



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Bundesministerium des Innern und für Heimat
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

Nur per Mail an: VII5@bmi.bund.de

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

AZ: II/102-00/0

Datum: 16.6.2023

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts und die Möglichkeit, dazu eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch.

I. Allgemeines

Mit dem vorgelegten Entwurf strebt die Bundesregierung eine deutliche Erhöhung der Zahl der Einbürgerungen an. Das soll im Wesentlichen durch drei Maßnahmen erreicht werden, und zwar durch

- eine deutliche Verkürzung der Voraufenthaltszeiten,
- die generelle Zulassung von Doppel- und Mehrfachstaatsangehörigkeiten sowie
- Erleichterungen für Angehörige der sog. „Gastarbeitergeneration“.

Der Deutsche Landkreistag bewertet diese weitreichende Neuausrichtung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts im Grundsatz kritisch.

Bereits die dem Entwurf zugrundeliegende Annahme, die Einbürgerungszahlen in Deutschland stagnierten seit Jahren auf einem niedrigen Niveau, kann aus Sicht der Praxis der kreislichen Einwanderungsbehörden nicht bestätigt werden. Vielmehr verzeichnen diese in den letzten Jahren ein deutlich steigendes Antragsaufkommen, nicht zuletzt von Syrern, die in den Jahren ab 2014 ff. als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind und nun in wachsender Zahl die Anforderungen für eine Einbürgerung erfüllen. Diese Praxiserfahrung deckt sich mit den Erkenntnissen des Statistischen Bundesamtes, welches für das Jahr 2022 einen Anstieg der Einbürgerungen um 28 Prozent festgestellt hat.

Entscheidender ist aber, dass die Erhöhung der Einbürgerungszahlen kein Selbstzweck sein darf. Die Einbürgerung stellt nach Auffassung des Deutschen Landkreistags den Schlussstein einer gelingenden Integration dar. Ihre Voraussetzung muss insbesondere die vollständige

Identifikation mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes und die bereits vollzogene (und nicht erst als Ergebnis eines andauernden Integrationsprozesses mgw. erst noch zu erwartende) Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse sein.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Mindestvoraussetzungen einer Einbürgerung auch unter Geltung der nunmehr vorgeschlagenen Einbürgerungsregelungen noch gewährleistet werden können:

- So ist ein Voraufenthalt von acht bzw. – bei besonderen Integrationserfolgen – sechs Jahren, wie er das Staatsangehörigkeitsrecht bislang vorsieht, sinnvoll, um sicherstellen zu können, dass der Einbürgerungsbewerber sich bereits erfolgreich in die deutsche Gesellschaft integrieren konnte und die Gewähr dafür bietet, die Einbürgerungsvoraussetzungen dauerhaft zu erfüllen. Die nunmehr vorgesehene Verkürzung auf fünf bzw. drei Jahre ist in jedem Fall zu weitgehend.
- Auch der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit sollte im Grundsatz Voraussetzung einer Einbürgerung bleiben. Der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit ist in besonderer Weise Ausdruck der für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit notwendigen Identifikation mit dem deutschen Staatswesen. Sollte diese Identifikation unzweifelhaft feststehen, besteht im Übrigen schon nach geltendem Recht die Möglichkeit, vom Erfordernis des Verzichtes auf die bisherige Staatsangehörigkeit abzusehen. Aus unserer Sicht zu wenig thematisiert werden darüber hinaus bislang die Nachteile, die sich aus einer Mehrstaatigkeit ergeben können, z.B. im Hinblick auf die konsultarische Betreuung und fortbestehende Pflichten im Herkunftsland.
- Schließlich halten wir es auch für bedenklich, hinsichtlich einer bestimmten Gruppe von Einbürgerungswilligen – im Entwurf als Angehörige der sog. Gastarbeitergeneration bezeichnet – generell auf das Einbürgerungserfordernis des Vorliegens ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache zu verzichten. Die ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache ist Voraussetzung sowohl der Eingliederung in die deutschen Lebensverhältnisse wie des Verständnisses der Inhalte dessen, was die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ausmacht. Das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung kann nur dann glaubhaft sein, wenn der Einbürgerungsbewerber deren Kerninhalt und Tragweite verstanden hat. Zu Recht verlangt § 10 Abs. 1 Nr. 7 StAG von jedem neuen Staatsbürger, dass er über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügt. Dieses staatsbürgerliche Grundwissen kann von Personen ohne ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erworben werden. Davon geht auch der Entwurf selbst aus, der – insoweit folgerichtig, in der Sache aber verfehlt – bei Angehörigen der sog. Gastarbeitergeneration die Einbürgerung nicht vom Vorliegen des staatsbürgerlichen Grundwissens abhängig macht (Art. 1 Nr. 6 lit g des Entwurfs). Soweit der Entwurf damit im Ergebnis die Aufbauleistungen der Gastarbeitergeneration anerkennen möchte, sollten andere Wege als der über das Staatsangehörigkeitsrecht, das zahlreiche rechtliche Folgerungen auslöst, gesucht werden.

