

FGZ Working Paper Nr. 9

Februar 2024

Staatsangehörigkeit und »Doppelpass«

Legitime Symbolik
und theoretische Fallstricke

Daniel Thym



Forschungsinstitut
Gesellschaftlicher
Zusammenhalt

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Empfohlene Zitierweise

Daniel Thym. 2024. *Staatsangehörigkeit und »Doppelpass«: legitime Symbolik und theoretische Fallstricke*. FGZ Working Paper Nr. 9. Leipzig: Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt. fgz-risc.de/wp-9.

Kontakt

Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt

- Autor: Prof. Dr. Daniel Thym | FGZ Standort Konstanz
daniel.thym@uni-konstanz.de · +49 7531 88-2307
- Forschungscoordination: PD Dr. Taylan Yildiz | FGZ Geschäftsstelle Frankfurt am Main
t.yildiz@em.uni-frankfurt.de · +49 69 79-831468
- Publikationsmanagement: Sarah Lempp | FGZ Geschäftsstelle Leipzig
Universität Leipzig · Nikolaistraße 6-10 · 04109 Leipzig
publikationen@fgz-risc.de · +49 341 97-37762

In der FGZ Working Paper Reihe erscheinen Forschungsergebnisse aus Projekten des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) als Erstveröffentlichungen auf der Webseite (fgz-risc.de/wp) sowie im Social Science Open Access Repository (SSOAR, [gesis.org/ssoar](https://www.gesis.org/ssoar)). Die Texte sind meist der erste Schritt auf dem Weg zur Veröffentlichung in einer begutachteten Fachzeitschrift oder einem Sammelband. Die Working Papers werden nach Veröffentlichung nicht mehr verändert und sind somit zitierbar. In seltenen Fällen kann es notwendig sein, dass die Vorabveröffentlichung des Manuskripts als Working Paper gelöscht werden muss, damit der endgültige Beitrag (in überarbeiteter Form) an anderer Stelle erscheinen kann. In diesen Fällen bleiben die Metadaten der Beiträge auf der FGZ Webseite und im SSOAR erhalten und werden durch einen Link oder Hinweis auf die anderweitige Veröffentlichung ergänzt.

Hinweis zu ausstehenden Bibliografischen Informationen

Für die FGZ Working Paper Reihe und diese Nummer werden bibliographische Identifikationsnummern über die Deutsche Nationalbibliothek (ISSN) und das *Social Science Open Access Repository* (URN) beantragt. Sobald diese vorliegen, wird dieses Titelblatt ergänzt. Der Inhalt des Working Papers und die Seitenzahlen ändern sich dabei nicht, der Text ist in dieser Form und mit Hinweis auf die Quelle/URL (fgz-risc.de/wp-9) dauerhaft zitierfähig.



Veröffentlicht unter der Lizenz CC BY-SA 4.0 – Namensnennung, Weitergabe unter gleichen Bedingungen (International). Den genauen Wortlaut der CC-Lizenz BY-SA finden Sie hier: creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0.

Staatsangehörigkeit und »Doppelpass«: legitime Symbolik und theoretische Fallstricke

Daniel Thym

Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt
Standort Konstanz

Abstract. Mit der Staatsangehörigkeit wird man in rechtlicher Hinsicht vollwertiges Mitglied eines Landes. Das ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen sind es die praktischen Konsequenzen, auch wenn die Einbürgerung im Vergleich zum Daueraufenthaltsrecht nur wenige rechtliche Vorteile bietet. Zum anderen diskutieren Politik und Gesellschaft bei jeder Reform des Staatsangehörigkeitsrechts seit Jahrzehnten darüber, was »Deutsch« heutzutage heißt – und innerhalb welcher rahmenden Großerzählung Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts kollektiv zu verhandeln sind. Ein Blick hinter die Kulissen des Staatsangehörigkeitsrechts zeigt eine Wendung, die bisher kaum beachtet wird. Kritik und Unterstützung des »Doppelpasses« machen es sich zu einfach: Wer diesen speziell bei der dritten oder vierten Generation als Ausdruck einer »Heimatidentität« feiert, muss eine solche auch für die Bundesrepublik anerkennen. Die Pointe der jüngsten Reform könnte daher darin liegen, eine Diskussion über das kollektive Selbstbild anzustoßen. Was heißt es für die Zukunft, wenn das Grundgesetz bis heute vom »deutschen Volk« spricht und die Reform nun dafür sorgt, dass ganz offiziell mehr Eingewanderte dazu gehören? Diese symbolische Ebene ist der eigentliche Neuigkeitswert einer Reform, die im rechtlichen Detail pfadabhängig fortsetzt, was in den Jahrzehnten zuvor gesellschaftlich bereits seinen Lauf genommen hat. Dies gilt selbst für die doppelte Staatsangehörigkeit, die bei Kindern schon heute unkontrolliert vererbt wird, sodass die künftige Akzeptanz auch bei der Einbürgerung der Eltern keinen Systemwechsel mehr darstellt.

Keywords. Staatsangehörigkeitsrecht, Reform, Doppelpass, gesellschaftlicher Zusammenhalt, kollektives Selbstbild

1 Doppelfunktion von Reformdiskussionen¹

In der Rechtspolitik zählen nicht nur »harte« Rechtsfolgen. Die Kulturwissenschaft lehrt uns, dass »symbolische Gesetzgebung« wichtig sein kann. Gesetzgeberische Weichenstellungen in Bereichen, die öffentlich breit diskutiert werden, erlangen ihre Relevanz nicht nur durch die rechts- und verwaltungspraktischen Konsequenzen. Sie dienen immer auch als Projektionsfläche, wenn juristische Inhalte mit gesellschaftlichen Diskursen interagieren.² In Umbruchsituationen ist diese symbolische Dimension virulent, wenn die normativen Grundlagen zuvor stabiler Institutionen im erzählerischen Wettstreit herausgefordert und erneuert werden.³ Ganz in diesem Sinn sucht die deutsche Gesellschaft seit dreißig Jahren im Staatsangehörigkeitsrecht eine Antwort auf die Frage, was es heißt, in einem Einwanderungsland zu leben.

1 Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um eine für ein breiteres und nichtjuristisches Publikum überarbeitete und um im engeren Sinne juristische Inhalte bereinigte Fassung von *Daniel Thym*, Fallstricke des »Doppelpasses«: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, *Juristenzeitung* 2023, S. 539-548.

2 Näher *Hans Vorländer*, *Integration durch Verfassung?*, in: ders. (Hrsg.), *Integration durch Verfassung* (Springer, 2002), S. 9 (18-24); und *Jack M. Balkin*, *Constitutional Redemption* (Harvard UP, 2011).

3 Instruktiv *Albrecht Koschorke*, *Wahrheit und Erfindung*, 3. Aufl. (S. Fischer, 2013), S. 311-324.

1.1 Verhältnis von Inhalt und Symbolik

Wie sich Inhalt und Symbolik zueinander verhalten, ist immer kontextabhängig. Eine frühe Karriere erlebte der Satz »Deutschland ist kein Einwanderungsland«, der in den Einbürgerungsrichtlinien von 1977 fixiert worden war.⁴ Bund und Länder hatten sich einvernehmlich auf diese Formulierung verständigt, um den Behörden eine restriktive Ermessensbetätigung vorzugeben. Das schloss nicht aus, dass schon vor der Wiedervereinigung viele hunderttausend Personen eingebürgert wurden,⁵ gezielt gefördert und öffentlich debattiert wurde diese rechtliche Vollmitgliedschaft von Menschen ohne deutsche Volkszugehörigkeit damals aber nicht – anders als die Zuwanderung von Vertriebenen und Aussiedlern.

Ohnehin dürfte die Herkunft aus den Detailregelungen zum Staatsangehörigkeitsrecht nur wenigen bewusst gewesen sein, als die Formel vom Nicht-Einwanderungsland seit den 1980er Jahren zur Kampffarole erstarkte. Zwar wurde schon damals in Fachkreisen über die Einbürgerung diskutiert. Im Zentrum öffentlicher Debatten standen jedoch andere Fragen, vor allem die Reduzierung der künftigen Zuwanderung, das Asylrecht oder die Rückkehrförderung

4 Nr. 2.3 Einbürgerungsrichtlinien v. 15.12.1977 (GMBL 1978, S. 16) für § 8 RuStAG.

5 Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion, BT-Drs. 10/2071 v. 3.10.1984, S. 25.

für Gastarbeiter.⁶ Eben diese Themen verknüpfte die Politik diskursiv mit der Annahme, dass Deutschland »kein Einwanderungsland«⁷ sei. Erste Vorschläge, einen Einbürgerungsanspruch für die zweite Generation zu etablieren, waren nicht erfolgreich.⁸

Stattdessen begann die praktische Politik zögernd mit einer Integrationsförderung in Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen und Wohnungsbau sowie Sozialarbeit. Diese pragmatischen Maßnahmen wirkten im begrenztem Umfang durchaus – entgegen der verbreiteten Annahme, dass Bund, Länder und Kommunen die faktischen Einwanderungsprozesse vollumfänglich ignorierten.⁹ Ein verändertes kollektives Selbstbild war damit jedoch nicht verbunden: weder juristisch noch diskursiv. Öffentlich sprachen selbst progressive Kreise mit paternalistischem Unterton von »ausländischen Mitbürgern«¹⁰ und markierten damit bereits sprachlich eine Differenz.¹¹ Diese Gemengelage unterstützte eine lebensweltliche Integration, ohne das kollektive Selbstbild anzupassen.

Im Windschatten des Asylkompromisses wurden die früheren Forderungen aufgegriffen und erstmals ein einklagbarer Einbürgerungsanspruch eingeführt.¹² Praktisch wirkte dies durchaus. In den 1990er Jahren waren die Einbürgerungszahlen höher als danach und heute, wovon neben Spätaussiedlern auch viele ehemalige Gastarbeiter profitierten: Allein 1997 wurden 40.000 Türkeistämmige eingebürgert.¹³ In juristischen Hinterzimmern wurde damals die Leitlinie vom Nicht-Einwanderungsland aufgegeben, ohne dass die Öffentlichkeit davon nennenswert Notiz nahm, denn diese konzentrierte sich auf die restriktive Asylpolitik.

