



Institut f. Völker- und Europarecht · Platz der Göttinger Sieben 5 · 37073 Göttingen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)349 J neu

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

Akad. Rat a.Z.

Juristische Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Göttingen, den 8. Dezember 2023

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages am Montag, dem 11. Dezember 2023 zum**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des
Staatsangehörigkeitsrechts“, BT-Drs. 20/9044 vom 01. November 2023**

Sehr geehrter Professor Castellucci,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 11. Dezember 2023 und äußere mich wie folgt zum Gesetzesentwurf:

A. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	2
B. Rechtsrahmen der Staatsangehörigkeit: Verfassungs-, Völker- und Europarecht	3
C. Stellungnahme zu Einzelaspekten	4
I. Unbedingte und unbegrenzte Hinnahme von Mehrstaatigkeit.....	4
a. Unzutreffende Darlegungen der Gesetzesbegründung.....	4
b. Rechtliche Konsequenzen unbedingter und unbegrenzter Mehrstaatigkeit.....	9
c. Fazit: Schaffung struktureller Vulnerabilität in neuer Dimension	12
II. Völkerrechtswidrigkeit der Streichung der Entlassung (§§ 18-19, 22-24 StAG).....	14
III. Neufassung des § 30 StAG zur Umsetzung von Rechtsprechung des EuGH	16
IV. Weitere Änderungsvorhaben.....	19
V. Idee der Anrechnung von Aufenthaltszeiten im Ausland.....	20
D. Gesamteinordnung	21

A. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

- Eine *unbedingte* und *unbegrenzte* Zulassung von Mehrstaatigkeit vergrößert den Ausfall diplomatischer Schutzmöglichkeiten im zwischenstaatlichen Verkehr, erweitert (bekannte) außenpolitische Interventionspotenziale in innergesellschaftliche Vorgänge der Bundesrepublik, multipliziert in ungesteuerter und überinklusive Form Wahlrechte im In- und Ausland und lässt jegliches zwischenstaatliche Verhandlungspotenzial der Bundesregierung für eine Regulierung konflikthafter Aspekte von Mehrstaatigkeit entfallen, womit auch der im Koalitionsvertrag vereinbarte Prüfauftrag obsolet wird (unten, C. I.).
- Die Streichung der Vorschriften zur Entlassung (§§ 18-19, 22-24 StAG) verstößt gegen Artikel 8 Absatz 1 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997, an das die Bundesrepublik gebunden ist. (unten, C. II).
- Die Umsetzung von – ausweislich der Entwurfsbegründung als zwingend empfundenen Vorgaben des EuGH – der trotz fehlender Zuständigkeit der Union bis in verfahrensrechtliche Details hinein Vorgaben für das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeitsrecht vorgibt, wirft die grundsätzliche Frage auf, ob die Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages eine Umsetzung aus verfassungsrechtlichen Gründen sperrt. Die klar anderslautende Kompetenzverteilung, damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 2 EUV), die Erklärung der Mitgliedstaaten in der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sprechen für dieses Ergebnis. Unabhängig davon dürfte sich der Bezugspunkt der Entwurfsbegründung aufgrund eines kürzlich ergangenen Urteils der Großen Kammer des EuGH nicht mehr auf dem aktuellen Stand befinden (unten, C. III.).
- Für die mit § 10 Absatz 4a-neu anvisierten Ausnahmen von Einbürgerungserfordernissen sollte geprüft werden, inwieweit diese materiell mit jenen in § 10 Absatz 6 StAG zusammenfallen und systematisch passender in einem Absatz zusammengefasst werden können (unten, C. IV.).

B. Rechtsrahmen der Staatsangehörigkeit: Verfassungs-, Völker- und Europarecht

Jede Staatsangehörigkeitsreform löst gesellschaftliche Reflexionsprozesse aus, was politische Mitgliedschaft bedeuten und wie sie rechtlich übersetzt werden soll.¹ Rechtliche Debatten stoßen in diesem Bereich gesellschaftliche Selbstverständigungsprozesse mit an, weil über die Gestaltung der Erwerbsbedingungen ein politisches Mitgliedschaftsangebot an den nichtstaatsangehörigen Teil der Gesellschaft formuliert wird und dieser kommunikativ daran beteiligt ist.²

Zugleich ist das Staatsangehörigkeitsrecht in Mehrebenenzusammenhänge eingebettet. Verfassungsrechtlich bilden die Staatsangehörigen das Legitimationssubjekt der Staatsgewalt, das Staatsvolk, weshalb mit dem Status alle politischen Rechte verbunden sind. Völkerrechtlich werden diese Staatsvölker nicht als Selbstzweck voneinander abgegrenzt, sondern zur möglichst klaren Zuordnung diplomatischer Schutzverantwortung im zwischenstaatlichen Verkehr. Unionsrechtlich sind Grundfreiheiten und Unionsbürgerschaft als besondere Rechte mit den Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten verbunden.³

Aus Zeitgründen wird das Augenmerk im Folgenden auf jene Aspekte des Gesetzesentwurfs gerichtet, mit denen diese Funktionsebenen isoliert oder in ihrer Verbindung in besonderer Weise berührt werden und teils verfassungsrechtliche, teils völker- und teils unionsrechtliche Fragen aufwerfen, die im Entwurf ausweislich seiner Begründungsanteile nicht reflektiert wurden. Hinsichtlich der *unbedingten* und *unbegrenzten* Aufgabe des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit sind zusätzlich die Prämissen der Entwurfsbegründung kritisch zu hinterfragen.

¹ Vgl. *Thym*, Staatsvolk, Migration, Nation, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. 1, 4. Aufl. 2023, § 11 Rn. 27 f.; *Möllers*, Demokratie, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 5 Rn. 15 f.

² *Weber*, „Wir-Gefühl“ in einer diversen Gesellschaft, in: Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, Abschn. III. 2. (i. Ersch.).

³ Näher zu den Funktionsebenen *Weber*, Konzeptionelle Grundfragen des Staatsangehörigkeitsrechts, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/ders., Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, Grundlagen B. Rn. 132 ff.

C. Stellungnahme zu Einzelaspekten

I. Unbedingte und unbegrenzte Hinnahme von Mehrstaatigkeit

a. Unzutreffende Darlegungen der Gesetzesbegründung

Der Gesetzentwurf begründet die unbedingte Zulassung von Mehrstaatigkeit wie folgt: Viele Ausländer fühlten sich Deutschland zugehörig, wollen aber ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben, da sie sich auch mit ihrem Herkunftsland verbunden fühlen.⁴ Das geltende Staatsangehörigkeitsrecht komme dem Bedürfnis dieser Personen mit Einwanderungsgeschichte nicht nach und führe zu (zu) geringen Einbürgerungsraten.⁵

Ein Argument der Entwurfsbegründung, mit dem rechtspolitisch und medial auch vermehrt aufgetreten wird, ist hier zuerst zu adressieren: der Umstand, dass die tatsächlich-praktische Hinnahmequote von Mehrstaatigkeit statistisch signifikant vom Vermeidungsgrundsatz abweiche.⁶ Das ist numerisch-oberflächlich zutreffend und rechtlich doch verfehlt. Die Bundesregierung erläutert es in ihrem Migrationsbericht 2021, anders als der Gesetzesentwurf, selbst:

„Die hohe Mehrstaaterquote basiert neben der Tatsache, dass die nunmehr mit Abstand größte Gruppe von Eingebürgerten die syrische Staatsangehörigkeit behalten hat, zu einem beachtlichen Teil auf der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen von Staatsangehörigen aus EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz.“⁷

Die hohe Hinnahmequote ist mit anderen Worten die Folge selbst verantworteter Ausnahmen (§ 12 Abs. 2 StAG für EU-Ausländer und die Schweiz), insbesondere solcher, die Menschen entgegenkommt, deren Heimatstaat eine Aufgabe rechtlich oder faktisch unmöglich macht, um ihnen die Einbürgerung nicht zu verwehren (§ 12 Abs. 1 StAG). Das desavouiert nicht das Anliegen des Vermeidungsgrundsatzes, sondern bestätigt sein Funktionieren. Zahlen des Statistischen Bundesamtes belegen dies: Bei EU-Kandidatenländern beträgt die Hinnahmequote 19%, bei anderen europäischen Staaten 12,7% und bei weiteren Drittstaaten, etwa Kamerun, nur 2,3%.⁸ Anders als dargestellt und wie auch andernorts festgestellt wird, greift der Vermeidungs-

⁴ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 1, 18 und 34: „wollen aber den Bezug zu ihrem Herkunftsland nicht völlig kappen, den sie vor allem auch mit ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit verknüpft sehen.“

⁵ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 18.

