

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschuss	07.03.2019	öffentlich
Integrationsrat	20.03.2019	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Einbürgerungen in Bielefeld

Sachverhalt:

In der Sitzung des Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschusses am 31.10.2018 wurde im Rahmen der Berichterstattung zum Integrationsmonitoring (TOP 4) u.a. die Frage einer rückläufigen Tendenz der Einbürgerungsquote und deren Ursachen thematisiert. Herr Oberbürgermeister Clausen hat einen Bericht der Verwaltung zum Themenfeld Einbürgerungen zugesagt.

Aktuelle Zahlen und Bewertung der Situation

A. Einbürgerungen

In der Berichterstattung zum Integrationsmonitoring wurden die Jahre 2012 bis 2017 betrachtet. In 2018 konnte entgegen der Tendenz der Vorjahre wieder mehr Personen eingebürgert werden:

	Anzahl Einbürgerungen	Anzahl Einbürgerungsanträge
2014	520	634
2015	427	447
2016	446	512
2017	427	648
2018	525	735

Die Einbürgerungen konnten im letzten Jahr somit um mehr als 20% gesteigert werden.

Neben den Einbürgerungsverfahren werden in der Einbürgerungsstelle auch weitere staatsangehörigkeitsrechtliche Verfahren bearbeitet. Dazu gehören z.B. die Prüfung / Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit auch in Fällen, die nicht mit einer Einbürgerung zusammenhängen. Adoptionen oder Erklärungen von Familienmitgliedern mit z. T. weitreichenden Konsequenzen auch für Nachfolgenerationen, die sog. Optionsverfahren und grundsätzliche Staatsangehörigkeitsfeststellungsverfahren können z.B. Anlass zur Prüfung sein.

B. Vorsprachen

Die Zahl der Einbürgerungen ist allerdings nur begrenzt aussagefähig, da erfahrungsgemäß nur zwischen 25 und 30% der persönlichen Vorsprachen, die im Zusammenhang mit Einbürgerungsverfahren erfolgen, auch aus Anlass einer Antragsabgabe stattfinden. Viele Interessierte informieren sich, ohne anschließend einen Antrag zu stellen. Das grundsätzlich unverändert hohe Interesse an Einbürgerungen wird deutlich, wenn man sich ergänzend auch die Zahl der allgemeinen Beratungsgespräche insgesamt anschaut, die aber erst seit 2016 statistisch erhoben wird:

	Persönliche Vorsprachen
2016	1700
2017	2016
2018	1957

Es liegt in den gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen begründet, dass nicht jede Person, die sich beraten lässt, zugleich die Voraussetzungen tatsächlich erfüllt. Aus der Praxis heraus lässt sich feststellen, dass Probleme bzw. fehlende Voraussetzungen häufig bei der Identitätsklärung, der wirtschaftlichen Absicherung und den ausreichenden Nachweisen von Kenntnissen der deutschen Sprache auftauchen.

Der Brexit und damit die steigende Zahl an britischen Staatsangehörigen, die sich einbürgern lassen wollen, spielen bei der Fallzahlensteigerung nur eine relativ untergeordnete Rolle. Insgesamt leben 662 Briten (Stand Ende Jan. 2019) in Bielefeld:

	Einbürgerung von britischen Staatsangehörigen
2014	1
2015	1
2016	9
2017	43
2018	40

Schaut man sich die Aufteilung nach Nationalitäten insgesamt an, so ist eine deutliche Veränderung festzustellen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Bearbeitung von Anträgen in der Einbürgerungsstelle hat, da zunehmend kompliziertere/komplexere Einbürgerungsersuchen zu bearbeiten sind.

