

## Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration

Von Privatdozentin, Dr. Sophie-Charlotte Lenski, München/Konstanz\*

Der gegenwärtige Wandel der Staatlichkeit verändert auch die Stellung des Bürgers im Staat. Die weitestgehende Bindung an die Staatsangehörigkeit formalisiert den Bürgerstatus zunehmend und nimmt ihm dadurch große Teile seines materiellen Gehalts. Sollen die tatsächlichen gesellschaftlichen Flexibilisierungsentwicklungen in der modernen Netzwerkgesellschaft auch in diesem Zusammenhang reflektiert werden, ist dies nur möglich, wenn die Idee des Bürgers wieder vermehrt auf seine Zuordnungsfunktion im Gemeinwohlkontext fokussiert wird.

### I. Einleitung

Der Begriff des Bürgers ist vielschichtiger, wenn nicht gar schillernder Natur. Seine Wandlungsfähigkeit zeigt sich vor allen Dingen an den Gegenbegriffen, anhand derer er zu konstruieren und konturieren versucht wurde und wird. Während er in der Antike in erster Linie zum bloßen Nichtbürger in Kontrast gesetzt wurde, kamen ihm in der mittelalterlichen Ständegesellschaft insbesondere Abgrenzungswirkungen in Bezug auf Adel und Klerus zu. In der Neuzeit entwickelte sich hingegen eine Unterscheidungslinie vor allem zum "bourgeois",<sup>1</sup> ohne dass sich der terminologische Gebrauch hier jedoch einheitlich vollzog.<sup>2</sup>

Spätestens im 20. Jahrhundert hat sich der Begriff konsolidiert und bezeichnet nun - im weiteren Sinne in aristotelischer Tradition<sup>3</sup> - den Inhaber von Mitgliedschaftsrechten innerhalb eines (politischen) Verbandes.<sup>4</sup> Der Ausdruck definiert sich damit nun weniger über eine terminologische Kontrastierung, als durch eine ebensolche Ergänzung: Der Bürger hat sich als Staatsbürger etabliert und wird spätestens in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als solcher monopolisiert,<sup>5</sup> kann also ohne Bezug zum politischen Verband "Staat" kaum noch gedacht werden.<sup>6</sup> Eine Abgrenzung erfolgt nun, wenn überhaupt, zum Staatsangehörigen, wobei beide Bezeichnungen oft auch synonym verwendet werden.<sup>7</sup> Durch diese Synonymisierung hat sich der Begriff jedenfalls aus der deutschen Gesetzessprache weitestgehend entfernt<sup>8</sup> und findet sich vor allen Dingen noch als Fragment in Art. 33 GG, wurde im Übrigen aber fast vollständig vom Begriff des Staatsangehörigen abgelöst. Wenn eine inhaltliche Kontrastierung heute noch vorgenommen wird, ist es somit nicht diejenige zwischen Bürger und Angehörigem oder zwischen Bürger und Nichtbürger,<sup>9</sup> vielmehr wird zwischen dem Staatsbürger des eigenen Gebietes und dem Bürger eines anderen Staates differenziert.<sup>10</sup>

Erst in jüngerer Zeit scheint sich diese Struktur wieder aufzulösen, seit die Diskussion um ein "Europa der Bürger"<sup>11</sup> den Terminus wieder vom Staat isoliert hat. Tatsächlich ist auch hier der Bürgerbegriff jedoch keineswegs so eigenständig, wie

---

\*

Die Verfasserin ist Privatdozentin an der LMU München und hat einen Ruf an die Universität Konstanz angenommen.

1

Zur Maßgeblichkeit dieser Unterscheidung vgl. etwa noch R. Smend, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. 1994, S. 309 ff.

2

Vgl. zum Ganzen M. Riedel, Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 1, 1971, S. 962 ff.

3

1

Aristoteles, Politik III, 1275a 22 f.

4

C. Schönberger, Unionsbürger, 2005, S. 22; R. Grawert, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 16 Rdnr. 56; ders., Staat und Staatsangehörigkeit, 1973, S. 179; ders., in: FS 50 J. BVerfG, Bd. II, 2001, S. 319 (337); ders., Der Staat 23 (1984), 179 (197); vgl. auch R. Brubaker, Staats-Bürger, 1994, S. 45.

5

Die Idee des "Weltbürgers", die vor allem von Kant in seinem Essay 'Zum ewigen Frieden' weiterentwickelt wurde, hat sich insofern jedenfalls im hier analysierten Kontext nicht durchgesetzt.

6

Dies schlägt sich allerdings sprachlich vor allen Dingen in der deutschen Terminologie nieder. Die dem Begriff des Staatsbürgers entsprechenden Termini des "citoyen", "citizen" oder "cittadino" weisen eine entsprechende Komponente jedenfalls nicht auf. Darüber hinaus erwähnt Art. 33 Abs. 3 GG die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte nebeneinander, allerdings geht diese Formulierung wortgleich auf § 146 der Paulskirchenverfassung zurück und ist normativ nicht mehr von Bedeutung, vgl. nur J. Masing, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 33 Rdnr. 57.

7

Schönberger (Fußn. 4), S. 22 f.; C. Tomuschat, in: Drexl u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 73 (84); vgl. etwa G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1905, S. 116. Die Reichsverfassung von 1871 verwandte in Art. 3 noch die Begriffe Angehöriger, Staatsbürger und Unterthan synonym.

8

Anders etwa noch die Weimarer Reichsverfassung, vgl. Art. 109, 128, 133, 134, 136, 160 WRV; vgl. auch Grawert (Fußn. 4), FS BVerfG, S. 337.

9

Als letztes Beispiel für eine solche Differenzierung innerhalb der eigenen Staatsangehörigen zwischen Bürger und Nichtbürger wird oft das Apartheids-Regime in Südafrika genannt, vgl. nur Tomuschat (Fußn. 7), S. 80.

10

Dies gilt insbesondere für die Differenzierung zwischen Bürger- und Menschenrechten, vgl. auch S. Kadelbach, in: Drexl u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 89 (90).

11

Maßgeblich angestoßen wurde diese Diskussion durch den vom Europäischen Rat 1984 eingesetzten Ausschuss für das "Europa der Bürger", Bulletin der Europäischen Gemeinschaft Nr. 6/1984, S. 11 f.

*Dr. Sophie-Charlotte Lenski: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration - DVBl 2012 Ausgabe 17 - 1058 >>*

man angesichts der Schlagwortbildung vermuten könnte. Vielmehr hat sich lediglich das Bezugsobjekt geändert: Aus dem Bürger in Europa wurde zunächst der "Marktbürger"<sup>12</sup>, sodann der "Unionsbürger". Allerdings ist auch hier der Staatsbezug nie ersetzt, sondern lediglich verdeckt worden, vermittelt sich die Bürgerstellung in Europa doch bis heute ausschließlich über die nationale Staatsangehörigkeit.<sup>13</sup>

Wenn die Verbindung zwischen Bürger und Staat auf diese Weise verfestigt ist, so kann der gegenwärtige Wandel der Staatlichkeit insbesondere hinsichtlich der Änderungen der personalen Struktur durch europäische Integration und Migration auf den Bürgerstatus nicht ohne Auswirkungen bleiben. Ausgangspunkt einer Untersuchung dieser Auswirkungen muss dabei die Analyse der Staatsbürgerschaft als Zuordnungsphänomen sein, das sich auf verschiedenen Ebenen entfaltet (II.). Dabei stellt sich heraus, dass sich diese Zuordnungen durch die Verklammerung mit dem auf Beständigkeit angelegten Konstrukt der Staatsangehörigkeit als außerordentlich statisch erweisen und durch die damit verbundenen Formalisierungstendenzen den materiellen Kern des Bürgerstatus zunehmend entleeren (III.). Auch die

Reaktionen des einfachen Rechts, welche die gesellschaftlichen Dynamisierungsprozesse im Kontext des Bürgerstatus aufzunehmen versuchen, bleiben vor diesem Hintergrund defizitär (IV.). Perspektivisch lässt sich der zugrundeliegende Konflikt bewältigen, indem ein stärker für gesellschaftliche Dynamisierungsprozesse geöffneter Begriff des Bürgers von den statischen Anforderungen des Staatsangehörigkeitskonzeptes gelöst wird (V.).