II. Situation in den Staatsangehörigkeitsbehörden

Jenseits dieser grundsätzlichen Bedenken ist darauf hinzuweisen, dass die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Erleichterungen und die damit angestrebte deutliche Erhöhung der Zahl der Einbürgerungen die kommunalen Staatsangehörigkeitsbehörden vor erhebliche Herausforderungen stellen wird, die nach unserer Auffassung noch nicht hinreichend in die Überlegungen zu Reform des Staatsangehörigkeitsrechts eingeflossen sind.

Dass der Entwurf die tatsächliche Situation vor Ort nicht ausreichend in den Blick genommen hat, wird auch an den Ausführungen zum Erfüllungsaufwand deutlich. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes wird ein durchschnittlicher Zeiteinsatz von 109 Minuten zugrunde gelegt.

Diese Annahmen sind – das folgt aus einer Vielzahl der uns vorliegenden Hinweise aus den Landkreisen – absolut unzureichend. Selbst für einfache Fälle ist dieser Wert aufgrund der vielen Bearbeitungsschritte (Beratung, Antragsannahme, Auswertung Ausländerakte, Beteiligung anderer Behörden, abschließende rechtliche Bewertung, Erstellung der Urkunde, Erfüllung der Mitteilungspflichten) zu gering. Vor allem bei Flüchtlingen erhöht sich dieser Aufwand insbesondere wegen der vielfach noch ausstehenden Klärung der Identität erheblich. Zudem ist nicht erkennbar, ob der in der Praxis durchaus sehr relevante Zeitfaktor berücksichtigt wurde, dass oft Beratungsgespräche zu führen sind, an deren Ende von einer Antragstellung Abstand genommen wird. Die dargestellte Bearbeitungszeit mag nur für die reine Sachbearbeitung und ohne Gesprächsverlauf mit dem Einbürgerungsbewerber für einen EU-Bürger unter idealen Voraussetzungen gelten. Die überwiegende Anzahl der Fälle benötigt erfahrungsgemäß weitaus mehr Zeit als bei der Berechnung des Erfüllungsaufwandes zugrunde gelegten Spanne. Demgegenüber wird sich der zu erwartende Rückgang des Aufwandes durch die vorgeschlagene Hinnahme der Mehrstaatigkeit in Grenzen halten. Wegen einer genaueren Darstellung der relevanten Faktoren verweisen wir auf die Ausführungen unten sub IV.

Hinzu kommt: Die Staatsangehörigkeitsbehörden arbeiten bereits heute an ihrer Belastungsgrenze und darüber hinaus. Angesichts der angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt und der auch in anderen Bereichen wachsenden Aufgabenlast in den Kommunen – insoweit ist beispielhaft auf die Lage in den Ausländerbehörden zu verweisen, die sich durch die Umsetzung des erwarteten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung noch verschärfen wird – lässt sich diese Situation auch nicht durch kurzfristig wirksam werdende Maßnahmen verbessern. Unausweichliche Folge der vorgelegten Reformvorschläge wird daher eine (weitere) Verlängerung der Wartezeiten sein. Der Entwurf erweckt damit Erwartungen, die nicht zeitnah erfüllt werden können.

Allerdings verlängert sich durch die Vielzahl der zu erwartenden Anträge nicht nur die Wartezeiten für die Bürger, sondern wächst auch für die Kommunen das Risiko, Untätigkeitsklagen nach § 75 VwGO ausgesetzt zu sein. Um den insbesondere nach Inkrafttreten der Reform zu befürchtenden Belastungsspitzen zu begegnen, sollte daher ein Steuerungsmechanismus vorgesehen werden; denkbar wäre insoweit z. B., die erforderlichen Voraufenthaltszeiten nach Jahrgängen zu staffeln. Darüber hinaus sollte ggf. für Einbürgerungsanträge auch eine befristete Bereichsausnahme in § 75 VwGO vorgesehen werden.

III. Einzelhinweise

Ergänzend zu diesen grundsätzlichen Erwägungen nehmen wir zu den vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen wie folgt Stellung:

1. *Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) aaa) (§ 10 Abs. 1 Satz 1 StAG-E)*

Dass wir die Verkürzung der für den Einbürgerungsanspruch erforderlichen Voraufenthaltszeit von acht auf fünf Jahr im Grundsatz kritisch sehen, wurde einleitend bereits betont und begründet. Ergänzend ist noch auf das Folgende hinzuweisen:

Der Gesetzesentwurf sieht mit fünf Jahren fast eine Halbierung der bislang vorausgesetzten Aufenthaltsdauer vor. Dadurch wird nicht nur das bisher wohl austarierte Zusammenspiel von Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Gleichgewicht gebracht, sondern auch der dort abgebildete Integrationsprozess von der Ersteinreise in das Bundesgebiet bis zur Einbürgerung verkannt.

