



14. Integrationsministerkonferenz 2019  
Ankommen. Teilhaben. Bleiben.

## Beschlussniederschrift

der 14. Integrationsministerkonferenz  
am 11. und 12. April 2019  
in Berlin



# 14. Integrationsministerkonferenz 2019

Hauptkonferenz am 11./12. April 2019 in Berlin

## TOP 6.2

**Bericht der LAG Einbürgerung „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“**

**Antragsteller: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen**

### **Die IntMK hat mehrheitlich beschlossen:**

1. Die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren nehmen den Bericht „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ der von der 13. Integrationsministerkonferenz eingerichteten LAG Einbürgerung zur Kenntnis.
2. Sie stellen fest, dass Einbürgerung ein Zeichen gelungener Integration ist, die Einbürgerung von Personen, die die Voraussetzungen erfüllen, im Interesse der deutschen Gesellschaft liegt und daher eine Steigerung der Einbürgerungsbereitschaft angestrebt werden sollte.
3. Die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren sprechen sich für folgende Schritte zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts aus:
  - Die gemäß § 10 Absatz 1 Satz 1 StAG für eine Anspruchseinbürgerung erforderlichen Zeiten eines rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts im Inland sollten deutlich verkürzt werden. Es wird eine Herabsetzung von den derzeit geforderten 8 Jahren auf grundsätzlich 6 Jahre empfohlen.

- § 10 Absatz 3 StAG sollte als einheitliche Privilegierungsnorm in Form eines Ermessenstatbestandes ausgestaltet werden. Die erforderliche Aufenthaltszeit wird hierbei auf 4 Jahre verkürzt. Die „erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs“ sollte – falls im Einzelfall geboten – im Rahmen des Ermessens Berücksichtigung finden. Denn diese Teilnahme gilt bei dem sich inzwischen erfolgreich etablierten Erstintegrationsinstrument als Norm und kann somit nur noch in Einzelfällen als „besondere Integrationsleistung“ bewertet werden.
- Für die 1. Einwanderergeneration, die sogenannten Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter sowie Vertragsarbeitnehmerinnen und Vertragsarbeitnehmer, sollte aufgrund ihrer besonderen Lebenslage die Hinnahme von Mehrstaatigkeit zugelassen werden.
- Die gesetzliche Grundlage bezüglich der zu erbringenden Nachweise von Sprachkenntnissen, § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 und Absatz 6 StAG, sollte für ältere Personen, insbesondere für die 1. Einwanderergeneration, geändert werden. Es ist eine Abstufung der zu erbringenden Sprachnachweise oder ein gänzliches Absehen hiervon anzustreben.
- Es sollte eine Bekanntgabe der gesetzlichen Änderungen mittels einer bundesweiten Informations- und Aufklärungskampagne erfolgen. Eine Kampagne würde ermöglichen, die Änderungen bekannt zu machen und gleichzeitig die potentiellen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber zu ermuntern, einen Einbürgerungsantrag zu stellen.

Nach einer angemessenen Zeit sollte eine Evaluierung der Wirkungen der vorgeschlagenen Reformen durch den Bund vorgenommen werden.

4. Die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren bitten das Vorsitzland, diesen Beschluss nebst Bericht der LAG Einbürgerung dem Vorsitzenden der Innenministerkonferenz, dem Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat sowie der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zu übermitteln.

**Bericht der LAG Einbürgerung  
für die 14. IntMK 2019**

**Vorschläge für eine Modernisierung des  
Staatsangehörigkeitsrechts**

# Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts

## Ergebnisse der LAG „Einbürgerung“ für die 14. IntMK 2019

### Einleitung

Im Rahmen der 13. Integrationsministerkonferenz (IntMK) am 15./16. März 2018 in Nürnberg wurde eine länderoffene Arbeitsgruppe (LAG) damit beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) eine Verständigung über rechtliche Änderungen im Kontext von Erleichterungen im Bereich der Einbürgerung herbeizuführen und in diesem Zusammenhang weitere integrationsrelevante Fragestellungen zu bearbeiten. Bedauerlicherweise hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat mitgeteilt, dass es zu einer Zusammenarbeit mit der von den für Integration zuständigen Ministerinnen und Ministern, Senatorinnen und Senatoren (IntMK) der Länder eingerichteten LAG Einbürgerung nicht bereit ist.

Der Beschlussvorschlag ist auf der IntMK von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein als TOP 4.3 „Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts notwendig“ eingebracht worden. 14 Länder stimmten dem Beschlussvorschlag zu, zwei Länder (Bayern, Saarland) lehnten ihn ab. In ihrem mehrheitlich gefassten Beschluss „Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts notwendig“ halten die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren fest, dass

- die Einbürgerung ein Zeichen gelungener Integration darstellt,
- die Einbürgerung von Personen, welche die Voraussetzungen erfüllen, im Interesse der deutschen Gesellschaft liegt und
- daher eine Steigerung der Einbürgerungszahlen angestrebt werden sollte.

Das Interesse der deutschen Gesellschaft an Einbürgerung speist sich nicht zuletzt aus dem Erfordernis, die in einer Demokratie notwendige weitgehende Identität zwischen den ständigen Einwohnerinnen und Einwohnern eines Staates und seinen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern herzustellen.

