Wir diskutieren möglicherweise auch deshalb zur Zeit über Fragen der Beteiligung an Selbstverwaltungskörperschaften; ein Territorium ist doch aber auch ein politischer Raum. Und in diesem politischen Raum geht es um ein Subjekt, es geht um dieses „We“, das dort beteiligt ist. Wir sehen übrigens auch – das soll hier erwähnt werden – an dem unzeitgemässen Teso-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, was Staatsangehörigkeit über die lange Sicht leisten kann. Die Unionsbürgerschaft wird nicht zuletzt deshalb so intensiv von der Europäischen Union genutzt, besonders durch den EuGH und auch von der europäischen Politik, um ein Band zwischen den Bürgern Europas zu stiften. Das ist nicht nur Zweckorientierung, das hat einen Hintergrund.

Diggelmann: Wir haben hier viel von schwindenden Gestaltungsspielräumen der Staaten bei der Staatsbürgerschaft gehört. Ich möchte eine Bemerkung aus einer etwas anderen Perspektive anfügen, nämlich zu den Konsequenzen einer restriktiven Verleihung der Staatsbürgerschaft – und dies aus spezifisch schweizerischer Sicht. In der Schweiz ist die Immigration seit 1888 stets größer gewesen als die Emigration. Die Schweiz ist faktisch also schon lange ein Immigrationsland, bei dem sich die Frage

der Gewährung des Bürgerstatus an Zuziehende mit einer gewissen Dringlichkeit stellt. Interessant ist die Entwicklung der Wohnsitzfrist, die für eine Einbürgerung verlangt wurde und wird. Vor dem Ersten Weltkrieg wurde für die Einbürgerung durchschnittlich ein Wohnsitz von etwa zwei Jahren verlangt. Man hat die Frist dann in der Zwischenkriegszeit – unter dem Eindruck der Flüchtlingsfrage und des damit zusammenhängenden europaweiten „Fremdenabwehrdiskurses“ – auf 6 Jahre erhöht. In den 1950er Jahren erfolgte eine weitere Erhöhung auf 12 Jahre. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Die Idee bei der schrittweisen Erhöhung war, über die Anhebung der Einbürgerungshürden Immigration zu steuern, genauer: zu verhindern. Man ging davon aus, dass Arbeitsmigranten, denen der Zugang zur Vollmitgliedschaft in der Gesellschaft verweigert wird, auf die Dauer wieder in die Ursprungsländer zurückkehren. Das war ein Irrtum. Eine Langzeitkonsequenz des sehr restriktiven Umgangs mit der Staatsbürgerschaft war ein hoher Ausländeranteil, der sich politisch leicht instrumentalisieren lässt. Ein hoher Ausländeranteil sagt aber nur beschränkt etwas über die Intensität der Immigration aus. Er ist sehr maßgeblich durch die Hürden bei der Einbürgerung bestimmt, was in der heutigen politischen Diskussion aber kaum berücksichtigt wird.

Wißmann: Ich möchte nicht über die Unterschiede in den beiden je für sich eindrucksvollen Referaten sprechen, sondern auf eine aus meiner Sicht gemeinsame Schwäche hinweisen: Beide Referate sind einem ausgetretenen Pfad der deutschen Staatsrechtslehre gefolgt, indem sie den Bürger eigentlich erst mit Volljährigkeit entdecken. Er betritt die Bühne mit 18 Jahren, und alles davor ist letztlich zu vernachlässigendes Niemandsland. Das scheint mir doch die Entwicklungsdimension des Bürgerstatus als notwendige Bedingung seiner Existenz etwas unterzubelichten. Mit Händen zu greifen ist das bei Herrn Gärditz in These 25. Und auch bei Herrn Walter in These 16 wird der Grundgedanke einer Verfertigung des Bürgerstatus, wenn ich es recht verstehe, erst entdeckt in der Migrationsgesellschaft. Das halte ich für ein fundamentales Missverständnis. Denn die Prozeduralität des Bürgerstatus ist das Grundmuster eines demokratischen Staates, und die damit zusammenhängenden Fragen stellen sich in den Erziehungsinstitutionen bereits von den ersten Jahren an. Es ist leider kein Zufall, dass das Wort „Schulpflicht“ in den Referaten nicht gefallen ist, obwohl man auch das in einer historischen Langzeitperspektive zu den großen Grundpflichten des modernen Staates zählen kann. Worüber dann zu sprechen wäre, wäre, wie man die Verschränkung, ja die gegenseitige Verwiesenheit zwischen öffentlich verantworteter Bildung und bürgerlicher Freiheit an den entsprechenden Schnittflächen definiert, welche

innere Struktur staatliche Erziehung haben darf und muss, wo sie ihre Grenzen findet. Ich würde mich freuen, wenn ich dazu noch etwas mehr Aufklärung aus Sicht des europäisierten Bürgerstatus finden könnte. Danke.

Mahlmann: Ich habe zwei Fragen zu der menschenrechtlichen Überlagerung des Bürgerstatus, von der gesprochen wurde, die sich insbesondere an Herrn Walter richten. Die erste Frage bezieht sich auf die Beschreibung, die Sie abgeliefert haben, die man vielleicht zusammenfassen könnte als Ansätze einer ausdifferenzierten Gestaltung des Weltbürgertums, wie es in der Aufklärung angedacht wurde – von Kant rudimentär, in einem Asylrecht, aber immerhin doch substantiell entwickelt. Die Frage, die sich daraus ergibt, ist, ob es einen Zusammenhang dieser Entwicklung mit der bekannten These von Hannah Arendt gibt, dass Menschenrechte und die Durchsetzung von Menschenrechten abhängig sind von der Zugehörigkeit zu einer konkreten politisch definierten Gemeinschaft. Das war die berühmte Aporie der Menschenrechte, die keine bloß historische Position ist, sondern in der Gegenwart in aktuellen Genealogien der Menschenrechte im internationalen Bereich große Bedeutung gewonnen hat. Die Frage, die ich gerne loswerden würde, ist: Ist diese Entwicklung zu Ansätzen eines Weltbürgerrechts die Lösung der Aporie der Menschenrechte? Zweite Frage: Sie beide haben in gewisser Weise beschrieben, besonders Herr Walter, dass die menschenrechtliche Durchbildung des Bürgerstatus immer weitere Fortschritte macht. Herr Gärditz hat davon gesprochen, dass das Wahlrecht das Proprium des Bürgerrechts sei. Sie haben das in Frage gestellt und haben auch dieses Wahlrecht im Grunde dieser weltbürgerlichen, dieser menschenrechtlichen Durchbildung anheim gestellt. Daraus ergibt sich die Frage: Gibt es eine Grenze dieser menschenrechtlichen Durchbildung und wo liegt sie? Liegt sie nur in bestimmten Aspekten des Aufenthaltsrechts, wie angedeutet wurde? Letzte kurze Anmerkung: Herr Walter hat geendet mit dem Bezug auf die Perspektive der Aufklärung eines Weltbürgerrechts und hat gesagt, dass man das als naiv oder idealistisch verstehen kann. Ich würde sagen und möchte offen bekennen, dass ich diese Perspektive nicht für peinlich halte. In einer Welt von gewalttätigen Partikularismen – national, religiös –, in einer Krise, die diese Partikularismen neu gebiert, scheint es mir so zu sein, dass diese Art von weltbürgerlicher Perspektive vielleicht sogar die Existenzbedingung einer anspruchsvollen Rechtszivilisation ist.

Wallrabenstein: Ich habe eine Anmerkung zu dem ganz vorzüglichen Referat von Christian Walter, bei dem ich nur an einer Stelle, nämlich bei dem Punkt „Unterstützung durch die Solidargemeinschaft“ nachhaken

möchte. Sie haben dies als Merkmal des Bürgerstatus eingeführt und eine Auflösung dieses Merkmals durch das Europarecht – Stichwort EuGH-Entscheidungen in den Rs. Martinez-Sala oder Grzelczyk, konstatiert. Pointiert fragten Sie, ob das, was gestern noch europarechtliche Zumutung war, heute schon verfassungsrechtlich geboten sein könne. Ich glaube umgekehrt „wird ein Schuh draus“, und darauf möchte ich hinweisen. Sozialleistungen der Fürsorge waren historisch gar nicht personal, sondern gerade territorial organisiert und strukturiert. Das gilt insoweit auch, aus meiner Sicht, als Korrektur zum Referat von Herrn Gärditz. Die Regelungen, die Sie ansprechen, oder auch andere Sozialleistungen, die im deutschen Recht an die Staatsangehörigkeit oder einen bestimmten Aufenthaltsstatus anknüpfen sind neuer. Dies gilt in gewisser Hinsicht für die Grundsicherung, für die bei Ausländern bestimmte Beschränkungen gelten, oder das Erziehungs- und das Elterngeld. Sie sind 10, 20 Jahre alt; davor waren solche Sozialleistungen, insbesondere die Sozialhilfe, ganz am Territorialitätsprinzip orientiert, es bedurfte keiner personalen Zugehörigkeit. Die Frage ist also: Woher kommen dann diese, wenn Sie so wollen, neueren Regelungen. Ich denke, dass das Aufenthaltsrecht, dem eigentlich die Steuerungsfunktion dafür zukommt, wer Zugang zum Territorium und damit auch Zugang zur Fürsorge hat, in bestimmten Bereichen zurückgenommen wird. Grund hierfür sind insbesondere völkerrechtliche (Flüchtlingsrecht) oder europarechtliche (Unionsbürgerschaft) Verpflichtungen Deutschlands. An dieser Stelle rutscht gewissermaßen das Sozialrecht in diese Rolle hinein. Es muss die Aufgabe erledigen, die eigentlich dem Aufenthaltsrecht obliegt, nämlich die Migrationssteuerung. Dass dies nicht richtig sein kann, ist eine wesentliche Stoßrichtung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 10.07.2012. Auch auf die Frage, ob allein der Aufenthaltstatus für die Vorenthaltung bestimmter Leistungen ausreicht, oder ob es hinter dem Aufenthaltsstatus nicht Gründe hierfür geben muss, hat das Bundesverfassungsgericht in aktuellen Entscheidungen eine klare Antwort gegeben, nämlich im letzteren Sinn. Die Staatsangehörigkeit ist daher grundsätzlich nicht Voraussetzung für soziale Leistungen. Erlauben sie mir noch einen letzten Punkt, eine Vermutung oder eine Anmerkung dazu: Woher kommt denn dieses so gängige Missverständnis? Mein Eindruck ist, dass die Idee, wonach die Staatsangehörigen eine Solidargemeinschaft bilden, letztlich eher eine Stammtischweisheit ist, sich aber im Recht, bis auf diese einzelnen neueren Punkte, nicht wiederfindet. Dort aber, wo sie sich wiederfindet, ist sie auch immer verfassungsrechtlich problematisch. Unserer Debatte tut deshalb die Rückbesinnung auf die rechtlichen Strukturen gut. Danke.

