



Wortprotokoll der 96. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
 Berlin, den 29. Juni 2020, 14:00 Uhr
 Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557 Berlin
 Paul-Löbe-Haus, Raum E 300

Vorsitz: Jochen Haug, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 5

Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke,
 Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeord-
 neter und der Fraktion DIE LINKE.

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufent-
 haltsgesetzes -
 Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt**

BT-Drucksache 19/6197

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Alexander Throm [CDU/CSU]

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	

Stellungnahmen der Sachverständigen

Marcel Keienborg, Rechtsanwalt, Düsseldorf	19(4)523 A	28
Dr. Philipp Wittmann, Verwaltungsgericht Karlsruhe	19(4)523 B	32
Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Universität Konstanz	19(4)523 C	76
Prof. Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	19(4)523 D	83
Dr. jur. habil. Ulrich Vosgerau, Privatdozent	19(4)523 E	92
Dr. Robert Seegmüller, Richter am Bundesverwaltungsgericht	19(4)523 F	99
Heike Kleffner, Verband der Beratungsstellen VBRG, Berlin	19(4)523 G	109

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Brand (Fulda), Michael Henrichmann, Marc Müller, Axel Throm, Alexander	
SPD	Lehmann, Sylvia Lindh, Helge	Rüthrich, Susann
AfD	Curio, Dr. Gottfried Haug, Jochen	
FDP	Teuteberg, Linda	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla Pau, Petra	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Polat, Filiz	Bayram, Canan
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 29. Juni 2020, 14.00 bis 16.00 Uhr
„Opfer rechter Gewalt“

Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner
Universität Konstanz

Marcel Keienborg
Rechtsanwalt, Düsseldorf

Heike Kleffner
Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter,
rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V. , Berlin

Prof. Dr. Winfried Kluth
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle

Dr. Robert Wolfgang Seegmüller
Bundesverwaltungsgericht, Leipzig
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, Berlin

Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau
Privatdozent

Dr. Philipp Wittmann
Verwaltungsgericht Karlsruhe



Einzigster Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt

BT-Drucksache 19/6197

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 96. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Jochen Haug. Ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Diese öffentliche Anhörung wird in Teilen als Videokonferenz durchgeführt.

Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung, auch in Form der Zuschaltung per Videokonferenz, nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Zunächst begrüße ich die per Video zugeschalteten Sachverständigen Herrn Prof. Dr. Kay Hailbronner, Herrn Marcel Keienborg, Herrn Prof. Dr. Winfried Kluth, Herrn Dr. Robert Seegmüller. Dann begrüße ich die im Saal anwesenden Sachverständigen Frau Heike Kleffner, Herrn Dr. Ulrich Vosgerau und Herrn Dr. Philipp Wittmann.

Die öffentliche Anhörung dient dazu, die Beratungen zu der in der Tagesordnung ausgewiesenen Vorlage vorzubereiten. Begrüßen darf ich auch für die Bundesregierung Herrn Ministerialdirektor Ulrich Weinbrenner, Abteilungsleiter M des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Die Sitzung wird zeitversetzt im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und per Stream auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen. Schriftliche Stellungnahmen hatten wir erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur Durchführung der öffentlichen Anhörung auch

die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Abschrift der digitalen Aufzeichnung gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache – bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen – wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr vorgesehen ist. Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Durch die Zuschaltung per Video ist heute unsere Redezeituhr auf dem Videowürfel nicht zu sehen. Ich bitte daher die Sachverständigen und auch Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, selbst auf die Einhaltung der Redezeit zu achten. Nach den Eingangsstimmungen würden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten. Für die zweite Fraktionsrunde würde ich situativ entscheiden, nämlich ob es zeitmäßig noch möglich ist, zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine gleiche Frage an zwei Sachverständige zu stellen oder ob das Zeitfenster es nur noch hergibt, eine Frage an einen Sachverständigen zu stellen. Wenn Sie damit einverstanden sind, würden wir so verfahren. Danke.

Noch ein Hinweis: Die per Video zugeschalteten Sachverständigen möchte ich bitten, Ihr Mikrofon so lange ausgeschaltet zu lassen, bis Sie Ihr Statement halten oder Fragen beantworten, um Rückkopplungen zu vermeiden. Entsprechend alphabetischer Reihenfolge darf ich dann Herrn Prof. Dr. Hailbronner um seine Eingangsstellungnahme bitten.



SV Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ausländer, die Opfer rassistischer Gewalt oder Gewaltandrohung sind, haben – wie andere Ausländer und Deutsche, die Opfer von Gewalttaten sind – Anspruch auf staatlichen Schutz und effektive polizeiliche und verwaltungsrechtliche Maßnahmen gegen Gewaltdrohungen. Darüber hinaus erscheint es mir sinnvoll, dass die Rechtsordnung potentiellen Rechtsnachteilen, die sich als mittelbare Folge solcher Taten ergeben können, dadurch Rechnung trägt, dass gegebenenfalls kompensierende Maßnahmen getroffen werden oder durch Auslegung der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten diesen Nachteilen Rechnung getragen wird. Bei Ausländern können sich solche Nachteile aus dem Wegfall der grundsätzlich erforderlichen Fähigkeit der Sicherung des Lebensunterhalts und im Bereich räumlicher Beschränkungen, insbesondere etwa Wohnsitzauflagen, ergeben. In besonderen Fällen können sich auch Nachteile oder Schwierigkeiten bei aufenthaltsrechtlichen Pflichten zur Mitwirkung bei der Erfüllung einer Ausreisepflicht – Beispiel Passbeschaffung, Ausreise in den Heimatstaat, Abschiebungshindernisse – ergeben. Das geltende Aufenthaltsrecht bietet aber meines Erachtens hinreichend Möglichkeiten, solchen mittelbaren Folgen einer rassistischen Gewalttat oder Gewaltandrohung Rechnung zu tragen. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme ausführlich dargelegt.

Erstens. Für das Regelerfordernis, der Fähigkeit den Lebensunterhalt zu sichern, soweit das überhaupt erforderlich ist für den aufenthaltsrechtlichen Status. Hier ist als Ausnahme zu berücksichtigen, wenn ein Ausländer ohne Verschulden in die Lage versetzt wird, in der er seinen Lebensunterhalt nicht sichern kann. „Eine Ausnahme kommt vor allem in Betracht, wenn besondere Umstände vorliegen, aufgrund derer das erhebliche öffentliche Interesse an der Vermeidung einer Zuwanderung in die Sozialsysteme hintanstellen muss.“ Ich habe gerade eine Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts gebraucht.

Zweitens. Im Bereich der räumlichen Beschränkungen. Das Aufenthaltsgesetz sieht neben der Familiengemeinschaft und anderen Gründen sonstige humanitäre Gründe von vergleichbarem Gewicht als Grund für eine Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzauflage vor. Solche Gründe sind auch ein

besonderer Schutzbedarf. § 58 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz, der für Wohnsitzauflagen entsprechend gilt, sieht die Erteilung einer Erlaubnis vor, den zugewiesenen Aufenthaltsbereich zu verlassen, wenn – ich zitiere: „hieran ein dringendes öffentliches Interesse besteht, zwingende Gründe es erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde.“ Eine latente Bedrohung durch rassistische Gewalt oder Gewaltandrohung kann gegebenenfalls eine Verlegung in eine andere Aufnahmeeinrichtung oder die Erlaubnis zur Wohnsitznahme an einem anderen Ort erforderlich machen.

Drittens. Nach § 60a Absatz 2 Aufenthaltsgesetz besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Duldung, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Ein Abschiebungshindernis ist auch die physische oder psychische Erkrankung als Folge einer rassistischen Gewalttat.

Viertens. Ein Abschiebungshindernis ist ferner begründet, wenn die vorübergehende Anwesenheit eines Ausländers im Bundesgebiet zur Durchführung eines Strafverfahrens wegen eines Verbrechens von den Strafverfolgungsbehörden für sachgerecht erachtet wird. Allerdings sieht Absatz 2 Satz 3 Aufenthaltsgesetz die Erteilung einer Duldung nach Ermessen vor, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Das macht es möglich, auch bei Straftaten, die unter der Schwelle eines Verbrechens liegen, eine solche Duldung zu erteilen. Schließlich gibt § 23a Aufenthaltsgesetz die Möglichkeit, eine Aufenthaltsgewährung in Härtefällen zu erteilen.

Schlussfolgerung: Es besteht kein Bedürfnis für ein unbeschränktes gesetzliches Bleiberecht für Opfer von rassistischer oder vorurteilsmotivierter Gewalt. Ein solches Bleiberecht würde meines Erachtens auch – wenn es unter Dispensierung von den im allgemeinen Ausländerrecht geltenden Voraussetzungen erteilt wird – eine Sonderregelung für ausreisepflichtige Ausländer schaffen, ohne dass die sich daraus ergebenden Risiken für die Sicherheit und öffentliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt werden. Dafür besteht meines Erachtens kein sachlicher Grund, auch im Hinblick auf die Situation anderer



Ausländer, die Opfer einer nicht rassistischen Gewalttat werden. Die Schaffung eines derartigen Bleiberechts wäre auch ein Fremdkörper im System des Ausländerrechts. § 25 Absatz 4, der unter bestimmten eng begrenzten Voraussetzungen auch die Verlängerung eines vorläufigen Aufenthaltsrechts ermöglicht, dient – wie § 25 Absatz 4a – primär dem öffentlichen Interesse an der effektiven Strafverfolgung des Menschenhandels. Eine Vergleichbarkeit der Opfer von Menschenhandel mit Opfern rassistischer Gewalt scheidet aber deshalb aus, weil bei Opfern von Menschenhandel eine spezifisch ausländerrechtliche Situation durch die Straftat erst geschaffen wird. Für eine Gesetzgebung mit Signalwirkung oder Entschädigungscharakter besteht angesichts der zahlreichen Maßnahmen, die von der Bundesregierung und den Länderregierungen mittlerweile unternommen worden sind, kein Anlass. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur Stellungnahme von Herrn Keienborg.