Die Länder stellen fest, dass eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts notwendig ist, um die Einbürgerung attraktiver zu gestalten und die Einbürgerungsbereitschaft zu fördern. Daher sprechen sie sich dafür aus,

- das Staatsangehörigkeitsrecht in diesem Sinne zu modernisieren,
- hierfür die für eine Anspruchseinbürgerung erforderliche Aufenthaltsdauer deutlich zu verkürzen,
- weitere Fristverkürzungen für Personen vorzusehen, die besondere Integrationsleistungen erbracht haben und

- die Lebensleistung der ersten Einwanderergeneration auch im Staatsangehörigkeitsrecht stärker zu berücksichtigen.

Die LAG Einbürgerung der IntMK tagte am 23. Juli 2018 und am 28. November 2018 im Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration in Düsseldorf. In der LAG Einbürgerung haben mitgearbeitet die Länder Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sowie der Arbeitsstab der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Ziel der LAG Einbürgerung ist es, Empfehlungen zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts mit dem Fokus auf Erleichterungen der Einbürgerung zu erarbeiten und hierbei integrationsrelevante Fragen zu beachten.

Dem Auftrag folgend wird in diesem Bericht unter A. generell auf den Zusammenhang von Integration und Einbürgerung eingegangen. Unter B. werden Möglichkeiten für die Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeiten für die Anspruchseinbürgerung vorgeschlagen. In Teil C. werden Reformoptionen bei den erleichterten Einbürgerungsbedingungen betrachtet, während unter D. Erleichterungen für die erste Einwanderergeneration dargestellt werden. In Teil E. wird eine Begleitung der Prozesse mittels Kampagnen angesprochen. Der Bericht endet unter F. mit einer Zusammenfassung der Empfehlungen der LAG Einbürgerung.

## **A. Zusammenhang von Integration und Einbürgerung**

Integration und Einbürgerung hängen in mehrfacher Hinsicht zusammen:

- Drittstaatsangehörigen steht weder das umfassende aktive, noch das umfassende passive Wahlrecht zu. EU-Staatsangehörige besitzen lediglich bei Kommunalwahlen und Wahlen zum europäischen Parlament das aktive und passive Wahlrecht. Aus einer individuellen Perspektive ist damit relevant, dass nur mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung umfängliche politische Rechte, wie eben auch das vollständige Wahlrecht, erlangt werden können. Aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive besteht das Ziel darin, Kongruenz herzustellen zwischen jener Gruppe, für die bestimmte Rechte und Pflichten gelten und der Gruppe, die über diese mitbestimmen können.
- Über offensichtliche, messbare Faktoren struktureller Integration hinaus kann aus dem Willen, die deutsche Staatsbürgerschaft anzunehmen, ein besonderes Bekenntnis zu Deutschland, seinem Rechts- und politischen System abgelesen werden. Umgekehrt genießen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger den vollen Schutz des Staates.

- Studienergebnisse zeigen, dass Eingebürgerte besser integriert sind als Nicht-Eingebürgerte.<sup>1</sup> Der Zusammenhang wird in der Wissenschaft unterschiedlich erklärt. Eine Interpretation ist, dass vorrangig gut Integrierte ein Interesse an der Einbürgerung haben. Eine andere Sichtweise ist, dass die Aussicht auf Einbürgerung die Integration befördert. Andere verweisen auf die Selektionsfunktion der Einbürgerungskriterien, die gut Integrierten größere Möglichkeiten der Einbürgerung eröffnen. Ungeachtet dessen, welche Interpretation geteilt wird, verfängt durchgehend das Argument, dass die Voraussetzungen zur Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung realistisch sein müssen.

## B. Verkürzung der Aufenthaltszeiten für die Anspruchseinbürgerung

Mit einer Verkürzung der notwendigen Aufenthaltszeiten wird der Kreis der Berechtigten vergrößert.

1. Rechtslage: Aufenthaltszeiten für die Anspruchseinbürgerung gemäß § 10 Absatz 1 Satz 1 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)

Gemäß **§ 10 Absatz 1 Satz 1 StAG** wird für die Anspruchseinbürgerung ein rechtmäßiger und gewöhnlicher Aufenthalt von mindestens **8 Jahren** vorausgesetzt.

2. Reformoptionen

Vorgeschlagen wird eine Verkürzung der Aufenthaltszeit auf grundsätzlich **6 Jahre**. Hierfür sprechen Gründe wie die bereits bestehende Verkürzungsmöglichkeit auf **6 Jahre** bei anerkannten Flüchtlingen im Wege der Ermessenseinbürgerung oder der Vergleich mit den weniger umfangreichen Aufenthaltsvoraussetzungen bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach **5 Jahren** (§§ 9, 9a, 35 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)), wobei ein Stufenverhältnis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gewahrt bleiben soll.

Die Möglichkeit einer beschleunigten Einbürgerung gegenüber der derzeitigen achtjährigen Aufenthaltsdauer stellt ein wichtiges Signal der Offenheit und des Aufnahmewillens an alle Menschen mit Einwanderungsgeschichte und rechtmäßigem Aufenthalt dar. Sie schafft einen Anreiz zur zügigen Integration.