Peters: Ich möchte gerne zur zentralen These von Christian Walters ausgezeichnetem Referat, der These von der „Entbündelung“ der Statusrechte, Anmerkungen aus völkerrechtlicher Perspektive machen. Der Status oder das Rechtsverhältnis der Staatsangehörigkeit hat sowohl eine zentrale Souveränitätsdimension als auch eine menschenrechtliche Dimension, besitzt Menschenwürdegehalte könnte man sagen. Meiner Ansicht nach hat im Zuge der Rechtsentwicklung sowohl auf einzelstaatlicher Ebene als auch auf völkerrechtlicher Ebene eine Verschiebung des Fokus weg von den Interessen des Staates hin zur stärkeren Berücksichtigung des Menschen stattgefunden. Das Recht der Staatsangehörigkeit hat eine Menschenwürdeanreicherung erfahren, ohne dass wir ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit haben. Faktum bleibt dennoch, dass die Zuerkennung oder die Aberkennung der Staatsangehörigkeit ein zentrales politisches Steuerungsinstrument für Staaten war und ist. Der Klassiker ist die Exklusion von ethnischen, kulturellen Minderheiten oder von neuen Minderheiten, den Migranten. Ein akutes Problem insbesondere in Osteuropa ist auch die umgekehrte Konstellation, die exorbitante Verleihung von Staatsangehörigkeit an Gruppen auch außerhalb der Staatsgrenzen, um die Einflussphäre von Staaten zu vergrößern.

Ich stimme dir zu, Christian: Normativ vorzugswürdig ist die „Entbündelung“ der klassischerweise mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte. Ich halte für eine sinnvolle politische Strategie insbesondere die Abkoppelung gewisser politischer Rechte von der Staatsangehörigkeit. Allerdings betrifft das Problem der demokratischen Inkongruenz zwischen Herrschaftsunterworfenheit und Möglichkeit der Partizipation nicht nur Ausländer, sondern potentiell, in mehr oder minder starkem Masse, uns alle, weil wir aufgrund der extraterritorialen Auswirkungen fremder Hoheitsrechtsausübung und aufgrund der Ausübung öffentlicher Gewalt durch internationale Institutionen alle mehr oder minder machtlos gegenüber diesen politischen Gewalten sind. So positiv ich die „Entbündelung“ finde, glaube ich, dass sie rechtstatsächlich ein im Wesentlichen auf Westeuropa beschränktes Phänomen ist, die sehr stark durch die Rechtsprechung des EuGH (zur Unionsbürgerschaft usw.) geprägt ist. In anderen Regionen der Welt bleibt nach wie vor die Staatsangehörigkeit das „Masterrecht“, das Recht auf Rechte.

Masing: Beide Referenten haben überzeugend das Problem herausgearbeitet, dass Migration ein Prozess ist, der in Spannung steht zur Staatsangehörigkeit als einem eher starren Status mit seiner binären Struktur des Entweder/Oder. Ich glaube, dies ist tatsächlich die große Herausforderung: Den Status der Staatsangehörigkeit zu flexibilisieren und in einen Prozess einzubinden. Insofern ist es sehr verdienstvoll, das große Potential

herauszuarbeiten, das in einer „Entbündelung“ der verschiedenen Rechte liegt. Ich halte das für einen überzeugenden Ansatz, weil so den verschiedenen Lebenssituationen, die durch viele Überlagerungen geprägt und eben nicht eindeutig sind, in einem tiefen Sinn human Rechnung getragen werden kann. Dies entspricht ganz der stärkeren Zuwendung zum Individuum hin – auch im internationalen Recht – als der eigentlichen Grundlage jeder Staatlichkeit.

Meine Frage wäre allerdings, ob damit gemeint ist, dass die Staatsangehörigkeit tendenziell aufzulösen ist oder keine Bedeutung mehr haben soll. Ich habe Ihre These, Herr Walter, nicht so verstanden, sondern dahingehend, dass die Staatsangehörigkeit in ihrer Bedeutung zurückgedrängt wird, aber als letzte Zuordnung durchaus auch in einem formalen Sinne als echter Status Bedeutung hat und haben muss. Dies jedenfalls würde ich für wichtig und richtig halten. Dass sie solche Bedeutung tatsächlich noch hat, lässt sich jedenfalls kaum leugnen: Man kann eben einen Schwerverbrecher letztlich doch ausweisen, den eigenen Staatsangehörigen aber nicht, und in äußersten Krisenfällen, wie Krieg usw., liegt in der Staatsangehörigkeit doch die letzte Entscheidung, wo ich hingehöre – eine existenzielle Entscheidung, die auch nicht nur durch individuelle Präferenzen oder durch individualisierende und rationalisierende Sacherwägungen bzw. Gleichheitsgesichtspunkte abgelöst werden kann.

Dies vorausgesetzt liegt heute aber in der Tat die zentrale Herausforderung darin, die Staatsangehörigkeit selbst als Status zu prozessualisieren. Und hierbei ist insbesondere das Territorialprinzip ein wichtiges Moment. Ich stimme Ihnen völlig zu, Herr Walter: Unter den Bedingungen von Migration ist die doppelte Staatsangehörigkeit für Übergangsgenerationen hinzunehmen. Sie hat, denke ich, durchaus Nachteile, aber für eine realitätsnahe und dem Einzelnen gerecht werdende Einbindung der Betroffenen in ihr neues Umfeld ist sie erforderlich. Ich glaube allerdings, dass in der öffentlichen Diskussion eines übersehen wird. Wir brauchen nicht nur die konsequentere Anerkennung des Territorialprinzips, sondern in der Generationenfolge auch eine Kappung des Abstammungsprinzips, also Regelungen, die im Laufe der Zeit sicherstellen, dass man dem Staat seiner Urahnen irgendwann nicht mehr ohne weiteres zugehört. Es gab eine Situation, in der fast alle Bewohner Westpolens auch Deutsche waren. Nur durch eine ganz geschickte und kaum bemerkte Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts ist es heute so, dass die Abkömmlinge von Deutschen in der dritten Generation nicht mehr automatisch Deutsche werden, selbst wenn sie in geschlossener Linie von deutschen Vorfahren abstammen. Anderes gilt nur, wenn die Eltern innerhalb eines Jahres eine entsprechende Erklärung vor der Auslandsvertretung abgeben. Diese Einschränkung des Abstammungsprinzips ist

kaum wahrgenommen worden. Ich halte sie jedoch – auch wenn sie mit dem schlichten Erklärungsvorbehalt zu vorsichtig ausgefallen ist – für eine der ganz wichtigen Bestimmungen des Staatsangehörigkeitsrechts.

Das eigentliche Problem ist natürlich, dass wir solche Regelungen für andere Länder nicht einseitig staatlich durchsetzen können. Das führt auf die Internationalisierung selbst zurück sowie zu den Themen, die auch soeben Frau Peters angesprochen hat: Wenn etwa die Türkei ihre Angehörigen über Generationen hin unabhängig von einem realen Bezug zu dem Land ihrer Vorfahren nicht aus der Staatsangehörigkeit entlässt, so kann dieses zur Grundlage von Machtansprüchen werden und ebenso problematisch sein wie willkürliche Einbürgerungen von Personen in anderen Ländern nach Maßgabe von Abstammungsgesichtspunkten. Um angemessene Regeln muss es insoweit eine internationale Diskussion geben und müssen internationale Vereinbarungen gesucht werden: Die Regelungen zur Verleihung der Staatsangehörigkeit können unter den Bedingungen von Migration immer weniger als souveräne Entscheidung der einzelnen Staaten angesehen werden.

Kotzur: Ich darf, wie gerade Frau Peters und Herr Masing, ebenfalls an die zentrale These aus dem höchst eindrucksvollen Referat von Herrn Walter anknüpfen und eine etwas stärker sozialwissenschaftliche Brille aufsetzen. Sie haben die „Entbündelung“ des Bürgerstatus sehr differenziert dargestellt, und diese „Entbündelung“ scheint mir mit einer Vielfältigung von jedenfalls potentiellen Zugehörigengemeinschaften zu korrespondieren. Die tradierten Zugehörigengemeinschaften – Familie, politische Gemeinde, Region und Staat – haben Konkurrenz bekommen durch die Europäische Union, durch das „Weltbürgertum“ im viel berufenen „global village“; aber auch durch solche Phänomene wie das Internet und seine „Blogger“, die in der leidenschaftlichen Zugehörigkeit zu ihrem Blog vielleicht viel stärker eine „Schicksalsgemeinschaft“ erleben als in der Nation, in die sie hineingeboren sind, oder als in der Summe der Staatsangehörigen, deren Staatsangehörigkeit sie teilen. Der Blick auf diese neuen „imagined communities“ mag, um auf die spannende Frage von Herrn Schorkopf Bezug zu nehmen, das „We, the People“, die klassische Selbstzuschreibung aus der US-amerikanischen Bundesverfassung, verändern, jedenfalls eine neue Lesart nahe legen: das „we“ in der Selbstzuschreibung von Zugehörigkeit weitet sich und bindet all die genannten multiplen Zugehörigengemeinschaften mit ein. Das führt mich zu meiner Frage: Diese Veränderungen können für die repräsentative Demokratie eine große Gefahr und Chance zugleich sein. Mir scheint in der Dynamisierung des Bürgerstatus, in dem prozeduralen Verständnis, das

Herr Walter angelegt hat, die große Chance zu bestehen, dass wir auch Inklusionsmomente prozedural flexibel, das heißt wandelbar denken und immer neu geeignete Inklusionskriterien finden müssen. So habe ich Ihr Schlussvotum in Sachen Weltbürgertum verstanden. Inklusion muss möglich sein, aber Inklusion, und das scheint mir die zentrale Herausforderung, bedeutet noch lange nicht „all inclusive“. Vielen Dank.

