

Handreichung zu aktuellen Fragen des Kirchenasyls

2., aktualisierte Auflage

29. Januar 2019

Handreichung zu aktuellen Fragen des Kirchenasyls – 2., aktualisierte Aufl. (einschließlich Anpassungen aus dem März 2021) / hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. – Bonn 2019. – 26 S. – (Die deutschen Bischöfe – Migrationskommission ; 42)

INHALT

Geleitwort zur 1. Auflage 2015	5
Geleitwort zur 2. Auflage 2019	7
1. Kirchenasyl	9
1.1 Grundsätzliches	9
1.2 Entwicklungen der letzten Jahre	12
2. Hintergrund	16
2.1 Grundlagen des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS)	16
2.2 Situation in Deutschland	18
3. Hinweise für die Praxis	22

Geleitwort zur 1. Auflage 2015

„Sei mir gnädig, o Gott, sei mir gnädig;
denn ich flüchte mich zu dir.
Im Schatten deiner Flügel finde ich Zuflucht,
bis das Unheil vorübergeht.“ (Ps 57,2)

In diesem Schriftwort liegen die Verzweiflung und Zuversicht eines existentiell bedrohten Menschen nahe beieinander. Im Angesicht von Flucht und Verfolgung vertraut der Psalmist auf eine Güte, deren unermessliche Größe er schließlich mit der Weite des Himmels gleichsetzt – und von der wir Christen bezeugen, dass sie uns in der Person Jesu Christi vor Augen gestellt wurde.

Im griechisch-römischen Kulturkreis galten Tempel und Kaiserstatuen als geschützte Orte: Wer dort Zuflucht suchte, wurde zum Eigentum der Gottheit oder des Kaisers und konnte somit Schonung vor weltlicher Strafverfolgung erwarten. Aus dieser Vorstellung entwickelte sich bereits in der Spätantike die Tradition des Kirchenasyls, die zugleich an das biblische Gottesbild anknüpfen konnte: Wer sich zum Herrn flüchtet, darf nicht nur auf Schutz und Fürsorge, sondern letztlich auch auf Erlösung hoffen.

Wir leben in einer Zeit, in der Flucht und Vertreibung ungekannte Ausmaße erreicht haben. Im Jahr 2014 waren weltweit – meist aufgrund von Krieg und Gewalt – 59,5 Millionen Menschen auf der Flucht. Während die allermeisten von ihnen Binnenflüchtlinge im eigenen Land sind oder in der Nähe ihrer Heimatländer verbleiben, machen sich manche auf den gefährvollen Weg nach Europa.

Die Bistümer, kirchlichen Wohlfahrtsverbände und Hilfswerke, Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften bemühen sich

nach Kräften, die Not von Flüchtlingen und Asylsuchenden umfassend zu lindern. Der kirchliche Beitrag findet im Allgemeinen eine hohe politische und gesellschaftliche Anerkennung. Im Rahmen dieses Engagements kommt es auch immer wieder dazu, dass Gemeinden und Ordensgemeinschaften einzelnen Personen oder ganzen Familien Kirchenasyl gewähren.

Die Tradition des Kirchenasyls wurde in den letzten Monaten in hohem Maße öffentlich wahrgenommen und kontrovers diskutiert. Im Hinblick auf gestiegene Fallzahlen, die sich insgesamt jedoch auch weiterhin auf niedrigem Niveau bewegen, wurde die Zulässigkeit des Kirchenasyls prinzipiell infrage gestellt. Die deutschen Bischöfe haben daher wiederholt betont, dass das Kirchenasyl in seiner heutigen Ausgestaltung keinerlei Sonderrecht gegenüber dem Staat beansprucht. Auch eignet es sich nicht als politisches Kampfmittel. Ziel des Kirchenasyls muss es vielmehr sein, im konkreten Einzelfall – angesichts drohender humanitärer Härten – eine erneute rechtliche Prüfung zu ermöglichen und somit im Einvernehmen mit den Behörden nach Recht und Gesetz eine Lösung zu finden.

Wegen der gewachsenen Bedeutung des Themas legt die Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz – mit der Zustimmung des Ständigen Rates vom 23. Juni 2015 – nun eine Handreichung zur Orientierung in Fragen des Kirchenasyls vor. Während sich der einführende erste Teil grundsätzlichen und aktuellen Fragen des Kirchenasyls widmet, werden im zweiten Teil die Grundlagen des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ und die Auswirkungen auf die Situation in Deutschland dargestellt. Das dritte und abschließende Kapitel stellt Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften, die über ein Ersuchen um Kirchenasyl beraten, Hinweise für die Praxis zur Verfügung, insbesondere mit Blick auf die notwendigen Entscheidungs- und Kommunikationswege.

Mit unserer Handreichung verbindet sich die Hoffnung, dass mit dem kostbaren Gut des Kirchenasyls weiterhin sehr sorgfältig verfahren wird und somit auch in unserer Zeit die Zuflucht zum heiligen Ort als „ultima ratio“ bewahrt werden kann.