---

<sup>1</sup> Salentin, Kurt / Wilkening, Frank: Ausländer, Eingebürgerte und das Problem einer realistischen Zuwanderer-Integrationsbilanz, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 55, Heft 2, 2003, S. 278-298; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, Nürnberg 2012, S. 19 ff.; Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen: 2. Kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik, Schwerpunktthema „Eingebürgerte“, Düsseldorf 2013, S. 5 ff.

Um die Einbürgerungsmöglichkeiten zu verbessern, haben politische Initiativen in den letzten Jahren mehrfach gefordert, die Aufenthaltszeiten herabzusetzen.<sup>2</sup>

Im NRW-Koalitionsvertrag 2017-2022 wird sogar die Forderung nach einer Verkürzung der Aufenthaltszeiten, unabhängig von erbrachten Integrationsleistungen, auf **5 Jahre** erhoben, um Anreize für eine verstärkte Einbürgerung zu setzen.

Entscheidend ist – wie im IntMK-Beschluss von März 2018 festgehalten –, dass eine **deutliche Verkürzung** der rechtmäßigen Aufenthaltsdauer für die Anspruchseinbürgerung einen maßgeblichen Faktor für eine attraktivere Gestaltung der Einbürgerung darstellt.

## **C. Reformoptionen bei den erleichterten Einbürgerungsbedingungen**

### 1. Rechtslage: Verkürzungstatbestände gemäß § 10 Absatz 3 StAG

§ 10 Absatz 3 StAG regelt Privilegierungen, wenn über die nach Absatz 1 Satz 1 erforderlichen Voraussetzungen hinaus Integrationsleistungen erbracht wurden, durch die eine Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer erfolgt bzw. erfolgen kann.

Nach dem derzeit geltenden § 10 Absatz 3 Satz 1 StAG wird die Aufenthaltszeit auf **7 Jahre** verkürzt, wenn die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs durch eine Bescheinigung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nachgewiesen wurde.

Nach dem derzeit gültigen § 10 Absatz 3 Satz 2 StAG wird im Wege des Ermessens entschieden, ob eine Verkürzung auf **6 Jahre** erfolgen kann, sofern das Kriterium „besondere Integrationsleistungen“ zu bejahen ist. Bei der Ermessensentscheidung ist eine Gesamtbetrachtung anzustellen. In besonders gelagerten Fällen kann nach dem Zweck der Vorschrift das Ermessen auf Null reduziert sein.

### 2. Reformoptionen

#### *2.1 Zusammenfassen der beiden bisherigen Verkürzungstatbestände (§ 10 Absatz 3 Satz 1 und § 10 Absatz 3 Satz 2 StAG)*

---

<sup>2</sup> BT-Drs. 17/773 v. 23.02.2010 Gesetzesentwurf (GE) der Fraktion SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts“; BT-Drs. 17/2351 v. 30.06.2010 Antrag der Fraktion DIE LINKE „Ausgrenzung beenden – Einbürgerung umfassend erleichtern“; BT-Drs. 17/3411 v. 26.10.2010 GE der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts“; BT-Drs. 18/5631 v. 23.07.2015 GE der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Einbürgerung und zur Ermöglichung der mehrfachen Staatsangehörigkeit“; BT-Drs. 19/6542 v. 14.12.2018 GE der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes“

Grundsätzlich sollte an der bisherigen Systematik der Verkürzungsmöglichkeit festgehalten werden, da es die herausgehobenen Integrationsbemühungen und Integrationsleistungen entsprechend würdigt und honoriert.

Die bisherige Differenzierung des **§ 10 Absatz 3 StAG** in eine Anspruchsnorm in Satz 1 (bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs) und eine Ermessensnorm in Satz 2 (bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen) soll jedoch zugunsten **einer einheitlichen Privilegierungsnorm** als Ermessenstatbestand (s. 2.2) aufgegeben werden. Unabhängig davon, ob die Aufenthaltszeit für die Anspruchseinbürgerung nach § 10 Absatz 1 Satz 1 StAG grundsätzlich auf **6 Jahre** oder **5 Jahre** festgelegt wird, wird hierfür eine deutlich weitergehende Verkürzung der Aufenthaltszeit auf **4 Jahre** präferiert.

Es wird zudem dafür plädiert, die zurzeit als eigenständiger Verkürzungstatbestand geltende „erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs“ (Absatz 3 Satz 1) in dieser Form abzuschaffen. Dass Deutschkenntnisse nach wie vor notwendig und nicht verhandelbar sind, bleibt dabei unbestritten. Aber die besondere Würdigung der erfolgreichen Teilnahme an einem Integrationskurs hat sich seit der Einführung der Kurse vor rd. 13 Jahren relativiert. Im Übrigen können bereits erworbene ausreichende Deutschkenntnisse dazu führen, dass eine Einbürgerungsbewerberin oder ein Einbürgerungsbewerber aufgrund „sprachlicher Überqualifikation“ nicht zu einem Integrationskurs zugelassen wird und damit an einer Anspruchseinbürgerung bereits nach derzeit **7 Jahren** nicht partizipieren kann.

