

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Nickels, Frau Olms und der Fraktion
DIE GRÜNEN
— Drucksache 11/2076 —

Praxis der Einbürgerung von Asylberechtigten

Der Bundesminister des Innern – V II 5 – 124 311/12 – hat mit Schreiben vom 14. April 1988 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

1. Wie viele Asylberechtigte haben seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland von der Möglichkeit einer Einbürgerung Gebrauch gemacht, und wie hoch stellt sich ihr Anteil an der Gesamtzahl der Asylberechtigten dar?

Bis Ende 1986 (für 1987 liegen noch keine Zahlen vor) sind insgesamt 34 467 Asylberechtigte sowie im Ausland anerkannte Flüchtlinge und Kontingentflüchtlinge eingebürgert worden. Eine Aufgliederung ist aus Gründen der Statistikführung nicht möglich, da die verschiedenen Personengruppen nicht getrennt erfaßt worden sind. Demgegenüber sind seit Aufnahme der Tätigkeit des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im Jahre 1953 bis Ende 1986 116 749 Ausländer als Asylberechtigte anerkannt worden.

2. Wie haben sich die Zahlen seit 1980 entwickelt unter Angabe der Herkunftsländer der Asylberechtigten, und nach welcher Aufenthaltsdauer sind die Einbürgerungen erfolgt?

In dem Zeitraum von 1980 bis 1986 wurden 10 843 Asylberechtigte, im Ausland anerkannte Flüchtlinge und Kontingentflüchtlinge eingebürgert. Davon waren 7 208 Angehörige europäischer

Staaten, 226 Angehörige afrikanischer Staaten, 182 Angehörige amerikanischer Staaten, 876 Angehörige asiatischer Staaten sowie 414 Staatenlose. Die Differenz zu 10843 erklärt sich dadurch, daß bis 1980 nur die Gesamtzahl der eingebürgerten Asylberechtigten und im Ausland anerkannten Flüchtlinge ohne nähere Spezifizierung ermittelt worden ist.

Nach welcher Aufenthaltsdauer diese Einbürgerungen erfolgt sind, ist nicht festgehalten worden und kann auch nicht mehr ermittelt werden.

3. Nach den „Einbürgerungsrichtlinien“ (Rdschr. BMI vom 15. Dezember 1977 in GMBL 1978, 16–21) wird von Einbürgerungsbewerbern/innen erwartet, daß sie ihre bisherige Staatsbürgerschaft aufgeben. Nummer 5.3.3.3 der Einbürgerungsrichtlinien lassen jedoch Ausnahmen vom Einbürgerungshindernis eintretender Mehrstaatigkeit zu, wenn der Einbürgerungsbewerber Asylberechtigter ist „und die Forderung der Entlassung eine unzumutbare Härte darstellen würde“.

Wie viele Einbürgerungsanträge von Asylberechtigten welcher Herkunftsländer wurden seit 1980 mit Hinweis auf die nicht erfolgte Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abgelehnt?

Daten über abgelehnte Einbürgerungsanträge und die hierfür maßgeblichen Gründe werden in den Ländern nicht erhoben. Nach ihren Angaben ist aber generell die Zahl der Ablehnungen gering, von denen wiederum nur ein Bruchteil wegen fehlender Bereitschaft zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit erfolgt.

4. Welche Kriterien werden in der Verwaltungspraxis im einzelnen für die Auslegung, wann eine „unzumutbare Härte“ vorliegt, angewandt? Gibt es hierzu weitere Richtlinien oder Anweisungen des Bundesministers des Innern? Wenn ja, welches ist ihr Inhalt? Welcher Ermessensspielraum wird den Innenministern der Länder gelassen? Hat es im Hinblick auf die Auslegung des Begriffes „unzumutbare Härte“ Veränderungen in der Verwaltungspraxis seit 1980 gegeben, und wenn ja, welche?

Die Länder wenden die gesetzlichen Einbürgerungsvorschriften in eigener Zuständigkeit an. Die Einbürgerungsrichtlinien und sonstige ermessensbindende Regelungen sind zwischen Bund und Ländern abgestimmt und gelten in den Ländern als landeseigene Verwaltungsvorschriften (vgl. BVerwG, DVBl. 1986, S. 110, 111). In dieser Weise wurde auch, nachdem die Praxis in den Ländern zuvor uneinheitlich gewesen war, 1986 festgelegt, daß eine unzumutbare Härte i. S. von Nummer 5.3.3.3 der Einbürgerungsrichtlinien dann angenommen werden könne, wenn der Bewerber ein besonderes persönliches Verfolgungsschicksal erlitten habe.

5. In wie gearteten Fällen wurden nach Nummer 5.3.3.3 der Einbürgerungsrichtlinien begründete Ausnahmen im Hinblick auf die geforderte Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit gemacht?

Die Unzumutbarkeit von Entlassungsbemühungen wird vor allem in solchen Fällen angenommen, in denen der Betreffende selbst vor seiner Flucht im Heimatstaat schwerwiegenden Verfolgungen ausgesetzt war oder nicht ausgeschlossen werden kann, daß im Heimatstaat lebende Angehörige durch Entlassungsbemühungen gefährdet würden.

6. Wird von Asylberechtigten grundsätzlich erwartet, daß sie zwecks Beantragung der Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit mit der Vertretung ihres Heimatlandes Kontakt aufnehmen? Wenn ja, wie vereinbart sich diese Forderung mit § 15 Abs. 1 Nr. 1 Asylverfahrensgesetz, wonach die Asylberechtigung erlischt, sobald sich der Ausländer erneut dem Schutz seines Heimatstaates unterstellt? Wie sollen in diesem Falle ferner Gefährdungen der betreffenden politisch Verfolgten wirksam ausgeschlossen werden? Wie steht eine solche Forderung in Einklang mit den Grundprinzipien des Asylrechts nach Artikel 16 Abs. 2 GG? In welchen Fällen führt die konkrete Gefährdung der Ausländer/innen zu einem Verzicht auf die Forderung, mit der Vertretung der Heimatstaaten in Verbindung zu treten? Wird in bezug auf die Einschätzung der Gefährdung der Ausländer/innen nach Herkunftsländern differenziert? Wenn ja, in welcher Weise?

Da die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit nur auf Antrag erfolgt, ist eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Herkunftsstaates zwangsläufig. In einem solchen auf die Lösung der bestehenden Bindungen gerichteten Antrag liegt gerade keine Unterstellung unter den Schutz des Heimatstaates. Eine Gefährdung der Betroffenen ist schon dadurch ausgeschlossen, daß sie im Bundesgebiet dem Schutz der deutschen Rechtsordnung unterstehen; in keinem einzigen Fall ist bisher auch eine solche Gefährdung bekanntgeworden. Aus diesem Grunde steht die Forderung nach zumutbaren Entlassungsbemühungen auch mit den Grundprinzipien des Asylrechts nach Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG in Einklang. Das Asylrecht gewährt einen Anspruch auf gesicherten Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland; es soll indes nicht vor allen Kontakten mit den Behörden des Heimatstaates bewahren, insbesondere nicht vor solchen, die notwendig sind, um die Beziehungen zu regeln, die sich aus der fortbestehenden Staatsangehörigkeit ergeben. Bei der Frage der Zumutbarkeit von Entlassungsbemühungen werden die Verhältnisse im Heimatstaat berücksichtigt.

Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Trifft es zu, daß in der Praxis Einbürgerungsanträge von iranischen Asylberechtigten, bei denen die iranischen Behörden nicht die nach Nummer 2 des Schlußprotokolls zum Niederlassungsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Persien vom 17. Februar 1927 erforderliche Zustimmung zur Einbürgerung erteilt haben, erst bewilligt werden, wenn die Antragsteller/innen sich schon 30 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben? Wenn ja, wie rechtfertigt die Bundesregierung eine solche Praxis? Wenn nein, welche Aufenthaltsdauer in der Bundesrepublik Deutschland wird von den iranischen Einbürgerungsbewerbern/innen erwartet und mit welcher Begründung?

Die völkervertragliche Verpflichtung aufgrund der Ziffer II des Schlußprotokolls zum deutsch-iranischen Niederlassungsabkom-

men vom 17. Februar 1929, iranische Staatsangehörige nur mit Zustimmung der iranischen Regierung einzubürgern, betrifft auch Flüchtlinge. Wird sie verweigert, kann eine Einbürgerung grundsätzlich nicht vollzogen werden. Die Staatspraxis nimmt – mit gebotener Zurückhaltung – Ausnahmen allerdings dann vor, wenn es um die Verwirklichung von Einbürgerungsansprüchen geht; darüber hinaus bei Ermessenseinbürgerungen auch dann, wenn nach den besonderen Gegebenheiten des konkreten Falles kein Raum mehr für ein Ermessen bleibt, so daß dem Einbürgerungsantrag entsprochen werden muß. Dies setzt eine nachhaltige Verfestigung der Inlandsbindungen voraus, die im allgemeinen erst nach einem ununterbrochenen Inlandsaufenthalt von 30 Jahren angenommen werden kann.

8. Wie läßt sich die bestehende Einbürgerungspraxis hinsichtlich iranischer Asylberechtigter mit Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 vereinbaren, in dem die Erleichterung und Beschleunigung von Einbürgerungsverfahren von Asylberechtigten festgelegt ist? Wie lassen sich Probleme, die in Zusammenhang mit der Forderung an Asylberechtigte, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben oder zumindest Schritte in dieser Richtung zu unternehmen, entstehen, mit dieser Vorschrift in Einklang bringen?

Auch durch höchstrichterliche Rechtsprechung ist klargestellt, daß Artikel 34 Satz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht zwingende Einbürgerungsvoraussetzungen zugunsten von Asylberechtigten außer Kraft setzt und die Behörden nicht ermächtigt, sich im Einzelfall über diese Voraussetzungen nach Ermessen hinwegzusetzen. Die Bundesrepublik Deutschland ist danach auch nicht verpflichtet, durch Gesetz Erleichterungen vorzusehen, die ihren völkervertraglichen Pflichten widersprechen (vgl. BVerwG, Urt. vom 10. Juli 1984, DVBl. 1985, S. 242, 243).

9. Trifft es zu, daß, wenn die Einbürgerung von iranischen Asylberechtigten an Nummer 2 des Schlußprotokolls des Niederlassungsvertrages zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Persien vom 17. Februar 1927 scheitert, das Interesse an der Beibehaltung des Abkommens und der wirtschaftlichen Beziehungen zu einem Staat, der grundlegende Menschenrechte mißachtet, höher bewertet wird als die Eingliederungsinteressen iranischer Asylberechtigter? Wenn ja, wie läßt sich eine solche Abwägung rechtfertigen?

Das deutsch-iranische Niederlassungsabkommen sieht in seinem Artikel 10 Abs. 3 die Vertragsbeendigung durch Kündigung vor. Die Bundesregierung sieht vorerst keine Veranlassung, von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch zu machen. Dabei geben keineswegs nur wirtschaftliche Gründe den Ausschlag. Es trifft zwar zu, daß das Niederlassungsabkommen auch ein wichtiges Element in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen ist, denn es gewährt Deutschen im Iran einen weitergehenden Schutz als beispielsweise das Investitionsschutzabkommen aus dem Jahr 1965. Unser Interesse an der Fortdauer des Niederlassungsabkommens ist aber im

wesentlichen politischer Natur. Die Bundesrepublik Deutschland trachtet nach der Aufrechterhaltung normaler Beziehungen mit dem Iran, ohne damit die politischen Verhältnisse in diesem Land, die sich eines Tages wieder normalisieren können, zu werten.

Die Kündigung des Niederlassungsabkommens würde zu einer Belastung der deutsch-iranischen Beziehungen führen. Unser Interesse erstreckt sich angesichts der Lage in der Region auch auf die Einbindung des Irans in ein internationales Vertragsgeflecht und in eine gewisse außenpolitische Kontinuität. Dazu gehört auch, daß völkerrechtliche Bindungen, die der Iran vor 1979 eingegangen ist, weiterbestehen.

Das Interesse der iranischen Asylberechtigten an einer Einbürgerung in den deutschen Staatsverband muß hinter dem grundlegenden außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland zurücktreten.

10. Bestehen bei der Bundesregierung Überlegungen darüber, die Einbürgerungspraxis iranischer Asylberechtigter denen anderer Asylberechtigter (Einbürgerung nach sieben Jahren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland) gleichzustellen? Wenn nein, warum nicht?

Auch für iranische Asylberechtigte gilt zunächst einmal die allgemeine Regelung, daß sie unter dem Gesichtspunkt der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse bereits nach einem Inlandsaufenthalt von sieben Jahren eingebürgert werden können (Nummer 6.4.3 der Einbürgerungsrichtlinien). Kann allerdings die erforderliche Zustimmung der iranischen Regierung nicht erlangt werden, so ist eine Einbürgerung nur unter den in der Antwort zu Frage 7 genannten Voraussetzungen möglich.