SV **Marcel Keienborg** (Rechtsanwalt, Düsseldorf): Guten Tag, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Ich bedanke mich auch für die Einladung. Nach meiner Auffassung verdient der vorliegende Gesetzentwurf Unterstützung. Und zwar spreche ich natürlich aus der Praxis des Rechtsanwalts, der derartige Personen berät und vertritt. Der Vorzug des Gesetzentwurfs liegt aus meiner Sicht dabei eben darin, dass er hier Klarheit schafft und den Betroffenen damit Rechtsicherheit gibt. Das ist nämlich das Problem aus meiner Sicht mit den bereits vorhandenen Regelungen, auf die ja auch hingewiesen wurde in mehreren schriftlichen Stellungnahmen und auch jetzt gerade nochmal von meinem Vorredner. Natürlich gibt es Regelungen wie beispielsweise § 7 Absatz 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz, darauf hat Herr Dr. Seegmüller in seiner Stellungnahme hingewiesen. Da stellt sich für mich aber zunächst die Frage, ob die Vorschrift nicht aufgrund asylrechtsbezogener Sperrwirkungen – Stichwort § 10 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz – häufig ausgeschlossen sein würde bei den Fällen, um die es hier geht. Aber auch wenn man unterstellt, dass dies nicht der Fall sei, dann haben wir halt trotzdem ein Problem – oder sehe ich aus Sicht des Praktikers ein Problem – weil das eben eine Vorschrift ist, die erstmal relativ allgemein generisch formuliert ist. Und wenn ich mir

jetzt vorstelle, ich stelle auf der Basis dieser Vorschrift einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei der Ausländerbehörde, dann sprengt sich damit bei denen erstmal den Tagesbetrieb, denn dann wissen die erstmal gar nicht, was sie damit machen sollen und im Zweifel passiert dann erstmal monatelang nichts. Ausländerbehörden sind ohnehin chronisch überlastet. Dann muss ich mir irgendwann überlegen, erhebe ich eine Untätigkeitsklage, da ist dann auch wieder Kostenrisiko mit verbunden, so richtig klar, was daraus wird, ist auch nicht. Also das ist eben alles sehr unklar.

Und das ist für mich eben der Charme des Gesetzentwurfs, dass er klar sagt, wenn hier jemand von rassistischer Gewalt betroffen ist, dann hat er eben Anspruch auf ein Bleiberecht. Ähnliches gilt für die Hinweise auf die Duldungen, die jetzt mehrfach gekommen sind in verschiedenen Stellungnahmen, auch jetzt gerade nochmal von meinem Vorredner. Auch eine Duldung ist aus meiner Sicht kein befriedigender Weg. Duldungen werden in der Regel nur für kurze Zeit erteilt, sie geben gerade keine Rechtsicherheit. In der Regel ist mit ihnen keine Arbeitserlaubnis verbunden. Das heißt, Duldungen sind nicht geeignet – in der Regel zumindest nicht geeignet – die Lebensverhältnisse der Betroffenen zu stabilisieren. Und das ist aber auch nötig, wenn wir jetzt davon ausgehen, die Menschen sind traumatisiert, sie befinden sich in einer psychotherapeutischen Behandlung, dann reicht es dafür nicht, dass sie regelmäßig zum Therapeuten gehen, sondern der Erfolg der Behandlung hängt dann eben – zumindest in vielen Fällen – auch davon ab, dass sich die Lebensverhältnisse der Betroffenen stabilisieren. Ähnliches gilt für den Hinweis auf Härtefallkommission, § 23a Aufenthaltsgesetz. Auch diese Vorschrift hilft den Betroffenen, um die es hier geht, nach meiner Erfahrung häufig nicht weiter, schon allein deswegen, weil ich zumindest hier in Nordrhein-Westfalen es häufig erlebe, dass Ausländerbehörden Empfehlungen der Härtefallkommission schlichtweg ignorieren und sagen, es ist nicht verbindlich für uns, wir sehen das anders, wir machen das nicht so.

Dann haben wir jetzt mehrfach gelesen und auch gerade nochmal gehört, dass der Vorschlag systemwidrig sei, auch das sehe ich anders. Zum einen haben wir ja jetzt schon Regelungen, die an Härtefälle anknüpfen, wie eben § 23, § 23a, und insofern



verstehe ich den Vorschlag, den Gesetzentwurf, den wir hier, haben als eine Art Typisierung eines bestimmten Härtefalls, als verbindliche klare Regelung eines bestimmten typisierten Härtefalls. Und schließlich meine ich auch, im Grunde ist das eine Art Generalprävention, das hat auch Herr Dr. Kluth in seiner Stellungnahme angedeutet, dass es hier – wenn von einer Signalwirkung die Rede ist – es im Grunde um eine Art Generalprävention geht. Und auch Generalprävention ist ja jetzt im Aufenthaltsrecht nichts Neues, das betont auch das Bundesverwaltungsgericht häufig, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Ausweisungsrecht. Und das Neue ist jetzt hier natürlich, dass die Generalprävention nicht auf Ausländer abzielt, sondern eher auf die Gesamtbevölkerung, aber das könnte man meines Erachtens auch im Sinne einer konsequenten Ausweitung des Gedankens der Generalprävention verstehen und muss nicht notwendig systemfremd sein. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur Stellungnahme von Frau Kleffner.

SV **Heike Kleffner** (Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V., Berlin): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Ich freue mich sehr, dass ich hier für den Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitisch motivierter Gewalt aus der inzwischen zwei Jahrzehnte umfassenden Beratungspraxis von Betroffenen rassistischer Gewalt ohne gefestigten Aufenthalt sprechen darf. Lassen Sie mich ganz kurz etwas sagen, was mein Vorredner auch schon gesagt hat. Die Frage der Signalwirkung. Tatsächlich erhoffen wir uns eine Signalwirkung in zwei Richtungen aus diesem Gesetzentwurf, der etwas zusammenfasst, was die Beratungsstellen tatsächlich seit zwei Jahrzehnten vergeblich gefordert haben. Die Signalwirkung geht einerseits in Richtung der Täter, der Täterinnen und ihrer Sympathisanten vor Ort. Und wir wissen aus den drei Fällen in den letzten 13 Jahren, in denen Betroffene rassistischer Gewalt, die im Status der Duldung waren, durch die Härtefallkommissionen der Länder Sachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt ein Aufenthaltsrecht nach § 23 erhalten haben, dass in den Orten, wo die Betroffenen angegriffen worden waren, wo die Täter zum Teil noch straffrei

waren, diese Entscheidung der Härtefallkommission und im Übrigen von drei Innenministern, die alle der Union angehört haben, sehr wohl zur Kenntnis genommen wurde. Nämlich als klare Stellungnahme des Staates und seiner Instanzen und der Exekutive auf Seiten der Angegriffenen.

Gleichzeitig geht eine weitere Signalwirkung von diesem Gesetzentwurf aus und das ist das Eingeständnis, dass alle Verschärfungen im Strafrecht – und Sie kennen sie so gut wie ich –, die als Reaktion auf den rassistischen Terror der letzten zwölf Monate – wir haben es immerhin mit 13 Toten in zwölf Monaten zu tun und hunderten Verletzten rassistischer Gewalt –, dass die Verschärfungen im Strafrecht nicht ausreichen. Und die Signalwirkung dieses Gesetzentwurfs ist es, zu sagen – und mein Vorredner hat es ja schon gesagt, das Aufenthaltsrecht wird sehr häufig für generalpräventive, kriminalitätsbekämpfende Zwecke verschärft, verändert. In diesem Fall würde das Aufenthaltsrecht tatsächlich auch im Sinne der Kriminalitätsbekämpfung, im Sinne der Bekämpfung von rassistischer Gewalt verändert werden. Und daher glaube ich, die Signalwirkung wäre tatsächlich auch eine Chance der Bandbreite der strafrechtlichen Maßnahmen und der Bandbreite der Maßnahmen, mit denen die Strafverfolgungsbehörden eben bislang nicht erfolgreich genug waren, um rassistische Gewalt zu bekämpfen, einen weiteren Pfeil im Köcher hinzuzufügen, der insbesondere vor Ort sehr wirksam sein kann.

Lassen Sie mich noch zwei weitere Aspekte anfügen, die wir in der Beratungspraxis festgestellt haben. Es gibt ja – und in einigen Stellungnahmen kam das durchaus zum Tragen – die Befürchtung, dass es dann missbräuchliche Anträge geben könnte nach dieser Veränderung des Aufenthaltsrechts und plötzlich unzählige Betroffene rassistischer Gewalt ohne gefestigten Aufenthalt einen sogenannten Spurwechsel vollziehen. Bislang ist es so, dass laut einer Dunkelfeldstudie des LKA Schleswig-Holstein – und das ist jetzt wirklich unverdächtig, die Anzahl rassistischer Gewalt nach oben zu schreiben – und auch nach dem Viktimisierungssurvey des Bundeskriminalamts die Anzahl derer, die rassistisch oder fremdenfeindlich motivierte Gewaltstraftaten zur Anzeige bringen, lediglich bei einem Drittel der Betroffenen liegt. Und wenn überhaupt dieser Gesetzentwurf dazu etwas



beitragen könnte, dieses Dunkelfeld, was ja mit einer großen Anzahl von nicht verfolgten Straftaten und Gewalttaten einhergeht, aufzuhellen, dann wäre das doch sicherlich auch etwas, was im Sinne aller – insbesondere auch im Sinne der Strafverfolgungsbehörden – sein sollte. Hinzu kommt, und damit möchte ich dann schließen, die gesetzlichen Regelungen, beispielsweise die Stellung – und das ist hier ja auch schon gefallen – der Opfer von Gewaltstraftaten im Strafverfahren gegen die Täter, sind aus unserer Erfahrung in der Praxis nicht ausreichend. Wir haben es immer wieder mit Staatsanwaltschaften zu tun, insbesondere auf der Ebene von einfachen Körperverletzungsdelikten, die die Regelung, dass Betroffene und Opferzeugen ohne verfestigten Aufenthalt zum Zwecke der Durchführung des Strafverfahrens einen Aufenthalt bis zum Ende des Strafverfahrens erhalten können, nicht anwenden. Wir haben es immer wieder mit Situationen zu tun, in denen Betroffene nicht bis zum letzten Instanzenweg und insbesondere, wenn sich die Strafverfahren, was leider sehr häufig der Falle ist, über mehrere Jahre hinweg ziehen, dann noch in Deutschland vor Ort sind.