## *2.2 Privilegierung nach § 10 Absatz 3 (neu) StAG als Ermessenstatbestand*

Bei dem einen Verkürzungstatbestand nach § 10 Absatz 3 StAG sollte es sich um einen Ermessenstatbestand handeln (wie bisher in Satz 2). Die Einbürgerungsbehörden erhalten dadurch die Möglichkeit, eine Einzelfallprüfung unter Einbezug jeglicher individueller Aspekte zum Werdegang, der Biografie der Einbürgerungsbewerberinnen bzw. der Einbürgerungsbewerber etc. vorzunehmen. Dies knüpft an die bestehende Praxis an, da die Länder jeweils umfangreiche Kriterien aufgestellt haben, um ihr zurzeit über § 10 Absatz 3 Satz 2 StAG eingeräumtes Ermessen im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit auszuüben.

Bei dieser Ausgestaltung besteht im Gegensatz zu einer „Anspruchsverkürzung“ Raum für eine Gesamtbetrachtung z.B. im Hinblick auf die problemfreie Erfüllung der anderen Einbürgerungsvoraussetzungen (z.B. Verurteilungen im Rahmen des § 12a StAG). Bei einer Ausgestaltung als Anspruchstatbestand bestünde zudem das Risiko einer in der Öffentlichkeit wahrgenommenen Schieflage, da eine Niederlassungserlaubnis nach 5 Jahren erteilt wird, die deutsche Staatsbürgerschaft aber bereits nach 4 Jahren erlangt werden könnte.

### 2.3 Definition der Verkürzungstatbestände in § 10 Absatz 3 (neu) StAG

Die bisherige Differenzierung in § 10 Absatz 3 StAG wird aufgegeben. Die Privilegierung in **§ 10 Absatz 3 StAG** sollte folglich allein an das Vorliegen **besonderer Integrationsleistungen** anknüpfen.

Diese werden angenommen, wenn die Einbürgerungsbewerberin bzw. der Einbürgerungsbewerber erfolgreich besondere Anstrengungen unternommen hat, sich in die Lebensverhältnisse Deutschlands zu integrieren. Der geltende § 10 Absatz 3 Satz 2 StAG führt als ein Regelbeispiel allein den Nachweis von Sprachkenntnissen auf, welche die Voraussetzungen des § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 StAG übersteigen. Eine längere ehrenamtliche Tätigkeit bei einer gemeinnützigen Organisation oder einem Verein bietet ein weiteres Beispiel (siehe die Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum StAG (VAH StAG) vom 01.06.2015, Nr. 10.3.1, S. 29/30). Nach einem Beschluss des OVG NRW vom 30.11.2012 (Az.: 19 E 1259/11, Rn. 11) können besondere Integrationsleistungen in einem überobligatorischen Spracherwerb ebenso liegen wie in guten sonstigen schulischen Leistungen und einem verantwortungsbewussten Sozialverhalten.

Die Länder haben per Erlass oder mittels eigener Anwendungshinweise den unbestimmten Rechtsbegriff der „besonderen Integrationsleistungen“ in Ergänzung der Ausführungen in den VAH-StAG des BMI zu § 10 Absatz 3 Satz 2 StAG definiert. Hierbei handelt es sich um umfangreiche Facetten, um diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu unterfüttern.

Die vielzähligen Aspekte wie besondere schulische, berufsqualifizierende, berufliche, sprachliche Leistungen sowie ehrenamtliches, bürgerschaftliches, soziales, politisches, gewerkschaftliches oder kulturelles Engagement etc., die als weitere Regelbeispiele den unbestimmten Rechtsbegriff „besondere Integrationsleistungen“ ausfüllen können, würden bei einer beispielhaften, nicht abschließenden Aufzählung in § 10 Absatz 3 StAG den Normierungsrahmen unübersichtlich und fehleranfällig gestalten.

Aus den vorgenannten Gründen sollte der bestehende Katalog der Regelbeispiele aus Absatz 3 Satz 2 „besonderer Integrationsleistungen“ nicht durch zahlreiche weitere Kriterien überfrachtet werden.

Es wird empfohlen, auch die **erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs** nicht explizit in den Katalog der Regelbeispiele für „besondere Integrationsleistungen“ aufzunehmen.

Das BAMF beschreibt das Wesen des Integrationskurses u.a. wie folgt: „Den Kern der staatlichen Integrationsmaßnahmen bilden die Integrationskurse, bestehend aus

einem Sprachkurs zur Vermittlung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einem Orientierungskurs zur Vermittlung von Wissen zur Rechtsordnung, Geschichte und Kultur in Deutschland. Die Integrationskurse werden bundesweit als erfolgreiches Instrument für eine nachhaltige Integration der Migranten propagiert. Sie sind ein wesentlicher Schlüssel für das spätere gesellschaftliche Zusammenleben sowie für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland. Die bundesfinanzierten Integrationskurse und berufsbezogenen Sprachkurse sind und bleiben die wichtigsten Instrumente für den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse für erwachsene Zugewanderte.“

Neben dem hohen Stellenwert, der den Integrationskursen zugerechnet wird, wird aus dieser Beschreibung zunächst deutlich, dass der wesentliche Inhalt der Integrationskurse nicht nur in der Vermittlung von Sprachkenntnissen liegt. Es wird zudem gesellschaftliches, rechtliches und kulturelles Wissen vermittelt, sodass der erfolgreichen Teilnahme an einem Integrationskurs eine Wertevermittlung vorausgeht.

