

„Homogenität“ reloaded: Zur Aufladung des Rechts mit pseudojuristischer Programmatik

Victoria Kautzner*

Die Staatsangehörigkeit ist „Produkt der Rechtsordnung“. Das sie bestimmende Recht erschafft und verwirft seine Kriterien und Kategorien frei. Gleichwohl treten neben die individuelle Zugehörigkeit immer wieder paradigmatische Vorstellungen dessen, was das Staatsvolk als „Summe aller Staatsbürger“ jenseits dieser Zuordnung zusammenhält. So konstatierte das Bundesverfassungsgericht eine „relative Homogenität“ des Staatsvolks. In das Staatsangehörigkeitsrecht wirkt die Vorstellung der Homogenität sodann an den Grenzen seiner Eindeutigkeit hinein, beispielhaft bei der Ausgestaltung von Ein- und Ausbürgerungen.

Welches Verständnis von individueller Zugehörigkeit liegt der Konstruktion eines „relativ homogenen“ Staatsvolks zugrunde und inwieweit beeinflusst dies die Vorstellung von demokratischer Repräsentation? Um die rechtliche (Steuerungs-)Funktion der bisweilen paradigmatischen Homogenitätsanforderung bei der Ausgestaltung der Staatsangehörigkeit zu ergründen, wird anhand der (auch in den kolonialen Raum reichenden) Genese des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts betrachtet, in welchem Verhältnis individuelle Zugehörigkeit und die Konstitution des Personenverbandes unter dem Gesichtspunkt des beschriebenen Spannungsfeldes stehen.

Inhaltsverzeichnis

I. Die Homogenität als Kriterium der Staatsrechtslehre	176
II. Der (unterstellte) Konnex von Staatsangehörigkeit und Homogenität	179
III. Zum Funktionieren von Homogenitätsvorstellungen und der Funktion der Staatsangehörigkeit	182
IV. „Die es nirgends ist noch war“: Homogenität versus Realität	187

* Victoria Kautzner forscht im Rahmen ihres Promotionsprojektes zum Einfluss des Kolonialismus auf die Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts.

I. Die Homogenität als Kriterium der Staatsrechtslehre

In seinem viel rezipierten Maastricht-Urteil befand das Bundesverfassungsgericht das Staatsvolk für „relativ homogen“¹ konkreter: geistig, sozial und politisch verbunden. Mit *Heller* als „ideologisch unverdächtige[m] Staatstheoretiker“² im Gepäck³ verwandelten die Richter des zweiten Senats den demokratischen Prozess in den rechtlichen Ausdruck sozialer Angeglihenheit und das nationale Parlament in die Repräsentanten einer sozial angeglichenen Gruppe.⁴ Geöffnet war die Weimarer Version der Büchse der Pandora.⁵ Darin befindlich: das Homogenitätsparadigma.⁶

Nun ist es seinen Weimarer Ursprüngen geschuldet, dass eine Begrenzung dieses Postulats auf die Vorstellungen *Hellers* („soziale Homogenität“) zu kurz greifen würde. Anders gewendet, hinter dem Verweis des Gerichts auf das herangezogene Verständnis verbergen sich weitere,⁷ weniger „ideologisch unverdächtige“ und möglicherweise gerade deshalb omittierte Ideen der Homogenität.⁸ Weder überraschend noch vermeidbar erscheint hier *Carl Schmitt* als geistiger Schöpfer einer im Gegensatz zu *Heller*

1 BVerfGE 89, 155 (186).

2 O. Lepsius, Die Wiederentdeckung Weimars durch die bundesdeutsche Staatsrechtslehre, in: C. Gusy (Hrsg.), Weimars lange Schatten – „Weimar“ als Argument nach 1945, Baden-Baden 2003, S. 354 (369).

3 Entsprechend des Verweises im Urteil auf *H. Heller*, Politische Demokratie und soziale Homogenität, Gesammelte Schriften, 2. Bd., Tübingen 1992, S. 421 (427).

4 Vgl. *Heller*, Demokratie (Fn. 3), S. 421 (427 f).

5 Dazu R. C. van Ooyen, Homogenes Staatsvolk statt europäische Bürgerschaft: Das Bundesverfassungsgericht zitiert *Heller*, meint *Schmitt* und verwirft Kelsens postnationales Konzept demokratischer Rechtsgenossenschaft, in: M. Llanqué (Hrsg.), Souveräne Demokratie und soziale Homogenität. Das politische Denken Hermann Hellers, Baden-Baden 2010, S. 233 (261); J. H. H. Weiler, Der Staat „über alles“. Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JöR 1996, 91 (96).

6 Sowohl die Annahmen des BVerfG im Maastricht-Urteil als auch später im Lissabon-Urteil lösten eine Flut an Einordnungen aus. Siehe exemplarisch A. von Bogdandy, Strukturwandel des öffentlichen Rechts, Berlin 2022, S. 222; G. Britz, Vom kulturellen Vorbehalt zum Kulturvorbehalt in der bundesverfassungsgerichtlichen Demokratietheorie des Lissabon-Urteils?, EuR 2010, Beiheft 1, 151.

7 So auch *Weiler*, Staat (Fn. 5), 96, wonach „eher Isensee, Lepsius oder gar *Schmitt* hätten zitiert werden sollen“.

8 *Weiler*, Staat, (Fn. 5), 91, sieht die Berufung auf *Heller* so als „Camouflage“ für die Vorstellung eines „ethno-kulturell homogenen Volkes“. Ähnlich R. Grawert, Deutsche und Ausländer: Das Staatsangehörigkeits-, Ausländer- und Asylrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: H. Dreier/P. Badura (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, Tübingen 2001, S. 319 (326).

