



Der Doppelpass mit Generationenschnitt

Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht

26. Juni 2017

Im politischen Raum wird derzeit über die zukünftige Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts diskutiert. Eine besondere Rolle nimmt dabei das Modell einer doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt ein, das der SVR bereits seit November 2013 aktiv befürwortet. Das Modell sieht vor, Mehrstaatigkeit für eine oder mehrere Übergangsgenerationen zu ermöglichen und zugleich eine unbegrenzte Weitergabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes zu vermeiden.

In diesem SVR-Positionspapier wird das Modell des Doppelpasses mit Generationenschnitt kurz dargestellt (1) und auf Möglichkeiten der Umsetzung eingegangen (2). Die Position des SVR lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Doppelpass mit Generationenschnitt bietet die [Möglichkeit, das Staatsangehörigkeitsrecht in einer Weise weiterzuentwickeln, die den Anforderungen einer modernen Einwanderungsgesellschaft gerecht wird](#).
- Der [Generationenschnitt](#), den Deutschland bereits [für die Nachfahren deutscher Auswanderer](#) praktiziert, [könnte in seiner Grundanlage als Vorbild für das Staatsangehörigkeitsrecht anderer Staaten dienen](#). Insgesamt ist die deutsche Regelung noch sehr moderat; künftig sollte sichergestellt sein, dass die Nachfahren deutscher Auswanderer die Staatsangehörigkeit im Generationenverlauf nur erhalten, wenn sie noch einen Bezug zu Deutschland haben.
- [Die Umsetzung eines solchen Modells sollte begleitet werden durch die Hinnahme der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit auch bei Einbürgerung](#), um die derzeit noch vorhandene – und kaum begründbare – Asymmetrie im Umgang mit Mehrstaatigkeit zwischen Erwerb durch Geburt und Erwerb durch Einbürgerung zu beheben.
- Die Einführung eines Generationenschnitts für Zuwanderer macht [politische Absprachen mit den Herkunftsländern der Zuwanderer](#) erforderlich. Entsprechende Regelungen mit den 30 wichtigsten Staaten würden jedoch bereits einen beträchtlichen Anteil der Herkunftsländer von Zuwanderern abdecken. Zudem verdeutlichen verschiedene Beispiele, dass [völkerrechtliche Verträge im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts möglich](#) sind.

1. Das Modell Doppelpass mit Generationenschnitt

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) hat das Modell einer doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt bereits anlässlich der vorgesehenen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen für die 18. Legislaturperiode im November 2013 vorgeschlagen (SVR 2013; 2014a). Die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD vereinbarten dann jedoch im Rahmen der (weitgehenden) Abschaffung der Optionspflicht einen Kompromiss, der zu einer Asymmetrie zwischen den Regeln der Einbürgerung im Erwachsenenalter und dem Erwerb der Staatsangehörigkeit per Geburt führte (SVR 2014b). Derzeit wird im politischen Raum über die zukünftige



ge Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts diskutiert. Aus diesem Anlass wird hier der Vorschlag des SVR erneut kurz dargestellt und es werden Möglichkeiten der Umsetzung aufgezeigt. Der Doppelpass mit Generationenschnitt bietet aus Sicht des SVR die Möglichkeit, das Staatsangehörigkeitsrecht in einer Weise weiterzuentwickeln, die den Anforderungen einer modernen Einwanderungsgesellschaft gerecht wird. Das Modell geht ursprünglich auf den Staatsrechtler und heutigen Bundesverfassungsrichter Johannes Masing (2001) zurück, der es im Anschluss an die Staatsangehörigkeitsreform 1999/2000 als Alternative zur Optionspflicht für Deutschland entwickelt hatte. Es denkt die Einführung des Geburtsortprinzips (*ius soli*) im Rahmen der Staatsangehörigkeitsreform von 1999/2000 konsequent zu Ende.

Durch das Modell einer doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt würde Mehrstaatigkeit für eine oder mehrere Übergangsgenerationen ermöglicht und zugleich eine unbegrenzte Weitergabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes vermieden. Die automatische Weitergabe der Staatsangehörigkeit an die Nachfahren von Zuwanderern würde in den Fällen gekappt, in denen die Auswanderung bereits mehrere Generationen zurückliegt (sog. Generationenschnitt). Damit soll vermieden werden, dass über Generationen die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes der Vorfahren weitergegeben wird, obwohl zu diesem Land keine oder kaum mehr eine Beziehung besteht. Eine generelle Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit über Generationen hinweg ist somit nicht vorgesehen. Konkret bedeutet dies, dass die doppelte Staatsangehörigkeit für die in Deutschland geborenen Kinder von Zuwanderern (und ggf. auch für die Enkelgeneration) akzeptiert wird.¹ Gleiches gilt nach dem Modell künftig im Bereich der Einbürgerung von Zuwanderern der ersten Generation. Zusätzlich ist ein Mechanismus vorgesehen, der eine unbegrenzte Weitergabe der Staatsangehörigkeit über das Abstammungsprinzip und damit eine Anhäufung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten verhindert (Abb. 1). Das vorgeschlagene Modell ermöglicht somit einen „gleitenden Übergang [...] mit zwischenzeitliche[r] Hinnahme einer doppelten Staatsangehörigkeit für die Übergangsgeneration“ (Masing 2001: 62).