Dies änderte sich 1999, als die rot-grüne Bundesregierung die Einbürgerungsvoraussetzungen herabsetzte und die Mehrstaatigkeit generell hinnehmen wollte. Es entbrannte ein heftiger Streit, den die CDU für eine Unterschriftenkampagne »Ja zur Integration, nein zum Doppelpass« nutzte. Seit her wurde um jede Reform gerungen. 2006 bis 2008 erregten Einbürgerungstests die Gemüter, die es bis zum heutigen Tag gibt, ohne dass man viel von ihnen hört, was auch daran liegt, dass die allermeisten diese bestehen.¹⁴ Vor neun Jahren wurde hart verhandelt, bevor die Große Koalition unter Angela Merkel die Optionsregelung für hier geborene Kinder kas-

sierte, worauf noch zurückzukommen sein wird. 2019 wettete die Kritik gegen einen »Leitkultur-Paragraph«¹⁵, dessen Wortlaut fordert, sich in die deutschen Lebensverhältnisse einzufügen.¹⁶ Vor zwei Jahren vereinfachte der Bundestag die Wiedereinbürgerung derjenigen, deren Familien unter NS-Unrecht gelitten hatten.¹⁷ Zuletzt bewirkten die Terrorangriff der Hamas auf Israel eine hitzige Debatte, ob die jüngste Reform antisemitischen Handlungen und Einstellungen angemessen entgegenrete.

1.2 Was die Debatte über den Zusammenhalt lehrt

Angesichts der Vorgeschichte überrascht es nicht, dass auch die aktuelle Reform reflexhafte Debatten auslöste. Die Ampelkoalition versprach nicht weniger als ein »modernes Staatsangehörigkeitsrecht«, das der Realität eines Einwanderungslandes gerecht werde,¹⁸ während die Opposition in ersten Reaktionen in der Bild-Zeitung davor warnte, den Pass »zu verramschen«¹⁹. Tatsächlich sind die anstehenden Änderungen symbolisch und rechtspraktisch wichtig. Die Fristverkürzung und die generelle Hinnahme der Mehrstaatigkeit verändern für die erste Einwanderungsgeneration viel, während deren Kinder und Enkel von den Änderungen, wie wir noch sehen werden, meistens überhaupt nicht betroffen sind. Für die Zukunft des Einwanderungslandes sehr viel spannender ist die konzeptuelle Ebene: Was sagt die Reform über das kollektive Selbstbild, um das es auch in den bisherigen Debatten ging?

Diese Selbstverständigung betrifft mit den großen Erzählungen eine der fünf Ebenen des Zusammenhaltbegriffs: Einstellungen, Handlungen und Praktiken, soziale Beziehungen, Institutionen und eben Narrative.²⁰ Das Staatsangehörigkeitsrecht bietet sich für diese letzte Ebene als Einstieg, weil es »harte« rechtspraktische Konsequenzen mit »weichen« Faktoren verbindet, die jenseits der Geisteswissenschaft häufig weniger beachtet werden. Vor allem jedoch betrifft der Selbstverständigungsdiskurs einen scheinbar altmodischen Gegenstand. In den Worten des Grundgesetzes geht es darum, wer zum »deutschen Volk« gehört, auf das zentrale Verfassungsbestimmungen wie Artikel 1, 20 und 146 GG verweisen.

Es geht damit um nicht weniger als das, was vor allem Bürgerliche und Konservative früher die »Nation« nannten. In der Gegenwart sind solche Debatten weithin verstummt,²¹ was auch daran liegt, dass frühere Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts weithin als eine Abkehr von einem kulturellen oder gar ethnischen Volksverständnis interpretiert wurden, das in Deutschland, anders als Frankreich, nach einer verbreiteten Lesart unter dem früheren »Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz« dominierte, das bis zur Jahrtausendwende fortgalt (der Name erleichterte die Assoziation).²²

6 Siehe Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland (C.H. Beck, 2001), S. 231 ff.

7 Prominent CDU/CSU und FDP, Koalitionsvereinbarung 1982 für die 9. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: Neue Bonner Depesche Nr. 10/1982, S. 6.

8 Vgl. der erste Ausländerbeauftragte Heinz Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien, September 1979, S. 42-44; und wenige Monate vor dem Regierungswechsel den Entwurf der Bundesregierung zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit, BT-Drs. 9/1574 v. 16.4.1982.

9 Im Überblick Daniel Thym, Vom »Fremdenrecht« über die »Denizenship« zur »Bürgerschaft«, Der Staat 57 (2018), 77 (85-97).

10 Instrukтив Valentin Rauer, Integrationsdebatten in der deutschen Öffentlichkeit (1947-2012), in: Özkan Ezli u.a. (Hrsg.), Die Integrationsdebatte zwischen Assimilation und Diversität (Transcript, 2013), S. 51 (62-66).

11 Näher Jörg Hüttermann, Zur Soziogenese einer kulturalisierten Einwanderungsgesellschaft, in: Özkan Ezli u.a. (Hrsg.), Wider den Kulturenzwang (Transcript, 2009), S. 95 (102-106).

12 §§ 85 f. AuslG 1990 i.d.F. Gesetz v. 30.6.1993 (BGBl. 1993 I 1062) verstärkten die Regel-Erteilung kraft Gesetz v. 9.7.1990 (BGBl. 1990 I 1354) zu einem Anspruch.

13 Vgl. 5. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, BT-Drs. 14/2674 v. 9.2.2000, S. 10-12 & Tabellen 13a-15c.

14 § 10 Abs. 5 StAG; Nachweise in Fn. 44; und zur zweifelhaften Praxis einzelner Bundesländer im Vorfeld Liav Orgad, 'Cultural Defense' of Nations, European Law Journal 15 (2009), 719 (723-729).

15 Neue Deutsche Organisationen e.V. u.a., Leitkultur-Paragraph verhindern, Juni 2019, <https://neuedeutsche.org/de/aufwurf/staatsangehoerigkeit> (letzter Aufruf 15.12.2023).

16 Vgl. § 8 Abs. 1, § 10 Abs. 1 StAG i.d.F. Gesetz v. 4.8.2019 (BGBl. 2019 I 1124); und Daniel Thym, Bürger zweiter Klasse im Einwanderungsland?, Die Verwaltung 52 (2019), 407 (425-427).

17 Vgl. Gesetz v. 12.8.2021 (BGBl. 2021 I 3538).

18 SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Koalitionsvertrag 2021-2025 vom 24.11.2021, S. 93 f., 110.

19 Einbürgerung im Turbo-Tempo, Bild-Zeitung v. 25.11.2021.

20 In diesem Sinn Rainer Forst, Gesellschaftlicher Zusammenhalt. Zur Analyse eines sperrigen Begriffs, in: Nicole Deitelhoff/Olaf Groh-Samberg/Matthias Middell (Hrsg.), Gesellschaftlicher Zusammenhalt. Ein interdisziplinärer Dialog (Campus, 2020), S. 41 (43 f.).

21 Für die Rechtswissenschaft Walter Leisner, »Nation« und Verfassungsrecht, Der Staat 55 (2016), 213 (217-219).

22 So Astrid Wallrabenstein, Untertan, Bürger oder

Deutschland schwenkte stattdessen schrittweise auf ein bürgerschaftliches Zugehörigkeitsmodell französischer Prägung um.²³ Diese Sichtweise nährte eine Fortschrittserzählung, wonach jede Erleichterung unter Einschluss des Doppelpasses gleichsam automatisch eine postnationale Mitgliedschaft fördere. Der vorliegende Text erklärt, warum das zu einfach ist und weshalb die anstehende Reform einen konstruktiven Streit über das kollektive Selbstbild nicht etwa beendet, sondern umgekehrt geradezu einfordert.

2 Hoher Anteil von Nichtdeutschen liegt nicht nur am Staatsangehörigkeitsrecht

Ein deutscher Pass beinhaltet greifbare Vorteile: das Wahlrecht und auch das visumsfreie Reisen. Sehr viel länger ist die Liste nicht, denn die Staatsangehörigkeit verlor ihre Schlüsselfunktion für eine ganze Palette an exklusiven Mitgliedschaftsrechten und -pflichten. In der gebotenen Kürze zeigen dies zwei Beispiele. Der Wortlaut des Grundgesetzes reserviert die Versammlungsfreiheit, die Freizügigkeit, das Eigentumsrecht und die Berufsfreiheit bis heute für Deutsche. In der Praxis spielt das aber keine Rolle mehr, weil die Gerichte und der Gesetzgeber all diese Garantien zwischenzeitlich auf Nichtdeutsche erstreckten.²⁴ Ganz ähnlich gelten die allermeisten Regelungen des Sozialrechts – von wenigen Ausnahmen abgesehen – heutzutage für alle, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Bürgergeld, Kindergrundsicherung, BAföG, Arbeitslosen- und Rentenversicherung: All diese Garantien stehen prinzipiell allen offen, die dauerhaft in Deutschland leben.²⁵ Die Staatsangehörigkeit hat ihren früheren rechtspraktischen Mehrwert eingebüßt.

2.1 Daueraufenthalt als »kleine« Staatsbürgerschaft

Mehr als fünf Millionen Menschen leben schon länger als zehn Jahre in der Bundesrepublik, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen; weitere 3,5 Millionen seit mehr als fünf Jahren. Statistisch gesehen beträgt die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Nichtdeutschen genau 15,6 Jahre.²⁶ Naturgemäß gibt es große Unterschiede. Besonders hoch ist der Anteil derjenigen, die schon lange hier leben, bei Personen aus Italien, der Türkei, Griechenland und Russland, während die meisten Menschen aus Syrien, Rumänien oder Bulgarien später einreisten. Viele Nichtdeutsche könnten sich einbürgern lassen, gehen diesen Schritt jedoch nicht. Ein Grund ist das Aufenthaltsrecht. Deutschland und andere Zielstaaten reagierten auf die faktische Einwanderung mit einer Zwischenlösung.

Die heutige Niederlassungserlaubnis gewährte bereits eine Aufenthaltssicherheit mit einer sozioökonomischen Gleichstellung, als die Einbürgerung noch sehr schwierig war. Rechte und Pflichten, die früher Staatsangehörigen vorbehalten waren, wurden – wie die Wehrpflicht – entweder abgeschafft

Volkszugehörigkeit, Der Staat 38 (1999), 260-278; grundlegend Rogers Brubaker, Citizenship and Nationhood in France and Germany (Harvard UP, 1992).

23 Prominent Jürgen Habermas, Staatsbürgerschaft und nationale Identität (1990), in: ders., Faktizität und Geltung (Suhrkamp, 1992), S. 632-660.

24 Näher Angelika Siehr, Die Deutschenrechte des Grundgesetzes (Duncker & Humblot, 2001), S. 329 ff.

25 Ausnahmen z.B. während des Asylverfahrens, bei einer Ausreisepflicht oder, beim BAföG, für viele Bildungsausländer sind praktisch und konzeptuell wichtig, betreffen statistisch gesehen jedoch nur eine kleine Minderheit der faktischen Inländerinnen und Inländer.

