

Bericht

des

Untersuchungsausschusses zur Prüfung des Vorgehens des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und der ihm nachgeordneten Behörden gegenüber Asylsuchenden und anderen Staatsangehörigen von Ostblockländern und zur Aufklärung der Ursachen der insbesondere im Zusammenhang mit der Abschiebung der CSSR-Staatsangehörigen Cermak und Zilka aufgetretenen Informationsmängel im Bayerischen Staatsministerium des Innern und dessen politischer Spitze.

Inhaltsverzeichnis

A. Verfahrensablauf

	Seite
1. Vorgeschichte	1
2. Untersuchungsauftrag	2
3. Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses	6
4. Mitarbeiter	6
5. Sitzungen	6
6. Zeugen	7
7. Auskunftspersonen	7
8. Schriftliche Auskunft	8
9. Akten	8
10. Amtliche Auskünfte	8
11. Verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung um die beantragte Fassung des Untersuchungsauftrages in Drucksache 9/3419	8
12. Allgemeine Vorbemerkungen zur Beantwortung des Untersuchungsauftrages	9

B. Ergebnis der Untersuchungen

	Seite
I. Ablauf der Angelegenheit Cermak und Zilka	9
II. Sachbehandlung und Informationsfluß innerhalb des Staatsministeriums des Innern im Zusammenhang mit den Fällen Cermak und Zilka	11
III. Personelle Konsequenzen nach der Behandlung der Fälle Cermak und Zilka	16
IV. Weitere einschlägige Einzelfälle	18
V. Vorprüfung von Asylanträgen durch Grenz- und Ausländerbehörden	31

	Seite
VI. Rechtsgrundlagen und Verwaltungsanweisungen für die bayerische Asylpraxis	33
VII. Zusammenarbeit zwischen Bund und Bayern in Asylangelegenheiten	42

C. Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse 43

Anlagen Seite 45 bis 68

Abkürzungsverzeichnis

AusIG:	Ausländergesetz
AusIVwV:	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BVerwGE:	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV:	Die Öffentliche Verwaltung
FS:	Fernschreiben
GPI:	Grenzpolizeiinspektion
GPS:	Grenzpolizeistation
GSD:	Grenzschutzdirektion
IMK-Beschluß:	Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder
JVA:	Justizvollzugsanstalt
KPI:	Kriminalpolizeiinspektion
NJW:	Neue Juristische Wochenschrift
PolKGDA:	Dienstanweisung für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs

A. Verfahrensablauf

1. Zur Vorgeschichte sind 2 Berichte in den Medien hervorzuheben.

In der ZDF-Sendung „Pro und Contra“ am 25. Oktober 1979 wurde Innenminister Tandler von dem Moderator auf die Fälle der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka angesprochen. Die Zeitschrift „Der Spiegel“ veröffentlichte in der Ausgabe Nr. 47 vom 19. November 1979 eine Darstellung dieser Fälle sowie in der Ausgabe Nr. 48 vom 26. November 1979 eine Darstellung unter Einbeziehung weiterer Fälle.

In der Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen des Bayerischen Landtags am 20. November 1979 gab Innenminister Tandler einen Bericht zur Abschiebung der genannten Flüchtlinge durch Behörden des Freistaates Bayern.

Aufgrund vorliegender Anträge beschäftigte sich die Vollversammlung des Bayerischen Landtags in

der Sitzung am 29. November 1979 mit dem Fall der Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka in die CSSR.

2. Auf Antrag der Abgeordneten Dr. Rothmund und Fraktion (SPD) und Jaeger und Fraktion (FDP) hat der Bayerische Landtag mit Beschluß vom 27. Februar 1980 (Drucksache 9/4196) gemäß Art. 25 BV einen Untersuchungsausschuß wie folgt eingesetzt:

Beschluß

Der
Bayerische Landtag
an die
Bayerische Staatsregierung

Der Landtag hat über den

Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten Dr. Rothmund und Fraktion (SPD), Jaeger und Fraktion (FDP) betreffend Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Art. 25 BV zur Prüfung des Vorgehens des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und der ihm nachgeordneten Behörden gegenüber Asylsuchenden und anderen Staatsangehörigen von Ostblockländern und zur Aufklärung der Ursachen der insbesondere im Zusammenhang mit der Abschiebung der CSSR-Staatsangehörigen Cermak und Zilka aufgetretenen Informationsmängel im Bayerischen Staatsministerium des Innern und dessen politischer Spitze (Drs. 3419)

in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen:

Der Öffentlichkeit sind in jüngster Zeit Fälle bekanntgeworden, die Zweifel an einer rechtlich einwandfreien Behandlung von Asylsuchenden und anderen Staatsangehörigen von Ostblockländern durch bayerische Behörden geweckt haben.

Daher wird ein Untersuchungsausschuß gemäß Art. 25 BV

- zur Prüfung des Vorgehens des Staatsministeriums des Innern und der ihm nachgeordneten Behörden gegenüber Asylsuchenden und anderen Staatsangehörigen von Ostblockländern und
- zur Aufklärung der Ursachen der insbesondere im Zusammenhang mit der Abschiebung der CSSR-Staatsangehörigen Cermak und Zilka aufgetretenen Informationsmängel im Staatsministerium des Innern und in dessen politischer Spitze

eingesetzt.

Der Ausschuß wird beauftragt, die nachstehenden Fragenkomplexe zu untersuchen.

I.

Ablauf der Angelegenheit Cermak und Zilka

1. Welchen Wortlaut hat das Fernschreiben der GPI Freilassung (betreffend Cermak und Zilka) vom 14. Oktober 1978? Welchen Personen im Staatsministerium des Innern wurde dieses Fernschreiben vorgelegt? Welche Schritte wurden von wem auf dieses Fernschreiben hin unternommen? Warum ist dies geschehen?

2. Wann hat das Staatsministerium des Innern erstmals vom Wortlaut der Vernehmungsniederschriften der GPI Freilassung über die Vernehmung von Cermak und Zilka Kenntnis erlangt?
3. War bei den Vernehmungen der CSSR-Staatsangehörigen Cermak und Zilka beim Ausländeramt Straubing, bei der GPI Freilassung und beim Landratsamt Berchtesgadener Land ein Dolmetscher beteiligt?
4. Haben sich Beamte der Ausländerbehörde beim Landratsamt Berchtesgadener Land im Zusammenhang mit der Ausweisung Cermak und Zilka unmittelbar oder mittelbar mit dem Staatsministerium des Innern in Verbindung gesetzt? Wann geschah dies gegebenenfalls? Durch wen ist dies geschehen; mit wem wurde Kontakt aufgenommen? Was war der genaue Inhalt der Kontaktaufnahme?
5. Wann hat das Staatsministerium des Innern von der beabsichtigten bzw. erfolgten Abschiebung von Cermak und Zilka in die CSSR erstmals erfahren? Wer erhielt zuerst Kenntnis und von wem? Welche Personen im Staatsministerium des Innern wurden hierüber unterrichtet?
6. Was ist mit Cermak und Zilka nach ihrer Abschiebung geschehen? Hat die Staatsregierung sich bemüht, Aufklärung über ihr weiteres Schicksal zu erhalten? Wenn nein, warum nicht? Wann geschah dies gegebenenfalls?
7. Welche dienstlichen Schreiben, Aktenvermerke und sonstige Inhalte von Akten wurden im Zusammenhang mit den Fällen Cermak und Zilka im Staatsministerium des Innern oder in einer anderen bayerischen Behörde erstellt oder erhalten und was ist ihr genauer Inhalt?

II.

Sachbehandlung und Informationsfluß innerhalb des Staatsministeriums des Innern im Zusammenhang mit den Fällen Cermak und Zilka

1. Welche Personen im Staatsministerium des Innern haben von dem Schreiben des Vertreters des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen vom 7. Dezember 1978 und dem Schreiben der Tschechischen Sozialhilfe vom 17. Januar 1979 Kenntnis erhalten? Wie lautet der Inhalt dieser Schreiben? Welche Personen hatten Kenntnis vom Gesprächswunsch des Herrn Belcredi, eines Vertreters von Radio Liberty?
2. Wann hat das Gespräch mit dem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars stattgefunden? Was war der genaue Gesprächsinhalt? Welche Personen waren anwesend? Hat das Staatsministerium des Innern auf Grund dieses Gesprächs etwas unternommen und gegebenenfalls was? Was war der Inhalt des Gesprächs mit Herrn Belcredi?
3. Wurden über dieses Gespräch wie auch über die Unterredung von Staatssekretär Neubauer mit Herrn Belcredi von Radio Liberty Gesprächsnotizen gefertigt und was ist gegebenenfalls ihr Wortlaut? Welchen Personen im Staatsministerium des Innern wurden diese Gesprächsnotizen gegebenenfalls zur Kenntnis gebracht? Wann geschah dies?
4. Welche Personen im Staatsministerium des Innern waren mit dem von Staatssekretär Neubauer verfaßten Schreiben vom 28. Februar 1979 an die nachgeordneten Behörden befaßt? Was ist sein Wortlaut?

- Wer hatte Kenntnis von diesem Schreiben? Wer hat es unterzeichnet?
5. Entsprach der Inhalt dieses Schreibens der Anweisung des Staatsministeriums des Innern vom 18. September 1970?
 6. Welchen Personen im Staatsministerium des Innern wurden die Schreiben des Bundesinnenministeriums vom 30. Juli 1979 und vom 22. August 1979 vorgelegt? Wann geschah dies? Welche Erwägungen gaben den Ausschlag, daß das Antwortschreiben des Staatsministeriums des Innern vom 4. September 1979 keinen Hinweis auf die von Staatssekretär Neubauer bereits im Februar 1979 veranlaßten Maßnahmen enthielt? Wie lautet der Inhalt der Schreiben vom 30. Juli 1979, 22. August 1979 und 4. September 1979?
 7. Welche Personen im Staatsministerium des Innern waren mit den Presseerklärungen vom 18. und 19. November 1979 befaßt? Welche Personen kannten den Inhalt dieser Presseerklärungen, bevor sie herausgegeben wurden?
 8. Waren den mit den Presseerklärungen vom 18. und 19. November 1979 befaßten Personen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts von 1971, 1975 und 1977, die sich mit der Frage der Republikflucht als asylbegründender politischer Verfolgung befaßten, bekannt? Wie wird grundsätzlich neue Rechtsprechung zu Asylfragen den zuständigen Personen im Staatsministerium des Innern zur Kenntnis gebracht?
 9. Welchen Inhalt hat der Bericht, der dem Staatsminister des Innern in der Woche vor der Veröffentlichung der Fälle Cermak und Zilka im „SPIEGEL“ vorgelegt wurde? Wer war an der Abfassung dieses Berichts beteiligt?
 10. Ist dieser Bericht wortgleich mit dem Bericht, den der Staatsminister des Innern am 20. November 1979 vor dem Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen gab? Falls nicht, welche Personen im Staatsministerium des Innern waren mit der Abfassung des zweiten Berichts, der dem Staatsminister als Grundlage für seine Berichterstattung im Ausschuß diente, befaßt? Was ist der Wortlaut dieses zweiten Berichts?
 11. Enthielten der Bericht (die Berichte) einen Hinweis auf die zu Beginn des Jahres 1979 erfolgten schriftlichen und persönlichen Kontakte zwischen Staatssekretär Neubauer und dem Innenministerium einerseits, dem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars, den Vertretern der Tschechischen Sozialhilfe und Radio Liberty's andererseits? Wenn nein, warum nicht?
 12. Hat der Staatsminister des Innern die in seinem Ministerium oder bei nachgeordneten Behörden vorhandenen Akten über die Fälle Cermak und Zilka vor seinem Bericht im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen angefordert oder warum hat er darauf verzichtet? Wurden ihm diese Akten vorgelegt? Enthielten die Akten Hinweise auf die in Ziffer 11 genannten Kontakte zwischen dem Staatsministerium und anderen Stellen?
 13. War der Inhalt der Vernehmungsniederschriften der GPI Freilassung bzw. das Fernschreiben der GPI Freilassung vom 14. Oktober 1978 (betreffend Cermak und Zilka) dem Staatsminister des Innern schon vor seinem Bericht im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen bekannt bzw. welche Kenntnis hatte er davon?
 14. Welchen Kenntnisstand in der Angelegenheit Cermak und Zilka hatte Ministerialdirigent Joachim Schweinoch zum Zeitpunkt des Berichts des Staatsministers im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen? War dieser Kenntnisstand des Ministerialdirigenten Schweinoch mit dem des Staatsministers identisch? Ging der Kenntnisstand Herrn Schweinochs über das hinaus, was der Staatsminister im Ausschuß berichtete? Wenn ja, weshalb hat Ministerialdirigent Schweinoch im Ausschuß geschwiegen bzw. es unterlassen, seinen Minister auf weitere, Schweinoch selbst schon bekannte Sachverhalte hinzuweisen?
 15. Haben in Anwesenheit des Staatsministers des Innern und seines Staatssekretärs seit deren Amtsantritt Dienstbesprechungen über asylrechtliche Fragen im Staatsministerium stattgefunden? Wann wurden solche Dienstbesprechungen durchgeführt? Was war gegebenenfalls ihr Inhalt? Hat sich Staatsminister Tandler vor der Fernsehdiskussion „Pro und Contra“ vom 25. Oktober 1979 in Asylfragen sach- bzw. rechtskundig gemacht?
 16. Wurde der Staatsminister des Innern hierbei oder bei einer anderen Gelegenheit von sachverständigen Personen seines Ministeriums auf die Vereinbarung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 hingewiesen?
 17. Welche Termine hat Staatssekretär Neubauer am 19. und 20. November 1979 wahrgenommen? Wie läßt sich Staatssekretär Neubauer üblicherweise, wenn er sich auf Dienstreisen befindet, über wesentliche Vorgänge im Staatsministerium des Innern unterrichten? Hat Staatssekretär Neubauer an den genannten Tagen Zeitungen gelesen, Rundfunk- oder Fernsehnachrichten gehört oder gesehen? Ist im Dienstfahrzeug des Staatssekretärs Neubauer ein Autoradio eingebaut? Wurde der Staatssekretär Neubauer am 19. November oder 20. November 1979 von seinem persönlichen Referenten oder seinem Fahrer über den aktuellen Sachstand unterrichtet?
 18. Hat der Staatsminister des Innern vor seinem Bericht im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen am 20. November 1979 versucht oder versuchen lassen, Staatssekretär Neubauer zu erreichen und gegebenenfalls durch wen? Welche Kontakte und Rückfragen haben zwischen dem Staatsminister des Innern und seinem Staatssekretär am 17./18./19./20. November 1979 stattgefunden?
- III.**
- Personelle Konsequenzen nach der Behandlung der Fälle Cermak und Zilka**
1. Welche disziplinarrechtlichen oder sonstigen Maßnahmen hat der Staatsminister des Innern gegen die mit der Sachbearbeitung in den Fällen Cermak und Zilka – und zwar vor und nach deren Abschiebung – befaßten Beamten eingeleitet? Welche derartigen Maßnahmen sind beabsichtigt?

Welche Vorwürfe wurden und werden gegen diese Beamten erhoben? Was ist der genaue Inhalt der hierzu einschlägigen Aktenunterlagen?
 2. Welche Maßnahmen hat das Staatsministerium des Innern bisher ergriffen, um Vorgänge von der Art des Vorgangs Cermak und Zilka künftig zu vermeiden?

IV.

Weitere einschlägige Einzelfälle

In den Unterlagen zur Pressekonferenz des Staatsministeriums des Innern am 23. November 1979 werden weitere einschlägige Fälle aufgeführt.

1. Am 29. Juli 1977 ist ein ungarischer Staatsangehöriger, aus Belgrad kommend, eingereist. Welche Behandlung hat er seitens bayerischer Behörden erfahren? Welche Dienststelle hat diesen ungarischen Staatsangehörigen vernommen? Worauf wurde seine Zurückweisung gestützt? War das Staatsministerium des Innern in diesem Fall eingeschaltet?
Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?
Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?
2. Am 12. März 1978 sind am Grenzübergang Griesen zwei tschechoslowakische Staatsangehörige eingereist, von denen einer einen formellen Asylantrag stellte. Welche Behandlung haben die Einreisewünsche und deren Asylantrag seitens bayerischer Behörden gefunden? Welchen Inhalt hat die gegebenenfalls angefertigte Vernehmungsniederschrift über den Asylantrag? Auf welche Rechtsgrundlage wurde die Abschiebung in die CSSR gestützt? Wann haben Personen im Staatsministerium des Innern erstmals von diesem Fall Kenntnis erlangt?
Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?
Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?
3. Am 14. August 1978 ist ein weiterer CSSR-Staatsangehöriger am Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn eingereist. Wurde er von der Grenzpolizei vernommen, wenn ja, welchen Inhalt hat die Vernehmungsniederschrift? Welche weitere Behandlung hat er behördlicherseits erfahren? Worauf wurde die Abschiebung in die CSSR gestützt? Wann wurde das Staatsministerium des Innern erstmals von diesem Fall unterrichtet?
Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?
Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?
4. Am 10. August 1978 sind zwei tschechoslowakische Staatsangehörige von Jugoslawien kommend eingereist. Wie ist ihr Einreisewunsch behördlicherseits behandelt worden? Von wem wurden sie vernommen? Welchen Inhalt hat die Vernehmungsniederschrift? Worauf wurde die Zurückweisung nach Jugoslawien gestützt? Wann hat das Staatsministerium des Innern Kenntnis von diesen Fällen erlangt?
Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?
Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?
5. Am 27. August 1979 ist aus Ungarn kommend ein äthiopischer Staatsangehöriger eingereist. Wie haben die zuständigen Behörden seinen Einreisewunsch

behandelt? Welchen Inhalt hat die über seine Vernehmung angefertigte Niederschrift der Grenzpolizei am Flughafen München-Riem? Wurde einem Vertreter von Amnesty International die Anwesenheit bei der Vernehmung verweigert? Welche Gründe waren hierfür gegebenenfalls maßgebend? Wann hat das Staatsministerium des Innern erstmals von diesem Fall erfahren? Hat das Staatsministerium des Innern durch Anweisungen oder sonstige Maßnahmen in die Behandlung dieses Falles durch die ihm nachgeordneten Behörden eingegriffen?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

6. Durch eine Veröffentlichung im „SPIEGEL“ vom 10. Dezember 1979 wurde der Fall eines bulgarischen Staatsangehörigen, der zusammen mit der DDR-Bewohnerin Renate Neufeld am 15. Dezember 1977 am Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn einreisen wollte, bekannt. Wie wurde sein Einreisewunsch von den Grenzpolizeibehörden behandelt? Welchen Inhalt hat eine gegebenenfalls angefertigte Vernehmungsniederschrift über die Vernehmung dieses bulgarischen Staatsangehörigen durch die bayerischen Grenzpolizeibehörden? War das Staatsministerium des Innern in diesem Fall eingeschaltet?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

7. Um welche einzelnen Vorgänge handelt es sich bei dem vom Staatsminister des Innern in einem Schreiben an den Lindauer Landrat Henninger vom 17. Juli 1979 erwähnten „57 Fällen“? Wie wurden diese Fälle behördlicherseits behandelt? Sind von den Betroffenen Asylanträge gestellt worden? An welchen Grenzübergängen, wohin und durch welche Behörden fanden die Zurückweisungen bzw. Abschiebungen statt? Wann ereigneten sich diese „57 Fälle“?

Wann und auf welche Weise hat das Staatsministerium des Innern von diesen Fällen erfahren? Hat das Staatsministerium in diesen Fällen eingegriffen?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

8. Sind die Fälle Cermak und Zilka in diesen „57 Fällen“ enthalten? Auf welche Ermittlungen, Unterlagen und Berichte stützt der Staatsminister des Innern die im oben genannten Schreiben an den Lindauer Landrat gemachten Angaben?

9. Sind dem Staatsministerium des Innern weitere Fälle bekannt, in denen Asylsuchende oder einreisewillige Staatsangehörige von Ostblockländern zurückgewiesen oder abgeschoben wurden?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

10. Was ist mit den Betroffenen der in Ziffer 1 bis 8 genannten Fälle nach ihrer Zurückweisung oder Abschiebung geschehen? Hat das Staatsministerium des Innern oder haben nachgeordnete Behörden sich bemüht, Aufklärung über das weitere Schicksal der Zurückgewiesenen oder Abgeschobenen zu erhalten? Wenn nein, warum nicht? Wann geschah dies gegebenenfalls?

V.

Vorprüfung von Asylanträgen durch Grenz- und Ausländerbehörden

1. In welchen Fällen wurde trotz formellen Asylantrags das Vorliegen eines wirksamen Asylbegehrens verneint, so daß eine Weiterleitung des Asylantrags an das Bundesamt in Zirndorf unterblieb? Soweit die Bayerische Grenzpolizei tätig geworden ist, ist der Zeitraum seit dem 1. Januar 1977 zu untersuchen, soweit Ausländerbehörden tätig geworden sind, ist der Zeitraum seit dem 1. Januar 1975 mittels eines geeigneten Stichprobenverfahrens, das vom Untersuchungsausschuß nach den Vorstellungen der Antragsteller festgelegt wird, zu untersuchen.
2. In welchen Fällen wurden Asylanträge als offensichtlich rechtsmißbräuchlich behandelt, in welchen Fällen wurden Asylsuchende deshalb zurückgewiesen, weil sie nach Auffassung der sachbearbeitenden Behörden schon in einem anderen Land Schutz vor Verfolgung gefunden hatten, so daß jeweils eine Weiterleitung des Asylantrags an das Bundesamt in Zirndorf nicht stattfand? Satz 2 der vorstehenden Ziffer 1 gilt entsprechend.
3. Wurde das Staatsministerium des Innern von den in Ziffer 1 und 2 genannten Fällen unterrichtet? Wann geschah dies?
4. War bisher und ist künftig sichergestellt, daß beabsichtigte Sachbehandlungen, wie in Ziffer 1 und 2 genannt, unmittelbar dem Staatsministerium des Innern gemeldet werden?
5. Hat das Staatsministerium des Innern in Fällen der Ziffern 1 und 2 auf konkrete Entscheidungen der Grenzpolizei oder Ausländerbehörden Einfluß genommen? Wenn ja, wie und durch wen?
6. In welchen Fällen – soweit sie nicht schon in den Ziffern 1 und 2 erfaßt sind – wurden seit dem 1. Januar 1975 Asylsuchende oder einreisewillige Staatsangehörige von Ostblockländern (einschließlich Jugoslawien) in ihre Heimatländer, in Ostblockstaaten (einschließlich Jugoslawien) oder nach Österreich abgeschoben bzw. zurückgewiesen? Dem Untersuchungsausschuß wird freigestellt, auf Antrag der Antragsteller ein den Ziffern 1 und 2 entsprechendes Stichprobenverfahren zu wählen.
7. Auf welche bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften, Richtlinien und Dienstanweisungen wurden diese Maßnahmen im einzelnen gestützt?
8. Wann jeweils wurde das Staatsministerium des Innern von den in Ziffer 6 genannten Fällen unterrichtet? Wurden nach der Unterrichtung des Staatsministeriums neue Anweisungen bzw. Änderungen alter Anweisungen veranlaßt, um die Behandlung künftiger ähnlicher Fälle zu regeln?
9. In welchen der in Ziffer 6 genannten Fälle wurde das Staatsministerium des Innern noch vor der Abschiebung bzw. Zurückweisung eingeschaltet oder zu Rate gezogen? Welche Maßnahmen hat das Staatsministerium des Innern gegebenenfalls getroffen?

10. Was ist mit den Betroffenen der in Ziffern 1, 2 und 6 genannten Fälle nach deren Zurückweisung bzw. Abschiebung geschehen? Hat das Staatsministerium des Innern oder haben nachgeordnete Behörden sich bemüht, Aufklärung über das weitere Schicksal der Zurückgewiesenen oder Abgeschobenen zu erhalten? Wenn nein, warum nicht? Wann ist dies gegebenenfalls geschehen?

11. Inwieweit entsprach die bayerische Praxis bei Zurückweisungen und Abschiebungen der Handhabung beim Bundesgrenzschutz und in den anderen Bundesländern?
12. Welche Unterlagen liegen zu den Fällen 1, 2 und 6 bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt? Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

VI.

Rechtsgrundlagen und Verwaltungsanweisungen für die bayerische Asylpraxis

1. Welchen Inhalt hatten die vor dem 17. März 1978 geltenden Richtlinien über die Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Weiterleitung von Asylbewerbern sowie über das Vorwegverteilungsverfahren? Inwieweit war die am 17. März 1978 erfolgte Neufassung und die damit verbundene Änderung dieser Richtlinien durch geänderte bundesrechtliche Richtlinien veranlaßt?
2. Sind die in Ziffer 2.3.1 der Richtlinien vom 17. März 1978 enthaltenen Formulierungen aus den vorher geltenden Richtlinien übernommen? Wenn nein, welche Überlegungen waren ausschlaggebend für eine Änderung bzw. Neufassung in diesem Punkt?
3. War den Bearbeitern der Neufassung vom 17. März 1978 die Vereinbarung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 bekannt? Wenn ja, weshalb wurde eine Einarbeitung dieser Vereinbarung in die neue Fassung der Richtlinien unterlassen?
4. Welchen Personen im Staatsministerium des Innern wurde das Schreiben des Bundesinnenministeriums vom 15. März 1979 zur Kenntnis gebracht? Was ist der Wortlaut dieses Schreibens? Von wem wurde mit welcher Begründung entschieden, daß die vom Bundesinnenministerium angeregten Änderungen der bayerischen Richtlinien vom 17. März 1978, vornehmlich bezüglich Ziffer 2.3.1, nicht vorgenommen wurden?
5. Waren den Bearbeitern der Neufassung der Richtlinien vom 17. März 1978 bis dahin ergangene ober- und höchstgerichtliche Entscheidungen zu Asylrechtsfragen bekannt? Wenn ja, weshalb wurde die Einarbeitung der Grundsätze dieser Entscheidungen in die neugefaßten Richtlinien unterlassen?
6. In welchen Fällen waren nach dem 1. Januar 1975 ergangene ober- und höchstgerichtliche Entscheidungen zu Asylrechtsfragen für das Staatsministerium des Innern Anlaß, bestehende Richtlinien und Dienstanweisungen zu ändern? Auf welche andere Weise wurden gegebenenfalls nachgeordnete Behörden auf neuere Rechtsprechung zu Asylrechtsfragen hingewiesen?
7. Gab es seit dem 1. Januar 1975 ober- und höchstgerichtliche Entscheidungen zu Asylrechtsfragen, über

die nachgeordnete Behörden seitens des Staatsministeriums des Innern deshalb nicht unterrichtet wurden, weil diese Entscheidungen im Staatsministerium auf rechtliche Bedenken stießen? Um welche konkreten Entscheidungen handelte es sich hierbei?

8. Von welchen Organisationen oder Personen wurden Kritik oder rechtliche Bedenken an den neugefaßten Richtlinien vom 17. März 1978 geäußert, und was war der genaue Inhalt dieser Kritik? Welche Schritte hat auf solche Äußerungen hin das Staatsministerium des Innern unternommen?
9. Ist es zutreffend, daß bei Gesprächen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Staatsministerium des Innern Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums erklärt haben, die bayerischen Richtlinien vom 17. März 1978 „seien so schlecht nicht“ und daß die Gegenvorstellungen des Bundesinnenministeriums zu diesen Richtlinien „bis auf einen Punkt zusammengebrochen seien“?

VII.

Zusammenarbeit zwischen Bund und Bayern in Asylangelegenheiten

Durch Äußerungen des Staatsministeriums des Innern ist der Eindruck entstanden, die Praxis bayerischer Behörden in Asyl- und Ausländerangelegenheiten und die dieser Praxis zugrunde liegenden bayerischen Richtlinien und Anweisungen stimmten mit den bundesrechtlichen Vorschriften und insbesondere mit den im Bundesministerium des Innern vertretenen Rechtsauffassungen überein. Darüber hinaus behauptete der Staatsminister des Innern, das Bundesinnenministerium und diesem nachgeordnete Bundesbehörden hätten die Möglichkeit und Pflicht gehabt, in den Fällen Cermak und Zilka rechtzeitig vor deren Abschiebung einzugreifen.

1. Wurde die Neufassung der bayerischen Richtlinien vom 17. März 1978 vor der Herausgabe an die nachgeordneten bayerischen Behörden mit dem Bundesinnenministerium abgestimmt?
Wann hat das Bundesinnenministerium erstmals Kenntnis von dem Inhalt der neugefaßten bayerischen Richtlinien erhalten? Welche schriftlichen Vorgänge liegen vor, und was ist ihr Inhalt? Welche fernmündlichen oder persönlichen Rücksprachen haben stattgefunden, deren Ziel es war, Einklang in den Rechtsauffassungen des Bundesinnenministeriums und des Staatsministeriums des Innern in Fragen des Asylverfahrens und der ausländerrechtlichen Behandlung von Asylbewerbern herzustellen?
2. Welche Informationen und Unterlagen haben das Bundesinnenministerium oder diesen nachgeordnete Bundesbehörden in den Fällen Cermak und Zilka von den unmittelbar befaßten bayerischen Behörden erhalten? War aus diesen Unterlagen die Absicht, Cermak und Zilka in die CSSR abzuschicken, ersichtlich? Wann wurden die Informationen seitens bayerischer Behörden gegeben? Welche tatsächlichen oder rechtlichen Möglichkeiten hätten das Bundesinnenministerium oder diesem nachgeordnete Bundesbehörden gehabt, um in das Abschiebungsverfahren gegen Cermak und Zilka einzugreifen?
3. Welche Aktenvermerke und Gesprächsnotizen wurden im Staatsministerium des Innern zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen zwischen dem Bundesinnenministerium und dem Staatsministerium des Innern gefertigt?

Mit Beschluß des Bayerischen Landtags vom 17. Juli 1980 (Drucksache 9/5979) wurde der Untersuchungsauftrag auf Antrag der Abgeordneten Dr. Rothermund, Hiersemann, Klasen und Fraktion (SPD) in Ziff. VI. 1 des Beschlusses des Bayerischen Landtags vom 27. Februar 1980 wie folgt ergänzt:

„Was waren die Gründe und die Motive für die am 17. März 1978 vorgenommene Änderung der Richtlinien über die Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Weiterleitung von Asylbewerbern sowie über das Vorwegverteilungsverfahren?“

3. Der Bayerische Landtag hat mit Beschluß vom 27. Februar 1980 folgende Abgeordnete zu Mitgliedern des Untersuchungsausschusses bestimmt:

Mitglieder	Stellvertreter:
CSU	
Dr. Paul Wilhelm	Dr. Richard Hundhammer
Dr. Manfred Weiß	Dr. Elisabeth Biebl
Dr. Herbert Kempfler	Hermann Leeb
Franz Werkstetter	Herbert Huber
Johann Böhm	Herbert Falk

SPD

Karl-Heinz Hiersemann	Klaus Warnecke
Josef Klasen	Dr. Monika Hornig-Sutter

FDP

Peter Hürner	Dr. Gerhard Zech.
--------------	-------------------

Vorsitzender des Untersuchungsausschusses war der Abgeordnete Dr. Paul Wilhelm (CSU), stellvertretender Vorsitzender der Abgeordnete Karl-Heinz Hiersemann (SPD).

4. Als Assistent war dem Untersuchungsausschuß Regierungsdirektor Dr. Reinhard Gremer, Landtagsamt, zugeordnet.

5. Der Untersuchungsausschuß hat in insgesamt 26 teils ganztägigen Sitzungen an folgenden Tagen verhandelt:

20. 03. 80
17. 04. 80
22. 05. 80
12. 06. 80
19. 06. 80
03. 07. 80
16. 10. 80
23. 10. 80 (nur nichtöffentlich)
13. 11. 80
11. 12. 80
22. 01. 81
29. 01. 81
12. 02. 81 (nur nichtöffentlich)
19. 03. 81
02. 04. 81
30. 04. 81 (nur nichtöffentlich)
07. 05. 81
27. 05. 81
08. 07. 81 (nur nichtöffentlich)
09. 07. 81
14. 07. 81

23. 09. 81 (nur nichtöffentlich)
 28. 10. 81 (nur nichtöffentlich)
 04. 11. 81 (nur nichtöffentlich)
 02. 12. 81 (nur nichtöffentlich)
 20. 01. 82 (nur nichtöffentlich)

Vor allem aus zwei Gründen hat der Ausschuß nichtöffentlich getagt:

- im Interesse der Sicherheit von Ostblockstaatsangehörigen, die sich in ihrer Heimat befinden,
- zum Schutz des Persönlichkeitsrechts von Beamten, soweit dies bei der Behandlung von Personalangelegenheiten geboten erschien.

6. Der Ausschuß hat insgesamt 60 Zeugen gehört. Folgende Zeugen wurden zu folgenden Ziffern des Untersuchungsauftrages vernommen:

Zeuge	Ziffer des Untersuchungsauftrages (Drucksache 9/4196; ergänzt durch 9/5979)
-------	---

- aus dem Bereich des Bayer. Staatsministeriums des Innern -

Dr. Frieling	II
Groß	IV Nr. 3
Grube	II Nrn. 1, 17
Häring	IV Nr. 3
Inhofer	II Nrn. 1, 4, 17, 18
Jüttner	I Nrn. 1, 4, 5
	II
	IV Nrn. 7 u. 9
	VI Nr. 1-7
Kissner	VI Nr. 1-7
Krampol	II Nrn. 2, 3
Nast-Kolb	VI Nrn. 1-4
Staatssekretär Neubauer	II Nrn. 1-4, 7, 15, 17, 18
Schirmeyer	VI Nrn. 1-7
Schweinoch	I Nr. 6
	II
	IV Nrn. 3, 5
	VI Nrn. 1-7, 9
Dr. Schwindel	III Nr. 1
Dr. Süß	II, III Nr. 1
Staatsminister Tandler	II
Dr. Weideler	I Nrn. 1, 2, 4, 5,
	II
	IV Nrn. 3, 7-10
	VI Nrn. 1-9
	VI Nr. 1 Erg.
	VII Nr. 1

- aus dem Bereich des Bundes -

Dr. Schiffer	V Nr. 11, VI, VII
Thyssen	IV Nr. 7

- aus dem Bereich der Kreisverwaltungsbehörden -

Aicher	IV Nr. 7
Baumann	I Nrn. 3 u. 5
Berger	I Nrn. 3, 4, 5, IV Nr. 3

Dr. Heller	I Nrn. 3, 4, 5
Jermann	I Nrn. 3, 4, 5, IV Nrn. 3 u. 7
Meinunger	IV Nr. 3
Mühlberg	IV Nr. 7

- aus dem Bereich der Justiz -

Huber	IV Nr. 3
Pichler	IV Nr. 3
Wüst	IV Nr. 3

- aus dem Bereich der Polizei -

Aschenbrenner	V Nrn. 1 u. 6
Bausch	IV Nr. 3
Eder	IV Nr. 1
Friedrich	IV Nr. 3
Heißler	IV Nr. 3
Hierl	IV Nr. 3
Hufnagl	IV Nr. 6
Kießling	IV Nr. 5
Kopp	IV Nr. 5
Kupke	IV Nr. 4
Kusch	IV Nrn. 1 u. 7
Mundt	IV Nr. 3
Reihl	IV Nr. 2
Richter	I Nr. 5, IV Nrn. 4 u. 5
Rzehak	IV Nr. 3
Schaller	IV Nr. 4
Schwarzbraun	IV Nr. 7
Seitz	I Nrn. 3 u. 5, IV Nr. 7
Serti	IV Nr. 3
Siebenhaar	IV Nr. 3
Sonnenberger	IV Nr. 7
Steffl	IV Nrn. 6 u. 7

- sonstige Zeugen -

Staatssekretär Dr. Fischer	IV Nr. 3
Rechtsanwalt Graf	VI Nr. 5-7
Hacker	IV Nr. 7
Neufeld-Spassov	IV Nr. 6
Dr. Plathner	IV Nr. 5
Plass	VI Nr. 5-7
Salagean	IV Nr. 7
Spassov	IV Nr. 6
Teshome	IV Nr. 5
Torac	IV Nr. 7

Sämtliche Zeugen blieben unbeeidigt.

7. Als Auskunftspersonen wurden informatorisch angehört:

Regierungsdirektor Dr. Zitzelsberger (Staatsministerium des Innern) zur Frage, wie die Eintragungen in den Zurückweisungsbüchern und -listen der Grenzpolizei gehandhabt werden, zu III Nr. 2 und V Nr. 4 des Untersuchungsauftrages, zur Aufklärung von Verständnisfragen im Rahmen der Behandlung der „57 Fälle“ (IV Nr. 7)

Ministerialrat Dr. Bürgle (Staatsministerium der Justiz) zu den seitens des Präsidenten des Landgerichts Traunstein im Landgerichtsbezirk überprüften Freiheitsentziehungsverfahren gegen Ausländer.

8. Dem Untersuchungsausschuß stand ferner zur Verfügung die schriftliche Auskunft des ehemaligen Ausländerreferenten beim Staatsministerium des Innern, Dr. Erwin Simon.
9. Dem Untersuchungsausschuß standen die angeforderten und von folgenden Behörden zu den einschlägigen Ziffern des Untersuchungsauftrages wie folgt vorgelegten Akten zur Verfügung:
- Zu I
- Bayer. Staatskanzlei (Schreiben der Staatskanzlei vom 29. Juni 1981)
 Staatsministerium des Innern (IMS vom 5. November und 5. Dezember 1980)
 Staatsministerium der Justiz (JMS vom 9. April und 25. Mai 1981)
 Stadt Straubing (Schreiben vom 5. November 1980)
 Landratsamt Berchtesgadener Land (Schreiben vom 4. November 1980)
 Präsidium der Bayer. Grenzpolizei (Schreiben vom 18. Mai 1981)
 GPI Freilassing (Schreiben vom 3. November 1980)
 GPI Furth i. W. (Schreiben vom 31. Oktober 1980)
 AG Laufen (Schreiben vom 4. November 1980)
- Zu III Nr. 2
- Staatsministerium des Innern (IMS vom 26. Juni 1981)
- Zu IV Nr. 1–6
- Staatsministerium des Innern und nachgeordnete Behörden (IMS vom 12. November 1980, 18. Februar, 31. März und 16. April 1981)
 Staatsministerium der Justiz und nachgeordnete Behörden (JMS vom 6. März, 1. April und 9. April 1981)
 Präsidium der Bayer. Grenzpolizei und nachgeordnete Behörden (Schreiben des GPP vom 19. Februar 1981)
 Polizeipräsidium Oberbayern (Schreiben vom 18. Februar 1981)
- Zu IV Nr. 7 („57 Fälle“):
- Staatsministerium des Innern und nachgeordnete Behörden (IMS vom 18. Februar, 23. April, 19. Mai und 4. Juni 1981)
 Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern vom 26. August 1980 in der Petitionssache Dragomir.
- Zu IV Nr. 9
- Staatsministerium des Innern und nachgeordnete Behörden (IMS vom 10. Juni, 26. Juni, 13. August und 7. Oktober 1981)
 Staatsministerium der Justiz und nachgeordnete Behörden (JMS vom 18. August und 8. Oktober 1981)
- Zu V Nr. 1, 2, 6
- Stadt Augsburg, Landratsamt Passau, Landratsamt Ostallgäu: Ausländerkarteien A und B Landeshauptstadt München, eingegangen beim Landtagsamt im Februar 1981
- Stadt Augsburg (Schreiben vom 7. Januar und 17. Februar 1981)
 Landratsamt Ostallgäu (Schreiben vom 19. Februar 1981)
 Landratsamt Passau (Schreiben vom 19. Februar 1981)
 GPI Pfronten und nachgeordnete Behörden (Schreiben vom 30. Dezember 1980)
 GPI Passau und nachgeordnete Behörden (Schreiben vom 5. Januar 1981)
 GPI Furth i. W. und nachgeordnete Behörden (Schreiben vom 2. Januar 1981)
 Staatsministerium des Innern und nachgeordnete Behörden (IMS vom 7. Mai 1981 und Akten in Sachen Liszy, per Hand übergeben am 4. Juni 1981)
- Zu V Nr. 4
- Staatsministerium des Innern (IMS vom 26. Juni 1981)
- Zu VI
- Staatsministerium des Innern (IMS vom 15. April, 17. April, 3. Juni 80, 12. Mai und 26. Juni 1981)
- Zu VII
- Staatsministerium des Innern (IMS vom 26. Juni 1981)
10. Soweit nicht auch Akten angefordert worden sind, wurden schriftliche amtliche Auskünfte eingeholt vom Bayer. Staatsministerium des Innern mit Schreiben des Landtagsamtes vom 20. November 1980 in Vorbereitung eines Beweisbeschlusses zu V Nrn. 1, 6, mit Schreiben des Landtagsamtes vom 13. Februar 1981 vom Bayer. Staatsministerium des Innern und vom Landrat des Landkreises Lindau zu Ziff. IV Nr. 7, mit Schreiben des Landtagsamtes vom 15. Juni 1981 vom Staatsministerium des Innern im Rahmen der Ziff. IV Nr. 9 zur Frage, wie die Meldung der „57 Fälle“ zustande gekommen ist.
11. Die Vollversammlung des Bayerischen Landtags hat dem Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in der Fassung des Beschlusses des Ausschusses für Geschäftsordnung und Wahlprüfung vom 29. Januar 1980 (Drucksache 9/3828) zugestimmt. Der Ausschuß für Geschäftsordnung und Wahlprüfung hatte – abgesehen davon, daß er kleinere Änderungen und Ergänzungen vornahm – die im Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und FDP im Bayerischen Landtag vom 18. Dezember 1979 (Drucksache 9/3419) konkret bezeichneten Beweisanträge nicht mit in den Untersuchungsauftrag aufgenommen, weshalb die Fraktionen der SPD und der FDP in der 51. Vollsitzung des Bayerischen Landtags am 27. Februar 1980 Abänderungsanträge zum Beschluß des Ausschusses für Geschäftsordnung und Wahlprüfung vom 29. Januar 1980 stellten, mit denen sie erneut die Aufnahme der schon im Dringlichkeitsantrag vom 18. Dezember 1979 enthaltenen Beweiserhebungsgebote in den Untersuchungsauftrag begeherten. Wegen der Ablehnung der Abände-

rungsanträge stellte die Fraktion der SPD im Bayerischen Landtag beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof den Antrag, zu erkennen, daß der Beschluß des Bayerischen Landtags vom 27. Februar 1980 insoweit gegen Art. 25 Abs. 1 BV verstoße, als der Abänderungsantrag der Fraktionen von SPD und FDP abgelehnt worden sei, in dem von dem Untersuchungsausschuß zu erhebende Beweise besonders bezeichnet worden seien. Mit Entscheidung vom 29. Juli 1981 (Vf. 92 - IV - 80) wies der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Antrag ab mit der Begründung, daß das in Art. 25 Abs. 1 BV verankerte Minderheitenrecht bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen sich nicht auf das Verfahren im einzelnen erstreckt, also auch nicht die Beweiserhebung als solche umfasse und es somit nicht geboten sei, daß der Landtag bei der Beschlußfassung über den Minderheitsantrag zugleich die von den Antragstellern für erforderlich erachteten Beweiserhebungsgebote beschließe.

12. Der Untersuchungsauftrag enthält eine Reihe von Fragen nach der Art von I.7: „Welche dienstlichen Schreiben ... wurden erstellt und was ist ihr genauer Inhalt?“ Sie formulieren als Sachfragen, was im Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses (Drucksache 9/3419) als Beweisanspruch vorgesehen war. Die Untersuchungsergebnisse zu diesen Fragen sind nachfolgend im allgemeinen nicht selbständig dargestellt, sondern in die Schilderung des festgestellten Sachverhalts einbezogen. Wegen des erheblichen Umfangs der vorliegenden Akten hat der Ausschuß übereinstimmend auch davon abgesehen, eine Auflistung des einschlägigen Schriftverkehrs dem Bericht als Anlage beizugeben.

B. Ergebnis der Untersuchungen

I. Ablauf der Angelegenheit Cermak und Zilka

Der Ablauf der Angelegenheit Cermak und Zilka ist in allen Einzelheiten dargestellt unter I des Berichts der Bayer. Staatsregierung zum Beschluß des Bayer. Landtags vom 29. November 1979 (Drs. 3136 - Anlagen 1 und 2). Er lag dem Ausschuß bereits zu Beginn seiner Untersuchungen vor. Diese konnten sich daher eng an die unter I. des Untersuchungsauftrags gestellten Fragen halten. Der folgende Überblick über den äußeren Verfahrensgang soll nur der Einführung dienen.

Am 11. Oktober 1978 reisten die tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka, über Österreich aus Jugoslawien kommend, unkontrolliert in die Bundesrepublik ein. Sie fuhren nach Straubing, um einen gemeinsamen Bekannten zu besuchen. Dort meldeten sie sich bei der Polizei und wurden vernommen. Die Kriminalinspektion Straubing unterrichtete fernschriftlich eine Reihe von Behörden vom Sachverhalt, insbesondere von der illegalen Einreise und der bei der Vernehmung gestellten Bitte um Asyl. Nach einer Vernehmung beim Ausländeramt der

Stadt Straubing am 13. Oktober 1978, die die Vernehmung vom Vortage bestätigte, wurden Cermak und Zilka zur Grenzpolizeiinspektion Freilassing überstellt, damit die von den österreichischen Behörden bestätigte Rückübernahme durchgeführt werden konnte. Am 14. Oktober 1978 wurden Cermak und Zilka bei der Grenzpolizeiinspektion nochmals vernommen. Nachdem die österreichischen Behörden die Rücknahme abgelehnt hatten, wurden Cermak und Zilka aufgrund Haftbefehls des Amtsgerichts Laufen in Untersuchungshaft genommen. Die Grenzpolizeiinspektion unterrichtete eine Reihe von Landes- und Bundesbehörden fernschriftlich über den Sachverhalt (vgl. im einzelnen Frage I.1). In der Folge übernahm das Landratsamt Berchtesgadener Land die Sachbehandlung. Am 30. Oktober 1978 wurde Zilka wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz verurteilt. Das Landratsamt Berchtesgadener Land erließ am 9. November 1978 Abschiebungsverfügungen und beantragte die Anordnung der Abschiebungshaft beim Amtsgericht Laufen; diesem Antrag gab das Amtsgericht am 10. November 1978 statt. Cermak wurde am 17. November 1978 mit Strafbefehl verurteilt, am 21. November 1978 wurde für ihn Abschiebungshaft angeordnet. Am 23. November 1978 wurden Cermak und Zilka in Furth i. Wald den tschechoslowakischen Behörden übergeben.

Die Untersuchungen hatten folgendes Ergebnis:

- 1. Welchen Wortlaut hat das Fernschreiben der GPI Freilassing (betreffend Cermak und Zilka) vom 14. Oktober 1978? Welchen Personen im Staatsministerium des Innern wurde dieses Fernschreiben vorgelegt? Welche Schritte wurden von wem auf dieses Fernschreiben hin unternommen? Warum ist dies geschehen?**

Das Fernschreiben hat folgenden Wortlaut:

„Die Genannten reisten am 11. 10. 78, gegen 16.00 Uhr, per Anhalter über den Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn von Österreich in die Bundesrepublik Deutschland ein, ohne eine AE bzw. Einreisevisa zu besitzen. Am 12. 10. 78 meldeten sie sich bei der PI Straubing und baten um politisches Asyl. Da die vor dem ALA Straubing vorgebrachten Fluchtgründe zur Aufnahme eines Asylantrages nicht ausreichten, wurden beide am 13. 10. 78 von der LPI Straubing der GPI Freilassing zur weiteren Sachbearbeitung zugeführt.

Eine Rückübernahme durch die österr. Behörden im Rahmen des deutsch-österr. Schubabkommens wurde jedoch abgelehnt, da, wie von den österr. Behörden mitgeteilt wurde, keine illegale Einreise im Sinne des Abkommens vorlag.

Als Grund für die Flucht aus der CSSR gaben beide an, mit den politischen Verhältnissen in ihrer Heimat nicht mehr zufrieden gewesen zu sein. Außerdem hätten sie in der CSSR keine Möglichkeit gehabt, in ihrem Beruf vorwärts zu kommen.

Echte Asylgründe konnten beide nicht vorbringen.

Cermak und Zilka wurden auf Antrag der STA Traunstein dem E-Richter beim AG Laufen vorge-

führt, der gegen beide Haftbefehl erließ und ihre Einlieferung in die JVA Bad Reichenhall anordnete.

Beide wurden bereits bei der KPI Straubing ED-behandelt. Kein Vermerk im Inpol-System und AZR.

Für 01: Erkenntnisbericht wird nicht nachgereicht.

Für 06: Es wird gebeten, die formelle Abschiebung der Genannten in die Wege zu leiten. Anzeigenvorgang wird postalisch übersandt."

Das Fernschreiben ist adressiert an: Präsidium der Bayer. Grenzpolizei (01), Bundesnachrichtendienst, Bayer. Landesamt für Verfassungsschutz, Staatsministerium des Innern, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf, Landratsamt Berchtesgaden – Dienststelle Laufen – (06), Polizeipräsidium Niederbayern/Oberpfalz, Stadt Straubing und Grenzschutzdirektion Koblenz.

Dieses Fernschreiben wurde im Staatsministerium des Innern vorgelegt

- dem Sachgebiet IF 2 in der Abteilung Verfassungsschutz
- dem Sachgebiet IA 2 – Ausländerreferat –, dessen Leiter zu dieser Zeit der Zeuge Dr. Weideler war,
- dem Sachgebiet IC 5 – Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Polizei.

Die Frage, welche Schritte von wem auf dieses Fernschreiben hin unternommen wurden, ist wie folgt zu beantworten:

Der Zeuge Dr. Weideler hat das Fernschreiben dem zuständigen Sachbearbeiter, dem Zeugen Jüttner, zur Bearbeitung zugeleitet. Dieser hat es unter dem Datum 16. Oktober 1978 „zum Akt“ geschrieben.