Neben den rechtstechnischen Problemen, die sich durch eine unbegrenzte Weitergabe der Staatsangehörigkeit über das Abstammungsprinzip und damit eine Anhäufung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten ergeben, sprechen aus Sicht des SVR vor allem demokratiethoretische Überlegungen für dieses Modell:

- So ist es zum einen problematisch, wenn in einem Land lebende Wohnbürger von der zentralen Form politischer Willensbildung dauerhaft ausgeschlossen sind (sog. Unterinklusion). Dies ist z. B. dann der Fall, wenn langjährig in Deutschland lebende (oder hier geborene) Ausländer nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Durch die Einführung eines Doppelpasses mit Generationenschnitt würde der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für die erste Zuwanderergeneration erheblich erleichtert, da eine der zentralen Einbürgerungshürden abgebaut würde.
- Eine ähnliche Problematik besteht zum anderen auch umgekehrt, wenn Personen in Staaten wählen können, von deren Gesetzgebung sie kaum oder gar nicht betroffen sind und die bereits ihre Vorfahren verlassen haben (sog. Überinklusion). Hinzu kommt in diesem Fall, dass innenpolitische Konflikte aus dem Herkunftsland exportiert und im Einwanderungsland zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen gemacht werden können. Auch diesem Problem trägt der Doppelpass mit Generationenschnitt Rechnung, da Mehrstaatigkeit nur für ein oder zwei Übergangsgenerationen hingenommen, die Weitergabe der Staatsangehörigkeit bei Geburt im Ausland im Generationenverlauf jedoch begrenzt würde (vgl. SVR 2014a: 151).²

Der Doppelpass mit Generationenschnitt wird von Deutschland in einer abgeschwächten Form bereits gegenüber den eigenen, im Ausland lebenden Staatsbürgern praktiziert, ebenso von weiteren Einwanderungsländern (s. Abschnitt 2.1). Voraussetzung für die Einführung eines Doppelpasses mit Generationenschnitt für die Nachfahren von Zuwanderern wären Vereinbarungen mit den Regierungen der Herkunftsländer.

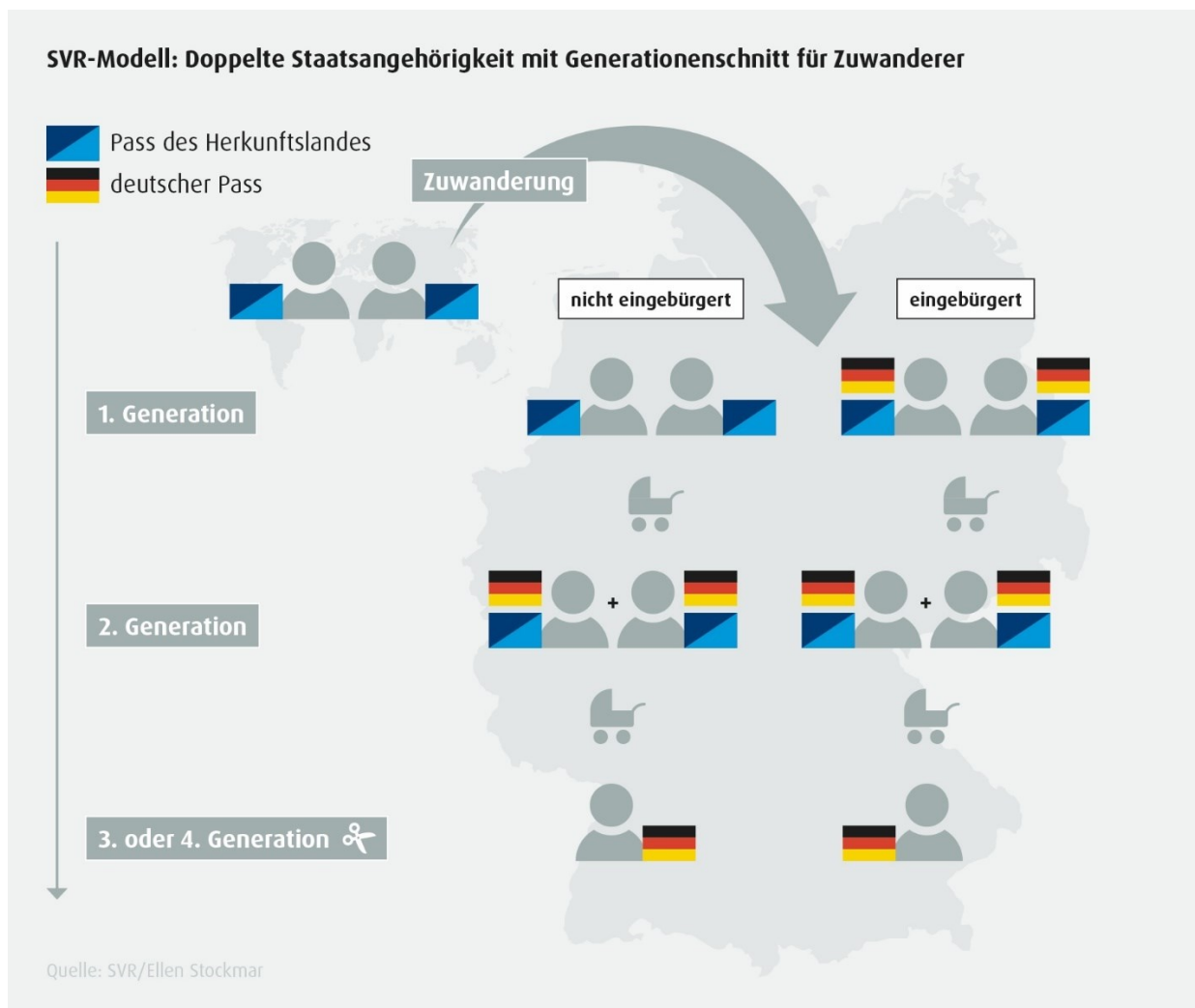
¹ Das SVR-Modell schließt damit – in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtslage – eine Wiedereinführung der Optionspflicht oder gar eine Abschaffung der doppelten Staatsangehörigkeit im Rahmen des Geburtserwerbs aus.

² Zu den demokratiethoretischen Überlegungen vgl. zusammenfassend auch Weinmann 2016.



länder, die dauerhafte Weitergabe ihrer Staatsangehörigkeit in Deutschland zu begrenzen (s. Abschnitt 2.2).