## II. Staatsbürgerschaft als Zuordnungsphänomen

Der Bürgerstatus verortet und positioniert das Individuum in der politischen Gemeinschaft. Diese Verortung und Positionierung stellt der Sache nach einen Zuordnungsvorgang dar. Offen bleibt dabei jedoch zunächst, welche Pole hier zueinander in Verbindung gesetzt werden. Als grundlegende und aufeinander bezogene Zuordnungskategorien können dabei zunächst zum einen die übergreifende Zuordnung eines Individuums zum Staat, die normalerweise über die Staatsangehörigkeit ausgedrückt wird, und darauf aufbauend zum anderen die konkrete Zuordnung von Rechten und Pflichten zu einem Individuum innerhalb dieses Staates unterschieden werden. Parallel dazu besteht jedoch noch eine weitere Zuordnungsdimension, die den Bürger in den Kontext der Gemeinwohlverpflichtung, aber auch des Gemeinwohldiskurses stellt.

### 1. Zuordnung von Individuum und Staat

Die Zuordnung von Individuen zu einem Staat - oder vielleicht auch umgekehrt von einem Staat zu einer Gesamtheit von Individuen - ist eine grundlegende völkerrechtliche Voraussetzung, um den Staat als solchen zu konstituieren.<sup>14</sup> Durch die Staatsangehörigkeit wird das Staatsvolk geschaffen, das im Sinne der Drei-Elemente-Lehre notwendige Voraussetzung für die Existenz eines Staates im völkerrechtlichen Sinne ist.<sup>15</sup> Der IGH definiert sie für das Völkerrecht als rechtliches Band, das auf der sozialen Tatsache der Zugehörigkeit basiert, auf einer genuinen Verbindung hinsichtlich des Daseins, der Interessen und der Ansichten.<sup>16</sup>

Unabhängig von der umstrittenen Frage, ob die Staatsangehörigkeit vor diesem Hintergrund als rechtlicher Status oder als Rechtsverhältnis eingeordnet wird,<sup>17</sup> stellt sie in jedem Fall eine rechtliche Zuordnung dar, deren Bedeutung zumindest nach der gegenwärtigen Konstruktion darin besteht, Voraussetzung für die Verleihung bzw. Auferlegung bestimmter Rechte und Pflichten zu sein - erst über diese Rechte und Pflichten, welche die jeweilige Rechtsordnung an sie knüpft, erschließt sich ihre Bedeutung.<sup>18</sup> Im gegenwärtigen Konzept zeichnet sich diese Art der Zuordnung dabei zwingend zum einen durch das Merkmal der Beständigkeit, zum anderen durch dasjenige der Ausschließlichkeit aus.<sup>19</sup> Die Verbindung, die hier zwischen Staat und Individuum geschaffen wird, ist der Grundidee nach eine besonders feste und stabile, die durch Exklusivität und Dauer gekennzeichnet ist.

### 2. Zuordnung von Rechten und Pflichten zum Individuum

Diese besondere Art der Zuordnung von Staat und Individuum über die Staatsangehörigkeit bietet nicht logisch zwingend,<sup>20</sup> wohl aber in der rechtlichen Ausgestaltung tatsächlich die Basis, auf der die Zuordnung spezifischer Rechte und Pflichten im politischen Gemeinwesen an den Einzelnen erfolgt. Durch diese zweite Form der Relation werden diejenigen Rechte, die in einem Gemeinwesen jedermann zustehen, unterschieden von denjenigen Rechtspositionen, die exklusiv an eine Form von Mitgliedschaftsverhältnis zum Verband geknüpft werden. Sie umfassen vor allen Dingen die speziellen Mitgliedschaftsrechte, die Jellinek unter dem Begriff des *status activus* zusammenfasst<sup>21</sup> und die das Grundgesetz in Art. 33 Abs. 1 als staatsbürgerliche Rechte bezeichnet. Ergänzend treten jene Grundrechtsgewährleistungen hinzu, die in der Ausgestaltung der konkreten Rechtsordnung nur als Bürgerrechte gewährt werden, d.h. nicht jedermann, sondern lediglich den Inhabern des Bürgerstatus zustehen.<sup>22</sup>

Dieses rechtebezogene Zuordnungsverhältnis, das meist mit einem enger verstandenen Begriff der Staatsbürgerschaft bezeichnet wird, unterscheidet sich von der Staatsangehörigkeit vor allen Dingen dadurch, dass es kein Ausschließlichkeitsverhältnis begründen muss, und zwar weder hinsichtlich der bürgerlichen Freiheitsrechte noch hinsichtlich der speziellen Mitgliedschaftsrechte. Für den zweitgenannten Fall wird dies nicht nur daran deutlich, dass die Einordnung entsprechender Gewährleistungen als Bürger- oder Menschenrechte kei-

12

Den Begriff erstmals verwendend H.P. Ipsen/G. Nicolaysen, NJW 1964, 339 (340); H.P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 742 f.; vgl. auch A. Randelzhofer, in: GS Grabitz, 1995, S. 581 (581). Gedankliche Parallelen zum 'bourgeois' konstatierend Kadelbach (Fußn. 10), S. 100.

13

Art. 20 I 2 AEUV ; dazu statt vieler F. Wollenschläger, Grundfreiheit ohne Markt, 2007, S. 144 ff.

14

Zur fehlenden *innerstaatlichen* Notwendigkeit, mit der Kategorie der Staatsangehörigkeit zu operieren, vgl. H. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 160; ders., Revue de Droit International 4 (1929), S. 635 f.

15

Grundlegend G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 394, 406 ff. Ausführlich dazu J. Kersten, Georg Jellinek und die klassische Staatslehre, 2000, S. 286 ff.

16

IGH, ICJ Reports 1955, S. 4 (23): "a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments".

17

Zu diesem Streit vgl. A. Makarov, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, 2. Aufl. 1962, S. 21 ff.; K. Hailbronner, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, C, Rdnr. 1 ff.; K. Stern, Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 256 f.

18

Schönberger (Fußn. 4), S. 24.

19

Grawert (Fußn. 4), Staatsangehörigkeit, S. 216 ff.; ders., Der Staat 23 (1984), 179 (183).

20

Vgl. B.-O. Bryde, JZ 1989, 257 (259).

21

Jellinek (Fußn. 15), S. 421 ff.; vgl. dazu Kersten (Fußn. 15), S. 291.

22

Vgl. R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 16. Aufl. 2010, S. 70.