Bast: Ich möchte mich ebenfalls auf die zentrale These von Christian Walter beziehen, auf die These von der „Entbündelung“. Zunächst: In der Sache überzeugt sie mich sehr. Grund- und menschenrechtliche Entwicklungen – vor allem durch die Rechtsprechung herausgearbeitet – haben die Einheitlichkeit des Bündels von Rechten aufgesprengt, das traditionell mit der Staatsangehörigkeit verbunden war. Allenfalls könnte man die Rückfrage stellen, inwieweit dies tatsächlich – Anne Peters hat es angesprochen – eine Entwicklung ist, die über den europäischen Rechtsraum hinaus in gleicher Verdichtung zu beobachten ist. Nach meiner Kenntnis haben wir auf universeller Ebene keine Komplementärentwicklung zur Art. 8-Rechtsprechung des EGMR. Aber das ist nur eine Modifikation der insgesamt plausiblen These.

Mein kritischer Einwand bezieht sich auf die weitere These, wie der Beitrag der Gesetzgeber zu dieser Entwicklung einzuordnen ist. Dieser ist hier beschrieben worden als einer der Beschleunigung der Entbündelung. Und da hätte ich doch die Gegenfrage, ob wir nicht Belege dafür finden, dass der Beitrag des europäischen und des deutschen Gesetzgebers gerade in der Schaffung neuer „Bündel“, neuer Statusverhältnisse besteht, also gewissermaßen reaktiv zur menschen- und grundrechtlichen Dynamik. Ich sehe dort im Wesentlichen zwei zentrale Entscheidungen, die in der Sache parallel laufen: Der deutsche Gesetzgeber hat sich im Ausländergesetz 1990 für einen Rechtsanspruch auf ein Daueraufenthaltsrecht entschieden; der Titel heißt heute Niederlassungserlaubnis. Auf europäischer Ebene haben wir die im Referat angesprochene Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109, die ebenfalls einen Rechtsanspruch auf ein Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren gesetzlich niedergelegt hat und dieses durchaus als Statusverhältnis ausgestaltet hat, indem sie an den Erwerb eines bestimmten Titels Rechtsfolgen über das Aufenthaltsrecht hinaus (sozialrechtlicher, wirtschaftlicher, freizügigkeitsrechtlicher Art) angeschlossen hat. Deswegen meine These: Wir beobachten – vorangetrieben durch die Gesetzgeber, nicht allein durch die Expansion menschenrechtlicher und grundrechtlicher Vorgaben – die Entstehung von „denizenship“ als Alternative zur „citizenship“, einer gesetzlich ausgestalteten „Wohnbürgerschaft“, die zwar ein Minus zur „citizenship“ ist, aber durchaus einen eigenen Stand als Bürgerstatus besitzt.

Letzte Überlegung: Warum ist es wichtig, dies zur Kenntnis zu nehmen? Es bringt ein politisches Element ein, das mir in dem Vortrag von Christian Walter ein bisschen gefehlt hat. Das Selbstverständnis, ein Einwanderungsland sein zu wollen, ist nicht menschenrechtlich vorgegeben. Es spiegelt sich in der Entscheidung, einen Rechtsanspruch auf Daueraufenthalt für Drittstaatsangehörige zu schaffen. Das ist keine gerichtliche, sondern eine politische Entscheidung, die die Gesetzgeber getroffen haben.

Paulus: Auch ich schließe mich dem Dank an beide Referenten an, und Sie werden gleich sehen, dass ich bei beiden ein Stück weit den Weg mitgehen möchte, den sie eingeschlagen haben. Zunächst zu Herrn Walter: Ich stimme Ihnen sehr zu in ihrer Analyse der Relativierung – nicht der Abschaffung, der Relativierung – der Staatsangehörigkeit. Wir haben ein Beispiel in unseren Tagungsmappen, diese schöne rote Textausgabe enthält viele verfassungsrechtlich relevante Gesetze, nicht mehr aber das Staatsangehörigkeitsgesetz, und dies ganz bestimmt nicht, weil es so lang wäre. Schon bei solchen verlegerischen Entscheidungen sieht man, dass eine gewisse Relativierung des Themas stattgefunden hat, und ich glaube, dass damit auch die Relativierung der Exklusivität der Staatsangehörigkeit richtig analysiert ist. Die Frage, die wir uns stellen müssen, ist die nach den Konsequenzen. Und da haben Sie gesagt, auch da bin ich bei Ihnen, dass die Hinnahme doppelter Staatsangehörigkeit eine fast notwendige Konsequenz multipler Identitäten in der heutigen Welt darstellt. Sie haben dann gesagt, man könne sie abmildern, indem man besondere völkerrechtliche Verträge abschließt. Diese Notwendigkeit kann ich allerdings nicht so ganz erkennen. Mir scheint, dass das Völkerrecht doch ganz erfolgreich gelernt hat, mit doppelten Staatsangehörigkeiten umzugehen, und das IPR tut das schon immer, auch mit der Differenzierung zwischen einer effektiven und einer vielleicht nicht so effektiven Staatsangehörigkeit, jedenfalls in den Staaten, die es im konkreten Fall betrifft. Insofern wollte ich so noch mal nachfragen, ob nicht das allgemeine Völkerrecht und das IPR hier ausreichen.

In einem Punkt allerdings würde ich mich von Ihnen trennen und ein Stück weit auf Herrn Gärditz zugehen. Wenn das denn alles richtig ist, dass wir den Zugang zur Staatsangehörigkeit erleichtern sollten, auch um idealerweise der regulativen Idee näherzukommen, dass die Betroffenen bei demokratischen Entscheidungen einbezogen werden, dann stellt sich doch die Frage, ob wir nun auch noch das Wahlrecht relativieren müssen, jedenfalls wenn man über das Kommunalwahlrecht hinausgeht. Damit würde die Binnenseite der Staatsangehörigkeit, der Status des Staatsbürgers, doch fast völlig entkernt. Wenn man den Zugang zur Staatsange-

hörigkeit vereinfacht, dann sollte man den Inhalt der Staatsangehörigkeit attraktiv machen und nicht selbst relativieren. Mein Ergebnis wäre: Weltbürgerliche Relativierung der Staatsangehörigkeit ja, eine Abschaffung oder Entleerung des Staatsbürgerstatus nein. Danke schön.

Oeter: Lassen Sie mich ein Schlaglicht aus einer relativ spezifischen Perspektive auf das Thema werfen. Als Angehöriger eines Stadtstaates wie Hamburg ist man sich bewusst, dass wir hier kein esoterisches Thema der Staatstheorie verhandeln, sondern ein ungemein wichtiges Thema der langfristigen Funktionsfähigkeit repräsentativer Demokratie. Warum betone ich den Stadtstaat: Die Großstädte sind quer durch Europa Laboratorien der sozialen Entwicklung, die in sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten in unseren Gesellschaften stattfinden. Ich möchte das mit einer statistischen Zahl beleuchten: Wir wissen oder wir können ausrechnen, dass in Hamburg die Zahl der Schulkinder mit Migrationshintergrund in wenigen Jahren die 50-Prozent-Marke überschritten haben wird. Wenn man den demographischen Trend, der sich dahinter abzeichnet, als Befund nimmt, dann sind die (man kann sagen) sehr mäßigen Einbürgerungsraten, die Herr Walter sehr schön aufgezeigt hat, doch sehr beunruhigend im Blick auf die langfristige Sicherung der Funktionsfähigkeit repräsentativer Demokratie. Diese mäßigen Einbürgerungsraten muss man in Verbindung sehen mit dem Phänomen der Mehrfachstaatsangehörigkeit. Die Einbürgerungsraten hängen sehr stark – das zeigen die Mikrountersuchungen der Soziologie – an der Praxis der Hinnahme der Mehrfachstaatsangehörigkeit. Da fand ich in den beiden Referaten doch sehr interessant, dass wir bei aller Konvergenz in der Analyse, die ja im Blick auf traditionelle Positionen in den Referaten sichtbar war, an diesem Punkt immer noch beinahe so etwas wie eine kognitive Dissonanz haben. Aus einer eher sozialwissenschaftlich informierten Perspektive muss man sagen, doppelte/mehrfache Staatsangehörigkeit ist im Grunde ein rechtliches Abbild eines Phänomens, das die Sozialwissenschaften unter den Begriff ‚transnationale Biographien‘ bringen. Es handelt sich dabei um ein immer stärker verbreitetes Phänomen – ein Phänomen, das sich juristisch in diesen Mehrfachstaatsangehörigkeiten ausdrückt; Aus einer derartigen Perspektive ist Mehrfachstaatsangehörigkeit im Grunde etwas normales, während es umgekehrt in tradierten staatsrechtlichen Ableitungen als ein abnormes Phänomen erscheint, das eingehegt werden muss, das möglichst bekämpft werden muss. Herr Gärditz hat das ja immer noch mit sehr starken Worten gekennzeichnet, wenn ich die entsprechende These 26 lese, wo die Rede ist von „demokratisch dysfunktionale(r) Privilegierung, weil politische Einflussmöglichkeiten multipliziert und asymmetrische Ausstiegsoptionen offen gehalten werden“. Ich möchte