Insbesondere ist die in der derzeitigen Rechtslage angelegte Staffelung, wonach der Erwerb der Niederlassungserlaubnis nach fünf Jahren möglich ist und die Aufenthaltszeiten für eine Einbürgerung mittels besonderer Integrationsleistung auf bis zu sechs Jahre (§ 10 Abs. 3 StAG) reduziert werden können, sinnvoll, angemessen und mit einem wirksamen Anreizsystem ausgestattet.

Ferner ist infolge der zeitlichen Angleichung von § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG-E an § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG auf jeweils fünf Jahre davon auszugehen, dass viele ausländische Staatsangehörige zeitgleich einen Antrag auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bei der Ausländerbehörde und einen Einbürgerungsantrag bei der Staatsangehörigkeitsbehörde stellen werden: sei es vorsorglich, sei es in der irrigen Annahme, die Niederlassungserlaubnis sei eine zwingende Einbürgerungsvoraussetzung. Im Ergebnis wird dies absehbar zu einem erhöhten, aber vermeidbaren Informations-, Erklärungs- und Abstimmungsaufwand bei allen Beteiligten (Bürgern und Behörden) führen.

2. Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) bbb) (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG-E)

Zur vorgeschlagenen Neuregelung der Unterhaltssicherung haben uns eine Vielzahl von Hinweisen erreicht, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Mit § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit b) StAG-E soll von dem Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II/XII abgesehen werden, wenn der Einbürgerungsbewerber in Vollzeit erwerbstätig ist und dies innerhalb der letzten 24 Monate für mindestens 20 Monate war. Diese Neuregelung lehnen wir ab.
 - Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sie im Widerspruch zu Wertungen des Aufenthaltsgesetzes steht. § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-E suspendiert für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit unter äußerst niedrigschwelligen Anforderungen die Pflicht zur Sicherung des Lebensunterhalts. Im Aufenthaltsgesetz hingegen handelt es sich bei der Lebensunterhaltssicherung um eine Regelerteilungsvoraussetzung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), die (sogar) für die Erlangung eines befristeten Aufenthaltstitels regelmäßig erfüllt sein muss und von der nur in durch besondere Umstände gekennzeichneten, atypisch gelagerten Einzelfällen abgesehen werden kann. Während für die Erteilung eines Aufenthaltstitels also die Sicherung des Lebensunterhalts eine regelmäßig zu erfüllende allgemeine Erteilungsvoraussetzung darstellt (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), soll hingegen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit das „nachhaltige Bemühen um die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts“ (GE S. 29 zu Nummer 6 Dreifachbuchstabe bbb) genügen, das in der Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung zum Ausdruck kommt. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels wären damit künftig höher als für die Einbürgerung.
 - Hinzu kommt, dass die mit § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3b) StAG-E getroffene Wertung der Bedeutung der Einbürgerung, die den Abschluss einer erfolgreichen Integration im Bundesgebiet markieren sollte, nicht gerecht wird. Ein maßgebliches Integrationskriterium, nämlich die gelungene wirtschaftliche Eingliederung in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik, wird damit wertentleert und nahezu ausgeblendet. Das beruht vor allem darauf, dass die bisherige Erwerbsbiografie eines Antragstellers weitgehend unbeachtet bliebe und auch Personen eingebürgert werden könnten, die den größeren Teil ihres Aufenthalts in Deutschland Sozialleistungen bezogen haben und nur in den letzten zwei Jahren vor ihrer Einbürgerung (und mgw. gezielt mit Blick darauf) erwerbstätig waren.
 - Die geplante Neuregelung ist außerdem äußerst missbrauchsanfällig. Sie eröffnet, wie bereits erwähnt, die Möglichkeit, zum Zwecke des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit für einen kurzen Zeitraum

einen Vollzeitjob aufzunehmen, damit den Anschein des dauerhaften Bemühens um die Lebensunterhaltssicherung zu erwecken, um sodann nach erfolgter Einbürgerung die Erwerbstätigkeit wieder einzustellen.

Dieses Missbrauchspotential ist auch im Falle von EU-Staatsangehörigen gegeben. Infolge der Visumfreiheit dieses Personenkreises findet im Vorfeld der Einreise in das Bundesgebiet keine Überprüfung der Lebensunterhaltssicherung durch die Auslandsvertretungen oder Ausländerbehörden statt. Zudem bestehen auch in dem Falle, dass EU-Staatsangehörige über weite Zeiträume des Aufenthalts im Bundesgebiet hinweg keiner oder nur einer geringfügigen (nicht lebensunterhaltssichernden) Beschäftigung nachgehen, hohe rechtliche Hürden, den Verlust des Rechts auf Freizügigkeit überhaupt festzustellen oder gar den Aufenthalt im Bundesgebiet tatsächlich zu beenden. Nach der geplanten Neuregelung wäre es ausreichend, dass ein EU-Staatsangehöriger nach einem 40-monatigen Aufenthalt im Bundesgebiet, während dessen sein Lebensunterhalt nicht durchgängig gesichert sein muss (vgl. voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht von drei Monaten gemäß § 2a FreizügG/EU, Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche gemäß § 2 Abs. Nr. 1a FreizügG/EU), für 20 Monate einen (nicht lebensunterhaltssichernden) Vollzeitjob ausübt und dabei sogar ggf. Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezieht.

- § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-E macht damit im Ergebnis den Anreiz, sich wirtschaftlich nachhaltig im Bundesgebiet zu integrieren und auch dauerhaft in das Renten- und Sozialsystem zu leisten, zunichte.
- Auch die altersunabhängige Berücksichtigung von minderjährigen Kindern in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 c) StAG-E wird als nicht sachgerecht angesehen – gerade auch im Vergleich zur bisherigen, altersgestaffelten Regelung. Es ist nicht ersichtlich, warum die Betreuung etwa eines nahezu volljährigen Kindes dazu führen sollte, dass einbürgerungswillige Ehegatten von Personen, die im Sinne des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) StAG-E in Vollzeit erwerbstätig sind, vollständig davon freigestellt werden, einen Beitrag zur Sicherung ihres Unterhalts zu leisten.
- Nicht zu verkennen ist andererseits auch, dass die angestrebte Neuregelung in besonderen Fällen auch zu Einbürgerungerschwernissen führen kann. Der Ausnahmetatbestand, dass eine Inanspruchnahme von Sozialleistungen der Einbürgerung nicht entgegensteht, wenn der Betroffene dies nicht zu vertreten hat, wurde in der Vergangenheit in der Praxis z. B. für Rentner bzw. Schüler, Studenten und Auszubildende genutzt. Dagegen ist angesichts der vorgeschlagenen Neuregelung unklar, wie mit Einbürgerungsbewerbern zu verfahren ist, die sich etwa noch in einer Schul- oder Studienausbildung befinden und dafür auf existenzsichernde Sozialleistungen angewiesen sind, da auch die Eltern über keine finanziellen Mittel verfügen. Bislang konnte über das Kriterium des fehlenden Vertretenmüssens der Inanspruchnahme von Sozialleistungen dennoch eine Anspruchseinbürgerung nach § 10 Abs. 1 StAG realisiert werden. Gleiches gilt für Einbürgerungsbewerber, die im Gegensatz zu ihrem Ehegatten oder Lebenspartner selbst nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, jedoch nicht mit minderjährigen Kindern in familiärer Gemeinschaft leben, und Personen, die den Lebensunterhalt aus gesundheitlichen Gründen nicht sichern können. Unklar ist die Rechtslage auch bei Alleinerziehenden, denen aufgrund von Kinderbetreuung oder wegen zur leistenden Pflege von Angehörigen keine Vollzeitbeschäftigung möglich ist (hier greift dann auch § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG-E nicht). Es ist nicht auszuschließen, dass zahlreiche Anträge

aufgrund nicht ausreichender Sicherung des Lebensunterhalts abgelehnt werden müssen

- Insgesamt erschiene eine Orientierung bzgl. des Nichtvertretensmüssens des Leistungsbezugs an der Regelung des § 10 SGB II sachgerechter.

3. Zu Art. 1 Nr. 6 a) aa) ccc) (Aufhebung von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG)

Mit der Neuregelung wird der Grundsatz des Verbots der Mehrstaatigkeit aufgegeben. Auf die insoweit bestehenden grundsätzlichen Bedenken sind wir einleitend schon eingegangen. Uns hat darüber hinaus der Hinweis erreicht, dass im Entlassungsverfahren bislang im Heimatland begangene Straftaten, Schulden etc. festgestellt würden. Diese Erkenntnisquelle entfällt künftig. Mit Wegfall des Entlassungsverfahrens wird es regelhaft nicht mehr möglich sein zu prüfen, ob der Einbürgerungsbewerber in seinem Heimatland als Straftäter gesucht wird. Dies ist nicht sachgerecht und mit Blick auf die öffentliche Sicherheit bedenklich.

4. Zu Art. 1 Nr. 6 a) cc) (§ 10 Abs. 1 Satz 3 StAG-E)

Der als Ergänzung von § 10 Abs. 1 StAG vorgesehene Satz hinsichtlich der antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Handlungen sollte aus systematischen Gründen in § 11 StAG aufgenommen werden. Auf diese Weise wäre klargestellt, dass es sich bei solchen Handlungen um einen Ausschlussgrund handelt, der für alle Einbürgerungsmöglichkeiten gilt. Mindestens sollte aber klargestellt werden, dass auch bei der Ermessenseinbürgerung nach § 8 Abs. 1 StAG auf eine solche Einstellung zu achten ist.