Folgende Gründe waren nach den Feststellungen des Untersuchungsausschusses für diese Sachbehandlung maßgebend:

Die an das Landratsamt Berchtesgadener Land gerichtete Bitte, die „formelle Abschiebung“ in die Wege zu leiten, ist auslegungsbedürftig. Damit kann eine Abschiebung nach § 13 AuslG oder eine Zurückweisung nach § 18 Abs. 2 AuslG im Wege der sogenannten formellen Rückübernahme nach Österreich gemäß dem deutsch-österreichischen Rückübernahmeabkommen vom 19. Juli 1961 gemeint sein. Nach diesem Abkommen wird die formlose Rückübernahme illegal Eingereister durch die Grenzbehörden innerhalb einer kurzen Frist (1 Woche) von der sog. formellen Rückübernahme auf diplomatischem Wege unterschieden. Da in den Fällen Cermak und Zilka die formlose Rückübernahme fehlgeschlagen war, bot sich als nächster Schritt der diplomatische Weg an. In diesem Sinn haben sowohl das Landratsamt Berchtesgadener Land als auch die Grenzpolizeiinspektion Freilassing den Begriff „formelle Abschiebung“ verstanden. Auch für den Sachbearbeiter im Staatsministerium des Innern, den Zeugen Jüttner, stand fest, daß nur eine Rücküberstellung nach Österreich gemeint war. Zum einen war ihm der eben geschilderte Sinn der Worte „formelle Abschiebung“,

wie er in ständiger Übung von den Behörden im Bereich Berchtesgaden verstanden worden ist, bekannt. Zum anderen war ihm gerade der Abdruck des Fernschreibens der KPI Straubing vom 12. Oktober 1978 zugegangen. Wegen dieses Fernschreibens hatte der Zeuge Jüttner mit der Ausländerbehörde Straubing Verbindung aufgenommen. Der Inhalt dieses Gesprächs ist in einem Vermerk auf dem Fernschreiben vom 12. Oktober 1978 wie folgt wiedergegeben:

„Nach Mitteilung der Stadt Straubing wurden die beiden Ausländer nach Freilassing gebracht, damit dort die Frage der Rückübernahme durch Österreich geprüft wird.“

Der Zeuge Dr. Weideler betonte demgegenüber, ein Tätigwerden des Ministeriums wäre auch dann nicht veranlaßt gewesen, wenn eine Abschiebung in die CSSR gemeint gewesen sein sollte. In jedem Fall habe eine Entscheidung zur Abschiebung noch gar nicht vorgelegen, sondern lediglich die Bitte einer für diese ausländerrechtliche Maßnahme unzuständigen Behörde an die zuständige Behörde. In dieser Situation habe das Staatsministerium des Innern von einer ausländerrechtlich korrekten Handhabung beim zuständigen Landratsamt ausgehen müssen. Eine Abschiebung in die CSSR hätte – aufgrund des IMK-Beschlusses vom 26. August 1966, für die Ausländerbehörden verbindlich durch Rundschreiben des Staatsministeriums des Innern vom 18. September 1970 – ausgeschlossen sein sollen.

2. Wann hat das Staatsministerium des Innern erstmals vom Wortlaut der Vernehmungsniederschriften der GPI Freilassing über die Vernehmung von Cermak und Zilka Kenntnis erlangt?

Das Staatsministerium des Innern hat vom Wortlaut der Vernehmungsniederschriften der GPI Freilassing erstmals Mitte Januar 1979 Kenntnis erlangt.

3. War bei den Vernehmungen der CSSR-Staatsangehörigen Cermak und Zilka beim Ausländeramt Straubing, bei der GPI Freilassing und beim Landratsamt Berchtesgadener Land ein Dolmetscher beteiligt?

Bei den Vernehmungen beim Ausländeramt Straubing und bei der GPI Freilassing waren Dolmetscher beteiligt. Eine Vernehmung beim Landratsamt Berchtesgadener Land hat nicht stattgefunden.

4. Haben sich Beamte der Ausländerbehörde beim Landratsamt Berchtesgadener Land im Zusammenhang mit der Ausweisung Cermak und Zilka unmittelbar oder mittelbar mit dem Staatsministerium des Innern in Verbindung gesetzt? Wann geschah dies gegebenenfalls? Durch wen ist dies geschehen; mit wem wurde Kontakt aufgenommen? Was war der genaue Inhalt der Kontaktaufnahme?

Beamte des Landratsamtes Berchtesgadener Land haben sich im Zusammenhang mit der Abschiebung von Cermak und Zilka weder unmittelbar noch mittelbar mit dem Staatsministerium des Innern in Verbindung gesetzt. Die weiteren Fragen entfallen damit.

5. Wann hat das Staatsministerium des Innern von der beabsichtigten bzw. erfolgten Abschiebung von Cermak und Zilka in die CSSR erstmals erfahren? Wer erhielt zuerst Kenntnis und von wem? Welche Personen im Staatsministerium des Innern wurden hierüber unterrichtet?

Das Staatsministerium des Innern hat von der beabsichtigten Abschiebung von Cermak und Zilka in die CSSR nichts erfahren. Insbesondere enthält das Fernschreiben vom 14. Oktober 1978 (vgl. I.1) keinen solchen Hinweis. Das Fernschreiben des Landratsamtes Berchtesgadener Land vom 22. November 1978, in dem die Grenzpolizeiinspektion Furth i. Wald ersucht wird, die Rückübernahme der Ausländer durch die Behörden der CSSR zu klären, ist an das Staatsministerium des Innern nicht adressiert und an dieses auch nicht weitergeleitet worden. Gleiches gilt für das Fernschreiben der GPI Furth i. Wald vom 23. November 1978, mit dem die erfolgte Überstellung gemeldet wird.

Von der erfolgten Abschiebung hat das Staatsministerium des Innern erstmals in groben Umrissen am 5. Dezember 1978 erfahren, als dem Büro des Staatssekretärs der Gesprächswunsch des Herrn Belcredi durch die CSU-Landesleitung übermittelt wurde. Das Ausländerreferat erhielt erstmals Kenntnis durch Schreiben des Vertreters des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen vom 7. Dezember 1978, im Staatsministerium eingegangen am 11. Dezember 1978.

Wegen der weiteren Fragen wird auf II.1. verwiesen.

6. Was ist mit Cermak und Zilka nach ihrer Abschiebung geschehen? Hat die Staatsregierung sich bemüht, Aufklärung über ihr weiteres Schicksal zu erhalten? Wenn nein, warum nicht? Wann geschah dies gegebenenfalls?

Cermak wurde am 31. Januar 1979 im Wege einer Besserungsmaßregel zu einer einjährigen Gehaltskürzung von 25 Prozent wegen Verstoßes gegen § 109 Abs. 2 des tschechoslowakischen Strafgesetzbuches (unerlaubtes Fernbleiben im Ausland) verurteilt.

Zilka wurde wegen eines Verstoßes gegen dieselbe Vorschrift zu einer Freiheitsstrafe von 8 Monaten unter 2 $\frac{1}{2}$ jähriger Bewährung verurteilt.

Die Staatsregierung hat sich alsbald nach Bekanntwerden der Fälle Cermak und Zilka in dem ihr möglichen Umfang nachhaltig um Aufklärung über deren weiteres Schicksal bemüht. Die erste diesbezügliche Aktennotiz in den Akten des Innenministeriums, Ausländerreferat, trägt das Datum vom 5. Januar 1979. Einzelheiten sind dem Ausschuß in nichtöffentlicher Sitzung dargestellt worden.

II. Sachbehandlung und Informationsfluß innerhalb des Staatsministeriums des Innern im Zusammenhang mit den Fällen Cermak und Zilka

Dieser Komplex läßt sich nach Auffassung des Ausschusses durch Beantwortung der Einzelfragen nicht

erschöpfend darstellen. Er ist daher übereingekommen, das Ergebnis der Beweisaufnahme nach Sachabschnitten gegliedert darzustellen.

1. Behandlung der Angelegenheit Cermak und Zilka im Staatsministerium des Innern im Winter 1978/1979 (Fragen II.1. bis 5.)

1. Welche Personen im Staatsministerium des Innern haben von dem Schreiben des Vertreters des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen am 7. Dezember 1978 und dem Schreiben der Tschechischen Sozialhilfe vom 17. Januar 1979 Kenntnis erhalten? Wie lautet der Inhalt dieser Schreiben? Welche Personen hatten Kenntnis vom Gesprächswunsch des Herrn Belcredi, eines Vertreters von Radio Liberty?
2. Wann hat das Gespräch mit dem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars stattgefunden? Was war der genaue Gesprächsinhalt? Welche Personen waren anwesend? Hat das Staatsministerium des Innern auf Grund dieses Gesprächs etwas unternommen und gegebenenfalls was? Was war der Inhalt des Gesprächs mit Herrn Belcredi?
3. Wurden über dieses Gespräch wie auch über die Unterredung von Staatssekretär Neubauer mit Herrn Belcredi von Radio Liberty Gesprächsnotizen gefertigt und was ist gegebenenfalls ihr Wortlaut? Welchen Personen im Staatsministerium des Innern wurden diese Gesprächsnotizen gegebenenfalls zur Kenntnis gebracht? Wann geschah dies?
4. Welche Personen im Staatsministerium des Innern waren mit dem von Staatssekretär Neubauer veranlaßten Schreiben vom 28. Februar 1979 an die nachgeordneten Behörden befaßt? Was ist sein Wortlaut? Wer hatte Kenntnis von diesem Schreiben? Wer hat es unterzeichnet?
5. Entsprach der Inhalt dieses Schreibens der Anweisung des Staatsministeriums des Innern vom 18. September 1970?

Der Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen wandte sich mit Schreiben vom 7. Dezember 1978, im Staatsministerium des Innern eingegangen am 11. Dezember 1978, an den Zeugen Dr. Weideler mit der Bitte, der Abschiebung zweier tschechoslowakischer Staatsangehöriger in die CSSR nachzugehen. Dieses Schreiben enthält eine geraffte Sachverhaltsdarstellung, ferner die Bitte, zu erläutern, warum der Asylantrag vom Ausländeramt nicht angenommen wurde, schließlich die weitere Bitte mitzuteilen, ob sich Bayern nicht mehr an den Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 über die „Ausländerrechtliche Behandlung von illegalen Zuwanderern aus den Ostblockstaaten“ gebunden fühle (zu den Einzelheiten vgl. Anlage 3). Der Zeuge Dr. Weideler gab dieses Schreiben an den zuständigen Sachbearbeiter, den Zeugen Jüttner, weiter, der noch am selben Tag vom Landratsamt Berchtesgadener Land die Akten anforderte. Weitere Personen im Staatsministerium des Innern haben zunächst von diesem Schreiben Kenntnis nicht erhalten.

Das Schreiben der Tschechischen Sozialhilfe in Deutschland e.V. vom 21. Dezember 1978 ist an den Bayer. Ministerpräsidenten gerichtet. Es wurde in der

Staatskanzlei im allgemeinen Geschäftsgang behandelt und mit Kurzmitteilung vom 17. Januar 1979 zur zuständigen Erledigung an das Staatsministerium des Innern abgegeben. In dem Schreiben der Tschechischen Sozialhilfe werden nach einer kurzen Darstellung der Fälle Cermak und Zilka insbesondere die Folgen dargestellt, die ein Ostblockflüchtling, der in einem westlichen Land um politisches Asyl gebeten hat, nach seiner Rückführung zu erwarten hat (vgl. Anlage 4). Von diesem Schreiben erhielten Kenntnis die Zeugen Dr. Weideler und Jüttner.

Der Gesprächswunsch des Herrn Belcredi wurde über die CSU-Landesleitung am 5. Dezember 1978 an das Büro des Staatssekretärs im Innenministerium herangetragen. Er wurde vom Vertreter des Persönlichen Referenten, dem Zeugen Grube, entgegengenommen. Dieser informierte in groben Zügen Staatssekretär Neubauer. Der Persönliche Referent des Staatssekretärs, der Zeuge Inhofer, bat daraufhin die Polizeiabteilung um Überprüfung und Stellungnahme zu dem Vorfall. Damit erhielten Kenntnis von dem Gesprächswunsch der seinerzeitige Leiter der Polizeiabteilung, der Zeuge Krampol, der seinerzeitige Leiter des zuständigen Sachgebiets, der Zeuge Häring, sowie ein Mitarbeiter in diesem Sachgebiet.

Da die Grenzpolizei nur im Rahmen der Vollzugshilfe tätig geworden war, wurde die Angelegenheit an die für das Ausländerrecht zuständige Abteilung abgegeben. Dort erhielten Kenntnis der damalige Abteilungsleiter, der Zeuge Schweinoch, der damalige Sachgebietsleiter, der Zeuge Dr. Weideler, sowie der damalige Sachbearbeiter, der Zeuge Jüttner.

Nachdem ein Bericht des Landratsamtes Berchtesgadener Land und die Akten des Landratsamtes am 10. Januar 1979 im Staatsministerium des Innern eingetroffen waren, wurde das Schreiben des Vertreters des Hohen Flüchtlingskommissars am 26. Januar 1979 beantwortet. Das Gespräch mit dessen Beauftragten Dr. Henkel fand am 12. Februar 1979 statt. Gesprächspartner waren der Zeuge Dr. Weideler und Dr. Henkel. Das Gespräch hatte die Abschiebung von Cermak und Zilka sowie die Richtlinien des Staatsministeriums des Innern vom 17. März 1978 über die Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Weiterleitung von Asylbewerbern sowie über das Vorwegverteilungsverfahren (vgl. dazu im einzelnen VI) zum Inhalt. Der zweite Komplex nahm den breiteren Raum ein. Der Zeuge Dr. Weideler wies in dem Gespräch auf die Absicht hin, die Grenz-, Polizei- und Ausländerbehörden erneut auf den Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 aufmerksam zu machen, damit ein so bedauerlicher Vorfall wie die Abschiebung der beiden tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka in ihr Herkunftsland künftig nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen sei. Dieses Gespräch selbst war für das Staatsministerium des Innern kein Anlaß für weitere Schritte; Dr. Henkel hatte nämlich angekündigt, er werde die von ihm geäußerten Bedenken gegen einzelne Punkte der Richtlinien demnächst schriftlich mitteilen, dies in der Folgezeit jedoch nicht gemacht.

Bereits am 8. Februar 1979 hatte das Gespräch, um das Herr Belcredi gebeten hatte, stattgefunden. Diesem war ein Vorgespräch vorausgegangen, an dem teilnahmen die Zeugen Staatssekretär Neubauer, Krampol, Inhofer und Dr. Weideler. In diesem Vorgespräch legte der Zeuge Dr. Weideler den wesentlichen Sachverhalt dar, sowie die rechtliche Bewertung aus der Sicht des Ausländerreferates. Zwar sei die Sachbehandlung des Landratsamtes asylrechtlich vertretbar, nicht aber mit dem Beschluß der Innenministerkonferenz vom 26. August 1966 zu vereinbaren. In dem anschließenden Gespräch mit Herrn Belcredi wurde zunächst der Sachverhalt erörtert. Staatssekretär Neubauer stellte dar, daß das Tätigwerden des Landratsamtes asylrechtlich nicht zu beanstanden sei, daß aber die beiden tschechoslowakischen Staatsangehörigen nicht hätten abgeschoben werden dürfen. Er hat sein Bedauern über den Vorfall zum Ausdruck gebracht und versichert, es werde Vorsorge getroffen werden, daß sich solche Fälle nicht wiederholten. Notizen über dieses Gespräch wurden nicht gefertigt.

Das von Staatssekretär Neubauer veranlaßte Schreiben wurde vom Zeugen Jüttner entworfen, von je einem Referat in der Polizei- und Verfassungsschutzabteilung mitgezeichnet und vom Zeugen Dr. Weideler unterschrieben. Es ist gerichtet an die Regierungen, das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei sowie nährlich an die Präsidien der Bayer. Landespolizei. Unter dem Betreff „Ausländerrecht; Fremdenpolitische Grundsätze Nr. 1 und 2“ ist folgendes ausgeführt:

„Aus gegebener Veranlassung wird darauf hingewiesen, daß die fremdenpolitischen Grundsätze Nr. 1 (Osteuropäer) und Nr. 2 (Außereuropäer) weiterhin anzuwenden sind. Angesichts der gegenwärtigen Situation ist bei der Zulassung von in den Richtlinien vorgesehenen Ausnahmen größte Zurückhaltung angebracht. Zum fremdenpolitischen Grundsatz Nr. 1 sind aufgrund eines Beschlusses der Ständigen Konferenz der Innenminister vom 26. August 1966 mit Rundschreiben vom 18. September 1970 (Nr. I A 2 - 2084 - 10 b 8) ergänzende Richtlinien über die Behandlung illegaler Zuwanderer aus den Ostblockstaaten ergangen. Die Geltungsdauer dieses Rundschreibens (zuletzt verlängert mit Rd.-Schr. vom 17. August 1976) wird aufgrund der Verwaltungsanordnung über die Geltungsdauer unveröffentlichter Verwaltungsvorschriften der Staatsregierung und der Staatsministerien vom 25. Juni 1957 (GVBl S. 130) um weitere drei Jahre verlängert.“

Damit wird der Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister vom 26. August 1966 in den für Ausländerbehörden maßgeblichen ausländerrechtlichen Zusammenhang gestellt und die Geltungsdauer des Rundschreibens vom 18. September 1970, mit dem dieser Beschluß für die bayerischen Behörden umgesetzt worden ist, um weitere drei Jahre verlängert.

Der Leiter der für das Ausländerrecht zuständigen Abteilung, der Zeuge Schweinoch, hatte davon

Kenntnis, daß ein Schreiben in diesem Sinne ergehen würde. Das Büro des Staatssekretärs wurde nach Auslauf dieses Schreibens durch Zuleitung eines Abdrucks unterrichtet; der Zeuge Inhofer informierte Staatssekretär Neubauer.

2. Aufgreifen der Angelegenheit durch den Bundesminister des Innern (Frage II.6.)

6. Welchen Personen im Staatsministerium des Innern wurden die Schreiben des Bundesinnenministeriums vom 30. Juli 1979 und vom 22. August 1979 vorgelegt? Wann geschah dies? Welche Erwägungen gaben den Ausschlag, daß das Antwortschreiben des Staatsministeriums des Innern vom 4. September 1979 keinen Hinweis auf die vom Staatssekretär Neubauer bereits im Februar 1979 veranlaßten Maßnahmen enthielt? Wie lautet der Inhalt der Schreiben vom 30. Juli 1979, 22. August 1979 und 4. September 1979?

Der Ausländerreferent im Bundesministerium des Innern bat mit Schreiben vom 30. Juli 1979 (Anlage 5) das Bayerische Staatsministerium des Innern um Stellungnahme zur Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka. In diesem Schreiben ist nach kurzer Sachverhaltsdarstellung ausgeführt:

„Nach den vorliegenden Unterlagen verstößt das behördliche Vorgehen gegen § 38 Abs. 1 Satz 2 AuslG in Verbindung mit Nr. 3 a AuslVwV zu § 38 AuslG und gegen § 14 Abs. 1 Satz 1 AuslG in Verbindung mit Nr. 3 a AuslVwV zu § 14 AuslG.“

Dieses Schreiben ging am 1. August 1979 in Urlaubsabwesenheit des Sachgebietsleiters, des Zeugen Dr. Weideler, im Staatsministerium des Innern ein, wurde vom juristischen Mitarbeiter abgezeichnet und dem Sachbearbeiter, dem Zeugen Jüttner, zugeleitet. Dieser fertigte einen Antwortentwurf.

Bei seiner Rückkehr am 23. August 1979 nahm der Zeuge Dr. Weideler Rücksprache mit dem Abteilungsleiter, dem Zeugen Schweinoch. Dabei wurde festgelegt, daß die Antwort nur auf den Vorwurf eines Verstoßes gegen asylrechtliche Vorschriften eingehen solle, kurz zu fassen und entsprechend der beim Bundesminister des Innern gewählten Ebene vom Ausländerreferenten zu unterschreiben sei. Während das Antwortschreiben im Geschäftsgang war, ging die Erinnerung des Bundesministers des Innern vom 22. August 1979 (Anlage 6) im Ausländerreferat des Staatsministeriums des Innern ein. Das Antwortschreiben des Staatsministeriums des Innern vom 4. September 1979 (Anlage 7) stellt fest, das Bayer. Staatsministerium des Innern habe sich schon vor längerer Zeit eingehend mit der Angelegenheit befaßt, als Ergebnis der umfänglichen Überprüfung sei festgestellt worden, daß die Sachbehandlung der beteiligten Behörden rechtlich nicht zu beanstanden sei. Einen Hinweis auf den IMK-Beschluß vom 26. August 1966 und das Schreiben vom 28. Februar 1979 enthielt es nicht, weil diese die vom Bundesminister des Innern angesprochenen asylrechtlichen Fragen nicht betreffen.

Für das Verständnis der weiteren Vorgänge im Staatsministerium des Innern ist ein Überblick über

den Geschehensablauf bis zum 18. November 1979 erforderlich:

Am 25. Oktober 1979 fand die Pro-und-Contra-Sendung statt, eine vom Süddeutschen Rundfunk veranstaltete Fernsehdiskussion zur Frage der Verschärfung des Asylrechts. In dieser Sendung wurde Staatsminister Tandler mit den Fällen Cermak und Zilka konfrontiert. Vom 24. Oktober 1979 datiert ein Schreiben des Bundesministers des Innern Gerhart Baum, in dem dieser Staatsminister Tandler bittet, der Angelegenheit nachzugehen (Anlage 8). Dieses Schreiben erreichte Staatsminister Tandler erst nach der Fernsehsendung. Der Entwurf eines Antwortschreibens wurde vom Zeugen Dr. Weideler am 30. Oktober 1979 zusammen mit den Akten in Lauf gesetzt. Er befand sich nach dem 8. November 1979 im Ministerbüro.

3. Presseerklärungen des Staatsministeriums des Innern vom 18. und 19. November 1979 (Fragen II.7. und 8.)

7. Welche Personen im Staatsministerium des Innern waren mit den Presseerklärungen vom 18. und 19. November 1979 befaßt? Welche Personen kannten den Inhalt dieser Presseerklärungen, bevor sie herausgegeben wurden?

8. Waren den mit den Presseerklärungen vom 18. und 19. November 1979 befaßten Personen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts von 1971, 1975 und 1977, die sich mit der Frage der Republikflucht als asylbegründender politischer Verfolgung befaßten, bekannt? Wie wird grundsätzlich neue Rechtsprechung zu Asylfragen den zuständigen Personen im Staatsministerium des Innern zur Kenntnis gebracht?

Am Samstag, 17. November 1979, ging im Staatsministerium des Innern folgende dpa-Meldung ein:

„Bayern verweigert Tschechen Asyl. Hamburg – ...

Die Bayer. Grenzpolizei hat im November vor einem Jahr nach einem Bericht der neuen Ausgabe des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ zwei tschechische Flüchtlinge an die tschechoslowakischen Behörden ausgeliefert und damit gegen das Asylrecht der Bundesrepublik verstoßen. Nach Angaben des Magazins hatten die beiden nach der geglückten Flucht in Bayern Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen und mangelnde berufliche Entwicklungsmöglichkeit in ihrer Heimat als Fluchtgrund genannt. Diese Gründe sind, wie es dazu heißt, seinerzeit nicht als echte Asylgründe anerkannt worden. Nach Darstellung des „Spiegels“ ist in diesem Fall mehrfach gegen geltendes Recht verstoßen worden, vor allem gegen die Pflicht, die zwei Männer dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf zuzuleiten. Dadurch sei ihnen ein ordentliches Asylverfahren verwehrt worden. Nach gültiger Rechtsprechung stellt allein die drohende Strafe wegen Republikflucht einen Grund für die Gewährung politischen Asyls dar.“

Am Abend desselben Tages besprachen der Presseferent des Innenministeriums, der Zeuge Dr. Frieling, der zuständige Abteilungsleiter, der Zeuge

Schweinoch, und der zuständige Sachgebietsleiter, der Zeuge Dr. Weideler, die Angelegenheit im Staatsministerium des Innern. Als Ergebnis der umfassenden Erörterung, die sich auch auf den IMK-Beschluß vom 26. August 1966 erstreckte, formulierte der Zeuge Dr. Frieling den Entwurf der Presseerklärung vom 18. November 1979. Ziel der im asylpolitischen Kontext der damaligen Zeit zu sehenden Presseerklärung war die Klarstellung, daß der kritisierte Vorgang nicht der Grenzpolizei zuzurechnen ist und ein Verstoß gegen asylrechtliche Vorschriften nicht vorliegt. Nach einigen Feinkorrekturen am nächsten Morgen rief der Zeuge Dr. Frieling Staatsminister Tandler an und las ihm den Entwurf der Presseerklärung vor. Dieser billigte ihn. Die Erörterung, ob ein weiterer Satz „Eine andere Frage ist allerdings, ob man die getroffenen Entscheidungen jenseits von ihrer juristischen Korrektheit auch als glücklich bezeichnen kann“ eingefügt werden solle, führte zu einem negativen Ergebnis, da dies vom Ausgangspunkt der dpa-Meldung aus gesehen nicht notwendig erschien. Von der Presseerklärung ebenfalls unterrichtet wurde Staatssekretär Neubauer. Ihm wurde allerdings die Presseerklärung nicht im Wortlaut zur Kenntnis gegeben, sondern nur ihrem wesentlichen Inhalt nach: Bestätigung der Abschiebung; kein Asylantrag; daher kein Verstoß gegen asylrechtliche Vorschriften.

Die Presseerklärungen vom 18. und 19. November 1979 sind als Anlagen 9, 10 und 11 abgedruckt.

Die Rechtsprechung zur asylbegründenden Wirkung der Republikflucht war den Zeugen Schweinoch und Dr. Weideler bekannt. Die in der Presseerklärung vom 18. November 1979 zitierten Urteile lagen bei der Abfassung der Presseerklärung vor.

Zu den mit dieser Rechtsprechung zusammenhängenden Fragen wird auf die Darstellung unter VI.4. verwiesen.

4. Information von Staatsminister Tandler bis zu seinem Bericht vor dem Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen am 20. November 1979 (Fragen II.9. bis 16.)

9. Welchen Inhalt hat der Bericht, der vom Staatsminister des Innern in der Woche vor der Veröffentlichung der Fälle Cermak und Zilka im „SPIEGEL“ vorgelegt wurde? Wer war an der Abfassung dieses Berichts beteiligt?
10. Ist dieser Bericht wortgleich mit dem Bericht, den der Staatsminister des Innern am 20. November 1979 vor dem Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen gab? Falls nicht, welche Personen im Staatsministerium des Innern waren mit der Abfassung des zweiten Berichts, der dem Staatsminister als Grundlage für seine Berichterstattung im Ausschuß diente, befaßt? Was ist der Wortlaut dieses zweiten Berichts?
11. Enthielten der Bericht (die Berichte) einen Hinweis auf die zu Beginn des Jahres 1979 erfolgten schriftlichen und persönlichen Kontakte zwischen Staatssekretär Neubauer und dem Innenministerium einerseits, dem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars, den Vertretern der Tschechischen Sozialhilfe und Radio Liberty's andererseits? Wenn nein, warum nicht?

12. Hat der Staatsminister des Innern die in seinem Ministerium oder bei nachgeordneten Behörden vorhandenen Akten über die Fälle Cermak und Zilka vor seinem Bericht im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen angefordert oder warum hat er darauf verzichtet? Wurden ihm diese Akten vorgelegt? Enthielten die Akten Hinweise auf die in Ziffer 11 genannten Kontakte zwischen dem Staatsministerium und anderen Stellen?

13. War der Inhalt der Vernehmungsniederschriften der GPI Freilassing bzw. das Fernschreiben der GPI Freilassing vom 14. Oktober 1978 (betreffend Cermak und Zilka) dem Staatsminister des Innern schon vor seinem Bericht im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen bekannt bzw. welche Kenntnis hatte er davon?

14. Welchen Kenntnisstand in der Angelegenheit Cermak und Zilka hatte Ministerialdirigent Joachim Schweinoch zum Zeitpunkt des Berichts des Staatsministers im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen? War dieser Kenntnisstand des Ministerialdirigenten Schweinoch mit dem des Staatsministers identisch? Ging der Kenntnisstand Herrn Schweinochs über das hinaus, was der Staatsminister im Ausschuß berichtete? Wenn ja, weshalb hat Ministerialdirigent Schweinoch im Ausschuß geschwiegen bzw. es unterlassen, seinen Minister auf weitere, Schweinoch selbst schon bekannte Sachverhalte hinzuweisen?

15. Haben in Anwesenheit des Staatsministers des Innern und seines Staatssekretärs seit deren Amtsantritt Dienstbesprechungen über asylrechtliche Fragen im Staatsministerium stattgefunden? Wann wurden solche Dienstbesprechungen durchgeführt? Was war gegebenenfalls ihr Inhalt? Hat sich Staatsminister Tandler vor der Fernsehdiskussion „Pro und Contra“ vom 25. Oktober 1979 in Asylfragen sach- bzw. rechtskundig gemacht?

16. Wurde der Staatsminister des Innern hierbei oder bei einer anderen Gelegenheit von sachverständigen Personen seines Ministeriums auf die Vereinbarung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 hingewiesen?

Dem Innenminister lag kein Bericht im technischen Sinn vor. Die Stellungnahme des Ministeriums zu dieser Sache war vielmehr enthalten im Entwurf der Antwort auf den Brief des Bundesinnenministers vom 24. Oktober 1979 (vgl. Anlage 12). Auf dem Entwurf findet sich die handschriftliche Bemerkung des Zeugen Dr. Weideler „Kurze Sachverhaltsdarstellung ergibt sich aus dem Schreiben des Präs. d. Bayer. Grenzpolizei vom 15. Dezember 1978 (eingemerkt)“. Der Entwurf ist abgezeichnet vom Ausländerreferenten Dr. Weideler, dem zuständigen Abteilungsleiter Schweinoch, dem Pressereferenten Dr. Frieling, Ministerialdirektor Dr. Süß, für das Staatssekretärsbüro vom Zeugen Grube und von Staatssekretär Neubauer. Dieses Schreiben wurde von Staatsminister Tandler nicht unterzeichnet. Er ordnete statt dessen Rücksprache mit dem zuständigen Abteilungsleiter, dem Ministerialdirektor und dem Staatssekretär an. Wegen der weiteren Ereignisse kam es zu dieser Rücksprache nicht mehr.

Am 20. November 1979 fertigten die Zeugen Schweinoch und Dr. Weideler für den Staatsminister des Innern einen Bericht zum Fall Cermak und Zilka. Die-

ser wurde mit dem Zeugen Dr. Süß besprochen. Die Genannten hielten sodann Vortrag beim Staatsminister des Innern. Der Bericht war zunächst bestimmt für die Sitzung des Ministerrats am Vormittag. Mit geringfügigen Abänderungen stand er Staatsminister Tandler auch für seine Berichterstattung im Rechts- und Verfassungsausschuß zur Verfügung. Er wurde von ihm dort dann im wesentlichen verlesen (vgl. Anlagen 13 und 14).

Der Staatsminister Tandler vorgelegte Bericht enthielt eine Sachdarstellung der Behandlung der Fälle Cermak und Zilka durch die beteiligten Behörden sowie deren rechtliche Bewertung, ferner die bestehenden Hinweise auf das Tätigwerden einer Schlepperorganisation und die damals bekannten Umstände zu dem unter IV.3 näher behandelten Fall. Der Bericht befaßt sich nicht mit dem Tätigwerden des Staatsministeriums des Innern nach der erfolgten Abschiebung, demgemäß auch nicht mit dem Gespräch zwischen Staatssekretär Neubauer und Herrn Belcredi. Der Auftrag für die Vormerkung hatte gelautet: „Der Herr Minister wünscht für die Ministerratssitzung am 20. eine Vormerkung über den Fall Cermak und Zilka. Sie soll den Sachverhalt kurz darstellen und eine richtige Wertung abgeben.“ Nach Auffassung der befragten Zeugen war die Schilderung der in Ziffer 11 angesprochenen Kontakte mit diesem Auftrag nicht gefordert.

Vor seinem Bericht im Rechts- und Verfassungsausschuß wurden Staatsminister Tandler die Akten nicht vorgelegt noch hat er sie angefordert. Staatsminister Tandler hat als Zeuge ausgesagt, jeder, der Erfahrung mit Administrationen in der Größenordnung des Staatsministeriums des Innern habe, wisse, daß dies vollkommen unmöglich sei; er hat vielmehr bestätigt, daß es üblich sei, angeforderte Berichte zur Grundlage des weiteren Vorgehens zu machen. Die in den Akten enthaltenen Hinweise auf die Kontakte zwischen dem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars, der Tschechischen Sozialhilfe und Herrn Belcredi einerseits und dem Staatsministerium des Innern andererseits sind mithin nicht zur Kenntnis von Staatsminister Tandler gelangt.

Demgemäß hatte Staatsminister Tandler auch keine Kenntnis vom Inhalt der Vernehmungsniederschriften der GPI Freilassing und des Fernschreibens der GPI Freilassing vom 14. Oktober 1978 über das hinaus, was der ihm vorgelegte Bericht enthielt und was seine Rückfragen bei der Übergabe des Berichts ergaben.

Zu Frage II.14 folgt aus dem Vorstehenden, daß der Kenntnisstand von Ministerialdirigent Schweinoch über den von Staatsminister Tandler hinausging. Die Frage, weshalb dann Ministerialdirigent Schweinoch im Ausschuß geschwiegen bzw. es unterlassen habe, seinen Minister auf weitere, Schweinoch selbst schon bekannte Sachverhalte hinzuweisen, ist vom Zeugen Schweinoch dahingehend beantwortet worden, daß aus dem Verlauf der Ausschußsitzung heraus kein Anlaß erkennbar war, dem Staatsminister des Innern solche Hinweise zu geben. Der Zeuge Schweinoch hatte allenfalls den Eindruck, selbst etwas zu Rechtsfragen sagen zu sollen. Auf den Vorhalt, es sei darum

gegangen, ab wann die politische Spitze des Innenministeriums mit dem Sachverhalt konfrontiert gewesen sei, wozu die Befassung Staatssekretär Neubauers mit der Angelegenheit von Bedeutung gewesen wäre, entgegnete der Zeuge Schweinoch, die im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen gestellten Fragen hätten sich auf das persönliche Verhältnis zwischen Bundesinnenminister Baum und Staatsminister Tandler bezogen, nicht aber auf die politische Spitze des Innenministeriums insgesamt; im übrigen sei bekannt gewesen, daß das Innenministerium von der Angelegenheit Kenntnis gehabt habe.

Zur generellen Information des Staatsministers des Innern und des Staatssekretärs über asylrechtliche Fragen hat der Ausschuß folgendes festgestellt:

Zum Thema „Asyl“ haben seit Amtsantritt der beiden Kabinettsmitglieder viele Besprechungen stattgefunden. Fragen der Beschleunigung des Asylverfahrens und der Vorwegverteilung der Asylbewerber waren wiederholt Gegenstand der Sitzungen der Innenministerkonferenz. Somit waren dies auch die Themen, zu denen im Innenministerium in Anwesenheit des Staatsministers und des Staatssekretärs Dienstbesprechungen geführt worden sind. Das Thema „Ostblockflüchtlinge“ im Zusammenhang mit dem Beschluß der Innenministerkonferenz von 1966 ist bei diesen Besprechungen nicht erörtert worden, weil diese Fragen damals keine Probleme aufgeworfen haben.

Zur Vorbereitung auf die Pro-und-Contra-Sendung am 25. Oktober 1979 wurden für den Staatsminister des Innern Karteikarten vorbereitet. Ferner fand ein Informationsgespräch des Staatsministers mit den Zeugen Dr. Frieling, Dr. Weideler und Schirmmeyer statt. Da das Thema der Pro-und-Contra-Sendung war „Asylrecht verschärfen – ja oder nein“, ist auch hier der IMK-Beschluß nicht behandelt worden. Staatsminister Tandler hat Kenntnis vom IMK-Beschluß also erst am 20. November 1979 erlangt.

5. Information von Staatssekretär Neubauer am 19. und 20. November 1979 (Fragen II.17. und 18.)

17. Welche Termine hat Staatssekretär Neubauer am 19. und 20. November 1979 wahrgenommen? Wie läßt sich Staatssekretär Neubauer üblicherweise, wenn er sich auf Dienstreisen befindet, über wesentliche Vorgänge im Staatsministerium des Innern unterrichten? Hat Staatssekretär Neubauer an den genannten Tagen Zeitungen gelesen, Rundfunk- oder Fernsehnachrichten gehört oder gesehen? Ist im Dienstfahrzeug des Staatssekretärs Neubauer ein Autoradio eingebaut? Wurde der Staatssekretär Neubauer am 19. November oder 20. November von seinem persönlichen Referenten oder seinem Fahrer über den aktuellen Sachstand unterrichtet?

18. Hat der Staatsminister des Innern vor seinem Bericht im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen am 20. November 1979 versucht oder versuchen lassen, Staatssekretär Neubauer zu erreichen und gegebenenfalls durch wen? Welche Kontakte und Rückfragen haben zwischen dem Staatsminister des Innern und seinem Staatssekretär am 17./18./19./20. November 1979 stattgefunden?

Staatssekretär Neubauer hat am 19. und 20. November 1979 an vier Verkehrsübergaben zusammen mit Vertretern des Bundesverkehrsministeriums im nordbayerischen Raum teilgenommen. Am 19. November 1979 war er ferner um 18.30 Uhr bei einem Empfang in Neustadt a.d. Waldnaab und um 20.00 Uhr auf einer öffentlichen Kundgebung in Weiden. Am 20. November 1979 stand vormittags eine Ortsbesichtigung auf dem Programm, darauf folgten zwei Verkehrsübergaben. Staatssekretär Neubauer wird auf Dienstreisen über wesentliche Vorgänge üblicherweise entweder über Autotelefon oder über Telefon unterrichtet. Staatssekretär Neubauer hat an den genannten Tagen zwar über das Autoradio Nachrichten gehört, von der Angelegenheit Cermak und Zilka jedoch erst auf der Rückfahrt am späten Nachmittag des 20. November 1979 erfahren. Das Studium der Lokalpresse am Dienstagmorgen in Weiden hat ihm ebensowenig Kenntnisse über den aktuellen Sachstand vermittelt. Eine Unterrichtung durch seinen Persönlichen Referenten oder seinen Fahrer fand nicht statt. Für Staatsminister Tandler bestand nach seinem Kenntnisstand am 20. November 1979 keine Veranlassung, vor seinem Bericht im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen Kontakt mit Staatssekretär Neubauer herzustellen. Staatssekretär Neubauer wiederum ging davon aus, Staatsminister Tandler sei informiert. Am Abend des 20. November fand ein Gespräch zwischen Staatsminister Tandler und Staatssekretär Neubauer im Innenministerium statt. Bei diesem Gespräch ergab sich für beide erstmalig, daß Staatsminister Tandler von der Behandlung der Angelegenheit im Staatsministerium des Innern vor der Pro-und-Contra-Sendung keine Kenntnis hatte.

III. Personelle Konsequenzen nach der Behandlung der Fälle Cermak und Zilka

1. Welche disziplinarrechtlichen oder sonstigen Maßnahmen hat der Staatsminister des Innern gegen die mit der Sachbearbeitung in den Fällen Cermak und Zilka – und zwar vor und nach deren Abschiebung – befaßten Beamten eingeleitet? Welche derartigen Maßnahmen sind beabsichtigt?

Welche Vorwürfe wurden und werden gegen diese Beamten erhoben? Was ist der genaue Inhalt der hierzu einschlägigen Aktenunterlagen?

Das Vorgehen des Ausschusses bei seinen Untersuchungen zu dieser Frage hatte zu berücksichtigen, daß bei Beratung in öffentlicher Sitzung ein Konflikt zwischen dem öffentlichen Aufklärungsinteresse einerseits und schützenswerten Interessen der betroffenen Beamten andererseits entstanden wäre. Die Verhandlungen wurden daher in nichtöffentlicher Sitzung geführt. Ferner verzichtete der Ausschuß darauf, sich die einschlägigen Aktenunterlagen, die Bestandteil der Personalakten sind, vorlegen zu lassen. Die Unterrichtung erfolgte stattdessen durch den Amtschef des Bayer. Staatsministeriums des Innern, den Zeugen Ministerialdirektor Dr. Süß, und den für das Personal des höheren Dienstes zuständigen Sachgebietsleiter im Bayer. Staatsministerium des Innern, den Zeugen Dr. Schwindel, sowie durch eine er-

gänzende schriftliche Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern.

1. Die dienstaufsichtliche Würdigung der Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka erstreckte sich zum einen auf das Tätigwerden des Landratsamtes Berchtesgadener Land, zum andern auf die Frage, ob das Fernschreiben der Grenzpolizeiinspektion Freilassing vom 14. Oktober 1978 zu einem Tätigwerden des Staatsministeriums des Innern hätte führen müssen.

Beim Landratsamt Berchtesgadener Land sind im Zusammenhang mit der Abschiebung der seinerzeitige Abteilungsleiter Oberregierungsrat Dr. Heller, der damalige Sachgebietsleiter Kreisamtmann Berger und als Sachbearbeiter der Kreisangestellte Jermann tätig geworden.

Auf Ersuchen des Bayer. Staatsministeriums des Innern leitete die Regierung von Oberbayern gegen Oberregierungsrat Dr. Heller Vorermittlungen gemäß Art. 27 der Bayer. Disziplinarordnung ein. Sie waren im wesentlichen darauf gestützt, daß Dr. Heller die Abschiebungsverfügung vom 19. November 1978 unterzeichnet hatte. Die Ermittlungen ergaben, daß Dr. Heller zum Zeitpunkt seines Tätigwerdens davon ausging, die beiden Ausländer würden nach Österreich abgeschoben werden. Von der erst später beabsichtigten und durchgeführten Abschiebung in die Tschechoslowakei erfuhr er zunächst nichts. Die Vorermittlungen gegen Dr. Heller wurden demgemäß eingestellt. Über formelle Verfahrensmängel (Fehlen eines Hinweises auf die Bekanntgabe der Abschiebungsverfügung; Unvollständigkeit der Begründung des Bescheides; vgl. im einzelnen III.3 des Berichts der Staatsregierung – Anlage 2 –) wurde Dr. Heller auf Anordnung des Staatsministeriums des Innern von der Regierung von Oberbayern belehrt.

Die Entscheidung, Cermak und Zilka in die Tschechoslowakei abzuschicken, hat Kreisamtmann Berger getroffen. Dieser wurde auf Bitte des Staatsministeriums des Innern von der Regierung von Oberbayern zu einer dienstlichen Äußerung aufgefordert. In seiner Stellungnahme vertrat er die Auffassung, die Abschiebung von Cermak und Zilka sei unter Beachtung der einschlägigen Weisungen erfolgt. Bei seiner Aussage zu IV.3 erläuterte er das im wesentlichen dahingehend, daß ein Ostblockstaatsangehöriger, der über Österreich einreise, nach Nr. 1.7 der Weisung vom 18. September 1970 in das Land seines bisherigen Aufenthalts abgeschoben werden müsse; bei bloßer Durchreise sei dort ein Aufenthalt nicht begründet worden, vielmehr sei Land des bisherigen Aufenthalts das Heimatland im Ostblock. Darüber hinaus forderte das Staatsministerium des Innern zu den oben erwähnten Verfahrensfragen eine ergänzende Stellungnahme an. Nach deren Eingang wartete das Staatsministerium des Innern den Ausgang des gegen Oberregierungsrat Dr. Heller, Kreisamtmann Berger und Verwaltungsangestellten Jermann anhängigen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsver-

fahrens ab. Nach dessen Einstellung wurde auch in disziplinarrechtlicher Hinsicht von weiteren Maßnahmen abgesehen. Dafür waren nach Darlegung des Staatsministeriums des Innern folgende Gründe maßgeblich:

Disziplinarische Maßnahmen setzen ein Dienstvergehen, d.h. eine schuldhaft Verletzung der dem Beamten obliegenden Pflichten voraus, das bei Berücksichtigung des gesamten dienstlichen und außerdienstlichen Verhaltens des Beamten und im Hinblick auf den Zweck des Disziplinarrechts nach pflichtgemäßem Ermessen der Behörde Disziplinarmaßnahmen geboten erscheinen läßt. Für die Entscheidung, ob und welche Maßnahmen ergriffen werden, sind mithin neben der Schwere des Dienstvergehens die Stellung des Beamten und seine Gesamtpersönlichkeit zu beachten. In Anwendung dieser Grundsätze ließ sich nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern ein Dienstvergehen des Kreisamtmanns Berger nicht feststellen. Zwar steht das Staatsministerium des Innern auf dem auch vom Ausschuß nach der Aussage des Zeugen Berger zu IV.3 eingenommenen Standpunkt, die Einlassung des Kreisamtmanns Berger zur Weisung des Staatsministeriums des Innern vom 18. September 1970 (IMK-Beschluß) sei irrig und vor allem deshalb kaum nachvollziehbar, weil sie an Sinn und Zweck der einschlägigen Weisungen vorbeigehe; auf der anderen Seite müsse dem Kreisamtmann Berger zugute gehalten werden, daß zum Zeitpunkt seines Tätigwerdens die Auffassung nicht zu beanstanden gewesen wäre, der IMK-Beschluß sei, jedenfalls seinem Wortlaut nach – weil danach nur der Gesichtspunkt der unerlaubten Einreise, nicht auch der Gesichtspunkt der Mittellosigkeit außer Betracht zu bleiben hat – in den Fällen Cermak und Zilka wegen ihrer Mittellosigkeit nicht anwendbar gewesen.

Als Sachbearbeiter in den Fällen Cermak und Zilka ist der Kreisangestellte Jermann tätig geworden. Angestellte des öffentlichen Dienstes stehen in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis zu ihrem Dienstherrn, hier dem Landkreis, das, nach den hier anwendbaren Regelungen des Bundesangestelltentarifvertrages, ein Disziplinarverfahren wie gegen Beamte nicht kennt. Allerdings kann der Arbeitgeber, abgesehen von der Möglichkeit der Abmahnung und der Kündigung, den Angestellten im Rahmen seines Direktionsrechts mit einer andern Aufgabe betrauen. Zu einer solchen Maßnahme könnte unter Umständen ein Landkreis auch staatlicherseits aufgefordert werden. Im vorliegenden Fall kam nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern ein derartiges Vorgehen jedoch nicht in Betracht. Bei den Ermittlungen ergab sich nämlich, daß die Vorgänge, die möglicherweise dienstliche Verfehlungen darstellen konnten, vom Sachbearbeiter, dem Kreisangestellten Jermann, vorbereitet und von dem zuständigen Sachgebietsleiter, dem Kreisamtmann Berger, verantwortlich mitgetragen wurden. Die Gründe, die es rechtfertigten, von Disziplinarmaßnahmen gegenüber dem Kreisamtmann Berger abzusehen, gelten demgemäß auch für den Verwaltungsangestellten Jermann.

Die Ermittlungen im Staatsministerium des Innern, aus welchen Gründen der inzwischen pensionierte Sachbearbeiter im Ausländerreferat, Oberamtsrat Jüttner, und der seinerzeitige Leiter des Ausländerreferates, Ministerialrat Dr. Weideler, auf das Fernschreiben der Grenzpolizeiinspektion Freilassung vom 14. Oktober 1978 nicht reagierten, führten zu demselben Ergebnis, das die Untersuchungen dieses Ausschusses zu I.1. und 5. sowie VII.2. erbracht haben, nämlich daß die Absicht, die beiden in die CSSR abzuschicken, nach den dem Innenministerium vorliegenden Unterlagen nicht erkennbar war. Disziplinarrechtliche Konsequenzen schieden damit aus.

2. Zur weiteren Behandlung der Angelegenheit Cermak und Zilka im Bayer. Staatsministerium des Innern wurden Ministerialdirigent Schweinoch, Ministerialrat Dr. Weideler und Oberamtsrat Jüttner im Rahmen der dienstaufsichtlichen Würdigung durch das Staatsministerium des Innern dienstlich gehört. Die Würdigung erstreckte sich im wesentlichen auf folgende Punkte:

Im Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 26. Januar 1979 an den Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen ist sinngemäß ausgeführt, in den Fällen Cermak und Zilka sei der IMK-Beschluß nicht anwendbar gewesen. Damit ist die Mittellosigkeit der beiden Ausländer gemeint. Die Frage, ob entgegen dem Wortlaut des IMK-Beschlusses auch der Ausweisungstatbestand der Mittellosigkeit unbeachtlich bleiben solle, nicht nur der der unerlaubten Grenzüberschreitung, war im Jahre 1978 Gegenstand der Diskussion zwischen dem Bundesminister des Innern und den Ländern. Eine Klärung ist erst Anfang 1979 erfolgt. Die dem Schreiben an den Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars zugrunde liegende Auffassung von Oberamtsrat Jüttner und Ministerialrat Dr. Weideler war daher nicht zu beanstanden. Die Änderung der Rechtsauffassung anlässlich des Belcredi-Gesprächs bei Staatssekretär Neubauer konnte, da sie zu der später allgemein vertretenen Meinung führte, erst recht nicht negativ beurteilt werden. Das im Anschluß an das Belcredi-Gespräch ergangene Rundschreiben vom 28. Februar 1979 wies nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern in angemessener Weise auf die Weitergeltung des IMK-Beschlusses hin.

Das Staatsministerium des Innern würdigte weiter die Reaktion auf das Schreiben des Bundesinnenministeriums vom 15. März 1979, in dem Kritik an den Bayerischen Richtlinien geübt wurde. Es ging dabei von dem unter VI.1.3 wiedergegebenen Sachverhalt aus. Im Ergebnis wurde festgestellt, daß die Verfügung „zum Akt“ durch Ministerialrat Dr. Weideler inhaltlich unzutreffend war, da in Wirklichkeit in verschiedener Weise auf diese Schreiben reagiert worden war. Für eine Beanstandung war danach kein Raum.

Der Komplex „Verursachung von Informationsmängeln im Staatsministerium des Innern“ ist in mehrfacher Hinsicht dienstaufsichtlich untersucht und

gewürdigt worden. Zum einen wurde geprüft, ob Ministerialrat Dr. Weideler seiner Informationspflicht bis zu dem Belcredi-Gespräch am 8. Februar 1979 genügt hatte. Das Schreiben des Hohen Flüchtlingskommissars konnte von Dr. Weideler beantwortet werden. Es war an ihn selbst adressiert und hatte einen abgeschlossenen Einzelfall zum Gegenstand, der, wenn als solcher auch sehr bedauerlich, eine besondere politische Bedeutung damals jedoch nicht erkennen ließ. Daß Ministerialrat Dr. Weideler auch das Schreiben des Bundesinnenministeriums vom 30. Juli 1979, das die Fälle Cermak und Zilka aufgriff, selbst beantwortete, war nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern ebenfalls nicht zu beanstanden. Das Schreiben war vom Ausländerreferenten im Bundesinnenministerium unterzeichnet und wurde, allgemeiner Übung entsprechend, auf derselben Ebene beantwortet. Diese Sachbehandlung war mit dem seinerzeitigen Abteilungsleiter Ministerialdirigent Schweinoch abgesprochen.