diese Dissonanz jetzt gar nicht bewerten, obwohl meine Position dazu klar ist. Ich möchte einfach noch darauf hinweisen – und da nochmals die These von Christian Walter stärken: Wenn wir an diesen traditionellen Ableitungen festhalten, verheddern wir uns immer stärker in kaum mehr bewältigbaren Gleichheitsproblemen. Die eine Dimension dieser Gleichheitsprobleme hat Christian Walter deutlich gemacht: Wir haben ja sehr unterschiedliche rechtliche Konstruktionen und Praktiken im Umgang mit Mehrfachstaatsangehörigkeit. Die Geschlechtergleichberechtigung hat dazu geführt, dass binationale Ehen regelhaft zu mehrfacher Staatsangehörigkeit führen. Die Praxis im Blick auf unterschiedliche Herkunftsstaaten variiert dagegen bei der Einbürgerung extrem. Verwaltungssoziologische Untersuchungen zeigen uns ferner, dass die Praxis zwischen den (deutschen) Ländern in der Anwendung des gleichen Gesetzes in puncto Hinnahme von mehrfacher Staatsangehörigkeit ebenfalls extrem divergiert, mit den Stadtstaaten Berlin und Hamburg als dem einen Pol, und Flächenländern wie Bayern als dem anderen Pol. Wenn Sie diesen selektiven Umgang mit dem Phänomen als empirischen Befund in den Blick nehmen, zeigt das, dass wir diese Art von Praxis der rechtlichen Einhegung von Mehrfachstaatsangehörigkeit – in sehr unterschiedlichen Selektionsvorgängen letztlich stark diskriminierend – aus meiner Sicht nicht weiter aufrechterhalten können.

Calliess: Ich würde gerne die These 31 von Herrn Gärditz aufgreifen, wonach die Europäisierung der Staatsangehörigkeit die Gefahr eines Staatsstreichts von oben begründe, und zur These 14 von Herrn Walter Stellung nehmen, wo Sie im Hinblick auf das Wahlrecht folgern, dass es insoweit keinen Unterschied zwischen Unionsbürgern und Ausländern geben dürfe. Insoweit möchte ich den Blick etwas intensiver auf den Unionsbürgerstatus lenken, und zwar auf Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV: Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Hier wird der Status eines im Staaten- und Verfassungsverbund geteilten Bürgers sichtbar, an den sich natürlich auch rechtliche Konsequenzen knüpfen. Mit Blick auf Herrn Gärditz folgt hieraus eine Europäisierung der Staatsangehörigkeit, die sich darin Ausdruck verschafft, dass ein Mitgliedsstaat, eben wegen dieser strukturellen Kopplung, nicht mehr völlig frei in der Gestaltung seines Staatsangehörigkeitsrechtes sein kann. Relevant wird dies zum einen bei der Verleihung von Staatsangehörigkeit: So kann der Mitgliedstaat X nicht einfach frei entscheiden, 20.000 Drittstaatsangehörigen seine Staatsangehörigkeit zu verleihen, weil dies über die Unionsbürgerschaft Rückwirkung auf deren Aufenthaltsrecht in den anderen Mitgliedsstaaten unter dem Aspekt der Freizügigkeit hat. Es besteht insoweit ein aus der Unionstreue fließendes Rücksichtnahmegebot.

Und genau so liegt es auch beim Entzug der Staatsangehörigkeit. Inso- weit gibt es, wie wir spätestens seit dem Rottmann-Fall wissen – wo der EuGH, wie ich finde, eine sehr ausgewogene Entscheidung getroffen hat –, ebenfalls Rücksichtnahmepflichten aus der Unionstreue. So gesehen hat die Europäisierung des Staatsangehörigkeitsrechts längst stattgefunden. Was jetzt den Unterschied zwischen Nicht- EU-Ausländern und Unions- bürgern im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG anbelangt, möchte ich auf Art. 20 Abs. 2 Satz 1 AEUV hinweisen: Aus dem untrennbar mit der Staatsangehörigkeit verflochtenem Unionsbürgerstatus folgen die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten. Wenn wir uns dann diese Rechte und Pflichten im Unionsvertrag anschauen, dann macht Art. 22 AEUV deutlich, dass ein besonderer Status begründet wird, der zwei For- men des Wahlrechts der umfasst, das kommunale Wahlrecht und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament (jeweils aktiv und passiv). Es gibt hier einen besonderen Status, dem man meiner Ansicht nach einer- seits Rechnung tragen muss und den man andererseits nicht verwischen darf. Vielen Dank.

Gas: Ich habe eine Bitte um gewisse Ergänzungen an Sie, Herr Kollege Walter, bezüglich These 14 und bezüglich genereller Aussagen zur doppel- ten Staatsbürgerschaft. Bei letzterem haben sie sehr knapp, und aus mei- ner Sicht offen gestanden ein bisschen zu knapp, zwei Gegenargumente zu entkräften versucht. Zum einen die These, die auch Herr Masing ange- sprochen hat, betreffend Art. 3 GG. Ich denke, da sind wir uns in diesem Kreise alle einig, dass diese Übervorteilung Art.-3-konform ist, da bin vollkommen d'accord mit Ihnen. Aber das kann aus meiner Sicht nicht der Punkt sein, wie das Problem zu lösen ist. Wir müssen uns auch darü- ber unterhalten: Wollen wir das? Den Loyalitätskonflikt hat schon Herr Masing angesprochen, mit dem Beispiel, wonach es halt in extremen Situationen dazu kommen kann, dass entschieden werden muss. Ich möchte das Augenmerk ein bisschen auf die methodische Begründung legen: Sie sagten dann doch sehr schnell, dass es einen solchen Loyalitäts- konflikt sowieso schon gäbe. Kann das als Begründung ausreichend dafür sein, dass man ihn entweder perpetuiert und sogar noch ausweitet? Und wenn ja: wie stark? Das gleiche Problem sehe ich offen gestanden bei der These 14 vom methodischen Ansatz her, wenn Sie ausführen, dass entscheidend für Ihre Auslegung des 79 Abs. 3 GG sei, dass wir den 28 Abs. 1 Satz 3 GG nun einmal hätten. Also auf der einen Seite: Wir haben schon einen Loyalitätskonflikt, wir können ihn noch perpetuieren. Auf der anderen Seite: Wir haben schon eine Erosion des Prinzips, das die Staatsgewalt vom deutschen Volk ausgeht, also können wir das auch aus- weiten. Ist das methodisch tragfähig? Richtet sich Art. 79 Abs. 3 wirklich

nach dem Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG? Oder muss sich nicht umgekehrt die Frage nach einem Ausländerwahlrecht nach dem Art. 79 Abs. 3 richten? Ich glaube gar nicht, dass Sie es so absolut und auf die Spitze getrieben meinen. Aber wenn das eine exklusive Begründung sein soll, über den Art. 28 Abs. 1 Satz 3 die Ewigkeitsgarantie zu bestimmen, dann besteht eine Gefahr, dass sie erodiert. Zum Schluss möchte ich, um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, darauf hinweisen, dass ich mit den Ergebnissen vollkommen einverstanden bin. In den genannten Punkten würde ich mir aber als Begründung noch eine Ergänzung wünschen.

Alexy: Die normativen Gründe für den Umgang mit der Staatsbürgerschaft und allem, was damit verbunden ist, lassen sich in zwei Gruppen einteilen: in solche grund- und menschenrechtlicher Art und in solche demokratietheoretischer Art. Ich möchte nur einen Blick auf die zweite Gruppe werfen und dort auch eher theoretische Fragen aufnehmen, die aber durchaus praktische Konsequenzen haben. Es geht um die These 12 von Herrn Gärditz zum Optimierungsgebot. Das Demokratieprinzip, so lautet sie, ist kein Optimierungsgebot, das weitestgehende Deckungsgleichheit von Herrschaftsunterworfenen und Mitgliedern des Legitimationssubjekts fordert. Ich widerspreche dem. Das Demokratieprinzip ist ein Optimierungsgebot, und um dahin zu kommen, muss etwas getan werden, was heute Vormittag nicht getan wurde. Das Demokratieprinzip ist normtheoretisch exakter in den Blick zu nehmen. Wir sind gewohnt, zwischen deliberativer Demokratie auf der einen Seite und dezisionistischer Demokratie auf der anderen zu unterscheiden, also zwischen Diskursdemokratie und Entscheidungsdemokratie. Aber das Demokratieprinzip, und Sie, Herr Gärditz, machen das im Grunde auch, das Demokratieprinzip ist weiter zu unterteilen in das Prinzip der Mitentscheidung und das Prinzip der Mitverantwortung. Sobald wir diesen Schritt einmal getan haben, können wir Fragen wie die der Mehrfachstaatsbürgerschaft viel präziser analysieren und beantworten. Zwischen dem Prinzip der Mitverantwortung und dem der Mitentscheidung tritt ein Spannungsverhältnis zutage, das nicht leicht zu lösen ist. Wir stehen vor großen Herausforderungen, nicht zuletzt auch deshalb, weil wir überhaupt nicht wissen, was die nächsten Jahrzehnte, sowohl in Europa als auch weltweit, bringen, welche Verwerfungen es geben könnte. Hier sind Abwägungen vorzunehmen zwischen diesen beiden Unterprinzipien des Demokratieprinzips, und Abwägung ohne Optimierung gibt es nicht. Natürlich ist all das, was ich bislang gesagt habe, eine grobe Vereinfachung, denn in diesen Abwägungsprozess ist natürlich auch die grund- und menschenrechtliche Dimension einzufügen, wobei es mir bedenklich erscheint, wenn die Menschenwürde zu weich ins Spiel gebracht wird. Letzteres geschieht, wenn es

heißt, dass zwar keine Verletzung der Menschenwürde vorliegt, wenn dies oder das geschieht, dass die Menschenwürde aber dennoch dies oder das irgendwie fordert. Das ist jedenfalls nicht die Menschenwürde, die wir in Artikel 1 Abs. 1 GG finden. Es ist eine abgeschwächte Menschenwürde, und dies ist kein gutes Argument. Kurzum, neben einer größeren Präzision auf der Ebene der verschiedenen Teilprinzipien des Demokratieprinzips ist eine größere Präzision auf der Ebene der Grund- und Menschenrechte anzufordern.