„nationalen“ Homogenitätsvorstellung, die als eine von zwei notwendigen Voraussetzungen seines Demokratie Modells auftritt.⁹ Die zweite dieser Voraussetzungen bildet in Schmittscher Manier die Vernichtung des Heterogenen.¹⁰ Dergestalt erscheinen als „Lösungsmöglichkeiten“ für jenen Mangel an nationaler Homogenität die erzwungene Assimilierung, alternativ die Aussiedlung.¹¹ Mit der „nationalen Gleichartigkeit seiner Bürger“¹² als zwin- gender Voraussetzung von Schmitts Demokratie Modell gilt für die demo- kratische Gleichheit von „Substanz oder Wert“, worin dieser Wert auch liegen mag: „wer nicht Staatsangehöriger ist, kommt für diese demokrati- sche Gleichheit nicht in Betracht“.¹³ Anknüpfungspunkt für den Grad des Vorhandenseins von Homogenität ist somit das individuelle Mitglied des zur Homogenitätsüberprüfung ausgesetzten (Staats-/)Volks.

Was in Weimar passiert, bleibt aber nicht in Weimar. Es bahnt sich seinen Weg durch die bundesrepublikanische Staatsrechtslehre¹⁴ und hält schließlich Einzug in Karlsruhe. Also zurück zum Bundesverfassungs- gericht. Wenngleich im Maastricht-Urteil die europäische Integration ge- genständlich ist, angesichts derer die Heranziehung einer vermeintlichen nationalen Gemeinschaftseigenschaft jedenfalls als Begründungshilfe im Kontext der Übertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsrechte einigermaßen plausibel erscheint, so entwickelt die verfassungsgerichtliche Vorstellung *relativer* Homogenität augenblicklich auch Ausstrahlungskraft in die inner- staatliche Demokratie.

Was in der Rechtsprechung des Gerichts zum Wahlrecht von Nicht- Staatsangehörigen noch vage anklang,¹⁵ fand im Maastricht-Urteil mit der

9 C. Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus [1923], Berlin 2017, S. 14.

10 Zu dieser Beseitigung als vermeintlichem Ausdruck der politischen Kraft einer De- mokratie, Schmitt, Geistesgeschichtliche Lage (Fn. 9) S. 14; Schmitt, Verfassungslehre [1928], Berlin 2017, S. 231.

11 Schmitt, Verfassungslehre (Fn. 10), S. 231 f.

12 Schmitt, Verfassungslehre (Fn. 10), S. 231.

13 Schmitt, Verfassungslehre (Fn. 10), S. 227.

14 So exemplarisch E.-W. Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders., Recht, Staat Freiheit, Studien zur Rechtsphilosophie, Staats- theorie und Verfassungsgeschichte, Frankfurt a. M. 2021; J. Isensee, Nationalstaat und Verfassungsstaat – Wechselseitige Bedingtheit, in: R. Stober (Hrsg.), Recht und Recht. FS für Gerd Roellecke, Stuttgart 1997; außerdem, wenn auch weniger zentral, J. Isensee, Die Rationalität des Staates und die Irrationalität des Menschen: Prämissen der Demokratie, AÖR 2015, 169 (195).

15 Das „Volk als eine zur Einheit verbundene [...] Gruppe von Menschen“, BVerfGE 83, 37 (51); BVerfGE 83, 60.

Annahme der demokratischen Gelingensbedingung eines „relativ homogenen“ Staatsvolks seinen expliziten Niederschlag. Welcher Gehalt wohnt dem Postulat relativer Homogenität also inne? Beschrieben wird sie uneinheitlich, auch ihre Anknüpfungspunkte sind unklar. Mal handelt es sich um eine „Vorsichtsformel“,¹⁶ mal um eine imaginierte Idealvorstellung einer „präexistenten lebensweltlich kulturellen Verankerung“,¹⁷ mal um einen sozialpsychologischen Zustand,¹⁸ oder aber um einen nicht-normativen Integrationsmechanismus.¹⁹ Worum es sich nicht handelt, ist eine schlichte Zustandsbeschreibung. Mit *Böckenförde* können Anknüpfungspunkte relativer Homogenität sodann in einer „ethnisch-kulturelle[n] Eigenart oder einem mental verfestigten kulturellen Erbe, in gemeinsam durchlebter politischer Geschichte, in gemeinsamer Religion, gemeinsamem nationalen Bekenntnis u.ä.“ liegen.²⁰

Schließlich konstatierte schon *Heller*: „Wodurch dieses Wirbewußtsein erzeugt und zerstört wird, läßt sich nicht allgemeingültig sagen.“²¹ Ungeachtet dessen, welcher ideengeschichtlichen Auffassung schließlich Folge geleistet wird, lässt sich folgende Bilanz ziehen: Als Topos ist die Homogenität jedenfalls umstritten,²² als Demokratie Voraussetzung sind ihre Maßstäbe unklar, als Charakteristikum des Staatsvolks ist sie untauglich. Dennoch bleibt sie der Staatsrechtslehre als ihr ewig hinaufzuwühlender Fels erhalten.²³

16 R. Grawert, Homogenität, Identität, Souveränität: Positionen jurisdiktioneller Begriffsdogmatik, *Der Staat* 2012, 189 (194).