Die Beschreibung als Kern der staatlichen Integrationsmaßnahmen verdeutlicht aber auch, dass das Angebot zur Teilnahme an einem Integrationskurs flächendeckend besteht und auch regelmäßig angenommen wird. Zudem besteht nach § 44a AufenthG die Möglichkeit, durch die Träger der Grundsicherung eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs auszusprechen und bei unentschuldigter Nichtteilnahme Sanktionsmaßnahmen einzuleiten.

Demnach gilt die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs für diejenigen, die seit der weitgehenden Etablierung der Integrationskurse zugewandert sind, inzwischen als Norm und kann nur noch in Einzelfällen als „besondere Integrationsleistung“ bewertet werden.

Diese Einschätzung wird auch dadurch gestärkt, dass die in den Integrationskursen vermittelten Inhalte mit den Anspruchseinbürgerungsvoraussetzungen nach § 10 Absatz 1 StAG vergleichbar sind. So wird der Integrationskurs im Bereich Sprache – gleich der regulären Voraussetzung nach § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 StAG – bei erfolgreicher Teilnahme mit dem Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) für Sprachen abgeschlossen. Auch werden mit einem bestandenen Test „Leben in Deutschland“ als Abschluss des Orientierungskursteils des Integrationskurses unter bestimmten Voraussetzungen die staatsbürgerlichen Kenntnisse nach § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 7 StAG nachgewiesen.

Gegen eine Aufnahme der „erfolgreichen Teilnahme an einem Integrationskurs“ in den Katalog der Regelbeispiele für „besondere Integrationsleistungen“ spricht zudem, dass auf diesem Wege der Diskriminierung der Personengruppe, der die Teilnahme an einem Integrationskurs wegen bereits zu ausgeprägter Sprachvorkenntnisse versagt wird, vorgebeugt würde.

Es steht den Ländern auch ohne explizite Aufnahme der „erfolgreichen Teilnahme an einem Integrationskurs“ in den Katalog der Regelbeispiele der „besonderen Integrationsleistung“ frei, den erfolgreichen Besuch in besonders gelagerten Einzelfällen dennoch als solche anzuerkennen. Durch die Ausgestaltung des Absatzes 3 als Ermessenstatbestand erhalten die Länder weiterhin die Möglichkeit, individuelle Kriterien festzulegen, anhand derer sie die Ermessensprüfung im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit ausüben können. Dabei kann insbesondere auch auf die erfolgte Wertevermittlung bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs eingegangen werden.

Durch die Möglichkeit der Einbeziehung im Rahmen der Ermessensprüfung wird der Bedeutung des Integrationskurses als ein wichtiges staatliches Unterstützungsinstrument für die Eingliederung Rechnung getragen, gleichwohl aber der bisherige Automatismus zugunsten einer Gesamtbetrachtung aufgegeben. Dadurch werden die Anreize verstärkt, sich insgesamt um besondere Integrationsleistungen zu bemühen.

Als mögliche weitere Regelbeispiele, die aufgrund ihrer besonderen integrationspolitischen Bedeutung ergänzende Aufnahme in den bestehenden Katalog finden sollten, kommen z.B. (besonders) gute schulische, berufsqualifizierende und berufliche Leistungen sowie herausragendes ehrenamtliches bzw. soziales oder politisches Engagement in Betracht. Durch die geringfügige Erweiterung der Regelbeispiele werden die Einbürgerungsbedingungen u.a. für qualifizierte Einwandererinnen und Einwanderer sichtbar gestaltet und Anreize zur Einbürgerung gesetzt. Zudem werden besonders gute schulische und berufliche Leistungen honoriert.

#### *2.4 Vorschlag für eine künftige Regelung*

In Umsetzung der unter 2.1 bis 2.3 konsentierten Voraussetzungen könnte folgende Neufassung des § 10 Absatz 3 StAG in Betracht kommen:

„Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen kann die Frist nach Absatz 1 Satz 1 auf vier Jahre verkürzt werden. Dazu zählen insbesondere Sprachkenntnisse, die die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 deutlich übersteigen, oder besonders gute schulische, berufsqualifizierende sowie berufliche Leistungen oder zivilgesellschaftliches Engagement.“

Hierbei findet die Subsumtion individueller Integrationsleistungen, wie z.B. zivilgesellschaftliches Engagement, unter dem unbestimmten Rechtsbegriff der „besonderen Integrationsleistungen“ auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsprechung, der VAH-StAG des BMI sowie der länderspezifischen Erlasse und Ausführungshinweise statt.

## D. Integrationsrelevante Fragestellungen für die erste Einwanderergeneration

### 1. Rechtslage

Das Staatsangehörigkeitsrecht knüpft die Einbürgerung an wesentliche Voraussetzungen bzw. Nachweise in **sozialer** (Sicherung des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen), **kultureller** (Sprachniveau B1 in mündlicher und schriftlicher Form, Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland) und **rechtlicher** (gewöhnlicher, rechtmäßiger Aufenthalt, bestimmter Aufenthaltsstatus, Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung, Loyalitätserklärung, keine Mehrstaatigkeit etc.) **Hinsicht**. Diese Nachweise gelten als **Maßstab für eine gelungene Integration im Kontext der Einbürgerung**.