Einbürgerungen, Auflistung nach Nationalitäten

2014	2017	2018
Türkei (194)	Türkei (75)	Türkei (103)
Griechenland (27)	Irak (48)	Irak (55)
Polen (24)	Briten (43)	Briten (40)
Irak (22)	Griechenland, Polen, Serbien (je 22)	Polen (26)
Kosovo, Russ. Föderation, Sri Lanka (je 14)		Griechenland (20)

Nicht mehr der relativ einfache Fall eines türkischen Staatsangehörigen, der in 3. Generation hier lebt, steht allein dominierend im Vordergrund. Nach wie vor steht die Türkei zwar auf dem ersten Platz bei der Auswertung nach Nationen, allerdings kommen mit zunehmender Zahl auch Angehörige anderer Nationen in den Kreis der grundsätzlich einbürgerungsberechtigten Personen. Dazu gehören oftmals auch Personen, die als ehemalige Flüchtlinge eingereist sind. Leider ist in diesen Fällen die Identitätsprüfung häufig ein Problem, weil regelmäßig Dokumente fehlen, unterschiedliche Namensschreibweisen existieren und Originale schwer zu beschaffen

sind. Im Bereich der Beratungsgespräche ergibt sich daher ein erhöhter Informations- und Prüfungsbedarf. Die Zahl der Staaten, bei denen sich häufig Probleme und damit längere Bearbeitungszeiten bei der Einbürgerung ergeben, ist lang: z.B. Irak, Afghanistan, Aserbaidschan, Bangladesch, sehr viele afrikanische und mittelamerikanische Staaten. Alleine im Jahr 2017 kamen etwa 40% und 2018 etwa 45 % der Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber aus einem dieser Staaten. Da die Aufteilung auf Nationen sich breit streut, ist nur der Irak unter den am häufigsten eingebürgerten Nationen.

C. Wartezeiten

Die o.g. Zahlen hängen zudem wesentlich von den Bearbeitungskapazitäten in der Einbürgerungsstelle ab. Mit dem vorhandenen Personal kann dem tatsächlichen Interesse an Einbürgerungen nicht mehr adäquat begegnet werden. Die signifikante Steigerung am Einbürgerungsinteresse wird deutlich, wenn man sich die Entwicklung der Wartezeiten auf freie Termine für Beratungsgespräche anschaut. Waren es Mitte 2016 noch 5 Monate, so betrug die Wartezeit im Herbst 2017 schon 9 Monate. Aktuell warten (Stand 28.01.2019) 2053 Personen auf einen ersten Termin zur Beratung. Die Personen, die sich noch im Einbürgerungsverfahren befinden, kommen noch hinzu.

Die Zahlen aus 2018 belegen, dass sich im monatlichen Durchschnitt weitere 169 Personen melden, die sich einbürgern lassen wollen. Ein Vergleich mit den Vorjahren ist leider nicht möglich, da diese statistische Zahl erst seit Herbst 2017 erhoben wird. Die Erfahrungswerte der Kolleginnen und Kollegen zeigen aber, dass das Neuinteresse deutlich angestiegen ist. Es wird geschätzt, dass die zuletzt angemeldeten Personen auf dieser Liste bis zu 16 Monate auf einen Termin warten müssen.

Diese deutliche Steigerung ist nicht verwunderlich und ist zu erklären, wenn man sich die Entwicklung anschaut. Mit mehr als 55.000 Ausländerinnen und Ausländern leben 2018 so viele ausländische Personen in Bielefeld wie nie zuvor. Dies entspricht einer Steigerung von 35% in den vergangenen 5 Jahren.

Die sehr lange Wartezeit führt zu einem erhöhten Aufkommen an Beschwerden. Es ist verständlich, dass sich die Kundinnen und Kunden der Einbürgerungsstelle über die langen Warte- bzw. Beratungszeiten beschweren. Eine Verbesserung der Wartesituation auf Beratungstermine ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen allerdings nicht zu erwarten. Vielmehr ist aufgrund der stark anwachsenden Anzahl an grundsätzlich einbürgerungsberechtigten Personen, mit einer wesentlichen Verschärfung zu rechnen.

D. Prognose

In dem Umfang, in dem die Zahl der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern in den letzten Jahren gestiegen ist, wird auch das Einbürgerungsbegehren dieses Personenkreises ansteigen, da demnächst zumindest die zeitliche Einbürgerungsvoraussetzung erfüllt sein wird. Die Regelanforderung an den gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland, der zur Einbürgerung berechtigt, beträgt 8 Jahre. In Ausnahmefällen kann auch bereits früher eingebürgert werden.

