Bayerischer Landtag

17. Wahlperiode 03.09.2018 **Drucksache 17/21894**

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Günther Knoblauch SPD**
vom 26.03.2018

Kirchenasyl und Strafverfolgung von Pfarrern und Padres

Die Zahl der Flüchtlinge, die im Freistaat Zuflucht ins Kirchenasyl gesucht haben, sei nicht so hoch, dass radikale Schritte gerechtfertigt wären – so Ministerpräsident Horst Seehofer im Sommer 2017. Weiterhin wies der Ministerpräsident darauf hin, dass in Bayern an erster Stelle die Humanität stehe.

Ich frage die Staatsregierung:

1. a) Inwiefern lässt sich die Vorgehensweise der bayerischen Staatsanwaltschaft – die Befragung von Pfarrern und Padres als Beschuldigte – damit vereinbaren, dass Kirchenasyl als christliche Tradition zu respektieren ist?
   b) Warum werden trotz der Worte des Ministerpräsidenten im vergangenen Sommer weiterhin Befragungen von Pfarrern und Padres als Beschuldigte durchgeführt, also Strafverfahren eingeleitet?
   c) Warum findet eine solche Strafverfolgung von Kirchenasylfällen nur in Bayern statt?

2. a) Wie ist es zu erklären, dass die Staatsanwaltschaft in Bayern von sich aus tätig wird, während in anderen Bundesländern Fälle von Kirchenasyl in der Regel nicht von der Staatsanwaltschaft verfolgt werden, also die Staatsanwaltschaft nicht selbst aktiv wird, außer die Staatsanwaltschaft muss aufgrund einer Anzeige tätig werden?
   b) Welche (An-)Weisungen an die bayerischen Staatsanwaltschaften gibt es, Kirchenasylfälle zu verfolgen, und
   c) wer hat sie erlassen?

3. a) Wie lauten diese Weisungen und Vereinbarungen?
   b) Wie gehen andere Bundesländer, nach Kenntnis der Staatsregierung, mit Fällen von Kirchenasyl um?
   c) Wie viele Fälle von Kirchenasyl gab es 2015, 2016, 2017 und bislang in 2018 in Bayern?

4. a) In wie vielen Fällen ermittelt die Staatsanwaltschaft?
   b) Welche Konsequenzen hatten die bisherigen Ermittlungsverfahren für die Pfarrer und Padres?
   c) Welche Konsequenzen können solche Ermittlungsverfahren für die Pfarrer und Padres haben und welche Möglichkeiten Strafen zu verhängen, hat die Staatsanwaltschaft in solchen Ermittlungsverfahren?

5. a) Warum werden Kirchenasylfälle in Bayern strafrechtlich verfolgt, im Hinblick darauf, dass die Ermittlungsverfahren in der Regel ohnehin eingestellt werden und solche Verfahren viel Geld und Manpower in Anspruch nehmen?
   b) Wann ist mit einem „geordneten Verfahren“ zu rechnen, welches der Ministerpräsident letzten Sommer gefordert hat?
   c) Wie sähe eine möglichst bundeseinheitliche Lösung aus, von der der Staatsminister der Justiz Prof. Dr. Winfried Bausback im vergangenen Sommer gesprochen hat?

6. Inwiefern setzt sich Bayern für eine bundeseinheitliche Lösung ein?

7. a) Ist mit einer solchen bundeseinheitlichen Lösung zu rechnen?
   b) Wenn ja, wann?
   c) Wenn nein, warum nicht?

8. a) Wie wird das weitere Vorgehen hinsichtlich Kirchenasyl in Bayern sein?
   b) Wie beurteilt die Staatsregierung die Tatsache, dass die Kirchen in den allermeisten Fällen ihre Kirchenasylfälle gemeldet haben und sich dadurch kooperativ gezeigt haben, ihnen jedoch Beihilfe zum illegalen Aufenthalt vorgeworfen wird, was in einem gewissen Widerspruch steht zum kooperativen Melden?