Bonn/Hildesheim, 23. Juni 2015



Bischof Norbert Trelle
Vorsitzender der Migrationskommission
der Deutschen Bischofskonferenz

Geleitwort zur 2. Auflage 2019

Nach einer öffentlichen Debatte über das Kirchenasyl verständigten sich die beiden großen Kirchen Anfang 2015 mit dem Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf das sogenannte „Dossierverfahren“. Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften ist es demnach weiterhin möglich, dem BAMF Einzelfälle von Schutzsuchenden zu einer erneuten Prüfung vorzulegen. Nach einer Pilotphase wurde das Verfahren sowohl von kirchlicher als auch von staatlicher Seite grundsätzlich positiv bewertet, so dass 2016 eine Verstärkung vereinbart wurde. Dennoch ist das Kirchenasyl auch in der Folgezeit immer wieder Gegenstand kontroverser Diskussionen gewesen. Im Sommer 2018 wurde dann staatlicherseits eine Neuregelung beschlossen, die auf Kritik der Kirchen stieß.

Um den Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung zu tragen, hat die Migrationskommission eine aktualisierte Fassung ihrer

Handreichung zum Kirchenasyl erarbeitet, die vom Ständigen Rat der Deutschen Bischofskonferenz am 29. Januar 2019 verabschiedet wurde. Die zweite Auflage der Handreichung soll dazu beitragen, dass die Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften über die veränderten Bedingungen gut informiert sind und für einen sorgsamem Umgang mit der Tradition des Kirchenasyls sensibilisiert werden. Leitend ist für die deutschen Bischöfe die Überzeugung: Wenn es darum geht, in Einzelfällen unzumutbare Härten abzuwenden, wird das Kirchenasyl als letztes Mittel auch künftig gebraucht.

Bonn/Hamburg, 29. Januar 2019



Erzbischof Dr. Stefan Heße
Vorsitzender der Migrationskommission
der Deutschen Bischofskonferenz

I. Kirchenasyl

1.1 Grundsätzliches

Im Rahmen des kirchlichen Engagements für Flüchtlinge kommt es auch immer wieder dazu, dass Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften¹ von Zurück- oder Abschiebung Bedrohte² vorübergehend in kirchlichen Räumen aufnehmen. Indem sie Kirchenasyl gewähren, leisten die Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften Hilfe in einer konkreten Notlage. Menschen, deren Situation von Verzweiflung und Angst geprägt ist, erfahren neben materieller und rechtlicher Unterstützung auch seelischen Beistand. Ziel der Gemeinden und Ordensgemeinschaften ist es, mit den für eine Entscheidung zuständigen staatlichen Stellen in Dialog zu treten, neue Aspekte vorzutragen und so eine erneute bzw. nochmalige sorgfältige Prüfung des Einzelfalles zu erwirken. Das Kirchenasyl dient dazu, im Einvernehmen mit den Behörden humanitäre Härten zu verhindern.

Auch wenn Asyl in Kultstätten, Tempeln und später in Kirchen und Klöstern religionsgeschichtlich eine lange Tradition hat,³ ist das moderne Kirchenasyl hinsichtlich der Voraussetzungen nur

¹ Der Einfachheit halber wird im Text der Begriff Ordensgemeinschaften für Orden (Priesterorden und -kongregationen, Brüderorden und -kongregationen, Frauenorden und -kongregationen), Säkularinstitute und andere geistliche Bewegungen und Gemeinschaften verwendet.

² Hierbei kann es sich um Asylbewerber handeln, deren Asylantrag negativ beschieden wurde; um Ausländer, deren Aufenthaltstitel erloschen ist oder widerrufen wurde; um Ausländer, deren Duldung ausgelaufen ist; oder um Asylbewerber, die zur Durchführung des Asylverfahrens in einen anderen EU-Mitgliedstaat zurückgeführt werden sollen.

³ Vgl. Gerhard Robbers, *Kirchliches Asylrecht?* in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 113 (1988), S. 30–51; für einen fundierten historischen Abriss, siehe insbesondere S. 32–37.

eingeschränkt mit dem traditionellen Kirchenasyl vergleichbar. Anders als in der Vergangenheit sind Kirchen und Klöster heute keine Orte mit eigener Gesetzlichkeit,⁴ auch in den Gebäuden der Kirche findet das staatliche Recht uneingeschränkte Anwendung. Kirchenasyl bewegt sich damit außerhalb der durch staatliches Recht vorgesehenen Verfahren und fällt auch nicht unter die Rechtsschutzgewährleistung des Art. 19 Abs. 4 GG. Gleichwohl respektieren die Behörden in der Regel die Tradition des Kirchenasyls und suchen gemeinsam mit den Kirchen nach rechtlich tragfähigen und humanitär verantwortbaren Lösungen. Im Spannungsfeld zwischen religiöser Neutralität des Staates und dem besonderen Status der Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts ist das Kirchenasyl eine besondere Herausforderung für das Verhältnis von Staat und Kirche.

Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften keinen rechtsfreien Raum für sich in Anspruch nehmen. Vielmehr verleihen sie den Befürchtungen drohender Menschenrechtsverletzungen für einen von Zurück- oder Abschiebung Bedrohten Ausdruck. Kirchenasyl ist als „ultima ratio“ immer Nothilfe in einem konkreten Einzelfall. Es dient ausschließlich dazu, Gefahren für Leib und Leben, drohende Menschenrechtsverletzungen oder individuell unzumutbare Härten für den Einzelnen abzuwenden.⁵ Bei Kirchenasyl han-

⁴ Während das kirchliche Asylrecht in Can. 1179 CIC/1917 noch ausdrücklich geregelt wurde, entfiel eine vergleichbare Regelung im CIC/1983. Für eine genaue Darstellung siehe Gregor Herler, *Kirchliches Asylrecht und Kirchenasyl im demokratischen Rechtsstaat* (Dissertation Würzburg 2004), S. 67 ff.; abrufbar unter: <https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor/index/index/docId/1020>; zuletzt abgerufen am 21.07.2015.

⁵ Siehe bereits in: „... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“ *Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht*. Hg. vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und dem Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz in

delt es sich um eine Form des gewaltlosen zivilen Ungehorsams. Das bedeutet: Den Verantwortungsträgern in Gemeinden und Ordensgemeinschaften obliegt es, den Einzelfall sorgfältig zu prüfen und auf dieser Grundlage eine persönliche Gewissensentscheidung zu treffen. Sie müssen sich der rechtlichen und tatsächlichen Konsequenzen bewusst sein, die ihr Handeln sowohl für sie wie auch für die von Zurück- bzw. Abschiebung bedrohten Menschen haben kann. Für diese Konsequenzen müssen sie auch selbst eintreten.⁶ So kann es etwa dazu kommen, dass ein Kirchenasyl von staatlichen Stellen nicht respektiert und eine Zurück- oder Abschiebung mit polizeilichen Mitteln durchgesetzt wird.⁷ Vereinzelt sind auch Fälle bekannt geworden, in denen gegen Verantwortliche in den Gemeinden und Ordensgemeinschaften Verfahren wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt von Ausländern eingeleitet wurden.⁸ Bisher wurden die entsprechenden Verfahren indes zumeist eingestellt oder endeten mit einem Freispruch.

Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland: Gemeinsame Texte Nr. 12 (Bonn/Frankfurt a. M./Hannover 1997), Abs. 255, S. 98 f.

⁶ Siehe bereits in „... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“, Abs. 257, S. 100.

⁷ Siehe etwa die Berichte aus den Jahren 2003, 2006, 2013 und 2014: <http://www.ksta.de/archiv/polizei-raeumt-kirchenasyl---in-klosterkapelle-eingedrungen,16592382,14241012.html>; <http://www.tagesspiegel.de/politik/polizei-stuermt-kirchenasyl-bistum-kein-raum-fuer-gnade/772862.html>; <http://www.ead.de/nachrichten/nachrichten/einzelansicht/article/deutschland-kirchenasyl-polizei-stuermt-gebetshaus.html>; <http://www.sueddeutsche.de/bayern/fluechtlinge-in-augsburg-polizei-holt-familie-aus-kirchenasyl-1.1894468>; alle genannten Berichte zuletzt abgerufen am 21.07.2015.

⁸ OLG Hamm, Beschluss vom 01.06.2010, Az 3 RVs 310/09.

1.2 Entwicklungen der letzten Jahre

„Kirchenasyl“ in seiner modernen Gestalt wird – unter Rückgriff auf die alte Tradition – in Deutschland seit Anfang der 1980er Jahre praktiziert. Nach den dramatisch angestiegenen Flüchtlingszahlen und der Verschärfung des Asylrechts durch den sogenannte „Asylkompromiss“ war Mitte der 1990er Jahre erstmals eine vergleichsweise hohe Zahl von Kirchenasylen zu verzeichnen.⁹ In Relation zu den Zahlen der Asylbewerber war die Zahl der Kirchenasyle jedoch immer marginal.

Aus den Erfahrungen des eigenen Engagements für Flüchtlinge haben sich die Kirchen dafür eingesetzt, im Ausländerrecht eine größere Flexibilität zu schaffen, die besondere humanitäre Härten vermeiden kann. Die Einrichtung von Härtefallkommissionen in den Bundesländern nach § 23a AufenthG und die Bleiberechtsregelungen für langjährig geduldete Ausländer beispielsweise nach § 104a AufenthG haben hier deutliche Fortschritte ermöglicht. Zusammen mit einem Rückgang der Flüchtlingszahlen führte das zu einem Rückgang der Zahl der Kirchenasyle.

Kirchenasyle wurden zunächst eingerichtet, um Abschiebungen in bestimmte Herkunftsländer zu verhindern, vor allem wenn Inhaftierung, Folter oder andere Menschenrechtsverletzungen zu befürchten waren. In den 1990er Jahren kamen dann Fälle hinzu, in denen sich die Betroffenen lange in Deutschland aufgehalten hatten und gut integriert waren.

Mittlerweile handelt es sich bei der Mehrzahl der Kirchenasyle um sogenannte „Dublin-Fälle“, bei denen die Rücküberstellung in einen anderen europäischen Staat abgewendet werden soll.