5. Zu Art. 1 Nr. 6 c) (§ 10 Abs. 3 StAG-E)

Durch die Neuregelung soll der bisherige § 10 Abs. 3 StAG neu gefasst und eine Verkürzung der Voraufenthaltsdauer auf bis zu 3 Jahre ermöglicht werden. Auch diese Verkürzung sehen wir, wie einleitend bereits erwähnt, insgesamt kritisch. Im Übrigen hat uns noch folgender Hinweis erreicht:

- Die Regelung sieht vor, dass „die Anforderungen einer Sprachprüfung für das Niveau Stufe C 1 „erfüllt“ sein müssen. Anders als in der bestehenden Regelung wird insoweit ein „Nachweis“ nicht mehr explizit verlangt. Das wirft die Frage auf, ob damit eine Erleichterung für die Antragsteller verbunden sein soll. Eine rechtssichere Überprüfung der Erfüllung des Tatbestandsmerkmals erscheint nur möglich, wenn die Einbürgerungsbewerber auch künftig einen Nachweis erbringen müssen.

6. Zu Art. 1 Nr. 6 d) (Aufhebung von § 10 Abs. 3a StAG)

Infolge des Verzichts auf das Gebot der Mehrstaatigkeit soll auch § 10 Abs. 3a StAG aufgehoben werden. Diese betrifft auch die (Mit-)Einbürgerung von Kindern, die nach Maßgabe des Rechts ihres Herkunftslandes erst mit Erreichen eines bestimmten Lebensalters aus ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit entlasten werden können. Die entsprechende Einbürgerungsbescheide mussten daher nach geltendem Recht mit Auflagen versehen werden, wonach die Betroffenen mit Erreichen der Altersgrenze entsprechende Entlassungsanträge stellen mussten. Für die Praxis stellt sich nunmehr die Frage, wie mit diesen Auflagen nach Wegfall der Ermächtigungsgrundlage umzugehen ist. Eine generelle Übergangsregelung würde hier zu Rechtsklarheit beitragen.

7. Zu Art. 1 Nr. 6 e) (§ 10 Abs. 4 Satz 3 StAG-E)

Die in der Neuregelung vorgesehenen Erleichterungen hinsichtlich der Sprachkenntnisse für die Gastarbeitergeneration sehen wir aus den einleitend erwähnten Gründen sehr kritisch. Die Vorschrift wirft aber auch viele Fragen zur praktischen Umsetzung auf. Unklar ist, inwiefern mündliche Sprachkenntnisse konkret nachgewiesen werden müssen, also ob etwa der persönliche Eindruck der Staatsangehörigkeitsbehörde ausreicht oder ob die Vorlage eines Sprachzertifikates bestimmter Module (Sprechen, Hören) verlangt werden darf. Ohne Konkretisierung (z.B. Vollzugs- oder Anwendungshinweise) wird eine Ablehnung durch die Staatsangehörigkeitsbehörde de facto wohl kaum mehr möglich sein, da Kriterien für eine Überprüfung nicht vorgesehen sind.

In der Vollzugspraxis sind unterschiedliche Auslegungen der Staatsangehörigkeitsbehörden zu erwarten, was wiederum zu Rechtsstreitigkeiten und verwaltungsgerichtlichen Nachprüfungen führen wird.

Angeregt wird deshalb, bei den bereits bestehenden anerkannten Prüfstellen, z.B. Volkshochschulen, vergleichbar dem B1-Zertifikat mündliche Testungen vorzusehen, die die mündliche Verständigung in deutscher Sprache im Alltagsleben ohne nennenswerte Probleme bestätigen. Hierdurch würden für alle Einbürgerungsbewerber gleiche Bedingungen gelten und auch die Gleichbehandlung wäre gewährleistet.

8. Zu Art. 1 Nr. 6 f) (§ 10 Abs. 4a StAG-E)

Für die vorgeschlagene Härtefallregelung, wonach unter bestimmten Voraussetzungen Abstriche hinsichtlich des Vorhandenseins ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache möglich sind, sehen wir angesichts der prinzipiellen Bedeutung von Sprachkenntnissen für eine gelingende Integration keinen überzeugend dargelegten Bedarf. Mit der nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit nach § 10 Abs. 6 StAG, in Einzelfällen von einem Nachweis der Sprachkenntnisse aufgrund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Erkrankung oder altersbedingt abzugehen, ist bereits eine hinreichende Regelung getroffen. Eine weitere Regelung – wie in § 10 Abs. 4a StAG-E vorgesehen – ist weder zielführend noch angezeigt.

