



Die Beauftragte der Bundesregierung  
für Migration, Flüchtlinge und  
Integration

# Erfolgsfaktoren einer gelingenden Einbürgerungspraxis

Expertise des wissenschaftlichen Stabs des Sachverständigenrats  
für Integration und Migration im Auftrag der Beauftragten der  
Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Verfasser: Nicholas Courtman und Jan Schneider



**Zitiervorschlag:**

Courtman, Nicholas/Schneider, Jan 2021: Erfolgsfaktoren einer gelingenden Einbürgerungspraxis. Expertise für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Wissenschaftlicher Stab des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR), Berlin.

# Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

Deutschland ist ein vielfältiges und wirtschaftlich erfolgreiches Land im Herzen Europas. Dazu hat auch die Einwanderungsgeschichte maßgeblich beigetragen. Heute gehören 21,2 Millionen Menschen mit familiärer Einwanderungsgeschichte zu unserer Gesellschaft. Das ist jede und jeder Vierte in unserer Bevölkerung. Für viele von ihnen war Deutschland schon immer das Zuhause, für andere ist es in den vergangenen Jahren dazu geworden. Sie leben und arbeiten hier, ihre Kinder wachsen hier auf und gehen zur Schule, hier haben sie Freunde, Bekannte und Kolleginnen und Kollegen gefunden.

Teilhabe, Identifikation, Heimat – all das sind Bedürfnisse, die jeder Mensch kennt. Die deutsche Staatsbürgerschaft ist Ausdruck für diesen Wunsch und zugleich ein starkes Bekenntnis zu unserer Gesellschaft, ihren Werten und demokratischen Institutionen. Wer sich bewusst für sie entscheidet, erhält alle gesellschaftlichen und politischen Rechte in Deutschland. Deshalb schafft die Staatsbürgerschaft nicht nur Zugehörigkeit, sie festigt zugleich den Zusammenhalt in unserem Land.

Bislang gehen nur wenige Menschen, die die gesetzlichen Voraussetzungen für die Staatsbürgerschaft erfüllen und sich tagtäglich in unserem Land einbringen, den Schritt der Einbürgerung. Die Einbürgerungszahlen in Deutschland stagnieren seit Jahren auf niedrigem Niveau und sind während der Corona-Pandemie nochmals rückläufig.

Die Bundesregierung hat deshalb im November 2020 eine Einbürgerungsoffensive beschlossen, die gezielt für die Einbürgerung von gut integrierten Frauen und Männern wirbt und dazu beitragen soll, das Zugehörigkeitsgefühl und die Wertschätzung der Vielfalt in unserem Land weiter zu fördern. Diesem Anliegen widmet sich auch der Nationale Aktionsplan Integration der Bundesregierung mit vielen Vorhaben, um die Einbürgerungspraxis in ganz Deutschland zu unterstützen.



Ein Vorhaben des Themenforums „Bedeutung von Einbürgerung“ ist die vorliegende Expertise. Sie untersucht im kommunalen Vergleich die Strukturen, Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Einbürgerungsverfahren in unserem Land. Sie gibt Antworten, gewonnen aus der kommunalen Praxis, wie Informationskampagnen zur Einbürgerung attraktiver und Verwaltungsverfahren effizienter gestaltet werden können, damit mehr Frauen und Männer sich mit Herz und Überzeugung zu Deutschland bekennen und den Weg zur deutschen Staatsbürgerschaft gehen.

Ich danke den Autoren der Expertise vom Sachverständigenrat für Integration und Migration für ihre Analyse und umfangreichen Empfehlungen für Bund, Länder und Kommunen. Den Leserinnen und Lesern wünsche ich eine aufschlussreiche Lektüre und hoffe, dass die Expertise einen Beitrag zur Steigerung der Einbürgerungszahlen und somit zum starken Zusammenhalt aller in Deutschland lebenden Menschen mit und ohne familiäre Einwanderungsgeschichte leistet.

Ihre

**Annette Widmann-Mauz**

Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin

Beauftragte der Bundesregierung für Migration,  
Flüchtlinge und Integration

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	6
<b>1 Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>8</b>
<b>2 Determinanten der Einbürgerungsabsicht und Wirkungspotenziale von einbürgerungsfördernden Maßnahmen .....</b>	<b>11</b>
2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen .....	11
2.2 Einbürgerungsverhalten verschiedener Herkunftsgruppen .....	14
2.3 Einbürgerungsabsicht und Einbürgerungsgeschehen: Weitere Determinanten und Einflussfaktoren .....	16
<b>3 Einbürgerungsfördernde Maßnahmen: Kommunale Fallbeispiele .....</b>	<b>20</b>
3.1 Hamburg: Einbürgerungskampagnen unter idealen verwaltungsorganisatorischen und politischen Bedingungen? .....	20
3.1.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen .....	20
3.1.2 Effekte der Maßnahmen .....	23
3.1.3 Analyse und Schlussfolgerungen .....	23
3.2 Berlin: Einbürgerungskampagne ohne personelle Aufstockung der Einbürgerungsbehörden .....	27
3.2.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen .....	27
3.2.2 Effekte der Maßnahmen .....	29
3.2.3 Analyse und Schlussfolgerungen .....	31
3.3 München: Wirkungspotenziale von personeller Aufstockung und Digitalisierung der Verwaltung .....	33
3.3.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen .....	33
3.3.2 Effekte der Maßnahmen .....	36
3.3.3 Analyse und Schlussfolgerungen .....	36
3.4 Bonn: Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen und anderen staatlichen Stellen zur Förderung von Einbürgerung .....	38
3.4.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen .....	38
3.4.2 Effekte der Maßnahmen .....	42
3.4.3 Analyse und Schlussfolgerungen .....	42

3.5	Dresden: Kooperation mit Bildungseinrichtungen und Unternehmen .....	44
3.5.1	Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen .....	44
3.5.2	Effekte der Maßnahmen .....	47
3.5.3	Analyse und Schlussfolgerungen .....	48
3.6	Landkreis Böblingen: Eigenständige kommunale Einbürgerungskampagne in einem Landkreis .....	49
3.6.1	Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen .....	49
3.6.2	Effekte der Maßnahmen .....	51
3.6.3	Analyse und Schlussfolgerungen .....	51
3.7	Dithmarschen: Einbürgerungskampagne auf Landkreisebene in Verbindung mit einer landesweiten Kampagne .....	53
3.7.1	Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen .....	53
3.7.2	Effekte der Maßnahmen .....	56
3.7.3	Analyse und Schlussfolgerungen .....	57
3.8	Zwischenfazit: Wegweisende Praktiken – keine Patentrezepte .....	58
<b>4</b>	<b>Handlungsempfehlungen für die Gestaltung von einbürgerungsfördernden Maßnahmen .....</b>	<b>62</b>
4.1	Bundesebene .....	65
4.2	Länderebene .....	67
4.3	Kommunale Ebene .....	68
4.4	Fazit und Ausblick: Einbürgerungsoffensive im Mehrebenensystem .....	70
	<b>Anhang .....</b>	<b>76</b>
	Literatur .....	76
	Abbildungsverzeichnis .....	78
	Info-Boxen-Verzeichnis .....	78
	Tabellenverzeichnis .....	79
	Impressum .....	81

# Zusammenfassung

Der Einbürgerung kommt eine zentrale Rolle für die Teilhabe und Identifikation von Zuwanderinnen und Zuwanderern mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive zu. Wichtige Rechte und Pflichten aus verschiedenen Lebensbereichen sind an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft. Sie ist insbesondere Voraussetzung für die volle politische Teilhabe durch das aktive und das passive Wahlrecht. Doch die Einbürgerungszahlen in Deutschland stagnieren seit vielen Jahren auf einem im internationalen Vergleich niedrigen Niveau – und das obwohl viele Ausländerinnen und Ausländer längst die hohen Anforderungen erfüllen, die an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft sind, die deutsche Sprache sprechen, für ihren Lebensunterhalt aufkommen und gut integriert sind. Dabei können erhebliche zahlenmäßige Unterschiede sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen verschiedenen Kommunen innerhalb desselben Bundeslandes festgestellt werden.

Wie lassen sich im Rahmen des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts die Einbürgerungszahlen erhöhen? Was können Bund, Länder und Kommunen tun, damit sich mehr Ausländerinnen und Ausländer, die alle Voraussetzungen erfüllen, für die Einbürgerung entscheiden? Welches sind die zentralen Faktoren erfolgreicher Einbürgerungskampagnen und welche Maßnahmen haben sich auf kommunaler sowie Länderebene bewährt, um das Einbürgerungspotenzial besser auszuschöpfen?

Die vorliegende Expertise wurde im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration erstellt. Sie untersucht anhand von sieben kommunalen Fallbeispielen die Faktoren, die das örtliche Einbürgerungsgeschehen bedingen, und analysiert Ansätze und Strategien der zuständigen Behörden, es zu stimulieren. Dabei werden auch die Schnittstellen der kommunalen Verwaltung mit der Landesebene in den Blick genommen.

Die Expertise identifiziert Praktiken auf der Ebene der Kommunen sowie der Länder, mit denen das Einbürgerungsgeschehen positiv beeinflusst werden kann. Dazu gehören (1) Maßnahmen, die für die Einbürgerung und ihre Vorteile personalisiert „werben“, (2) die Distribution niedrigschwelliger Informationen über unterschiedliche Partnerin-

nen und Partner bzw. Netzwerke sowie (3) eine gute Ausstattung der Verwaltung. Darüber hinaus verweist die Expertise (4) auf die Möglichkeit, eine einheitlichere Rechtsanwendung etwa durch eine aktualisierte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu befördern, die für mehr Klarheit und Transparenz sorgen könnte.

(1) Die wirksamste Werbemaßnahme sind **Briefaktionen, mithilfe derer lange in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer etwa durch die Amtsträgerinnen und Amtsträger im Gemeindeamt sowie der Landkreisleitung persönlich angeschrieben und zu einem Beratungsgespräch über die Einbürgerung eingeladen werden**. In allen Kommunen, in denen solche Briefaktionen stattfanden, nahm die Zahl der durchgeführten Beratungsgespräche, der gestellten Einbürgerungsanträge und der erfolgten Einbürgerungen zu. Auch andere Maßnahmen, die auf eine direkte und persönliche Ansprache der Zielgruppe setzten, erwiesen sich als wirksam: Zu nennen ist hier ein **Einbürgerungslotsenprojekt, bei dem die Einbürgerungsbehörde kontinuierlich mit einer Migrant\*innenorganisation als Trägerin der Maßnahme zusammenarbeitet**, wodurch ein guter Zugang in die Communitys gewährleistet wird.

(2) Für die Distribution **aktueller, niedrigschwelliger und zuverlässiger Informationen** hat sich die **Kooperation mit den Ausländerbehörden** bewährt. So wird in vielen Kommunen etwa bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis durch die Ausländerbehörde ebenso auf die konkreten Einbürgerungsmöglichkeiten hingewiesen.

Auch **Informationsveranstaltungen der Behörden in Kooperation mit Akteuren aus Wissenschaft, Forschung, Wirtschaft, Migrant\*innenorganisationen und Religionsgemeinschaften** haben sich vielerorts bewährt; ebenso die Erörterung der Thematik im Unterricht an weiterführenden Schulen. Daneben liegt in der **Digitalisierung** ein großes Potenzial für gute behördliche Praxis: Neben der Möglichkeit, online Informationen zu erhalten oder Termine zu buchen, kann dazu auch die unverbindliche **webbasierte Prüfung der Voraussetzungen einer Einbürgerung** gehören (Einbürgerungs-Quick-Check). So kann verständlich

über die Einbürgerung informiert und zu diesem Schritt motiviert werden.

(3) Damit Informations- und Werbemaßnahmen ihre volle Wirkung entfalten können, ist die **angemessene personelle Ausstattung der Einbürgerungsbehörden** eine zentrale Voraussetzung. Zahlreiche der für die Expertise befragten Einbürgerungsbehörden hatten teils erhebliche Schwierigkeiten, offene Stellen zeitnah mit geeignetem Personal zu besetzen. Das führte zu Antragsrückständen bzw. verlängerten Prüf- und Bearbeitungszeiten. Gerade im Zuge von Einbürgerungskampagnen sollten Länder und Kommunen daher rechtzeitig für Personalaufstockungen sorgen.

(4) Die **Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht** wurde zuletzt 2001 aktualisiert und deckt die geltende Rechtslage beim Thema Einbürgerung nur unzureichend ab. Die anschließend veröffentlichten Vorläufigen Anwendungshinweise zum Staatsangehörigkeitsgesetz bzw. ergänzende Rundschreiben des zuständigen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) sind für die Länder nicht bindend. Dies hat eine teilweise divergierende Verordnungs- und Weisungslage in den Ländern zur Folge und somit auch unterschiedliche Vorgaben zur Ermessensausübung bei der Einbürgerung. Eine Aktualisierung der Verwaltungsvorschrift könnte zum einen die Rechtsanwendung stärker vereinheitlichen, zum anderen würde sie Einbürgerungsinteressierten die Orientierung erleichtern.

Die Expertise kommt auf Grundlage dieser Analyse zu Handlungsempfehlungen, die sich an Kommunen, Länder sowie den Bund richten.

Dazu gehören für die **Kommunen**

- die formalisierte Einbindung verschiedener Behörden und Stellen (wie Ausländerbehörden, Integrationsbeauftragte oder Integrationsbeiräte) in die lokale Informationspolitik sowie die Schaffung oder Nutzung von Netzwerkstrukturen;
- die flexible und an die jeweiligen Kapazitäten angepasste Durchführung motivierender und

personalisierter Briefaktionen, um einbürgerungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer für die Einbürgerung zu gewinnen.

Die **Länder** sollten

- Kommunen durch eindeutige Vorgaben, Erfahrungsaustausche und Workshops zu Prozess- und Serviceoptimierung sowie durch die Entwicklung von Musterschreiben und andere Materialien noch besser unterstützen;
- die Themen Einbürgerung und Staatsangehörigkeit unter Nutzung entsprechender Handreichungen und Unterrichtsmaterialien stärker im Schulkontext verankern;
- nutzerfreundliche elektronische Angebote entwickeln (digitaler Einbürgerungsantrag).

Für den **Bund** liegt es nahe,

- eine bundesweit einheitliche Anwendungsgrundlage für das Einbürgerungsrecht durch die Aktualisierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht zu schaffen;
- auf dieser Basis den von Bayern und Nordrhein-Westfalen entwickelten Digitalen Einbürgerungs-Quick-Check für eine bundesweite Einbürgerungsoffensive zu übernehmen und weiterzuentwickeln;
- Foren des Erfahrungsaustausches über Maßnahmen und Praktiken zu organisieren, bei denen sich unterschiedliche Stakeholder – darunter Migrant\*innenorganisationen, Einbürgerungsbehörden, Integrationsbeauftragte, Wissenschaft und Unternehmen – regelmäßig begegnen;
- eine „konzertierte Einbürgerungsoffensive“ unter seiner Federführung durchzuführen. Hierbei ist die Einbeziehung von Ländern und Kommunen sowie eine enge Abstimmung zentral, damit diese auch für die erforderlichen Personalkapazitäten sorgen können, um gesteigerte Antragszahlen zu bearbeiten.

# 1. Einleitung und Hintergrund

Die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Gestaltung der Integration von Zugewanderten und Personen mit familiärer Einwanderungsgeschichte in Deutschland sind zentrale Aufgaben der Bundesregierung. Ein wichtiger Aspekt der Integrationspolitik, der aber oft vernachlässigt wird, ist die Förderung politischer Teilhabe (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020b: 6). Das aktive und passive Wahlrecht auf der Ebene des Bundes und der Länder erfordert in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich den Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit. Das Staatsangehörigkeitsrecht und die Einbürgerung spielen dadurch in Bezug auf politische Integration eine Schlüsselrolle (SVR 2021: 36).

Im Jahr 2020 lebten 5.045.415 Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bereits seit mehr als zehn Jahren in Deutschland und erfüllten damit eine zentrale Voraussetzung, nämlich die erforderliche Voraufenthaltszeit, für die Einbürgerung.<sup>1</sup> Das waren knapp 48 Prozent der Bevölkerung ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Statistisches Bundesamt 2021a: 86–89). Im gleichen Jahr ließen sich jedoch nur 109.880 Personen einbürgern. Das sog. ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP) betrug damit 2,2 Prozent (Statistisches Bundesamt 2021b: 14–15). Dies ist sowohl anteilig (2019: 2,5 %) als auch in absoluten Zahlen (2019: 128.905) ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Vorjahr (Statistisches Bundesamt 2021b: 14). Der aktuelle Rückgang muss zwar auch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und der damit verbundenen Komplikationen für das Verwaltungshandeln gesehen werden, jedoch sind die Einbürgerungszahlen seit Jahren insgesamt niedrig. Aus demokratiepolitischer Sicht ist dieser Zustand unbefriedigend: Da in Demokratien die Herrschaft vom Volk ausgeht, also durch den Wahlakt von Bürgerinnen und Bürgern, sollte ein möglichst großer Teil der volljährigen und dauerhaft ansässigen Bevölkerung auch die staatsbürgerlichen Rechte besitzen (vgl. Dahl 1989: 108–114). Zudem kann dies zu einem De-

mokratiedefizit durch Unterinklusion führen – anders ausgedrückt: Staatliche Entscheidungen sind dann nicht hinreichend legitimiert (vgl. SVR 2021: 36).

Die Politik in Deutschland ist sich dieses Problems zunehmend bewusst, und die Bundesregierung hat im Zuge der Phase V „Zusammenhalt stärken – Zukunft gestalten“ des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) im Rahmen des Themenforums „Bedeutung von Einbürgerung“ den Zusammenhang zwischen Staatsangehörigkeitsrecht, Einbürgerungspraktiken und politischer Integration erörtert (Bundesregierung 2021: 62–71). In einer Reihe von Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern von Bundesministerien, Landesministerien, kommunalen Einbürgerungsbehörden, Wissenschaft, Migrant\*innenorganisationen und der Freien Wohlfahrtspflege wurden im Hinblick auf das Thema Einbürgerung und den Einbürgerungsprozess Erfahrungen und Empfehlungen gesammelt und beraten. Übergeordnetes Ziel des Themenforums war es, Wege zur Verbesserung des Einbürgerungsprozesses zu identifizieren, um dadurch „deutlich mehr Ausländerinnen und Ausländer für die Einbürgerung zu gewinnen“ (ebd.: 64).

Zu diesem Ziel hatte sich die Bundesregierung zuletzt auch im abschließenden Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus<sup>2</sup> klar bekannt, der im November 2020 veröffentlicht wurde. Als eine Maßnahme, die u. a. in der Zuständigkeit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration fällt, ist darin eine „Einbürgerungsoffensive“ vorgesehen. Diese soll „gezielt für die Möglichkeit einer Einbürgerung werben, um gut integrierten Ausländerinnen und Ausländern, die [die] gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, die volle Teilhabe zu ermöglichen“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2020: 10).

1 Eine Einbürgerung nach § 10 StAG erfordert i. d. R. nur acht Jahre Aufenthalt im Land. Um das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP) zu errechnen, bezieht das Statistische Bundesamt jedoch die Zahl der Einbürgerungen in einem Jahr auf die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens zehn Jahren in Deutschland wohnen.

2 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/kabinett-rechtsextremismus-1819828>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021



Mit Blick auf diese beiden Vorhaben hat die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration die vorliegende Expertise zur kommunalen Einbürgerungspraxis und zu landesweiten und kommunalen einbürgerungsfördernden Maßnahmen in Auftrag gegeben. Sie soll auf der Basis von Fallstudien Einblick in die kommunale Einbürgerungspraxis in Deutschland geben und vor allem Good-Practice-Beispiele kommunaler und landesweiter Einbürgerungspolitik und -praxis identifizieren. Das können Einbürgerungskampagnen in Verbindung mit zusätzlichem Personaleinsatz bei den Behörden sein, aber auch niedrigschwellige Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsorganisation, die darauf abzielen, mehr Menschen für die Einbürgerung zu gewinnen und damit die Einbürgerungszahlen zu steigern. Die Expertise soll ebenso dazu beitragen, Informationskampagnen zur Einbürgerung zu verbessern, und Anhaltspunkte dafür liefern, wie eine künftige bundesweite Kampagne gestaltet werden kann.

### Leitfragen

Aus dem Arbeitsauftrag für die Expertise ergeben sich vier übergeordnete Fragestellungen:

1. Was kennzeichnet Kommunen, die das Einbürgerungspotenzial besonders gut ausschöpfen? Was prägt die dortigen Verwaltungsstrukturen und -prozesse, welche Merkmale hat die ausländische Bevölkerung, wie sieht die Kampagnenarbeit aus, wie und mit welcher qualitativen und quantitativen Ausstattung arbeiten die Behörden, die dort für Einbürgerung zuständig sind?
2. Welche Faktoren sind für den Erfolg von Einbürgerungskampagnen auf kommunaler Ebene maßgeblich? Was zeichnet Kampagnen aus, in deren Folge die Zahl der Einbürgerungen signifikant ansteigt oder langfristig auf hohem Niveau bleibt?
3. Welche Spezifika sind entscheidend, um gelingende Einbürgerungskampagnen auf Bundes- und Landesebene zu planen und umzusetzen? Wie können Einbürgerungskampagnen und sonstige einbürgerungsfördernde Maßnahmen die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten

(u. a. soziodemografische Merkmale und Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung) bestmöglich berücksichtigen?

4. Wie müssen die verschiedenen föderalen Ebenen ineinandergreifen, damit sich die Potenziale von Einbürgerungskampagnen optimal entfalten können?

### Methodische Herangehensweise

Für die Erstellung der Studie wurde ein differenziertes Fallstudien-Design gewählt. Dabei wurden nach dem *most different*-Prinzip (Levy 2008) Fälle vergleichend analysiert, die im Hinblick auf ausgewählte Merkmale eine möglichst große Varianz aufweisen. So kann beurteilt werden, wie bestimmte Maßnahmen in ihrem jeweiligen kommunalen Kontext zur Dynamisierung des Einbürgerungsgeschehens beitragen. Entsprechend wurden bei der Fallauswahl nicht nur Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung von Kampagnen und Informationsmaßnahmen berücksichtigt, sondern auch regionale Spezifika, darunter die Diversität von Regionen und Kommunen (z. B. Großstadt vs. Klein- oder Mittelstadt vs. Landkreis) sowie Unterschiede in der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung vor Ort.

Die Fallauswahl erfolgte in zwei Schritten: der Vorrecherche und der anschließenden Auswertung der Informationen. Zunächst wurden für jedes Bundesland die potenziell relevantesten Fälle von Einbürgerungskampagnen auf kommunaler sowie Landesebene identifiziert. Dies erfolgte auf der Basis von Sekundärforschung und Literaturrecherche, Hintergrundgesprächen mit Akteurinnen und Akteuren aus der Praxis sowie einem systematischen Vergleich regionaler Einbürgerungsstatistiken. Für Letzteren wurde beim Statistischen Bundesamt eine Sonderauswertung zum ausgeschöpften Einbürgerungspotenzial auf kommunaler Ebene für die Jahre 2011 bis 2019 in Auftrag gegeben. Als Resultat der Vorrecherche wurden 31 Gebietskörperschaften identifiziert – darunter überwiegend kreisfreie Städte –, in denen die Einbürgerungsverwaltung Einbürgerungskampagnen oder sonstige einbürgerungsförderliche Maßnahmen eingesetzt hatte. In einem zweiten Schritt wurden im Sinne möglichst unterschiedlicher Fallprägungen sieben

Kommunen ausgewählt, in denen sich besonders gute bzw. lehrreiche Praktiken fanden; diese wurden anschließend vertiefend analysiert. Diese Auswahl wurde sowohl mit dem externen wissenschaftlichen Berater des Projekts, Prof. Dr. Dietrich Thränhardt,<sup>3</sup> als auch mit dem Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration validiert.

Neben einer umfassenden inhaltlichen Recherche auf den kommunalen Webseiten sowie in einschlägigen Dokumenten der jeweiligen Stadträte und Kreistage bzw. der zuständigen Dezernate oder Ämter wurde in jeder der sieben Kommunen mindestens ein Hintergrundgespräch mit einer Vertreterin oder einem Vertreter der Einbürgerungsbehörde – meist auf Leitungsebene – geführt. Teilweise kam es zu mehrmaligen Telefonaten und Nachfragen, teilweise wurden ergänzende Fragen schriftlich beantwortet. Um auch alternative Perspektiven auf das Einbürgerungsgeschehen vor Ort zu berücksichtigen, wurde zusätzlich versucht, mit Vertreterinnen und Vertretern kommunaler oder landesweit aktiver Migrantenorganisationen sowie mit Mitgliedern der jeweiligen Ausländer-, Migrations- oder Integrationsbeiräte bzw. den kommunalen Integrationsbeauftragten zu sprechen. Weiterhin wurden mit den für Staatsangehörigkeitsrecht zuständigen Referentinnen und Referenten der Länder oder ggf. den Leitungen der zuständigen Mittelbehörden Hintergrundgespräche geführt.<sup>4</sup> Alle Gespräche wurden stichwortartig protokolliert und anschließend anonymisiert. Die daraus resultierenden Informationen und Einschätzungen flossen als maßgebliche Quellen in die kommunalen Fallstudien ein. Sämtliche Informationen und Sachdarstellungen, die nicht ausschließlich Zahlen betreffen oder durch Quellenangaben belegt werden, entstammen diesen Interviews.<sup>5</sup>

---

3 Die Autoren danken Herrn Prof. Dr. Dietrich Thränhardt für die fundierte und sachverständige Beratung sowie Antonia Below als studentische Hilfskraft für ihre Unterstützung im Projekt.

4 In vielen Bundesländern werden bestimmte Einbürgerungen weder von der kommunalen Einbürgerungsbehörde vorgenommen noch von dem für Staatsangehörigkeitsrecht zuständigen Ministerium, sondern von einer Mittelbehörde. In Hessen entscheiden die drei Regierungspräsidien als Mittelbehörden sogar über alle Einbürgerungsanträge (vgl. dazu unten Kap. 2.1).

5 Die Autoren dieser Expertise danken allen Gesprächspartnerinnen und -partnern für die sehr informativen und erhellenden Gespräche sowie für das Entgegenkommen und die zügige Beantwortung der im Vorfeld eingereichten und ggf. nachträglich gestellten Fragen.

## 2 Determinanten der Einbürgerungsabsicht und Wirkungspotenziale von einbürgerungsfördernden Maßnahmen

Die Ergebnisse der bisherigen Forschung deuten darauf hin, dass die individuelle Einbürgerungsabsicht und das allgemeine Einbürgerungsgeschehen in Deutschland von ganz unterschiedlichen Faktoren bestimmt werden. Diese haben auf das jeweilige Einbürgerungsgeschehen vor Ort zwar zum Teil erhebliche Auswirkungen, sie lassen sich jedoch nur selten von einem Landkreis, einer kreisfreien Stadt oder einem Bundesland beeinflussen. Im Folgenden werden die wichtigsten Faktoren und ihre Bedeutung für die kommunale und landesweite Einbürgerungspolitik zusammengefasst.

### 2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

In der Bundesrepublik Deutschland wird das Staatsangehörigkeitsrecht vorwiegend durch das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelt. Dieses Gesetz beruht in wesentlichen Teilen auf dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913, das seit seinem Inkrafttreten vielfach geändert wurde. Der Name des Gesetzes wurde im Zuge einer umfassenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zur Jahrtausendwende geändert (SVR 2021: 38). Staatsangehörigkeitsrecht ist Bundesrecht, das von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt wird (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3; Art. 83 GG). Die einzige Staatsangehörigkeitsbehörde auf Bundesebene ist das Bundesverwaltungsamt. Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) regelt es staatsangehörigkeits- und einbürgerungsrechtliche Angelegenheiten von Personen mit Wohnsitz im Ausland (§§ 13–14 StAG). Für die Ausführung des Staatsangehörigkeitsrechts im Inland sind allein die Länder zuständig (§§ 8–10 StAG).

Um eine einheitliche Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts sicherzustellen, kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrats allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 84 Abs. 2 GG), die seine Ausführung verbindlich vorgeben. Für die ersten fünf Jahrzehnte der Existenz der Bundesrepublik gab es keine solche allgemeine Verwaltungsvorschrift für das Staatsangehörigkeitsrecht: Von dieser Möglichkeit machte der Bund erst im Jahr 2000 Gebrauch, als er die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) erließ, die im Februar 2001 in Kraft trat. Da die StAR-VwV seit 2001 nicht mehr aktualisiert wurde und viele inzwischen eingeführte Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht nicht berücksichtigt, ist sie „nur noch in Teilen anwendbar“ (Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau 2017: § 8 StAG Rn. 10). Die Vorläufigen Anwendungshinweise zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VAH-StAG), die das BMI zuletzt im Jahr 2015 veröffentlicht hat,<sup>6</sup> berücksichtigen die zwischen 2004 und 2015 durchgeführten Änderungen. Die VAH-StAG sind aber keine Verwaltungsvorschriften, sie geben den Ländern lediglich unverbindliche Hinweise, wie das Staatsangehörigkeitsrecht einschließlich der jüngeren Änderungen anzuwenden ist (Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau 2017: Vorb StAG Rn. 4). Ein weiteres Mittel, das der Bund verwendet, um die Ausführung des Staatsangehörigkeitsrechts stärker zu vereinheitlichen, sind Rundschreiben des BMI an die Länderministerien, die für das Staatsangehörigkeitsrecht zuständig sind. Diese Rundschreiben sind jedoch wie die VAH-StAG unverbindlich. Zudem sind sie anders als die 2015 veröffentlichten VAH-StAG nicht öffentlich einzusehen.

#### Zuständigkeiten in den Ländern

Die für das Staatsangehörigkeitsrecht zuständigen Ministerien der Länder erlassen eigene Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Rundschreiben, die die Verwaltungsvorschriften und

6 Im Februar 2020 wurde eine Ergänzung der VAH-StAG auf der Webseite des BMI veröffentlicht. Diese bezog sich nur auf die Behandlung von Nachfahren von ehemaligen deutschen Staatsangehörigen bei Einbürgerung nach § 8 StAG.

Anwendungshinweise des Bundes ergänzen, konkretisieren und auslegen. Diese binden das Verwaltungshandeln der mittleren und unteren Landesbehörden, die für die Ausführung des Staatsangehörigkeitsrechts zuständig sind. Wie in Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten die Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen zwischen obersten, mittleren und unteren Landesbehörden verteilt sind, variiert zwischen den Bundesländern erheblich. In Brandenburg etwa liegt für alle Aspekte des Staatsangehörigkeitsrechts die Ausführung bei den Staatsangehörigkeitsbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte. Das für Staatsangehörigkeitsangelegenheiten zuständige Ministerium hat die Fachaufsicht inne.<sup>7</sup> In Thüringen hingegen sind die Staatsangehörigkeitsbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte nur für Anspruchseinbürgerungen zuständig; über Anträge auf Ermessenseinbürgerungen entscheidet dagegen das Thüringische Landesverwaltungsamt, das den Status einer mittleren Landesbehörde hat.<sup>8</sup> Trotz der Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Anwendungshinweise und Rundschreiben des Bundes und der obersten Landesbehörden wird das Staatsangehörigkeitsrecht oft auch innerhalb eines Bundeslandes unterschiedlich ausgelegt und angewendet. Dies ist zum Teil auf die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe im Staatsangehörigkeitsrecht zurückzuführen, die im Einzelfall auf kommunaler Verwaltungsebene unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden können.

### **Einbürgerung nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz**

Welche Voraussetzungen in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer für eine Einbürgerung erfüllen müssen, ist in §§ 8–10 StAG geregelt.<sup>9</sup> § 8 StAG regelt die Ermessenseinbürgerung, § 9 StAG die Einbürgerung von Ehegatten deutscher Staatsangehöriger und § 10 StAG die Anspruchseinbürgerung.

Die meisten Einbürgerungen in Deutschland werden über § 10 StAG durchgeführt, der einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung gewährt, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Zu diesen zählt ein rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland von i. d. R. acht Jahren (§ 10 Abs. 1 S. 1 StAG). Bei erfolgreichem Abschluss eines Integrationskurses reduziert sich die Frist auf sieben Jahre; bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen kann sie sogar auf sechs Jahre verkürzt werden (§ 10 Abs. 3 StAG). Weitere Voraussetzungen sind: Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (§ 10 Abs. 4 StAG); die Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung (nachgewiesen durch einen bestandenen Einbürgerungstest); die Fähigkeit, den Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu bestreiten – es sei denn, ihre Inanspruchnahme ist nicht selbst zu vertreten (§ 10 Abs. 1 Nr. 3); und Straffreiheit mit Ausnahme geringfügiger Strafen sowie Verfassungstreue. Darüber hinaus müssen Antragstellende aus Drittstaaten bereit sein, ihre alte Staatsangehörigkeit aufzugeben (Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz müssen dies nicht). Mehrstaatigkeit wird bei dieser Einbürgerung nur bei Personen hingenommen, denen die Entlassung aus der anderen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Wie unten detaillierter ausgeführt wird, ist den Ausnahmen von der Regel ein eigener Paragraph gewidmet (§ 12 StAG).<sup>10</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Anforderungen ebenso vielfältig sind wie die Ausnahmen davon und dass das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht oft die Auslegung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe erfordert. Ob z. B. eine antragstellende Person die Inanspruchnahme von Sozialleistungen selbst zu vertreten hat, ist ein auslegungsbedürftiger Tatbestand, den die Einbürgerungsbehörde „selbständig und eigen-

7 Gesetz über die Zuständigkeit in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten vom 10. September 2013, GVBl. für das Land Brandenburg I, S. 1.

8 Thüringer Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Innenministeriums vom 15. April 2008, GVBl. für den Freistaat Thüringen, S. 102.

9 Die Einbürgerungsmöglichkeiten von Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz im Ausland sind in §§ 13–14 StAG geregelt.

10 Tatsächlich wird seit Jahren bei über der Hälfte aller jährlichen Einbürgerungen Mehrstaatigkeit hingenommen. 2020 waren es 63 Prozent aller Einbürgerungen (Statistisches Bundesamt 2021b: 129).

verantwortlich“ prüfen kann (Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau 2017: StAG § 10 Rn. 42). Die Einbürgerungsbehörden gehen bei dieser Prüfung jedoch zum Teil sehr unterschiedlich vor. Im nordrhein-westfälischen Landkreis Düren beispielsweise wird eine Standardabfrage beim zuständigen Jobcenter durchgeführt, ob gegen die betreffende Person Sanktionen wegen mangelnder Mitwirkung bei der Jobsuche verhängt wurden. In anderen Kreisen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern müssen Antragstellende hingegen weitere Nachweise vorlegen. Üblich ist auch eine Prognose darüber, ob der oder die Antragstellende in Zukunft auf Sozialleistungen angewiesen sein könnte (Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau 2017: § 10 StAG Rn. 36). Eine solche prognostische Prüfung ist weder in der StAR-VwV noch in den VAH-StAG vorgesehen, sie hat sich vielmehr als Ergebnis des behördlichen Handelns und der Rechtsprechung seit den späten 1990er Jahren entwickelt (vgl. Hofmann/Oberhäuser 2013).<sup>11</sup>

Neben dem Einbürgerungsanspruch nach § 10 StAG gibt es auch die Möglichkeit, eine Ermessenseinbürgerung nach §§ 8 oder 9 StAG zu beantragen. § 9 StAG regelt die Einbürgerungsmöglichkeiten von Ausländerinnen und Ausländern, die mit deutschen Staatsangehörigen verheiratet sind oder in einer eingetragenen Partnerschaft leben. Für sie ist die notwendige Aufenthaltsdauer im Land auf drei Jahre reduziert, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft oder Lebenspartnerschaft seit mindestens drei Jahren besteht (Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau 2017: § 9 StAG Rn. 20). Ausländerinnen und Ausländer, die nicht mit deutschen Staatsangehörigen verheiratet oder verpartnert sind, können eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG beantragen. Dafür gelten zum Teil höhere Voraussetzungen als für eine Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG; so ist die Inanspruchnahme von Sozialleistungen bei § 8 ein härteres Ausschlusskriterium, auch

wenn die betreffende Person sie nicht selbst zu vertreten hat (§ 8 StAG S. 1 Abs. 4; Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau 2017: § 8 StAG Rn. 37).<sup>12</sup> Viele der Voraussetzungen in § 8 StAG sind nicht gesetzlich normiert, ihre Bewertung erfordert eine Auslegung durch die jeweils zuständige Behörde. Dadurch gibt es in einigen Punkten mehr Flexibilität als bei Einbürgerungen nach § 10 StAG. In § 8 StAG sind auch Erleichterungen für bestimmte Personengruppen oder Anwendungsfälle vorgeschrieben: Anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention z. B. können nach sechs Jahren Aufenthalt in Deutschland eingebürgert werden (StAR-VwV Nr. 8.1.3.1), sofern sie die sonstigen dort genannten Voraussetzungen erfüllen – nach § 10 StAG ist dies hingegen nur bei besonderen Integrationsleistungen möglich.