Abb. 1: SVR-Modell: Doppelte Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt für Zuwanderer



2. Möglichkeiten der Umsetzung

2.1 Der Generationenschnitt für die Nachfahren deutscher Auswanderer als Vorbild

In der aktuellen Debatte bleibt weitgehend unbeachtet, dass Deutschland bereits seit der Staatsangehörigkeitsreform von 1999/2000 einen Generationenschnitt für die Nachfahren deutscher Auswanderer praktiziert. Dabei handelt es sich weder um ein vollkommen neues Prinzip, noch einen deutschen Sonderweg: Einen solchen Generationenschnitt gegenüber im Ausland lebenden eigenen Staatsbürgern praktiziert nicht nur Deutschland. Er ist auch in den Staatsangehörigkeitsgesetzen anderer Länder wie z. B. Kanada oder Schweden seit längerem etabliert, wie der SVR bereits in seinem Jahresgutachten 2015 gezeigt hat (s. Info-Box). Die deutsche Regelung könnte in ihrer Grundanlage als Vorbild für das Staatsangehörigkeitsrecht von Herkunftsstaaten von Zuwanderern dienen.



Ein Kind deutscher Auswanderer, das im Ausland geboren wird (zweite Auswanderergeneration), erwirbt automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit über das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*). Diese besteht dann neben einer ggf. über das Geburtsortprinzip (*ius soli*) vermittelten Staatsangehörigkeit des Geburtslands. In der folgenden Generation ist dann jedoch ein Generationenschnitt vorgesehen: Nach § 4 Abs. 4 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) erwirbt ein im Ausland geborenes Kind eines deutschen Elternteils nicht mehr automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (dritte Auswanderergeneration), es sei denn, das Kind würde dadurch staatenlos. Allerdings kann das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, indem ein Antrag auf Beurkundung der Geburt im Geburtenregister gestellt wird (vgl. Oberhäuser 2016: Rn. 25). Dies entspricht faktisch einem formlosen Antrag. Im Ausland lebende deutsche Eltern haben also die Möglichkeit, für ihr Kind die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, die dann neben die sonstige(n) Staatsangehörigkeit(en) des Kindes tritt. Tun sie das nicht, ist der Schnitt erfolgt.

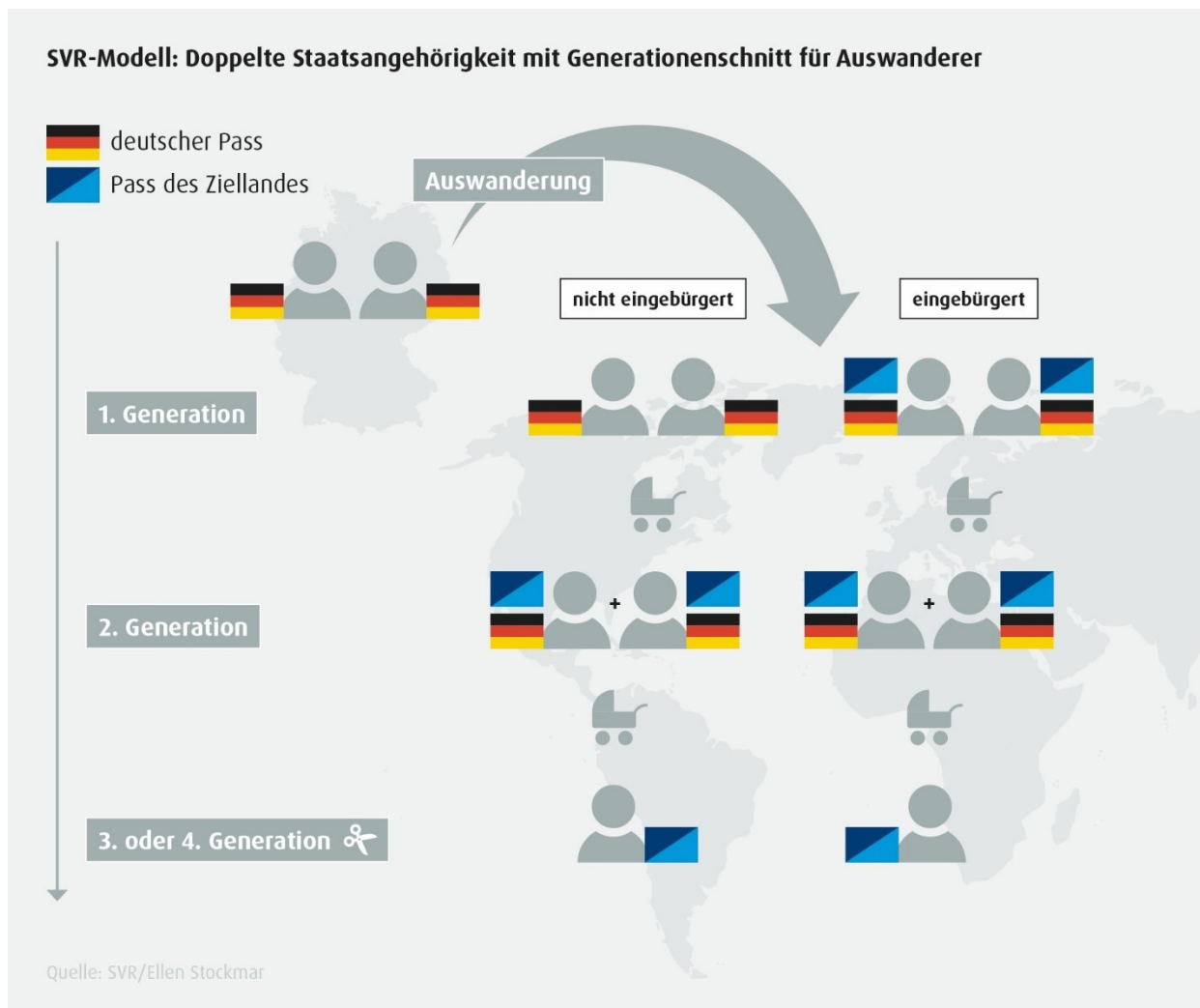
Der Generationenschnitt für die Nachfahren deutscher Auswanderer gilt selbstverständlich auch für Rückwanderer mit deutscher Staatsangehörigkeit: Der Nachfahre eines Zuwanderers, der die deutsche Staatsangehörigkeit (z. B. durch Einbürgerung oder Geburt in Deutschland) neben seiner ausländischen erworben hat und wieder ins Herkunftsland seiner Vorfahren zieht (Rückwanderer), kann zwar noch beide Staatsangehörigkeiten an ein dort geborenes Kind weitergeben. Dieses Kind vererbt dann jedoch nicht mehr automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn seine Kinder ebenfalls im Ausland geboren werden.