⁹ Für die Jahre 1995 bis 1998 wird von 200 bis 400 Personen in Kirchenasylen berichtet, vgl. Matthias Morgenstern, *Kirchenasyl in der Bundesrepublik Deutschland: Historische Entwicklung – Aktuelle Situation – Internationaler Vergleich* (Wiesbaden 2003), S. 127.

Auch hier können ernsthafte humanitäre Härten drohen. Dennoch unterscheiden sich diese Fälle in der Regel von Abschiebungen aus Deutschland ins Herkunftsland, sei es mit Blick auf die Handlungsmöglichkeiten der Behörden oder das Ausmaß der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzungen.

Seit Januar 2014 ist die Zahl der Fälle von Kirchenasyl, die der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Asyl in der Kirche bekannt sind, gestiegen. Während im Januar 2014 lediglich 34 Kirchenasylfälle gemeldet wurden, lag die Zahl im Juli 2015 bei 291 mit ca. 488 betroffenen Personen. Im Dezember 2017 wurden 308 Kirchenasylfälle und ca. 515 Personen erfasst, im Dezember 2018 insgesamt 546 Fälle (ca. 880 Personen). Die genaue Zahl der Kirchenasyle kann kirchlicherseits jedoch nicht benannt werden, da keine zentrale Erfassung erfolgt. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat im Jahr 2018 insgesamt 1.568 neu begonnene Kirchenasylfälle erfasst. Davon wurden 1.180 bis 31. Juli 2018 und 388 seit 1. August 2018 eingerichtet.

Auch wenn sich die Zahlen weiterhin auf niedrigem Niveau bewegten, führte der seit Januar 2014 feststellbare Anstieg im Herbst 2014 zu einer öffentlichen Debatte über Kirchenasyl, an der sich hochrangige Vertreter aus Staat und Kirche beteiligten. Seitens der Behörden wurde der Vorwurf geäußert, das Kirchenasyl werde als politisches Druckmittel benutzt, um das Dublin III-System im Grundsatz infrage zu stellen. Beide große Kirchen haben diesen Vorwurf unter Verweis auf die oben dargestellten Grundsätze zurückgewiesen.

Parallel zur öffentlichen Diskussion vereinbarten die beiden großen Kirchen und das BAMF eine Vorgehensweise, die es Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften auch weiterhin ermöglicht, im Rahmen von Kirchenasyl Einzelfälle, in denen besondere Härten befürchtet werden, noch einmal vorzutragen.

Hierfür wurde verabredet, dass die Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften für den jeweiligen Einzelfall ein sogenanntes „Dossier“ erstellen, in dem Hinweise und Anhaltspunkte für die befürchteten Härten detailliert dargelegt werden. Zur Umsetzung dieser Verfahrensabsprache wurden sowohl aufseiten des BAMF als auch aufseiten der Kirchen feste Ansprechpartner benannt. Für die katholische Kirche sind grundsätzlich die Katholischen Länderbüros für die Kommunikation zuständig.

Dieses Verfahren wurde zunächst im Rahmen einer Pilotphase bis Ende 2015 erprobt. Nachdem das BAMF und die beiden großen Kirchen die Erfahrungen mit dem sogenannten „Dossierverfahren“ insgesamt als positiv bewerteten, wurde es Anfang 2016 verstetigt.

Seit Anfang 2017 wird vermehrt auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung des „Dossierverfahrens“ hingewiesen. So ist bei Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften in manchen Fällen der Eindruck entstanden, dass die in den Dossiers geschilderten humanitären Härten keine angemessene Berücksichtigung finden. Von staatlicher Seite wiederum wurde bemängelt, dass nur in etwa der Hälfte aller gemeldeten Kirchenasylfälle Dossiers erstellt und eingereicht würden. Außerdem wurde kritisiert, dass viele Kirchenasyle auch bei einer nochmaligen negativen Entscheidung des BAMF fortgeführt werden. Die beiden großen Kirchen haben immer wieder deutlich gemacht, dass die Entscheidung über die Einrichtung oder Beendigung eines Kirchenasyls von der jeweiligen Kirchengemeinde bzw. Ordensgemeinschaft anhand des konkreten Einzelfalls getroffen wird. Dabei muss stets versucht werden, im Dialog mit den Behörden eine rechtlich tragfähige und humanitär vertretbare Lösung zu finden.

Auf der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 18. Juni 2018 wurde beschlossen, für Kirchen-

asyle, die dem BAMF ab dem 1. August 2018 gemeldet wurden, unter bestimmten Voraussetzungen die Überstellungsfrist im Rahmen der Dublin III-Verordnung auf 18 Monate zu verlängern. Die Kirchen bewerteten diese Verschärfung der Bedingungen für Kirchenasyl kritisch. Die Einstufung der Betroffenen im Kirchenasyl als „flüchtig“ im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Dublin III-Verordnung war juristisch umstritten. Im Juni 2020 hat das Bundesverwaltungsgericht die Rechtsprechung mehrerer Oberverwaltungsgerichte bestätigt, wonach ein Asylbewerber durch das BAMF nicht als „flüchtig“ angesehen werden kann, wenn den Behörden sein Aufenthaltsort im Kirchenasyl bekannt ist (vgl. BVerwG, Beschluss v. 08.06.2020, Az 1 B 19.20). In Umsetzung dieser Rechtsprechung sieht das BAMF seit Januar 2021 von einer Verlängerung der Überstellungsfrist aufgrund von Kirchenasyl ab (s. auch unten Kapitel 3).