Ein wichtiger Bereich, in dem §§ 8 und 10 StAG eine unterschiedliche Praxis ermöglichen, ist die Hinnahme der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung. Nach beiden Paragraphen sollte Mehrstaatigkeit grundsätzlich vermieden werden (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG; StAR-VwV Nr. 8.1.2.6; VAH-StAG 8.1.2.6.3). Für Einbürgerungen nach § 10 StAG regelt § 12 abschließend Ausnahmen von diesem Grundsatz: Danach dürfen Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz bei der Einbürgerung ihre bisherige Staatsangehörigkeit behalten. Für Angehörige von Drittstaaten ist dies nur in Ausnahmefällen möglich, insbesondere, wenn die Aufgabe der Staatsangehörigkeit im Recht des ausländischen Staates nicht vorgesehen oder de facto nicht durchführbar ist oder wenn dieser Staat einen gestellten Entlassungsantrag über einen Zeitraum von zwei Jahren nicht bescheidet (§ 12 Abs. 1 StAG). Bei einer Einbürgerung nach § 8 StAG kann auch jenseits solcher Fälle Mehrstaatigkeit hingenommen werden, sofern an der Einbürgerung der antragstellenden Person ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Hinweise zur Beurteilung des öffentlichen Interesses und

11 Antragstellende, die trotz einer Erwerbstätigkeit auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, Geringverdienende, die keine Sozialleistungen bekommen, sowie Antragstellende mit befristeten Arbeitsverträgen bestehen diese prognostische Prüfung oftmals nicht (Lämmermann 2013: 57; vgl. auch Manhart 2012: 239). Auch für Selbständige mit schwankenden Einkünften kann es schwierig sein, das Kriterium der Unterhaltsfähigkeit zu erfüllen, selbst wenn sie keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen.

12 Von dieser Voraussetzung kann bei § 8 StAG zur Vermeidung einer besonderen Härte oder aus Gründen des öffentlichen Interesses abgesehen werden.



entsprechenden Ausnahmen bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit finden sich zum Teil in den VAH-StAG und StAR-VwV, zum Teil durch unveröffentlichte Rundschreiben.

Ob bei der Einbürgerung Mehrstaatigkeit hingenommen wird, hat auf das Einbürgerungs geschehen in Deutschland erheblichen Einfluss. So haben verschiedene Studien ermittelt, dass die Bedingung, bei der Einbürgerung die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, die individuelle Einbürgerungsbereitschaft von Ausländerinnen und Ausländern am stärksten mindert (Weinmann et al. 2012: 262–267; Thränhardt 2017: 33; Sauer 2019: 17; Anschau/Vortmann 2020: 86). Dies kann sowohl praktische als auch identifikatorisch-emotionale Gründe haben. So geht die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit mit dem Verlust von Rechten einher, etwa dem Wahlrecht im Land der bisherigen Staatsangehörigkeit. Zudem erschwert sie Einreise und Aufenthalt in dem betreffenden Staat und kann Erbschaftsangelegenheiten verkomplizieren. Nicht zuletzt kann die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit für die Antragstellenden mit erheblichem Aufwand (Reisen) und hohen Kosten verbunden sein, die die Grenze des nach § 12 Abs. 1 Nr. 5 StAG Unzumutbaren nicht überschreiten.<sup>13</sup>

Jenseits der materiellen Faktoren kann die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit auch einen emotional herausfordernden Akt bedeuten (vgl. Diehl/Blohm 2008; Witte 2018). Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit kann daher bei einbürgerungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern die Bereitschaft zur Einbürgerung hemmen (vgl. Weinmann et al. 2012: 252), da

sich bei Personen mit ausgeprägter Doppelidentität Zugehörigkeits- bzw. Loyalitätskonflikte ergeben können (Sauer 2019: 30–31; vgl. auch Wunderlich 2005: 141–142).

## 2.2 Einbürgerungsverhalten verschiedener Herkunftsgruppen

Die Wirksamkeit kommunaler Maßnahmen zur Förderung der Einbürgerung wird auch erheblich davon beeinflusst, wie sich die ausländische Bevölkerung vor Ort jeweils zusammensetzt. So zeigen Angehörige von EU-Mitgliedstaaten in der Regel weniger Interesse an der Einbürgerung als Drittstaatsangehörige, denn durch die Unionsmitgliedschaft genießen sie bereits fast alle staatsbürgerlichen Rechte, die deutsche Staatsangehörige haben (Worbs 2008: 38–40; SVR 2021: 38–40). Eine Ausnahme bilden hier Staatsangehörige ‚neuer‘ EU-Mitgliedstaaten wie Rumänien, Polen oder Bulgarien (vgl. Kovacheva 2021: 155–189; Thränhardt 2017: 14). Auch innerhalb der Gruppe der Drittstaatsangehörigen variiert das Einbürgerungsinteresse; entsprechend ist die Einbürgerungsaktivität stark herkunftslandspezifisch. Türkische Staatsangehörige in Deutschland lassen sich z. B. relativ selten einbürgern (Witte 2018), was damit zusammenhängt, dass sie in der Regel ihre türkische Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung aufgeben müssen (vgl. Thränhardt 2017: 17).<sup>14</sup> Staatsangehörige anderer Länder wie Iran oder Afghanistan, bei denen Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung grundsätzlich hingenommen wird,<sup>15</sup> haben ein viel stärkeres Interesse an einer Einbürgerung (Weinmann et al. 2012: 280).

13 Diese Unzumutbarkeitsgrenze ist gemäß der Vorläufigen Anwendungshinweise zum Staatsangehörigkeitsrecht erreicht, wenn die Gebühren ein durchschnittliches Bruttomonatseinkommen der einzubürgernden Person überschreiten und mindestens 1.278 Euro betragen. So müssen US-amerikanische Staatsangehörige beispielsweise 2.350 US-Dollar zahlen, um aus ihrer Staatsangehörigkeit entlassen zu werden (Thränhardt 2017: 11).

14 Seit 2009 können türkische Staatsangehörige allerdings bei der Entlassung aus der türkischen Staatsangehörigkeit zwecks Annahme einer neuen Staatsangehörigkeit eine „blaue Karte“ (mavi kart) beantragen, die ihnen in der Türkei fast alle staatsbürgerlichen Rechte einräumt, mit Ausnahme des aktiven und passiven Wahlrechts.

15 Die Vorläufigen Anwendungshinweise zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VAH-StAG) geben vor, dass bei der Einbürgerung von iranischen und afghanischen Staatsangehörigen Mehrstaatigkeit grundsätzlich hingenommen wird, weil eine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit dieser Länder faktisch unmöglich ist (Nr. 12.1.2.2 VAH-StAG). Irak wird in den VAH-StAG von 2015 nicht als eines der Länder genannt, bei denen Mehrstaatigkeit grundsätzlich zu akzeptieren ist. Mehrere Bundesländer nehmen sie bei der Einbürgerung irakischer Staatsangehöriger jedoch hin, weil es sehr schwierig wäre, die für die Entlassung nötigen Unterlagen zu beschaffen (Statistisches Bundesamt 2021: 4).

Dies zeigt sich an den großen Unterschieden im ausgeschöpften Einbürgerungspotenzial (aEP)<sup>16</sup> nach (bisheriger) Staatsangehörigkeit (Tab. 1).

Die sehr unterschiedlichen Verhaltensmuster zeigen, dass die Intensität des kommunalen Einbürgerungsgeschehens nicht nur ein Resultat behördlichen Handelns ist, sondern oftmals auch auf die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung vor Ort zurückzuführen ist.

Dies lässt sich besonders deutlich am Beispiel der Region Oldenburg aufzeigen. Sowohl beim Landkreis Oldenburg als auch bei der kreisfreien Stadt liegt das aEP weit über dem Bundes- und dem niedersächsischen Landesdurchschnitt (Abb. 1).

Dieses außergewöhnlich hohe aEP könnte als Indiz für eine besonders erfolgreiche aktive kommunale Einbürgerungspolitik interpretiert werden. Tatsächlich konnte im Rahmen der Recherchen für die vorliegende Expertise weder für

den Landkreis noch für die kreisfreie Stadt Oldenburg festgestellt werden, dass dort besondere einbürgerungsfördernde Maßnahmen umgesetzt würden. Zwar veranstalteten beide Kommunen bis zum Beginn der Corona-Pandemie regelmäßig Einbürgerungsfeiern, zu denen Vertreterinnen und Vertreter der Presse und andere Multiplikatorinnen und Multiplikatoren eingeladen wurden, um die Wertschätzung der Einbürgerung nach außen zu betonen und mittelbar für Einbürgerung zu werben. Darüber hinausgehende informierende oder aktiv werbende Maßnahmen wie z. B. Briefaktionen, Plakatwerbung oder Kooperation mit nichtstaatlichen Organisationen oder Migrantenselbstorganisationen wurden jedoch nicht ergriffen.

Vielmehr wirkt sich die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung günstig auf die Einbürgerungszahlen aus, wie die Mitarbeitenden der örtlichen Einbürgerungsbehörden bestätigten. In der Stadt Oldenburg ist die irakisch-jesidische

**Tab. 1: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) nach Staatsangehörigkeit, 2011–2020 (ausgewählte, quantitativ bedeutsame Staatsangehörigkeiten)**

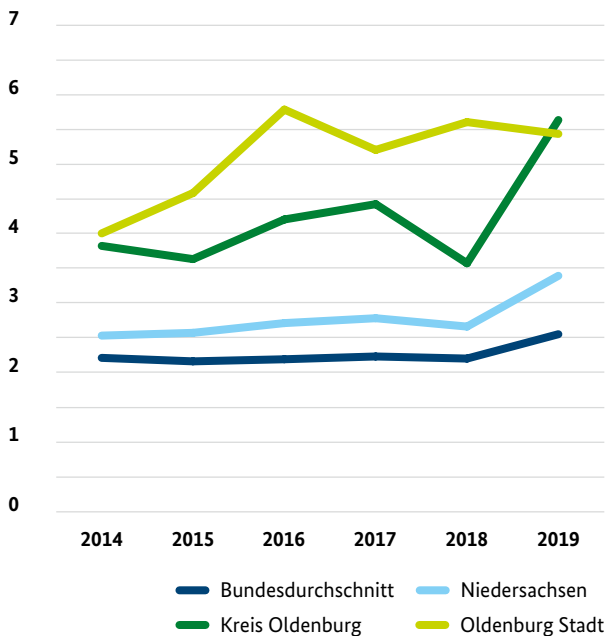
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afghanistan	10,3	9,7	11,1	11,5	10,5	10,8	11,0	12,4	12,8	13,2
Bulgarien	10,9	10,1	9,2	7,7	6,6	6,3	6,3	4,9	4,7	4,0
Irak	21,0	12,2	10,0	9,9	11,1	11,7	11,5	13,0	13,3	11,9
Iran	9,3	8,3	8,6	8,7	9,0	9,8	10,3	12,2	15,5	16,3
Italien	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	0,9
Nigeria	14,0	12,5	12,4	11,3	12,1	11,3	10,2	11,0	10,7	9,7
Rumänien	7,6	6,8	6,5	6,1	6,5	7,8	8,3	6,9	8,2	7,4
Syrien	11,6	9,4	9,4	10,7	11,5	12,5	13,7	16,0	19,7	38,4 <sup>17</sup>
Türkei	2,0	2,3	2,0	1,6	1,4	1,2	1,1	1,2	1,2	0,9
Vereinigtes Königreich	0,4	0,4	0,6	0,7	0,9	3,9	10,0	8,9	22,7	8,9

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017: 21–29; 2021b

16 Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP) bezieht die Zahl der Einbürgerungen eines Jahres auf die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens zehn Jahren in Deutschland leben. Es wird davon ausgegangen, dass die Mehrheit dieser Ausländerinnen und Ausländer die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung nach § 10 StAG erfüllt. Diese Annahme trifft nicht in jedem Einzelfall zu, gibt aber ein zutreffendes Gesamtbild (Statistisches Bundesamt 2021b: 7).

17 Viele der syrischen Staatsangehörigen in Deutschland sind anerkannte Flüchtlinge und können dadurch oft schon nach sechs Jahren eingebürgert werden. So ist dieses extrem hohe aEP wohl eine nach oben verzerrte Statistik.

**Abb. 1: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) – Region Oldenburg im Vergleich**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021d

Community besonders stark vertreten: Fast ein Fünftel (19%) aller Ausländerinnen und Ausländer in der Stadt Oldenburg sind irakische Staatsangehörige (Statistisches Bundesamt 2021c), gehören also einer der Personengruppen an, die in Deutschland am häufigsten die Einbürgerung beantragen.

Im Kreis Oldenburg liegt der Anteil irakischer Staatsangehöriger an der gesamten ausländischen Bevölkerung bei zehn Prozent. Stärker repräsentiert sind bulgarische (rund 16%) und rumänische Staatsangehörige (rund 19%), die ebenfalls eine überdurchschnittliche Einbürgerungsneigung aufweisen (Tab. 1). Zusammengenommen stellen irakische, rumänische und bulgarische Staatsangehörige fast die Hälfte (45%) der gesamten ausländischen Bevölkerung des Kreises (Statistisches Bundesamt 2021c).

Wenn Staatsangehörige solcher Länder in der ausländischen Bevölkerung einer Kommune besonders stark vertreten sind, können die absoluten Einbürgerungszahlen und der aEP-Wert vergleichsweise hoch sein, auch ohne dass seitens der

Kommune besondere einbürgerungsfördernde Maßnahmen ergriffen werden. Um das dynamische Einbürgerungsgeschehen aufrechtzuerhalten, ist es allerdings erforderlich, die Anträge zügig zu bearbeiten. Umgekehrt gilt, dass Kommunen trotz einbürgerungsfördernder Maßnahmen und einer aktivierenden Einbürgerungspolitik bisweilen nur durchschnittliche Einbürgerungszahlen und aEP-Werte erreichen können, wenn die ausländische Bevölkerung vor Ort vor allem aus Gruppen besteht, die nur selten die Einbürgerung in Deutschland beantragen, z. B. Angehörigen der ‚alten‘ EU-Mitgliedstaaten oder Staatsangehörigen der USA (vgl. Anschau/Vortmann 2020: 39). Zu einem Sonderfall im Hinblick auf das aEP hat sich seit dem Brexit-Referendum das Vereinigte Königreich entwickelt: Ausgehend von Quoten von unter 1 Prozent ließen sich seit 2017 jedes Jahr über 8 Prozent der potenziell Einbürgerungsberechtigten tatsächlich einbürgern – 2019 waren es sogar fast 23 Prozent (Info-Box 1; Tab. 1).

### 2.3 Einbürgerungsabsicht und Einbürgerungsgeschehen Weitere Determinanten und Einflussfaktoren

Die bislang vorgestellten Faktoren kann ein Bundesland oder eine Kommune kaum aktiv beeinflussen; sie bilden somit eher Rahmenbedingungen, die das Wirkungspotenzial einbürgerungsfördernder Maßnahmen unterschiedlich prägen. Jenseits der Effekte von rechtlichen oder weisungspraktischen Rahmenbedingungen sowie herkunftsgruppenspezifischer Muster beim Einbürgerungsverhalten gibt es jedoch noch eine Reihe weiterer Determinanten, die in gewissem Maß durch behördliches Handeln beeinflusst werden können.

#### Identifikation mit Deutschland und Zugehörigkeitsgefühl

Eine solche Determinante ist die individuelle Identifikation mit Deutschland von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Inwieweit Menschen sich Deutschland zugehörig und hier verwurzelt fühlen, ermitteln verschiedene Studien als wichtigsten emotionalen Grund für eine



Einbürgerung (Worbs 2008: 36; Weinmann et al. 2012: 361). Dabei ist ein Gefühl der Zugehörigkeit nicht mit einer faktischen Verwurzelung gleichzusetzen. Immerhin ist diese auch davon abhängig, welche Haltung zu Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte bei der deutschen

Mehrheitsbevölkerung wahrgenommen wird. Individuelle Diskriminierungserfahrungen oder die (vermeintliche) Ablehnung von als fremd wahrgenommenen Menschen oder der eigenen Herkunftsgruppe mindern die Einbürgerungsabsicht (Kahanec/Tosun 2009: 278, 281–282; Hochman 2011: 1417; Weinmann et al. 2012: 43; Sauer 2019: 20; Witte 2018: 160; Anschau/Vortmann 2020: 51).

### Info-Box 1

#### Sonderfall Vereinigtes Königreich – der Einfluss des Brexits auf das Einbürgerungsgeschehen

Nach dem Brexit-Referendum versuchten zahlreiche Kommunen eine Schlechterstellung von Britinnen und Briten, die schon lange in Deutschland leben, zu verhindern, indem sie sie vor dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU auf bestehende Einbürgerungsmöglichkeiten aufmerksam machten. In den vier Jahren nach dem Referendum (2016 bis 2019) erwarben 31.600 Britinnen und Briten die deutsche Staatsangehörigkeit – das sind mehr als sechsmal so viele wie in den gesamten fünfzehn Jahren davor (4.800). Allein 2019, im Jahr vor dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, ließen sich 14.600 Britinnen und Briten in Deutschland einbürgern. Das aEP für das Vereinigte Königreich hat sich damit zwischen 2015 und 2019 vervielfacht – von 0,9 auf 22,7 Prozent – und hat das aEP für die Bundesrepublik insgesamt erheblich gesteigert. Dieses Beispiel macht deutlich, dass bei Einbürgerungsentscheidungen der rechtliche Status und die Vorteile, die die Einbürgerung bringt, eine wichtige Rolle spielen. Mit dem Brexit haben die in Deutschland lebenden Britinnen und Briten den Status als Unionsbürgerin oder -bürger verloren. Dadurch wurde die Einbürgerung für sie besonders attraktiv.

Eine Ausnahme von dieser Regel konnte Kovacheva im Einbürgerungsverhalten von bulgarischen Staatsangehörigen feststellen: Innerhalb eines Samples von über 400 bulgarischen Staatsangehörigen in Hamburg lag bei Befragten, die annahmen, dass Menschen nichtdeutscher Herkunft in Deutschland ungerecht behandelt werden, die Einbürgerungsabsicht signifikant höher (Kovacheva 2021: 182). Dieser Befund deutet darauf hin, dass bulgarische Staatsangehörige sich von der Einbürgerung versprechen, als Deutsche behandelt zu werden, was Personen aus anderen Herkunftsländern oft nicht erwarten.<sup>18</sup> So verdeutlichte auch eine große empirische Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zum Einbürgerungsverhalten bereits im Jahr 2012, dass die Einbürgerungsbereitschaft bei allen Herkunftsgruppen umso mehr steigt, „je deutlicher man der Ansicht ist, mit deutschem Pass trotz nichtdeutscher Herkunft als gleichberechtigter Deutscher anerkannt zu werden“ (Weinmann et al. 2012: 280).

Eine kommunale Einbürgerungsbehörde wird weder potenziell Einzubürgernde vor individuellen Diskriminierungserfahrungen schützen können, noch kann sie mediale oder politische Diskurse mit stigmatisierenden, rassistischen oder exkludierenden Tendenzen beeinflussen, die Menschen aufgrund ihrer Herkunft die Zugehörigkeit zu Deutschland absprechen oder ihr Deutschsein infrage stellen. Trotzdem können solche Behörden und andere öffentliche Instanzen in der Kommunikation mit potenziell Einzubürgernden versuchen, Diskriminierungs- und

18 Dass bulgarische Staatsangehörige eher zu einer Einbürgerung bereit sind, wenn sie bei der deutschen Mehrheitsbevölkerung eine ablehnende Haltung zu Ausländerinnen und Ausländern wahrnehmen, ist auch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass Diskriminierungserfahrungen mit phänotypischer Differenz zusammenhängen (SVR-Forschungsbereich 2018): Bulgarische Staatsangehörige dürften sich von der Einbürgerung eher eine Behandlung als Deutsche versprechen als Migrantinnen und Migranten, die aufgrund äußerlicher Merkmale als fremd gelesen werden.

Ausschlussverfahren entgegenzuwirken – sei es in persönlichen Beratungsgesprächen, im Zuge von Briefaktionen, im Rahmen des Schulunterrichts oder durch öffentlichkeitswirksame Maßnahmen. So können sie zeigen, dass Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte durch eine Einbürgerung auch im politischen Gemeinwesen vollwertige Zugehörigkeit erlangen und dass dies vom Staat erwünscht ist. Eine zentrale Aufgabe der Einbürgerungsbehörde ist dann, die vollwertige Teilhabe einbürgerungsberechtigter Menschen zu gewährleisten, indem sie ihre Entscheidungsspielräume entsprechend nutzt und die Anträge zügig bearbeitet.

### Informationsstand über Einbürgerungsmöglichkeiten und Bedingungen

Eine wichtige Stellschraube, mit der Behörden das Einbürgerungsgeschehen aktiv beeinflussen können, ist die Bereitstellung und Verbreitung zuverlässiger Informationen über Möglichkeiten und Bedingungen der Einbürgerung. Verschiedene Studien haben bei Ausländerinnen und Ausländern in dieser Hinsicht zum Teil erhebliche Informationsdefizite festgestellt. Die bereits genannte Studie des BAMF etwa konnte zeigen, dass knapp über die Hälfte aller nicht Eingebürgerten die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht kannten (Weinmann et al. 2012: 183). So hat zum Beispiel das Prinzip, Mehrstaatigkeit zu vermeiden, auch die Einbürgerungsabsichten von Staatsangehörigen anderer EU-Staaten negativ beeinflusst, obwohl es auf sie gar nicht angewendet wird (Worbs 2008: 41).<sup>19</sup>

Die Gründe für die Informationsdefizite dürften mitunter in der Komplexität des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts liegen, die in Kapitel 2.1 angerissen wurde. Viele Erleichterungen und Begünstigungen werden z. B. nicht im Gesetztext selbst erwähnt, sondern finden sich in Verwaltungsvorschriften bzw. in Anwendungshinweisen, Rundschreiben und Richtlinien, die zum Teil nicht veröffentlicht bzw. nicht verbindlich sind. Dies macht es nicht zuletzt für Einbürgerungsinteressierte schwierig, an für sie relevante Informationen zu gelangen. Auch ein einheitliches Behördenhandeln wird erschwert.<sup>20</sup>

Aufgrund dieser Komplexität sowie der Auslegungsunterschiede zwischen verschiedenen Bundesländern und sogar zwischen Kommunen innerhalb desselben Bundeslands ist für Einbürgerungsinteressierte ein individuelles Beratungsgespräch bei der Einbürgerungsbehörde oft die beste Option, um zuverlässige Informationen über Einbürgerungsbedingungen und -voraussetzungen zu erhalten. In der genannten großangelegten Befragung des BAMF vor rund zehn Jahren nannten fast drei Viertel aller nicht Eingebürgerten die Einbürgerungsbehörde als wichtigste Informationsquelle (Weinmann et al. 2012: 170).<sup>21</sup> In Kommunen, in denen die Einbürgerungsbehörden nicht genug Personal oder eine außergewöhnliche hohe Arbeitsbelastung haben, müssen Interessierte allerdings zum Teil mehrere Monate auf den ersten Beratungstermin warten, der am Anfang des Einbürgerungsverfahrens steht.

19 Mehrere Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen kommunaler Einbürgerungsbehörden, die im Zuge dieser Expertise interviewt wurden, berichten von Angehörigen von EU-Mitgliedstaaten, die nach eigenen Angaben erst durch ein persönliches Anschreiben mit dem Hinweis auf die grundsätzliche Möglichkeit der Einbürgerung erfahren haben, dass Mehrstaatigkeit bei EU-Staatsangehörigen immer hingenommen wird.

20 In den Vorläufigen Anwendungshinweisen zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VAH-StAG; s. o. Kap. 2.1) findet sich z. B. eine Liste der Länder, bei denen nach Ansicht des BMI bei Einbürgerungen Mehrstaatigkeit hingenommen werden darf, weil rechtlich oder faktisch keine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit möglich ist. Die VAH-StAG sind zwar auf der Webseite des BMI veröffentlicht, aber nicht als Teil des inhaltlichen Webangebots zu Staatsangehörigkeitsrecht und Einbürgerungsangelegenheiten. Ferner existieren Einbürgerungserleichterungen, die durch Weisungen und Erlasse eingeführt worden sind, ohne dass die VAH-StAG entsprechend aktualisiert wurden. Entsprechend sind sie nicht überall bekannt bzw. werden nicht bundeseinheitlich angewendet. Ein Beispiel hierfür ist die angesichts der historischen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für den Völkermord an den Jüdinnen und Juden Europas ausgesprochene Empfehlung zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei israelischen Staatsangehörigen im Rahmen der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG, die sich auf den Webseiten der wenigsten Einbürgerungsbehörden finden lässt; vgl. Rundschreiben des BMI vom 11. Februar 2020: „Einbürgerung israelischer Staatsangehöriger nach den §§ 8, 13 und 14 StAG“ (Az. V II 5 – 20102/8#4).

21 Angesichts der gestiegenen Bedeutung digitaler Informationsangebote in den letzten zehn Jahren dürften Einbürgerungsbehörden als Informationsquelle inzwischen etwas weniger wichtig sein.

Solche Engpässe verdeutlichen den Mehrwert zusätzlicher (zentraler) Informationsangebote. Diese können in einfach gelagerten Fällen das persönliche Beratungsgespräch weitgehend ersetzen oder die Einbürgerungsbehörden dadurch entlasten, dass Einbürgerungsinteressierte von einem Beratungstermin Abstand nehmen, wenn sie die Mindestvoraussetzungen nicht erfüllen. Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang nutzerfreundliche digitale Informationsangebote, die über das Internet leicht zugänglich sind und von den Einbürgerungsbehörden mit aktuell gültigen und verständlichen Erläuterungen des Staatsangehörigkeitsrechts (idealerweise in mehreren Sprachen) versehen werden können. Jenseits digitaler Informationsangebote gibt es noch eine Reihe anderer Informations- und Beratungsquellen, die für Einbürgerungsinteressierte relevant sein können. Viele der in der BAMF-Studie befragten nicht Eingebürgerten betrachten auch die kommunalen Ausländer- oder Integrationsbeauftragten sowie Ausländer-, Integrations- oder Migrationsbeiräte als wichtige Anlaufstellen, um sich in Sachen Einbürgerung zu informieren (vgl. Weinmann et al. 2012: 170). Kooperationen zwischen Einbürgerungsbehörden und solchen Institutionen und einbürgerungsinteressierten Personen entlasten vor allem Behörden mit begrenzten Personalressourcen, gleichzeitig werden die relevanten Zielgruppen informiert.

Das Bereitstellen der wesentlichen Informationen kann Einbürgerungsabsichten festigen oder sogar wecken. Das gilt insbesondere für Informationen zu den Vorteilen einer Einbürgerung. Die Vorstellung, die Einbürgerungsentscheidung sei wesentlich Ergebnis einer sachlichen Kosten-Nutzen-Überlegung, wurde in diversen Studien hinterfragt und auf dieser Grundlage differenziert. Als zentral für Entscheidungsfindung und Einbürgerungsmotivation erwiesen sich identifikatorische Merkmale (Diehl/Blohm 2003; Anschau/Vortmann 2020: 49–52). Auch Joppke (2007: 38–39) unterstreicht, dass die Staatsangehörigkeit neben den Statusrechten, die damit erworben werden, mit der Zugehörigkeit im/zum politischen Gemeinwesen noch eine zweite, identifikative Dimension hat. Denn tatsächlich sind viele der wichtigen Beweggründe zur Einbürgerung emotionaler bzw. identifikatorischer Natur (Thränhardt

2008: 27–29. Ferner haben einige der ‚materiellen‘ Rechte, die mit der Staatsbürgerschaft verbunden sind, auch eine zusätzliche identifikative Dimension. So umfassen die politischen Rechte beispielsweise nicht nur das passive und aktive Wahlrecht, sondern implizieren auch die ideelle Anerkennung als vollwertiges Mitglied des politischen Gemeinwesens (vgl. Reichel/Perching 2015: 33).

Dennoch dürften die rechtlich-praktischen Vorteile für viele Einbürgerungsinteressierte ein wichtiger Anreiz sein, wie das Einbürgerungsverhalten britischer Staatsangehöriger seit dem Brexit-Votum nachdrücklich zeigt (Info-Box 1). In ihrer informierenden Funktion können einbürgerungsfördernde Maßnahmen sich auf die Einbürgerungsbereitschaft auswirken, sofern sie die jeweiligen rechtlich-praktischen Vorteile der Einbürgerung identifizieren und klar benennen. Dies ließe sich mit Kommunikationsformen verbinden, die auch die identifikatorische Seite der Einbürgerungsmotivation berücksichtigen.

## 3 Einbürgerungsfördernde Maßnahmen: Kommunale Fallbeispiele

### 3.1 Hamburg

Einbürgerungskampagnen unter idealen verwaltungsorganisatorischen und politischen Bedingungen?

#### 3.1.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen

Migration ist in der Hafenstadt Hamburg seit Langem ein prägender Faktor. Der Anteil von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an der Gesamtbevölkerung ist dementsprechend relativ hoch: Seit der Jahrtausendwende schwankt er zwischen 12,7 und 16,4 Prozent (Statistikamt Nord 2020: 14); im Bundesdurchschnitt waren es 7,9 bis 12,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2021a: 18).

#### Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung

Die ausländische Bevölkerung in Hamburg ist sehr divers: Türkische Staatsangehörige bilden in der Hamburger Bevölkerung ohne deutsche Staatsangehörigkeit seit mehr als zwanzig Jahren die größte Personengruppe. Daneben gibt es in der Hansestadt beträchtliche polnische, iranische, afghanische, ghanaische, philippinische, spanische und portugiesische Communities. Vier

der größten ausländischen Gemeinschaften in der Stadt gehören zu den Herkunftsländern, die auf Bundesebene einen besonders hohen aEP-Wert aufweisen (Tab. 1). 2010 gehörten z. B. afghanische und iranische Staatsangehörige zu den zehn größten ausländischen Communities der Stadt (Tab. 2).

2020 war der Anteil von Herkunftsnationalitäten mit hohem aEP an der gesamten ausländischen Bevölkerung noch stärker ausgeprägt (Tab. 3).

#### Einbürgerungsgeschehen vor den ergriffenen Maßnahmen

Mitte der 2000er Jahre waren sowohl die absoluten Einbürgerungszahlen als auch die aEP-Rate in Hamburg relativ stabil, zeigten jedoch einen leichten Abwärtstrend (Tab. 4).

Diese Entwicklung erreichte 2008 einen Tiefpunkt: Nur 2.799 Menschen ließen sich in diesem Jahr in Hamburg einbürgern, gegenüber 4.029 und 4.618 in den beiden Jahren davor. Der Rückgang der Einbürgerungsanträge 2007 hing laut Einbürgerungsbehörde damit zusammen, dass die Personalsituation in der Behörde im Jahr 2006 extrem angespannt war. Die damalige Koalition im

Tab. 2: Zehn größte Ausländergruppen nach Staatsangehörigkeit in Hamburg, 2010

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	237.867	
Türkei	51.799	1,8
Polen	20.635	2,5
Afghanistan	11.732	13,2
Ehem. Serbien und Montenegro	11.081	1,4 (Montenegro)/2,6 (Serbien)
Portugal	8.713	0,3
Russische Föderation	7.521	4,9
Griechenland	6.115	0,6
Italien	6.042	0,3
Iran	5.742	10,5
Ghana	5.276	4,0

**Tab. 3: Zehn größte Ausländergruppen nach Staatsangehörigkeit in Hamburg, 2020**

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	334.260	
Türkei	43.857	0,9
Polen	27.725	1,6
Afghanistan	21.803	13,2
Syrien	17.381	38,4
Rumänien	12.771	7,4
Bulgarien	11.027	4,0
Portugal	10.108	0,7
Russische Föderation	9.712	1,3
Iran	9.246	16,3
Italien	9.123	0,9

Quelle: Statistikamt Nord 2021: 4; Statistisches Bundesamt 2021b: 18-24

**Tab. 4: Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial in Hamburg, 2004–2008**

	2004	2005	2006	2007	2008
Einbürgerungsanträge	5.208	5.775	5.451	4.168	4.391
Einbürgerungen	4.840	4.335	4.618	4.029	2.799
Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent)	1,98	1,75	1,86	1,59	1,14

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011: 16–17; HH-Bürgerschaft Drs. 20/8962: 3; Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsabteilung des Hamburger Amtes für Migration<sup>22</sup>

Hamburger Senat nahm die niedrigen Einbürgerungszahlen zum Anlass, um 2009 eine Einbürgerungsinitiative mit dem Titel „Hamburg. Mein Hafen. Deutschland. Mein Zuhause.“ zu initiieren. In der ersten Phase hatte die Initiative eine starke öffentlichkeitsbezogene Komponente in Form von Werbeplakaten, Flyern und Broschüren, die über Einbürgerungsmöglichkeiten informierten. Die Einbürgerungsfeiern, die ab 2006 regelmäßig im Hamburger Rathaus stattfanden, wurden weitergeführt. Maßnahmen wie Pressemitteilungen und die Einladung von Vertreterinnen und Vertretern der Medien sowie anderen Multiplikatorin-

nen und Multiplikatoren stellten diese Einbürgerungsfeiern besonders heraus. Ziel war, gegenüber den Eingebürgerten und der Öffentlichkeit die Wertschätzung der Einbürgerung durch den Senat sichtbar zu machen.

Ebenfalls 2006 wurde das Projekt „Ich bin Hamburger!“, das seitdem auch als Einbürgerungslotsenprojekt bekannt ist, mit einer vierjährigen Projektfinanzierung durch die Hamburger Sozialbehörde ins Leben gerufen. Seither wurde es mehrmals verlängert und besteht heute noch. Im Zuge dieses Projekts, das von der Türkischen

<sup>22</sup> Einige der in dieser Expertise verwendeten Daten wurden auf Anfrage unmittelbar von den für Einbürgerung zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt.

Gemeinde in Hamburg und Umgebung e.V. geleitet und koordiniert wird, erhalten Menschen, die selbst den Einbürgerungsprozess durchlaufen haben, eine Schulung in den Grundlagen des Staatsangehörigkeits- und Ausländerrechts. Danach sollen sie andere Einbürgerungsinteressierte bei der Einbürgerung begleiten – von der Vorbereitung der Antragsunterlagen bis zum Gang zur Einbürgerungsbehörde.

### **Persönliche Ansprache per Brief**

Die bereits bestehenden öffentlichkeitsbezogenen Maßnahmen wurden ab 2011/2012 weitergeführt und zum Teil intensiviert, z. B. wurden Einbürgerungsfeiern nun viermal statt zweimal im Jahr veranstaltet. Darüber hinaus wurden einige zusätzliche Maßnahmen ergriffen. Eine davon war die „Briefkampagne“ des Ersten Bürgermeisters: Monatlich wurden bis zu 4.000 Anschreiben an Hamburgerinnen und Hamburger ohne deutsche Staatsangehörigkeit verschickt, die schon mindestens acht Jahre in Deutschland wohnten und damit die aufenthaltszeitlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllten. Diese Anschreiben waren vom Ersten Bürgermeister unterzeichnet und mit seinem Foto versehen. Sie informierten über die Voraussetzungen der Einbürgerung und luden die betreffenden Personen, die als Hamburgerinnen und Hamburger angesprochen wurden, zu einem Beratungsgespräch in der Hamburger Einbürgerungsbehörde ein. Damit wurde betont, dass sie aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Stadtgemeinschaft eingeladen wurden, sich um die Aufnahme in die politische Gemeinschaft des Staates zu bemühen.

### **Unterrichtsmaterialien**

Als weitere Maßnahme ließ der Senat für die Jahrgangsstufen 9 bis 13 Unterrichtsmaterialien zum Staatsangehörigkeitsrecht und zu Einbürgerungsmöglichkeiten entwickeln (HH-Bürgerschaft Drs. 20/2662: 1). Die für Bildung zuständige Behörde stellte entsprechende Handreichungen bereit, die allen weiterführenden und beruflichen Schulen des Stadtstaats zugeschickt wurden. Darin wurden die einzelnen Schritte des Einbürgerungsverfahrens erklärt und darüber hinaus potenzielle Entscheidungskonflikte von jungen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit thematisiert (HH-Bürgerschaft Drs. 20/8962: 15).

### **Stärkung der Einbürgerungsverwaltung und -beratung**

Vor dieser neuen Phase der Einbürgerungsinitiative verfügte die Einbürgerungsbehörde über eine Abteilungsleitungsstelle, drei Referatsleitungsstellen und 20,5 Sachbearbeitungsstellen (HH-Bürgerschaft Drs. 20/13073: 5). Zu Beginn der Phase wurde die Einbürgerungsbehörde um sechs weitere Vollzeitäquivalente (VZÄ) aufgestockt. Zwei davon widmeten sich der Einbürgerungssachbearbeitung; vier gingen an die Kundenberatung, um der steigenden Nachfrage nach Beratungsgesprächen zu begegnen, die die Einladungsschreiben generieren sollten (HH-Bürgerschaft Drs. 20/2662: 2-3). Als sich zeigte, dass die durch die Kampagne verstärkte Einbürgerungsaktivität mit den gegebenen Personalressourcen nicht zu bewältigen war, wurden 2012 sechs weitere Stellen in der Einbürgerungssachbearbeitung und der Kundenberatung geschaffen (HH-Bürgerschaft Drs. 20/5111: 3-4). Ab 2012 standen der Einbürgerungsbehörde damit 45 VZÄ zur Verfügung, wobei in der Regel zu jedem Zeitpunkt maximal 42,5 dieser Stellen besetzt waren (HH-Bürgerschaft Drs. 20/13073: 5-6). Die Leitungsstellen in der Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsabteilung sind nach A 11 bis A 14 dotiert. Fast alle Sachbearbeitenden werden nach den Richtlinien für den gehobenen Dienst entlohnt (A 9 bis A 10 bzw. TVöD 9b).