Antwort

des Staatsministeriums der Justiz
vom 24.04.2018

1. a) Inwiefern lässt sich die Vorgehensweise der bayerischen Staatsanwaltschaft – die Befragung von Pfarrern und Padres als Beschuldigte – damit vereinbaren, dass Kirchenasyl als christliche Tradition zu respektieren ist?
b) Warum werden trotz der Worte des Ministerpräsidenten im vergangenen Sommer weiterhin Befragungen von Pfarrern und Padres als Beschuldigte durchgeführt, also Strafverfahren eingeleitet?

Kirchenasyl ist für die Staatsregierung nicht nur eine christliche Tradition, sondern auch Ausdruck des großen humanitären Engagements der Kirchen und Klöster vor Ort für die Flüchtlinge. Jedoch muss sich auch ein solches, zweifellos von ehrenwerten Motiven getragenes Engagement im Rahmen des geltenden Rechts halten.

Wenn entgegen der im Einzelfall ergangenen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen der zuständigen Ausländerbehörden und ggf. der Verwaltungsgerichte vollziehbar ausreisepflichtigen Personen Kirchenasyl gewährt wird, kann dies nach übereinstimmender Auffassung der bayerischen Staatsanwaltschaften nach den gesetzlichen Vorschriften den Anfangsverdacht der Anstiftung oder Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt begründen. Besteht der Verdacht einer Straftat, sind die Staatsanwaltschaften nach dem sogenannten Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 Strafprozessordnung – StPO) verpflichtet, Ermittlungen aufzunehmen und den Sachverhalt aufzuklären. Die Pflicht der Staatsanwaltschaften, auch in Fällen des Kirchenasyls ggf. einzuschreiten, ergibt sich daher seit jeher aus dem Gesetz.

Wie in allen strafrechtlichen Ermittlungsverfahren klären die bayerischen Staatsanwaltschaften auch bei der Gewährung von Kirchenasyl sämtliche be- und entlastenden Umstände des jeweiligen Einzelfalls sorgfältig auf. Dazu gehört grundsätzlich auch, dass sie den am Kirchenasyl Beteiligten Gelegenheit geben, sich zu dem im Raum stehenden Verstoß gegen das Aufenthaltsgesetz zu äußern.

Auf der Grundlage des Ermittlungsergebnisses treffen die Staatsanwaltschaften dann eine dem jeweiligen Fall angemessene Entscheidung. Sie gehen bei ihren Ermittlungen mit Augenmaß vor und berücksichtigen dabei auch die besonderen Umstände, die das Kirchenasyl in der Regel prägen. Dies ist nicht zuletzt daran zu ersehen, dass bislang nahezu alle hier bekannten Verfahren gegen Geistliche, die Kirchenasyl gewährt haben, wegen geringer Schuld eingestellt worden sind. Insoweit wird ergänzend auf die Antwort zu Frage 4 b Bezug genommen.

Die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren sind daher so gestaltet, dass den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit und den Besonderheiten der persönlichen Gewissensentscheidung in ganz besonderer Weise Rechnung getragen wird. Genau dies entspricht auch der Intention der Äußerungen des früheren Ministerpräsidenten Horst Seehofer zum Thema Kirchenasyl. Er hat darin den Respekt vor dem humanitären Engagement der Kirchen in den Mittelpunkt gestellt und die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterstrichen.

c) Warum findet eine solche Strafverfolgung von Kirchenasylfällen nur in Bayern statt?

Die der Frage zugrunde liegende Annahme trifft nicht zu.

Ermittlungsverfahren wegen Inanspruchnahme und Gewährung von Kirchenasyl werden nicht nur in Bayern geführt. Eine im Jahr 2017 erfolgte Abfrage der Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg bei den übrigen deutschen Generalstaatsanwaltschaften ergab, dass auch außerbayerische Staatsanwaltschaften in Fällen des Kirchenasyls einen strafrechtlichen Anfangsverdacht bejahen. Demnach sind in den letzten Jahren in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen einzelne Ermittlungsverfahren wegen Inanspruchnahme bzw. Gewährung von Kirchenasyl eingeleitet worden.

2. a) Wie ist es zu erklären, dass die Staatsanwaltschaft in Bayern von sich aus tätig wird, während in anderen Bundesländern Fälle von Kirchenasyl in der Regel nicht von der Staatsanwaltschaft verfolgt werden, also die Staatsanwaltschaft nicht selbst aktiv wird, außer die Staatsanwaltschaft muss aufgrund einer Anzeige tätig werden?