2. Hintergrund

Ende 2014 waren weltweit 59,5 Millionen Menschen auf der Flucht, Ende 2017 waren es 68,5 Millionen.¹⁰ Infolgedessen ist auch die Zahl der Asylbewerber in Europa zwischenzeitlich stark angestiegen: Wurden 2014 insgesamt 626.820 Asylanträge in Europa gestellt, waren es in den beiden Folgejahren jeweils etwa 1,3 Millionen; 2017 ist die Zahl dann auf 712.235 gesunken.¹¹

2.1 Grundlagen des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS)

Seit Mitte der 1990er Jahre wird ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ (GEAS) aufgebaut.¹² Ziel ist es, durch verschiedene Verordnungen und Richtlinien einheitliche (Mindest-) Standards bei der Durchführung des Asylverfahrens und bei der Versorgung der Schutzsuchenden zu erreichen.¹³ Vor allem, weil sich die Versorgung an den jeweiligen nationalen Sozial-

¹⁰ Abrufbar unter: <http://www.unhcr.de/service/zahlen-und-statistiken.html>; zuletzt abgerufen am 08.01.2019.

¹¹ Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tps00191&plugin=1>; zuletzt abgerufen am 08.01.2019. In dieser Zahl sind allerdings nicht nur die Asylerstanträge, sondern teilweise auch Folge- und Zweitanträge erfasst.

¹² Art. 78 Abs. 1 Satz 1 AEUV (ex Art. 63 Nr. 1 und Nr. 2 EGV), siehe auch Artikel B Vertrag von Amsterdam, Abl. EG C 340/1; Programm von Tampere 1999, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm; zuletzt abgerufen am 21.07.2015; Haager Programm 2005, abrufbar unter: <http://db.eurocrim.org/db/de/doc/560.pdf>; zuletzt abgerufen am 21.07.2015.

¹³ RL 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

standards orientiert, gibt es innerhalb der EU ein großes Gefälle hinsichtlich der Sozialleistungen für Asylbewerber.

Ein wichtiges Element des GEAS ist die Vereinbarung sicherzustellen, dass innerhalb der EU nur ein Asylverfahren durchgeführt wird. Zuständig für die Durchführung des Asylverfahrens ist grundsätzlich der Staat, in dem ein Asylbewerber nachweislich zuerst europäischen Boden betreten hat (sogenanntes „Dubliner Übereinkommen“¹⁴). Diese Zuständigkeitsregelung wurde mittlerweile mehrfach neu gefasst und liegt nunmehr als „Dublin III-Verordnung“ vor.¹⁵ Neben den 28 europäischen Mitgliedstaaten nehmen derzeit auch Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz an dem sogenannten Dublin-System teil.

Zentraler Bestandteil der Dublin III-Verordnung sind Verfahrensregeln über die Feststellung desjenigen Mitgliedstaats, der für die Durchführung des Asylverfahrens in der Form des internationalen Schutzes zuständig ist.¹⁶ Hat ein Asylsuchender diesen Staat verlassen, ohne einen Asylantrag zu stellen oder ohne das Ende des Verfahrens abzuwarten, kann er von dem Mitgliedstaat, in dem er dann einen (zweiten) Asylantrag gestellt hat, in den Ersteinreisestaat zurückgeführt werden. Soll ein Asylsuchender aus Deutschland in einen anderen Staat überstellt werden, muss das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den betreffenden Mitgliedstaat um die Übernahme des Asylbewerbers ersuchen. Wird diesem Übernahmeansuchen zugestimmt,

¹⁴ Abl. EG C 245.

¹⁵ (EU) 604/2013, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Abl. EU L 180/31; anzuwenden seit 01.01.2014.

¹⁶ Dafür enthält die Dublin III-VO in Art. 7 bis 15 drei verschiedene Zuständigkeitskriterien, die in einer festen Reihenfolge zu prüfen sind.

muss die Rücküberstellung grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten erfolgen. Wird diese Frist versäumt, ist der andere Mitgliedstaat nicht mehr zur Aufnahme des Asylsuchenden verpflichtet.¹⁷ Für den Fall, dass der Asylbewerber während der Sechs-Monatsfrist „flüchtig“¹⁸ ist im Sinne der Verordnung – d. h. für die Behörden nicht auffindbar – kann die Überstellungsfrist auf 18 Monate verlängert werden.¹⁹ Die Dublin-Verordnung sieht allerdings auch vor, dass ein Staat auf eine Überstellung in den Ersteinreisestaat verzichten und sich entscheiden kann, selbst ein Asylverfahren durchzuführen (sogenanntes „Selbsteintrittsrecht“).²⁰

Seit Mai 2016 wird auf europäischer Ebene über eine Reform des GEAS – und damit verbunden eine Dublin IV-Verordnung – debattiert. Im Lauf des Verfahrens kamen unterschiedliche Ansätze zur Sprache. Unter anderem wurde vorgeschlagen, das Selbsteintrittsrecht nur noch in wenigen eng umgrenzten Fällen zu ermöglichen und die Überstellungsfristen entweder ganz zu streichen oder auf bis zu 10 Jahre zu verlängern.