Sieckmann: Ich möchte zu Herrn Gärditz und zur These 12 Stellung nehmen, die Herr Alexy ja schon zitiert hat. Sie sagen: Es ist kein Optimierungsgebot, Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten herzustellen. Nun ist dies aber eine zentrale Idee der Demokratie, und warum soll diese nicht auch verfassungsrechtlich die Interpretation des Demokratieprinzips bestimmen. Als Optimierungsgebot oder Ideal bedeutet es natürlich nicht, dass automatisch im Wahlrecht eine Identität zwischen Beherrschten und Wahlberechtigten hergestellt werden müsste. Es ist ein Optimierungsproblem, es kann Rechtfertigungen geben, den Kreis der Wahlberechtigten einzugrenzen. Es ist notwendig, formale Regeln aufzustellen, und es kann sein, dass eine Anknüpfung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit gegeben sein sollte. Aber es muss eine Rechtfertigung dafür geben. Das ist der zentrale Punkt des Optimierungsgebots. Wenn sie nun sagen, es ist kein Optimierungsgebot, dann bedeutet dies, es ist egal, ob jemand, der eigenverantwortlicher Entscheidungen fähig ist und einer politischen Herrschaft unterworfen ist, an der Ausübung dieser Herrschaft teilhat. Dies müsste verfassungsrechtlich egal sein. Und wenn sie das sagen, dann geben sie das Demokratieprinzip insgesamt auf.

Meyer, Hans: Herr Gärditz, Sie haben die Geschichte von Herrn Haake nicht zu Ende erzählt. Der deutsche Bundestag hat darüber debattiert, ob in seinem Haus ein Trog aufgestellt werden darf, auf dem steht „Der Bevölkerung“ statt „Dem deutschen Volke“, und hat sich mit großer Mehrheit dafür entschieden. Sein Argument war: Wir sind nicht nur für das deutsche Volk verantwortlich, sondern für die ganze Bevölkerung. Zweiter Punkt: Den Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 GG auf das deutsche Staatsvolk zu beschränken, war ein rabiater Akt der Verfassungsgerichtsbarkeit, denn das Bundesverfassungsgericht hat zugleich, was es aber nicht gemerkt hat, entschieden, was durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt ist. Beschlossen wurde nicht die Abweisung der Nichtstaatsangehörigen von den Wahlen, sondern beschlossen wurde die Exklusivität des Volksbegriffs bezogen auf die Staatsangehörigkeit. Damit war ein „Grundsatz“ festgelegt, der nach Art. 79 Abs. 3 GG auch durch einfache Verfassungs-

änderung nicht mehr geändert werden kann. Folglich ist die ohne jede Begründung dem Gesetzgeber gegebene Erlaubnis, das Ausländerwahlrecht für die Kommunen einzuführen, ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 gewesen. Denn das Volk ist, wie Art. 28 überdeutlich sagt, auf allen drei Ebenen gleich. Das Volk soll in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben. Das heißt also, dass der Volksbegriff identisch ist. Wir nennen ja nicht zu unrecht Art. 28 Abs. 1 GG eine Homogenitätsbestimmung. Die Konstruktion funktioniert vorne und hinten nicht. Auch der Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte zeigt, dass das Gericht unrecht hatte. Denn der parlamentarische Rat war keinesfalls der Ansicht, dass das deutsche Volk in Art. 20 GG exklusiv gemeint sei, denn er hat selbst das Wahlrecht entwickelt und dabei auch Nichtstaatsangehörige für wahlberechtigt erklärt. Wer einen Volksdeutschen im Osten geheiratet hatte – also zum Beispiel die Russin, die einen in Kasachstan lebenden deutschen Volkszugehörigen geheiratet hatte, und mit ihm nach Deutschland kam –, durfte und darf hier wählen, auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Später hat das Gericht gesagt, das sei eine besondere Lage gewesen. Ist denn aber der große Zuwachs an Ausländern hier in Deutschland nicht auch eine neue Lage, auf die man irgendwie reagieren sollte? Diese Rechtsprechung ist also methodisch gesehen ebenso ein grober Missgriff gewesen wie politisch. Herr Gärditz, Sie haben in These 34 von dem zerrinnenden politischen Primat gesprochen und erstaunlicherweise dieses Zerrinnen damit begründet, dass es demokratischen Pragmatismus gibt. Ich bin immer davon ausgegangen, dass der politische Primat bei uns ein demokratischer Primat ist. Die Behauptung verstehe ich also nicht. Da ich mittlerweile alt genug bin, um mich noch daran zu erinnern: Wenn Sie diesen Vortrag vor 40 Jahren gehalten hätten – vor etwa 40 Jahren hat die Vereinigung über Ausländerrecht in Mannheim debattiert, mit Doering und Isensee als Vortragenden –, hätten Sie kein Jota ändern müssen. Nun weiß ich nicht, ob ich mich freuen soll über diese hohe Kontinuität in der deutschen Staatsrechtslehre, oder ob ich verzweifeln soll über die Unbeweglichkeit angesichts der Veränderungen, die wir nun doch erleben.

Schmahl: Ich habe eine Nachfrage zum Referat von Christian Walter, das mir freilich insgesamt schon deshalb gut gefallen hat, weil es den Bürgerstatus einmal menschenrechtlich beleuchtet und positioniert. In der Tat legt der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof Art. 14 EMRK sehr großzügig aus und inkludiert mittlerweile die Staatsangehörigkeit in das Merkmal des „sonstigen Status“, wenn Art. 8 EMRK, also das Recht auf Privat- und Familienleben, in Frage steht. Auch dürfte es gesichert sein, dass diese gleichheitsfreundliche EGMR-Rechtsprechung die Judikatur

des EuGH zunehmend leiten und beeinflussen wird. Und jetzt komme ich zu dem aus meiner Sicht neuralgischen Punkt: Art. 21 Grundrechte-Charta unterscheidet exakt zwischen 17 verpönten Differenzierungs- oder Diskriminierungsmerkmalen in Art. 21 Abs. 1 einerseits und dem in Art. 21 Abs. 2 niedergelegten Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit andererseits. Art. 21 Abs. 2 Grundrechte-Charta greift bekanntlich den Regelungsgehalt von Art. 18 AEUV auf. Während Art. 21 Abs. 1 Grundrechte-Charta als Menschenrecht konzipiert ist, sind Nicht-Unionsbürger sowohl vom Anwendungsbereich des Art. 18 AEUV als auch von jenem des Art. 21 Abs. 2 Grundrechte-Charta regelmäßig ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund hege ich Bedenken an These 14: Es gibt wohl doch einen Unterschied zwischen der Unionsbürgerschaft und nicht-deutschen Unionsbürgern auf der einen und Drittstaatsangehörigen auf der anderen Seite. Dieser Unterschied zeigt sich normativ darin, dass Art. 21 Grundrechte-Charta zwei voneinander getrennte Absätze enthält. Er kommt darüber hinaus wohl auch durch die Schicksalsgemeinschaft zum Ausdruck, die die Unionsbürger miteinander verbindet und die einem Weltbürgerstatus in nascendi entgegenstehen dürfte. Vielen Dank.

Heinig: Bekanntlich kann man nicht nur nach Deutschland einwandern, sondern auch als Deutscher aus Deutschland auswandern. Und zu dieser Problematik haben beide Berichterstatter nichts gesagt. Ich würde Sie deshalb bitten, noch mal zu reflektieren, welche möglichen Auswirkungen denn ihre Beschreibung von bürgerschaftlich-politischer Inklusion und Exklusion genau für die Frage des Wahlrechts von aus Deutschland ausgewanderten Deutschen hat. Da gibt es ja aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und mir scheint das eigentlich eine Marginalie zu sein, aber doch ein interessanter intellektueller Prüfposten für die jeweilig vorgestellte Konzeption. Mir scheint, so unterschiedlich die Referate sonst waren, an dieser Stelle liegt es eigentlich in der Grundlinie beider Referate, Restriktionen für das Wahlrecht von Auslandsdeutschen zu fordern. Christian Walter hat einen engen Konnex geschlossen zwischen territorialer Betroffenheit und Partizipation, in der Linie liegt doch eigentlich, Auslandsdeutschen dann das Wahlrecht unter bestimmten Bedingungen eher abzusprechen. Bei Herrn Gärditz sind es vor allen Dingen die kulturkritisch-pessimistisch eingefärbten Thesen 14 und 26, die mich zu der Vermutung veranlassen, dass hier eigentlich das Wahlrecht für Auslandsdeutsche beschränkt werden müsste. Denn auch diese haben ja Teil an der, wie es da heißt, fluktuierenden Migrationsbewegung und der als Bedrohung beschriebenen Privilegierung des Mobilen, wobei ich da persönlich eher an freien Geldverkehr als an die Freizügigkeit von Perso-

nen denken würde. Beiden Referenten ist mit dieser These – sie müssten konsequenterweise restriktiv sein im Wahlrecht von Auslandsdeutschen – wahrscheinlich unbehaglich. Das würde vielleicht bei Christian Walter vor allen Dingen damit zu tun haben, dass man auf die Unionsbürgerschaft verweisen müsste und sagen müsste, solche Restriktionen, wenn sie jedenfalls die Binnenmigration im Unionsraum betreffen, berühren relativ schnell auch die Auswirkungen auf die Freizügigkeit. Daran sieht man dann ganz schön, dass eben nicht nur die Unionsbürgerschaft akzessorisch zur Staatsangehörigkeit ist, sondern umgekehrt auch die Statusrechte selber beeinflussen, sodass man das Verhältnis von Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeitsrecht wahrscheinlich sehr viel komplizierter beschreiben muss als die Grundlagenverträge selber das uns imaginieren. Vielen Dank.