Und ich möchte einen Fall an dieser Stelle erwähnen, der das deutlich macht, dass eben nicht davon ausgegangen werden kann, dass Rassismus als Tatmotiv von den Ermittlungsbehörden sofort erkannt wird. Sie wissen alle, dem schrecklichen, rechtsterroristischen Mord an dem CDU-Regierungspräsidenten von Kassel, Walter Lübcke, ist eine andere, rassistisch motivierte Gewalttat vorangegangen, nämlich der Mordversuch an einem damals 19-jährigen irakischen Geflüchteten, einem Künstler aus dem Irak, der hier in Deutschland Schutz gesucht hat. Der ist auf dem Heimweg in einem Dorf in der Nähe von Kassel hinterrücks angefallen worden und es gab den Versuch, ihn mit Hilfe eines Messers zu erstechen. Er hat es überlebt, er hat es mit gravierenden Folgen für seine Gesundheit und im Übrigen auch für seine weitere Fähigkeit, sich durch selbständige Arbeit zu versorgen, überlebt und er hat vier Jahre lang den Ermittlungsbehörden versucht zu sagen, dass dieser Angriff auf ihn rassistisch motiviert war. Erst nach dem schrecklichen Mord an Walter Lübcke haben die Ermittlungsbehörden dann Anhaltspunkte dafür gefunden, dass der Tatverdächtige im Fall Walter Lübcke mutmaßlich auch der Tatverdächtige für den 19-jährigen irakischen Geflüchteten ist. Und auch das ist keine

Ausnahme, sondern wir sehen derart lange Ermittlungsverfahren und auch das Ignorieren der Betroffenenperspektive durchaus häufiger. Umso mehr begrüßen wir es, dass dieser Gesetzentwurf die Perspektive der Betroffenen auf die mutmaßliche Tatmotivation eben auch als relevant und in den Mittelpunkt stellend erachtet. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, dann kommen wir nunmehr zur Stellungnahme von Herrn Prof. Kluth.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, ich darf mich auch herzlich bedanken für die Gelegenheit, zu diesem Gesetzentwurf heute Stellung zu nehmen. Ich möchte drei Aspekte ansprechen. Erstens noch einmal die die ausländerrechtliche Einordnung, zweitens den weiteren Blickwinkel der Aufnahmerichtlinie und drittens die Frage, ob vor dem Hintergrund der verfolgten Zielsetzung die vorgeschlagene Änderung auch von der Systematik her richtig verortet ist.

Der erste Punkt, Herr Hailbronner hatte in seiner Stellungnahme schon auf die bestehenden Möglichkeiten, aufenthaltsrechtlich auf eine solche rassistische Gewaltausübung gegenüber Drittstaatsangehörigen zu reagieren, hingewiesen. Wir haben dabei gesehen, dass es ein weites Spektrum an Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten gibt und es ist auch richtig, dass dieses Spektrum viele verschiedene Instrumente umfasst, weil auch das Phänomen ein relativ komplexes und vielschichtiges Phänomen ist. Die Lebenslagen, in denen Ausländer hier betroffen sind, sind unterschiedlich. Die Gewalt kann während des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung stattfinden oder auch zu einem späteren Zeitpunkt. Und der jeweilige aufenthaltsrechtliche Status der Betroffenen ist auch sehr unterschiedlich. Wir haben als zweiten Aspekt, dass die Taten selber in ihrer Schwere und Reichweite auch sich erheblich unterscheiden und wenn wir ein so vielschichtiges Phänomen haben, dann bin ich auch der Ansicht, dass die Reaktionsmechanismen und auch die Reaktionsmöglichkeiten jeweils fallangemessen konkretisiert werden müssen.

Der zweite Punkt, der in der bisherigen Debatte noch nicht angesprochen wurde, betrifft die unionsrechtlichen Vorgaben für diesen Bereich. Ich



leite zurzeit ein von der Europäischen Union gefördertes Forschungsprojekt, in dem wir uns mit besonders schutzbedürftigen Migranten beschäftigen. Dazu gehören unter anderem die Opfer von Menschenhandel, aber auch die weiteren Personen, die von psychischer, physischer und sexueller Gewalt betroffen sind. Artikel 21 und Artikel 22 der Aufnahme richtlinie verpflichten hier die Mitgliedstaaten, jeweils die besonderen Bedürfnisse, die unter anderem aus Gewalt resultieren, im Einzelfall zu ermitteln und dann die erforderlichen Reaktionsmechanismen zu aktivieren. Das fällt in die Zuständigkeit der Länder und der für die Aufnahme und das Aufnahmeverfahren zuständigen Behörden. Hier muss eine entsprechende Sensibilisierung erfolgen, denn eine Erkenntnis aus unserem Forschungsvorhaben ist, dass eine Schwachstelle des Systems die mangelnde Empfänglichkeit und Sensibilisierung der Behörden für die Feststellung entsprechender Betroffenheiten ist. Wobei das besonders schwierige Thema der Opfer des Menschenhandels nochmal eine ganz andere Herausforderung für die Behörden darstellt, als wenn es jetzt um die Gewaltanwendung in den Komplexen, die auch äußerlich leichter wahrnehmbar sind, geht, die her Gegenstand sind, weil ja die rassistischen Gewaltanwendungen, die im Vordergrund oder Hintergrund des Gesetzentwurfs stehen, ja vor Ort stattfinden und deswegen auch eine andere Publizität haben. Was ist nun die Folge der Aufnahme richtlinie? Die Aufnahme richtlinie verpflichtet derzeit schon jede Behörde, die für die Unterbringung und die Betreuung dieser Ausländer zuständig ist, die aus der Gewaltanwendung folgenden besonderen Bedürfnisse zu ermitteln und das kann sich auf die Frage des Wohnsitzes, der Unterbringung beziehen, das kann sich auch im Hinblick auf die Sicherung und Gewährleistung des Lebensunterhalts, auf Erleichterung in diesem Bereich befinden und bis hin zu der Frage, ob hier die Gewährung eines Aufenthaltstitels oder der Duldung angemessen ist, zu prüfen. Insofern haben wir auch eine Norm, die explizit dazu verpflichtet, auf diese Punkte einzugehen und auch die von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Instrumente in den Blick zu nehmen. Deswegen brauchen wir meines Erachtens nicht jetzt einen neuen Aufenthaltstitel, sondern es ist wie in anderen Fällen notwendig, diejenigen, die für diese Menschen zuständig sind, die ihre besonderen Bedürfnisse im Blick haben sollen, durch eine weitere Sensibilisierung ihrerseits und auch

eine weitere Qualifikation in diesem Bereich in die Lage zu versetzen und zu motivieren, von diesen bestehenden Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

Und damit komme ich zum dritten Punkt. Gerade wenn man die bereits vorhandenen besonderen Aufenthaltstitel in 4a und 4b vergleicht, sieht man einen auffälligen strukturellen Unterschied. Bei den Opfern des Menschenhandels und auch im Zusammenhang mit der Schwarzarbeit ist es ja so, dass gerade in den Heimatländern auch eine spezifische Gefahr droht, weil die Organisationen, die diese Straftaten vollbracht haben, auch dort wirken und wirksam sind. Und insofern gibt es hier einen wichtigen Unterschied, die Rückführung ist in den Fällen, über die wir heute sprechen, nicht spezifisch mit einer Gefahr, die im Heimatstaat droht, verbunden, weshalb auch die systematische Verordnung gerade vor diesem Hintergrund – wenn man die Vergleichsfälle sieht – hier nicht in dieser strikten Form durch einen eigenen Aufenthaltstitel geboten ist. Und der weitere Punkt, es ist so, dass bei den Fällen, die die Ziffern 4a und 4b auch zum Gegenstand haben, immer wegen des strukturierten organisierten Verbrechens, das damit verbunden ist, eine besonders hohe Gefahr und ein besonders hoher Eingriff auch in die Rechte und Interessen der Betroffenen verbunden ist, während wir es hier – also bei den Opfern rassistischer Gewalt – doch mit einem relativ breiten und fassettenreichen Spektrum zu tun haben, das durchaus die gleiche Schwere erreichen kann, aber nicht muss und wo auch die besonderen Bedürfnisse und angemessenen Reaktionsmechanismen meines Erachtens sehr viel stärker individuell ermittelt werden müssen, weshalb ich eben auch eine Verordnung in § 25 Absatz 4c mit einer formalen Gleichstellung zu den beiden anderen Tatbeständen für nicht sachgemessen halte. Das Anliegen ist berechtigt und wichtig, aber es ist an anderer Stelle zu verfolgen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, wir kommen nunmehr zur Stellungnahme von Herrn Dr. Seegmüller.

SV **Dr. Robert Wolfgang Seegmüller** (Vorsitzender des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, BDVR): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Gelegenheit, hier eine Stellungnahme abzugeben. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes



möchte ausländischen Personen, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet Opfer rassistischer oder vorurteilsmotivierter Taten geworden sind, einen gesicherten Weg zu einem Daueraufenthaltsrecht eröffnen. Der Gesetzentwurf verfolgt vier Regelungsziele, die mit diesem Daueraufenthaltsrecht erreicht werden sollen. Mit der Einräumung des Aufenthaltsrechts soll eine Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit des Opfers durch die Straftat und eine dadurch bewirkte Benachteiligung bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln ausgeglichen werden. Dem Opfer soll außerdem ermöglicht werden, eine wegen der Tat eventuell erforderliche psychotherapeutische Behandlung erfolgreich abzuschließen und dem Täter durch einen Wohnortwechsel auszuweichen. Schließlich soll ein starkes politisches Signal gegen derartige Taten gesendet werden. Das Aufenthaltsgesetz trägt den von dem Gesetzentwurf verfolgten konkreten Zielen bereits hinreichend Rechnung. Im Übrigen ist ein Bedürfnis nach dem von dem Gesetz vorgeschlagenen Signal aus meiner Sicht nicht erkennbar. Die Minderung der Erwerbsfähigkeit eines Ausländers durch eine der von dem Gesetzentwurf in den Blick genommenen Taten löst nicht stets ausländerrechtliche Nachteile aus. Ausländerrechtliche Nachteile drohen etwa nicht, soweit die Lebensunterhaltssicherung keine Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist. Das ist bei den Aufenthaltstiteln nach §§ 24, 25 Absatz 1 bis 3, 4a und 4b Aufenthaltsgesetz der Fall. Soweit im Übrigen die Lebensunterhaltssicherung Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist, kann die Ausländerbehörde von diesem Erfordernis bei den weiteren humanitären Aufenthaltstiteln nach Ermessen und im Übrigen bei Vorliegen eines atypischen Falles absehen. Eine Entscheidung zugunsten des Opfers dürfte in dem vom Gesetzentwurf in den Blick genommenen Taten jeweils unter dem Gesichtspunkt der Folgenbeseitigung geboten sein.

Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht bereits jetzt den Abschluss einer psychotherapeutischen Behandlung im Inland, die ein Ausländer infolge einer gegen ihn gerichteten rassistischen oder vorurteilsmotivierten Tat im Sinne des Gesetzentwurfs durchführen muss. Ihm kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Absatz 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz zum Zweck der Durchführung dieser Behandlung erteilt werden. In Betracht kommt außerdem die Erteilung einer Duldung nach § 60a Aufenthaltsgesetz. Ausländer unterliegen im Bundesgebiet nur

ausnahmsweise Beschränkungen ihrer Freizügigkeit. Soweit Beschränkungen der Freizügigkeit kraft Gesetzes angeordnet werden, etwa in § 61 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 1a Aufenthaltsgesetz, hindern sie aufgrund der Größe des Beschränkungsbereichs und ihrer grundsätzlichen Befristung ein Ausweichen des Opfers nicht. Im Übrigen können Beschränkungen nach Ermessen, § 12 Absatz 2, § 61 Absatz 1c – 1e Aufenthaltsgesetz, oder bei Vorliegen einer Härte, § 12a Absatz 5 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz, geändert werden, um dem Interesse des Opfers nach einem Ausweichen vor dem Täter Rechnung zu tragen. Mit Blick auf den Gesichtspunkt der Folgenbeseitigung, der Staat schuldet dem Opfer eigentlich Schutz vor rassistischer und vorurteilsmotivierter Gewalt, er kann dieses Schutzversprechen im Einzelfall nicht einlösen, wird einem entsprechenden Wunsch des Opfers nachzugehen sein.

Bund und Länder signalisieren bereits auf vielfältige Weise mit Wort und Tat, dass rassistisch motivierte Gewalttaten in der Bundesrepublik Deutschland nicht toleriert werden. Vor diesem Hintergrund ist ein Bedürfnis nach einem weiteren politischen Signal nicht erkennbar. Der vorliegende Gesetzentwurf scheint auch deswegen ungeeignet zu sein, um das erstrebte Signal zu setzen, weil er rassistisch motivierten Gewalttaten nur indirekt durch das Versprechen eines Vorteils für das Opfer einer solchen Straftat entgegenwirken möchte. Der Gesetzentwurf kann auf diese Weise den Eindruck erwecken, er finde sich eigentlich mit der Existenz rassistischer und vorurteilsmotivierter Gewalttaten ab und wolle lediglich deren Folgen verwalten. Das überzeugt mich als Regelungskonzept nicht. Sieht man von den grundsätzlichen Bedenken einmal ab, weist der Entwurf noch eine ganze Reihe von sprachlichen Unschönheiten und Mängeln auf, die gegebenenfalls überarbeitet werden müssten. Das beginnt mit dem Begriff der ausländischen Person, der wird in dem Gesetzentwurf verwendet, der bisher im Ausländerrecht aber keine rechtliche Ausformung erhalten hat und der auch nicht klar konturiert ist der Umgangssprache. Denkbar ist, dass es auf die Staatsangehörigkeit, den Aufenthalt jetzt oder früher ankommt. Hier ist eine Präzisierung jedenfalls geboten. Soweit der Gesetzentwurf an den Aufenthalt im Bundesgebiet anknüpft, reicht er auch über sein eigentliches Ziel hinaus, denn er würde auch etwa Touristen erfassen, deren wertvolles Auto beim Besuch der Bundesrepublik



Deutschland zerstört würde und denen bei Gelegenheit ein Daueraufenthaltsrecht einräumen, das ist – denke ich – nicht gewollt. Insofern ist auch hier vielleicht ein einschränkender Nebensatz geboten.

Die Begriffe Gewalttat und Gewaltandrohung sind ebenfalls nicht hinreichend ausgeformt bisher. Sie müssten von dem Gesetzentwurf stärker präzisiert werden, insbesondere deswegen, weil sich auch im sonstigen Recht keine wesentlichen vergleichbaren Begriffe finden. Soweit schließlich der Gesetzentwurf die Motivation des Täters zum Ausgangspunkt für einen rechtlichen Vorteil, den er einräumen möchte, macht, stellt er nicht klar, inwieweit eine Tat von rassistischen Motiven eigentlich geprägt sein muss, um überhaupt als Anknüpfungstat in Betracht zu kommen. Hier ist ebenfalls eine Klarstellung geboten, dass man etwa das Wort überwiegend oder ähnliches verwendet. Soweit der Gesetzentwurf die Äußerungen des Opfers ausreichen lassen möchte für die Gewährung des Vorteils, kommt das in seinem Wortlaut nicht hinreichend zum Ausdruck, vielmehr gelten die allgemeinen Grundsätze über die Beweislast im öffentlichen Recht. Danach sind alle Beweismittel – auch eine eventuelle Aussage des Täters – zu verwerten und dann zu würdigen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Schließlich ist auch der Begriff der vorurteilsmotivierten Straftat nicht besonders klar ausgeformt bisher, wahrscheinlich zu weit, die Gesetzesbegründung weist insoweit in Richtung der Kriterien des Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz, die vielleicht zur Konkretisierung dieses Begriffs geeignet sein könnten. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, dann kommen wir nunmehr zur Stellungnahme von Herrn Dr. Vosgerau.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ja, das Wichtigste, also rein rechtspraktisch und asylrechtspraktisch, aufenthaltsrechtspraktisch vorweg, ist – glaube ich – schon hinreichend rausgekommen, wir brauchen ein solches Gesetz ausländerrechtlich nicht, da das Szenario, was ganz am Anfang der Gesetzesbegründung aufgemacht wird, dass dort also ein Ausländer oder Asylbewerber Opfer eines Überfalls wird und dann wird er arbeitsunfähig und dann kommt gleich die Behörde und nimmt diese Arbeitsunfähigkeit zum Anlass, ihn herauszuwerfen. Das gibt es nicht, das kommt

nicht vor, das kann auch rechtlich nicht vorkommen. Ich habe das in meinem Gutachten relativ knapp und apodiktisch so festgestellt. Das konnte ich deswegen machen, weil ich ja wusste, dass Herr Hailbronner, Herr Kluth und auch Herr Seegmüller vor mir reden würden. Und deswegen habe ich mich darauf verlassen, dass die das in aller Ausführlichkeit dann dartun würden und bin da auch nicht enttäuscht worden, also insbesondere Herr Hailbronner, in dessen Gutachten können Sie alle Details dazu nachlesen, warum wir das asylrechtlich nicht brauchen.

Ich habe mich dann in meinem Gutachten mehr so – ich bin ja eigentlich Rechtstheoretiker und nicht Ausländerrechtler – auf die Grundlagen konzentriert. Und wenn man sich hier die Grundlagen dieses Gesetzgebungsvorhabens ansieht, dann muss man sagen, das ist ein sehr seltsames Gesetz. Es handelt sich bei diesem Vorhaben in der Sache ja um einen neuartigen Staatshaftungsanspruch, den wir so noch nicht kannten. Allererster Ausgangspunkt, man könnte rechtstheoretisch schon auf den Gedanken kommen, dass es eine Art allgemeinen Staatshaftungsanspruch für das private Unrecht, was Dritte ausgeübt haben, geben müsste vor dem Hintergrund der Überlegung, dass der Staat ja das Gewaltmonopol hat und deswegen eigentlich dafür zu sorgen hätte, dass keine Straftaten vorkommen, er schafft es nur nicht immer. Wenn man aber einen solchen – wohl nicht praktikablen, aber theoretisch vorstellbaren – universalen Staatshaftungsanspruch sich vorstellt, dann liegt auf der Hand, dass dieser Anspruch natürlich allen Menschen in gleicher Weise offenstehen müsste, also man kann nicht eine ganz kleine Spezialgruppe herausnehmen – also Ausländer, Asylbewerber – und eine ganz spezielle Tatgruppe und sagen, für diese ganz spezielle Tatgruppe, nur gegenüber einer ganz eingegrenzten Opfergruppe gibt es eine umfassende Haftung der staatlichen Gemeinschaft und für alles andere Unrecht, was so passiert, also wenn jemand zum Beispiel von Linksradiakalen überfallen wird oder von Clankriminellen, was furchtbare Folgen haben kann, dann ist das wiederum sein Privatproblem, da gibt es keine Staatshaftung. Also das müsste für alle gelten. Und selbst wenn es also einen solchen universalen staatshaftungsrechtlichen Anspruch gäbe, dann müsste natürlich weiter gelten, dass dieser offensichtlich nur auf Geldzahlung gerichtet sein könnte. Er könnte nicht so ausgestaltet werden, wie man es hier versucht, nämlich dass



das Opfer einer von privaten Dritten begangenen unrechtmäßigen Tat in einem ganz anderen verwaltungsrechtlich verfassten Sachverhalt nun einen verwaltungsrechtlichen Dispensanspruch hat. Das wäre ja so, als wenn mir vor drei Jahren das Auto geklaut worden ist und drei Jahre später kann ich dann einen Anspruch haben auf eine Baugenehmigung über fünf Stockwerke, obwohl nur drei Stockwerke im qualifizierten Bebauungsplan stehen, als Kompensation. Das geht natürlich gar nicht, sondern der Rechtsstaat beruht darauf, dass jeglicher Sachverhalt ohne Ansehen der Person nach vorgegebenen Rechtsnormen dann eben bewertet wird und dass man da nicht so einen lebensmäßigen Universalausgleich ins positive Recht versucht hineinzu schreiben. Das wird immer auf Willkür hinauslaufen.

Davon abgesehen wäre das Gesetz, selbst wenn wir alle seine theoretischen Voraussetzungen einmal akzeptieren und so tun, als könnte man das so regeln, auch nicht handhabbar. Es fängt damit an, wir wissen nicht was eine ausländische Person ist, das könnte auch ein Tourist sein, das hat Herr Seegmüller herausgearbeitet. Also ein Tourist, dem hier das Auto kaputtgemacht wird, könnte offenbar ein Bleiberecht verlangen. Dann geht es auch nicht, ist auch sicherlich nicht so gemeint, die beiden Hauptkriterien, die rassistische oder die vorurteilsmotivierte Gewalttat, in ein Exklusivverhältnis nebeneinander zu stellen. Das meint DIE LINKE nicht so, ja, aber man kann es so nicht regeln, denn der Jurist, der Rechtsanwender, der jetzt das Gesetz anwenden soll, der stünde jetzt vor der Verlegenheit, Rassismus und Vorurteilsmotivation gegeneinander abgrenzen zu müssen, offenbar nach der Prämisse, Rassismus ist kein Vorurteil. Das meinen die so nicht, also es soll offenbar und/oder heißen. Auch davon mal abgesehen, wenn diese Abgrenzung, die eigentlich vorgenommen werden müsste, irgendwie gelingen würde, so würden diese Kriterien doch viel zu schwammig, zu ungefähr sein, sie würden eigentlich niemals einschlägig sein, rassistisch und vorurteilsmotiviert. Vom Rassismus ist zu sagen, dass selbst Täter, die sich zu ausländerfeindlichen Straftaten verstehen, sich im Allgemeinen, ganz allgemein nicht auf irgendwelche Rassetheorien im weiteren Sinne berufen, die machen andere Dinge geltend. Vor allem beklagen sie dann, dass Sozialleistungen bezahlt würden und derlei. Das ist aber kein Rassismus im engeren Sinne. Das ist eine Empörung über die Zahlung von Mitteln an andere

Personen.