Hiervon erfasst wird u.a. auch die **erste Einwanderergeneration** in beiden Teilen Deutschlands. Hierzu gehören die bis 1973/1974 angeworbenen sogenannten „Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter“<sup>3</sup> in der Bundesrepublik Deutschland sowie die Vertragsarbeitnehmerinnen und Vertragsarbeitnehmer aus Angola, Mosambik und Vietnam in der ehemaligen DDR<sup>4</sup>, die in der Vergangenheit nicht bzw. wenig von Integrationsangeboten – wie Sprachförderung oder Integrationskurse – profitieren konnten und aus diesen Gründen oft über geringe, häufig nur mündliche deutsche Sprachkenntnisse verfügen. Andererseits stellte diese Einwanderergeneration ihre Arbeitskraft zur Verfügung, erzog Kinder, die heute zu einem großen Teil deutsche Staatsbürgerinnen und –bürger sind, und leistete einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Deutschlands. Die Wirtschaftskraft hat sie auch durch Unternehmens-/ Existenzgründungen steigern können. Ihre Integrationsleistungen in Form ehrenamtlicher Tätigkeiten in migrantischen Vereinen / Verbänden sind auch im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt und politische sowie gesellschaftliche Partizipation zu würdigen.

Mit ihrer besonderen Lebensleistung hat diese Gruppe einen wesentlichen Beitrag zur positiven Entwicklung Deutschlands erbracht, was aber im Einbürgerungsrecht bisher nicht ausreichend honoriert wird. Die Länder sollten diesbezüglich rechtliche Möglichkeiten erarbeiten<sup>5</sup>, die dieser Generation die Einbürgerung, z.B. unter der Beibehaltung ihrer Herkunftsstaatsangehörigkeit, erleichtert, und, mit dem Fokus auf die ältere Generation gerichtet, gesetzliche Regelungen überprüfen, inwieweit Hemmnisse für potentielle Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber u.a. aus dem

---

<sup>3</sup> Durch die Anwerbeabkommen wurden Personen aus Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Südkorea, Portugal, Tunesien und Jugoslawien vermittelt.

<sup>4</sup> Bei der Personengruppe der Vertragsarbeitnehmerinnen und Vertragsarbeitnehmer aus Angola, Mosambik und Vietnam handelt es sich um eine zahlenmäßig kleine Gruppe von höchstens 15.000 Personen (vgl. Schreiben vom 17. und 19.11.1992 der Ausländerbeauftragten der neuen Bundesländer an die „Innenminister und –senatoren“ und an die „Ministerpräsidenten“ der Bundesländer; Vermerk der Bundesausländerbeauftragten vom 28.08.1995 zu der aufenthaltsrechtlichen Situation der ehemaligen DDR-Vertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer). Von der arbeitsmarktpolitischen Intention her ist die Rekrutierung der Vertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer vergleichbar mit der Anwerbung der sogenannten „Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter“ der alten Bundesrepublik Deutschland.

<sup>5</sup> Vgl. Ziffer 4 der IntMK 2018 am 15./16.03.2018 in Nürnberg.

Personenkreis der Analphabetinnen und Analphabeten ausgeräumt und dadurch die Einbürgerungsbereitschaft gefördert werden kann.

## 2. Reformoptionen

### 2.1. *Hinnahme der Mehrstaatigkeit für die 1. Einwanderergeneration*

In diesem Kontext könnte die Zulassung der Mehrstaatigkeit für diese „besondere“ Einwanderergeneration in Erwägung gezogen werden. Auch für diese potentiellen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber kann die Notwendigkeit zur Aufgabe der Herkunftsstaatsangehörigkeit eine besonders hohe Hürde und somit ein Hemmnis bei der Entscheidung zur Einbürgerung darstellen. Die sogenannten „Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter“ im Westen Deutschlands und die Vertragsarbeitnehmerinnen sowie Vertragsarbeitnehmer im Osten sollten zunächst vorübergehend zu Arbeitszwecken in Deutschland bleiben. Wegen ihrer vorgesehenen Rückkehr investierten viele von ihnen im Herkunftsland intensiv in Auf- und Ausbau einer Existenzgrundlage für sich und ihre Familien. Daraus resultiert die bis heute besonders enge soziokulturelle und vor allem materielle Bindung zu den Herkunftsländern. Ihre Sorge, diese Bindung könnte ihnen genommen werden, wenn sie die Herkunftsstaatsangehörigkeit nicht mehr besitzen, wiegt daher besonders schwer.

Bei der Frage der Mehrstaatigkeit für die 1. Einwanderergeneration sollten auch die Ehegattinnen und Ehegatten sowie Lebenspartnerinnen und Lebenspartner dieser Generation („Heiratsmigrantinnen und -migranten“) in die Überlegung einbezogen werden. Hierbei signalisiert bzw. stellt man eine Anerkennung der gemeinsamen Lebensleistung der Ehegattinnen und Ehegatten sowie Lebenspartnerinnen und Lebenspartner sicher. Dies korrespondiert auch mit den bestehenden einbürgerungsrechtlichen Privilegierungen von Ehen bzw. Lebenspartnerschaften. Eine geschlechterspezifische Differenzierung sollte deshalb nicht vorgenommen werden.