26 Siehe BMI/BAMF, Migrationsbericht 2021, S. 273.

oder für diejenigen geöffnet, die länger und legal hier leben.²⁷ Die Sozialwissenschaft spricht von einer »Citizenship light«²⁸ oder von »Denizenship«²⁹. Diese Gleichstellung blieb freilich auf halbem Wege stehen, weil »ausländische Mitbürger« keine Vollzugehörigkeit im Sinn einer citizenship erlangten. Rechtlich wurde die Einbürgerung erst schrittweise geöffnet und auch identifikatorisch bestand die Distanz fort.

Exklusive Vorrechte betreffen heutzutage nur noch einzelne Themen. Das wichtigste Mitgliedschaftsrecht ist das Wahlrecht, während die sonstige politische Teilhabe von Nichtdeutschen, etwa bei Demonstrationen, kaum noch beschränkt wird.³⁰ Schwerstkriminelle profitieren ebenfalls, denn sie können dann nicht mehr des Landes verwiesen werden.³¹ Weitere Vorteile sind das visumsfreie Reisen und ein unbedingtes Rückkehrrecht nach längeren Auslandsaufenthalten, das die Daueraufenthaltsrechte inzwischen jedoch auch großzügig gewähren.³² Weitere Einschränkungen, etwa im Beamtenrecht, sind deutlich seltener als früher.

2.2 Nicht ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial

In den vergangenen 15 Jahren wurden jährlich im Schnitt – bei leicht steigender Tendenz – etwas mehr als 100.000 Personen eingebürgert, obwohl sehr viele mehr die Voraussetzungen erfüllen. Wer eine Niederlassungserlaubnis besitzt, überwindet 8 Jahre nach der Einreise, wenn bisher ein Einbürgerungsanspruch besteht, meistens auch die etwas höheren Hürden des § 10 StAG für eine Anspruchseinbürgerung. Für Sprachkenntnisse und die Lebensunterhaltssicherung zum Beispiel gelten im Wesentlichen dieselben Standards, während man beim Einbürgerungstest die Hälfte der Fragen richtig beantworten muss, deren Multiple-Choice-Optionen online einsehbar sind, so dass die Erfolgsquote bei 98 % liegt.³³ Es lassen sich also bei weitem nicht alle einbürgern, die das könnten.

Eine Aufschlüsselung der Einbürgerungsstatistik nach Herkunftsstaaten zeigt exemplarisch, dass die Gründe vielfältig sind, warum Ausländer sich (nicht) einbürgern lassen.³⁴ Unionsbürger mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaats dürften mit dem Status quo rechtlich zufrieden sein und sich auch identifikatorisch zugehörig fühlen.³⁵ Die Teilnahme an Landtags- und Bundestagswahlen ist vielen offenbar nicht wichtig genug. So nutzt ausweichlich der Statistiken derzeit nur eine kleine Minderheit der Unionsbürger die Möglichkeit, ohne Einbürgerung anstelle im Heimatland

27 Ausführlicher Thym (Fn. 9), S. 85-97.

28 Christian Joppke, Citizenship and Immigration (Polity Press, 2010), Kap. 5.

29 Tomas Hammar, Democracy and the Nation-State (Avebury, 1990), S. 12-18.

30 Anschaulich die restriktive Deutung des Verbots der politischen Betätigung von Ausländern gemäß Art. 16 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) durch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil v. 15.10.2015 (GK), Nr. 27510/08, *Perinçek gegen die Schweiz*, Rn. 118.

31 »Gewöhnliche« Straftäter schützen § 55 Abs. 1 AufenthG; und § 6 Abs. 4 FreizügG/EU.

32 Vgl. § 51 Abs. 2 AufenthG; und für § 51 Abs. 9 Nr. 3 großzügig EuGH, *Landeshauptmann von Wien*, C-432/20, EU:C:2022:39, Rn. 28-45.

33 Vgl. Migrationsbericht 2013, BT-Drs. 18/3800 v. 22.1.2015, S. 156; eine »Abschreckungswirkung« kann ein Test auch dann entfalten, wenn diesen faktisch beinahe alle bestehen.

34 Allgemein Irene Bloemraad/Alicia Sheares, Understanding Membership in a World of Global Migration, *International Migration Review* 51 (2017), 823 (833-841).

35 Näher Timo Tonassi/Alex Wittlif, Motiviert zum Erwerb deutscher Staatsbürgerschaft?, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2023, 152-156

an den deutschen Europa- und Kommunalwahlen teilzunehmen.³⁶ Bei Landtags- und Bundestagswahlen könnte das Interesse an einem Wahlrecht in Deutschland größer sein, ein Indiz für die geringe Wertschätzung des Wahlrechts ist die kaum vorhandene transnationale Nutzung bei den Kommunal- und Europawahlen dennoch.

Ähnliches gilt für viele Drittstaatsangehörige, die mit einer Niederlassungserlaubnis in rechtlicher Hinsicht prinzipiell gleichgestellt sind. Der letzte Innenminister der sozialliberalen Koalition, Gerhart Baum, hatte schon 1981 gewarnt, dass ein Daueraufenthaltsrecht das Einbürgerungsinteresse reduzieren könnte, ohne dass seine damalige Überlegung, im Gegenzug die Wehrpflicht auf den Daueraufenthalt auszuweiten, weiter verfolgt worden wäre.³⁷ Der fehlende Mehrwert der Einbürgerung wird noch dadurch verstärkt, dass seit der Jahrtausendwende Kinder und Enkel mit der Geburt auch dann automatisch Deutsche werden, wenn sich die (Groß-) Eltern nicht einbürgern lassen. Seither fällt der Anreiz weg, durch die eigene Einbürgerung den Nachkommen den deutschen Pass zu vermitteln.

Weitere Hinweise zeigt das abgestufte Einbürgerungsinteresse je nach Herkunftsland.³⁸ So belegen der kleine Einbürgerungsboom für Großbritannien nach dem Brexit sowie die allgemein höheren Raten für Syrien und den Iran, dass greifbare Vorteile die Nachfrage erhöhen. Syrer und Iraner wollen Sicherheit in Deutschland, außerdem locken praktische Vorteile. Ein Familienbesuch ist deutlich einfacher, wenn man mit deutschem Pass visumsfrei in die Türkei oder den Libanon reisen kann. Dass im Jahr 2022 die Einbürgerungszahlen spürbar anstiegen, lag vor allem an der hohen Einbürgerungsbereitschaft von Menschen aus Syrien.³⁹

Bei anderen Ländern ist es umgekehrt. Deren Bürger sehen Nachteile. Viele ältere Türiinnen und Türiken wollen den türkischen Pass behalten. Das bedeutet freilich nicht, dass die generelle Erlaubnis der Mehrstaatigkeit, wie sie die Bundesregierung nun plant, mittelfristig zwangsläufig viel änderte. Gewiss dürfte es einen Nachholeffekt geben, wenn der Doppelpass erlaubt wird, ebenso wie nach der Jahrtausendwende.⁴⁰ Die EU-Länder, die Maghreb-Staaten und der Irak zeigen jedoch, dass sich weiterhin nicht alle einbürgern lassen, wenn man den Heimatpass behalten darf. Bei diesen Ländern wird nämlich schon heute aufgrund gesetzlicher Ausnahmen die Mehrstaatigkeit hingenommen,⁴¹ ohne dass das Potenzial ausgeschöpft würde.

Es kommt daher jenseits von Gesetzesänderungen immer auch darauf an, die Verfahren effektiv zu organisieren. Angesichts der aktuellen Überlastung der Ausländerbehörden ist dies keineswegs trivial. Es droht ein dramatischer Bearbeitungsrückstau, wenn die anstehende Reform die Antragszahlen kurzfristig in die Höhen schießen lassen sollte. Darüber hinaus kann man die Einbürgerungsquote erhöhen, indem man die proaktive Ansprache forciert oder sichtbare

Einbürgerungsfeiern organisiert.⁴² Dass dies gelingen kann, zeigen die unterschiedlichen Einbürgerungsquoten der verschiedenen Bundesländer, die infolge von Kampagnen teils anstiegen. Solche Kampagnen und Feiern sind immer auch ein Signal, dass der Staat darum wirbt, dass sich die Eingebürgerten mit der Bundesrepublik identifizieren und das Zusammenleben in Wahlen und darüber hinaus mitprägen.

3 Was das jüngste Reformvorhaben bringt

Die anstehende Reform wird die Bundesrepublik in die globale Avantgarde der Länder mit dem liberalsten Staatsangehörigkeitsrecht katapultieren. Das gilt auch dann, wenn das Vorhaben die Änderungen der letzten Jahrzehnte pfadabhängig fortschreibt und damit keine Revolution ist. Letzteres zeigt sich bereits daran, dass der Entwurf als Artikelgesetz keine umfassende Neufassung präsentiert, sondern einzelne Vorschriften ändert.⁴³ Große Veränderungen dürfte es danach auf absehbare Zeit nicht mehr geben, soweit nicht künftige Mehrheiten einzelne Reformschritte rückabwickelten. Das Gesetz markiert einen vorläufigen Schlusspunkt.

Inhaltlich besitzt der Gesetzgeber große Gestaltungsfreiheit. Zwar betonte das Bundesverfassungsgericht schon im Jahr 1990: »Das Staatsangehörigkeitsrecht ist [...] der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft [...] im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann.«⁴⁴ Zugleich stellte die Richterschaft freilich klar, dass der Gesetzgeber über den Inhalt – ebenso wie beim Wahlrecht – mit einfacher Mehrheit beschließt. Die politische Entscheidung für oder gegen die Einbürgerung wird nur in Randbereichen durch Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht überlagert.⁴⁵

3.1 Generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit

Je nach Standpunkt begründet die generelle Akzeptanz der Mehrstaatigkeit das Kronjuwel oder den Kardinalsfehler der anstehenden Reform. Die Verbotsnorm des § 12 StAG soll mitsamt der bisherigen Ausnahmen gestrichen werden. Nicht nur symbolisch ist das von hoher Tragweite, weil der Streit zur Jahrtausendwende den Doppelpass betroffen hatte. Auch praktisch werden die Auswirkungen einschneidend sein. Speziell unter älteren Türkeistämmigen dürfte es einen Nachholeffekt geben, der die Einbürgerungszahlen vor allem dann kurzfristig ansteigen lassen dürfte, wenn die Gesetzesänderung mit einer proaktiven Ansprache verbunden wird.

Darüber hinaus könnte die Reform auch für Angehörige anderer Herkunftsländer eine Signalwirkung entfalten. Zwar können sich einige, wie im Fall des Maghreb und des Irak, schon heute regelmäßig einbürgern lassen, ohne den Heimatpass abgeben zu müssen. Im Jahr 2021 behielten nicht weniger als 69 % aller eingebürgerten Personen bereits die bisherige Staatsangehörigkeit.⁴⁶ Allerdings dürften die bereits heute bestehenden Ausnahmeregelungen nicht allseits bekannt sein, so dass der Wegfall einer »gefühlten« Hürde

36 Vgl. Art. 22 AEUV; und Arbeitsunterlage der Kommission, SWD(2020) 113 v. 19.6.2020, S. 10 (nur auf Englisch verfügbar); das liegt natürlich auch daran, dass diejenigen, denen politische Teilhabe wichtig ist, sich häufig einbürgern lassen dürften und damit ein Bundestagswahlrecht erlangen.