17 M. Kottmann/C. Wohlfahrt, Der gespaltene Wächter, *ZaöRV* 2009, 443 (447), mit Verweis auf U. di Fabio, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes: Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung, *Der Staat* 1993, 191 (203).

18 E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 2, Heidelberg 2003, Rn. 63, S. 473.

19 S. Korioth, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, *VVDStRL* 2003, S. 117 (131).

20 Böckenförde, Demokratie (Fn. 18), S. 474 (Hervorhebung nur hier).

21 Heller, Demokratie (Fn. 3), S. 421 (428).

22 Exemplarisch F. Hanschmann, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft, Heidelberg 2008.

23 Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Auseinandersetzung auch in jüngsten Veröffentlichungen, so zum Beispiel U. Volkmann, Volk revisited, oder: Wer oder was trägt die Demokratie, Tübingen 2025, S. 24 f.

II. Der (unterstellte) Konnex von Staatsangehörigkeit und Homogenität

Besondere Bedeutung erlangt das Homogenitätsparadigma also hinsichtlich der Ausgestaltung individueller Zugehörigkeit. Wie die Homogenität „Konstrukt“,²⁴ so ist die Staatsangehörigkeit „Produkt“ der Rechtsordnung.²⁵ Sie ist in Art. 116 GG verfassungsrechtlich verankert und in Gänze im Staatsangehörigkeitsgesetz einfachgesetzlich ausgestaltet. Als jenes „Produkt“ der Rechtsordnung erschafft und verwirft ebenjene die Kriterien und Kategorien der Staatsangehörigkeit frei.²⁶ Im historischen Kontext des Grundgesetzes entspricht die Staatsangehörigkeit dem Anspruch des liberalen Verfassungsstaates, seine Staatlichkeit am Individuum auszurichten.

Als Konnex zwischen Individuum und Staat dient die Staatsangehörigkeit der Sicherung staatsbürgerlicher Mitgliedschaftsrechte, als Voraussetzung der Staatsbürgerschaft ermöglicht sie die rechtliche Form der Begründungsfigur liberaler Ordnung. Das Subjekt erhält durch seine Angehörigkeit zum Staat den Zugang zu Durchsetzungsinstrumenten rechtlicher Gleichheit und Freiheit,²⁷ also: sein Bündel staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten.²⁸ Hinsichtlich innerstaatlicher Rechtspositionen betrifft dies insbesondere die politischen Mitwirkungsrechte des *status activus*.²⁹

24 Grawert, Homogenität (Fn. 16), 190.

25 R. Herzog, Grundrechte aus der Hand des Gesetzgebers, in: W. Fürst/R. Herzog/D. Umbach (Hrsg.), FS für Wolfgang Zeidler, Bd. 2, Berlin 1987, S. 1415 (1417).

26 BVerfGE 83, 37 (52).

27 Dazu schon H. Arendt, Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, Die Wandlung 1949, 754.

28 So auch BVerfGE 83, 37 (51); K. F. Gärditz, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 2013, S. 49 (55).

29 C. Schönberger, Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, Tübingen 2005, S. 26; D. Gosewinkel, Die Staatsangehörigkeit als Institution des Nationalstaats, in: R. Grawert/B. Schlink/R. Wahl/J. Wieland (Hrsg.), Offene Staatlichkeit – FS für Ernst-Wolfgang Böckenförde, Berlin 1995, S. 359 (360).

Entsprechend dieser Zuordnung ist das Staatsvolk schlicht „Summe aller Staatsangehörigen“³⁰ andernorts auch „Totalität der Staatsbürger“,³¹ wobei die Gruppe der Staatsangehörigen und die der Staatsbürger denklologisch deckungsgleich sind. Das horizontale Verhältnis der Staatsbürger untereinander, die sich kraft ihrer Unmittelbarkeitsbeziehung als Legitimationssubjekt Staatsvolk zusammensetzen,³² und das vertikale Verhältnis des individuellen Staatsangehörigen zum Staat als seines Zeichens Garant der Staatsbürgereigenschaft stehen dabei nebeneinander.

Kraft ihrer Vermittlung individueller politischer Mitgliedschaftsrechte konstituiert die Staatsangehörigkeit die Wählerschaft, die sich im Wege der politischen Willensbildung rechtlichen Ausdruck verleiht. Selbst wenn dies, dem Maastricht Urteil entsprechend, „relativ homogen“³³ geschehe, so wird diese Gruppe ohnehin, auch bei angenommener innerer Verbundenheit, individuell ganz unterschiedliche Gründe für ihre zustimmende Haltung gegenüber jener Verbundenheit haben.³⁴

Nun messen Befürworter des Homogenitätstopos dem Staatsvolk das charakteristische Element der „Einheit“ bei,³⁵ die aus der „Vielheit“ der individuellen Mitglieder hervorgehe und sich insofern von ihr unterscheide. Dass diese Einheit eine Homogenität voraussetze, sich aus einem „Wir-Gefühl“ ergebe, erweckt im Rahmen der zugrundeliegenden normativ geordneten Verhältnisse allerdings vielmehr ein Störgefühl, suggeriert es doch die

30 So auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Ausländerwahlrecht, BVerfGE 83, 37 (51). In dieser benennt das BVerfG allerdings auch als Subjekt der Staatsgewalt das „Volk als eine zur Einheit verbundene [...] Gruppe von Menschen“, was teilweise ebenfalls als Ausdruck „relativer Homogenität“ gelesen wird, so J. Alshut, *Der Staat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 1999, S. 39; dieser Lesart gegenüber und insgesamt skeptisch U. Volkmann, *Volk revisited* (Fn. 23), S. 28; T. Giegerich, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 107. EL, März 2025, Art. 116 Abs. 1, Rn. 42.