Hillgruber: Herr Walter, ich möchte Sie fragen: Müssten sie nicht eigentlich den letzten Satz ihres Leitsatzes 16 ergänzen und formulieren: Es wird möglich, *alle* Bürgerechte zu haben ohne die Staatsangehörigkeit zu besitzen. Denn wenn Sie auch das Wahlrecht von der Staatsangehörigkeit abkoppeln, dann verhält es sich doch genau so. So formuliert, hätte die These Ihnen aber vielleicht doch noch einmal Anlass gegeben, zu überdenken, ob diese Konsequenz wirklich überzeugend ist. Denn dann wäre, wenn man es weiterdenkt, eigentlich das, was es bisher auch völkerrechtlich zu vermeiden gilt, eigentlich der wahrhaft erstrebenswerte Status: der des Staatenlosen, der aller spezifischen staatsbürgerlichen Pflichten, die an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, ledig ist und doch des vollen Bürgerstatus teilhaftig. Und der Staatsangehörige wäre, um Ulrich Wickert zu variieren, der eigentlich dumme, nämlich der, der eben auch noch die Pflichten zu tragen hat. Das scheint mir nicht wirklich überzeugend zu sein. Ich will jetzt gar nicht mit Ihnen – das könnte ich länger tun, wenn die Zeit es erlauben würde – über die Frage der Erstreckung des Wahlrechts auf Ausländer diskutieren. Dass ich das anders sehe, das haben Sie ja selbst schon vermerkt; das will ich jetzt gar nicht weiter vertiefen. Nur eine Bemerkung in diesem Zusammenhang: Ich fand es bemerkenswert, dass Sie die EGMR-Rechtsprechung, die Sie ja völlig zutreffend referiert haben, als sozusagen unhinterfragbaren Fixpunkt angesehen haben, aber mit erstaunlicher Leichthändigkeit die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Ausländerwahlrecht gedanklich sehr schnell hinter sich gelassen haben. Ich würde gerade auch bei der EGMR-Rechtsprechung meinen, sie gäbe allen Anlass dazu, darüber nachzudenken, ob die *ultra vires*-Kontrolle nicht auch auf den EGMR zu erstrecken wäre. Einen letzten Punkt: Ihre menschenrechtliche Perspektive wurde ja hier vielfach gelobt, ich würde es etwas kritisch betrachten. Ich fand Ihren Vortrag und

ihre Thesen „menschenrechts-hypertroph“. Das ist gegenwärtig eine gängige Sichtweise, auch im Völkerrecht, aber sie scheint mir eine sehr selektive Wahrnehmung des positiv geltenden Völkerrechts zu sein. Herr Gärditz hat das Thema gestreift, ohne den *terminus technicus* zu nennen, deswegen möchte ich ihn hier einführen: Es gibt auch ein Selbstbestimmungsrecht der Völker, völkerrechtlich garantiert und bemerkenswerterweise in den beiden großen UN-Menschenrechtspakten in Art. 1 ganz bewusst vorgelagert, vor den Individualrechtsgarantien verbürgt. Und genau dieses Selbstbestimmungsrecht der Völker ist es doch, das es erlaubt, dass sich eine Gruppe von Menschen als Staatsvolk selbst definiert und politisch organisiert. Das ist ihr gutes Völkerrecht. Es geht also nicht nur um Staatensouveränität versus Menschenrechte, es geht auch um das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Vielen Dank.

Streinz: Ich habe einige Nachfragen zu Herrn Walter. Herr Walter, Sie haben aufgezeigt, dass trotz der Erleichterung der Einbürgerung von dem Potential nicht so viel Gebrauch gemacht wurde, wie man sich vorgestellt hat. Die Frage ist, was die Gründe dafür sind. Sind es grundsätzliche Gründe, dass man die Einbürgerung nicht haben möchte? Dann hätte ich Probleme, das Wahlrecht gleichwohl zu vergeben. Oder sind es faktische und rechtliche Hindernisse, die ja zum einem auf deutscher Seite bestehen können, aber auch auf der Seite des anderen Staates bestehen können? Ich glaube, das müsste man näher analysieren, um daraus dann die Konsequenzen zu ziehen. Das weitere betrifft auch – Herr Calliess und andere haben das schon angesprochen – die These 14 hinsichtlich Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG. In der Tat bekommen einige Argumentationslinien eine problematische Erklärungs- und Rechtfertigungslast. Auf der anderen Seite muss man sehen, dass diese Zuerkennung des Wahlrechts für Unionsbürger damaligen unionsrechtlichen Tendenzen und unionsrechtlichen Verpflichtungen entsprach, denen auch ein bestimmtes Konzept zugrunde lag, nämlich – so hieß es damals im Programm der Europäischen Union – Zuerkennung besonderer Rechte für Unionsbürger, auch zur Förderung einer europäischen Identität. Ist dieser Ansatz solcher besonderer Rechte für Unionsbürger jetzt überholt? Man muss sich natürlich klar sein, dass diese Inklusion der Unionsbürger zugleich eine Exklusion aller Drittstaaten ist. Soll man das also aufgeben, mit der Folge, dass der Unionsbürger insoweit – wir haben ja, und Sie haben das aufgezeigt, auch noch besondere Rechte – auf den Marktbürger reduziert wird? Das wäre die Frage. Schließlich: Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz/Ansässigkeit als Anknüpfungspunkt? Für die Staatsangehörigkeit spricht doch auch, dass es ein formeller Anknüpfungspunkt ist, mit einer gewissen Klarheit und auch der Entmythologisierung, die Herr Gärditz in These 18

angesprochen hat. Das trifft natürlich fürs Wohnsitzerfordernis auch zu, aber die Frage, und das wurde vorher aufgeworfen, ist: Wenn man auf Wohnsitz/Ansässigkeit abstellt, wie rechtfertige ich dann noch das Auslandswahlrecht? Danke schön.

Biaggini: Damit ist die Liste der Diskussionsbeiträge geschlossen. Wir gehen über zu den Schlussworten. Wie üblich beginnt der zweite Referent, Herr Gärditz, danach folgt Herr Walter.

Gärditz: Zunächst herzlichen Dank für alle Anmerkungen, vor allem für die kritischen. Ich möchte versuchen, gebündelt auf die Diskussionsbeiträge einzugehen, ohne unbedingt jeweils den einzelnen Diskussions Teilnehmer nochmals zu nennen. Zunächst teilen ja viele hier im Auditorium ein gewisses Unbehagen, dass die Staatsangehörigen und die Einwohner im Bundesgebiet auseinanderdriften. Darauf kann man sehr unterschiedliche Antworten finden – hier waren ja auch Differenzen zwischen den Referaten erkennbar –, man kann aber auch fragen, wie groß das Problem eigentlich ist. Wenn wir uns vergegenwärtigen, dass bei der letzten Bundestagswahl knapp über 70 Prozent der Wahlberechtigten teilgenommen haben – bei den Landtagswahlen sind es in der Regel 50 bis 60 Prozent – und wenn wir die Piratenwähler als eigentlich qualifizierte Nichtwähler noch abziehen, dann kommen wir im Durchschnitt in absehbarer Zeit auf eine Teilnahme unter 50 %. Meine Damen und Herren, in dieser Gesellschaft scheint die politische Mitwirkung ein Stück weit unattraktiv geworden zu sein. Die Ausländer, über die wir hier reden, sind Teil dieser Gesellschaft, und es braucht uns nicht zu wundern, dass sie nicht besser sind als der Rest von uns. Wenn nun ein großer Teil der Ausländer sagt, sie hätten einen gesicherten Daueraufenthaltsstatus, der ihnen im Wesentlichen die gleichen sozialen Rechte gibt wie Inländern, den gleichen Zugang zur Infrastruktur, und wenn sie sich schlicht für die politische Teilhabe nicht interessieren, dann kann ich es diesen Aufenthaltsberechtigten nicht verübeln, wenn sie sagen: Dann kann ich auch auf die Einbürgerung verzichten und meine bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten. Das ist dann aber ein gesamtgesellschaftliches Problem, kein ausländerspezifisches. Und umgekehrt – das wäre dann meine Folgerung –: Wer sich nicht einbürgern lassen möchte, weil ihm die politische Teilhabe eben nicht so wichtig ist, den muss ich auch nicht dazu nötigen bzw. ihm politische Teilhaberechte „hinterherwerfen“, die er offenbar gar nicht benötigt für sein Leben im Bundesgebiet. Ich meine, da können wir auch auf die Vernunft des Einzelnen vertrauen, für sich selber zu entscheiden, ob er politisch „mitmachen“ möchte oder nicht. Entscheidend ist dann, und darauf habe ich den Fokus gelegt, dass das Einbürgerungs-

recht hinreichend offen und flexibel ist. Da hatten wir im geltenden Recht einige Bewegung. Und ich wäre mit dem ursprünglichen Staatsangehörigkeitsrecht mit Wartezeiten von 15 Jahren und ähnlichem auch nicht einverstanden. Wenn wir aber einen hinreichend offenen Zugang zur Staatsangehörigkeit haben, hat es jeder selbst in der Hand, an seinem Status etwas zu ändern.