Und vorurteilsmotivierte Gewalt würde man schon gar nicht gerichtlich in den Griff bekommen. Es ist nicht Aufgabe des Rechtssystems, Vorurteile von gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen zu unterscheiden. Das kann das Rechtssystem nicht, das ist allenfalls Aufgabe des Systems Wissenschaft. Also das Wort Vorurteil ist von Anfang an kein geeigneter rechtlicher Tatbestand. Kein Jurist kann sagen, was ein Vorurteil ist. Deswegen ist das Gesetz eigentlich in jeglicher Hinsicht so nicht zu empfehlen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur Stellungnahme von Herrn Dr. Wittmann.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (Verwaltungsgericht Karlsruhe): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, werte Kollegen. Der Gesetzentwurf soll Opfern rassistischer Gewalt die Traumabewältigung erleichtern und erzwungene Begegnungen mit dem Täter am zugewiesenen Wohnort vermeiden. Er soll verhindern, dass sich gewaltbedingte Nachteile auf den Aufenthaltsstatus des Opfers auswirken und es ihm oder ihr ermöglichen, am Strafverfahren bei der Verfolgung rassistischer Gewalttäter mitzuwirken. Hierbei handelt es sich um legitime, beachtenswerte Anliegen. Ich habe in meiner Ausarbeitung allerdings versucht aufzuzeigen, dass sich das Aufenthaltsrecht in seiner gegenwärtigen Form als strukturell aufnahmefähig für diese Anliegen erweist und dass zumindest viele der in der Sache zu Recht angesprochenen Probleme durch sensible Anwendung des geltenden Rechts bewältigt werden können. Ich habe dabei auch nicht verhehlt, dass es hierbei überwiegend um die Anwendung von Generalklauseln oder Ermessensnormen geht, die nicht spezifisch auf Opfer rassistischer Gewalt zugeschnitten sind. Ich würde insoweit zwar nicht von echtem Handlungsbedarf reden wollen, dennoch könnte man die aktuelle Rechtslage aber zum Beispiel durch die Einführung von Regelbeispielen für diesen Fall präzisieren und sicherlich auch punktuell darüber nachdenken, z.B. die Anforderungen an einen Härtefall moderat abzusenken. Das ist aus meiner Sicht letztlich weniger Rechts-, sondern Politikfrage.

Der Gesetzentwurf versucht sich demgegenüber nicht an Detailverbesserungen, sondern an einer „großen Lösung“ und rechtfertigt diese vor allem



mit einer Signalwirkung gegenüber rassistischen Gewalttätern und gegenüber ihren Opfern. Ich bin, was derartige Symbolwirkungen angeht, offen gesprochen skeptisch. Dem gewaltbereiten Rassisten quasi „eins auszuwischen“, indem man dem Opfer gegebenenfalls an Tag zwei seines Aufenthalts in Deutschland einen Daueraufenthalt einräumt – unabhängig davon, ob es tatsächlich Nachteile erlitten hat und unabhängig davon, ob es sich um eine togolesische Austauschstudentin, einen afghanischen Flüchtling oder eine russische Immobilienmagnatin handelt – das scheint mir im System des bisherigen Aufenthaltsrechts tatsächlich systemfremd.

Auch die Signalwirkung gegenüber Ausländern wirkt zumindest missverständlich, wenn man zum Beispiel unbegleiteten Minderjährigen ein Aufenthaltsrecht frühestens nach vier Jahren erfolgreichen Schulbesuchs einräumt und ihnen zugleich suggeriert, sie könnten es als Opfer einer rassistisch motivierten, aber nicht notwendigerweise schweren Gewalttat – gegebenenfalls kann eine entsprechend motivierte Schlägerei auf dem Schulhof reichen oder ein Übergriff – sie könnten es da viel einfacher und im Ergebnis auch besser haben. Wenn man diese Symboleffekte aber ausblendet, schießt der Gesetzentwurf über die intendierten Ziele zum Teil weit hinaus. Er ermöglicht Personen eine Traumabewältigung, ohne eine Traumatisierung voraussetzen, er kompensiert den Verlust einer Aufenthaltsgrundlage, die gegebenenfalls auch vor der Gewalttat nicht bestand, und gewährt zur Ermöglichung der Strafverfolgung auch minderschwere Übergriffe ein Daueraufenthaltsrecht, das auch noch Jahrzehnte nach Verbüßung der staatlichen Sanktionen fortbesteht. Zugleich aber verfehlt er das Ziel einer schnellen Lösung des Opfers aus dem Lebensumfeld des Täters, da eine Aufenthaltserlaubnis mit der vom Gesetzentwurf präsentierten Tragweite schlechthin nicht binnen kürzester Zeit und quasi auf Zuruf nach einer Tat erteilt werden kann, die erst am Anfang der Aufklärung steht.

Schlussendlich belastet er die Ausländerbehörden mit Ermittlungsaufgaben, mit denen sie überfordert sind und erzwingt eine gefährliche Parallelität von ausländerrechtlicher und strafrechtlicher Ermittlungstätigkeit. Wenn man die Problemlagen angehen will, dann sollte dies daher in einer Form geschehen, die sich auch mit den jeweiligen Problemlagen spezifisch beschäftigt. Und da ist es dann

eine andere Frage, ob der Verlust der Grundlage eines bereits rechtmäßigen Aufenthalts infolge rassistischer Gewalt einen Härtefall darstellt, als ob ein Aufenthalt erstmals legalisiert werden soll, wenn der Betroffene eine entsprechende Gewalttat erlitten hat. Entsprechende andere Fragen stellen sich im Hinblick auf räumliche Beschränkungen und deren Aufhebung. Das zu verknüpfen, das kann man machen, aber es kombiniert vielleicht ein bisschen viele Probleme, die man gemeinsam lösen will. Dementsprechend, wenn man das Problem angehen will, wäre mein Vorschlag, die entsprechenden Härtefallklauseln – die ja existieren – entsprechend zu präzisieren, vielleicht auch die Voraussetzungen abzusenken, hier die entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen hineinzuschreiben. Der Schaffung der Härtefallregelung ohne Härtefallprüfung – so hatte ich es jetzt hier genannt –, die im Einzelfall gegebenenfalls gar nicht vorhandene Probleme löst und alle rechtlichen Problemstellungen über einen Kamm schert, bedarf es zu diesem Zweck aus meiner Sicht allerdings nicht unbedingt. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann sind wir am Ende der Eingangsstellungen und beginnen mit der ersten Fragerunde, mit der CDU/CSU-Fraktion und Herrn Throm.

BE Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Ich will vielleicht so beginnen, dass ich von allen Sachverständigen wahrgenommen habe, mit unterschiedlicher Intension, dass eine solche Gesetzesänderung systematisch nicht in das Aufenthaltsrecht hineinpasst und dass ich von allen wahrgenommen habe, dass es heute schon im geltenden Aufenthaltsrecht Regelungen und Tatbestände gibt, die es ermöglichen, angemessen auf den Fall zu reagieren beziehungsweise Lösungen zu finden, was einen Aufenthalt nach einer solchen Tat – und nicht nur nach einer rassistischen, sondern auch anderen Straftaten – ermöglicht, manchen zugegebenermaßen nicht weit genug. Also geht es nur um die Frage, ob es quasi einen unbedingten Rechtsanspruch geben soll aus den Motivationen des Täters heraus, was ein Aufenthaltsrecht angeht. Da möchte ich zwei Fragen stellen, zunächst eine Frage an Herrn Prof. Hailbronner. Wenn ich das richtig verstanden habe aus dem Gesetzentwurf, zielt es zunächst mal darauf ab, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Wenn ich es weiter richtig verstanden habe, ohne



weitere Voraussetzungen, außer die rassistisch motivierte Tat und danach – nach drei Jahren dieser Aufenthaltserlaubnis – eine Niederlassungserlaubnis wiederum ohne weitere Voraussetzungen wie Lebensunterhaltssicherung, die ja vielleicht dann nach ein, zwei Jahren wieder möglich sein könnte oder Ähnliches. Ich würde Sie bitten, dazu Stellung zu nehmen.

Und eine zweite Frage, die ich an Herrn Prof. Kluth stellen möchte. Die Frau Sachverständige Kleffner hat ja auf einen Fall in Hessen in der Nähe von Kassel abgehoben und darauf abgehoben, dass es vier Jahre lang, so waren – glaube ich – die Ausführungen, gar nicht in die Richtung rassistisch motivierter Tat ermittelt worden ist. Insofern die Frage, ob ein solcher Tatbestand, wenn er denn jetzt im Aufenthaltsgesetz aufgenommen würde, für diesen konkreten Fall in diesen vier Jahren geholfen hätte oder ob es nicht so sein muss, dass zunächst einmal, um in den Genuss einer solchen Aufenthaltserlaubnis, wie es hier begehrt wird, zu kommen, die rassistisch motivierte Tat in strafrechtlicher Hinsicht festgestellt sein muss. Herzlichen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur AfD Fraktion und Herrn Dr. Curio.

BE Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank auch an die Sachverständigen. Bei diesem Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf ein Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt geht es ja, wenn man es mal abstrakt fasst, um die Gewährung eines Vorteils, dass der Staat sozusagen auf das Vorliegen gewisser Anforderungen, mit denen normalerweise das Aufenthaltsrecht verknüpft ist, verzichtet, weil der betroffene Antragsteller einen Nachteil durch eine dritte Person – einen Täter – erlitten hat, und zwar einer spezifischen Tat, einer rassistisch motivierten Gewalttat. In diesem Zusammenhang möchte ich mein Augenmerk auf zwei Punkte legen, einmal das allgemeine Prinzip, das hier in Anwendung kommt und dann seine konkrete Umsetzung und Anwendung.