Neben der personellen Aufstockung wurden niedrigschwellige verwaltungsorganisatorische Maßnahmen im Sinne der Kundenfreundlichkeit und Serviceoptimierung ergriffen. Dabei handelte es sich zum Teil um einfache Maßnahmen; z. B. wurde für Einbürgerungsinteressierte in den Räumlichkeiten der Behörde ein neuer Warteraum geschaffen und ein neues Team von drei Personen etabliert, das ausschließlich für die persönliche und telefonische Kundenberatung zuständig war (HH-Bürgerschaft Drs. 20/2662: 2-3). Andere Maßnahmen betrafen die Koordinierung staatsangehörigkeitsrechtlicher und aufenthaltsrechtlicher Behördenangelegenheiten; so wiesen die Sachbearbeitenden der bezirklichen Ausländerbehörden bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis anhand einer von der Einbürgerungsbehörde erarbeiteten Informationsbroschüre auf Einbürgerungsmöglichkeiten hin.



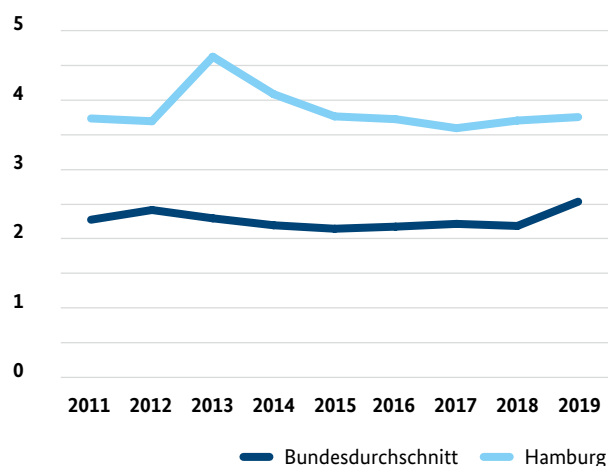
### 3.1.2 Effekte der Maßnahmen

Die Maßnahmen, die vor 2011 ergriffen wurden, wirkten sich auf das Einbürgerungsgeschehen in Hamburg bereits leicht positiv aus. So nahm die Zahl der Beratungsgespräche 2011 mit 9.420 gegenüber 8.307 Terminen im Vorjahr erheblich zu. Dieser Anstieg von 13 Prozent zeigt zunächst ein erhöhtes Interesse an Einbürgerungen. Allerdings wurden nicht nennenswert mehr Einbürgerungsanträge gestellt: 2011 waren es 5.249 Anträge, das sind nur 3 Prozent mehr als im Vorjahr (5.082 Anträge). Gegenüber den Zahlen von 2008 (4.391 Anträge) bedeutete dies aber eine mäßige Steigerung (HH-Bürgerschaft Drs. 20/8962: 2–3).

Die einbürgerungsfördernden Maßnahmen, die ab Dezember 2011 zum Einsatz kamen, führten dann zu einem deutlichen Anstieg: 2012 wurden 12.154 Beratungsgespräche geführt – 30 Prozent mehr als im Vorjahr. Zudem wurden 7.164 Einbürgerungsanträge gestellt. Das ist ein Anstieg um 36 Prozent (HH-Bürgerschaft Drs. 20/8962: 3). Ab 2013 ist die Zahl der Beratungsgespräche wieder etwas gesunken, haben sich aber längerfristig auf einem hohen Niveau stabilisiert (Tab. 5).

Die Zahl der Anträge und der Einbürgerungen ist seit 2014 relativ stabil geblieben, trotz einer größeren Fluktuation bei den Beratungsgesprächen (Tab. 5). Zwischen 2011 und 2016 wies Hamburg durchgängig den höchsten aEP-Wert aller Bundesländer auf (vgl. Thränhardt 2017: 11–12). 2017 wurde es dann von Thüringen überholt, das ein aEP von 3,8 Prozent aufwies (Hamburg: 3,6 %) (Statistisches Bundesamt 2021b: 16).

Abb. 2: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in Hamburg, 2011–2019



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021d

### 3.1.3 Analyse und Schlussfolgerungen

In der ausländischen Bevölkerung Hamburgs sind Personen aus Herkunftsländern stark vertreten, deren Staatsangehörige besonders häufig die Einbürgerung in Deutschland beantragen (s. Kap. 3.1.1). Das bildet einen fruchtbaren Boden für einbürgerungsfördernde Maßnahmen. Dieses Potenzial wird in Hamburg effektiv ausgeschöpft: Was 2009 als Einbürgerungsinitiative begann und im Dezember 2011 mit zunächst zeitlich befristeten neuen Maßnahmen verstärkt wurde, ist zu einer langfristigen Einbürgerungspolitik geworden, die zahlreiche verstetigte Bestandteile umfasst. Dies hat die Einbürgerungszahlen nachhaltig erhöht und Hamburg in diesem Bereich zu einem Vorreiter unter den Bundesländern gemacht (Abb. 2). Grund für diesen langfristigen Erfolg ist nicht eine einzelne

Tab. 5: Einbürgerungsgeschehen in Hamburg, 2008–2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beratungsgespräche	7.609	7.799	8.307	9.420	12.154	10.849	9.737	8.463	9.507	10.558	9.976	10.657
Anträge	4.391	4.477	5.082	5.249	7.164	7.246	6.839	6.666	6.605	6.496	6.349	6.670
Einbürgerungen	2.799	3.706	5.295	5.639	5.736	7.329	6.492	5.892	5.819	5.608	5.772	5.838

Quelle: Hamburger Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsabteilung; HH-Bürgerschaft Drs. 20/8962: 2-3

Aktion, sondern die Vielzahl der aufeinander abgestimmten Maßnahmen in Verbindung mit günstigen verwaltungsorganisatorischen Bedingungen in Hamburg.

### Die Briefaktion

Die Zahl der Beratungsgespräche ist nach Beginn der Briefaktion des Ersten Bürgermeisters im Dezember 2011 sprunghaft gestiegen. Dies legt nahe, dass diese Maßnahme schon früh erheblich zum Erfolg der Hamburger Einbürgerungsinitiative beigetragen hat. Im Hinblick auf die Faktoren, die Einbürgerungsbereitschaft und -interesse beeinflussen können, erfüllte das Anschreiben mehrere Funktionen gleichzeitig: Zum einen informierte es über die grundlegenden Voraussetzungen, Bedingungen und praktischen Vorteile einer Einbürgerung. Zum anderen übermittelte die Einladung, einen Termin für ein Beratungsgespräch zu vereinbaren, den Angeschriebenen eine wichtige Botschaft: dass ihre Einbürgerung staatlicherseits erwünscht ist.<sup>23</sup> Der Erfolg der Aktion lässt sich statistisch zwar im Sinne einer unmittelbaren Kausalität der Briefaktion auf erfolgte Einbürgerungen nicht eindeutig nachweisen. Allerdings bezogen sich mehr als 3.000 Menschen, die bis September 2013 einen Einbürgerungsantrag gestellt haben, auf das vom Ersten Bürgermeister signierte Anschreiben (HH-Bürgerschaft Drs. 20/8962: 13). Auch Sachbearbeitende der Hamburger Einbürgerungsbehörde und ehrenamtliche Mitarbeitende des Einbürgerungslotsenprojekts berichteten, einzelne Adressaten und Adressatinnen der Aktion hätten dem Anschreiben große Bedeutung beigemessen.

Die Briefaktion lief von Dezember 2011 bis März 2015. Seitdem wurde sie zwar nicht im selben Ausmaß wiederholt, dafür fanden aber punktuell kleinere Initiativen statt. So erhielten zwischen Juni und September 2017 circa 11.000 Hamburgerinnen und Hamburger ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die ab 2015 die für eine Einbürgerung erforderliche Mindestaufenthaltszeit erfüllten, ein ähnliches Anschreiben (HH-Bür-

gerschaft Drs. 21/14617). In einem gesonderten Schritt wurden zudem gezielt britische Staatsangehörige, die die aufenthaltszeitlichen Voraussetzungen erfüllten, erneut angeschrieben. Auf Einbürgerungsmöglichkeiten wurde auch in zwei weiteren, englischsprachigen Anschreiben hingewiesen, die 2019 an alle britischen Staatsangehörigen in Hamburg geschickt wurden, um die aufenthaltsrechtlichen Auswirkungen des Brexits zu erläutern (Info-Box 1).

Mit diesen kürzer angelegten bzw. herkunftsland-spezifischen Briefaktionen hat Hamburg gezeigt, dass die Maßnahme des gezielten Anschreibens flexibel und situationsspezifisch eingesetzt werden kann. Zudem lässt sie sich den aktuellen Kapazitäten oder dem Belastungsgrad der Einbürgerungsbehörde anpassen. Der Plan, 2021/22 eine weitere kurze Briefaktion durchzuführen, wurde beispielsweise zwischenzeitlich zurückgestellt. Grund dafür ist, dass die Zahl der Einbürgerungsanträge und die Nachfrage nach Beratungsgesprächen ohnehin stark zunehmen, weil viele syrische Geflüchtete, die seit 2013/14 in Deutschland leben, nun die aufenthaltszeitlichen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Gerade die flexible Handhabung dürfte Briefaktionen für viele kommunale Einbürgerungsbehörden, die bezweifeln, dass direkte Werbemaßnahmen mit ihren personellen Ressourcen vereinbar sind, besonders attraktiv machen.

### Einbürgerungslotsinnen und -lotsen

Die direkte Ansprache einer vorab identifizierten Zielgruppe war nicht nur für die Wirksamkeit der Briefaktionen maßgeblich, sie ist auch ein wichtiges Merkmal des Einbürgerungslotsenprojekts „Ich bin Hamburger!“. Im Laufe seines zehnjährigen Bestehens hat sich dieses Projekt zu einem stabilen und leistungsstarken Netzwerk aus ehrenamtlichen und geringfügig beschäftigten Mitarbeitenden entwickelt. Diese Einbürgerungslotsen und -lotsinnen – meist Personen, die selbst eine (familiäre) Einwanderungsgeschichte oder Einbürgerungserfahrung haben – nehmen auf vielfältige

<sup>23</sup> Der Schlussabsatz des Anschreibens des Ersten Bürgermeisters lautete: „Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie sich für die Einbürgerung entscheiden würden und ich Sie bei einer der nächsten Einbürgerungsfeiern im Rathaus begrüßen könnte“. Das Anschreiben wurden den Verfasserinnen von der Hamburger Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsbehörde zur Verfügung gestellt.



Weise positiven Einfluss auf das Einbürgerungsgeschehen der Stadt. Vor allem die von ihnen durchgeführten Beratungs- und Informationsangebote tragen wesentlich dazu bei, Hemmschwellen bezüglich der Kontaktaufnahme und des Umgangs mit der Einbürgerungsbehörde abzubauen.

Einen wichtigen Teil dieser Arbeit leisten sieben Community-Mitarbeitende, die jeweils für bestimmte Regionen oder Herkunftsländer zuständig sind. Sie arbeiten im Rahmen von Minijobs oder auf Honorarbasis jeweils zwischen sechs und sieben Wochenstunden für das Projekt, sind Ansprechpersonen für Einbürgerungsinteressierte aus ihrer jeweiligen Region und bieten muttersprachliche Beratung an. Zudem nehmen sie proaktiv Kontakt zu ihren Communitys auf, um dort in verschiedenen Zusammenhängen über die Einbürgerung zu informieren. Das geschieht sowohl durch Vorträge bei relevanten Vereinen oder Veranstaltungen als auch bei Begegnungen im informellen Kontext. So informiert die für Westafrika zuständige Mitarbeiterin über Einbürgerungsmöglichkeiten regelmäßig in einem Friseurladen, den viele Hamburgerinnen und Hamburger westafrikanischer Herkunft besuchen. Dass solche zielgruppenorientierten Angebote besonders wertvoll sind, betonen sowohl Mitarbeitende der Hamburger Einbürgerungsbehörde als auch die Projektkoordinatorin des Einbürgerungslotsenprojekts.

Zusätzlich zu den Informationsmaßnahmen unterstützen die Einbürgerungslotsen und -lotsinnen auch im Einbürgerungsprozess selbst. So helfen sie bei der Vorbereitung des Einbürgerungsantrags und begleiten Antragstellende zu Terminen in der Einbürgerungsbehörde, um bei Bedarf – z. B. bei besonders komplizierten Rechtsfragen – zu übersetzen oder allgemeine Erklärungs- und Vermittlungsarbeit zu leisten. Bei solchen Hilfestellungen nutzen sie u. a. auch Checklisten, die von der Projektkoordination entwickelt und den Lotsinnen und Lotsen zur Verfügung gestellt werden. Dadurch können Anträge vor der Abgabe bei den zuständigen Behörden auf Vollständigkeit geprüft werden, was wiederum die Einbürgerungsbehörde entlastet. Denn dadurch reduziert sich die Zahl der eingehenden unvollständigen Anträge und daraus resultierender Nachfragen oder Mitwirkungsaufforderungen.

Die Einbürgerungslotsinnen und -lotsen helfen den Antragstellenden im Zuge des Einbürgerungsverfahrens auch bei Fragen zur Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit (vgl. HH-Bürgerschaft Drs. 20/8962: 14). Die für die jeweilige Region zuständigen Community-Mitarbeitenden erklären die nötigen Verfahrensschritte, begleiten die Antragstellenden bei Bedarf aber auch zur jeweiligen Auslandsvertretung oder Botschaft. Diese Hilfsangebote werden besonders häufig von jüngeren Antragstellenden genutzt, die in Deutschland aufgewachsen sind und die Sprache des Herkunftslands ihrer Eltern oft nicht sprechen. Auch hier werden die Einbürgerungsbehörden entlastet, weil die Einbürgerungslotsen und -lotsinnen die Entlassungsversuche der Antragstellenden und die damit verbundenen Botschafts- und Konsulatsbesuche schriftlich dokumentieren. Diese Aufzeichnungen können bei der anschließenden Entscheidungsfindung der Einbürgerungsbehörde eine wichtige Rolle spielen, z. B. bei der Frage, ob Mehrstaatigkeit hingenommen werden kann, weil das Herkunftsland den Entlassungsantrag trotz Mitwirkung der Antragstellenden nicht bescheidet (vgl. Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau 2017.: § 12 Rn. 35; vgl. Kap. 2.1).

Insgesamt ist die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen staatlichen Stellen und dem Einbürgerungslotsenprojekt auch deshalb so gewinnbringend, weil die Einbürgerungsbehörde die Projektmitarbeitenden durch Schulungen im Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht unterstützt. Die Mitarbeitenden des Projekts können so an die in den Communitys von Menschen mit Einwanderungsgeschichte schon bestehenden ehrenamtlichen Strukturen anknüpfen und Akteurinnen und Akteure aus diesen Communitys durch regelmäßige Trainings und Koordinierungsleistungen zu wichtigen Multiplikatorinnen und Multiplikatoren des städtischen Einbürgerungsgeschehens machen. Dieser Effekt verstärkt sich durch die gelegentliche Zusammenarbeit der Einbürgerungslotsinnen und -lotsen mit anderen Organisationen und Trägern, die in Hamburg integrationspolitisch tätig sind. Beispiele dafür sind eine Informationsveranstaltung, die in Kooperation mit den Migrationsberatungsdiensten der Diakonie organisiert wurde, oder eine Schulung für ehrenamtliche

Mitarbeitende des Vereins „Sprachbrücke e.V.“, der Diskussionsrunden mit Deutschmutter-sprachlerinnen und -muttersprachlern für Zuge-wanderte organisiert, die ihre Deutschkenntnisse verbessern wollen.

### Verwaltungsorganisatorische Maßnahmen und ihre politischen Bedingungen

Die neu geschaffenen Stellen wurden über die Laufzeit der ersten Einbürgerungsinitiative hin-aus beibehalten und entfristet; dies zeigt, dass Ein-bürgerung als essenzieller Bestandteil der Hambur-ger Integrationspolitik in Hamburg wertgeschätzt wird. Während sie noch im „Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern“ des Hamburger Se-nats aus dem Jahr 2006 lediglich als Unterpunkt des letzten Handlungsfelds vorkommt (HH-Bür-gerschaft 18/5530: 56–57, 83–84), wird sie in den Integrationskonzepten von 2013 und 2017 jeweils an oberster Stelle genannt und als Voraussetzung für die volle politische Teilhabe von Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte bezeichnet. Diese politische Würdigung ist auch in den Koaliti-onsvertrag der aktuellen Regierung Hamburgs aus dem Jahr 2020 eingegangen.<sup>24</sup>

Als Großstadt und Stadtstaat, in dem Kommu-nal- und Landesbehörden zum Teil verschmelzen, verfügt Hamburg über einen besonderen struk-turellen Vorteil, der einheitliches und effizien-tes Verwaltungshandeln begünstigen und somit das Einbürgerungsgeschehen positiv beeinflussen kann: eine zentrale Einbürgerungsbehörde, die für alle Bezirke der Stadt zuständig ist. Ehemals Teil des Einwohner-Zentralamts, ist sie seit Anfang 2021 eine Abteilung innerhalb des Amts für Migrati-on. Damit ist sie weiterhin der Behörde für Inneres und Sport angegliedert und demnach eine untere Landesbehörde. Als solche wird die Einbürgerungs-behörde direkt von der Landesregierung finanziert, was sich als vorteilhaft erweist: Landesregierungen verfügen über größere finanzielle Ressourcen und Spielräume als Kommunen; so können sie auf neue Entwicklungen flexibler reagieren, z. B. bei einem Anstieg der Einbürgerungsanträge zusätzliche Per-sonalstellen schaffen (vgl. Schönig 2020: 295-297).

Die Arbeit des Einbürgerungslotsenprojekts – ins-besondere die Behördenbegleitung durch Ehren-amtliche und Community-Mitarbeitende – ist leichter zu organisieren, wenn es nur eine Einbür-

Tab. 6: Zehn größte Ausländergruppen in Berlin nach Staatsangehörigkeit, 2010

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
<b>Gesamtausländerbevölkerung</b>	<b>462.078</b>	
Türkei	114.545	1,8
Polen	35.784	2,5
Russische Föderation	16.064	4,9
Vietnam	15.470	3,2
Italien	14.185	0,3
Vereinigte Staaten	13.730	0,2
Frankreich	11.564	0,5
Bosnien und Herzegowina	10.380	1,4
Vereinigtes Königreich	9.453	0,4
Griechenland	9.400	0,6

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017; 2021c

<sup>24</sup> Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 22. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft, Abschnitt „Zusammenhalt und Teilhabe“, <https://www.hamburg.de/senats Themen/koalitionsvertrag/zusammenhalt-und-teilhabe/>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

Tab. 7: Zehn größte Ausländergruppen in Berlin nach Staatsangehörigkeit, 2020

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	823.985	
Türkei	106.640	0,9
Polen	68.285	1,6
Syrien	40.480	38,4
Italien	34.465	0,9
Bulgarien	31.990	4,0
Rumänien	26.330	7,4
Russische Föderation	26.330	1,3
Frankreich	23.020	0,8
Vietnam	22.385	3,2
Vereinigtes Königreich	20.655	8,9

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021b; 2021c

gerungsbehörde gibt und nicht mehrere. Auch die Anknüpfung des Projekts an die ehrenamtlichen Strukturen innerhalb der verschiedenen Communitys der Stadt, die über lange Zeit gewachsen und relativ stark ausgeprägt sind, ist nicht ohne Weiteres auf ein Flächenland übertragbar, insbesondere, weil die relevanten Zielgruppen und Kooperationspartnerinnen und -partner räumlich nicht so stark konzentriert sind wie in Hamburg. Selbst in kreisfreien Städten mit ähnlich großen und räumlich konzentrierten Communitys kann auf solche ehrenamtlichen Strukturen nicht unbedingt im gleichen Maße zurückgegriffen werden. Das gilt nicht zuletzt auch für viele Städte in Ostdeutschland, wo es weniger Migrantenorganisationen gibt (vgl. Weiss 2018: 139–140; SVR-Forschungsbereich 2020a: 15–16).

## 3.2 Berlin

### Einbürgerungskampagne ohne personelle Aufstockung der Einbürgerungsbehörden

#### 3.2.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen

##### Ausländische Bevölkerung

Ein anderer Stadtstaat, der mit Einbürgerungskampagnen in den vergangenen Jahren beträcht-

liche Erfahrung sammeln konnte, ist die Stadt Berlin. Wie Hamburg ist sie seit Jahrzehnten eine ausgesprochen international geprägte Stadt, die von Migration und Vielfalt gekennzeichnet ist. Der Anteil von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an der Gesamtwohnbevölkerung der Stadt ist dementsprechend hoch und hat in den letzten zwanzig Jahren als Teil des allgemeinen Bevölkerungszuwachses noch beträchtlich zugenommen: Im Jahr 2020 lag er bei 20,9 Prozent, bis 2019 war er auf 20,6 Prozent gestiegen (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2021: 5). Berlins ausländische Bevölkerung ist sehr divers. Unter den zehn größten Ausländergruppen der Stadt fanden sich lange Zeit Herkunftsnationalitäten, die auf Bundesebene aEP-Werte von weniger als zwei Prozent aufwiesen (Tab. 6).

Diese Situation hat sich in den letzten Jahren etwas verändert; so finden sich unter den zehn größten ausländischen Gemeinschaften der Stadt inzwischen mehr Herkunftsnationalitäten mit höheren aEP-Werten (Tab. 7).

##### Einbürgerungskampagnen in Berlin

Schon in den 1980er Jahren hatte die damalige Berliner Ausländerbeauftragte eine Einbürgerungskampagne durchgeführt. Von 1990 bis 1993 lag Berlin bei den Einbürgerungen dann an der

**Tab. 8: Einbürgerungen in Berlin, 2006–2010**

2006	8.186
2007	7.710
2008	6.864
2009	6.309
2010	5.537

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2011: 8

Spitze aller Bundesländer. 1993 war die Einbürgerungsrate fast dreimal so hoch wie der Bundesdurchschnitt (Thränhardt 1995: 88). 2004 wurde infolge eines im Berliner Abgeordnetenhaus eingebrachten Antrags beschlossen, eine neue Einbürgerungskampagne durchzuführen (AgH-Drs. 15/2151). Diese Kampagne begann im Jahr 2006 unter dem Motto „PASSt MIR!“. Dafür wurden neue Broschüren, Flyer und Plakate entworfen, die für Einbürgerung warben und über das Einbürgerungsrecht informierten. Außerdem wurden Anzeigen in türkischsprachigen Medien geschaltet und in Schulen Informationsveranstaltungen abgehalten. 2009 wurde eine Handreichung zum Thema Einbürgerung für Berliner Schulen entworfen. 2010/2011 wurden die bestehenden Maßnahmen durch Kooperationen mit den Berliner Volkshochschulen ergänzt; z. B. wurden im Rahmen der dortigen Integrationskurse Einbürgerungsfragen thematisiert (AgH-Drs. 17/10137).

Im November 2011 wurde in dem Koalitionsvertrag der neuen Berliner Regierung der Grundstein für eine neue Einbürgerungskampagne gelegt. Es wurde beschlossen, in der kommenden Legislaturperiode „für Einbürgerungen [zu] werben“.<sup>25</sup> Im April 2013 begann unter dem Motto „Deine Stadt. Dein Land. Dein Pass.“ die neue Einbürgerungskampagne, die von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales konzipiert und durchgeführt wurde. In der Frühphase ihrer Konzipierung hatte die Integrationsverwaltung geprüft, ob eine Briefaktion nach dem Hamburger

Modell auch in Berlin umgesetzt werden könnte. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die zentrale Ausländerbehörde meldeten aber praktische und datenschutzrechtliche Bedenken an. Auch die Einbürgerungsbehörden der Bezirke reagierten auf den Vorschlag zurückhaltend; viele von ihnen waren bereits überlastet und hatten erhebliche Antragsrückstände. Deshalb handelte es sich bei der Kampagne von 2013 vorrangig um eine Medien- und Werbekampagne: Es wurden Plakate mit Bildern und Zitaten eingebürgerter Berlinerinnen und Berliner aus verschiedenen Herkunftsländern aufgehängt, zwei Informationsbroschüren entwickelt, Postkarten mit Zitaten von Berlinerinnen und Berlinern zum Thema Einbürgerung ausgelegt und Radiospots geschaltet.

Zur Einbürgerungskampagne gehörte auch eine Webseite mit leicht verständlichen Informationen zu den Vorteilen einer Einbürgerung, den Voraussetzungen dafür und den einzelnen Schritten im Einbürgerungsprozess. Dabei wurde auf verschiedene Fragen eingegangen („Wer?“, „Wie?“, „Warum?“); besonders betont wurde, dass Eingebürgerte mehr Möglichkeiten der politischen Mitgestaltung und Mitbestimmung haben. Unter der Rubrik „Geschichten“ wurden Kurzprofile von eingebürgerten Berlinerinnen und Berlinern veröffentlicht. Diese erläuterten darin, welche persönliche Bedeutung ihre Entscheidung zur Einbürgerung für sie hatte und welche Erfahrungen sie im Prozess der Einbürgerung gemacht haben. Zudem wurden die Einbürgerungsbehörden der Bezirksämter verlinkt, damit Einbürgerungsinteressierte die für ihren Wohnbezirk zuständige Behörde leichter kontaktieren konnten, um ein Beratungsgespräch zu vereinbaren und sich weiter zu informieren.

Kurz nach Beginn der Einbürgerungskampagne beschloss das Berliner Abgeordnetenhaus, diese auf alle staatlichen Gymnasien und Sekundarschulen auszuweiten (AgH-Drs. 17/1116). Im April 2014 wurden den Berliner Schulen entsprechende Unterrichtsmaterialien einschließlich eines 16-minütigen Films zur Verfügung gestellt (AgH-Drs. 17/1764).

<sup>25</sup> <https://www.tagesspiegel.de/downloads/5859422/1/koalitionsvereinbarung-zwischen-spd-und-cdu.pdf>, (S. 64), zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

### 3.2.2 Effekte der Maßnahmen

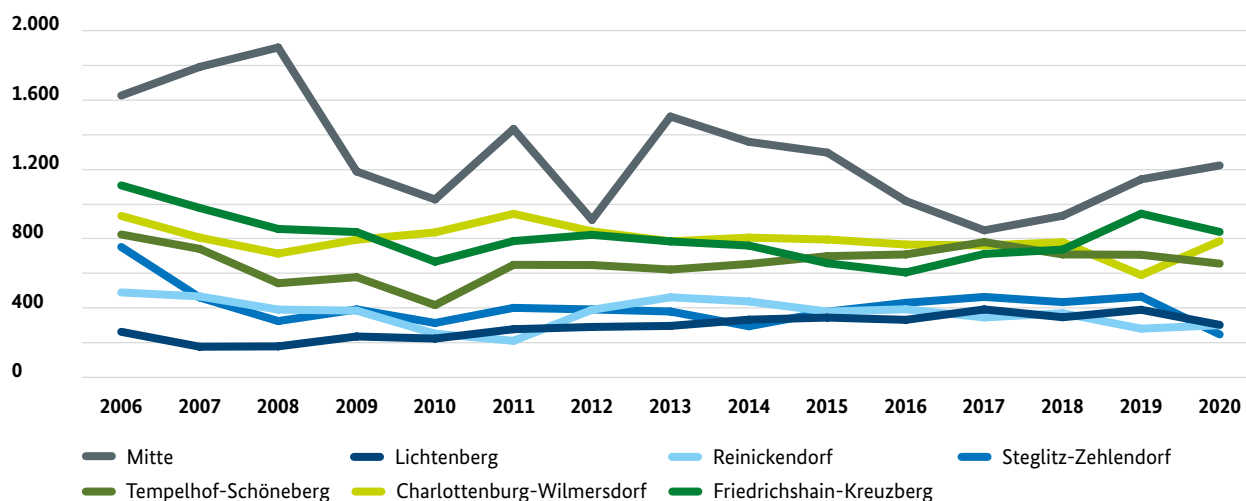
#### Einbürgerungskampagne des Jahres 2006

Ein zuverlässiger Indikator für die unmittelbare Wirkung von Einbürgerungskampagnen ist die Zahl der durchgeführten Beratungsgespräche: Sie reflektiert das Interesse an Einbürgerung und die Nachfrage nach weiteren Informationen zu entsprechenden Möglichkeiten, die Einbürgerungskampagnen fördern sollen. Die Zahl der Beratungsgespräche wird in Berlin aber nicht erfasst. Somit kann die Wirksamkeit der Einbürgerungskampagnen nur anhand der erfolgten Einbürgerungen und der gestellten Einbürgerungsanträge gemessen werden. Ein Anstieg der Einbürgerungszahlen konnte nach den verstärkten Aktivitäten ab 2006 nicht festgestellt werden – im Gegenteil: Sie nahmen in den folgenden vier Jahren stetig ab (Tab. 8).

Die Zahlen in Tab. 8 beziehen sich auf ganz Berlin. Eine zentrale Einbürgerungsbehörde, die für

die Anträge aller Einwohner und Einwohnerinnen der Stadt zuständig wäre, gibt es hier jedoch nicht. Stattdessen hat jeder der zwölf Berliner Bezirke seine eigene Einbürgerungsbehörde. Diese Stellen nehmen Einbürgerungsanträge entgegen, sind für ihre Erstbearbeitung zuständig und entscheiden in eigener Zuständigkeit über die meisten Anspruchseinbürgerungen. Über Ermessenseinbürgerungen und „Einbürgerungen mit Wiedergutmachungsgehalt“ – diese beziehen sich auf Personen, die während des Nationalsozialismus verfolgt wurden und ihre Nachfahren – entscheidet dagegen die Senatsverwaltung für Inneres und Sport.<sup>26</sup> Die absolute Zahl der jährlichen Einbürgerungen variiert zwischen den einzelnen Bezirken teils erheblich; dies ist durchaus naheliegend, da die jeweilige ausländische Bevölkerung unterschiedlich groß ist.<sup>27</sup> Allerdings entwickeln sich die Einbürgerungszahlen auch über die Jahre sehr unterschiedlich: In manchen Bezirken sind sie gestiegen, in anderen gefallen (Abb. 3).

Abb. 3: Einbürgerungen in ausgewählten Berliner Bezirken, 2006–2020



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport

26 Nr. 3 Abs. 2 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog, Anlage zu § 4 Abs. 1 S. 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz) i. d. F. vom 22. Juli 1996, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Oktober 2010 (GVBl. S. 807).

27 Im Jahr 2010 wohnten z. B. in Berlin-Mitte 90.334 Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, in Treptow-Köpenick dagegen nur 7.367. Im Jahr 2020 waren es 130.851 in Berlin-Mitte und 30.226 in Treptow-Köpenick (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2021: 5). Statistische Daten zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer pro Bezirk, die nach Staatsangehörigkeit differenzieren, liegen nicht vor.

**Tab. 9: Einbürgerungsanträge und VZÄ-Stellen in den Einbürgerungsbehörden ausgewählter Berliner Bezirke, 2011–2014**

Bezirk	Einbürgerungsanträge 2011	Einbürgerungsanträge 2012	Einbürgerungsanträge 2013	Sachbearbeitende (VZÄ) 2014
Friedrichshain-Kreuzberg	1.027	921	848	4,1
Reinickendorf	503	488	570	4,0
Charlottenburg-Wilmersdorf	960	824	819	6,3
Tempelhof-Schöneberg	770	702	796	5,3

Quelle: AgH-Drs. 17/14535

**Tab. 10: Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen in Berlin, 2011–2019**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einbürgerungsanträge	8.312	7.771	7.724	7.165	7.711	8.249	8.884	8.604	9.988
Erfolgte Einbürgerungen	6.959	6.398	6.674	6.539	6.302	6.127	6.479	6.500	6.830

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2021b: 5; Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport

### Unterschiedliche Personalkapazitäten in den Bezirken

Ein wichtiger Erklärungsfaktor für die unterschiedlichen Entwicklungstendenzen in den Bezirken ist die Zahl der Sachbearbeitenden in den jeweiligen Einbürgerungsbehörden (Tab. 9). Das Verhältnis von gestellten Anträgen zu Sachbearbeitenden variiert in den Bezirken zum Teil erheblich: Die Behörde in Friedrichshain-Kreuzberg hatte im betrachteten Zeitraum nur 0,1 VZÄ mehr als Reinickendorf, obwohl sie fast doppelt so viele Einbürgerungsanträge pro Jahr entgegennahm (Tab. 9). Im Jahr 2014 waren alle im Stellenplan vorgesehenen VZÄ der Bezirke besetzt. Laut der Senatsverwaltung für Inneres und Sport werden die Sachbearbeitenden der Bezirke meistens nach Besoldungsgruppe A 10 vergütet.<sup>28</sup> In den Jahren davor hatten manche Einbürgerungsbehörden jedoch krankheitsbedingte Personalausfälle und Schwierigkeiten, ihre Stellen zu besetzen; so waren sie in einigen Bezirken nicht in der Lage, Einbürgerungsanträge in dem Zeitraum zu bearbeiten, der in einer Zielvereinbarung mit der Senatsverwaltung für Inneres und Sport festgelegt

worden war. Nach dieser Zielvereinbarung sollten die Anträge innerhalb von sechs Monaten bearbeitet und entschieden sein. Davon ausgenommen waren Einbürgerungen, die eine Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit erfordern, denn in solchen Fällen hängt die Verfahrensdauer wesentlich von der Mitwirkung des fremden Staates ab (AgH-Drs. 17/11169: 5).

### Einbürgerungskampagne des Jahres 2013

In den Jahren nach Beginn der Einbürgerungskampagne 2013 gingen sowohl die Zahl der jährlich gestellten Einbürgerungsanträge als auch die jährlich vollzogenen Einbürgerungen zunächst zurück (Tab. 10). Die absoluten Einbürgerungszahlen haben sich zwar ab 2017 wieder positiv entwickelt. Dies ist aber im Kontext des allgemeinen „Brexit-Effekts“ zu betrachten, durch den die Einbürgerungszahlen in der gesamten Bundesrepublik gestiegen sind (SVR 2021: 40). Eine Analyse des ausgeschöpften Einbürgerungspotenzials zeigt, dass auch diese Jahre von einem negativen oder nur geringfügigen Wachstum geprägt waren (Abb. 4).

28 Die genauen Besoldungsgrade der VZÄ-Stellen in den verschiedenen Berliner Bezirken konnten nicht ermittelt werden.



Die oft beträchtlichen Unterschiede in den Entwicklungstendenzen der einzelnen Bezirke, die schon vor dem Beginn der Kampagne von 2013 sichtbar wurden, setzten sich im Folgezeitraum fort; das zeigen die absoluten Einbürgerungszahlen (Abb. 3). Die Unterschiede betreffen nicht nur die absoluten Einbürgerungszahlen und die Entwicklungstendenzen, sondern auch die individuelle Arbeitsbelastung der Sachbearbeitenden in den jeweiligen Einbürgerungsbehörden. Diese hat auch die Wartezeit für Beratungstermine beeinflusst: Im Mai 2018 konnten Einbürgerungsinteressierte mit Wohnsitz in Tempelhof-Schöneberg, Neukölln und Steglitz-Zehlendorf in ihrer jeweils zuständigen Einbürgerungsbehörde eine offene Sprechstunde nutzen oder einen Termin für den nächsten Werktag vereinbaren. In anderen Bezirken musste man hingegen mit einer Wartezeit von mehreren Monaten rechnen, wenn man sich über Einbürgerungsmöglichkeiten beraten lassen oder einen Einbürgerungsantrag stellen wollte. In Marzahn-Hellersdorf etwa betrug die durchschnittliche Wartezeit zwei Monate, in Friedrichshain-Kreuzberg und Charlottenburg-Wilmersdorf vier Monate und in Berlin-Mitte sogar zehn Monate (AgH-Drs. 18/15051: 1-2).

### Personalmangel und Kapazitätsengpässe

Die langen Wartezeiten konnten in der Regel auf fehlendes Personal in der Einbürgerungsbehörde zurückgeführt werden. Die Gründe dafür waren

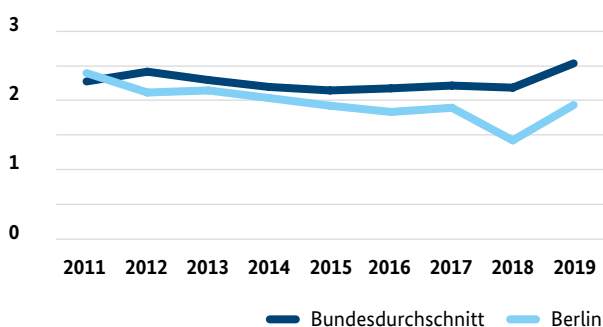
vielfältig. In einigen Bezirken ging der Engpass zurück auf krankheitsbedingte Ausfälle oder Schwierigkeiten damit, vakant gewordene Stellen neu zu besetzen. Im Bezirk Mitte z. B. konnte die Behörde über einen längeren Zeitraum kein geeignetes und qualifiziertes Personal für freie Stellen finden.<sup>29</sup> In Friedrichshain-Kreuzberg waren hingegen mangelnde finanzielle Ressourcen das zentrale Problem: Die Zahl der Einbürgerungsanträge war dort zwischen 2015 und 2017 sprunghaft gestiegen, es konnten jedoch keine ausreichenden Haushaltsmittel bereitgestellt werden, um die Stellen in der Einbürgerungsbehörde zu erhöhen.