31 K. G. Wernicke, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, 46. Lieferung, 1982, Art. 20 Anm. 2 II 1, zitiert nach M. Sachs, *Das Staatsvolk in den Ländern: Überlegungen zur Landesstaatsangehörigkeit und zur staatsbürgerlichen Gleichheit im Bundesstaat*, AöR 1983, 68 (71). Ähnlich das BVerfG, wenn von der „Gesamtheit aller Bürger als Staatsvolk“ die Rede ist, BVerfGE 77, 1 (40).

32 Zur „Unmittelbarkeitsbeziehung“ aller Einzelnen Volkmann, *Volk revisited* (Fn. 23), S. 7; auch Gosewinkel, *Institution*, (Fn. 29), S. 359.

33 BVerfGE 89, 155, 186.

34 C. Möllers, *Demokratie und Gewaltengliederung*, Berlin 2025, S. 62 f.

35 Böckenförde, *Demokratie* (Fn. 18), S. 472; BVerfGE 83, 37 (51). Kritisch C. Möllers, *Die verfassungsrechtliche Missbilligung eines materialisierten Volksbegriffes als Element des Schutzes der Verfassung*, *Der Staat* 2023, 181 (185).

außerrechtliche Voraussetzung des Vorhandenseins überschießender Parameter, das eines gemeinsamen Nenners womöglich, jenseits der individuellen Rechtsposition, dem Staat als Personenverband anzugehören. Attestiert man nun jenem Staatsvolk eine wie auch immer geartete Homogenität, liegt schließlich das insinuierte Auseinanderfallen von formaler Angehörigkeit und materieller Zugehörigkeit nicht fern.³⁶ Böckenförde selbst beschreibt die Homogenität als eine über die durch die Staatsangehörigkeit vermittelte formelle rechtliche Gleichheit hinausgehende „sogenannte substantielle Gleichheit“.³⁷

Unter dieser Prämisse offenbart der Homogenitätsbegriff sein inhärentes Missbrauchspotential mittels der Projektion eines vorrechtlichen Substanzbegriffes des Staatsvolks in Form der „Nation“, den das Bundesverfassungsgericht zwar bei der Formulierung des Maastricht-Urteils heranzog,³⁸ dessen Abbild aber gerade nicht der demokratischen und egalisierenden Funktion der Staatsangehörigkeit entspricht.³⁹ Seine Ausstrahlungskraft in das Geflecht individueller Zugehörigkeitsverhältnisse tritt schlaglichtartig bei ihrer hierarchisierten Vorstellung zu Tage. Eine daraus sich ergebende Aufsplitterung mit rechtlichem Gehalt der Gruppe staatsbürgerlich Gleicher verbietet sich indes schon aufgrund der Verfassungswidrigkeit eines materialisierten Volksbegriffes.⁴⁰

Die Zuschreibung eigens das Legitimationssubjekt „Staatsvolk“ betreffender Eigenschaften im Wege der Übersumation, konkret zu Tage tretend in Form des Kriteriums der „Homogenität“, ist schließlich für demokratische Zwecke ungeeignet. Die juristisch-demokratiethoretische Kollektivierung im Wege unterstellter einheitlicher Beschreibbarkeit einer Einheit „Volk“ steht unter dem Gesichtspunkt, „Summe aller Staatsangehörigen“ zu sein, dem Anspruch individueller Entscheidungs- und Gestaltungsbeeteiligung diametral entgegen: Die Annahme einer nicht normativ gesetzten, gleichwohl verfassungstheoretisch und -gerichtlich angenommenen, vermeintlichen kollektiven Eigenschaft bedeutet eine implizite Inanspruch-

36 Möllers, Missbilligung (Fn. 35), 185.

37 Böckenförde, Demokratie (Fn. 18), Rn. 47, S. 461. Dazu Hanschmann, Homogenität (Fn. 22), S. 43.

38 Grawert, Deutsche und Ausländer (Fn. 8), S. 319 (326).

39 Gärditz, Bürgerstatus (Fn. 28), S. 49 (109).

40 Möllers, Missbilligung (Fn. 35), 186, 193; so das BVerfG 2017 im zweiten NPD-Verbotsverfahrens zum ethnischen Volksbegriff, BVerfGE 144, 20, dort zur Staatsangehörigkeit insbesondere Rn. 690 f.; erneut zum Ausschluss von der Parteienfinanzierung der umbenannten Partei „Die Heimat“, BVerfG NJW 2024, 645.

nahme des liberalen Staatsangehörigkeitsverständnisses der Bundesrepublik. Eine Ablehnung dieser Einheitsimagination überschießender Gemeinsamkeit bedeutet indes nicht, dass die Mitglieder des Staatsvolks in keiner Form verbunden seien. Ihre Gemeinsamkeit liegt in der (normativen) Zugehörigkeit zum Staatsvolk;⁴¹ das „homogene Staatsvolk“ ist unter dieser Prämisse nichts weiter als ein *Pleonasmus*.