2.2 *Situation in Deutschland*

Durch die hohe Zahl von Schutzsuchenden aus Kriegs- und Krisengebieten, aber auch durch einen großen Zustrom aus den Staaten des westlichen Balkans und den südlichen und vor allem östlichen EU-Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel Bulgarien

¹⁷ Die Zuständigkeit zur Durchführung des Asylverfahrens geht dann auf den ersuchenden Mitgliedstaat über, Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO.

¹⁸ Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO.

¹⁹ Eine Fristverlängerung auf zwölf Monate erfolgt, wenn die Rücküberstellung des Asylbewerbers aufgrund seiner Inhaftierung nicht erfolgen konnte, Art. 29 Dublin III-VO.

²⁰ Art. 17 Abs. 1 Dublin III-VO.

und Rumänien, wurde die gesellschaftliche Debatte über die Aufnahme von Flüchtlingen und die sogenannte „Armutsmigration“ seit 2015 wieder entfacht. Eine insgesamt hohe Akzeptanz findet weiterhin die Aufnahme von Asyl- und Schutzberechtigten²¹. Gleichzeitig wird allerdings in teils polemischer Diktion betont, dass für sogenannte „Armutsfüchtlinge“ kein Platz in Deutschland sei und deshalb eine konsequente Abschiebung derjenigen erfolgen müsse, deren Asylverfahren negativ beschieden wurde. Nach Angaben des Bundesministeriums des Innern (BMI) hielten sich Ende 2018 insgesamt 234.986 ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland auf, davon waren 177.874 geduldet.²² Gestiegen ist auch die Zahl der Übernahmesuche,²³ die Deutschland an andere Dublin-Staaten stellt. Vielen Asylbewerbern droht also (zunächst) die Rücküberstellung in den für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Dublin-Staat.

Bei Abschiebungen in manche Herkunftsstaaten lassen sich Gefahren für Leib und Leben nicht ausschließen.²⁴ Auch bei

²¹ Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte, aber auch Personen, bei denen ein Abschiebungsverbot nach §25 Abs. AufenthG festgestellt wurde.

²² Abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-freiwillige-rueckkehr/factsheet-freiwillige-rueckkehr.html>; zuletzt abgerufen am 08.01.2019.

²³ Im Jahr 2014 hat Deutschland 35.100 Übernahmegesuche gestellt; 4.800 Asylbewerber wurden tatsächlich in einen anderen EU-Staat rücküberstellt; siehe BT-Drs. 18/2471. Im Jahr 2017 hat Deutschland 64.267 Übernahmegesuche gestellt; 7.102 Asylbewerber wurden tatsächlich rücküberstellt; siehe BT-Drs. 19/7044.

²⁴ Im Rahmen der kirchlichen Migrationsarbeit sind Fragen von Rückkehr und Abschiebung in letzter Zeit zunehmend relevant geworden. Zu den verschiedenen pastoralen, caritativen und politisch-anwaltschaftlichen Gesichtspunkten hat die Migrationskommission Ende 2017 ein Positionspapier vorgelegt: „*Auch für sie tragen wir Verantwortung*“. Kirchliches

Rücküberstellungen in einen anderen Dublin-Staat können – je nach Fallkonstellation – Situationen entstehen, in denen Menschenrechtsverletzungen drohen. Aus diesen Gründen werden Rücküberstellungen etwa nach Italien, Bulgarien oder Ungarn teilweise von erstinstanzlichen Gerichten für unzulässig erklärt.²⁵ Obergerichtliche Entscheidungen, die systemische Mängel im Asylverfahren der betreffenden Dublin-Staaten feststellen und Rücküberstellungen damit generell unzulässig machen würden, existieren nicht. Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) können Familien mit kleinen Kindern allerdings nur nach Italien zurückgeführt werden, wenn von den italienischen Behörden vor der Rücküberstellung eine Zusicherung erteilt wurde, dass in Italien eine altersgerechte Beherbergung für die Kinder sowie die Einheit der Familie gewährleistet sind.²⁶ Rücküberstellungen nach Griechenland wurden eingestellt, nachdem der EGMR und infolgedessen der Europäische Gerichtshof (EuGH) systemische Mängel im Asylverfahren Griechenlands festgestellt hatten.²⁷

In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Kirchengemeinden und Ordensgemeinschaften für Flüchtlinge engagiert. Viele Christen begleiten und unterstützen Flüchtlinge persönlich während

Engagement für Geflüchtete angesichts von Rückkehr und Abschiebung.
Hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Bonn 2017).

²⁵ Siehe etwa VG München v. 20.02.2015, Az M 24 S 15.50091; VG München v. 13.11.2014, Az M 6b S 14.50493; VG Münster v. 16.02.2015, Az 9 L 1153/14.A. Seit Anfang 2017 finden nach Ungarn keine Rücküberstellungen statt, da Ungarn keine Zusicherung erteilt, die Betroffenen europarechtskonform unterzubringen.