Diese Regelung vollzieht eine getroffene Auswanderungsentscheidung für die nachfolgenden Generationen staatsangehörigkeitsrechtlich nach. Sie ist auch insofern modern, als sie eine Anhäufung von Staatsangehörigkeiten begrenzt, die im Zeitalter gesteigener Mobilität immer weiter zunehmen würde. Damit vermeidet sie, dass Menschen die Staatsangehörigkeit von Ländern besitzen, zu denen sie keinerlei Verbindung mehr haben und deren politische Entscheidungen sie im Gegensatz zu denjenigen, die dort ansässig sind, nicht bzw. nicht in gleichem Maße betreffen. Zugleich wird für die Übergangsgenerationen die doppelte Staatsangehörigkeit akzeptiert, da der Generationenschnitt erst in den nachfolgenden Generationen erfolgt. Dies trägt nicht zuletzt der ambivalenten Situation Rechnung, in der die ersten Auswanderergenerationen leben und die „legitime und gut begründbare Doppelbindungen“ (Langenfeld 2014: 255) sowohl an das Herkunftsland ihrer Familie als auch an ihr Wohnsitzland haben.

Die beschriebene Regelung für die Nachfahren deutscher Auswanderer könnte in ihrer Grundanlage ein Vorbild für einen Generationenschnitt auch gegenüber Zuwanderern darstellen. Aufgrund der Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit weitgehend problemlos durch Antragstellung und somit ohne Generationenbegrenzung zu erhalten, stellt die deutsche Regelung in ihrer derzeitigen Form allerdings einen sehr moderaten Generationenschnitt dar: Unter der Bedingung der Geburtsregistrierung kann die deutsche Staatsangehörigkeit (und somit Mehrstaatigkeit) in der Generationenfolge theoretisch unbegrenzt weitergegeben werden. Zwar besteht eine „enge zeitliche Frist“ (Joppke 2003: 444, Übers. d. SVR) von einem Jahr für die Geburtsregistrierung, aber abgesehen davon gibt es keine weiteren Voraussetzungen, wie z. B. den Nachweis einer ernsthaften Verbindung zur Deutschland. Für die zweite im Ausland geborene Generation kann eine solch ‚voraussetzungslose‘ Möglichkeit noch vertretbar sein, als Regelung für die Generationenfolge überzeugt sie jedoch nicht: Die Entscheidung, ob die Nachfahren deutscher Auswanderer die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten oder nicht, ist dadurch von den „Rechtskenntnissen und der administrativen Gewandtheit der Eltern abhängig, die als Indiz für eine tatsächliche Verbundenheit mit der Bundesrepublik Deutschland kaum geeignet sind“ (Masing 2001: 7). Hier sollte zukünftig ein ‚schärferer‘ Schnitt etabliert werden, um einen Bezug zu Deutschland sicherzustellen und eine unbegrenzte Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit über das Abstammungsprinzip im Ausland und damit eine Anhäufung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten zu verhindern (Abb. 2).



Abb. 2: SVR-Modell: Doppelte Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt für Auswanderer



2.2. Ein Generationenschnitt für die Nachfahren von Zugewanderten: Möglichkeiten der Umsetzung für den deutschen Gesetzgeber

In dem Modell, das hier als doppelte Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt bezeichnet wird, wird die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem *ius-soli*- bzw. Geburtsortprinzip vergeben. In Deutschland geborene Kinder von hier lebenden Ausländern erhalten demnach die doppelte Staatsangehörigkeit ohne spätere „Abwahlpflicht“ (Masing 2001: 8), wie sie im Rahmen der Ende 2014 weitgehend abgeschafften Optionspflicht noch vorgesehen war.

Die Umsetzung eines solchen Modells sollte begleitet werden durch die Hinnahme der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit auch bei Einbürgerung, um die derzeit noch vorhandene – und kaum begründbare – Asymmetrie im Umgang mit Mehrstaatigkeit zwischen Erwerb durch Geburt und Erwerb durch Einbürgerung zu beheben. Gleichzeitig sieht das Modell des Generationenschnitts Mechanismen vor, die verhindern, dass die über das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) vermittelte Staatsangehörigkeit unbegrenzt an die folgenden Generationen weitergegeben wird. So kann verhindert werden, dass sich immer mehr Staatsangehörigkeiten aufsummieren. Zur Umsetzung eines solchen Modells ist Deutschland allerdings auf die Mitwirkung der Herkunftsländer von Zuwanderern angewiesen.



Info-Box: Ausgewählte Generationenschnitt-Modelle in anderen Ländern

Ein Generationenschnitt gegenüber im Ausland lebenden Staatsbürgern, wie ihn die Bundesrepublik praktiziert, existiert auch in den Staatsangehörigkeitsgesetzen anderer Länder. Der SVR hat die entsprechenden Modelle in Kanada und Schweden bereits in seinem Jahresgutachten 2015 (125ff.) beschrieben. Sie sollen hier neben den Regelungen der USA und des Vereinigten Königreichs nochmals knapp vorgestellt werden:

- Eine vergleichsweise intensive Regelung findet sich im **kanadischen Staatsangehörigkeitsrecht**. Dort wird die Weitergabe bzw. Vererbung der kanadischen Staatsangehörigkeit bereits ab der zweiten Auswanderergeneration durch die sog. *First Generation Limitation* vollständig unterbunden. Ein im Ausland geborenes Kind ausgewanderter kanadischer Eltern (zweite Auswanderergeneration) erwirbt selbst noch qua Abstammung die kanadische Staatsangehörigkeit, vererbt sie jedoch nicht mehr an die eigenen Kinder (dritte Auswanderergeneration), wenn diese auch außerhalb Kanadas geboren werden. Ein Erwerb der Staatsangehörigkeit bei Geburt im Ausland ist – anders als im deutschen Recht – nicht einmal dann möglich, wenn ein Kind sonst staatenlos wird (vgl. SVR 2015: 125f.; Becklumb 2014: 10).
- Im **US-amerikanischen Recht** wird der Erwerb im Ausland deutlicher an den biografischen Bezug zum Staatsgebiet gekoppelt: Die amerikanische Staatsangehörigkeit kann im Ausland nur dann vererbt werden, wenn beide Elternteile amerikanische Staatsbürger sind und sich mindestens ein Elternteil vor der Geburt des Kindes einmal für eine nicht vorgegebene Dauer in den USA aufgehalten hat. Ist hingegen nur ein Elternteil Amerikaner, gilt eine strengere Regel: Die Person muss für mindestens fünf Jahre in den USA gelebt haben (davon mindestens zwei Jahre nach dem 14. Geburtstag), um an ein im Ausland geborenes Kind die amerikanische Staatsangehörigkeit weitergeben zu können (vgl. U. S. Department of State o. J.).
- Im **Vereinigten Königreich** orientiert sich der Erwerb an der Generationenzugehörigkeit: Die Staatsangehörigkeit wird bei Geburt im Ausland nur erworben (zweite Auswanderergeneration), wenn mindestens ein Elternteil die britische Staatsangehörigkeit aufgrund der Geburt im Vereinigten Königreich oder durch Einbürgerung besitzt. In der Nachfolgeneration (dritte Auswanderergeneration) kann die britische Staatsangehörigkeit bei Geburt im Ausland nur noch erworben werden, wenn sich mindestens ein britischer Elternteil mindestens drei aufeinanderfolgende Jahre im Vereinigten Königreich aufgehalten hat und das Kind vor dem 18. Lebensjahr als britischer Staatsbürger registriert wird (vgl. Sawyer/Wray 2014: 11).
- Auch **Schweden** praktiziert einen Generationenschnitt, ermöglicht aber zugleich eine Ausnahme im Falle einer nachgewiesenen Verbindung zum Land: Kinder ausgewanderter Schweden (zweite Auswanderergeneration) erwerben bei ihrer Geburt im Ausland zunächst automatisch die schwedische Staatsangehörigkeit. Ein im Ausland geborener Schwede, der nie in Schweden wohnhaft war und keinerlei Verbindung zum Land belegen kann, verliert jedoch mit Eintritt des 22. Lebensjahres automatisch seine schwedische Staatsangehörigkeit, sofern er eine zweite Staatsangehörigkeit besitzt (in der Regel die des Wohnsitzlandes), dadurch also nicht staatenlos wird. In der Verwaltungspraxis wird Anträgen auf Beibehaltung der schwedischen Staatsangehörigkeit in der zweiten Auswanderergeneration in der Regel noch stattgegeben. Bei den nachfolgenden Generationen geschieht dies nur noch, wenn der Antragsteller nachweisen kann, dass seine Verbindungen zu Schweden nicht vollständig abgerissen sind (vgl. Bernitz 2012: 15f.).

2.2.1 Notwendigkeit von politischen Absprachen mit wichtigen Herkunftsländern

Eine der zentralen Herausforderungen bei der Umsetzung eines Generationenschnitts für Zuwanderer ist, dass die Bundesrepublik nur den Erwerb bzw. Nicht-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit regeln kann, nicht aber die Weitergabe einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf deutschem Staatsgebiet unterbinden kann. Deutschland ist folglich auf einen Konsens mit den Herkunftsländern der Zuwanderer angewiesen, dass die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes ab einer bestimmten Generation nicht mehr unbegrenzt über das Abstammungsprinzip weitergegeben wird.

Bei entsprechenden Absprachen mit den Herkunftsländern von Zuwanderern könnte „nach dem Grundsatz der Reziprozität verfahren“ werden (SVR 2014a: 152): Mehrstaatigkeit wäre bis zu einer bestimmten Generation nur für Staatsangehörige möglich, deren Herkunftsstaaten den Erwerb ihrer Staatsangehörig-



keit in Deutschland ab einer bestimmten Generation durch einen Generationenschnitt unterbinden. Hierbei könnte Deutschland auf sein eigenes Recht verweisen, das keine automatische Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit über das Abstammungsprinzip an im Ausland geborene und dort wohnhafte Kinder von ihrerseits im Ausland geborenen Deutschen mehr vorsieht (s. Abschnitt 2.1).

Da in Deutschland Staatsangehörige aus nahezu allen Staaten der Welt leben, ist eine Vielzahl an passgenauen und komplexen länderspezifischen Regelungen notwendig, wenn man den automatischen Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit in Deutschland unterbinden will. Andererseits sind nur wenige Länder besonders relevant: 83 Prozent der ausländischen Bevölkerung stammen aus lediglich 30 Herkunftsländern; die Hälfte aller Ausländer kommt sogar aus nur acht Staaten (s. Tab. 1). Entsprechend würden Regelungen mit den 30 wichtigsten Staaten bereits einen beträchtlichen Anteil der Herkunftsländer abdecken.

2.2.2 Ansatz bei bestehenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen in wichtigen Herkunftsländern

Bei einigen dieser Länder ließe sich an bereits geltenden Regelungen ansetzen. Eine Übersicht auf Grundlage einschlägiger Datenbanken zeigt, dass immerhin fünf der 30 wichtigsten Herkunftsländer einen Generationenschnitt für im Ausland geborene Nachfahren von Auswanderern vorsehen, sechs Staaten sehen in ihrem Staatsangehörigkeitsrecht vor, dass die Staatsangehörigkeit bei Annahme einer anderen Staatsangehörigkeit automatisch verloren geht (z. B. bei einer Einbürgerung in Deutschland), in zwei Fällen gilt beides (China und Indien) (s. Tab. 1).

Die einzelnen Generationenschnittmodelle unterscheiden sich sehr stark hinsichtlich ihrer ‚Schärfe‘ bzw. Intensität: So besteht etwa im portugiesischen Recht ein eher moderater Generationenschnitt, der lediglich vorsieht, dass die Staatsangehörigkeit bei Geburt im Ausland nur dann nicht erworben wird, wenn keine Registrierung der Geburt stattfindet. In den USA und im Vereinigten Königreich bestehen hingegen differenzierte Generationenschnittmodelle (s. Info-Box). Der intensivste Generationenschnitt der aufgeführten Herkunftsländer wird in China und Indien praktiziert: Kinder chinesischer bzw. indischer Eltern erwerben die Staatsangehörigkeit bereits dann nicht mehr, wenn sie eine andere Staatsangehörigkeit bei Geburt im Ausland erhalten (z. B. auf Grundlage des Geburtsortprinzips).