III. Zum Funktionieren von Homogenitätsvorstellungen und der Funktion der Staatsangehörigkeit

Nun ließe sich anführen, dass es sich bei der Homogenität schlicht um Verfassungstheorie handle, die getrennt von der staatsbürgerlichen Rechtsposition läge, und es sich dabei belassen. Das würde zu kurz greifen. Wenn die Homogenität mehr als eine gehaltlose Worthülse – und schenkt man einigen Vertretern der Disziplin Glauben, so handelt es sich immerhin um nicht weniger als die Geschäftsgrundlage der Demokratie – darstellt, so ist sich ihrer Ausstrahlungswirkung auf die Zugehörigkeitsvorstellungen staatlicher Gemeinschaft anzunehmen.

Das Staatsangehörigkeitsrecht entfaltet jenseits individueller Zuordnung Bedeutung für die Verhältnisse des Gemeinwesens. Seine Ausgestaltung betrifft schließlich den Bestand des Staatsvolks. Einerseits trifft das Staatsangehörigkeitsrecht grundlegende Aussagen über die rechtlichen und sozialen Voraussetzungen im Geschlechter- und Generationenverhältnis nach innen; in Abgrenzung nach außen treffen andererseits die Staatsangehörigen als Entscheider über das Staatsangehörigkeitsrecht beim Austarieren von Ein- und Ausbürgerungsregelungen selbstreferentiell Grundannahmen über das Staatsvolk.⁴² Insofern hat das Staatsangehörigkeitsrecht immer sowohl ein- als auch ausschließende Wirkung.⁴³ Die (verfassungs-)rechtliche, politische und soziale⁴⁴ Dimension der Institution Staatsangehörigkeit verschmelzen bei der Bestimmung derart fundamentaler Weichenstellungen und münden so in ihrer Funktionsverschränkung.

41 Mit Heller, Demokratie (Fn. 3), S. 429 f., ist das lediglich die formal-juristische Homogenität, die die Einheitsbildung bedrohe.

42 Gosewinkel, Institution (Fn. 29), S. 359 (360); in Form „interner Selbstvergewisserungsprozesse“ „nach außen“ J. Froese, Kommentar, in: U. Volkmann, Volk revisited, oder: Wer oder was trägt die Demokratie, Tübingen 2025, S. 77 (84).

43 Grawert, Deutsche und Ausländer (Fn. 8), S. 319 (327).

44 Dazu grundlegend T. H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M. 1992.

Nun ist die demokratische Funktion des Staatsangehörigkeitsrecht in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Begreift man die Homogenität des Staatsvolks tatsächlich als Demokratie Voraussetzung,⁴⁵ so kann sich auf der Ebene des Staatsangehörigkeitsrechts die vermeintlich demokratische Kraft der Homogenitätsvorstellung bei seiner einfachgesetzlichen Ausgestaltung entfalten. Konkret hineinwirken können implizit übergeordnete Vorstellungen, insbesondere solche kollektiver Identität, sodann an den Grenzen ihrer Eindeutigkeit, nämlich bei der Regelung von Ein- und Ausbürgerungen. Beispielhaft steht dafür die Anforderung an Sprachkenntnisse⁴⁶ oder die Zustimmung zu bestimmten als Grundkonsens verstandenen Voraussetzungen der staatlichen Gemeinschaft der Bundesrepublik.⁴⁷ Insofern findet die Integrations- und Ordnungsfunktion des Verfassungsrechts in der Staatsangehörigkeit ihren individuellen Anknüpfungspunkt – und in der Homogenität ihre mutmaßliche Möglichkeitsbedingung.⁴⁸

Demgegenüber spielt in der (nicht homogen gedachten bzw. heterogenen) postmigrantischen Gesellschaft⁴⁹ die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts – insbesondere mit Blick auf den Voraussetzungsreichtum

45 So Böckenförde, Demokratie (Fn.18), S. 473; zustimmend A. Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, Baden-Baden 1999, S.131. Soziale Voraussetzungen der Demokratie hingegen kategorisch ablehnend C. Möllers, Demokratie, in: M. Herdegen/J. Masing/R. Poscher/K. F. Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 5 Rn. 104.

46 Zur „Homogenität des Sprachgebietes“ und einer „Sprachnation“ P. Kirchhof, Deutsche Sprache, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, Heidelberg 2004, § 20. U. di Fabio, Positivierung (Fn.17), 204, wirbt indes für eine „intakte öffentliche Meinung“ habermasianischer Gestalt, für die jedoch eine „auf gemeinsames Identitätsbewusstsein gründende (...) sprachlich vermittelte Lebenswelt“ zwingend sei.

47 So etwa die in § 10 Abs.1 Nr.7 StAG geforderten „ausreichenden Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland“. J. Froese, Kommentar (Fn. 42), S. 95, geht weiter und bringt die Entwicklung zur „Bekanntnisgemeinschaft“ ins Spiel, die insofern auch nichts anderes ist als die Wiedergeburt einer vermeintlichen kulturellen Homogenität.

48 Dazu S. Koriath, Identität (Fn.19), S. 117 (130), demzufolge allerdings das normative Integrationsinstrument „Staatsangehörigkeit“ nicht genüge. Zum Nebeneinander von empirischer Kategorie und rechtlicher Zugehörigkeit bezogen auf ein „Wir-Gefühl“, das nichts anderes als die Reformulierung von Homogenität ist, F. Weber, „Wir-Gefühl“ in einer diversen Gesellschaft, in: D. Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, Tübingen 2024, S. 71 (73).