37 So *Gerhart Baum*, Aktuelle Probleme der Ausländerpolitik, Zeitschrift für Ausländerrecht 1981, 7 (9).

38 Näher Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), Normalfall Diversität?, Jahresgutachten 2021, S. 38-43, an dem der Autor als stellvertretender Vorsitzender mitwirkte.

39 Für einen Anstieg um 28 % auf 168.500 Personen siehe Destatis, Pressemitteilung Nr. 205 v. 30.5.2023.

40 Die damaligen Erleichterungen sorgten für einen kurzfristigen Anstieg, infolge dessen die Einbürgerungszahlen zurückgingen und sich bei knapp über 100 Tausend pro Jahr einpendelten.

41 § 12 Abs. 1 f. StAG gestatten Mehrstaatigkeit u.a. wenn der Verzicht rechtlich oder faktisch nicht möglich ist.

42 Hierzu der Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Januar 2021, S. 147-149, an dem der Autor mitwirkte.

43 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG), BRat-Drs. 438/23 v. 8.9.2023.

44 BVerfGE 83, 37 (52) – *Ausländerwahlrecht I*.

45 Ausführlicher *Kay Hailbronner/Ferdinand Weber*, in: *Kay Hailbronner/Marcel Kau/Thomas Gnatzy/Ferdinand Weber: Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Aufl. (C.H. Beck, 2022), Grundlagen E-H Rn. 367-546.

46 Vgl. BMI/BAMF (Fn. 26), S. 201 f.

ebenso wirken könnte wie eine reale Erleichterung. Nichtsdestotrotz zeigen die genannten Länder, dass der Doppelpass nicht bewirkt, dass künftig das Einbürgerungspotenzial voll auf ausgeschöpft werden wird. Trotz der bestehenden Beibehaltungsmöglichkeit sind die Einbürgerungszahlen gering.

3.2 Absenkung der Wartezeiten

In der Praxis ebenso wichtig ist die gekürzte Wartezeit von künftig fünf anstelle bisher acht Jahren für die Anspruchseinbürgerung. Diese Frist soll bei »besonderen Integrationsleistungen« in Schule, Beruf oder Ehrenamt im Ermessenswege auf drei Jahre verkürzt werden können.⁴⁷ Es ist dies die »Turbo-Einbürgerung«, die der Sachverständigenrat gefordert hatte, wenn auch mit einer längeren Wartezeit.⁴⁸ Diese Kürzung könnte eine größere Dynamik entfalten als die generelle Hinnahme der Mehrstaatigkeit, weil es in der Anfangszeit für viele ganz normal ist, schrittweise einen »besseren« Aufenthaltstitel zu beantragen.⁴⁹

Die 5-Jahres-Frist ist auch deshalb relevant, weil man nach diesem Zeitraum bisher eine Niederlassungserlaubnis beantragen kann. Zwar will die Bundesregierung auch diese Frist ausweislich des Koalitionsvertrages im Laufe der Legislatur auf drei Jahre absenken, ohne bisher konkrete Schritte in diese Richtung unternommen zu haben. Der zeitliche Unterschied bleibt allerdings gering, zumal viele nach drei Jahren die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis noch nicht erfüllen dürften, so dass sich künftig weniger auf der »Denizenship« ausruhen dürften. Mit einer Wartezeit von fünf Jahren gilt in Deutschland künftig Ähnliches wie in den USA und Australien, die – anders als Deutschland – die Einbürgerung weitgehend in das Ermessen der Behörden stellen.⁵⁰ Kanada verlangt nur vier Jahre, diese beginnen jedoch erst zu laufen, wenn man einen Daueraufenthaltstitel besitzt.⁵¹ In Deutschland gibt es künftig einen einklagbaren Rechtsanspruch auf den Pass fünf Jahre nach der erstmaligen Einreise. Das ist extrem schnell.

Die Fristverkürzung von acht auf fünf Jahren soll auch Kinder erfassen, die nicht mittels Verwaltungsakt eingebürgert werden, sondern den deutschen Pass kraft Gesetzes erlangen, soweit die Eltern seit fünf Jahren rechtmäßig im Inland leben.⁵² Dieses Geburtsortsprinzip (*ius soli*) war das zentrale Novum der großen Reform zur Jahrtausendwende. Die verkürzte Frist bedeutet konkret, dass nächstes Jahr die Kinder von Geflüchteten oder EU-Bürgern, die 2019 einreisten, auch dann als Deutsche geboren werden, wenn die Eltern noch Ausländer sind. Eine Lebensunterhaltssicherung, Sprachkenntnisse oder eine Straffreiheit der Eltern wird, anders als bei deren Einbürgerung, nicht verlangt; es reicht der rechtmäßige Aufenthalt.⁵³

3.3 Bedeutungsgewinn der Einbürgerungskriterien

Für die Einbürgerung von Erwachsenen bedeuten die verkürzten Wartezeiten nicht, dass jeder, der seit fünf Jahren in Deutschland lebt, sich automatisch einbürgern lassen kön-

nen wird. An den sonstigen Voraussetzungen will die Bundesregierung nämlich festhalten. Das heißt ganz konkret, dass ein Einbürgerungsanspruch regelmäßig nur besteht, wenn der Lebensunterhalt für die gesamte Familie gesichert ist, Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 vorliegen und die Antragsteller mit der Rechts- und Gesellschaftsordnung vertraut sind und einen Einbürgerungstest bestehen.⁵⁴ Auch eine Niederlassungserlaubnis erwirbt nach geltendem Recht nur, wer diese Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt.

Einzig an drei Stellen plant die Ampelkoalition kleinere Änderungen. Erstens soll die als »Leitkultur-Paragraph« verunglimpft Forderung, dass sich Neudeutsche in die hiesigen Lebensverhältnisse einordnen müssen, durch andere Kriterien ersetzt werden, die jene Konstellationen aufnehmen, für welche die Norm gemacht war bzw. für die sie praktisch relevant wurde: die Mehrehe sowie eine sich im eigenen Verhalten ausdrückende Nichtakzeptanz der »im GG festgelegten Gleichberechtigung von Mann und Frau«⁵⁵. Die Änderung geht also in der Sache nicht sehr tief. Zweitens sind die abgesenkten Sprachkenntnisse für ehemalige Gast- oder Vertragsarbeiter eine symbolische Verneinung vor deren Lebensleistung 50 Jahre nach dem Anwerbestopp; nur die damals Eingereisten profitieren von dieser Ausnahme.⁵⁶

Drittens soll eine Härtefallklausel restriktiv konkretisiert werden, wann auf die an sich notwendige Lebensunterhaltssicherung verzichtet wird. Hiernach könnten künftig ganz konkret etwa Menschen, die krankheitsbedingt von Sozialhilfe leben, keinen Einbürgerungsanspruch mehr besitzen, was freilich nicht ausschließt, dass die Behörden diese Person auf deren Antrag hin nach Ermessen einbürgern kann; andere Ausnahmefälle gelten weiterhin, etwa für Alleinerziehende.⁵⁷ Viertens nutzte der Gesetzgeber die Reform, um eine obligatorische Sicherheitsabfrage einzuführen, bei der insbesondere überprüft werden soll, ob jemand rassistische oder antisemitische motivierte Straftaten beging.⁵⁸ Rassistische oder antisemitische Handlungen unterhalb der Schwelle einer Straftat oder Einstellungen, die sich nicht in Handlungen niederschlugen, werden im Einbürgerungsverfahren hingegen auch künftig meistens nicht berücksichtigt.⁵⁹ Diese vier Änderungen sind wichtig. Doch die eigentliche Musik spielt woanders. Die leidenschaftliche Debatte dient dem Einwanderungsland als Anlass, um das Selbstbild zukunftsgerichtet neu zu vermessen.

4 Mehrstaatigkeit und Zusammenhalt

Der »Doppelpass« ist ein Aufregerthema, bei dem die Emotionen schnell hochkochen. Das könnte erklären, warum Kritik und Unterstützung häufig jene Argumente übersehen, die jeweils die eigene Position schwächen. Der Kritik entgeht, dass die Entscheidung längst gefallen ist, weil sich Mehrstaatigkeit bereits jetzt über Generationen hinweg unkontrolliert vererbt. Umgekehrt ignoriert konzeptionelle Widersprüche, wer meint, dass in einem »modernen Einwanderungsland« eine doppelte Staatsangehörigkeit selbstverständlich sei. Gegenargumente liefern die Demokratietheorie und ein nicht-eth-

47 Siehe § 10 Abs. 3 StAG-E (Fn. 45).

48 Siehe SVR, Unter Einwanderungsländern, Jahresgutachten 2015, S. 131.

49 In den Anfangsjahren ist das Einbürgerungsinteresse messbar höher; vgl. Tonassi/Wittliff (Fn. 35), S. 154.

50 Siehe die Datenbanken unter <https://globalcit.eu/databases> (letzter Aufruf 15.12.2023).

51 Näher Elke Winter, Country Report: Canada, EUDO Citizenship Observatory, 2015/18, S. 19, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/38289> (letzter Aufruf 15.12.2023).

52 Siehe § 4 Abs. 3 StAG-E (Fn. 45).

53 So schon bisher § 4 Abs. 3 StAG i.V.m. § 51 Abs. 3 AsylG.

54 Im Einzelnen, auch zu Ausnahmen, § 10 Abs. 1 StAG.

55 Siehe § 11 S. 1 Nr. 3 StAG-E (Fn. 45).

56 Vgl. § 10 Abs. 4 S. 2 StAG-E (Fn. 45).

57 Vgl. § 10 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StAG-E (Fn. 45); Einzelheiten waren Ende 2023 noch umstritten.

58 Vgl. § 37 StAG-E (Fn. 45); auch hier waren Details noch zu klären.

59 Etwas anderes setzt eine Kenntnis der Behörden voraus und, soweit diese besteht, dass die Handlungen bzw. Einstellungen das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung nach § 11 StAG hinterfragen oder schwer genug sind, um ein Ausweisungsinteresse zu begründen.

nisches Selbstbild, während die klassische Sorge um doppelte Loyalitäten die Staatsangehörigkeit nur am Rande betrifft.