Das bundesrechtlich in § 152 Abs. 2 StPO normierte Legalitätsprinzip gilt für alle Staatsanwaltschaften in Deutschland gleichermaßen. Hiernach sind die Staatsanwaltschaften verpflichtet, Ermittlungen einzuleiten, wenn ihnen Umstände bekannt werden, die den Verdacht einer Straftat begründen.

Auch in Bayern erhalten die Staatsanwaltschaften in der Regel durch entsprechende polizeiliche Anzeigen oder Mitteilungen der Ausländerbehörden Kenntnis von den Kirchenasylfällen. Sie prüfen dann, ob die mitgeteilten Umstände geeignet sind, einen strafrechtlichen Anfangsverdacht zu begründen, und leiten, wenn dies der Fall ist, ein Ermittlungsverfahren ein. Ergänzend wird auf die Antwort zu den Fragen 1 a und 1 b Bezug genommen.

Nach dem Ergebnis der in der Antwort zu Frage 1 c genannten Abfrage der Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg wurden auch in anderen Ländern Ermittlungsverfahren wegen Inanspruchnahme bzw. Gewährung von Kirchenasyl eingeleitet. Darüber hinaus liegen der Staatsregierung keine belastbaren Erkenntnisse zur Strafverfolgungspraxis in den anderen Ländern vor.

b) Welche (An-)Weisungen an die bayerischen Staatsanwaltschaften gibt es, Kirchenasylfälle zu verfolgen, und

c) wer hat sie erlassen?

3. a) Wie lauten diese Weisungen und Vereinbarungen?

Weisungen des Staatsministeriums des Justiz oder Vereinbarungen mit den Behörden des hiesigen Geschäftsbereichs, wonach die an einem Kirchenasyl Beteiligten strafrechtlich zu verfolgen sind, existieren nicht. Aufgrund des Legalitätsprinzips ergibt sich Pflicht der Staatsanwaltschaften, auch in Fällen des Kirchenasyls gegebenenfalls einzuschreiten, seit jeher aus dem Gesetz. Ergänzend wird auf die Antwort zu den Fragen 1 a und 1 b Bezug genommen

b) Wie gehen andere Bundesländer, nach Kenntnis der Staatsregierung, mit Fällen von Kirchenasyl um?

Auf die Antworten zur den Fragen 1 c und 2 a wird Bezug genommen.

c) Wie viele Fälle von Kirchenasyl gab es 2015, 2016, 2017 und bislang in 2018 in Bayern?

Nach Mitteilung des Staatsministeriums des Innern und für Integration stellen sich die Fallzahlen in Bayern wie folgt dar:

– Im Jahr 2015 wurde 321 Personen in insgesamt 278 Fällen Kirchenasyl gewährt.
– Im Jahr 2016 wurde 546 Personen in insgesamt 417 Fällen Kirchenasyl gewährt.
– Im Jahr 2017 wurde 556 Personen in insgesamt 477 Fällen Kirchenasyl gewährt.
– Im Jahr 2018 wurde 165 Personen in insgesamt 125 Fällen Kirchenasyl gewährt (Stand 31.03.2018).

4. a) In wie vielen Fällen ermittelt die Staatsanwaltschaft?

Die Gewährung bzw. Inanspruchnahme von Kirchenasyl ist kein statistisches Merkmal, das in der Geschäftsstatistik der bayerischen Staatsanwaltschaften gesondert erfasst wird. Es liegen daher keine Daten zur Gesamtzahl der Ermittlungsverfahren, die im Zusammenhang mit der Gewährung oder Inanspruchnahme von Kirchenasyl eingeleitet wurden, vor. Eine Aussage hierüber wäre nur aufgrund einer händischen Durchsicht aller Verfahrensakten der letzten Jahre mit Bezug zum Aufenthaltsrecht möglich, die aufgrund des hiermit verbundenen Aufwands nicht geleistet werden kann.

b) Welche Konsequenzen hatten die bisherigen Ermittlungsverfahren für die Pfarrer und Padres?