Nach geltender Rechtslage sieht § 12 Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 StAG für ältere Personen eine Ausnahme von der Voraussetzung des § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 StAG vor, sofern der Einbürgerung „ausschließlich das Hindernis eintretender Mehrstaatigkeit entgegensteht, die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde“.

Durch eine auf die **erste Einwanderergeneration** zugeschnittene Ausnahme, die – anders als der geltende § 12 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 StAG – nicht an das Vorliegen weiterer Tatbestandsvoraussetzungen anknüpfen würde, könnte diese Gruppe leichter unter Verzicht auf die Aufgabe ihrer Herkunftsstaatsangehörigkeit eingebürgert werden.

Diese Eingrenzung der Geltung des § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 StAG könnte erzielt werden, entweder

- durch eine Erweiterung des § 12 Absatz 1 StAG um einen Satz 3 oder
- durch die Ergänzung des § 12 Absatz 2 StAG um einen Satz 2, auf dessen Grundlage von der Voraussetzung des § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 StAG in Bezug auf die **erste Einwanderergeneration** abgesehen wird.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die bestehende Ausnahme zu älteren Personen in § 12 Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 StAG zu ändern, entweder

- durch Anfügung eines Halbsatzes, der sich ohne weitere Tatbestandsvoraussetzungen allein auf die **erste Einwanderergeneration** bezieht (diese träten mithin zu der bestehenden Ausnahmegruppe der „älteren Personen“ und den bestehenden Ausnahmevoraussetzungen in Nr. 4 hinzu) oder
- durch Ersetzung der bisherigen Ausnahme in Nr. 4 durch die voraussetzungslose Ausnahme für die **erste Einwanderergeneration**.

In jedem Fall müsste eine gesetzliche Formulierung aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 3 GG) eine eindeutig identifizierbare Abgrenzung erreichen.

Bei den sogenannten „Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern“ in der Bundesrepublik Deutschland wäre eine am Anwerbestopp aus 1973 mit zeitlicher Nachfrist orientierte Stichtagsregelung, etwa der 30.06.1974, denkbar.

Bei den ehemaligen Vertragsarbeitnehmerinnen und Vertragsarbeitnehmern aus Angola, Mosambik und Vietnam gilt der Stichtag 13.06.1990 für ihre letzte Einreise in die ehemalige DDR. Dieser Stichtag war ein gesetzlicher Tatbestand für ihr in der Sitzung der „Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ am 14. Mai 1993 beschlossenes Bleiberecht im vereinten Deutschland<sup>6</sup>.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG stärker zu nutzen. Bei der derzeitigen Ausgestaltung der Norm ergibt sich eine gesetzliche Vorgabe zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit nicht aus dem Wortlaut selbst, jedoch ist nach der in Teilen weiterhin geltenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) der Grundsatz zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit zu beachten. Die Einbürgerungsbehörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob Mehrstaatigkeit hingenommen werden kann. Dabei sind in der StAR-VwV mehrere Ausnahmen vorgesehen. Durch Ergänzungen dieses Regelungsinstrumentes können differenzierte Ausnahmen für die ältere Generation und die 1. Einwanderergeneration ermöglicht werden, wobei durch eine Neufassung der StAR-VwV eine einheitliche Handhabung in den Ländern zu erreichen wäre.

---

<sup>6</sup> Vgl. Beschlussniederschrift über die Sitzung der „Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ am 14. Mai 1993 in Potsdam – TOP 14.

## 2.2. Erleichterte Bedingungen bei Sprachnachweisen (§ 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6, Absatz 6 StAG)

Nach dem geltenden StAG werden bereits Ausnahmen im Rahmen der Anspruchseinbürgerung zugelassen:

„Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 [-ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache-] (...) wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder **altersbedingt** nicht erfüllen kann“, § 10 Absatz 6 StAG.

Eine Altersgrenze für das altersbedingte Absehen von den geforderten Sprachkenntnissen sieht das StAG nicht vor; durch die Formulierung „altersbedingt“ wird deutlich, dass eine Kausalität zwischen dem Alter und dem Unvermögen, die geforderten Sprachkenntnisse nachzuweisen, vorliegen muss.

Die vorläufigen Anwendungshinweise des BMI (Nr. 10.6 VAH-StAG) sehen vor, dass die Ausschlussgründe durch ein ärztliches Attest nachzuweisen sind, wenn sie nicht offenkundig sind.

Die Länder setzen die Ausnahmeregelung unterschiedlich um, wobei neben der häufig vorgenommenen Einzelfallbetrachtung vermehrt der Aspekt der Altersgrenzen Berücksichtigung findet. Offenkundige Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der Ausnahmvorschrift des § 10 Absatz 6 StAG sind nach jetzigem Stand nicht bekannt.

Nach der Rechtsprechung zu § 10 Absatz 6 StAG **ist** bei Anwendung der Ausnahmeregelung von den Sprachkenntnissen abzusehen. Daher kann auch eine teilweise Erfüllung der Sprachanforderungen nicht gefordert werden.

**Bei einer Änderung der gesetzlichen Vorgaben** können für bestimmte Personengruppen Erleichterungen geschaffen werden. Hierdurch würde es möglich, die Anforderungen an das erforderliche Mindestmaß der deutschen Sprachkenntnisse abzusenken. In einschlägigen Fällen könnte so beispielsweise auf schriftliche Kenntnisse verzichtet werden und es könnte auf einfache mündliche Sprachkenntnisse abgestellt werden.