4.1 Status quo: Ausschluss nur der ersten Generation

Zur Jahrtausendwende ging es um die Grundsatzfrage, ob man mit der Regierung die Mehrstaatigkeit pauschal akzeptieren wollte oder diese mit der Opposition generell ablehnte.⁶⁰ Das Ergebnis der parteiübergreifenden Verhandlungen, die die vor der Föderalismusreform noch notwendige Bundesratszustimmung ausgelöst hatte, bestand in einem Kompromiss, den die FPD erstmals vorgeschlagen hatte.⁶¹ Bei der Einbürgerung blieb es beim Mehrstaatigkeitsverbot, das freilich durch diverse Ausnahmen relativiert wurde, weshalb heutzutage bereits viele Personen mit zwei oder mehr Staatsangehörigkeiten in Deutschland leben.⁶² Dagegen wurde der Doppelpass beim Geburtsortsprinzip (*ius soli*) mit der Maßgabe akzeptiert, dass die Kinder nach der Volljährigkeit sich für oder wider den deutschen Pass entscheiden müssen.⁶³ Diese »Optionsregelung« galt für alle, die innerhalb der deutschen Grenzen geboren werden würden oder damals jünger als zehn Jahre waren und sich einbürgern ließen.

Ein derartiger nachträglicher Verlust infolge eigener Entscheidungen war verfassungsrechtlich umstritten, zumal viele überhaupt nichts unternahmen, als die Optionsregelung im Jahr 2008 für die ersten Personen relevant wurde (die überwiegende Mehrheit derjenigen, die sich aktiv äußerten, optierte für den deutschen Pass).⁶⁴ Vor diesem Hintergrund verständigte sich die Große Koalition unter Angela Merkel im Jahr 2014 nach einer internen Diskussion, die öffentlich kaum beachtet wurde, darauf, die Optionsregelung kurzerhand abzuschaffen. Sie gilt seither nur noch für einen kleinen Personenkreis, der die Jugend im Ausland verbrachte und außerdem noch einen zweiten Pass außerhalb der EU besitzt.⁶⁵ Dieser formale Fortbestand der Optionsregelung bot den Unionsparteien einen gesichtswahrenden Rückzug, änderte aber nichts daran, dass die Mehrstaatigkeit seither beim Staatsangehörigkeitserwerb kraft Geburt (*ius soli*) dauerhaft akzeptiert wird.

Ganz konkret folgt hieraus, dass Enkelinnen und Enkel der Gastarbeitergeneration auch dann zwei Staatsangehörigkeiten besitzen, wenn die (Groß-)Eltern sich nie einbürgern ließen. Das erklärt zugleich, warum in Deutschland derzeit mehr als 1,1 Millionen Türkeistämmige schon länger als 20 Jahre leben, ohne Deutsche zu sein, während dies in der Altersgruppe bis 20 nur für 320 Tausend Personen zutrifft, deren Familien vielfach in den letzten Jahren neu eingereist sein dürften.⁶⁶ Insgesamt haben mehr als elf Millionen Menschen mit Migrationshintergrund einen deutschen Pass, darunter bereits heute zwischen 2,5 und 4 Millionen Doppel-

staater, wobei die Statistik ungenau ist.⁶⁷

Die Zahl doppelter Staatsangehörigkeiten erhöhte sich auch dann immer weiter, wenn die Reform scheiterte oder später rückabgewickelt wurde. Spätestens die Enkelkinder aller Zugewanderten profitieren schon heute über das Geburtsortsprinzip vom Doppelpass; meistens gilt dies bereits für die Kinder, deren Eltern sich seit bisher acht und künftig fünf Jahren rechtmäßig hierzulande aufhalten. Wer gegen die Mehrstaatigkeit ist, ohne gleichzeitig die Optionsregelung wieder einzuführen, kämpft letztlich gegen die sprichwörtlichen Windmühlen. Es geht aktuell »nur« um die Mehrstaatigkeit der ersten Generation sowie deren Kinder, falls die Eltern erst vor Kurzem einreisten. Danach vererbt sich die Mehrstaatigkeit bereits seit neun Jahren unbegrenzt, solange der Heimatstaat der Vorfahren das Band nicht irgendwann kappt.

Nun wiegen jedoch gerade für die erste Generation die Argumente zugunsten der Mehrstaatigkeit am stärksten. Sie verlegte ihren Lebensmittelpunkt und besitzt häufig eine lebensweltliche und identifikatorische Doppelbindung. Eine Rückkehr wird die erste Generation sich selbst dann als Option offenhalten wollen, wenn sie sich schon grundsätzlich für die Bundesrepublik entschieden hat. Es gehört zu den Paradoxien der Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, dass diejenigen, bei denen der Doppelpass am meisten überzeugt, diesen bisher nicht bekamen – anders als Kinder und Enkel, die häufig ihr ganzes Leben in Deutschland verbrachten und die Heimat der Vorfahren nur aus Erzählungen oder Ferien kennen.

4.2 »Dünne« Bürgerschaft statt Staatenkonkurrenz

Ein früher verbreiteter Einwand gegen die Mehrstaatigkeit lautete, dass »niemand zwei Herren dienen [könne]«⁶⁸. Diese Aussage stammt bereits sprachlich aus der Hochzeit des Nationalstaatsgedankens und hat sich für viele schon deshalb erledigt. Dennoch bleibt die Frage nach der Staatenkonkurrenz relevant. Diese identifikatorischen Aspekte der doppelten Staatsangehörigen sind wichtiger als rechtspraktische Fragen wie mehrfache Strafansprüche, widerstreitende Zivilrechtsregelungen oder der diplomatische Schutz.⁶⁹ Diese praktischen Probleme sind real, unterscheiden sich jedoch nur graduell von den Herausforderungen, denen alle Lebensentwürfe mit transnationalen Komponenten begegnen.

Ganz anders die widerstreitenden Interessen der Herkunfts- und Zielstaaten. Viele Auswanderungsländer forcieren in den letzten Jahren eine aktive Diasporapolitik, um ihre ehemaligen Angehörigen und deren Nachfahren langfristig an die alte Heimat zu binden. Die Motive sind vielgestaltig: Es geht um kulturelle Traditionspflege und konsularische Hilfe ebenso wie um Investitionen und wirtschaftliche Kooperation bis hin zu Extremfällen einer Auslandssteuer (Eritrea) oder Militärinterventionen zum Schutz der »eigenen« Bürger (Russland⁷⁰). Zum Instrumentenkasten einer derartigen Dia-

60 Vgl. den Kontrast zwischen dem informellen Arbeitsentwurf ZAR 1999, 95; und den Entwurf eines Staatsangehörigkeitsneuregelungsgesetzes, BT-Drs. 14/535 v. 16.3.1999.

61 Vgl. den Entwurf eines Integrationsförderungsgesetzes, BT-Drs. 14/296 v. 19.1.1999.

62 So § 87 AuslG i.d.F. d. Gesetz v. 15.7.1999 (BGBl. 1999 I 1618).

63 Vgl. § 4 Abs. 3, § 29, § 40b RuStAG i.d.F. v. ebd.

64 Näher *Andrea Kießling*, Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit, *Der Staat* 54 (2015), 1 (24-28); und *Falk Lämmermann*, Ein Jahrzehnt *ius soli* – Bilanz und Ausblick, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2011, 1-8.

65 Siehe § 29 StAG i.d.F. d. Gesetz v. 13.11.2014 (BGBl. 2014 I 1714).

66 Zur Statistik und methodischen Unsicherheiten BMI/BAMF (Fn. 26), S. 160 nebst Fn. 2; und Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/9554 v. 6.9.2016, S. 2.

67 Vgl. Destatis, Ergebnisse des Mikrozensus 2021, Fachserie 1 Reihe 2.2, Oktober 2022, S. 31, 163 f., darunter viele Spätaussiedler und deren Nachfahren, wobei die Statistik unsicher bleibt; vgl. *Uwe Berlit*, Mehrfache Staatsangehörigkeit, *Rechtswissenschaft* 12 (2021), 382 (389).

68 *Ferdinand von Martitz*, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr (Teil 1), *Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 8 (1875), 793.

69 Näher *Hailbronner/Weber* (Fn. 45), Grundlagen E Rn. 367-393; und *Sarah Jaekel/Rolf Gutmann*, Herausforderungen doppelter Staatsangehörigkeit, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2023, 74-78.

70 Gegenüber Abchasien und Südossetien 2008 und der Krim 2014 mit dem Unterschied, dass der »Schutz«-Anspruch keine Auswanderer betraf sondern ethnische Minderheiten, die mehr oder weniger freiwillig eingebürgert worden waren.

sporapolitik gehören unter anderem auch ein ausgeweitetes Auslandswahlrecht und die Vererbung der Staatsangehörigkeit durch die Ausgewanderten.⁷¹ Auch das Deutsche Reich versuchte zwischenzeitlich, die Auswanderung nach Südamerika umzulenken, weil die USA nach dem Ersten Weltkrieg eine scharfe Assimilationspolitik verfolgten.⁷²

Umgekehrt streben viele Einwanderungsländer danach, dass die Neumitglieder sich in das Gemeinwesen einfügen, soweit sie nicht, wie die Golfstaaten, auf dauerhafte Gastarbeit setzen. Von einem derartigen Willen nach Eingliederung zeugt etwa die deutsche Eidesformel. Bei der Einbürgerung müssen neue Deutsche einen förmlichen Eid ablegen, »alles [zu] unterlassen, was [der Bundesrepublik] schaden könnte.«⁷³ Diese beinahe schon altmodische Formulierung verweist darauf, dass selbst die Bundesrepublik von Vollmitgliedern mehr als formale Gesetzestreue erwartet, auch wenn sie derartige Bürgertugenden, die nicht mit Nationalismus gleichzusetzen sind, nicht erzwingen kann. Zum Repertoire einer Gemeinschaftsbildung gehören auch Einbürgerungsfeiern und -kampagnen, die der Bund den Ländern künftig durch eine Soll-Vorschrift nahelegt. Auf kommunaler Ebene gibt es häufig bereits Zeremonien, die dem nüchternen Verwaltungsakt etwas verfassungspatriotischen Pathos verleihen.

Nun sind die Zeiten der harten Konfrontationen vorbei, auch wenn die geopolitische »Zeitenwende« die frühere Euphorie beseitigte, dass der Nationalstaat bzw. ein kontinentaler Verbund wie die EU einer weltweiten Präferenz für Demokratie und Menschenrechte weichen würden. In der westlichen Gegenwart stehen Russland, China, Afghanistan, eine autoritär regierte Türkei, das syrische Assad-Regime und die iranische Theokratie beispielhaft für Länder, von denen der Westen sich ideologisch abgrenzt. Diese Beispiele zeigen, warum die legitime Sorge um zwischenstaatliche Konkurrenz nur am Rande mit der Staatsangehörigkeit zusammenhängt. Syrien, Afghanistan, die Türkei und der Iran gehörten 2023 zu den fünf wichtigsten Asylherkunftsländern. Die meisten kommen, weil sie Schutz in einem wohlhabenden Rechtsstaat suchen, nicht um als »fünfte Kolonne« die Demokratie zu unterwandern. Niemand käme heute noch auf die Idee, infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine alle Russlandstämmigen zu internieren, wie die USA dies im Zweiten Weltkrieg mit Japanern sowie Großbritannien mit den meisten Deutschen getan hatten.⁷⁴ Loyalität, Identität und Zugehörigkeit sind komplexe Konstrukte, die nur bedingt mit der Staatsangehörigkeit zu tun haben.⁷⁵ Man muss aufpassen, letztere nicht mit überhöhten Erwartungen zu überfrachten.

