



Öffentliche **Beschluss**vorlage

Amt für Bürger- und
Ratsservice

16.11.2023

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Kupferschmidt

Telefon: 492-3300

Kupferschmidt@stadt-
muenster.de

Betrifft

Antrag an den Rat Nr. A-R/0040/2023 "Münster einbürgerungsfreundlicher gestalten – Einbürgerungszahlen erhöhen, Wartezeiten verkürzen, Informationen verbessern"

Beratungsfolge

| | | |
|------------|---|--------------|
| 28.11.2023 | Ausschuss für Personal, Digitalisierung, Organisation, Sicherheit und Ordnung | Vorberatung |
| 29.11.2023 | Integrationsrat | Vorberatung |
| 06.12.2023 | Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft | Vorberatung |
| 13.12.2023 | Hauptausschuss | Entscheidung |

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Die Stadt Münster bekennt sich zu dem Ziel, gemäß dem Leitbild „Migration und Integration“, Münster zu einer weltoffenen, internationalen Stadt weiterzuentwickeln. Einbürgerung ist ein Schritt auf dem Weg zur Gleichstellung der Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die schon lange in Münster leben und sich eine Perspektive aufgebaut haben. Den Einbürgerungsprozess so einfach wie möglich zu gestalten, ist ein wichtiges Zeichen des Willkommens - nicht zuletzt auch für die dringend gesuchten Fachkräfte.
2. Die Stadt Münster setzt sich auf Bundes- und Landesebene sowie im Rahmen des Deutschen Städtetages dafür ein, dass die geforderten Auflagen zur Einbürgerung, die differenten Lebenswirklichkeiten der einbürgerungswilligen Menschen berücksichtigen.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, den Prozess der Optimierung des Einbürgerungsverfahrens fortzusetzen und hierbei insbesondere die im Antrag genannten weiteren Optimierungsansätze unter Berücksichtigung der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen mit einzubeziehen.
4. Die in der Begründung der Vorlage getroffenen Feststellungen zur Personalentwicklung und zum Personalbedarf werden zur Kenntnis genommen.
5. Die Verwaltung wird beauftragt, den zuständigen Gremien im 4. Quartal 2024 über die Weiterentwicklung des Einbürgerungsverfahrens zu berichten.

6. Mit der Beschlussfassung zu dieser Vorlage und der Umsetzung der oben genannten Beschlussvorschläge ist der Antrag an den Rat Nr. A-R/0040/2023 erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Mit der Beschlussfassung zu dieser Vorlage sind keine Kosten verbunden.

Begründung:

Der o. g. Antrag wurde in der Ratssitzung am 20.09.2023 an den Hauptausschuss verwiesen.

Die Verwaltung hat auf Basis dieses Antrags die Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Antrags geprüft. In der rechtlichen und praxisorientierten Einschätzung kommt die Verwaltung zu folgendem Ergebnis:

Vorbemerkungen und Beschreibung von Verfahrensabläufen

Die in der Antragsbegründung getroffenen allgemeinen Feststellungen zur derzeitigen Situation sind inhaltlich im Wesentlichen zutreffend und werden seitens der Verwaltung grundsätzlich geteilt.

Die Verwaltung ist bemüht, die Bearbeitungszeiten für Einbürgerungsanträge so kurz wie möglich zu halten. Hierbei wird, dem Gebot der Fairness folgend, die erste Bewertung der Einbürgerungsanträge in chronologischer Reihenfolge vorgenommen. Natürlich nehmen dann nicht alle Anträge in ihrer Bearbeitung den gleichen Verlauf, da je nach Einzelfall unterschiedliche Einbürgerungsvoraussetzungen zu erfüllen sind. Bei Antragstellenden aus EU-Staaten ist zum Beispiel der Verzicht auf die bestehende Staatsbürgerschaft stets entbehrlich, da hier gesetzlich vorgesehen ist, eine doppelte Staatsangehörigkeit zuzulassen. Verfahrensverzögerungen ergeben sich aber regelmäßig (noch) bei Verfahren, in denen die einbürgerungswillige Person aufgrund gesetzlicher Festschreibung gehalten ist, sich aus einer ihrer oder mehreren ihrer bisherigen Staatsangehörigkeiten entlassen zu lassen, bevor die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt werden kann. Die zuweilen langwierigen (und kostspieligen) Entlassungsverfahren sollen nach dem Reformentwurf zur Neufassung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG), deren Inkrafttreten 2024 erwartet wird, allerdings entbehrlich werden. Der gesetzgebende Wille soll danach künftig im Regelfall die sog. Hinnahme von Mehrstaatigkeit anordnen, die deutsche Staatsangehörigkeit (ohne weiteres) zusätzlich zu vorhandenen Staatsangehörigkeiten erworben werden können.