⁶ In BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023 bei 18 f. und 34.

⁷ Migrationsbericht der Bundesregierung 2021 (Stand: 12/2022), 172.

⁸ Als EU-Kandidatenländer zählten Albanien, Island, Nordmazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei, als andere europäische Staaten Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Moldau, Russland, die Ukraine und Weißrussland, vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Einbürgerungen 2015, 2016, 144–147, <https://bit.ly/3QmCZ9a>.

grundsatz.⁹ Wenn der Gesetzgeber nun selbst den verfassungsgerichtlich- und höchstgerichtlich wiederholt als legitim eingestuften Vermeidungsgrundsatz¹⁰ so ausgestaltet, dass die Hinnahmequote aus guten Gründen hoch ausfallen kann, dann aber diesen Umstand aufgreift, um seine Abschaffung begründen zu wollen, bedient er sich eines äußerst inkohärenten Argumentationsgangs. Zurückzuweisen ist angesichts der klaren Rechtsprechung die These, es handle sich um ein „selektiv-diskriminierende[s] Dogma“¹¹, um dem rechtspolitisch Favorisierten (Abschaffung) mit der Semantik des Antidiskriminierungsrechts ein Rechtskleid umzulegen. Wenn im Rahmen eines höchstgerichtlich bestätigten legitimen Ziels Ausnahmen zugunsten bestimmter Personengruppen gemacht werden, stellt das Verhältnisse offensichtlich auf den Kopf.

Rechtspolitische Argumentation im Parteienwettbewerb mag bestimmte Argumente aus taktischen Gründen zu Recht negieren. Eine Gesetzesentwurfsbegründung setzt sich mit einem solchen Vorgehen Einwänden aus. Der Migrationsbericht der Bundesregierung selbst und der Bericht der Fachkommission Integrationsfähigkeit widerlegen so denn auch die weiteren Annahmen dieser Gesetzesbegründung.

Der Migrationsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 hält ausdrücklich fest, dass die Einbürgerungsbereitschaft unter den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union („EU-Ausländern“) unterdurchschnittlich ist.¹² Das liegt daran, dass mittels der Unionsbürgerschaft bereits eine weitgehende rechtliche Gleichstellung besteht, die Einbürgerung – trotz unbedingter Hinnahme von Mehrstaatigkeit (§ 12 Abs. 2 StAG) – schlicht nicht angestrebt wird. Es handelt sich um einen Umstand, der bereits vor Einführung der Unionsbürgerschaft aufgrund der europäischen Grundfreiheiten und damit verbundener privilegierter Aufenthaltsrechte, also seit Dekaden als roter Faden erkennbar und bekannt ist.

Wenn rechtlich gut ausgestattete Alternativstatus aber eine solche Wirkung haben, ist der Blick

⁹ *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, 3626 (3627); *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (426 f.).

¹⁰ Siehe BVerfGE 37, 217 (254 f., 257) – Staatsangehörigkeit von Abkömmlingen [1974]; NJW 1990, 2193; NVwZ 2001, 1393; NVwZ 2007, 441 (442); BVerwG, Beschluss v. 14.5.2019, 1 B 29.19, Rn. 8; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 18.1.2022, C-118/20, Rn. 53-55 – JY/Wiener Landesregierung; auch nach dem EGMR ist es Sache der Vertragsparteien, wie sie ihr Staatsangehörigkeitsrecht inklusive der Mehrstaatigkeit regeln, vgl. EGMR, Urt. v. 13.1.2015, No. 44230/06, Rn. 36, 83-85 – Petropavlovskis/Lettland; die Beschneidung politischer Rechte *nur* von Mehrstaatern im Nachhinein kann dagegen konventionsrechtliche Probleme aufwerfen, vgl. EGMR (Große Kammer), Urt. v. 27.4.2010, No. 7/08, Rn. 87-93 und 171-180 – Tănase/Moldawien.

¹¹ *Tabbara*, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, 237 (237 aE).

¹² Migrationsbericht der Bundesregierung 2021 (Stand: 12/2022), 171 und 264 f.

auf einen weiteren Umstand zu richten: Das deutsche Aufenthaltsrecht bietet seit Jahren Daueraufenthaltsrechte, die wie apolitische Zugehörigkeitsstatus wirken und vielen genügen, als Alternativen dauerhaften Bleibens an.¹³ Auf dieser Grundlage, *individueller Wahlfreiheit zwischen einem Verbleib in Daueraufenthaltsstatus oder der Einbürgerung*, lässt sich weder ein Teilhabeproblem behaupten, das durch die unbedingte Zulassung von Mehrstaatigkeit gelöst werden müsste, noch ein Demokratieproblem, will man nicht einem rein schablonenhaften Demokratie- und Kongruenzverständnis anhängen, das diese Umstände ausblendet.¹⁴

Auch die auf Eurostat gestützte Angabe der Entwurfsbegründung einer unterdurchschnittlichen Ausschöpfung des Einbürgerungspotenzials von 1,1 Prozent in der Bundesrepublik – im Vergleich zum europäischen Durchschnitt von 2 Prozent¹⁵ – ruft mit der gesamten im Land lebenden ausländischen Bevölkerung offenbar eine zweifelhafte Vergleichsgröße auf. Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial muss hier umso kleiner ausfallen, je großzügiger etwa kurzfristige Flüchtlingsaufnahme stattfand hat oder je mehr ausreisepflichtige Personen ohne Aufenthaltstitel aus rechtlichen oder praktischen Gründen das Land nicht verlassen (können). Die Bundesregierung selbst wählt explizit eine andere und spricht für das Jahr 2021 von 2,5 Prozent,¹⁶ was nach den Angaben der Gesetzesbegründung *über* dem Durchschnitt der europäischen Staaten läge, und dies unter der derzeit geltenden Rechtsstruktur. Das schwächt die Argumentation einer modernisierungsbedürftigen Unzugänglichkeit des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts merklich. Der Deutsche Landkreistag hat sich gleichlaufend kritisch geäußert und kann die Grundprämisse der Entwurfsbegründung aus Sicht der Praxis nicht teilen.¹⁷ Das lässt das Grundmotiv der Entwurfsbegründung mehr als zweifelhaft erscheinen.

¹³ Nachweise zur deutschen Normsetzung seit den 1970er-Jahren mit dieser Wirkung und der Wirkung des Eurorechts auf die Einbürgerungsbereitschaft bei *Weber*, Konzeptionelle Grundfragen des Staatsangehörigkeitsrechts, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/ders., Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, Rn. 148; vgl. auch *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (540 f.).

¹⁴ Konsequenz dieser Alternativangebote ist eben die Freiheit zur Einrichtung in einem ausländerrechtlichen Status, dem man angesichts der selbst verantworteten Rechtsstruktur gerade in einem offenen Staat, der zahlreiche völker- und europarechtlich begründete Freizügigkeits- und Niederlassungsrechte gewährt, kein „öffentliches Interesse“ entgegenhalten kann (so aber offenbar *Tabbara*, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, 237 [237]), wobei das Werben für die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit selbstverständlich ein völlig berechtigtes rechtspolitisches Anliegen bleibt.

¹⁵ Siehe BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 17.

¹⁶ Migrationsbericht der Bundesregierung 2021 (Stand: 12/2022), 171 mit der Erklärung: „Die Einbürgerungszahlen lassen für sich genommen allerdings keine Aussagen über das Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit zu. Dafür eignet sich das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial besser, denn es bezieht die Zahl der Einbürgerungen auf die Zahl der ausländischen Personen, die zu Beginn des jeweiligen Berichtsjahres mindestens seit 10 Jahren in Deutschland lebten.“

¹⁷ Stellungnahme des Deutschen Landkreistags v. 7.12.2023, Ausschuss-Drs. 20(4)349 F, 1.