Das eine – das erste – klang schon in den Ausführungen von Herrn Dr. Vosgerau auch an, rein rechtstheoretisch ist das ja so eine Art freier Deal, also ein gewissermaßen kompensatorischer Dispens von Gesetzesforderungen, man könnte auch sagen, eine Art Rechtswillkür, wo zwei Gegebenheiten aus ganz verschiedenen Rechtsräumen miteinander

verrechnet werden sollen. Die mögliche gedankliche und argumentative Brücke, dass das gewissermaßen eine Entschädigung für mangelnden Schutz durch den Staat ist, erscheint mir unklar. Welche Amtspflicht in concreto soll der Staat da verletzt haben, sodass ein quasi staatshaftlicher Anspruch entsteht? Also das erscheint eigentlich dem ganzen Rechtsaufbau fremd. Und zweitens, bei der Umsetzung, es wird ja also verzichtet auf diese üblichen Forderungen, eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, ja selbst gesicherter Nachweis der Identität. Wie wird aber andererseits das Merkmal nachgewiesen, was diesen erleichterten Zugang zum Aufenthaltsrecht begründen soll? Ist das etwa eine gerichtliche Verurteilung durch eine rassistisch motivierte Gewalttat? Nein, ausdrücklich nicht. Ist es eine staatsanwaltliche Auffassung des Vorliegens einer rassistisch motivierten Gewalttat? Nein, ausdrücklich nicht nach Gesetzentwurf. Woher also kommt diese Feststellung? Es heißt dort, es sollen unabhängige Opferberatungsstellen als Mitentscheidungsorgane herangezogen werden. Deren Qualifikation bleibt unklar, das heißt, die Umsetzung bewegt sich hier auf rechtlich völlig ungefestigtem Boden, deshalb möchte ich diese beiden Fragen nochmal an Herrn Dr. Vosgerau stellen. Einerseits dieses, etwas windschief Stehen der Leistungsgewährung zum vorliegenden Merkmal, das ist ja ein ganz neues allgemeines Prinzip, was dann extrem speziell angewendet wird. Wie kann man das irgendwie in den Rechtsaufbau eingliedern oder nicht? Und zweitens, ist nicht das eine zivilgesellschaftliche Paralleljustiz sogar im vollen Widerspruch zum staatlichen Recht, wenn also – entgegen den Feststellungen von Gericht und Staatsanwaltschaft – eine irgendwie unabhängige Stelle, deren Qualifikation unklar ist, dort als merkmalsbegründend herangezogen werden soll? Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur SPD-Fraktion und Herrn Lindh.

BE Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vorschickend muss ich schon anmerken, jetzt betreffend die Ausführungen von Herrn Dr. Curio. Sie sprachen eben von einer zivilgesellschaftlichen Paralleljustiz. Worüber wir heute sprechen, ist ja etwas, was auch auf einer pervertierten zivilgesellschaftlichen Art von „Richten“ über Menschen, die als fremd oder nicht gewollt oder ähnlich beurteilt werden. Das heißt, wir müssen



uns – glaube ich – schon deutlich machen, um hier eine richtige Beurteilung treffen zu können, dass es um Motive geht, die Menschen aufgrund rassistischer Motivation oder vorurteilsbedingter Motivation als hier nicht gewollt oder als nicht in Deutschland zu leben berechtigt beurteilt. Also auch eine Art von pervertierter, selbsternannter Justiz. Das vorausgeschickt möchte ich unsererseits erst einmal feststellen, dass ja die Grundfrage eine Gewichtige zu sein scheint. Aufgrund der rechts-extremistischen Taten, aufgrund der Opferfülle, aufgrund all dessen, dass wir in der Tat ja durchaus ein legitimes Motiv haben sollten, Menschen, die aus diesem Land „entfernt werden sollten“ ein Signal auszusenden, dass diesem Ansinnen nicht nachgegeben wird, sondern vielmehr die Bundesrepublik solidarisch zu ihnen steht, ihnen Schutz und Sicherheit bietet. Das ist ein gewichtiger Punkt. Ich glaube, wir sollten nicht vorschnell darüber hinweggehen. Dann aber andererseits ist natürlich in der Begründung auch des Gesetzentwurfes von einer Form von Entschädigung die Rede. Sie bezieht sich auf ein Nichtfunktionieren des Rechtsstaates oder auch auf mangelnden Schutz gegenüber rechtsextremen Taten, da, glaube ich feststellen zu müssen, dass unsere primäre Aufgabe sein sollte, diesen Rechtsstaat auch zu ertüchtigen, entsprechend Prävention und auch strafrechtliche Ahndung auszuüben und dass das nicht allein eine Frage des Ausländerrechts sein kann.

Jetzt leite ich aber über zu meinen Fragen an Herrn Dr. Wittmann. Es ist ja so, dass auf den ersten Blick und dann auch auf den weiteren Blick, der Gesetzentwurf sehr weitgehend scheint. Und einige Fragen stellen sich auch bei dem neu zu schaffenden § 25 Absatz 4c, das sind Fragen der Definition der Motivation, aber auch solche, wie letztlich bei diesem Umfang und der Reichweite darüber befunden werden soll. Das heißt, wie kann aus Ihrer Sicht, wenn keine gerichtliche Entscheidung vorliegt, durch Ausländerbehörden eine solche Motivation als bewiesen angenommen werden? Ist das für Sie nachvollziehbar, gibt es Lösungen oder eine Praktikabilität dieses Vorhabens?

Und die zweite Frage. Es gibt ja schon, wie Sie auch ausführten, im bestehenden Recht in Bezug auf Wohnsitzauflage, Lebensunterhaltssicherung, Rückführung – also Abschiebung – Möglichkeiten. Zudem haben wir auf Landesebenen in drei Ländern Erlasse. Ist dieser Status quo hinreichend? Ist

das bestehende Recht hinreichend oder gibt es auch alternativ zu dem hier gegebenen Vorschlag Möglichkeiten, gesetzgeberisch zielgenau in Ihrem Sinne tätig zu werden, und welche Möglichkeiten wären das konkret?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur FDP-Fraktion und Frau Teuteberg.

BE Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Vielen Dank. Ich finde, es gab von allen Sachverständigen schon sehr ausführliche differenzierte Einschätzungen zum Gesetzentwurf. Ich würde gerne Herrn Seegmüller nochmal um eine kurze Erläuterung der erwähnten – von mehreren Sachverständigen auch erwähnten – schon bestehenden Möglichkeiten im geltenden Recht bitten, den Anliegen, die man da als legitim, als sinnvoll erachtet aus dem Gesetzentwurf, auch im Rahmen der Anwendung des geltenden Rechts schon Geltung zu verschaffen, die vielleicht nochmal kurz anzusprechen, zu erläutern. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur Fraktion DIE LINKE. und Frau Jelpke.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke schön. Danke an die Sachverständigen, für Ihre Stellungnahmen und Äußerungen heute hier. Ich möchte nochmal den Punkt vertiefen, der von Herrn Dr. Seegmüller aufgeworfen wurde, sowohl in der Stellungnahme heute nochmal mündlich, aber auch in der schriftlichen. Da heißt es ja ganz klar, dass nach einem rechten Übergriff, Behörden – quasi – eine Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Absatz 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz erteilen müssten, um beispielsweise eine psychotherapeutische Behandlung zu ermöglichen. Und deswegen möchte ich als Erstes, mit meiner ersten Frage Herrn Keinenborg bitten, doch nochmal aus der Rechtspraxis zu berichten, ob Sie sich vorstellen können, dass das Bundesverwaltungsgericht Ihrer Einschätzung nach in einem solchen Fall entscheiden würde, dass das Ermessen mit dem entsprechenden Passus – den ich eben nochmal zitiert habe – eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden muss. Und in diesem Zusammenhang würde ich Sie einfach nochmal bitten, deutlich und auch verschiedene Punkte nochmal zu benennen, warum Sie meinen, dass eine gesetzliche Regelung nötig ist zu dem entsprechen-



den Thema heute. Vielleicht können Sie das Stichwort auch nochmal „Beweislast“, aber auch beispielsweise die „Erlassregelung“, beispielsweise Berlin, Brandenburg, Thüringen, warum die nicht greifen. Das aus der juristischen Praxis.

Und Frau Kleffner würde ich gerne nochmal fragen. Sie haben ja schon ein Beispiel genannt, aber was heißt eigentlich in der Praxis die Anwendung, wie hier jetzt also mehrfach betont wurde, – das ist ja alles klar, steht in den Gesetzen drin, wir brauchen eigentlich nichts Weiteres – wie sieht die Praxis aus? Wie wird wirklich den Opfern, zum Beispiel, wenn es hier heißt von Herrn Dr. Seegmüller, dass im Grunde genommen so eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz erteilt werden müsste. Ist das die Erfahrung, die die Opfer machen oder welche Punkte sind dort Ihrer Meinung nach mangelhaft beziehungsweise werden nicht umgesetzt?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Wir kommen nunmehr zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Polat.

BE Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch ich möchte mich ganz herzlich bedanken für die Ausführungen der Sachverständigen. Meine beiden Fragen gehen an Frau Kleffner, die im Wesentlichen ja genau auch aus der Praxis deutlich gemacht hat, welche Defizite wir im Bereich des Opferschutzes von Menschen haben, die rassistische Gewalt erfahren haben, welche Defizite es in Deutschland gibt. Und ich würde Herrn Throm ausdrücklich widersprechen. Es ist – glaube ich – deutlich geworden, dass zwar von den anderen Sachverständigen vermeintlich – so will ich es mal ausdrücken – rechtliche Handlungsmöglichkeiten im Aufenthaltsrecht da sind, aber die Praxis ist eine andere. Und darauf abstellend haben die Sachverständigen ja auch einige Anregungen gegeben. Man müsste – sozusagen – präzisieren, im Bereich der Judikative Qualifikation oder nachjustieren. Gleichzeitig haben aber auch nur wenige deutlich gemacht, warum eine Sonderstellung hier von Menschen, die rassistische Gewalt erlebt haben, nicht durchaus zu verankern wären. Und ich würde Frau Kleffner noch einmal die Möglichkeit geben, auch nochmal in Erwiderung auf die Sachverständigen – hier zum Beispiel Herr Prof. Dr. Kluth, der ja abgestellt hat auf die Möglichkeiten der Aufnahmerichtlinie –, ob das für Sie in den vielen Jahren in Betracht kam, hier im Rahmen der Aufnahmerichtlinie Regelungen zu sehen oder

auch auf Herrn Dr. Wittmann, der gesagt hat, die Härtefallregelung oder die Regelung im Bereich der Härtefallparagrafen zu präzisieren. Und vielleicht ergänzend im Anschluss auch nochmal die Erlassregelungen, wo ja durchaus das politische Interesse war auf Landesebene, die unzureichenden gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene nachzujustieren, warum diese auch eben nicht greifen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann haben wir die Fragerunde abgeschlossen. Wir kommen zur Antwortrunde und beginnen dort bei Herrn Prof. Hailbronner.