Aktuell wird das Einbürgerungsverfahren in Münster im Durchschnitt nach 14 Monaten (erfolgreich) abgeschlossen.

Entwicklung der Antragszahlen

Wie im Antrag dargestellt, ist die Zahl der Neuankträge stetig gestiegen und nach dem Ende der Corona-Pandemie nochmals deutlich in die Höhe geschneilt.

Während im Jahr 2019 noch 596 Anträge zur Bearbeitung anstanden, lag die Zahl der Antragstellungen im Jahr 2022 bei 1530. Diese Zahl wurde im Jahr 2023 bereits Ende Oktober überschritten. Diese erhebliche Steigerung hat die Verwaltung zu einer Analyse der Arbeitsschritte und zu entsprechenden Prozessverbesserungen veranlasst, die am Ende aber die Steigerung der Antragstellungen nicht kompensieren konnten. Bei schätzungsweise 30% der anhängigen Verfahren kann eine Beschleunigung des Einbürgerungsverfahrens durch Prozessverbesserungen nicht erreicht werden, da der weitere Fortgang des Verfahrens von der Mitwirkung der antragstellenden Person abhängig ist. Um eine ablehnende Entscheidung in Sachverhaltskonstellationen zugunsten der einbürgerungswilligen Person zu vermeiden, in denen alsbald - in aller Regel innerhalb eines Halbjahres - der fehlende

Nachweis zu einer Einbürgerungsvoraussetzung mit hoher Wahrscheinlichkeit erbracht werden kann, wird die abschließende Entscheidung zurückgestellt, das Verfahren pausiert aber nicht beendet.

Spürbar verlängert hat sich zuletzt auch die Zeitspanne, nach der zwingend nötige Stellungnahmen anderer Ämter und Behörden - etwa zur Unbescholtenheit oder zu der bisherigen Aufenthaltshistorie des Antragstellenden - in der Einbürgerungsbehörde eintreffen. Die von dort geschilderte Zunahme des allgemeinen Arbeitsvolumens des Amtes für Migration und Integration, das zum bisherigen Aufenthaltsverlauf auskunftsfähig ist, sowie das bundesweit deutlich gestiegene Aufkommen an Einbürgerungsverfahren, kann hierfür ursächlich wirken.

Die folgende Tabelle verdeutlicht den Anstieg der Einbürgerungsanträge und der erfolgten Einbürgerungen:

| Jahreszahl | 2017 | '18 | '19 | '20 | '21 | '22 | Bislang in 2023 |
|----------------|------|-----|-----|-----|-------|-------|-----------------|
| Antragszahlen | 721 | 644 | 596 | 571 | 1.050 | 1.530 | 1.597 |
| Einbürgerungen | 396 | 427 | 501 | 461 | 585 | 818 | 633 |
| | | | | | | | |

Im Jahr 2023 wurden bislang 1.597 Einbürgerungsanträge gestellt. 633 Personen haben in diesem Jahr bereits die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erlangt. Ca. 3.100 Einbürgerungsverfahren befinden sich in Bearbeitung.

Organisatorische Verfahrensverbesserungen

Wie oben bereits dargestellt, hat die Verwaltung in jüngerer Zeit Optimierungsprozesse angestoßen und teils bereits abschließen können, um eine zügige Einbürgerungsentscheidung zugunsten aller antragstellenden Personen zu erreichen. Hier sind insbesondere folgende Maßnahmen zu nennen:

- Grundsätzlich werden Einbürgerungswillige in Deutschland dazu angehalten, sich in einem Beratungstermin über die Einbürgerungsvoraussetzungen und ihre Einbürgerungsaussichten zu informieren. Dieses Verfahren wurde bis vor Kurzem auch in Münster praktiziert. Der gut gemeinte Hinweis auf eine sonst womöglich ohne den gewünschten Einbürgerungserfolg eingegangene Gebührenverpflichtung, war oft mit monatelangen Wartezeiten auf diesen ersten Termin verbunden. In der (deutlich) überwiegenden Anzahl von dann vorgetragenen Sachverhalten, hat sich das offenkundige Vorliegen aller Einbürgerungsvoraussetzungen gezeigt. Der Beratungstermin führte zu einer zeitlichen Bindung der Mitarbeitenden, ohne im Rahmen dieses Termins das Antragsanliegen spürbar voranbringen zu können. Dieser erste verpflichtende Beratungstermin wurde in Münster abgeschafft. Alle Einbürgerungswilligen können nunmehr umgehend und unkompliziert durch Zusendung (oder portosparend durch Einwurf in den städtischen Briefkasten) das ausgefüllte Antragsformular und damit ihr Einbürgerungsbegehren bei der Stadtverwaltung „platzieren“. Die inhaltliche Prüfung des Antrags kann unmittelbar in der Reihenfolge nach Eingangsdatum ohne Vorsprache erfolgen.
- Der vormals erst nach weiterer Wartezeit selbständig zu organisierende sog. „Abgabetermin“, bei dem nach damaligem Verfahrensverlauf das ausgefüllte Antragsformular eingereicht, auf Vollständigkeit überprüft und die sog. „Loyalitätserklärung“ unterzeichnet werden konnte, muss nicht länger von der einbürgerungswilligen Person selbst organisiert werden. Die Verwaltung prüft nunmehr in einem ersten Schritt vorab - summarisch - die eingegangenen Antragsformulare und beigefügten Dokumente, um die Erfolgsaussichten und konkret benötigten Nachweise im Einzelfall klären zu können. Während zuvor auch im halbstündigen „Abgabetermin“ Personalkräfte gebunden waren und eine Sachbearbeitung zeitgleich zu laufenden Verfahren nicht erfolgen konnte, spart die aktuelle Verfahrensweise deutliche Zeitkontingente zugunsten einer konzentrierten Sachbearbeitung ein. Bereits auf die zwingend notwendigen Nachweise konzentriert, kann der Termin zur Nachreichung der nötigen Unterlagen und Abgabe der „Loyalitätserklärung“, von der Verwaltung deutlich kurzfristiger angeboten werden, als der vorher übliche „Abgabetermin“ in Eigenregie terminiert werden konnte.

- Darüber hinaus hat die Verwaltung die Informationsangebote zum Einbürgerungsverfahren erheblich ausgeweitet. Umfangreiche aktuelle Informationen finden sich auf dem Internetauftritt der Einbürgerungsbehörde oder können über dort verlinkte Seiten eingesehen werden. Das Informationsangebot wird neuerdings auch in sog. „einfacher Sprache“ unterbreitet.
- Zusätzlich werden turnusmäßig Informationsveranstaltungen im Rathaus angeboten. Hierbei können sich nicht nur Einbürgerungswillige über die genauen Inhalte und Erfordernisse bei der Antragstellung informieren, sondern auch verwandte, befreundete oder nur bekannte Personen, die Einbürgerungswillige bei der Antragstellung unterstützen möchten. Die Veranstaltung ist für eine Zuhörerschaft auch mit dem Sprachniveau B1 sehr gut geeignet. Bei der Veranstaltung werden bewusst erfahrungsgemäß häufig auftretende Fallkonstellationen angesprochen und erläutert. Hierdurch sollen häufig vorkommende Verfahrenshindernisse frühzeitig verdeutlicht werden, sodass einbürgerungswillige Personen sich entsprechend gezielter auf die Antragstellung vorbereiten und somit spätere Verzögerungen im Verfahren vermieden werden können.
- Im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Kommunalen Integrationsmanagement (KI) entstehende Netzwerke, begünstigen die Informationswege und -erfolge zum Verfahren daneben spürbar.
- Für eine im Einzelfall möglichst effektive, zügige Sachbearbeitung, wurde die Verfügbarkeit von Quellen zur Recherche von rechtlichen Hinweisen zur Falllösung deutlich erweitert. Aktuelle und für den Praxiseinsatz leicht verständliche Online-Kommentare und Fachliteratur ergänzen das Informationsangebot zur Sachbearbeitung neben dem Zugriff auf Rechtsprechungsportale und allgemein zur Verfügung stehende Quellen. Auch können infolge einer engeren Zusammenarbeit mit anderen Fachämtern wichtige Erkenntnisse im regelmäßigen persönlichen Austausch oder unmittelbar durch neuerdings eingerichtete eigene Zugriffsmöglichkeiten auf dort genutzte Online-Portale in die Sachbearbeitung einfließen; ohne weiteren Zeitverzug - etwa durch ein vorheriges zeitraubendes Ersuchen um eine fachliche Stellungnahme.
- Es wurde ein Wissensmanagement aufgebaut, das es allen Mitarbeitenden ermöglicht, zu gleichgelagerten Einzelfällen schnell auf aktuelle und rechtssichere Informationen oder Anwendungsbeispiele zurückzugreifen. So kann eine sonst nötige eigene intensive Recherche und die Befassung mit oft nicht leicht zugänglicher Rechtsmaterie entbehrlich werden.
- Ein turnusmäßiger Austausch mit anderen Einbürgerungsbehörden ermöglicht insbesondere auch eine Reflektion der eigenen Verfahrensweise anhand der berichteten Vorgehensweise in anderen Kommunen. Vorteile der eigenen Vorgehensweise können über den eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus genutzt und von anderen Einbürgerungsbehörden zugunsten bundesweiter Verbesserungen adaptiert werden. Auch Behörden mit geringeren Fallzahlen können von den Erfahrungsberichten aus dem „Massengeschäft“ profitieren und etwa eine Einbürgerung im Münsterland insgesamt beschleunigen. Eine einheitliche Rechtsanwendung kann zudem wertvolles Vertrauen in die Verwaltung auf Seiten der künftigen deutschen Staatsangehörigen schaffen
- Auch schriftliche Stellungnahme-Ersuchen, deren zeitnahe Beantwortung für eine zügige Fortführung der anhängigen Verfahren regelmäßig von besonderer Bedeutung sind, wurden inhaltlich umfassend überprüft. Dies stets mit dem vorrangigen Ziel, lediglich zwingend notwendige Informationen zum Einzelfall im Einbürgerungsverfahren abzufragen und deren Abfrage leicht verständlich für die beteiligten anderen Fachämter und Behörden zu formulieren. Zuvor postalisch versandte Stellungnahme-Ersuchen, werden nun (bereits größtenteils) digital gestellt und beantwortet.