Ein ernsthaftes Problem bildete in allen Fällen das, was Berlin-Mitte als die „eingeschränkte Möglichkeit des Bezirkes beschrieb, zeitnah mit entsprechender Ausstattung an Personal auf Herausforderungen zu reagieren“ (AgH-Drs. 18/15051: 3): Je länger Stellen unbesetzt blieben oder nicht finanziert wurden, desto größer wurde die Zahl der unerledigten Anträge und damit der Arbeitsrückstand. 2018 führte dies z. B. dazu, dass in einigen Bezirken jede VZÄ-Stelle jährlich mehr als 500 Einbürgerungsanträge zu bearbeiten hatte. In anderen Bezirken waren es 100 (AgH-Drs. 18/15051: 3-4).

### 3.2.3 Analyse und Schlussfolgerungen

Da die durchgeführten Beratungsgespräche nicht statistisch erhoben werden, lässt sich die unmittelbare Wirkung der Kampagnen von 2006 und 2013 schwer beurteilen. So ist unklar, ob sie das Einbürgerungsinteresse nichtdeutscher Berlinerinnen und Berliner tatsächlich gefördert haben. Ihr Ziel, die Einbürgerungszahlen zu steigern, hat die Kampagne nicht erreicht; das belegen sowohl die absoluten Einbürgerungszahlen als auch die aEP-Werte. 2020 hatte Berlin mit 1,75 Prozent einen der zwei niedrigsten aEP-Werte aller Bundesländer (Statistisches Bundesamt 2021b: 15). Dabei liefert die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung – heute noch mehr als vor zehn Jahren – einen nicht gänzlich unfruchtbaren Boden für höhere Einbürgerungszahlen und aEP-Werte (Tab. 6 und 7).

**Abb. 4: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in Berlin, 2011–2019**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021d

29 Vgl. Berlin-Mitte Bezirksverordnetenversammlung, Drs. 1288/V vom 12.06.2018: 2.

Ein weiteres zentrales Ziel der Einbürgerungskampagne von 2013 bestand darin, in der Stadt ein einbürgerungsfreundliches Klima zu schaffen. Dies lässt sich zwar schwer messen; die visuell ansprechenden öffentlichen Werbemittel und insbesondere die Porträts der eingebürgerten Berlinerinnen und Berliner aus verschiedenen Herkunftsländern dürften dazu aber durchaus einen wertvollen Beitrag geleistet haben. Zu einem einbürgerungsfreundlichen Klima dürfte auch beigetragen haben, dass Einbürgerung im Schulunterricht thematisiert wurde – mit Hilfe der informativen Handreichungen des Senats und des im Rahmen der Kampagne in Auftrag gegebenen Films (s. Kap. 3.2.1), der sowohl die positiven Aspekte der Einbürgerung als auch einige der eher konfliktbeladenen (identifikatorischen) Aspekte der Einbürgerungsentscheidung betonte.<sup>30</sup>

Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales hatte wie oben beschrieben im Vorfeld der Einbürgerungskampagne von 2013 eine Briefaktion in Erwägung gezogen. Dies wurde aber aus Praktikabilitäts- und datenschutzrechtlichen Gründen nicht weiterverfolgt.<sup>31</sup> Nicht zuletzt standen die Berliner Einbürgerungsbehörden aufgrund ihrer dezentralen Struktur in den zwölf einzelnen Bezirken ohnehin bereits vor erheblichen Herausforderungen bei der Antragsbearbeitung. Durch eine abrupt steigende Nachfrage nach Beratungsgesprächen infolge einer Briefkampagne hätten sich die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für Einbürgerungsanträge und die Wartezeiten für Beratungsgespräche noch weiter verlängert.<sup>32</sup> Dem hätte man durch eine personelle Aufstockung in den Einbürgerungsbehörden begegnen können. Allerdings hätte der Personalaufwuchs nicht vom Berliner Senat angeordnet werden können, und die Bezirke hätten

die Finanzierung tragen müssen. Darin zeigt sich eine strukturelle Hürde für die Planung und Vorbereitung von Einbürgerungskampagnen, die in Gebietskörperschaften mit einer zentralen Behördenstruktur nicht auftritt.

So wurde im Rahmen der Berliner Kampagne das Personal der bezirklichen Einbürgerungsbehörden nicht aufgestockt. Als sich der Personalmangel in den folgenden Jahren in mehreren Bezirken bemerkbar machte, konnten die Bezirksämter hierauf nicht angemessen und flexibel reagieren: Wie die Erfahrung mehrerer Bezirke mit der Ausschreibung und Besetzung vakant gewordener bzw. neu geschaffener Stellen nahelegt, fehlen ausreichend qualifizierte und versierte Fachkräfte. Dadurch dauern Besetzungsverfahren oft sehr lang. Auch die Einarbeitung nimmt viel Zeit in Anspruch, nämlich mindestens sechs bis zwölf Monate.<sup>33</sup>

Seit 2017 haben einige Berliner Bezirke ihre Stellenpläne angepasst und neue Stellen geschaffen. Der Bezirk Mitte, wo Antragstellende 2018 zehn Monate auf einen Beratungstermin warten mussten, hat zwischen 2017 und 2020 die Zahl der VZÄ-Stellen von 15 auf 26 erhöht (AgH-Drs. 18/23856: 5). Durch den Stellenzuwachs war es in den letzten Jahren möglich, Antragsrückstände abzubauen und die Wartezeiten für Beratungstermine zu verkürzen – trotz der durch die Corona-Pandemie verursachten Komplikationen: Im Oktober 2020 betrug die Wartezeit für einen Beratungstermin z. B. in Berlin-Mitte nur noch vier Monate (AgH-Drs. 18/25208: 1). Charlottenburg-Wilmersdorf hatte zwischen 2017 und 2019 ähnlich viele Einbürgerungsanträge pro Jahr entgegengenommen wie der Bezirk Mitte und in diesen Jahren aufgrund personeller Mängel und

<sup>30</sup> <https://vimeo.com/90330419>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

<sup>31</sup> Zahlreiche Kommunen und Bundesländer haben Briefaktionen durchgeführt, ohne dass ihre Datenschutzbeauftragten dies bemängelt hätten. Andere Kommunen kamen, wie unten ausgeführt wird, zu der Einschätzung, dass solche Aktionen datenschutzrechtlich bedenklich sind.

<sup>32</sup> Dieser Effekt trat z. B. in Stuttgart im Jahr 2011 ein, nachdem dort eine Briefaktion durchgeführt wurde (<https://www.stuttgarterzeitung.de/inhalt.personalmangel-im-auslaenderamt-stuttgart-die-zahl-der-einbuengerungen-sinkt.69cde11e-7521-4f55-932e-575087f7ffd7.html>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021). Ein ähnlicher Effekt zeigte sich auch im Landkreis Böblingen nach der dortigen ersten Briefaktion im Jahr 2013; s. dazu Kap. 3.6.

<sup>33</sup> Im Rahmen dieser Expertise wurden mehrere Sachbearbeitende und Leitungen von Einbürgerungsbehörden auf kommunaler Ebene dazu befragt, wie lange die Einarbeitung im Durchschnitt dauert. Die Zahlen spiegeln die von ihnen genannten Zeiträume wider.



Tab. 11: Zehn größte Ausländergruppen in München nach Staatsangehörigkeit, 2009

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	295.777	
Türkei	41.173	1,7
Kroatien	21.634	0,3
Österreich	19.488	0,2
Italien	18.825	0,3
Griechenland	18.804	0,5
Bosnien und Herzegowina	15.799	1,3
Polen	11.355	2,6
Serbien	9.702	4,7
Irak	9.389	33,3
Frankreich	6.192	0,6

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017: 20–26; Statistisches Bundesamt 2021c

krankheitsbedingter Ausfälle erhebliche Wartezeiten und Antragsrückstände aufgebaut. Hier wurden die Planstellen zwischen 2017 und 2020 aber nur von 8,5 auf 10 VZÄ-Stellen erhöht und nur ein Teil dieser Stellen konnte besetzt werden (AgH-Drs. 18/23856: 5). Im Oktober 2020 mussten Einbürgerungswillige dort immer noch zehn Monate auf einen Beratungstermin warten, und die Bearbeitung ihrer Anträge dauerte durchschnittlich 15 bis 24 Monate (AgH-Drs. 18/25208: 2, 5). Hier zeigt sich erneut, dass eine hinreichende Personalausstattung der Einbürgerungsverwaltung ein zentraler Faktor für das Gelingen von Einbürgerungsinitiativen ist.

### 3.3 München

#### Wirkungspotenziale von personeller Aufstockung und Digitalisierung der Verwaltung

##### 3.3.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen

München ist ein weiteres Beispiel dafür, welche enormen Effekte eine Investition in die personelle Ausstattung einer Einbürgerungsbehörde erzielen kann, wenn erhebliche Rückstände beste-

hen und gleichzeitig das Einbürgerungsinteresse hoch ist. Das Einbürgerungsgeschehen hat sich in den letzten zwanzig Jahren in München erheblich verändert. Dieser Änderungsprozess begann Ende der 2000er Jahre mit einem sprunghaften Anstieg in der Zahl der Einbürgerungsanträge, vor allem zwischen den Jahren 2008 (2.386 Anträge) und 2009 (2.957 Anträge). Zu diesem Zeitpunkt waren für die meisten der zehn größten Herkunftsgruppen innerhalb der ausländischen Bevölkerung der Landeshauptstadt die aEP-Werte besonders niedrig; die einzigen Ausnahmen bildeten serbische und besonders irakische Staatsangehörige (Tab. 11).

Damals hatte die Einbürgerungsbehörde relativ niedrigschwellige einbürgerungsfördernde Maßnahmen ergriffen. Dazu gehörten die enge Kooperation mit dem Münchner Ausländerrat, mit dem die Einbürgerungsbehörde 2010 eine Broschüre zum Thema Einbürgerung erarbeitete und diverse gemeinsame Termine vorbereitete, sowie in Einzelfällen auch ‚aufsuchende‘ Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen (z. B. eine Informationsveranstaltung für muslimische Frauen in einer Münchner Moschee). Die Sachbearbeitenden der Ausländerbehörde überreichten diese Broschüre bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis den Kunden und Kundinnen, um

sie über Einbürgerungsmöglichkeiten zu informieren.<sup>34</sup>

Darüber hinaus veranstaltet die Stadt regelmäßig Einbürgerungsfeiern. 2002 wurden in München die ersten Zeremonien dieser Art abgehalten. Aufgrund mangelnden Interesses seitens der Eingebürgerten wurden sie allerdings in den folgenden Jahren nicht wiederholt. 2008 beschloss der Stadtrat, die Einbürgerungsfeiern wiederaufzunehmen.<sup>35</sup> Seit 2008 beteiligt sich die Stelle für interkulturelle Arbeit der Stadt intensiv an der Konzipierung und Durchführung der Einbürgerungsfeiern. Eine Besonderheit der Münchner Zeremonien ist der von der Stelle für interkulturelle Arbeit organisierte „Markt der Möglichkeiten“, der im Foyer des Rathauses vor dem Eingang zum großen Rathaussaal errichtet wird. Dort werden die neu Eingebürgerten und ihre Begleitung über Ausbildungs- und Berufsmöglichkeiten bei der Stadtverwaltung informiert. Gleichzeitig sollen sie auch als Helferinnen und Helfer für die nächsten Wahlen gewonnen werden.

Die Zunahme der Einbürgerungsanträge Ende der 2000er Jahre war laut Kreisverwaltungsreferat das Ergebnis „aktive[r] Werbemaßnahmen und [der] Zunahme der in München lebenden Ausländerinnen und Ausländer“.<sup>36</sup> In den Jahren 2010 und 2011 entwickelte sich die Zahl der Einbürgerungsanträge weniger sprunghaft, aber ebenfalls positiv. Darauf folgte eine Phase stabil hoher jährlicher Antragszahlen (Abb. 5).

### Krisenhafte Personalsituation

2015 wurde der Aufwärtstrend unterbrochen, weil die Einbürgerungsbehörde entschied, von März bis April keine neuen Einbürgerungsanträge entgegenzunehmen. Dieser ungewöhnliche Schritt wurde für nötig befunden, weil sich in den Jahren

zuvor durch die gestiegene Nachfrage und einige krankheitsbedingte Personalausfälle erhebliche Antragsrückstände gebildet hatten. 2014 waren der Einbürgerungsbehörde zwar angesichts der gestiegenen Antragszahlen fünf neue VZÄ zur Verfügung gestellt worden.<sup>37</sup> Die Stellen konnten jedoch nur mit Verzug besetzt werden. Während des Besetzungsverfahrens verließen mehrere erfahrene Sachbearbeitende die Einbürgerungsbehörde; diese Entwicklung muss im Zusammenhang damit betrachtet werden, dass die großen Rückstände häufig zu Beschwerden führten und die Arbeitsbelastung insgesamt hoch war (ca. 500 Einbürgerungsanträge pro Sachbearbeitenden).

2016 beantragte das Kreisverwaltungsreferat eine weitere Erhöhung der VZÄ-Stellen in der Einbürgerungsbehörde. Als Begründung nannte es die anhaltend hohen Antragszahlen, die unbearbeiteten Rückstände (ca. 7.500 Anträge) und die hohe Personalfuktuation. Der Einbürgerungsbehörde wurden daraufhin 9,3 weitere VZÄ zur Verfügung gestellt, wovon 7,2 dem Rückstandsabbau zu widmen waren.<sup>38</sup> Ursprünglich wurden diese Stellen für einen befristeten Zeitraum von zwei Jahren bewilligt. 2018 beantragte das Kreisverwaltungsreferat, eine VZÄ-Stelle vollständig zu entfristen und bei sechs VZÄ-Stellen die Befristung zu verlängern; es verwies dabei auf die weiterhin steigenden Antragszahlen. Dieser anhaltende Trend hatte zur Folge, dass die für den Rückstandsabbau zuständigen Sachbearbeitenden auch neue Einbürgerungsanträge annehmen mussten, um die Bildung neuer Rückstände zu vermeiden. Dem Antrag wurde entsprochen. Die befristeten Stellen wurden um drei weitere Jahre verlängert, also bis Ende 2021.

Seit 2018 stehen der Einbürgerungsbehörde damit 44 VZÄ zur Verfügung. 30 davon sind der

34 Stadtrat der Landeshauptstadt München, Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 26.07.2011 zum Antrag Nr. 08-14/A 02100 vom 30.12.2010: 10.

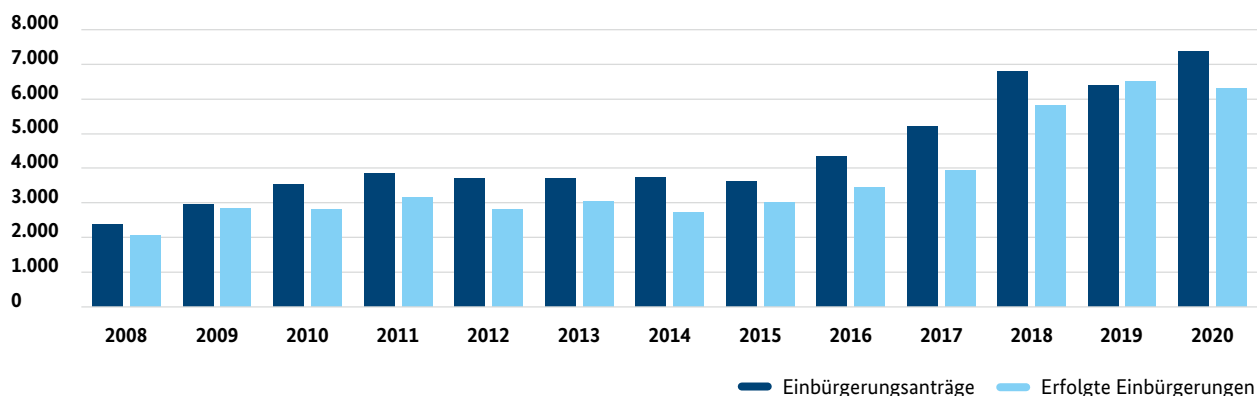
35 Stadtrat der Landeshauptstadt München, Beschluss des Sozialausschusses vom 14.12.2008 zum Antrag Nr. 08-14/A 00118 vom 01.07.2008.

36 Stadtrat der Landeshauptstadt München, Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 18.02.2014 zum Thema „Soziodemografischer Wandel – Personalbedarf im Kreisverwaltungsreferat“: 14.

37 Vgl. Stadtrat der Landeshauptstadt München, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 14051, Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 18.02.2014.

38 Vgl. Stadtrat der Landeshauptstadt München, Sitzungsvorlage Nr. 14-20/V 05780, Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 14.06.2016.

**Abb. 5: Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen in der Landeshauptstadt München, 2008–2020**



Quelle: Kreisverwaltungsreferat München; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021

Sachbearbeitung gewidmet und werden nach A 9–10 bzw. E 9c vergütet; drei Sondersachbearbeitungsstellen werden nach A 11 bzw. E 10 vergütet. Auf der Leitungsebene sind die Besoldungsgrade bzw. Tarifentgeltgruppen etwas höher (eine Unterabteilungsleiterstelle nach A 14, eine Stelle für Grundsatzangelegenheiten nach A 11/E 9c, drei Sachgebietsleitungsstellen nach A 12/E 11). Zur Unterstützung der Sachbearbeitenden und der sonstigen Teammitglieder gibt es fünf Teamassistentenstellen, die nach A 7 bzw. E 7 vergütet sind. Damit werden die für die Sachbearbeitung zuständigen Mitarbeitenden nach den Richtlinien für den gehobenen Dienst vergütet.

### Aufbruch durch Digitalisierung

2019 begann Bayern in Zusammenarbeit mit Nordrhein-Westfalen, neue digitale Tools für das Einbürgerungsverfahren zu entwickeln. Dieses Vorhaben dient der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, das Länder und Kommunen verpflichtet, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen auch online anzubieten. Bayern und Nordrhein-Westfalen haben in dieser Angelegenheit eine Vorreiterrolle: Die digitalen Werkzeuge für das Einbürgerungsverfahren, die die beiden Bundesländer zusammen erarbeiten, sollen ab 2022 den anderen Bundesländern im Zuge des

Onlinezugangsgesetzes zur Verfügung gestellt werden.

Im Frühjahr 2020 hat Bayern auf der digitalen Verwaltungsplattform „Bayern-Portal“ einen Einbürgerungs-Quick-Check eingerichtet. Damit können Einbürgerungsinteressierte durch die Beantwortung einfacher Fragen prüfen, ob sie die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nach §§ 8, 9 oder 10 StAG erfüllen (Bayerischer Landtag Drs. 18/5455). Im Rahmen dieses Quick-Checks wird auch nach der aktuellen Staatsangehörigkeit gefragt und geprüft, ob bei einer Einbürgerung Mehrstaatigkeit hingenommen werden kann.<sup>39</sup> Nach Beantwortung der Fragen wird den Nutzerinnen und Nutzern mitgeteilt, ob die Voraussetzungen bereits gänzlich, überwiegend, oder nur zum Teil erfüllt sind. Anschließend wird empfohlen, bei der Einbürgerungsbehörde einen Beratungstermin zu vereinbaren.

Im August 2020 war München zudem Pilotstadt für die Einführung des digitalen Einbürgerungsantrags. Wer diese Möglichkeit nutzte, musste mit der Einbürgerungsbehörde keinen Termin für eine Beratung oder die Abgabe des Antrags vereinbaren und konnte somit Wartezeiten vermeiden. Seitdem ist diese Möglichkeit auch in einigen

<sup>39</sup> Dieses Prüfverfahren scheint auf dem aktuellen Stand zu sein. So erhalten auch israelische Staatsangehörige, für die die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit seit Februar 2020 grundsätzlich zugelassen ist (Kap 2.3), eine entsprechende Information.

anderen bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten eingeführt worden. Voraussetzung für die Übermittlung des Antrags an die zuständige Behörde ist die Vorauszahlung der Einbürgerungsgebühr. Die kostenpflichtige Antragsabgabe wurde eingeführt, um die Zahl eingehender unvollständiger Anträge zu reduzieren.<sup>40</sup>

### 3.3.2 Effekte der Maßnahmen

Durch die Einrichtung der zusätzlichen VZÄ-Stellen im Jahr 2016 und die Verlängerung der befristeten Stellen zwei Jahre danach war es möglich, einen Großteil der Rückstände abzuarbeiten und gleichzeitig die Anzahl der Termine für Beratungsgespräche und die Entgegennahme von Anträgen zu erhöhen. Seit der Einführung der digitalen Antragstellung werden rund 20 Prozent aller Einbürgerungsanträge in München über das Bayern-Portal gestellt. Der Wegfall der persönlichen Vorsprache führte zu einer weiteren Entlastung der Behörde. Infolgedessen stieg nicht nur die Zahl der jährlich gestellten Anträge, sondern auch die Zahl der erfolgten Einbürgerungen (Abb. 5).

Die Münchner Einbürgerungsbehörde erklärte auf Anfrage, die steigenden Einbürgerungszahlen seien Ergebnis eines Zuwachses bei der ausländischen Bevölkerung in der Landeshauptstadt. Eine Betrachtung der aEP-Werte für diesen Zeitraum zeigt aber, dass auch der relative Anteil der Ausländerinnen und Ausländer gestiegen ist, die die Einbürgerungsmöglichkeiten genutzt haben (Abb. 6).

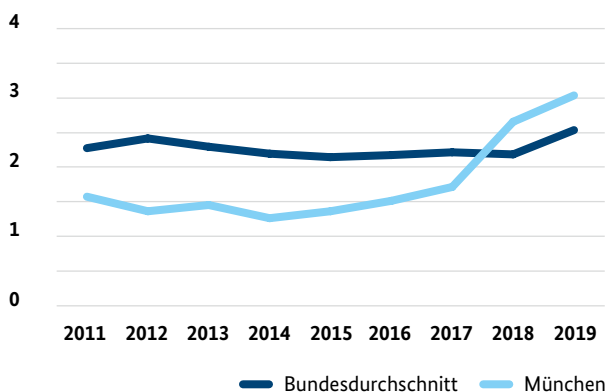
Die positive Entwicklung des aEP in München könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer aus Herkunftsländern gestiegen ist, deren Staatsangehörige besonders häufig die Einbürgerung beantragen. Für fünf der zehn größten ausländischen Bevölkerungsgruppen in München lag der aEP-Wert 2010 im Bundesdurchschnitt unter einem Prozent (Tab. 9). Im Jahr 2019 hatte sich dies erheblich verändert: Nun lag er nur noch bei einer Gruppe un-

ter 1 Prozent und bei zwei Gruppen sogar über 10 Prozent (Tab. 12).

### 3.3.3 Analyse und Schlussfolgerungen

Durch die Aufstockung der personellen Kapazitäten ist es der Münchner Einbürgerungsbehörde gelungen, die großen Rückstände abzuarbeiten, die Wartezeiten für Termine in der Behörde zu verkürzen und dadurch sowohl die absoluten Einbürgerungszahlen als auch das aEP erheblich zu steigern. Für die kommenden Jahre zeichnet sich eine Fortsetzung dieser positiven Entwicklung ab: 2020 stieg die Zahl der Einbürgerungsanträge gegenüber dem Vorjahr um fast 1.000 – und das, obwohl der Publikumsverkehr in der Einbürgerungsbehörde infolge der Corona-Pandemie eingeschränkt war und drei Sachbearbeitende zum Gesundheitsamt abgeordnet wurden. Die Zahl der erfolgten Einbürgerungen ging 2020 leicht zurück (Abb. 5). Dies lässt sich vermutlich mit pandemiebedingten Verzögerungen in der Antragsbearbeitung erklären. Die weiterhin steigenden Antragszahlen deuten jedenfalls auf eine fortdauernde rege Einbürgerungsnachfrage hin,

**Abb. 6: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in der Landeshauptstadt München, 2011–2019**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021d

<sup>40</sup> Dass ein solcher Schritt notwendig ist, zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen von Einbürgerungsbehörden anderer Großstädte. Diese stellen ihre Einbürgerungsanträge in der Regel nicht mehr zum Herunterladen ins Internet, um die Zahl der unvollständig oder falsch ausgefüllten Anträge zu minimieren. Denn auch falsch oder unvollständige ausgefüllte Anträge müssen bearbeitet werden und verursachen zusätzlichen Arbeitsaufwand in Form von Nachfragen.

**Tab. 12: Zehn größte Ausländergruppen in München nach Staatsangehörigkeit, 2019**

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	431.230	
Türkei	37.270	1,2
Kroatien	33.820	1,1
Italien	26.155	1,0
Griechenland	24.900	1,3
Österreich	20.555	0,2
Bosnien und Herzegowina	20.325	1,4
Polen	17.910	2,0
Rumänien	16.145	8,2
Irak	11.975	13,3
Bulgarien	11.025	4,7

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021b: 18–24; Statistisches Bundesamt 2021c

auf die sich die Behörden in den kommenden Jahren einstellen können.

Nach der Ermöglichung der digitalen Antragstellung über das Bayern-Portal im August 2020 wurden rund 600 der ca. 6.000 Anträge, die im Jahr 2020 gestellt wurden, digital eingereicht. Durch die Quick-Check-Funktion, mit der die Einbürgerungsvoraussetzungen unverbindlich geprüft werden können,<sup>41</sup> und die Entrichtung der Einbürgerungsgebühr bei Antragstellung wurden in München nur wenige Anträge digital eingereicht, die unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllt waren. Die digitale Antragstellung und der digitale Quick-Check, die in den letzten zwei Jahren in Bayern erprobt wurden, werden ab 2022 auch allen anderen Bundesländern und Kommunen zur Verfügung gestellt. Sie versprechen zahlreiche Verbesserungen im Hinblick auf kundenfreundliche und flexible Nutzungsformate, und sie dürften die Arbeitsbelastung der Einbürgerungsbehörden deutschlandweit reduzieren.<sup>42</sup>

Angesichts der rasant steigenden Antragszahlen, die mit den damaligen Personalressourcen nicht bewältigt werden konnten, hatte die Münchner Einbürgerungsbehörde Mitte der 2010er Jahre einige der zusätzlichen informierenden Maßnahmen eingestellt, die in den Vorjahren durchgeführt worden waren. So wurden beispielsweise keine Informationsveranstaltungen zum Thema Einbürgerung mehr angeboten. Die in Kooperation mit dem Ausländerbeirat erarbeitete Broschüre wurde seitdem nicht aktualisiert und wird von den Sachbearbeitenden der Ausländerbehörde bei Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht mehr ausgehändigt. Damit sind die regelmäßigen Einbürgerungsfeiern – die derzeit pandemiebedingt ausfallen – die einzigen Maßnahmen, die (mittelbar) für die Einbürgerung in München werben. Durch den oben beschriebenen „Markt der Möglichkeiten“, den die Stelle für interkulturelle Arbeit als Begleitmaßnahme zu den Einbürgerungsfeiern organisiert, fungieren diese auch als Multiplikatorenveranstaltungen: Neu

41 <https://www.freistaat.bayern/dokumente/onlineverfahren/039311358474?locale=de&sprachwahl=true&pfad=%2Fdokumente%2Fonlineverfahren%2F039311358474#>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

42 Dabei ist anzumerken, dass die Einführung der digitalen Antragstellung bei einigen Einbürgerungsbehörden auch die Arbeitsbelastung steigern könnte. In Kommunen, wo es bereits ein reges Interesse an Einbürgerung gibt, begrenzen die Einbürgerungsbehörden oft die Termine für Beratungsgespräche und die Abgabe von Anträgen. Dadurch steuern sie die Zahl der Anträge und kontrollieren so die Arbeitsbelastung der Sachbearbeitenden.

Eingebürgerte werden hier über Karrieren bei der Stadtverwaltung informiert und als Wahlhelfende rekrutiert und können dadurch direkt in demokratische Prozesse einbezogen werden.

### **Konsolidierung der Einbürgerungsbehörde**

Die Münchner Einbürgerungsbehörde steht derzeit vor verschiedenen Herausforderungen: Während die Antragszahlen steigen, muss sie pandemiebedingte Kapazitätsverluste verkraften, weil Sachbearbeitende zum Gesundheitsamt abgeordnet wurden; gleichzeitig erlaubt die aktuelle Haushaltslage nicht, weitere Stellen zu schaffen. Zudem ist noch unklar, ob die sieben VZÄ-Stellen, die 2016 zur Abarbeitung der Rückstände geschaffen wurden, entfristet werden. Vor diesem Hintergrund könnte der Verzicht auf einbürgerungsfördernde Maßnahmen jenseits regelmäßiger Einbürgerungsfeiern durchaus auch im Interesse der Antragstellenden und bereits Einbürgerungswilligen sein.

Die Erfahrungen aus den Jahren 2010 bis 2016 haben nachdrücklich gezeigt, dass eine Überlastung der Einbürgerungsbehörde bei unzureichendem Personal die Wartezeiten für Beratungsgespräche und die durchschnittliche Verfahrensdauer beträchtlich verlängert. Dadurch stiegen die Beschwerden von Kundinnen und Kunden, was die Behördenmitarbeitenden zusätzlich belastete. Dies hat 2016 eine hohe Personalfluktuationsrate mitverursacht. Die schon angesprochene Schwierigkeit, geeignetes Personal zu finden, und die für das Staatsangehörigkeitsrecht nötige lange Einarbeitungsphase haben die bereits bestehenden Probleme verschärft. Weitere einbürgerungsfördernde Maßnahmen könnten das Einbürgerungsinteresse in einem Maß steigern, das mit den aktuellen Personalressourcen nicht mehr zu bewältigen ist.

Es gibt in München jedoch bereits gut entwickelte ehrenamtliche Strukturen, an die die Einbürgerungsbehörde bei der Durchführung künftiger einbürgerungsfördernder Maßnahmen anknüpfen könnte – vorausgesetzt, ihre personellen Ressourcen und das Einbürgerungsinteresse der Berechtigten lassen dies zu. In einer solchen Situation würde es sich anbieten, zum einen die frühere Kooperation mit dem Ausländerbeirat (heute Migrationsbeirat) wiederzubeleben und zu intensivieren,

zum anderen die Praxis wieder aufzunehmen, dass die Ausländerbehörde bei einer entsprechenden Änderung des Aufenthaltsrechtlichen Status auf Einbürgerungsmöglichkeiten hinweist.

## **3.4 Bonn**

### **Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen und anderen staatlichen Stellen zur Förderung von Einbürgerung**

#### **3.4.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen**

Die Bundesstadt Bonn präsentiert ihren Status als ausgewiesene internationale Stadt mit großem Stolz – die Plakate und Signaturen der Stadtverwaltung sind regelmäßig dreisprachig verfasst. Bonn verfügt auch über eine vielfältige ausländische Bevölkerung. Im Jahr 2010 waren unter den zehn größten ausländischen Gemeinschaften der Stadt auch mehrere, für die die aEP-Werte bundesweit relativ hoch waren (Tab. 13).

An zwölfter und sechzehnter Stelle standen im Jahr 2010 Irak mit 847 und Iran mit 792 Einwohnerinnen und Einwohnern. Diese Länder hatten auf Bundesebene jeweils besonders hohe aEP-Werte (Irak: 28,2 Prozent, Iran: 10,5 Prozent). Zwischen 2010 und 2020 ist der Anteil von Personen mit besonders einbürgerungsbereiten Herkunftsnationalitäten an der örtlichen ausländischen Bevölkerung gestiegen (Tab. 14).

Angesichts dessen überrascht es nicht, dass die aEP-Werte und die absoluten Einbürgerungszahlen in Bonn seit über zehn Jahren konstant hoch sind (Tab. 15; Abb. 7). Dies hat die Stadt ohne ausgewiesene kommunale Einbürgerungskampagnen erreicht.

In den Jahren 2009 und 2013 wurden in Nordrhein-Westfalen landesweit Einbürgerungskampagnen mit vorwiegend medialen Werbeformaten wie Plakaten durchgeführt. Diese haben in Bonn jedoch wenig Wirkung auf die Einbürgerungsaktivität gezeigt.

Charakteristisch für die Einbürgerungspraxis der Stadt – und somit ausschlaggebend für die gute

**Tab. 13: Zehn größte Ausländergruppen in Bonn nach Staatsangehörigkeit, 2010**

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	42.022	
Türkei	6.204	1,8
Italien	1.861	0,3
Marokko	1.799	7,4
Polen	1.777	2,5
Russische Föderation	1.423	4,9
China	1.054	8,8
Vereinigte Staaten	1.042	0,2
Spanien	1.041	0,4
Griechenland	881	0,6
Indien	853	7,4

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017: 21–29; Statistisches Bundesamt 2021c

**Tab. 14: Zehn größte Ausländergruppen in Bonn nach Staatsangehörigkeit, 2020**

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	61.980	
Syrien	7.305	38,4
Türkei	5.380	0,9
Italien	2.775	0,9
Polen	2.565	1,6
Spanien	2.355	1,5
Indien	1.875	10,1
China	1.800	1,6
Rumänien	1.740	7,4
Marokko	1.535	6,1
Russische Föderation	1.500	1,3

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021b: 18–24; Statistisches Bundesamt 2021c

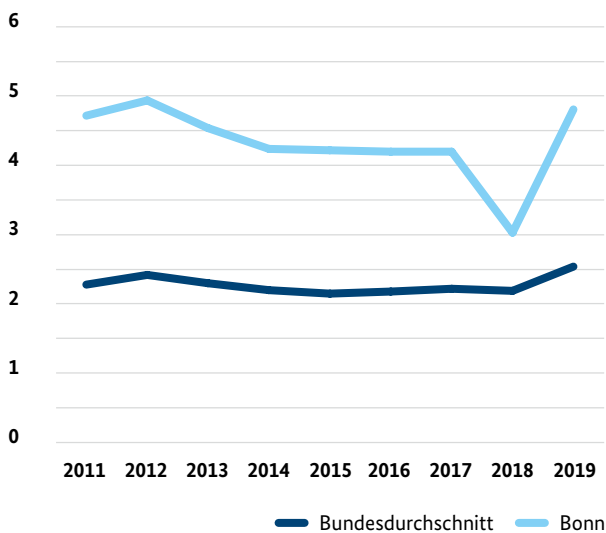
**Tab. 15: Einbürgerungen in Bonn, 2011–2019**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einbürgerungen	1.086	1.168	1.096	1.052	1.053	1.050	994	752	1.178

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021



**Abb. 7: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in Bonn, 2011–2019**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021d

Ausschöpfung des dortigen Einbürgerungspotenzials – erscheint vielmehr, dass die Einbürgerungsbehörde mit anderen staatlichen Stellen wie auch mit in Bonn ansässigen Nichtregierungsorganisationen eng vernetzt ist und mit vielen niedrigschwellig kooperiert. Dies wird u. a. dadurch gefördert, dass Sachbearbeitende der Einbürgerungsbehörde in diversen kommunalen integrationspolitischen Arbeitskreisen vertreten sind und dadurch regelmäßig mit relevanten Stellen und Trägern in Kontakt kommen. Ein Beispiel hierfür ist der Arbeitskreis „Kommunikation und Integration“, an dem verschiedene Bonner Sprachschulen, die Bonner Außenstelle des BAMF und die Migrationsberatungsdienste verschiedener Wohlfahrtsverbände mitwirken. Bei den Sitzungen des Arbeitskreises werden regelmäßig gesetzliche Entwicklungen oder gerichtliche Entscheidungen behandelt, die den Themenkomplex Einbürgerung und Sprache betreffen. So wurde dort kürzlich ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster zu den einbürgerungsrechtlichen Sprachvoraussetzun-

gen und seine Auswirkungen auf die Einbürgerungspraxis diskutiert und die sprachpädagogischen Angebote der städtischen Sprachschulen und Migrationsberatungsdienste besprochen.

### Vertrauensvolle Kooperation zwischen Behörden und Beratungsdiensten

Die Bonner Ausländerbehörde, der die Einbürgerungsbehörde organisatorisch zugeordnet ist, pflegt seit mehreren Jahren ein enges und kooperatives Verhältnis zu den Migrationsberatungsdiensten. So gab es zum Beispiel von 2015 bis 2017 eine niedrigschwellige Beratungssprechstunde, die einmal wöchentlich in den Räumlichkeiten der Ausländerbehörde stattfand. Hier konnten sich Zugewanderte zu allen Aspekten des Migrationsprozesses informieren und erhielten Hinweise auf Stellen für weiterführende Beratung. In diesen Gesprächen wurden besonders häufig Fragen rund um das Einbürgerungsverfahren gestellt. Durch die räumliche Einbettung des Angebots in die Ausländerbehörde konnten die Beratenden besonders bei komplizierteren Fällen zuverlässige Informationen direkt von den Sachbearbeitenden der Einbürgerungsbehörde einholen. Zudem lernten die Migrationsberatenden der Freien Wohlfahrtsdienste und die Sachbearbeitenden der Einbürgerungsbehörde einander persönlich kennen und konnten vertiefte Kooperationsbeziehungen entwickeln. Dieses regelmäßige gemeinsame Beratungsangebot musste 2017 eingestellt werden, weil in den Migrationsberatungsdiensten das nötige Personal fehlte. Persönliche und von gegenseitigem Vertrauen geprägte Kontakte wie diese ermöglichen aber eine schnelle und niedrigschwellige Klärung von oftmals komplizierten Rechtsfragen, da die Mitarbeitenden der Migrationsberatungsdienste auf informellem Weg schneller und einfacher an die Einbürgerungsbehörde herantreten können. Aktuell werden Fragen rund um das Thema Identitätsklärung besonders oft auf diesem Wege geklärt.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Seit Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 04.08.2019 (BGBl. I, S. 1124) ist eine Voraussetzung für die Einbürgerung, dass die Identität der betreffenden Person geklärt ist. Diese Voraussetzung ist besonders relevant für anerkannte Flüchtlinge und somit auch für die vielen syrischen Geflüchteten, die seit 2015 in Bonn leben.