SV **Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner** (Universität Konstanz): Ich bin gefragt worden zur Struktur der vorgeschlagenen Aufenthaltserlaubnis, die dann in eine Niederlassungserlaubnis übergeht. Es ist in der Tat so, dass ein derartiges Aufenthaltsrecht in dieser voraussetzungslosen Form praktisch ohne Vorbild im Aufenthaltsgesetz wäre. Ein so weitgehendes humanitäres Aufenthaltsrecht wird nirgendwo sonst im Aufenthaltsrecht gewährt. Auch § 25 Absatz 4a – also die Opfer von Menschenhandel – geht nicht so weit, ist weit unter dem, was der vorgeschlagene Rechtsanspruch beinhalten würde. Das scheint mir schon deshalb unhaltbar zu sein, weil hier eine ganze Reihe völlig unterschiedlicher Sachverhalte – das geht von leichter, relativ wenig eingreifender Gewaltandrohung bis hin zu wirklich schweren Verbrechen zu einem Daueraufenthaltsrecht führen. Wenn man sich ansieht, was das geltende Recht – wie es jetzt mehrfach auch von meinen Kolleginnen und Kollegen erwähnt worden ist – an differenzierenden Möglichkeiten in verschiedenen Bereichen vorsieht, im Vergleich zu dem vorgeschlagenen Aufenthaltsrecht, noch dazu im Hinblick auf die völlig unklaren Voraussetzungen, die hier aufgestellt werden, dann würde das – meines Erachtens – erhebliche Probleme der Rechtsanwendung aufwerfen. Unter anderem auch das Problem, ob ein solches Aufenthaltsrecht nicht kontraproduktiv wäre, weil es Anreize schafft, sich ein Aufenthaltsrecht zu verschaffen durch – Provozierung von Gewalthandlungen von Seiten neonazistischer Veranstaltungen oder Gruppierungen oder zumindest die Schaffung oder Ausnutzung von Situationen durch vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die sich in eine Situation begeben, in der Gewalt oder Gewaltandrohung – in welcher Form auch immer – durch ausländerfeindliche



Gruppierungen angewendet werden könnte. Das halte ich doch für einen Punkt, den sich auch die Autoren oder Urheber eines solchen Gesetzentwurfes einmal überlegen sollten, ob die Verabschiedung eines solchen Gesetzes nicht tatsächlich eher dazu führen würde, dass die Risiken von gewalttätigen Auseinandersetzungen gefördert werden, anstatt es dem Staat zu überlassen, mit den gebotenen rechtsstaatlichen Mitteln gegen extremistische Gruppen vorzugehen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und wir kommen nunmehr zur Antwort von Herrn Keienborg.

SV Marcel Keienborg (Rechtsanwalt, Düsseldorf): Ich bin zunächst gefragt worden nach § 7 Absatz 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz. Also ich bin der Auffassung – das hatte ich ja auch eben schon angedeutet –, dass diese Norm hier nicht weiter hilft. Also das ist eine Vorschrift, die nach meiner persönlichen Erfahrung praktisch so gut wie keine Rolle spielt. Es stellt sich die Frage nach diversen Sperrwirkungen, wenn zum Beispiel ein Asylantrag zuvor abgelehnt wurde, dann besteht da möglicherweise eine Sperrwirkung aus § 10 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz. Dann kommt die Erteilung nach einer Aufenthaltserlaubnis nach dieser Vorschrift wahrscheinlich ohnehin nicht mehr infrage. Ebenso ist die Frage, was ist mit den sogenannten Regelerteilungsvoraussetzungen, von denen ja jetzt auch schon mehrfach die Rede war. Also Stichwort: § 5 Absatz 1 – Sicherung des Lebensunterhaltes und so weiter. Und daraus folgt – meines Erachtens –, dass § 7 Absatz 1 Satz 3 hier nicht weiterhilft. Was jetzt in dem hypothetischen Fall wäre, dass das Bundesverwaltungsgericht so einen Fall entscheiden müsste, ist jetzt natürlich schon eine sehr hypothetische Überlegung. Aber wir haben ja auch in den letzten Monaten erlebt, dass zum Beispiel im Zusammenhang mit §§ 25a, 25b die Frage eines etwaigen Ausweisungsinteresses in den Raum gestellt wurde, weil Pässe möglicherweise nicht rechtzeitig vorgelegt wurden oder so was. Es könnte natürlich sein, dass derartige Fragen hier dann auch wieder aufgeworfen werden und deswegen bin ich alles andere als überzeugt davon, dass das Bundesverwaltungsgericht hier wirklich zu dem Ergebnis käme, dass hier ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Gestalt einer Ermessensreduzierung auf null vorläge.

Dann bin ich nochmal gebeten worden auszuführen, warum genau ich diese Vorschrift für nötig halte. Also was die Beweislast angeht, meine ich, dass die jetzt nicht grundsätzlich berührt wird. Also grundsätzlich bleibt es ja schon dabei, dass die betroffene Person das selber darlegen muss, dass sie betroffen wurde von einer entsprechenden Gewalttat, beziehungsweise sonstigen Straftat. Und man macht es hier halt nur ein bisschen leichter, indem man sagt: Ja das muss jetzt nicht zwingend durch ein Strafgericht festgestellt werden, dass hier eine rassistische Motivation vorliegt, sondern das kann eben auch auf andere Weise glaubhaft gemacht werden, beispielsweise durch Heranziehung der Stellungnahmen von Opferberatungsstellen. Und da meine ich, dass das auch durchaus so sinnvoll ist, denn nach meiner Erfahrung mit Opferberatungsstellen wird da eine sehr gründliche, sehr sorgfältige Arbeit gemacht und man schaut sich sehr genau an, was die Hintergründe einer Tat sind. Und demgegenüber ist es im Strafverfahren eher so, dass man im Strafverfahren tendenziell eher auf den Täter schaut als auf das Opfer und die Hintergründe der Tat eben entsprechend nur so weit ermittelt werden, wie es für die Feststellung der Schuld erforderlich ist. Das heißt, hier bleiben möglicherweise Lücken, wenn beispielsweise feststeht, dass zwar eine rassistische Tat begangen wurde, aber es kann kein individueller Täter klar identifiziert werden. Dann wird es im Endeffekt auch keine Verurteilung geben, sondern dann wird das Verfahren irgendwann eingestellt. Und bei Regelungen, die eben an entsprechende Strafverfahren oder an die Ergebnisse eines Strafverfahrens anknüpfen, gingen die Opfer dann eben ohne ein Bleiberecht raus. Und ebenso ist der Gesetzentwurf – aus meiner Sicht – deswegen sinnvoll, weil eben die Straftat selbst dazu führen kann, dass die Person in eine prekäre aufenthaltsrechtliche Situation gerät. Insofern bin ich auch anderer Auffassung als der Sachverständige Prof. Hailbronner, der sagt, das ist eben der Unterschied zu 4a zu 4b, dass wir es hier mit Personen zu tun hätten, die gerade wegen der Straftat in eine spezifische aufenthaltsrechtliche Situation gerieten. Das kann aber nach meiner Auffassung bei rassistischen Gewalttaten durchaus auch der Fall sein, nämlich eben ein typisches Beispiel: Die Fähigkeit zur Erwerbstätigkeit geht verloren, der Lebensunterhalt kann nicht mehr gesichert werden und dann fällt möglicherweise – ja, klar, es gibt Ausnahmen, das ist bekannt – aber je nachdem



wo konkret wir uns da im Aufenthaltsgesetz bewegen, kann das eben dazu führen, dass ein sonst vorhandener Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis verloren geht. Und auch die Erlasse auf Länderebene, so hat es sich ja eben gezeigt, dass diese Erlasse leider nicht die erhoffte Wirkung haben. Also die Fallzahlen da sind sehr niedrig und da ist ja eigentlich schon klar, dass da offensichtlich irgendwas nicht funktioniert, denn so niedrige – es gibt sicherlich mehr rassistische Straftaten, als dann da Bleiberechte auf der Grundlage dieser Erlasse geregelt werden. Die Länder haben da natürlich auch von vornherein nur einen begrenzten Spielraum – weil das Aufenthaltsgesetz ein Bundesgesetz ist, das ist klar – aber dennoch setzen die Erlasse beispielsweise voraus, dass die Person die Tat nicht irgendwie provoziert hat beziehungsweise nicht selbst irgendwie mit ursächlich dafür durch ihr eigenes Verhalten gewesen ist für die Tat und damit fallen dann beispielsweise viele Leute durchs Raster, wenn man ihnen sagt, du hast ja selber irgendwie gepöbelt und die Tat damit provoziert oder so ähnlich. Danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur Antwort von Frau Kleffner.