Die Regelung wird überdies zu erheblichen Mehrbelastungen in den Staatsangehörigkeitsbehörden führen, da sie für erhebliche Unsicherheiten sorgen wird. Bei den Einbürgerungsbewerbern entsteht durch die angekündigte Reform nach Berichten aus der Praxis schon jetzt der Eindruck, ein Sprachnachweis sei in vielen Fällen künftig nicht mehr notwendig. Aufgrund der Vollzugserfahrung ist davon auszugehen, dass nicht wenige Einbürgerungsbewerber versuchen werden, sich auf die Härtefallregelung zu berufen. Deshalb sollte, sofern auf die Regelung nicht ganz verzichtet wird, im Gesetz, jedenfalls aber in den AH-StAG zeitnah klargestellt werden, wann ein Antragsteller sich „ernsthaft und nachhaltig“ um den Erwerb von Deutschkenntnissen bemüht hat.

9. Zu Art. 1 Nr. 6 g) (§ 10 Abs. 6 Satz 2 StAG-E)

Aufgrund der Regelung soll, wie oben bereits erwähnt, für bestimmte Gruppen von Einbürgerungsbewerbern der Einbürgerungstest entfallen. Auch dies sehen wir kritisch. Der Einbürgerungstest stellt bereits jetzt keine allzu große Hürde im Rahmen einer Einbürgerung dar. Der Fragenkatalog ist im Internet abrufbar und die Prüfung – mit entsprechender Vorbereitung und einem gewissen Interesse an deutscher Geschichte sowie Aufbau und Funktionsweise von Staat und Gesellschaft – nicht übermäßig schwer. Mit mindestens 17 richtigen Antworten auf 33 Fragen ist der Test bereits bestanden. Ein Verzicht auf den Einbürgerungstest für ganze Personengruppen ist nicht integrationsfördernd, zumal demokratische Grundwerte gerade nicht altersabhängig sind.

10. Zu Art. 1 Nr. 7 c) (§ 11 Satz 1 Nr. 3 b StAG-E)

Aufgrund der vorgeschlagenen Regelung soll eine Einbürgerung ausgeschlossen sein, wenn der Ausländer „durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet“. Diese Vorgabe ist im Grundsatz ausdrücklich zu begrüßen. Insoweit wurden wir darauf hingewiesen, dass es in der Praxis allerdings nur in besonders krassen Einzelfällen möglich sein wird, ein entsprechendes Fehlverhalten (gerichts-fest) feststellen zu können. In der Vollzugspraxis wird die Beibringung belegbarer Fakten für ein derartiges Verhalten, die auch einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhalten, äußerst schwierig sein.

11. Zu Art. 1 Nr. 9 a) (§ 12b Abs. 1 Satz 5 StAG)

Angesichts der im Gesetzesentwurf deutlich verkürzten Voraufenthaltszeiten ist die unveränderte Übernahme der Regelung aus 12b.1 VAH-StAG in § 12b Abs. 1 Satz 5 StAG-E abzulehnen. § 12b Abs. 1 Satz 5 StAG-E eröffnet die Möglichkeit, durch regelmäßige Auslandsaufenthalte die tatsächliche Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet vor einer Einbürgerung so drastisch zu reduzieren, dass schon aufgrund der geringen Anwesenheitsdauer des Einbürgerungsbewerbers eine erfolgreiche Integration in die Werte- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland nicht gelingen kann.

12. Zu Art. 1 Nr. 11 b) (§ 16 Satz 2 StAG-E)

Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass Einbürgerungsurkunden im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier überreicht werden sollen.

Solche Einbürgerungsfeiern finden in den Landkreisen heute schon in regelmäßigen Abständen statt. Wir halten es aber für verfehlt, dass Einbürgerungsurkunden (nur noch) im Rahmen von Einbürgerungsfeiern überreicht werden sollen.

Aus den übereinstimmenden Rückmeldungen unserer Mitglieder geht hervor, dass das Hauptinteresse nahezu aller Einbürgerungsbewerber in der schnellstmöglichen Aushändigung der Einbürgerungsurkunde liegt. Das hat verschiedene Gründe, wie etwa die zeitnahe Beantragung des deutschen Reisepasses und Personalausweises, die Abgabe namensrechtlicher Erklärungen oder die Teilnahme an Wahlen. In manchen Fällen liegt auch kein gültiger ausländischer Pass oder Passersatz vor oder es besteht gar Staatenlosigkeit. In welchem Rahmen die Urkundenaushändigung erfolgt, ist für die meisten Einbürgerungsbewerber weniger bedeutsam.

Um dem Interesse nach einer zügigen Urkundenaushändigung gerecht zu werden, müssten die Staatsangehörigkeitsbehörden demnach mindestens monatlich eine öffentliche Einbürgerungsfeier veranstalten. Organisation und Vorbereitung solcher Veranstaltungen sind allerdings zeit- und personalintensiv sowie mit Kosten verbunden. Angesichts des zu erwartenden massiven Anstiegs der Einbürgerungsanträge sind die Staatsangehörigkeitsbehörden absehbar nicht in der Lage, diese Zusatzaufgabe mit den vorhandenen Ressourcen zu erledigen.