### Flexibler Umgang mit dem Nachweis der Sprachkenntnisse

Die Bonner Einbürgerungsbehörde arbeitet auch mit verschiedenen städtischen sprachpädagogischen Einrichtungen zusammen. Wie in zahlreichen anderen Kommunen behandelt die Bonner Volkshochschule das Thema Einbürgerung in ihren Sprach- und Integrationskursen und kommt mit der Einbürgerungsbehörde regelmäßig in verschiedenen Foren zusammen – etwa in dem bereits genannten Arbeitskreis „Integration und Kommunikation“. Eine Besonderheit der integrationspolitischen und sprachpädagogischen Landschaft Bonns ist die Internationale Begegnungsstätte der Stadt, die als „interkulturelles Bildungshaus für Kinder, Jugendliche und Familien“ fungiert und bei der Vermittlung von Integrationskursen im städtischen Raum eine wichtige Rolle spielt.<sup>44</sup> Dadurch kooperiert sie eng mit der Bonner Ausländerbehörde. Dies wird ergänzt durch eine weitere Zusammenarbeit mit der örtlichen Einbürgerungsbehörde. Hier geht es um die Prüfung der Sprachkenntnisse von Personen, die eine Einbürgerung beantragen und keinen gültigen Nachweis ihrer Sprachkenntnisse vorlegen können. Wenn die Sachbearbeitenden der Einbürgerungsbehörde im Beratungsgespräch den Eindruck haben, dass die mündlichen Sprachkenntnisse den Anforderungen entsprechen, sich aber nicht sicher sind, ob dies auch auf die schriftlichen Sprachkenntnisse zutrifft, können sie der betreffenden Person eine schriftliche Empfehlung geben, mit der sie bei der Begegnungsstätte einen „Probetest B1“ ablegen kann. Das Ergebnis des Tests wird der Einbürgerungsbehörde direkt mitgeteilt und kann im Einbürgerungsverfahren unmittelbar als Entscheidungsgrundlage verwendet werden. Diese gebührenfreie und unbürokratische Dienstleistung vereinfacht das Einbürgerungsverfahren sowohl für die Behörde als auch für die Antragstellenden. Letzteren erspart sie lange Wartezeiten und oft hohe Kosten für Sprachtests, die ihre Sprachfähigkeiten bestätigen.

Angesichts der hohen jährlichen Einbürgerungszahlen – die seit zehn Jahren über 1.000 liegen – erscheint die Zahl der in der Einbürgerungsbehörde tätigen Personen überraschend gering. 2013 gab es drei VZÄ-Stellen, 2018 wurden sie auf vier erhöht; derzeit bemüht sich die Behörde um ein zusätzliches halbes VZÄ im Stellenplan. Alle diese Stellen werden nach A 10 bzw. E 9c vergütet. Damit stehen die Sachbearbeitenden auf dem gleichen Besoldungsniveau wie die in Hamburg und München. Vergleicht man dies mit dem Personalbedarf der Einbürgerungsbehörden in den Bezirken Berlins (s. Kap. 3.2.2),<sup>45</sup> scheint die organisatorische Kopplung von Einbürgerungsangelegenheiten und Aufenthaltsrecht innerhalb der Ausländerbehörde sich auf verschiedene Facetten des Einbürgerungsprozesses positiv auszuwirken; offenbar ermöglicht sie, die Aufgaben wesentlich effizienter zu erledigen. Die Ausländerakten der Antragstellenden können leicht vor Ort geprüft werden, so muss nicht auf etwaige Rückmeldungen externer Stellen gewartet werden. Zudem haben die Sachbearbeitenden der Staatsangehörigkeitsabteilung die Antragstellenden oft schon bei der Bearbeitung ihrer aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten persönlich kennengelernt. Dass sich solche Begegnungen auf den Einbürgerungsprozess positiv auswirken, wurde bereits vor zwanzig Jahren festgestellt (Dornis 2001: 184). In Bonn, wo die Sachbearbeitenden der Einbürgerungsabteilung in der Regel aus der aufenthaltsrechtlichen Abteilung derselben Behörde rekrutiert werden, ergeben sich nach Angaben des Behördenleiters regelmäßig solche Konstellationen. Das reduziert Mehrfachprüfungen und beschleunigt die Verfahren.

### Deckung des wachsenden Personalbedarfs in der Einbürgerungsbehörde

Ungeachtet dieser hohen Effizienz dürften die kommenden Jahre hinsichtlich des Aufkommens an Einbürgerungsanträgen eine Herausforderung darstellen, denn Bonn hat seit 2013/14

44 Vgl. Konzept für die Internationale Begegnungsstätte der Stadt Bonn, Anlage zur Mitteilungsvorlage 190513 des Bonner Stadtrats, <https://www.bonn.sitzung-online.de/public/vo020?3--anlagenHeaderPanel-attachmentsList-0-attachment-link&VOLFDNR=1081&refresh=false>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

45 Für Bonn ergibt sich rechnerisch ein Verhältnis von rund 250 Einbürgerungen pro VZÄ in der Einbürgerungsbehörde; in Berlin-Neukölln waren es beispielsweise im Jahr 2019 nur knapp 100 Einbürgerungen pro VZÄ; vgl. AgH-Drs. 20/25208: 6.

überdurchschnittlich viele syrische Geflüchtete aufgenommen, die mittlerweile die größte Gruppe ausländischer Staatsangehöriger in der Stadt bilden. Entsprechend erwartet die Einbürgerungsbehörde, dass sich das bereits zu beobachtende vermehrte Antragsaufkommen von Geflüchteten fortsetzt, wenn in den nächsten Jahren ein wachsender Teil dieser Menschen den für eine Einbürgerung nötigen Mindestaufenthalt in Deutschland erreicht. Die Bonner Einbürgerungsbehörde wird entsprechend für das Jahr 2022 zusätzliche Stellen besetzen können, denn die nordrhein-westfälische Landesregierung hat eine Initiative gestartet, um die Einbürgerung in den Kommunen zu fördern. Das entsprechende Förderprogramm „Kommunales Integrationsmanagement NRW“ (Info-Box 2) mit einer Laufzeit von zwei Jahren hätte bereits 2020 vollumfänglich in Kraft treten sollen. Da der ursprünglich geplante Programmbeginn jedoch mit dem ersten Corona-Lockdown zusammenfiel, verzögerte sich die Umsetzung auf Landes- und kommunaler Ebene.

Während einige Kommunen (z. B. Krefeld) die Förderung für zusätzliche Stellen bereits im März 2021 erhalten haben, wird in Bonn der Antrag für das Programm derzeit noch bearbeitet. Er soll dem Stadtrat im Herbst 2021 zur Entscheidung vorgelegt werden.<sup>46</sup> Eines der übergeordneten Ziele des KIM ist, die „Zusammenarbeit zwischen Behörden und Freier Wohlfahrtspflege“ zu intensivieren und dabei die „Nähe und Kommunikationsfähigkeit der freien Träger mit den professionellen und organisierten Verwaltungsabläufen“ produktiv zusammenzubringen (Landtag NRW Ausschussprotokoll 17/1080: 26); das wird in Bonn bereits in der Praxis verwirklicht. Wenn der Antrag Erfolg hat, könnte die Zahl der Sachbearbeitenden in der Einbürgerungsbehörde auf sechs erhöht werden; damit könnte die Stadt ihre etablierte effiziente Einbürgerungsverwaltung auch

dann fortsetzen, wenn die Zahl der Einbürgerungsanträge wie erwartet ansteigt.

### 3.4.2 Effekte der Maßnahmen

Die Bonner Einbürgerungsbehörde hat in den letzten zehn Jahren keine expliziten Werbe- oder Informationsmaßnahmen ergriffen, sondern in diesem Zeitraum darauf gesetzt, niedrigschwellige Kooperationen zu pflegen wie die Beteiligung an verschiedenen Arbeitskreisen und sonstigen Zusammenschlüssen integrationspolitisch relevanter Akteurinnen und Akteure. Somit zeigen die Einbürgerungszahlen das Ergebnis einer Mehrzahl konstant durchgeführter niedrigschwelliger Maßnahmen vor dem Hintergrund einer örtlichen ausländischen Bevölkerung, in der viele einbürgerungsbereite Herkunftsnationalitäten stark vertreten sind. Die landesweite Einbürgerungskampagne Nordrhein-Westfalens aus dem Jahr 2013, die vor allem eine Medienkampagne war, hat die absoluten Einbürgerungszahlen oder den aEP-Wert in Bonn kaum erkennbar beeinflusst.<sup>47</sup> Dass die ansonsten durchweg hohen Einbürgerungszahlen im Jahr 2018 signifikant eingebrochen sind (Tab. 15), kann auf krankheitsbedingte Personalausfälle in der Einbürgerungsbehörde in diesem Jahr zurückgeführt werden.

### 3.4.3 Analyse und Schlussfolgerungen

Die hohen Einbürgerungszahlen und aEP-Werte für Bonn sind höchstwahrscheinlich auch auf die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung vor Ort zurückzuführen. Wie bei der Stadt und dem Kreis Oldenburg (vgl. Kap. 2.2) gibt es auch in der ausländischen Bevölkerung Bonns einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Nationalitätengruppen mit vergleichsweise hoher Einbürgerungsneigung (Tab. 14); das gilt heute noch mehr als vor zehn Jahren (Tab. 13). Zu-

<sup>46</sup> Vgl. Programm „Kommunales Integrationsmanagement“ (KIM) des Landes NRW, Mitteilungsvorlage der Stabsstelle Integration an den Bonner Stadtrat vom 29.03.2021, <https://www.bonn.sitzung-online.de/public/wicket/resource/org.apache.wicket.Application/doc278542.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

<sup>47</sup> Zahlen für die Beratungsgespräche oder die gestellten Anträge, die die unmittelbare Wirkung der Einbürgerungskampagne besser abbilden würden als die Zahl der erfolgten Einbürgerungen, liegen für Bonn nicht vor. Die Beratungsgespräche werden in Bonn gar nicht zahlenmäßig erfasst, die gestellten Anträge erst seit Februar 2021.

## Info-Box 2

### Förderung der Einbürgerungsinfrastruktur durch Kommunale Integrationszentren

Mit dem im Februar 2012 in Kraft getretenen Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIntG) hat das Land Nordrhein-Westfalen auch eine Förderrichtlinie für Kommunale Integrationszentren (KI) geschaffen (§ 7 TIntG NRW). Diese sollen in allen 54 nordrhein-westfälischen Landkreisen und kreisfreien Städten als zentrale Struktur dazu beitragen, die integrations- und migrationspolitisch relevanten Behörden und Instanzen besser zu koordinieren und auszubilden. Um die Integration zu unterstützen, sollen sie u. a. „Integrationsketten“ für Zuwanderinnen und Zuwanderer entwickeln, die die Koordination und Kooperation in und zwischen den Behörden von der Ankunft bis zur Einbürgerung stärken. Das landesweite Förderprogramm „Kommunales Integrationsmanagement NRW“ (KIM) hat für 2021 ein Gesamtvolumen von 50 Millionen Euro. Einer der drei zentralen Bausteine des Programms ist eine fachbezogene Pauschale, um die Ausländer- und Einbürgerungsbehörden in den Kommunen personell aufzustocken. Die Landesregierung hat sich bereit erklärt, für

2021 insgesamt 200 Stellen im Umfang von je 75 % zu finanzieren; eine weitere Aufstockung ist für 2022 geplant. Insgesamt werden damit landesseitig 7,5 Mio. Euro für diesen Baustein zur Verfügung gestellt. 84 Einbürgerungsbehörden in nordrhein-westfälischen Kommunen erhalten diese Unterstützung; die 35 Einbürgerungsbehörden unter ihnen, die zahlenmäßig die größten ausländischen Bevölkerungen betreuen, erhalten zusätzlich eine weitere 0,75 Stelle. Die Landesregierung investiert also 2021 rund 4,4 Millionen Euro in die kommunale Einbürgerungsinfrastruktur. Damit wird § 2 Abs. 9 TIntG Rechnung getragen, wonach es im Interesse des Landes liegt, diejenigen Ausländerinnen und Ausländer einzubürgern, die die Voraussetzungen dafür erfüllen. Im Zusammenhang mit einer geplanten Novelle dieses Gesetzes in 2021 strebt die Landesregierung aktuell eine Verstärkung der Förderung der zusätzlichen Stellen sowie eine Fortentwicklung des § 2 Abs. 9 TIntG an (vgl. dazu weiter Bogumil/Hafner 2021).

dem sind die Zahlen auch ein Resultat der engen Kooperation zwischen Einbürgerungsbehörde, Migrationsberatungsdiensten sowie örtlichen Bildungs- und integrationspolitischen Einrichtungen, die Einbürgerung zusätzlich fördert.

Die Zusammenarbeit mit der Internationalen Begegnungsstätte bei der Prüfung der Sprachkenntnisse von Antragstellenden verringert faktisch den Arbeitsaufwand der Einbürgerungsbehörde; zugleich werden bürokratische und kostenbezogene Hürden im Einbürgerungsprozess gesenkt oder sogar abgebaut. Auch die von gegenseitigem Vertrauen geprägte Kooperation zwischen Ausländerbehörde und verschiedenen Trägern der Freien Wohlfahrtspflege – wie bei dem niedrig-

schwelligem Beratungsangebot in den Räumlichkeiten der Ausländerbehörde zwischen 2015 und 2017 – wirkt sich auf das Einbürgerungsgeschehen positiv aus.

Um genauer zu ermitteln, warum die Bonner Einbürgerungsbehörde gemessen an der Zahl erfolgter Einbürgerungen pro Vollzeitstelle in der Sachbearbeitung so effizient war, bedarf es einer weitergehenden Analyse, als sie im Rahmen dieser Expertise möglich war. In den kommenden Jahren könnte eine Erhöhung der Personalkapazitäten nötig werden, wenn die Anträge aus der großen Community von in Bonn ansässigen syrischen Geflüchteten wie erwartet zunehmen und ab 2022 die digitale Antragstellung eingeführt werden

kann.<sup>48</sup> Eine wichtige Rolle könnte in diesem Zusammenhang das KIM der nordrhein-westfälischen Landesregierung spielen. Dieses Programm enthält wegweisende Elemente für eine effektive Steuerung der kommunalen Integrationspolitik durch oberste Landesbehörden. Bei positiver Evaluation kann es auch zu einem Modell für andere Flächenländer werden, die das Einbürgerungsgeschehen positiv beeinflussen wollen.

## 3.5 Dresden

### Kooperation mit Bildungseinrichtungen und Unternehmen

#### 3.5.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen

##### Ausländische Bevölkerung

Die ausländische Bevölkerung in Dresden ist in den letzten zehn Jahren erheblich gewachsen und hat sich diversifiziert. Im Jahr 2010 wohn-

ten 21.112 Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in der Stadt – bezogen auf die Gesamtbevölkerung von 517.052 Personen ergibt das einen Ausländeranteil von nur vier Prozent. Unter den zehn größten Ausländergruppen der Stadt waren im Jahr 2010 vier Nationalitäten mit einem aEP-Wert, der über drei Prozent und damit über dem Bundesdurchschnitt lag (Tab. 16).

Zwischen 2010 und 2020 ist die ausländische Bevölkerung Dresdens um mehr als 100 Prozent gewachsen: Sie umfasste 2020 48.530 Personen, das entspricht einem Ausländeranteil von 8,6 Prozent an der gesamten Wohnbevölkerung (561.942 Personen). Unter den zehn größten Gruppen innerhalb der ausländischen Bevölkerung ist die Zahl der Länder mit einem besonders hohen aEP gegenüber 2010 ebenfalls gestiegen (Tab. 17).

Diese Veränderungen sind für das Dresdner Einbürgerungsgeschehen bedeutsam. Die Einbürgerungsbehörde Dresdens ist Teil der Abteilung für

Tab. 16: Zehn größte Ausländergruppen in Dresden nach Staatsangehörigkeit, 2010

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	21.112	
Russische Föderation	1.914	4,9
Vietnam	1.914	3,2
Ukraine	1.470	7,5
China	1.397	8,8
Polen	1.152	2,5
Türkei	818	1,8
Ungarn	631	2,5
Vereinigte Staaten	626	0,2
Tschechien	620	2,1
Italien	580	0,3

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017: 21–29; Statistisches Bundesamt 2021c

48 Bisher wurde die Zahl der gestellten Anträge in Bonn zum Teil dadurch gesteuert, dass die verfügbaren Termine für Beratung und die Abgabe von Anträgen begrenzt wurden. Mit der Einführung der digitalen Antragstellung fällt dieses Steuerungsinstrument weg. Die digitale Antragstellung kann einerseits zu einer Arbeitsentlastung führen, indem mehr Zeit für die Bearbeitung der gestellten Anträge bleibt. Andererseits kann sie die Zahl der Einbürgerungsanträge deutlich steigern, wenn in der Region genügend Einbürgerungsinteressierte leben.

Tab. 17: Zehn größte Ausländergruppen in Dresden nach Staatsangehörigkeit, 2020

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
Gesamtausländerbevölkerung	48.350	
Syrien	5.310	38,4
China	2.965	1,6
Russische Föderation	2.820	1,3
Polen	2.290	1,6
Afghanistan	1.990	13,2
Indien	1.705	10,1
Rumänien	1.690	7,4
Ukraine	1.690	2,9
Vietnam	1.650	3,2
Tschechien	1.540	2,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021b: 18–24; Statistisches Bundesamt 2021c

Staatsangehörigkeits- und Ausländerangelegenheiten der Stadt. Mit 9 VZÄ (8 Sachbearbeitende und eine Leitungsstelle, die zur Hälfte der Sachbearbeitung gewidmet ist) ist sie die größte Einbürgerungsbehörde Sachsens. Die Sachbearbeitenden werden nach A 10 bzw. E 9c vergütet; für die Sachgebietsleitung ist eine Vergütung nach A 11 bzw. E 10 vorgesehen. Die Dresdner Einbürgerungsbehörde spielt im Einbürgerungsgeschehen des Landes eine führende Rolle.<sup>49</sup> Sie fungiert als Ansprechpartnerin für die Einbürgerungsbehörden vieler kleinerer Landkreise im Freistaat und nimmt am jährlichen bundesweiten Erfahrungsaustausch großer Einbürgerungsbehörden teil.<sup>50</sup>

Eine der einbürgerungsfördernden Maßnahmen, die in Dresden aktiv praktiziert werden, ist die Koordinierung zwischen der Einbürgerungsbehörde und anderen Dresdner Behörden insbesondere hinsichtlich der Vermittlung von Informationen zu den Einbürgerungsmöglichkeiten.

Dies geschieht zum einen in Kooperation mit der Ausländerbehörde, der die Einbürgerungsbehörde organisatorisch zugeordnet ist. Wie in Hamburg und München wird auch in Dresden bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis mit einer Informationsbroschüre auf Möglichkeiten der Einbürgerung hingewiesen. Eine Besonderheit in Dresden ist, dass sich an der Verteilung dieser Informationen auch die Meldebehörde und das Standesamt beteiligen. So können einbürgerungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer bei Zuzug, Anmeldung, Eheschließung oder Eintragung einer Geburt auf Einbürgerungsmöglichkeiten und Beratungsangebote der Einbürgerungsbehörde hingewiesen werden.

Die Informationsbroschüre, die bei diesen Anlässen überreicht wird, erläutert auf Deutsch und Englisch die praktischen Vorteile einer Einbürgerung sowie die wesentlichen Voraussetzungen und Verfahrensschritte.<sup>51</sup> Das stark

49 Im Jahr 2019 wurde gemäß den Zahlen des Statistischen Landesamts des Freistaats Sachsen knapp jede vierte der insgesamt 2.091 Einbürgerungen in der Landeshauptstadt vollzogen (501 Einbürgerungen).

50 Der Erfahrungsaustausch großer Einbürgerungsbehörden, der gewöhnlich einmal im Jahr stattfindet, wurde 2010 auf Vorschlag der Einbürgerungsbehörde der Landeshauptstadt München eingerichtet.

51 Vgl. [https://www.einbuerbung.sachsen.de/download/SMI-FL-DINA5\\_8-Seiter\\_Einbuerbung-RZ\\_Ansicht.pdf](https://www.einbuerbung.sachsen.de/download/SMI-FL-DINA5_8-Seiter_Einbuerbung-RZ_Ansicht.pdf), zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

konzentrierte Informationsangebot auf der Webseite der Dresdner Einbürgerungsbehörde enthält hingegen lediglich eine Auflistung der Einbürgerungsvoraussetzungen und beschreibt den „Einbürgerungsnormalfall“ unter Verzicht auf die vielfältigen Ausnahmetatbestände.

### **Erschließung von Einbürgerungspotenzialen bei Fachkräften und Hochqualifizierten**

Um über Einbürgerung zu informieren, ist Dresden Kooperationen mit örtlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen eingegangen; damit erprobt die Stadt eine bisher wenig verbreitete einbürgerungsfördernde Maßnahme. Kontakte dafür werden zum Teil über das „Dresden Welcome Center“ geknüpft, das wie die Einbürgerungsbehörde organisatorisch der Ausländerbehörde zugeordnet ist und bereits über enge Verbindungen zu Firmen und Forschungseinrichtungen verfügt. So hat die Leiterin der Staatsangehörigkeitsabteilung 2017 erstmals beim Dresdner Max-Planck-Institut einen Vortrag über Einbürgerungsmöglichkeiten und voraussetzungen gehalten, der simultan ins Englische übersetzt wurde. Anschließend bestand die Gelegenheit, Fragen zu stellen. Dieser Vortrag wurde 2019 wiederholt. Beide Veranstaltungen stießen auf großes Interesse. Aus der Kooperation ergab sich auch die Anregung, die Sprachkurse, die das Max-Planck-Institut für ausländische Mitarbeitende anbietet, direkt mit einer Prüfung zu verknüpfen. Wer diese besteht, erhält ein Sprachzertifikat, das auch für das Einbürgerungsverfahren geeignet ist. Die Einbürgerungsbehörde ist bereits in Kontakt mit den Relocation Service-Abteilungen mehrerer örtlicher Unternehmen, um dort ähnliche Vorträge zu halten und Beratungen durchzuführen.

### **Erwägung von Briefkampagnen**

2019 und 2020 erhielten die in Dresden gemeldeten britischen Staatsangehörigen ein Schrei-

ben, das die Auswirkungen des Brexits auf ihren aufenthaltsrechtlichen Status in Deutschland erklärte (Info-Box 1). Diese Briefe verwiesen auch auf Einbürgerungsmöglichkeiten und nannten die Kontaktdaten der Einbürgerungsbehörde; sie ähnelten somit den Anschreiben, die in Hamburg in gleicher Sache verschickt wurden. Einige Jahre zuvor hatte das sächsische Staatsministerium des Innern (SMI) bereits erwogen, als Teil einer damals noch zu realisierenden landesweiten Einbürgerungskampagne in Sachsen eine ähnlich große Briefaktion durchzuführen. So wurde im Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode von 2014 bis 2019 vereinbart, „mit einer Einbürgerungskampagne dafür [zu] sorgen, dass mehr berufstätige Menschen in Sachsen die deutsche Staatsbürgerschaft annehmen“ (Landtag Sachsen Drs. 7/1473: 2).<sup>52</sup> Ein wichtiger Schritt zur Realisierung dieses Ziels war eine Änderung der sächsischen staatsangehörigkeitsrechtlichen Verwaltungsvorschrift im Jahr 2015: Seither muss das SMI statt bei allen nur noch bei bestimmten Einbürgerungen zustimmen.<sup>53</sup> Die Durchführung einer Briefkampagne hat das SMI erstmals 2017 mit den unteren sächsischen Einbürgerungsbehörden besprochen; der Vorschlag wurde jedoch verworfen, weil die personellen Ressourcen dafür fehlten und es bei der Bearbeitung bereits gestellter Einbürgerungsanträge zum Teil große Rückstände gab. Zudem bewertete der Datenschutzbeauftragte der Stadt Dresden (ähnlich wie die Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport) eine solche Kampagne auch unter datenschutzrechtlichen Erwägungen als problematisch.<sup>54</sup> Zur gleichen Zeit begann in Sachsen eine medial aufgezugene Einbürgerungskampagne (Info-Box 3).

Welchen Einfluss eine derart gestaltete Medienkampagne auf das Einbürgerungsgeschehen haben kann, ist schwer einschätzbar. Eine flächen-

52 Dass als politisches Ziel hier nur die Einbürgerung berufstätiger Menschen genannt wird, gibt einen Hinweis auf die politische Priorisierung im Land. Denn nach § 10 Abs. 1 StAG können auch Menschen einen Einbürgerungsanspruch haben, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II oder XII in Anspruch nehmen, sofern sie dies nicht selbst zu vertreten haben (vgl. Kap. 2.1).

53 Vgl. Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über das Verwaltungsverfahren in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten vom 16. Juni 2015, SächsABl. Nr. 27: 895.

54 Antwort des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt Dresden auf eine schriftliche Anfrage im Stadtrat vom 02.02.2021, Az. AF1094/21, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.



deckende Briefaktion, bei der alle in Sachsen bzw. in Dresden ansässigen Ausländerinnen und Ausländer angeschrieben werden, die seit mindestens acht Jahren in Deutschland leben, hätte vermutlich einen größeren Effekt – das zeigt die Erfahrung aus Hamburg. Auch hier gilt jedoch, dass die Einbürgerungsbehörden mit ihren verfügbaren personellen Kapazitäten in der Lage sein müssten, ein steigendes Antragsaufkommen zu bewältigen.

### Erhöhung der Personalkapazitäten

Als letzte relevante Maßnahme ist zu nennen, dass die Zahl der VZÄ-Stellen in der Einbürgerungsbehörde erhöht wurde: Von 5,5 VZÄ (bei 251 Einbürgerungsanträgen) im Jahr 2011 stieg sie über 6,5 VZÄ im Jahr 2016 auf 8,5 VZÄ im Jahr 2019. Im gleichen Zeitraum ist auch die Zahl der jährlichen Einbürgerungsanträge deutlich gestiegen (Abb. 8). Primärer Grund für die Personalaufstockungen war, dass die Behörde durch krankheitsbedingte Personalausfälle in den Jahren 2014 und 2015 mit der Antragsbearbeitung in Verzug kam und parallel die Zahl der Einbürgerungsanträge zwischen 2013 (280 Anträge) und 2015 (452 Anträge) zunahm. Die Personalrekrutierung erwies sich jedoch ähnlich wie in Berlin als schwierig und besonders langwierig. Erst 2019 konnten alle verfügbaren Stellen schließlich besetzt werden. So konnten die Rückstände erst 2020 vollständig abgebaut werden, nachdem die Einarbeitung der neuen Mitarbeitenden abgeschlossen war.

### Info-Box 3

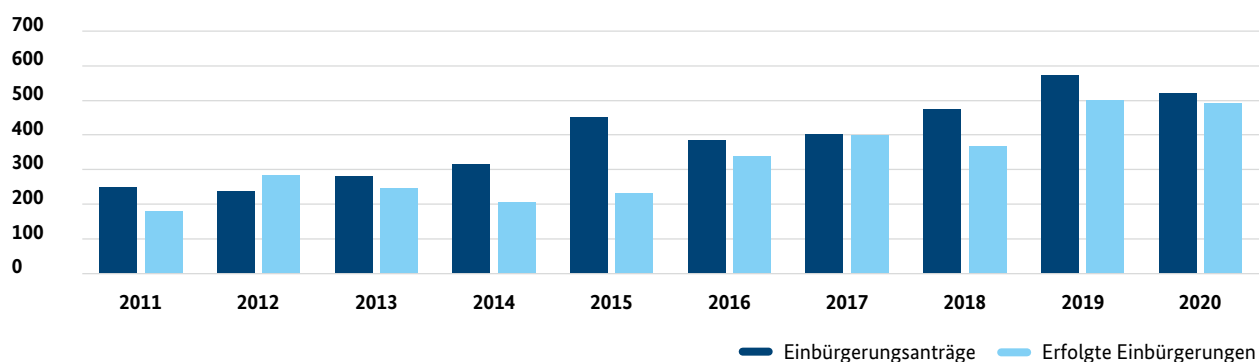
#### Werbekampagne des Freistaats Sachsen

2018 begann die vom Sächsischen Staatsministerium des Innern (SMI) konzipierte Einbürgerungskampagne „Mein Land, meine Freunde, meine Entscheidung: Ja zur Einbürgerung!“, die als reine Medienkampagne konzipiert und umgesetzt wurde. Dazu gehörte eine neue zentrale Webseite, die die wesentlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung und die Verfahrensschritte erläuterte. Zudem enthielt sie Hinweise auf vorbereitende Sprachkurse. Für den Kanal YouTube wurden professionelle Kurzfilme produziert. Im Zuge der Kampagne wurden 459 Plakate und fast 30.000 zweisprachige Informationsbroschüren (englisch und deutsch) gedruckt, die an diversen Orten aufgehängt bzw. ausgelegt wurden (Ausländer- und Meldebehörden, Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen) (Landtag Sachsen Drs. 7/1473).

### 3.5.2 Effekte der Maßnahmen

Nach dem oben erwähnten Anstieg bei den Einbürgerungsanträgen zwischen 2013 und 2015 und vor einer erneuten Zunahme von 2016 bis 2019 ging die Zahl im Jahr 2016 kurzfristig zurück.

Abb. 8: Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen in der Landeshauptstadt Dresden, 2011–2020



Quelle: Abt. Staatsangehörigkeits- und Ausländerangelegenheiten Dresden

Dies ist darauf zurückzuführen, dass die vorher entstandenen Rückstände abgearbeitet werden mussten; dadurch standen weniger Termine für Beratung und die Abgabe von Anträgen zur Verfügung. Auch der Rückgang im Jahr 2020 gegenüber den Zahlen aus dem Vorjahr geht eher auf pandemiebedingte Schließungen der Einbürgerungsbehörde zurück als auf ein sinkendes Einbürgerungsinteresse in Dresden. Bei den absoluten jährlichen Einbürgerungszahlen wie auch bei der aEP-Rate ist die Entwicklungstendenz positiv; 2019 beispielsweise war der aEP-Wert in Dresden mit fast 4,5 Prozent ähnlich hoch wie in München (Abb. 9).

### 3.5.3 Analyse und Schlussfolgerungen

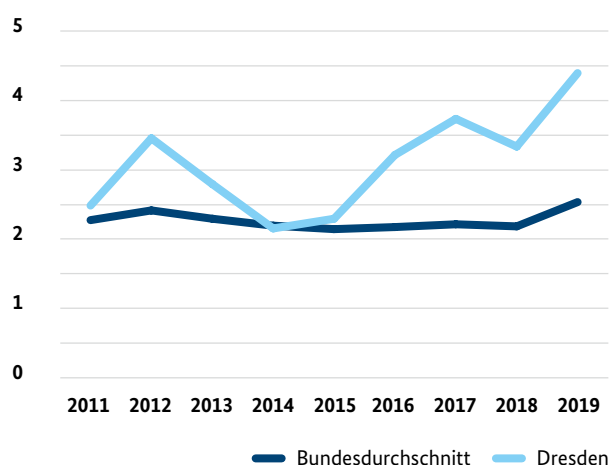
Das Einbürgerungsgeschehen in Dresden entwickelt sich derzeit vergleichsweise dynamisch in eine positive Richtung. Die Gründe dafür liegen nach Ansicht der Einbürgerungsbehörde zum einen darin, dass sich die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung verändert (Tab. 14). Beispielsweise ist die Zahl der afghanischen Staatsangehörigen in Dresden zwischen 2011 und 2020 von 174 auf 1.990 Personen gestiegen; diese Gruppe hat in Deutschland eine der höchsten Einbürgerungsraten. Auch bei anderen besonders einbürgerungsbereiten Herkunftsgruppen sind Zuwächse zu verzeichnen (Tab. 17). Ein weiterer Grund ist, dass sich die allgemeine wirtschaftliche Lage in Dresden verbessert hat. Dadurch erfüllen mehr Einbürgerungsinteressierte die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür als noch vor zehn Jahren. Der zahlenmäßige Zuwachs der in Dresden lebenden anerkannten Flüchtlinge, der schon Jahre vor den Fluchtbewegungen von 2015 und 2016 einsetzte, hat sich in den vergangenen Jahren auf die Einbürgerungszahlen ausgewirkt, weil die betreffenden Personen die aufenthaltszeitliche Voraussetzung einer Einbürgerung erfüllen.

Die städtischen Verwaltungsbehörden haben zudem in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmen ergriffen, die diese positive Entwicklung unterstützen. Ein wichtiger Beitrag in dieser Hinsicht war die personelle Aufstockung der Einbürgerungsbehörde ab 2015, nachdem die Antragszahl signifikant anzusteigen begann und ein Ausmaß erreichte, das mit den damaligen Kapa-

zitäten nicht mehr zu bewältigen war. Die Stadt setzte sich daraufhin zum Ziel, eine Überlastung möglichst zu vermeiden. Deshalb lehnten es die Verantwortlichen in Dresden derzeit auch ab, im Zuge der landesweiten Einbürgerungskampagne Sachsens eine breit angelegte persönlich aufgezogene Briefkampagne durchzuführen. Stattdessen hat die Einbürgerungsbehörde sich an einer begrenzten Briefaktion für britische Staatsangehörige beteiligt. Durch diese Zurückhaltung war die Behörde auch in der Lage, bis zum Beginn der pandemiebedingten Einschränkungen offene Sprechstunden und kurzfristige Termine anzubieten. Seit März 2020 ist die Terminvereinbarung etwas komplizierter geworden. Die offene Sprechstunde musste ausfallen, über lange Zeiträume gab es keinerlei Publikumsverkehr. Dennoch bleiben die Antragsbearbeitungszeiten verglichen mit anderen Kommunen recht kurz: Vom Eingang des Antrags bis zur Entscheidung dauert es nur ein bis zwei Monate.

Besonders innovativ ist, dass die Dresdner Einbürgerungsbehörde bei der gezielten Ansprache relevanter Zielgruppen in verschiedenen Kontexten mit anderen städtischen Behörden zusammenarbeitet. Hierzu gehören die enge Kooperation mit der organisatorisch eng verbundenen Ausländerbehörde, die auch in vielen anderen

**Abb. 9: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in der Landeshauptstadt Dresden, 2011–2019**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021d

Kommunen gepflegt wird, und die Koordinierung mit der Meldebehörde und den Standesämtern. Die Zusammenarbeit mit Letzteren ist ein nachahmenswertes Beispiel behördenübergreifenden Engagements. Damit werden nicht nur die Informationsangebote zur Einbürgerung verbessert. Durch die Kooperation von Verwaltungsinstanzen, die nicht direkt mit dem Ausländerrecht in Verbindung stehen, wird zusätzlich hervorgehoben, dass Einbürgerungen staatlich erwünscht sind.

Die seit 2017 geknüpften Kooperationen mit örtlichen Forschungseinrichtungen und die anvisierten Kooperationen mit in Dresden ansässigen Unternehmen, deren Beginn aufgrund der Pandemie verschoben werden musste, bilden ein vielversprechendes Modell für eine kommunale Einbürgerungspolitik. Viele internationale Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an Dresdens Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen verfügen bereits über die für das Einbürgerungsverfahren nötigen Unterlagen und interessieren sich auf Anfrage für eine Einbürgerung. Wenn den örtlichen Unternehmen bestimmte Sprachkurse für ihre ausländischen Mitarbeitenden empfohlen werden, in denen im Einbürgerungsverfahren anerkannte Zertifikate erworben werden können, kann dies ebenfalls das Interesse an Einbürgerung wecken und zugleich den künftigen Arbeitsaufwand der Einbürgerungsbehörde wie auch der Einbürgerungsbewerbenden verringern.

## 3.6 Landkreis Böblingen

### Eigenständige kommunale Einbürgerungskampagne in einem Landkreis

#### 3.6.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen

Die bisher vorgestellten Einbürgerungskampagnen haben bei allen Unterschieden eines gemeinsamen: Sie wurden entweder in Stadtstaaten oder in kreisfreien Städten durchgeführt. Auch die anderen kommunalen Einbürgerungskampagnen, die in der Recherchephase ermittelt, im Rahmen dieser Expertise jedoch nicht näher untersucht wurden, fanden sich ganz überwiegend in größeren Städten. Dies hat zum einen ganz praktische

Gründe: Einbürgerungskampagnen sind leichter durchzuführen, wenn relevante Zielgruppen und zuständige Behörden räumlich konzentriert sind. Für manche einbürgerungsfördernden Maßnahmen wie z. B. eine Briefaktion sind in kreisfreien Städten, in denen es nur eine Meldebehörde und eine Ausländerbehörde gibt, auch die Bedingungen wesentlich günstiger als in Landkreisen, die möglicherweise über eine Vielzahl von Gemeinden und womöglich auch mehrere Melde- und Ausländerbehörden verfügen.

Dennoch haben auch einige Landkreise in den letzten zehn Jahren eigenständige Einbürgerungskampagnen konzipiert und durchgeführt, z. B. Böblingen in Baden-Württemberg. Hier ist der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung für einen Landkreis relativ hoch: Im Jahr 2010 betrug er 14,4 Prozent. Bei den am stärksten repräsentierten Ausländergruppen waren aber die aEP-Werte relativ niedrig. Knapp über ein Viertel aller Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Landkreis waren türkische Staatsangehörige, deren relativ niedrige Einbürgerungsaktivität oben schon mehrfach angesprochen wurde; die sechs nächstgrößten Ausländergruppen hatten aber noch niedrigere aEP-Werte (Tab. 18).