Die von einer deutschen Bundesregierung selbst eingesetzte Fachkommission Integrationsfähigkeit hat in ihrem Bericht aus dem Jahr 2020 schließlich explizit darauf hingewiesen, dass nicht die Unzugänglichkeit des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts das Problem ist, sondern mangelhafte Kommunikation über die Vorteile eines Staatsangehörigkeitserwerbs, mit dem das Einbürgerungspotenzial besser ausgeschöpft werden kann.¹⁸ Hier kommt erneut die individuelle Statuswahlfreiheit zwischen Daueraufenthaltsrechten und Einbürgerung zum Tragen. Eine Studie des BAMF aus dem Jahr 2011 unterstreicht das. Danach empfanden 68,1% der Befragten ihren Aufenthalt als ausreichend gesichert und versprachen sich von einer Einbürgerung keine weiteren Vorteile.¹⁹ Empirische Bestätigung findet diese – der Gesetzesbegründung gegenläufige Einschätzung – in dem Umstand, dass in der Hansestadt Hamburg versandte Informationsbriefe über Vorteile der Einbürgerung bei Personen, welche die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllten, zu einer Steigerung der Einbürgerungsquote von 36% führten.²⁰ Wenn der Bericht der Fachkommission zudem deutlich differenzierter bereits vor drei Jahren festhielt, dass die Einbürgerungsbereitschaft je nach Erhebung und befragter Gruppe zwischen 20-30% liegt und aus verschiedenen Gründen variiert,²¹ weist das einen pauschalen Rückgriff auf Gesamtzahlen zurück und ist ein klarer Hinweis dafür, einbürgerungsbereite Personen gezielt anzusprechen. Die unbedingte und unbegrenzte Zulassung von Mehrstaatigkeit muss hier keinesfalls etwas ändern.²²

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, ernsthaft zu prüfen wie sich eine unbegrenzte Vererbung mehrfacher Staatsangehörigkeiten vermeiden lässt.²³ Sicherheitspolitisch wird mit der – mit zunehmenden innergesellschaftlichen Konflikten lauter werdenden – Ankündigung aufgetreten, (weitere) ausländische Regierungseinflüsse, etwa über Ableger gesteuerter Religionsbehörden, die Finanzierung und Ausbildung von Geistlichen und Religionsstätten, anderen Gruppen sowie

¹⁸ Fachkommission Integrationsfähigkeit, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, 148.

¹⁹ *Weinmann/Becher/Babka von Gostomski*, Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen, BAMF Einbürgerungsstudie 2011, 2012, 250.

²⁰ *Weinmann/Becher/Babka von Gostomski*, Einbürgerungen in Deutschland: Wissenschaftliche Erkenntnisse und Handlungsmöglichkeiten für die Praxis, ZAR 2013, 373 (376).

²¹ Fachkommission Integrationsfähigkeit, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, 148.

²² Vgl. auch *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (541): „Die EU-Länder, die Maghreb-Staaten und der Irak zeigen jedoch, dass sich weiterhin nicht alle unverzüglich einbürgern lassen, wenn man den Heimatpass behalten darf. Bei diesen Ländern wird nämlich schon heute die Mehrstaatigkeit hingenommen, ohne dass das Einbürgerungspotenzial ausgeschöpft würde.“

²³ Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, 118, <https://bit.ly/3ZiV8ZA>; zu Möglichkeiten *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: *Berlit/Hoppe/Kluth* (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395-458.

das gezielte Ansprechen ausländischer Diasporagruppen autoritärer Regierungen als eigene Bürgerinnen und Bürger zu beenden oder wenigstens spürbar zu einzudämmen. Aus dem Prüfvorhaben sind offenbar dennoch keine Schlussfolgerungen gezogen worden. Die vorliegende Entwurfsbegründung operiert trotz der obigen Erkenntnisse bemerkenswert individualistisch und introvertiert. Dabei steht außer Frage, dass eine *vorübergehende* Hinnahme von Mehrstaatigkeit integrationspolitisch sinnvoll sein und tragfähig begründet werden kann. Doch spätestens für nachfolgende Generationen entfallen diese integrationspolitischen Argumente²⁴ und führen in mehrfacher Hinsicht zu unregelmäßigten und überinklusive Effekten.

Vor diesen und langfristigen Nachteilen einer *unbedingten* Zulassung von Mehrstaatigkeit warnt deshalb nicht ein einsamer, unmoderner Teil aus Politik und Wissenschaft, sondern unter anderen der Sachverständigenrat für Integration und Migration, zuletzt im November 2023,²⁵ im Übrigen seit Jahren²⁶, Stimmen aus der Rechtswissenschaft²⁷ und selbst Betroffene wie *Deniz Yücel*, der in diesem Jahr dazu aufforderte, „die alte rot-grüne Idee von einer doppelten Staatsbürgerschaft im Regelfall“ aufzugeben.²⁸

²⁴ Zu ihnen *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (445-447); *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (547).

²⁵ Sachverständigenrat zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts, 23.11.2023, 4 f.

²⁶ Sachverständigenrat, Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014, 151: „In manchen Ländern ist das im Ausland lebende Elektorat für den Ausgang von Wahlen durchaus bedeutsam. Damit wird das politische System im Herkunftsland zum Teil erheblich von Personen beeinflusst, die von dort gefassten politischen Entscheidungen nur eingeschränkt oder gar nicht betroffen sind. Unabhängig davon birgt das mehrfache Wahlrecht eine erhebliche Symbolkraft, und es kann dazu führen, dass innenpolitische Konflikte aus den Herkunftsländern in die Einwanderungsländer importiert werden und dort zum Gegenstand von Wahlauseinandersetzungen werden. Im Extremfall entstehen daraus bilaterale Konflikte zwischen Staaten, in denen eine größere Gruppe von Doppelstaatern lebt [...]“ mit Nachweisen bis zum Jahr 2013 ders., Der Doppelpass mit Generationenschnitt, Positionspapier vom 26.6.2017, 2 und 9.

²⁷ Vgl. etwa *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, 57-60; *von Mangoldt*, Ius-sanguinis-Prinzip, Ius-soli-Prinzip und Mehrstaatigkeit: Umbrüche durch das Staatsangehörigkeitsreformgesetz, ZAR 1999, 243 (243); abstrakter *Kämmerer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16 GG Rn. 59 (176. Lfg. Dezember 2015): „Verletzt wäre die institutionelle Garantie des Art. 16 Abs. 1 GG erst, wenn der Gesetzgeber der Mehrstaatigkeit in einem Umfang Vorschub leisten würde, dass ein deutsches Staatsvolk nicht mehr erkennbar und abgrenzbar wird.“; für ein Verfassungsgebot zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit mit weiteren Nachweisen *Gärditz*, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), 49 (137 Fn. 295) und 138 Fn. 298; vor der Vervielfältigung politischer Einflusspfade warnt auch (mit Beispielen aus der Bundesrepublik) *Langenfeld*, Staatsbürgerschaft und Bürgerrecht – Doppelte Staatsangehörigkeit, in: Bröhmer (Hrsg.), Kolloquium aus Anlass des 80. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress, 2016, 153 (16); *Weinmann*, Eine Staatsangehörigkeit „auf Dauer“: der Generationenschnitt als Modell für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht, ZAR 2016, 317 (323) erwähnt u.a. die Armenien-Resolution des Deutschen Bundestages, nach der aus der türkischen Politik Forderungen aufkamen, türkeistämmige deutsche Abgeordnete mit auch türkischer Staatsangehörigkeit auszubürgern.

²⁸ *Yücel*, Wir müssen Grenzen ziehen, Die Welt v. 31.5.2023, 7.

Um auch die langfristigen rechtlichen Konsequenzen im parlamentarischen Verfahren nicht aus den Augen zu verlieren, werden diese kurz aufgerufen. Die Aussage der Entwurfsbegründung, es sei durch Mehrstaatigkeit bislang nicht „zu erkennbaren Problemlagen oder einer kontroversen gesellschaftlichen Debatte gekommen“²⁹ ist angesichts bekannter Vorfälle nicht nachvollziehbar.³⁰

b. Rechtliche Konsequenzen unbedingter und unbegrenzter Mehrstaatigkeit

Die unbedingte Zulassung von Mehrstaatigkeit führt erstens zu einer internationalen Schutzverkürzung im Konfliktfall. Die Ausübung diplomatischen Schutzes durch den Heimatstaat ist völkerrechtlich mit dem Besitz seiner Staatsangehörigkeit verbunden. Verfassungsrechtlich besteht eine grundsätzliche Verfassungspflicht zur Schutzausübung, wobei der Bundesregierung ein weites außenpolitisches Ermessen über das Ob und Wie obliegt.³¹

Mit der unbedingten Zulassung von Mehrstaatigkeit verkleinert der Gesetzgeber die Möglichkeit der Schutzausübung gegenüber allen anderen Heimatstaaten der eingebürgerten Personen, weil diese nur auf ihre Staatsangehörigkeit abstellen und so die Schutzausübung zurückweisen können (*nationality rule*). Die völkerrechtlichen Rechtsfolgen der Staatsangehörigkeit und ihre Funktion, verschiedene Staatsvölker voneinander abgrenzen, um Schutz und Verantwortung klar zuzuordnen, wird hier deutlich. Sie soll als Mittel präventiver Konfliktregulierung und praktisch wirksamer Schutzverantwortung wirken. Eine unbedingte und unbegrenzte Zulassung von Mehrstaatigkeit vergrößert die Wahrscheinlichkeit für einen Ausfall dieser Schutzfunktion fortlaufend. In diesen Fällen auf die „aktivere“, den tatsächlichen Lebensmittelpunkt reflektierende Staatsangehörigkeit abzustellen, ist ein wissenschaftlicher Vorschlag geblieben, der nicht zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt und die *nationality rule* bislang nicht ergänzt hat, abgesehen vom Fehlen einer Streitschlichtungsinstanz für den Fall der Uneinigkeit beteiligter Staaten, welche Staatsangehörigkeit nun im Streitfall als aktivere einzustufen ist.³²

²⁹ So BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 19.