- Sämtliche Sachbearbeiter*innen haben das dem neuen Team frühzeitig unterbreitete Angebot zur Fortbildung interkultureller Kompetenzen im Rahmen einer entsprechenden Weiterbildungsmaßnahme wahrgenommen.
- Die telefonische Erreichbarkeit der Einbürgerungsbehörde wurde neu geregelt. Um die Sachbearbeitung von ständigen Telefonnachfragen zugunsten einer konzentrierten Fallbearbeitung zu entlasten, wurde die städtische Telefonzentrale als Hotline in das Verfahren einbezogen. Hierzu wurde ein Antwortkatalog zu oft wiederkehrenden Fragestellungen erstellt, der es der Hotline nun ermöglicht, einen Teil der telefonischen Anfragen zu Einbürgerungsverfahren abschließend zu erledigen. Für komplexere Fragestellungen wurden in der Einbürgerungsstelle entsprechende Zeitfenster zur telefonischen Erreichbarkeit fest eingeplant.

Personelle Ausstattung

Neben diesen Maßnahmen, die zu einer erheblichen Verfahrensverbesserung geführt haben, wurde auch die grundsätzliche organisatorische Ausrichtung der Einbürgerungsstelle einer Überprüfung unterzogen. Alle Mitarbeitenden in der Einbürgerungsstelle wurden zu der neuen Fachstelle Staatsangehörigkeitsangelegenheiten und Wahlen zusammengefasst.

Zu den eingerichteten Stellen in der Fachstelle sind vorhandene Stellenbeschreibungen überprüft und anlassbezogen neu gefasst worden. Die Funktion einer ersten Sachbearbeitung wurde (neu) eingerichtet. Zusätzlich konnte im Rahmen einer Maßnahme i.S.d. §§ 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II i.V.m. § 45 Abs. 1 Nr. 2 SGB III das Team weiter verstärkt werden. Hierdurch kann die Fallbearbeitung von vor- oder nachgelagerten Tätigkeiten (zum Beispiel Terminplanungen, Anlage der (digitalen und haptischen) Akte, anschließender Datenpflege, Organisation und Durchführung von Terminen zur Nachreichung von Verfahrensunterlagen, Übernahme oder Übergabe von Verfahren an andere Einbürgerungsbehörden) entlastet werden. Die (teils) landesfinanzierte „Stelle zur Förderung von Einbürgerungen gut integrierter Personen“ wurde zuletzt mit Organisationsverfügung vom 05.09.2023 bis zum 31.03.2025 verlängert.