Die Übersicht über relevante Regelungen in wichtigen Herkunftsländern kann an dieser Stelle nur oberflächlich bleiben, da in den einzelnen Staatsangehörigkeitsgesetzen verschiedene Details und Ausnahmen geregelt sind.³ Ungeachtet dessen zeigt sich, dass einzelne Länder ähnliche Interessen bei der Begrenzung der Weitergabe ihrer Staatsangehörigkeit im Ausland verfolgen wie die Bundesrepublik Deutschland. Aufgrund des gemeinsamen Interesses dürften mit diesen Staaten Generationenschnitt-Absprachen leicht auszuhandeln sein, die dem Grundsatz der Reziprozität folgen. Gute Verhandlungsmöglichkeiten dürften aber auch mit Staaten bestehen, die einen Verlust der Staatsangehörigkeit bei Annahme einer anderen vorsehen: Auch sie dürften grundsätzlich zu überzeugen sein, denn theoretisch versuchen sie, die Weitergabe ihrer Staatsangehörigkeit im Ausland bereits ab der ersten Auswanderergeneration zu unterbinden, nämlich dann, wenn sich Staatsangehörige im Zielland einbürgern lassen. Dies erscheint inkonsequent, da es in der zweiten Generation in der Praxis vermutlich häufig zu Mehrstaatigkeit kommt. Dies ist immer dann der Fall, wenn sich die erste Generation nicht einbürgern lässt, die zweite Generation jedoch auf Grundlage des Geburtsortprinzips automatisch eine zweite Staatsangehörigkeit erwirbt. Diese kann dann aufgrund eines fehlenden Generationenschnitts im Generationenverlauf unbegrenzt weitergegeben werden. In dieser Konstellation sprechen also die Herkunftsländer den Auswanderern der ersten Generation die Möglichkeit zur Mehrstaatigkeit ab, gewähren sie jedoch den Nachfolgenerationen. Dies ist insofern nicht plausibel, als erstere eine nachvollziehbare und vermutlich noch engere persönliche Bindung an das Herkunftsland haben, die in den Nachfolgenerationen vermutlich zunehmend schwächer wird. Gerade den nachfolgenden Generationen ermöglichen sie jedoch den dauerhaften Besitz ihrer

³ So gibt es Einschränkungen bei der Weitergabe der Staatsangehörigkeit über die Mutter (z. B. im iranischen oder syrischen Recht), besondere Voraussetzungen wie eine Registrierung, wenn nur ein Elternteil die Staatsangehörigkeit besitzt (z. B. im bosnischen, kosovarischen, kroatischen, mazedonischen, serbischen oder vietnamesischen Recht), oder einen Generationenschnitt, der nur außerhalb der EU gilt (z. B. im niederländischen Recht).



Staatsangehörigkeit neben der des Geburtslandes. Konsequenter wäre es, der ersten und ggf. zweiten und/oder dritten Generation aufgrund nachvollziehbarer Doppelbindungen Mehrstaatigkeit zu gewähren, den späteren Generationen hingegen nicht mehr.⁴

2.2.3 Möglichkeiten einer Umsetzung von Generationenschnitt-Absprachen bei sonstigen Ländern

Schwieriger dürfte es sein, Generationenschnitt-Absprachen mit Herkunftsländern auszuhandeln, die weder den Verlust ihrer Staatsangehörigkeit bei Annahme der Staatsangehörigkeit des Ziellandes noch einen Generationenschnitt vorsehen. Dass ein völkerrechtlicher Vertragsschluss gleichwohl nicht illusorisch ist, zeigen bestehende Abkommen:

- **Zwischenstaatliche Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung:** Im Bereich des Steuerrechts gibt es bereits mit rund 100 Ländern Übereinkommen, um Doppelbesteuerung zu vermeiden. Dabei handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, die als bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zwischen zwei Staaten (Wohnsitz- und Herkunftsstaat) oder als multilaterale Verträge zwischen mehr als zwei Staaten geschlossen werden. Denkbar wäre, entsprechende Abkommen auch zum Staatsangehörigkeitsrecht zu schließen, in denen unterschiedliche Interessenlagen zweier Staaten ausreichend berücksichtigt werden (vgl. auch SVR 2014a: 152). Zwar ist unstrittig, dass die Situation des Steuerrechts nicht direkt auf das Staatsangehörigkeitsrecht übertragen werden kann, da im Bereich der Doppelbesteuerung sehr ähnliche Interessen beider Staaten bestehen. Jedoch sind die genannten Abkommen ein Beispiel dafür, dass individuelle zwischenstaatliche Absprachen in komplexen Rechtsbereichen möglich sind.
- **Zwischenstaatliche Abkommen im Bereich der Staatsangehörigkeit:** Auch im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts gibt es Beispiele für völkerrechtliche Verträge. So praktiziert Spanien mit derzeit zwölf südamerikanischen Staaten ein Modell herrschender (bzw. aktiver) und ruhender (bzw. passiver) Staatsangehörigkeit, wonach etwa politische Rechte aktiv nur am jeweils aktuellen Wohnsitz ausgeübt werden. Die entsprechenden Verträge sehen vor, dass Staatsbürger des einen Vertragsstaats im anderen Vertragsstaat die Staatsangehörigkeit erwerben können, ohne ihre ursprüngliche zu verlieren. Zwischen den einzelnen Verträgen bestehen zum Teil (deutliche) Unterschiede in Abhängigkeit von den individuellen staatsangehörigkeitsrechtlichen Voraussetzungen (z. B. Mindestaufenthaltszeiten beim Staatsangehörigkeitserwerb). Als allgemeine Regel zur Zuordnung zu einer der beiden Rechtsordnungen kann jedoch festgehalten werden, dass die Staatsangehörigkeit des (Haupt-)Wohnsitzlandes vorherrscht, während die andere ruht; dies gilt auch für die politischen Beteiligungsrechte. Dabei erfolgt die Zuordnung zu einer der beiden Rechtsordnungen in manchen Fällen lediglich über einen Wechsel des Wohnsitzes vom einen in das andere Land, in anderen Fällen müssen hingegen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, um die Staatsbürgerschaft wieder zu ‚aktivieren‘ (z. B. eine formale Wiedereinbürgerung oder eine Erklärung) (vgl. Rau 1987, Hailbronner 2010: Rn. 31f.). Dieses Beispiel zeigt, dass komplexe, passgenaue und länderspezifische zwischenstaatliche Absprachen zum Staatsangehörigkeitsrecht zwischen Herkunfts- und Zielländern grundsätzlich möglich sind. Diese Regelungen können sich durchaus in Einzelheiten unterscheiden, wodurch „den jeweiligen Interessenlagen ausreichend Rechnung getragen werden“ kann (Kluth 2009: 138). Ein entscheidender Unterschied zwischen dem spanisch-lateinamerikanischen Beispiel und möglichen Generationenschnitt-Absprachen liegt dabei im Regelungsumfang: Bei den spanisch-lateinamerikanischen Abkommen müssen zum Teil mehrere Aspekte zwischen den Vertragsstaaten nach dem Reziprozitätsprinzip geregelt werden. Dazu gehören z. B. die Voraussetzungen des Erwerbs der jeweils anderen Staatsangehörigkeit (z. B. durch bloße Wohnsitznahme oder nach einem festgelegten Mindestaufenthalt im jeweils anderen Staat), der Militärdienst (z. B. Anrechnung eines abgeleisteten Militärdienstes im jeweils anderen Staat bei Wohnsitzwechsel oder nicht) oder Mechanismen zur Reaktivierung einer Staatsangehörigkeit (z. B. durch bloße Wohnsitzverlegung in den jeweils anderen Staat, durch Erklärung oder Wiedereinbürgerung nach Rückkehr). Bei bilateralen Generationenschnitt-Absprachen hingegen wäre nur ein Tatbestand zwischen den Vertragsstaaten zu regeln: Hinnahme von Mehrstaatigkeit für festgelegte Übergangsgenerationen bei gleichzeitiger Begrenzung der Weitergabe der Staatsangehörigkeit im Generationenverlauf.

⁴ Vgl. dazu auch Weinmann 2017.



Neben diesem Vorbild bestehender politischer Abkommen sind weitere **Anreize für zwischenstaatliche Generationenschnitt-Absprachen** zu nennen.

- Einmal abgesehen vom Eigeninteresse der Herkunftsländer, eine oben beschriebene Überinklusion zu vermeiden, zählt dazu beispielsweise das mögliche **Angebot der Bundesregierung, die doppelte Staatsangehörigkeit auch bei der Einbürgerung zuzulassen**: Erklärt sich ein Herkunftsland bereit, den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit bei Geburt in Deutschland im Generationenverlauf zu unterbinden, nimmt die Bundesrepublik im Gegenzug Mehrstaatigkeit *auch* bei der Einbürgerung von Staatsangehörigen dieses Landes hin. Bisher ist Mehrstaatigkeit nur für die in Deutschland geborenen Nachfahren der Zuwanderer möglich. Für die in Deutschland lebenden Bürger dieser Staaten wäre dies ein Gewinn gegenüber dem Status quo, da für sie Mehrstaatigkeit möglich würde.⁵ Aber auch die Regierungen der Herkunftsländer könnten durch einen entsprechenden Verhandlungserfolg gewinnen: Erstens würden sie die besondere Gruppe von Auswanderern, die sich in Deutschland einbürgern lassen wollen und können, nicht ganz ‚verlieren‘. Zweitens würden sie ihren in Deutschland lebenden Staatsangehörigen der ersten Generation durch eine entsprechende politische Absprache mit Deutschland zum Doppelpass verhelfen. Eine sich abzeichnende Generationenschnitt-Absprache könnte damit zur Bindung der in Deutschland lebenden Auswanderer der ersten Generation an ihr Herkunftsland beitragen.
- **Darüber hinaus sind auch Anreize über eine Verknüpfung unterschiedlicher Themen** (z. B. der Staatsangehörigkeitspolitik mit der Entwicklungszusammenarbeit) denkbar und bei der Verhandlung über internationale Abkommen durchaus üblich. Entsprechende *issue linkages* schaffen neue Verhandlungsspielräume und ermöglichen dadurch Kooperationen, die sich bei einer getrennten Verhandlung von Themen nicht ergeben (vgl. dazu u. a. Putnam 1988; vgl. auch Janusch 2014: 55f.).
- Hinzu kommt: **Je mehr bilaterale Absprachen** zwischen der Bundesrepublik und einzelnen Herkunftsländern **ausgehandelt werden, desto höher ist der politische Druck auf die Regierungen der Herkunftsländer, die sich gegen entsprechende Absprachen sperren** – und dadurch indirekt den Doppelpass für ihre in Deutschland lebenden Staatsbürger der ersten Generation verhindern.
- Darüber hinaus könnte Deutschland eine **Initiative** starten, gegebenenfalls **in Abstimmung mit anderen Ländern** wie Österreich oder den Niederlanden, **um die bestehenden multilateralen Verträge zur Staatsangehörigkeit anzupassen und auf Grundlage des Modells des Generationenschnitts zu modernisieren**. Ein erster Schritt hierfür könnte sein, auf Ebene der EU politisch für das Konzept zu werben und eine entsprechende Positionierung des Ministerrats anzustreben.

⁵ Die Notwendigkeit der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung stellt schließlich eines der zentralen Einbürgerungshindernisse dar, wie verschiedene Umfragen immer wieder zeigen (vgl. u. a. Bertelsmann Stiftung 2009; Sauer 2013; SVR-Forschungsbereich 2012; Weinmann et al. 2012; Fick et al. 2014).