Da die Gewährung von Kirchenasyl kein statistisches Merkmal ist, das in der Geschäftsstatistik der bayerischen Staatsanwaltschaften oder der Strafverfolgungsstatistik erfasst wird, liegen keine belastbaren Daten zum Ausgang der bislang abgeschlossenen Verfahren vor. Soweit die Staatsanwaltschaften seit dem Jahr 2015 zu Einzelfällen berichtet haben, ergibt sich hieraus, dass sie in großem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, Verfahren gegen Geistliche, die Kirchenasyl gewährt haben, wegen geringer Schuld gemäß § 153 Abs. 1 StPO einzustellen. Lediglich in einem der berichteten Fälle wurde das Verfahren gemäß § 153a Abs. 1 StPO gegen Zahlung einer Geldauflage eingestellt. Über Verfahren, in denen es zu einer strafgerichtlichen Verurteilung von Geistlichen wegen der Gewährung von Kirchenasyl gekommen ist, wurde im genannten Zeitraum nicht berichtet.

c) Welche Konsequenzen können solche Ermittlungsverfahren für die Pfarrer und Padres haben und welche Möglichkeiten, Strafen zu verhängen, hat die Staatsanwaltschaft in solchen Ermittlungsverfahren?

Geistliche, die Kirchenasyl gewähren, können sich nach übereinstimmender Auffassung der bayerischen Staatsanwaltschaften wegen Anstiftung oder Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz i. V. m. § 26 Strafgesetzbuch (StGB) bzw. § 27 StGB strafbar machen.

Die Anstiftung zum unerlaubten Aufenthalt kann mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft werden. Die Strafe für Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt ist nach Maßgabe von §§ 27 Abs. 2, 49 Abs. 1 Nr. 2 StGB zu mildern, sodass der Strafrahmen in diesen Fällen von Geldstrafe bis zu Freiheitsstrafe von neun Monaten reicht.

Geld- oder Freiheitsstrafen können nur von den Gerichten nach Maßgabe der Vorschriften des Straf- und Strafprozessrechts verhängt werden, nicht aber von den Staatsanwaltschaften. Gemäß § 153a Abs. 1 StPO können diese allerdings mit Zustimmung des Beschuldigten von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen, wenn der Beschuldigte bestimmte Auflagen oder Weisungen, die geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen, erfüllt und die Schwere der Schuld nicht entgegensteht. Als Auflage kommt etwa die Zahlung eines Geldbetrags zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung in Betracht. Hier ist bislang lediglich ein Verfahren gegen einen Pfarrer bekannt geworden, in dem die Staatsanwaltschaft von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat. Ergänzend wird auf die Antwort zu Frage 4 b Bezug genommen.

5. a) Warum werden Kirchenasylfälle in Bayern strafrechtlich verfolgt, im Hinblick darauf, dass die Ermittlungsverfahren in der Regel ohnehin eingestellt werden und solche Verfahren viel Geld und Manpower in Anspruch nehmen?

Die Staatsanwaltschaften sind nach dem Legalitätsprinzip zur Einleitung von Ermittlungen verpflichtet, wenn der Verdacht einer Straftat besteht. Ergänzend wird auf die Antwort zu den Fragen 1 a und 1 b Bezug genommen.

Erst auf der Grundlage der im Ermittlungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse können die Staatsanwaltschaften entscheiden, ob sie im Einzelfall nach dem sogenannten Opportunitätsprinzip von der (weiteren) Verfolgung absehen. Wie in der Antwort zu Frage 4 b dargestellt, haben die bayerischen Staatsanwaltschaften in Fällen, in denen Kirchenasyl gewährt wurde, in großem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Verfahren wegen geringer Schuld gemäß § 153 Abs. 1 StPO – also nach dem Opportunitätsprinzip – einzustellen.

b) Wann ist mit einem „geordneten Verfahren“ zu rechnen, welches der Ministerpräsident letzten Sommer gefordert hat?

Die bayerischen Staatsanwaltschaften bearbeiten Kirchenasylfälle seit jeher in einem geordneten, durch Bundesrecht vorgegebenen Verfahren. Sie führen ihre Ermittlungen gemäß den Vorschriften der Strafprozessordung durch, wobei sie die Umstände des Einzelfalls – auch, soweit sich die Beteiligten hierzu äußern, hinsichtlich der individuellen Motive für die Gewährung des Kirchenasyls – sogfältig aufklären. Auf der Grundlage der Ermittlungsergebnisse treffen sie dann eine dem jeweiligen Fall angemessene Entscheidung.

c) Wie sähe eine möglichst bundeseinheitliche Lösung aus, von der der Staatsminister der Justiz Prof. Dr. Winfried Bausback im vergangenen Sommer gesprochen hat?

6. Inwiefern setzt sich Bayern für eine bundeseinheitliche Lösung ein?

7. a) Ist mit einer solchen bundeseinheitlichen Lösung zu rechnen?

b) Wenn ja, wann?

c) Wenn nein, warum nicht?

Es wurde erwogen, den Besonderheiten des Kirchenasyls durch entsprechende Rechtsänderungen auf Bundesebene Rechnung zu tragen. Für eine solche Lösung waren letztendlich aber keine Mehrheiten erkennbar.

Um gleichwohl Rechtssicherheit für die am Kirchenasyl Beteiligten zu schaffen, sind die bayerischen Staatsanwaltschaften bestrebt, so bald wie möglich eine obergerichtliche

Klärung der strittigen strafrechtlichen Fragen in diesem Zusammenhang herbeizuführen. Ergänzend wird auf die Antworten zu den Fragen 8 a und 8 b Bezug genommen.

8. a) Wie wird das weitere Vorgehen hinsichtlich Kirchenasyl in Bayern sein?

Anders als Geistliche, die Kirchenasyl gewährt haben, sind einzelne Asylbewerber, die sich ihrer behördlich bzw. verwaltungsgerichtlich festgestellten Ausreisepflicht durch Inanspruchnahme von Kirchenasyl entzogen haben, bereits wegen unerlaubten Aufenthalts verurteilt worden. Nach den vorliegenden Informationen haben die bayerischen Amtsgerichte eine Strafbarkeit wegen Inanspruchnahme von Kirchenasyl bislang überwiegend bejaht. Die bisherige Rechtsprechung ist allerdings nicht einheitlich. So hat das Amtsgericht Freising im Oktober 2017 einen Asylbewerber, der Kirchenasyl in Anspruch genommen hatte, vom Vorwurf des unerlaubten Aufenthalts freigesprochen.

Die für diesen Fall zuständige Staatsanwaltschaft hat gegen das Urteil Sprungrevision zum Oberlandesgericht München eingelegt, um die zugrunde liegende Rechtsfrage obergerichtlich klären lassen. Eine Entscheidung über die Revision ist noch nicht ergangen.

Da die anstehende Entscheidung des Oberlandegerichts bezüglich der verfahrensgegenständlichen Rechtsfrage grundsätzliche Bindungswirkung für andere Oberlandesgerichte entfaltet, könnte eine solche Grundsatzentscheidung Rechtsklarheit- und -sicherheit für alle am Kirchenasyl Beteiligten – insbesondere auch Pfarrer und andere Geistliche – schaffen und über Bayern hinaus richtungsweisende Bedeutung erlangen.

b) Wie beurteilt die Staatsregierung die Tatsache, dass die Kirchen in den allermeisten Fällen ihre Kirchenasylfälle gemeldet haben und sich dadurch kooperativ gezeigt haben, ihnen jedoch Beihilfe zum illegalen Aufenthalt vorgeworfen wird, was in einem gewissen Widerspruch steht zum kooperativen Melden?

Nach übereinstimmender Rechtsauffassung der bayerischen Staatsanwaltschaften kommt es für die strafrechtliche Beurteilung des unerlaubten Aufenthalts – wie bei den meisten anderen Tatbeständen des Strafgesetzbuches auch – nicht darauf an, ob das Kirchenasyl heimlich oder in aller Öffentlichkeit erfolgt und ob die Behörden über Namen und Anschrift der betroffenen Personen informiert sind.

Allerdings hat das Amtsgericht Freising den Freispruch in dem oben genannten Strafverfahren (siehe Antwort zu Frage 8 a) nicht zuletzt damit begründet, dass die Behörden Kenntnis vom Aufenthaltsort des Asylbewerbers gehabt haben. Ziel der Sprungrevision gegen das Urteil des Amtsgerichts Freising ist es daher auch, eine obergerichtliche Klärung dieser Rechtsfrage herbeizuführen.