Seit 2010 ist die ausländische Bevölkerung in Böblingen weiter gewachsen; im Jahr 2019 hatte der Landkreis mit 18,6 Prozent den höchsten Ausländeranteil unter allen baden-württembergischen Landkreisen und einen der höchsten unter allen Landkreisen bundesweit. Bei den zehn größten Ausländergruppen im Landkreis ist in den letzten zehn Jahren auch der Anteil der Herkunftsländer etwas gestiegen, die auf Bundesebene hohe aEP-Werte haben, wobei die zwei größten Gruppen, die 28 Prozent der gesamten ausländischen Bevölkerung ausmachen, immer noch einen aEP-Wert von weniger als 1 Prozent aufweisen (Tab. 19).

Die erste Einbürgerungskampagne im Landkreis wurde 2013 durchgeführt. Zu ihr gehörte eine umfassende Briefaktion nach dem Hamburger Modell, bei der alle im Landkreis gemeldeten Ausländerinnen und Ausländer, die seit mehr als acht Jahren in Deutschland lebten, ein Anschreiben erhielten, das sie zu einem Beratungsgespräch in der Einbürgerungsbehörde einlud.

**Tab. 18: Zehn größte Ausländergruppen im Landkreis Böblingen nach Staatsangehörigkeit, 2010**

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
<b>Gesamtausländerbevölkerung</b>	<b>51.979</b>	
Türkei	13.570	1,8
Italien	8.098	0,3
Griechenland	4.366	0,6
Kroatien	3.608	0,3
Bosnien und Herzegowina	1.553	1,4
Portugal	1.350	0,3
Österreich	1.225	0,3
Kosovo	1.143	5,8
Polen	1.129	2,5
Rumänien	1.079	8,7

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017: 21; Statistisches Bundesamt 2021c

**Tab. 19: Zehn größte Ausländergruppen im Landkreis Böblingen nach Staatsangehörigkeit, 2020**

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
<b>Gesamtausländerbevölkerung</b>	<b>76.245</b>	
Türkei	12.560	0,9
Italien	8.865	0,9
Kroatien	5.430	0,9
Griechenland	5.070	1,1
Rumänien	4.695	7,4
Kosovo	3.090	2,6
Syrien	3.010	38,4
Bosnien und Herzegowina	2.295	1,1
Polen	2.255	1,6
Serbien	1.720	1,8

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021b: 18–21; Statistisches Bundesamt 2021c

Diese Maßnahme wurde jedoch nicht von einer personellen Aufstockung in der Einbürgerungsbehörde begleitet. Dadurch entstanden in der Zeit nach der Briefaktion größere Antragsrückstände, die erst einige Jahre später vollständig abgearbeitet werden konnten. Seither hat der Landkreis zweimal jährlich Einbürgerungsfeiern durchgeführt, zu denen Multiplikatorinnen und

Multiplikatoren sowie Pressevertreterinnen und -vertreter eingeladen wurden.

2015 wurde im Landkreis das Amt für Migration und Flüchtlinge gegründet, das alle für Migration und Integration relevanten Sachbereiche einschließlich der Abteilung für Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesen in einer Behörde ver-

eint. Begleitend zu dieser Gründung wurde ein ausführlicher Integrationsplan veröffentlicht, in dem die integrationspolitischen Ziele des Landkreises für die kommenden Jahre festgelegt waren. Besonders hervorgehoben wurde darin die Bedeutung von Einbürgerung im Kontext des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels (Landratsamt Böblingen 2014: 16). Als Ziel wurde eine weitere Steigerung der Einbürgerungszahlen festgelegt. Um es zu erreichen, wurden zwei eher niedrigschwellige Maßnahmen beschlossen: die Einbürgerungsfeiern weiterzuführen sowie einen Flyer zu erstellen, der für Einbürgerung wirbt.

2017 setzte der Landrat Böblingens der Einbürgerungsbehörde einen neuen Zielwert von 1.000 Einbürgerungen jährlich, der ab dem Folgejahr erreicht werden sollte. Dafür wurde der Behörde eine neue Vollzeitstelle genehmigt (LK Böblingen Kreistag Drs. 194/2017). Im folgenden Jahr initiierte die Einbürgerungsbehörde eine neue Kampagne mit dem Titel „Landkreis Böblingen – hier PASS ich rein!“. Für diese Kampagne wurde eine weitere Briefaktion durchgeführt. Mit der besseren personellen Ausstattung war es der Einbürgerungsbehörde diesmal möglich, dem durch die Aktion geförderten Einbürgerungsinteresse angemessen zu begegnen und die Einbürgerungsanträge zu bearbeiten, ohne dass sich Staus oder Rückstände bildeten.

Das Landratsamt hatte zusätzlich eine neue Informationsbroschüre zur Einbürgerung erstellt. Darin wurden nicht nur die Vorteile und Verfahrensschritte der Einbürgerung beschrieben, sondern auch zahlreiche eingebürgerte Personen verschiedener Nationalitäten aus dem Landkreis vorgestellt. Darüber hinaus wurde der Eintrag zur Einbürgerung auf der Webseite des Amtes für Migration und Flüchtlinge überarbeitet. Unter thematisch abgegrenzten Rubriken werden nun die Voraussetzungen und Vorteile der Einbürgerung erläutert. In der Rubrik „Besonderheiten“ werden wichtige Ausnahmen und Erleichterungen für bestimmte Personengruppen ausgeführt, z. B. die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei irakischen, afghanischen und brasilianischen Staatsangehörigen.

Um insbesondere auch jüngere Menschen zu erreichen, veranstaltete die Einbürgerungsbehör-

de ab 2018 Informationsvorträge in Schulen und Volkshochschulen im Landkreis. Diese Vorträge wurden von der Leiterin des Staatsangehörigkeitsbereichs der Abteilung für Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesen gehalten. Zu den Informationsvorträgen wurden maximal 30 Teilnehmende zugelassen, damit alle Gelegenheit hatten, Fragen zu stellen. So sollten Hemmschwellen bei den Zielgruppen abgebaut werden. Bei der Auswahl der Bildungsinstitutionen wurde darauf geachtet, verschiedene Schulformen (u. a. Berufsschulen) einzubeziehen, um eine möglichst breite Zielgruppe unter den Jüngeren zu erreichen.

### 3.6.2 Effekte der Maßnahmen

Die einbürgerungsfördernden Maßnahmen, die ab 2018 im Kreis Böblingen eingesetzt wurden, scheinen sich positiv ausgewirkt zu haben: Die absolute Zahl der Einbürgerungen lag 2018 bei 759; 2019 stieg sie auf 973, was knapp unter dem 2018 festgelegten Zielwert von 1.000 Einbürgerungen pro Jahr liegt (Abb. 10).

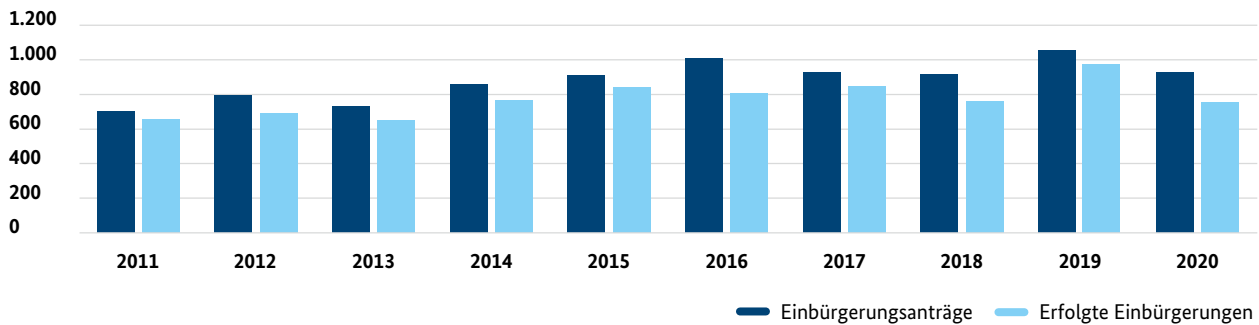
Auch im Hinblick auf das aEP hatte die Einbürgerungskampagne von 2018 eine beträchtliche Wirkung: Der Wert ist zwischen 2018 und 2019 von 1,8 auf 2,3 Prozent gestiegen. Der Rückgang bei den Anträgen im Jahr 2020 dürfte ebenso wie die geringere Zahl der erfolgten Einbürgerungen auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sein (Abb. 11).

### 3.6.3 Analyse und Schlussfolgerungen

Dass das aEP in Böblingen durchgängig unter dem Bundesdurchschnitt liegt, ist im Zusammenhang mit der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung im Landkreis zu sehen. Diese stammte im Jahr 2010 zu mehr als 25 Prozent aus Herkunftsländern, deren Staatsangehörige relativ niedrige aEP-Werte aufweisen (Tab. 18). Dies hat sich seitdem etwas verändert, vor allem durch den Zuwachs bei rumänischen und syrischen Staatsangehörigen; doch überwiegen in der ausländischen Bevölkerung weiterhin wenig einbürgerungsbereite Gruppen (Tab. 19).

Dennoch hat die Einbürgerungskampagne von 2018 eine Wirkung erzielt, wie die Zunahme der

**Abb. 10: Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen im Landkreis Böblingen, 2011–2020**



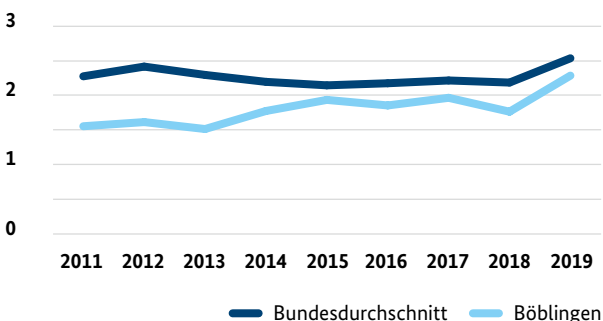
Quelle: Landratsamt Böblingen; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021

gestellten Einbürgerungsanträge zwischen 2018 und 2019 zeigt (der leichte Rückgang der Einbürgerungsanträge von 2017 auf 2018 (Abb. 10) ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass im Vorjahr zwei Sachbearbeitende krankheitsbedingt ausfielen). Durch die personelle Aufstockung um eine weitere Vollzeitstelle im Jahr 2018 ist es der Einbürgerungsbehörde gelungen, die Bildung von Antragsrückständen wie nach der Briefaktion von 2013 effektiv zu vermeiden.<sup>55</sup> Derzeit ist eine relativ zügige Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen möglich: Bei Hinnahme von Mehrstaatigkeit können Anträge innerhalb von vier bis sechs

Monaten nach Eingang abschließend bearbeitet werden. Zum Zeitpunkt der Recherchen für diese Expertise (April 2021) betrug die Wartezeit für ein (telefonisches) Beratungsgespräch mit einem Sachbearbeiter oder einer Sachbearbeiterin der Einbürgerungsbehörde nur zwei bis drei Wochen.

Die Umsiedlung der Einbürgerungsbehörde zum 2015 gegründeten Amt für Migration und Flüchtlinge hat die verwaltungsinterne Effizienz verbessert, weil dadurch nun alle mit Integrations- und Migrationspolitik befassten Behörden und Abteilungen in einer Organisation vereint sind.<sup>56</sup> Nach Berichten der Sachbearbeitenden der Einbürgerungsbehörde sowie der Leiterin des Amts hat diese Zusammenführung auch innerbehördlich eine positive Wirkung entfaltet: Die Bedeutung der Einbürgerung als Teil des breiteren Integrationsprozesses erhielt eine allgemein höhere Wertschätzung von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der anderen Abteilungen der Behörde.

**Abb. 11: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) im Landkreis Böblingen, 2011–2019**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021d

Formalisierte Kooperationen zwischen der Einbürgerungsbehörde und örtlichen Migrantenorganisationen gibt es derzeit nicht. Die Einbürgerungsbehörde hat aber auf Anfrage erklärt, dass sie für eine solche Zusammenarbeit grundsätzlich offen ist. Die Etablierung eines Einbürgerungslotsenprogramms mit Schwerpunkt auf syrische Ge-

55 In Böblingen werden 2,5 der VZÄ in der Einbürgerungsbehörde nach Besoldungsgruppe A9 bzw. Entgeltgruppe 9A bezahlt. 2 VZÄ werden nach A 10 bezahlt, und eine VZÄ ist nach A 11 dotiert.

56 Zu den positiven Auswirkungen einer solchen Vereinigung der für Migrations- und Integrationspolitik zuständigen Stellen in einer organisatorischen Einheit s. Ritgen 2018: 424.



flüchtete wurde von der Einbürgerungsbehörde als besonders erfolgsversprechend bezeichnet. Wie in vielen anderen Kommunen gab es auch in Böblingen in den letzten Jahren ein verstärktes Einbürgerungsinteresse bei den anerkannten Geflüchteten, die schon vor 2015 nach Deutschland zugewandert sind. Die Einbürgerungsbehörde rechnet damit, dass in den kommenden Jahren viele syrische Geflüchtete einen Antrag stellen und dadurch vermutlich die Arbeitsbelastung der Sachbearbeitenden erheblich steigen wird, weil die Identitätsklärung und die Beschaffung von Personenstandsunterlagen schwierig ist. Derzeit wird die Möglichkeit geprüft, syrische Eingebürgerte, die bei der Beschaffung von Urkunden helfen könnten, als ehrenamtliche Einbürgerungslotsen und lotsinnen zu rekrutieren.

Ein solches Programm würde die örtliche Gemeinschaft wirksam in das Einbürgerungsgeschehen integrieren. Zur Einbindung anderer örtlicher Institutionen in das Einbürgerungsgeschehen haben auch die Informationsvorträge einen wichtigen Beitrag geleistet, die ab 2018 in verschiedenen Bildungseinrichtungen im Landkreis gehalten wurden. Diese Vorträge wurden zwar aufgrund der Corona-Pandemie zwischenzeitlich eingestellt, sie sollen aber wiederaufgenommen werden, sobald die Pandemielage es zulässt.

## 3.7 Dithmarschen

### Einbürgerungskampagne auf Landkreisebene in Verbindung mit einer landesweiten Kampagne

#### 3.7.1 Ausgangslage und ergriffene Maßnahmen

Der schleswig-holsteinische Landkreis Dithmarschen setzt sich zusammen aus 5 Städten und 111 Gemeinden, in denen zusammen ungefähr 130.000 Personen leben. Die ausländische Bevölkerung im Landkreis war im Jahr 2010 relativ klein: Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung lag mit 3.428 Personen bei 2,5 Prozent (Tab. 20).

Die Zahl der Einbürgerungsanträge war lange Zeit so niedrig, dass es in der Ausländerbehörde nicht

einmal eine Personalstelle gab, die gänzlich dem Staatsangehörigkeitsrecht gewidmet war. Stattdessen wurde ein geringer Anteil einer anderen Stelle der Bearbeitung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen zugeordnet, mit punktueller Unterstützung durch die Abteilungsleitung. In den letzten zehn Jahren hat sich die ausländische Bevölkerung aber mehr als verdoppelt: 2020 lebten in Dithmarschen 9.055 Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, das sind 6,7 Prozent der Gesamtbevölkerung (Tab. 21).

#### Landesweite Einbürgerungskampagne in Schleswig-Holstein

Dies hat sich ab 2019 durch die Teilnahme Dithmarschens an der landesweiten Einbürgerungskampagne Schleswig-Holsteins grundlegend geändert. Vor dem Hintergrund, dass die Einbürgerungszahlen im Bundesland zwischen 2015 und 2017 leicht zurückgegangen waren, vereinbarte die 2017 gebildete Landesregierung die Durchführung einer landesweiten Einbürgerungskampagne. Bei der Konzipierung dieser Kampagne ließ das zuständige Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (MILIG) zunächst die Erfahrungen anderer Bundesländer mit Einbürgerungskampagnen auswerten, um möglichst erfolgversprechende Ansätze zu identifizieren.

Zu diesem Zweck besuchten Mitarbeitende des MILIG im November 2018 die Hamburger Einbürgerungsbehörde, um deren Erfahrungen mit der Einbürgerungsinitiative von 2011 zu besprechen. Mit Blick auf die negativen Erfahrungen einiger kommunaler Einbürgerungsbehörden, die während werbender Einbürgerungskampagnen keine personelle Aufstockung erhalten hatten, entschied sich das Ministerium für ein Projektförderungsmodell, das den kommunalen Einbürgerungsbehörden für die Laufzeit der Einbürgerungskampagne über finanzielle Unterstützung eine personelle Aufstockung ermöglichte.

Gefördert wurden bis zu zwei VZÄ in den Einbürgerungsbehörden derjenigen Landkreise und kreisfreien Städte, die an der Einbürgerungskampagne teilnehmen wollten. Voraussetzung für die Teilnahme war, dass die Kommune ein Arbeitskonzept erstellt, in dem sie das vorhandene und

**Tab. 20: Zehn größte Ausländergruppen in Dithmarschen nach Staatsangehörigkeit, 2010**

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
<b>Gesamtausländerbevölkerung</b>	<b>3.428</b>	
Polen	525	2,5
Türkei	430	1,8
Russische Föderation	199	4,9
Italien	150	0,3
Rumänien	113	8,7
Niederlande	93	0,6
Österreich	84	0,3
Armenien	74	5,7
Vereinigtes Königreich	74	0,4
Griechenland	71	0,6

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017: 21–25; Statistisches Bundesamt 2021c

**Tab. 21: Zehn größte Ausländergruppen in Dithmarschen nach Staatsangehörigkeit, 2020**

Land	Einwohner	aEP auf Bundesebene (in Prozent)
<b>Gesamtausländerbevölkerung</b>	<b>9.055</b>	
Rumänien	1.380	7,4
Syrien	1.325	38,4
Polen	1.260	1,6
Afghanistan	560	13,2
Türkei	425	0,9
Irak	295	11,9
Russische Föderation	280	1,3
Armenien	250	6,3
Italien	235	0,9
Iran	135	16,3

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021b: 18–24; Statistisches Bundesamt 2021c

das prognostizierte Einbürgerungspotenzial ermittelt und relevante Zielgruppen identifiziert. Alle an der Kampagne teilnehmenden Kommunen waren verpflichtet, an quartalsmäßig stattfindenden Workshops und Schulungen, die von dem MILIG koordiniert wurden, teilzunehmen. Diese betrafen vor allem die Überarbeitung grundlegender Verwaltungsprozesse und Fragen von Service-

orientierung und -optimierung. An den Workshops und Schulungen konnten auch andere, an der Kampagne nicht teilnehmende schleswig-holsteinische Kommunen teilnehmen.

Der Förderzeitraum für zusätzliche Stellen begann am 1. Januar 2019 und läuft bis zum 31. Dezember 2021. Das aktive Werben für die Einbür-

gerung durch eine Medienkampagne und andere Maßnahmen sollte erst 2020 beginnen, damit genügend Zeit blieb, um die neuen Stellen auszuschreiben, zu besetzen und die betreffenden Personen einzuarbeiten, bevor die Maßnahmen das Einbürgerungsinteresse steigern würden. Eine für alle teilnehmenden Kommunen verpflichtende Maßnahme war eine Briefaktion, wie sie in Hamburg zwischen 2011 und 2015 durchgeführt wurde. Das MILIG entwickelte dafür ein Muster schreiben und stellte es den teilnehmenden Kommunen zur Verfügung. Ferner erhielten sie ein Gutachten zur datenschutzrechtlichen Zulässigkeit der Briefaktion, das die Datenschutzbeauftragte des MILIG verfasst hatte.

Von den fünfzehn Landkreisen und kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins entschieden sich zunächst acht, an der Kampagne teilzunehmen. Für viele Kommunen, die sich dagegen entschieden, war dabei die Sorge ausschlaggebend, ob sie in der Lage wären, die neu geschaffenen Stellen zu besetzen. Ein Kreis entschied sich gegen die Teilnahme, weil die Räumlichkeiten der Einbürgerungsbehörde nicht genügend Platz für neue Sachbearbeitende bot. Ein Landkreis trat 2020 von der Teilnahme an der Kampagne zurück, nachdem die Stellen trotz wiederholter Ausschreibung nicht besetzt werden konnten.

#### **Maßnahmen auf kommunaler Ebene**

Die Beteiligung Dithmarschens an der Einbürgerungskampagne wurde im Dezember 2018 vom Hauptausschuss des Kreistags beschlossen (Kreistag Dithmarschen Drs. 2018/0470). Bis Sommer 2019 waren 1,5 der neu geförderten Stellen besetzt. Für die eine Vollzeitkraft war eine Vergütung nach A 9 vorgesehen, für die halbe Stelle eine Vergütung nach E 6. Die verbleibende halbe Stelle, die nach E 9a vergütet wird, wurde im März 2020 besetzt (Kreistag Dithmarschen Drs. 2020/0736: 2). Diese Stellen bilden das neue Referat für Staatsangehörigkeitsangelegenheiten innerhalb der Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörde des Kreises.

Im Januar 2020 startete der Kreis Dithmarschen eine Briefaktion. Er entschied sich dabei für eine

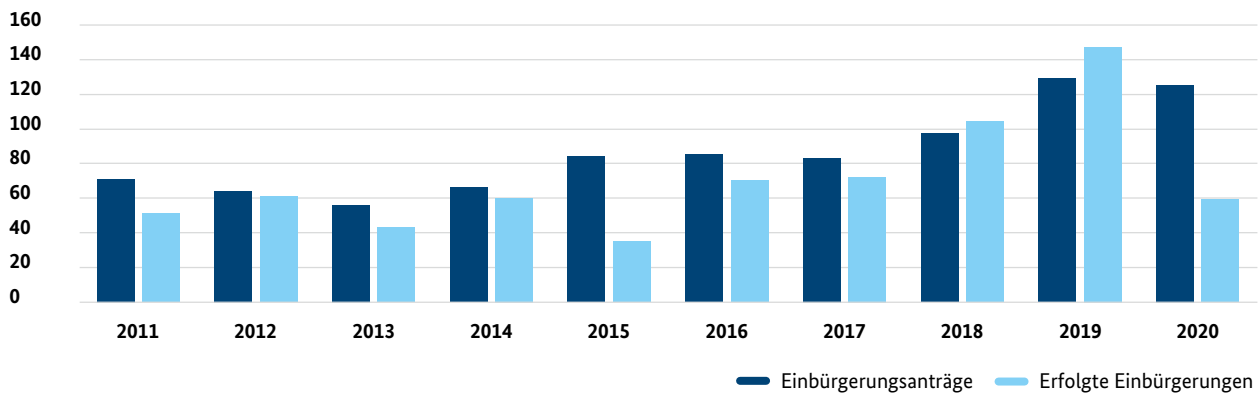
andere Vorgehensweise als die anderen teilnehmenden Kreise und Städte: Während andere Kommunen die Briefe in alphabetischer Reihenfolge nach dem Anfangsbuchstaben des Familiennamens der Angeschriebenen verschickten, richtete sich die Reihenfolge in Dithmarschen nach dem Aufenthaltsrechtlichen Status. So wurden zunächst Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten angeschrieben, dann mit Deutschen verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende Drittstaatsangehörige, dann sonstige Drittstaatsangehörige und zuletzt anerkannte Flüchtlinge.<sup>57</sup> Anfangs wurden nur sechzig Briefe pro Woche verschickt. Diese Zahl wurde später auf achtzig erhöht, nachdem die Einbürgerungsbehörde sichergestellt hatte, dass sie die durch die Briefe geförderte Nachfrage nach Beratungsgesprächen ohne Schwierigkeiten decken konnte. Die Briefaktion lief bis Ende 2020. Bis dahin waren alle Ausländerinnen und Ausländer angeschrieben worden, die aufgrund ihrer Aufenthaltszeit für die Einbürgerung infrage kamen.

Ursprünglich war geplant, zeitgleich mit der Briefaktion in den teilnehmenden Kreisen und Städten Anfang 2020 eine landesweite Medienkampagne zu starten. Deren Beginn wurde jedoch wegen krankheitsbedingter Ausfälle beim MILIG im Jahr 2019 und wegen des Ausbruchs der Corona-Pandemie im März 2020 mehrfach verschoben. Schließlich startete sie im Januar 2021 unter dem Motto „So geht Einbürgerung auf Norddeutsch“. Der Schwerpunkt lag auf Profilen von eingebürgerten Personen aus der Region. Für die Webseite der Kampagne wurden Videointerviews produziert, in denen die Eingebürgerten über ihre Beweggründe und ihre Erfahrungen im Einbürgerungsprozess berichten. Die Webseite enthält Rubriken wie „Voraussetzungen“ und „Vorteile“ und verweist Einbürgerungsinteressierte auf die für ihren Wohnort zuständige Einbürgerungsbehörde.

Während bei der Medienkampagne lediglich der Beginn ins Jahr 2021 verschoben wurde, wurde eine andere landesweite Maßnahme aufgrund der Corona-Pandemie bis auf Weiteres auf Eis gelegt: Geplant war, in Zusammenarbeit mit dem für

57 Arbeitskonzept Einbürgerungskampagne Kreis Dithmarschen, Anlage zu Kreistag Dithmarschen Drs. 2020/0736: 1.

**Abb. 12: Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen im Landkreis Dithmarschen, 2011–2020**



Quelle: Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörde Dithmarschen; Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Bildung zuständigen Ministerium das Landescurriculum zu ändern, um Einbürgerung im Schulunterricht zu thematisieren.

Die Einbürgerungsbehörde in Dithmarschen hatte unabhängig von der geplanten Zusammenarbeit des MILIG mit der für Bildung zuständigen obersten Landesbehörde als einbürgerungsfördernde Maßnahme in Betracht gezogen, in Schulen im Kreis Informationsveranstaltungen abzuhalten oder in anderer Weise mit ihnen zu kooperieren. Im Arbeitskonzept (Anlage zu Kreistag Dithmarschen Drs. 2020/0736), das der Kreis im Zusammenhang mit der landesweiten Kampagne erarbeiten musste, sind z. B. in den Unterricht eingebundene Workshops in örtlichen Berufsschulen, Gymnasien und Gemeinschaftsschulen als geplante Formen der Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren und Akteurinnen vor Ort erwähnt. Wegen der Corona-Pandemie konnten diese Maßnahmen zwar bislang nicht umgesetzt werden, aber die Einbürgerungsbehörde gedenkt sie wieder aufzugreifen, sobald die Pandemielage dies zulässt.

Trotz der Corona-Bedingungen war es der Einbürgerungsbehörde in Dithmarschen möglich, bereits bestehende Kooperationen mit sonstigen Akteurinnen und Akteuren aufrechtzuerhalten und sogar neue Arbeitskontakte zu knüpfen. So findet einmal im Quartal ein Austausch zwischen der Migrationsberatung des Diakonischen Werks und des Landkreises statt. In diesem Rahmen wer-

den regelmäßig Einbürgerungsangelegenheiten besprochen und Informationsmöglichkeiten erörtert. Zudem arbeitet die Einbürgerungsbehörde eng mit der Koordinierungsstelle für Migration und Integration des Kreises zusammen, um über Einbürgerung zu informieren. Im Sommer 2020 hielt die Einbürgerungsbehörde z. B. im Rahmen einer von der Koordinierungsstelle organisierten Veranstaltungsreihe zu Grundfragen der Demokratie einen Vortrag zu Einbürgerungsmöglichkeiten.

Im Zuge der Kampagne hat der Kreis Dithmarschen auch den Internetauftritt der Einbürgerungsbehörde auf seiner Homepage ausgebaut und aktualisiert. Dort werden einige praktische Vorteile der Einbürgerung und die grundlegenden Voraussetzungen dafür aufgelistet, nebst Hinweis auf die vielen Ausnahmen und Sonderregelungen des Staatsangehörigkeitsrechts und die Möglichkeit eines persönlichen Beratungsgesprächs in der Einbürgerungsbehörde. Anhand einer Infografik und einer „Häufig gestellte Fragen“-Rubrik werden die Verfahrensschritte und Voraussetzungen auf leicht verständliche Weise erläutert.

### 3.7.2 Effekte der Maßnahmen

Da die aktiven Werbemaßnahmen der in Schleswig-Holstein aufgelegten Kampagne in Dithmarschen erst ab Anfang 2020 umgesetzt wurden, konnte ihre nachhaltige Wirksamkeit zum Zeitpunkt der Recherche für diese Expertise noch

nicht beurteilt werden. Die Zahl der jährlich gestellten Einbürgerungsanträge deutet jedoch darauf hin, dass die Kampagne – mit einer durch die Corona-Pandemie bedingten Unterbrechung – sich zumindest auf das Einbürgerungsinteresse im Landkreis unmittelbar positiv ausgewirkt hat (Abb. 12).

Die steigenden Antragszahlen zwischen 2018 (97) und 2019 (129) – d. h. vor Beginn der aktiven einbürgerungsfördernden Maßnahmen, aber nach der Einrichtung zusätzlicher Stellen im Zuge der Kampagne – deuten darauf hin, dass die personelle Aufstockung der Einbürgerungsbehörde die Einbürgerungsaktivität positiv beeinflusst hat. Der Rückgang bei der Zahl der Anträge im Jahr 2020 ist im Zusammenhang mit den pandemiebedingten Einschränkungen im Geschäftsverkehr der Einbürgerungsbehörde zu betrachten. Das Gleiche gilt für den starken Rückgang bei den erfolgten Einbürgerungen im Jahr 2020. Die Daten für 2019 zeigen jedoch gegenüber den Vorjahren einen Anstieg sowohl bei den absoluten Einbürgerungszahlen als auch beim aEP-Wert, der sich seit 2017 konsequent erhöht (Abb. 13).

### 3.7.3 Analyse und Schlussfolgerungen

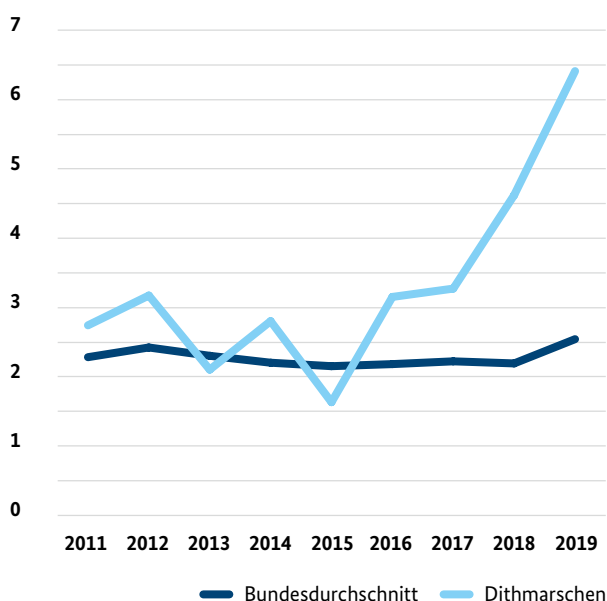
Der Ausbruch der Corona-Pandemie wenige Monate nach dem geplanten Beginn der einbürgerungsfördernden Maßnahmen hat die Wirkung der schleswig-holsteinischen Einbürgerungskampagne gehemmt. Es liegen noch nicht genug statistische Daten vor, um für die Maßnahmen jenseits der Stellenerhöhung in den Einbürgerungsbehörden die Wirkung ermitteln zu können. Dennoch ist deutlich, dass die vom Land Schleswig-Holstein initiierte Kampagne viele innovative Bestandteile enthält, die wertvolle Anregungen für künftige landesweite und kommunale Einbürgerungskampagnen geben können.

Wegweisend ist die projektbasierte Förderung zusätzlicher Stellen in den Einbürgerungsbehörden teilnehmender Kommunen. Als Erfolgsrezept kann in diesem Zusammenhang gesehen werden, zwischen Förderungsbeginn für die zusätzlichen Stellen und Auftakt der öffentlichkeitswirksamen Werbemaßnahmen einen ausreichenden zeitlichen Abstand zu wahren. Hier wurde versucht, den

Kommunen genügend Zeit zur Ausschreibung und Besetzung der neuen Stellen und zur Einarbeitung des neuen Personals zu geben. Die Erfahrung der vorzeitig aus der Kampagne ausgeschiedenen Kommune verweist auf die Herausforderungen, die auch mit einem solchen zeitlichen Puffer verbleiben und unterstreicht zugleich die Notwendigkeit einer vorausschauenden Planung.

Dass diese Förderung zeitlich auf die Laufzeit der landesweiten Kampagne befristet ist, wurde den Kommunen im Voraus klar kommuniziert. Es bleibt den Kommunen grundsätzlich selbst überlassen, ob und in welchem Umfang sie die zusätzlichen Stellen nach dem 31. Dezember 2021 beibehalten. Der Kreis Dithmarschen hat die Einbürgerungskampagne des Landes und die Stellenförderung zum Anlass genommen, die Struktur der Einbürgerungsabteilung des Kreises grundlegend zu überarbeiten. Während bis 2019 nicht einmal eine VZÄ-Stelle ausschließlich für Einbürgerungsangelegenheiten zuständig war, plant der Landkreis nach 2021 1,5 VZÄ-Stellen für diese Aufgaben aus eigenen Haushaltsmitteln aufrechtzuerhalten. Insbesondere mit Blick auf die

**Abb. 13: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) im Landkreis Dithmarschen, 2011–2019**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021d

steigende Zahl der Einbürgerungsanträge von anerkannten Flüchtlingen wird aktuell geprüft, ob zusätzlich ein Teil der während der Kampagne geförderten Stellen vom Landkreis weiter finanziert werden soll.

Im Rahmen dieses Programms knüpfte das Land Schleswig-Holstein die Förderung der Kommunen an die verpflichtende Teilnahme an quartalsweise stattfindenden Workshops in den Einbürgerungsbehörden. Dies dürfte sich auf die Organisationsstrukturen und -methoden der kommunalen Einbürgerungsbehörden positiv ausgewirkt haben. Laut MILIG wurden diese Workshops auch von zahlreichen Kommunen freiwillig besucht, die nicht an der landesweiten Einbürgerungskampagne teilnahmen und somit nicht dazu verpflichtet waren. Dies deutet darauf hin, dass die Kommunen ein starkes Interesse an Prozessoptimierung im Einbürgerungsbereich haben. Das MILIG beachtet, dieses Interesse in Zukunft mittels halbjährlich stattfindender Erfahrungsaustausche und Workshops weiter zu bedienen.

Im Unterschied zur Hamburger Einbürgerungsinitiative, an der das MILIG sich nach eigenen Angaben orientierte, beinhaltete die schleswig-holsteinische Kampagne keine formalisierte Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen oder anderen zivilgesellschaftlichen Trägern. Stattdessen legte das MILIG den Kommunen in der ersten Phase der Einbürgerungskampagne nahe, mögliche Kooperationen als Teil der strategischen Arbeitskonzepte auszuloten, die sie im Zusammenhang mit der landesweiten Kampagne erarbeiten mussten. Die Kommunen sollten relevante Akteurinnen und Akteure und mögliche Kooperationspartnerinnen und -partner vor Ort identifizieren, um sie im nächsten Arbeitsschritt in die Einbürgerungskampagne einzubinden. In Dithmarschen konnten keine entsprechenden Organisationen identifiziert werden. Der Kreis kooperiert dennoch mit anderen relevanten Akteuren und Akteurinnen wie z. B. der Migrationsberatung des Diakonischen Werks – eine adäquate Lösung für Kreise, in denen wenige oder keine Migrantenselbstorganisationen landesweit tätig sind.

### 3.8 Zwischenfazit Wegweisende Praktiken – keine Patentrezepte

Der Beantwortung der ersten drei Leitfragen, die eingangs in dieser Expertise formuliert wurden (s. Kap. 1), kann ein wichtiger Befund vorangestellt werden: Einbürgerungsfördernde Maßnahmen vor Ort sind allenfalls zum Teil dafür verantwortlich, inwieweit das jeweilige Einbürgerungspotenzial ausgeschöpft wird. Anders formuliert: Einbürgerungskampagnen sind nicht alles – aber sie können einen Unterschied machen.

Wichtige Determinanten des Einbürgerungsgeschehens entziehen sich weitgehend der politischen oder administrativen Steuerung auf kommunaler Ebene. Dazu gehören die vom Bund vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen, die Verordnungs-, Erlass- bzw. Weisungslage durch Entscheidungen der obersten Landesbehörden, vor allem aber die jeweilige Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung. In Kommunen mit einem hohen Anteil von Staatsangehörigen ‚älterer‘ EU-Mitgliedstaaten sowie türkischen Staatsangehörigen wird das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP) tendenziell niedriger ausfallen als dort, wo der Anteil bulgarischer und rumänischer oder syrischer, afghanischer und irakischer Staatsangehöriger besonders hoch ist. Dabei hat die unterschiedliche ‚Einbürgerungsneigung‘ ihre Ursache nicht in nationalitätenspezifischen Präferenzen, sondern lässt sich mit bestimmten Vor- und Nachteilen bzw. unterschiedlich ausgeprägten Hürden oder Anreizstrukturen erklären (s. Kap. 2.2).