Der Pass ist für viele eben doch nur ein Stück Papier, das greifbare Vorteile bietet und eine emotionale Verbindung verkörpert, die längst nicht mehr den früheren Ausschließlichkeitsanspruch besitzt. Gewiss kämpfen und sterben derzeit Tausende ukrainische Männer für das »Vaterland«. Auch in Ländern wie China oder Russland untergräbt es das theoretische Ideal einer gleichen Bürgerschaft, wenn Oligarchen sich mit dem zypriotischen oder maltesischen Pass

eine »Exit-Option« kaufen.⁷⁶ In den reichen Industriestaaten dürfte hingegen ein instrumentelles Verständnis dominieren, das praktische Vorteile wie die Rückkehroption hervorhebt.⁷⁷ Emotionale Bindungen und ein aktives Eintreten für das Gemeinwesen erübrigen sich dadurch keineswegs, allein diese sind weniger existentiell als früher. Erst nach dieser Relativierung ist der Blick darauf frei, wie der Pass noch heute mit dem Zusammenhalt zusammenhängt.

4.3 Auslandswahlrecht als demokratische »Überinklusion«

Die Demokratietheorie ist das wichtigste staatsrechtliche Argument für die Einbürgerung und das Geburtsortsprinzip, weil das Wahlrecht den »Citizen« vom »Denizen« mit Daueraufenthalt abhebt. Alle dauerhaft einer Herrschaft Unterworfenen sollen diese in Wahlen und Abstimmungen mitgestalten können. Diese überzeugende Sichtweise übersieht freilich häufig, dass die theoretische Kongruenzforderung eine Außenseite besitzt. Ebenso problematisch wie der Ausschluss derjenigen, die dauerhaft in einem Land wohnen, ist die »Überinklusion« derjenigen, die einer Rechtsordnung nicht (mehr) unterworfen sind.⁷⁸ Warum sollten die Kinder und Enkel der Spätaussiedler und Gastarbeiter, die in Deutschland geboren wurden, an den Wahlen im Herkunftsland der (Groß-)Eltern mitwirken? Die weltweite Proliferation der doppelten Staatsangehörigkeit verschärft diese Problemlage.

Die Praxis des Auslandswahlrechts ist bisher nicht ausführlich aufgearbeitet. Über 100 Länder erlauben ein solches, wenn auch teilweise eingeschränkt.⁷⁹ Auch die Bundesrepublik lässt infolge eines Bundesverfassungsgerichtsurteils großzügig alle Deutschen wählen, die in den letzten 25 Jahren kurze drei Monate im Inland lebten oder ansonsten mit den politischen Verhältnissen vertraut sind.⁸⁰ Mir sind keine empirischen Studien bekannt, die vergleichend untersuchen, welchen Umfang das Auslandswahlrecht für die wichtigsten Auswanderungsländer besitzt. Anekdotische Hinweise deuten jedenfalls darauf hin, dass ein Auslandswahlrecht nicht notwendig demokratische Kräfte stärkt. 2018 stimmten unter den 33.479 Stimmabgaben in Deutschland 6 % mehr für Vladimir Putin als in Russland; Präsident Erdoğan erlangte 2018 unter den rund 475.000 »deutschen« Stimmen 13 % mehr als in der Türkei; beim ersten und zweiten Wahlgang 2023 erhöhte sich der Vorsprung auf 16 % von 750.000 Stimmabgaben.⁸¹

Wenn sich nun die doppelte Staatsangehörigkeit immer weiter verbreitet, gewinnen solche Fragen an Gewicht. Wer

71 Näher *Alan Gamlen*, *Diaspora Institutions and Diaspora Governance*, *International Migration Review* 48 (2014), Special Issue S180–S217.

72 Siehe *Sebastian Conrad/Philipp Ther*, *On the Move. Mobility, Migration, and the Nation, 1880-1914*, in: Helmut Walser Smith (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Modern German History* (OUP, 2011), 573 (574–578).

73 § 16 StAG.

74 Leicht zugänglich https://de.wikipedia.org/wiki/Internierungslager#Zweiter_Weltkrieg (letzter Aufruf 15.12.2023).

75 Allgemein *Carolin Fischer*, *Transnationalism and Diaspora as Epistemology and Practice*, in: Emma Carmel/Katharina Lenner/Regine Paul (Hrsg.), *Handbook on the Governance and Politics of Migration* (Elgar, 2021), S. 47–60.

76 Hierzu *David A. Martin*, *New Rules on Dual Nationality for a Democratizing Globe*, *Georgetown Immigration Law Journal* 14 (1999), 1 (13–16).

77 Grundlegend *Christian Joppke*, *The Instrumental Turn of Citizenship*, *JEMS* 45 (2019), 858–878; pointiert *Ulrich Haltern*, *Europarecht und das Politische* (Mohr Siebeck, 2005), S. 507–521.

78 Allgemein *Rainer Bauböck*, *Political Membership and Democratic Boundaries*, in: Ayelet Shachar/Rainer Bauböck/Irene Bloemraad/Maarten Vink (Hg.), *The Oxford Handbook of Citizenship* (OUP, 2017), S. 60 (72–78).

79 Siehe *Jean-Thomas Arrighi*, *Immigrants, Emigrants and the Right to Vote*, in: Marco Giugni/Maria Grasso (Hrsg.), *Handbook of Citizenship and Migration* (Elgar, 2021), S. 194–209; und *Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Alan Wall*, *Voting from Abroad*. *The International IDEA Handbook* (International IDEA, 2007).

80 Vgl. BVerfGE 132, 39 (50 ff.); und § 12 Abs. 2 BWahlG.

81 Siehe <https://infogram.com/putins-abroad-1hnp27xj1jwy6gg>; <https://www.dw.com/en/a-38472130> (letzter Aufruf 15.12.2023); und auch *Sebastián Umpierrez de Reguero/Mari-Liis Jakobson*, *Explaining Support for Populists among External Voters*, *European Political Science* 22 (2023), 119–142.

einwendet, dass dies ein Problem der Herkunftsländer sei, übersieht, dass die theoretischen Argumente zugunsten der Mehrstaatigkeit darauf verweisen, dass Lebensläufe transnational sind und die Demokratie infolge der menschenrechtlichen Universalisierung nicht mehr nur nationalstaatlich gedacht werden könne.⁸² Pointiert formuliert plädiert die Maxime »no taxation without representation« für eine Einbürgerungsoption, während das Motto »one person, one vote« sich demokratietheoretisch gegen doppelte Stimmrechte wendet. Das gilt umso mehr, als die politische Aufmerksamkeit nicht beliebig erhöht werden kann. Gewiss kann man sich für mehrere Länder interessieren, tendenziell geht das Interesse am Heimatland jedoch zu Lasten der Bundesrepublik, wo man wohnt und häufig auch geboren wurde.⁸³

Hinzu kommt, dass auch die Bundesrepublik mittelfristig stärker vom Auslandswahlrecht betroffen sein dürfte. Einwanderungsländer deuten die Migration häufig als Einbahnstraße, obgleich viele Zuwandernde vor allem in den Anfangsjahren zurückkehren.⁸⁴ Das galt selbst für die Gastarbeit.⁸⁵ Wenn nun künftig Ausländer und deren Kinder schneller Deutsche werden, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mehr ins Heimatland zurückkehren, kurz nachdem sie Deutsche wurden, und sodann ein Auslandswahlrecht für den Deutschen Bundestag besitzen.⁸⁶ Dasselbe gilt für Deutsche ohne Zuwanderungsgeschichte, die auswandern. Im Ausland wird der deutsche Pass unbegrenzt vererbt, wenn die Eltern nicht vergessen, die Geburt eines Kindes dem deutschen Konsulat binnen eines Jahres zu melden.⁸⁷

Besonders heikel sind derartige doppelte Wahlrechte innerhalb der EU, wenn Doppelstaater über nationale Wahlen die Zusammensetzung des (Europäischen) Rates zweifach beeinflussen.⁸⁸ Anders als bei Europawahlen sind doppelte Stimmabgaben bei nationalen Wahlen nämlich erlaubt. Es ist daher zu bedauern, dass die Unionsbürgerschaft beim nationalen Wahlrecht nicht nach dem Modell der Europawahlen auf ein supranationales Indigenat setzt, das die Einbürgerung überflüssig macht, indem alle Unionsbürger am Ort des gewöhnlichen Aufenthalts ausnahmslos gleichberechtigt sind; stattdessen sollen die Mitgliedstaaten ein externes Wahlrecht ermöglichen.⁸⁹ Theoretisch und praktisch führt das zu Problemen.

4.4 Drohender Widerspruch im Mitgliedschaftsmodell

Bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts verbinden sich rechtspraktische Fragen mit einer Selbstverständigung darüber, was das Einwanderungsland auszeichnet. Eine verbreitete Vorstellung besagt hierbei, dass die Einführung des Geburtsortsprinzips (*ius soli*) neben dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) ein ethno-kulturelles Volksverständnis beerdigte. Deutschland schwenke stattdessen auf ein bürgerschaftliches Zugehörigkeitsmodell französischer Prägung um.⁹⁰ Im Staatsangehörigkeitsrecht wird bisweilen immer noch ein »völkischer Nationalismus«⁹¹ identifiziert, ähnlich wie ein öffentlicher Heimatdiskurs »nur bedeuten [kann], dass es um Blut und Boden geht«⁹².

Nun trifft es durchaus zu, dass in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit und Staatsrechtslehre langjährig ein ethno-kulturelles Selbstbild dominierte, das freilich mit einem völkischen Nationalismus nichts zu tun hatte. Das gilt auch dann, wenn die historische Forschung der Gleichsetzung von Ethnizität und *ius sanguinis* widerspricht. Letzteres verbreitete sich nämlich als moderne Alternative zum quasi-feudalen *ius soli* von Frankreich ausgehend in den deutschen Staaten, bevor Frankreich aufgrund von Einwanderung und der Sorge um ausreichend Wehrpflichtige auf ein *ius soli* umschwenkte.⁹³ Ohnehin war das französische Selbstbild zwiespältiger als der deutsche Diskurs bisweilen unterstellt.⁹⁴ Eine völkische Verengung erlebte das *ius sanguinis* in Deutschland erst am Ende des 19. Jahrhunderts, auch im Zeichen des Kolonialismus.⁹⁵ Diese löste sich in der Nachkriegszeit wieder auf.