Schließlich wurde geprüft, ob Ministerialdirigent Schweinoch und Ministerialrat Dr. Weideler am 20. November 1979 Staatsminister Tandler über die frühere Behandlung der Angelegenheit Cermak und Zilka im Staatsministerium des Innern, insbesondere über das Belcredi-Gespräch, hätten informieren müssen. Zwar wäre es nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern, wie der Zeuge Ministerialdirektor Dr. Süß es ausdrückte, möglicherweise zweckmäßig und glücklicher gewesen, den Staatsminister über diese Vorgänge zu unterrichten. Das Staatsministerium des Innern sah jedoch keinen Anlaß, dienstaufsichtlich tätig zu werden, weil die beiden Beamten den ihnen erteilten Auftrag – Darstellung des Sachverhalts und rechtliche Würdigung der Angelegenheit Cermak und Zilka – ordnungsgemäß erfüllt hatten.

2. Welche Maßnahmen hat das Staatsministerium des Innern bisher ergriffen, um Vorgänge von der Art des Vorgangs Cermak und Zilka künftig zu vermeiden?

Das Staatsministerium des Innern hat die Geltungsdauer des Rundschreibens vom 18. September 1970 („IMK-Beschluß“) mit Schreiben vom 28. Februar 1979 vorzeitig verlängert; wegen der Einzelheiten kann auf die Darstellung oben II.1. verwiesen werden.

Mit Schnellbrief vom 28. November 1979 wurde „auf die Beachtung der Weisung vom 18. September 1970 ... erneut hingewiesen“. Zugleich wurden das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei und die Kreisverwaltungsbehörden angewiesen, „vor jeder Abschiebung und Zurückweisung von Staatsangehörigen der Ostblockländer (ohne Jugoslawien) in den Ostblock (einschl. Jugoslawien), die von einer bayer. Behörde vorgesehen ist, die Entscheidung des Staatsministeriums des Innern einzuholen.“

Die Behandlung von Asylbegehren hat das Staatsministerium des Innern im Jahre 1980 zum Gegenstand zusätzlicher Dienstbesprechungen gemacht. Die vom Staatsministerium des Innern anläßlich der Angelegenheit Cermak und Zilka durchgeführten Erhebun-

gen über Abschiebungen und Zurückweisungen (vgl. unter IV.9) haben außerdem nach der Überzeugung des Ausschusses die Sensibilität der Behörden in diesem Bereich weiter verstärkt. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Februar 1981, die die in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vorgesehene „Mißbrauchsprüfung“ (vgl. näher unter VI.) für unzulässig erklärte, hat das Staatsministerium des Innern umgehend nach Zuleitung durch den Bundesminister des Innern den nachgeordneten Behörden mitgeteilt.

IV. Weitere einschlägige Einzelfälle

IV.1.

1. Am 29. Juli 1977 ist ein ungarischer Staatsangehöriger aus Belgrad kommend eingereist. Welche Behandlung hat er seitens bayerischer Behörden erfahren? Welche Dienststelle hat diesen ungarischen Staatsangehörigen vernommen? Worauf wurde seine Zurückweisung gestützt? War das Staatsministerium des Innern in diesem Fall eingeschaltet?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

Der ungarische Staatsangehörige A.¹⁾ kam am 29. Juli 1977 mit dem Flugzeug von Belgrad nach München-Riem. Bei der Paßkontrolle wurde festgestellt, daß er lediglich einen für die Ostblockländer einschließlich Jugoslawiens gültigen Reisepaß besaß. Den erforderlichen Sichtvermerk für die Bundesrepublik enthielt dieser nicht. Bei der Vernehmung durch den Dienstgruppenleiter des Paßkontrolldienstes, den Zeugen Eder, äußerte A., er sei auf dem Weg zu seiner Mutter, die in den Vereinigten Staaten wohnhaft sei. Er würde von München aus am leichtesten ein Visum in die USA bekommen. Er werde Freunde besuchen, und wenn er das Visum habe, werde er sofort in die USA weiterreisen.

Der Zeuge Eder übergab A. dem Sachgebiet 2 der Grenzpolizeiinspektion, das u.a. für die Befragung Asylbegehrender zuständig ist. Für ihn war die Überlegung maßgebend, daß sich Passagiere uniformierten Beamten wie ihm gegenüber weniger frei äußerten als gegenüber den Zivilbeamten der Grenzpolizeiinspektion.

Die Vernehmung durch den Zeugen Kusch bei der Grenzpolizeiinspektion erstreckte sich darauf, ob A. politisch verfolgt sei oder nicht. A. verneinte dies. Er wiederholte den Wunsch, als Besuchsreisender in die Bundesrepublik einzureisen, um sich dann hier ein Visum für die USA zu besorgen; dies dauere in Belgrad zu lange.

Nachdem geklärt war, daß ein Asylgesuch nicht vorlag, wurde der ungarische Staatsangehörige für die Nacht im Polizeipräsidium München untergebracht

¹⁾ Dieser Buchstabe steht anstelle des wirklichen Anfangsbuchstabens des Familiennamens. Das gleiche gilt für die folgenden Fälle.

und am 30. Juli 1977 nach Belgrad zurückgewiesen. Ausweislich des Ereignisberichts vom 29. Juli 1977 wurde A. anheimgestellt, sich bei der Botschaft der USA in Belgrad um ein Visum zu bemühen.

Das Staatsministerium des Innern war in den Fall nicht eingeschaltet.

IV.2.

2. Am 12. März 1978 sind am Grenzübergang Griesen zwei tschechoslowakische Staatsangehörige eingereist, von denen einer einen formellen Asylantrag stellte. Welche Behandlung haben die Einreisewünsche und deren Asylantrag seitens bayerischer Behörden gefunden? Welchen Inhalt hat die gegebenenfalls angefertigte Vernehmungsniederschrift über den Asylantrag? Auf welche Rechtsgrundlage wurde die Abschiebung in die CSSR gestützt? Wann haben Personen im Staatsministerium des Innern erstmals von diesem Fall Kenntnis erlangt?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

Die tschechoslowakischen Staatsangehörigen B. und C. waren am 7. März 1978 über Schirnding zu einem Sportaufenthalt nach Österreich und in die Schweiz gereist. Sie kamen am 12. März 1978 mit einem Pkw zur Einreise am Grenzübergang Griesen (Garmisch-Partenkirchen), um noch am selben Tage bei Schirnding das Bundesgebiet wieder zu verlassen. Sie wurden in Garmisch-Partenkirchen in einen Verkehrsunfall verwickelt und konnten wegen des Schadens die Fahrt nicht fortsetzen. Den Reisenden wurde deshalb die Gültigkeit des Durchreisegesichtvermerks bis einschließlich 14. März 1978 verlängert.

Während C. am 14. März 1978 mit dem Wagen in die CSSR ausreiste, meldete sich B. am 16. März 1978 beim Landratsamt Wunsiedel. Dort erkundigte er sich informatorisch, was er tun müsse, um in der Bundesrepublik bleiben zu können.

Ein Asylbegehren wurde nicht vorgetragen. Eine Niederschrift wurde nicht aufgenommen. Das Landratsamt schickte B. mit einem Wagen zur GPS Schirnding. Der Sachbearbeiter des Ausländeramtes avisierte B. beim Zeugen Reihl.

Der Zeuge Reihl konnte sich mit B. verständigen. B. erklärte, er spiele mit dem Gedanken, nicht mehr in die CSSR zurückzukehren. Auf die Frage, welche Gründe er sagen müsse, um hier bleiben zu können, erklärte ihm der Zeuge Reihl, er müsse, um Asyl zu bekommen, wegen politischer, rassistischer oder religiöser Gründe verfolgt worden sein. B. erklärte, daß er in der CSSR wenig verdiene und unberechtigterweise für ein Kind Alimente zahlen müsse. Im übrigen sei er passionierter Bergsteiger und Skifahrer und diesem Hobby könne er nicht so wie in der Schweiz und in Österreich nachgehen. Der Zeuge Reihl legte B. dar, welche Auswirkungen für ihn die Durchführung eines Asylverfahrens haben würde, insbesondere, daß er sich solange im Landkreis Wunsiedel

aufzuhalten habe. Dies wollte B. nicht, sondern zog die freiwillige Rückkehr in die CSSR vor. Die Frage, ob ein Dolmetscher geholt werden solle, hat er verneint.

B. sollte um 13.45 Uhr mit der Bahn in die CSSR fahren. Er wurde jedoch gegen 16.00 Uhr in Schirnding wieder aufgegriffen. Es stellte sich heraus, daß er aus dem anfahrenden Zug gesprungen war, wobei er sich leichte Hautabschürfungen zugezogen hatte. B. erklärte dies gegenüber dem Zeugen Reihl als Kurzschlußhandlung. Er habe die Absicht gehabt, unterzutauchen, in den Süden zu gehen und als Kellner zu arbeiten. B. wurde vom Zeugen Reihl daraufhin nochmals gefragt, ob er einen Asylantrag stellen wolle. B. erklärte, er möchte jetzt doch heimkehren. Zur Verhinderung einer weiteren Kurzschlußhandlung hielt der Zeuge Reihl es für erforderlich, B. zum Grenzübergang zu begleiten und damit seine Ausreise sicherzustellen. Der Zeuge Reihl stützte diese Maßnahme auf Art. 11 des Polizeiaufgabengesetzes (Unterbindung einer strafbaren Handlung, hier des unerlaubten Aufenthalts).

In einem gewissen Gegensatz zur Aussage des Zeugen Reihl steht die Darstellung im Fernschreiben der GPS Schirnding vom 17. März 1978. Dort heißt es, B. habe sich beim Landratsamt Wunsiedel als Asylbewerber gemeldet. Weiter heißt es: „Als Grund für sein Asylbegehren brachte B. 1) vor, in der CSSR wenig zu verdienen und zudem noch Alimente für seine 7jährige Tochter bezahlen zu müssen. Da kein berechtigter Asylgrund vorlag und sich B. 1) erlaubt in der Bundesrepublik Deutschland aufhielt, d.h. er auch tschechischerseits nicht mit Bestrafung zu rechnen brauchte, wurde kein Asylantrag entgegengenommen und ihm anheimgestellt, sich über die Deutsche Botschaft in Prag als Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland vermitteln zu lassen oder legal die Umsiedlung zu betreiben.“ Dem könnte entnommen werden, B. habe ein Asylbegehren geltend gemacht. Der Zeuge Reihl legte dar, das FS sei am Tag nach dem Vorfall wohl von einem anderen Kollegen abgesetzt und unterschrieben worden; es habe eine Art „Übersetzung in das Schriftdeutsche“ stattgefunden; dies habe zu der irreführenden Formulierung im FS geführt. Der Zeuge Reihl betonte, daß der Ausdruck „zurückgeschoben“ in diesem Fernschreiben unrichtig verwendet worden sei. An der sehr lebendigen und plastischen Darstellung des Zeugen Reihl zu zweifeln, besteht kein Anlaß.

Eine „Abschiebung“ in die CSSR ist demnach nicht erfolgt.

Das Staatsministerium des Innern hat von dem Vorgang Kenntnis erhalten durch Fernschreiben des Grenzpolizeipräsidiums vom 20. März 1978.

IV.3.

3. Am 14. August 1978 ist ein weiterer CSSR-Staatsangehöriger am Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn eingereist. Wurde er von der Grenzpolizei vernommen, wenn ja, welchen Inhalt hat die Vernehmungsnieder-

¹⁾ Anfangsbuchstabe in der Wiedergabe des Zitats verändert.

schrift? Welche weitere Behandlung hat er behördlicherseits erfahren? Worauf wurde die Abschiebung in die CSSR gestützt? Wann wurde das Staatsministerium des Innern erstmals von diesem Fall unterrichtet?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

Der tschechoslowakische Staatsangehörige D. kam am 14. August 1978 in Begleitung einer tschechoslowakischen Staatsangehörigen zur Einreise am Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn. Bei der Paßkontrolle durch die Grenzpolizei wurde festgestellt, daß die Angabe über die Gültigkeitsdauer des vom Deutschen Generalkonsulat in Salzburg ausgestellten Durchreisegesichtvermerks vom 25.07.78 in 25.09.78 verändert worden ist. D. wurde unter Beiziehung eines Dolmetschers wegen des Verdachts der Urkundenfälschung von der Grenzpolizei vernommen. Dabei gab er an, daß er mit seiner Verlobten eine 14tägige Urlaubsreise über München nach Frankreich unternehmen und über die Schweiz und Österreich in die CSSR zurückkehren wolle. Von „Asyl“ war nicht die Rede.

Am 15. August 78 erging Haftbefehl. Er wurde daraufhin in die JVA Bad Reichenhall gebracht. Die Haftbeschwerde wurde am 17. August 78 zurückgewiesen. Am 21. September 78 wurde der Ausländer wegen Urkundenfälschung mit Strafbefehl des Amtsgerichtes Laufen zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen zu je 10 DM, ersatzweise 40 Tagen Freiheitsstrafe, verurteilt. Durch Rechtsmittelverzicht wurde der Strafbefehl rechtskräftig. Auf Antrag des Landratsamtes Berchtesgadener Land ordnete das Amtsgericht Laufen am 22. September 78 Freiheitsentziehung zum Zwecke der Vorbereitung der Ausweisung und Abschiebung an. Da der Ausländer bereits am nächsten Tage abgeschoben werden sollte, wurde er „wegen Eilbedürftigkeit“ nicht angehört. Der Ausländer verblieb aber bis zum 28. September 78 in der JVA. Die Anhörung wurde nicht nachgeholt. Eine Eröffnung des Beschlusses vom 22. September 78 erfolgte ebenfalls nicht.

Am 22. September 78 wurde D. in seiner Zelle in Bad Reichenhall mit mehreren Schnittverletzungen vorgefunden; außerdem mußte ihm mit Gewalt eine abgebrochene Rasierklinge aus der Mundhöhle herausgeholt werden. Im Krankenhaus Bad Reichenhall ist er daraufhin geröntgt und verbunden worden. Von diesem Vorfall ist das Landratsamt nicht verständigt worden.

Als eine Rücküberstellung nach Österreich sich als nicht durchführbar erwiesen hatte, bereitete das Landratsamt Berchtesgadener Land, dem am 30. August die Vernehmungsniederschrift der Grenzpolizei zugegangen war, am 25. und 26. September die Abschiebung des Ausländers in die CSSR vor und verfügte diese am 26. September 78. Die Entscheidung war gestützt auf § 13 des Ausländergesetzes. Das Landratsamt ging aufgrund der Einlassung des Aus-

länders bei seiner Vernehmung vor der Grenzpolizei und aufgrund von Auskünften von Beamten der JVA davon aus, daß der Ausländer mit der Rückkehr in die CSSR einverstanden sei. Eine Rolle hat bei der Entscheidung auch gespielt, daß D. nicht bloß wegen illegaler Einreise, sondern wegen Urkundenfälschung rechtskräftig verurteilt war.

Am 28. September wurde D. im Wege eines Einzelschubs von Bad Reichenhall zum Grenzübergang Furth i. Wald gebracht. Auf der Fahrt hat er sich mit einem Teil einer Rasierklinge am Unterarm und am Hals Verletzungen beigebracht. Nach Aussage des Zeugen Mundt bedeutete D. den begleitenden Polizeibeamten, er wolle nicht in die CSSR zurück und drohte, sich umzubringen, wenn sie nicht umdrehten. Im Krankenhaus Tittmoning wurde D. ärztlich versorgt. Nachdem ihn der behandelnde Arzt für transportfähig erklärt hatte, wurde er im Einverständnis mit dem Landratsamt Berchtesgadener Land und dem Polizeipräsidium Oberbayern – Schubstelle – mit einem Krankenwagen nach Furth i. Wald gebracht. Während der Fahrt machte der Ausländer Asyl geltend. Die Beamten, die den Schub durchführten, wiesen den Zeugen Siebenhaar, der an diesem Tag den Leiter der GPI Furth i. Wald vertrat, eigens auf das Asylbegehren hin.

Wegen der Erschöpfung des Ausländers wurde bei der Grenzpolizeiinspektion Furth i. Wald von einer förmlichen Vernehmung noch am selben Tage abgesehen. In einem längeren, von einer Dolmetscherin, der Zeugin Rzehak, übersetzten Gespräch begründete der Ausländer sein Asylbegehren damit, er fürchte, zu Hause bestraft zu werden, weil er sich längere Zeit in Österreich aufgehalten und dann einen Sichtvermerk für Deutschland bekommen habe. Er begründete die Furcht vor Bestrafung in der CSSR ferner mit der Schilderung gewisser eigener politischer Aktivitäten und dem Hinweis, daß aufgrund seiner längeren Abwesenheit von zu Hause seine Wohnung nach Belastungsmaterial durchsucht worden sein könnte. Auf die Frage, ob er nicht schon in Reichenhall sein Asylbegehren vorgebracht habe, sagte er: „Ich habe ja keinen Dolmetscher bekommen.“ Der Untersuchungsausschuß hat demgegenüber festgestellt, daß es dem D. sehr wohl auch in der JVA Bad Reichenhall möglich gewesen wäre, einen Asylantrag vorzubringen, weil auch in der JVA ebenso wie bei der Grenzpolizei jederzeit die Möglichkeit bestanden hat, einen Dolmetscher zu holen bzw. weil unter den Gefangenen mehrere waren, die deutsch und tschechisch gesprochen bzw. verstanden haben. Ferner stützte der Ausländer seinen Wunsch, in der Bundesrepublik Deutschland zu bleiben, darauf, daß die mit ihm zusammen eingereiste tschechoslowakische Staatsangehörige seine Frau sei und in der Nähe von München wohne. Die diesbezügliche Angabe hat sich nur zum geringen Teil belegen lassen.

Noch am 28. September 1978 nahm die Grenzpolizeiinspektion Furth i. Wald Kontakt mit dem Landratsamt Cham auf. Dieses nahm Rücksprache mit dem Landratsamt Berchtesgadener Land, wobei als Begründung des Asylbegehrens weitergegeben wurde, der Ausländer habe angegeben, er könne in die

CSSR nicht zurückkehren, weil er beim Einmarsch der Russen 1968 vier Panzer verbrannt und auch sonst die letzten Jahre noch antirussische Propaganda betrieben habe. Die Entstehung dieser Mitteilung konnte nicht aufgeklärt werden. Die GPI Furth i. Wald informierte ferner das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei. Entgegen der ursprünglichen Absicht der GPI Furth i. Wald wurde am folgenden Tag eine Niederschrift über das Asylbegehren nicht aufgenommen. Am Morgen des 29. September 1978 bemühte sich der damalige Leiter der Grenzpolizeiinspektion Furth i. Wald, der Zeuge Bausch, bei den Landratsämtern Cham und Berchtesgadener Land telefonisch um eine Entscheidung der zuständigen Ausländerbehörde, ob die bestehende Abschiebungsverfügung zu vollziehen sei. Beim Landratsamt Berchtesgadener Land bat er um fernschriftliche Entscheidung. Davon unterrichtete er das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, das keine Einwendungen erhob. Vom Landratsamt Berchtesgadener Land erging darauf folgendes Fernschreiben:

„Ein Asylbegehren liegt nicht vor. Sollte D.1) jetzt Asyl begehren, wird damit beabsichtigt, die Abschiebung zu verhindern bzw. zu verzögern. Ein solches Asylbegehren ist offensichtlich mißbräuchlich. Anhaltspunkte nach § 14 AuslG sind nicht bekannt. Um Vollzug unserer Abschiebungsverfügung wird gebeten.“

Der Ausländer wurde daraufhin den tschechoslowakischen Grenzbehörden übergeben. Er erlitt dort einen Schwächeanfall.

Das Innenministerium ist von diesem Fall erstmals kurz vor der Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses vom 20. November 1979 unterrichtet worden, weil es in Vorbereitung auf diese Sitzung beim Grenzpolizeipräsidium angefragt hatte, ob es – außer Cermak und Zilka – weitere Fälle gab, in denen Ostblockstaatsangehörige in den Ostblock ab- oder zurückgeschoben worden sind. Einzelheiten, die über das hinausgehen, was Staatsminister Tandler in der Plenarsitzung vom 29. November 79 (vgl. Sten.Bericht 9/41 S. 2361) ausführte, erfuhr das Innenministerium am 13. Dezember 1979 aufgrund einer vertraulichen Information aus Kreisen der Grenzpolizei an den Zeugen Staatssekretär Dr. Fischer.

IV.4.

4. Am 10. August 1978 sind zwei tschechoslowakische Staatsangehörige von Jugoslawien kommend eingereist. Wie ist ihr Einreisewunsch behördlicherseits behandelt worden? Von wem wurden sie vernommen? Welchen Inhalt hat die Vernehmungsniederschrift? Worauf wurde die Zurückweisung nach Jugoslawien gestützt? Wann hat das Staatsministerium des Innern Kenntnis von diesen Fällen erlangt?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

Die tschechoslowakischen Staatsangehörigen E. und F. kamen am 10. August 1979 aus Jugoslawien, wo sie sich legal auf einer Urlaubsreise befanden, auf dem Luftweg nach München-Riem. Dort wurde festgestellt, daß sie keinen Sichtvermerk für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland hatten. Es wurde Ihnen mitgeteilt, daß sie deswegen zurückgewiesen werden müßten. E. und F. reagierten abwehrend. Sie betonten, sie wollten nicht zurück in die Tschechoslowakei. Daraus schlossen die Beamten der Grenzpolizei, es handele sich eventuell um Asylbegehrende, und übergaben E. und F. dem Sachgebiet 2 der Grenzpolizeiinspektion.

Dort wurden sie eingehend befragt, ob sie politisch, religiös oder anderweitig verfolgt seien und Asyl begeherten. Dies verneinten sie. Als ihnen gesagt wurde, sie sollten nach Jugoslawien, nicht in die Tschechoslowakei zurückreisen, waren sie sofort einverstanden. Nach fernmündlicher Beratung mit dem Sachgebietsleiter für Paß- und Ausländerwesen im Präsidium der Bayer. Grenzpolizei wurde ihnen geraten, sich bei der deutschen Auslandsvertretung in Jugoslawien um einen Sichtvermerk zu bemühen.

E. und F. wurden über Nacht im Polizeipräsidium München untergebracht und am 11. August 1979 nach Zagreb zurückgewiesen. Die Zurückweisung nach Jugoslawien stützt sich auf § 18 Ausländergesetz.

Das Staatsministerium des Innern hat von diesen Fällen am 20. November 1979 Kenntnis erlangt.

IV.5.

5. Am 27. August 1979 ist aus Ungarn kommend ein äthiopischer Staatsangehöriger eingereist. Wie haben die zuständigen Behörden seinen Einreisewunsch behandelt? Welchen Inhalt hat die über seine Vernehmung angefertigte Niederschrift der Grenzpolizei am Flughafen München-Riem? Wurde einem Vertreter von amnesty international die Anwesenheit bei der Vernehmung verweigert? Welche Gründe waren hierfür gegebenenfalls maßgebend? Wann hat das Staatsministerium des Innern erstmals von diesem Fall erfahren? Hat das Staatsministerium des Innern durch Anweisungen oder sonstige Maßnahmen in die Behandlung dieses Falles durch die ihm nachgeordneten Behörden eingegriffen?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

Am 27. August 1979 traf am Flughafen München-Riem ein äthiopischer Staatsangehöriger, der Zeuge Teshome, aus Ungarn kommend, ein. Er war im Besitz eines ungarischen Fremdenpasses, der keinen Einreisewunschvermerk für die Bundesrepublik aufwies. Bei der Grenzkontrolle wurde die fehlende Einreiserechtigung festgestellt.

Der weitere Ablauf der Angelegenheit war Gegenstand intensiver dienstaufsichtlicher Würdigung und eines – zwischenzeitlich eingestellten – staatsan-

¹⁾ Der Buchstabe wurde in der Wiedergabe des Zitates verändert.

waltschaftlichen Ermittlungsverfahrens. In diesem Verfahren wie auch vor dem Untersuchungsausschuß ergab sich, daß die Darstellungen der Zeugen erheblich voneinander abweichen. Während der Zeuge Teshome den Beamten der Grenzpolizei gegenüber mehrfach zum Ausdruck gebracht haben will, er sei nach Deutschland gekommen, um um Asyl zu bitten, haben die als Zeugen vernommenen Polizeibeamten – Polizeimeister Richter, Polizeimeister Kießling und Polizeihauptkommissar Kopp – die sichere Erinnerung, daß von Asyl nie die Rede gewesen sei; vielmehr habe der Ausländer als einzigen Zweck seines Einreisewunsches den Besuch von Bekannten angegeben.

Auch nach der ausführlichen Zeugeneinvernahme durch den Ausschuß läßt sich nicht feststellen, ob der Zeuge Teshome, insbesondere während seiner in Englisch geführten Vernehmung durch Polizeihauptkommissar Kopp, ein Asylbegehren zum Ausdruck gebracht hat oder nicht. Der Ausschuß konnte zwingende Gründe, die für die eine oder die andere Version sprechen, nicht finden. Angesichts dieser Lage hält es der Ausschuß für geboten, nach den allgemeinen Grundsätzen des Beweisrechts zu verfahren: Es kann nicht festgestellt werden, daß der Zeuge Teshome am 27. August 1979 gegenüber der Grenzpolizei ein Asylbegehren vorgebracht hat.

Die zuständigen Beamten vernahmen den Zeugen Teshome, ihrem Eindruck von seinem Vorbringen entsprechend, nicht zu einem Asylbegehren und erstellten auch keine Niederschrift. Der Zeuge Teshome wurde wegen Fehlens des erforderlichen Sichtvermerks zurückgewiesen und in die nach Budapest zurückfliegende Maschine gebracht.

Ebenfalls nicht eindeutig aufklärbar ist die Beteiligung des am Flughafen München-Riem anwesenden Vertreters von amnesty international, des Zeugen Dr. Plathner. Der Zeuge Dr. Plathner legte dar, er sei, als der Zeuge Teshome bei der Paßkontrolle angekommen sei, hinzutreten und habe erfolglos darauf hingewiesen, daß der Ausländer Asyl beantragen wolle; ferner sei ihm verweigert worden, mit dem Ausländer ins Dienstzimmer zu gehen. Demgegenüber legten die befragten Polizeibeamten dar, der Zeuge Dr. Plathner habe sich erst zu einem Zeitpunkt, als von den Beamten der Grenzpolizei die Zurückweisung nicht mehr rückgängig gemacht werden konnte, an diese gewandt und sein Anliegen deutlich gemacht. Wie bereits zuvor, sieht sich der Ausschuß bei dieser Beweislage außerstande, ein inkorrektes Verhalten der Beamten festzustellen. Er ist zudem der Auffassung, daß ein mögliches Mißverständnis – es ist nicht auszuschließen, daß der Zeuge Dr. Plathner sich zwar an einen Polizeibeamten wandte, von diesem jedoch als ein Fluggastabholer wie viele andere ohne besonderes Anliegen behandelt wurde – hätte vermieden werden können, wenn die Grenzpolizeistation bereits vor Ankunft des Flugzeuges und der damit verbundenen Betriebsamkeit informiert worden wäre.

Der Zeuge Teshome reiste nach Einschaltung von amnesty international am nächsten Tag wieder ein

und beantragte Asyl. Bei der Vernehmung wurde der Zeuge Dr. Plathner als Dolmetscher tätig.

Das Staatsministerium des Innern wurde mit dem Fall erstmals durch Zuleitung der Niederschrift zum Asylbegehren durch das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei am 3. September 1979 befaßt. Die besondere Problematik der Sache ist durch ein Schreiben von amnesty international vom 2. Oktober 1979 an das Ministerium herangetragen worden. Ein Fernschreiben von amnesty international vom 24. August 1979 an das Staatsministerium des Innern mit der Bitte, 16 in Budapest lebende äthiopische Studenten aufzunehmen, enthielt keinerlei Hinweis auf die Besonderheiten dieses Falles. Das Staatsministerium des Innern hat in die Behandlung des Falles auch nicht eingegriffen. Das Fernschreiben von amnesty international war zu allgemein gehalten, um gezielte Maßnahmen durch das Staatsministerium des Innern zu ermöglichen. Dieses hat daher in seinem Antwortferschreiben vom selben Tage darauf hingewiesen, daß für eine förmliche Zusage – gemeint ist die Zustimmung nach § 22 des Ausländergesetzes – die erforderliche Kenntnis näherer Einzelheiten fehle, aber eine Aufnahme als Asylbewerber in Betracht komme.

IV.6.

6. Durch eine Veröffentlichung im „SPIEGEL“ vom 10. Dezember 1979 wurde der Fall eines bulgarischen Staatsangehörigen, der zusammen mit der DDR-Bewohnerin Renate Neufeld am 15. Dezember 1977 am Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn einreisen wollte, bekannt. Wie wurde sein Einreisewunsch von den Grenzpolizeibehörden behandelt? Welchen Inhalt hat eine gegebenenfalls angefertigte Vernehmungsniederschrift über die Vernehmung dieses bulgarischen Staatsangehörigen durch die bayerischen Grenzpolizeibehörden? War das Staatsministerium des Innern in diesem Fall eingeschaltet?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

Am 15. Dezember 1977 kam ein bulgarischer Staatsangehöriger, der Zeuge Spassov, zusammen mit seiner damaligen Verlobten deutscher Staatsangehörigkeit, der Zeugin Spassov-Neufeld, am Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn zur Einreise. Er wurde getrennt von der Zeugin Spassov-Neufeld beim Sachgebiet 2 der Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall vernommen. Nach dem vorliegenden Befragungsvermerk vom 19. Dezember 1977, der auf handschriftliche Notizen zurückgeht, gab er als Grund für seine Flucht an, er sei seit 16. Oktober 1977 in Berlin/DDR, Hotel „Berlin“ wohnhaft gewesen. Er habe sich aus seinem Heimatland in die DDR begeben, um dort seinen Beruf als Journalist auszuüben. In Berlin habe er Renate Neufeld kennengelernt. Er betrachte sich als mit ihr verlobt und habe die Absicht, mit ihr in der Bundesrepublik Deutschland die Ehe zu schließen. Die Eheschließung in der Bundesrepublik Deutschland sei auch der Hauptgrund für seine und seiner

Verlobten Flucht aus der DDR. Auch sei er mit den politischen Verhältnissen, vor allem mit der Tatsache, daß man in der DDR nicht frei publizistisch tätig sein könne, nicht einverstanden. Einer politischen Verfolgung sei er weder in seinem Heimatland noch in der DDR ausgesetzt gewesen.

Dieser von dem Vernehmungsbeamten Kriminalhauptkommissar Steffl vor dem Ausschuß bestätigten Darstellung stellte der Zeuge Spassov die Aussage entgegen, er habe darauf hingewiesen, daß er mit den politischen Verhältnissen in Bulgarien und in der DDR nicht einverstanden sei, daß er geflüchtet sei und daß ihn wegen der Tatsache der Flucht in Bulgarien, falls er dorthin zurückkomme, eine Strafe von mindestens 5 Jahren bis maximal 15 Jahren erwarte.

Gegensätzliche Aussagen bestehen auch in der Frage, ob es Verständigungsschwierigkeiten bei der Vernehmung gegeben habe. Während der Zeuge Steffl dies verneinte, erklärte der Zeuge Spassov, er habe die Verständigung mit Hilfe von Zeichen und eines Wörterbuches versucht. Fest steht immerhin, daß das Wort „Asyl“ nicht gefallen ist. Ein Dolmetscher wurde nicht beigezogen. Sein Versuch, den vernehmenden Beamten dazu zu bewegen, seine Verlobte, Frau Neufeld, als Dolmetscherin zuzuziehen, sei gescheitert. Der Zeuge Spassov wurde nach Österreich zurückgewiesen. Es wurde ihm anheimgestellt, beim Generalkonsulat in Salzburg einen Sichtvermerk zu beantragen. Die Zeugin Spassov-Neufeld zog die Begleitung ihres Verlobten der Einreise in das Bundesgebiet vor. Am nächsten Tag meldeten sich beide beim Grenzübergang Kiefersfelden-Autobahn. Der Zeuge Spassov stellte dort ein Asylbegehren.

Für die Würdigung dieses Falles ist entscheidend, ob bei der Vernehmung des Zeugen Spassov durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall ein Dolmetscher hätte zugezogen werden müssen. Der sehr plastischen Darstellung seiner Bemühungen, die Verständigungsschwierigkeiten zu überwinden, durch den Zeugen Spassov steht die Aussage des vernehmenden, mit diesen Fragen langjährig befaßten Polizeibeamten gegenüber. Es ist kaum vorstellbar, daß die ins einzelne gehenden Angaben im Befragungsvermerk vom 19. Dezember 1977 bei größeren Verständigungsschwierigkeiten hätten ermittelt werden können. Andererseits kann der Untersuchungsausschuß nicht ausschließen, daß die Verständigungsmöglichkeit doch nicht so gut war, wie sie der vernehmende Polizeibeamte subjektiv empfunden hat und daß deswegen die entscheidende Frage nach dem Asylbegehren von Spassov nicht verstanden und deshalb – ungewollt – mit nein beantwortet worden ist. Da eine weitere Aufklärung nicht möglich ist, kann ein Fehlverhalten der Bayer. Grenzpolizei dahingehend, daß ein Asylbegehren nicht beachtet worden wäre, nicht festgestellt werden.

Das Staatsministerium des Innern war in den Fall nicht eingeschaltet. Über den Untersuchungsauftrag hinaus hält der Ausschuß es für angebracht, darauf hinzuweisen, daß keines der wörtlichen Zitate, die dem Bericht der Zeitschrift „Der Spiegel“ das Gepräge geben, zutrifft. Insbesondere steht nach Aus-

sage aller Zeugen fest, daß der Satz „Wir haben schon genug Ausländer hier“ bei den Bayer. Grenzbehörden nicht gefallen ist.

IV.7.

7. Um welche einzelnen Vorgänge handelt es sich bei dem vom Staatsminister des Innern in einem Schreiben an den Lindauer Landrat Henninger vom 17. Juli 1979 erwähnten „57 Fällen“? Wie wurden diese Fälle behördlicherseits behandelt? Sind von den Betroffenen Asylanträge gestellt worden? An welchen Grenzübergängen, wohin und durch welche Behörden fanden die Zurückweisungen bzw. Abschiebungen statt? Wann ereigneten sich diese „57 Fälle“?

Wann und auf welche Weise hat das Staatsministerium des Innern von diesen Fällen erfahren? Hat das Staatsministerium in diesen Fällen eingegriffen?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

1. Vorgeschichte

Bei einer Veranstaltung von amnesty international am 22. Juni 1979 stellte die Referentin, Frau Heidrun Alm-Merk, die Behauptung auf, auf Veranlassung der Bayer. Staatsregierung seien in den letzten Monaten mehrere 10000 Asylbewerber zurückgewiesen worden. Der Landrat des Landkreises Lindau, der an dieser Veranstaltung teilnahm, bat daraufhin den Staatsminister des Innern um authentisches Material zu dieser Frage. Dieser antwortete mit Schreiben vom 17. Juli 1979. In diesem Schreiben ist dargelegt, daß sich 1978 104 Ausländer als Asylbegehrende bei den Dienststellen der Bayer. Grenzpolizei gemeldet hätten, von diesen seien 57 zurückgewiesen worden. Diese Angaben beruhen auf einer fernmündlichen Auskunft des Präsidiums der Bayer. Grenzpolizei.

2. Vorgehen des Ausschusses

Der Ausschuß hat sich in den „57 Fällen“ die bei bayerischen Behörden vorhandenen Unterlagen vorlegen lassen. Er hat Zeugen nur in wenigen ausgewählten Fällen gehört. Von einer umfassenden Zeugeneinvernahme wurde auf Vorschlag der Berichterstatter abgesehen, da von ihr keine weitere Aufklärung zu erwarten ist; dafür liegen die untersuchten Vorgänge zu weit zurück. In einzelnen Punkten können daher die nachfolgenden Sachdarstellungen verkürzt erscheinen. Nach Auffassung des Ausschusses geben sie jedoch durchweg hinreichende Anhaltspunkte für das Vorgehen der Behörden.

3. Die einzelnen Vorgänge

1/2 Zurückweisung zweier Äthiopier am 16. Juli 1978 durch die Grenzpolizei station München-Riem nach Athen. Beide wollten ohne Einreisegesichtvermerk als Touristen einreisen. Sie besaßen einfache Flugscheine für die Strecke Athen-München, keine Sichtvermerke für weitere Länder und geringe Barmittel. Nach An-

kündigung der Zurückweisungsabsicht beantragten sie politisches Asyl. Es ergab sich bei der mit einem Dolmetscher in englischer Sprache durchgeführten Befragung, daß sie im Dezember 1977 in den Sudan geflüchtet waren. Nach einem Aufenthalt von 7 Monaten dort heuerten sie auf einem Schiff an. Nach Athen gelangt, beantragten sie bei den griechischen Behörden Asyl. Dieses wurde nicht gewährt. Die beiden Ausländer erläuterten ihr Asylbegehren nach Auskunft der als Zeugen vernommenen Beamten der Bayer. Grenzpolizei Kusch und Schwarzbraun nicht näher. Die Zurückweisung nach Griechenland wurde im wesentlichen darauf gestützt, daß die Ausländer bereits im Sudan Schutz vor Verfolgung gefunden hätten. Diese Auffassung wurde von dem vor der Zurückweisung angerufenen Entscheidungsbeamten der Grenzschutzdirektion Koblenz, dem Zeugen Thysen, geteilt.

- 3 Abschiebung eines äthiopischen Staatsangehörigen durch das Landratsamt Berchtesgadener Land – Dienststelle Laufen – am 8. Dezember 1978 nach Somalia. Der 1954 geborene Ausländer schloß sich im Jahre 1970 der eritreischen Befreiungsfront an. Er arbeitete auf einem Versorgungsschiff. Bei einem Angriff durch äthiopische Gruppen erlitt er 1973 eine Schußverletzung. 1976 wurde ihm von der eritreischen Befreiungsfront ein somalischer Paß ausgehändigt. 1978 reiste er in den Sudan, von dort in den Irak. Nach zweimonatigem Aufenthalt in Bagdad beantragte und erhielt er eine Aufenthaltserlaubnis als Tourist für die Bundesrepublik Deutschland. Am 26. Juni 1978 reiste er über Salzburg nach Nürnberg, wo er bei einem Bekannten Unterkunft fand. In Nürnberg beauftragte er einen Rechtsanwalt, Asylantrag zu stellen. Die Verhandlungen mit dem Rechtsanwalt führte der Bekannte. Die Einvernahme zum Asylbegehren erfolgte nach einer ersten Anhörung beim Landratsamt Berchtesgadener Land durch den Zeugen Seitz bei der Grenzpolizeiinspektion Freilassing unter Beiziehung einer Dolmetscherin am 15. November 1978. Dabei gab der Ausländer an, er sei entschlossen gewesen, nach Deutschland weiterzureisen, weil er geglaubt habe, hier beruflich weiterzukommen bzw. eine Arbeitsstelle zu finden. Er habe ferner geglaubt, daß hier die Rechte des einzelnen am besten gewahrt und gesichert würden. Außerdem sei er der Meinung, in Deutschland besser leben zu können als anderswo.

Das Landratsamt Berchtesgadener Land sah das Asylbegehren, für das nach Angaben des Zeugen Aicher, damals Sachbearbeiter im Ausländerreferat des Landratsamtes, allein das Vorbringen des Ausländers und nicht ein Schriftsatz seines Anwalts, der weitergehende Angaben zur Begründung des Asylbe-

gehrens enthielt, maßgeblich war, als offensichtlich rechtsmißbräuchlich an. Der Einreise in das Bundesgebiet, so führt es u. a. aus, lägen offensichtlich lediglich wirtschaftliche und finanzielle Überlegungen zugrunde. Es verfügte daher die unbefristete Ausweisung und ordnete die Abschiebung sowie den Sofortvollzug der Verfügung an. Am 8. Dezember 1978 wurde der Ausländer abgeschoben. Am 14. Februar 1979 erließ das Bayer. Verwaltungsgericht München auf Antrag des Rechtsanwalts des Ausländers einen Beschluß, in dem es die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wiederherstellt und den Antragsgegner verpflichtet, den Ausländer vorläufig wieder einreisen zu lassen.

Das Staatsministerium des Innern wurde vom Landratsamt Berchtesgadener Land am 21. November 1978 über das Asylbegehren und die Absicht, den Ausländer nach Somalia abzuschicken, unterrichtet. Es erkundigte sich daraufhin beim Auswärtigen Amt nach den Umständen der Erteilung des Sichtvermerks durch die Botschaft in Bagdad. Vom Ergebnis unterrichtete es das Landratsamt Berchtesgadener Land Mitte Januar 1979.

- 4-7 Zurückweisung von 4 bulgarischen Staatsangehörigen am 28. Dezember 1977 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Es handelt sich um eine Gruppe von Musikern, die zuletzt in Ost-Berlin beschäftigt war. Sie kamen gemeinsam mit dem Pkw zum Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn, den sie zu Fuß umgehen wollten. Sie wurden von Beamten der Grenzpolizeistation Piding vorläufig festgenommen. Sie baten um Asyl im wesentlichen mit der Begründung, daß sie keine Tournee-Erlaubnis für die westlichen Länder Europas bekämen und daß in Bulgarien die Verdienstmöglichkeiten sehr schlecht seien. Politischen Verfolgungen seien sie nicht ausgesetzt gewesen. Wegen fehlender Asylgründe wurden sie im Rahmen des deutsch-österreichischen Schubabkommens nach Österreich rücküberstellt.
- 8 Rücküberstellung eines bulgarischen Staatsangehörigen am 5. Oktober 1978 nach Österreich durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Der Ausländer versuchte am 4. Oktober 1978 illegal in die Bundesrepublik einzureisen. Er wurde nach Österreich rücküberstellt, da ihm nach seinen eigenen Angaben von der Lagerstelle Traiskirchen/Österreich bereits ein Fremdenpaß ausgestellt worden war, er also in Österreich Anerkennung als ausländischer Flüchtling gefunden hatte. Ein zur Zeit der Rücküberstellung anhängiges Anerkennungsverfahren beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge aufgrund eines früheren Asylantrags wurde mit ablehnendem Bescheid vom 27. Dezember 1978 abgeschlossen.

- 9 Rücküberstellung eines tschechoslowakischen Staatsangehörigen nach Österreich am 10. Juni 1978 durch die Grenzpolizeistation Mittenwald. Der Ausländer verließ in Jugoslawien eine Reisegruppe. Er wurde dort von einem deutschen Fluchthelfer mit dem Pkw abgeholt. Die österreichisch-deutsche Grenze versuchte er im Kofferraum des Pkw zu überqueren, wurde jedoch entdeckt. Bei einer informatorischen Befragung des Ausländers, der nur gebrochen deutsch sprach, bat er, in Deutschland bleiben zu dürfen. Er habe in seiner Heimat niemand mehr. Die Behörden hätten ihm wiederholt vorgehalten, daß sein Bruder vor drei Jahren nach Kanada geflüchtet sei. Er habe deshalb auch berufliche Nachteile hinnehmen müssen. Sein Freund sei vor einem Jahr geflüchtet, er lebe in München. Deshalb wolle auch er nach Deutschland.
- 10/11 Zurückweisung zweier tschechoslowakischer Staatsangehöriger nach Österreich am 15. Juli 1979 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Ein Asylbegehren wurde geltend gemacht und mit Hilfe eines Dolmetschers aufgenommen. Der Wortführer der beiden Ausländer legte dar, sie seien mit dem Regime in der CSSR nicht einverstanden, vor allem störe sie die Anwesenheit der Sowjets in ihrer Heimat. Polizeilichen oder politischen Verfolgungen seien sie allerdings nie ausgesetzt gewesen. Die Zurückweisung ist darauf gestützt, daß die Ausländer keinerlei Gründe als politische Flüchtlinge darlegen konnten und außerdem die Möglichkeit eines Asylbegehrens in Österreich bestand.
- 12 Zurückweisung eines tschechoslowakischen Staatsangehörigen mit zwei Kindern nach Österreich am 1. August 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Das geltend gemachte Asylbegehren wurde darauf gestützt, daß der Ausländer nicht in der Partei sei und deshalb berufliche Schwierigkeiten habe. Er wolle nach Deutschland, um hier freier zu leben. Er werde sich in Österreich um ein Visum für die Bundesrepublik Deutschland bemühen. Die Zurückweisung wird in einem Bericht an das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei auf das Fehlen konkreter Asylgründe gestützt; nach den Ausführungen in der Niederschrift zu einem Asylbegehren dürfte der Ausländer jedoch freiwillig auf die Einreise verzichtet haben.
- 13 Rücküberstellung eines tschechoslowakischen Staatsangehörigen nach Österreich am 14. August 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Freilassing. Der über Jugoslawien, Österreich (2tägiger Aufenthalt) und die grüne Grenze illegal in die Bundesrepublik eingereiste Ausländer wurde nach dem Grenzübertritt von einer deutschen Familie abgeholt und zur Stellung eines Asylantrages zur Grenzpolizeiinspektion gefahren. Zu dessen Begründung hat er ausgeführt, er habe sich ab 21. August 1968 beim Einmarsch der Russen an Aktionen gegen diese beteiligt. In der nachfolgenden Zeit habe er mindestens 5mal bei der Polizei erscheinen müssen und sei nach seiner Gesinnung gefragt und auch mit Haftstrafe bedroht worden. Er sei sogar 3 Tage in Polizeihaft gewesen. Auch sei ihm der Besuch der Handelsschule wegen seiner politischen Einstellung verweigert worden. Seit dieser Zeit fühle er sich in der CSSR verfolgt und überwacht. Es treffe zu, daß er im März 1977 in Inzell bei den Weltmeisterschaften im Eisspeedway als Tourist und Berater habe teilnehmen dürfen. Er lebe in Scheidung und beabsichtige, eine bereits in der Bundesrepublik lebende Tschechoslowakin zu heiraten. Die Rücküberstellung nach Österreich ist in erster Linie darauf gestützt, daß der Ausländer dort bereits Zuflucht vor eventueller Verfolgung gefunden habe.
- 14 Abschiebung eines tschechoslowakischen Staatsangehörigen am 8. August 1978 nach Österreich. Dieser Fall ist irrtümlich zu den „57 Fällen“ gezählt worden, da ein Asylbegehren zu keinem Zeitpunkt geltend gemacht worden war.
- 15 Abschiebung eines jugoslawischen Staatsangehörigen am 9. Januar 1979 nach Jugoslawien über Österreich durch die Stadt Regensburg. Der in der Tschechoslowakei verheiratete, schwer vorbestrafte Ausländer war bereits mehrfach illegal in der Bundesrepublik, wobei er teilweise auch einer Erwerbstätigkeit nachging. Ein Asylbegehren, das im wesentlichen mit dem Tod seines Vaters, über den ihm allerdings Einzelheiten nicht bekannt seien, und seinen Erfahrungen, daß in jugoslawischen Gefängnissen geschlagen werde, begründet war, nahm der Ausländer im Anschluß an die Aufnahme der Niederschrift zum Asylbegehren zurück und erklärte sein Einverständnis mit Ausweisung und Abschiebung. Die Verhandlungen wurden in serbo-kroatischer Sprache mit Hilfe eines Sprachmittlers geführt.
- 16 Rücküberstellung eines jugoslawischen Staatsangehörigen nach Österreich am 7. Juli 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Kiefersfelden. Der Ausländer reiste seit 1970 in westlichen Staaten umher und lebte von Gelegenheitsarbeiten. Er heiratete Ende 1977 in Italien. Seine Frau, Flüchtling aus Albanien, lebt seit Februar 1978 mit ihrem Kind im Bezirk Triest. Der Ausländer begehrte, entweder in ein Flüchtlingslager zu kommen oder nach Amerika auszuwandern. Über die Gründe seiner Verfolgung in Jugoslawien äußerte er sich ausweislich der Niederschrift zu einem Asylbegehren nicht. Die Zurückweisung ist auf das Fehlen von Asylgründen gestützt.
- 17 Zurückschiebung eines jugoslawischen Staatsangehörigen am 23. Februar 1978 nach

- Österreich durch die Grenzpolizeiinspektion Freilassing. Der Ausländer arbeitete von 1969 bis 1975 in der Bundesrepublik Deutschland. Im Mai 1975 wurde er zum jugoslawischen Militärdienst eingezogen. Es folgte eine ca. 2 1/2-jährige Strafe wegen Desertion. Die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland am 18. Februar 1978 begründete der Ausländer damit, daß er seine Kinder wiedersehen und in Deutschland arbeiten wolle. Als ihm bekanntgeworden war, daß er als asylbegehrender Ausländer evtl. in der Bundesrepublik bleiben könne, fuhr er nach Zirndorf und brachte dort sein Asylbegehren vor. Als Grund dafür gab er an, mit den politischen Verhältnissen in seiner Heimat nicht einverstanden gewesen zu sein, außerdem sei ihm gesagt worden, daß er als Verurteilter nur schwer – wenn überhaupt – Arbeit bekommen würde. Der Ausländer wurde an die Grenzpolizeiinspektion Freilassing verwiesen. Diese sah seine Asylgründe nicht für ausreichend an. Nach Abstimmung mit dem Landratsamt Berchtesgadener Land – Dienststelle Laufen – und der Staatsanwaltschaft Traunstein forderte sie den Ausländer auf, das Bundesgebiet zu verlassen. Die Rückreisekosten bis zum jugoslawischen Grenzbahnhof wurden vom Landratsamt übernommen.
- 18/19 Zurückweisung eines polnischen Ehepaares nach Österreich am 9. April 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Die Ausländer hatten keine Aufenthaltserlaubnis. Als Grund für ihr Asylbegehren gaben sie an, daß alle ihre Verwandten in Deutschland seien und auch sie in diesem Lande leben wollten. Auf den Hinweis des vernehmenden Beamten, des Zeugen Steffl, daß sie deshalb nicht einreisen könnten, erklärten sie, Volksdeutsche zu sein. Da es dafür keinen Hinweis außer dem deutsch klingenden Geburtsnamen der Ehefrau gab, wurden sie zurückgewiesen.
- Die Ausländer hatten eine Benachrichtigung der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Warschau bei sich, derzufolge sie sich das erforderliche Visum abholen konnten, was sie jedoch nicht getan hatten. Der Zeuge Steffl riet ihnen, sich beim naheliegenden Generalkonsulat in Salzburg um einen Einreise-sichtvermerk zu bemühen. Stattdessen versuchten die Ausländer im Laufe des Tages erneut vergeblich, auf die gleiche Weise wie zuvor einzureisen.
- 20/21 Zurückweisung einer vierköpfigen polnischen Familie nach Österreich am 12. August 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Die Familie hatte einen gültigen Reisepaß, der einen Einreisestempel für Österreich trug. Zu dem geltend gemachten Asylbegehren führten sie aus, sie kämen aus politischen Gründen, sie hätten sich bereits in der Bundesrepublik aufgehalten, seien aber wieder nach Polen zurückgekehrt. Konkretere Angaben machten sie nach dem vorliegenden Aktenvermerk der Grenzpolizeiinspektion nicht. Die Zurückweisung ist u. a. darauf gestützt, daß die Ausländer in Österreich hätten Asylantrag stellen können.
- 22/23 Zurückweisung einer dreiköpfigen polnischen Familie nach Österreich am 1. Oktober 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Zum Asylbegehren führten die Ausländer über einen Dolmetscher in englischer Sprache aus, der Ehemann habe in Polen keine Freunde, er werde von den Arbeitern an seiner Arbeitsstelle, bei der er seit 1971 beschäftigt sei, nicht akzeptiert. Gründe konkreter politischer Verfolgung machten sie nach dem vorliegenden Aktenvermerk der Grenzpolizeiinspektion nicht geltend.
- 24 Zurückweisung einer polnischen Staatsangehörigen nach Österreich am 24. Oktober 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Die Ausländerin bat bei ihrer Einreise um Asyl. Politischen Verfolgungen war sie nach ihren Angaben bei der Grenzpolizeiinspektion bisher noch nicht ausgesetzt. Sie hat mehrere Verwandte in der Bundesrepublik. 1974 war sie in Deutschland gewesen. Ein deutscher Durchreisegesichtvermerk aus dem Jahre 1977 war nicht benutzt worden.
- 25 Abschiebung eines polnischen Staatsangehörigen nach Österreich am 25. Juli 1978 aufgrund Bescheids der Stadt Passau vom 19. Juli 1978. Der Ausländer versuchte wiederholt, unter falschem Namen in die Bundesrepublik einzureisen. Er ist in Österreich als Flüchtling anerkannt und war im Besitz der Bescheinigung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Aus diesem Grunde wurde ein bei der Kreisordnungsbehörde des Kreises Borken gestelltes Asylbegehren ebenso wie ein solches bei der Stadt Passau nicht als Hinderungsgrund für ausländerrechtliche Maßnahmen angesehen.
- 26/28 Zurückweisung dreier rumänischer Staatsangehöriger nach Österreich am 3. September 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Garmisch-Partenkirchen. Die Ausländer reisten am Grenzübergang Mittenwald-Scharnitz über die „grüne Grenze“ ein. Die Ausländer hatten in Italien um politisches Asyl nachgesucht und waren in das Lager bei Triest eingewiesen worden. Ihr Asylbegehren begründeten sie bei der Grenzpolizeiinspektion Garmisch damit, in Deutschland oder USA arbeiten zu wollen. Nach Hause könnten sie nicht mehr, weil sie dort politisch verfolgt würden. Genaue Angaben dazu konnten sie nicht vorbringen. Sie wurden nach Österreich zurückgeschoben, da sie in Österreich bzw. Italien Schutz vor Verfolgung gefunden hätten. Bei einem weiteren Ausländer dieser Gruppe bestanden Hinweise für die deutsche Volkszugehörigkeit. Die Einreise wurde ihm daher gestattet.