49 Zum Begriff der postmigrantischen Gesellschaft N. Foroutan, Hybride Identitäten. Normalisierung, Konfliktfaktor und Ressource in postmigrantischen Gesellschaften, in: H.-U. Brinkmann/H.-H. Uslucan (Hrsg.), Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland, Wiesbaden 2013, S. 85.

von Einbürgerungen – eine tragende Rolle für demokratische Partizipation und Integration. Zwar erwachsen demokratische Partizipationsrechte aus der Staatsbürgerschaft erst *nach* der Einbürgerung und es besteht im bundesrepublikanischen Staatsangehörigkeitssystem kein Anspruch des Einzelnen auf Einbürgerung.⁵⁰ Aus der dauerhaften Herrschaftsunterworfenheit lassen sich dennoch Zumutbarkeitsgrenzen für jenen Einzelnen ableiten, die in der Eröffnung adäquater Einbürgerungschancen münden.⁵¹ Schließlich können Rechtspositionen, die aus der Zugehörigkeit zur staatlichen Gemeinschaft erwachsen, nicht durch menschenrechtliche Versprechen verwirklicht werden.⁵² Weil Staatsvolk und damit Wahlvolk die Gesamtheit der Staatsangehörigen, nicht die Gesamtheit der Betroffenen ist,⁵³ kommt dem Staatsangehörigkeitsrecht als „Integrationsrecht der postmigrantischen Gesellschaft“⁵⁴ auf staatlicher Ebene die Funktion zu, die Lücke zwischen Wahl- und (dauerhafter) Wohnbevölkerung durch Einbürgerungen zu schließen und so ihr demokratisches Potential auszuschöpfen.⁵⁵

Aus dieser Kongruenzgenese wird nun regelmäßig die Übertragung von Homogenitätsanforderungen auf die Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen als zwingend deduziert,⁵⁶ insbesondere im Rahmen und aufgrund der Ablehnung eines Ausländerwahlrechts. Das kann jedoch der demokratischen und egalisierenden Funktion der Staatsangehörigkeit nicht standhalten. Homogenitätsanforderungen als mit *Böckenförde* über die Staatsangehö-

50 Grawert, Deutsche und Ausländer (Fn. 8), S. 319 (338); Gärditz, Bürgerstatus (Fn. 28), S. 49 (119); Möllers, Missbilligung (Fn. 35), 195.

51 Gärditz, Bürgerstatus (Fn. 28), S. 49 (121); im Kern auch BVerfGE 83, 37 (52).

52 C. Möllers/S. Müller-Mall, Theorien der Verfassung, Hamburg 2024, S. 199; Möllers, Missbilligung (Fn. 35), 194. Hier auch wieder Arendt, Menschenrecht (Fn. 27), 754.

53 Böckenförde, Demokratie (Fn. 18), S. 445.

54 F. Meinel, Die Idee der Staatsräson im neuesten deutschen Recht, Verfassungsblog vom 02.01.2025.

55 Wallrabenstein, Staatsangehörigkeit (Fn. 45), S. 170; T. Tabbara, Progressive Reform mit regressiven Untertönen, Verfassungsblog vom 23.05.2023. Dies entspricht auch der Gesetzesbegründung zur Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (STARModG), 1.11.2023, BT-Drucks. 20/9044, S. 18. Gegen ein „demokratisches Optimierungsgebot“ in Form der Herstellung von Deckungsgleichheit von Herrschaftsunterworfenen und Mitgliedern des Legitimationssubjekt Gärditz, Bürgerstatus (Fn. 28), S. 49 (98).

56 Wallrabenstein, Staatsangehörigkeit (Fn. 45), S. 170; J. Isensee, Abschied der Demokratie vom Demos, in: D. Schwab (Hrsg.), Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft, FS für Paul Mikat, Berlin 1989, S. 705 (708, 721).

rigkeit hinausgehende substantielle Gleichheit⁵⁷ formulieren einen Gleichartigkeitsanspruch, der den Einzelnen hinsichtlich seiner prospektiven Verbandsmitgliedschaft der Unsachlichkeit überfrachteter sozio-kultureller Erwartungen unterwirft.⁵⁸ Mit der Egalisierungsfunktion der Staatsangehörigkeit ist dies nicht vereinbar. Stattdessen und losgelöst von (ethnisch-)kulturellen Gemeinsamkeiten definiert sich das Staatsvolk durch die in der Verfassung fußende gemeinsame Ausübung demokratischer Teilhaberechte.⁵⁹

Die Funktion des Staatsangehörigkeitsrecht liegt somit auch im Austarieren von Zugehörigkeitsvorstellungen im Gefüge zwischen dem Legitimationssubjekt Staatsvolk und demokratischer Repräsentation. Insofern greifen bei der Grenzziehung staatlicher Zugehörigkeit die individuelle Dimension und kollektive Gemeinschaftsvorstellung ineinander. Wem die Möglichkeit schließlich offenstehen wird, Angehöriger zu sein, bemisst sich zwar an einer individuellen Administrativentscheidung. Ihre gesetzlichen Voraussetzungen sind dennoch geknüpft an übergeordnete Parameter „funktionierender“ staatlicher Gemeinschaft.

Zweifelhaft bleibt, inwiefern „Homogenität“ erfasst oder gar hergestellt werden soll – insbesondere unter der Prämisse, sie als „psychosozialen Zustand“ zu begreifen. Der Versuch der Verdiesseitigung metaphysizierter⁶⁰ Einheitsvorstellungen eines (relativ) homogenen Staatsvolks und dessen Verwirklichung als Maßgabe der Bestimmung individueller Zugehörigkeit, gänzlich ungeachtet ihrer genuin rechtlichen Bedeutung und bisweilen losgelöst von ihrer unterstellten demokratischen Notwendigkeit, prägen dennoch die Genese des Staatsangehörigkeitsrechts.