³⁰ Zu möglichen, rein rechtlichen Konfliktlagen und Problemen *Jaekel/Gutmann*, Herausforderungen doppelter Staatsangehörigkeit, ZAR 2023, 74 (75-78) mit Ausführungen u.a. zur Doppelbestrafung, zum Militärdienst und zum Internationalen Privatrecht (Personenrecht, Familienrecht, Erbrecht und Steuerrecht), was selbstverständlich alles durch Verträge regelbar ist, bei einer Globalzulassung von Mehrstaatigkeit aber auch eine Vielzahl von regelungsbereiten Vertragspartnern braucht.

³¹ BVerfGE 55, 349 (364 ff.) – Hess-Entscheidung [1980]; *Giegerich*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 78. Lfg. September 2016, Art.16 GG Rn.204-210 mit weiteren Einzelheiten.

³² Zum Sachstand siehe *Kämmerer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16 GG Rn. 39 m. Fn. 93 (176. Lfg. Dezember 2015); *Guo*, in: Mouton/Kovács (Hrsg.), The Concept of Citizenship in International Law, 2018, 131 (158-160); *Hailbronner*, in: Martin/Ders. (Hrsg.), Rights and Duties of Dual

Zweitens verstetigt die unbedingte und unbegrenzte Zulassung von Mehrstaatigkeit international klar sichtbares außenpolitisches Interventionspotenzial in innergesellschaftliche Vorgänge in neuer Tiefe. Wie sehr eine Proliferation von Mehrstaatigkeit zu Missbrauch einlädt und zwischenstaatliche Konflikte befeuern kann, zeigt die Staatenpraxis, darunter konkrete Vorfälle zwischen Ungarn und Slowenien, Ungarn und der Ukraine, weiteren europäischen Staaten,³³ vor allem aber das Verhalten der Russischen Föderation in Konfliktregionen (Georgien, Krim, Donbass), die hinlänglich bekannt sind und auf andere Staaten ausgedehnt werden können, in der Entwurfsbegründung aber gänzlich außen vor bleiben.³⁴ In einer Welt, in der liberale Demokratien inklusive der Bundesrepublik sich in der Minderheit befinden³⁵ und Herausforderungen innerer Stabilisierung entgegensehen, wird eine latente externe Einfluss- und Konfliktmöglichkeit geöffnet, um Personen gern weiterhin als ihre Bürgerinnen und Bürger in Anspruch zu nehmen. Zieht man fremde Rechtsordnungen hinzu, wird deutlich, dass Einbürgerungen unter Beibehaltung der russischen, serbischen, türkischen und kosovarischen Staatsangehörigkeit ermöglicht werden, während etwa die indische Staatsangehörigkeit dennoch entfällt, weil das dortige Recht eine entsprechende Verlustregel kennt.³⁶ Die Öffnung für externe Überinklusion fördert so durchaus problematische Konfliktkonstellationen.³⁷ Der türkischen Regierung wird ganz konkret

Nationals, 2003, 19 (24); optimistischer *Stein/von Buttlar/Kotzur*, *Völkerrecht*, 14. Aufl. 2017, Rn. 570, wobei die dort in Bezug genommenen Entwurfsartikel der Völkerrechtskommission nicht verbindlich sind und sich maßgeblich auf Entscheidungen von Schiedsinstanzen im Zeitraum von 1955–1962 und 1983–1984 stützen; zweifelnd auch *de Groot/Vonk*, *International Standards of Nationality Law*, 2015, 22, weisen darauf hin, dass die völkergewohnheitsrechtliche „Durchsetzung“ dieser Ergänzungsregel im Grunde bereits seit 1959 angekündigt wird.

³³ Überblick mit weiteren Nachweisen bei *Weber*, *Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht*, in: *Berlit/Hoppe/Kluth* (Hrsg.), *Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023*, 395 (417-420).

³⁴ Hier nur *Zevelev*, *Russia in the Post-Soviet Space: Dual Citizenship as a Foreign Policy Instrument*, *Russia in Global Affairs* 19 (2021), 10 (15): „Whereas in Western Europe and the United States dual citizenship is often promoted by left-wing and center-left forces seeking to include migrants from developing countries in the political system of their new homeland, in the east of the continent, it is mainly right-wing nationalist parties that recruit new citizens from among diaspora members.“; Überblick zur Staatenpraxis in Osteuropa und mit Blick auf Russland unter Zsf. der Literatur bei *Weber*, *Passportisation: From a Neglectable Phenomenon under International Law to an Elusive Imperialist Strategy?*, Abschn. II. und III., ersch. in: *German Yearbook of International Law* 67 (2024).

³⁵ Für 2019 weist das Statistische Bundesamt 22 vollständige neben 54 unvollständigen Demokratien aus, es folgen 37 Hybridregime und 54 autoritäre Regime, näher <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1102559/umfrage/anzahl-der-laender-mit-einer-demokratischen-regierungsform/#professional>; die Bertelsmann-Stiftung berichtet im Jahr 2022 auf der Grundlage ihres Transformationsindexes – erstmals seit 2004 – von einer globalen Mehrheit autokratischer gegenüber demokratischen Staaten (67 Demokratien von 137 untersuchten Ländern), näher <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/februar/demokratie-weltweit-unterdruck>.

³⁶ Vgl. *Friehe*, *Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt*, *NJW* 2023, 3626 (3627, 3629).

³⁷ Zum Vorgehen Ungarns etwa *Pogonyi*, *The passport as means of identity management: making and unmaking ethnic boundaries through citizenship*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (2019), 975 (981); *Dumbrava*, *The ethno-demographic impact of co-ethnic citizenship in Central and Eastern Europe*, *Journal of Ethnic and*

ein größeres, generationenübergreifendes Auslandswählerpotenzial verschafft und in der Sache seit Jahren obergerichtlich und dem Auswärtigen Amt bekannte Urkundenmanipulationen letztlich nachgegeben.³⁸ Mehr Erklärungsbereitschaft und -anstrengung, warum die Aufgabe alter Pässe *nicht* mit einer soziokulturellen Identitätsaufgabe gleichzusetzen ist, wäre der größere Gewinn für eine übergreifende Integrationsaufgabe der Bundesrepublik anstatt diese Idee politisch zu perpetuieren und rechtlich auf Dauer zu stellen.³⁹

Drittens wird seit Langem darauf hingewiesen, dass eine unbedingte Vermehrung von Mehrstaatigkeit durch die Anhäufung regelmäßig mit ihr verbundener Wahlrechte den Zusammenhang von Mitentscheidung und Mitverantwortung für demokratische Entscheidungen auseinanderdriften lässt, also einen strukturell überinklusiven Effekt hat.⁴⁰ Das gilt mit der beabsichtigten Streichung des § 25 StAG nicht weniger für deutsche Auswanderer, die selbst und ihre Abkömmlinge über eine praktisch unbegrenzte Statusweitergabe wahlberechtigt bleiben können (§ 4 Abs. 4 S. 2 StAG iVm § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BWahlG).⁴¹ Diesen Folgen wird in der Entwurfsbegründung nicht begegnet. Ihre Inkaufnahme ist gerade angesichts der Zugänglichkeit des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts und der individuellen Wahlfreiheit zwischen Einbürgerung unter Aufgabe des alten Passes oder dem freien Verbleib in einem Daueraufenthaltsrecht auch in der Sache unplausibel.