Jenseits dieser historischen Ambivalenzen übersieht die Fortschrittsgeschichte, dass das »Blutrecht« (*ius sanguinis*) auch künftig fortbestehen wird – und zwar nicht nur für die Kinder von Deutschen. Die Mehrstaatigkeit basiert auf der Annahme, dass eine Person gleichzeitig zwei Ländern zugeordnet ist. Dies gilt für Deutsche, die auswandern und die Staatsangehörigkeit an ihre Kinder vererben, ebenso wie für Menschen, die einwandern und hier dann den »Heimatpass« behalten. Für die erste Generation ist eine solche Doppelorientierung bis zu einem gewissen Grad normal. Man begibt sich jedoch in einen theoretischen Widerspruch, wenn man diesen Gedanken auf diejenigen erstreckt, die in Deutschland geboren wurden und dauerhaft hier leben. Die Mehrstaatigkeit perpetuiert in diesen Fällen ein ethno-kulturelles Volksverständnis aufgrund eines *ius sanguinis*, das die radikale Kritik für Deutschland als Nationalismus brandmarkt. Es irritiert, wie selbstverständlich die Anhänger des Doppelpasses diesen als Ausdruck von »Modernität« feiern und die Kritik als latent nationalistisch abtun, obgleich dem Doppelpass selbst eine ethno-kulturelle Herkunftslandbindung zugrunde liegt.

82 Bekräftigend Peter J. Spiro, *At Home in Two Countries* (NYU Press, 2016), Kap. 5-7; und als Replik Martin (Fn. 76), S. 29-31.

83 Die Wahlbeteiligung von Deutschen mit Migrationshintergrund ist unterdurchschnittlich, was auch an anderen Faktoren wie dem Bildungsgrad liegen kann; vgl. SVR (Fn. 38), S. 47 f.

84 Zum sedentären Bias eines methodologischen Nationalismus Andreas Wimmer/Nina Glick Schiller, *Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration*, *International Migration Review* 37 (2003), 576-610.

85 Zwischen 1960 und 1990 reisten 16 Millionen Ausländer ein und 12 Millionen aus; siehe Annette Treibel-Illian, *Migration in modernen Gesellschaften*, 5. Aufl. (Juventa, 2011), S. 56.

86 Über 20 % der jährlich 500 Tausend bis 1 Millionen Ausreisen von Nichtdeutschen leben mind. vier und höchstens acht Jahre im Land; vgl. ebd. S. 133-136.

87 Vgl. § 4 Abs. 4 StAG.

88 Kritisch Hailbronner/Weber (Fn. 45), *Grundlagen* E Rn. 389-393.

89 Hierzu Empfehlung 2014/53/EU (ABl. 2014 L 32/34); und Daniel Thym, *The Evolution of Citizens' Rights in Light of the EU's Constitutional Development*, in: Dora Kostakopoulou/Daniel Thym (Hrsg.), *Research Handbook on European Union Citizenship Law and Policy* (Elgar, 2022), S. 49 (58-64).

90 Hierzu bereits Fn. 22 f. und begleitender Text.

91 Im Jahr 2019 die Neuen Deutschen Organisationen (Fn. 15).

92 Ferda Ataman, *Deutschland, Heimat der Weltoffenheit*, Amadeu Antonio Stiftung v. 12.6.2018.

93 Instruktiv Patrick Weil, *How to be French* (Duke UP, 2008), Kap. 1-3, 7; und Dieter Gosewinkel, *Einbürgern und ausschließen* (Vandenhoeck & Ruprecht, 2001), Kap. 1-4.

94 Siehe Angéline Escafré-Dublet/Patrick Simon, *Ce qu'il y a derrière l'identité nationale*, in: Céline Husson-Rochcongar/Laurence Jourdain (Hrsg.), *L'Identité nationale* (Presses Universitaires du Septentrion, 2014), S. 63-80.

95 Näher Ferdinand Weber, *Staatsangehörigkeit und Status* (Mohr Siebeck, 2018), S. 134-147.

4.5 Abmilderung durch zukunfts-gewandten Gemeinsinn

In einem »modernen« Einwanderungsland ist der Doppelpass also keineswegs selbstverständlich. In einem Einwanderungsland sollte der Lebensmittelpunkt und nicht die Vorfahren entscheiden, welchen Pass man besitzt, wo man wählen darf und was das kollektive Selbstbild prägt. Der performative Widerspruch im kollektiven Selbstverständnis eines Einwanderungslandes, das die Zugehörigkeit bürgerschaftlich deutet und zugleich eine ethno-kulturelle Herkunftslandbindung perpetuiert, lässt sich nur dann abmildern, wenn man anerkennt, dass auch das deutsche Selbstbild im weiteren Sinne kulturelle Elemente umfassen kann, die sich im Zeitablauf – auch infolge von Migration – verändern. Eine solche, auch kulturelle, Identifikation mit der Bundesrepublik können der offene Heimat- und Zusammenhaltsbegriff besser abbilden als die Leitkulturvokabel, die sprachlich ein unveränderliches, verbindliches und unitarisches Selbstbild signalisiert.⁹⁶ Die Herausbildung eines derartigen Gemeinsinns betrifft große Erzählungen ebenso wie staatliche Institutionen, Erinnerungskultur und Feiertage, Schulunterricht und Alltagspraktiken.⁹⁷ Einbürgerungsfeiern und -tests zeigen exemplarisch, wie die Verwaltungspraxis zu dieser – notwendig relativen – Gemeinsamkeit beitragen kann.

Eine solche, auch gefühlsbetonte Hinwendung kontrastiert mit dem nüchternen bundesrepublikanischen Repräsentationsstil, der sich durch die NS-Zeit erklärt, von neu Eingereisten aber auch als Schwäche gedeutet werden könnte. Staat und Gesellschaft dürfen sich fragen, ob sie der aggressiven identifikatorischen Vereinnahmung in den türkischen, russischen und teilweise arabischen Medien proaktiver entgegenzutreten sollten.⁹⁸ Berühmt sind die Wahlkampfauftritte von Präsident Erdoğan in Köln 2008 und Düsseldorf 2001 (»Liebe Schwestern und Brüder«, »unser Volk«).⁹⁹ Wenn die deutsche Gesellschaft derartige Fragen der kollektiven Selbstverortung nicht auf offene und dialogische Weise adressiert, die zugleich den ethnokulturellen Vereinnahmungen entgegentritt, drohen diese sich zu verselbständigen und zu essentialisieren.¹⁰⁰ Das gilt für Deutsche mit Migrationsgeschichte in Bezug auf die Herkunftsländer ebenso wie für die autochthone Bevölkerung in Zeiten von AfD und »Querdenkern«.

Vor diesem Hintergrund könnte die Doppelpass-Debatte, scheinbar paradox, den Zusammenhalt sogar stärken, wenn die Gesellschaft sich bewusst machte, dass das deutsche Selbstverständnis im weiteren Sinne kulturellen Dynamiken unterliegt, durch die sich unterschiedliche Perspektiven und Erfahrungen aufeinander beziehen und einen »Gemeinsinn« ausbilden können, für den kulturelle Vielfalt kein Ärgernis mehr darstellt. Das setzt freilich voraus, dass der Verweis auf einen solchen Gemeinsinn nicht reflexhaft als latent rechtsradikal oder gar »völkisch« zurückgewiesen wird, weil Björn Höcke öffentlich rückwärtsgewandte Thesen vertritt. Vielmehr gilt in Bezug auf Höcke dasselbe wie im Verhältnis zu Putin und Erdoğan. Staat und Gesellschaft müssen der Herausforderung einer auch kulturellen Identifikationssuche mit eigenen Angeboten begegnen, die Essentialisierungen entgegentritt.

96 Siehe auch Özkan Ezli, Leitkultur, in: Inken Bartels/Isabella Löhr/Christiane Reinecke/Philipp Schäfer/Laura Stielike (Hrsg.), Inventar der Migrationsbegriffe, 2023, <https://www.migrationsbegriffe.de/leitkultur> (letzter Zugriff 1.6.2023).

97 Näher Daniel Thym, Verfassungspatriotismus in der Einwanderungsgesellschaft, AöR 145 (2020), 40 (55-72); und die Beiträge zu Deitelhoff/Groh-Samberg/Middell (Fn. 20).

98 Allgemein Jan Plamper, Das neue Wir (Fischer, 2019), S. 324.

99 Vgl. Das Dokument: Erdogans Kölner Rede, FAZ v. 15.2.2008, S. 7; und Uta Rasche, Sie sind meine Staatsbürger!, FAZ v. 1.3.2011, S. 3.

100 So bereits Ulrich K. Preuß, Wider die Illusion des Multikulturalismus, Die Zeit v. 31.5.2001.

Im Einwanderungskontext ist hierbei darauf zu achten, dass der legitime Verweis auf spezifisch deutsche Eigenschaften, die sich noch dazu beständig wandeln, regional unterscheiden und teils europaweit und darüber hinaus geteilt werden, die gleiche Bürgerschaft von Deutschen mit Migrationsgeschichte nicht untergräbt. Konkret sollte etwa die berechtigte Debatte über den Antisemitismus und den verweigernden Händedruck von Salafisten im Einbürgerungskontext darauf achten, keine überbordende Kulturalisierung und Sicherheitsorientierung zu bewirken, die unterschwellig Eingewanderte ausgrenzt.¹⁰¹ Ansonsten droht ein »Bumerang-Effekt«, wenn die relativierte Mitgliedschaft der Eingewanderten und deren Abkehr vom Gemeinwesen sich wechselseitig verstärken.

5 Generationenschnitt als Wunschvorstellung

Eine lebensweltliche und identifikatorische Doppelorientierung dürfte für die erste Generation prinzipiell normal sein. Häufig steht nicht fest, ob der Aufenthalt dauerhaft sein wird, und auch soziokulturell bringt man alltagskulturelle Praktiken sowie soziale Kontakte mit über die Grenze, die in rechtlicher Hinsicht beim Eigentum sowie Erb-, Sozial- und Familienrecht relevant bleibt. Gerade für die erste Generation kann man die Mehrstaatigkeit also durchaus rechtfertigen – wegen der doppelten Betroffenheit eventuell sogar ein doppeltes Wahlrecht. Bei der zweiten Generation jedoch wird die Verbindung brüchig. Alles Weitere hängt, normativ betrachtet, immer auch von den individuellen Lebensumständen ab.

