

19.06.2007

## **Anfrage: Kirchenasyl – Humanität contra Abschiebemaschinerie**

### **Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung**

Wortlaut der Kleinen Anfrage

der Abgeordneten Georgia Langhans und Filiz Polat (GRÜNE), eingegangen am 19.06.2007

### **Kirchenasyl – Humanität contra Abschiebemaschinerie**

Die Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e.V. definiert Kirchenasyl wie folgt: "Kirchenasyl ist die zeitlich befristete Aufnahme von Flüchtlingen ohne legalen Aufenthaltsstatus, denen bei Abschiebung in ihr Herkunftsland Folter und Tod drohen oder für die mit einer Abschiebung nicht hinnehmbare soziale, inhumane Härten verbunden wären. Während des Kirchenasyls werden alle in Betracht zu ziehenden rechtlichen, sozialen und humanitären Gesichtspunkte geprüft. In vielen Fällen gelingt es nachzuweisen, dass Entscheidungen von Behörden überprüfungsbedürftig sind und ein neues Asylverfahren erfolgversprechend ist." Ein Kirchenasyl bedeutet für die Verantwortlichen in einer Gemeinde und für die Gemeinde selbst eine enorme Belastung. Dennoch sehen Gemeinden immer wieder keine andere Möglichkeit, ihren Schützlingen zu helfen und ihnen Recht zu verschaffen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e.V. meldet für die Jahre 2004 bis 2006 für Niedersachsen jeweils 5 Kirchenasyle – und das trotz kontinuierlich und deutlich sinkender Asylbewerberzahlen. Nach den bisher vorliegenden Zahlen für die Jahre 2004 und 2005 ging auf Bundesebene der größte Teil der beendeten Kirchenasyle für die Betroffenen positiv aus (2004: 77,3%; 2005: 87,5%).

Wir fragen die Landesregierung:

1. Wie definiert die Landesregierung das Kirchenasyl?
2. Wie viele Kirchenasyle mit wie vielen Personen gab es nach der Definition der Landesregierung in den Jahren seit 2003 und bisher im Jahr 2007 jeweils in Niedersachsen?
3. Waren alle Personen, die sich im Kirchenasyl befanden, rechtskräftig zur Ausreise verpflichtet?
4. Mit welchem Ergebnis wurden die Kirchenasyle hinsichtlich Ausreise, Aufenthaltstitel, Duldung etc. beendet?
5. Angesichts der Tatsache, dass Kirchenasyle immer wieder positiv, also mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels, einer Duldung oder der Gewährung von Abschiebungsschutz ausgehen, könnte man den Eindruck gewinnen, dass erst veranlasst durch ein Kirchenasyl bei den Behörden die Prüfung aller rechtlichen Möglichkeiten zugunsten der Betroffenen erfolgt, obwohl der Verwaltungs- und Rechtsweg in der Regel ausgeschöpft worden sind, bevor sich die Betroffenen und die Gemeinden quasi als ultima ratio für ein Kirchenasyl entscheiden. Welche Position vertritt die Landesregierung hierzu – insbesondere hinsichtlich des Falls der Familien Fekovic/Kurtanovic, in dem ein Asylverfahren für den Sohn von Amts wegen erst unter dem mit dem Kirchenasyl verbundenen öffentlichen Druck eingeleitet worden war? Laut einer Presseinformation des Innenministeriums war diese Verfahrensmöglichkeit in dem Fall bis dahin vom Landkreis Holzminden, in dem sich auch der Wahlkreis von Innenminister Schönemann befindet, "übersehen" worden.
6. Wenn es durch Kirchenasyle zu Änderungen von aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen

gekommen ist, welche Behörde war dafür zuständig, und auf Grund welcher vorher nicht beachteten oder neu entstandenen Rechtsgrundlage kam es dazu?