Eine Reihe von Beiträgen bezieht sich letzten Endes auf die Frage der Formalität des Rechts und des entsprechenden Verfahrens. Herr Streinz hat zu Recht darauf hingewiesen, dass wir mit der Staatsangehörigkeit doch einen recht guten formalen Anker haben – ich meine: den einzigen, der operabel ist. Diese Formalität ist nicht ein schlichter Fetischismus, auf dem man herumreiten muss um der Form willen, sondern diese Formalität ist der eigentliche Anker, an den die Gleichheit aller Mitglieder des Legitimationssubjekts anknüpft. Und ich meine, dass wir an dieser Gleichheit festhalten müssen. Jede Entformalisierung verlagert Fragen hinein in das Materielle. Wenn wir die Verfahren formalisieren, dann behalten wir uns die inhaltliche Offenheit, selber in demokratischer Selbstbestimmung zu entscheiden, wie wir Regelungen des Statuszugangs treffen wollen. Wenn wir hingegen bei der Formalität des Zugangs Verzicht üben, dann heißt das, dass wir Identitätsbildung durch materielle Gehalte gewährleisten müssen. Das läuft dann aber einer pluralistischen Gesellschaft tendenziell zuwider. Anders gewendet: Pluralismus, demokratischer Voluntarismus einerseits und Formalität andererseits sind zwei Seiten einer Medaille, die ich sehr gerne zusammenhalten möchte, auch schon, um die Tendenz elitärer Modelle zu einer inhaltlichen Bestimmung von Identität aus Werten heraus möglichst jedenfalls im sensiblen Bereich der Zugehörigkeit zu vermeiden.

Daran anknüpfend kann ich auch auf die Fragen von Herrn Alexy und Herrn Sieckmann antworten. Ich habe hier dezidiert nicht ein deliberatives Demokratiemodell zu Grunde gelegt, sondern ich habe mit dem Referat implizit den demokratischen Voluntarismus hochgehalten, der notwendige Konsequenz von Selbstbestimmung ist. Zu dieser Selbstbestimmung gehört es auch, über die Frage der Zusammensetzung eines Legitimationssubjekts unter Freien und Gleichen zu entscheiden. Und das können eben immer nur die, die schon Mitglieder des jeweiligen Legitimationssubjekts sind. Dafür habe ich ja korrespondierend die Forderung erhoben, für die anderen adäquate Zugangschancen zu eröffnen – das muss meines Erachtens ausreichen. Würden wir uns auf deliberative Optimierungsmodelle einlassen, so kämen wir zu einer beinahe automatischen und gleichermaßen typischen Konsequenz, nämlich zu einer Verrechtlichung und damit zu einem Entzug der Sachfragen von Mitgliedschaft aus den Prozessen der demokratischen Entscheidbarkeit. Im Auditorium

wurde dafür plädiert, aus der Einbeziehung von Nichtmitgliedern einen Abwägungsprozess zu machen. Diese rechtlichen Abwägungsmechanismen sind aber doch gerade die Momente, die zunehmend Entscheidungsspielräume verengen und dann letzten Endes politische Fragen als schlichte Rechtsfragen ausweisen, die am Ende das Bundesverfassungsgericht entscheidet.

Schließlich möchte ich noch auf einige Punkte eingehen, die in der Diskussion im Einzelnen genannt worden sind. Herr Heinig hat gefragt nach dem Wahlrecht der Auslandsdeutschen. Entgegen seiner Vermutung würde ich in der Tendenz eher sagen, dass die Restriktionen hier verfassungsrechtlich problematisch sind, denn wenn ich personalisiere, dann muss ich das auch konsequent machen. Wenn ich die politischen Rechte nicht der Territorialität unterwerfe, so wie ich das gesagt habe, dann müssten auch die Auslandsdeutschen eigentlich ihr Wahlrecht behalten. Frau Wallrabenstein, ich bin in der Grundtendenz ganz bei Ihnen, ich würde in der Tat sagen, dass soziale Rechte in einem längeren Entwicklungsprozess von der Staatsangehörigkeit abgekoppelt wurden. Das ist unverkennbar so. Ich habe das auch nicht beklagt. Das Versicherungsprinzip gilt für alle Versicherten, sonstige Sozialleistungsansprüche gelten selbstverständlich – in der Regel jedenfalls – auch allgemein. Die Unterschiede ergeben sich daraus, wie wir mit denjenigen umgehen, die hilfsbedürftig werden, wenn sie im Inland an sich aufenthaltsberechtigt sind. Und da haben wir nun – und das haben Sie auch zu Recht gesagt – die menschenrechtlichen Hürden höher gelegt, eine entsprechende Ausweisung zu rechtfertigen, was dann verbleibende Probleme einfach ins Sozialrecht verlagert. Dies dann als einen spezifischen Prozess der Territorialisierung auch konsequent fortzusetzen und Teilhabe einzufordern, ist das Verdienst des Bundesverfassungsgerichts, dessen Entscheidungen zum Asylbewerberleistungsgesetz und zu elternbezogenen Maßnahmen aus diesem Jahr ich ja für grundsätzlich richtig halte.

Es wurde mehrmals gefragt nach dem Verhältnis von Art. 79 und Art. 28 GG. Hier möchte ich auch eine gewisse Differenzierung hineinbringen. Ich meine, das von Ihnen teils thematisierte kommunale Ausländerwahlrecht ist doch jedenfalls etwas anderes als das allgemeine Parlamentswahlrecht, weil uns Art. 79 Abs. 3 GG jedenfalls nicht dazu zwingt, die kommunale Selbstverwaltung staatsanalog auszugestalten und von einem staatsanalogen Legitimationssubjekt auszugehen. Das könnten wir, wenn wir wollten, auch anders machen, und dann sind auch Abweichungen in diesem Rahmen möglich. Herr Hillgruber hat das Selbstbestimmungsrecht der Völker angesprochen. Das ist eine völkerrechtliche Maxime, die natürlich ein Stück weit quer zu den Problemen hier liegt. Ich bin allerdings eher pessimistisch, ob wir für den vorliegenden Fragen-

kreis daraus irgendwelche Konsequenzen ziehen können, weil hier doch zwei sehr unterschiedliche Größen miteinander relationiert werden sollen. Ein Volk im Sinne des Völkerrechts, das das Selbstbestimmungsrecht ausübt, ist ein Volk, das nach materiellen Kriterien – welchen auch immer – bestimmt werden muss. Damit haben wir die größten Schwierigkeiten, die sich spätestens dann zeigen, wenn sich die Frage stellt, was eigentlich ein Volk im Rahmen seiner Selbstbestimmung an exklusiven Maßnahmen vornehmen darf, also wen ein selbstbestimmt wirkender Volksteil, der nach „Souveränität“ strebt, aus der Mitgliedschaft ausschließen darf. Die Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts betreffen hingegen jeweils den Einzelnen. Und ich meine daher, dass es sich letztlich um inkommensurable Bezugssubjekte handelt und ich insoweit nicht Völkerrecht und Staatsangehörigkeitsrecht miteinander verkoppeln kann. Zu guter Letzt die Frage der Schule, die Herr Wißmann aufgeworfen hat. Natürlich sind auch die Schule und die Erziehung für das Funktionieren demokratischer Institutionen wichtig. Den Bürgerstatus als solchen betrifft das meines Erachtens nicht, es geht um die vielfältigen und alle Rechtsgebiete durchziehenden bereichsspezifischen Regelungen, wie man eigentlich seinen jeweiligen Status sachgerecht ausüben kann. Da geht es vor allem auch um Befähigungserwerb; und den habe ich ausdrücklich begrüßt. Herzlichen Dank.

Walter: Ich möchte es handhaben wie Herr Gärditz und versuchen, die Dinge etwas zu bündeln, und von vornherein um Verständnis dafür bitten, wenn ich nicht alles einzeln anspreche. Ich fange an mit den Fragen oder Bemerkungen, die sich um den Kreis „Entbündelung“ und „Status“ ranken. Ich möchte dazu zunächst die Wortmeldung von Herrn Masing aufnehmen und nachdrücklich unterstreichen, dass es mir nicht darum geht, die Staatsangehörigkeit zu beseitigen. Das mag vielleicht auch zugleich anderen Unklarheiten hoffentlich ein Stück weit entgegenzuwirken. Wir brauchen die Staatsangehörigkeit, schon um Personen zuzuordnen, also um Staatenlosigkeit zu vermeiden. Die Staatsangehörigkeit ist ein Element in den Fragen der Inklusion. Die Staatsangehörigkeit bleibt also und, das habe ich ja auch ausdrücklich gesagt, sie behält den binären Code. Auch darauf können wir nicht verzichten. Wir müssen wissen, welche Person welche Staatsangehörigkeit hat. Das erzeugt allerdings ein Stück weit ein Problem, was die Prozeduralisierung angeht, weil mit der binären Codierung nämlich Prozeduralisierungen innerhalb der Entscheidung über die Verleihung der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen sind. Ich würde allerdings eine gewisse Prozeduralisierung darin sehen, dass Mehrstaatigkeit möglich wird und dass wir auch darüber reden müssen, wann eine von mehreren Staatsangehörigkeiten wieder verloren gehen muss. Das hatte Herr Masing auch angesprochen. Dies leitet über zu dem

Punkt, dass wir tatsächlich so etwas wie ein Völkerrecht der Staatsangehörigkeit brauchen und dass wir uns wegbewegen müssen von der Vorstellung, dass die Staaten völlig frei sind, unter welchen Bedingungen sie ihre Staatsangehörigkeit verleihen und unter welchen sie vielleicht auch Staatsangehörigkeiten wieder entziehen müssen. Wir brauchen Regeln darüber, die sind aber überhaupt erst im Entstehen begriffen. Damit wird es möglich, das eine oder andere zu beantworten was gesagt wurde hinsichtlich unterschiedlicher oder vielfältiger Zugehörigkeiten: Diese werden eine Zeit lang hingenommen, dann aber wieder zurückgefahren. Das reagiert zugleich auf das, was Anne Peters gesagt hat: Über eine Zunahme und auch wieder Zurücknahme von Mehrstaatigkeit lässt sich dies ein Stück weit in den Griff bekommen. Wir brauchen aber erst noch die Regeln dafür.