An sich überzeugt deshalb eine Zwischenlösung, die Johannes Masing im deutschen Diskurs populär machte und die der Sachverständigenrat für Integration und Migration wiederholt unterstützte: Ein »Generationenschnitt« nach der zweiten Generation verhinderte, dass der Doppelpass unkontrolliert an die (Ur-)Enkel vererbt würde.¹⁰² Die FDP setzte durch, dass die aktuelle Bundesregierung die Idee prüft, verzichtete sodann jedoch auf eine Umsetzung.¹⁰³ Tatsächlich lässt sich diese realpolitisch kaum realisieren. Sie setzte bei einer rechtssicheren Konstruktion voraus, dass sich Herkunfts- und Zielstaaten völkervertraglich auf die Übergangskriterien einigen oder diese abgestimmt im innerstaatlichen Recht niederlegen.

Konkret bedeutete dies, dass die Zielstaaten die Mehrstaatigkeit akzeptieren, während die Herkunftsländer das *ius sanguinis* zeitlich begrenzen, indem sie für die dritte Auswanderungsgeneration die Vererbung kappen.¹⁰⁴ Als mildere Alternativlösung könnte man den Doppelpass gestatten und mittels aktiver und passiver Bürgerschaften das Wahlrecht auf ein Land beschränken.¹⁰⁵ Derartige Verhandlungen hätten in den 1990er Jahren erfolgreich sein können, als die

101 Indirekt Stefan Magen, Kontexte der Demokratie, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 77 (2018), 67 (85-91).

102 Siehe Johannes Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration (Mohr Siebeck, 2001), S. 61-72, der sich offenbar am Optionsmodell orientierte; SVR, Jahresgutachten 2014, S. 149-152; SVR, Der Doppelpass mit Generationenschnitt, 26.6.2017; früher bereits Martin (Fn. 76), S. 32 f.

103 Siehe Koalitionsvertrag (Fn. 18), S. 94.

104 Näher Martin Weinmann, Doppelpass mit Generationenschnitt. Modell und Umsetzungsmöglichkeiten, Zeitschrift für Rechtspolitik 2017, 144-147.

105 Zu dieser Völkervertragspraxis im Verhältnis von Spanien und Lateinamerika siehe Hammar (Fn. 29), Kap. 11 f.; und Winfried Kluth, Variable Staatsangehörigkeit – eine Alternative zum Optionsmodell?, Zeitschrift für Ausländerrecht 2009, 134-138.

Mehrstaatigkeit noch nicht akzeptiert wurde.¹⁰⁶ So hätte ein »Staatsangehörigkeits-Schengen« mit europäischen und anderen Ländern schrittweise ausgeweitet werden können. Spätestens seit der Abschaffung der Optionsregelung 2014 dürften dazu aber nur noch wenige Staaten bereit sein. Was will man wichtigen Herkunftsländern als Gegenleistung anbieten, seit die Mehrstaatigkeit generell hingenommen wird? Deutschland könnte allenfalls die großzügige Vererbung des eigenen Passes beenden, wenn jemand auswandert.¹⁰⁷

Im nationalen Alleingang könnte der Generationenschnitt nur realisiert werden, wenn das Optionsmodell modifiziert auflebte. Hiernach verlöre die dritte Generation den deutschen Pass mit der Volljährigkeit, wenn sie die Staatsangehörigkeit der Großeltern nicht aufgibt. Verfassungsrechtlich wäre dies riskant. Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet zwar den zulässigen »Verlust« vom rechtswidrigen »Entzug« nach Art. 16 Abs. 1 GG traditionell danach, ob die betroffene Person das Ergebnis durch eigenes Verhalten beeinflussen kann.¹⁰⁸ Beim nachgelagerten Optionsmodell wäre das prinzipiell der Fall. Freilich könnte die Karlsruher Richterschaft alternativ die Zielsetzung der Norm aktivieren, wonach die Staatsangehörigkeit als »verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit« dient.¹⁰⁹ Eben diese Zielsetzung betonte die aktuelle Berichterstatterin, Astrid Wallrabenstein, wiederholt in ihren Schriften.

Nicht nur in Karlsruhe lauern Prozessrisiken. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg könnte den Generationenschnitt eventuell als Diskriminierung aufgrund der »ethnischen Herkunft« bzw. »Rasse« entgegen Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention einstufen. So jedenfalls befand der Gerichtshof in einem dänischen Fall, der Dänen mit Migrationsgeschichte beim Familiennachzug anders behandelt hatte, wobei die Große Kammer maßgeblich auf die rassistischen Begründungen rekurrierte.¹¹⁰ Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg seinerseits dürfte auf einer einzelfallbasierten Verhältnismäßigkeitsprüfung bestehen, wenn Kinder die Unionsbürgerschaft verlieren,¹¹¹ auch wenn keineswegs feststeht, dass das Unionsrecht eine gesetzlich pauschalisierte Verhältnismäßigkeit generell verbietet.¹¹² Derartige Prozessrisiken wird eine jede Bundesregierung sorgfältig abwägen.

Wenn man sich, wie die Ampelkoalition, gegen zwischenstaatliche Verhandlungen und einen nachgelagerten Generationenschnitt entscheidet, bliebe einzig die Möglichkeit, durch einseitige Maßnahmen die negativen Seiten der mehrfachen Staatsangehörigkeit einzuhegen. So könnte man Deutschen mit Doppelpass, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland

haben, die Teilnahme an Wahlen im Herkunftsland ihrer Vorfahren untersagen. Demokratietheoretisch überzeuge dies prinzipiell, allein die Durchsetzung derartiger Verbotsnormen wäre schwierig und die Signalwirkung repressiv. Bei Unionsbürgern drohte zudem ein Konflikt mit dem Europäischen Gerichtshof.¹¹³ Hinzu kommt, dass man im Lichte der Verfassungsjudikatur das Auslandswahlrecht von Deutschen schwerlich kappen könnte, was den Vorwurf doppelter Standards mit sich brächte. Es bleibt also dabei, dass die generelle Hinnahme der Mehrstaatigkeit auch für die dritte und vierte Generation eigentlich nicht überzeugt, mangels gangbarer Alternativen aber dennoch der Normalfall werden wird. Das Einwanderungsland Deutschland sollte diese Einsicht konstruktiv nutzen, um konstruktiv darum zu ringen, was die »Heimatidentität«¹¹⁴ der alten und neuen Deutschen ist.

6 Fazit

Eine jede Debatte über die Staatsangehörigkeit verbindet rechtliche Inhalte mit einer Selbstverständigung. Dies ist völlig legitim, solange sich die Symbolik nicht verselbstständigt. So geht es aktuell »nur« noch darum, wie schnell die erste Einwanderungsgeneration eingebürgert werden soll und ob sie ihren Heimatpass behalten darf. Die Grundsatzfrage, ob die Mehrstaatigkeit durch die zweite und dritte Generation unkontrolliert vererbt werden soll, beantwortete die Große Koalition bereits vor neun Jahren. In der Langzeitperspektive setzt das aktuelle Vorhaben damit fort, was vor dreißig Jahren begann, als im Windschatten des Asylkompromisses erstmals ein gesetzlicher Einbürgerungsanspruch fixiert wurde.

Doch nicht nur die Kritik droht die Symbolik zu überzeichnen. Die Unterstützung übersieht häufig, dass das Plädoyer für den »Doppelpass« sich in einem doppelten Widerspruch zu verheddern droht. Die Forderung nach einer Kongruenz von demokratischem Legitimationssubjekt und der Bevölkerung besitzt eine Außenseite, wenn mehrfache Staatsangehörige die Politik in Ländern beeinflussen dürfen, in denen sie nicht leben. Auch übersieht die unkritische Akzeptanz der Mehrstaatigkeit, dass damit ein Element der ethno-kulturellen Herkunftslandbindung fortlebt. Der Zusammenhalt im Einwanderungsland verbleibt widersprüchlich, wenn die zukunftsgerichtete Staatsbürger- und die vergangenheitsbezogene Kulturnation im Doppelpass vereint sind. Der Doppelpass ist insofern kein Beweis von »Modernität«.

Gesetzlich auflösen könnte man diese Spannungslage durch einen Generationenschnitt, der freilich eine Wunschvorstellung bleiben dürfte, weil die Prozessrisiken zu groß sind, wenn die Bundesrepublik ihn einseitig realisierte. Im Idealfall besteht die Pointe der Doppelpassdiskussion darin, dass die deutsche Einwanderungsgesellschaft lernt, die Suche nach einem auch kulturellen Gemeinsinn als legitim zu akzeptieren. Eine Weichenstellung wird nämlich überhaupt nicht angetastet. Niemand bezweifelt, dass die Staatsangehörigkeit ein Fixpunkt der Mitgliedschaft bleibt, obgleich ihr rechtlicher Mehrwert begrenzt ist. Die anstehende Reform verstärkt ihre Bedeutung sogar, wenn künftig mehr Menschen sie erwerben.

106 Siehe auch *Masing* (Fn. 102), S. 64 f.

107 Zu Vorschlägen *Esther Weizsäcker*, Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrags im Koalitionsvertrag, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2022, 389 (393 f.).

108 BVerfGE 116, 24, 44 f.; näher *Jörg A. Kämmerer*, Art. 16 GG, in: *Bonner Kommentar*, 176. Ergänzungslieferung (C.F. Müller, 2015), Rn. 73-81.

109 Ebd. 44.

110 Vgl. EGMR, Urteil v. 24.5.2016 [GK], Nr. 38590/10, *Biao gegen Dänemark*, Rn. 96 ff.; und *Daniel Thym*, Rassismus und Verfassungsrecht, in: *Judith Froese/Daniel Thym* (Hrsg.), *Grundgesetz und Rassismus* (Mohr Siebeck, 2022), S. 3 (23-26); siehe auch Art. 7, Art. 15 Buchst. b, Art. 16 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit v. 6.11.1997 (BGBl. 2004 II 578); für Deutschland in Kraft seit 1.9.2005 (BGBl. 2006 II 1351).

111 Siehe *EuGH v. 12.03.2019 – C-221/17, Tjebbes et al.*, EU:C:2019:189, Rn. 40-47.

112 Siehe *EuGH, Tjebbes et al.*, C-221/17, EU:C:2019:189, Rn. 40-47 speziell für Kinder; *Martijn van den Brink*, *Bold, but Without Justification?* *Tjebbes*, *European Papers* 4 (2019), 409-415; und *Daniel Thym*, *European Migration Law* (OUP, 2023), S. 267-270.

113 Ein solches Verbot begründete wohl eine rechtsfertigungsbedürftige Beschränkung der Grundfreiheiten, deren Rechtmäßigkeit unklar bleibt.

114 Auf diese verweist in seiner Rechtfertigung des Doppelpasses der Bundeskanzler *Olaf Scholz*, [Erste] Regierungserklärung, BT-Plenarprot. 20/8 v. 15.12.2021, S. 345C.