Vorgeschlagen wird daher eine Abstufung zwischen § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 und Absatz 6 StAG hinsichtlich der zu erbringenden erforderlichen Sprachkenntnisse oder dem Absehen hiervon. Bei einer Änderung der gesetzlichen Vorgaben könnten etwa besondere Lebenssituationen und Biografien Berücksichtigung finden. Ebenso wäre eine Erleichterung denkbar, die beim Vorliegen einer Kombination aus Alter und Aufenthaltsdauer greifen könnte.

Nach den Ergebnissen der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011 erschien 30 % der Nichteingebürgerten die Sprachprüfung bzw. der Einbürgerungstest als zu kompliziert. Dies spielte unter den Eingebürgerten und im Verfahren Befindlichen für nur

noch deutlich weniger als 10 % eine Rolle, was darauf hindeuten könnte, dass sich die Bedenken zumindest teilweise als unbegründet erweisen.<sup>7</sup>

Hierdurch wird deutlich, dass die Anforderungen an den Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache für noch nicht eingebürgerte Personen ein grundsätzliches Hindernis beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit darstellen. Diese Anforderungen, vor allem hinsichtlich der Schriftsprachkompetenz, könnten bei Personen, welche keinen Zugang zu Regelinstrumenten der Sprachförderung erhalten haben, insbesondere bei älteren Menschen, zum Absinken der Einbürgerungszahlen beigetragen haben.<sup>8</sup>

### **E. Begleitung der Gesetzesänderung durch Kampagnen bzw. Informationsmaßnahmen und Evaluation**

Viele Länder, der Bund, Kommunen und zivilgesellschaftliche Organisationen haben in den vergangenen Jahren Kampagnen zur Einbürgerung gestartet oder auf anderen Wegen, etwa durch gezielte Beratungs- und Begleitungsangebote, auf die Bedeutung von Einbürgerung hingewiesen. Über die Gesetzesänderungen zur Erleichterung der Einbürgerung sollte nicht nur im Rahmen dieser laufenden Aktivitäten informiert, sondern durch eine bundesweite Informations- und Aufklärungskampagne verstärkt Aufmerksamkeit erzielt werden.

Dabei sollte neben allgemeinen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen eine gezielte Ansprache von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie für die Zielgruppe relevanten Organisationen (Migrantenorganisationen, Moscheevereine etc.) erfolgen.

Die Wirkungen der vorgeschlagenen Reformen auf die Bereitschaft zur Einbürgerung sollte nach angemessener Zeit überprüft werden.

### **F. Zusammenfassende Empfehlungen der LAG Einbürgerung**

Die LAG Einbürgerung empfiehlt der 14. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren:

Die gemäß § 10 Absatz 1 Satz 1 StAG für eine Anspruchseinbürgerung erforderlichen Zeiten eines rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts im Inland sollten deutlich

---

<sup>7</sup> Martin Weinmann/Inna Becher/Dr. Christian Babka von Gostomski (2012): Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen –Ergebnisse des BAMF– Einbürgerungsstudie 2011. Forschungsbericht 15. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 251.

<sup>8</sup> Bericht der länderoffenen IntMK-AG „Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit attraktiv gestalten“ – Bestandsaufnahme und Analyse – vom 4. März 2010 (S.39); IntMK-Beschluss vom 19. März 2010.

verkürzt werden. Es wird eine Herabsetzung von den derzeit geforderten 8 Jahren auf grundsätzlich 6, bzw. 5 Jahre empfohlen.

§ 10 Absatz 3 StAG sollte als einheitliche Privilegierungsnorm in Form eines Ermessenstatbestandes - mit der Folge der Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltszeit auf 4 Jahren - ausgestaltet werden. Die „erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs“ sollte nicht in den bestehenden Katalog der Regelbeispiele für „besondere Integrationsleistungen“ aufgenommen werden, sondern - falls geboten - im Rahmen des Ermessens Berücksichtigung finden.

Für die 1. Einwanderergeneration, die sogenannten „Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter“ sowie die Vertragsarbeitnehmerinnen und Vertragsarbeitnehmer, sollte die Hinnahme von Mehrstaatigkeit zugelassen werden.

Die gesetzliche Grundlage bezüglich der zu erbringenden Nachweise von Sprachkenntnissen, § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 und Absatz 6 StAG, sollte für ältere Personen, insbesondere für die 1. Einwanderergeneration, geändert werden. Es ist eine Abstufung der zu erbringenden Sprachnachweise oder ein gänzliches Absehen hiervon anzustreben.

Es sollte eine Bekanntgabe der gesetzlichen Änderungen mittels einer bundesweiten Informations- und Aufklärungskampagne erfolgen. Eine Kampagne würde ermöglichen, die Änderungen bekannt zu machen und gleichzeitig die potentiellen Einbürgerungsbewerberinnen und –bewerber zu ermuntern, einen Einbürgerungsantrag zu stellen.

Nach einer angemessenen Zeit sollte eine Evaluierung der Wirkungen der vorgeschlagenen Reformen durch den Bund vorgenommen werden.

## **Notizen**

## **Notizen**

## **Notizen**