- 29/30 Sachbehandlung im Fall zweier rumänischer Staatsangehöriger, der Zeugen Salagean und Torac. Dieser Fall war auch Gegenstand einer Schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Schlosser vom 5. Februar 1980, die mit Schreiben des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 3. April 1980 beantwortet wurde (Drucksache 9/4828).

Die Ausländer meldeten sich bei der Grenzpolizeiinspektion Kiefersfelden am 24. Februar 1978, nachdem sie vom Ausländeramt Frankfurt (Main) über das Ausländeramt Nürnberg dorthin verwiesen worden waren. In ihren Erklärungen machten sie nach Auffassung der Grenzpolizeiinspektion einen Anerkennungsgrund offensichtlich nicht geltend. Die Ausländerbehörde des Landratsamtes Rosenheim kam zum gleichen Ergebnis. Wegen Fristverstreichung kam eine Rücküberstellung nach Österreich nicht mehr in Betracht. Im weiteren Verlauf ergab sich, daß sich die beiden Ausländer entgegen ihren ursprünglichen Angaben im italienischen Flüchtlingslager Triest aufgehalten hatten. Eine Rücküberstellung nach Italien auf diplomatischem Wege scheiterte, weil die Ausländer nicht die erforderlichen Ausweise hatten. Daraufhin wurden sie unter Einschaltung des Staatsministeriums des Innern mit deutschen Fremdenpässen auf dem Luftwege nach Italien abgeschoben. Die italienischen Behörden übernahmen die Ausländer jedoch nicht. Nachdem ausländerrechtliche Maßnahmen gescheitert waren, wurde den Ausländern der Aufenthalt im Bundesgebiet gestattet und ihre Asylanträge an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge weitergeleitet. Der Antrag des einen hatte Erfolg, der andere wurde abgelehnt.

Der hier fehlgeschlagene Versuch der Abschiebung nach Italien auf dem Luftwege folgte einem Musterfall. Dieser war vom Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars in Zirndorf mitgetragen und gebilligt worden. Nach dem Fehlschlagen in den vorliegenden Fällen wurde diese Art der Abschiebung nicht weiterverfolgt.

- 31 Zurückweisung eines rumänischen Staatsangehörigen nach Österreich am 4. August 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Als Begründung für das Asylbegehren wurden im wesentlichen berufliche Nachteile, weil der Ausländer nicht Mitglied der kommunistischen Partei sei, angegeben. Er würde in Deutschland in seinem Beruf als Diplomingenieur ca. das Zwölfwache verdienen. Auch die Wohnverhältnisse zu Hause störten ihn. Ebenso seien die Lebenshaltungskosten in Rumänien sehr schlecht. Die Zurückweisung ist in erster Linie auf das Fehlen stichhaltiger Asylgründe gestützt.

- 32/33 Zurückweisung einer rumänischen Familie nach Österreich am 31. August 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Die Ausländer beehrten Asyl. Sie gaben an, nach Deutschland fahren zu wollen, um dort zu arbeiten. Die Einreise wurde wegen fehlender Asylgründe verweigert.

- 34 Rücküberstellung eines rumänischen Staatsangehörigen nach Österreich am 19. Juli 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Freilassing. Während eines Aufenthalts in Österreich, für den der Ausländer ein Visum besaß, reiste er unerlaubt in die Bundesrepublik Deutschland ein. Als Gründe für sein Asylbegehren führte er an, mit seiner wirtschaftlichen Situation nicht zufrieden zu sein und sich in seinem Beruf als Schlosser in der Bundesrepublik Deutschland bessere Verdienstmöglichkeiten zu versprechen. Die Rücküberstellung nach Österreich ist damit begründet, daß der Ausländer nur zum Zwecke der Arbeitsaufnahme eingereist, ein tatsächlicher Asylgrund nicht gegeben sei.

- 35/36 Zurückweisung eines rumänischen Ehepaars nach Österreich am 9. Dezember 1978 durch die Grenzpolizeistation Passau-Bahnhof. Die Ausländer waren seitens der rumänischen Behörden ermächtigt, im Ausland dauernd Wohnsitz zu nehmen. Sie waren im Besitz einer Bescheinigung der österreichischen Botschaft in Bukarest, die sie ermächtigte, ohne weitere Sichtvermerke nach Österreich einzureisen. Die Ausländer wurden an die deutsche Botschaft in Österreich verwiesen. Das von ihnen gestellte Asylbegehren wurde mit allgemeiner Unzufriedenheit mit dem politischen System begründet.

Die Ausländer reisten später illegal in die Bundesrepublik ein und beantragten in Frankfurt Asyl.

- 37 Sachbehandlung im Fall eines rumänischen Staatsangehörigen durch das Ausländeramt der Stadt Passau. Nach der Flucht mit einer gestohlenen Lokomotive wurde der Ausländer in Jugoslawien kurz festgehalten und anschließend nach Österreich abgeschoben. Er hielt sich drei Wochen im Lager Traiskirchen auf. Die illegale Einreise in die Bundesrepublik Deutschland führte zur Festnahme und Verurteilung. Die Stadt Passau wies den Ausländer aus. Zu seinem Asylgesuch ist in der Ausweisungsverfügung vom 20. Februar 1978 festgestellt, daß der Ausländer bereits anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden habe. Diese Verfügung wurde mit Bescheid vom 12. Februar 1979 aufgehoben, da der Ausländer nach den über die Personenfahndung bekannt gewordenen Feststellungen des Landratsamtes Emmendingen Deutscher ohne deutsche Staatsangehörigkeit i. S. d. Art. 116 GG ist.

- 38 Abschiebung eines rumänischen Staatsangehörigen nach Österreich am 13. April 1978 durch das Ausländeramt der Stadt Passau. Der Ausländer ist zusammen mit dem vorstehend Nr. 37 erwähnten Ausländer eingereist. Er wurde mit derselben Begründung ausgewiesen und, da nicht deutscher Volkszugehörigkeit, abgeschoben.
- 39/41 Zurückweisung dreier rumänischer Staatsangehöriger nach Österreich am 29. Dezember 1977 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Nach einem ersten Einreiseversuch am 28. Dezember 1977 in Piding kamen die Ausländer am 29. Dezember 1977 zum Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn, wo sie um politisches Asyl baten. Sie wurden zurückgewiesen, da sie – so der Inhalt der vorhandenen Unterlagen – keine ausreichenden Asylgründe geltend machen konnten. Für ihre Behauptung, deutscher Abstammung zu sein, gab es keine Mittel zur Glaubhaftmachung, insbesondere waren sie der deutschen Sprache nicht mächtig. Die Ausländer erklärten, im Flüchtlingslager Traiskirchen um Aufnahme zu ersuchen.
- 42 Zurückweisung eines türkischen Staatsangehörigen nach Österreich am 15. Juli 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall. Der Ausländer verließ, wie die Anhörung mit Hilfe eines Dolmetschers ausweislich einer vorliegenden Notiz des Ausländers ergab, aus rein wirtschaftlichen Gründen die Türkei und wollte in Deutschland bleiben.
- 43/45 Zurückweisung dreier türkischer Staatsangehöriger in die Türkei am 25. November 1978 durch die Grenzpolizeistation München-Riem. Die Ausländer versuchten zunächst, als Touristen einzureisen, es ergab sich bei der Befragung jedoch, daß sie in der Bundesrepublik ihren ständigen Aufenthalt nehmen wollten. Für die dann gestellten Asylbegehren konnten die Ausländer konkrete Asylgründe nicht vorbringen. Die Beschwerde gegen die Zurückweisung durch einen am Flughafen München-Riem anwesenden Dolmetscher aus Freiburg, die über den Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen an den Bundesminister des Innern herangetragen worden war, wies dieser mit Schreiben vom 9. April 1979 zurück.
- 46 Sachbehandlung im Fall eines türkischen Staatsangehörigen durch das Landratsamt Berchtesgadener Land. Der Ausländer reiste am 10. Dezember 1977 in die Bundesrepublik ein. Er wohnte bis zum 4. Juli 1978 in Nürnberg und versuchte dort eine Arbeitsstelle zu bekommen. Zwischenzeitlich versuchte er durch Kurzaufenthalte in Frankreich und Belgien erneut zu einem sichtvermerksfreien Aufenthalt in der Bundesrepublik zu kommen. Ende Mai 1978 ließ sich der Ausländer über die Möglichkeiten eines zu stellenden Asylantrags beraten. Er wurde an ein bestimmtes Rechtsanwaltsbüro verwiesen, das einen Asylantrag aufnahm und dem Bundesamt zuleitete. Auf Anweisung des Ausländeramtes Nürnberg meldete sich der Ausländer am 4. Juli 1978 bei der Grenzpolizeiinspektion Freilassing. Sein Asylbegehren stützte der Ausländer im wesentlichen auf seine Gegnerschaft zum Kommando „Türkesch“. Das Landratsamt Berchtesgadener Land sah das Asylvorbringen für rechtsmißbräuchlich an und wies den Ausländer mit Verfügung vom 17. Juli 1978 aus. Diese Verfügung wurde jedoch nicht vollzogen. Das durchgeführte Asylverfahren vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge blieb ohne Erfolg.
- Dem Bayer. Staatsministerium des Innern wurde die Niederschrift zu dem Asylbegehren nebst weiteren Unterlagen am 24. August 1978 vom Landratsamt zugeleitet. Es wies gegenüber dem Landratsamt darauf hin, daß vorliegend ein Asylbegehren offensichtlich nicht geltend gemacht worden sei.
- 47 Freiwillige Ausreise eines türkischen Staatsangehörigen am 26. September 1978 im Bereich der Grenzpolizeiinspektion Freilassing. Der Ausländer reiste am 12. August 1978 als Tourist ein, wandte sich an eine Kontaktadresse in Nürnberg und nahm dort die Hilfe eines Rechtsanwalts in Anspruch. Bei der Aufnahme des Asylbegehrens bei der GPI Freilassing unter Hinzuziehung eines Dolmetschers erklärte der Ausländer, ausweislich der von ihm unterschriebenen Niederschrift, wieder in die Türkei freiwillig zurückzukehren.
- 48 Rücküberstellung eines türkischen Staatsangehörigen nach Österreich am 27. September 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Freilassing. Der Ausländer stützte sein Asylbegehren zunächst darauf, daß er dem Einberufungsbefehl zur türkischen Armee nicht Folge geleistet habe, weil er befürchtet habe, in der Armee geschlagen zu werden. Er zog es jedoch dann vor, freiwillig in die Türkei zurückzureisen. Die Einvernahme fand mit Hilfe eines Dolmetschers statt, der Ausländer hat seine Erklärung unterschrieben.
- 49 Zurückweisung eines ungarischen Staatsangehörigen nach Österreich am 2. Mai 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Pfronten. Der Ausländer fuhr über Jugoslawien, Italien, wo er einen deutschen Bekannten traf, und Österreich an die deutsch-österreichische Grenze. Nachdem der Einreiseversuch wegen fehlender Grenzübertrittsdokumente gescheitert war, machte der Ausländer Asyl geltend. Zur Begründung gab er an, er sei mit dem System in Ungarn nicht mehr einverstanden. Er habe zum Chef des Hotels gesagt, er möchte eine bessere Stellung haben, was dieser vom Parteibeitritt abhängig gemacht habe.

Dies habe er jedoch nicht gewollt. In Italien habe er keinen Asylantrag stellen wollen, weil er die Tochter seines deutschen Bekannten heiraten wolle, die er in Ungarn kennengelernt habe. Außerdem habe er in Deutschland viele Bekannte. Wenn er nach Ungarn zurück müsse, bekomme er acht Jahre Gefängnis und sei dann erledigt. Die Grenzpolizeiinspektion sah dieses Vorbringen nach Rücksprache mit dem zuständigen Landratsamt nicht als ausreichende Asylbegründung an.

Der Bekannte des Ausländers wandte sich in der Sache an amnesty international, weil er gehört haben will, daß als Ablehnungsgrund des Asylbegehrens genannt worden sei, man habe ohnehin eine Million Arbeitslose in der Bundesrepublik. In diesem Zusammenhang wurden sowohl der Bundesminister des Innern als auch das Bayer. Staatsministerium des Innern eingeschaltet. Der Sachverhalt wurde dahingehend geklärt, daß diese Äußerung in einem allgemeinen Gespräch nach der Zurückweisung des Ausländers gefallen ist, in dem der Bekannte sein Unverständnis darüber äußerte, daß alles so kleinlich gehandhabt wurde. Bei der Erläuterung der erforderlichen Gründlichkeit kam die Rede auf die Zahl der Arbeitslosen in der Bundesrepublik.

50 Zurückweisung eines ungarischen Staatsangehörigen nach Österreich am 3. September 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Garmisch-Partenkirchen. Der Ausländer kam zusammen mit den unter Nrn. 26-28 erwähnten Ausländern zur Einreise. Die Fälle wurden gleich behandelt. Es handelt sich um die Zurückweisung von Ausländern, die in Italien um politisches Asyl nachgesucht hatten und in das Flüchtlingslager bei Triest eingewiesen worden waren.

51 Zurückweisung eines ungarischen Staatsangehörigen nach Österreich am 13. September 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall und am gleichen Tag am Grenzübergang Neuhaus/Inn durch die Grenzpolizeiinspektion Passau. Der Ausländer, der am 9. September 1978 legal nach Österreich gereist war, traf in Salzburg eine deutsche Bekannte. Bei der Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall begründete er sein Asylbegehren primär damit, daß er nicht zum ungarischen Wehrdienst eingezogen werden wolle. Allerdings sei er zu keiner Zeit einer direkten politischen Verfolgung ausgesetzt gewesen. Die Zurückweisung stützt sich auf das Fehlen konkreter Asylgründe.

Noch am selben Tage meldete sich der Ausländer, wiederum in Begleitung seiner deutschen Bekannten, beim Grenzübergang Neuhaus/Inn. Dort wurde das Asylbegehren unter Hinzuziehung eines Dolmetschers besprochen. Der Ausländer gab im wesentlichen an, in Budapest Kontakt mit der Polizei wegen un-

erlaubten Devisenbesitzes gehabt zu haben. Seine Bitte um Asyl stützte er darauf, daß er mit den Verhältnissen in Ungarn nicht einverstanden sei. Die Zurückweisung erfolgte, weil der Ausländer keinen Anerkennungsgrund geltend gemacht hatte.

Mit Schreiben vom 26. September 1978 wurde die Niederschrift zum Asylbegehren in Passau dem Bayer. Staatsministerium des Innern übersandt und dort „zum Akt“ geschrieben.

52 Abschiebung eines ungarischen Staatsangehörigen nach Österreich am 13. April 1978 aufgrund Verfügung der Stadt Passau. Sachverhalt und Sachbehandlung entsprechen Nr. 38. Nach erneuter illegaler Einreise im Juni 1978 wurde der Ausländer vom Ausländeramt Kassel nach Ungarn abgeschoben.

53 Unter dieser Nummer wurde der 2. Einreiseversuch des vorstehend Nr. 51 erwähnten Ausländers selbständig geführt. Auf die Ausführungen zu Nr. 51 wird verwiesen.

54 Zurückweisung eines ungarischen Staatsangehörigen nach Italien am 13. August 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion München-Riem. Der Ausländer gab an, in Ungarn nicht politisch verfolgt zu werden und auch nicht aus religiösen oder sonstigen Gründen Repressalien erleiden zu müssen. Er fühle sich lediglich etwas diskriminiert, weil er keine richtige Wohnung bekomme. Er wolle in der Bundesrepublik Deutschland bleiben, um seine in der DDR lebende Frau nachzuholen. Der Ausländer wurde nach Rücksprache mit der GSD Koblenz, dem Präsidium der Bayer. Grenzpolizei sowie einer weiteren Stelle zurückgewiesen. Er konnte als deutschverheirateter Ausländer bei der deutschen Auslandsvertretung in Italien einen Sichtvermerk beantragen.

55 Zurückweisung eines ungarischen Staatsangehörigen nach Griechenland am 31. Oktober 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion München-Riem. Der Ausländer hielt sich anlässlich eines Fußballspiels in Griechenland auf. Er wollte, wie die Befragung mit Hilfe eines amtlichen Dolmetschers ergab, aus rein wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik übersiedeln.

56 Ausreiseaufforderung an eine ungarische Staatsangehörige am 30. Juni 1978 durch die Grenzpolizeiinspektion Freilassing. Die Ausländerin reiste mit einem Durchreisesichtvermerk am 16. Juni 1978 in die Bundesrepublik ein und begab sich zu einem ihr bekannten deutschen Ehepaar in Nürnberg. Am 27. Juni 1978 fuhr sie zusammen mit diesen zum Flüchtlingslager in Zirndorf, um dort einen Asylantrag zu stellen. Sie wurde an die Grenzpolizeiinspektion Freilassing verwiesen. Dort wurde am 30. Juni eine umfangreiche Niederschrift zu einem Asylbegehren erstellt.

Als Gründe für ihr Asylbegehren gab die Ausländerin im wesentlichen an, daß sie in ihrer Heimat als Zeugin Jehovas an der aktiven Glaubensausübung behindert werde. Sie habe es abgelehnt, an politischen Versammlungen und Manifestationen teilzunehmen. Einer direkten Verfolgung sei sie nicht ausgesetzt gewesen. Vielmehr habe man sie vor zwei Monaten aufgrund ihrer beruflichen Leistungen befördert. Damit sei die Forderung einhergegangen, sich parteipolitisch zu betätigen bzw. Parteimitglied zu werden. Sie befürchte jedoch nicht, ihre Arbeitsstelle zu verlieren. Ihr Ziel sei es vielmehr, in ein westliches Land auszureisen, um hier ihren Glauben verbreiten zu können.

Nach Aufnahme der Asylgründe fanden beratende Gespräche zwischen der Ausländerin und dem zuständigen Beamten, dem Zeugen Seitz, der Ausländerin und ihrer deutschen Bekannten, der Zeugin Hacker, sowie zwischen dieser und dem Beamten statt. Dabei ergab sich, daß die Ausländerin falsche Vorstellungen von der Dauer und den Bedingungen eines Asylverfahrens hatte. Sie zog es daher vor, sofort nach Ungarn zurückzureisen, um ihren Arbeitsplatz nicht zu gefährden.

57. Ausreiseaufforderung an einen ungarischen Staatsangehörigen am 14. November 1978 durch das Landratsamt Berchtesgadener Land. Der mit einem für 14 Tage gültigen Visum eingereiste Ausländer stellte einen Asylantrag mit der Begründung, er wolle sich um eine Einreiseerlaubnis für die Vereinigten Staaten bemühen. Bis dahin wollte er sich in Deutschland aufhalten. Nach seinen Angaben war er in seiner Heimat keiner Verfolgung oder Benachteiligung durch staatliche Stellen ausgesetzt. Die Ausreise erfolgte aufgrund der Ausreiseaufforderung freiwillig.

IV.8.

8. Sind die Fälle Cermak und Zilka in diesen „57 Fällen“ enthalten? Auf welche Ermittlungen, Unterlagen und Berichte stützt der Staatsminister des Innern die im oben genannten Schreiben an den Lindauer Landrat gemachten Angaben?

Die Fälle Cermak und Zilka sind in den „57 Fällen“ nicht enthalten. Die Auskunft des Präsidiums der Bayer. Grenzpolizei, auf die die Zahl „57“ zurückgeht (vgl. schon oben IV.7), bezog sich auf Zurückweisungen von Asylbegehrenden an der Grenze. Cermak und Zilka sind nicht zurückgewiesen, sondern vom Landratsamt Berchtesgadener Land abgeschoben worden. Zwar befinden sich, wie sich nachträglich ergeben hat, tatsächlich unter den „57 Fällen“ auch Abschiebungsfälle, dies muß jedoch als Erhebungsgenauigkeit angesehen werden.

Wie bereits ausgeführt, sind die Angaben im Schreiben an den Landrat des Landkreises Lindau auf eine fernmündliche Auskunft des Präsidiums der Bayer. Grenzpolizei gestützt. Dem Staatsministerium des In-

nern kam es bei der Widerlegung der Behauptungen der Referentin von amnesty international offensichtlich nicht auf die Kenntnis von Einzelfällen, sondern auf die Größenordnung der Zahl der Zurückweisungen von Asylbegehrenden an.

IV.9.

9. Sind dem Staatsministerium des Innern weitere Fälle bekannt, in denen Asylsuchende oder einreisewillige Staatsangehörige von Ostblockländern zurückgewiesen oder abgeschoben wurden?

Welche Unterlagen liegen hierüber bei bayerischen Behörden vor und was ist ihr genauer Inhalt?

Welche Bediensteten des Freistaates Bayern waren mit dieser Angelegenheit befaßt und was ist ihre Kenntnis hierüber?

1. Das Bayer. Staatsministerium des Innern hat sich mit Schreiben vom 26. November 1979 und Fernschreiben vom 14. Januar 1980 an die nachgeordneten Behörden einen Überblick über die weiteren einschlägigen Fälle zu verschaffen versucht. Diese Anfrage führte zu folgendem Ergebnis:

- 1.1 Abschiebungen von Staatsangehörigen des Ostblocks (ohne Jugoslawien) in den Ostblock durch die bayer. Ausländerbehörden.

In der Zeit vom 1. Januar 1975 bis 26. November 1979 sind weitere zwölf Ostblockangehörige in den Ostblock abgeschoben worden. Diese Abschiebungen erfolgten nach den Ermittlungen des Staatsministeriums des Innern zum größeren Teil im Einverständnis mit den Ausländern, zum Teil lagen Ausweisungstatbestände außerhalb des § 10 Abs. 1 Nr. 6 und 10 AuslG, insbesondere Verurteilungen wegen Straftaten, vor. Fragen des Asylrechts spielen in diesen Fällen so gut wie keine Rolle.

- 1.2 Rücküberstellungen von Asylbegehrenden nach Österreich durch die Ausländerbehörden.

Aufgrund der Anfrage des Staatsministeriums des Innern vom 26. November 1979 wurden ihm für den Zeitraum seit 1975 von den Kreisverwaltungsbehörden 97 Fälle gemeldet, in denen Ausländer aufgrund des deutsch-österreichischen Übernahmeabkommens nach Österreich rücküberstellt wurden. Diese Fälle wurden weder vom Staatsministerium des Innern noch vom Ausschuß näher untersucht. Überschneidungen mit den oben IV.7 und V.1, 2 und 6 erwähnten Fällen sind aller Wahrscheinlichkeit nach gegeben.

- 1.3 Zurückweisungen von Ostblockangehörigen an der Grenze.

Das Staatsministerium des Innern ersuchte mit Fernschreiben vom 14. Januar 1980 das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, die Aufzeichnungen über Zurückweisungen von Ostblockangehörigen an den Grenzübergängen zur CSSR, DDR, Österreich und am Flughafen München-

Riem ab 1. Januar 1975 vorzulegen. Wegen des unverhältnismäßigen Arbeitsaufwandes wurden die Nachforschungen Mitte Januar 1980 eingestellt. Da dem Ausschuß aufgrund seiner Erhebungen zu IV.7 und zu V.1, 2 und 6 hinreichend Fallmaterial zur Verfügung stand, hat er davon abgesehen, diese Ermittlungen wieder aufzugreifen.

2. Es ist nicht auszuschließen, daß sich im Aktenmaterial des Bayer. Staatsministeriums des Innern noch weitere Fälle befinden. Der Zeuge Dr. Weideler und sein Vorgänger im Amt des Ausländerreferenten haben für die Zeit vom 1. April 1974 bis 31. Dezember 1979 gegenüber dem Ausschuß bekundet, keine konkrete Erinnerung an weitere Fälle zu haben. Der Ausschuß hat daher auf weitere Ermittlungen verzichtet, zumal deren voraussichtliches Ergebnis in keinem Verhältnis zum Arbeitsaufwand stünde.

IV.10.

10. Was ist mit den Betroffenen der in Ziffer 1 bis 8 genannten Fälle nach ihrer Zurückweisung oder Abschiebung geschehen? Hat das Staatsministerium des Innern oder haben nachgeordnete Behörden sich bemüht, Aufklärung über das weitere Schicksal der Zurückgewiesenen oder Abgeschobenen zu erhalten? Wenn nein, warum nicht? Wann geschah dies gegebenenfalls?

Das weitere Schicksal der in IV.1, 2 und 4 genannten Ausländer ist nicht bekannt. Im Fall IV.3 hat das Staatsministerium des Innern ermittelt, daß der Ausländer in der Tschechoslowakei strafrechtlich nicht belangt worden ist. In den Fällen IV.5 und 6 sind die Ausländer einen Tag nach ihrer Zurückweisung in die Bundesrepublik Deutschland eingereist, leben in Bayern und wurden vom Ausschuß als Zeugen gehört. Ebenso leben einige der zu IV.7 erwähnten Ausländer in der Bundesrepublik.

Die Ermittlungen im Fall IV.3 durch das Staatsministerium des Innern wurden im wesentlichen im Anschluß an die Untersuchungen des Ausschusses durchgeführt, da erst zu diesem Zeitpunkt die volle Tragweite des Falles bekannt wurde. In den anderen Fällen hat das Staatsministerium des Innern von Ermittlungen abgesehen, da es aufgrund der ihm vorliegenden Erkenntnisse von der Rechtmäßigkeit der Sachbehandlung ausging.

V. Vorprüfung von Asylanträgen durch Grenz- und Ausländerbehörden

Der Abschnitt V des Untersuchungsauftrags gliedert sich in drei Fragenkomplexe. Die Fragen 1 bis 3 und 6 bis 10 betreffen die Ermittlung und Darstellung von Einzelfällen, in denen Ausländer zwar einen Asylantrag gestellt haben, dieser jedoch von den Grenz- und Ausländerbehörden als unbeachtlich angesehen wurde (unten 1.). Die Frage 4 beschäftigt sich generell mit der Einschaltung des Bayer. Staatsministeriums des Innern in derartige Fälle (unten 2.). In der Frage 11 schließlich ist ein Vergleich der bayerischen

Praxis mit der beim Bundesgrenzschutz und in anderen Bundesländern vorgesehen (unten 3.).

1. Einzelfälle der Vorprüfung von Asylanträgen (Fragen V.1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 und 10)

1. In welchen Fällen wurde trotz formellen Asylantrags das Vorliegen eines wirksamen Asylbegehrens verneint, so daß eine Weiterleitung des Asylantrags an das Bundesamt in Zirndorf unterblieb? Soweit die Bayerische Grenzpolizei tätig geworden ist, ist der Zeitraum seit dem 1. Januar 1977 zu untersuchen, soweit Ausländerbehörden tätig geworden sind, ist der Zeitraum seit dem 1. Januar 1975 mittels eines geeigneten Stichprobenverfahrens, das vom Untersuchungsausschuß nach den Vorstellungen der Antragsteller festgelegt wird, zu untersuchen.
2. In welchen Fällen wurden Asylanträge als offensichtlich rechtsmißbräuchlich behandelt, in welchen Fällen wurden Asylsuchende deshalb zurückgewiesen, weil sie nach Auffassung der sachbearbeitenden Behörden schon in einem anderen Land Schutz vor Verfolgung gefunden hatten, so daß jeweils eine Weiterleitung des Asylantrags an das Bundesamt in Zirndorf nicht stattfand? Satz 2 der vorstehenden Ziffer 1 gilt entsprechend.
3. Wurde das Staatsministerium des Innern von den in Ziffer 1 und 2 genannten Fällen unterrichtet? Wann geschah dies?
5. Hat das Staatsministerium des Innern in Fällen der Ziffern 1 und 2 auf konkrete Entscheidungen der Grenzpolizei oder Ausländerbehörden Einfluß genommen? Wenn ja, wie und durch wen?
6. In welchen Fällen – soweit sie nicht schon in den Ziffern 1 und 2 erfaßt sind – wurden seit dem 1. Januar 1975 Asylsuchende oder einreisewillige Staatsangehörige von Ostblockländern (einschließlich Jugoslawien) in ihre Heimatländer, in Ostblockstaaten (einschließlich Jugoslawien) oder nach Österreich abgeschoben bzw. zurückgewiesen? Dem Untersuchungsausschuß wird freigestellt, auf Antrag der Antragsteller ein den Ziffern 1 und 2 entsprechendes Stichprobenverfahren zu wählen.
7. Auf welche bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften, Richtlinien und Dienstanweisungen wurden diese Maßnahmen im einzelnen gestützt?
8. Wann jeweils wurde das Staatsministerium des Innern von den in Ziffer 6 genannten Fällen unterrichtet? Wurden nach der Unterrichtung des Staatsministeriums neue Anweisungen bzw. Änderungen alter Anweisungen veranlaßt, um die Behandlung künftiger ähnlicher Fälle zu regeln?
9. In welchen der in Ziffer 6 genannten Fälle wurde das Staatsministerium des Innern noch vor der Abschiebung bzw. Zurückweisung eingeschaltet oder zu Rate gezogen? Welche Maßnahmen hat das Staatsministerium des Innern gegebenenfalls getroffen?
10. Was ist mit den Betroffenen der in Ziffern 1, 2 und 6 genannten Fälle nach deren Zurückweisung bzw. Abschiebung geschehen? Hat das Staatsministerium des Innern oder haben nachgeordnete Behörden sich bemüht, Aufklärung über das weitere Schicksal der Zurückgewiesenen oder Abgeschobenen zu erhalten? Wenn nein, warum nicht? Wann ist dies gegebenenfalls geschehen?

1.1 Erhebungsmethoden (Stichprobenverfahren)

Der Ausschuß hat sich im wesentlichen des folgenden Stichprobenverfahrens bedient:

Die Ausländerbehörden der Stadt Augsburg, des Landratsamtes Passau sowie des Landratsamtes Ostallgäu wurden gebeten, Listen der einschlägigen Fälle aus ihren Unterlagen zu erstellen, bei denen der Familienname des Ausländers mit den Buchstaben „C“ und „S“ beginnt. Die Akten der daraufhin genannten Fälle wurden angefordert und überprüft. Darüber hinaus wurden aus den Ausländerkarteien dieser Ausländerbehörden nach dem Zufallsprinzip einzelne Fälle ausgewählt, die dazu vorhandenen Akten angefordert und überprüft.

Für den Bereich der Bayer. Grenzpolizei wurden die Grenzpolizeiinspektionen Furth i.W. und Passau gebeten, die Zahlen der Asylbewerber aus der Zeit vom 1. Januar 1977 bis 31. Dezember 1978 mitzuteilen, bei denen trotz „formellen Asylantrags“ das Vorliegen eines wirksamen Asylbegehrens verneint wurde. Aufgrund der Meldung wurden die vorhandenen Akten angefordert. Ferner wurden die genannten Grenzpolizeiinspektionen ersucht, die Zurückweisungsbücher für die Monate Juni und Juli 1978 vorzulegen. Die Auswertung dieser Zurückweisungsbücher wurde durch die Anfrage ergänzt, ob zu bestimmten Fällen weitere Unterlagen vorhanden sind. Da dies nicht der Fall war, wurde zu den Zurückweisungen von tschechoslowakischen Staatsangehörigen im Bereich der Grenzpolizeiinspektion Furth i.W. ein Zeuge gehört.

Darüber hinaus hat der Ausschuß einige Einzelfälle untersucht, die ihm bei der Behandlung anderer Fälle bekannt wurden.

1.2 Ergebnisse

Der Ausschuß hat sich mit rund 40 Vorgängen näher befaßt. Von den für den Untersuchungsauftrag überhaupt einschlägigen Fällen waren 5 mit bereits unter IV.7 dargestellten identisch, und in einer Reihe von Fällen handelte es sich um Abschiebungen straffällig gewordener Jugoslawen nach Jugoslawien. Insgesamt hat das Stichprobenverfahren zur bayerischen Asylpraxis keine Ergebnisse gebracht, die über die bereits gewonnenen – insbesondere zu IV. des Untersuchungsauftrages – hinausgehen.

2. Einschaltung des Staatsministeriums des Innern im allgemeinen (Frage V.4)

4. War bisher und ist künftig sichergestellt, daß beabsichtigte Sachbehandlungen, wie in Ziffer 1 und 2 genannt, unmittelbar dem Staatsministerium des Innern gemeldet werden?

Weder das Ausländergesetz noch die allgemeine Verwaltungsvorschrift sehen die Einschaltung der obersten Landesbehörden in den genannten Fällen vor (Nr. 3, 6 Satz 2 und Nr. 7 zu § 38 AuslVwV). Auch die

bayerischen Asylrichtlinien haben eine derartige Meldung nicht eingeführt.

In diesem Zusammenhang sind allerdings die vom Bayer. Staatsministerium des Innern anläßlich der Fälle Cermak und Zilka getroffenen Maßnahmen zu erwähnen. Auf die Ausführungen zu III.2 wird verwiesen.

3. Vergleich der Praxis bei Zurückweisungen und Abschiebungen (Frage V.11)

11. Inwieweit entsprach die bayerische Praxis bei Zurückweisungen und Abschiebungen der Handhabung beim Bundesgrenzschutz und in den anderen Bundesländern?

Der Ausschuß versteht die Frage 11 aus dem Gesamtzusammenhang des Abschnitts V des Untersuchungsauftrages in dem Sinn, daß ein Vergleich der praktischen Handhabung der Vorschriften des Ausländergesetzes und der Bundesverwaltungsvorschrift, die den Grenz- und Ausländerbehörden in gewissem Umfang eine Vorprüfungsbefugnis einräumen, in Bayern, beim Bundesgrenzschutz und in den anderen Bundesländern vorgenommen werden soll. Hierzu ist festzustellen: Während für Bayern aufgrund der Ermittlungen des Untersuchungsausschusses umfangreiches Material vorliegt, das bei aller gebotenen Zurückhaltung die Feststellung einer „bayerischen Praxis“ ermöglicht, hat sich der Ausschuß für die Beurteilung der Praxis beim Bundesgrenzschutz und in den anderen Bundesländern auf verhältnismäßig wenige Erkenntnismittel stützen können, so daß das entstehende Bild bei weitem nicht vollständig sein dürfte. Der Ausschuß hat im wesentlichen die Aussage des Zeugen Dr. Schiffer, ihm vorliegende Rundschreiben der Grenzschutzdirektion Koblenz und des Bundesinnenministeriums sowie die vorliegende Rechtsprechung ausgewertet. Von weiteren denkbaren Erhebungen, etwa der Einholung eines Sachverständigengutachtens, hat er abgesehen, da diese zum Stellenwert der zu untersuchenden Frage V.11 im Gesamtrahmen der Aufgaben des Untersuchungsausschusses außer Verhältnis stehen.

In der Frage, wann überhaupt ein Asylbegehren vorliegt (Nr. 3 zu § 38 AuslVwV – vgl. unten VI.2.1), war die Praxis bundesweit nicht einheitlich. Dies führte zu mehreren Erörterungen auf den Ausländerreferentenbesprechungen des Bundesinnenministeriums. Es lassen sich im wesentlichen folgende Positionen markieren:

Nach Auffassung des Vertreters des Bundesministers des Innern, des Zeugen Dr. Schiffer, ist ein Asylbegehren bereits dann gegeben, wenn „nur irgend etwas von politischer Verfolgung mitschwingt“. Ein Asylbegehren liegt seiner Ansicht nach bereits vor, wenn der Ausländer angibt, mit den politischen Verhältnissen nicht mehr einverstanden zu sein. Nur dann, wenn der Ausländer auf Rückfrage ausdrücklich erklärt, politisch nicht verfolgt zu werden, liege kein Asylantrag vor.

Demgegenüber läßt sich den Rundschreiben der Grenzschutzdirektion Koblenz eine strengere Auffassung entnehmen. Diese räumt beispielsweise im

Schreiben vom 26. April 1978 den Grenzbehörden das Recht ein, eine sogenannte Schlüssigkeitprüfung vorzunehmen, d.h. zu prüfen, ob die Behauptungen des Reisenden den Tatbestand eines Flüchtlings im Sinne des § 28 AuslG erfüllen oder nicht. In einem Schreiben dieser Direktion vom 24. August 1979 heißt es wörtlich: „In diesem Zusammenhang weise ich nochmals darauf hin, daß ein Ausländer, der sein Asylbegehren schlüssig darlegt, einen Rechtsanspruch auf Einreise besitzt. Es genügt aber nicht, daß der Ausländer lediglich ausführt, er wolle Asyl beantragen. Er muß vielmehr Tatsachen und Umstände nennen, die es den Kontrollbeamten ermöglichen, zu prüfen, ob die genannten Tatsachen und Umstände einen Verfolgungstatbestand erfüllen oder nicht bzw. ob schon Schutz vor Verfolgung in einem anderen Land gefunden worden ist.“

Auch ein Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 9. April 1979 weist in diese Richtung. Dort heißt es: „Konkrete Gründe für das Asylbegehren sind dabei nicht vorgebracht worden. Da das bloße Verlangen, die Einreise zu gestatten, verbunden mit der Aussage, man beantrage Asyl, nicht als schlüssig vorgetragenes Asylbegehren gewertet werden kann, kann ich die Entscheidung der bayerischen Grenzpolizei nicht beanstanden.“

Dem entspricht im Grundsatz die bayerische Praxis. Sie ist im Bericht der Staatsregierung zum Beschluß des Bayer. Landtags vom 29. Januar 1979 unter III.2.1 (vgl. Anlage 2) in dem Sinn zusammengefaßt, daß die vom Ausländer vorgebrachten Tatsachen bei großzügiger Würdigung die Annahme rechtfertigen müssen, er sei einer politischen Verfolgung ausgesetzt. In der Praxis der vom Ausschuß untersuchten Fälle findet sich dementsprechend häufig die Formulierung, das Vorbringen habe offensichtlich als Anerkennungsgrund nicht „ausgereicht“.

Aus den Beschlüssen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. VI.2), der auch offensichtlich absichtslose Asylbegehren als unbeachtlich ansah, läßt sich schließen, daß hessische Ausländerbehörden noch weitergehende Anforderungen an das Vorliegen eines Asylbegehrens stellten. Zur Berliner Praxis „gezielter Rückführungsaktionen“ von Pakistani in ihre Heimat äußerte der Zeuge Dr. Schiffer, dem Bundesinnenministerium sei von den Berliner Behörden mitgeteilt worden, daß die Ausländer in eingehenden Befragungen gewissermaßen zu der Aussage, daß sie nicht politisch verfolgt worden seien, veranlaßt worden seien.

Die ausländerrechtlichen Maßnahmen der Zurückweisung und Abschiebung können trotz Vorliegen eines Asylbegehrens auch dann durchgeführt werden, wenn dieses offensichtlich rechtsmißbräuchlich ist (Nr. 6 zu § 38 AuslVwV – vgl. unten VI.2.2).

Das dem Ausschuß hierzu zugängliche Vergleichsmaterial ist wenig ergiebig. Fest steht nach der Aussage des Zeugen Dr. Schiffer, daß es zwischen dem Bund und den Ländern insoweit Meinungsverschiedenheiten gab. Insbesondere wurde, wie der Zeuge Dr. Schiffer einräumte, in einigen Bundesländern die Auf-

fassung vertreten, rechtsmißbräuchlich sei auch ein Asylbegehren, dem ernsthaft nicht geglaubt werden könne. Die vom Ausschuß untersuchten bayerischen Fälle sind nur zu ganz geringem Teil unter Hinweis auf die Mißbräuchlichkeit des Asylbegehrens entschieden worden. Anhaltspunkte dafür, daß sich in diesem Bereich die bayerische Praxis wesentlich von der in anderen Bundesländern unterscheidet, sind nicht deutlich geworden. Eher ist der Eindruck entstanden, dieses Instrument sei in anderen Bundesländern nachhaltiger als in Bayern benutzt worden.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Asylbegehrender in einem Drittland Schutz vor Verfolgung gefunden hat (Nr. 7 zu § 38 AuslVwV – vgl. unten VI.2.3), spielt für Bayern eine zentrale Rolle an der deutsch-österreichischen Grenze. Dieser vergleichbar könnte nur die Praxis des Bundesgrenzschutzes sein. Material hat dem Ausschuß hierzu kaum vorgelegen. Er hat deshalb dazu keine besonderen Feststellungen getroffen.

VI. Rechtsgrundlagen und Verwaltungsanweisungen für die bayerische Asylpraxis

1. Die Richtlinien des Bayer. Staatsministeriums des Innern über die Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Weiterleitung von Asylbewerbern sowie über das Vorwegverteilungsverfahren vom 17. März 1978 (Fragen VI.1 mit Ergänzungsbeschlüssen 2, 4, 8, 9)

1. Welchen Inhalt hatten die vor dem 17. März 1978 geltenden Richtlinien über die Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Weiterleitung von Asylbewerbern sowie über das Vorwegverteilungsverfahren? Inwieweit war die am 17. März 1978 erfolgte Neufassung und die damit verbundene Änderung dieser Richtlinien durch geänderte bundesrechtliche Richtlinien veranlaßt?

Was waren die Gründe und die Motive für die am 17. März 1978 vorgenommene Änderung der Richtlinien über die Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Weiterleitung von Asylbewerbern sowie über das Vorwegverteilungsverfahren?

2. Sind die in Ziffer 2.3.1 der Richtlinien vom 17. März 1978 enthaltenen Formulierungen aus den vorher geltenden Richtlinien übernommen? Wenn nein, welche Überlegungen waren ausschlaggebend für eine Änderung bzw. Neufassung in diesem Punkt?

4. Welchen Personen im Staatsministerium des Innern wurde das Schreiben des Bundesinnenministeriums vom 15. März 1979 zur Kenntnis gebracht? Was ist der Wortlaut dieses Schreibens? Von wem wurde mit welcher Begründung entschieden, daß die vom Bundesinnenministerium angeregten Änderungen der bayerischen Richtlinien vom 17. März 1978, vornehmlich bezüglich Ziffer 2.3.1, nicht vorgenommen wurden?

8. Von welchen Organisationen oder Personen wurden Kritik oder rechtliche Bedenken an den neugefaßten Richtlinien vom 17. März 1978 geäußert, und was war der genaue Inhalt dieser Kritik? Welche Schritte hat auf solche Äußerungen hin das Staatsministerium des Innern unternommen?

9. Ist es zutreffend, daß bei Gesprächen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Staatsministerium des Innern Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums erklärt haben, die bayerischen Richtlinien vom 17. März 1978 „seien so schlecht nicht“ und daß die Gegenvorstellungen des Bundesinnenministeriums zu diesen Richtlinien „bis auf einen Punkt zusammengebrochen seien“?

1.1 Inhalt und Bedeutung

Die Richtlinien über die Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Weiterleitung von Asylbewerbern sowie über das Vorwegverteilungsverfahren des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 17. März 1978 gliedern sich in 7 Abschnitte:

- Meldung und Erfassung;
- Niederschrift;
- Weiterleitung an das Bundesamt;
- Vorwegverteilung;
- Ausländerrechtliche Behandlung der Asylbewerber;
- Abschluß des Asylverfahrens;
- Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter.

Im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung sind ausschließlich die Abschnitte „1. Meldung und Erfassung“ und „2. Niederschrift“, die als Anlage beigegeben werden (Anlage 15).

Im ersten Abschnitt erläutern die Richtlinien die Zuständigkeit für die Meldung und Entgegennahme eines Asylbegehrens, die Aufklärung des Reisewegs, die Frage, wann eine illegale Einreise nach Art. 31 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Konvention) entschuldigbar oder Strafanzeige zu erstatten ist, die Anwendung bestehender Übernahme-Abkommen sowie die Erfassung für das Ausländerzentralregister. Der zweite Abschnitt „Niederschrift“ gibt zunächst Hinweise zur Fertigung der Niederschrift und zur Bereitstellung geeigneter Dolmetscher. Die Ziffern 2.3.1 und 2.3.2 beschäftigen sich damit, wann ein Asylbegehren nicht vorliegt, der Punkt 2.4 beschäftigt sich mit dem offensichtlich rechtsmißbräuchlichen Asylbegehren. Es folgen der Hinweis auf mögliche ausländerrechtliche Maßnahmen und die Verpflichtung, die Niederschrift in Abdruck dem Staatsministerium des Innern vorzulegen, sofern nicht Ostblockstaatsangehörige betroffen sind.

Die Richtlinien vom 17. März 1978 stellen eine allgemeine Weisung des Staatsministeriums des Innern an die nachgeordneten Behörden dar. Zum Teil regeln sie den technischen Ablauf bei der Behandlung von Asylbegehren. Zum anderen Teil geben sie konkretisierende Hinweise zur Auslegung der gesetzlichen Regelungen und der Bestimmungen der vom Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes i.d.F. vom 10. Mai 1977 (GMBI. S. 202) – AusIVwV –.

Aufgabe der Richtlinien ist es, den Vollzug dieser Vorschriften zu erleichtern und eine gleichmäßige Handhabung zu sichern. Das Staatsministerium des Innern hat mit seinen Richtlinien hingegen nicht die Absicht verfolgt, den Sachbearbeitern bei den Ausländerbehörden ein umfassendes Handbuch des für sie maßgeblichen Asylrechts zu geben. Die Richtlinien bauen vielmehr auf der Kenntnis der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften und der Bestimmungen der Ausländerverwaltungsvorschrift auf und versuchen, diese durch erläuternde Hinweise „griffig“ zu machen. In den Richtlinien wird auf diese Bestimmungen wiederholt Bezug genommen, so daß der Eindruck einer abschließenden Regelung nicht entstehen kann. Auf die Einzelheiten wird unten noch näher einzugehen sein.

1.2 Verhältnis zu den Richtlinien vom 21. Januar 1975

Die Richtlinien vom 17. März 1978 haben die Richtlinien vom 21. Januar 1975 zu denselben Themenbereichen ersetzt. Diese waren nach Ablauf von drei Jahren außer Kraft getreten. Nachdem zwischenzeitlich die Allgemeine Verwaltungsvorschrift in Nrn. 3a und 6 zu § 38 AusIG – Niederschrift zu einem Asylbegehren; Einführung der Mißbrauchsregelung – und aufgrund der endgültigen Schließung des Ausländerlagers Zirndorf das Vorwegverteilungsverfahren geändert worden waren, bedurften die Richtlinien des Staatsministeriums des Innern einer inhaltlichen Überarbeitung. Bei dieser Gelegenheit wurden die Richtlinien insgesamt durchgesehen und verbessert. Der zweite Abschnitt „Niederschrift“ wurde gänzlich neu gefaßt. Eine „Verschärfung“ war nicht beabsichtigt.