Zu sämtlichen der vorhandenen Stellen sind auch Verfahren zur Überprüfung des Stellenwertes angestoßen worden.

Die personelle Situation in der Einbürgerungsstelle stellt sich zurzeit wie folgt dar:

| Funktion | Stellenanzahl | Stellenbesetzung | Eingeschränkte Verfügbarkeit | |
|--|---------------|------------------|------------------------------|--|
| Fachstellenleitung, die aber auch mit weiteren Aufgaben betraut ist | 1,0 | 1,0 | | |
| Erste Sachbearbeitung | 1,0 | 1,0 | | |
| Sachbearbeitung | 2,0 | 1,62 | | |
| Förderstelle NRW | 1,0 | 1,0 | bis 31.03.2025 | |
| Maßnahme SGB III | 0,5 | 0,5 | bis 30.09.2025 | |

Mit der Bearbeitung von Einbürgerungsverfahren sind derzeit drei Sachbearbeiterinnen betraut, eine Person in teilzeitiger, die anderen Sachbearbeiterinnen in vollzeitiger Anstellung. Zur Erledigung vor- und nachgelagerter sowie sie unterstützender Aufgaben ist eine weitere Person in teilzeitiger Anstellung im Fachbereich tätig. Eine weitere Person, die auch bei der Sachbearbeitung mitwirkt, ist im Rahmen der vom Land – anteilig - geförderten (vollzeitigen) Stelle zusätzlich mit speziellen, dem Förderungswillen entsprechenden Aufgaben, befasst.

Einordnung der beabsichtigten Gesetzesreform

Als Kernpunkte der beabsichtigten Gesetzesreform können benannt werden:

- Mehrstaatigkeit soll umfangreicher als bislang möglich werden und damit den Regelfall bilden: Zugewanderte müssen ihre bisherige Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung nicht mehr aufgeben.
- Einbürgerung soll beschleunigt werden: Statt nach 8 Jahren sollen einbürgerungswillige Personen bereits nach 5 Jahren die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten können.
- Besondere Leistungen werden (einbürgerungsrechtlich) honoriert: Bei "besonderen Integrationsleistungen" soll eine Einbürgerung bereits nach 3 Jahren möglich sein.
- Lebensleistungen der Gastarbeitergeneration sollen besonders anerkannt werden: Der Nachweis mündlicher Sprachkenntnisse soll für eine Einbürgerung genügen - der sonst zusätzliche Nachweis zum erfolgreich bestandenen „Test Leben in Deutschland“/ „Einbürgerungstest“ soll entbehrlich werden.

Die Bundesregierung hat den Gesetzesentwurf am 23. August 2023 im Kabinett beschlossen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes ist im 1. Halbjahr 2024 zu rechnen.

Prognostizierter Personalbedarf

Mit dem oben genannten Ratsantrag soll die Verwaltung auch beauftragt werden, die Personalentwicklung im Einbürgerungsamt konzeptionell weiterzuentwickeln (z.B. Beantragung einer vom Land finanzierten 2. Stelle; höhere Bezahlung der Teamleitung; verbesserte Einbindung von Ehrenamtlichen) und darüber hinaus bis zu den Haushaltsberatungen 2024 darzustellen, welcher Personalbedarf zur Erreichung der im Antrag dargestellten Ziele erforderlich ist.

Wie oben dargestellt, wurden schon umfangreiche organisatorische Maßnahmen geprüft und umgesetzt, um die Verfahren und Abläufe für die Antragsabgabe und Antragsbearbeitung zu beschleunigen und die Wartezeiten der einbürgerungswilligen Personen zu verkürzen. Hier gilt es zunächst abzuwarten und zu beobachten, in welcher Form sich diese Maßnahmen auswirken werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob weitere Maßnahmen, die im Antrag dargestellt sind, zu einer Entlastung der Sachbearbeitung führen können. Sobald diese Prüfungen abgeschlossen sind und beschlossen wurde, welche gesetzlichen Änderungen umgesetzt werden, kann der Personalmehrbedarf für die Einbürgerungsstelle konkret ermittelt werden.

gez.
Markus Lewe

Anlage

Antrag an den Rat Nr. A-R/0040/2023 „Münster einbürgerungsfreundlicher gestalten – Einbürgerungszahlen erhöhen, Wartezeiten verkürzen, Informationen verbessern“