Migration Studies 45 (2019), 958 (961); zu den dadurch ausgelösten zwischenstaatlichen Konflikten mit der Slowakei *Bauböck*, Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat, in: ders. (Hrsg.), Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat, EUI Working Paper RSCAS 2010/75, 1, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/14625>.

³⁸ Zur Türkei *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, 3626 (3629) und, auch zu überproportionalen Stimmabgaben aus Deutschland für *Putin, Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (545); eine Mitteilung des Auswärtigen Amtes aus dem Jahr 2014 zitiert OVG Münster, Beschluss v. 31.07.2018 – 19 A 166/17, Rn. 10f., wonach „davon ausgegangen werden [muss], dass es sich hier um eine koordinierte und zielgerichtete Vorgehensweise der türkischen Behörden, möglicherweise auf Weisung einer vorgesetzten Behörde handelt, die das Ziel hat, einen rechtlichen Nachteil für die Betroffenen (Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit) durch Manipulation der entsprechenden Daten abzuwenden.“, dort mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung, wo u.a. die Rede von „zahlreiche[n] Einzelfällen“ ist; weitere Nachweise zu erstinstanzlichen und obergerichtlichen Entscheidungen bei *Berlit*, Mehrfache Staatsangehörigkeit, RW 2021, 382 (407 f.); *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: *Berlit/Hoppe/Kluth* (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (418).

³⁹ Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung einer nachgelagerten Optionspflicht, um Mehrstaatigkeit strukturell und nachhaltig abzubauen *Weber*, Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: *Berlit/Hoppe/Kluth* (Hrsg.), Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2022, 2023, 395 (439-457).

⁴⁰ Etwa Sachverständigenrat zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts, 23.11.2023, 5; *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, 59 f.

⁴¹ Zur Kritik *Weber*, in: *Kluth/Heusch* (Hrsg.), BeckOK AuslR, 39. Edition 1.10.2023, § 4 StAG Rn. 20; *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, 3626 (3628).

Schließlich bleibt, besonders bei weiteren Beitritten zur Europäischen Union, ein konkretes Demokratieproblem. „Europäische Mehrstaater“ können über unregulierte Auslandswahlrechte zu ihren anderen Parlaments- und/oder Präsidentschaftswahlen die mitgliedstaatlichen Vertretungen in den Organen des Europäischen Rates und des Rates mehrfach legitimieren.⁴² Bei Wahlen zum Europäischen Parlament sind Mehrfachwahlen vorgekommen, was die mangelnde Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten selbst in geregelten Bereichen belegt (§ 6 Abs. 4 EuWG).⁴³ Diese Organe setzen supranationales Recht mit dem Anspruch des unbedingten Anwendungsvorrangs inklusive nationalen Verfassungsrechts. Auf dieses Problem, auf das seit Jahren hingewiesen wird⁴⁴ und dessen Zulassung innerstaatlich unstreitig verfassungsrechtlich unhaltbar wäre,⁴⁵ reagiert der Entwurf ebenfalls nicht.

c. Fazit: Schaffung struktureller Vulnerabilität in neuer Dimension

Bei Erfüllung der aufenthaltsrechtlichen, sprachlichen und gesellschaftlichen Einbürgerungsvoraussetzungen kann legitimierweise von einem überwiegenden Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik Deutschland ausgegangen werden. Die Erhaltung und Pflege soziokultureller Identitäten und Zugehörigkeitsgefühle gewährleistet das Grundgesetz seit Langem, nur nicht durch unbegrenzte Staatsangehörigkeitsvermehrung, sondern durch die Grundrechte des Grundgesetzes. Dem auch soziologisch unplausiblen Argument mehrerer Lebensmittelpunkte zu folgen⁴⁶

⁴² Nur fünf von 27 Mitgliedstaaten schränken ihr Auslandswahlrecht überhaupt ein, vgl. European Parliamentary Research Service (Poptcheva), Disenfranchisement of EU Citizens resident abroad, Situation in national and European elections in EU Member States, June 2015, 4, <https://bit.ly/3CwTda4>.

⁴³ Siehe den prominenten Fall *Giovanni di Lorenzos* und der Frage der Ungültigkeit der Europawahl, weil die zahlreichen Möglichkeiten doppelter Stimmabgaben im Anschluss klar wurden, *Amann/Hülsen/Müller/Röbel/Scheuermann*, Doppelte Misere, *Der Spiegel* 23/2014, 24; *Hailbronner/Weber*, Probleme der Ausübung politischer Rechte von Doppelstaatlern, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber*, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, Rn. 392.

⁴⁴ *Huber/Butzke*, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament, *NJW* 1999, 2769 (2773); *Göbel-Zimmermann/Masuch*, Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts, *DÖV* 2000, 95 (101f.); *Belamy*, A Republican Europe of States, 2019, 168; *Berlit*, Mehrfache Staatsangehörigkeit, *RW* 2021, 382 (399 f.); *Hailbronner/Weber*, Probleme der Ausübung politischer Rechte von Doppelstaatlern, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber*, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, Rn. 389 ff.; *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, *JZ* 78 (2023), 539 (546).

⁴⁵ *Bauböck*, Theoretical Inquiries in Law 8 (2007), 453 (475): „Since dual member-state citizens are able to vote in several national elections, they can be represented twice through different national governments in the Union’s most important legislative bodies. Ignoring this problem because the number of such dual votes is insignificant would not be the right attitude to take. Electoral rights are the very core of citizenship, and we would not tolerate the possibility of multiple voting for a certain group of citizens in domestic elections even if the group were very small.“

⁴⁶ *Heckmann*, Integration von Migranten, 2015, 82: „Auch können es sich die allermeisten Migranten materiell und sozial gar nicht anders leisten als nur eine Gesellschaft als Lebensmittelpunkt zu haben und sich nicht ständig in transnationalen Sozialräumen zu bewegen. Das durchaus faszinierende Phänomen der Transmigration und transnationaler Räume, bei welchem der »Wechsel zwischen verschiedenen Lebensorten und unterschiedlichen Ländern

oder individuelle Identitätsgefühle mit der Vergabe von Staatsangehörigkeiten gleichzusetzen, eröffnet strukturell und langfristig latente Konfliktmöglichkeiten im zwischenstaatlich-politischen Völkerrechtsverkehr. Den Besitz der Staatsangehörigkeit als zukunftsgerichtete *politische* Mitgliedschaft in einem, den Lebensmittelpunkt reflektierendem Gemeinwesen zu kommunizieren und es von biographischen Zugehörigkeitsgefühlen abzugrenzen, wäre demgegenüber gerade für nachfolgende Generationen von Eingewanderten auch integrationspolitisch sinnvoll.

Mit der unbedingten und unbegrenzten Zulassung von Mehrstaatigkeit würde zugleich, darauf wurde ebenfalls vom Sachverständigenrat hingewiesen, jede Verhandlungsposition zur Begrenzung dieses Konfliktpotenzials dauerhaft aufgegeben, weil die zwischenstaatliche Verhandlungsposition der Bundesregierung wegfällt.⁴⁷ Damit wird in der Sache jeglicher Prüfauftrag für die Zukunft obsolet.

Das Abstellen darauf, dass auch im internationalen Vergleich Mehrstaatigkeit überwiegend hingenommen wird – so die Entwurfsbegründung ohne genau Angabe⁴⁸ – impliziert die Notwendigkeit eines Aufschließens zu einem statistischen Mainstream. Die Orientierung an den eigenen einwanderungspolitischen und gesellschaftlichen Lage muss indes schon angesichts der Diversität des globalen Migrationsgeschehens anstelle abstrakter Trends ausschlaggebend bleiben, weil der bloße Blick auf die statistische Hinnahme von Mehrstaatigkeit andere Faktoren, etwa den machtpolitischen Kontext (wie etwa im Fall der USA)⁴⁹ ausblendet.

kein singulärer Vorgang, sondern zu einem Normalzustand wird ...«, ist durchaus eine gesellschaftliche Realität, aber betrifft nur einen Bruchteil von (überwiegend privilegierten) Migranten und ihre Lebensverhältnisse.“, Hervorhebungen und Nachweise weggelassen; *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (546): „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.“, Nachw. weggelassen.

⁴⁷ Sachverständigenrat zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts, 23.11.2023, 5: „Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die vorgesehene uneingeschränkte Hinnahme von Mehrstaatigkeit den Nachteil aufweist, dass Deutschland damit jegliche Verhandlungsposition aus der Hand gibt, um wichtige Herkunftsländer beispielsweise zum Abschluss bilateraler Abkommen zur Vermeidung der unbegrenzten Weitergabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes zu veranlassen.“; ders., Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014, 152; *Thym*, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (547 f.).