Die Neufassung der Richtlinien vom 17. März 1978 war mit dem Bundesminister des Innern – darunter ist wie stets im folgenden das Bundesinnenministerium zu verstehen – nicht abgestimmt. Dieser hatte Kenntnis von den vorangegangenen Richtlinien, sich dazu aber nicht geäußert. Eine Abstimmung war nicht üblich und auch nicht erforderlich. Hinweise an nachgeordnete Behörden sind ein typisches Instrument des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen.

1.3 Kritik an den Richtlinien vom 17. März 1978

Kritik an den bayerischen Richtlinien ist zuerst von amnesty international mit einem Schreiben vom 31. Juli 1978 geübt worden. Wie unter II schon behandelt, erörterte der Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars mit dem Zeugen Dr. Weideler die Richtlinien im Gespräch vom 12. Februar 1979. Mit Schreiben vom 22. November 1979 an den Bayer. Innenminister konkretisierte er seine Kritik. Außerdem wurden die Richtlinien in einer Diskussionsrunde in Bonn durch Vertreter von Wohlfahrtsverbänden kritisiert.

Der Bundesminister des Innern bat mit Schreiben vom 13. November und 15. Dezember 1978, veranlaßt durch die Kritik von amnesty international, um Zusendung der Richtlinien vom 17. März 1978. Sie erfolgte am 20. Dezember 1978. Darauf reagierte der Bundesminister des Innern mit Schreiben vom 15. März 1979, das vom Ausländerreferenten unterzeichnet ist. Dieses Schreiben (Anlage 16) kritisiert die bayerischen Richtlinien in vier Einzelpunkten, auf die unter 2. näher einzugehen sein wird, zieht als Resümee, eines der Hauptziele der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift, den bundeseinheitlichen Vollzug des Ausländergesetzes sicherzustellen, erscheine ihm durch den Erlaß vom 17. März 1978 gefährdet, und bittet, dem Erlaß in den erwähnten Punkten eine neue Fassung zu geben.

Dieses Schreiben wurde im Bayer. Staatsministerium des Innern dem zuständigen Abteilungsleiter und dem Amtschef zur Kenntnis gegeben. Danach vermerkte der zuständige Sachgebietsleiter, der Zeuge Dr. Weideler, auf dem Schreiben „nichts veranlaßt“ und traf die Verfügung „zum Akt“. Diese Verfügung bedeutete aber nach den Feststellungen des Untersuchungsausschusses nicht, daß auf das Schreiben des Bundesministers des Innern ebenso wie auf die weiteren schon genannten kritischen Äußerungen nichts erfolgt wäre. In Wirklichkeit wurde die Thematik in Gesprächen zwischen dem Bayer. Staatsministerium des Innern und dem Bundesinnenministerium auf Referentenebene laufend besprochen, vor allem auch aus Anlaß der Erstellung eines Entwurfes zur Änderung des Ausländergesetzes durch das Bayer. Innenministerium, der dann leicht verändert durch die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag eingebracht wurde. In diesen Gesprächen wurden auch die im Schreiben vom 15. März 1979 angesprochenen Probleme mit den Vertretern des Bundes, ebenso wie auf den Ausländerreferentenbesprechungen erörtert. Das Ziel des Innenministeriums war es, wie der Zeuge Dr. Weideler in Übereinstimmung mit dem seinerzeitigen Abteilungsleiter, dem Zeugen Schweinoch, ausführte, die Thematik in rechtsstaatlich einwandfreier Weise im Wege der Gesetzgebung zu lösen, vor allem die Bestimmungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift durch ein formelles Gesetz abzusichern. Angesichts dieser laufenden Gespräche erschien dem Zeugen Weideler eine eigene Beantwortung nicht erforderlich.

Nachdem der Bundesinnenminister mit Schreiben vom 3. Dezember 1979 auf das Thema zurückgekommen war, fand am 19. Dezember 1979 auf Anregung des Bayer. Innenministeriums in Bonn ein Gespräch zwischen den zuständigen Abteilungsleitern und mehreren Referenten der beiden Ministerien statt: Es hatte vor allem die im Schreiben des Bundesministers vom 15. März 1979 geäußerte Kritik zum Gegenstand. Es war geprägt von beiderseitiger Ver-

ständigungsbereitschaft, und es hat auch zu einer weitgehenden Einigung geführt.

Im Jahre 1980 fanden laufend Gespräche zwischen dem Bundesinnenministerium und dem Bayer. Innenministerium zu Asylrechtsfragen statt. Dabei standen die Richtlinien vom 17. März 1978 nicht zur Debatte. Diese wurden bis zu ihrem Außerkrafttreten im März 1981 in den vom Bundesinnenminister kritisierten Punkten auch nicht geändert. Für den Grenzschutzdienst erarbeitete der Bundesminister des Innern Richtlinien, die als Bestandteil der Dienstweisung für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs (PolKGDA) vom 10. September 1980 bundesweit gelten. An der Erarbeitung dieser Richtlinien hat das Bayer. Staatsministerium des Innern mitgewirkt.

Zur Frage VI.9 hat die Beweisaufnahme folgendes ergeben:

Die Äußerungen des Zeugen Schweinoch in der Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen am 23. Januar 1980, der Bundesminister des Innern – gemeint sind seine Mitarbeiter – sei der Meinung, daß das, was das Bayerische Staatsministerium des Innern gemacht habe, so schlecht gar nicht sei, beruht nicht auf einer ausdrücklichen Äußerung der Vertreter des Bundesministers des Innern in der Besprechung am 19. Dezember 1979, sondern darauf, daß einer dahingehenden Erklärung des Zeugen Schweinoch nicht widersprochen wurde.

Die Äußerung des Zeugen Schweinoch in der genannten Sitzung am 23. Januar 1980, „das Schreiben des Bundesinnenministers sei bis auf einen Punkt in sich zusammengefallen“, ist darauf zurückzuführen, daß, nach Ansicht des Zeugen Schweinoch, die Konfliktpunkte bis auf einen einvernehmlich durch sprachliche Klarstellungen und Hinweise bereinigt worden seien. Das Protokoll dieser Sitzung zeigt, daß der Zeuge Schweinoch bereits zum damaligen Zeitpunkt erkennbar eine wertende Darstellung der Vorgänge gegeben hat. Die Wertung einer Wertung sah der Ausschuß nicht als seine Aufgabe an.

2. Problembereiche der Richtlinien vom 17. März 1978

2.1 Vorliegen eines Asylbegehrens (Nr. 2.3.1 der Richtlinien)

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes bestimmt in Nr. 3 zu § 38:

„Asyl begehrt, wer im Bundesgebiet Schutz vor Verfolgung sucht. Ein Begehren auf Anerkennung als Asylberechtigter liegt nicht vor, wenn sich aus eigenen Erklärungen des Ausländers ergibt, daß ein Anerkennungsgrund im Sinne des § 28 AuslG offensichtlich nicht geltend gemacht wird.“

sowie in Nr. 6 zu § 38:

„Liegt ein Asylbegehren nicht vor, so richtet sich die weitere ausländerrechtliche Behandlung des Ausländers nach den allgemeinen Vorschriften des Ausländergesetzes.“

In den Richtlinien vom 17. März 1978 heißt es dazu unter 2.3.1:

„Ein Asylbegehren liegt nicht vor, wenn sich aus den eigenen Erklärungen des Ausländers ergibt, daß ein Anerkennungsgrund im Sinne des Art. 1 Abschnitt A der Genfer Flüchtlingskonvention offensichtlich nicht geltend gemacht wird. Hierzu gehören auch: Fehlende Anhaltspunkte für eine subjektive Verfolgungsfurcht, allgemeine Unzufriedenheit mit den Verhältnissen im Herkunftsland, Wunsch nach wirtschaftlicher Besserstellung, schicksalhafte Entwicklungen, die nicht nur einen einzelnen treffen (Gruppenschicksale), Nichterfüllung des Wehrdienstes aus anderen als asylrechtlich relevanten Gründen, Verurteilung wegen einer Tat, die auch in der Bundesrepublik Deutschland als Vergehen oder Verbrechen strafbar wäre.“

In den vorangegangenen Richtlinien vom 21. Januar 1975 hat die einschlägige Bestimmung gelautet:

„2.3 Aufgrund der Niederschrift ist zu prüfen, ob überhaupt ein Asylbegehren vorliegt (Nr. 3 zu § 38 AuslVwV).“

2.3.1 Dies ist der Fall, wenn ein Sachverhalt vorgetragen wird, der – seine Wahrheit unterstellt – den Schluß auf eine drohende Verfolgung aus den genannten Gründen zuläßt (Schlüssigkeitsprüfung). Die Glaubwürdigkeit der angegebenen Gründe ist von der Ausländerbehörde in diesem Zusammenhang nicht zu prüfen; sie hat den Ausländer nur dann nicht als Asylbegehrenden zu behandeln, wenn sich aus seinen eigenen Erklärungen ergibt, daß ein Anerkennungsgrund offensichtlich nicht geltend gemacht wird.

2.3.2 Die Schlüssigkeitsprüfung ist mit besonderer Sorgfalt vorzunehmen

- bei einem nicht substantiierten Vorbringen über angeblich drohende Nachteile (z.B. wegen Nichtzugehörigkeit zur Staatspartei, in wirtschaftlicher oder beruflicher Hinsicht oder im Zusammenhang mit der Wehrdienstpflicht),
- wenn die geltend gemachten Gründe keine Verfolgung staatlicher Organe erkennen lassen (z.B. „Gehässigkeit der Nachbarn oder Arbeitskollegen“).

Die Neuformulierung in den Richtlinien vom 17. März 1978 verfolgte folgende Ziele:

- Eine systematische Verbesserung verbunden mit einer Anpassung an die Systematik der Bestimmungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift; im Obersatz Angleichung an die negative Formulierung in der AuslVwV: durch die negative Formulierung in 2.3.1 „Ein Asylbegehren liegt nicht vor, wenn ...“ wollte man sich an Nr. 3 Satz 2 zu § 38 der AuslVwV anlehnen, in welcher ebenfalls negativ formuliert ist: „Ein Begehren auf Anerkennung als Asylberechtigter liegt nicht vor, wenn ...“;
- Vermeidung des aus dem Zivilprozeßrecht stammenden und damit unter Umständen irreführenden Begriffs der „Schlüssigkeitsprüfung“;
- Erläuterung des abstrakten Obersatzes durch Beispiele, die sich in der Praxis als typisch herausgestellt hatten, ohne jedoch die Fälle abschließend aufzulisten (vgl. die Formulierung „hierzu gehören auch“).

Der Bundesminister des Innern hat in seinem Schreiben vom 15. März 1979 an Nr. 2.3.1 der bayerischen Richtlinien Kritik geübt. Er führt aus, durch die Formulierung des Satzes 2 entstehe der Eindruck, in den genannten Fällen sei das Vorliegen eines Asylbegehrens ausgeschlossen. Dies sei jedoch nicht der Fall. Bei der Prüfung, ob ein Asylbegehren vorliege, habe die Ausländerbehörde nach Nr. 3 zu § 38 AuslVwV von dem Sachverhalt auszugehen, den der Asylbewerber vortrage. Anderweitige Anhaltspunkte, die für oder gegen die behauptete Furcht vor politischer Verfolgung sprächen, habe die Ausländerbehörde außer Betracht zu lassen. Die Wertung derartiger Anhaltspunkte gehöre zur Prüfung der Begründetheit eines Asylantrags, die der Ausländerbehörde versagt sei. In den weiter genannten Beispielfällen möge eine besonders sorgfältige Prüfung angezeigt erscheinen, ob ein Asylbegehren vorliege. Das Vorliegen eines Asylbegehrens könne jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Sei es in den genannten Fällen zweifelhaft, ob ein Asylbegehren vorliege, so könne dies nicht zu Lasten des Antragstellers gehen, da das Vorliegen eines Asylbegehrens nach Nr. 3 zu § 38 AuslVwV nur dann verneint werden könne, wenn ein Anerkennungsgrund offensichtlich nicht geltend gemacht werde.

In der Frage, wie substantiiert das Vorbringen eines Ausländers sein muß, um als Asylbegehren gelten zu können, gab es keine einheitliche Rechtsprechung. Sie schwankte von einer äußerst restriktiven Interpretation bis zu der sehr weitreichenden Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, beispiels-

weise in der Entscheidung vom 28. Juni 1979 (NJW 1980, S. 539), die das Vorbringen zu einem Asylbegehren dann als unbeachtlich ansah, wenn der Asylantrag eindeutig aussichtslos erschien. Dieses Gericht sah einen Asylantrag unter anderem dann als eindeutig aussichtslos an, wenn der Vortrag des Antragstellers, politisch verfolgt zu werden, nicht schlüssig war oder sich als frei erfundene Schutzbehauptung darstellte oder mit den gesicherten Feststellungen der Asylbehörde bzw. der Asylgerichte im offenen Widerspruch stand.

2.2 Mißbräuchliche Asylbegehren (Nr. 2.4 der Richtlinien)

In die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes wurde im Jahre 1977 aufgrund der damaligen Rechtsprechung die sogenannte „Mißbrauchsprüfung“ aufgenommen. Nr. 6 zu § 38 AuslVwV lautet:

„Liegt ein Asylbegehren nicht vor, so richtet sich die weitere ausländerrechtliche Behandlung des Ausländers nach den allgemeinen Vorschriften des Ausländergesetzes. Entsprechendes gilt, wenn die Anerkennung als Asylberechtigter offensichtlich rechtsmißbräuchlich begehrt wird. Die Offensichtlichkeit eines Rechtsmißbrauchs ist gegeben, wenn durch das Verhalten des Ausländers im Zusammenhang mit seinem Asylbegehren eindeutig feststeht, daß mit dem Begehren ausschließlich asylfremde Ziele verfolgt werden. Anhaltspunkte hierfür können unter anderem gegeben sein, wenn der Asylbegehrende es an der notwendigen Mitwirkung bei der Klärung des Sachverhalts fehlen läßt, wenn Asyl nach längerem Aufenthalt im Bundesgebiet erst im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Maßnahmen begehrt wird oder wenn ein neuer Asylantrag mit gleicher Begründung wie ein bereits früher abgelehnter Asylantrag gestellt wird (vgl. auch Nr. 3 Satz 2 zu § 36).“

Die Richtlinien vom 17. März 1978 erläutern hierzu in Nr. 2.4:

„Offensichtlich mißbräuchlich ist ein Asylbegehren, wenn sich aus dem Verhalten des Ausländers eindeutig ergibt, daß mit ihm asylfremde Ziele verfolgt werden (vgl. Nr. 6 zu § 38 AuslVwV). Davon ist regelmäßig auszugehen bei einschlägigen Schutzbehauptungen nach illegalem Aufenthalt und anderweitig drohenden ausländerrechtlichen Maßnahmen, insbesondere wenn sich aus dem zeitlichen und sachlichen Bezug zu einem Ausweisungsverfahren oder einer Straf- oder Abschiebungshaft ergibt, daß das Vorbringen allein die Verhinderung oder Verzögerung der Ausweisung bezweckt.“

Der Bundesminister des Innern hat im Schreiben vom 15. März 1979 an der vorstehenden Ziffer kritisiert, es entspreche nicht der Verwaltungsvorschrift, wenn bestimmt werde, daß in den in Nr. 6 zu § 38 AuslVwV genannten Fällen bei einschlägigen Schutzbehauptungen regelmäßig von einem offensichtlich rechtsmißbräuchlichen Asylbegehren auszugehen sei. Auch in der der Verwaltungsvorschrift zugrundeliegenden Rechtsprechung finde eine solche Regelvermutung keine Stütze.

Die Zulässigkeit der Mißbrauchsprüfung war in der Rechtsprechung bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Februar 1981 (BayVBl. 1981, S. 366) allgemein anerkannt. Allerdings waren die Gerichte unterschiedlicher Auffassung darüber, wann ein Mißbrauch gegeben sei. Während der Hessische Verwaltungsgerichtshof und das Oberverwaltungsgericht Berlin (Pakistani-Fälle!) eher geneigt waren, die Mißbräuchlichkeit eines Asylbegehrens anzunehmen, verfolgte etwa der Bayer. Verwaltungsgerichtshof eine sehr zurückhaltende Rechtsprechung. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Februar 1981 hat nunmehr Klarheit geschaffen, daß ohne gesetzliche Grundlage eine Mißbrauchsprüfung durch die Ausländer- oder Grenzbehörden verfassungsrechtlich unstatthaft ist.

2.3 Einreise aus Nichtverfolgungsländern (Nr. 2.3.2 der Richtlinien vom 17. März 1978)

Nach § 28 AuslG setzt die Anerkennung als Asylberechtigter voraus, daß der Ausländer nicht bereits in einem anderen Land Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden hat.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift bestimmt dazu in Ziffer 7 zu § 38:

„Ein Ausländer, der bereits in einem anderen Land Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden hat, kann nach § 28 AuslG nicht als Asylberechtigter anerkannt werden (vgl. Nrn. 5 und 6 zu § 28). Reist ein solcher Ausländer erlaubt in das Bundesgebiet ein, so ist er nicht an das Bundesamt weiterzuleiten. Versucht er, ohne eine erforderliche Aufenthaltserlaubnis einzureisen, so ist er zurückzuweisen. Die Zulässigkeit einer Entfernung des Ausländers aus dem Bundesgebiet richtet sich im übrigen nach den allgemeinen Vorschriften des Ausländergesetzes.“

In den bayerischen Richtlinien vom 17. März 1978 wird dies unter Nr. 2.3.2 erläutert:

„Ein Asylbegehren liegt ferner nicht vor, wenn der Ausländer bereits in einem anderen Staat als Asylberechtigter anerkannt worden ist oder dort Schutz vor Verfolgung jedenfalls in

dem Ausmaß gefunden hat, der den Mindestrechten des Art. 42 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (sog. Kernrecht) entspricht (§ 28 letzter Halbsatz AuslG, OVG Berlin, B.v. 4. September 1975 I S. 121/123.75 und ständ. Rechtspr. Bayer. VGH). Letzteres ist regelmäßig bei den Signatarstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention der Fall, ansonsten grundsätzlich dann, wenn der Ausländer wegen seiner Eigenschaft als Flüchtling oder aufgrund anderweitiger Aufnahmeaktionen einreisen durfte oder wenn er eine nicht nur zum kurzfristigen Verbleib berechtigte Aufenthaltserlaubnis erhalten hat. Hierauf ist insbesondere bei allen Einreisen über Dritt-Staaten zu achten. Wegen der ausländerrechtlichen Behandlung wird auf Nr. 7 zu § 38 AuslVwV hingewiesen.“

Ergänzend dazu bestimmt Nr. 1.5 dieser Richtlinien:

„Illegal aus einem Nicht-Verfolungsland eingereiste Ausländer sind, weil ihr Aufenthalt nicht rechtmäßig im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GK bzw. § 11 Abs. 2 AuslG ist, aufgrund der bestehenden Übernahmeabkommen zurückzuüberstellen oder in das Land ihres bisherigen Aufenthalts zurückzuschaffen. ...“

Dazu bemerkte der Bundesminister des Innern im Schreiben vom 15. März 1979, nach Nr. 6 zu § 28 AuslVwV könne aus einem nur vorübergehenden Aufenthalt in einem Staat, den ein Ausländer auf seinem Reiseweg vom Verfolgerstaat in die Bundesrepublik Deutschland berührt habe, nicht entnommen werden, daß er dort Schutz vor politischer Verfolgung gefunden habe, es sei denn, daß ihm der Aufenthalt dort gestattet worden sei. Diese Bestimmung gehe auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurück, das z.B. in einem Urteil vom 29. Juni 1962 entschieden gehabt habe, daß ein Ausländer selbst bei einem 11monatigen Aufenthalt in einem Nicht-Verfolgerstaat dort nicht notwendigerweise Schutz vor politischer Verfolgung gefunden habe. Bei diesem Staat habe es sich übrigens um Israel, das seit 1954 Vertragsstaat der Genfer Konvention sei, gehandelt. Eine Regel, wonach ein Ausländer, der sich in einem Vertragsstaat der Genfer Konvention aufgehalten gehabt habe, dort auch Schutz vor politischer Verfolgung gefunden habe, stehe demnach mit Nr. 6 zu § 28 AuslVwV und der dieser Bestimmung zugrundeliegenden Rechtsprechung in Widerspruch.

Der Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen ist in seinem Schreiben vom 22. November 1979 ebenfalls der Auffassung, die bayerischen Richtlinien gingen von einem zu eng verstandenen Begriff der „unmittelbaren“ Einreise aus.

Die Rechtsprechung zu dieser Frage konsolidierte sich erst in den Jahren 1977 und 1978.

Das vorerwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 1962 ist vom Bayer. Staatsministerium des Innern als isolierte Einzelentscheidung angesehen worden; weitere Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts bis 1977 sind dem Ausschuß auch nicht bekannt geworden. Dieses Urteil besagt im übrigen, daß alleine die Dauer des Aufenthalts in einem Nicht-Verfolungsland für die Frage, ob ein Ausländer Schutz vor Verfolgung gefunden hat, nicht entscheidend ist. Im Jahre 1977 judizierte das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung vom 26. April 1977 (nicht veröffentlicht), daß es darauf ankommt, in welchem Zeitpunkt die Ausländer nicht mehr zu befürchten brauchten, in ihr Heimatland, in dem ihnen politische Verfolgung gedroht habe, abgeschoben zu werden.

Die bayerische Haltung ist geprägt von der Sonderbeziehung zur Republik Österreich. Österreich ist Signatarstaat der Genfer Konvention und steht in seiner rechtsstaatlichen Prägung der Bundesrepublik in nichts nach. Die Bedenken des Bayer. Staatsministeriums des Innern, eine Entscheidung des Bayer. Verwaltungsgeschichtshofs (vgl. unten 4.2), derzufolge ein viermonatiger Aufenthalt im österreichischen Lager Traiskirchen einen nur vorübergehenden Aufenthalt in einem Durchreiseland darstelle, der Ausländer in Österreich also nicht Schutz vor Verfolgung gefunden haben solle, zu verallgemeinern und an die nachgeordneten Behörden weiterzugeben, sind auch von da her zu verstehen. Es war das zentrale Anliegen Bayerns in den Diskussionen mit dem Bundesminister des Innern, jedenfalls für den Signatarstaat Österreich eine Regelung zu finden, nach der ein Aufenthalt mit Billigung der österreichischen Behörden indiziert, daß der Ausländer Schutz vor Verfolgung gefunden hat. Eine solche Sonderregelung wurde mittlerweile gefunden, so daß davon auszugehen ist, daß Ausländer, die im österreichischen Lager Traiskirchen aufgenommen werden, bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag Schutz vor Verfolgung gefunden haben. Ausländer, die durch Österreich lediglich durchreisen oder sich dort als Asylbewerber nicht zu erkennen gegeben haben und auch nicht aus anderen Gründen ein Aufenthaltsrecht in Österreich besitzen, können in der Bundesrepublik Asyl begehren; sie haben in Österreich noch nicht Schutz vor Verfolgung gefunden.

3. Der Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 (Frage VI.3)

3. War den Bearbeitern der Neufassung vom 17. März 1978 die Vereinbarung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 bekannt? Wenn ja, weshalb wurde eine Einarbeitung dieser Vereinbarung in die neue Fassung der Richtlinien unterlassen?

3.1 Entstehung, Inhalt und Rechtscharakter.

Die Ständige Konferenz der Innenminister beschäftigte sich in den Jahren 1965 und 1966 zweimal mit der ausländerrechtlichen Behandlung von Ostblockstaatsangehörigen. Mit Beschluß vom 3./4. Juni 1965 legte sie fest, daß legal einreisenden Staatsangehörigen der Ostblockstaaten der Aufenthalt zur Ausübung einer Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland nicht gestattet werden soll. Der Beschluß vom 26. August 1966 befaßt sich mit illegal einreisenden Angehörigen der Ostblockstaaten. Angehörige von Ostblockstaaten (ohne Jugoslawien – insoweit wurde eine Sonderregelung getroffen), die illegal einreisen, erhalten nach diesem Beschluß, soweit nicht einer der Ausweisungstatbestände des § 10 Abs. 1 AuslG vorliegt – der mit der illegalen Einreise erfüllte Ausweisungstatbestand ist außer Betracht zu lassen – eine Duldung. Besteht ein Interesse an dem weiteren Aufenthalt des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, kann eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Abschiebung erfolgt bis auf weiteres nicht, es sei denn, einer der oben erwähnten Ausweisungstatbestände ist gegeben.

In der Begründung zum Beschluß vom 26. August 1966 ist u. a. ausgeführt, der Grundsatz, daß die deutschen Einreisebestimmungen zu respektieren seien, müsse auch für Ostblockangehörige aufrechterhalten bleiben. Die besonderen Verhältnisse, die zur Zeit in den Ostblockstaaten herrschten, rechtfertigten es aber, die illegalen Zuwanderer aus diesen Staaten anders zu behandeln als die illegalen Zuwanderer aus sonstigen Staaten. Auch wenn eine persönliche Verfolgung und damit ein Asyltatbestand nicht vorlägen, hätten doch die meisten der illegalen Zuwanderer den verständlichen Wunsch, nicht mehr länger unter einem kommunistischen Regime der gegenwärtigen Prägung zu leben. Die illegalen Zuwanderer, die gleichzeitig zumeist illegal ihr Heimatland verlassen hätten, seien bei der Abschiebung in das Heimatland der Gefahr einer Bestrafung ausgesetzt. Eine Abschiebung in das Heimatland solle daher nicht stattfinden. Andererseits solle den Zuwanderern klargemacht werden, daß sie nicht auf unbegrenzte Zeit in Deutschland bleiben könnten und sich um die Weiterreise in ein anderes Land bemühen müßten.

Die Regelung des IMK-Beschlusses vom 26. August 1966 wurde zunächst für ein Jahr befristet mit der Begründung, die Entwicklung in den Ostblockstaaten müsse verfolgt werden. Es müsse beobachtet werden, ob das weitgehende Abschiebungsverbot eine Sogwirkung auslöse, die zu einem starken Anwachsen der illegalen Zuwanderung führe. Schließlich müsse abgewartet werden, ob der Arbeitskräftebedarf der deutschen Wirtschaft weiterhin eine steigende Tendenz aufweise.

Der IMK-Beschluß vom 26. August 1966 wurde für Bayern zunächst mit Entschließung vom 4. November 1966 umgesetzt, an deren Stelle später das Rundschreiben vom 18. September 1970 (vgl. Anlage 17) trat. Zentraler Punkt dieses Rundschreibens ist die unter 1.1 getroffene Bestimmung:

„Illegal eingereiste Staatsangehörige der Ostblockstaaten (ausgenommen Jugoslawien) sollen gegen ihren Willen weder in ihren Heimatstaat noch in ein anderes Ostblockland (einschließlich Jugoslawien) abgeschoben werden. Die Abschiebung ist jedoch zulässig, wenn ein Ausweisungstatbestand nach § 10 AuslG vorliegt; der mit der illegalen Einreise verwirklichte Ausweisungstatbestand (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 Nr. 6 AuslG) bleibt außer Betracht.“

Dieses nach wie vor gültige, zuletzt mit Schreiben vom 28. Februar 1979 (vgl. oben II.3) verlängerte Rundschreiben hat den Charakter einer innerdienstlichen Weisung, nicht einer Rechtsvorschrift. Es konkretisiert das den Ausländerbehörden nach § 17 AuslG eingeräumte Ermessen, wonach die Abschiebung eines Ausländers zeitweise ausgesetzt werden kann. Da auch bei einer Ermessensbindung über Verwaltungsvorschriften die Einzelfallprüfung nicht unterbleiben darf, beansprucht das Schreiben vom 18. September 1970 zu Recht keine unbedingte Bindung („sollen“).

Aus den Diskussionen des Untersuchungsausschusses ergibt sich die Notwendigkeit, noch auf folgendes hinzuweisen:

Der IMK-Beschluß findet bei Zurückweisungen an der Grenze zu Ostblockstaaten Anwendung, also nicht für die Grenze nach Österreich. Einen Sonderfall stellt die Einreise von Ostblockangehörigen auf dem Luftweg aus Jugoslawien dar. Anlässlich der Behandlung der Zurückweisung zweier tschechoslowakischer Staatsangehöriger am 11. August 1979 nach Jugoslawien durch die Grenzpolizei station München-Riem (vgl. oben IV.4) wurde von dem als Zeugen gehörten Vertreter des Präsidiums der Bayer. Grenzpolizei u. a. dargelegt, daß aufgrund der Erkenntnisse des Präsidiums der Bayer. Grenzpolizei Ostblockstaatsangehörigen auch bei illegaler Einreise nach Jugoslawien keine Gefahren drohten, insbesondere würden sie nicht in ihre Heimatländer abgeschoben. Jugoslawien sei Signatarstaat der Genfer Konvention. Nach Jugoslawien zurückgewiesene Ausländer hätten die Möglichkeit, dort ihre Einreise in die Bundesrepublik Deutschland zu legalisieren.

3.2 Verhältnis zum Asylrecht

Der IMK-Beschluß vom 26. August 1966 ist eine ausländer-, nicht eine asylrechtliche Regelung. Der IMK-Beschluß ist auch dann anzuwenden, wenn der Ausländer keinen Asylantrag stellt oder nicht verfolgt ist. Durch die Entwicklung

der Republikfluchtrechtsprechung (vgl. unten 4.2), die eine erhebliche Ausdehnung des Asyltatbestandes mit sich brachte, überschneiden sich heute der Anwendungsbereich des IMK-Beschlusses und der des Asylrechts. An der grundsätzlichen Andersartigkeit beider Regelungsbereiche hat dies jedoch nichts geändert.

Zur Frage VI.3 im besonderen ist folgendes festzustellen:

Den Bearbeitern der Neufassung der Asylrichtlinien im Bayerischen Staatsministerium des Innern war die Vereinbarung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 bekannt.

Sie haben diese Vereinbarung auch in die Richtlinien eingearbeitet. Nach Nr. 2.6 der Richtlinien vom 17. März 1978 entfällt die Vorlage eines Abdrucks der Niederschrift zu einem Asylbegehren an das Staatsministerium des Innern bei Ostblockstaatsangehörigen. Hintergrund dieser Bestimmung ist, daß an den Angaben von Ostblockstaatsangehörigen zur Begründung ihres Asylbegehrens kein Interesse besteht, da sie aufgrund des IMK-Beschlusses ohnehin im Bundesgebiet verbleiben dürfen und daher Informationen über die von ihnen vorgebrachten Asylgründe für Verwaltung und Gesetzgebung ohne Belang sind. Nach Nr. 5.4 der Richtlinien können vom Aufenthalt in der Sammelunterkunft u.a. befreit werden „Staatsangehörige eines Ostblockstaates (außer Jugoslawien), die gemäß Nr. 1.1 des Rundschreibens vom 18. September 1970 (Nr. 1 A 2 - 2084 - 10 b 8) nicht abgeschoben werden, weil außer der illegalen Einreise kein anderer Ausweisungstatbestand erfüllt ist.“ Zweck dieser Bestimmung ist es, Ostblockstaatsangehörige nicht deshalb schlechter zu stellen, weil sie einen Asylantrag gestellt haben; auch sie baut auf der Geltung des IMK-Beschlusses vom 26. August 1966 auf.

Die Beamten des Staatsministeriums des Innern waren darüber hinaus der Ansicht, daß die ausländerrichtliche Regelung des IMK-Beschlusses als Abschiebungshindernis in den Richtlinien, die sich mit der Behandlung von Asylbegehren befassen, nicht einmal nachrichtlich erwähnt werden mußte. An der Weitergeltung des IMK-Beschlusses hätte es keinen Zweifel gegeben. Es sei nichts Ungewöhnliches, daß ein Lebensverhältnis nach höheren Vorschriften oder Richtlinien zu behandeln sei. Der Vertreter des Bundesministers des Innern, der Zeuge Dr. Schiffer, bezeichnete es als eine „didaktische“ Frage, ob der IMK-Beschluß in Asylrichtlinien als Abschiebungshindernis erwähnt werden solle oder nicht. Bemerkenswert erscheint dem Ausschuß auch die Tatsache, daß die aus dem Jahre 1966 stammenden Anweisungen des Bundes für die Behörden des Grenzschutzes den IMK-Beschluß im Zusammenhang mit der Behandlung von Asylbegehren nicht erwähnen.

4. Die einschlägige Rechtsprechung (Fragen VI.5, 6 und 7)

5. Waren den Bearbeitern der Neufassung der Richtlinien vom 17. März 1978 bis dahin ergangene ober- und höchstgerichtliche Entscheidungen zu Asylrechtsfragen bekannt? Wenn ja, weshalb wurde die Einarbeitung der Grundsätze dieser Entscheidungen in die neu gefaßten Richtlinien unterlassen?
6. In welchen Fällen waren nach dem 1. Januar 1975 ergangene ober- und höchstgerichtliche Entscheidungen zu Asylrechtsfragen für das Staatsministerium des Innern Anlaß, bestehende Richtlinien und Dienstanweisungen zu ändern? Auf welche andere Weise wurden gegebenenfalls nachgeordnete Behörden auf neuere Rechtsprechung zu Asylrechtsfragen hingewiesen?
7. Gab es seit dem 1. Januar 1975 ober- und höchstgerichtliche Entscheidungen zu Asylrechtsfragen, über die nachgeordnete Behörden seitens des Staatsministeriums des Innern deshalb nicht unterrichtet wurden, weil diese Entscheidungen im Staatsministerium auf rechtliche Bedenken stießen? Um welche konkreten Entscheidungen handelte es sich hierbei?

4.1 Die einschlägige Rechtsprechung

Für die Untersuchung ist die Rechtsprechung zu folgenden Themen erheblich:

- Voraussetzungen für das Vorliegen eines Asylbegehrens („Schlüssigkeitsprüfung“);
- Voraussetzungen eines mißbräuchlichen Asylbegehrens („Mißbrauchsprüfung“);
- Voraussetzungen des Schutzfindens in einem Drittland („Anderweitiger Schutz vor Verfolgung“);
- Republikflucht als Asylgrund.

Der Ausschuß hat sich ein Bild von der einschlägigen Rechtsprechung mittels einer Auswahl von ca. 50 Entscheidungen verschafft, die vom Staatsministerium des Innern zusammengestellt wurde. Allgemein ist zur vorhandenen Rechtsprechung auf folgendes hinzuweisen:

Die Rechtsprechung zu Asylrechtsfragen nahm erst in jüngster Zeit den jetzt zu beobachtenden Umfang an; aus der Zeit bis zum Erlaß der Richtlinien vom 17. März 1978 war ein gewisser Schwerpunkt der Rechtsprechung lediglich zur Frage der Mißbrauchsprüfung vorzufinden, was auch zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift geführt hat.

Die Rechtsprechung zu den drei erstgenannten Punkten ist nahezu ausschließlich in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangen, d.h., es liegen Äußerungen des Bundesverwaltungsgerichts kaum vor; zur Schlüssigkeits- und Mißbrauchsprüfung gibt es nur einige wenige Anmerkungen in der Entscheidung vom 16. August 1977 (DÖV 1978, 180). Dieser Umstand hat zu einer Zersplitterung der Rechtsprechung in der Frage der Behandlung von Asylbegehren geführt.

Die Behandlung der strittigen Fragen im vorläufigen Rechtsschutzverfahren hat darüber hinaus die Folge, daß die Gerichte Grundsatzentscheidungen vermeiden und weitgehend die Eigenarten des Einzelfalls in die von ihnen zu treffende Ermessensentscheidung einfließen lassen.

4.2 Auswertung im Bayer. Staatsministerium des Innern

Im zuständigen Sachgebiet des Staatsministeriums des Innern sind alle wichtigen einschlägigen Entscheidungen bekannt. Neben den üblichen Publikationswegen dienen dem Staatsministerium des Innern der institutionalisierte Austausch verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zwischen Bund und Ländern und die Information durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern zur Unterrichtung über die aktuelle Rechtsprechung.

Das Staatsministerium des Innern unterrichtet die nachgeordneten Behörden über neuere Rechtsprechung im Ausländerrecht seit 1976 durch eine Rechtsprechungskartei. Diese verfolgt in erster Linie den Zweck, den Behörden für ihre praktische Arbeit schnelle und komprimierte Informationen sowie Formulierungshilfen an die Hand zu geben. Entscheidungen zu Asylrechtsfragen machen in der Kartei nur einen geringen Teil aus. Darüber hinaus informierte das Staatsministerium des Innern über neuere Entwicklungen der Rechtsprechung auf den Ausländerreferentenbesprechungen mit den Regierungen sowie auf den Fortbildungsveranstaltungen der Bayerischen Verwaltungsschule. Schließlich wurde die Rechtsprechung anhand von Einzelfällen mit den zuständigen Behörden diskutiert.

In die Richtlinien vom 17. März 1978 sind nach den Aussagen der Zeugen Dr. Weideler und Schirmeyer einzelne Entscheidungen im allgemeinen nicht eingearbeitet worden. Die Grundsätze der für die Richtlinien einschlägigen, zum Jahresbeginn 1978 nicht sehr umfangreichen Rechtsprechung sind, soweit es sich um gefestigte Rechtsprechung gehandelt hat, berücksichtigt gewesen.

Änderungen im Hinblick auf spätere Entscheidungen sah das Innenministerium aus den nachfolgend dargestellten Gründen nicht für erforderlich an. In der Frage, wie ober- und höchstgerichtliche Entscheidungen zu bewerten und ggf. umzusetzen und an die nachgeordneten Behörden weiterzuleiten seien, ließ sich das Ausländerreferat, als es unter der Leitung des Zeugen Dr. Weideler stand, von folgenden Grundsätzen leiten: Einer gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wurde gefolgt. Im übrigen wurde die Rechtsprechung gewichtet.

Dabei war ein wesentlicher Aspekt, den Ausländerbehörden gegenüber eine klare Position zu

beziehen. Bei divergierenden Entscheidungen traf das Staatsministerium des Innern eine Auswahl. Diese erfolgte nach der Generallinie des Innenministeriums, daß dem Zustrom von Wirtschaftsasylanten in dem vom Gesetz gegebenen Rahmen nach Möglichkeit zu begegnen sei, während bei wirklich Verfolgten großzügig verfahren werden müsse.

Das Staatsministerium des Innern hat aus der Vielzahl der ihm zugehenden Entscheidungen von vornherein nur eine beschränkte Auswahl an die nachgeordneten Behörden weitergegeben oder in anderer Form für die Verwaltungspraxis umgesetzt. Ursache dafür waren die vorstehend erwähnten praktischen Gründe, im wesentlichen nicht jedoch rechtliche Bedenken. Der Zeuge Dr. Weideler und der seinerzeitige juristische Mitarbeiter im Ausländerreferat, der Zeuge Schirmeyer, haben dies anhand der folgenden Beispiele erläutert:

Die Entscheidung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs vom 14. September 1978, nach der ein Ausländer, der sich vier Monate im Lager Traiskirchen in Österreich aufgehalten hat, nicht in Österreich Schutz vor Verfolgung gefunden haben soll, wurde nicht an die nachgeordneten Behörden weitergegeben. Das Innenministerium war der Auffassung, diese Entscheidung enthalte keine grundsätzlich neue Auslegung des Ausländergesetzes; der Zeitfaktor sei nur einer der zu berücksichtigenden Umstände; es habe keine weiteren Entscheidungen gegeben, die die vier Monate oder einen ähnlichen Zeitraum zu einer generellen Auslegungshilfe gemacht hätten, vielmehr sei die Entscheidung allein gestanden. Es habe daher kein Anlaß bestanden, die Richtlinien zu ändern, die sich mit der Frage der Dauer des Aufenthalts in einem Drittland ohnehin nicht befassen, oder die Entscheidung gesondert bekanntzugeben.

In dem Bereich der sog. Schlüssigkeitprüfung entwickelte sich die Rechtsprechung der Obergerichte im Jahre 1979 gänzlich auseinander. Während der Bayer. Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom 6. April 1979 eine entsprechende Befugnis der Ausländerbehörden verneinte, dehnte der Hessische Verwaltungsgerichtshof diese Befugnis erstmals mit Beschluß vom 22. Juni 1979 erheblich aus, indem er auch offensichtlich aussichtslose Asylbegehren als unbeachtlich ansah (vgl. schon oben 2.1). In dieser Lage hat das Staatsministerium weder die Rechtsprechung, die zu einer restriktiven Interpretation der Richtlinien geführt hätte, noch die, die eine wesentliche Erweiterung der Vorprüfungsbefugnis der Grenz- und Ausländerbehörden nach sich zieht, in allgemeiner Form umgesetzt; sie wurde aber mit nachgeordneten Behörden diskutiert. Die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts über die Republikflucht wird von folgender Kurzübersicht verdeutlicht:

- (1) Entscheidung vom 26. Oktober 1971, BVerwGE 39, 27

Die (tatsächliche) Bestrafung wegen Republikflucht kann asylbegründende politische Verfolgung sein.

Die Tatsache der Flucht kann ein starkes Indiz dafür ergeben, daß der Ausländer im politischen Gegensatz zu dem Regime seines Heimatlandes steht.

- (2) Entscheidung vom 7. Oktober 1975, BayVBl. 1976, S. 411

Auch eine erst drohende Bestrafung wegen Republikflucht kann asylbegründende politische Verfolgung sein.

- (3) Entscheidung vom 29. November 1977, BVerwGE 55, 82

Maßgebend dafür, ob die befürchtete Verfolgung eine politische ist, sind die Gründe, aus denen der Verfolgerstaat die befürchtete Verfolgung betreibt. Soweit früheren Urteilen die Auffassung zugrundeliegt, die begründete Furcht vor Verfolgung wegen politischer Überzeugung reiche nicht aus, vielmehr müsse der Asylbewerber die vom Verfolgerstaat angenommene politische Überzeugung tatsächlich besitzen, wird diese Auffassung aufgegeben.

Im Fall des Beitritts zu einer Emigrantenorganisation kurz vor dem Asylverfahren oder während dieses Verfahrens ist die Anerkennung als Asylberechtigter auszusprechen, wenn die Umstände des Falles, insbesondere die Art der Organisation, die Erkennbarkeit der Mitgliedschaft in ihr und die Art einer etwaigen Tätigkeit für sie geeignet sind, im Heimatstaat eine Verfolgung wegen politischer Überzeugung ernsthaft befürchten zu lassen.

- (4) Entscheidung vom 21. November 1978, nicht veröff.

Der Grundsatz, daß für das Vorliegen einer befürchteten Verfolgung nicht zu fordern sei, der Asylbewerber müsse die vom Verfolgerstaat angenommene Überzeugung tatsächlich besitzen, gilt, wie um etwaiger Zweifel willen bemerkt sei, für alle Fälle, in denen Asyl aus drohender Verfolgung wegen politischer Überzeugung beansprucht wird.

- (5) Entscheidung vom 27. März 1979 (ebenso DÖV 1979, S. 827)

Erstreckung der Grundsätze zu (3) und (4) auf einen Fall der Republikflucht.

Das Bayer. Staatsministerium des Innern vertritt in der Frage, ab wann die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, daß es für den Asyitatbestand der Republikflucht nicht darauf ankomme, daß der Ausländer die vom Verfolger-

staat angenommene politische Überzeugung auch tatsächlich besitze, als gefestigt anzusehen sei, die Auffassung, eine Klärung sei erst durch die Urteile vom 21. November 1978 und vom 27. März 1979 erfolgt. Für die Einzelheiten zur Begründung dieser Auffassung wird auf den Bericht der Bayer. Staatsregierung zum Beschluß des Bayer. Landtags vom 29. November 1979 (Anlage 2) unter III.2.2 verwiesen. Der Zeuge Dr. Schiffer als Vertreter des Bundesministers des Innern hat sich zu dieser Frage nicht geäußert.

Im Hinblick auf mögliche Konsequenzen für die Richtlinien vom 17. März 1978 ist folgendes zu ergänzen:

Das Staatsministerium des Innern hat weder bei der Neufassung der Asylrichtlinien 1978 noch später die Einarbeitung der Republikfluchtsprechung in die Richtlinien erwogen: Die Fälle, die zu einer Asylanerkennung wegen Republikflucht führen, fallen nämlich sämtlich auch unter den IMK-Beschluß. Da das Staatsministerium des Innern davon ausging, daß die ihn für die bayer. Behörden umsetzende Weisung vom 18. September 1970 beachtet wird, bedurfte es neben dieser ausländerrechtlichen Handlungsanweisung keiner weiteren – jetzt asylrechtlichen – Anordnung gleichen Inhalts für den gleichen Lebenssachverhalt.

VII. Zusammenarbeit zwischen Bund und Bayern in Asylangelegenheiten

Im Abschnitt VII. des Untersuchungsauftrags sind zwei Komplexe angesprochen. Der eine betrifft die Übereinstimmung zwischen Bund und Bayern in Asylangelegenheiten. Dieser Komplex ist im wesentlichen durch die Beweisaufnahme zu VI. des Untersuchungsauftrags beantwortet. Der andere hat die Befassung des Bundesinnenministeriums und diesem nachgeordneter Behörden mit den Fällen Cermak und Zilka vor deren Abschiebung zum Gegenstand. Hierzu ist das Wesentliche bereits oben in Abschnitt I. zur Frage 1. gesagt. Die zu Abschnitt VII. gestellten Fragen sollen daher im folgenden lediglich zusammenfassend beantwortet werden.

1. Wurde die Neufassung der bayerischen Richtlinien vom 17. März 1978 vor der Herausgabe an die nachgeordneten bayerischen Behörden mit dem Bundesinnenministerium abgestimmt?

Wann hat das Bundesinnenministerium erstmals Kenntnis von dem Inhalt der neu gefaßten bayerischen Richtlinien erhalten? Welche schriftlichen Vorgänge liegen vor, und was ist ihr Inhalt? Welche fernmündlichen oder persönlichen Rücksprachen haben stattgefunden, deren Ziel es war, Einklang in den Rechtsauffassungen des Bundesinnenministeriums und des Staatsministeriums des Innern in Fragen des Asylverfahrens und der ausländerrechtlichen Behandlung von Asylbewerbern herzustellen?

Die Neufassung der bayerischen Richtlinien vom 17. März 1978 wurde mit dem Bundesinnenministerium nicht abgestimmt (vgl. näher oben VI.1.2).

Das Bayer. Staatsministerium des Innern hat dem Bundesinnenministerium seine Richtlinien vom 17. März 1978 am 20. Dezember 1978 zugesandt (vgl. näher VI.1.3).

Über die Kontakte zwischen dem Bundesinnenministerium und dem Bayer. Staatsministerium des Innern ist oben VI.1.3 ausführlich berichtet. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß zwischen den beiden Ministerien laufender Kontakt bestand. Zur Illustration sei die Aussage des Vertreters des Bundesministers des Innern, des Zeugen Ministerialdirektor Dr. Schiffer, erwähnt, derzufolge die Ausländerreferenten „unzählige Male“ miteinander bezüglich der divergierenden Standpunkte telefoniert haben. Daraus wird auch verständlich, daß über diese Kontakte keine Aktenvermerke oder Gesprächsnotizen gemacht worden sind.

2. Welche Informationen und Unterlagen haben das Bundesinnenministerium oder diesem nachgeordnete Bundesbehörden in den Fällen Cermak und Zilka von den unmittelbar befaßten bayerischen Behörden erhalten? War aus diesen Unterlagen die Absicht, Cermak und Zilka in die CSSR abzuschleppen, ersichtlich? Wann wurden die Informationen seitens bayerischer Behörden gegeben? Welche tatsächlichen oder rechtlichen Möglichkeiten hätten das Bundesinnenministerium oder diesem nachgeordnete Bundesbehörden gehabt, um in das Abschiebungsverfahren gegen Cermak und Zilka einzugreifen?

Vor der Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka sind das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und die Grenzschutzdirektion Koblenz durch das oben I.1. wiedergegebene Fernschreiben der Grenzpolizeiinspektion Freilassing vom 14. Oktober 1978 informiert worden. Die Information der Grenzschutzdirektion Koblenz diente statistischen Zwecken. Die mit der Benachrichtigung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge verbundene Zielsetzung ist unklar geblieben.

Aus den oben zu I.1. dargelegten Gründen war aus dem vorerwähnten Fernschreiben eine Absicht, die Ausländer in die Tschechoslowakei abzuschleppen, nicht ersichtlich. Aus diesem Grunde erübrigt sich eine weitere Erörterung.

3. Welche Aktenvermerke und Gesprächsnotizen wurden im Staatsministerium des Innern zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen zwischen dem Bundesinnenministerium und dem Staatsministerium des Innern gefertigt?

Zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen zwischen dem Bayer. Innenministerium und dem Bundesinnenministerium in Asylrechtsfragen ist dem Untersuchungsausschuß ein eigener Akt „Differenzpunkte“ vorgelegt worden. Die wichtigsten der dort enthaltenen Vermerke werden im Bericht erörtert (vgl. die Ausführungen zu VI., vor allem zu den Nrn. 8. und 9. des Untersuchungsauftrages).

C. Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse

Nach Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags ist

Aufgabe eines Untersuchungsausschusses „die Untersuchung von Tatbeständen, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zur Berichterstattung an die Vollversammlung“. Danach beschränkt sich seine Arbeit auf die Feststellung von Tatsachen, während die Bewertung dieser Tatsachen, die rechtliche genauso wie die politische Bewertung, in erster Linie Sache der Vollversammlung ist.

Dies vorausgeschickt, können die wesentlichen Untersuchungsergebnisse wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Aufgrund der sehr engen, punktuellen Fragestellung zum **Ablauf der Angelegenheit Cermak und Zilka** oblag dem Ausschuß keine Gesamtuntersuchung dieser Fälle. Hervorhebenswert erscheint die Feststellung, daß das Fernschreiben der Grenzpolizeiinspektion Freilassing vom 14. Oktober 78, das u.a. dem Staatsministerium des Innern und Bundesbehörden zuzuging, nach Auffassung aller Zeugen von einer beabsichtigten Abschiebung in die Tschechoslowakei nichts erkennen ließ.