*Dr. Sophie-Charlotte Lenski: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration - DVBl 2012 Ausgabe 17 - 1059 << >>*

neswegs universell ist, sondern in jeder nationalen Rechtsordnung anders verläuft. Jenseits dessen lässt sich darüber hinaus auf internationaler Ebene eine übergreifende Entwicklung erkennen, den Einzelnen unabhängig von derartigen Zuordnungen zum Träger von Grundrechten zu machen<sup>23</sup> - insbesondere ist der EMRK eine entsprechende personelle Unterscheidungsstruktur hinsichtlich der Grundrechtsträgerschaft unbekannt.<sup>24</sup> Für den erstgenannten Fall der innerverbandlichen Mitgliedschaftsrechte wird die fehlende Ausschließlichkeitsbedingung vor allen Dingen am Beispiel der Unionsbürgerschaft offenbar: Sie verleiht über Art. 22 AEUV nicht nur das Wahlrecht zu den kommunalen Vertretungen und zum Europaparlament im Wohnsitzstaat unabhängig davon, ob aufgrund der Staatsangehörigkeit ein Wahlrecht zu anderen Vertretungsorganen in einem anderen Mitgliedstaat besteht. In Hinblick auf das Kommunalwahlrecht sieht das Unionsrecht noch nicht ein Mal ein Alternativverhältnis vor, lässt also die Ausübung entsprechender Mitwirkungsbefugnisse sowohl im Heimat- als auch im Wohnsitzstaat grundsätzlich zu.<sup>25</sup>

Diese Variabilität des Zurechnungskriteriums verdeutlicht, warum der Bürgerstatus in diesem rechtebezogenen Sinn auch nicht in gleichem Maße wie die Staatsangehörigkeit vom Merkmal der

Beständigkeit geprägt ist. Dabei ist diese größere Flexibilität keineswegs nur durch europarechtliche Einflüsse bedingt. Auch innerstaatlich kann sich etwa die Zuordnung des Einzelnen zum Wahlrecht für eine bestimmte Vertretungskörperschaft auf Landes- oder Kommunalebene durch eine Wohnsitzverlegung jederzeit ändern.

### 3. Zuordnung von Individuum und Gemeinwohlfindung

Als dritte Form von Zuordnung, welche unter dem Oberbegriff des Bürgerstatus zusammengefasst wird, erfolgt schließlich die Verbindung von Individuum und Gemeinwohlfindung. Wenn im demokratischen Verfassungsstaat - vereinfacht skizziert - das Gemeinwohl oberstes Staatsziel,<sup>26</sup> der Staat also Werkzeug und Garant seiner Realisierung ist,<sup>27</sup> so kann dieses Staatsziel nicht losgelöst vom Individuum bestimmt, geschweige denn erfüllt werden.<sup>28</sup> Für die Ermittlung des Gemeinwohls existieren vielmehr zwei grundlegende Zugänge, die jeweils auf unterschiedliche Arten eine Zuordnung zum Individuum vornehmen. In prozeduraler Hinsicht erfolgt die Ermittlung und Formulierung des Allgemeinwohls über den demokratischen Legitimationsakt.<sup>29</sup> Dieses Verfahren steht jedoch nicht für sich, sondern ist in inhaltlicher Hinsicht auf einen vorgelagerten gesellschaftlichen Kommunikationsprozess angewiesen, in dem das Gemeinwohl ständig neu verhandelt wird.<sup>30</sup> Hinsichtlich dieses Prozesses findet eine zweite Form der Zuordnung statt, nämlich die des Individuums zum Diskurs. Während die Relationalität zur prozeduralen Seite der Gemeinwohlermittlung identisch mit der Teilhabe am demokratischen Prozess und damit zur rechtebezogenen Staatsbürgerstellung ist, erfolgt die Zuordnung zur kommunikationsbezogenen Komponente selbständig und wird rechtlich durch die Gewährung der Meinungsfreiheit abgesichert, die im Grundgesetz als Jedermannsgrundrecht ausgestaltet ist. Zuordnungssubjekt ist - jedenfalls in seiner Stellung als Teil eines Ganzen - ebenfalls der Bürger, der hier insofern Staatsbürger ist, als er an der Formulierung des Gemeinwohls im Zuordnungsobjekt 'Staat' partizipiert, gleichwohl aber weder Staatsangehöriger noch Inhaber staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten sein muss.<sup>31</sup>

Diese so skizzierte Form der Zuordnung im Rahmen der Gemeinwohlfindung stellt sich insgesamt als recht fluider Prozess dar. Da die Teilnahme am gesellschaftlichen Diskurs nicht reglementiert ist, steht sie ohne formelle Verleihung spezifischer Rechte oder eines spezifischen Status jedermann offen. Die Zuordnung erfolgt hier somit vor allen Dingen durch die individuelle Entscheidung zur Beteiligung, Zugangsbarrieren bestehen in erster Linie auf rein tatsächlicher Ebene hinsichtlich kommunikativer Grenzen der Teilnahme am Diskurs. Im Gegensatz zur Staatsangehörigkeit und dem durch sie vermittelten rechtebezogenen Staatsbürgerstatus haben hier die Merkmale der Beständigkeit und Ausschließlichkeit allenfalls faktische, nicht jedoch konstruktive Bedeutung.

## III. Staatsbürgerschaft als statisches Konstrukt

Wenn auch die verschiedenen dargestellten Perspektiven auf den Bürgerstatus jeweils ein abgestuftes Maß an Beständigkeit und Ausschließlichkeit vorsehen, so bleibt der Grundidee dieser Form von Zuordnung doch ein statisches Element eigen, das letztlich in der demokratischen Idee der Selbstbestimmung der Gewaltunterworfenen wurzelt. Sofern hier Flexibilisierungstendenzen erkennbar sind, lassen sich diese fast ausschließlich auf die Entwicklung der europäischen Integration und der damit verbundenen Unionsbürgerschaft zurückführen, wobei sich im Ergebnis weniger die Unbeweglichkeit der Konstruktion ändert, als vielmehr scheinbar dynamisch der Bezugsrahmen der Stasis verschiebt. Bei aller entsprechenden rechtlichen Struktur wird damit im Ergebnis jedoch eine Statik lediglich fingiert, die in der Gesellschaft so keine Entsprechung mehr findet. Diese Fiktion basiert auf einer strengen Formalisierung der Zuordnung über die Staatsangehörigkeit, die den materiellen Gehalt des Bürgerstatus nicht zu füllen vermag.

### 1. Selbstbestimmung der Gewaltunterworfenen

Der demokratische Gedanke speist sich - jedenfalls in der Gestalt, in der er im Grundgesetz Ausprägung gefunden

---

23

Vgl. N. Kotalakidis, Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft, 2000, S. 86 f.; F. Hanschmann, ZParl 2009, 74 (84).

24

J. Meyer-Ladewig, EMRK , 3. Aufl. 2011, Art. 1 Rdnr. 16; V. Röben, in: Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK /GG, 2006, Kap. 5 Rdnr. 14.

25

W. Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV /AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 22 AEUV Rdnr. 15a. Allgemein zum fehlenden Ausschließlichkeitsverhältnis B.-O. Bryde, JZ 1989, 257 (259).

26

H.-P. Sommernann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 199; M. Anderheiden, Gemeinwohl in Republik und Union, 2006, S. 49; J. Krüper, Gemeinwohl im Prozess, 2009, S. 234 f.; vgl. bereits die Präambel zur 'Déclaration des droits de l'homme et du citoyen'.

27

J. Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rdnr. 20.

28

Zum Verhältnis von Gemeinwohl und Summe individueller Interessen vgl. nur J. Masing, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, § 7 Rdnr. 21 ff.; W. Maihofer, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 12 Rdnr. 21.

29

Über die Verfahrenform erfolgt die Zuordnung zum Einzelnen. Der demokratische Wille ist in diesem Sinne "nicht Summe oder Abbild individueller Beiträge, sondern Resultat einer Verfahrenform gleicher Freiheit": C. Möllers, Demokratie - Zumutungen und Versprechen, 2. Aufl. 2009, Rdnr. 31.