Ein größerer Abstand zwischen den Einbürgerungsfeiern (z.B. quartalsweise) wäre hingegen nicht sinnvoll und kontraproduktiv. Einerseits würde dies die Einbürgerungsverfahren verzögern, was dem Interesse der Einbürgerungsbewerber (und im Übrigen auch dem Wunsch des Gesetzgebers nach einer Verfahrensbeschleunigung) zuwiderläuft. Andererseits entstünde zusätzlicher Aufwand bei den Staatsangehörigkeitsbehörden, die dann sicherstellen müssten, dass im Zeitpunkt der Urkundenaushändigung die Sicherheitsanfragen noch aktuell sind und seit der letzten Prüfung des Antrages keine der Einbürgerung entgegenstehenden Änderungen eingetreten sind.

Hinzu kommt, dass die Bekanntgabe personenbezogener Daten im Rahmen öffentlicher Einbürgerungsfeiern datenschutzrechtlichen Bedenken begegnet, da der Teilnehmerkreis der Feier auch unbeteiligte Dritte (z.B. Angehörige andere Einbürgerungsbewerber) umfassen kann. Von jedem Einbürgerungsbewerber im Vorfeld der Veranstaltung eine datenschutzrechtliche Einwilligungserklärung einzuholen, wäre für die Staatsangehörigkeitsbehörde jedoch mit einem unzumutbaren Aufwand verbunden.

Sofern der Gesetzgeber hier überhaupt eine Regelung für erforderlich hält, sollte sich diese darauf beschränken, dass Einbürgerungsurkunden in eine der Bedeutung der Einbürgerung entsprechenden Form ausgehändigt werden (vgl. entsprechend § 14 Abs. 2 PStG zum äußeren Rahmen der Eheschließung).

13. Zu Art. 1 Nr. 20 (§ 32 StAG-E)

Die Vorschrift zur Abfrage von Bagatelldelikten ist zu begrüßen, da sie zur Konkretisierung des Vollzugs von § 12a Abs. 1 Satz 2 StAG beiträgt und die Aufgabenverteilung zwischen Staatsangehörigkeitsbehörde und Staatsanwaltschaft regelt. Im Hinblick auf die praktische Umsetzung bleibt jedoch abzuwarten, inwiefern die Staatsanwaltschaften diese zusätzliche Aufgabe unverzüglich wie vom Gesetzgeber intendiert zu erledigen in der Lage sein werden.

Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass Jugendstrafen von der Bagatellgrenze nach § 12a Abs. 1 Satz 1 nicht erfasst sind und daher einer Einbürgerung zwingend entgegenstehen. Einbürgerungsschädlich sind demnach auch noch nicht getilgte Jugendstrafen, bei denen der Strafmakel als beseitigt erklärt ist (§ 97 JGG). Allerdings werden diese Strafen den Einbürgerungsbehörden im unbeschränkten BZR-Auszug gem. § 41 Abs. 2 BZRG nicht mitgeteilt. Kenntnis erhalten die Einbürgerungsbehörden hiervon regelmäßig nur bei der Auswertung der Ausländerakten. Die Einschränkungen der Erkenntnismöglichkeiten sind nicht mehr zeitgemäß.

14. Zu Art. 1 Nr. 21 (§ 33 StAG-E)

Zu dem nicht von einer Änderung betroffenen § 33 Abs. 5 StAG hat uns der Hinweis erreicht, dass die Meldebehörden über den Erwerb, Verlust, Verzicht etc. der deutschen Staatsangehörigkeit unterrichtet werden. Den Umfang gibt Abs. 2 vor, wobei jedoch nicht gemeldet werden kann, ob die bisherige Staatsangehörigkeit verloren gegangen ist oder beibehalten wird. Da die Meldebehörden die Staatsangehörigkeit(en) zu erfassen haben (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 BMG) erfolgt regelmäßig eine Rückfrage bei der Einbürgerungsbehörde. Da es noch Staaten gibt, die den Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehen, wenn die deutsche Staatsangehörigkeit erworben wird (z.B. Österreich, China), kann nicht von einer grundsätzlichen Mehrstaatigkeit ausgegangen werden. Eine gesetzliche Regelung wird insoweit für notwendig erachtet.

15. Zu Art. 2 Nr. 2 (§ 37 StAG-E)

Es ist zu begrüßen, dass das Verfahren der Sicherheitsanfragen in enger Anlehnung an das SBH-Verfahren (§ 73 Abs. 2 und 3 S. 1 AufenthG) digitalisiert werden soll, da dies zur Beschleunigung der Einbürgerungsverfahren beitragen wird. Allerdings muss sichergestellt werden, dass die geplanten Änderungen den Prozess der Einbürgerung nicht verzögern.

IV. Erfüllungsaufwand

Wie einleitend bereit vermerkt, erachten wir die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand für deutlich unzureichend.

Folgende Faktoren, die oftmals außerhalb des Einflussbereichs der Staatsangehörigkeitsbehörde liegen, haben Einfluss auf die Bearbeitungszeiten.