2. **Zur Sachbehandlung und zum Informationsfluß innerhalb des Staatsministeriums des Innern** im Zusammenhang mit diesen Fällen ist hervorzuheben: Staatsminister Tandler hat erst am Abend des 20. November 1979, also nach der Debatte im Rechts- und Verfassungsausschuß, davon erfahren, daß Staatssekretär Neubauer bereits früher mit der Angelegenheit Cermak und Zilka befaßt war. Dafür sind vor allem folgende Gründe festgestellt worden: Staatssekretär Neubauer konnte, nachdem das Gespräch mit Herrn Belcredi zur Zufriedenheit der Beteiligten abgelaufen war, davon ausgehen, daß in einem bedauerlichen Einzelfall eine Ausländerbehörde weisungswidrig entschieden hatte. Er hatte die Weisung erteilt, durch geeignete Maßnahmen die Wiederholung eines solchen Falles zu verhindern. Aus damaliger Sicht war die Angelegenheit erledigt. In der politischen Diskussion des Asylproblems der Jahre 1978/1979 spielte außerdem die Frage der Ostblockflüchtlinge keine Rolle. Als die Fälle Cermak und Zilka durch den Bundesminister des Innern und die Presse im Herbst 1979 aufgegriffen wurden, stand für Staatsminister Tandler und die Beamten des Staatsministeriums des Innern der politische Zusammenhang der Angelegenheit mit der Novellierung des Asylrechts ganz im Vordergrund.

3. Die **personellen Konsequenzen** des Staatsministeriums des Innern bestanden aus Ermittlungen gegen die für die Fälle Cermak und Zilka verantwortlichen Beamten des Landratsamtes sowie die im Staatsministerium mit der Angelegenheit befaßten Beamten der zuständigen Abteilung. Disziplinarmaßnahmen wurden im Gegensatz zu Fall IV.3 nicht getroffen, da nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern Dienstvergehen, d.h. schuldhaftes Verletzen von Dienstpflichten nicht vorlag.

4. Mit den **weiteren einschlägigen Einzelfällen** hat sich der Ausschuß überaus gründlich befaßt. Allein

hierzu wurden 45 Zeugen gehört, einige zu mehreren Fällen.

Es hat sich herausgestellt, daß die einzelnen Fälle unterschiedlich gelagert sind und sich daher kaum zusammenfassen lassen. Feststellen läßt sich jedoch, daß die Angaben von Staatsminister Tandler in der Plenardebatte am 29. November 79 zu weiteren Fällen in den wesentlichen Punkten bestätigt wurden. Im problematischen Fall der Abschiebung eines tschechoslowakischen Staatsangehörigen in die CSSR nach einem Selbstmordversuch (vgl. im einzelnen oben IV.3) erhielt das Staatsministerium des Innern erst nach diesem Zeitpunkt Kenntnis von den näheren Umständen. Sie haben dann zu disziplinarischen Konsequenzen beim Landratsamt geführt.

Im übrigen hat der Ausschuß festgestellt, daß im Zeitraum von Anfang 1975 bis November 1979 12 weitere Ostblockangehörige in den Ostblock abgeschoben worden sind. Diese Fälle sind jedoch mit den Fällen Cermak und Zilka nicht vergleichbar; insbesondere ist bei ihrer Behandlung nicht gegen den Beschluß der Innenministerkonferenz 1966 verstoßen worden. Es hat sich vor allem um wegen Straftaten Verurteilte gehandelt. Den Hauptteil der übrigen untersuchten Fälle machten Zurückweisungen von Asylbegehrenden an der Grenze nach Österreich aus.

5. **Zur Vorprüfung von Asylanträgen durch Grenz- und Ausländerbehörden** hat der Ausschuß in erster Linie anhand eines Stichprobenverfahrens das vorliegende Fallmaterial überprüft und abgerundet. Wesentliche weitere Erkenntnisse wurden dabei nicht gewonnen. Darüber hinaus war der Ausschuß aufgefordert, die bayerische Praxis in Vergleich zu der beim Bundesgrenzschutz und in anderen Ländern zu setzen. In der zentralen Frage, unter welchen Voraussetzungen überhaupt ein Asylbegehren vorliegt, zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen der Auffassung des Bundesinnenministers, der ihm nachgeordneten Grenzschutzdirektion Koblenz und der bayerischen Praxis sowie der Praxis in anderen Ländern, für die dem Ausschuß allerdings wenig Material zugänglich war. Sie reichen von der weiten Auffassung, bereits bloße Andeutungen politischer Verfolgung genügen im Zweifel für ein Asylbegehren (Bundesinnenminister) über die Forderung, das Asylbegehren dürfe nicht „unschlüssig“ sein, d.h. die Wahrheit des Vorbringens unterstellt, müsse ein Anerkennungsgrund möglicherweise gegeben sein (Grenzschutzdirektion Koblenz; im wesentlichen auch bayerische Praxis) bis hin zu der in der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs deutlich werdenden Ansicht, ein Antrag müsse, um als Asylbegehren gelten zu können, auch gewisse Erfolgchancen aufweisen.

6. **Die Untersuchungen zu den Rechtsgrundlagen und Verwaltungsanweisungen für die bayerische Asylpraxis** hatten zunächst die Richtlinien des Staatsministeriums des Innern vom 17. März 78

zum Gegenstand. Sie stellen bundesweit den ersten Versuch dar, den Grenz- und Ausländerbehörden für die Behandlung von Asylbegehren ergänzende Hinweise zu den recht allgemein gehaltenen Bestimmungen des Ausländergesetzes und der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz zu geben. Ihre Formulierungen sind geprägt von dem Bestreben, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten den ungehinderten Zustrom von Ausländern, die mittels der Gewährleistungen des Asylrechts die Einreisebestimmungen umgehen wollen, einzudämmen. Sie sind daher zwangsläufig auf die Kritik derjenigen gestoßen, die jeden Versuch zurückhaltender Auslegung und Anwendung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Asylbereich als unzulässig angesehen haben. Die Rechtsprechung hatte zu den umstrittenen Fragen der Vorprüfung von Asylbegehren durch die Grenz- und Ausländerbehörden in den Jahren 1978 und 1979 weitgehend noch keine eindeutige und gefestigte Klärung gebracht. Das Staatsministerium des Innern hat aus der unsicheren Rechtslage den Schluß gezogen, es bedürfe einer gesetzlichen Regelung und entsprechende Initiativen ergriffen.

Die privilegierenden Bestimmungen für illegal eingereiste Ostblockangehörige (sog. IMK-Beschluß) sind vom Bayer. Staatsministerium des Innern für die bayerischen Behörden durch gesonderte Richtlinien umgesetzt worden. Es steht – wie auch der Bundesminister des Innern für die Richtlinien in seinem Zuständigkeitsbereich, dem Bundesgrenzschutz – auf dem Standpunkt, es handele sich um eine ausländerrechtliche Regelung, die mit der Behandlung von Asylbegehren nicht in Zusammenhang stehe. Nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern bedurfte es daneben keines Hinweises auf die Rechtsprechung zur Republikflucht, da bereits nach der geltenden Weisung zum IMK-Beschluß eine Abschiebung illegal eingereister Ostblockangehöriger in den Ostblock nicht erfolgen durfte.

7. **Zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Bayern in Asylangelegenheiten** ist festzustellen, daß ein laufender, enger Kontakt auf Referentenebene bestand und besteht. Hinsichtlich der Richtlinien vom 17. März 1978 ist eine Abstimmung nicht erfolgt, was aber auch nicht geboten oder üblich gewesen wäre. In den Fällen Cermak und Zilka enthielten die dem Bund vor der Abschiebung zugegangenen Informationen keinen Hinweis auf eine Abschiebung in den Ostblock, so daß keine Veranlassung zu entsprechenden Hinweisen an die bayerische Adresse bestanden hat.

München, 20. Januar 1982

Dr. Wilhelm
(Vorsitzender)

Minderheitenbericht: Seite 69

ANLAGEN 1-17

Anlage 1

Beschluß

Der
Bayerische Landtag
an die
Bayerische Staatsregierung

Der Landtag hat über den

Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten Lang, Dr. Gebhard Glück, Möslin, Dr. Beckstein und Fraktion (CSU) betreffend Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka in die CSSR (Drs. 3005)

in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen:

Die Staatsregierung wird ersucht,

1. die Vorgänge um die Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka in die CSSR lückenlos aufzuklären, dabei insbesondere festzustellen, welche Behörden des Bundes und des Landes zu welchem Zeitpunkt über die beabsichtigte Abschiebung unterrichtet worden waren, und dem Landtag über das Ergebnis der Untersuchung unverzüglich zu berichten;
2. dem Landtag zu berichten,
 - a) was sie getan hat, um ähnliche Fälle zu vermeiden,
 - b) ob sie die Auffassung des Bundesinnenministeriums teilt, die Abschiebungen verstießen gegen gesetzliche Vorschriften,
 - c) ob Bundesbehörden und Staatsregierung in der rechtlichen Beurteilung der Republikflucht als Asylgrund und bei der „Schlüssigkeitsprüfung“ von Asylbegehren unterschiedliche Auffassungen vertreten.

München, den 29. November 1979

Der Präsident:

Dr. Heubl

Anlage 2

Bericht

der
Bayerischen Staatsregierung
zum Beschluß des Bayerischen Landtags
vom 29. November 1979
betr. Abschiebung der tschechoslowakischen
Staatsangehörigen
Cermak und Zilka
in die CSSR
(Drs. 3005)

I.

Zu Nr. 1 des Beschlusses

1. Die Untersuchung des chronologischen Ablaufs der Vorgänge um die Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka hat ergeben:

20. Juni 1978 (1)

Cermak reist nach seinen eigenen Angaben legal mit einer Reisegesellschaft von Pilsen über Ungarn nach Jugoslawien. Er verläßt die Reisegesellschaft dort und findet bei einem Bekannten in Laibach Aufnahme.

10. September (2)

Zilka reist nach seinen eigenen Angaben mit einer Reisegesellschaft legal von Bratislava aus und über Ungarn nach Jugoslawien. Am 6. Oktober 1978 trifft er mit Cermak in Laibach zusammen.

8./9. Oktober (3)

Beide überschreiten bei Nacht die jugoslawisch-österreichische Grenze bei Jesenice. Sie fahren weiter per Anhalter.

11. Oktober (4)

Sie reisen ohne die erforderliche Aufenthaltserlaubnis nach Deutschland am Grenzübergang Schwarzbach-Bundesautobahn ein. Nach ihren eigenen Angaben wird der Pkw, in dem sie sich befinden, von den Grenzbeamten „durchgewunken“, ohne daß eine Kontrolle stattfindet. Sie fahren weiter per Autostop zu ihrem gemeinsamen Bekannten Burianek, einem tschechischen Staatsangehörigen. Dieser war am 10. Juni 78 aus der CSSR in die Bundesrepublik eingereist und wohnt seitdem in Straubing. Burianek kehrt am 23. Dezember 78 freiwillig in die CSSR zurück.

12. Oktober (5)

Gegen 16.00 Uhr melden sich Cermak und Zilka bei der Polizeiinspektion Straubing. Sie werden von Beamten der Kriminalpolizeiinspektion Straubing einvernommen. Als Dolmetscher wird ein deutscher Staatsangehöriger tschechischer Abstam-

noch Anlage 2

mung tätig, der erklärt, daß er die tschechische und deutsche Sprache in Wort und Schrift beherrsche. Sie bitten um politisches Asyl.

Cermak gibt als Grund dafür an, in der Bundesrepublik sei es besser, er sei mit dem politischen System in der Tschechoslowakei nicht einverstanden; ein Visum für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland habe er nicht beantragt, er hätte auch keines erhalten, weil dafür keine Gründe vorgelegen hätten; ein Visum zur Ausreise wegen politischer Unzufriedenheit werde nicht genehmigt.

Zilka führt aus, er wolle hier um politisches Asyl nachsuchen, weil er mit den politischen Verhältnissen in seinem Heimatlande nicht einverstanden sei; politisch sei er nicht verfolgt worden; er bekomme kein Visum für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland, wenn er politische Gründe angebe, um auszureisen.

Beide verneinen, in der CSSR in ein Strafverfahren verwickelt gewesen zu sein.

12. Oktober (6)

Die Kriminalpolizeiinspektion Straubing unterrichtet fernschriftlich das Landeskriminalamt, das Staatsministerium des Innern, das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, die Grenzpolizeiinspektion Freilassing, das Polizeipräsidium Niederbayern/Oberpfalz und die Stadtverwaltung Straubing vom Sachverhalt, insbesondere von der illegalen Einreise der Ausländer, und davon, daß sie einen Asylantrag gestellt haben. Die Grenzpolizeiinspektion Freilassing erkundigt sich auf Ersuchen der Kriminalpolizeiinspektion Straubing bei der Bundespolizeidirektion Salzburg (österreichische Sicherheitsbehörde), ob Cermak und Zilka nach Österreich rückübernommen werden. Die österreichische Behörde bestätigt dies.

13. Oktober (7)

Die Polizeiinspektion Straubing überstellt Cermak und Zilka der Ausländerbehörde der Stadt Straubing. Zu ihrer Einvernahme dort wird ein tschechisch sprechender Bürger der Stadt Straubing als Dolmetscher hinzugezogen. Die Einvernahme ergibt den gleichen Sachverhalt wie die polizeiliche Vernehmung am Vortag. Die Stadt Straubing kommt zu dem Ergebnis, daß die Ausländer nach Österreich rückzuüberstellen sind, da sie aus einem Land eingereist sind, in dem ihnen keine politische Verfolgung droht.

13. Oktober (8)

Auf Veranlassung der Stadt Straubing werden Cermak und Zilka durch Beamte der Polizeiinspektion Straubing zur Grenzpolizeiinspektion Freilassing überstellt, damit die Rückübernahme nach Österreich nach dem deutsch-österreichischen Übernahmeabkommen vom 19. Juli 1961 in die Wege geleitet werden kann. Sie treffen um 16.00 Uhr in Freilassing ein und werden den Beamten der Grenzpolizeiinspektion Freilassing überstellt.

14. Oktober (9)

Cermak und Zilka werden durch die Grenzpolizeiinspektion Freilassing vernommen.

Cermak gibt als Gründe seiner Flucht aus der CSSR an, er sei in der CSSR mit den politischen Verhältnissen nicht einverstanden gewesen. Auf seinem Arbeitsplatz habe er das auch öffentlich verbreitet. Er sei von der Betriebsleitung wiederholt aufgefordert worden, in die kommunistische Partei einzutreten. Dieses Ansinnen habe er jedoch entschieden abgelehnt und sei deshalb fristlos entlassen worden. Er sei damals in einem staatlichen Automobilreparaturwerk in Pilsen beschäftigt gewesen. Sein Vater, bei dem er zu dieser Zeit gewohnt habe und der ein überzeugter Kommunist sei, habe ihn gerichtlich aus ihrer gemeinsamen Wohnung entfernen lassen. Seither habe er als Hilfsarbeiter gearbeitet und in einem Zimmer der untersten Kategorie gewohnt. Diesem Zustand habe er ein Ende bereiten wollen. Als Nichtparteimitglied hätte er sowieso keine anständige Arbeit mehr bekommen können und habe sich deshalb entschlossen, die CSSR zu verlassen. Direkten politischen Verfolgungen sei er in der CSSR nicht ausgesetzt gewesen. Aufgrund seiner diskriminierenden Äußerungen gegenüber der kommunistischen Partei auf seinem letzten Arbeitsplatz in Pilsen habe er aber mit einer entsprechenden Anzeige gegen sich rechnen müssen. Außerdem habe er auch mit einer Anzeige von seiten seines Vaters rechnen müssen. Dieser habe ihn z. B. bei der Polizei wegen angeblicher Trunkenheit angezeigt, wobei ihm bei dem polizeilichen Verhör mit der Einweisung in eine Trinkerheilanstalt gedroht worden sei. Das alles habe aber nicht gestimmt. Er wolle in der Bundesrepublik Deutschland bleiben, um hier arbeiten und leben zu können. Wenn das nicht möglich sei, bitte er, ihm bei einer Auswanderung nach Übersee behilflich zu sein.

Zilka gibt an, er sei in der CSSR ständigen Diskriminierungen ausgesetzt gewesen. Er sei mit den politischen Verhältnissen nicht einverstanden. Er habe seine Meinung u. a. auch auf seinem Arbeitsplatz, einem staatlichen Unternehmen für elektrotechnische Einrichtungen, wo er als Konstrukteur beschäftigt gewesen sei, vertreten. Da er nicht der kommunistischen Partei angehört habe, sei er von seinem Vorgesetzten wiederholt aufgefordert worden, Mitglied zu werden. Da er dies nicht gewollt habe, sei er auf seinem Arbeitsplatz in eine andere Abteilung versetzt worden, wo er Arbeiten habe verrichten müssen, die nicht seiner Qualifikation entsprächen. Auf der anderen Seite habe er sich um eine Ausreiseerlaubnis nach Österreich bemüht. Sein Antrag sei ohne Begründung abgelehnt worden. Unter diesen Voraussetzungen habe er nicht länger dort bleiben wollen. Er habe sich entschlossen, auf andere, genehmigte Art das Land zu verlassen. Direkten politischen Verfolgungen sei er in seiner Heimat nicht ausgesetzt gewesen. Er habe jedoch mit einer Anzeige gegen sich rechnen müssen, weil er als politisch unzuverlässig auf sei-

noch Anlage 2

nem Arbeitsplatz gegolten habe. Auch in polizeilicher Hinsicht habe er daheim keine Schwierigkeiten gehabt. Er möchte hier in Deutschland einen Antrag auf politisches Asyl stellen, und sollte ein Verbleib nicht möglich sein, sich um eine Auswanderung nach Amerika bemühen. In die CSSR möchte er erst wieder zurückkehren, wenn sich dort die Verhältnisse geändert hätten.

Cermak und Zilka geben auch an, die Grenze in einem Pkw bei dem Grenzübergang Schwarzbach-Bundesautobahn überschritten zu haben, ohne kontrolliert worden zu sein.

Zu den Vernehmungen hat die Grenzpolizeiinspektion Dolmetscher beigezogen.

14. Oktober (10)

Die österreichischen Behörden lehnen die formlose Rückübernahme im Rahmen des deutsch-österreichischen Übernahmeabkommens ab, da nach ihrer Auffassung keine illegale Einreise im Sinne des Abkommens vorlag. Nach Rücksprache mit dem Landratsamt Berchtesgadener Land, Dienststelle Laufen, und der Staatsanwaltschaft Traunstein werden die Ausländer dem Amtsgericht Laufen zur Prüfung der Haftfrage vorgeführt. Der Ermittlungsrichter beim Amtsgericht Laufen erläßt Haftbefehle wegen des dringenden Verdachts eines Vergehens der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 Ausländergesetz - AuslG -); als Haftgrund wird Fluchtgefahr angenommen.

14. Oktober (11)

Es ergeht ein Fernschreiben der Grenzpolizeiinspektion Freilassing an: Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, Bundesnachrichtendienst, Bayer. Landesamt für Verfassungsschutz, Staatsministerium des Innern, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf, Landratsamt Berchtesgaden - Dienststelle Laufen -, Polizeipräsidium Niederbayern/Oberpfalz, Stadt Straubing und Grenzschutzdirektion Koblenz.

Das Fernschreiben hat folgenden Wortlaut:

„Die Genannten reisten am 11. Oktober 1978 gegen 16.00 Uhr per Anhalter über den Grenzübergang Schwarzbach-Autobahn von Österreich in die Bundesrepublik Deutschland ein, ohne eine Aufenthaltserlaubnis bzw. Einreisevisa zu besitzen. Am 12. Oktober 1978 meldeten sie sich bei der Polizeiinspektion Straubing und baten um politisches Asyl. Da die vor dem Ausländeramt Straubing vorgebrachten Fluchtgründe zur Aufnahme eines Asylantrages nicht ausreichten, wurden beide am 13. Oktober 1978 von der Landpolizeiinspektion Straubing der Grenzpolizeiinspektion Freilassing zur weiteren Sachbearbeitung zugeführt.

Eine Rückübernahme durch die österreichischen Behörden im Rahmen des deutsch-österreichischen Schubabkommens wurde je-

doch abgelehnt, da, wie von den österreichischen Behörden mitgeteilt wurde, keine illegale Einreise im Sinne des Abkommens vorlag.

Als Grund für die Flucht aus der CSSR gaben beide an, mit den politischen Verhältnissen in ihrer Heimat nicht mehr zufrieden gewesen zu sein. Außerdem hätten sie in der CSSR keine Möglichkeit gehabt, in ihrem Beruf vorwärts zu kommen. Echte Asylgründe konnten beide nicht vorbringen. Cermak und Zilka wurden auf Antrag der Staatsanwaltschaft Traunstein dem Ermittlungsrichter beim Amtsgericht Laufen vorgeführt, der gegen beide Haftbefehl erließ und ihre Einlieferung in die JVA Bad Reichenhall anordnete.

Beide wurden bereits bei der Kriminalpolizeiinspektion ED-behandelt. Keine Vermerke im Inpol-System und AZR.

Für 01:*) Erkenntnisbericht wird nicht nachgereicht.

Für 06:**) Es wird gebeten, die formelle Abschiebung der Genannten in die Wege zu leiten. Anzeigenvorgang wird postalisch übersandt.“

Der Vermerk unter 06 für das Landratsamt Berchtesgadener Land geht allen Empfängern des Fernschreibens zu.

17. Oktober (12)

Beim Landratsamt Berchtesgadener Land, Dienststelle Laufen, geht ein Schreiben der Grenzpolizeiinspektion Freilassing vom 16. Oktober 1978 ein, in dem der Sachverhalt kurz dargestellt wird. Als Anlage sind die Niederschriften der polizeilichen Vernehmung und die Anzeigen wegen illegaler Einreise beigelegt.

18. Oktober (13)

Die Dienststelle Laufen des Landratsamtes Berchtesgadener Land leitet die Vorgänge zuständigshalber an das Landratsamt Berchtesgadener Land, Dienststelle Berchtesgaden, weiter mit der Begründung, Cermak und Zilka seien in Schwarzbach-Bundesautobahn eingereist.

20. Oktober (14)

Die Unterlagen gehen bei der Dienststelle Berchtesgaden des Landratsamtes ein. Der zuständige Sachbearbeiter ist vom 19. Oktober bis zum 3. November 1978 in Urlaub. Deshalb werden sie zunächst aktenmäßig erfaßt und zu den laufenden Vorgängen gelegt.

30. Oktober (15)

Auch die Staatsanwaltschaft Traunstein übersendet dem Landratsamt Berchtesgadener Land eine

*) Die Adressaten des Fernschreibens sind beziffert. Mit „01“ ist das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei bezeichnet.

**) Gemeint ist: Ausländeramt des Landratsamtes Berchtesgadener Land, Dienststelle Laufen.

noch Anlage 2

Ablichtung des Protokolls der Grenzpolizeiinspektion Freilassing über die Vernehmung Cermaks. Sie bemerkt dazu, daraus gehe hervor, daß dieser Asyl beantragt habe und der Antrag nicht unbegründet erscheine; die Grenzpolizei habe den Antrag – soweit ersichtlich – nicht weitergeleitet und entgegen § 29 Abs. 1 AuslG anscheinend selbst über den Antrag entschieden. Die Zuleitung geht am 6. November 1978 beim Landratsamt ein.

30. Oktober (16)

Das Amtsgericht Laufen erläßt einen Strafbefehl gegen Zilka, mit dem eine Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu je 10,- DM wegen eines fahrlässigen Vergehens des unerlaubten Aufenthalts gem. §§ 2, 47 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 AuslG verhängt wird.

9. November (17)

Das Landratsamt Berchtesgadener Land verfügt die Abschiebung der Ausländer aus der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Westberlins. Die sofortige Vollziehung wird angeordnet. Als Grund werden die illegale Einreise und die Mittellosigkeit genannt. Das Land, in das die Abschiebung erfolgen soll, wird nicht genannt.

Mit Schreiben vom gleichen Tag beantragt das Landratsamt beim Amtsgericht Laufen die Anordnung der Abschiebehaft im Anschluß an die Untersuchungs- bzw. Strafhaft für Cermak und Zilka. Der Antrag wird damit begründet, daß die Gefahr bestehe, daß die Ausländer nach Entlassung aus der Strafhaft untertauchen würden. Das Schreiben nimmt Bezug auf die Verfügung über die Abschiebung vom gleichen Tag und enthält den Satz: „Insbesondere steht die Rückübernahmeerklärung von den tschechoslowakischen Behörden noch aus.“

10. November (18)

Beim Amtsgericht Laufen geht ein handgeschriebener, von Cermak und Zilka gemeinsam unterschriebener Brief vom 7. November 78 ein. Die Geschäftsstelle des Amtsgerichts übersendet ihn am 13. November 78 der Staatsanwaltschaft Traunstein, wo er am 18. November 78 eingeht. Die Staatsanwaltschaft verfügt ihrerseits am 23. November 78, daß eine Übersetzung zu fertigen ist. Diese erhält sie am 25. November 78.

10. November (19)

Der Sachbearbeiter am Landratsamt Berchtesgadener Land ruft auf das Schreiben der Staatsanwaltschaft vom 30. Oktober hin bei dieser an, trägt den Sachverhalt vor und erhält von ihr die Zusicherung, daß Strafbefehlsantrag ergeht.

10. November (20)

Die Anträge des Landratsamtes Berchtesgadener Land auf Anordnung der Abschiebungshaft vom 9. November 1978 gehen beim Amtsgericht Laufen ein: Den Anträgen sind Ablichtungen der bishe-

gen polizeilichen Vernehmungen der Betroffenen und der Abschiebungsverfügungen vom 9. November 1978 beigefügt.

Gegen Zilka ordnet das Amtsgericht Laufen die Haft zur Sicherung der Abschiebung auf Dauer von höchstens zwei Monaten an. Ebenfalls wird die sofortige Wirksamkeit der Entscheidung angeordnet. In der Begründung ist ausgeführt, daß die zur Abschiebung erforderlichen Unterlagen wie etwa die Rückübernahmeerklärung der tschechoslowakischen Behörden noch ausstünden. Eine Anhörung des Ausländers sei nicht möglich gewesen, da die beiden dem Gericht zur Verfügung stehenden Dolmetscher nicht erreichbar gewesen seien, die Strafhaft aber bereits am folgenden Tag ende. Dem Ausländer sei jedoch umgehend der Beschluß zu übersetzen. Zu der Übersetzung kommt es vor der Abschiebung nicht mehr.

11. November (21)

Um 24.00 Uhr endet die Verbüßung der Geldstrafe für Zilka durch Anrechnung der Untersuchungshaft. Die Abschiebungshaft schließt sich unmittelbar an.

12. November (22)

Der Abschiebungshaftbefehl wird Zilka in der Justizvollzugsanstalt Bad Reichenhall zugestellt.

16. November (23)

Beim Amtsgericht Laufen geht ein Brief von Cermak und Zilka vom 12. November 1978 ein. Der Brief ist handschriftlich von beiden Ausländern in tschechischer Sprache ge- und unterschrieben. Er ist adressiert an den Richter des Amtsgerichts Laufen, der den Abschiebungshaftbefehl erlassen hat. Auf dem Briefumschlag befindet sich der Bleistiftvermerk „slowenisch“, der von der Geschäftsstelle des Amtsgerichts stammt. Weitere Bearbeitungsvermerke fehlen; der Brief wurde vor der Abschiebung nicht mehr übersetzt und auch nicht mehr an die Ausländerbehörden weitergeleitet.

Der Brief enthält weiteres Vorbringen zum Asylbegehren.

17. November (24)

Das Amtsgericht Laufen erläßt einen Strafbefehl, durch den Cermak wegen eines Vergehens der unerlaubten Einreise in Tateinheit mit einem Vergehen des unerlaubten Aufenthaltes gemäß §§ 2, 47 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AuslG zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen zu je 10,- DM verurteilt wird.

21. November (25)

Cermak hat bis 24.00 Uhr die Geldstrafe verbüßt, zum Teil durch Anrechnung der Untersuchungshaft, im übrigen im Wege der Ersatzfreiheitsstrafe.

Aufgrund des Antrages des Landratsamtes Berchtesgadener Land auf Anordnung der Abschiebungshaft wird Cermak mit Hilfe eines Dolmetschers durch den zuständigen Richter des

noch Anlage 2

Amtsgerichts Laufen angehört; es handelt sich um denselben Richter, der auch den Abschiebungsbefehl gegen Zilka erlassen hat. Cermak erklärt, er möchte auf keinen Fall in die CSSR zurückgebracht werden; dort drohe ihm eine Gefängnisstrafe von 5 bis 6 Jahren. Der Brief vom 12. November 1978 wird in der Vernehmungsniederschrift nicht erwähnt. Ersichtlich geht der Richter von der Rechtsprechung des Bayer. Obersten Landesgerichtes aus, wonach Asylgründe im Abschiebungsverfahren nicht zu prüfen sind (vgl. BayObLGZ 1974, 177).

Im Anschluß an die Anhörung wird die Haft zur Sicherung der Abschiebung auf die Dauer von höchstens 2 Monaten und die sofortige Wirksamkeit der Entscheidung angeordnet. Auch in den Gründen dieses Beschlusses wird darauf hingewiesen, daß noch die Rückübernahmeerklärung der tschechoslowakischen Behörden ausstehe. Der Beschluß wird dem Betroffenen Cermak eröffnet und durch den Dolmetscher übersetzt. Ihm wird eine Ausfertigung übergeben. Nach Hinweis auf die zulässigen Rechtsbehelfe erklärt Cermak:

„Ich lege keine Rechtsmittel ein.“

21. November (26)

Das Landratsamt Berchtesgadener Land bespricht fernmündlich die Angelegenheit mit der Grenzpolizeiinspektion Furth i. Wald, der für die Übergabe an die tschechoslowakischen Behörden zuständigen Stelle der Bayer. Grenzpolizei. Der Leiter der Grenzpolizeiinspektion bittet um fernschriftliche Übermittlung des Sachverhaltes.

22. November (27)

Das Landratsamt Berchtesgadener Land teilt der Grenzpolizeiinspektion Furth i.W. fernschriftlich den Sachverhalt mit. Das Fernschreiben enthält das Ersuchen, die Rückübernahme der Ausländer durch die Behörden der CSSR zu klären. Es geht am gleichen Tag nachrichtlich dem Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, PP Oberbayern, PI Schubwesen, der Grenzpolizeiinspektion Freilassing und der Polizeiinspektion Bad Reichenhall zu.

22. November (28)

Die tschechoslowakische Paßkontrollabteilung Folmava (Vollmau) sagt der Grenzpolizei Furth i.W. die Übernahme der Ausländer für den 23. November 1978 zu. Dies wird dem Landratsamt Berchtesgadener Land fernmündlich mitgeteilt. Darauf erteilt die Ausländerbehörde schriftlich der Polizeiinspektion Bad Reichenhall den Auftrag, die Ausländer am 23. November 1978 im Einzeltransport nach Furth i.W. zu bringen und der dortigen Grenzpolizeiinspektion zu übergeben.

23. November (29)

Beim Landratsamt Berchtesgadener Land geht ein Fernschreiben der Grenzpolizeiinspektion Furth

i. W. vom 22. November 1978 ein, in dem nochmals die Übernahmebereitschaft der Behörden der CSSR bestätigt und gebeten wird, die Ausländer am 23. November 1978 bis 15.00 Uhr der Grenzpolizeiinspektion zuzuführen, damit die Übergabe am gleichen Tag erfolgen kann. Nachrichtlich geht das Fernschreiben an das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, das Polizeipräsidium Oberbayern und die Grenzpolizeiinspektion Freilassing.

23. November (30)

Beamte der Polizeiinspektion Bad Reichenhall übergeben die Ausländer der Grenzpolizeiinspektion Furth i.W. Die Ausländer erhalten ihre Reisepässe ausgehändigt. Sie werden gegen 14.00 Uhr den tschechoslowakischen Behörden überstellt. Diesen Sachverhalt bestätigt die Grenzpolizeiinspektion Furth i.W. fernschriftlich den Polizeiinspektionen Bad Reichenhall und Berchtesgadener Land, dem Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, dem Polizeipräsidium Oberbayern und der Grenzpolizeiinspektion Freilassing.

23. November (31)

Beim Amtsgericht Laufen geht ein weiterer Brief von Cermak und Zilka vom 17. November 1978, abgefaßt in tschechischer Sprache, ein.

1. Februar 80 (32)

Auf eine Anfrage des Staatsministeriums des Innern vom 24. Januar 1980 teilt das Auswärtige Amt fernschriftlich mit:

„Cermak wurde laut Auskunft des Vertrauensanwalts der Botschaft Prag vom Bezirksgericht Pilsen am 31. Januar 1979 im Wege einer Besserungsmaßregel zu einer einjährigen Gehaltskürzung von 25% wegen Verstoßes gegen § 109 Abs. 2 StGB (unerlaubtes Fernbleiben im Ausland) verurteilt. Über den Ausgang des Verfahrens gegen Zilka konnte noch nichts in Erfahrung gebracht werden.“

2. Zur Frage, welche Behörden des Bundes und des Landes zu welchem Zeitpunkt über die beabsichtigte Abschiebung unterrichtet worden waren, lassen sich die folgenden Feststellungen treffen:

Das Landratsamt Berchtesgadener Land hat von seinem Vorhaben, die Ausländer in die CSSR abzuschicken, verständigt:

das Amtsgericht Laufen mit Schreiben vom 9. November 1978, die Grenzpolizeiinspektion Furth i. Wald durch Telefongespräch am 21. November 1978,

die Grenzpolizeiinspektion Furth i. Wald, das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, das Polizeipräsidium Oberbayern, die Grenzpolizeiinspektion Freilassing und die Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall mit Fernschreiben vom 22. November 1978.

Bereits vor dem Tätigwerden des Landratsamtes als für die ausländerrechtliche Maßnahme einer

noch Anlage 2

Abschiebung zuständige Ausländerbehörde hatten die Empfänger des Fernschreibens der Grenzpolizeiinspektion Freilassing vom 14. Oktober 1978 Anlaß anzunehmen, daß eine Abschiebung von Cermak und Zilka in die CSSR in Betracht kam. Dies ergibt sich aus dem Zusatz 06, demzufolge das Landratsamt Berchtesgadener Land gebeten wird, die formelle Abschiebung in die Wege zu leiten.

Zwar hat die eingehende Untersuchung des Falles mittlerweile ergeben, daß aufgrund einer Verwaltungspraxis beim Landratsamt Berchtesgadener Land und den Grenzpolizeiinspektionen in dessen Bereich sowohl die Grenzpolizeiinspektion Freilassing als Absender des Fernschreibens als auch das Landratsamt Berchtesgadener Land als Adressat des Zusatzes 06 davon ausgingen, mit der genannten Formulierung habe das Landratsamt Berchtesgadener Land aufgefordert werden sollen, das formelle Übernahmeverfahren nach der Vereinbarung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesregierung der Republik Österreich über die Übernahme von Personen an der Grenze (deutsch-österreichisches Übernahmeabkommen) vom 19. Juli 1961 (BANz Nr. 169 vom 2. September 1961) einzuleiten.

Den übrigen Adressaten des Fernschreibens, nämlich dem Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, dem Bundesnachrichtendienst, dem Bayer. Landesamt für Verfassungsschutz, dem Staatsministerium des Innern, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf, dem Polizeipräsidium Niederbayern/Oberpfalz, der Stadt Straubing und der Grenzschutzdirektion Koblenz konnte diese Verwaltungspraxis nicht bekannt sein, weil sie nur auf den Geschäftsbereich des Landratsamtes Berchtesgadener Land beschränkt war. Es bedurfte für sie einer Auslegung des untechnischen Ausdrucks „formelle Abschiebung“. In dem Fernschreiben ist kein Anhaltspunkt dafür enthalten, daß an eine an besondere Voraussetzungen geknüpfte förmliche Übernahme von Cermak und Zilka nach dem deutsch-österreichischen Übernahmeabkommen auf diplomatischem Wege gedacht war. Einem im Ausländerrecht Kundigen mußte die Verwendung des Wortes „Abschiebung“ maßgeblich erscheinen. Da eine solche in aller Regel nur in das Heimatland des Abzuschiebenden möglich ist, lag der Schluß nahe, es sei damit die Abschiebung in die CSSR gemeint.

II.

Zu Nr. 2 a des Beschlusses

Das für das Ausländerrecht zuständige Staatsministerium des Innern hat, um vergleichbare Abschiebungen von Ostblockstaatsangehörigen in den Ostblock zu verhindern, folgendes veranlaßt:

1. Mit Rundschreiben vom 28. Februar 1979 wurden die Grenz- und Ausländerbehörden erneut auf das Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 18. September 1970 hingewiesen. Dieses enthält

die Weisung, die Empfehlung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 über die ausländerrechtliche Behandlung illegaler Zuwanderer aus den Ostblockstaaten, die erstmals mit Schreiben vom 4. November 1966 in Kraft gesetzt worden war, weiterhin anzuwenden. Danach sollen Staatsangehörige der Ostblockstaaten (ausgenommen Jugoslawien) gegen ihren Willen nicht in ein Ostblockland (einschl. Jugoslawien) abgeschoben werden. Nach dem Schreiben ist die Abschiebung jedoch zulässig, wenn ein Ausweisungstatbestand nach § 10 AuslG vorliegt; der mit der illegalen Einreise verwirklichte Ausweisungstatbestand (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 10 Abs. 1 Nr. 6 AuslG) bleibt außer Betracht.

Die Geltungsdauer des Rundschreibens vom 18. September 1970 war mit Schreiben vom 4. Juli 1973 und vom 17. August 1976 jeweils um weitere drei Jahre verlängert worden.

2. Am 28. November 1979 hat das Staatsministerium des Innern alle Grenz- und Ausländerbehörden angewiesen, daß vor jeder Abschiebung und Zurückweisung von Staatsangehörigen der Ostblockstaaten (ohne Jugoslawien) in ein Ostblockland (einschl. Jugoslawien), die von einer bayerischen Behörde vorgesehen ist, die Entscheidung des Staatsministeriums des Innern einzuholen ist. Über das Lagezentrum Bayern sind die zuständigen Beamten ständig erreichbar.
3. Das Staatsministerium des Innern wird dafür sorgen, daß bei den regelmäßigen einwöchigen Fortbildungstagungen für Mitarbeiter der Ausländerbehörden noch mehr als bisher Probleme des Asylrechts behandelt werden. Dabei wird vor allem auch die neueste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Republikflucht und ihre Bedeutung für den ausländerrechtlichen Vollzug anzusprechen sein. Zudem werden diese Themenbereiche Gegenstand von Dienstbesprechungen mit den Ausländerbehörden sein, die demnächst auf Regierungsbezirksebene abgehalten werden sollen.

III.

Zu Ziff. 2 b des Beschlusses

Nach Auffassung der Staatsregierung hat die Abschiebung der Ausländer in die CSSR nach der damals herrschenden Rechtsprechung nicht gegen ausländerrechtliche Vorschriften verstoßen.

1. Die Ausländer hatten ohne die nach § 2 Abs. 1 AuslG, § 5 Abs. 1 Nr. 2 DVAuslG erforderliche Aufenthaltserlaubnis das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland betreten. Sie hielten sich damit hier illegal auf und waren nach § 12 Abs. 1 AuslG verpflichtet, das Bundesgebiet unverzüglich zu verlassen. Da ihre freiwillige Ausreise nicht gesichert war, waren die Ausländer nach § 13 Abs. 1 AuslG abzuschieben.
2. Die Abschiebung hätte unterbleiben müssen, wenn die Ausländer einen wirksamen Asylantrag gestellt hätten. Wenn ein solcher vorliegt, ist der

noch Anlage 2

Aufenthalt im Bundesgebiet gestattet. Ein wirksamer Asylantrag lag nach den damaligen Erkenntnissen den Ausländer- und Polizeibehörden jedoch nicht vor.

- 2.1 Nach den Verwaltungsvorschriften des Bundes (Nr. 3 Satz 2 zu § 38 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes vom 7. Juli 1967 in der Fassung vom 7. Juli 1978 [GMBI S. 368] – AuslVwV –) ist ein Asylbegehren dann nicht gegeben, „wenn sich aus den eigenen Erklärungen des Ausländers ergibt, daß ein Anerkennungsgrund im Sinne von § 28 AuslG offensichtlich nicht geltend gemacht wird“.

Der Anerkennungsgrund der politischen Verfolgung im Sinn des § 28 AuslG setzt eine staatliche Maßnahme voraus, die mit einer gewissen Intensität in geschützte Rechtsgüter des Betroffenen eingreift. Als geschützte Rechtsgüter kommen in Betracht Leben, Gesundheit und Freiheit; Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit und -ausübung und des Eigentums sind nur dann asylrechtlich beachtlich, wenn die Behinderung in der wirtschaftlichen Betätigung die Existenz des Verfolgten erheblich bedroht. Ferner setzt der Tatbestand der politischen Verfolgung eine gewisse Intensität des Eingriffs in das geschützte Rechtsgut voraus. Bloße Diskriminierungen und Belästigungen sind nicht asylbegründend. Abzustellen ist darauf, ob es dem Flüchtling zuzumuten ist, dennoch in seiner Heimat zu bleiben.

Es kommt also bei der Würdigung des Sachverhalts nicht darauf an, ob Cermak und Zilka eine abweichende politische Meinung hatten, sondern darauf, ob sie deretwegen verfolgt wurden oder befürchten mußten, verfolgt zu werden.

Dafür aber enthalten die von Cermak und Zilka in ihren Vernehmungen gemachten Angaben nichts:

Soweit sie angeben, aufgrund ihrer politischen Überzeugung hätten sie berufliche Schwierigkeiten (vgl. im einzelnen Nr. 9 der Sachverhaltsdarstellung), rechtfertigen die von ihnen vorgebrachten Tatsachen auch bei großzügiger Würdigung nicht die Annahme, sie seien einer politischen Verfolgung ausgesetzt gewesen. Sie haben zwar weiterhin erklärt, sie hätten wegen „diskriminierender Äußerungen gegenüber der kommunistischen Partei“ (Cermak) bzw. wegen politischer Unzuverlässigkeit auf dem Arbeitsplatz (Zilka) mit einer Anzeige rechnen müssen. Diese Befürchtung haben jedoch sowohl Cermak als auch Zilka in unmittelbarem Zusammenhang mit der Feststellung geäußert, sie seien direkten politischen Verfolgungen nicht ausgesetzt gewesen. Die Befürchtung, angezeigt zu werden, ist auch nicht näher konkretisiert worden. Cermak und Zilka haben mithin keine Tatsachen vorgetragen, die auf drohende staatliche Eingriffe überhaupt, geschweige denn in der erforderlichen Intensität schließen lassen.

- 2.2 Unabhängig von dem Vorbringen der Ausländer hätte in der damaligen Situation ein schlüssiges und beachtliches Asylbegehren angenommen werden müssen, wenn man den Sachverhalt nach der heutigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur asylrechtlichen Bedeutung einer drohenden Bestrafung wegen Republikflucht beurteilt. Nach der neuesten Auffassung des Gerichts stellt eine solche drohende Bestrafung immer eine politische Verfolgung des Ausländers dar, weil sie stets aus politischen Gründen geschehe. Denn der die Republikflucht ahnende Staat versuche, mit diesem Straftatbestand quasi „eine Abstimmung mit den Füßen“ über die politischen Verhältnisse in seinem Machtbereich zu verhindern. Damit unterstelle er den „Republikflüchtigen“ eine regimfeindliche Haltung. Dafür, daß die drohende Bestrafung wegen Republikflucht politische Verfolgung darstellt, kommt es nach Auffassung des Gerichtes jedoch nicht mehr darauf an, ob der Ausländer diese ihm unterstellte regimfeindliche Haltung auch tatsächlich besitzt.

Nach dieser, heute wohl feststehenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes muß ein wirksames Asylbegehren angenommen werden, wenn ein Ostblockstaatsangehöriger den Schutz der Bundesrepublik begehrt und er sich objektiv ohne Erlaubnis seines Heimatstaates im Ausland befindet. Allein die letztere Tatsache macht sein Schutzbegehren zu einem schlüssigen Asylantrag, da ihm mit der Bestrafung wegen Republikflucht politische Verfolgung droht. Auf sein übriges Vorbringen oder seine wirklichen Motive für das Verlassen des Heimatstaates kommt es nicht an.

Zur Zeit der Abschiebung als dem maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung des Verhaltens der mit der Abschiebung befaßten Behörden lag diese Rechtsprechung jedoch noch nicht vor. Sie konnten bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften des Ausländergesetzes unter Berücksichtigung der bis dahin ergangenen Rechtsprechung vielmehr von folgendem ausgehen:

- Bis 1977 hat das Bundesverwaltungsgericht ständig (Urteile vom 26. Oktober 1971 – BVerwGE 39, 27 – und vom 7. Oktober 1975 – BayVBl 1976, 411 –) entschieden, daß die Bestrafung wegen Republikflucht zur Asylanerkennung führt, wenn

- ... der fremde Staat aus politischen Gründen diese Strafe verhängt und

- ... der Asylbewerber die regimfeindliche Haltung, die der fremde Staat mit der Strafe treffen will, auch tatsächlich besitzt.

Nach dieser Rechtsprechung hätten die zwei tschechoslowakischen Staatsangehörigen wegen der fehlenden zweiten Voraussetzung kein Asyl erlangen können.

Allerdings konnte sich nach dieser älteren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsge-

noch Anlage 2

richts aus der Tatsache der Flucht ein starkes Indiz dafür ergeben, daß der Ausländer im politischen Gegensatz zu dem Regime seines Heimatlandes steht (vgl. BVerwGE 39, 27 [30 mit weiterem Nachweis]). Zu berücksichtigen waren aber auch die sonstigen Umstände, ohne daß sich eine allgemeine Regel aufstellen ließ. Demgemäß mag die Flucht von Cermak und Zilka ein Indiz dafür gewesen sein, daß sie eine regimfeindliche Haltung eingenommen hatten, darauf kam es jedoch entscheidend nicht mehr an, da die Umstände, die dieses Indiz entkräfteten, offensichtlich waren. Die aus dem Vorbringen von Cermak und Zilka sich ergebende wirtschaftliche Motivation mußte von vornherein das durch ihre Flucht geschaffene Indiz widerlegen.

- In seinem Urteil vom 29. November 1977 (BVerwGE 55, 82), das sich nicht mit einem Fall der Republikflucht, sondern mit dem Beitritt zu einer Emigrantenorganisation befaßt, entscheidet das Gericht, das maßgebend für die Asylgewährung die Gründe sind, aus denen der fremde Staat die Verfolgung betreibt. Die Auffassung, der Ausländer müsse die vom Verfolgerstaat angenommene politische Überzeugung auch tatsächlich besitzen, gibt das Gericht auf.

Zwar ist nicht zu verkennen, daß das Bundesverwaltungsgericht in diesem Urteil eine Leitentscheidung gesehen hat. Sie enthält einen Umschwung der Rechtsprechung in Richtung auf das „automatische Asyl“. Da aber Gegenstand des Urteils ein anderer Sachverhalt als der der Republikflucht war, mußten die Ausländerbehörden dieses Urteil als Auslegungshilfe für die Auslegung und Anwendung des Ausländergesetzes nicht heranziehen.

Daß auch der Bundesminister des Innern im Urteil vom 29. November 1977 keine grundlegende Änderung der Rechtsprechung zur Frage der Republikflucht gesehen hat, ergibt sich aus seinem Schreiben vom 3. Mai 1979 an die Innenminister und -senatoren der Länder, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und den Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten, mit dem er die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. November 1978 und vom 27. März 1979 übersendet und in dem er, bezogen auf diese Urteile, ausführt, nunmehr trete das Bundesverwaltungsgericht der Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs entgegen, derzufolge die zu erwartende Bestrafung wegen „Republikflucht“ nur dann asylbegründende Wirkung habe, wenn sie auf eine gegen den Heimatstaat gerichtete politische Überzeugung treffe.

- Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. November 1978 und vom 27. März 1979, die zu dem oben geschilderten Rechtszustand geführt haben, konnten vom Landratsamt Berchtesgadener Land für die

rechtliche Bewertung des Falles nicht herangezogen werden.

Das Urteil vom 21. November 1978 – BVerwG 1 C 5.73 – (nicht veröffentlicht), das an diesem Tag verkündet wurde, also zum Zeitpunkt der Abschiebung schriftlich noch nicht vorliegen konnte, führt zwar aus, daß für die Frage, ob eine befürchtete Verfolgung wegen politischer Überzeugung drohe, die Gründe maßgebend seien, aus denen der Verfolgerstaat die Verfolgung betreibt, und daß darüber hinaus nicht zu fordern sei, der Asylbewerber müsse die vom Verfolgerstaat angenommene Überzeugung tatsächlich besitzen; dieser Grundsatz gelte, wie um etwaiger Zweifel willen bemerkt sei, für alle Fälle, in denen Asyl aufgrund der Verfolgung wegen politischer Überzeugung beansprucht werde. Immerhin bestehen aber Zweifel, inwieweit dieses Urteil, das sich nicht ausdrücklich auf die Republikflucht bezieht, auch auf diese anwendbar ist, da der zugrundeliegende Sachverhalt mit dem der Republikflucht nicht vergleichbar ist.

Eine eindeutige Klärung ist wohl erst mit dem Urteil vom 27. März 1979 – BVerwG 1 C 61.77 – (nicht veröffentlicht; vgl. BVerwG Urt. v. 24. April 1979, DÖV 79, 827) erfolgt, das einen Fall der Republikflucht zum Gegenstand hat.

Nach dem damaligen Erkenntnisstand lag somit kein beachtliches Asylbegehren vor:

- Den eigenen Angaben der Ausländer war ein solches nicht zu entnehmen;
- es mußte wegen der geschilderten zeitlichen Entwicklung der Rechtsprechung damals auch nicht auf Grund ihres Schutzbegehrens angenommen werden, weil ihnen evtl. die Bestrafung wegen Republikflucht drohte. Deshalb richtete sich die ausländerrechtliche Behandlung nach den allgemeinen Vorschriften (Nr. 6 zu § 38 AuslVwV), so daß eine Abschiebung grundsätzlich erfolgen konnte.

2.3 Unabhängig davon, ob ein ausdrückliches und wirksames Asylbegehren gestellt war, hätte die Abschiebung nicht erfolgen dürfen, wenn die Ausländer aus sonstigen Gründen eine politische Verfolgung zu befürchten gehabt hätten, § 14 Abs. 1 AuslG. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf ihrem heutigen Stand kann ein solcher Grund allein die Tatsache sein, daß dem Ausländer die Bestrafung wegen Republikflucht droht.