30

U. Rühl, Tatsachen - Interpretationen - Wertungen, 1998, S. 64; S.-C. Lenski, Personenbezogene Massenkommunikation als verfassungsrechtliches Problem, 2007, S. 56 f.; vgl. auch Möllers (Fußn. 29), Rdnr. 47.

31

Anders wohl Isensee (Fußn. 27), Rdnr. 20; vgl. aber Rdnr. 112, wo nicht mehr auf den Staatsangehörigen, sondern auf den Grundrechtsträger abgestellt wird.

*Dr. Sophie-Charlotte Lenski: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration - DVBl 2012 Ausgabe 17 - 1060 << >>*

hat - in Hinblick auf seine personale Komponente aus zwei grundlegenden, ähnlichen, aber nicht identischen Quellen: Dem Grundsatz der Volkssouveränität und demjenigen der Selbstbestimmung der Gewaltunterworfenen. Der Grundsatz der Volkssouveränität ist normativ unmittelbar in Art. 20 Abs. 2 GG verankert. Er erfordert eine ununterbrochene Rückführbarkeit staatlichen Handelns auf das Volk,<sup>32</sup> das Träger und Subjekt der innerhalb des Staates und durch seine Organe ausgeübten Staatsgewalt ist.<sup>33</sup> Das Volk in diesem Sinne wird dabei unter Geltung des Grundgesetzes gleichgesetzt mit der Gesamtheit der in Art. 116 Abs. 1 GG legaldefinierten Deutschen, d.h. der Staatsangehörigen und der ihnen gleichgestellten Personen.<sup>34</sup>

Neben diese Struktur tritt die Idee der Selbstbestimmung der Gewaltunterworfenen, in der jede Demokratie wurzeln soll.<sup>35</sup> Sie basiert auf dem Gedanken, dass sich die Legitimationskraft demokratischer Entscheidungen nur einstelle, wenn alle, die auf Dauer der Staatsgewalt unterworfen sind, zu einem Personenverband zusammenwachsen. Demokratie erfordert danach eine Kongruenz zwischen den Inhabern der demokratischen Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen.<sup>36</sup> Dieser Gedanke ist inhaltlich sehr stark einer demokratischen Repräsentationsidee verhaftet, die Legitimationsstrukturen weniger am Verfahren als an grundlegender inhaltlicher Übereinstimmung festmacht.<sup>37</sup>

Mit dieser Perspektive eröffnet sich eine weitere Zuordnungsrelation, nämlich diejenige von Individuum und

Staatsgewalt. Die Besonderheit an diesem Beziehungsgefüge liegt darin begründet, dass sie nicht nur eine Beständigkeitserwartung formuliert, sondern die Dauerhaftigkeit der Relation zum Definitionsmerkmal erhöht. Die "dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen", die mit den Inhabern der demokratischen Rechte kongruent sein sollen, kann es nur geben, wenn die Herrschaftsbeziehung selbst in personeller Hinsicht stabil, eben auf Dauer angelegt ist. Da Staatsgewalt tatsächlich in erster Linie über die Territorialhoheit ausgeübt wird, folgt aus dem Gedanken die Präsupposition einer gewissen geographischen Immobilität der Bevölkerung. Eine wesentliche Errungenschaft der Demokratie, die Möglichkeit der "Herstellung überpersonaler Kontinuität",<sup>38</sup> kann insofern zwar hinsichtlich der Kontinuität staatlicher Organe Geltung beanspruchen. Hinsichtlich des personalen Substrats der demokratisch Regierten wird sie hingegen deutlich relativiert.

Eine Auflösung vermag insofern auch der Rückbezug auf die Komponente der Volkssouveränität nicht zu erreichen, welche die Herrschaftsausübenden mit der Menge der Staatsangehörigen gleichsetzt und insofern auch eine Angleichung der Staatsangehörigen an die Herrschaftsunterworfenen einfordern kann.<sup>39</sup> Diese Idee lässt die Voraussetzung personaler Kontinuität auf Repräsentiertenebene unberührt und grenzt lediglich die Bezugssubjekte der Relation auf die Staatsangehörigen ein. Dabei darf nicht übersehen werden, dass durch die Verbindung keineswegs ein identischer Maßstab an die Dauerhaftigkeit der Zuordnung angelegt würde. Beide Formen der Statik sind zwar mit ähnlichen Erwartungen verbunden, unterscheiden sich aber konstruktiv aufgrund des unterschiedlichen Zuordnungsobjekts. Die personale Relation zum Staat ist insofern auch hinsichtlich der Dauerhaftigkeitserwartung nicht identisch mit derjenigen zur Staatsgewalt.

## 2. Fiktion fehlender Mobilität

Im Ergebnis operiert das Modell von Staatsangehörigen und Staatsbürgern so mit einer Prämisse fehlender Bevölkerungsmobilität, die sich spätestens heute als reine Fiktion erweist.<sup>40</sup> Die Kongruenz von Inhabern demokratischer Rechte und dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen scheidet insofern faktisch an der fehlenden Kohärenz der letztgenannten Gruppe. Dieser Befund mag auf gesamtstaatlicher Ebene vor dem Hintergrund gegenwärtiger Zu- und Abwanderungsbewegungen vielleicht noch zu ignorieren sein. Spätestens auf kommunaler Ebene lässt er sich jedoch mit erdrückender Deutlichkeit rein statistisch nachweisen. Als Beispiel sei dafür die Stadt München angeführt: In den Jahren 2006 bis 2010 zogen 490 632 Personen in die Stadt zu, 426 584 Personen verließen die Stadt. Bei einer Gesamtbevölkerungszahl von etwas über 1,3 Mio. bedeutet dies, dass sich innerhalb einer kommunalen Legislaturperiode etwa ein Drittel der Bevölkerung ausgetauscht hat.<sup>41</sup> Ein ähnliches Bild zeigt sich im Land Berlin. Im identischen Zeitraum zogen hier 670 105 Personen zu, 604 785 Personen wanderten ab.<sup>42</sup> Bezogen auf eine Gesamtbevölkerung von knapp 3,5 Mio. entspricht dies einem Bevölkerungsaustausch von immerhin noch einem Fünftel. Im Flächenland Nordrhein-Westfalen war der Austausch im selben Zeitraum mit einem Zuzug von 3 974 641 Personen und einem Wegzug von 3 989 616 Personen bei einer Bevölkerungszahl von 18 Mio. Einwohnern sogar noch höher und lag bei etwa 22,5 %.<sup>43</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass vor dem Hintergrund zunehmender individueller Mobilität die herrschaftsbezogene Kongruenzthese nicht nur vor dem Hintergrund des in Deutschland lebenden Bevölkerungsanteils nicht deutscher Staatsangehöriger von 9 %, sondern zumindest auf Landes- und Kommunalebene vor allem auch aufgrund der innerstaatlichen Mobilität in tatsächlicher Hinsicht kaum noch zu halten ist.

## 3. Zuordnung durch Identität

Argumentativ wird dieser Entwicklung mitunter begegnet, indem die fehlende Kontinuität in der personellen Identität

---

32

Vgl. dazu nur BVerfGE 47, 253 (275) [BVerfG 15.02.1978 - 2 BvR 268/76] ; 52, 95 (130); 77, 1 (40); 83, 60 (72); 93, 37 (66).

33

BVerfGE 83, 37 (51) [BVerfG 31.10.1990 - 2 BvF 2/89] .

34

BVerfGE 83, 37 (51) [BVerfG 31.10.1990 - 2 BvF 2/89] .