⁴⁸ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 19 unter Verweis auf eine Internetseite, bei der sich schließlich die Angabe findet, dass Mehrstaatigkeit von dort untersuchten 31 Staaten akzeptiert wurde, in dagegen 13 nur bedingt; bei *Gathmann/Garbers*, Citizenship and Integration, IZA DP No. 15786, December 2022, 9 (Schaubild) findet sich dagegen die umfassendere Angabe: von 175 Staaten verlangen 64 von Einzubürgernden grds. die Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit, 111 tun dies nicht, <https://docs.iza.org/dp15786.pdf>.

⁴⁹ *Hailbronner*, ZAR 2013, 357 (363): „Es trifft zwar zu, dass die USA mit dem Erwerb der amerikanischen Staatsangehörigkeit keinen Verlust oder Zwang zur Aufgabe einer ausländischen Staatsangehörigkeit verbinden. Dies beruht aber nicht auf einer „Akzeptanz“ mehrfacher staatsangehörigkeitsrechtlicher Bindung, sondern allenfalls auf einer Ignorierung anderweitiger Staatsangehörigkeit, solange sie nicht mit den Interessen der USA in Konflikt gerät. Der bei der Einbürgerung verlangte Eid, jeder fremden Souveränität abzuschwören und primär gegenüber den USA

II. Völkerrechtswidrigkeit der Streichung der Entlassung (§§ 18-19, 22-24 StAG)

Nach der Entwurfsbegründung soll das Entlassungsverfahren gestrichen werden. Begründet wird dies mit geringer praktischer Relevanz und dem Motiv, Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs entsprechen zu wollen. Die Regelungen zum Verzicht seien insofern ausreichend.⁵⁰

Das dürfte unzutreffend sein und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik widersprechen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betrifft und kann, wie die Entwurfsbegründung selbst ausführt, nur Einbürgerungsverfahren betreffen, die zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union stattfinden,⁵¹ weil der Union nicht zugehörige Staaten an die Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft nicht gebunden sind. Für die Konstellation zwischen EU-Mitgliedstaaten, die der Entwurf mit Blick auf den EuGH anspricht, ist eine unionsrechtskonforme Anwendung des deutschen Entlassungsverfahrens zudem ohnehin möglich.⁵²

Die Bundesrepublik hat sich für die Ausgestaltung ihres Staatsangehörigkeitsrechts daneben im Generellen an die Vorgaben des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 (EuStAGÜ) gebunden.⁵³ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist mit Blick auf völkerrechtliche Vertragsbindungen grundsätzlich nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber daraus folgenden Verpflichtungen zuwider handeln möchte, sofern er einen solchen Willen nicht klar bekundet.⁵⁴

In der authentischen englischen Sprachfassung des EuStAGÜ bestimmt Artikel 8 Absatz 1:

„Each State Party shall permit the renunciation of its nationality provided the persons concerned do not thereby become stateless.”

Der erläuternde Bericht zum Übereinkommen, der vom Ministerkomitee des Europarats angenommen und genehmigt wurde, ist gemäß Artikel 31 Abs. 2 lit. a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVRK) als Auslegungsinstrument hinzuziehen.⁵⁵ Dieser hebt für

loyal zu sein, ist nicht rein theoretisch, sondern kann durchaus praktische Auswirkungen zeigen, wenn es etwa um die aus dem Personalitätsrecht abzuleitenden Pflichten amerikanischer Staatsangehöriger geht.“

⁵⁰ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 21 f.

⁵¹ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 21.

⁵² Dies ist näher dargestellt bei *Weber*, Kompetenzfusion durch Bürgerschaft. Die föderale Logik in der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft, DER STAAT 61 (2022), 297 (314 f.).

⁵³ BGBl 2004 II, 578, Inkrafttreten zum 1.9.2005, BGBl 2006 II, 1351.

⁵⁴ BVerfGE 141, 1 (30 f. Rn. 72) – Treaty Override [2015].

⁵⁵ Zum erläuternden Bericht vgl. *Salaheldin Kanaan*, Abkommen zur Mehrstaatigkeit: Europaratsabkommen und ihr Einfluss auf die Staatsangehörigkeitsgesetzgebung Deutschlands, 2012, 142; zur WVRK *Dörr*, in: ders./*Schmalenbach*, Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 66; für die Anwendung von Art. 31

Artikel 8 Absatz 1 EuStAGÜ die besondere Bedeutung des Willens des Individuums, sein bisheriges staatsangehörigkeitsrechtliche Band freiwillig lösen zu wollen, hervor und fügt hinzu, der Aufgabewunsch sollte hier deshalb im weitestmöglichen Sinne zu verstehen sein.⁵⁶

Auch das Problem möglicher Staatenlosigkeit wird sowohl von der Norm als auch dem erläuternden Bericht adressiert. Es geht hier gerade um jene Fälle, in denen das Einbürgerungsrecht eines dritten Staates, in den sich Betroffene einbürgern lassen wollen, zuvor die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verlangt. Der Bericht fordert die Vertragsparteien für diese Konstellation dazu auf, eine Wiedererlangungsmöglichkeit oder rechtliche Nichtverlustfiktion vorzusehen, falls die angestrebte Einbürgerung im Drittstaat, aus welchen Gründen auch immer, misslingt.⁵⁷

Genau diese Fallgestaltung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit ist bislang in §18 in Verbindung mit § 22 und § 24 StAG mittels einer rückwirkenden Fiktion des nicht erfolgten Verlusts völkerrechtskonform geregelt. Diese Normen sollen nach dem Gesetzesentwurf entfallen.

Bereits der erläuterte Regelungskontext zeigt, dass der in § 26 Absatz 1 StAG normierte Verzicht entgegen der Entwurfsbegründung nicht ausreicht. Ein Verzicht ist ausweislich des klaren Wortlauts nur möglich, wenn noch eine andere Staatsangehörigkeit im Besitz Betroffener ist. Personen mit nur einer, der deutschen Staatsangehörigkeit, die sich in einem Drittstaat einbürgern lassen wollen, der aber die vorherige Entlassung aus der alten Staatsangehörigkeit fordert, wird dies in Zukunft gegen ihren klaren Willen unmöglich gemacht, obwohl dies unter völkerrechtskonformer Vermeidung von Staatenlosigkeit möglich ist. Unter anderem Indien, Japan und Taiwan verlangen die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit, weltweit derzeit 64 Staaten, in Asien die Mehrheit.⁵⁸

Abs. 2 lit. b) WVRK *Villiger*, Commentary in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, 2009, Art. 31 Rn. 19.

⁵⁶ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, Ziff. 78, <https://rm.coe.int/16800ccde7>.

⁵⁷ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, Ziff. 79, <https://rm.coe.int/16800ccde7>: „Where the acquisition of nationality is subject to certain conditions which have not been fulfilled and the persons concerned failed to acquire the new nationality, the State whose nationality has been renounced must allow them to recover their nationality or must consider that they never lost it, so that statelessness does not occur.“

⁵⁸ Für die weltweiten Zahlen *van der Baaren/Vink*, Modes of acquisition and loss of citizenship around the world, Comparative typology and main patterns in 2020, December 2021, 27, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/73267/RSC_2021_90.pdf?sequence=1&isAllowed=y; für Asien *Vonk*, Comparative Report: Citizenship in Asia, December 2017, 28, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/50047/RSCAS_GLOB-ALCIT_Comp_2017_04.pdf?sequence=1.

Ein Verweis auf die geringe Praxisrelevanz der Vorschriften⁵⁹ zur Entlassung kann zu keiner anderen Beurteilung führen. Bei ihr muss es auch nicht bleiben. Sehen zukünftig mehr Staaten diese Voraussetzung in ihrem innerstaatlichen Recht vor, wird mehr Personen, die sich anderswo einbürgern lassen und zu diesem Zweck freiwillig die deutsche Staatsangehörigkeit ablegen möchten, dies unmöglich gemacht. Jenseits dessen haben numerische Angaben keine Bedeutung für das rechtliche Ergebnis: der Gesetzesentwurf erweist sich diesbezüglich wegen Verstoßes gegen Artikel 8 Absatz 1 EuStAGÜ als völkerrechtswidrig.

III. Neufassung des § 30 StAG zur Umsetzung von Rechtsprechung des EuGH

Mit § 30 Absatz 1 Sätze 4-5 neu möchte der Gesetzgeber „Vorgaben aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Tjebbes“ umsetzen.⁶⁰ Hierzu wird den Staatsangehörigkeitsbehörden aufgegeben, in Fällen der Betroffenheit auch der Unionsbürgerschaft (Art. 9 S. 2 EUV; Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV)⁶¹ den Staatsangehörigkeitsverlust nur dann festzustellen, „wenn der Verlust auch der Unionsbürgerschaft verhältnismäßig ist.“ (§ 30 Abs. 1 Satz 4-neu). Diese Maßgabe soll wiederum entfallen, wenn Betroffene einen möglichen Antrag zur Abwendung des gesetzlichen Verlusts nicht gestellt haben oder ein solcher Antrag negativ beschieden wurde (§ 30 Abs. 1 Satz 5-neu).

Hierzu ist zunächst kritisch anzumerken, dass der Gesetzgeber Rechtsprechungsakte für einen Bereich in nationales Recht umzusetzen gedenkt, in der der Europäischen Union nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eine Regelungskompetenz nicht zukommt (Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 EUV). Es existieren keine demokratisch legitimierten Rechtsakte des Unionsgesetzgebers in diesem Bereich. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft zudem ausdrücklich festgehalten:

„Der abgeleitete Status der Unionsbürgerschaft und die Wahrung der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit bilden die Grenze für die in Art. 25 Abs. 2 AEUV angelegte Entwicklung der Unionsbürgerrechte *und für die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.*“⁶²

Mit der Umsetzung goutiert der Entwurf eine in das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeits-

⁵⁹ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 42.

⁶⁰ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 21.

⁶¹ Die Entwurfsbegründung zitiert irrtümlich Art. 20 GRCh (Gleichheit vor dem Gesetz), BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 43 aE.

⁶² BVerfGE 123, 267 (405) – Lissabon [2009], Hervorhebungen hinzugefügt.

recht erfolgende, schrittweise Rechtsprechungsexpansion der vergangenen Jahre, die dieses Ableitungsverhältnis teilweise umkehrt.⁶³ Gerade angesichts der Entscheidung der Mitgliedstaaten, der Union hier keine Regelungskompetenz übertragen zu wollen und zweitens der ausdrücklichen Betonung derselben, die Staatsangehörigkeit bestimme sich auch angesichts der Unionsbürgerschaft nur nach mitgliedstaatlichem Recht,⁶⁴ stellt es ein Demokratieproblem dar, wenn Rechtsprechungsvorgaben trotz dieses unmissverständlichen Rahmens wie zwingendes Umsetzungsrecht einer *nichtlegislativen* supranationalen Einrichtung behandelt werden. Genau das ist ausweislich der Entwurfsbegründung aber der Fall.

Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich mit Blick auf das Recht der Europäischen Union festgehalten, eine „wirksame Ermächtigung für die Ausübung öffentlicher Gewalt ist auch ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV, Art. 20 Abs. 3 GG), so dass sich Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die auf Kompetenzüberschreitungen beruhen, weder auf eine gültige Aufgabenzuweisung durch die Verträge in Verbindung mit dem jeweiligen Zustimmungsgesetz stützen können (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV) noch Eingriffe in die Rechtssphäre der Bürgerinnen und Bürger zu rechtfertigen vermögen.“⁶⁵ Der EuGH ist ein Organ der Union, begründet und begrenzt durch die Verträge. Weil allen deutschen Verfassungsorganen, auch dem Deutschen Bundestag, aus ihrer Integrationsverantwortung die Pflicht erwächst, an kompetenzüberschreitenden Akten von Organen der Europäischen Union nicht mitzuwirken, ihnen sogar entgegenzutreten,⁶⁶ muss der Deutsche Bundestag hier in eine vertiefte Prüfung eintreten, ob diese Übersetzung unionsgerichtlicher Vorgaben in einem nicht übertragenen Kompetenzbereich die verfassungsrechtliche Integrationsverantwortung verletzt und deshalb eine Umsetzung sperrt. Hierüber wurden ausweislich der Gesetzesbegründung trotz der bestehenden Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages und der klaren Verhältnisbestimmung zu Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit durch das Bundesverfassungsgericht bislang gar keine Überlegungen angestellt.

⁶³ Aufarbeitend *Weber*, Kompetenzfusion durch Bürgerschaft. Die föderale Logik in der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft, DER STAAT 61 (2022), 297-320.

⁶⁴ Erklärung Nr. 2 der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht, ABIEU 1992 C 192, 8: „Die Konferenz erklärt, dass bei Bezugnahmen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, *allein* durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird.“

⁶⁵ BVerfG, Urteil v. 6.12.2022, Az. 2 BvR 547/21 u. 2 BvR 798/21, NJW 2023, 425 (429 Rn. 127).

⁶⁶ BVerfG, Urteil v. 6.12.2022, Az. 2 BvR 547/21 u. 2 BvR 798/21, NJW 2023, 425 (431 Rn. 141).

Jenseits dieses Umstands stellt sich die Folgefrage, ob die Entwurfsbegründung noch auf dem aktuellen Stand ist und so ausreicht. Die auf den 1. November 2023 datierende Entwurfsbegründung bewegt sich hier auf der Erkenntnisebene des Tjebbes-Urteils vom März 2019. Im September 2023 erging jedoch ein Urteil der Großen Kammer des EuGH, das genau die Situation des gesetzlichen Staatsangehörigkeitsverlusts betrifft.⁶⁷ Hier hat der EuGH den problematischen Durchgriff auf das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit vertieft und dabei folgende Direktiven vorgegeben: die Möglichkeit zur Stellung eines Antrags zur Abwendung des Staatsangehörigkeitsverlusts, der mit einer Ausschlussfrist versehen ist, ist grundsätzlich in Ordnung. Die Frist kann aber nur zu laufen beginnen, „wenn die zuständigen Behörden die betroffene Person ordnungsgemäß vom Verlust oder vom unmittelbar kraft Gesetzes drohenden Verlust der Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaats sowie von ihrem Recht, innerhalb dieser Frist die Beibehaltung oder rückwirkende Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit zu beantragen, unterrichtet haben.“⁶⁸ Andernfalls müssen nationale Behörden oder Gerichte in der Lage sein, die Verhältnismäßigkeit nachträglich inzident zu prüfen und die Staatsangehörigkeit rückwirkend wiederherzustellen, „selbst wenn ein solcher Antrag nach Ablauf einer angemessenen Frist [...] gestellt wurde.“⁶⁹

Die Auszüge machen deutlich, dass allein über Art. 20 AEUV und das Verhältnismäßigkeitsprinzip normsetzungsgleiche Regelungseingriffe in das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeitsrecht stattfinden, obwohl nicht einmal den legislativ tätigen Unionsorganen eine Rechtssetzungskompetenz zusteht. Damit verschärfen sich die Bedenken hinsichtlich einer Umsetzung angesichts des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Entwicklungsgrenzen für rechtsfortbildende Akte des EuGH in diesem Bereich.

Zugleich wird deutlich, dass § 30 Satz 5-neu den Vorgaben der Rechtsprechung des EuGH nicht mehr genügen dürfte. Denn erstens genügt die reine Möglichkeit zur Beantragung einer Beibehaltungsgenehmigung nach der Rechtsprechung ersichtlich nicht, wenn die Betroffenen zuvor von den zuständigen Behörden nicht über diese Möglichkeit informiert wurden. Zweitens schweigt die Entwurfsbegründung gänzlich zum gesetzlichen Verlust wegen der

⁶⁷ EuGH (Große Kammer), Urt. v. 5.9.2023, Rs. C-689/21 – *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*.

⁶⁸ EuGH (Große Kammer), Urt. v. 5.9.2023, Rs. C-689/21, Rn. 43, 47, 51 (Zitat) – *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*.

⁶⁹ EuGH (Große Kammer), Urt. v. 5.9.2023, Rs. C-689/21, Rn. 52 – *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*.

konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG. Die Entwurfsbegründung stellt nur auf § 28 Abs. 1 Nr. 1 StAG ab und meint, die Möglichkeit, vorher eine Zustimmung beim Bundesministerium der Verteidigung zu beantragen genüge, um von einer Verhältnismäßigkeitsprüfung abzusehen.⁷⁰ Das ist nach dem letzten Urteil des EuGH nicht mehr richtig, weil Betroffene vorher über die Verlustfolge zu informieren sind, andernfalls eine rückwirkende Wiederherstellung der Staatsangehörigkeit (laut dem EuGH) erfolgen können muss.