Dieser Grund hatte jedoch im November 1978 nach dem damaligen Stand der Rechtskenntnis nicht angenommen werden können. § 14 Abs. 1 AuslG stand also der Abschiebung damals nicht entgegen (vgl. Nr. 3a zu § 14 AuslVwV).

3. An diesem Ergebnis ändern Fehler im ausländerrechtlichen Verfahren des Landratsamtes Berchtesgadener Land nichts. Als solche könnten in Betracht kommen:

noch Anlage 2

- In den Akten findet sich kein Hinweis, daß die Anordnung den Ausländern bekanntgegeben wurde, wie es nach Art. 41 Abs. 1 BayVwVfG erforderlich gewesen wäre;
- in den Akten findet sich kein Hinweis, daß das Landratsamt im Zusammenhang mit der Abschiebungsanordnung die Tatsache, daß die Ausländer einen (wenn auch unschlüssigen) Asylantrag gestellt hatten, gewürdigt hat.

Diese Fehler im Verwaltungsverfahren sind für die Würdigung der Abschiebung unbeachtlich (vgl. Art. 46 BayVwVfG). Im übrigen ist eine fehlerhafte Verfahrensweise bei der Anordnung der Abschiebung vom 9. November 1978 durch das Landratsamt für die rechtliche Beurteilung der Abschiebung selbst deshalb nicht relevant, weil eine Abschiebung auch ohne eine solche ausdrückliche Anordnung hätte erfolgen können.

Mit der Abschiebung nach § 13 Abs. 1 AuslG ist die nach § 12 Abs. 1 AuslG kraft Gesetzes unmittelbar bestehende Pflicht eines Ausländers, das Bundesgebiet zu verlassen, durchzusetzen. Der Ausländer wird zwangsweise aus dem Geltungsbereich des Ausländergesetzes entfernt (vgl. Nr. 1 zu § 13 AuslVwV). Die Abschiebung soll nach § 13 Abs. 2 AuslG angedroht und eine Frist bestimmt werden, innerhalb der der Ausländer auszureisen hat. Auf diese Androhung und Fristsetzung kann nach § 13 Abs. 2 Satz 3 AuslG verzichtet werden, wenn das durch besondere Gründe gerechtfertigt ist.

Solche Gründe haben im Falle der tschechoslowakischen Staatsangehörigen vorgelegen, da Grund zu der Annahme bestand, daß sie sich der Abschiebung entziehen würden. Nach Nr. 12b zu § 13 AuslVwV ist die letztere Annahme insbesondere bei illegal eingereisten Ausländern, also auch bei Cermak und Zilka, gerechtfertigt.

Selbst dann, wenn die Abschiebung nicht nach § 13 Abs. 2 AuslG angedroht wird, ist es nicht erforderlich, daß die Ausländerbehörde einen weiteren, die Abschiebung anordnenden und konkretisierenden Bescheid erläßt. Es steht der Behörde frei, die Abschiebung durch einen besonderen Bescheid anzuordnen oder die Abschiebung faktisch unmittelbar zu vollziehen. Die Abschiebungsanordnung ist im Verhältnis zur Abschiebung selbst eine abgeschwächte, gleichwertige Teilmaßnahme. Das Landratsamt Berchtesgadener Land hätte sich also in diesem Falle darauf beschränken können, die Polizei anzuweisen, die Abschiebung zu vollziehen, und diese hätte die Abschiebung aufgrund Art. 30 Abs. 1 Satz 2 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes vollziehen müssen. Die mögliche Fehlerhaftigkeit der tatsächlich erlassenen Anordnung des Landratsamtes vom 9. November 1978 ist daher ohne Belang.

4. Mit Schreiben vom 18. September 1970, Nr. I A 2 - 2084 - 10b 8, erließ das Staatsministerium des

Innern eine generelle Weisung zur ausländerrechtlichen Behandlung illegal eingereister Ostblockstaatsangehöriger.

Ziff. 1.1 dieser Weisung lautet:

„Illegal eingereiste Staatsangehörige der Ostblockstaaten (ausgenommen Jugoslawien) sollen gegen ihren Willen weder in ihren Heimatstaat noch in ein anderes Ostblockland (einschließlich Jugoslawiens) abgeschoben werden. Die Abschiebung ist jedoch zulässig, wenn ein Ausweisungstatbestand nach § 10 AuslG vorliegt; der mit der illegalen Einreise verwirklichte Ausweisungstatbestand (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 in Verb. mit § 10 Abs. 1 Nr. 6 AuslG) bleibt außer Betracht.“

In dieser Weisung hat das Innenministerium erneut auf den Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister vom 26. August 1966 hingewiesen, der insoweit folgenden Wortlaut hat:

„Angehörige der Ostblockstaaten (außer Jugoslawien), die illegal einreisen, erhalten, soweit nicht einer der Ausweisungstatbestände des § 10 Abs. 1 AuslG vorliegt - der mit der illegalen Einreise erfüllte Ausweisungstatbestand ist außer Betracht zu lassen -, eine Duldung. Besteht ein Interesse an dem weiteren Aufenthalt des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, kann eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.“

Eine Abschiebung erfolgt bis auf weiteres nicht, es sei denn, einer der oben erwähnten Ausweisungstatbestände ist gegeben.“

Nach dieser Weisung hätten die tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka nicht abgeschoben werden dürfen. Sie waren illegal eingereist. Dieser Ausweisungstatbestand war nach der Weisung nicht zu berücksichtigen. Auch andere Ausweisungstatbestände waren in diesem Fall nicht gegeben.

IV.

Zu Ziff. 2.c. des Beschlusses

1. Die Staatsregierung vertritt die Auffassung, daß nach der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes eine drohende Bestrafung wegen Republikflucht einen Asylgrund darstellt. Die Staatsregierung ist der Auffassung, daß immer dann ein wirksames Asylbegehren vorliegt, wenn ein Staatsangehöriger eines Ostblockstaates, der die Republikflucht unter Strafe gestellt hat, sich ohne Erlaubnis seines Heimatstaates in der Bundesrepublik aufhält und zum Ausdruck bringt, daß er den Schutz der Bundesrepublik in Anspruch nehmen will. Auf seine Motive für das Verlassen seines Heimatstaates kommt es nicht mehr an. Stellt ein solcher Ausländer keinen Asylantrag, steht seiner Abschiebung § 14 Abs. 1 AuslG entgegen. Soweit der Staatsregierung bekannt ist, vertreten die Bundesbehörden die gleiche Auffassung.

noch Anlage 2

2. Die Staatsregierung hat immer die Auffassung vertreten, daß die Nr. 3a in Verbindung mit Nr. 3 zu § 38 AuslVwV, eine Verwaltungsvorschrift des Bundes nach Art. 84 Abs. 2 GG, die Grenz- und Ausländerbehörden verpflichtet zu prüfen, ob überhaupt ein Asylbegehren vorliegt (etwas ungenau „Schlüssigkeitsprüfung“ genannt). Den diesbezüglichen Äußerungen, die ihr aus jüngster Vergangenheit aus dem Bereich der Bundesregierung und ihr nachgeordneter Behörden bekannt geworden sind, hat sie deshalb vollinhaltlich zugestimmt:

Der parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Andreas von Schoeler, hat am 12. Oktober 1979 im Bundestag ausgeführt (Anlage 41 zum Prot. der 178. Sitzung des Deutschen Bundestages):

„Die Bestimmung der Nr. 3 Satz 2 zu § 38 AuslVwV ist in der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz schon seit ihrem Erlaß im Jahre 1967 enthalten und seither unverändert geblieben. Nach § 38 AuslG haben die Ausländerbehörden zu prüfen, ob überhaupt ein Asylbegehren vorliegt, da dies die Voraussetzung für die Einschaltung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ist. Diese Prüfung wird in Nr. 3 zu § 38 AuslVwV näher erläutert. ... Für eine Änderung dieser Bestimmung sieht die Bundesregierung keinen Anlaß.“

Zum gleichen Thema schreibt der Bundesminister des Innern, Gerhart Baum, am 17. April 1979 an den Vorsitzenden der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, Senator Helmut Fröhlich, unter der Überschrift „Befugnis zur Überprüfung unschlüssiger Asylanträge“:

„Diese Befugnis haben schon nach dem derzeitigen Recht auch die Grenzbehörden. Nach § 38 AuslG haben sich Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter begehren, unverzüglich bei der Grenzbehörde oder der nächsten Ausländerbehörde zu melden. Diese Behörden haben zu prüfen, ob überhaupt ein Asylbegehren vorliegt, da dies nach § 38 AuslG Voraussetzung für die Einschaltung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ist. ...

Die Grenzbehörden haben demnach bereits jetzt die Befugnis zu prüfen, ob ein Asylbegehren vorliegt („Schlüssigkeitsprüfung“ nach Nr. 3 zu § 38 AuslVwV) und können verneinendenfalls einen Ausländer wegen illegaler Einreise an der Grenze zurückweisen.“

In einem Schreiben der Grenzschutzdirektion Koblenz, einer dem Bundesminister des Innern nachgeordneten Behörde, vom 24. August 1979 heißt es:

... wird darauf hingewiesen, „daß ein Ausländer, der sein Asylbegehren schlüssig darlegt, einen Rechtsanspruch auf Einreise besitzt. Es genügt aber nicht, daß der Ausländer lediglich ausführt, er wolle Asyl beantragen. Er muß vielmehr Tatsachen und Umstände nennen, die es dem Kontrollbeamten ermöglichen, zu prüfen, ob die genannten Tatsachen und Umstände einen Verfolgungstatbestand erfüllen oder nicht, bzw. ob schon Schutz vor Verfolgung in einem anderen Land gefunden worden ist. Bei den behaupteten Verfolgungsmaßnahmen muß es sich um staatliche Maßnahmen handeln.“

Abschließend wird darauf hingewiesen, daß die obergerichtliche Rechtsprechung zu der Frage, wie weit die Prüfungskompetenz der Verwaltungsbehörden bei Asylanträgen reicht, uneinheitlich ist. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hält diese Behörden für berechtigt, nicht nur unschlüssige und offensichtlich rechtsmißbräuchliche, sondern alle „eindeutig aussichtslosen“ Asylbegehren unbeachtet zu lassen (Hess. VGH, Beschl. v. 22. Juni 1979 – VII TH 33/79 –; v. 28. Juni 1979, – VII TH 72/79, NJW 80, 539; v. 18. Juli 1979 – VII TG 59/79). Folgt man dieser Rechtsprechung, wären die Verwaltungsbehörden sogar befugt, in einem, wenn auch geringen Umfang, die Begründetheit des Asylbegehrens zu prüfen.

Demgegenüber spricht der Bayer. Verwaltungsgerichtshof in seiner neuesten Rechtsprechung den Behörden die Befugnis ab, eine Schlüssigkeitsprüfung vorzunehmen (ausdrücklich gegen die Rechtsprechung des Hess. VGH: Beschl. v. 26. Oktober 1979, – 10 Cs – 1600/79).

Die Staatsregierung hält diesen Zustand der Ungeißheit – diese erstreckt sich vor allem auch auf die Gültigkeit und Reichweite der genannten Regelungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes – auf Dauer für nicht hinnehmbar. Sie unterstützt deshalb nachdrücklich den Gesetzentwurf, den die CDU/CSU-Fraktion am 16. November 1979 im Bundestag eingebracht hat (BT-Drucksache 8/3402), mit dem die Prüfungskompetenz der Grenz- und Ausländerbehörden durch Gesetz klar geregelt werden soll.

Anlage 3

Schreiben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen – Amt des Vertreters in der Bundesrepublik Deutschland – Bad Godesberg, Rheinallee 18, vom 7. Dezember 1978, an Herrn Ministerialrat Dr. Weideler, dort eingegangen am 11. Dezember 1978

Betreff: Abschiebung zweier tschechoslowakischer Staatsangehöriger in die CSSR

Sehr geehrter Herr Dr. Weideler,

wir möchten Ihnen heute im Auftrag unserer Zentrale in Genf einen Vorgang unterbreiten, der unser Amt mit Sorge erfüllt.

Es handelt sich um die durch das Landratsamt Berchtesgaden am 23. November 1978 vollzogene Abschiebung zweier tschechoslowakischer Staatsangehöriger namens Juraj Zilka, geb. am 18. Januar 1952 in Kosice, und Vratislav Cermak, geb. am 19. September 1952 in Pilsen, in die Tschechoslowakei.

Die beiden tschechoslowakischen Staatsangehörigen sind unseres Wissens mit einer Reisegruppe nach Jugoslawien gefahren, haben sich dort von der Reisegruppe getrennt und sind über Österreich am 11. Oktober 1978 illegal in die Bundesrepublik Deutschland eingereist. Hier haben sie sich am 12. Oktober 1978 bei der Ausländerbehörde in Straubing gemeldet, um Asyl zu beantragen. Sie wurden jedoch an die Grenzpolizei Freilassing verwiesen und von dort weiter zur Grenzpolizeiinspektion Bad Reichenhall geschickt.

Dort wurden sie aufgrund einer Anzeige der Grenzpolizei Freilassing wegen illegalen Grenzübertritts zu einer Gefängnisstrafe von 30 bzw. 40 Tagen verurteilt, die sie im Gefängnis von Bad Reichenhall verbüßten.

Mit Schreiben vom 20. November 1978 baten sie den American Fund for Czechoslovak Refugees, Inc. in München um Hilfe, da sie befürchteten, in die CSSR abgeschoben zu werden. Sie gaben darin an, daß sie in der CSSR aus politischen Gründen verfolgt gewesen seien und daher in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchen oder sich zumindest so lange hier aufhalten wollten, bis sie zu ihren Verwandten in die USA auswandern könnten.

Der American Fund for Czechoslovak Refugees, Inc. benachrichtigte uns vom Inhalt dieses Schreibens, woraufhin wir umgehend versuchten, mit dem Landratsamt Berchtesgaden fernmündliche Verbindung aufzunehmen. Als uns dies gelang, waren beide bereits mit dem Zug in die CSSR zurückgeschickt worden. Es wurde uns erklärt, es hätten offensichtlich keine Asylgründe vorgelegen, die beiden seien vielmehr allein aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik Deutschland eingereist.

Wir möchten Sie bitten, diesem Vorgang nachzugehen und uns zu erläutern, warum der Asylantrag der beiden tschechoslowakischen Staatsangehörigen vom Ausländeramt nicht angenommen wurde. Wir wären dankbar, wenn Sie uns auch einen Auszug aus der Ausländerakte übersenden könnten, der die Angaben der beiden zu ihrem Asylgesuch wiedergibt.

Ferner möchten wir Sie bitten, uns mitzuteilen, ob das Land Bayern sich nicht mehr an den Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 über die „Ausländerrechtliche Behandlung von illegalen Zuwanderern aus den Ostblockstaaten“ gebunden fühlt.

Wir wären für eine baldige Antwort dankbar.

Eine Durchschrift dieses Schreibens haben wir dem Bundesministerium des Innern zur Kenntnisnahme zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Dr. Joachim Henkel

Anlage 4

Schreiben der Tschechischen Sozialhilfe in Deutschland e. V., München 9, Scharfreiter Platz 12, vom 21. Dezember 1978, an den bayerischen Ministerpräsidenten, in der Bayerischen Staatskanzlei eingegangen am 3. Januar 79 und mit Schreiben vom 17. Januar 79 zuständigkeitshalber an das Bayerische Staatsministerium des Innern weitergeleitet, dort eingegangen am 19. Januar 79.

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,

als Organisation, die sich seit 30 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland der Betreuung von Flüchtlingen aus der Tschechoslowakei widmet, erlauben wir uns heute mit einem sehr schwierigen Problem an Sie heranzutreten.

Die beiden tschechoslowakischen Staatsbürger Juraj ZILKA, geb. 18. Januar 52 in Kaschau und Vratislav CERMAK, geb. 19. September 52 in Pilsen, gelangten am 11. Oktober 1978 nach Bayern und meldeten sich am 11. Oktober 78 bei der Polizei zwecks Beantragung des politischen Asyls. Von der Grenzpolizei in Freilassing wurden sie nach Bad Reichenhall in Untersuchungshaft überstellt. Dort selbst wurden sie zu 40 Tagen Gefängnis wegen illegalem Grenzübertritt verurteilt und anschließend trotz verzweifelter Weigerung an die CSSR zurück ausgeliefert.

Ein Asylverfahren wurde erst gar nicht eingeleitet, da man davon ausging, daß für die Gewährung desselben kein ausreichender Grund vorhanden war. Neben Verfolgung aus politischen Gründen gilt nach den Asylbestimmungen als Grund für die Gewährung des Asyls die glaubhafte Darlegung der politischen Überzeugung, die sich im Widerspruch zu der politischen Führung des Heimatlandes befindet. Zu dieser Darlegung müßte eine entsprechende Verständigungsmöglichkeit bestehen und wohl auch Kenntnisse über Dinge, mit denen der Grenzbeamte kaum vertraut ist. Eine Rückführung von Personen, die bereits in einem westlichen Land um politisches Asyl gebeten haben

ist aber auch deshalb für die betroffenen Personen mit äußerst schwerwiegenden Folgen verbunden, weil sie nach ihrer Rückkehr nicht wegen des Deliktes des unerlaubten Aufenthaltes im Ausland verurteilt werden, sondern vor allem die späteren Folgen kein Ende nehmen und somit eine absolut unverhältnismäßige Bestrafung erfolgt. Schließlich gehen ja die Menschen deshalb aus ihrer Heimat fort, weil es dort nach unserer Vorstellung keine demokratischen Freiheiten gibt und auch kein Recht in unserem Sinne; mit einer Rückführung von Personen gegen deren Willen in ein kommunistisches Land geht man aber doch letztlich davon aus, als hätte der Mensch dort die selben Rechte und Pflichten wie hier. Einerseits wird ein Flüchtling wegen unerlaubtem Grenzübergang hier verurteilt, kommt er aber legal, geht man davon aus, daß er politisch keinen Grund zur Flucht gehabt hat, weil er sonst keine Ausreise erhalten hätte. Dies ist ein Widerspruch, den wir nach mehr als 30 Jahren Leben in der Bundesrepublik Deutschland nicht verstehen, wie soll es dann jemand verstehen, der der politischen Unterdrückung entkommen will? Wir glauben, daß jeder Mensch, der aus Überzeugung gegen das kommunistische Regime ist, die klassische Begründung für politisches Asyl hat.

Die Menschen, die aus der Tschechoslowakei kamen, haben den sogenannten Sozialismus genossen und wünschen sich nichts mehr, als hier in Freiheit zu leben. Der größte Teil der Flüchtlinge von dort ist hier absolut integriert und es gibt kaum Probleme mit ihnen. Wir glauben, daß auch die Rückführung der beiden genannten Tschechen vor einer Untersuchung vom Bundesamt für die Anerkennung von Flüchtlingen nicht zu Recht erfolgen konnte und bitten Sie höflich, sich dieser Sache anzunehmen, um so mehr als es sich nicht um Einzelfälle handelt.

Mit vorzüglicher Hochachtung

i. V.

Elisabeth Svoboda
Generalsekretär

Anlage 5

Schreiben des Bundesministers des Innern vom 30. Juli 79 an das Bayerische Staatsministerium des Innern, dort eingegangen am 1. August 79.

- Betreff: Asylrecht;
hier: Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka
- Anlagen: a) Fernschreiben der Grenzpolizeiinspektion Freilassing vom 14. Oktober 1978
b) 2 Formberichte GP 20 der Grenzpolizeiinspektion Freilassing vom 20. Oktober 1978
c) Bericht des Präsidiums der Bayerischen Grenzpolizei vom 2. Juli 1979

Nach den in der Anlage beigefügten Unterlagen reisten die tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka am 11. Oktober 1978 über den Grenzübergang Schwarzbach/Autobahn ohne Sichtvermerk in die Bundesrepublik Deutschland ein und beantragten am 12. Oktober 1978 bei der Ausländerbehörde Straubing Asyl. Die Asylanträge wurden nicht aufgenommen, da angeblich keine Gründe vorgebracht wurden, „die die Aufnahme eines Asylantrags gerechtfertigt hätten“. Nach mehrwöchiger Inhaftierung wurden die genannten Personen am 23. November 1978 auf Grund einer Abschiebungsverfügung des Landratsamtes Berchtesgadener Land in die CSSR abgeschoben. Nach den vorliegenden Unterlagen verstößt das behördliche Vorgehen gegen § 38 Abs. 1 Satz 2 AuslG in Verbindung mit Nr. 3a AuslVwV zu § 38 AuslG und gegen § 14 Abs. 1 Satz 1 AuslG in Verbindung mit Nr. 3a AuslVwV zu § 14 AuslG. Für eine Stellungnahme wäre ich dankbar.

Im Auftrag

Dr. Stöve

Anlage 6

Schreiben des Bundesministers des Innern vom 22. August 79 an das Bayerische Staatsministerium des Innern, dort eingegangen am 27. August 79

- Bezug: Asylrecht;
hier: Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka
- Bezug: Mein Schreiben vom 30. Juli 1979 – V II 4 – 125 316/28 –

Für eine möglichst baldige Beantwortung meines o.g. Schreibens wäre ich dankbar.

Im Auftrag

Dr. Stöve

Anlage 7**Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des
Innern vom 4. September 79 (Entwurf) an den
Bundesminister des Innern**

Ausländerrecht;

Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Vratislav CERMAK und Juraj ZILKA

Zum Schreiben vom 30. Juli 1979 Nr. V II 4 – 925316/28

Mit der Angelegenheit der beiden tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka hat sich das Bayer. Staatsministerium des Innern schon vor längerer Zeit eingehend befaßt. Als Ergebnis der umfangreichen Überprüfung wurde festgestellt, daß die Sachbehandlung der beteiligten Behörden rechtlich nicht zu beanstanden ist.

I. A.

Dr. Weideneier
Ministerialrat

Anlage 8**Schreiben des Bundesministers des Innern vom
24. Oktober 79 an den Bayerischen Staatsminister
des Innern, dort eingegangen am 25. Oktober 79**

Betreff: Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Vratislav Cermak und Juraj Zilka

Sehr geehrter Herr Kollege!

Nach den hier vorliegenden Unterlagen sind die beiden og. tschechoslowakischen Staatsangehörigen am 23. November 1978 in die Tschechoslowakei abgeschoben worden, obwohl sie am 12. Oktober 1978 bei der Ausländerbehörde Straubing Asyl beantragt hatten.

Mit Schreiben meines Hauses vom 30. Juli 1979 (V II 4 – 125 316/28) ist das Bayerische Staatsministerium des Innern gebeten worden, hierzu Stellung zu nehmen.

In einem Schreiben vom 4. September 1979 (Ia 2 – 2085 – 1301/9) ist daraufhin mitgeteilt worden, daß sich das Bayerische Staatsministerium des Innern mit dieser Angelegenheit schon vor längerer Zeit befaßt habe. Als Ergebnis der umfangreichen Überprüfung sei festgestellt worden, daß die Sachbehandlung der beteiligten Behörden rechtlich nicht zu beanstanden sei.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie dieser Angelegenheit nachgehen würden.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr Baum

Anlage 9

**Pressemitteilung
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern
vom 18. November 1979**

Fernschriftlich voraus!

**Keine Verstöße gegen das Asylrecht bei
Abschiebung von illegal eingereisten Tschechen –
Grenzpolizei traf nicht die Entscheidung**

Offenbar einer Diskreditierung der bayerischen Gesetzesvorschläge zur Verhinderung des Asylmißbrauchs und zur Abwehr von offenkundigen Scheinasylanten schon beim Grenzübertritt, die gerade letzte Woche auch in einer Gesetzesinitiative der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag ihren Niederschlag gefunden haben, soll die gestern über dpa vorab verbreitete Meldung des morgen erscheinenden „Spiegel“ dienen, die bayerische Grenzpolizei habe im November 1978 zwei tschechische Staatsbürger nach gelungener Flucht an die tschechoslowakischen Behörden „ausgeliefert“ und dabei mehrfach gegen das Asylrecht der Bundesrepublik verstoßen. Für einen solchen Zweck ist das Ausgraben des vom Spiegel gemeldeten, ein Jahr zurückliegenden Falles, der offenbar vom Bundesinnenministerium auch schon dem ZEIT-Redakteur Hans Schueler als Material für die letzte „Pro- und Contra-Sendung“ der ARD zum Thema „Asylverfahren“ am 25. Oktober zugespielt und von diesem im Fernsehen benützt worden war, aber nicht tauglich:

Nach den inzwischen eingeholten Informationen des Innenministeriums sind am 23. November 1978 zwei tschechoslowakische Staatsbürger über die Grenzübergangsstelle Furth im Wald an die tschechoslowakische Paßkontrollstelle Vollmau überstellt worden. Die Entscheidung darüber ging nicht von der Grenzpolizei aus. Sie wurde vielmehr in einem sechswöchigen Verfahren getroffen, an dem das Ausländeramt Straubing, das Landratsamt Berchtesgadener Land sowie das Amtsgericht Laufen beteiligt waren. Die Überstellung wurde auf Ersuchen des zuständigen Landratsamts Berchtesgadener Land vorgenommen, das am 9. November 1978 eine Ausweisungsverfügung erlassen hatte.

Die beiden Tschechen waren nach eigenen Angaben am 11. Oktober 1978 von Österreich in die Bundesre-

publik Deutschland ohne Aufenthaltserlaubnis oder Einreisesichtvermerk, also illegal, eingereist, nachdem sie sich vorher – ebenfalls eigenen Angaben zufolge – längere Zeit in Jugoslawien aufgehalten hatten (der eine über drei Monate, der andere etwa einen Monat). Sie haben sich nicht beim Grenzübertritt von Österreich nach Deutschland, sondern erst am 12. Oktober bei der Ausländerbehörde in Straubing gemeldet. Beide erklärten nur allgemeine Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen in der CSSR, machten aber keine politische Verfolgung, also keinen Asylgrund geltend.

Die sachbearbeitenden Stellen sahen es als offensichtlich an, daß allein wirtschaftliche Gesichtspunkte für das Verlassen des Heimatlandes ausschlaggebend gewesen waren. Deshalb sahen sie in Einklang mit den vom Bundesinnenminister erlassenen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz keinen Anlaß, die beiden Tschechen an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge weiterzuleiten. Die vom Spiegel zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, derzufolge allein die in der CSSR drohende Strafe wegen Republikflucht ein Grund für die Gewährung politischen Asyls sein soll, stammt aus Urteilen vom 21. November 1978 und vom 24. April 1979. Sie konnte den Behörden damals noch nicht bekannt sein. Das Amtsgericht Laufen hat offenbar die Beurteilung der Verwaltungsbehörden geteilt und Haftbefehl bzw. Strafbefehl wegen Verstößen gegen das Ausländergesetz erlassen sowie Abschiebehaft beschlossen. Es bleibt dem Spiegel vorbehalten, aus dem geschilderten Sachverhalt Rechtsverstöße abzuleiten.

Zur seit Monaten betriebenen antibayerischen Agitation der Bundesregierung in Zusammenhang mit den Bemühungen um eine Eindämmung des Asylmißbrauchs, deren Notwendigkeit übrigens auch von anderen Bundesländern, insbesondere von Berlin, anerkannt wird, noch allgemein folgendes:

Entgegen den offiziellen Erklärungen Bonns sind erst im August dieses Jahres wieder alle Grenzschutzämter des Bundes darauf hingewiesen worden, daß ein Rechtsanspruch auf Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nicht besitzt, wer nicht Tatsachen oder Umstände nennt, die eine politische Verfolgung erkennen lassen. Die einfache Asylbeantragung ohne solche Hinweise genügt auch für die Bundesgrenzbehörden nicht.

Anlage 10

**Pressemitteilung
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern
vom 19. November 79**

Fernschriftlich voraus!

SPD setzt Deutsche und Ausländer gleich

Zu der heutigen Pressemeldung der SPD-Landtagsfraktion wegen der Ausweisung von zwei tschechoslowakischen Staatsbürgern im November 1978 wird folgendes erklärt:

- Innenminister Tandler wird selbstverständlich, den geforderten Bericht vor dem Rechts- und Verfassungsausschuß des Landtags geben.
- Den beteiligten Stellen (Ausländeramt Straubing, Landratsamt Berchtesgadener Land, Amtsgericht Laufen) kann ein Rechtsbruch nicht vorgeworfen werden (vgl. die Erklärung des Innenministeriums von gestern).

Unverständlich ist, wieso nach der Erklärung der SPD die Behörden im Oktober und November 1978 einen Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerechtshofs vom 31. Mai 1979 hätten beachten sollen.

- Nur mit größter Verwunderung kann zur Kenntnis genommen werden, in welcher Weise die SPD Flüchtlinge aus der DDR, also Deutsche im Sinne des Grundgesetzes, die überhaupt kein Asylrecht geltend machen müssen, um hier aufgenommen zu werden, mit Ausländern gleichsetzt.
- Niemand, am allerwenigsten Innenminister Tandler hat jemals daran gedacht, das Asylrecht einzuschränken oder die Rechtsweggarantie in der Bundesrepublik zu beseitigen. Die Ausweisungsverfügung des Landratsamts Berchtesgadener Land gibt keinen Anlaß, gerade dieses Thema hier hochzuspielen.

Anlage 11

**Pressemitteilung
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern
vom 19. November 79**

Fernschriftlich voraus!

Auch F.D.P. diskreditiert Deutsche aus der DDR

Ebenso wie die SPD hat auch die F.D.P. offenbar schon vergessen, daß DDR-Bürger Deutsche im Sinne des Grundgesetzes sind. Anders ist ihre absurde rhetorische Fehlleistung „Gebt der DDR ihre Akademiker wieder“ in ihrer heutigen Presseerklärung zur Ausweisung von zwei tschechischen Staatsbürgern nicht zu verstehen. Im übrigen wird Innenminister Gerold Tandler im Landtag zu den verbalen Kraftakten der F.D.P. von heute Stellung nehmen.

Immerhin als erfreulich bleibt festzustellen, daß die F.D.P. gnädigerweise ein Verfahren, das beim Ausländeramt Straubing, beim Landratsamt Berchtesgadener Land sowie beim Amtsgericht Laufen durchgeführt worden ist und mit dem das Innenministerium in keiner Weise befaßt war, nicht Innenminister Gerold Tandler persönlich anlasten will.

Anlage 12**Entwurf des Schreibens des Bayerischen Staatsministers des Innern an den Bundesminister des Innern vom Oktober 79 (nicht ausgelaufen)**

Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Vratislav Cermak und Juraj Zilka

Zu Ihrem Schreiben vom 24. Oktober 1979,
V II 4-125 316/28-II-ZC

Sehr geehrter Herr Kollege,

für Ihr Schreiben vom 24. Oktober 79 danke ich Ihnen.

Ich habe mich inzwischen über die Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka unterrichten lassen. Wie Sie in Ihrem Brief erwähnen, hat das Bayerische Staatsministerium des Innern bereits in einem Schreiben vom 4. September 1979 an Ihr Haus mitgeteilt, es liege kein Grund vor, das Vorgehen der Behörden in diesem Fall rechtlich zu beanstanden. Ich habe dem nichts hinzuzufügen.

Im übrigen hat es mich sehr befremdet, von Herrn Schueler in der Fernsehsendung „Pro und Contra“ zu hören, daß ihm alle Protokolle in dieser Angelegenheit vorliegen. Nach meiner Kenntnis sind seinerzeit nur die Grenzschutzdirektion in Koblenz, das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge verständigt worden. Ihr Haus erhielt einen Abdruck des Schreibens des Hohen Flüchtlingskommissars vom 7. Dezember 78. Herr Schueler kann also nur aus diesem Bereich Unterlagen erhalten haben.

Ebenso befremdet bin ich über die Tatsache, daß Herr Schueler offenbar über interne Diskussionen und Ergebnisse bei der Innenministerkonferenz am 27. April 79 informiert war.

Ich darf mir doch wohl Ihrer Zustimmung sicher sein, daß es nicht üblich ist, amtliche bzw. vertraulich zu behandelnde Vorgänge Dritten zur Kenntnis zu bringen, damit sie in einer Fernsehsendung verwertet werden können.

Mit vorzüglicher Hochachtung

G. Tandler
Staatsminister

Anlage 13**Vormerkung des Herrn Ministerialdirigenten Schweinoch vom 20. November 1979****1. Fassung****Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsangehörigen Cermak und Zilka**

1. Cermak (27 Jahre) und Zilka (27 Jahre) reisten getrennt aus der CSSR mit Touristenvisa nach Jugoslawien. Cermak am 20. Juni 1978, Zilka am 10. September 1978. Nach ihren Angaben trafen sie sich dort zufällig und wollten nach Deutschland weiterreisen.

Am 8./9. Oktober 1978 reisten sie illegal nach Österreich bei Jesenice (Rosenbach) ein; am 11. Oktober 1978 illegal in die Bundesrepublik bei Schwarzbach. Sie reisten per Anhalter und wurden angeblich durchgewunken. Der genaue Hergang der Einreise ist nicht mehr feststellbar.

2. Sie reisten zu einem gemeinsamen Bekannten nach Straubing. Dieser ist Vaclav B.¹⁾, der mit Besuchersichtvermerk am 10. Juni 1978 eingereist und von der Stadt Straubing am 6. Juli 1978 eine Duldung erhalten hatte. Cermak und Zilka meldeten sich am 12. Oktober 1978 beim Ausländeramt der Stadt Straubing. Bei einer Vernehmung durch die Kriminalinspektion Straubing machten sie folgende Angaben:

Cermak:

Auf Frage: Warum sind Sie in die BRD eingereist?

Antwort: Hier ist es besser. Ich bin mit dem politischen System in der CSSR nicht einverstanden. Aus diesem Grunde will ich hier um politisches Asyl bitten.

Andere Gründe wurden nicht genannt.

Zilka:

Auf Frage: Warum sind Sie in die BRD eingereist?

Antwort: Ich will hier um politisches Asyl nachsuchen, weil ich mit den politischen Verhältnissen in meinem Heimatland nicht einverstanden bin.

Frage: Wurden Sie politisch verfolgt?

Antwort: Nein.

Das Ausländeramt Straubing wollte sie wegen des illegalen Grenzübertritts nach Österreich überstellen und ließ sie nach Freilassing bringen. Österreich übernahm sie jedoch nicht, weil der Grenzübertritt nach dem deutsch-österreichischen Abkommen nicht illegal sei. Das AG Laufen verurteilte die beiden Ausländer durch Strafbefehl vom 24. Oktober 1978 zu einer Geldstrafe von 30 bzw. 40 Tagessätzen, ersatzweise 30 bzw. 40 Tagen Freiheitsentzug. Rechtsmittel gegen den Strafbefehl wurden nicht eingelegt.

3. Auf Antrag des LRA Berchtesgadener Land verhängte das AG Laufen Abschiebungshaft. Die Abschiebung wurde durch Übergabe der Grenzbehörden der CSSR in Furth im Wald am 23. November 1979 vollzogen. Weder gegen die Abschie-

¹⁾ Name in der Wiedergabe hier abgekürzt.

bungsanordnung noch gegen die Abschiebungsmaßnahme waren Rechtsmittel eingelegt worden.

4. Die getroffenen Behördenmaßnahmen sind rechtlich nicht zu beanstanden. Nach Nr. 3 zu § 38 AuslVwV waren die angegebenen Gründe offensichtlich unschlüssig. Ein wirksamer Asylantrag lag somit nicht vor. Die Ausländerbehörden handelten also rechtmäßig, wenn sie den Asylantrag nicht an das Bundesamt weiterleiteten.

Die Abschiebung in die CSSR verstieß jedoch gegen den Beschluß der IMK vom 26. August 1966.

5. Nach Sachlage liegt es nahe, daß beide Ausländer gezielt in die Bundesrepublik eingeschleust wurden. Dafür sprechen die unglaubwürdigen Standard-Behauptungen über die Grenzübertritte. Ferner der Umstand, daß beide Ausländer, obwohl aus weit auseinander liegenden Orten stammend (Pilsen und Kaschau), in B.¹⁾ einen gemeinsamen Bekannten gehabt haben sollen. Trotz Rechtsbehelfsbelehrung haben sie auch keinerlei Rechtsmittel eingelegt und auch bei ihrer Abschiebung keinerlei Widerstand erkennen lassen.

Besonders auffällig ist, daß der gemeinsame Bekannte B.¹⁾ am 23. Dezember 1978 freiwillig in die CSSR zurückgekehrt ist. Er hatte zuvor geäußert, es gefiele ihm in Deutschland nicht.

Außerdem war der Zirndorfer Repräsentant des AMERICAN FUND FOR CZECHOSLOVAK REFUGEES (AFCR) Ba.²⁾ in die Angelegenheit verwickelt. Dieser stand schon seit längerem im Verdacht, bei der Einschleusung behilflich gewesen zu sein. Ein Ermittlungsverfahren gegen Ba.²⁾ ist bei

²⁾ Name in der Wiedergabe hier abgekürzt.

der KPI Furth im Wald anhängig. Er ist inzwischen nicht mehr für dieses Amt weiter tätig.

6. Weitere Fälle, in denen aus Bayern Bürger der CSSR, die politische Verfolgung oder auch allgemein politische Unzufriedenheit geltend gemacht haben, in die CSSR abgeschoben werden, sind nicht bekannt.

Abteilung I A

Schweinoch

Mit dem Beschluß der IMK vom 26. August 1966 und einer Weisung vom 18. September 1970 und einem Nachtrag dem Ministerbüro zugeleitet.

München, 20. November 1979

Nachtrag:

Das Präsidium der Grenzpolizei hat fernmündlich vorab noch folgenden Fall mitgeteilt; der allerdings mit dem vorliegenden kaum vergleichbar ist.

Am 22. September 1978 wurde der tschechoslowakische Staatsbürger³⁾, geb.³⁾ bei Furth i.W. der Grenzbehörde der CSSR übergeben. Er war zuvor wegen Urkundenfälschung (Visumfälschung) verurteilt worden; ein Asylbegehren hat er nicht zum Ausdruck gebracht. Nähere Einzelheiten wird das Präsidium der Grenzpolizei umgehend mitteilen.

Schweinoch

³⁾ Von einem Abdruck des Namens und des Geburtsdatums wurde Abstand genommen.

Anlage 14

**Vormerkung des Herrn Ministerialdirigenten
Schweinoch vom 20. November 1979**

Unterlage für M.-Sitzung des Rechts- und
Verfassungsausschusses vom 20. November

**Abschiebung der tschechoslowakischen Staatsan-
gehörigen Cermak und Zilka**

1. Cermak (27 Jahre) und Zilka (27 Jahre) reisten getrennt aus der CSSR mit Touristenvisa nach Jugoslawien, Cermak am 20. Juni 1978, Zilka am 10. September 1978. Nach ihren Angaben trafen sie sich dort zufällig und wollten nach Deutschland weiterreisen.

Am 8./9. Oktober 1978 reisten sie illegal nach Österreich bei Jesenice (Rosenbach) ein, am 11. Oktober 1978 ebenso illegal bei Schwarzbach in die Bundesrepublik. Sie reisten per Anhalter und wurden angeblich durchgewunken. Der genaue Hergang der Einreise ist nicht mehr feststellbar.

2. Die Ausländer reisten zu einem „gemeinsamen Bekannten“ nach Straubing. Dieser, Vaclav B.¹⁾, war mit Besuchersichtvermerk am 10. Juni 1978 eingereist und hatte von der Stadt Straubing am 6. Juli 1978 eine Duldung erhalten. Cermak und Zilka meldeten sich am 12. Oktober 1978 beim Ausländeramt der Stadt Straubing. Bei einer Vernehmung durch die Kriminalinspektion Straubing machten sie folgende Angaben:

Cermak:

Auf Frage: Warum sind Sie in die BRD eingereist?
Antwort: Hier ist es besser. Ich bin mit dem politischen System in der CSSR nicht einverstanden. Aus diesem Grunde will ich hier um politisches Asyl bitten.

Andere Gründe wurden nicht genannt.

Zilka:

Auf Frage: Warum sind Sie in die BRD eingereist?
Antwort: Ich will hier um politisches Asyl nachsuchen, weil ich mit den politischen Verhältnissen in meinem Heimatland nicht einverstanden bin.

Frage: Wurden Sie politisch verfolgt?

Antwort: Nein.

Das Ausländeramt Straubing wollte sie wegen des illegalen Grenzübertritts nach Österreich überstellen und ließ sie nach Freilassing bringen. Österreich übernahm sie jedoch nicht, weil nach Auffassung der österreichischen Grenzbehörden der Grenzübertritt nach dem deutsch-österreichischen Abkommen nicht illegal war. Das AG Laufen verurteilte die beiden Ausländer durch Strafbefehl vom 24. Oktober 1978 zu einer Geldstrafe von 30 bzw. 40 Tagessätzen, ersatzweise 30 bzw. 40 Tagen Freiheitsentzug. Rechtsmittel gegen den Strafbefehl wurden nicht eingelegt.

3. Auf Antrag des LRA Berchtesgadener Land verhängte das AG Laufen Abschiebungshaft. Die Abschiebung wurde durch Übergabe an die Grenzbehörden der CSSR in Furth im Wald am 23. November 1979 vollzogen. Weder gegen die Abschiebungsanordnung noch gegen die Abschiebungshaft waren Rechtsmittel eingelegt worden.

4. Die getroffenen Maßnahmen der Behörden sind rechtlich nicht zu beanstanden. Nach Nr. 3 zu § 38 AuslVwV waren die angegebenen Gründe offensichtlich unschlüssig, ein wirksamer Asylantrag lag somit nicht vor. Schon aus den eigenen Erklärungen der Ausländer ergab sich, daß ein Anerkennungsgrund offensichtlich nicht vorlag, weil sie trotz Befragens keine politische Verfolgung ihrer Person geltend machten. Die Ausländerbehörden handelten also rechtmäßig, wenn sie den Asylantrag nicht an das Bundesamt weiterleiteten. Die Abschiebung in die CSSR verstieß jedoch gegen den Beschluß der IMK vom 26. August 1966.

5. Nach Sachlage liegt es nahe, daß beide Ausländer gezielt in die Bundesrepublik eingeschleust wurden. Dafür sprechen die unglaubwürdigen Standard-Behauptungen über die Grenzübertritte. Ferner der Umstand, daß beide Ausländer, obwohl aus weit auseinander liegenden Orten stammend (Pilsen und Kaschau), in B.¹⁾ einen gemeinsamen Bekannten gehabt haben sollen. Trotz Rechtsbehelfsbelehrung haben sie auch keine Rechtsmittel eingelegt und auch bei ihrer Abschiebung keinen Widerstand erkennen lassen.

Besonders auffällig ist, daß der „gemeinsame Bekannte“ B.¹⁾ am 23. Dezember 1978 freiwillig in die CSSR zurückgekehrt ist. Er hatte zuvor geäußert, es gefiele ihm in Deutschland nicht.

Außerdem war der Zirndorfer Repräsentant des AMERICAN FUND FOR CZECHOSLOVAK REFUGEES (AFCR) Ba.²⁾ in die Angelegenheit verwickelt. Dieser stand schon seit längerem im Verdacht, bei Einschleusungen behilflich gewesen zu sein. Ein Ermittlungsverfahren gegen Ba.²⁾ ist bei der KPI Furth anhängig. Er ist inzwischen nicht mehr für dieses Amt weiter tätig.

6. Das Präsidium der Grenzpolizei war am 19. November 1979 fernmündlich beauftragt worden, alle bis zum 1. Januar 1977 zurückliegenden Fälle zu überprüfen, in denen Staatsangehörige der CSSR in die CSSR abgeschoben wurden. Außer dem Fall Cermak/Zilka hat das Präsidium der Grenzpolizei noch folgenden Fall berichtet, der allerdings mit dem vorliegenden Fall kaum vergleichbar ist:

Am 22. September 1978 wurde der tschechoslowakische Staatsbürger³⁾, geb.³⁾, bei Furth im Wald der Grenzbehörde der CSSR übergeben, nachdem die österreichischen Grenzbehörden ein zunächst in Aussicht gestelltes Durchreisevisum verweigert hatten. ³⁾ war am 14. August 1978 über Schwarzbach eingereist. Er wurde wegen Urkundenfälschung (Visumfälschung) vom AG Laufen am 15. September 1978 zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen, ersatzweise 40 Tagen Freiheitsstrafe verurteilt; ein Asylbegehren hat er nicht zum Ausdruck gebracht.

München, 20. November 1979

Abteilung I A

Schweinoch

Ministerialdirigent

Mit dem Beschluß der IMK vom 26. August 1966 und einer Weisung des IM vom 18. September 1970 dem Ministerbüro zugeleitet.

¹⁾ vgl. Fußn. 1 zu Anlage 13.

²⁾ vgl. Fußn. 2 bei Anlage 13.

³⁾ vgl. Fußn. 3 bei Anlage 13.

Anlage 15**Auszug aus den Richtlinien
des Bayer. Staatsministeriums
des Innern vom 17. März 1978**

Bayerisches Staatsministerium
des Innern
I A 2 – 2084 – 18/6

8000 München 22, den 17. März 1978
Odeonsplatz 3
Tel. 089/2192-733

An

- a) die Regierungen mit 5 NA
mit Nebenabdrucken für die Kreisverwaltungsbe-
hörden
- b) das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei, München
- c) die Präsidien der Bayer. Landespolizei
- d) das Bayer. Landeskriminalamt

Ausländerrecht;
Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Wei-
terleitung von Asylbewerbern

Anlagen: 1 Formblattmuster „Vorlage eines Abdruckes“

Aufgrund der am 1. Juni 1977 in Kraft getretenen Än-
derung der AuslVwV werden die Richtlinien über die
Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Wei-
terleitung von Asylbewerbern sowie über das Vor-
wegverteilungsverfahren wie folgt neu gefaßt:

1. Meldung und Erfassung

- 1.1 Asylbewerber haben sich unverzüglich bei der
nächstgelegenen Grenz- oder Ausländerbe-
hörde zu melden (Art. 31 GK, § 38 Abs. 1
AuslG). Die Meldung kann auch von einer ande-
ren Behörde entgegengenommen werden; das
gilt nicht für Behörden, in deren Bezirk eine
Sammelunterkunft ist.

Bei Ausländern, die sich erlaubt im Sinne des
§ 38 Abs. 2 AuslG aufhalten, ist die Meldung
von der nach § 20 Abs. 1 AuslG zuständigen
Ausländerbehörde entgegenzunehmen. Für In-
haber von Einreise-Sichtvermerken ist örtlicher
Anknüpfungspunkt regelmäßig die Besuchs-
oder Zielanschrift.

- 1.2 Aufgrund der Meldung ist unverzüglich unter
Ausschöpfung aller Möglichkeiten zu ermitteln,
wann, wo und auf welche Weise der Ausländer
eingereist ist, wo er sich unmittelbar vorher auf-
gehalten hat und welche Personen etwa bei der
Einreise mitgewirkt haben (Schlepper und Ein-
schleuser). Bloße Behauptungen reichen nicht
aus.

Erschöpfende Aufklärung ist unverzichtbar.