Dies zeigen die in der Expertise dargestellten Fallbeispiele: So finden sich beispielsweise unter den größten Nationalitätengruppen in der Bundesstadt Bonn viele mit einer hohen Einbürgerungsneigung (etwa rumänische, syrische und indische Staatsangehörige). Landkreise wie Böblingen sind dagegen stärker geprägt von türkischen, italienischen, kroatischen und griechischen Staatsangehörigen, für die es wenig strukturelle Anreize gibt, sich einbürgern zu lassen. Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial in Bonn lag 2019 bei 4,8 Prozent, gegenüber 2,3 Prozent im Landkreis Böblingen.



gen. Zugleich zeigt die relative Betrachtung des aEP in Böblingen, dass die dort ergriffenen Maßnahmen den Wert von einem Jahr zum nächsten teils erheblich gesteigert haben. Um deren Tauglichkeit zu bewerten, ist also nicht nur die Einbürgerungsquote als solche zu betrachten, sondern auch ihre jeweilige Entwicklung vor und nach Beginn der ergriffenen Maßnahmen. Angebote, die sich werbend an Ausländerinnen und Ausländer der sog. Gastarbeitergeneration bzw. deren nicht als Deutsche geborene Nachkommen richten, sollten also anhand der relativen Veränderung der Einbürgerungsquote für die jeweiligen Staatsangehörigkeiten bewertet werden. Die geringe Einbürgerungsneigung dieser seit vielen Jahren in Deutschland heimischen Menschen sollte indes nicht als gegeben hingenommen, sondern als Ansporn verstanden werden, unausgeschöpfte Potenziale zu heben.

**Was kennzeichnet Kommunen, die das Einbürgerungspotenzial besonders gut ausschöpfen; was prägt die dortigen Verwaltungsstrukturen und -prozesse; welche Merkmale hat die ausländische Bevölkerung; wie sieht die Kampagnenarbeit aus, wie und mit welcher qualitativen und quantitativen Ausstattung arbeiten die Behörden, die dort für Einbürgerung zuständig sind?**

In Kommunen mit einem dynamischen Einbürgerungsgeschehen ist das Verwaltungshandeln in der Einbürgerungsbehörde in der Regel effizient organisiert und nur von geringen Rückständen gekennzeichnet (obwohl solche bei krankheitsbedingten Ausfällen trotzdem auftreten können). Beratungstermine werden zügig vergeben und die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Einbürgerungsanträge von der Antragstellung bis zur Erstentscheidung liegt zwischen wenigen Monaten und maximal einem Jahr.

Die Kampagnenarbeit gestaltet sich recht unterschiedlich. Auch Kommunen ohne dezidierte Kampagne oder Briefaktion für potenzielle Neubürgerinnen und Neubürger (s. dazu unten) arbeiten mittels bestimmter administrativer Maßnahmen und Vernetzungsaktivitäten zum Teil sehr erfolgreich.

**Welche Faktoren sind für den Erfolg von Einbürgerungskampagnen auf kommunaler Ebene maßgeblich und was zeichnet Kampagnen aus, in deren Folge die Zahl der Einbürgerungen signifikant ansteigt oder langfristig auf hohem Niveau bleibt?**

Wann immer sich eine Kommune dazu entschließt, ihre potenziell einbürgerungsberechtigte ausländische Bevölkerung mit einer Briefaktion persönlich anzuschreiben, um für die Einbürgerung zu werben und eine entsprechende Beratung anzubieten, hat dies Auswirkungen sowohl auf die Anzahl der in der Folgezeit stattfindenden Beratungstermine als auch auf die Zahl der eingereichten Einbürgerungsanträge. Kennzeichnend für viele dieser Briefkampagnen ist, dass sie „mit dem Gesicht“ der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters oder der Landrätin/des Landrats an potenzielle Neubürger und Neubürgerinnen herantreten und diese in ihrer regionalen Identität als Mitglieder des jeweiligen kommunalen Gemeinwesens adressieren. Nicht immer werden jedoch infolge einer solchen Briefaktion tatsächlich mehr Personen eingebürgert, und es bedarf zusätzlicher und nachhaltiger Anstrengungen, um ein gestiegenes Niveau auch zu halten.

Diese Anstrengungen lassen sich am besten mit motiviertem und kompetentem und vor allem mit genügend Personal bewältigen: Eine adäquate personelle Ausstattung der Einbürgerungsbehörden kann als der Garant für die erfolgreiche Umsetzung einer vorab konzipierten Kampagne gelten. Erfolgreiche Kampagnen denken in der Konzipierungsphase bereits mit, dass für die Zeit eines erhöhten Antragsaufkommens und verstärkter Beratungstätigkeit das Personal entsprechend mitgewachsen sein muss – und zwar mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf, um die nötige Einarbeitung zu gewährleisten. Doch nur die wenigsten Kommunen können die benötigten Stellenaufstockungen selbst finanzieren. Gerade um die zu erwartenden Antragspitzen abzufedern, erscheint deshalb eine Kofinanzierung aus dem Landeshaushalt angezeigt (vgl. die Beispiele von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein in Kap. 3.4 und 3.7).

Ein optimales Verhältnis von Sachbearbeitenden in den Einbürgerungsbehörden pro 100 jährlichen

Einbürgerungen lässt sich anhand der für diese Expertise vorgenommenen kommunalen Fallstudien jedoch nicht bestimmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es ein solches Verhältnis nicht geben kann. Denn die anderen Variablen haben zum Teil erhebliche Auswirkungen, etwa die Komplexität der einzelnen Fälle (Einbürgerungsanträge von vormaligen Geflüchteten sind oft erheblich aufwendiger, weil z. B. noch umfangreiche Identitätsprüfungen und -nachweise erforderlich sind). Aber auch die Organisation der kommunalen Verwaltung und das Ausmaß an systematisierter Bearbeitung nach klaren Vorgaben spielen eine erhebliche Rolle. Anders ist es nicht zu erklären, dass in Bonn lange Zeit nur vier Sachbearbeitende für die Bearbeitung von bis zu 1.000 Einbürgerungsanträgen zuständig waren, während andernorts rechnerisch für vergleichbare Antragszahlen vier- bis sechsmal so viel Personal nötig war. Es hat sich gezeigt, dass sich das Niveau der Besoldung bzw. des Tarifentgelts der Beamtinnen und Beamten zwischen den verschiedenen Orten in Deutschland kaum unterscheidet. Hinsichtlich der für die Aufgabenerledigung in der Einbürgerungsverwaltung benötigten Personalkapazitäten und -kompetenzen würde vertiefende Evaluationsforschung naheliegen, da effizienzsteigernde Maßnahmen (die in Zukunft auch verstärkt durch Digitalisierung zu erwarten sind; vgl. Kap. 4.1) in Zeiten eines zunehmenden Fachkräftemangels auch in der öffentlichen Verwaltung unvermeidbar erscheinen.

**Welche Spezifika sind entscheidend, um gelingende Einbürgerungskampagnen auf Bundes- und Landesebene zu planen und umzusetzen; wie können Einbürgerungskampagnen und sonstige einbürgerungsfördernde Maßnahmen die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten (u. a. soziodemografische Merkmale und Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung) bestmöglich berücksichtigen?**

Im Hinblick auf das „Handwerkszeug“, also die konkreten Maßnahmen, Methoden und Strategien der Kommunen, verdeutlicht die vorliegende Expertise, dass es eine Vielzahl von Ansätzen

gibt, die – wenn sie auf die jeweiligen regionalen bzw. kommunalen Gegebenheiten zugeschnitten sind – zum Erfolg beitragen können. Dabei kann über den Stellenwert oder die ‚Güte‘ mancher Maßnahmen nichts gesagt werden und klare Kausalitätsmechanismen lassen sich nicht herleiten – das gehört zu den Beschränkungen einer fallstudienbasierten Expertise mit vergleichsweise kurzer Laufzeit. Während man bei Briefaktionen und bei verfahrensbeschleunigender Personalaufstockung (s. o.) davon ausgehen kann, dass sie kommunenübergreifend wirken, kann es einen ‚one size fits all‘-Ansatz bei der Entscheidung für oder gegen bestimmte Maßnahmen nicht geben.

Ein Wissenschaftsstandort wie Dresden mit einem entsprechenden wirtschaftlichen Umfeld (mit MINT<sup>58</sup>-Schwerpunkt) tat gut daran, mit lokalen Forschungsinstituten und einschlägigen Unternehmen zusammenzuarbeiten, um Akademiker und Akademikerinnen oder Fachkräfte zu erreichen, die für ein Studium oder eine Erwerbstätigkeit neu zugewandert sind. In den Großstädten der westdeutschen Flächenländer sind ggf. mehrsprachige Angebote angezeigt, um die sog. Gastarbeitergeneration bzw. ihre Nachkommen zu erreichen. Hier kann vor allem auch die Zusammenarbeit mit etablierten Migrantensorganisationen dienlich sein, aus der dann – wie im Fall des Einbürgerungslotsenprojekts in Hamburg – auch eine strukturelle Kooperation mit unmittelbarer Rekrutierungsarbeit werden kann.

Schließlich liegt als Fazit aus den Fallstudien nahe, dass Kommunen möglichst ganzheitlich vorgehen sollten, sprich: Es gilt, die Einbürgerungspolitik und -praxis vor Ort in sonstige integrations- und/oder gemeinwesenorientierte Maßnahmen einzubinden. Dazu gehört eine Anbindung an das kommunale Integrationskonzept ebenso wie das öffentlichkeitswirksame Bekenntnis dazu, dass die Kommune für ‚Neudeutsche‘ offen ist. Einbürgerungsfeiern scheinen zwar für sich genommen auf potenzielle Antragstellende nicht unbedingt motivierend zu wirken, sie sind aber ein wichtiges Element im Werkzeugkasten jeder einbürgernden Kommune, denn sie bedeuten gleichermaßen An-

58 MINT steht für Studiendisziplinen bzw. Berufe in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.

erkennung in Bezug auf die Eingebürgerten wie Selbstvergewisserung für die (Stadt-)Gesellschaft. Ergänzt um Medien- und Öffentlichkeitsarbeit und flankiert von entsprechender Presseberichterstattung können sie einen wertvollen Beitrag zu einem einbürgerungsfreundlichen Klima leisten. Wenn sie (wie etwa in München) um Informationsstände und einen „Markt der Möglichkeiten“ erweitert werden, können diese regelmäßigen, ein- bis zweimal pro Jahr stattfindenden Feste, zu einem zentralen Ort der Vernetzung werden.

## 4 Handlungsempfehlungen für die Gestaltung von einbürgerungsfördernden Maßnahmen

Ziel der vorliegenden Expertise war, exemplarische Einblicke darüber zu gewinnen, wie Kommunen unter Einbezug von Maßnahmen und Rahmenbedingungen in Bund und Ländern das Einbürgerungsgeschehen gestalten und darauf Einfluss nehmen. Dabei sollten regional und strukturell diverse Kommunen abgebildet werden. Die Befunde zu guter kommunaler Einbürgerungspolitik sollen dazu beitragen, künftige Informationskampagnen zur Einbürgerung zu verbessern, sowie andere relevante Handlungsfelder zu identifizieren, um das Einbürgerungsgeschehen in Deutschland positiv zu beeinflussen. Der Fokus lag dabei zum einen auf den nach außen gerichteten informierenden und werbenden Maßnahmen, zum anderen auf dem Verwaltungshandeln vor Ort. Die sieben Fallbeispiele, die in dieser Expertise vorgestellt wurden, zeigen einen vielfältigen Querschnitt der auf kommunaler Ebene praktizierten bzw. dort umsetzbaren einbürgerungsfördernden Maßnahmen, die in den letzten anderthalb Jahrzehnten in deutschen Flächenländern, Stadtstaaten, Städten und Landkreisen zum Einsatz gekommen sind.

Darunter finden sich verschiedentlich personalisierte Briefkampagnen, mit denen potenziell Einbürgerungsberechtigte von kommunalen Amtsträgern und Amtsträgerinnen eingeladen werden, sich einbürgern bzw. sich dazu beraten zu lassen; kluge Förderkonzepte, bei denen die zuständige Landesregierung u. a. durch Projektstellen für eine angemessene Personalausstattung der kommunalen Einbürgerungsbehörden sorgt; innovative und teils unerwartete Netzwerke regional einschlägiger Akteure und Akteurinnen aus Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und insbesondere Migrantenorganisationen, die erfolgreich für Einbürgerung werben sowie erste, vielversprechende Schritte der Digitalisierung. In diesem letzten Kapitel werden darauf aufbauend Qualitätskriterien und Handlungsempfehlungen formuliert. Diese können Bund, Ländern und Kommunen bei der Konzipierung, Planung und operativen Durchführung einbürgerungsfördernder Maßnahmen Orientie-

rung bieten und Einbürgerungskampagnen zum Erfolg führen. Den Handlungsempfehlungen werden einige grundsätzliche Bemerkungen vorangestellt.

### **Direkte Ansprache zeigt die größte Wirkung**

Laut einer jüngst veröffentlichten Studie zum Einbürgerungsverhalten in Rheinland-Pfalz war die direkte Ansprache durch die Ausländerbehörde oder durch ein Anschreiben der Einbürgerungsbehörde für 16 Prozent der befragten Eingebürgerten der Anlass, sich erstmals mit dem Thema Einbürgerung auseinanderzusetzen (Anschau/Vortmann 2020: 44).

Auch in den hier vorgestellten kommunalen Fallbeispielen zeigten die Maßnahmen, die die relevanten Zielgruppen direkt und personalisiert ansprachen, die größte unmittelbare Wirkung. In allen Kommunen und Stadtstaaten, die Briefaktionen durchgeführt haben – Hamburg sowie die Landkreise Dithmarschen und Böblingen –, ist in den Jahren unmittelbar danach die Zahl der durchgeführten Beratungsgespräche bzw. der gestellten Anträge und die der erfolgten Einbürgerungen erheblich gestiegen.

### **Wer Einbürgerungszahlen steigern will, muss den zuständigen Behörden genügend qualifiziertes Personal bereitstellen**

Anhand der für diese Expertise durchgeführten kommunalen Fallstudien lässt sich zeigen, dass die personelle Ausstattung der Einbürgerungsbehörden vor Ort für den nachhaltigen Erfolg einer Einbürgerungskampagne von entscheidender Bedeutung ist. In den meisten analysierten Fällen erwies sich zu mindestens einem Zeitpunkt unzureichende personelle Kapazitäten als Achillesferse, wenn die Zahl der Sachbearbeitenden nicht ausreichte, um die gestellten Einbürgerungsanträge in einem angemessenen zeitlichen Rahmen abschließend zu bearbeiten. Einige Kommunen machten die Erfahrung, dass andere Maßnahmen einer Kampagne quasi ins Leere laufen, wenn über Anträge nicht in einem vertretbaren zeitlichen Rahmen entschieden wird oder

Einbürgerungsinteressierten nicht zeitnah ein Beratungstermin angeboten werden kann.

Dabei scheint es keine ‚goldene Formel‘ dafür zu geben, wie viele Einbürgerungsanträge pro vollzeitäquivalenter Sachbearbeitungsstelle in einem Jahr zu bewältigen sind, da dies von zahlreichen Faktoren abhängt. Dazu gehört zum einen die Zusammensetzung der einbürgerungsinteressierten ausländischen Bevölkerung vor Ort: Bei bestimmten Herkunftsländern ist davon auszugehen, dass die Identitätsfeststellung bzw. die Dokumentenbeschaffung überdurchschnittlich aufwendig ist. Zum anderen hängt es von den bestehenden Verwaltungsstrukturen ab, inwieweit verschiedene Fachbereiche und Abteilungen routiniert zusammenarbeiten. Als vergleichsweise besonders effizient in der Aufgabenerledigung haben sich Städte erwiesen, in denen Einbürgerungsangelegenheiten und Aufenthaltsrecht innerhalb der Ausländerbehörde organisatorisch vereint sind – dies war insbesondere in der Stadt Bonn der Fall, aber auch in Dresden, Böblingen und Dithmarschen berichteten die interviewten Mitarbeitenden der Einbürgerungsbehörden über eine fruchtbare Zusammenarbeit und Synergieeffekte, die sich daraus ergeben, dass Einbürgerungs- und Ausländerbehörde in einer gemeinsamen Abteilung untergebracht sind.

Es ist somit für jede kommunale Einbürgerungsbehörde essenziell, den *case load* realistisch zu planen, insbesondere für den Fall, dass die Zahl der Einbürgerungsanträge steigt. Gleiches gilt für die Mittel- oder Oberbehörden der Länder, sofern sie zentral zuständig sind. Allerdings scheint es zunehmend schwierig zu sein, überhaupt geeignete Mitarbeitende zu rekrutieren. Hier manifestiert sich zum einen das Problem, dass sich die Arbeitskräfteengpässe in der öffentlichen Verwaltung insgesamt verschärfen. Zum anderen gilt die Fallbearbeitung in Abteilungen für Ausländeran-

gelegenheiten und Staatsangehörigkeitsfragen verglichen mit anderen Positionen in der kommunalen Verwaltung als weniger attraktiv, auch weil die Entscheidungen insbesondere für oder gegen eine Ermessenseinbürgerung anspruchsvoll und verhältnismäßig aufwändig sein können. Zu bedenken ist ferner, dass eine nicht unerhebliche Schulungs- und Einarbeitungszeit erforderlich ist, bis neu gewonnene Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Einbürgerungsverwaltung ihre Aufgaben routiniert erledigen können. Besonders wichtig ist deshalb eine vorausschauende Planung, die schon vorhersehbare Entwicklungen mit einem Vorlauf von einem oder mehreren Jahren berücksichtigt (vgl. dazu auch Kap. 4.1).<sup>59</sup>

#### **Informationsmaterialien sollten in leicht verständlichem Deutsch und ggf. in weiteren Sprachen zur Verfügung gestellt werden**

Wer sich einbürgern lassen will, muss die gesetzlich erforderlichen Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens nachweisen können. Diese sind aber bei Weitem nicht ausreichend, um die juristische Fachsprache des Staatsangehörigkeitsrechts und seiner vielfältigen Verwaltungsvorschriften zu verstehen. Auf den Webseiten von Bundes- und Landesministerien wie auch von kommunalen Einbürgerungsbehörden wird aber noch zu oft genau diese Sprache verwendet, um die Einbürgerungsvoraussetzungen zu erläutern.

Vorzuziehen wäre, eine Version der Webseiten und gedruckten Informationsmaterialien in einfacher und bürgernahe Sprache zu entwickeln, ggf. auch in Leichter Sprache.<sup>60</sup> Diese Handlungsempfehlung wurde bereits in einer Studie zum Einbürgerungsverhalten in Rheinland-Pfalz formuliert mit dem Hinweis, dass „die verständliche Darstellung komplexer Sachverhalte generell als ein Instrument für die Sicherstellung

59 Der Berliner Bezirk Tempelhof-Schöneberg hat z.B. bereits 2018 angekündigt, dass er eine Aufstockung der personellen Kapazitäten in der Einbürgerungsbehörde plant, um der steigenden Nachfrage nach Einbürgerung zu begegnen, die infolge der erhöhten Zuwanderung von 2015/16 ab 2022 zu erwarten ist (AgH-Drs. 18/15051: 6).

60 Leichte Sprache bezieht sich auf ein bestimmtes Regelwerk, das vom Verein „Netzwerk Leichte Sprache“ betreut wird. Es soll Menschen mit geringer Sprachkompetenz und/oder kognitiven Einschränkungen das Verstehen von Texten erleichtern.

gleichberechtigter gesellschaftlicher Teilhabe verstanden werden [kann]“ (Anschau/Vortmann 2020: 114).<sup>61</sup>

Gleiches gilt auch für die Bereitstellung von Informationen in verschiedenen Sprachen. Dieser Ansatz wurde in mehreren der hier vorgestellten Fallbeispiele gewählt. In Sachsen wurden grundsätzlich alle Informationsmaterialien der landesweiten Einbürgerungskampagne von 2018 auf Deutsch und Englisch entworfen; in Berlin kamen im Zuge der Einbürgerungskampagne aus dem Jahr 2006 Anzeigen in türkischsprachigen Medien zum Einsatz. Die Platzierung von Anzeigen war damals ein spezifischer Ansatz, um die zahlenmäßig größte Gruppe von potenziell Einbürgerungsberechtigten besser zu erreichen. Auch das Hamburger Einbürgerungslotsenprojekt profitiert vom aktivierenden Potenzial der muttersprachlichen Beratung der Zielgruppe. Informationsmaterialien zur Einbürgerung in wichtigen Herkunftssprachen anzubieten bedeutet keine Abkehr vom Kriterium der Sprachkenntnisse, die das Bundesrecht für eine Einbürgerung verlangt. Vielmehr geht es darum, etwaige Zugangsschwellen abzubauen und die Menschen mit einer gruppenspezifischen Ansprache zu erreichen. Im Einzelfall können solche Materialien sogar dazu beitragen, dass Ausländerinnen und Ausländer sich darum bemühen, ihre möglicherweise noch unzureichenden Deutschkenntnisse zu verbessern, denn angesichts einer für sie attraktiven Einbürgerungsperspektive erscheint ihnen das Niveau B1 vielleicht eher erstrebenswert.

Im Zuge der Diversifizierung von gruppen- oder mitgliedschaftsbezogenen Foren, die gerade im digitalen Bereich zu beobachten ist, dürfte es zunehmend wichtiger werden, für die Ansprache bzw. die Verbreitung von Informations- oder Werbematerialien relevante Kanäle zu identifizieren und zu nutzen. Neben der Bereitstellung mehrsprachiger Informationsangebote sollte daher vor einer künftigen bundesweiten Einbürgerungskampagne genauer erforscht werden, welche Dis-

tributionswege und Informationsquellen für die ausländische Bevölkerung zentral sind. Dabei sollte ein besonderer Schwerpunkt auf den Informationskonsum und die Kommunikationstools jüngerer Menschen gelegt werden – insbesondere auf die der verschiedenen Social-Media-Kanäle –, denn das Durchschnittsalter aller Eingebürgerten lag im Jahr 2020 bei 33 Jahren (Statistisches Bundesamt 2021b: 63). Eine Einbürgerungsoffensive des Bundes sollte den Medienkonsum dieser wichtigen Zielgruppe wie auch anderer Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit berücksichtigen und sich dabei entsprechend versierter Marketing- und Kommunikationsdienstleisterinnen und -dienstleister bedienen.

#### **Datenschutzrechtliche Zulässigkeit von Briefaktionen klären**

Wie die hier vorgestellten Fallbeispiele gezeigt haben, wird die Frage, ob die Durchführung einer Briefkampagne mit dem Datenschutz vereinbar ist, höchst unterschiedlich bewertet. So kamen einige Datenschutzbeauftragte zu dem Schluss, es gebe keine rechtliche Grundlage dafür, die Daten aus dem Ausländerzentralregister für eine kommunale Einbürgerungskampagne zu nutzen. Andere Datenschutzbeauftragte hingegen kamen zum gegenteiligen Schluss.

Briefaktionen haben sich als eine der wirksamsten einbürgerungsfördernden Maßnahmen erwiesen. Um die Kommunen bei der Förderung von Einbürgerung zu unterstützen, wäre es wünschenswert, dass die zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene Gutachten zur datenschutzrechtlichen Zulässigkeit von Briefaktionen erstellen lassen, die die verbleibenden offenen Fragen und Konfliktpunkte lösen. Ein passender Ort dafür wäre u. U. die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, um auch die Abstimmung über die Grenzen der Bundesländer hinweg zu befördern. Schließlich wäre auch eine gesetzliche Regelung denkbar.

<sup>61</sup> Rheinland-Pfalz ist dieser Handlungsempfehlung gefolgt: Seit 2021 werden auf der Webseite des Ministeriums für Familie, Frauen, Kultur und Integration (MFFKI) Informationen zur Einbürgerung in Leichter Sprache zur Verfügung gestellt (vgl. <https://einbuergerung.rlp.de/de/ueber-das-ministerium/informationen-in-leichter-sprache/>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021).



## 4.1 Bundesebene

Idealerweise arbeiten Bund, Länder und Kommunen in ihrer ‚Zuständigkeitstrias‘ für die Einbürgerung in Deutschland bei der Entwicklung einbürgerungsförderlicher Maßnahmen abgestimmt zusammen. Insbesondere im Bereich der Rechtssetzung und im Sinne einer möglichst einheitlichen administrativen Umsetzung wäre eine enge Koordination der Bundes- mit der Länderebene ausgesprochen wichtig. Die in diesem Kapitel skizzierten Handlungsempfehlungen und Qualitätskriterien adressieren zwar vorrangig die Ebene des Bundes. Sie sind jedoch zum Teil auch für Länder und Kommunen relevant und markieren die aus der Analyse hervorgegangenen zentralen Aspekte und Handlungsfelder, die im Zuge einer von der Bundesregierung ausgehenden Einbürgerungsoffensive adressiert werden sollten.

### Aktualisierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV)

Die vom BMI mit Zustimmung des Bundesrates erlassene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) wurde wie bereits ausgeführt (s. Kap. 2.1) seit 2001 nicht mehr aktualisiert und wird deshalb in der Kommentarliteratur als „nur noch in Teilen anwendbar“ bezeichnet (Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau 2017: § 8 StAG Rn. 10). Dabei wäre eine Aktualisierung dieser Verwaltungsvorschrift für zahlreiche einbürgerungsfördernde Maßnahmen in vieler Hinsicht hilfreich.

Eine bundesweit möglichst einheitliche Auslegungs- und Anwendungsgrundlage für das Staatsangehörigkeitsrecht würde vor allem die Einarbeitung neuer Sachbearbeitender in den Einbürgerungsbehörden wesentlich erleichtern. Die Münchner Einbürgerungsbehörde hat schon 2011 in der Antwort auf eine schriftliche Frage aus dem Münchner Stadtrat beschrieben, wie „die sich überlagernden Verwaltungsvorschriften [...] auch die Einarbeitung neuer Mitarbeite-

rinnen und Mitarbeiter erschwer[en]“.<sup>62</sup> Ähnliche Bedenken und Aktualisierungswünsche äußerten mehrere Sachbearbeitende aus kommunalen Einbürgerungsbehörden wie auch für Staatsangehörigkeitsrecht zuständige Referentinnen und Referenten der obersten Landesbehörden, die im Zuge dieser Expertise interviewt wurden. Eine Verwaltungsvorschrift mit verbindlichen Vorgaben zur administrativen Umsetzung des Staatsangehörigkeitsrechts würde nicht nur die Arbeit in den Einbürgerungsbehörden erleichtern, sondern auch die Prozesse insgesamt beschleunigen.

Letztlich läge eine Aktualisierung der StAR-VwV auch im Interesse der potenziell Einzubürgernden. Sie würden sich dadurch auf eine vom Wohnort unabhängige Rechtsanwendung verlassen können und Zugang zu bundeseinheitlichen und zuverlässigen Informationen erhalten. Genau das ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten besonders wichtig – und auch für die Akzeptanz des Rechts bei den Bürgerinnen und Bürgern. Bei der Umsetzung dieses Impulses wäre ein möglichst enger Austausch des BMI mit den für Staatsangehörigkeitsrecht zuständigen Ministerien der Länder sinnvoll.

### Digitaler Einbürgerungs-Quick-Check: Übernahme und Weiterentwicklung für eine bundesweite Einbürgerungsoffensive

Aus dem Themenschwerpunkt Einbürgerung des NAP-I sind zwei Kernvorhaben der Bundesregierung hervorgegangen, die die Entwicklung von Informationsmaterialien und -angeboten zur Einbürgerung betreffen. Eines dieser Vorhaben besteht darin, ein digitales Angebot zu entwickeln. Es soll Interessierten einen verständlichen Überblick über die Voraussetzungen zur Einbürgerung geben sowie ihre eigenen Möglichkeiten zur Einbürgerung unverbindlich prüfen.

Ein solches digitales Angebot wurde in Bayern im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes umgesetzt.<sup>63</sup> Der Einbürgerungs-Quick-Check ermöglicht Einbürgerungsinteressierten, anonym ihre

62 Beschluss des Kreisverwaltungs Ausschusses vom 26.07.2011, Antwort auf Antrag Nr. 08-14/A 02100 vom 30.12.2010, S. 11.

63 Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (BGBl. I, S. 2668) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über entsprechende Portale auch digital anzubieten (s.o. Kap. 3.3.1).

Daten einzugeben und auf diese Weise eine Einschätzung zu erhalten, ob sie die zentralen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen. Dazu müssen in einem Formular grundlegende Fragen beantwortet werden, etwa zur bisherigen Aufenthaltsdauer, zu den vorliegenden Deutschkenntnissen und zur wirtschaftlichen Situation. Der Quick-Check enthält auch motivierende Elemente. So wird den Einbürgerungsinteressierten beispielsweise gratuliert, wenn sie einige der zentralen Einbürgerungsvoraussetzungen bereits erfüllen. Abschließend werden sie ermutigt, in der zuständigen Einbürgerungsbehörde ein Beratungsgespräch zu vereinbaren. Aber auch Einbürgerungsinteressierten, die viele der Voraussetzungen (noch) nicht erfüllen, wird empfohlen, sich bei der Einbürgerungsbehörde zu informieren, auch über mögliche Erleichterungen bei einigen Einbürgerungsvoraussetzungen. Der Einbürgerungs-Quick-Check stellt damit zuverlässige und aktuelle Informationen auf leicht verständliche und kundenfreundliche Weise zur Verfügung.<sup>64</sup> Zudem kann er die Arbeitsbelastung der Einbürgerungsbehörden verringern, indem er die Zahl der erforderlichen Termine für Erstberatungen reduziert.

Mittelfristig könnte zudem geprüft werden, ob ein bundesweiter Einbürgerungs-Quick-Check noch genauer und ‚prognosesicherer‘ gestaltet werden kann, ggf. auf der Basis aktualisierter Allgemeiner Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV; s. o.), die für eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung in der Verwaltung sorgen. In diesem Fall könnte vorgesehen werden, dass bei Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen eine entsprechende Schnittstelle das Webformular direkt in einen Einbürgerungsantrag umwandelt und die zuständige Einbürgerungsbehörde adressiert – mit erheblichem Potenzial für eine effizientere Einbürgerungsverwaltung.

Für eine bundesweite Einbürgerungskampagne bietet es sich zunächst an, das bereits entwickelte Tool zu übernehmen und bundeseinheitlich auszurollen. Dabei könnte das visuelle Erschei-

nungsbild optimiert und die Einbindung in einen ansprechenden, leicht zugänglichen und mit zusätzlichen Informationen angereicherten Webaufruf erwogen werden. Besonders wenn der Quick-Check mit medien- und öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen kombiniert werden soll, empfehlen sich eine eingängige Webadresse, ein ansprechendes und einladendes Erscheinungsbild und eine gute Nutzbarkeit auf verschiedenen digitalen Endgeräten. Zum anderen könnten an Nutzerinnen und Nutzern orientierte motivierende Elemente stärker betont werden, die Einbürgerungsinteressierte dazu bringen, den ‚nächsten Schritt zu tun‘ – etwa durch konkrete Verweise auf die kommunal zuständige Behörde, lokale Beratungsangebote oder weiterführende Informationen.

#### **Stakeholder einbeziehen – Erfahrungs- und Informationsaustausch fördern**

Viele der Sachbearbeitenden, Abteilungsleitungen und Referentinnen und Referenten, die im Zuge dieser Expertise interviewt wurden, haben betont, wie nützlich sie Veranstaltungsformate für den Erfahrungs- und Informationsaustausch mit anderen Einbürgerungsbehörden fanden. Viele haben zudem den Wunsch oder die Bereitschaft geäußert, stärker mit anderen Stakeholdern im Bereich der Einbürgerungspolitik in Kontakt zu treten. Konkret genannt wurden hier Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Migrationsberatung, Migrant\*innenorganisationen, Integrations- und Migrationsbeiräte, aber auch die Wissenschaft und die lokale Wirtschaft. Die Förderung solcher Austauschformate wurde als eines der fünf Kernvorhaben des Themenforums „Bedeutung von Einbürgerung“ in Phase V des NAP-I beschlossen (Bundesregierung 2021: 69).

Die Beispiele von Hamburg, Dresden und Bonn zeigen, wie fruchtbar Kooperationen mit solchen Organisationen und Akteurinnen und Akteuren sein können. Es wäre daher hilfreich, wenn auch die Bundesregierung solche Austauschformate weiter fördern und moderieren würde. Ein regelmäßiger, lebendiger Dialog, der möglichst viele

64 Die über das Landesportal der Bayerischen Staatsregierung geschaltete Fassung des Einbürgerungs-Quick-Checks findet sich unter <https://www.freistaat.bayern/dokumente/onlineverfahren/039311358474>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

Stakeholder und Multiplikatoren und Multiplikatorinnen einbezieht, sichert einen stetigen und konstruktiv-positiven Diskurs über Einbürgerung, der potenziell werbend in die Communitys hineinwirkt.

## 4.2 Länderebene

Bei einbürgerungspraktischen Maßnahmen haben die Länder erheblichen Handlungsspielraum. Einige der oben in Kap. 4.1 dargestellten Handlungsempfehlungen für die Bundesebene lassen sich daher ohne eine enge Abstimmung mit der Länderebene kaum erfolgversprechend umsetzen. Anders als der Bund haben die Länder die Möglichkeit, gute Einbürgerungspraxis vor Ort auch durch strukturelle Maßnahmen und die Finanzierung von Stellen zu unterstützen, etwa durch projektbasierte Fördermodelle zur personellen Aufstockung kommunaler Einbürgerungsbehörden im Zusammenhang mit Einbürgerungskampagnen wie in Schleswig-Holstein. Im Folgenden werden einige weitere Handlungsempfehlungen formuliert; dabei wird auf erfolgversprechende Maßnahmen hingewiesen, die in einzelnen Bundesländern bereits modellhaft oder systematisch zum Einsatz gekommen sind.

### **Einbürgerungsinteresse und Komplexitätsbewusstsein schärfen: Einbürgerung und Staatsangehörigkeitsrecht als Thema in der Schule**

Ein erheblicher Teil der Nachkommen von zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern besitzt heutzutage die deutsche Staatsangehörigkeit. Dies ist auf die Einführung des *ius soli* (Geburtsortsprinzip) Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Jahr 2000 und die Abschaffung der Optionspflicht für im Inland aufgewachsene Kinder und Jugendliche zurückzuführen. Für Kinder von neu Zugewanderten, darunter auch Nachkommen von Geflüchteten, gestaltet sich die Sachlage anders: Hier stellen sich Fragen des Zugehörigkeitsgefühls und der Identifikation über die Staatsbürgerschaft quasi kontinuierlich und können die Integration nachhaltig – positiv oder negativ – beeinflussen.

Für Schülerinnen und Schüler in ihrer identitätsformenden Lebensphase, gleich ob mit oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit, ist es aus verschie-

denen Gründen sinnvoll, den Themenkomplex Einbürgerung und allgemeinere Fragen rund um das Staatsangehörigkeitsrecht wie auch die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für die Einzelnen im Schulunterricht zu behandeln. Dies gilt vor allem für Schülerinnen und Schüler, die die deutsche Staatsangehörigkeit (noch) nicht besitzen. Auch wenn sie zahlenmäßig weniger sind als noch vor zehn oder zwanzig Jahren, ist es wichtig, sie zu erreichen und über Möglichkeiten und Voraussetzungen der Einbürgerung zu informieren. Jenseits dessen würde die Berücksichtigung von Einbürgerung und Staatsangehörigkeitsrecht im Unterricht die Schülerinnen und Schüler für einen Themenbereich sensibilisieren, der in einer Einwanderungsgesellschaft wie der Bundesrepublik von großer Bedeutung ist. Auch angesichts teilweise bestehender Vorurteile und dichotomer Denkweisen, die deutsche Staatsangehörige in ‚echte Deutsche‘ und bloße ‚Passdeutsche‘ aufteilen, erscheint die Thematisierung des Staatsangehörigkeitsrechts in Schulen auch unter Präventions- und Antidiskriminierungsgesichtspunkten als wichtiges Lern- und Diskursfeld.

Wenn die für Bildung zuständigen obersten Landesbehörden oder Ministerien Handreichungen und Unterrichtsmaterialien zu Einbürgerung entwickeln und den Schulen zur Verfügung stellen würden, könnte das nicht nur das Einbürgerungsinteresse junger Ausländerinnen und Ausländer wecken, sondern auch helfen, diskriminierende Ausschlussmechanismen zu identifizieren und ihnen in der pädagogischen Praxis entgegenzuwirken. Auch im Zuge einer etwaigen Anpassung von Lehrplänen in den Fächern Gemeinschaftskunde, Sozialkunde bzw. Politik könnte erwogen werden, entsprechende für Einwanderungsländer relevante Themen (wie die politische Teilhabe) zu berücksichtigen. Bei der Entwicklung von Materialien und Informationsveranstaltungen könnten auch die Landeszentralen für politische Bildung stärker einbezogen werden.

### **Unterstützung der Kommunen durch Entwicklung von Musterschreiben und anderen Materialien**

Die kommunalen Behörden setzen im Wege der Aufgabendelegation durch die Länder das Einbürgerungsrecht vor Ort um. Sie erhalten in der Regel alljährlich mehrere Runderlasse und

Handlungsanweisungen und sind verpflichtet, diese zu berücksichtigen. Nicht zuletzt wegen ihrer oftmals knappen personellen Ausstattung sind sie meist dankbar für konzeptionelle oder praktische Hilfestellung, die ihnen das behördliche Handeln in Einbürgerungsfragen erleichtert. Das Fallbeispiel Dithmarschen veranschaulicht, wie die schleswig-holsteinische Landesregierung und das MILLIG (Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung) die an der Einbürgerungskampagne teilnehmenden Kommunen unterstützt haben, indem sie ihnen ein Musterschreiben und ein Gutachten zur datenschutzrechtlichen Zulässigkeit der Briefaktion zur Verfügung stellten. Das sind gute Beispiele dafür, wie Ministerien oder oberste Landesbehörden die kommunalen Einbürgerungsbehörden durch die Entwicklung von Vorlagen, Leitlinien oder Gutachten in ihrer Verwaltungspraxis unterstützen können.