²⁶ Urteil des EGMR vom 04.11.2014 Tarakhel gegen Schweiz, Az 29217/12.

²⁷ Urteil des EGMR vom 21.01.2011 MSS gegen Belgien und Griechenland, Az 30696/09; Urteil des EuGH vom 21.12.2011, Az C-411/10 und C-493/10.

des Asylverfahrens und später bei der Integration in Deutschland. In Kirche und Gesellschaft gibt es im Vergleich zu früheren Jahren eine hohe Sensibilität für diese Frage.

3. Hinweise für die Praxis

Kirchenasyl ist „ultima ratio“, um einen betroffenen Ausländer vor konkret drohenden Menschenrechtsverletzungen, Gefahren für Leib und Leben oder unzumutbaren Härten zu bewahren. Es sollten zunächst alle anderen Möglichkeiten wie beispielsweise Widerspruch gegen die behördliche Entscheidung, Klage und/oder Eilverfahren vor Gericht, Einreichung einer Petition oder Anrufung einer Härtefallkommission ausgeschöpft worden sein. Zudem ist abzuwägen, inwiefern dem Schutzsuchenden mit einem Kirchenasyl tatsächlich geholfen wird und welche alternativen Formen der Unterstützung verfügbar sind; je nach konkreter Fallkonstellation kann ein Schutzsuchender eventuell auch nach seiner Ausreise in einen anderen Dublin-Staat durch kirchliche Organisationen unterstützt werden.

Gemeinden und Ordensgemeinschaften verfügen in der Regel nicht über das notwendige Fachwissen im Bereich Aufenthalts- und Asylrecht. Deshalb ist vor Einrichtung eines Kirchenasyls unbedingt fachkundiger Rat einzuholen – etwa bei den zuständigen Ansprechpartnern für Kirchenasyl oder den Migrationsberatungsstellen der Caritas; ggf. können diese die Ratsuchenden auch an weitere kompetente Ansprechpartner vermitteln. Bereits vorab ist zu bedenken, dass als Ergebnis des Kirchenasyls eine rechtlich tragfähige Lösung zumindest möglich erscheinen sollte. Vor allem, wenn bereits gerichtliche Entscheidungen ergangen sind, müssen den Behörden bisher nicht bekannte oder unbeachtet gebliebene Tatsachen vorgetragen werden. Wenn ein Gericht mögliche Härten konkret geprüft und als nicht relevant bewertet hat, kann das BAMF oder die örtliche Ausländerbehörde zu keiner anderen Entscheidung gelangen.

Eine Entscheidung über ein Kirchenasyl kann nur getroffen werden, wenn die einzelnen Gemeinden und Ordensgemeinschaft-

ten,²⁸ die von Zurück- bzw. Abschiebung Bedrohten Schutz und Beistand gewähren möchten, persönlichen Kontakt zu den Betroffenen haben. So sollten die Gemeinden und Ordensgemeinschaften die Situation des Asylsuchenden bereits vor Beginn des Kirchenasyls gut kennen. Auch in Fällen, in denen die Bitte um ein Kirchenasyl von Dritten an die Gemeinden und Ordensgemeinschaften herangetragen und die Situation als besonders dringend dargestellt wird, müssen die Gemeinden und Ordensgemeinschaften darauf bestehen, den Betroffenen vor einer Entscheidung persönlich zu treffen. Schließlich handelt es sich bei einer Entscheidung für ein Kirchenasyl um eine Gewissensentscheidung, die von den Entscheidungsträgern in den Gemeinden und Ordensgemeinschaften zu verantworten ist.

Den Gemeinden und Ordensgemeinschaften muss zudem bewusst sein, dass nicht jede Notlage zur Gewährung eines Kirchenasyls führen kann und darf. Ansonsten besteht die Gefahr, die Gründe für ein Kirchenasyl auf die gesamte Palette sozialer Notsituationen auszudehnen. Gleichzeitig darf Kirchenasyl auch nicht dahingehend eingeschränkt werden, dass behördliche Beweise für eine Gefährdung des Betroffenen gefordert werden. Bei der unbedingt erforderlichen Einzelfallprüfung durch die angefragte Kirchengemeinde oder Ordensgemeinschaft sollten die Gefahren²⁹ allerdings konkret und individuell glaubhaft gemacht werden können.

²⁸ Es ist jeweils vor Ort zu klären, in welcher Rechtsform die Pfarreien, Pfarrverbände, Gemeinden und Ordensniederlassungen errichtet sind und wer der jeweils verantwortliche Leiter ist.