7. Welche Maßnahmen, insbesondere zur humanitären Gestaltung der Abschiebep Praxis, gedenkt die Landesregierung zu ergreifen, damit die Verfahren der Betroffenen zukünftig positiv in o. g. Sinne ausgehen, ohne dass sie sich erst ins Kirchenasyl flüchten müssen?
8. Welche Auswirkungen hinsichtlich des Bleiberechts hat ein Kirchenasyl, und ist dabei insbesondere ausschlaggebend, ob der zuständigen Ausländerbehörde der Aufenthaltsort der Betroffenen jederzeit bekannt ist?
9. Im Fall der Familie Songün aus Nienburg hat sich ein Teil der Familie eine zeitlang im Kirchenasyl aufgehalten. Da Frau Songün nicht im Kirchenasyl war, wäre nach § 43 III AsylVfG eine Ermessensentscheidung dahingehend möglich gewesen, dass der Familie Duldungen bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens von Frau Songün erteilt werden. Der niedersächsische Erlass vom 07.07.1994 regelt, dass so eine Entscheidung grundsätzlich zugunsten der Betroffenen auszuüben ist. Hat die Inanspruchnahme des Kirchenasyls Einfluss auf die Ermessensausübung gehabt oder welche sonstigen Erwägungen haben den Ausschlag für die negative Ermessensentscheidung gegeben?
10. Wieviele strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen Bedienstete der Kirche, Betroffene und deren UnterstützerInnen gab es pro Jahr seit 2003 und wie gingen sie bzw. die sich daraus ergebenden Strafverfahren aus?
11. Sieht die Landesregierung Möglichkeiten, die Strafbarkeit und strafrechtliche Verfolgung von Handlungen im Zusammenhang mit Kirchenasyl angesichts des humanitären Wertes dieser Handlungen zu reduzieren und welche Vorstöße ist sie gewillt in dieser Richtung zu unternehmen?

Georgia Langhans

Filiz Polat

**Antwort von Innenminister Uwe Schünemann**

**im Namen der Landesregierung vom 11.09.2007**

Die Kleine Anfrage beantworte ich namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1.

Die deutsche Rechtsordnung kennt das Rechtsinstitut des Kirchenasyls nicht. Es wurzelt im Religiösen und diente im Mittelalter dazu, Straftäter davor zu schützen, durch Lynchaktionen der Bevölkerung getötet oder verstümmelt zu werden und somit letztlich der Humanisierung der Strafe. Heute wird "Kirchenasyl" von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern in Anspruch genommen, die sich der in einem rechtsstaatlichen Verfahren getroffenen Entscheidung über die Ausreiseverpflichtung entziehen. In diesen Fällen ist in der Regel vom zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereits entschieden und von den Verwaltungsgerichten bestätigt worden, dass diesen Personen politische Verfolgung nicht droht. Die Unterbringung in kirchlichen Räumen soll dazu dienen, behördliche Vollzugsmaßnahmen zur Beendigung des Aufenthalts zu verhindern und eine andere Asylentscheidung herbeizuführen. Kirchliche Räume sind jedoch nicht "rechtsfrei" und der staatliche Zugriff ist dort jederzeit unter denselben rechtlichen Voraussetzungen zulässig wie an jedem anderen Ort. Wenn die Vollzugsbehörden aus Respekt vor dem besonderen Charakter dieser Orte auf die Durchsetzung der gesetzlich gebotenen Zwangsmaßnahmen gegen Personen verzichten, verzichtet der Staat einseitig

darauf, zum Zweck der Abschiebung unmittelbaren Zwang gegen Personen in bestimmten kirchlichen Räumen anzuwenden. Auch die Kirchen ihrerseits gehen nicht davon aus, dass es ein Recht auf "Kirchenasyl" als eigenes Rechtsinstitut gibt und die Befugnisse des Staates durch die Inanspruchnahme von "Kirchenasyl" eingeschränkt wären. Es ist einzig Aufgabe des Staates, in einem rechtsstaatlichen Verfahren über Asylgewährung zu entscheiden. An diese Entscheidungen sind auch kirchliche Institutionen gebunden.

Zu 2.

Es gab in Niedersachsen nach Kenntnis der Landesregierung seit dem 1.1.2003 insgesamt 12 Fälle, in denen "Kirchenasyl" für insgesamt 51 Personen gewährt wurde.

Zu 3.

Ja.

Zu 4.

In einem Fall, in dem die Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorstand, wurde der Aufenthalt wegen eines für die Betroffenen missverständlichen Vorgehens der Ausländerbehörde weiter geduldet. Die Familie konnte dann durch die Bleiberechtsregelung 2006 begünstigt werden. In einem weiteren Fall sind die Betroffenen freiwillig ausgewandert. In allen anderen Fällen hat das "Kirchenasyl" keine Änderung der ausländerrechtlichen Situation bewirkt. Die Betroffenen haben allerdings in drei Fällen weitere Asylverfahren angestrengt, die zum Erfolg führten. Die Durchführung der Verfahren wäre allerdings auch ohne vorherige Unterbringung im Rahmen eines "Kirchenasyls" möglich gewesen. Eine Familie hat das "Kirchenasyl" verlassen, um ebenfalls ein weiteres Asylverfahren zu betreiben, von dessen Ausgang die aufenthaltsrechtliche Situation abhängen wird. Eine Familie betreibt ein verwaltungsgerichtliches Verfahren gegen die Ablehnung der Anerkennung von Abschiebungshindernissen, dessen Ausgang abzuwarten bleibt. Eine weitere Familie wird für die Dauer des noch anhängigen Verwaltungsgerichtsverfahrens vor dem Niedersächsischen Obergericht geduldet. Der weitere aufenthaltsrechtliche Status dieser Familie ist vom Ausgang dieses Verfahrens abhängig. Eine weitere Familie hat ein humanitäres Aufenthaltsrecht erhalten, da der Familienvater aufgrund zwischenzeitlich aufgetretener schwerer multipler Erkrankungen dauerhaft reiseunfähig ist. Ein befristetes Aufenthaltsrecht erhielt auch eine weitere Person, weil eine schwere Erkrankung vorlag. In einem Fall hatte sich eine schwangere Frau mit ihren zwei Kindern, deren Vater seit längerer Zeit untergetaucht war, in ein "Kirchenasyl" begeben. Nachdem ein deutscher Staatsangehöriger die Vaterschaft für das ungeborene Kind anerkannt hatte, wurde der Frau und den Kindern eine Aufenthaltserlaubnis nach den Familiennachzugsregelungen erteilt. Im jüngsten Fall ist eine einzelne Person in ein "Kirchenasyl" aufgenommen worden, obwohl sie noch im Besitz einer Duldung war und eine Aufenthaltsbeendigung wegen fehlender Personaldokumente nicht unmittelbar bevorstand. Nach Verlängerung der Duldung hat sie das "Kirchenasyl" verlassen.

Zu 5.

In der Regel haben die ausreisepflichtigen Ausländer den Rechtsweg vollständig ausgeschöpft, bevor sie sich in ein "Kirchenasyl" begeben. Die verwaltungsgerichtlichen Überprüfungen erstrecken sich dabei im Allgemeinen nicht nur auf das negative Asylverfahren, sondern auch auf die Ablehnung der Erteilung eines humanitären Aufenthaltsrechts. Aus Anlass eines "Kirchenasyls" wird keine erneute Prüfung vorgenommen. Dies erfolgt nur, wenn sich die Sachlage kurzfristig zugunsten der Ausländer verändert hat. Im Fall der Familie Fekovic / Kurtanovic entspricht die Darstellung, dass das Asylverfahren für das jüngste Kind erst auf den durch das "Kirchenasyl" entstandenen öffentlichen Druck eingeleitet worden war, nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Gemäß § 14a Asylverfahrensgesetz ist dem Bundesamt die Geburt eines Kindes, dessen Eltern sich nach Abschluss eines Asylverfahrens ohne Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufhalten, unverzüglich anzuzeigen. Diese Pflicht obliegt neben den gesetzlichen

Vertretern auch der Ausländerbehörde. Im vorliegenden Fall waren die Eltern ihrer Verpflichtung zugunsten des jüngsten Kindes nicht nachgekommen, so dass die Ausländerbehörde diese Mitteilung gegenüber dem Bundesamt nach § 14a AsylVfG abgegeben hat, nachdem das Versäumnis im Rahmen einer fachaufsichtlichen Überprüfung aufgefallen war.

Zu 6.

Aufenthaltsrechtliche Entscheidungen werden grundsätzlich von der zuständigen Ausländerbehörde getroffen. Die asyl- und aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen sind unter Beachtung der jeweils geltenden Rechtslage getroffen worden. Auch asylrechtliche Entscheidungen, die das Bundesamt aufgrund veränderter Sachlage zugunsten des Betroffenen geändert hat, werden von der Ausländerbehörde umgesetzt. Ebenso sind die Ausländerbehörden dafür zuständig, neue aufenthaltsrechtliche Entscheidungen zu treffen, wenn sich die bisherige Sachlage auf Grund von Veränderungen in der persönlichen Situation der Betroffenen in rechtlich relevantem Umfang geändert hat (z.B. Eheschließung mit aufenthaltsberechtigten Ausländern oder deutschen Staatsangehörigen).

Zu 7.

Die gesetzlichen Regelungen zum Vollzug von Abschiebungen beziehungsweise Zurückschiebungen einschließlich der Anordnung von Abschiebungshaft gewährleisten ein rechtsstaatliches Verfahren zur Aufenthaltsbeendigung. Mit den für die Ausländerbehörden verbindlichen Verfahrensregelungen zu § 58 AufenthG in der Vorläufigen Niedersächsischen Verwaltungsvorschrift (Stand 30.06.2007) wird sichergestellt, dass bei der Durchführung von Abschiebungen die Rechte der ausreisepflichtigen Ausländer gewahrt werden und die Betroffenen in jeder Phase der Aufenthaltsbeendigung vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Schutz erhalten können. Darüber hinausgehende Regelungen hält die Landesregierung nicht für erforderlich.

Zu 8.

Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage einer Bleiberechtsregelung ist regelmäßig der Nachweis eines ununterbrochenen geduldeten, gestatteten oder aus humanitären Gründen erlaubten Aufenthaltes. Kurzzeitige Unterbrechungen sind grundsätzlich unschädlich, so dass im Einzelfall eine kurze Zeit im "Kirchenasyl" nicht aus Gründen des fehlenden ununterbrochenen Aufenthaltes zwingend der Erteilung eines Bleiberechts entgegenstünde. Allerdings wird mit dem Eintritt in ein "Kirchenasyl" im Regelfall der Vollzug behördlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung hinausgezögert oder behindert. Dieses Verhalten führt in der Regel zum Ausschluss von der Bleiberechtsregelung 2006 und auch von der Altfallregelung des § 104a AufenthG. Dabei ist es nicht relevant, ob der Ausländerbehörde der Ort des Aufenthalts zu jeder Zeit bekannt war.

Zu 9.

Die Inanspruchnahme des "Kirchenasyls" durch Herrn Songün und seine drei ältesten Töchter hatte keinen Einfluss auf die Entscheidung der Ausländerbehörde, das Ermessen des § 43 Abs.3

AsylVfG nicht zugunsten der ersteingereisten Familienmitglieder auszulegen. Die Ermessensabwägung im Sinne dieser Vorschrift orientiert sich an den Erfolgsaussichten des Asylantrags des nachgereisten Familienmitglieds. Frau Songün war zusammen mit dem jüngsten Kind während des laufenden Klageverfahrens gegen die negative Asylentscheidung für Herrn Songün und für die sich bereits in Deutschland aufhaltenden Kinder eingereist und hatte ebenfalls Asylgewährung beantragt. Zwischenzeitlich war das Klageverfahren für die übrigen Familienmitglieder rechtskräftig negativ abgeschlossen worden. Deren Aufenthalt hätte aber nur dann gemäß Erlass vom 07.07.1994 im Wege des Ermessens geduldet werden können, wenn der Asylantrag für Frau Songün und das jüngste Kind Aussicht auf Erfolg gehabt hätte; denn andernfalls bestand keine Veranlassung, den Aufenthalt der

ersteingereisten Familienmitglieder weiterhin zu dulden. Frau Songün hingegen stand es frei, zusammen mit ihrer Familie freiwillig auszureisen oder aber das Klageverfahren gegen eine negative Asylentscheidung in Deutschland abzuwarten. Die negative Ermessensentscheidung nach § 43 Abs. 3 AsylVfG und damit die Terminierung der Abschiebung der ersteingereisten Familienmitglieder auf den 06.02.1999 stand somit in keinerlei Zusammenhang mit dem "Kirchenasyl", in das sich Herr Songün kurz vor diesem Termin zusammen mit seinen drei ältesten Töchtern begeben hat. Auf Wunsch von Personen, die sich zur Unterstützung der Familie Songün gemeldet hatten und auch im Namen der Familie Songün sprachen, wurde am 31.01.2001 ein Gespräch mit dem damaligen Innenminister, der zuständigen Ausländerrechtreferentin des MI, dem zuständigen Superintendenten und einer Vertreterin der Konföderation der Evangelischen Kirchen Niedersachsens vor Ort geführt. In diesem Gespräch wurde einvernehmlich vereinbart, dass die Vollzugsmaßnahmen vorübergehend bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Klage gegen die Ablehnung des Asylantrags von Frau Songün ausgesetzt werden, so dass Herr Songün mit den Kindern die kirchlichen Räume verlassen konnte. Im Fall der Ablehnung des Asylantrags der Frau Songün würde die Kirchengemeinde dafür Sorge tragen, dass die Familie Songün freiwillig in ihr Heimatland ausreise. Diese Vereinbarung wurde jedoch von Seiten der Unterstützer ebenso wenig eingehalten wie von der Familie Songün selbst, die ihrerseits nach wie vor nicht bereit ist, die rechtsstaatlich zustande gekommene, für sie negative Entscheidung zu akzeptieren.

Zu 10.

Entsprechende Verfahren werden bei den niedersächsischen Staatsanwaltschaften nicht gesondert erfasst. Nur durch eine Einzelauswertung sämtlicher Verfahren aller Staatsanwaltschaften könnten die einschlägigen Fälle ermittelt werden. Der Landesregierung sind Verurteilungen seit 2003 nicht bekannt geworden.

Zu 11.

Im Zusammenhang mit so genanntem "Kirchenasyl" sind nicht nur die allgemeinen Strafvorschriften einschlägig. Vielmehr enthält § 96 Abs. 1 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) den gesonderten Tatbestand des "Einschleusens von Ausländern". Dabei handelt es sich um zur Täterschaft erhobene Formen der Anstiftung und der Beihilfe zu strafbewehrten Verstößen von Ausländerinnen und Ausländern gegen das Aufenthaltsgesetz. Nach § 96 Abs. 1 AufenthG wird bisher bestraft, wer "einen anderen zu einer der in § 95 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 3 oder Abs. 2 bezeichneten Handlung anstiftet oder ihm dazu Hilfe leistet und 1. dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder 2. wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt". Die genannten Vorschriften, auf die Bezug genommen wird, betreffen den unerlaubten Aufenthalt. Nach der Änderung des Aufenthaltsgesetzes durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 18.08.2007 entfällt künftig die Tatbestandsvariante, nach der Beihilfe oder Anstiftung zum unerlaubten Aufenthalt, die wiederholt oder zugunsten von mehreren Ausländern begangen wird, als besonderes täterschaftliches Handeln bestraft wird. Bestraft wird danach nur, wer durch die Beihilfe- oder Anstiftungshandlung einen Vermögensvorteil erlangt oder sich versprechen lässt. Solches Handeln ist aber weiterhin nach den allgemeinen Normen, d. h. nach § 95 AufenthG in Verbindung mit § 27 Strafgesetzbuch strafbar. Die Landesregierung sieht keinen Bedarf für weitergehende Gesetzesänderungen.

Uwe Schünemann