Der zweite Punkt, den ich in diesem Zusammenhang ansprechen möchte: Wenn ich gesagt habe, der Bürgerstatus wird menschenrechtlich überlagert, dann habe ich damit nicht gemeint, dass alle Elemente des Bürgerstatus inzwischen vollständig durch menschenrechtliche Ansprüche ersetzt sind. Teilweise sind es Ansprüche, teilweise sind es andere Formen der Überlagerungen, etwa bei der Nichtdiskriminierung, wo nur bestimmte Teile betroffen sind. Soweit es solche Bereiche betrifft, so würde ich unterstreichen wollen – ich komme gleich noch einmal darauf zurück –, dass es mir in diesem Bereich immer zunächst einmal darum geht, Handlungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers überhaupt erst zu eröffnen. Damit ist Art. 79 Abs. 3 angesprochen. In diesem Zusammenhang eine Bemerkung in Reaktion auf Herrn Bast: Viele gesellschaftliche Entwicklungen lassen sich als Prozess von Entformalisierung und neuer Reformalisierung beschreiben. Und in der Tat mag man darüber nachdenken, ob sich im Aufenthaltsrecht oder in anderen Bereichen neue Elemente von Reformalisierung und damit neue Arten von Statusbildung entwickeln. Da sind wir aber, glaube ich, noch nicht. Und es ist auch nicht ausgemacht, ob das jeweils die gleichen Voraussetzungen sind. Man kann sich vorstellen, unterschiedlich lange Aufenthaltszeiten zu verlangen, etwa für zunächst das Verbleiben-Dürfen und vielleicht irgendwann später für die Zuerkennung eines Wahlrechts. Da gibt es also Spielräume, und gleichzeitig würde ich es auch nicht für ausgeschlossen halten, dass ein Prozess der Reformalisierung einsetzt, wo dann gewissermaßen die Wirkungen, die die Staatsangehörigkeit als Klammer hatte, durch etwas anderes, etwa eine bestimmte Dauer des Aufenthalts, ersetzt werden. Ich würde dann, in Reaktion auf die Bemerkung von Herrn Gröschner ergänzen wollen, immer noch mit Blick auf die Frage der Staatsangehörigkeit als Status: Das von Ihnen angesprochene, Rechtsverhältnis ist das Verhältnis der Person zum Staat, und daneben in meiner Analyse der „Entbündelung“

an der einen oder anderen Stelle ein Anspruch, sei er menschenrechtlich begründet, sei er verfassungsrechtlich begründet, sei er einfachrechtlich begründet (auch das ist ja denkbar).

Es gibt dann einen Komplex von Fragen, die sich um Mehrstaatigkeit und Ausländerwahlrecht ranken. Auf diese möchte ich als nächstes eingehen. Da würde ich gerne zunächst ein mögliches Missverständnis ansprechen, zwischen dem, was ich gesagt habe oder jedenfalls sagen wollte, und dem, was Herr Paulus möglicherweise verstanden hat. Ich würde vollkommen zustimmen, dass das Völkerrecht wenig Probleme hat, mit mehrfachen Staatsangehörigkeiten umzugehen. Das gleiche gilt für das IPR, das haben Sie angesprochen. Mein Punkt war nun nicht, zu sagen, dass das irgendein Problem für das Völkerrecht wäre, als ich über die variablen Staatsangehörigkeiten und die Verträge gesprochen habe. Mein Punkt war, dass es möglicherweise ein Problem für einzelne Staaten sein kann. Wenn aber ein Staat Schwierigkeiten hat, mit den Konsequenzen die sich aus der Mehrstaatigkeit ergeben, dann gibt es dafür eine völkerrechtliche Lösungsmöglichkeit, nämlich Verträge zu schließen, die dieses Problem ein Stück weit entschärfen. Nur darum ging es mir. Damit verknüpft ist die Frage der Gleichheit: Greift es nicht vielleicht doch zu kurz, wenn wir den Gleichheitssatz nur innerhalb einer Einheit betrachten, etwa beim Wahlrecht, angucken? Müssten wir nicht doch auch auf eine Statusgleichheit der Bürger achten? Das haben Herr Schorkopf und auch Herr Gas angesprochen, und das klingt natürlich auch in dem Stichwort an, es sei demokratisch dysfunktional, wenn eine Person mehrfache Staatsangehörigkeiten besitzt. Prinzipiell würde ich sagen, dass wir diese Form der Gleichheit im Status natürlich berücksichtigen müssen. Ich meine aber, dass es bei dem Ansatz, den ich vorgeschlagen habe, möglich wird, Rechtfertigungen für Unterschiede in der Gleichheit heranzuziehen, die es vielleicht erklären könnten, warum wir – möglicherweise nur für einen bestimmten Zeitraum und in bestimmten Konstellationen – von der puristischen Vorstellung, es sei völlig klar wer wo mitwählen darf, ein Stück weit abrücken müssen. Wenn eine Person tatsächlich enge Bindungen an verschiedene Staaten hat, dann mag doch darin auch ein Rechtfertigungsgrund liegen, warum sie in diesen verschiedenen Staaten auch wählen darf, etwa weil sie von bestimmten Regelungen stärker betroffen ist als andere. Ich würde hier also das mir entgegen gehaltene Argument durchaus akzeptieren, aber erwidern, dass es für den betroffenen Personenkreis Rechtfertigungsgründe für die Durchbrechung der Gleichheit geben kann.

Das leitet über zu der Frage nach der „Erosion“ von Art. 20 Abs. 2 GG und wo wir mit der Interpretation anfangen sollen. Welche Rolle spielt Art. 28 Abs. 1 Satz 3? Ich habe den Eindruck, dass möglicherweise –

zumindest teilweise – bei denjenigen, die die Fahne des Unionsrechts hier besonders hochgehalten haben, ein Missverständnis vorliegen könnte. Ich wollte damit nicht gesagt haben, Unionsbürger seien gleichzustellen mit allen anderen Ausländern. Natürlich hat aus der Sicht des Unionsrechts der Unionsbürgerstatus eine spezifische Qualität, die sich auch im nationalen Recht der Mitgliedstaaten niederschlägt. Meine Konsequenz und meine Überlegung war eine ganz andere: Mein Ausgangspunkt war Art. 79 Abs. 3 GG: Was ist ausgeschlossen aus der Sicht des verfassungsändernden Gesetzgebers? Und mein Argument war: Wenn ich es in Art. 28 GG zulasse, dass Unionsbürger für die Kommunalwahlen wahlberechtigt sind, dann kann ich vielleicht auch das Homogenitätsgebot in der Interpretation umkehren und sagen: Wenn das bei Art. 28 GG möglich ist, muss dies nicht auch Auswirkungen auf die Interpretation des Begriffs des Volkes in Art. 20 Abs. 2 GG haben? Und muss das nicht auch für Art. 79 Abs. 3 GG wiederum zur Konsequenz haben, dass sich eigentlich auch mit der gleichen Berechtigung als verfassungsändernder Gesetzgeber Drittstaatsangehörigen das Kommunalwahlrecht zugestehen kann? Ich wollte damit nicht sagen, Unionsbürger und Drittstaatsangehörige stehen gleich.

Als letzten Punkt vielleicht noch zu der Bemerkung von Herrn Hillgruber. Dazu würde ich gerne zwei Dinge sagen. Der erste Punkt betrifft die Staatenlosen. Wenn meine Interpretation dazu führt, dass der Staatenlose in den materiellen Rechten gleichgestellt wird, dann erreicht sie doch das völkerrechtliche Grundanliegen, die Benachteiligung von Staatenlosen abzubauen. Das greift auch die Bemerkung von Herrn Mahlmann auf. Es fehlt dann bei Staatenlosen gerade nicht mehr an der Grundvoraussetzung, dem „right to have rights“. Insofern würde ich in dem Argument mit dem Staatenlosen kein entscheidendes Problem sehen.

Ich würde, mein zweiter Punkt, auch ohne weiteres akzeptieren, wenn Sie in meiner These 16 das Wort „alle“ einfügen wollen. Ich würde dann allerdings noch einmal betonen: Da steht „möglich“, es wird „möglich“, nicht: es ist menschenrechtlich geboten. Dann wäre ich nicht mehr dabei. Menschenrechtlich geboten ist es eben nur in bestimmten Bereichen, etwa beim Aufenthaltsrecht unter bestimmten Voraussetzungen, bei den wirtschaftlichen Betätigungsrechten, aber nicht beim Wahlrecht. Beim Wahlrecht wird es aber möglich, weil Art. 79 Abs. 3 GG in meiner Interpretation nicht entgegensteht. Hinsichtlich des Selbstbestimmungsrechts der Völker würde ich nur sagen wollen: Das entstammt einem spezifischen Kontext, der Dekolonialisierung; in diesem Kontext hatte der Begriff eine relativ klare Bedeutung. Wir haben heute beim Selbstbestimmungsrecht an vielen Stellen Schwierigkeiten, zu ermitteln, was das betreffende „Volk“ ist, und ich sehe nicht, wie wir mit dem Selbstbestimmungsrecht

der Völker eine klarere Position für den Volksbegriff gewinnen könnten, als das ohnehin schon in der Interpretation des Verfassungsrechts möglich ist.

Ich bitte zum Schluss alle diejenigen um Nachsicht, die ich nicht ausdrücklich angesprochen habe. Danke schön.