Es ist die Ausnahme, dass Einbürgerungsbewerber alle für die Fallbearbeitung notwendigen Unterlagen und Nachweise vollständig und von Anfang an vorlegen. Im Regelfall müssen die Staatsangehörigkeitsbehörden Unterlagen (teils mehrfach) nachfordern. Dies löst hohen – und mitunter konfliktträchtigen - Kommunikations-, Erklärungs- und Beratungsaufwand im Verhältnis zum Einbürgerungsbewerber aus.

Die Sichtung und Prüfung aller Unterlagen, insbesondere der (gerade bei langen Voraufenthaltszeiten) teils sehr umfangreichen Ausländerakten, ist ebenfalls zeitintensiv und lässt sich nicht verkürzen.

Der Einbürgerungsbewerber muss zur Identitätsklärung und Überprüfung der Deutschkenntnisse sowie zur Unterschrift auf den Antragsunterlagen in der Staatsangehörigkeitsbehörde vorsprechen. Je nach Fallgestaltung benötigt der Einbürgerungsbewerber im Rahmen dieses Termins jedoch noch weitere Beratung. Alleine dieser Arbeitsschritt beansprucht regelmäßig mindestens 60 Minuten.

Nach Prüfung der Unterlagen ist ferner die Einbürgerungsurkunde zu erstellen und nach Vereinbarung eines Termins auszuhändigen.

Hinzu kommt, dass einige der geplanten Änderungen die Fallbearbeitung künftig aufwändiger machen und die Bearbeitungszeiten weiter verlängern werden.

Der Gesetzesentwurf sieht viele unbestimmte Rechtsbegriffe vor, deren praktische Anwendung generell aufwändiger ist, da die Auslegungsfähigkeit und –bedürftigkeit von Normen den Prüfungsaufwand erhöhen. Die Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sind regelmäßig auch Gegenstand intensiv geführter Diskussionen mit Einbürgerungsbewerbern; insbesondere in „Grenzfällen“, in denen die konkrete Auslegung (eng oder weit) am Ende entscheidend für die Einbürgerungsentscheidung ist.

So wird die Anwendung der Härtefallregelung für die Erbringung ausreichender deutscher Sprachkenntnisse (§ 10 Abs. 4a StAG-E) erheblichen Mehraufwand bei den Staatsangehörigkeitsbehörden auslösen. Es ist zu erwarten, dass die Staatsangehörigkeitsbehörden – gerade in der Anfangszeit nach dem Inkrafttreten dieser Norm – viele langwierige und konfliktbeladene Diskussionen im persönlichen Austausch führen müssen, ob der Erwerb der Deutschkenntnisse nicht möglich oder dauerhaft wesentlich erschwert ist und hierüber ausreichend aussagekräftige Nachweise vorliegen.

Die Überprüfung der vorhandenen mündlichen Deutschkenntnisse in Fällen der Gastarbeitergeneration gem. § 10 Abs. 4 Satz 2 StAG-E wird oftmals ein persönliches Gespräch mit dem Einbürgerungsbewerber erfordern, was Personalressourcen bindet.

Ebenso ist die praktische Umsetzung von § 11 Satz 1 Nr. 3 StAG-E sicherlich mit Mehraufwand verbunden. Die persönliche Einstellung, die Gleichstellung von Mann und Frau zu missachten, lässt sich seitens der Staatsangehörigkeitsbehörde aufgrund äußerer Anzeichen zuallererst nur vermuten. Diese Vermutung ist dann durch weitere geeignete Maßnahmen (z.B. einbürgerungsrechtliche Anhörung) zu verifizieren, was wiederum Ressourcen beansprucht.

All diese Aspekte verdeutlichen, dass die veranschlagte Bearbeitungszeit von 109 Minuten fernab jeglicher Realität liegt.

Es ist infolge der angestrebten Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ferner mit einem sprunghaften Anstieg der Einbürgerungsanträge zu rechnen, der einen nicht abschätzbaren Mehraufwand für die Staatsangehörigkeitsbehörden auslösen wird.

Dies ist vor allem der Einführung der generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit und der Verkürzung der Aufenthaltsdauer auf fünf Jahre zur gleichen Zeit geschuldet.

Allein durch die Hinnahme der Mehrstaatigkeit wird sich die Zahl der Einbürgerungsanträge vervielfachen. Einige unserer Mitglieder haben berichtet, dass bereits in den letzten Monaten deutlich mehr Auskunftersuchen als üblich zu diesem Themenkreis eingegangen sind. Insbesondere werden viele Einbürgerungsanträge von Staatsangehörigen der Türkei und der sog. „Westbalkanstaaten“ erwartet.

Ferner werden mit der Reduzierung der Aufenthaltszeiten auf einen engen Zeitraum verdichtet Einbürgerungsanträge gestellt werden, die sich ansonsten auf 3 Jahre verteilt hätten.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

gez. Dr. Ruge
Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers