

Kirchenasyl aus Behördensicht

I. Einleitung

Anrede,

zunächst darf ich mich für die Einladung zu der heutigen Veranstaltung bedanken. Thema meines Beitrages soll die Behördensicht auf das Kirchenasyl sein. Einleiten möchte ich meine Ausführungen mit einer kurzen Charakteristik des Kirchenasyls.

Unter Kirchenasyl wird heute üblicherweise eine vorübergehende Inobhutnahme von ausreisepflichtigen Ausländern durch eine Kirchengemeinde zur Verhinderung ihrer bevorstehenden zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung (Abschiebung) verstanden. Diese wird von den Gemeindemitgliedern als falsch angesehen, weil nach ihrer Auffassung die Betroffenen im Falle einer Rückkehr in ihrem Heimatland einer Gefahr ausgesetzt sind. Ziel durch die mit der Inobhutnahme verbundenen Entziehung vor dem Zugriff staatlicher Stellen ist die Hoffnung, ihren rechtmäßigen Verbleib in Deutschland erreichen zu können.

Das Kirchenasyl ist also eine kirchliche Intervention, wenn die kirchlichen Entscheider vor Ort der Auffassung sind, es sei „Gefahr im Verzug“, um ein vermeintliches inhumanes staatliches Handeln im Einzelfall abzuwenden. Hierbei nehmen im Allgemeinen kirchliche Institutionen Ausländer in ihre räumliche Obhut, um zu verhindern, dass die gesetzliche Ausreisepflicht durchgesetzt wird. Denn immer handelt es sich bei den Betroffenen um Ausreisepflichtige, die dieser Verpflichtung nicht folgen wollen und bei denen die zuständige Ausländerbehörde diese daher durch Abschiebung durchsetzen muss.

Kirchenasyl, also die kirchliche Inobhutnahme, ermöglicht also einen unerlaubten Aufenthalt oder trägt zur Fortsetzung eines solchen bei. Dementsprechend ist Kirchenasyl als Instrumentarium höchst umstritten und mit Konflikten beladen.

Aus dem Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland lässt sich ein Recht kirchlicher Institutionen auf Kirchenasyl nicht ableiten. Denn die Entscheidung, Ausländern in Deutschland Schutz zu gewähren oder eben nicht, obliegt allein dem Staat in einem rechtsstaatlichen Verfahren. Das deutsche Asylrecht verwirklicht den staatlichen Anspruch, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren. Das Grundrecht auf Asyl ergibt sich aus Art. 16a GG. Hier handelt es sich um ein Recht des Einzelnen gegenüber dem Staat. Ein Rechtsinstrument des „Kirchenasyls“ im Sinne eines gegenüber dem staatlichen Asylrecht autonomen kirchlichen Asylrechts gibt es daher nicht. Dem sakralen Raum eines Gotteshauses gebührt zwar auch seitens der staatlichen Behörden ein besonderer Respekt. Er unterliegt aber selbstverständlich dem staatlichen Gewaltmonopol, so dass letztlich ein kirchliches Asylrecht nicht aus ihm heraus abgeleitet werden kann. Treffender wäre es daher, statt des Begriffs „Kirchenasyl“ die Bezeichnung „kirchliche Inobhutnahme“ zu verwenden.

Als Ausgangslage der Behördensicht auf das Kirchenasyl lässt sich insofern zunächst also feststellen, dass die staatliche Seite Adressat bzw. Gegenpart eines Kirchenasyls ist. In der Regel liegen bestandskräftige, durch Gerichtsurteile bzw. Beschlüsse bestätigte, Behördenentscheidungen vor. Es wurde also gerichtlich überprüft und festgestellt, dass die zuständigen Behörden rechtlich einwandfreie Entscheidungen getroffen haben. Ein Kirchenasyl wendet sich daher auch gegen Feststellungen von Verwaltungsgerichten.

Durch die Gewährung eines Kirchenasyls wird das Gewicht der moralischen Institution Kirche in die Waagschale geworfen, um eine für falsch oder inhuman gehaltene Behördenentscheidung zu revidieren. Grundsätzlich ist dies eine Ausgangsposition, bei der eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dem Kirchenasyl auf Behördenseite nicht überraschen vermag. Es liegt eine klassische Situation vor, in der beide Seiten von der Richtigkeit ihres Handelns überzeugt sind.

II. Rechtliche Situation der untergetauchten Flüchtlinge

Die Betroffenen sind vollziehbar ausreisepflichtig und haben sich – wie bereits erwähnt – häufig durch Untertauchen ihrer Abschiebung entzogen und werden daher von der Ausländerbehörde in den Fahndungssystemen der Polizei zur Festnahme ausgeschrieben. Aufgrund dieser Maßnahme müssen sie grundsätzlich ständig mit ihrer Gewahrsamnahme, Inhaftierung und Abschiebung rechnen. Ihr Aufenthalt bleibt auch während einer kirchlichen Inobhutnahme unerlaubt. Staatliche Leistungen können nur gewährt werden, wenn sie wieder auftauchen, sich also bei der zuständigen Ausländerbehörde zurückmelden.

III. Belastungen der Betroffenen und der Kirchengemeinden

Die Betroffenen können – wie bereits erwähnt - eine Kirche nicht verlassen, ohne sich der Gefahr einer polizeilichen Gewahrsamnahme und der Abschiebung aussetzen. Wenn sie sich wegen dieser latenten Gefahr aber lediglich im näheren Kirchengemeinschaftsbereich bewegen, wird dies häufig – zumindest mittelfristig - zu einer starken psychischen Belastung mit allen damit verbundenen möglichen Komplikationen führen. Die Kirchengemeinde muss ihre Versorgung und Betreuung sicherstellen. Dies kann sowohl vom Arbeitsaufwand her wie auch unter finanziellen Gesichtspunkten

auch für die Kirchengemeinde eine große Belastung darstellen. Ferner sollte bedacht werden, dass ein lang anhaltendes Kirchenasyl zu großen Spannungen innerhalb der Kirchengemeinde führen kann.

IV. Strafbarkeit von Beihilfe

Nicht vergessen werden darf bei der Gesamtbetrachtung, dass der fortgesetzte unerlaubte Aufenthalt ohne Aufenthaltsgenehmigung und Duldung eine Straftat darstellt und sich einzelne Gemeindemitglieder oder der Seelsorger im Falle einer Beihilfe zu dieser Straftat strafbar machen können.

Lassen sie mich dies kurz näher ausführen. Objektiv liegt ein Verstoß gegen Strafvorschriften des Aufenthaltsgesetzes vor. Insbesondere handelt es sich um eine Beihilfe zum Aufenthalt ohne Aufenthaltstitel gem. § 95 Absatz 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz. Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer sich ohne erforderlichen Aufenthaltstitel (Aufenthalts-erlaubnis oder Niederlassungs-erlaubnis) aufhält, vollziehbar ausreisepflichtig ist und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt (d. h. geduldet) ist. Diese Voraussetzungen sind regelmäßig erfüllt, wenn sich Betroffene ihrer Abschiebung durch Untertauchen entzogen haben und in Kirchenasyl befinden.

Nach § 27 des Strafgesetzbuches (Beihilfe) wird als Gehilfe bestraft, wer vorsätzlich einen anderen zu dessen vorsätzlich begangener rechtswidriger Tat Hilfe geleistet hat. Die Strafe für den Gehilfen richtet sich nach der Strafandrohung für den Täter. Sie ist nach § 49 des Strafgesetzbuches zu mildern (danach kann insbesondere auf Geldstrafe erkannt werden).

Einer mir vorliegenden aktuellen Entscheidung des Oberlandesgerichts Hamm ist zu entnehmen, wann untergetauchten Ausländern erbrachte Unterstützungsleistungen – und dazu gehört auch die kirchliche Inobhutnahme - noch nicht zur eigenen Strafbarkeit führen. Danach können humanitäre Gründe nur dann in Ausnahmefällen zur Strafflosigkeit solcher Unterstützungshandlungen führen, wenn die Hilfeleistungen der Behebung einer akuten Notsituation dienen und ihr Umfang nicht über das Maß der im Einzelfall gebotenen – in der Regel kurzfristigen – Nothilfemaßnahmen hinausgeht. Denn humanitären Gründen, die einer Abschiebung entgegenstehen könnten, werde durch gesetzlich geregelte Abschiebungshindernisse grundsätzlich abschließend und ausreichend Rechnung getragen. Diese durch den Gesetzgeber getroffene Bewertung sei zu respektieren und zu beachten und dürfe nicht dadurch unterlaufen werden, dass an deren Stelle die eigene Vorstellung gesetzt und verwirklicht wird.

In allen anderen Fällen kann also nicht ausgeschlossen werden, dass es zu einer Verurteilung wegen Beihilfe kommt.

Seitens der Kirchenasylunterstützer wird oft angeführt, dass die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses und das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen aus Artikel 4 Grundgesetz ein Kirchenasyl rechtfertigen. Auf dieser Basis soll aufgrund christlich motivierter Gewissensentscheidung durch das Gewähren von Kirchenasyl versucht werden, dem Recht Geltung dort zu verschaffen, wo die staatliche Handhabung diesem nicht gerecht zu werden scheint. So soll Raum geschaffen werden, staatliche Entscheidungen nochmals überprüfen zu lassen.

Die Kirchen haben jedoch nach Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 137 Absatz 3 Weimarer Reichsverfassung lediglich das Recht, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze zu regeln. Das Asylwesen ist jedoch staatlicherseits abschließend geregelt und gehört somit nicht zu den verfassungsrechtlich geschützten eigenen Angelegenheiten der Kirche.

V. Alternativen zum Kirchenasyl

Aus den vorstehend genannten Gesichtspunkten dient es allen Beteiligten, ein Kirchenasyl unter Nutzung rechtmäßiger Möglichkeiten zu vermeiden. Diese rechtlichen Möglichkeiten sind insbesondere ein Antrag an die Härtefallkommission und ein erneuter Asylantrag (Folgeantrag). In will an dieser Stelle jedoch betonen, dass es auf beiden Wegen sehr schwierig ist, zu einem dauerhaften Verbleib in Deutschland zu gelangen.

Antrag an die Härtefallkommission

Mit der Härtefallkommissionsverordnung aus dem Jahr 2005 hat das Land von der bundesgesetzlichen Ermächtigung des § 23 a Aufenthaltsgesetz Gebrauch gemacht, eine Härtefallkommission einzurichten.

Aufgrund des Ersuchens der Härtefallkommission (Härtefallersuchen) kann das Ministerium des Innern anordnen, dass vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern abweichend von den ansonsten erforderlichen Erteilungsvoraussetzungen aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis der weitere Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglicht wird.

Die Härtefallkommission und eine ihre Arbeit unstützende Geschäftsstelle wurden beim Ministerium des Innern eingerichtet. Die Kommission besteht aus acht persönlich berufenen Mitgliedern sowie acht stellvertretenden Mitgliedern. Nach § 2 der Verordnung sind der Landkreistag, der Städte- und Gemeindebund, die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege, der Flüchtlingsrat, die Katholische Kirche, die Evangelischen Kirchen, das Ministerium für Gesundheit und Soziales sowie das Ministerium des Innern berechtigt, je ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied für die Härtefallkommission vorzuschlagen. Die Kommission tritt bei Bedarf - in der Regel monatlich - zusammen.

Die Kommission wird ausschließlich im Wege der Selbstbefassung auf Antrag eines oder mehrerer Mitglieder tätig. Dritte können nicht verlangen, dass sich die Härtefallkommission mit einem bestimmten Fall befasst. Die Mitglieder der Kommission sind weisungsunabhängig und zur Verschwiegenheit verpflichtet. Stellt die Härtefallkommission mit Zweidrittelmehrheit fest, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern, legt sie das Härtefallersuchen dem Ministerium des Innern zur Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 23a Aufenthaltsgesetz vor.

Die Annahme eines Härtefalls ist ausgeschlossen, wenn der Ausländer z. B. Straftaten von erheblichem Gewicht begangen hat. Weitere Ausschlussgründe sind wiederholte oder gröbliche Verstöße gegen Mitwirkungspflichten (z. B. bei der Erlangung eines für die Aufenthaltsbeendigung erforderlichen Passes oder die Nichtwahrnehmung eines Abschiebungstermins) oder die beharrliche Täuschung über aufenthaltsrechtlich bedeutsame Umstände (z. B. über die Identität, zumindest wenn diese Täu-

schung ursächlich zu einem Verbleib in Deutschland führte) oder die Ausschreibung zu Fahndung. Eine Ausschreibung zur Fahndung wird erst dann zurückgenommen, wenn Ausländer wieder aufgetaucht sind. In diesem Fall würde zwar dieser Ausschlussgrund nicht mehr vorliegen. Allerdings müssten Betroffene dann u. U. mit ihrer Inhaftierung rechnen.

Entscheidend ist aber zunächst, dass die ein Kirchenasyl erwägende Kirchengemeinde ein Mitglied der Härtefallkommission, das in der Angelegenheit einen Antrag an die Kommission stellen will, gewinnt. Unbedingt sollte der Weg über die Anrufung der Härtefallkommission der Entscheidung für ein Kirchenasyl vorangehen. Voraussetzung dafür ist lediglich, dass eine Ausreisepflicht besteht. Dies ist z. B. durch eine erteilte Duldungsbescheinigung oder eine ausgehändigte Grenzübertrittsbescheinigung ersichtlich. Als weiterer Faktor sollte in aller Regel eine bevorstehende Aufenthaltsbeendigung hinzukommen. Denn allein eine Ausreisepflicht führt nicht zwangsläufig auch zu einer Aufenthaltsbeendigung. Denn aus einem geduldeten Aufenthalt kann sich bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ein Verbleib mit Gewährung eines Aufenthaltsrechts entwickeln. Auch eine nicht nur kurzfristige Reiseunfähigkeit steht einer Aufenthaltsbeendigung entgegen. Ob eine Aufenthaltsbeendigung tatsächlich bevorsteht, wäre also im Vorfeld zu klären.

Asylfolgeantrag

In der Regel handelt es sich bei den Betroffenen um abgelehnte Asylbewerber. An die ablehnende Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sind die Ausländerbehörde und somit auch das Ministerium des Innern als oberste Fachaufsichtsbehörde nach dem Gesetz gebunden.

Als Gründe für die Inobhutnahme durch eine Kirchengemeinde werden oft als falsch empfundene Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über die politische Verfolgung oder die falsche Würdigung der Verhältnisse im Herkunftsland angeführt. Die Feststellung, ob eine politische Verfolgung vorliegt oder aber die Verhältnisse im Herkunftsland den Verzicht auf die Aufenthaltsbeendigung rechtfertigen, fällt jedoch allein in die Zuständigkeit des Bundesamtes. In diesen Fällen besteht daher lediglich die Möglichkeit, die Voraussetzungen für die Asylgewährung oder zumindest für einen Abschiebungsschutz in einem erneuten Asylverfahren prüfen zu lassen. Es wäre aus meiner Sicht auch nicht sachgerecht, diese Möglichkeit deshalb nicht zu nutzen, weil man meint, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge würde seine einmal getroffene Entscheidung nicht ändern. Aus den Erfahrungen der letzten Jahre weiß ich, dass sich die Entscheidungspraxis des Bundesamtes durchaus ändern kann.

Ein erneutes Asylverfahren wird nur dann durchgeführt werden, wenn neue Sachbeweise/Erkenntnisse vorliegen, was häufig nicht der Fall ist. Zudem halten einige Sachbeweise (z. B. Mitteilungen von Verwandten über angebliche Besuche von Polizeibeamten oder Fahndungsausschreibungen in der Heimat) oft einer Überprüfung nicht Stand.

Ein Asylfolgeantrag kann nur persönlich beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gestellt werden. Betroffene laufen also Gefahr, auf dem Weg zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aufgrund der bestehenden Festnahmeausschreibung festgenommen und inhaftiert zu werden. Die Gefahr der Festnahme besteht auch für Familienangehörige. Dann droht auch die zumindest vorübergehende Trennung der Familie. Auch aus diesem Grund sollte ein Asylfolgeantrag einem Kirchenasyl voran gehen.

Petitionsrecht

Auch will ich die Möglichkeit, sich mit einer Petition an den Landtag zu wenden, nicht außer Acht lassen. Nach Art. 19 der Landesverfassung hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an den Landtag, die Vertretungen des Volkes in den Kommunen und an die zuständigen Stellen zu wenden. Aufgrund meiner Erfahrung weiß ich jedoch, dass eine drohende Aufenthaltsbeendigung in der Regel nicht durch eine Petition an den Landtag abgewendet werden kann. Denn Petitionen haben rein formalrechtlich keine aufschiebende Wirkung und hindern daher eine Abschiebung nicht. Auch ist gesetzlich nicht vorgesehen, dass sich der Petitionsausschuss über die Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge hinwegsetzen oder die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis veranlassen darf. Die Anrufung des Petitionsausschusses ist jedoch selbstverständlich möglich und führt in jedem Fall zu einer Prüfung, ob die getroffene Entscheidung rechtmäßig und zweckmäßig ist. Insofern kann auch eine Petition zielführend sein.

VI. Beratungsangebot des Innenministeriums

Das Ministerium des Innern ist grundsätzlich bereit, problematische Einzelfälle zusammen mit den Beteiligten zu erörtern. Es kann aufgezeigt werden, ob die gegenwärtige aufenthaltsrechtliche Situation noch Möglichkeiten für ein Bleiberecht in Deutschland bietet.

Den Beteiligten muss aber bewusst sein, dass die Aussichten auf eine Lösung, die einen Verbleib zum Inhalt hat, eher gering sind. In vielen Fällen könnte daher die Empfehlung des Innenministeriums auch lauten, kontrolliert freiwillig in die Heimat zurückzureisen (in Abstimmung mit der Ausländerbehörde; u. U. unter Inanspruchnahme von Ausreisehilfen nach den Rückkehrhilfsprogrammen REAG und GARP)

bzw. sich abschieben zu lassen. In solchen Fällen könnte ggfs. in Abhängigkeit von den Besonderheiten des Einzelfalles die Empfehlung an die Ausländerbehörde ausgesprochen werden, auf eine Festnahme und Abschiebungshaft zu verzichten.

VII. Erfolgsaussichten eines Kirchenasyls

Sofern im Vorfeld keine Lösung erreicht werden konnte und daher betroffene Ausländer und die Kirchengemeinde den Weg eines Kirchenasyls einschlagen, können die bereits angesprochenen Möglichkeiten zwar grundsätzlich ebenso genutzt werden.

Zu beachten ist allerdings, dass bei beabsichtigter Anrufung der Härtefallkommission häufig Ausschlussgründe nach der Härtefallkommissons-Verordnung vorliegen dürften. Der Ausschlussgrund der Ausschreibung zur Fahndung kann zwar noch vor der Behandlung in der Härtefallkommission durch Auftauchen mit der damit verbundenen Gefahr einer Inhaftierung beseitigt werden. Oft haben sich Betroffene aber auch durch Untertauchen einer Abschiebung entzogen. Der dadurch bestehende Ausschlussgrund des gröblichen Verstoßes gegen Mitwirkungspflichten hat zur Folge, dass kein Aufenthaltsrecht gewährt werden kann.

Dass Kirchenasyl ein erfolgversprechender Versuch für einen dauerhaften Verbleib in Deutschland ist, halte ich für sehr fraglich.

Nach Untersuchungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Kirchenasyl aus den Jahren 1996 und 2001 führte in etwa 70 % der Fälle das Kirchenasyl letztlich zu einem Verbleib in Deutschland. Diese Untersuchungen werden jedoch angezweifelt. Wir führen im Innenministerium keine statistischen Erhebungen über Kirchenasylfälle. Rückblickend auf die bisherigen wenigen Fälle des Kirchenasyls in Sachsen-Anhalt

kann festgestellt werden, dass in Zusammenwirken mit den zuständigen Behörden bisweilen ein Lösungsansatz gefunden wurde.

Zusammengefasst ist festzustellen, dass es angesichts der mit einer kirchlichen Inobhutnahme für die Betroffenen wie die Gemeinden verbundenen Belastungen ratsam erscheint, so schnell wie möglich nach einer Lösung zu suchen.

Abschließend möchte ich meine Ausführungen mit einigen Worten zu der Zusammenarbeit zwischen Kirchengemeinden und Behördenvertretern. Hier sollten insbesondere auch folgende Aspekte bedacht werden. Oft werden von den handelnden Akteuren - zumindest zwischen den Zeilen - Abschiebungen generell als unakzeptabel und unmoralisch betrachtet. Dabei sollte beachtet werden, dass nach dem Grundgesetz alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Dies findet sich auch in der Rechtsordnung des Grundgesetzes wieder. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk wird durch das Staatsangehörigkeitsrecht näher definiert. Das Aufenthaltsrecht regelt den Zuzug auf das Staatsterritorium. Es gehört daher zu den ureigensten Kompetenzen auch eines demokratischen Staates, über das Staatsvolk und über den Zuzug auf sein Territorium bzw. die Voraussetzungen eines Verbleibs zu entscheiden. Dieses originär demokratische Recht führt in der Konsequenz dann auch zu der Notwendigkeit von Abschiebungen, wenn Ausreiseverpflichtungen nicht gefolgt wird. Es sollte demokratischer Konsens sein, dass die Notwendigkeit von Abschiebungen daher im Grundsatz zu akzeptieren ist. Der Rat der EKD hat im September 1994 unter der Überschrift „Beistand ist nötig, nicht Widerstand“ 10 Thesen zum Kirchenasyl veröffentlicht. In der These Nr. 8 werden die handelnden Akteure in den Kirchengemeinden ausdrücklich aufgefordert, keine moralische Abwertung von über Aufenthalts- und Asylbegehren Entscheidende vorzunehmen.

Die handelnden Akteure sollten sich daher vor Augen führen, dass die Entscheidungsträger auf staatlicher Seite die demokratische Rechtsordnung umsetzen. Für die Lösung eines Kirchenasylfalls ist ein fairer Umgang, frei von Polemik, zwingend geboten. Ein fairer Umgang aller Beteiligten untereinander ist eine entscheidende Voraussetzung für das Erreichen einer konstruktiven Einzelfalllösung.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Verfasser:

Herr Jochen Bleckmann
Regierungsdirektor im
Ministerium des Innern
des Landes Sachsen-Anhalt