35

S. Koriath, VVDStRL 62 (2003), 117 (140); J. Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 24; A. Tschentscher, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 25 ff.; prinzipiell zustimmend BVerfGE 83, 37 (52) [BVerfG 31.10.1990 - 2 BvF 2/89] . Problematisch hingegen der maßgeblich von Carl Schmitt geprägte Begriff der "Identität von Regierenden und Regierten", der auf einer Identifikation von Mehrheitsherrschaft und Volksherrschaft beruht, vgl. nur statt vieler K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999, Rdnr. 131.

36

E.-W. Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rdnr. 28.

37

Vgl. etwa H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 252; U. Scheuner, in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 245 (250 ff.); Böckenförde (Fußn. 36), Rdnr. 3.

38

Hesse (Fußn. 35), Rdnr. 137.

39

BVerfGE 83, 37 (52) [BVerfG 31.10.1990 - 2 BvF 2/89] ; Böckenförde (Fußn. 36), Rdnr. 28; vgl. auch S. Hobe, JZ 1994, 191 (194).

40

Vgl. auch B.-O. Bryde, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 212 (216).

41

Quelle: Statistisches Amt, Landeshauptstadt München; eigene Berechnungen. Die Anzahl von Personen, die innerhalb dieses Zeitraums sowohl zu- als auch weggezogen sind, bleibt bei dieser Berechnung ohne Berücksichtigung, da von keiner maßgeblichen statistischen Relevanz auszugehen ist.

42

Quelle: Statistisches Jahrbuch Berlin 2011, S. 53; eigene Berechnungen.

43

Quelle: Landesdatenbank NRW; eigene Berechnungen.

*Dr. Sophie-Charlotte Lenski: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration - DVBI 2012 Ausgabe 17 - 1061 << >>*

(im Sinne von Deckungsgleichheit) ausgetauscht wird durch eine vermeintliche oder tatsächliche persönliche und vor allem kollektive Identität (im Sinne von Eigentümlichkeit). Maßgeblich in diese Richtung weisen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in der Maastricht-Entscheidung. Als maßgebliches Charakteristikum des Prozesses demokratischer politischer Willensbildung beschreibt es hier die Möglichkeit des Volkes, "dem, was es - relativ homogen - geistig, sozial und politisch verbindet [...], rechtlichen Ausdruck zu geben."<sup>44</sup>

Auf diese Weise wird die Repräsentationsidee erweitert um das Zwischenglied der Identitätsgemeinschaft, um die personelle Diskontinuität des Legitimationssubjekts zu überspielen. Innerhalb dieser Gemeinschaft wird das einzelne Subjekt austauschbar, da die inhaltliche Übereinstimmung, die zwischen Repräsentant und Repräsentiertem bestehen soll, vom Individuum gelöst und auf überindividuell verbindende, gemeinsame geistige, soziale und politische Merkmale übertragen wird. Die Idee der Selbstbestimmung der Gewaltunterworfenen wird ersetzt durch die Idee der Selbstbestimmung einer überindividuellen kulturellen Gemeinschaft.<sup>45</sup>

Unabhängig von der damit verbundenen außerordentlich zweifelhaften Inbezugnahme vorrechtlicher kultureller Homogenitätsprämissen,<sup>46</sup> die letztlich die Kernaussage einer Denkschule sind, die das kulturstaatliche Fundament des Grundgesetzes vor über- und innerstaatlichen Gefährdungen schützen will,<sup>47</sup> unabhängig auch vom kaum aufzulösenden Widerspruch, in dem diese Vorstellung zur kulturellen Freiheitsthese des Grundgesetzes<sup>48</sup> steht, arbeitet auch dieses Modell mit Prämissen, die der gesellschaftlichen Realität kaum stärker entsprechen als die Fiktion geographischer Immobilität. So wie sich die Wahl des geographischen Lebensbereichs dynamisiert, so dynamisiert und individualisiert sich auch die (kulturelle) Identitätsbildung. In immer größerem Maße definiert sich Identität organisch, also durch individuelle Entscheidungen.<sup>49</sup> Die Identitätsgemeinschaft löst sich jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt zunehmend auf in eine offene Netzwerkgesellschaft, deren Identitätsmerkmale fragmentarisch bleiben müssen.

Dem gleichen Einwand begegnet auch die Weiterentwicklung des Modells,<sup>50</sup> welche das Bundesverfassungsgericht in seiner Lissabon-Entscheidung vorgenommen hat und die nicht mehr rückwärtsgewandt auf kulturelle Homogenitätsmerkmale, sondern gegenwartsbezogen auf einen identitätsstiftenden öffentlichen Kommunikationsprozess abstellt: Demokratie lebe zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, die sich auf zentrale politische Richtungsbestimmungen konzentriert. Gerade deshalb erfordere die Tatsache, dass die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen bleibe, eine Begrenzung der Ausübung von Herrschaftsgewalt in zentralen politischen Bereichen auf denjenigen räumlichen Legitimationsbereich, in dem eine einheitliche Wahrnehmung und Kommunikation dieser Themen gewährleistet sei.<sup>51</sup>

Diese Ausführungen mögen im Kontext der europäischen Integration, in dem sie gefallen sind, eine gewisse Plausibilität für sich in Anspruch nehmen können, stoßen innerstaatlich aber wiederum auf dieselben Grenzen gesellschaftlicher Realität. Diese ist mittlerweile maßgeblich von einer zunehmenden Fragmentierung der Öffentlichkeit geprägt.<sup>52</sup> Die politische Gruppenöffentlichkeit der Massendemokratie im Sinne eines umfassenden Kommunikationsnetzwerks löst sich zunehmend auf,<sup>53</sup> an ihre Stelle sind eine Vielzahl ständig wechselnder Teilöffentlichkeiten getreten, deren Themen, deren Kommunikationsmuster und deren zugrundegelegtes Welt- und Handlungswissen sich zwar hier und da überlappen mögen, insgesamt aber eher eine desintegrierende Wirkung zeigen.<sup>54</sup> Von einer übergreifenden Kommunikationsgemeinschaft, welche die Annahme der Austauschbarkeit der einzelnen Mitglieder rechtfertigen würde, kann insofern nicht mehr ausgegangen werden.<sup>55</sup>

#### **4. Materieller Kern demokratischer Identität**

Von den eingangs genannten beiden Komponenten der demokratischen Idee bleibt somit unter den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen nur der Gedanke der Volkssouveränität im engeren Sinne, dem umfassend zu praktischer Geltung verholfen wird. Der Souverän wird konstruiert durch die statische Verklammerung der Staatsangehörigkeit, die aufgrund ihrer formalen Struktur durch die fehlende Anpassung an tatsächliche Dynamisierungsprozesse nicht infrage gestellt wird. Die Idee der Identität der Repräsentierten wird so einseitig auf die Staatsangehörigkeit reduziert. Die materielle oder objektive Übereinstimmung zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden, die notwendige Voraussetzung für das Konzept der Repräsentation ist,<sup>56</sup> wird allein durch sie noch effektiv hergestellt und entwickelt sich zur rein formalen Zuordnungsfrage, die im Ergebnis vor allem mit dem der Staatsangehörigkeit zugrundeliegenden Merkmal der Beständigkeit operiert.<sup>57</sup>

---

44

BVerfGE 89, 155 (186); unter Verweis auf H. Heller, Politische Demokratie und soziale Homogenität, Gesammelte Schriften, 2. Band, 1971, S. 421 (427 ff.). Zur intensiven Kritik vgl. nur statt vieler J. H. H. Weiler, JÖR n.F. 44 (1996), 91 ff.

45

Dieser Gedanke ist eng verwurzelt mit der historischen Herausbildung des modernen Nationalstaats, vgl. J. Habermas, in: ders., Faktizität und Geltung, 1998, S. 633 (634 ff.).