Tab. 1: Verlust der Staatsangehörigkeit bei Annahme einer anderen und Generationenschnitt bei Geburt im Ausland in den 30 wichtigsten Herkunftsländern von Ausländern in Deutschland

Herkunftsland	Zahl der Staatsangehörigen in Deutschland	Anteil an allen in Deutschland lebenden Ausländern	Verlust der Staatsangehörigkeit bei Annahme einer anderen Staatsangehörigkeit	Generationenschnitt bei Geburt im Ausland
Türkei	1.506.113	16,54 %	nein	nein
Polen	740.962	8,14 %	nein	nein
Italien	596.127	6,55 %	nein	nein
Rumänien	452.718	4,97 %	nein	nein
Syrien	366.556	4,02%	nein	nein
Griechenland	339.931	3,73%	nein	nein
Kroatien	297.895	3,27%	nein	nein
Serbien	260.212	2,86%	nein	nein
Russland	230.994	2,54%	nein	nein
Bulgarien	226.926	2,49%	nein	nein
Kosovo	208.613	2,29%	nein	nein
Österreich	181.756	2,00%	automatisch	nein
Ungarn	178.221	1,96%	nein	nein
Bosnien u. Herz.	167.975	1,84%	automatisch	nein
Spanien	155.918	1,71%	automatisch	nein
Niederlande	147.322	1,62%	automatisch	nein
Portugal	133.929	1,47%	nein	moderat
Irak	136.399	1,50%	nein	nein
Ukraine	133.774	1,47%	nein	nein
Afghanistan	131.454	1,44%	nein	nein
Frankreich	126.739	1,39%	nein	nein
China	119.590	1,31%	automatisch	intensiv
USA	111.529	1,22%	nein	intensiv
Vereinigtes Königreich	105.965	1,16%	nein	intensiv
Mazedonien	95.976	1,05%	nein	nein
Vietnam	87.214	0,96%	nein	nein
Indien	86.324	0,95%	automatisch	intensiv
Iran	72.531	0,80%	nein	nein
Marokko	72.129	0,79%	nein	nein
Albanien	69.532	0,76%	nein	nein
Summe	7.541.324	83%	6	5
Sonstige	1.566.569	17%		
Gesamt	9.107.893	100%		

Anmerkung: Zahlen zur ausländischen Bevölkerung auf Grundlage von Statistisches Bundesamt 2016; Informationen zu staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen auf Grundlage verschiedener Datenbanken. Quelle: Weinmann 2017



Literatur

Becklumb, Penny 2014: Legislative Summary LS-591E. Bill C-37: An Act to Amend the Citizenship Act. 9 January 2008, Revised 20 February 2014, Ottawa.

Bernitz, Hedvig 2012: EUDO Citizenship Observatory. Country Report Sweden. Revised and Updated October 2012, Florenz.

Bertelsmann Stiftung 2009: Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund. Durchgeführt durch das Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Fick, Patrick/Wöhler, Thomas/Diehl, Claudia/Hinz, Thomas 2014: Integration gelungen? Die fünf größten Zuwanderergruppen in Baden-Württemberg im Generationenvergleich. Ergebnisse einer Mehrthemenbefragung im Auftrag des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg, Konstanz.

Hailbronner, Kay 2010: GrdLF, in: Hailbronner, Kay/Renner, Günter/Maaßen, Hans-Georg: Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Auflage, München.

Joppke, Christian 2003: Citizenship between De- and Re-Ethnicization, in: European Journal of Sociology 44: 3: 429–458.

Janusch, Holger 2014: Das Scheitern internationaler Verhandlungen. Eine vergleichende und qualitative Studie der US-Handelspolitik, Wiesbaden.

Kluth, Winfried 2009: Variable Staatsbürgerschaftsrechte – eine Alternative zum Optionsmodell?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 29: 4, 134–138.

Langenfeld, Christine 2014: Kommentar zur Rede des Bundespräsidenten vom 22.5.2014, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 34: 8, 253–256.

Masing, Johannes 2001: Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen.

Oberhäuser, Thomas 2016: § 4 Staatsangehörigkeitsgesetz, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): Ausländerrecht: Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden.

Putnam, Robert D. 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization, 42: 3, 427–460.

Rau, Hans 1987: Doppelstaatsangehörigkeit mit aktivem und ruhendem Teil – eine Perspektive?, in: Barwig, Klaus/Lörcher, Klaus/Schumacher, Christoph (Hrsg.): Aufenthalt – Niederlassung – Einbürgerung. Stufen rechtlicher Integration. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1986, Baden-Baden, 233–243.

Sauer, Martina 2013: Einbürgerungsverhalten türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der dreizehnten Mehrthemenbefragung 2012. Eine Analyse in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW, Essen.

Sawyer, Caroline/Wray, Helena 2014: EUDO Citizenship Observatory. Country Report United Kingdom. Revised and Updated December 2014, Florenz.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: SVR schlägt modernes Staatsangehörigkeitsrecht vor: Doppelpass mit Generationenschnitt. Pressemitteilung vom 1. November 2013. (<https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-schlaegt-modernes-staatsangehoerigkeitsrecht-vor-doppelpass-mit-generationenschnitt/>, 21.06.2017)



SVR 2014a: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2014b: Selektive Abschaffung der Optionspflicht weder praxistauglich noch gerecht. Pressemitteilung vom 31. Januar 2014. (<https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/selektive-abschaffung-der-optionspflicht-weder-praxistauglich-noch-gerecht/>, 21.06.2017)

SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2012: Deutsche Integrationsmaßnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern. Die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland, Berlin.

Statistisches Bundesamt 2016: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2015. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

U. S. Department of State o. J.: Acquisition of U. S. Citizenship by a Child Born Abroad. (<https://travel.state.gov/content/travel/en/legal-considerations/us-citizenship-laws-policies/citizenship-child-born-abroad.html>, 21.06.2017)

Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, Nürnberg.

Weinmann, Martin 2016: Eine Staatsangehörigkeit „auf Dauer“: der Generationenschnitt als Modell für ein modernes Staatsangehörigkeitsgesetz, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 10, 317–324.

Weinmann, Martin 2017: „Doppelpass mit Generationenschnitt“: Modell und Umsetzungsmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 50: 5, 144–147.



Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2017

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke und Prof. Dr. Daniel Thym.
Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de