²⁹ Gefahren für Leib und Leben oder drohende Menschenrechtsverletzungen. Mögliche Konstellationen sind Krankheiten, die im Zielland der Abschiebung nicht behandelt werden können oder die Reisefähigkeit des Betroffenen aufheben, die Furcht vor einer *erneuten* Inhaftierung im Zielland allein aufgrund des Asylantrags oder die Einheit der Familie, wobei

Gerade bei sogenannten Dublin-Fällen ist zu bedenken, dass in vielen Dublin-Staaten die Sozialstandards, denen auch Flüchtlinge und Asylbewerber unterliegen, im Vergleich zu Deutschland erheblich schlechter sein können. Allein diese schlechteren Sozialstandards führen jedoch meist nicht dazu, dass eine Menschenrechtsverletzung oder individuell unzumutbare Härte droht; sie dürfen dann auch nicht als Gründe für ein Kirchenasyl ausreichen. Auch in rechtlicher Hinsicht können sich bei diesen Fällen einige Besonderheiten ergeben. So ist eine rechtlich tragfähige Lösung beispielsweise dann schwierig, wenn dem Betroffenen in dem eigentlich zuständigen europäischen Mitgliedstaat bereits ein Schutzstatus als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter formell zuerkannt wurde.³⁰

Die Gemeinde bzw. Ordensgemeinschaft, die überlegt, einem von Abschiebung Bedrohten Kirchenasyl zu gewähren, hat vor Beginn eines Kirchenasyls stets das jeweils zuständige Katholische Länderbüro zu kontaktieren. In jedem Fall ist das BAMF oder die örtliche Ausländerbehörde von der Einrichtung des Kirchenasyls zu unterrichten.

Je nachdem, ob eine Rücküberstellung in den nach der Dublin-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaat oder eine Abschiebung in das Herkunftsland erfolgen soll, sind unterschiedliche Stellen für die Bearbeitung des Dossiers zuständig. Die Kommunikation mit diesen Stellen erfolgt über das jeweils zuständige Katholische Länderbüro.

Für die Erstellung des Dossiers muss die individuelle Gefährdungslage bzw. unzumutbare Härte plausibel gemacht und, so-

als Familie in diesem Sinn nur die Kernfamilie, bestehend aus Eltern und minderjährigen Kindern, zählt.

³⁰ Ein Aufenthaltstitel bzw. eine Duldung kann dann allenfalls in besonders schwerwiegenden Einzelfällen von der zuständigen Außenstelle des BAMF oder/und der örtlichen Ausländerbehörde erteilt werden.

weit möglich, nachgewiesen werden. Bei einer Rücküberstellung im Rahmen der Dublin-Verordnung ist zu berücksichtigen, dass das BAMF die Fluchtgeschichte und Gefährdungen im Herkunftsland für diese Entscheidung nicht berücksichtigt. Für die behördliche Entscheidung ist allein die Situation im jeweiligen Mitgliedstaat bzw. die individuelle Situation der Betroffenen ausschlaggebend.³¹

Für Kirchenasyle in Dublin-Fällen prüft das BAMF die vorgelegten Dossiers nicht, wenn (1) bis zwei Wochen vor Ablauf der regulären Überstellungsfrist kein Dossier eingeht, (2) kein von den Kirchen benannter Ansprechpartner beteiligt ist und (3) innerhalb eines Monats nach Kirchenasylmeldung kein aussagekräftiges, vollständiges Härtefalldossier eingeht. Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Einstufung eines Asylsuchenden als flüchtig und der damit einhergehenden Verlängerung der Überstellungsfrist für Personen im Kirchenasyl (s. auch oben Kapitel 1), hat das BAMF im Januar 2021 ein Merkblatt veröffentlicht,³² wonach die Überstellungsfrist nur dann gemäß Art. 29. Abs. 2 Dublin III-Verordnung auf 18 Monate verlängert wird, (1) wenn eine Ausländerbehörde den abgelehnten Asylbewerber als „unbekannt verzogen“ meldet, bevor die Kirchenasylmeldung beim BAMF eingeht oder (2) wenn ein Kirchenasyl gemeldet wird, ohne dass der neue, konkrete Aufenthaltsort des Antragstellers mitgeteilt wird. Die Verlängerung der Überstellungsfrist allein aufgrund des Aufenthalts im Kirchenasyl entfällt.

³¹ Zu berücksichtigen ist hier, dass das BAMF in nahezu alle Mitgliedstaaten sogenannte Liaisonbeamte entsandt hat, die regelmäßig über die Situation vor Ort berichten.

³² Abrufbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Asyl/Fluechtlingschutz/merkblatt-kirchenasyl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 04.02.2021.

Die Gemeinde und Ordensgemeinschaft muss auch zum Wohl des Flüchtlings verantwortungsvoll mit dem Kirchenasyl umgehen. So kann es auch legitim sein, ein Ersuchen um ein Kirchenasyl abzulehnen. Eine solche Situation kann sich zum einen daraus ergeben, dass eine sorgfältige Prüfung der konkreten Situation des Einzelfalls ergibt, dass keine Härte vorliegt, die ein Kirchenasyl zu rechtfertigen vermag. Zum anderen kann die notwendige Diskussion in den Gremien der Gemeinde oder Ordensgemeinschaft zeigen, dass die Gemeinde bzw. Ordensgemeinschaft nicht in der Lage ist oder sich nicht in der Lage sieht, die Verantwortung für ein Kirchenasyl zu übernehmen. Die Ablehnung bedeutet nicht, dass ein Mangel an Barmherzigkeit vorliegt. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Zeit im Kirchenasyl insbesondere für den Schutzsuchenden sehr belastend sein kann. Die Entscheidung sollte deshalb nicht übereilt und nur in Kenntnis der möglichen Konsequenzen für alle Beteiligten getroffen werden.