46

Vgl. kritisch etwa nur J. H. H. Weiler, JöR n.F. 44 (1996), 91 (97 ff.); I. Pernice, AöR 120 (1995), 100 (103 ff.); D. Thym, Migrationsverwaltungsrecht, 2010, S. 268 f.

47

So pointiert Thym (Fußn. 46), S. 268.

48

Vgl. dazu S.-C. Lenski, Öffentliches Kulturrecht, i.E.; s. auch A. v. Bogdandy, VVDStRL 62 (2003), 156 (180): Schutz vor aufgedrängten "Identitätszumutungen".

49

M. Nettesheim, Integration 2003, 428 (433); ders., in: Blankenagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), FS Häberle, 2004, S. 193 (203); zustimmend C. Franzius, Gewährleistung im Recht, 2009, S. 274 f. Vgl. auch A. v. Arnould, Rechtssicherheit, 2006, S. 189.

50

Zu dieser Entwicklungstendenz D. Thym, Der Staat 49 (2009), 559 (580 f.).

51

BVerfGE 123, 267 (358 f.).

52

Allgemein zu diesem Phänomen T. Vesting, AöR 122 (1997), 337 (352 ff.); J. Wehner, Zeitschrift für Soziologie 26 (1997), 96 (110 f.); C. Holtz-Bacha, in: Gellner/v. Korff (Hrsg.), Demokratie und Internet, 1998, S. 219 ff.

53

V. Arnould (Fußn. 49), S. 193; unter Verweis auf W. Hasse/R. Wehner, in: Becker/Paetau (Hrsg.): Virtualisierung, 1997, S. 53 (54); F. Schoch, VVDStRL 57 (1998), 158 (177 f.); vgl. auch W. Hoffmann-Riem, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HdbVerfR, 2. Aufl. 1994, § 7 Rdnr. 21.

54

T. Vesting, AöR 122 (1997), 337 (353); unter Verweis auf O. Jarren, AfP 1994, S. 191 ff.

55

Dies bedeutet nicht, dass ein Gemeinwohldiskurs auf dieser Basis gar nicht mehr möglich wäre. Dessen Struktur hat sich lediglich verändert und verlagert sich in die verschiedenen Diskursfragmente.

56

C. Möllers, in: Kreide (Hrsg.), Transnationale Verrechtlichung, 2008, S. 160 (163).

57

Wenn hingegen J. Isensee, VVDStRL 32 (1974), 47 (93); ders., KritV 1987, 300 (301), als materiellem Gehalt maßgeblich auf die Unentrinnbarkeit abstellt, die mit der Staatsangehörigkeit verbunden sei, so hat sich dieser Aspekt jedenfalls seit der Unionsbürgerschaft erledigt.

*Dr. Sophie-Charlotte Lenski: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration - DVBl 2012 Ausgabe 17 - 1062 << >>*

Man muss kein Anhänger kultureller Einheitlichkeitsvorstellungen hinsichtlich des demokratischen Legitimationssubjekts sein, um diese Konstruktion als defizitär zu empfinden. Auch stellt sich die entsprechende Reduktion demokratischer Identitätsvorstellungen auf ein formalistisches Minimum keineswegs als notwendige Folge der Anerkennung gesellschaftlicher Dynamisierungsprozesse dar. Vielmehr lässt sich dieser Entwicklung auch durch ein stärker prozedurales Verständnis begegnen, das die Idee der demokratischen Identität als Gemeinsamkeit der Problemwahrnehmung begreift. Der materielle Kern dieser Identität ist die Anerkennung eines gemeinsamen Zusammenhangs, innerhalb dessen die Glieder dieser demokratischen Gemeinschaft sich auseinandersetzen und innerhalb dessen entschieden wird.<sup>58</sup>

Begreift man das vereinende Merkmal des Legitimationssubjekts auf diese Weise, erhält auch die durch die tatsächlichen Dynamisierungsprozesse erforderte personelle Austauschbarkeit eine neue, materielle Begründung, die gerade in der Einigung auf das gemeinsame Verfahren liegt. Teil der Einigung in diesem Sinne ist eben nicht nur die Teilhabe an der demokratischen Entscheidung im festgelegten Verfahren, sondern auch die Anerkennung der in ebendiesem Verfahren zeitlich vorgelagert durch andere getroffenen Entscheidung. Bedingung für diese Akzeptanz ist wiederum die Revidierbarkeit, also die Möglichkeit der Lösung von der ein Mal getroffenen Entscheidung im identischen Verfahren.

Unter dieser Prämisse erhält die personelle Austauschbarkeit innerhalb des Legitimationssubjekts einen materiellen Gehalt, wird sogar Teil der demokratischen Identität. So vielversprechend ein entsprechendes Modell angesichts der tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklungen allerdings auch wäre: Die gegenwärtige normative und dogmatische Konstruktion des Bürgerstatus mit der fast ausschließlichen Fixierung auf die Staatsangehörigkeit lässt dafür bisher jedenfalls keinen Raum.

## **IV. Gesellschaftliche Dynamisierungsprozesse im statischen Zuordnungssystem**

Auch wenn der Bürgerstatus sich insofern den gesellschaftlichen Dynamisierungsentwicklungen weniger anpasst, als vielmehr mit einer verstärkten Formalisierung reagiert, steht das einfache Recht diesem Prozess des zunehmenden Kongruenzverlustes von Bürgerstatus im Sinne der Teilhabe an der Herrschaftsausübung und Herrschaftsunterworfenheit doch keineswegs unbeteiligt gegenüber. Vielmehr haben sich durchaus Bewältigungsstrategien herausgebildet, welche die zunehmende Kluft zwischen Dynamisierung der Lebenswirklichkeit und Statik des an die Staatsangehörigkeit gekoppelten Bürgerstatus zu überwinden suchen. Im Wesentlichen lassen hier drei Mechanismen unterscheiden: die Schaffung großräumigerer und damit weniger dynamisierungsanfälliger Zuordnungsmechanismen, die formale Entdynamisierung durch Öffnung des Einbürgerungsrechts sowie schließlich in engen Bereichen der partielle Austausch des Legitimationssubjekts und damit auch des Bürgerkonzepts durch eine soziale, nicht durch Staatsangehörigkeit determinierte Größe, insbesondere im Bereich funktionaler Selbstverwaltung. Eine grundsätzliche Lösung vermag jedoch keiner der drei Ansätze zu bieten.

### **1. Großräumigere Zuordnungsmechanismen**

Tatsächliche Wanderungsbewegungen innerhalb der Bevölkerung sind als Dynamisierungsprozess stärker wahrnehmbar, je kleiner die Bezugsgröße für die erwartete oder vorausgesetzte Statik ist. Insofern ist es kein Zufall, dass sich der Befund der Bevölkerungsdynamisierung in den oben genannten Beispielen auf kommunaler Ebene noch deutlicher zeigt als auf Landesebene. Umgekehrt folgt daraus, dass der wahrnehmbare Dynamisierungseffekt sich verringert, je weiter die relevante Bezugsgröße definiert wird. Werden die Bezugsgrößen erweitert oder neue, übergeordnete Zuordnungsmechanismen geschaffen, wird der Effekt der Dynamisierung somit zwar nicht verkleinert, wohl aber in seinen rechtlichen Auswirkungen diminuiert.

Die wichtigste jüngere Rechtsentwicklung, die sich diesen Effekt zueigen macht, stellt zweifellos die Einführung der Unionsbürgerschaft dar.<sup>59</sup> Durch die Verleihung partieller Rechte im gesamten Unionsgebiet für die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten wird die durch die europäische Integration gerade beförderte Mobilitätszunahme in gewisser Weise abgedeckt. Jenseits der Rechteerweiterung für den Einzelnen, die sich insbesondere durch die Gewährung des kommunalen Wahlrechts im Wohnsitzstaat zeigt, folgen daraus konstruktive Besonderheiten vor allen Dingen in Hinblick auf den durch den Lissabon-Vertrag neugefassten Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EUV, der das Europäische Parlament nun nicht mehr als Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten,<sup>60</sup> sondern als solche der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger definiert.<sup>61</sup> Im Ergebnis wird hierdurch jedoch nur die Bezugsgröße der formal an die Staatsangehörigkeit anknüpfenden Zuordnung verlagert, ohne diese aber grundsätzlich mit einem neuen materiellen Gehalt füllen zu können.

Ähnlich verhält es sich mit der zweiten Rechtsentwicklung, die diese Tendenz aufgreift: der Ausweitung des Wahlrechts zum Bundestag hinsichtlich der im Ausland lebenden Deutschen. Seit dem Jahr 2008 besteht dieses nun uneingeschränkt für alle Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG, die zu einem beliebigen Zeitpunkt für mindestens drei Monate ununterbrochen ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland hatten. Diese Regelung stellt eine unmittelbare Reaktion auf die veränderten Kommunikationsbedingungen in der offenen

Netzwerkgesellschaft dar,<sup>62</sup> begegnet diesen aber letztlich mit den bekannten Mitteln der Fokussierung auf das statische Konstrukt der Staatsangehörigkeit.

## 2. Formale Entdynamisierung

Die zweite, sehr grundlegende Rechtsentwicklung, die vor allen Dingen die Zuwanderung jenseits der europäischen In-

---

58

Möllers (Fußn. 29), Rdnr. 60; denselben Gedanken formulierend Habermas (Fußn. 45), S. 636.

59

Historisch gesehen stellt auch die zunehmende Gewichtsverlagerung von der Landesstaatsangehörigkeit zur Bundes- bzw. Reichsangehörigkeit im Bundesstaat eine entsprechende Entwicklung dar, vgl. dazu Schönberger (Fußn. 4), S. 94 ff.

60

So vorher Art. 189 EGV a.F.

61

Diese Änderung nicht hinreichend reflektierend und materiell auf die alte Regelung abstellend hingegen BVerfGE 123, 267 (375).

62

Vgl. BT-Drucks. 16/7461, S. 16. Ausführlich zu diesem Aspekt aus verfassungsrechtlicher Sicht M. Breuer, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, 2001, S. 177 ff.

*Dr. Sophie-Charlotte Lenski: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration - DVBl 2012 Ausgabe 17 - 1063 << >>*

tegration reflektiert hat, ist die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts aus dem Jahr 1999, die den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch die Ergänzung des Abstammungsprinzips um das Geburtsortsprinzip sowie die Verkürzung der notwendigen Aufenthaltszeiten für eine Anspruchseinbürgerung erleichterte. Ziel dieser Änderung war es, eine stärkere Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung herzustellen.<sup>63</sup>

Damit nahm die Gesetzesänderung nicht nur den Identitätsgedanken hinsichtlich der unmittelbaren Herrschaftsunterworfenheit in der Demokratie auf, sondern stellte unter diesem Aspekt durchaus auch eine adäquate Lösung in Hinblick auf die dauerhaft nach Deutschland zugewanderten Nichtstaatsangehörigen her. Dieser Lösungserfolg wurde dabei jedoch wiederum über das statische Konstrukt der Staatsangehörigkeit erreicht, basiert also letztlich auf einer Entdynamisierung der Wanderungsbewegungen. Damit überträgt er aber nur die strukturellen Defizite der Koppelung von Bürgerstatus und Staatsangehörigkeit auf einen weiteren Personenkreis. Dort, wo sich die Bevölkerungsmobilität nicht entdynamisiert hat, vermag das Modell somit keine Antworten zu generieren.

## 3. Austausch des Legitimationssubjekts

Somit verbleibt als dritte Bewältigungsstrategie der partielle Austausch des Legitimationssubjekts und damit auch des Bürgerkonzepts durch eine soziale, nicht durch Staatsangehörigkeit determinierte Größe, wie er sich insbesondere im Bereich funktionaler Selbstverwaltung findet. Hier hat sich die Anpassung an die geänderten gesellschaftlichen Bedingungen vor allen Dingen auf der Ebene der Dogmatik, insbesondere in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vollzogen. In seiner Entscheidung zu den Wasserverbänden Emscher und Lippe hat es insofern festgehalten, dass außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der in ihrem sachlich-gegenständlichen Aufgabenbereich nicht beschränkten gemeindlichen Selbstverwaltung das Demokratiegebot für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation

und Ausübung von Staatsgewalt offen sei.<sup>64</sup> Dabei hat das Gericht erstmals anerkannt, dass auch Nichtstaatsangehörige in diesem Rahmen an der Ausübung von Staatsgewalt teilhaben können.<sup>65</sup> Allerdings handelt es sich nach der Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts dabei gerade nicht um eine spezifische Form der Legitimation, sondern eine solche der Partizipation, die zusätzlicher legitimierender Strukturen bedürfe, dem Grunde nach aber ebenfalls im Demokratieprinzip wurzle, soweit sie "der Verwirklichung des übergeordneten Ziels der freien Selbstbestimmung aller" diene.<sup>66</sup> Im Ergebnis öffnet das Bundesverfassungsgericht damit vorsichtig sein Demokratiekonzept für Aspekte der Betroffenenbeteiligung jenseits der Staatsangehörigen und reichert diese Überlegungen zusätzlich durch Gedanken der output-Legitimation an, wenn es auf die Effizienz der Zweckerreichung durch Einbindung des verwaltungsexternen Sachverständigen Betroffener abstellt.<sup>67</sup>

Es scheint, als sollten über diese zweite Komponente etwaige Rückschlüsse auf das Individuum vermieden, die Entwicklungsoffenheit des Verfassungskonzepts Demokratie also ohne Rückbezug auf eine Entwicklungsoffenheit des Bürgerstatus konstruiert werden. Eine strukturelle Bewältigung der Veränderung in der Stellung des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft ist mit diesem Ansatz somit ebenfalls nicht verbunden.

## V. Ausblick: Selbständiger Bürgerstatus jenseits der Staatsangehörigkeit

Sollen die tatsächlichen gesellschaftlichen Flexibilisierungsentwicklungen in der modernen Netzwerkgesellschaft in Hinblick auf den Bürgerstatus, d.h. den Status des Staatsbürgers, reflektiert werden, so ist dies nur möglich, wenn dieser wieder vermehrt auf seine Zuordnungsfunktion im Gemeinwohlkontext fokussiert wird. Nur auf diese Weise kann dem Konzept ein materieller Gehalt zuwachsen, der jenseits der rein formalen Zuordnungsstruktur der Staatsangehörigkeit und auch jenseits überholter nationaler Identitätsvorstellungen insbesondere die Unstetigkeiten im personalen Substrat der demokratischen Legitimationsbeziehungen dogmatisch einzuhegen und die damit verbundene Austauschbarkeit des Individuums sinnvoll zu erklären vermag. Inhaltlicher Bezugspunkt muss dabei die Anerkennung eines gemeinsamen Zusammenhangs sein, innerhalb dessen die Glieder der demokratischen Gemeinschaft sich über das Gemeinwohl auseinandersetzen und innerhalb dessen entschieden wird.

Eine solche Flexibilisierung der demokratischen Zuordnungsmechanismen, die mit einer Verselbständigung des Bürgerstatus von der Staatsangehörigkeit verbunden wäre,<sup>68</sup> stellt sich dabei auch unter Geltung des unveränderten Grundgesetzes als keineswegs derart ausgeschlossen dar, wie man dies vielleicht angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum kommunalen Ausländerwahlrecht vermuten könnte. Zwar hat das Gericht hier ausdrücklich hervorgehoben, dass das Volk, von dem gem. Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG alle staatliche Gewalt ausgehen muss, das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland und damit die Menge "aller deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen" ist.<sup>69</sup> Unabhängig von der Frage, wie sich dieses Verständnis zur Änderung des Art. 28 Abs. 1 GG verhält, der mittlerweile ein kommunales Wahlrecht nichtstaatsangehöriger Unionsbürger ausdrücklich ermöglicht, erlaubt doch bereits Art. 116 Abs. 1 GG selbst bei genauerer Betrachtung einen eigenständigen Bürgerstatus. Wenn die Vorschrift nämlich meist derart gelesen wird, dass Deutsche im Sinne des Grundgesetzes alle Staatsangehörigen sowie die sogenannten Statusdeutschen sind,<sup>70</sup> so stellt dies jedenfalls eine Verkürzung der Norm dar, die ebendiese Definition ausdrücklich

---

63

BT-Drucks. 14/533, S. 11, unter Verweis auf BVerfGE 83, 37 [BVerfG 31.10.1990 - 2 BvF 2/89] (51 f.).

64

BVerfGE 107, 59 (91); kritisch dazu S. Unger, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 112 ff.

65

Vgl. BVerfGE 107, 59 (88 f.).

66

BVerfGE 107, 59 (91 f.).

67

BVerfGE 107, 59 (92); vgl. auch J. Kersten, in: Grande/May (Hrsg.), Perspektiven der Governance-Forschung, 2009, S. 45 (53); insgesamt zu den verschiedenen Legitimationsmodellen der funktionalen Selbstverwaltung W. Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S. 236 ff.

68

Vgl. zur Diskussion einer "zivilen Bürgerschaft" auf europäischer Ebene, allerdings maßgeblich unter dem Aspekt des Aufenthalts von Flüchtlingen, D. Fröhlich, Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts, 2012, S. 370 ff.

69

BVerfGE 83, 37 (51) [BVerfG 31.10.1990 - 2 BvF 2/89]. Zu historischen und rechtsvergleichen Beispielen eines Bürgerstatus ohne Staatsangehörigkeit Kotalakidis (FuBn. 23), S. 85 f.

70

Vgl. etwa J. Isensee, KritV 1987, 300 (300, 302); noch enger nur die Staatsangehörigen erwähnend H.-J. Papier, KritV 1987, 309 (309).

*Dr. Sophie-Charlotte Lenski: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration - DVBl 2012 Ausgabe 17 - 1064 <<*

unter den Vorbehalt "anderweitiger gesetzlicher Regelung" stellt.

Dieser Zusatz, der bisher vor allen Dingen in Bezug auf die Statusdeutschen diskutiert wurde, ist sowohl ausweislich des Wortlauts als auch in Hinblick auf seine Entstehungsgeschichte weit auszulegen<sup>71</sup> und ermöglicht es somit in jedem Fall, durch einfaches Gesetz einen Status zu schaffen, der die Deutschen-Eigenschaft im Sinne des Grundgesetzes - und damit die Zugehörigkeit zum Staatsvolk - ergänzend auch jenseits des starren Konstrukts der Staatsangehörigkeit verleiht. Verfassungsrechtlich mag es insofern zwar nicht zulässig sein, durch landesgesetzliche Änderung des Wahlrechts Nichtstaatsangehörige zu einem Teil des Legitimationssubjekts zu machen. Wohl aber ist es jedenfalls dem Bundesgesetzgeber vom Grundgesetz ausdrücklich ermöglicht, eine Erweiterung der Deutscheneigenschaft jenseits der Staatsangehörigkeit und damit auch eine Erweiterung des demokratischen Legitimationssubjekts vorzunehmen.<sup>72</sup>

Konstruierte man den Bürgerstatus vor diesem Hintergrund losgelöst von der Staatsangehörigkeit über die Gemeinsamkeit der Problemwahrnehmung im konsentierten Verfahren und damit sowohl über die Zuordnung von Rechten und Pflichten als auch über diejenige zur Gemeinwohlfindung, so würde damit die Vermischung einer demokratischen Komponente der Teilnahme am Verfahren zur Willensbildung mit bestimmten persönlichen Identitätsvorstellungen, die sich in ganz unterschiedlicher Weise an einem Staat, ja vielleicht an einer (Kultur-)Nation kristallisieren und vom völkerrechtlichen Konstrukt der Staatsangehörigkeit aufgegriffen werden,<sup>73</sup> aufgehoben und der vielschichtigen persönlichen Identitätsbildung in einer globalisierten Welt Rechnung getragen, die sich - gerade in einem vereinten Europa - mit überkommenen Vorstellungen von Schicksalsgemeinschaft und Loyalitätspflichten kaum noch fassen lässt.<sup>74</sup>

Wenn von Gegnern der Teilhabe von Nichtstaatsangehörigen am innerstaatlichen demokratischen Entscheidungsprozess angeführt wird, dass nach den historischen Erfahrungen wie nach dem Selbstverständnis der Verfassungen nicht 'Demokratie' das Volk, sondern ein Volk sich seine Demokratie schaffe,<sup>75</sup> so spricht dieser Gedanke jedenfalls dann, wenn man das Volk nicht als eine historisch unveränderlich vorgegebene, ethnisch definierte Größe begreift, gerade für, nicht gegen eine selbständigen Bürgerstatus jenseits der Staatsangehörigkeit. Denn nichts anderes soll dieser Status ausdrücken als die bewusste und selbstbestimmte Gemeinwohlfindung und Problembewältigung im konsentierten demokratischen Verfahren - eben die alltägliche Schaffung einer Demokratie.

---

71

G. Renner/H.-G. Maaßen, in: Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Art. 116 GG Rdnr. 10 f.; F. Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 116 Rdnr. 45, 47; C. Vedder, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl. 2012, Art. 116 Rdnr. 9; K. Rennert, in: Umbach/Clemens (Hrsg.),

GG , 2002, Art. 116 Rdnr. 10; in diese Richtung auch J. Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG , 6. Aufl. 2010, Art. 116 Rdnr. 24.

72

Wenn insofern in der Debatte um die Erweiterung des Wahlrechts auf Nichtstaatsangehörige angeführt wird, der Gesetzgeber könne sich nicht einfach sein Wahlvolk nach Belieben "zuschneiden" (so E.-W. Böckenförde, in: Isensee/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, 1993, S. 531; Isensee, KritV 1987, 300 (302); Breuer (Fußn. 62), S. 171), so mag dieser Gedanke für Änderungen des Wahlrechts in gewisser Weise Geltung beanspruchen, ist aber bereits angesichts der Möglichkeiten zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts nicht stringent.

73

Tatsächlich liegen derartigen Konzepten oft nicht nur kollektive Identitätsvorstellungen, sondern auch ethnische Vorstellungen zugrunde. Auf diesen Aspekt als "normale Basis" der Staatsangehörigkeit abstellend etwa Isensee, KritV 1987, 300 (302); insgesamt zu diesem Ansatz J. H. H. Weiler, JöR n.F. 44 (1996), 91 (97 ff.).

74

Vgl. aber polemisch dazu K. Löwer, ZAR 1993, 156 (157); zur "Unentrinnbarkeit" als prägendem Merkmal s.a. J. Isensee, KritV 1987, 300 (301); kritisch B.-O. Bryde, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 212 (216).

---

75

H. Quaritsch, DÖV 1983, 1 (9); zustimmend D. Blumenwitz, ZAR 1993, 151 (154).