Es wird davon ausgegangen, dass sich zwischen 2023 und 2025 ein Höhepunkt bei der Anzahl der Einbürgerungsinteressenten ergeben wird. Danach dürften sich die Anträge auf einem relativ hohen Niveau einpendeln. Waren es 2018 durchschnittlich 169 Personen im Monat / 2028 Personen im Jahr, die sich in der Einbürgerungsstelle gemeldet haben, dürfte bis 2023 von einem sukzessiven Anstieg auf dann etwa 2700 Personen jährlich auszugehen sein.

Fragen des Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschusses aus der Sitzung am 31.10.2018

Einbürgerungskampagne der Stadt Bielefeld

Das Land Nordrhein-Westfalen ist konkret dabei, eine Einbürgerungskampagne zu erarbeiten. Im Laufe des Jahres 2019 ist mit einem Start zu rechnen. Den Kommunen soll die Möglichkeit gegeben werden, daran mitzuarbeiten. Aufgrund der Landesüberlegungen sollte von eigenen Vorhaben abgesehen werden.

Unabhängig von der geplanten Landeskampagne wird eine eigene Einbürgerungskampagne der Stadt Bielefeld, die zum Ziel hat, mehr Menschen zur Einbürgerung zu bewegen, in der aktuellen Situation als nicht hilfreich, sondern eher als kontraproduktiv eingeschätzt. Das Interesse an einer Einbürgerung ist wie dargelegt hoch und wird weiter ansteigen. Eine Kampagne, die das Interesse zusätzlich steigern soll, würde das Problem langer Wartesituation vermutlich verschärfen.

Kosten einer Einbürgerung

Im Falle einer Einbürgerung einer erwachsenen Person werden Gebühren in Höhe von 255 Euro fällig. Für minderjährige Kinder, die mit ihren Eltern zusammen eingebürgert werden, sind jeweils 51 Euro zu bezahlen. Bei der Einbürgerung z.B. einer vierköpfigen Familie fallen somit Kosten von 612 Euro an.

Die Gebühren sind bundeseinheitlich vorgegeben und können von der Stadt Bielefeld nicht beeinflusst werden. Nach den Erfahrungen der Einbürgerungsstelle stellen diese Kosten jedoch kein wesentliches Einbürgerungshindernis dar. Die Höhe der Kosten ist bislang jedenfalls kein bedeutendes Thema, das von Einbürgerungsbewerbern angesprochen oder problematisiert wird. Erfreulicherweise sind die Einbürgerungsgebühren in den letzten 18 Jahren nicht gestiegen.

Hinzu kommen ggf. noch Kosten, die an anderer Stelle anfallen, z.B. bei Heimatkonsulaten im Zusammenhang mit der Beschaffung von erforderlichen Unterlagen, Kosten für das erforderliche Sprachzertifikat oder den Einbürgerungstest.

Einbürgerungstest

Die Stadt Bielefeld kann die Fragen des vorgeschriebenen Einbürgerungstests nicht selbst gestalten. Die in Frage kommenden Fragen sind auf der Internetseite des BAMF inkl. der richtigen Antworten öffentlich einsehbar. Bei einer erforderlichen Erfolgs-Quote von 50 % der 33 Fragen ergibt sich für Personen, die entsprechende Sprachkenntnisse haben, kein wirkliches Einbürgerungshindernis. Der Verwaltung liegen keine statistischen Auswertungen für Bielefeld vor. Die Durchfallquote liegt nach einer Auswertung für Berlin bei nahezu null Prozent.

Optimierungsansätze

Bereits umgesetzte bzw. kurzfristig anstehende Maßnahmen

Seitens der Einbürgerungsstelle wurden bereits verschiedene Maßnahmen zur Optimierung ergriffen:

Anfang 2017 wurde ein neues **Fachverfahren** eingeführt, das aufgrund eines vorgegebenen strukturierten Ablaufs die Sachbearbeitung unterstützt und bei Nachfragen zum aktuellen Stand auf vereinfachte Weise Auskünfte durch die Einbürgerungsstelle ermöglicht, die bislang nur mit aufwendiger Recherche möglich waren.

