

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

Einrichtung eines Projekts zur Zentralisierung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten

Der Senat von Berlin
InnDS I B 2 Cz - 020610-1/2022-2-20
90223-2226

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Vorlage

- zur Kenntnisnahme -
des Senats von Berlin
über
Einrichtung eines Projekts zur Zentralisierung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

1. Einbürgerungen zentralisieren, Verfahren beschleunigen, Einbürgerungsquote erhöhen

Zur Beschleunigung der Einbürgerungsverfahren und zur Erhöhung der Einbürgerungszahlen sehen die Richtlinien der Regierungspolitik 2021-2026 vor, Einbürgerungen zentral zu organisieren, die Verfahren zu beschleunigen und die Einbürgerungsquote zu erhöhen. Hierzu soll ein Landeseinbürgerungszentrum errichtet werden. Anträge sollen einheitlich und effektiv bearbeitet werden.

Aktuell werden Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, zu denen die Einbürgerungen gehören, durch die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport und die 12 Bezirksämter bearbeitet. Die Bearbeitungsdauer in den Bezirken ist teilweise sehr lang, und es besteht ein erheblicher Antragsrückstau. Teilweise entstehen schon im Vorfeld der Antragstellung Wartezeiten von bis zu einem Jahr, da Beratungstermine für die Antragstellung in einigen Bezirken nur mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf vergeben werden.

Viele seit Jahren in Berlin lebende Mitbürgerinnen und Mitbürger mit Migrationshintergrund stellen aus Unwissenheit oder wegen des zähen Verfahrens trotz des Vorliegens aller Voraussetzungen keinen Antrag auf Einbürgerung. Die Einbürgerungsquote in Berlin ist niedriger als in den meisten anderen Bundesländern. Mit den durchschnittlich ca. 7.000 Einbürgerungen pro Jahr wird das Potential der Menschen, die in Berlin eingebürgert werden

könnten, bei weitem nicht ausgeschöpft. Andere Städte und Bundesländer, wie etwa Hamburg oder München, die Einbürgerungen zentral organisieren und mit der Ausländerbehörde vernetzt haben, können potentielle Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber gezielt und unmittelbar ansprechen, beraten und motivieren, Einbürgerungsanträge zu stellen.

2. Doppelzuständigkeiten abbauen und einheitliche Steuerung durch Fachaufsicht

Die Verfahrensdauer und die Einbürgerungspraxis ist in den Bezirken sehr unterschiedlich, so dass es auch vom Wohnort abhängen kann, ob und wann ein Einbürgerungsantrag Erfolg hat. Eine einheitliche Steuerung der Bezirke ist nur sehr eingeschränkt im Rahmen der allgemeinen Bezirksaufsicht sowie der Bindung an Verwaltungsvorschriften möglich. Die bessere Steuerung der Verwaltung, ein Abbau von Doppelzuständigkeiten und eine Beschleunigung von Verfahren sind Kernanliegen der Regierungskoalition.

Eine Zentralisierung der Aufgabe unter der Fachaufsicht der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport sichert eine einheitliche und einbürgerungsfreundliche Entscheidungspraxis bei Einbürgerungen. Dies dient einer Steigerung der Partizipation und Integration vieler Mitbürgerinnen und Mitbürger mit Migrationshintergrund in der vielfältigen Stadtgesellschaft, da mit der Staatsbürgerschaft gleiche Rechte und Pflichten, insbesondere bei Wahlen und Abstimmungen, verbunden sind.

Im Hinblick auf die herausragende Bedeutung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, insbesondere der Einbürgerung zur Begründung gleicher staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten, ist die Aufgabe bereits bisher nach dem Zuständigkeitskatalog des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes zu einem erheblichen Teil der Hauptverwaltung zugewiesen. Lediglich Vorbereitungsarbeiten und Anspruchseinbürgerungen sind hiervon ausgenommen und den Bezirken zugewiesen. Diese Aufgliederung und Überschneidung der Zuständigkeiten führt zu weiteren Verfahrensverzögerungen und hat sich in der Praxis nicht bewährt. Abgelehnte Anspruchseinbürgerungen werden teilweise von einer anderen Behörde erneut nach Ermessen geprüft. Der zentralen Wahrnehmung der Aufgabe aus einer Hand kommt mithin gesamtstädtische Bedeutung zu und eine Bündelung der Entscheidungskompetenzen führt zu einer klareren Abgrenzung der Aufgaben zwischen Haupt- und Bezirksverwaltung. Deshalb soll über Einbürgerungen künftig einheitlich dort entschieden werden, wo die Zielgruppen am besten erreichbar sind und die Steuerung dem Gesamtinteresse Berlins Rechnung trägt.

Um aber auch den regionalen Bezug in den Bezirken zu erhalten, die Bindungen in die Kiezstrukturen zu stärken und die Bedeutung der Einbürgerungen gerade auch mit Blick auf Nachbarschafts- und Kiezstrukturen zu unterstreichen, sollen weiterhin Einbürgerungen mit dezentralen Einbürgerungsfeiern in den Bezirken ermöglicht werden.

3. Einbürgerungen im Landesamt für Einwanderung (LEA) zusammenführen

Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport hat ein Projekt aufgelegt, mit dem die rechtlichen, finanziellen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine Zentralisierung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten im Landesamt für Einwanderung (LEA) erfasst und geschaffen werden sollen.

Im LEA sollen künftig alle Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, nicht nur Einbürgerungen, zusammengeführt und zentral bearbeitet werden. Durch die Bündelung der aufenthalts- und einbürgerungsrechtlichen Zuständigkeiten im LEA (unter Fachaufsicht der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport) lassen sich größtmögliche Synergieeffekte erzielen. Zudem bietet sich die Chance einer intensiven Beratung der Einwandernden im Beratungszentrum und den für das Aufenthaltsrecht zuständigen Bereichen des LEA hinsichtlich der Möglichkeit einer Einbürgerung.

Das LEA ist für die Zentralisierung der Staatsangehörigkeitsaufgaben besonders geeignet. Es ist eine moderne Publikumsbehörde und verfügt über eine umfassende Expertise im Themenfeld Migration und Integration. Es begleitet Einwandernde in Berlin von Anfang an, beginnend mit dem Einreiseverfahren, über den befristeten Aufenthalt bis zum unbefristeten Aufenthalt mit einer Niederlassungserlaubnis. Für Einwandernde, die seit vielen Jahren in Deutschland leben und bleiben möchten, ist die Einbürgerung der letzte logische Schritt zu mehr Integration und Teilhabe.

Schon jetzt kommt dem LEA eine Schlüsselstellung für die Steuerung und Gestaltung von Einwanderung und Integration von Einwandernden im Land Berlin zu. Mit derzeit 600 Beschäftigten und ca. 170.000 erteilten Aufenthaltstiteln und sonstigen Bescheinigungen allein im Jahr 2021 ist das LEA mit Abstand die größte Ausländerbehörde Deutschlands.

Die Mitarbeitenden des LEA haben eine sehr hohe Expertise im Aufenthaltsrecht, und es gibt bereits jetzt Berührungspunkte zum Staatsangehörigkeitsrecht. Die mit der Zentralisierung im LEA verbundenen Synergieeffekte würden bei der Errichtung einer eigenständigen Landeseinbürgerungsbehörde nicht in gleicher Weise genutzt werden können. Zudem wäre die Errichtung einer eigenständigen Landesbehörde mit deutlich höheren Kosten verbunden.

Die Zentralisierung im LEA bietet die Chance einer zielgenauen und unmittelbaren Beratung der Einwandernden im dortigen Beratungszentrum und den anderen Abteilungen. Entsprechende Beratungen zu Einbürgerungen sollen perspektivisch auch im Willkommenszentrum durch Mitarbeitende der Beauftragten für Integration und Migration erfolgen. Durch Einbürgerungskampagnen des Senats sollen Menschen mit Migrationshintergrund künftig motiviert werden, Beratungen in Anspruch zu nehmen und Einbürgerungsanträge zu stellen. Der Senat wird auch den Einsatz von Einbürgerungslotsen prüfen und eine Studie hierzu erarbeiten.

Die Steuerung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten soll künftig einheitlich im Land Berlin durch die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport im Wege der Fachaufsicht erfolgen. Diese soll zugleich die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Widerspruchsangelegenheiten erhalten, um die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit unabhängig vom LEA überprüfen zu können. Dies stärkt den Rechtsschutz der Betroffenen und trägt zur Entlastung der Gerichte bei. Dementsprechend verbleibt das Widerspruchsverfahren bei der Einbürgerung nach Ermessen wie bisher in unmittelbarer Regierungsverantwortung der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport. Die Fachaufsichtsbehörde soll ferner die Möglichkeit erhalten, gerichtliche Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung an sich zu ziehen.

Nach den Planungen des Senats soll die Zentralisierung möglichst bereits im dritten Quartal 2023 abgeschlossen sein. Die auf Bundesebene geplanten Erleichterungen im Staatsangehörigkeitsrecht und die verbesserte Beratung werden zu einer erheblichen Steigerung der Einbürgerungsanträge führen, die voraussichtlich ab 2024 auch eine Erhöhung des Personalbestandes und die Einführung eines digitalen Fachverfahrens erforderlich machen, um einen Bearbeitungsrückstau zu vermeiden.

4. Notwendige gesetzliche Änderungen

Zur Verlagerung von Zuständigkeiten der Bezirke auf die Hauptverwaltung bedarf es einer Änderung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes - AZG - (Änderung von Nr. 3 Abs. 2 der Anlage zu § 4 Absatz 1 Satz 1 AZG (ZustKat AZG), wonach die Hauptverwaltung bereits für Staatsangehörigkeitsangelegenheiten mit Ausnahme der Vorbereitungsaufgaben und der Anspruchseinbürgerungen zuständig ist. Die Ausnahmen sollen entfallen.

Für die Zuweisung der Staatsangehörigkeitsaufgaben an das LEA ist eine Erweiterung der im Gesetz zur Errichtung des Landesamts für Einwanderung geregelten Aufgaben erforderlich. Hierzu soll eine gesetzliche Überleitung der Aufgaben und damit einhergehend der Stellen von der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport sowie von den Bezirken auf das LEA mit Blick auf den Doppelhaushalt 2024/25 erfolgen.

Eine Gesetzesvorlage für ein entsprechendes Artikelgesetz soll zum 4. Quartal 2022 durch den Senat in das Abgeordnetenhaus eingebracht werden.

5. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

Die Einrichtung der Projektgruppe hat zunächst lediglich personalwirtschaftliche Auswirkungen - vgl. Buchstabe b).

Im Rahmen der Umsetzung des Projekts ergibt sich Folgendes:

Im Doppelhaushalt 2022/23 sind für die zentrale Staatsangehörigkeitsbehörde beim LEA bereits Mittel für 120 Stellen sowie Sach- und Investitionsmittel für erstmalig neu entstehende Kosten (z.B. Miete, IT- und Büro-Ausstattung, Fachverfahren, Schulungen) veranschlagt. Hinzu kommen die Stellen sowie die Personal-, Sach- und Investitionsmittel, die bisher den Bezirken zugewiesen sind, und die mit der Verlagerung der Aufgaben zum Landesamt für Einwanderung (LEA) auf dieses übergehen. Das anzumietende Dienstgebäude für die Zentralisierung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten wird auf der Grundlage eines Stellenbedarfs von 200 Stellen bemessen.

Die weiteren Einzelheiten werden im Rahmen des Projektes in Abstimmung mit den beteiligten Stellen zu klären sein. Eine Umsetzung von einzelnen Mitarbeitenden erfolgt nur, sofern sie dem nicht widersprechen oder diese spätestens mit dem Aufgabenübergang nicht von den Bezirken auf andere freie Stellen gesetzt wurden.

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

Bei SenInnDS bedarf es einer externen Projektleitung und Geschäftsstelle (eine E15- und eine E14-Beschäftigungsposition auf zwei Jahre befristet), die im Jahr 2022 ausgeschrieben werden soll.

Die für die Wahrnehmung der Aufgabe der zentralen Einbürgerungsbehörde im LEA vorgesehenen neuen Stellen sind im Haushaltsplan 2022/2023 im Kapitel 0581 etatisiert. Der Aufgabenverlagerung von den Bezirken zum LEA entsprechend erfolgt der Übergang der Stellen und

Personalmittel. Die weiteren Einzelheiten werden im Rahmen des Projektes in Abstimmung mit den beteiligten Stellen zu klären sein.

Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfung der Verfassungstreue von Einbürgerungswilligen würde die angestrebte Steigerung von Einbürgerungsanträgen zu einer Steigerung der Anzahl an Mitwirkungsvorgängen, die eine Koordinierung im Verbund der Verfassungsschutzbehörden erfordern, bewirken. Sie werden von SenInnDS Abteilung II bearbeitet; eine Übertragung auf das LEA ist insoweit naturgemäß nicht möglich.

6. Stellungnahme des Rates der Bürgermeister

Diese Vorlage hat dem Rat der Bürgermeister zur Stellungnahme vorgelegen (§ 14 Absatz 1 AZG).

Der Rat der Bürgermeister hat in seiner Sitzung am 21. April 2022 den mit Vorlage Nr. R-74/2022 vorgelegten Entwurf zur Errichtung eines Projekts zur Zentralisierung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten zur Kenntnis genommen und beschlossen, dass er die hier notwendige gemeinsame Verständigung erwarte und auch, dass durch den Senat keine Vorfestlegungen über den Personalübergang getroffen werden. Darüber hinaus hat der Rat der Bürgermeister die Personen zur Mitwirkung in dem Projekt für alle Projektinstanzen bestimmt.

Der Senat begrüßt, dass die Bezirke das Projekt unterstützen und durch die von dem Rat der Bürgermeister benannten Personen in allen Projektinstanzen mitwirken werden. Der Rat der Bürgermeister hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Zentralisierung der Staatsangehörigkeitsangelegenheiten im Landesamt für Einwanderung (LEA) vorgebracht.

Der Senat wird die erforderliche und erwartete Verständigung mit den Bezirken u.a. durch ihre Einbindung in die Projektstruktur suchen.

Berlin, den 20. September 2022

Der Senat von Berlin

Regierende Bürgermeisterin

Senatorin für Inneres,
Digitalisierung und Sport