- 1.3 Eine illegale Einreise ist nur dann entschuldbar
im Sinne des Art. 31 GK und straffrei, wenn der
Asylbewerber unmittelbar aus einem Verfol-
gungsland eingereist ist. Das ist insbesondere
nicht der Fall, wenn
- die Reise durch ein Durchgangsland oder
mehrere Durchgangsländer verzögert oder
ohne Zwang unterbrochen worden ist,
 - während des Aufenthaltes in einem anderen
Land, insbesondere einem Signatarstaat der
Genfer Flüchtlingskonvention Schutz vor Ver-
folgung begehrt werden konnte oder begehrt
worden ist.
- 1.4 Bei illegaler Einreise ohne strausschließenden
Grund im Sinne des Art. 31 GK (z. B. bei vor-
sätzlicher Umgehung der Grenzkontrolle oder
Erschleichung der Einreise durch vorsätzlich
unrichtige Angaben), bei unerlaubtem Aufent-
halt und/oder verspäteter Meldung ist Strafan-
zeige zu erstatten (Nr. 1 zu § 38 AuslVwV). Ge-
gebenenfalls sollte bis zur restlosen Aufklä-
rung, insbesondere bei nicht von vornherein
auszuschließender Rückführung oder Abschie-
bung in ein Nicht-Verfolgungsland, Vorberei-
tungshaft erwirkt werden.
- 1.5 Illegal aus einem Nicht-Verfolgungsland einge-
reiste Ausländer sind, weil ihr Aufenthalt nicht
rechtmäßig im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GK
bzw. § 11 Abs. 2 AuslG ist, aufgrund der beste-
henden Übernahmeabkommen zurückzuüber-
stellen oder in das Land ihres bisherigen Auf-
enthaltes zurückzuschaffen. Auf Einhaltung der
Übernahmefristen ist zu achten. Wegen der Zu-
rückführung entwichener Insassen italienischer
Flüchtlingslager ist möglichst umgehend mit
dem Polizeipräsidium Oberbayern – Schub-
stelle – in Verbindung zu treten.
- 1.6 Asylbewerber, die sich bei den Ausländerbe-
hörden gemeldet haben, sind noch am gleichen
Tage zu erfassen und dem Ausländerzentralre-
gister nach Muster C 2 (falls sie schon früher
erfaßt waren, nach Muster C 4) mitzuteilen. Die
von einer bayer. Grenzbehörde erfaßten Aus-
länder sind der für die Dienststelle örtlich zu-
ständigen Ausländerbehörde zur alsbaldigen
Unterrichtung des AZR zu melden. Dies gilt
auch, wenn die Niederschrift nicht dem Bun-
desamt zugeleitet wird (vgl. Nr. 3.3). Im Form-
blatt C 2 ist in dem Feld „Fristenkontrolle“ das
Datum 11. November 1911 einzutragen. Die Zu-
teilung einer AZR-Nr. ist in den Unterlagen zu
vermerken und, wenn diese bereits abgegeben
worden sind, der jetzt zuständigen Stelle mitzu-
teilen.
- 1.7 Für die umgehend durchzuführende ärztliche
Untersuchung gelten die allgemeinen Bestim-
mungen (MABl 1962 S. 606 und 1973 S. 61).
- ### 2. Niederschrift
- 2.1 Ausländer, die sich als Asylbewerber melden,
sind spätestens am darauffolgenden Werktag

- persönlich zu befragen. Hierüber ist eine Niederschrift nach dem übermittelten Muster anzufertigen. Sie muß alle Angaben und konkreten Einzelheiten enthalten, die für eine abschließende Würdigung ohne nochmalige oder zusätzliche Befragung notwendig sind (vgl. auch Nr. 2.2 Satz 2).
- Es ist Vorsorge zu treffen, daß für die hauptsächlich in Betracht kommenden Sprachen geeignete Dolmetscher bei Bedarf rechtzeitig zur Verfügung stehen. Soweit es sich nicht um vereidigte Dolmetscher handelt, sind sie auf ordnungsgemäße Übersetzung zu verpflichten. Verwandte und Bekannte des Bewerbers oder andere an dem Ausgang des Verfahrens interessierte Personen sind nicht als Dolmetscher heranzuziehen.
- 2.2 Ein Asylbegehren setzt voraus, daß durch eigene Erklärung des Ausländers ein Anerkennungsgrund geltend gemacht wird (Nr. 3 zu § 38 AuslVwV). Daher ist insbesondere bei den Angaben zu Nr. 21 der Niederschrift zu verlangen, daß der Ausländer selbst alle asylrechtlich bedeutsamen Tatsachen, die sich auf die eigene Person beziehen, vollständig darlegt. Nicht ausreichend ist der bloße Hinweis auf mitgebrachte oder der Behörde anderweitig zugegangene Schriftstücke oder Erklärungen. Diese sind lediglich zu den Unterlagen zu nehmen.
- 2.3 Aufgrund der Niederschrift ist zu prüfen, ob überhaupt ein Asylbegehren vorliegt oder das Asylbegehren mißbräuchlich ist. Hierbei ist ausschließlich auf die eigenen Erklärungen des Ausländers abzustellen.
- 2.3.1 Ein Asylbegehren liegt nicht vor, wenn sich aus den eigenen Erklärungen des Ausländers ergibt, daß ein Anerkennungsgrund im Sinne des Art. 1 Abschnitt A der Genfer Flüchtlingskonvention offensichtlich nicht geltend gemacht wird. Hierzu gehören auch: Fehlende Anhaltspunkte für eine subjektive Verfolgungsfurcht, allgemeine Unzufriedenheit mit den Verhältnissen im Herkunftsland, Wunsch nach wirtschaftlicher Besserstellung, schicksalhafte Entwicklungen, die nicht nur einen einzelnen treffen (Gruppenschicksale), Nichterfüllung des Wehrdienstes aus anderen als asylrechtlich relevanten Gründen, Verurteilung wegen einer Tat, die auch in der Bundesrepublik Deutschland als Vergehen oder Verbrechen strafbar wäre.
- 2.3.2 Ein Asylbegehren liegt ferner nicht vor, wenn der Ausländer bereits in einem anderen Staat als Asylberechtigter anerkannt worden ist oder dort Schutz vor Verfolgung jedenfalls in dem Ausmaß gefunden hat, der den Mindestrechten der Art. 42 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (sog. Kernrecht) entspricht (§ 28 letzter Halbsatz AuslG, OVG Berlin, B. v. 4. September 1975 I S. 121/123.75 und ständ. Rechtspr. Bayer. VGH). Letzteres ist regelmäßig bei den Signatarstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention der Fall, ansonsten grundsätzlich dann, wenn der Ausländer wegen seiner Eigenschaft als Flüchtling oder aufgrund anderweitiger Aufnahmeaktionen einreisen durfte oder wenn er eine nicht nur zum kurzfristigen Verbleib berechtigte Aufenthaltserlaubnis erhalten hat. Hierauf ist insbesondere bei allen Einreisen über Dritt-Staaten zu achten. Wegen der ausländerrechtlichen Behandlung wird auf Nr. 7 zu § 38 AuslVwV hingewiesen.
- 2.4 Offensichtlich mißbräuchlich ist ein Asylbegehren, wenn sich aus dem Verhalten des Ausländers eindeutig ergibt, daß mit ihm asylfremde Ziele verfolgt werden (vgl. Nr. 6 zu § 38 AuslVwV). Davon ist regelmäßig auszugehen bei einschlägigen Schutzbehauptungen nach illegalem Aufenthalt und anderweitig drohenden ausländerrechtlichen Maßnahmen, insbesondere wenn sich aus dem zeitlichen und sachlichen Bezug zu einem Ausweisungsverfahren oder einer Straf- oder Abschiebungshaft ergibt, daß das Vorbringen allein die Verhinderung oder Verzögerung der Ausweisung bezweckt. Offensichtliche Mißbräuchlichkeit kann ferner vorliegen, wenn sich ein Ausländer auf Vorfluchtgründe beruft, die mit der Beantragung oder der Verlängerung eines Nationalpasses und der damit erfolgten (erneuten) Unterstellung unter den Schutz des Heimatstaates aber schon verbraucht sind (Art. 1 Abschn. C Nr. 1 GK).
- 2.5 Kommt die Behörde nach Überprüfung des Vorbringens zu dem Ergebnis, daß kein oder ein offensichtlich rechtsmißbräuchliches Asylbegehren vorliegt, so sind die nach Sachlage gebotenen ausländerrechtlichen Maßnahmen zu treffen oder fortzuführen (Versagung der AE, Ausweisung mit Abschiebungsandrohung bzw. -anordnung, Zurückschiebung, Rücküberstellung). Dabei ist in der Begründung (nicht im Tenor der Verfügung) auf die maßgebenden Gründe einzugehen.
- 2.6 Ein Abdruck (Ablichtung) der Niederschrift zu einem Asylbegehren ist mit Kurzmitteilung nach beiliegendem Muster dem Bayer. Staatsministerium des Innern jeweils unmittelbar vorzulegen. Die Vorlage entfällt bei den Angehörigen folgender Staaten, sofern sie unmittelbar aus dem Herkunftsland einreisen:
Bulgarien, CSSR, Polen, Rumänien, Ungarn, UdSSR.

Anlage 16**Schreiben des Bundesministers des Innern vom 15. März 1979 an das Bayerische Staatsministerium des Innern, dort eingegangen am 19. März 1979**

Betreff: Ausländerrecht;
hier: Richtlinien über die Erfassung, ausländerrechtliche Behandlung und Weiterleitung von Asylbewerbern sowie über das Vorwegverteilungsverfahren
(Erlaß vom 17. März 1978 – I A 2 – 2084 – 18/6 – an die Ausländerbehörden)

Bezug: Mein Schreiben vom 13. November 1978
V II 4 – 125 316/28
Ihr Schreiben vom 20. Dezember 1978
I A 2 – 2084 – 18/6

Der mit Ihrem o.g. Schreiben übersandte Erlaß vom 17. März 1978 entspricht meiner Auffassung nach nicht in allen Punkten der Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes (AuslVwV). Im einzelnen bemerke ich hierzu folgendes:

Zu Nr. 1.5:

Bei Asylbewerbern, die über einen Drittstaat (Nicht-Verfolgungsland) einreisen, richtet sich die Zulässigkeit einer Entfernung aus dem Bundesgebiet nur dann nach den allgemeinen Vorschriften des Ausländergesetzes, wenn sie dort bereits Schutz vor politischer Verfolgung im Sinne des § 28 AuslG gefunden haben (Nr. 7 zu § 38 AuslVwV, Nr. 6 zu § 28 AuslVwV; vgl. im übrigen mein Rundschreiben vom 23. Februar 1979 – V II 4 – 125 480/1).

Falls ein aus dem Drittstaat illegal eingereister Ausländer einen Asylantrag gestellt hat, kommt eine Rücküberstellung bzw. Rückschaffung in diesen Staat nur in Betracht, wenn er dort Schutz vor politischer Verfolgung gefunden hat.

Zu Nr. 2.3.1:

Durch die Formulierung des Satzes 2 entsteht der Eindruck, in den genannten Fällen sei das Vorliegen eines Asylbegehrens ausgeschlossen. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Bei der Prüfung, ob ein Asylbegehren vorliegt, hat die Ausländerbehörde nach Nr. 3 zu § 38 AuslVwV von dem Sachverhalt auszugehen, den der Asylbewerber vorträgt. Anderweitige Anhaltspunkte, die für oder gegen die behauptete Furcht vor politischer Verfolgung sprechen, hat die Ausländerbehörde außer Betracht zu lassen. Die Wertung derartiger Anhaltspunkte gehört zur Prüfung der Begründetheit eines Asylantrags, die der Ausländerbehörde versagt ist.

In den weiter genannten Beispielfällen mag eine besonders sorgfältige Prüfung angezeigt erscheinen, ob ein Asylbegehren vorliegt. Das Vorliegen eines Asylbegehrens kann jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Ist es in den genannten Fällen zweifelhaft, ob ein Asylbegehren vorliegt, so kann dies nicht zu Lasten des Antragstellers gehen, da das Vorliegen eines Asylbegehrens nach Nr. 3 zu § 38 AuslVwV nur dann verneint werden kann, wenn ein Anerkennungsgrund offensichtlich nicht geltend gemacht wird.

Zu Nr. 2.3.2:

Nach Nr. 6 zu § 28 AuslVwV kann aus einem nur vorübergehenden Aufenthalt in einem Staat, den ein Ausländer auf seinem Reiseweg vom Verfolgerstaat in die Bundesrepublik Deutschland berührt hat, nicht entnommen werden, daß er dort Schutz vor politischer Verfolgung gefunden hat, es sei denn, daß ihm der Aufenthalt dort gestattet worden ist.

Diese Bestimmung geht auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurück, das z.B. in einem Urteil vom 29. Juni 1962 – I C 54.60 – entschieden hatte, daß ein Ausländer selbst bei einem elfmonatigen Aufenthalt in einem Nichtverfolgerstaat dort nicht notwendigerweise Schutz vor politischer Verfolgung gefunden hat. Bei diesem Staat handelte es sich übrigens um Israel, das seit 1954 Vertragsstaat der Genfer Konvention ist.

Eine Regel, wonach ein Ausländer, der sich in einem Vertragsstaat der Genfer Konvention aufgehalten hat, dort auch Schutz vor politischer Verfolgung gefunden hat, steht demnach mit Nr. 6 zu § 28 AuslVwV und der dieser Bestimmung zugrunde liegenden Rechtsprechung im Widerspruch.

Im übrigen verweise ich in diesem Zusammenhang auch nochmals auf mein Rundschreiben vom 23. Februar 1979 – V II 4 – 125 480/1 –.

Zu Nr. 2.4:

Nr. 6 zu § 38 AuslVwV nennt in einer beispielhaften Aufzählung Anhaltspunkte für die offensichtliche Rechtsmißbräuchlichkeit eines Asylbegehrens. Hierzu zählt es u.a., „wenn Asyl nach längerem Aufenthalt im Bundesgebiet erst im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Maßnahmen begehrt wird“.

Hingegen entspricht es nicht der Verwaltungsvorschrift, wenn bestimmt wird, daß in solchen Fällen bei einschlägigen Schutzbehauptungen regelmäßig von einem offensichtlich rechtsmißbräuchlichen Asylbegehren auszugehen ist. Auch in der der Verwaltungsvorschrift zugrundeliegenden Rechtsprechung findet eine solche Regelvermutung keine Stütze.

Eines der Hauptziele der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz ist es, den bundeseinheitlichen Vollzug dieses Gesetzes sicherzustellen. Der hierüber zwischen Bund und Ländern in der Verwaltungsvorschrift erreichte Konsens erscheint mir durch Ihren Erlaß vom 17. März 1978 gefährdet. Ich wäre dankbar, wenn Sie dem Erlaß in den erwähnten Punkten eine neue Fassung geben würden, die der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz entspricht.

Im Auftrag

Dr. Stöve

Anlage 17

**Richtlinien des
Bayerischen Staatsministeriums
des Innern vom 18. September 1970**

Abdruck

Bayerisches Staatsministerium
des Innern
I A 2 - 2084 - 10 b 8

München 22, den 18. September 1970
Odeonsplatz 3

An

1. die Regierungen
mit Nebenabdrucken für die Kreisverwaltungsbehörden
(zusätzlich 40 Abdrucke für die Regierung von Oberbayern und je 20 Abdrucke für die anderen Regierungen)
2. die Direktion der Bayer. Grenzpolizei
(mit 20 Nebenabdrucken)

Betreff: **Ausländerrecht;**
ausländerrechtliche Behandlung illegaler Zuwanderer aus den Ostblockstaaten

1. Allgemein geltende Richtlinien

Die Empfehlung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder in ihrer Sitzung vom 26. August 1966 über die ausländerrechtliche Behandlung illegaler Zuwanderer aus den Ostblockstaaten, die hier kein Asyl beantragen oder erhalten, ist weiterhin anzuwenden. Danach gilt folgendes:

- 1.1 Illegal eingereiste Staatsangehörige der Ostblockstaaten (ausgenommen Jugoslawien) sollen gegen ihren Willen weder in ihren Heimatstaat noch in ein anderes Ostblockland (einschließlich Jugoslawiens) abgeschoben werden. Die Abschiebung ist jedoch zulässig, wenn ein Ausweisungstatbestand nach § 10 AuslG vorliegt; der mit der illegalen Einreise verwirklichte Ausweisungstatbestand (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 in Verb. mit § 10 Abs. 1 Nr. 6 AuslG) bleibt außer Betracht.
- 1.2 Als illegal ist auch die Einreise mit einem Sichtvermerk anzusehen, der für den erstrebten Aufenthaltzweck nicht ausreicht (Durchreisesehtvermerk oder Besuchersichtvermerk).
- 1.3 Ausländern, von deren Abschiebung in einen Ostblockstaat nach Nr. 1 abzusehen ist, kann eine Duldung nach § 17 AuslG erteilt werden. Die Duldung ist räumlich zu beschränken (Nr. 4 zu § 17 AuslGVwV) und regelmäßig mit der Bedingung zu versehen, daß sie nur für einen bestimmten Arbeitsplatz gilt. Soweit notwendig oder zweckmäßig, sind weitere Auflagen zu ver-

fügen. Die Duldung verpflichtet den Ausländer, sich um die Ausreise zu bemühen (Nr. 2 zu § 17 AuslGVwV). Sie erlischt mit der Ausreise aus dem Bundesgebiet.

- 1.4 Ausländern, die eine Duldung erhalten haben, ist kein Familiennachzug zu gestatten. Sichtvermerksträger von Familienangehörigen ist die Zustimmung zu versagen. Gegen einen vorübergehenden Aufenthalt, für den nach § 5 Abs. 5 DVAuslG keine Zustimmung erforderlich ist, werden regelmäßig Bedenken anzumelden sein, wenn die Rückkehr nicht mit Sicherheit gewährleistet ist.
- 1.5 Frühestens nach zweijährigem ununterbrochenen Aufenthalt kann die Duldung in eine befristete Aufenthaltserlaubnis umgewandelt werden, wenn ernsthafte Bemühungen um eine Auswanderung zu keinem Erfolg geführt haben, der Ausländer in das wirtschaftliche und soziale Leben der Bundesrepublik eingegliedert ist und dem Aufenthalt keine Belange im Sinne des § 2 AuslG entgegenstehen.
- 1.6 Anstelle einer Duldung kann mit Zustimmung der Regierung ausnahmsweise auch schon vor Ablauf von zwei Jahren eine – befristete – Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn der Aufenthalt des Ausländers im besonderen staatlichen Interesse liegt.
- 1.7 Staatsangehörige der Ostblockländer, die aus einem Drittland illegal in die Bundesrepublik einreisen (z. B. unter dem Vorwand eines kurzfristigen Besuchsaufenthalts), sind auszuweisen und in das bisherige Aufenthaltsland abzuschicken, es sei denn, daß dort die Gefahr politischer Verfolgung oder die Auslieferung an den Heimatstaat besteht. Ein nach illegaler Einreise gestellter Asylantrag steht der Abschiebung nicht entgegen, wenn der Ausländer bereits in einem anderen Land Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden hat (§ 28 AuslG, Nrn. 5, 6 zu § 28 AuslGVwV). In solchen Fällen ist daher bei den zuständigen Behörden des Nachbarstaates unverzüglich die Rückübernahme des Ausländers zu beantragen, wenn die Voraussetzungen hierfür gegeben sind (vgl. z. B. Abschn. A Nrn. 3 und 3a der Übereinkommenvereinbarung mit Österreich vom 25. August 1961 – BAnz. 1961 Nr. 169). Solche Übereinkommenvereinbarungen bestehen außer mit Österreich auch mit der Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Norwegen und Schweden.
- 1.8 Ein Fremdenpaß darf nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 4 AuslG erfüllt sind. Vor der erstmaligen Erteilung ist die Entscheidung der Regierung einzuholen (VollzME zu § 4 Nr. 1 AuslGVwV; MABl. 1969 S. 395). Der Ausländer hat nachzuweisen, daß er sich ernsthaft und nachhaltig um die Verlängerung oder Neuerteilung eines Nationalpasses bemüht hat.

2. **Besondere Bestimmungen für Staatsangehörige der CSSR**
- 2.1 Tschechoslowakischen Staatsangehörigen, die vor dem 1. Januar 1970 illegal in die Bundesrepublik eingereist sind und bisher lediglich eine Duldung erhalten konnten, kann nunmehr eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie in das wirtschaftliche und soziale Leben der Bundesrepublik eingegliedert sind und ihrem Aufenthalt keine Belange im Sinne des § 2 AuslG entgegenstehen. Bereits erteilte Aufenthaltserlaubnisse können weiterhin verlängert werden.
- 2.2 Da der Flüchtlingsstrom im Zusammenhang mit den August-Ereignissen 1968 weitgehend versiegt ist und die Bundesrepublik ihre Aufnahmefähigkeit für unmittelbar aus Verfolgungsländern einreisende Flüchtlinge erhalten muß, liegt die Übernahme tschechoslowakischer Staatsangehöriger, die sich in dritten Staaten aufhalten, regelmäßig nicht im staatlichen Interesse. Einreiseanträgen solcher Ausländer darf daher, wenn es sich nicht nur um einen seiner Natur nach vorübergehenden Aufenthalt von höchstens drei Monaten handelt, nur ausnahmsweise im Rahmen des Ausnahmekatalogs zum fremdenpoliti-

schen Grundsatz Nr. 1 (Abschn. II Nrn. 2 und 3 der ME vom 15. Juni 1966 Nr. I A 2 - 2084/2 - 39 VS-NfD) zugestimmt werden. § 26 Abs. 1 Nr. 1 AuslG ist zu beachten.

Tschechoslowakischen Staatsangehörigen, die sich lediglich durch einen Fremdenpaß ohne Rückkehrberechtigung ausweisen können, ist die Einreise grundsätzlich nicht zu gestatten. Bei der Entscheidung über Einreiseanträge im Ausland anerkannter Asylflüchtlinge ist darauf Bedacht zu nehmen, daß durch eine zu großzügige Handhabung die Bemühungen der Bundesrepublik, hier anerkannten Flüchtlingen die Auswanderung zu ermöglichen, zwangsläufig beeinträchtigt werden müßten. Ein vorübergehender kurzfristiger Aufenthalt solcher Ausländer ist nur dann unbedenklich, wenn der Unterhalt und die Rückkehr in das bisherige Aufenthaltsland gewährleistet sind.

3. Die Entschließungen vom 4. November 1966 Nr. I A 2 - 2084 - 10 b 5 VS-NfD und vom 20. November 1968 Nr. I A 2 - 2084 - 2 Cs/39 VS-NfD werden aufgehoben.

I. A.

gez. Dr. Stoll
Ministerialdirigent

Minderheitenbericht

Der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses „Asylfälle“ hat dem Ausschuß einen Entwurf des Schlußberichtes vorgelegt. Die Unterzeichner dieses Minderheitenberichts sehen sich außerstande, diesem Schlußbericht zuzustimmen.

Nach Auffassung der Ausschußminderheit übergeht dieser Schlußbericht eine Reihe von wesentlichen Ergebnissen der Beweisaufnahme oder gewichtet sie zumindest falsch. Damit kommt der Schlußbericht, soweit überhaupt, zu falschen Schlußfolgerungen.

Die Ausschußminderheit teilt auch nicht die im Schlußbericht geäußerte Auffassung, die Arbeit eines Untersuchungsausschusses beschränke sich auf die Feststellung von Tatsachen, während die Bewertung dieser Tatsachen in erster Linie Sache der Vollversammlung sei. Diese Auffassung steht nicht nur im Widerspruch zur bislang im Bayerischen Landtag geübten Praxis, sie findet auch keine gesetzliche Grundlage.

Anlaß für diesen Untersuchungsausschuß „Asylfälle“ waren Zweifel an der rechtlich einwandfreien Behandlung von Asylsuchenden und anderen Staatsangehörigen von Ostblockländern durch bayerische Behörden. Die vom Untersuchungsausschuß zu gebende Antwort auf die Frage, ob rechtmäßig oder rechtswidrig gehandelt wurde, kann auf Wertungen nicht verzichten. Das bloße Feststellen von Tatsachen würde dem Untersuchungsauftrag nicht gerecht, parlamentarische Kontrolle ohne wertende Stellungnahme ist ohne Sinn.

Die Ausschußminderheit kennt die Motive dieser von der Ausschußmehrheit vorgeschlagenen und weitgehend praktizierten „Selbstbeschränkung“ nicht. Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit müssen die Unterzeichner dieses Minderheitenberichts befürchten, daß abermals ein Versuch unternommen wird, die Kontrollrechte und Möglichkeiten des Parlaments einzuschränken. Dies geschieht jedenfalls dadurch, daß die Landtags- und Ausschußmehrheit einen „Ehrenkodex“ für Untersuchungsausschüsse entwickelt, wonach diese sich wertender Stellungnahmen zu enthalten hätten.

Selbstverständlich beinhaltet die Tatsache, daß der Untersuchungsausschuß gegenüber der Vollversammlung „berichtet“, deren Recht, autonom und ohne Bindung an die Wertung des Ausschusses zu entscheiden. Es wäre jedoch völlig lebensfremd, zu übersehen, daß die bisherigen Plenardebatten über Untersuchungsergebnisse praktisch ausschließlich von Mitgliedern des jeweiligen Untersuchungsausschusses bestritten wurden. Folgte man der Auffassung der Ausschußmehrheit, wonach der Untersuchungsausschuß auf die Feststellung von Tatsachen

beschränkt sei, ergäbe sich die folgende, durchaus widersinnige Situation: Ausschußmitglieder als solche dürfen lediglich Tatsachen feststellen; erst als Debattenredner ihrer Fraktion könnten sie die eigenen Feststellungen dann bewerten.

Die Ausschußminderheit wird in ihrem Bericht durchaus zu Wertungen kommen. Die Unterzeichner dieses Minderheitenberichts sind keineswegs gewillt, sich jetzt oder in künftigen Fällen innerhalb der eingeschränkten Grenzen zu bewegen, die die Ausschußmehrheit gerne allgemein festgelegt sähe.

Im übrigen verzichtet der Minderheitenbericht darauf, parallel zum Schlußbericht der Mehrheit alle Untersuchungsergebnisse umfassend darzustellen. Vielmehr versucht dieser Minderheitenbericht an wenigen Schwerpunkten exemplarisch die kontrastierenden Auffassungen darzustellen. Dabei wird angeknüpft an die „Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse“ des Schlußberichtes der Ausschußmehrheit.

1. Arbeit des Untersuchungsausschusses

In der Zusammenfassung des Schlußberichtes wird behauptet: „Aufgrund der sehr engen, punktuellen Fragestellung zum Ablauf der Angelegenheit Cermak und Zilka oblag dem Ausschuß keine Gesamtuntersuchung dieser Fälle.“ Diese Feststellung der Ausschußmehrheit ist absurd, eine andere, mildere Bezeichnung wäre fehl am Platze.

Bei dieser Bewertung spielen Erfahrungen mit früheren Untersuchungsausschüssen eine Rolle. Die Ausschußminderheit hat bei zurückliegenden Untersuchungsaufträgen, die vergleichsweise knapp gehalten waren, erlebt, wie unangenehme Fragen abgeblockt wurden. Aufgrund dieser Erfahrungen wurden jüngere Untersuchungsaufträge mit einer Vielzahl von detaillierten Fragen versehen. Dabei sollte dieser Fragenkatalog nach dem Willen der Antragsteller nicht abschließend sein. Vielmehr hatten die Antragsteller auch beim Untersuchungsausschuß „Asylfälle“ durch Einfügen des Wortes „insbesondere“ vorgesehen, daß über die präzise formulierten Fragen hinaus auch anderen im Sachzusammenhang stehenden Gesichtspunkten nachgeforscht werden sollte, wenn dies im Verlauf der Untersuchung erforderlich würde, um das gesteckte Untersuchungsziel zu erreichen.

Schon bei der Beratung des Untersuchungsauftrags wurde deutlich, daß die Landtagsmehrheit das Untersuchungsausschußrecht restriktiv handhaben wollte. Mit – in den Augen der Ausschußminderheit – nur vorgeschobenen Zulässigkeitsbedenken wurde die Streichung des Wortes „insbesondere“ begründet. Damit sollte erreicht werden, daß bei enger Auslegung nur den formulierten, nicht aber anderen, dem Untersuchungsziel dienlichen Fragen nachgegangen werden konnte. Erst durch die Entscheidung der Landtagsmehrheit wurde also aus präzisen und für Ergänzungen offenen Fragen eine „sehr enge, punktuelle Fragestellung“.

Diese schon früh einsetzende Strategie fand im Ausschuß selbst ihre Fortsetzung. Immer wieder wurde

von der Ausschlußmehrheit bezweifelt, ob Fragen vom Wortlaut des Untersuchungsauftrages gedeckt seien; dabei geriet das Untersuchungsziel aus dem Blickfeld. Fragen, die durchaus die zu prüfende bayerische Asylpraxis betrafen, wurden mehrfach als unzulässig zurückgewiesen, weil sie vom „eng auszulegenden Wortlaut des Beweisbeschlusses“ (so MdL Kempfner, CSU) nicht gedeckt seien.

Die Ausschlußminderheit gewann so den Eindruck, daß es der CSU-Mehrheit eher darum ging, nach Möglichkeit abzublocken und nicht darum, Sachverhalte lückenlos aufzudecken. Die antragstellende Ausschlußminderheit sah den Sinn dieses Untersuchungsausschusses „Asylfälle“ darin, Fehlerquellen umfassendst aufzudecken, um künftige Pannen und Fehlentscheidungen zu vermeiden. In diesem Bestreben wurden die Unterzeichner dieses Minderheitenberichts von der Ausschlußmehrheit weitgehend alleingelassen, deren Verhalten darauf ausgerichtet war, Fehler bayerischer Behörden zu bestreiten, bereits offenkundige Fehlentscheidungen zu verharmlosen oder dem Bund anzulasten und so jedenfalls jegliche Verantwortung vom Staatsministerium des Innern und dessen politischer Spitze fernzuhalten.

Der Eindruck, daß das Aufklärungsinteresse der Ausschlußmehrheit nur gering war, wurde bestätigt durch das Vorgehen einzelner CSU-Ausschußmitglieder. Diese versuchten immer wieder mit Fragestellungen, in denen die gewünschte Antwort schon enthalten („Habe ich richtig verstanden, daß sie sagen wollten ...“ und ähnlich) war, die Aussagen so zu steuern, daß sie in das Verteidigungskonzept der CSU paßten.

In ihrer Absicht, Vorwürfe vom Staatsministerium des Innern fernzuhalten, ging die Ausschlußmehrheit sogar so weit, selbst bei offensichtlicher Mißachtung der Rechte des Untersuchungsausschusses seitens des Innenministeriums auf geharnischte Kritik zu verzichten. Das Ministerium hatte dem Ausschuß Akten, die eindeutig angefordert worden waren, vorenthalten bzw. nur unvollständig vorgelegt. Nur intensivem Nachbohren und hartnäckigem Drängen der Ausschlußminderheit war es zu danken, daß diese Akten „aufgespürt“ und doch noch vorgelegt wurden. Für dieses ungebührliche, klare Pflichten mißachtende Vorgehen des Innenministeriums fand die Ausschlußmehrheit nicht Worte der Kritik, sondern solche der Entschuldigung. In den Augen der Ausschlußminderheit ist ein solches Verhalten mit dem Selbstverständnis eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht mehr zu vereinbaren.

Die Ausschlußminderheit sah ihr Aufklärungsinteresse konterkariert durch das Bemühen der CSU-Mehrheit, das Verhalten der Regierung zu verteidigen und diese gegen jegliche Angriffe und Vorwürfe in Schutz zu nehmen. Auf diese Weise, so befürchteten die Unterzeichner des Minderheitenberichts, wird das schärfste Kontrollinstrument des Parlaments, der Untersuchungsausschuß, pervertiert zu einem mit Mehrheit zu gebrauchenden Mittel der Verschleierung und Vernebelung.

Die Ausschlußminderheit ist der Auffassung, daß vorstehende Bemerkungen über den Gang des Untersu-

chungsverfahrens von gleichem dokumentarischem Interesse sind wie die Antworten auf die „engen“ Fragen des Untersuchungsauftrags. Das Ergebnis kann nicht losgelöst von seinem Zustandekommen gesehen und richtig verstanden werden.

2. Ablauf der Angelegenheit Cermak und Zilka

Dem Schlußbericht der Ausschlußmehrheit erscheint „hervorhebenswert ... die Feststellung, daß das Fernschreiben der Grenzpolizeiinspektion Freilassing vom 14. Oktober 1978, das u. a. dem Staatsministerium des Innern zugeht, nach Auffassung aller Zeugen von einer beabsichtigten Abschiebung in die Tschechoslowakei nichts erkennen ließ“. Diese lapidar wirkende Feststellung umschreibt die Meinung der Ausschlußmehrheit, daß eine Verantwortlichkeit des Staatsministeriums des Innern und seiner politischen Spitze für die Abschiebung Cermaks und Zilkas auszuschließen sei. Dieser Auffassung kann die Ausschlußminderheit nicht folgen.

Auch der beim Bekanntwerden der Abschiebungsfälle amtierende Bayerische Ministerpräsident teilt diese Auffassung wohl nicht. In einem Brief vom 21. November 1979 schreibt Dr. F. J. Strauß:

„Sehr geehrter Herr Tandler!

Den Vorgang der Abschiebung der Staatsbürger der CSSR – Cermak/Zilka – halte ich für unerträglich. Bereits vor der Übernahme des Amtes des Ministerpräsidenten habe ich die politische Spitze des Bayerischen Staatsministeriums des Innern mehrfach auf dieses Problem angesprochen und eindringlich gebeten, die Sach- und Rechtslage zu prüfen und dabei auch die Folgen einer Abschiebung für die Betroffenen zu berücksichtigen.

Zugleich habe ich es schon damals für politisch unhaltbar erklärt, daß Menschen, die in den freien Westen wollen, in den kommunistischen Herrschaftsbereich zurückgeschickt werden. Bitten und Anregungen des Parteivorsitzenden fanden aber offenbar nicht die angemessene Aufmerksamkeit im bayerischen Innenministerium.

Dem Anschein nach ist in diesem Bereich auch aus diesem Anlaß keine weitere Überprüfung erfolgt. Andernfalls hätten sich die aktuellen Vorgänge nicht ereignen können.“

Dies ist die Wertung des Bayerischen Ministerpräsidenten, wenige Tage nachdem die Fälle Cermak und Zilka in der Öffentlichkeit bekannt geworden waren. Nicht nur diese Argumentation des Ministerpräsidenten belegt die zumindest mittelbare Verantwortlichkeit des Staatsministeriums des Innern.

Zunächst jedoch zum Ablauf, wie ihn die Ausschlußminderheit nun nach Abschluß der Untersuchung sieht: Die Abschiebung der beiden CSSR-Staatsbürger in ihr kommunistisches Heimatland erfolgte eindeutig gegen deren ausdrücklich erklärten Willen. Nicht nur die letztlich getroffene Entscheidung, auch die Begleitumstände des vorangegangenen Strafverfahrens und der ausländerrechtlichen Behandlung

waren keineswegs korrekt. Trotz erheblicher Verständigungsschwierigkeiten waren Dolmetscher nur teilweise beteiligt. Deutschsprachigen Beschlüssen und Anordnungen fehlte nicht nur zum Teil die notwendige Rechtsmittelbelehrung, sie wurden den Betroffenen teilweise nicht einmal in ihre Muttersprache übersetzt. Dem Schutze Betroffener dienende Anhörungen vor Entscheidungen unterblieben teils. Zusammengekommen genügt schon dies, um begründet am rechtmäßigen Zustandekommen der letztlichen Fehlentscheidung zu zweifeln.

Die Abschiebung Cermaks und Zilkas war auch nicht nur – wie das Staatsministerium des Innern bis heute meint – politisch unklug, sie war eindeutig rechtswidrig. Zunächst verstieß die Abschiebung – was nach anfänglich gegenteiliger Meinung mittlerweile vom Innenministerium eingeräumt wird – gegen den Beschluß der Innenministerkonferenz vom August 1966. Rechtlich zu beanstanden ist jedoch in der Hauptsache, daß das Vorbringen der beiden CSSR-Staatsbürger nicht als Asylantrag gewertet wurde. Nur so konnte eine Weiterleitung an das Bundesamt in Zirndorf unterbleiben, nur so konnte es zur Abschiebung kommen.

Aus den dem Ausschuß vorgelegten Akten ergibt sich eindeutig, daß Cermak und Zilka sowohl ihre Furcht vor politisch motivierten Diskriminierungen zum Ausdruck brachten, wie sie auch klar ihre regimfeindliche Haltung behaupteten. Allein dies hätte genügen müssen, sie als Asylantragsteller zu behandeln.

Selbst wenn man der Auffassung des Innenministeriums folgt – was die Ausschußminderheit im übrigen nicht tut –, daß nämlich die Rechtsprechung zur Bestrafung wegen Republikflucht als Asylgrund erst nach Herbst 1978 klarstellte, daß allein die drohende Bestrafung bereits asylbegründend ist, selbst dann verstößt das „Nichtannehmen eines Asylantrags“ in diesen beiden Fällen gegen damals geltendes Recht.

Denn auch wenn man neben dem objektiven Erfordernis der drohenden Bestrafung wegen Republikflucht die subjektive Komponente der persönlichen Gegnerschaft zum Regime verlangt, auch dann lagen alle Voraussetzungen vor, von einem wirksamen Asylantrag Cermaks und Zilkas auszugehen und diesen an das Bundesamt weiterzuleiten. Die im Interesse des wirksamen Schutzes politisch Verfolgter durchaus angebrachte Maxime „im Zweifel Asylantrag“ hat nicht einmal angewandt werden müssen. Beim Vorbringen Cermaks und Zilkas handelte es sich nach Auffassung der Ausschußminderheit nicht um in Zweifel stehende, sondern um eindeutige Asylanträge.

Der Untersuchungsausschuß konnte zwar eine unmittelbare und direkte Beteiligung des Staatsministeriums des Innern am Zustandekommen der Abschiebungsentscheidung nicht feststellen. Die falschen Bewertungen und rechtswidrigen Entscheidungen fielen in den Bereich nachgeordneter Behörden. Ursache für die Fehlentscheidung waren jedoch nicht nur falsche Überlegungen „ungeschickter“ Beamter,

Ursache waren nach Auffassung der Unterzeichner dieses Minderheitenberichts auch und vor allem die Richtlinien des Bayerischen Innenministeriums vom März 1978.

Auch wenn der Schlußbericht ebenso wie Zeugen aus dem Innenministerium zum Ergebnis kommt, daß mit der Neufassung der Richtlinien eine Verschärfung nicht beabsichtigt war, die Anwender der Richtlinien, also Beamte bei Grenzpolizei und Ausländerbehörden, haben durchaus eine Verschärfung darin erkannt. Ein Beamter wörtlich: „Die haben uns also einige Richtlinien an die Hand gegeben, die in Asylprüfungsfragen den Ausländerbehörden mehr Möglichkeiten, mehr Rechte eingeräumt haben.“ Diese Richtlinien leiden an mehreren entscheidenden Mängeln, wofür allein das Staatsministerium des Innern die Verantwortung trug und trägt. Die wichtigsten Mängel, die die Fehlentscheidung in Sachen Cermak und Zilka nach sich zogen, sind die folgenden:

- a) Der Beschluß der Innenministerkonferenz vom August 1966 ist in die Richtlinien nicht eingearbeitet, jedenfalls nicht an der entscheidenden Stelle. Nur so konnten bei Beamten Zweifel entstehen, ob dieser IMK-Beschluß auch nach Erlaß der neuen Richtlinien noch weiter gilt. Die Erheblichkeit der Nichteinbeziehung des IMK-Beschlusses für die Fehlentscheidung gegenüber Cermak und Zilka wird vom Innenministerium zumindest indirekt bestätigt. Die Tatsache nämlich, daß einem an der Entscheidung in den Fällen Cermak und Zilka unmittelbar Beteiligten keine disziplinarrechtlichen Folgen zuteil wurden, wird vom Vertreter des Innenministeriums damit begründet, der betreffende Beamte habe „sich dahin eingelassen, daß er der Meinung war, die Entschließung vom 8. September 1970 (gemeint ist der IMK-Beschluß) ... sei durch die Entschließung vom 17. März 1978 (gemeint sind die verschärften Richtlinien) zumindest tangiert worden, und das war eben nach unserer (gemeint des Innenministeriums) Ansicht nicht zu widerlegen“. Kurz gesagt: Wer Ostblockflüchtlinge rechtswidrig abschiebt, kann sich mit der Unklarheit bestehender Richtlinien rechtfertigen. Dies verdeutlicht sowohl die Ursächlichkeit der Richtlinienfassung von 1978 für die Abschiebung Cermaks und Zilkas als auch die damit gegebene Verantwortlichkeit des Innenministeriums in diesen Einzelfällen.
- b) Die Richtlinien beinhalten einen Negativkatalog der Fälle, in denen ein Asylantrag nicht vorliegt oder unbeachtlich ist. Dieser Negativkatalog lädt nach Ansicht der Ausschußminderheit zu Mißverständnissen und Fehlinterpretationen ein. Der die Richtlinien anwendende Beamte wird verleitet, die Negativbeispiele des Katalogs abzuklopfen und bei Vorliegen oder „Passen“ eines der Beispiele den – falschen – Schluß zu ziehen, damit sei ein Asylantrag nicht gegeben.

Diese Mängel der Richtlinien vom März 1978 werden weder von Vertretern des Innenministeriums noch von der Ausschußmehrheit eingeräumt. Die Unterzeichner des Minderheitenberichts sehen in der Tat-

sache, daß Ausschlußmehrheit und Innenministerium die Verbindlichkeit der Richtlinien herunterspielen, jedoch ein Zeichen dafür, daß auch die Genannten die Gefährlichkeit zumindest mißverständlicher Richtlinien nicht verkennen. Wie könnte sonst erklärt werden, daß immer wieder gelehnet wird, diese Richtlinien seien eine unmittelbare Anleitung für die tägliche Praxis, daß gesagt wird, die Richtlinien sollten kein Handbuch für die Sachbearbeiter sein, sie sollten lediglich den Vollzug erleichtern und aufbauend auf die Kenntnis der gesetzlichen Vorschriften diese „griffig“ machen.

Insgesamt sieht sich die Ausschlußminderheit daher in ihrer schon im November 1979 geäußerten Ansicht bestätigt, daß hohe Beamte und die politische Spitze des Bayerischen Innenministeriums, wenn nicht unmittelbare persönliche, so doch politische Verantwortung für die Abschiebung und das weitere Schicksal der CSSR-Staatsangehörigen Cermak und Zilka tragen.

3. Informationsfluß und Sachbehandlung im Staatsministerium des Innern

Die Untersuchung hat auch hier die schon vor Einsetzung dieses Ausschusses erhobenen Vorwürfe gegenüber dem Staatsministerium des Innern voll bestätigt. Es wurde zweifelsfrei festgestellt, daß lange vor der „PRO UND CONTRA“-Sendung am 25. Oktober 1979 und der SPIEGEL-Veröffentlichung vom 19. November 1979 das Staatsministerium des Innern mit der Angelegenheit Cermak und Zilka befaßt war, und zwar in mehrfacher Hinsicht.

Es wurde weiter festgestellt, daß Staatssekretär Neubauer in der Plenarsitzung vom 29. November 1979 seine persönliche Befassung richtig wiedergab mit den Worten:

„Am 8. Februar (1979) erschien bei mir ein tschechoslowakischer Staatsbürger, ein gewisser Herr Belcredi, der in meinem Büro vorher um einen Termin gebeten hatte. Dabei erfuhr ich von der Abschiebung der zwei Tschechen. Dieses Gespräch ... fand in Gegenwart des zuständigen Referenten ... statt ... Ich habe damals gegenüber Herrn Belcredi unser tiefes Bedauern über diesen Vorgang ausgedrückt und versprochen, Vorsorge zu treffen, daß sich Vorgänge dieser Art nicht mehr wiederholen. Ich habe auch gegenüber den zuständigen Beamten dieses Vorgehen scharf mißbilligt und Anweisung gegeben, Vorkehrungen zu treffen, damit sich dies nicht wiederholt.“

Es wurde festgestellt, daß neben den Gesprächsteilnehmern auch der zuständige Abteilungsleiter im Ministerium über die Einschätzung der Abschiebung Cermaks und Zilkas durch Staatssekretär Neubauer informiert war.

Festgestellt wurde weiter, daß sowohl der zuständige Referent und der zuständige Abteilungsleiter, als auch Staatsminister und Staatssekretär an der Abfassung der Presseerklärungen vom 18. und 19. November 1979 beteiligt waren bzw. Kenntnis vom Inhalt dieser Presseerklärungen hatten.

Es wurde festgestellt, daß die Akten der Fälle Cermak und Zilka am Wochenende vor der SPIEGEL-Veröffentlichung und den damit zusammenhängenden Presseerklärungen im Ministerbüro waren. Schließlich wurde festgestellt, daß der Bundesinnenminister schon im Sommer 1979, also Monate vor den Veröffentlichungen, wegen der Abschiebung der beiden CSSR-Bürger an das Staatsministerium des Innern herangetreten war.

Aus diesen Feststellungen ergibt sich für die Ausschlußminderheit:

- a) Staatsminister Tandler hat den Rechtsausschuß des Bayerischen Landtags unvollständig informiert, als er am 20. November 1979 berichtete. Ein gewissenhafter und selbst Akten lesender Minister hätte diese unzulängliche Unterrichtung des Parlaments vermeiden können, zumal sich aus den im Ministerbüro vorliegenden Akten ergab, daß Staatssekretär Neubauer schon im Februar 1979 mit der Angelegenheit befaßt war.
- b) Der zuständige Abteilungsleiter im Staatsministerium des Innern hat trotz vorliegender Kenntnisse die Falschunterrichtung des Parlaments nicht verhindert. Er wäre durchaus in der Lage gewesen, den Staatsminister „richtig“ zu informieren und diesen damit zu einer Korrektur seiner Angaben zu veranlassen.
- c) Die Presseerklärungen des Staatsministeriums des Innern vom 10. und 19. November 1979 waren irreführend, weil sie es unterließen, darauf hinzuweisen, daß die politische Spitze des Hauses, jedenfalls der Staatssekretär, das Vorgehen der zuständigen Beamten scharf mißbilligten. Die genannten Presseerklärungen erweckten nicht nur den Eindruck, rechtlich sei alles korrekt gewesen, sie vermieden gezielt – es lag ein entsprechender Formulierungsvorschlag des Pressesprechers des Innenministeriums vor, der dann nach einem Gespräch mit dem Staatsminister des Innern fallengelassen wurde – jede Distanzierung vom Vorgehen bayerischer Behörden. Die so zutage getretene Informationspolitik des Bayerischen Innenministeriums, nämlich nur das zuzugeben, was bereits zweifelsfrei nachgewiesen ist, mag als Verteidigungslinie eines strafrechtlich Verfolgten noch verständlich sein, sie ist in den Augen der Unterzeichner des Minderheitenberichts eines Ministeriums jedoch unwürdig.
- d) Die von Staatsminister Tandler im Rechtsausschuß und im Plenum erhobenen Vorwürfe gegen den Bundesinnenminister entbehren jeder Grundlage. Auch diese gezielten Entlastungsangriffe waren geeignet, vor der Öffentlichkeit ein falsches Bild zu erwecken.

4. Weitere Einzelfälle

Der Untersuchungsauftrag nennt als sein erstes Untersuchungsziel die „Prüfung des Vorgehens des Staatsministeriums des Innern und der ihm nachgeordneten Behörden gegenüber Asylsuchenden und anderen Staatsangehörigen von Ostblockländern“.

Gemeint ist eine Überprüfung der bayerischen Asylpraxis gegenüber Ostblockflüchtlings. Der Schlußbericht der Ausschlußmehrheit vermeidet eine klare Antwort auf die Frage, ob die aufgetretenen Zweifel an der rechtlich einwandfreien Behandlung von Ostblockasylantrags durch bayerische Behörden berechtigt waren oder nicht.

Die Ausschlußminderheit sieht ihre Zweifel durch das Untersuchungsergebnis bestätigt. Obwohl lediglich in einem Stichprobenverfahren das Vorgehen bayerischer Behörden überprüft werden konnte, ergaben sich ausreichend Anhaltspunkte, die rechtswidriges Vorgehen auch in anderen Einzelfällen erweisen.

Einzelne Ausländer- bzw. Grenzpolizeibehörden sind in Verkennung ihrer Kompetenzen ganz ungeniert in Begründetheitsprüfungen gestellter Asylanträge eingetreten. Damit befanden sie sich im Widerspruch zur Rechtslage, jedoch in Übereinstimmung mit den politischen Wunschvorstellungen des Bayerischen Innenministeriums und seiner Spitze.

Wozu manche bayerische Behörden fähig sind, zeigt der Fall des CSSR-Staatsangehörigen, der – trotz Selbstmordversuch – gegen seinen Willen und trotz Vorliegen eines Asylantrags zügig abgeschoben wurde und bei der Übergabe an die Grenzbehörden seines Heimatlandes einen Schwächeanfall erlitt.

Bei der Erforschung weiterer Einzelfälle wurde jedoch auch deutlich, daß der Untersuchungsausschuß „Asylfälle“ allein durch seine Existenz bereits Wirkung zeigt. Die Ausschlußminderheit sieht darin, daß durch das Aufgreifen der Fälle Cermak und Zilka und anderer Einzelfälle die Sensibilität bayerischer Behörden verstärkt wurde, einen nicht zu verkennenden Erfolg dieses Untersuchungsausschusses.

Einen weiteren Erfolg erblickt die Ausschlußminderheit in der Tatsache, daß nach Ankündigung dieses Untersuchungsausschusses im November 1979 die Anweisung erging, daß vor jeder Abschiebung von Ostblockstaatsangehörigen das Staatsministerium des Innern zu hören ist. Befremdlich hieran ist jedoch, daß diese Weisung erst zu dem Zeitpunkt erging, als der Skandal schon da war. Schließlich war das Staatsministerium des Innern in der Person des Staatssekretärs schon neun Monate früher zur Erkenntnis gelangt, daß Fälle wie die Cermaks und Zilkas künftig auf jeden Fall auszuschließen sind. Den Unterzeichnern dieses Minderheitenberichts drängt sich hier die Frage auf, ob immer erst dann gehandelt wird, wenn öffentlicher Protest erfolgt.

5. Zusammenarbeit Bayerns und des Bundes in Asylangelegenheiten

Der Ausschluß hat festgestellt, daß hinsichtlich der bayerischen Richtlinien vom März 1978 erhebliche Meinungsunterschiede zwischen dem Bayerischen Staatsministerium des Innern und dem Bundesinnenminister bestanden. Der Bundesinnenminister hat seine Bedenken gegen die Fassung der bayerischen Richtlinien in einem Schreiben vom 15. März 1979 angemeldet. Dieses Schreiben und die weitere Behand-

lung der Bedenken des Bundesinnenministers waren Gegenstand der Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen am 23. Januar 1980. Dabei äußerte sich der damals zuständige Abteilungsleiter des Bayerischen Innenministeriums wörtlich dahingehend, daß Mitarbeiter des Bundesinnenministers erklärt hätten, die bayerischen Richtlinien vom März 1978 „seien so schlecht nicht“, und daß die Gegenvorstellungen des Bundesinnenministeriums zu diesen Richtlinien „bis auf einen Punkt zusammengebrochen seien“.

Die Untersuchung hat ergeben, daß beide Aussagen nicht den Tatsachen entsprechen. Daß die bayerischen Richtlinien „so schlecht nicht sind“, hat weder der Bundesinnenminister noch einer seiner Mitarbeiter geäußert. MinDirig Schweinoch hat seine damalige Aussage vor dem Untersuchungsausschuß so erläutert, daß er selbst diese Feststellung („sind so schlecht nicht“) getroffen habe und er von keinem Gesprächsteilnehmer Widerspruch bemerkt habe.

Die Ausschlußminderheit kann diese Erklärung des MinDirig Schweinoch nicht akzeptieren. Ausweislich des Protokolls der Sitzung des Rechtsausschusses steht nämlich fest, daß sehr wohl danach gefragt worden war, wer wann diese Äußerung getan habe. Wider besseres Wissen verschwieg MinDirig Schweinoch damals, daß dies seine eigenen Worte waren. Da dem Zeugen Schweinoch damals durchaus klar sein mußte, welche Mißverständnisse er mit seiner Aussage begünstigte, kommt die Ausschlußminderheit zu dem Ergebnis, daß MinDirig Schweinoch am 23. Januar 1980 bewußt dem Ausschluß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen die Wahrheit vorenthalten hat.

Ähnliches gilt für die damalige Aussage, die Gegenvorstellungen des Bundesinnenministers zu den Richtlinien vom März 1978 „seien bis auf einen Punkt zusammengebrochen“. Das Gegenteil ist der Fall. In einem Gedächtnisprotokoll über eine Besprechung der „Richtliniendifferenzen“ am 19. Dezember 1979 heißt es: „Die Vertreter der Bayer. Staatsregierung erklärten sich vorbehaltlich der Zustimmung ihrer Leitung bereit, den Richtlinien in allen vier vom BMI beanstandeten Punkten eine in den Grundzügen erörterte neue Fassung zu geben, die der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz Rechnung tragen würde.“

Nach Auffassung der Ausschlußminderheit hat MinDirig Schweinoch auch in diesem Fall bewußt in Kauf genommen, daß ein den Tatsachen eklatant widersprechender Eindruck entsteht.

München, den 20. Januar 1982

Karl-Heinz Hiersemann, MdL

Sepp Klasen, MdL

SPD

SPD

Peter Hürner, MdL
FDP