Im **Info-Büro (dem sog. Frontoffice)**, das derzeit montags bis freitags von 8-12 Uhr und donnerstags zusätzlich von 14-18 Uhr geöffnet hat, steht eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter für Besuche von Spontankunden zur Verfügung. Überwiegend werden dort Termine vereinbart bzw. Neu-Interessierte in die Warteliste aufgenommen oder aber Unterlagen entgegengenommen. Für alle Tätigkeiten, die im sog. Frontoffice erledigt werden, bestehen Alternativen.

Die **Terminvereinbarung** ist auch telefonisch möglich und wird in den meisten Fällen auch bereits so gehandhabt. Langfristig ist eine Online-Terminvergabe angedacht.

Für das **kurzfristige Nachreichen von Unterlagen** werden individuelle Absprachen getroffen.

Das **Angebot freier Sprechzeiten** wird daher eingestellt. Die entsprechenden personellen Kapazitäten werden künftig in die gezielte Beratung und Bearbeitung investiert. Hiermit wird einer Empfehlung des Geschäftsbereichs Organisation gefolgt.

Umgang mit der Warteliste

Aus dem Umfang der Warteliste mit derzeit 2053 „Wartenden“ ergibt sich mit dem vorhandenen Personal wie bereits erwähnt eine geschätzte Wartezeit von ca. 16 Monaten auf einen freien Termin. Das ist gegenüber der Wartesituation im Jahr 2017 nochmals ein deutlicher Anstieg. Eine solche Wartezeit führt zu berechtigten Beschwerden. Die Kolleginnen und Kollegen sind dabei teilweise sehr aggressiven Reaktionen ausgesetzt.

Bislang werden alle Kundinnen und Kunden in der Reihenfolge ihrer Anfrage bedient. Das führt dazu, dass auch einbürgerungsinteressierte Personen, deren Einbürgerung aufgrund bekannter Rahmenbedingungen (z.B. Alter, bestimmte Nationalitäten) erfahrungsgemäß sehr schnell möglich wäre, entsprechend lange warten müssen.

Hier soll künftig eine Differenzierung erfolgen, die auch unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erlaubt ist. Einfache Einbürgerungsbegehren, die eine vergleichsweise schnelle Bearbeitung erwarten lassen, sollen kurzfristiger bearbeitet werden.

Unter diesem Gesichtspunkt wäre es z.B. möglich, ad hoc ca. 50 Personen unter 17 Jahren aus europäischen Staaten ein kurzfristiges Einbürgerungsverfahren zu ermöglichen. Darüber hinaus sollen zukünftig bereits bei der ersten Kontaktaufnahme Daten abgefragt werden, aus denen sich erkennen lässt, ob die Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen einen vergleichbar standardmäßigen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen wird. So können Personenkreise ermittelt werden, deren Anträge vergleichsweise schnell und einfach zu bearbeiten sind. Dadurch wird einem weiteren Aufbau der Warteliste entgegengewirkt, was letztendlich im Interesse aller Einbürgerungsbewerberinnen und –bewerber ist.

Von einigen Städten ist zudem ein vorübergehender Annahmestopp von einbürgerungsinteressierten Personen auf eine Warteliste umgesetzt worden, um Wartelisten nicht immer weiter anwachsen zu lassen. Die Erfahrungen dieser Städte zeigen, dass ein solcher Annahmestopp nur Sinn macht, wenn gleichzeitig auch die Rahmenbedingungen geändert und optimiert werden. Sonst bauen sich nach dem Ende sofort wieder neue Wartezeiten auf. Ein vorübergehender Aufnahmestopp von z.B. 6 Monaten könnte die Situation wesentlich entschärfen, wenn diese Zeit genutzt wird, um die vorhandene Liste deutlich zu reduzieren und erforderliches zusätzliches Personal einzuarbeiten. Nach einem solchen Konsolidierungszeitraum könnten den Einbürgerungsinteressierten dann wieder in einem vertretbaren Zeitrahmen Termine angeboten werden. Das dauerhafte Führen einer Warteliste mit Wartezeiten von deutlich mehr als einem Jahr ist für alle Seiten frustrierend. Aufgrund der unterschiedlichen Erfahrungen anderer Städte zieht die Verwaltung einen vorübergehenden Annahmestopp aber nur dann in Erwägung, sofern sich mit den anderen benannten Maßnahmen nicht relativ kurzfristig eine Verbesserung der Situation erreichen lässt.