Das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz hat einen sehr ausführlichen Leitfaden entwickelt, der den Kommunen des Landes detaillierte Hinweise zur Förderung von Einbürgerung gibt und entsprechende Vorschläge macht.<sup>65</sup> Mit der Entwicklung solcher Materialien können die Bundesländer das kommunale Einbürgerungsgeschehen auf niedrigschwellige Weise positiv beeinflussen, indem sie den Kommunen wichtige Werkzeuge und Konzepte liefern, ohne sie zur Umsetzung einer bestimmten Maßnahme zu zwingen.

#### **Erfahrungsaustausch ermöglichen, Workshops zu Prozess- und Serviceoptimierung anbieten**

In vielen der geführten Interviews äußerten die Befragten den Wunsch nach mehr Möglichkeiten, sich mit anderen Einbürgerungsbehörden auszutauschen, und nach Weiterbildungsangeboten zu Fragen der Prozess- und Serviceoptimierung. Schleswig-Holsteins kampagnenbegleitende Workshops entsprachen diesem Bedürfnis. Vor Beginn der Corona-Pandemie wurden die weiterführenden Workshops von allen Kommunen des Landes besucht, obwohl sie nur für die Kommunen verpflichtend waren, die an der Kampagne teil-

nahmen. Die zuständigen Ministerien in Flächenländern sollten öfter solche Formate anbieten – beispielsweise auch vor dem Hintergrund, dass in den kommenden Jahren verstärkt Einbürgerungsanträge von Geflüchteten zu erwarten sind.

### **4.3 Kommunale Ebene**

Städte und Landkreise sind die zentralen Orte für Fragen des Staatsangehörigkeitserwerbs: In Ausführung staatlicher Auftragsangelegenheiten führen sie den größten Teil der Einbürgerungsverfahren auf der Grundlage des Staatsangehörigkeitsgesetzes durch. Zudem haben die kommunalen Ämter im Vergleich zu mittleren und obersten Landesbehörden die größte Bürgernähe; sie sind in der Regel auch geografische Bezugspunkte für die Bewohnerinnen und Bewohner eines Gemeinwesens, also Orte, ‚an die man geht‘. Folglich können ihr Handeln, ihre Offenheit, Transparenz, Zuverlässigkeit und Beratungsaktivität, ihre Informationsmaßnahmen und ihr Arbeitstempo bei der Ausschöpfung des Einbürgerungspotenzials entscheidend sein. Zwar war es im Rahmen der vorliegenden Expertise nicht möglich, die kommunale Verwaltungspraxis im Detail zu analysieren oder die Auslegung und Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf der Ebene einzelner Einbürgerungsbehörden empirisch zu untersuchen. Mit den sieben detaillierten Fallbeispielen standen jedoch die vielfältigen Maßnahmen im Zentrum, die dort ergriffen wurden, um die kommunalen Einbürgerungszahlen zu steigern. Die folgenden Handlungsempfehlungen sollen gute Praktiken hervorheben und – ergänzt um die jeweiligen näheren Ausführungen in Kap. 3.1 bis 3.7 – eine Einschätzung dahingehend ermöglichen, inwieweit erfolgreiche oder erfolgversprechende Maßnahmen auf andere Kommunen übertragbar sind.

#### **Nicht nur die Einbürgerungsbehörde sollte über Einbürgerung informieren: andere Behörden einbinden**

In vielen der hier vorgestellten Kommunen wird bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis

65 [https://einbuengerung.rlp.de/fileadmin/einbuengerung/Leitfaden\\_3\\_Ausgabe\\_September\\_2017.pdf](https://einbuengerung.rlp.de/fileadmin/einbuengerung/Leitfaden_3_Ausgabe_September_2017.pdf), zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

in der Ausländerbehörde eine Informationsbroschüre der kommunalen Einbürgerungsbehörde überreicht, um auf erreichbare Möglichkeiten der Einbürgerung und die Voraussetzungen dafür hinzuweisen. Diese Informationsarbeit muss keineswegs auf die Ausländerbehörde beschränkt sein, wie am Beispiel von Dresden deutlich wurde: Dort werden auch die Standesämter und die Meldebehörden in die Kommunikation einbezogen. Solche behördenübergreifende Kooperationen lassen sich leicht systematisch umsetzen und können erheblich dazu beitragen, den Zugang zu Informationen über Einbürgerungsmöglichkeiten zu verbessern.

#### **Briefaktionen flexibel und kapazitätsgerecht gestalten: Anpassungsmöglichkeiten ausschöpfen und Variationen ausprobieren**

Das direkte Anschreiben von Ausländerinnen und Ausländern, die die aufenthaltszeitlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllen, hat sich als eine besonders wirksame Maßnahme erwiesen, um das vorhandene Einbürgerungspotenzial kurzfristig besser auszuschöpfen. Viele Kommunen hegen jedoch weiterhin Zweifel bezüglich solcher Briefaktionen. Insbesondere die Sorge, dass die Behörde durch zu viele Anträge überlastet werden könnte, hält viele Kommunen davon ab, eine solche Maßnahme durchzuführen. Viele der hier vorgestellten kommunalen Fallbeispiele zeigen jedoch, wie eine Briefaktion nicht nur gezielt eingesetzt, sondern auch so gesteuert werden kann, dass sie die jeweilige Einbürgerungsbehörde nicht überfordert.

So kann die Briefaktion auf die Staatsangehörigen eines bestimmten Herkunftslands oder einer bestimmten Region beschränkt oder der Versand zeitlich gestreckt werden. Zudem kann die Zahl der wöchentlich abgeschickten Anschreiben den Kapazitäten der Einbürgerungsbehörde angepasst werden. Mit diesen Steuerungsmöglichkeiten bildet die Briefaktion ein flexibles und wirksames Werkzeug der kommunalen Einbürgerungspolitik.

#### **Mit relevanten Akteurinnen und Akteuren vor Ort kooperieren**

Nicht in allen Kommunen gibt es so stark entwickelte ehrenamtliche oder vereinsbasierte Netz-

werke und Strukturen wie in Hamburg, wo sie beispielsweise das Einbürgerungslotsenprojekt ermöglichen. Doch finden sich in fast allen Kommunen potenzielle Kooperationspartnerinnen und -partner, die zu Multiplikatorinnen und Multiplikatoren bei der Förderung von Einbürgerung gemacht werden können.

Wichtig sind in diesem Kontext die Träger der Freien Wohlfahrtspflege und deren Migrationsberatungsdienste, wie das Beispiel Bonn und der Kreis Dithmarschen in dieser Expertise zeigen. Dresden macht in vorbildlicher Weise deutlich, dass solche Kooperationen keineswegs auf den ehrenamtlichen Sektor beschränkt bleiben müssen. Vielmehr können auch örtliche Unternehmen, Wissenschaftseinrichtungen und Sprachschulen eingebunden werden; auch Migrantenorganisationen vor Ort sind wichtige Kooperationspartnerinnen, die den Kontakt zu ihren Communitys herstellen können.

Als Teil der landesweiten Einbürgerungskampagne von Schleswig-Holstein waren alle daran teilnehmenden Kommunen verpflichtet, ein Arbeitskonzept zu erstellen. Einer der Schwerpunkte darin war die Identifizierung möglicher Kooperationspartnerinnen und -partner in der kommunalen Einbürgerungslandschaft. Für Kommunen, die die Einbürgerungsaktivität vor Ort steigern wollen, empfiehlt es sich, ein solches Arbeitskonzept zu entwickeln – auch ohne den Anlass einer landesweiten Einbürgerungskampagne.

#### **Regelmäßig Einbürgerungsfeiern veranstalten und sie kreativ mit anderen integrationspolitischen Zielen verbinden**

Von den verschiedenen einbürgerungsfördernden Maßnahmen, die in dieser Expertise vorgestellt wurden, sind Einbürgerungsfeiern vielleicht am stärksten verbreitet. In vielen Kommunen – z. B. der Stadt oder dem Landkreis Oldenburg – bilden sie die einzige Maßnahme, die proaktiv ergriffen wird.

Mit Einbürgerungsfeiern lassen sich mehrere Ziele zugleich erreichen: Sie drücken eine Wertschätzung der Einbürgerung aus und unterstreichen, dass der Staat die Aufnahme der neu Eingebürgerten in die politische Gemeinschaft der



Bundesrepublik Deutschland begrüßt (vgl. SVR 2021: 45). Durch Einladung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie Pressevertretern und -vertreterinnen können sie auch als ‚Werbemaßnahmen‘ fungieren. Als symbolischer Akt sind sie auch dann wichtig, wenn sie sich nicht unmittelbar auf die Antragszahlen auswirken. Ihre Wirkung auf das Zugehörigkeitsgefühl sollte nicht unterschätzt werden.

### Digitalisierung

Die Entwicklung nutzerfreundlicher digitaler Angebote für die Beantragung und Erledigung von Verwaltungsdienstleistungen dürfte in den kommenden Jahren auch das Einbürgerungsgeschehen in Deutschland erheblich beeinflussen. Hier besteht ein erhebliches Entlastungspotenzial für die Verwaltung.

Aktuell ist das digitale Angebot im Einbürgerungsbereich sehr unterschiedlich. Einige Kommunen, z. B. der Landkreis Böblingen, stellen auf ihrer Webseite detaillierte Informationen zur Einbürgerung zur Verfügung und bieten Einbürgerungsanträge zum Herunterladen an, damit Einbürgerungsinteressierte sie zu Hause ausdrucken und ausfüllen können. Andere stellen nur zurückhaltend Informationen ins Internet und vermeiden es, Anträge zum Herunterladen anzubieten. Das entscheiden die Einbürgerungsbehörden oft ganz bewusst, um die Zahl der unvollständig oder falsch ausgefüllt eingehenden Anträge zu verringern, die zusätzliche Arbeit für die Sachbearbeitenden verursachen. Wie die Beispiele in dieser Fallstudie zeigen, lässt sich dem aber beispielsweise dadurch begegnen, dass durch die Kooperation mit Einbürgerungslotsinnen oder -lotsen die Qualität der Anträge verbessert wird oder dass Antragsgebühren gleich bei digitaler Antragstellung fällig werden.

Mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes müssen alle Einbürgerungsbehörden ab 2022 die digitale Antragstellung ermöglichen. Bislang ist dies nur in einigen Kreisen und kreisfreien Städten in Bayern der Fall. Die bundesweite Einführung der digitalen Antragstellung dürfte in den meisten Fällen die Arbeit für die Einbürgerungsbehörde reduzieren: Wenn die Antragsabgabe keinen Termin erfordert, bleibt mehr Zeit für die Bearbeitung der Anträge.

Einige Kommunen begrenzen jedoch die verfügbaren Termine für Beratung und Antragsabgabe, um die Zahl der gestellten Anträge auf einem Niveau zu halten, das den personellen Kapazitäten entspricht. Durch die digitale Antragstellung entfällt dieses Steuerungsinstrument.

Hier zeigt sich ein potenzielles Dilemma: Digitale Informationsangebote und Verwaltungsdienstleistungen sind bestimmt im Sinne der Kundinnen und Kunden, doch für die Sachbearbeitenden der Einbürgerungsbehörden sind sie auch herausfordernd; folglich werden hier allenfalls zögerliche Schritte unternommen.

Für die kommunalen Einbürgerungsbehörden empfiehlt es sich daher, die möglichen Folgen der Einführung der digitalen Antragstellung für die eigene Arbeitsbelastung abzuschätzen. Hilfreich dafür wäre ein Erfahrungsaustausch mit den bayerischen Einbürgerungsbehörden, in denen die digitale Antragstellung seit letztem Sommer möglich ist. Die Behörde in Dresden beispielsweise hat nach einem Austausch mit der Münchner Einbürgerungsbehörde mit Verweis auf die zu erwartende Zunahme der Anträge eine Personalaufstockung für die Sachbearbeitung von Einbürgerungsanträgen beantragt.

## 4.4 Fazit und Ausblick

### Einbürgerungsoffensive im Mehrebenensystem

Deutschland ist reich an Anschauungsbeispielen für gute Einbürgerungspraktiken. In verschiedenen Bundesländern, vor allem aber in einer beachtlichen Reihe von Kommunen, wurden mittlerweile Einbürgerungskampagnen durchgeführt oder andere Maßnahmen umgesetzt, die helfen sollen, das Einbürgerungspotenzial besser auszuschöpfen. Teilweise können Kommunen umstandslos die Anzahl der jährlichen Einbürgerungen steigern, und das bisweilen sogar nachhaltig; teilweise passen sie ihre Strategien nach einer Lernphase an.



### Die Bedeutung personeller Kapazitäten in den Vordergrund stellen

Immer wieder hat sich gezeigt, dass die rechtzeitige Allokation von motiviertem und geschultem Behördenpersonal ein entscheidender Gelingensfaktor ist. In den vergangenen zehn Jahren haben mehrere Bundesländer und Kommunen vorbildliche Einbürgerungskampagnen oder sonstige einbürgerungsfördernde Maßnahmen durchgeführt, die jedoch zum Teil aufgrund der unzureichenden personellen Ausstattung der zuständigen Einbürgerungsbehörden ihr Ziel verfehlten. Um die erwünschte Steigerung nicht nur kurzfristig bei der Zahl der eingereichten Einbürgerungsanträge, sondern auch bei den vollzogenen Einbürgerungen herbeizuführen und das Einbürgerungsgeschehen nachhaltig dynamisch zu gestalten, ist eine koordinierte personelle Aufstockung in den Einbürgerungsbehörden erforderlich. In vielen der hier vorgestellten Kommunen erwies sich die Rekrutierung von Personal für die Einbürgerungsbehörden als große Herausforderung. Die Ausschreibungs- und Besetzungsverfahren dauerten oft mehrere Monate; nach erfolgreichem Abschluss dieses Verfahrens nahm die Einarbeitung neu gewonnener Arbeitskräfte bis zur vollwertigen Mitarbeit mindestens ein halbes Jahr Zeit in Anspruch.

Auch viele Länder haben erkannt, dass gezielte Maßnahmen, die über das reine ‚Einbürgerungsmarketing‘ und die ausschließliche Bereitstellung von Informationsbroschüren hinausgehen, zu mehr Einbürgerungen führen können. Dies zeigen nicht zuletzt die Beispiele aus Hamburg (s. Kap. 3.1.1), Nordrhein-Westfalen (s. Kap. 3.4.1, Info-Box 2) und Schleswig-Holstein (s. Kap. 3.7.1). Für Flächenländer zeigt sich, dass ein koordinier-

tes Vorgehen, ggf. mit struktureller und finanzieller Unterstützung der Kommunen, ein vielversprechender Weg ist.

Der Bund hat sich auf die Bereitstellung aktueller und zuverlässiger Informationen zu den Voraussetzungen und Verfahren der Einbürgerung konzentriert und bislang keine größer angelegten Kampagnen für mehr Einbürgerungen umgesetzt. Hervorzuheben ist hier die Broschüre „Die deutsche Staatsbürgerschaft. Alles was Sie darüber wissen sollten“ (früherer Titel: „Wie werde ich Deutsche/r?“), die unmittelbar nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zur Jahrtausendwende vom Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration entwickelt wurde. Sie wird regelmäßig aktualisiert und als Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in gedruckter Form und digital verbreitet.<sup>66</sup> Ferner bieten das BMI, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie das BAMF auf ihren Webseiten im Rahmen thematischer Dossiers redaktionelle Texte und Übersichten zum Staatsbürgerschaftsrecht und speziell zur Einbürgerung.<sup>67</sup> Im Rahmen seiner besonderen Rolle bei der (Wieder-)Einbürgerung von NS-Verfolgten und deren Nachfahren stellt auch das Bundesverwaltungsamt auf seiner Webseite umfängliche Informationen und Formulare zur Verfügung.<sup>68</sup> Des Weiteren gibt es Publikationen mit Informationsangeboten Dritter, die der Bund durch Förderung unterstützt.<sup>69</sup>

### Föderale Koordinierung bei der Planung bundesweiter Einbürgerungskampagnen

Mit dem Ende 2020 erfolgten Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und

66 Vgl. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1543188/88d72e6ce4af2bbac9b565afb054fa5f/die-deutsche-staatsbuergerschaft-07-11-18-download-neu-ba-ib-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

67 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/einbuengerung/einbuengerung.html>; <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/ich-moechte-mehr-wissen-ueber/einbuengerung/die-deutsche-staatsbuergerschaft-erhalten-1865116>; <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Einbuengerung/einbuengerung-node.html>; alle zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

68 [https://www.bva.bund.de/DE/Services/Buerger/Ausweis-Dokumente-Recht/Staatsangehoerigkeit/Einbuengerung/Einbuengerung\\_node.html;jsessionid=C49BB6ED139D0960B5BA55FB3529CDD8.intranet671](https://www.bva.bund.de/DE/Services/Buerger/Ausweis-Dokumente-Recht/Staatsangehoerigkeit/Einbuengerung/Einbuengerung_node.html;jsessionid=C49BB6ED139D0960B5BA55FB3529CDD8.intranet671), zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

69 Beispielhaft sei hier das mehrsprachige „Handbook Germany“ genannt, das von den Neuen deutschen Medienmacher\*innen herausgegeben und von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gefördert wird, <https://handbookgermany.de/de/rights-laws/citizenship.html>, zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

Rassismus, in dem die Durchführung einer bundesweiten „Einbürgerungsoffensive“ beschlossen wurde, sowie den Aktivitäten im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration (s. Kap. 1) zeichnet sich ab, dass der Bund sich an der Entwicklung und Durchführung einbürgerungsfördernder Werbemaßnahmen stärker beteiligen wird. Entscheidend für den Erfolg und die Nachhaltigkeit einer entsprechenden Einbürgerungsoffensive könnte sein, in welchem Umfang verschiedene potenzielle Maßnahmen auf den drei Ebenen des föderalen Staats aufeinander abgestimmt sind. Denn Kampagnen auf übergeordneter Ebene laufen Gefahr zu verpuffen, wenn sie nicht durch entsprechende Maßnahmen auf den unteren Ebenen gestützt werden. Vor dem Hintergrund der hier analysierten Fallbeispiele und der daraus gezogenen Erkenntnisse lässt sich daher im Sinne eines Ausblicks die vierte und letzte Leitfrage beantworten, die der vorliegenden Expertise zugrunde lag.

### **Wie müssen die verschiedenen föderalen Ebenen ineinandergreifen, damit sich die Potenziale von Einbürgerungskampagnen bestmöglich entfalten können?**

Nach der Erhebung und Auswertung der Fallbeispiele sowie ergänzend geführter Interviews und der Recherche weiterer Quellen wurden zunächst die zentralen Maßnahmen identifiziert, die Akteurinnen und Akteure in Bund, Ländern und Kommunen ergreifen können, um proaktiv zu einer Erhöhung der Einbürgerungsanträge beizutragen. Diese Maßnahmen wurden im Rahmen der Handlungsempfehlungen in Kap. 4.1 bis 4.3 bereits vorgestellt. In einem zweiten Schritt wurden sie als dreizehn „Meilensteine“ in eine zeitlich sinnvolle Reihenfolge gebracht: Das Schaubild in Abb. 14 zeigt abstrakt den idealtypischen Verlauf einer zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmten Einbürgerungsoffensive von der Planung bis zur Durchführung.<sup>70</sup>

Eine konzertierte Einbürgerungsoffensive wäre auf insgesamt etwa zweieinhalb Jahre anzulegen.<sup>71</sup> An ihrem Beginn stünde eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern über die Inhalte und den Ablauf der Offensive. Als Foren könnten hier vorbereitend die turnusmäßige Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferenten und -referentinnen von Bund und Ländern und beschließend die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) genutzt werden (Quartale 1 und 2). Parallel sollte das BMI – ebenfalls in Abstimmung mit den Ländern – die Aktualisierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht angehen, die idealerweise binnen eines Jahres mit Zustimmung des Bundesrats erlassen werden kann. Als kontinuierliche Aufgabe auf Bundesebene für die Zeit der Einbürgerungsoffensive sollten die Forschungsdesiderate bearbeitet werden, die an verschiedenen Stellen der vorliegenden Expertise markiert wurden. Hierfür kämen die nachgeordneten Bundesbehörden, die mit der Aufgabe der Migrations- und Integrationsforschung betraut sind, ebenso in Betracht wie Ressortforschungseinrichtungen, ressortforschungsähnliche Einrichtungen und sonstige durch Bundesmittel geförderte Institute, aber auch außeruniversitäre oder universitäre Forschungseinrichtungen.

Parallel sollten sich etwa ab dem zweiten Quartal interessierte Kommunen auf die Einbürgerungskampagne vorbereiten, indem sie anhand des zwischen Bund und Ländern verabredeten Beschlusses jeweils eigene Konzepte erarbeiten, um das Einbürgerungsaufkommen und den damit verbundenen Personalbedarf abzuschätzen. Für diesen Prozess, der auch konkrete Kampagnenmaßnahmen der Kommunen sowie frühzeitige Gespräche mit potenziell koordinierenden lokalen Akteurinnen und Akteuren umfassen sollte, wäre etwa ein halbes Jahr vorzusehen.

70 Selbstverständlich gehen die Verfasser der vorliegenden Expertise nicht davon aus, dass sich entsprechende Maßnahmen im gegliederten föderalen Staatswesen der Bundesrepublik tatsächlich in dieser idealtypischen Form koordinieren lassen; dem stehen nicht zuletzt die divergierenden Wahlperioden, der Parteienwettbewerb sowie etwaige haushaltsrechtliche Schranken entgegen. Die hier gewählte Darstellung erscheint jedoch sinnvoll, um zentrale Handlungsempfehlungen im Sinne eines Fazits zu verdeutlichen.

71 Ausgegangen wird dabei von einem rund 18-monatigen Vorlauf und einer rund 12-monatigen Kampagnendurchführung. Ggf. ließen sich einzelne Vorbereitungsschritte durch stärkere Parallelführung auch beschleunigen. Die Laufzeit der Kampagne wäre ebenfalls variabel und könnte auf ein halbes Jahr verkürzt oder auch deutlich ausgeweitet werden.

Abb. 14: Idealtypischer Ablauf einer zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmten Einbürgerungsoffensive über 30 Monate

	Quartal I	Quartal II	Quartal III	Quartal IV	Quartal V	Quartal VI	Quartal VII	Quartal VIII	Quartal IX	Quartal X	
Bund	Kontinuierlich: Deckung von Forschungs- und Wissenslücken im Bereich des Einbürgerungsgeschehens; evtl. begleitende Evaluationsforschung										
	Aktualisierung der VwV-StAR durch BMI, mit Zustimmung des Bundesrats							Medienwirksame Einbürgerungsoffensive (unter Einschluss sozialer Medien)			
	Koordinierung: Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferenten	IMK-Beschluss: Koordiniertes Vorgehen zw. Bund & Ländern			Gemeinsame Entwicklung: Bundeseinheitlicher Einbürgerungs-Quick-Check auf Basis der VwV-StAR						
Land	ggf. Planung von Fördermöglichkeiten für kommunale Einbürgerungsbehörden						Organisation und Durchführung von Workshops zur Prozessoptimierung durch oberste Landesbehörden (einmal pro Quartal)				
							Optional: Flankierende Medienkampagnen				
Kommune		Erarbeitung eines kommunalen Konzepts zur Prognose des Einbürgerungsaufkommens und damit verbundenen Personalbedarfs		Identifizierung und Vernetzung mit Koordinationspartnern vor Ort (MO, NGOs, Wissenschaft, Wirtschaft, Integrationsbeiräte etc.)							
				Personalaufstockung in Einbürgerungsbehörden			Lancierung kommunaler Briefkampagnen und begleitende Medienarbeit				
					Einarbeitung des neuen Personals in das Staatsangehörigkeitsrecht						

Quelle: Darstellung des SVR

Im Anschluss sollte ein Netzwerk aus Stakeholdern und Koordinationspartnern und -partnerinnen aufgebaut und gefestigt werden, ggf. durch halb- oder vierteljährliche Foren oder Runde Tische (Quartale 4 bis 7). Dazu könnten Migrantenorganisationen und andere Träger wie Vereine und Wohlfahrtsverbände ebenso gehören wie Akteure und Akteurinnen aus der lokalen Wirtschaft und der Wissenschaft; schließlich wären auch die integrationsrelevanten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen (z. B. Ausländerbeiräte, Integrations(bei)räte). Der entscheidende vorbereitende Meilenstein ist jedoch – darauf deuten mehr oder weniger alle in dieser Expertise untersuchten Fallbeispiele hin –, zusätzliches Personal für die Einbürgerungsbehörden zu gewinnen und

einzuarbeiten, damit die Behörden das erwartete Antragsaufkommen angemessen bewältigen können. In Zeiten zunehmenden Personalmangels auch in der öffentlichen Verwaltung wären für die Rekrutierung drei bis sechs Monate vorzusehen, je nach Größe der Kommune und damit verbundener Anzahl der Stellenbesetzungsverfahren (Quartale 4 und 5). In Anlehnung an die kommunalen Praxisberichte sollten ferner rund sechs Monate für die Einarbeitung des neuen Personals eingeplant werden (Quartale 5 und 6), bevor die eigentlichen Kampagnenaktivitäten starten.

Spätestens im sechsten Quartal sollten Bund und Länder beginnen, gemeinsam einen optimierten Einbürgerungs-Quick-Check zu entwickeln.

Vorausgesetzt, es wurde bis dahin eine allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen, könnte dieser ‚Quick-Check 2.0‘ bezüglich der auf Algorithmen basierenden Vorprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen eine größere Detailtiefe erreichen, was die spätere Prüfung durch die Behörden erheblich beschleunigen könnte. Zur gleichen Zeit sollten die Länder mit Maßnahmen beginnen, die die Kommunen unterstützen, etwa Schulungen zur neuen VwV oder Workshops zur Prozessoptimierung.

Die eigentliche öffentlichkeitsorientierte und personenbezogene Kampagne würde etwa nach fünfzehn Monaten starten, zu Beginn des siebten Quartals: Bund, Länder und Kommunen lancieren gleichzeitig ihre Werbe- und Marketingmaßnahmen unter Einschluss digitaler (sozialer) Medien, die zunächst auf die Dauer eines Jahres angelegt sein könnten – mit Verlängerungsoption. Zentrale Maßnahme für eine bessere Ausschöpfung des Einbürgerungspotenzials sind personalisierte Briefaktionen in den Kommunen, die in der Regel in kurzer Zeit eine signifikante Aktivierung bewirken. Zu diesem Zeitpunkt sind die Einbürgerungsbehörden vor Ort bereits optimal gerüstet und können den Zuwachs von Anträgen effizient bearbeiten. So wird die Dynamik des Einbürgerungsgeschehens nicht durch lange Bearbeitungsstaus gebremst.



## Literatur

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg* 2011: Einbürgerungen in Berlin 2010. Statistischer Bericht, Berlin.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg* 2021: Einwohnerinnen und Einwohner in Berlin am 31. Dezember 2020. Grunddaten. Statistischer Bericht, Berlin.
- Anschau, Torben/Vortmann, Claudia* 2020: Mehr als nur ein Pass. Staatsbürgerschaft, Integration und Identität. Einbürgerungsverhalten und Einbürgerungsverfahren in Rheinland-Pfalz, Mainz.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas* 2021: Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI), Bochum.
- Bundesregierung* 2021: Nationaler Aktionsplan Integration. Bericht Phase V – Zusammenhalt: Zusammenhalt stärken – Zukunft gestalten, Berlin.
- Dahl, Robert A.* 1989: *Democracy and Its Critics*, New Haven/London.
- Diehl, Claudia/Blohm, Michael* 2003: Rights or Identity? Naturalization Processes among „Labor Migrants“ in Germany, in: *International Migration Review*, 37: 1, 133–162.
- Diehl, Claudia/Blohm, Michael* 2008: Die Entscheidung zur Einbürgerung. Optionen, Anreize und identifikative Aspekte, in: *Migration und Integration. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 48*, 437–462.
- Dornis, Christian* 2001: Einbürgerung in Deutschland. Ihre Bedeutung für die Integration von Zuwanderern und die Verwaltungspraxis im Regionalvergleich, Aachen.
- Hailbronner, Kay/Maaßen, Hans-Georg/Hecker, Jan/Kau, Marcel* 2017: Staatsangehörigkeitsrecht. 6. Auflage, München.
- Hochman, Oshrat* 2011: Determinants of Positive Naturalisation Intentions among Germany's Labour Migrants, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37: 9, 1403–1421.
- Hofmann, Reiner M./Oberhäuser, Thomas* 2013: Einbürgerungsanspruch und Sicherung des Lebensunterhalts: Gesetzgeberische Festlegungen vs. behördliche/gerichtliche Umdeutungen, in: *Krajewski, Markus/Reuß, Matthias/Tabbara, Tarik* (Hrsg.): *Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts. Eigentum – Migration – Frieden und Solidarität. Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg*, Baden-Baden, 145–162.
- Joppke, Christian* 2007: Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity, in: *Citizenship Studies*, 11: 1, 37–48.
- Kahanec, Martin/Tosun, Mehmet Serkan* 2009: Political Economy of Immigration in Germany. Attitudes and Citizenship Aspirations, in: *International Migration Review*, 43: 2, 263–291.
- Kovacheva, Vesela* 2021: The Unnoticed Effects of EU Accession. Evidence on Mobility and Integration of Bulgarian Migrants in Germany, Wiesbaden.
- Landratsamt Böblingen* 2013: Erster Integrationsplan: „... gemeinsam Gesellschaft gestalten“, Böblingen.
- Levy, Jack S.* 2008: Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference, in: *Conflict Management and Peace Science*, 25: 1, 1–18.
- Manhart, Manuel* 2012: Wirtschaftliche Hürden für Einbürgerungsbewerber, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 7, 239–245.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* 2020: Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus, Berlin.
- Reichel, David/Perching, Bernhard* 2015: Reflections on the Value of Citizenship: Explaining Naturalization Practices, in: *OZP – Austrian Journal of Political Science*, 44: 1, 32–45.
- Ritgen, Klaus* 2018: Integration in ländlichen Räumen – die Rolle der Landkreise, in: *Gesemann, Frank/Roth, Roland* (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, 407–431.
- Sauer, Martina* 2019: Erkenntnisse der Forschung zu Einbürgerungshemmnissen in Deutschland, Essen.
- Schönig, Werner* 2020: Migrant\*innen im städtischen Sozialraum. Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit, in: *Pioch, Roswitha/Toens, Katrin* (Hrsg.): *Innovation und Legitimation in der Migrationspoli-*



tik. Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog, Wiesbaden, 293–313.

*Statistikamt Nord* 2011: Ausländische Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2010. Statistische Berichte, Hamburg.

*Statistikamt Nord* 2020: Statistisches Jahrbuch Hamburg 2019/2020, Hamburg.

*Statistikamt Nord* 2021: Ausländische Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2020, Statistische Berichte Hamburg.

*Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2021. Einbürgerungen von Ausländern – Jahr – regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-91-01-4 (Stand: 14.06.2021), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2011: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2010. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2017: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2015. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2021a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2021b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2020. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2021c: Ausländer: Kreise, Stichtag, Geschlecht, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-0041 (Stand: 14.06.2021), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2021d: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters: aEP auf Kreisebene, 2010–2019. Unveröffentlichte Sonderauswertung im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

SVR 2021: Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Jahresgutachten 2021, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2018: „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfah-

rungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2020a: Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2020b: Mitten im Spiel – oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin.

*Thränhardt, Dietrich* 1995: Die Reform der Einbürgerung in Deutschland, in: Friedrich-Ebert Stiftung (Hrsg.): Einwanderungskonzeption für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

*Thränhardt, Dietrich* 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

*Thränhardt, Dietrich* 2017: Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen. WISO Diskurs 11, Bonn.

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

*Weiss, Karin* 2018: Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 125–143.

*Witte, Nils* 2018: Negotiating the Boundaries of Belonging: The Intricacies of Naturalisation in Germany, Wiesbaden.

*Worbs, Susanne* 2008: Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland. Working Paper 17 des BAMF, Nürnberg.

*Wunderlich, Tanja* 2005: Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses, Stuttgart.

## Abbildungsverzeichnis

<b>Abb. 1</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) – Region Oldenburg im Vergleich .....	16
<b>Abb. 2</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in Hamburg, 2011–2019 .....	23
<b>Abb. 3</b>	Einbürgerungen in ausgewählten Berliner Bezirken, 2006–2020 .....	29
<b>Abb. 4</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in Berlin, 2011–2019 .....	31
<b>Abb. 5</b>	Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen in der Landeshauptstadt München, 2008–2020 .....	35
<b>Abb. 6</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in der Landeshauptstadt München, 2011–2019 .....	36
<b>Abb. 7</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in Bonn, 2011–2019 .....	40
<b>Abb. 8</b>	Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen in der Landeshauptstadt Dresden, 2011–2020 .....	47
<b>Abb. 9</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) in der Landeshauptstadt Dresden, 2011–2019 .....	48
<b>Abb. 10</b>	Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen im Landkreis Böblingen, 2011–2020 .....	52
<b>Abb. 11</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) im Landkreis Böblingen, 2011–2019 .....	52
<b>Abb. 12</b>	Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen im Landkreis Dithmarschen, 2011–2020 .....	56
<b>Abb. 13</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) im Landkreis Dithmarschen, 2011–2019 .....	57
<b>Abb. 14</b>	Idealtypischer Ablauf einer zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmten Einbürgerungsoffensive über 30 Monate .....	73

## Info-Boxen-Verzeichnis

<b>Info-Box 1</b>	Sonderfall Vereinigtes Königreich – der Einfluss des Brexits auf das Einbürgerungsgeschehen .....	17
<b>Info-Box 2</b>	Förderung der Einbürgerungsinfrastruktur durch Kommunale Integrationszentren .....	43
<b>Info-Box 3</b>	Werbekampagne des Freistaats Sachsen .....	47

## Tabellenverzeichnis

<b>Tab. 1</b>	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial (in Prozent) nach Staatsangehörigkeit, 2011–2020 (ausgewählte, quantitativ bedeutsame Staatsangehörigkeiten) .....	15
<b>Tab. 2</b>	Zehn größte Ausländergruppen nach Staatsangehörigkeit in Hamburg, 2010 .....	20
<b>Tab. 3</b>	Zehn größte Ausländergruppen nach Staatsangehörigkeit in Hamburg, 2020 .....	21
<b>Tab. 4</b>	Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial in Hamburg, 2004–2008 .....	21
<b>Tab. 5</b>	Einbürgerungsgeschehen in Hamburg, 2008–2019 .....	23
<b>Tab. 6</b>	Zehn größte Ausländergruppen in Berlin nach Staatsangehörigkeit, 2010 .....	26
<b>Tab. 7</b>	Zehn größte Ausländergruppen in Berlin nach Staatsangehörigkeit, 2020 .....	27
<b>Tab. 8</b>	Einbürgerungen in Berlin, 2006–2010 .....	28
<b>Tab. 9</b>	Einbürgerungsanträge und VZÄ-Stellen in den Einbürgerungsbehörden ausgewählter Berliner Bezirke, 2011–2014 .....	30
<b>Tab. 10</b>	Einbürgerungsanträge und erfolgte Einbürgerungen in Berlin, 2011–2019 .....	30
<b>Tab. 11</b>	Zehn größte Ausländergruppen in München nach Staatsangehörigkeit, 2009 .....	33
<b>Tab. 12</b>	Zehn größte Ausländergruppen in München nach Staatsangehörigkeit, 2019 .....	37
<b>Tab. 13</b>	Zehn größte Ausländergruppen in Bonn nach Staatsangehörigkeit, 2010 .....	39
<b>Tab. 14</b>	Zehn größte Ausländergruppen in Bonn nach Staatsangehörigkeit, 2020 .....	39
<b>Tab. 15</b>	Einbürgerungen in Bonn, 2011–2019 .....	39
<b>Tab. 16</b>	Zehn größte Ausländergruppen in Dresden nach Staatsangehörigkeit, 2010 .....	44
<b>Tab. 17</b>	Zehn größte Ausländergruppen in Dresden nach Staatsangehörigkeit, 2020 .....	45
<b>Tab. 18</b>	Zehn größte Ausländergruppen im Landkreis Böblingen nach Staatsangehörigkeit, 2010 .....	50
<b>Tab. 19</b>	Zehn größte Ausländergruppen im Landkreis Böblingen nach Staatsangehörigkeit, 2020 .....	50
<b>Tab. 20</b>	Zehn größte Ausländergruppen in Dithmarschen nach Staatsangehörigkeit, 2010 .....	54
<b>Tab. 21</b>	Zehn größte Ausländergruppen in Dithmarschen nach Staatsangehörigkeit, 2020 .....	54

Die Expertise wurde im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration verfasst von:

### **Wissenschaftlicher Stab des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)**

**Dr. Nicholas Courtman und Dr. Jan Schneider**

Die Autoren tragen die Verantwortung für den Inhalt.

## **Über den Sachverständigenrat**

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)

# Impressum

## **Herausgeberin**

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration,  
Flüchtlinge und Integration  
11012 Berlin  
[www.integrationsbeauftragte.de](http://www.integrationsbeauftragte.de)  
[integrationsbeauftragte@bk.bund.de](mailto:integrationsbeauftragte@bk.bund.de)

## **Stand**

Juli 2021

## **Gestaltung**

SeitenPlan GmbH, 44269 Dortmund  
[seitenplan.com](http://seitenplan.com)

## **Bildnachweis**

S. 3: Integrationsbeauftragte/Chaperon

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.  
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