Dabei diene das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht schon von Beginn an der politischen Steuerung; anders: es gewann gerade aufgrund seiner

57 Böckenförde, Demokratie (Fn. 18), S. 461.

58 Dieser Gesichtspunkt gewinnt an Relevanz, wenn Einbürgerungen als „Fehler“ bezeichnet werden, den es zu korrigieren gelte (So Friedrich Merz am 5. Januar 2025 gegenüber der *Welt am Sonntag*).

59 A. Siehr, Der Staat als Personenverband: Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und Migration, in: M. Herdegen/J. Masing/R. Poscher/K. F. Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, München 2021, § 9 Rn. 70.

60 So H. Heller, Staatslehre, in: *Gesammelte Schriften*, Bd. 3, Tübingen 1992, S. 263, zur Zuschreibung einer Volkspersönlichkeit, durch die das Volk „zu einer apriorischen Willensgemeinschaft und vorgegebenen politischen Einheit metaphysiziert wird, die es nirgends ist noch war“.

Wirkmächtigkeit an politischer und rechtlicher Relevanz.⁶¹ Dies zeigt sich auch am deutschen Kolonialismus, der immerhin den politischen Diskurs zu Zeiten der Formationsphase des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts nicht unwesentlich bestimmte.⁶² Auch in dieser Gemengelage waren bei der Institutionalisierung der Staatsangehörigkeit die Anforderungen an die Einbürgerung Streitpunkt.⁶³ So war für Vernetzung und Differenzierung von Kolonie und Metropole als zu unterscheidende Räume des Reichs der rechtliche Status der Zugehörigkeit ihrer Bewohner elementar.⁶⁴ Der kolonialisierten Bevölkerung stand die rechtliche Begrenzung der Staatsangehörigkeit auf ein vermeintlich „ethnisches deutsches Volk“ gegenüber.⁶⁵ Das Postulat der homogenen Nation als Ausdruck zivilisatorischer Überlegenheit wirkte identitätsstiftend;⁶⁶ das Zivilisationsparadigma verband die rechtliche Kategorisierung kolonialer (Un)Zugehörigkeiten mit der vermeintlichen Überlegenheit des zu erschaffenden Nationalstaats. Insoweit gilt auch hier: „Ethnogenese folgte der Herrschaftsbildung, nicht umgekehrt.“⁶⁷ Die Erwartung der Homogenität formuliert schließlich mittels Exklusion Herrschaftsansprüche nach außen. Durch die Beliebigkeit ihrer Determinanten verschiebt sich dieses Außen ins Innere der durch die Staatsangehörigkeit vermittelten staatlichen Gemeinschaft.

61 So auch D. Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2001, S. 166 f.

62 Gemeint ist der Zeitraum, der mit der Reichsgründung begann und im Erlass des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 23.07.1913 mündete.

63 So konstatierte Kolonialjurist K. von Stengel, Die deutschen Schutzgebiete, ihre rechtliche Stellung, Verfassung und Verwaltung, Analen des Deutschen Reiches 1895, 493: „Mit Rücksicht auf diese weitgehende Wirkung der Naturalisation der Eingeborenen wird daher auch eine Naturalisation solcher Personen nur möglich sein, wenn dieselben eine Stufe höherer Kultur erreicht haben. In der Regel wird die Naturalisation wohl nur solchen Personen erteilt werden, welche das Christentum angenommen haben.“

64 Zu den verschiedenen Kategorien der Zugehörigkeit im Zeichen des deutschen Kolonialismus D. Nagl, Grenzfälle. Staatsangehörigkeit, Rassismus und nationale Identität unter deutscher Kolonialherrschaft, Frankfurt a. M. 2007.

65 Zur Dichotomie zwischen Kolonisatoren und kolonialisierter Bevölkerung als „rule of colonial difference“ grundlegend P. Chatterjee, The Nation and its Fragments, Princeton 1993.

66 F. Hanschmann, German citizenship and its colonial heritage, in: G. Frankenberg (Hrsg.), Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture, Cheltenham 2013, S. 261 (263).

67 D. Langewiesche, Vom vielstaatlichen Reich zum föderativen Bundesstaat, Heidelberg 2020, S. 23.

IV. „Die es nirgends ist noch war“: Homogenität versus Realität

Soziale Voraussetzungen an Demokratie eint schließlich die Unbeweisbarkeit ihres Vorliegens.⁶⁸ Wenn das Bundesverfassungsgericht relative Homogenität konstatiert, tätigt es gerade keine Bestandsaufnahme. Als in Gänze unbrauchbar für demokratische Zwecke erweisen sich die theoretischen Erwägungen „anspruchsloser juristischer Gesellschaftsbeschreibung“⁶⁹ der Staatsrechtslehre, betrachtet man die tatsächlichen Verhältnisse pluraler Vielfalt innerhalb der modernen Gesellschaft.⁷⁰

Nun ist die verweigerte Wahrnehmung gesellschaftlicher Heterogenisierungsprozesse, genauso wie ihre Kritik, nicht neu.⁷¹ Ebenso wenig neu ist die Dichotomisierung von Zugehörigkeit. Migrationsbewegungen haben immer wieder zu sozialer Differenzierung geführt.⁷² So hatte das Kaiserreich eine massenhafte Migrationsbewegung in den 1880er Jahren zu verzeichnen, die nicht zuletzt gegenständlich war bei der Formation des Staatsangehörigkeitsrechts. In den Beratungen des Reichstages zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (1913) war die Massenauswanderung „über das Meer“ derer, deren „Eigenschaft als Deutscher“ „niemals verloren gehen kann“, Anlass einer als notwendig betrachteten Reform des Angehörigkeitsrechts.⁷³ Auch die Weimarer Gesellschaft konnte nicht als homogene Einheit begriffen werden.⁷⁴ Schließlich erreichte die angestrebte Verwirklichung von Homogenität ihren perfiden Höhepunkt im Nationalsozialismus.

68 Möllers, Demokratie (Fn. 45), § 5 Rn. 104. So auch G. Lübke-Wolff, Homogenes Volk – Über Homogenitätspostulate und Integration, ZAR 2007, 121 (123), über das dem Homogenitätspostulat Hellers innewohnende Einheitsgefühl.

69 Möllers, Demokratie (Fn. 45), § 5 Rn. 104.

70 H. Dreier, Das Problem der Volkssouveränität, in: P. Stekeler-Weithofer/B. Zabel (Hrsg.), Philosophie der Republik, Tübingen 2018, S. 37 (42).

71 S. Conrad, Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich, München 2006, S. 55 f.

72 Hanschmann, Homogenität (Fn. 22), S. 106.

73 Verhandlungen des Reichstages, Stenographische Berichte, Legislaturperiode XIII., 1. Session, 1912, Bd. 283, 13. Sitzung am 23. Februar 1912, Berlin 1912, S. 250.

74 T. Vesting, Politische Einheitsbildung und technische Realisation: Über die Expansion der Technik und die Grenzen der Demokratie, Baden-Baden 1990, S. 51; insoweit auch F. Weber, Staatsangehörigkeit und Status, Tübingen 2018, S. 339.

Die Gestaltung des Gemeinwesens durch Staatsangehörigkeitsregeln obliegt schließlich politischen Entscheidungsprozessen.⁷⁵ Mit ihr dicht verwoben ist die Vorstellung von Zugehörigkeit als „Heimat“, regelmäßig einhergehend mit der Unterstellung, es gebe jenseits der Staatsangehörigkeit einen anderen Ort, an den man gehöre. Wer somit als „fremd“ wahrgenommen wird, kommt danach für Zugehörigkeitsdebatten gar nicht erst in Betracht. Als Motiv durchzieht diese Grundannahme die historischen Etappen der deutschen Zugehörigkeitsdebatte⁷⁶ und infiltriert schließlich auch den aktuellen Diskurs um Staatsangehörigkeitsreform, Ausbürgerung und Migration.⁷⁷

Spätestens wenn der Status der Zugehörigkeit dergestalt in Frage gestellt wird, dass gruppenbezogene Ausbürgerungen oder die Rückgängigmachung von Einbürgerungen eingefordert werden, verschiebt sich die Gelingensbedingung der Demokratie von vermeintlicher Homogenität zur Instandhaltung derjenigen Rechtsordnung, die vor dem Verlust der Staatsangehörigkeit schützt. In der Gegenwart haben Rufe nach der Revision der Staatsangehörigkeitsreform, Bekenntnisse zum „Wert“ der deutschen Staatsangehörigkeit,⁷⁸ die nicht zur „Ramschware“ verkommen dürfe, und schließlich selbst die Forderung nach Ausbürgerungen Konjunktur.⁷⁹ Der andauernden Debatte wohnt ein nicht zu unterschätzender Grad sozialer Idealvorstellung inne. Wem die unwiderlegliche *Vermutung* sozialer Zugehörigkeit zur Seite steht, entscheidet sich schließlich jenseits der Staatsangehörigkeit.

Wenn das Vorhandensein sozialer Differenzierung tatsächlich zu Problemen führt, so leistet das Homogenitätspostulat schlicht keinen konstruktivi-

75 Zur politischen Gestaltbarkeit Gärditz, Bürgerstatus (Fn. 28), S. 49 (III); allgemein C. Möllers, Die Möglichkeit der Normen: Über eine Praxis jenseits von Moralität und Kausalität, Berlin 2015, S. 14.

76 Langewiesche, Vom vielstaatlichen Reich (Fn. 67), S. 23; W. Hardtwig, Nation – Region – Stadt, Strukturmerkmale des deutschen Nationalismus im 19. Jahrhundert, in: ders. Hochkultur des bürgerlichen Zeitalters, Göttingen 2005, S. 245.

77 Diese Stigmatisierung tritt dann zum Vorschein, wenn „Probleme[n] im Stadtbild“ durch „Rückführungen“ zur Lösung verholfen werden soll, so Friedrich Merz auf der Potsdamer Pressekonferenz zum Antrittsbesuch vom 14. Oktober 2025, Spiegel Online vom 22.10.2025, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/friedrich-merz-kanzler-konkretisiert-stadtbild-aussage-zu-einwanderern-a-79710163-8edf-4bf6-9a59-4c276ddb2c> (zuletzt abgerufen am 13.11.2025).

78 So schon Isensee, Abschied (Fn. 56), S. 705 (735).

79 V. Kautzner, Wer ist „Wir“ und wer darf (es) bleiben? Friedrich Merz und die Ausbürgerung als *lex ferenda*, Verfassungsblog vom 07.01.2025.

ven Beitrag zu ihrer Lösung.⁸⁰ Insoweit sie den Maßstab der Zugehörigkeit beeinflusst, schwächt sie die Demokratie.

80 Lübbe-Wolff, Homogenes Volk (Fn. 68), 126.