Ausbau von Online-Angeboten

Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet Bund, Länder und Kommunen bis 2022 Verwaltungsleistungen online anzubieten. Auf Ersuchen des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration arbeitet die Einbürgerungsstelle der Stadt Bielefeld für das Land NRW aktiv in einer bundesweiten Arbeitsgruppe mit. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, Möglichkeiten der Digitalisierung im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens zu entwickeln. Die Federführung für das Themenfeld Einbürgerung liegt beim Land Brandenburg. Perspektivisch kann dieser digitale Weg eine Entlastung darstellen.

Personelle Ausstattung

Alle benannten Maßnahmen stellen allenfalls kleine Stellschrauben dar, um den Ablauf der Einbürgerungsverfahren zu optimieren. Eine Verbesserung der personellen Ausstattung ist unausweichlich, wenn man der vorhandenen Nachfrage nach einer Einbürgerung angemessen gerecht werden will.

In der Einbürgerungsstelle sind bislang 4 Planstellen eingerichtet. Neben der Abteilungsleitung, die zu 30% in der Sachbearbeitung eingesetzt ist, sind 3 Stellen in der Sachbearbeitung vorhanden. Mitte 2017 ist zunächst eine Stelle, Anfang 2018 eine weitere Stelle überplanmäßig bereitgestellt worden. Für beide Stellen wurde zum Stellenplan 2020/21 eine Umwandlung in Planstellen beantragt.

Insgesamt steht somit aktuell Personal im Umfang von 5,3 Stellen für die Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen zur Verfügung. In den vergangenen Jahren ist es leider wiederholt zu Vakanzen gekommen, sodass die personellen Kapazitäten nicht in vollem Umfang genutzt werden konnten. Eine optimale Personalausstattung auf Basis von Fallzahlen zu definieren ist nur schwer möglich. Interkommunale Vergleiche in den vergangenen Jahren haben dazu keine eindeutige Erkenntnis gebracht und waren nur wenig aussagekräftig, da es aufgrund der Komplexität des Einbürgerungsrechts mit den Besonderheiten des Einzelfalles und der diversen Herkunftsländer, die ihrerseits wiederum zum Teil einen umfangreichen Prüfungsaufwand nach sich ziehen (können), nicht möglich ist, ein optimal vereinfachtes Ablaufverfahren zu dokumentieren. Zudem sind die Zuständigkeiten teilweise kommunal sehr unterschiedlich. In den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden sind die Verfahren aufgeteilt (Beratung und Antragstellung bei der Kommune, Entscheidung beim Kreis). Bei der statistischen Betrachtung ist zudem zu berücksichtigen, dass sich Fallzahlen nicht allein auf den positiven Bescheid einer Einbürgerung beziehen, sondern auch ablehnende Bescheide, die Bearbeitung von Beschwerde- und Klagefällen und auch die laufende Beratung umfassen. Wie bereits erwähnt, führt nur ein vergleichsweise geringer Anteil an allgemeinen Beratungsgesprächen zur späteren Einbürgerung. Es ist daher nicht sinnvoll, sich auf Basis von tatsächlichen Einbürgerungen zu vergleichen. Bei der Erfassung der beratenden Gespräche im Vorfeld besteht leider keine einheitliche Datenbasis, die für einen Vergleich aber erforderlich wäre.

Selbst wenn keine neuen Fälle hinzukämen, würde es unter Berücksichtigung der eigenen Erfahrungswerte bei personeller Vollbesetzung und Umsetzung der benannten Optimierungen weit über ein Jahr dauern, um alle Verfahren von den Personen, die bereits jetzt auf der Warteliste stehen, zu bearbeiten. Bei durchschnittlich 169 neuen Anfragen / Eintragungen in die Termin-Warteliste pro Monat werden die Wartezeiten zwangsläufig weiter ansteigen. Ein Abbau der Warteliste ist mit der derzeitigen Personalausstattung nicht möglich. Der vor diesem Hintergrund erforderliche personelle Mehrbedarf wird Gegenstand der Haushalts- und Stellenplanberatungen für den Doppel-Haushalt 2020/21 sein.

Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)

Dr. Witthaus

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

