

## Expertise

# Was sich bei Einbürgerungen ändern muss

Von Prof. Dr. Dietrich Thränhardt

August 2022

### Inhaltsverzeichnis

<u>DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE .....</u>	<u>2</u>
<u>PLÄNE DER AMPEL-KOALITION.....</u>	<u>3</u>
<u>WER BISHER SEINEN ALTEN PASS BEHALTEN DARF – UND WER NICHT .....</u>	<u>4</u>
<u>MEHR EINBÜRGERUNG BEI EU-BÜRGER*INNEN, WENIGER BEI TÜRK*INNEN .....</u>	<u>5</u>
<u>ZULASSUNG DER MEHRSTAATIGKEIT ENTLASTET BEHÖRDEN.....</u>	<u>6</u>
<u>KÜRZERE WARTEZEITEN NACH SCHWEDISCHEM BEISPIEL.....</u>	<u>6</u>
<u>KLARE RECHTLICHE REGELUNGEN ALS VORAUSSETZUNG .....</u>	<u>7</u>

**MEDIENDIENST INTEGRATION**

Schiffbauerdamm 40

10117 Berlin

Telefon: +49 30 200 764 80

mail@mediendienst-integration.de

## Das Wichtigste in Kürze

- 1) Laut Koalitionsvertrag will die Ampel-Koalition die doppelte Staatsbürgerschaft allgemein ermöglichen.<sup>1</sup> Bisher ist Mehrstaatigkeit nur für bestimmte Staaten und Gruppen zugelassen. Das wäre ein entscheidender Schritt zu mehr Einbürgerungen, denn: Menschen, die ihre alte Staatsbürgerschaft behalten dürfen, lassen sich eher einbürgern.
- 2) Eine Einbürgerung soll zudem nicht erst nach acht, sondern nach schwedischem Beispiel nach fünf Jahren möglich sein, bei besonderen Integrationsleistungen nach drei Jahren.
- 3) Mit der Neufassung des Gesetzes hat die Ampel-Koalition auch die Chance, das unübersichtliche Einbürgerungsrecht verständlich zu formulieren. Das würde sowohl den Ämtern als auch den Bewerber\*innen helfen, die bisher mit der unübersichtlichen Rechts- und Verordnungslage allein gelassen werden.
- 4) Es ist höchste Zeit für Veränderungen: Jedes Jahr öffnet sich in Deutschland eine Schere zwischen hohen Einwanderungszahlen und niedrigen Einbürgerungszahlen. Immer mehr Menschen in Deutschland bleiben deshalb grundlegende Rechte verwehrt, etwa wählen zu dürfen. Das gefährdet den Zusammenhalt der Gesellschaft und die Demokratie.

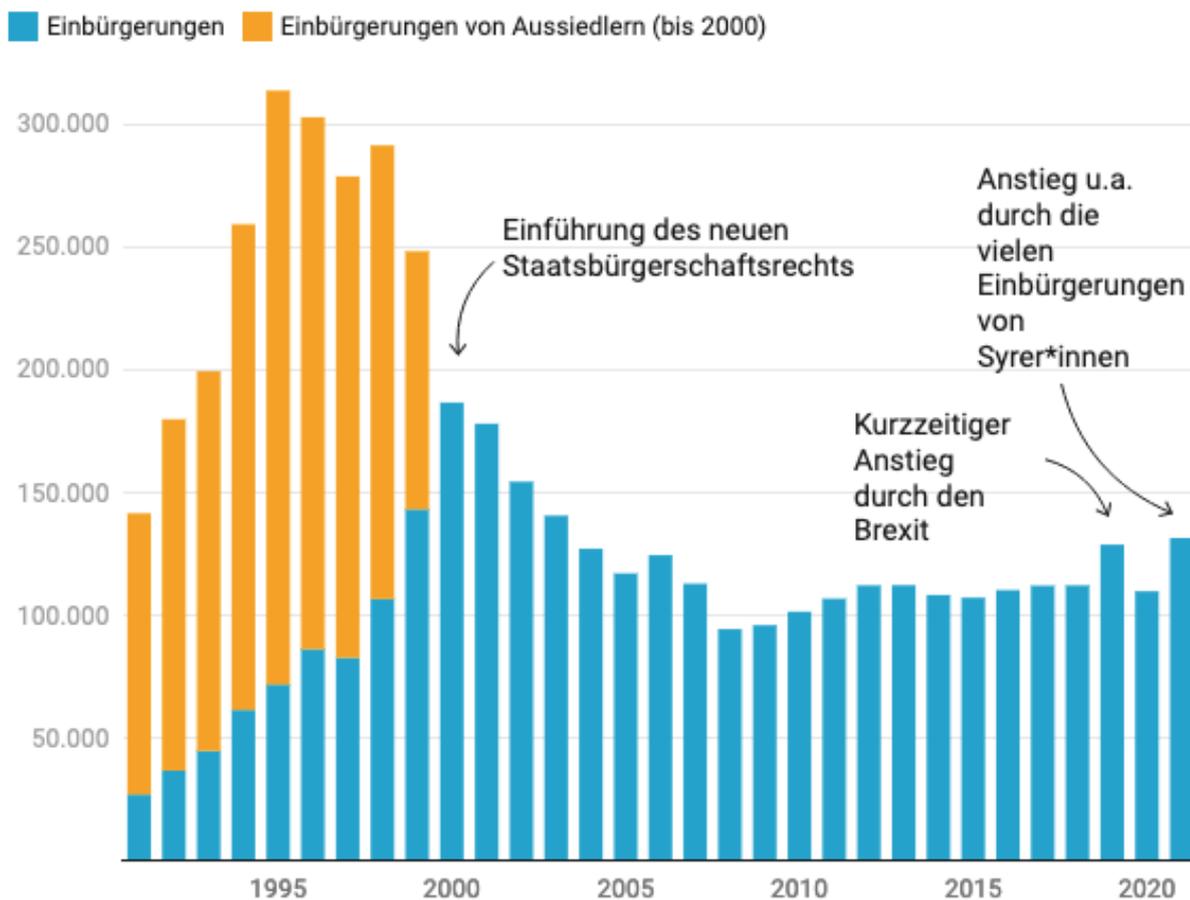
---

<sup>1</sup> [Mehr Fortschritt wagen](#). Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Zeile 3964-3968.

## Pläne der Ampel-Koalition

Trotz vieler Absichtserklärungen ist Deutschland beim Thema Einbürgerung bisher wenig vorangekommen. Durch hohe Einwanderungs- und niedrige Einbürgerungszahlen leben immer mehr Ausländer\*innen und weniger deutsche Staatsbürger\*innen im Land: 2021 wanderten 393.342 Ausländer mehr ein als aus. Und umgekehrt 64.179 Deutsche mehr aus als ein. Zugleich sind 2021 rund 131.600 Menschen eingebürgert worden. Ein immer größerer Teil der Bevölkerung hat somit keine deutsche Staatsangehörigkeit, darf nicht wählen und gehört nicht zum offiziellen „Staatsvolk“. Dadurch entsteht ein wachsendes Demokratie-Defizit<sup>2</sup>: Immer mehr Menschen, die in Deutschland leben, können aufgrund fehlender Rechte nicht politisch mitentscheiden.

### Einbürgerungen in Deutschland von 1991 bis 2021



Gerundete Werte / Ab dem Jahr 2000 erhielten Aussiedler\*innen die deutsche Staatsbürgerschaft nicht mehr durch Einbürgerung, sondern durch einen anderen Rechtsakt

Grafik: © MEDIENDIENST INTEGRATION 2022 • Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie Einbürgerungen 2022 • [Daten herunterladen](#) • Erstellt mit [Datawrapper](#)

Die Ampel-Koalition will nun dafür sorgen, dass Menschen sich in Deutschland leichter einbürgern lassen können. Im Koalitionsvertrag hat sie vereinbart, „die Mehrfachstaatsangehörigkeit (zu)

<sup>2</sup> Eine andere Möglichkeit, das Demokratie-Defizit zu beheben, ist das Wahlrecht für alle. Dazu Lucy Pedroza, „Staatsbürgerschaft neu definiert. Wie die Ausweitung des Wahlrechts auf Einwanderer weltweit debattiert wird“, Wiesbaden 2022.

ermöglichen und den Weg zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit (zu) vereinfachen. Eine Einbürgerung soll in der Regel nach fünf Jahren möglich sein, bei besonderen Integrationsleistungen nach drei Jahren.“<sup>3</sup> Ein Referentenentwurf ist für Herbst 2022 angekündigt.

Wie würden sich die Pläne der Ampel-Koalition auf die Einbürgerungszahlen in Deutschland auswirken? Die Expertise fasst die wichtigsten Zahlen zusammen und gibt einen Ausblick.

## Wer bisher seinen alten Pass behalten darf – und wer nicht

Ob man seine bisherige Staatsangehörigkeit behalten darf, spielt eine wichtige Rolle bei der Einbürgerung. Menschen, die eine doppelte Staatsangehörigkeit annehmen können, lassen sich eher einbürgern. Mehrstaatigkeit ist in Deutschland bisher nur für bestimmte Staaten und Gruppen erlaubt:

Für die EU-Staaten und die Schweiz ist Mehrstaatigkeit in Deutschland seit 2007 generell zugelassen. Seitdem werden fast alle EU-Bürger\*innen unter Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit eingebürgert (2021 waren es 98,9 %), außer wenn Staaten wie Österreich dies nach ihrem Recht verwehren. EU-Bürger\*innen machten 2021 mit 33.400 Fällen den größten Teil der Eingebürgerten aus, die ihre bisherige Staatsangehörigkeit behielten.

Die **zweite** große Gruppe derjenigen, die mit doppelter Staatsangehörigkeit eingebürgert werden, sind Menschen aus Staaten, die nicht ausbürgern<sup>4</sup>. Es handelt sich überwiegend um Staaten in Lateinamerika, dem Mittleren Osten und Nordafrika. So wurden 2021 alle Syrer\*innen, Algerier\*innen und Argentinier\*innen unter Mitnahme des alten Passes eingebürgert, ebenso die meisten Personen aus dem Iran (99,9 %), Marokko (99,8 %), Tunesien (99,6 %) und Brasilien (99,6 %).

Eine **dritte** Gruppe umfasst Menschen, die ihre Staatsangehörigkeit aus besonderen Gründen behalten dürfen, beispielsweise weil sie Vermögen in dem anderen Staat haben, weil sie sich um Angehörige kümmern oder aus beruflichen Gründen. Die Praxis der Einbürgerungsbehörden fällt dabei unterschiedlich aus: 2021 konnten die meisten US-Bürger\*innen (99,2 Prozent) und Kanadier\*innen (95,2 Prozent) ihren alten Pass bei der Einbürgerung behalten. Deutlich weniger waren es bei Serb\*innen (28,3 Prozent), Albaner\*innen (14,6 Prozent), Ukrainer\*innen (11,7 Prozent), Türk\*innen (9,8 Prozent) und Vietnames\*innen (6,7 Prozent) – alle aufgrund der gleichen Rechtsgrundlage.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> [Mehr Fortschritt wagen](#). Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Zeile 3964-3968.

<sup>4</sup> Einige Staaten bürgern grundsätzlich nicht aus, andere nur Personen, die im Land geboren wurden. Gründe für eine Mehrstaatigkeit können auch sein, dass das Herkunftsland unzumutbare Bedingungen für eine Ausbürgerung stellt oder die Ausbürgerung nur nach einer nicht zumutbaren Zeit gestattet.

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt, [Fachserie 1, Reihe 2.1](#) – 2021, Tabelle 11.

Eine **vierte** Gruppe bilden Deutsche im Ausland, die die Staatsangehörigkeit ihres neuen Landes annehmen wollen (überwiegend die der USA). Das Bundesverwaltungsamt ist hier sehr viel großzügiger geworden. Die Zahl der ausgestellten Genehmigungen hat sich zwischen 2000 und 2019 vervielfacht, von 325 auf 4.572 Fälle.<sup>6</sup>

## Mehr Einbürgerung bei EU-Bürger\*innen, weniger bei Türk\*innen

Die unterschiedliche Zulassungspraktik bei Mehrstaatigkeit schlägt sich deutlich in den Zahlen nieder: Insgesamt ist der Anteil der Einbürgerungen unter Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit in den letzten Jahren stark angestiegen, 2021 waren es 70,7 Prozent. Gestiegen sind die Einbürgerungszahlen 2021 bei Rumän\*innen von 2.000 auf 6.900, Pol\*innen von 1.600 auf 5.500 und Italiener\*innen von 1.000 auf 5.000 sowie bei den restlichen EU-Ländern von 9.000 auf 15.900. Ein besonders rascher Anstieg zeigt sich in den letzten Jahren bei Syrer\*innen, von 1.600 Einbürgerungen im Jahr 2000, 2.900 im Jahr 2018 auf 19.100 Einbürgerungen in 2021. Damit waren sie im letzten Jahr die größte Gruppe, die eingebürgert wurde. Auch bei anderen Flüchtlingsgruppen sind die Einbürgerungszahlen gestiegen, etwa bei Menschen aus dem Irak, Iran und Afghanistan.<sup>7</sup>

Gleichzeitig sind die Zahlen bei den Herkunftsländern ohne zugelassene Mehrstaatigkeit zurückgegangen, am auffälligsten bei Türk\*innen: Im Jahr 2000 betrafen 82.900 von 186.700 Einbürgerungen Türk\*innen. Im Jahr 2021 waren es nur noch 12.200 von 131.600, das entspricht einem Rückgang von 44,4 auf 9,3 Prozent aller Einbürgerungen. Dass sich immer weniger Türk\*innen einbürgern lassen, erklärt den enormen Rückgang der Einbürgerungen von 186.700 im Jahr 2000 auf das niedrige Niveau der letzten Jahre.

Menschen, die ihre alte Staatsangehörigkeit behalten dürfen, lassen sich eher einbürgern. Die allgemeine Zulassung von Mehrstaatigkeit ist also essentiell, wenn es darum geht, die Einbürgerungszahlen in Deutschland zu erhöhen. Zudem ist die grundsätzliche Verweigerung der Mehrstaatigkeit für Türk\*innen und weitere Herkunftsgruppen eine eklatante Ungleichbehandlung. Sie wirkt diskriminierend und widerspricht dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes und der Europäischen Konvention zur Staatsangehörigkeit, die explizit „Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, Religion, Rasse, Hautfarbe oder nationaler oder ethnischer Herkunft“ verbietet.

---

<sup>6</sup> Auskunft Bundesverwaltungsamt.

<sup>7</sup> Alle weiteren statistischen Angaben nach: Statistisches Bundesamt, [Fachserie 1, Reihe 2.1](#) – 2021, Tabelle 11.

## Zulassung der Mehrstaatigkeit entlastet Behörden

Wird die doppelte Staatsbürgerschaft generell zugelassen, kann das auch die Einbürgerungsverfahren verkürzen und die Behörden entlasten. Sie müssten die Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft nicht mehr überwachen.<sup>89</sup> Diese oft langwierigen Verfahren hängen stark von der Kooperationsbereitschaft und Effektivität der Herkunftsstaaten ab. Und sie belasteten die deutschen Einbürgerungsbehörden stark, weil zunächst ein Einbürgerungszusage gegeben wird und nach dem Verlust der anderen Staatsangehörigkeit noch einmal geprüft werden muss, ob die persönlichen Verhältnisse der Person sich geändert haben, beispielsweise ob ihr Einkommen noch ausreichend ist.

Menschen, die ihren alten Pass für ihre Einbürgerung in Deutschland aufgeben müssen, müssen das bei ihren Herkunftsstaaten beantragen und geraten dadurch in Abhängigkeiten, was bei diktatorischen und korrupten Staaten Probleme bereiten kann. Fällt diese Prozedur weg, so werden die Einbürgerungsbehörden wesentlich entlastet. Um Verfahren schneller abzuwickeln, sollten sie darüber hinaus standardisiert und digitalisiert werden.<sup>10</sup>

## Kürzere Wartezeiten nach schwedischem Beispiel

Nicht nur schnellere Verfahren, auch eine kürzere Wartezeit bis zu Einbürgerungen können Einbürgerungsprozesse wesentlich beschleunigen und Menschen schon bei der Einwanderung eine Perspektive aufzeigen. Wer sich in Deutschland einbürgern lassen will, muss in der Regel seit mindestens acht Jahren in Deutschland leben. Diese Frist kann sich verkürzen, wenn man etwa mit einer Deutschen oder einem Deutschen verheiratet ist oder besondere Integrationsleistungen und Deutschkenntnisse nachweisen kann. In Schweden kann man nach fünf Jahren Aufenthalt eine Einbürgerung beantragen, mit dem Status als anerkannter Flüchtling bereits nach drei Jahren. Im europäischen Vergleich hatte Schweden 2020 die höchste Einbürgerungsrate, 8,6 Prozent der dort lebenden Ausländer\*innen ließen sich einbürgern. Im EU-Vergleich lag Deutschland mit 1,1 Prozent Einbürgerungen pro Hundert Ausländer\*innen im unteren Mittelfeld unterhalb des Durchschnitts von 2,0 Prozent.

---

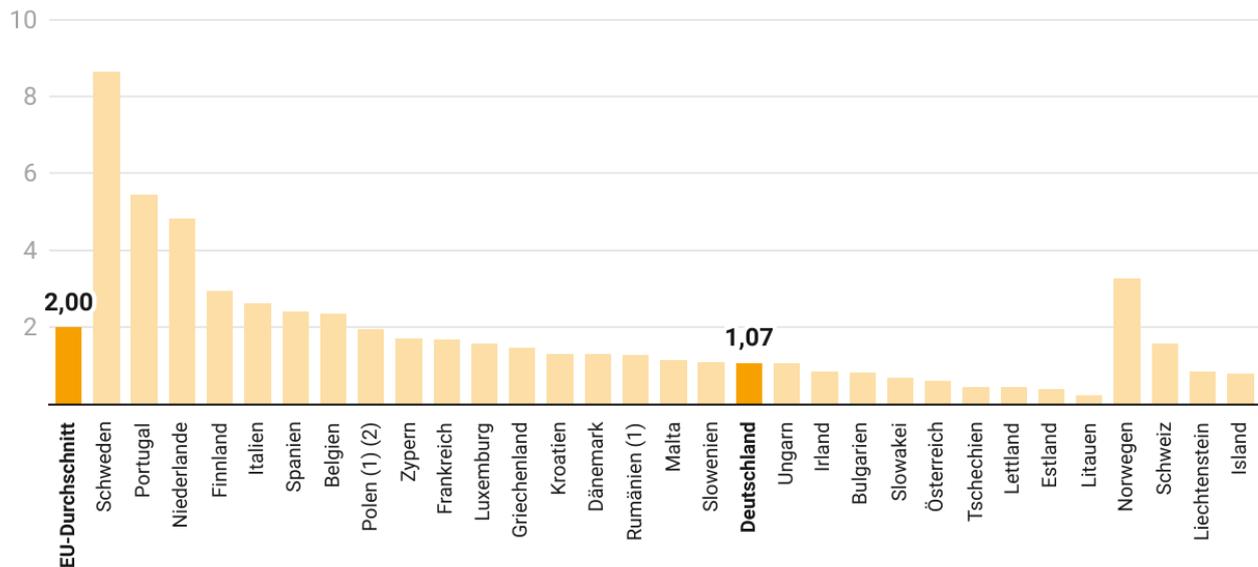
<sup>8</sup> Anschau, Torben/Vortmann, Claudia, Mehr als nur ein Pass. Staatsbürgerschaft, Integration und Identität, Mainz: Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz 2020, [Einbuengerungsstudie\\_Finalversion\\_online.pdf \(rlp.de\)](#); Dietrich Thränhardt, Einbürgerung. Rahmenbedingungen. Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, Bonn: FES 2008, S. 21-26.

<sup>9</sup> Dabei wird zunächst geprüft, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen gegeben sind. Daraufhin gibt es eine Einbürgerungszusage und der/die Bewerber\*in wird angewiesen, seine/ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben und entsprechende Entlassungsdokumente vorzulegen. Gelingt dies, so fällt der/die Bewerber\*in in einen Moment der Staatenlosigkeit – eine völkerrechtlich eigentlich untersagte Situation. Anschließend überprüfen die Behörden erneut, ob die Voraussetzungen gegeben waren, was etwa bei Arbeitslosigkeit oder Scheidung problematisch werden kann.

<sup>10</sup> Die neue SVR-Studie berücksichtigt diesen Effekt nicht und kommt deswegen zu einem eher pessimistischen Schluss (Gülzau, Fabian/Schneider, Jan/Courtman, Nicholas, Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. Das Potenzial der nächsten Jahre. Berlin: SVR 2022, [SVR-Policy-Brief-2022-2\\_Fluechtlingseinbuengerung.pdf \(svr-migration.de\)](#)).

# Einbürgerungsrate 2020

Einbürgerungen in Prozent aller im Land lebenden Ausländer\*innen



\*(1) geschätzt, (2) vorläufig

Grafik: © MEDIENDIENST INTEGRATION 2022 • Quelle: Eurostat • Erstellt mit Datawrapper

Obwohl schon die vorherige Bundesregierung mehr Einbürgerungen zum Ziel erklärte und die damalige Bundeskanzlerin 2021 diesem Thema den Integrationsgipfel widmete, sind die Einbürgerungszahlen hierzulande nicht erheblich angestiegen. Sie stagnierten mit kleinen Schwankungen: 2020 gingen sie von 128.900 Einbürgerungen auf 109.900 zurück, 2021 stiegen sie auf 131.600 an. Andere Länder haben ihre Einbürgerungsraten durch politische Entscheidungen wesentlich gesteigert, etwa Luxemburg und die Schweiz. Beide Länder führten die Möglichkeit mehrfacher Staatsangehörigkeit ein. In umgekehrter Richtung bewegten sich Dänemark und Österreich, die Einbürgerungen gezielt erschwerten.

## Klare rechtliche Regelungen als Voraussetzung

Neue Regeln für Einbürgerungen bieten auch die Chance, die Gesetze und Verwaltungsvorschriften klarer und verständlicher zu machen. Nach der Einbürgerungsreform im Jahr 2000 sind zahlreiche (kleinere) Gesetzesänderungen<sup>11</sup> erfolgt, die für die Praxis schwer nachvollziehbar sind. Die

<sup>11</sup> Bei der Neuregelung 2000 hat der Bund eine „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht ([StAR-VwV](#)) vom 13. Dezember 2000“ erlassen und „Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern“ veröffentlicht. Diese Hinweise sind seit Jahrzehnten unter Berücksichtigung der Gesetzesänderungen fortgeschrieben worden und immer „vorläufig“ geblieben. Sie sind Empfehlungen für die Bundesländer. In den Anwendungshinweisen wird auf „die Vorbemerkung der in Teilen weiterhin geltenden StAR-VwV“ hingewiesen. Diese enthält wiederum den Hinweis: „In besonders begründeten Ausnahmefällen kann von dieser allgemeinen Verwaltungsvorschrift abgewichen werden.“ Die zahlreichen späteren gesetzlichen Änderungen sind in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift nicht nachvollzogen worden. Dazu gehören die Einführung des Einbürgerungstests, die grundsätzliche Akzeptanz der mehrfachen Staatsangehörigkeit für EU-

kommunalen Behörden und vor allem die Einbürgerungsberechtigten wurden mit dieser unübersichtlichen Rechts- und Verordnungslage allein gelassen. Das führte dazu, dass oft schon vor der Antragstellung auf Einbürgerung Beratungsgespräche<sup>12</sup> nötig sind, was die Behörden überlastet und einen Stau an Anträgen und lange Wartezeiten erzeugt.

Ein Grund für die unübersichtliche Rechtslage war die Scheu des Bundesinnenministeriums, die wachsende Tendenz zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit im Gesetz und in den Verwaltungsvorschriften zu fixieren. Ein Beispiel ist die „Weisung“ des Bundesinnenministeriums vom 11. Februar 2020: „Bei der Ermessenseinbürgerung israelischer Staatsangehöriger auf Grundlage des § 8 StAG ist die Beibehaltung der israelischen Staatsbürgerschaft generell hinzunehmen.“<sup>13</sup> Statt das Gesetz zu ändern und Israelis wie Schweizer und EU-Bürger unter Mehrstaatigkeit aufzuführen, wurde eine Regelungsform gewählt, die unserem Verfassungssystem fremd ist. Das verwirrt die kommunalen Verwaltungen und hemmt die Einbürgerungspraxis. Die öffentliche Verwaltung ist auf klare Rechtsgrundlagen angewiesen, ebenso die (künftigen) Bürger\*innen.

Die unübersichtliche Lage kann darüber hinaus zu falschen Auskünften führen, vor allem, wenn das zuständige Personal gering bezahlt wird und deshalb häufig wechselt. Anwalt\*innen berichten oft über fehlerhafte Auskünfte, etwa, dass man seine alte Staatsangehörigkeit aufgeben müsse, obwohl dies bei einer wachsenden Mehrheit der Einbürgerungen nicht mehr der Fall ist. Um Einbürgerungen in Deutschland voranzutreiben, ist es wichtig, dass alle Beteiligten eine kurze und rechtssichere Anleitung zur Einbürgerung in die Hand bekommen. Effiziente Kommunen wie Koblenz stellen deswegen den Antrag und die wesentlichen Informationen online und helfen den Antragsteller\*innen damit, erste Schritte selbstständig zu erledigen. Eine andere Möglichkeit sind Lots\*innen, die Personen bei der Einbürgerungsprozedur unterstützen, wie etwa in Hamburg.

Eine klar formulierte Neufassung des Gesetzes und der Verwaltungsvorschriften wird eine große Hilfe für alle Beteiligten sein. Die Verwaltungsabläufe können dadurch entscheidend gewinnen. Die Ampel-Koalition hat eine große Chance, das Einbürgerungsrecht effizient und offen zu gestalten, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und vielen Zuwander\*innen demokratische Rechte zu geben.

---

Bürger\*innen und für Schweizer\*innen und die Veränderungen beim Optionsrechts. Zudem sind auch die „vorläufigen Hinweise“ zum Teil veraltet oder inkohärent.

<sup>12</sup> Siehe Hinweis bei: Einbürgerung | Das [Landesportal Wir](#) in NRW.

<sup>13</sup> Informationsverbund Asyl & Migration – [Details](#).