Zu § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG verschärfen sich die Probleme. Den Tatbestand erfüllende Personen können vorher kaum über die kraft Gesetzes eintretende Verlustfolge informiert werden. Zudem hat die Verlustfeststellung von Amts wegen nach der Gesetzessystematik gem. § 28 Abs. 3 S. 1 StAG rein deklaratorischen Charakter. Das Problem wurde bereits zuvor diskutiert, wird aber in der Entwurfsbegründung nicht adressiert.⁷¹ Hier zeigen sich die unreflektierten Probleme, die durch die Rechtsprechung des EuGH und ihre parlamentarischen Übersetzungsversuche ausgelöst werden, die mangels demokratischer Entscheidung des Unionsgesetzgebers hierüber stets fallabhängig bleiben. Das spricht dafür, sich zunächst Gedanken über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Entwicklung im Ganzen zu machen.

IV. Weitere Änderungsvorhaben

Das in § 16 Satz 3-neu zum Ausdruck kommende Vorhaben, Einbürgerungsurkunden zukünftig möglichst im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier, in feierlicher Form und unter Verwendung der nationalen Symbole der Bundesrepublik Deutschland, auszuhändigen, ist zu begrüßen. Die Regelung würde die zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörden in den Ländern in verbindlicherer Form dazu anhalten, die Bedeutung der Erlangung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten durch die Staatsangehörigkeit angemessen hervorzuheben und sie gerade für die Personen aufzuwerten, die sich um die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen bemüht haben. Bislang waren Einbürgerungsfeiern nicht obligatorisch, wurden sehr unterschiedlich aufgegriffen und haben auch nach vergleichenden Beobachtungen eine nicht zu unterschätzende symbolisch-integrative Bedeutung für die Eingebürgerten.⁷²

⁷⁰ BT-Drs. 20/9044 v. 1.11.2023, 43.

⁷¹ Zum Ganzen auch unter Verweis auf Stellungnahmen im Innenausschuss *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 39. Edition 1.10.2023, § 28 StAG Rn. 40-44.

⁷² Zum Ablauf deutscher Einbürgerungsfeiern etwa *Jakob*, Einbürgerungsfeiern, Wie Zugehörigkeit praktiziert wird, 2007, 103 ff., 315 f.; siehe auch *Griesbeck*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 39. Edition 1.10.2023, § 16 StAG Rn. 18-20; zur Enttäuschung Eingewanderter über die technische Formalisiertheit der Einbürgerung in

Der genaue Anwendungsbereich der in § 10 Absatz 4a-neu vorgesehenen Härtefallregelung ist fraglich. Die Unmöglichkeit des Spracherwerbs trotz ernsthafter und nachhaltiger Bemühungen könnte in die bestehende Regelung des § 10 Absatz 6 StAG integriert werden. Jedenfalls die in § 10 Absatz 4a-neu vorgesehene Ausnahme wegen dauerhafter wesentlicher Erschwernis dürfte von der bisherigen Regelung, die auf geistiger oder seelischer Krankheiten oder Behinderungen sowie altersbedingte Nichterfüllbarkeit abstellt, weitgehend erfasst werden, vor allem weil es nach der Rechtsprechung im Rahmen der altersbedingten Nichterbringung keine Rolle spielt, ob der Einbürgerungsbewerber die erforderlichen Sprachkenntnisse zu einem früheren Zeitpunkt hätte erwerben können.⁷³ Die Entwurfsbegründung spricht in diesem Zusammenhang selbst davon, dass je jünger der Einbürgerungsbewerber ist, desto eher noch von einem zukünftigen Erwerb der erforderlichen Sprachkenntnisse ausgegangen werden kann und zieht als mögliche Fallkonstellation allein die (dauerhafte) Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen in Betracht, durch die ein Spracherwerb offenbar aus Zeitgründen dauerhaft ausgeschlossen sein soll. Systematisch bietet sich an, die Ausnahmen in einem Absatz zusammenzufassen anstatt zwei Ausnahmebestimmungen in verschiedenen Absätzen zu verankern.

V. Idee der Anrechnung von Aufenthaltszeiten im Ausland

Die vereinzelt aufkommende Idee, Aufenthaltszeiten aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Staatsangehörigkeitsrecht anzurechnen,⁷⁴ legt transnationales Freizügigkeitsdenken über die eigentliche Integrationsfunktion der Staatsangehörigkeit, die gerade auf eine bestimmte politische Gemeinschaft, jene der Bundesrepublik, gerichtet ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem anderen Zusammenhang festgestellt, dass das Territorium der Mitgliedstaaten der Europäischen Union „nicht mehr „Ausland“ im klassischen Sinne sein mag“, es „es dadurch aber nicht zum „Inland“ im Sinne der territorialen Gebietshoheit“ werde.⁷⁵ Es dürfte auch unstrittig sein, dass Aufenthaltszeiten in Portugal, Bulgarien oder Finnland zur Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse der Bundesrepublik schlicht keinen Beitrag leisten können,

den Niederlanden plastisch mit Zitate *Scheffer*, Die Eingewanderten, 2008, 443 ff.

⁷³ Dazu *Hailbronner/Gnatzy*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber*, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, § 10 StAG Rn. 139.

⁷⁴ Offenbar generell im Rahmen des Geburtsortserwerbs dafür *Fontana*, Stellungnahme, Ausschuss-Drs. 20(4)349 B, 3; zuvor begrenzt auf Fragen der Optionspflichtigkeit *Wallrabenstein*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Optionsregelung vom 20.6.2014, Ausschuss-Drs. 18(4)91 E, 4; weiter eingrenzend, wenn jedenfalls *auch* ein Aufwachsen in Deutschland erfolgt ist, *Siehr*, Der Staat als Personalverband: Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und Migration, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 9 Rn. 35.

⁷⁵ BVerfGE 129, 78 (96) – Anwendungserweiterung [2011].

weshalb dieser Gedanke mangels integrationsfördernder Wirkungen abzulehnen ist.⁷⁶

D. Gesamteinordnung

Mit der unbedingten und *unbegrenzten* Zulassung von Mehrstaatigkeit würde abseits der oben dargestellten Probleme eine Ineinsetzung von soziokultureller Identität mit Pässen betrieben, die einen theoretischen Widerspruch zeigt, der im Entwurf beschwiegen wird.⁷⁷ „Es irritiert, wie selbstverständlich die Anhänger des Doppelpasses diesen als Ausdruck von Modernität“ feiern und die Kritik als latent nationalistisch abtun, obgleich der Doppelpass seinerseits eine ethnokulturelle Herkunftslandbindung perpetuiert. Es stimmt also keineswegs, dass der Doppelpass in einem „modernen“ Einwanderungsland selbstverständlich ist.“⁷⁸ Hinzu kommen die Folgen jederzeit aktivierbarer externer Interventionspotenziale in innergesellschaftliche Entwicklungen, leicht instrumentalisierbare diplomatische Schutzverkürzungen, eine ungesteuerte u Multiplizierung politischer Rechte und eine zweifelhafte Datenbasis erwarteter positiver Effekte in Verbindung mit einem entkontextualisierten Demokratieverständnis, das selbst geschaffene Alternativstatus ausblendet. Auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht lässt das nur den Schluss zu, von diesem „Modernisierungsvorhaben“ abzusehen.

Im Rahmen der Streichung des Entlassungsverfahrens scheint ausweislich der Entwurfsbegründung das EuStAGÜ übersehen worden zu sein und im Hinblick auf die Interventionstiefe der EuGH-Rechtsprechung in das in mitgliedstaatlicher Kompetenz verbliebene Staatsangehörigkeitsrecht stellen sich weitere, im Entwurf nicht reflektierte Grundsatzfragen.

Aus diesen Gründen sollte der Entwurf (jenseits der in anderen Stellungnahmen angesprochenen Problempunkte) noch einmal grundsätzlich durchdacht werden.

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

⁷⁶ Vgl. auch Gärditz, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), 49 (151 Fn. 343).

⁷⁷ Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (546): „Man begibt sich jedoch in einen theoretischen Widerspruch, wenn man diesen Gedanken auf diejenigen erstreckt, die in Deutschland geboren werden und dauerhaft hier leben. Die Mehrstaatigkeit perpetuiert in diesen Fällen ein ethnokulturelles Volksverständnis aufgrund eines *ius sanguinis*, das die radikale Kritik für Deutschland als Nationalismus brandmarkt.“

⁷⁸ Thym, Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 78 (2023), 539 (546 f.).