SV **Heike Kleffner** (Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V., Berlin): Vielen Dank. Ich möchte anfangen mit der Frage, haben wir das eigentlich in der Praxis jemals gesehen, dass es Aufenthalt nach § 7 Absatz 3 Satz 1 Aufenthaltsgesetz gegeben hat? Und ich habe mich das gefragt, weil ich die Stellungnahmen natürlich auch gelesen habe im Vorfeld. Ich habe die Kolleginnen gefragt und ich kann das ganz klar verneinen. Aber die Frage des Zugangs und des Rechts auf den Zugang zu psychotherapeutischer Behandlung nach schweren rassistischen Gewalttaten und/oder antisemitisch motivierten Gewalttaten, die ja theoretisch auch selbst für Geduldete bestehen sollte, setzt voraus, dass die Geduldeten auf einen Sachbearbeiter bei der jeweiligen Ausländerbehörde treffen, der eine psychotherapeutische Behandlung als eine medizinische Grundversorgung nach einem rassistischen Angriff bewertet. Aber das nur als Einschub. Selbst wenn wir davon ausgehen, dass dieser Zugang theoretisch und auch praktisch über die Ansprüche nach dem OEG (Gesetz über die Entschädigung für Opfer

von Gewalttaten) geregelt sind und dass die Landesversorgungsämter auf Antrag eben diese Behandlung dann bezahlen müssen, kann ich aus der Praxis ganz klar sagen: Die Bearbeitungszeit für OEG-Anträge ist regelmäßig, bis es überhaupt eine Entscheidung gibt, mindestens ein bis zwei Jahre. Und das setzt auch voraus, dass die Betroffenen durch geschulte Opferberaterinnen begleitet werden, und damit meine ich jetzt gar nicht mal spezialisierte Opferberatungsstellen, sondern eben auch – das Gleiche berichten eben auch Opfer anderer allgemeiner Gewaltkriminalität – die Bearbeitungszeiten sind sehr entmutigend. Das Gleiche gilt übrigens auch für die Bearbeitungszeiten bei der Billigkeitsentschädigung für Betroffene extremistischer oder terroristischer Gewalttaten durch das Bundesamt für Justiz. Auch da – und das ist ja explizit eine Anerkennung von Seiten des Gesetzgebers, dass Betroffene rassistischer extremistischer und terroristischer Gewalttaten eben regelmäßig sonst keine Entschädigungsleistungen bekommen würden, weil eben die Täter allzu oft keine Schmerzensgeldzahlungen leisten können. Und hier tritt das Bundesamt für Justiz in Vorleistung. Auch hier dauern selbst die Bearbeitungen von Soforthilfen mittlerweile aufgrund der hohen Fallzahlen bis zu einem halben Jahr und länger. Und die regelrechten Anträge können auch gut mal zwei Jahre dort liegen, weil es eben nicht ausreichend mit Personal unterfüttert ist, der gewachsenen Antragszahl schnell genug Herr zu werden, weil eben auch die Zahl rassistisch und rechts motivierter Gewalttaten gestiegen ist und damit auch die Anzahl von Anspruchsberechtigten. Das heißt, ja, in der Theorie und nach dem Gesetz haben Betroffene rassistischer Gewalttaten einen Anspruch da drauf, psychotherapeutische Behandlungen in Anspruch zu nehmen und Zugang dazu zu haben. In der Praxis ist das nicht die Regel. Hinzu kommt – und das hat jetzt etwas mit der Residenzpflicht für Geduldete zu tun – gerade im ländlichen Raum – und wir sehen das sowohl in Ostdeutschland als auch den westdeutschen Flächenstaaten – sind es langjährig Geduldete, die Opfer auch von schweren rassistischen Gewalttaten werden, die regelmäßig keinen Zugang zu psychotherapeutischer Behandlung nach diesen Gewalttaten haben. Nicht nur, weil die zuständigen Ausländerbehörden eben die Behandlungen nicht für notwendig erachten, sondern auch, weil die Residenzpflicht voraussetzt, dass sie eine Erlaubnis bekommen, beispielsweise in die



nächstgrößere Stadt zu fahren, wo es unter Umständen eben eine Behandlungsmöglichkeit auch mit Dolmetscherinnen oder Dolmetscher gibt.

Die zweite Frage: Wie ist es eigentlich mit Betroffenen von Aufenthaltserlaubnissen und droht denen wirklich eine Gefahr durch beispielsweise rechtsterroristische Taten, die ihr Leben komplett aus den Angeln heben, dann ihre wirtschaftliche Existenz nicht mehr sichern zu können und dann auch ihren Aufenthaltstitel zu verlieren? Ich glaube, es lohnt sich wirklich, sich nochmal anzuschauen, was Ayşen Taşköprü, die Schwester des vor 15 Jahren vom NSU ermordeten Süleyman Taşköprü aus Hamburg dazu gesagt hat. Die hat nämlich erst nach der Selbstenttarnung des NSU aufgrund der großen Angst, jetzt selbst Opfer von rassistischer Gewalt zu werden, nachdem ihr Bruder ermordet worden war, einen Brief an den damaligen Bundespräsidenten geschrieben, an Bundespräsident Gauck, und hat geschildert, wie sie durch die posttraumatische Belastungsstörung, nachdem sie erfahren hat, dass ihr Bruder vom NSU ermordet worden war, arbeitsunfähig wurde. Und die erste Frage, mit der sie konfrontiert war, waren Fragen von Seiten der Ausländerbehörde, von Seiten der ARGE, wie es denn um ihren Aufenthalt stehen würde. Und das ist eine Situation, die wir eben auch regelmäßig erleben. Dass Betroffene rassistischer Gewalttaten, und zwar auch schwerster rassistischer Gewalttaten, nicht die Sicherheit haben können so wie alle anderen, mit einem gefestigten Aufenthalt oder mit einer deutschen Staatsbürgerschaft, in Ruhe die Tatfolgen zu verarbeiten.

Erlauben Sie mir einen letzten Hinweis. Die Frage nach den Erlassen in den Ländern. Ich habe es in meiner Stellungnahme ausgeführt und ich möchte auf einen Beispielfall aus Thüringen hinweisen, der auch am Ende meiner Stellungnahme nochmal als Fallbeispiel und ich glaube tatsächlich auch, als ein Fallbeispiel, das gar nicht so selten ist, gelten kann, nämlich ein rassistischer Angriff auf einen Studierenden aus Indien im Jahr 2015. Die Tatfolgen waren so schwerwiegend, weil die Verletzungen auch so schwerwiegend waren, dass er nach dem Angriff sein Studium abbrechen musste. Und Sie wissen es, bei ausländischen Studierenden ist eben der Aufenthaltstitel an den Abschluss oder an die Studiendauer gebunden. Jetzt könnte man sagen, in Thüringen gibt es den Erlass für eben genau

solche Fälle, anders als im Bund und vielen anderen Bundesländern. Man könnte auch denken, dass die Thüringer Ausländerbehörden für diesen Erlass sensibilisiert sind. Das Gegenteil war in diesem Fall der Fall. Die Ausländerbehörde hat versucht, eine Abschiebung durchzusetzen und musste dann vom zuständigen Verwaltungsgericht daran erinnert werden, dass der Betroffene eben nicht abgeschoben werden konnte und dass er einen Anspruch auf einen Aufenthalt nach dem Erlass hat. Und deswegen, das was einige der Sachverständigen, die wir jetzt hier gehört haben, zu Recht sagen, ja, natürlich geht es darum, Ausländerbehörden für die Belange der Betroffenen und auch für ihre Rechte zu sensibilisieren. Faktisch läuft diese Sensibilisierung – sagen wir mal – bislang nicht besonders zugunsten der Betroffenen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Wir kommen nunmehr zur Antwort von Herrn Prof. Kluth.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle): Vielen Dank für die Frage. Sie gibt mir Gelegenheit, vielleicht auch nochmal eine Abschlusssatzung einzuführen. Der Fall, der geschildert wurde, war ja so, dass es eine Gewalttat gab und erst nach vier Jahren die rassistische Motivation entdeckt und dann auch thematisiert wurde. Das heißt ja zunächst einmal auch, dass auf die Gewalttat als solche reagiert wurde. Und ich denke, das ist wichtig, das auch nochmal klar zu machen, was der Staat zunächst schuldet. Im Rahmen seiner Verpflichtungen, Schutz und Sicherheit zu bieten, ist auf Gewalttaten allgemein zu reagieren. Und der zweite Punkt ist dann, werden diese Gewalttaten in ihren Ursächlichkeiten in ihren Hintergründen richtig erfasst und eingeordnet mit der Folge, dass es deswegen auch einen zusätzlichen Reaktionsbedarf gibt, um etwa auch die besonderen Tatmotive zu klären und vielleicht auch im Sinne von Vorsorge, zusätzliche Instrumente, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, dass Vergleichbares nicht geschieht. Und das ist – glaube ich – ein wichtiger Unterschied zunächst einmal, was verfassungsrechtlich und vom Verfassungsauftrag Schutz, Sicherheit und Freiheit verlangt ist.

Der dritte Punkt und das haben jetzt ja auch die Ausführungen von Frau Kleffner deutlich gemacht, ist die Frage, auf welcher Ebene muss hier das entsprechende Vermögen, diese Zusammenhänge zu erkennen, entwickelt werden. Und hier haben wir



ja auch mit sehr verschiedenen Behördenstrukturen zu tun. Wir haben die Sicherheitsbehörden, die Strafverfolgungsbehörden, wir haben die Ausländerbehörden und wir haben die für die Unterbringung und auch die soziale Betreuung zuständigen Behörden. Und aus meiner Wahrnehmung ist es in der Tat auch wichtig, das zuständige Personal hier immer wieder auch zu sensibilisieren, weiterzuentwickeln. Das Gleiche gilt übrigens auch für Fachkräftezuwanderung, für alle möglichen anderen Bereiche, wo aufgrund der zahlreichen Vorgaben, aber auch der zahlreichen Herausforderungen, diese Tätigkeiten, die meistens ja nicht besonders hoch dotiert sind, mit enormen Herausforderungen verbunden sind. Und das dauert Zeit. Das sind Prozesse, die auch mit sehr viel Geduld geführt werden müssen, wo aber – meines Erachtens – tatsächlich auch Handlungsbedarf besteht. Und wenn wir jetzt eine Kampagne machen, überall auf Rassismus achten, mit einem solchen Aufenthaltstitel, kann das auch dazu führen, dass dann punktuell wieder andere Dinge verschwinden. Ich denke, dass dieser breite Ansatz, den wir im geltenden Recht haben und der auch durch die Aufnahmerichtlinie verfolgt wird, eigentlich der nachhaltigere Ansatz ist. Das aber in diesem Bereich, wie in vielen anderen Lebensbereichen, wo es um eine Einstellungs- oder auch eine Wahrnehmungsänderung geht, wir die nötige Zeit brauchen.

Und in der Tat ist es so, dass wenn wir zum Beispiel die Frage, was wir für Erkenntnisse beim Umgang mit Opfern des Menschenhandels haben. Da gibt es diesen wichtigen Vorschlag, erstmal eine Pause zu machen – also den Menschen eine Zeit der Ruhe zu gönnen – und da wäre zum Beispiel auch darüber nachzudenken, ob man solche Verfahrenselemente auch bei Opfern von schweren rassistischen Gewalttaten auch übernimmt. Das heißt, wir haben genügend Dinge, die sehr viel sachnäher und angemessener sind, als jetzt hier pauschal mit einem Aufenthaltstitel zu reagieren. Und in dem Zusammenhang auch nochmal das, was ja auch schon gesagt worden ist, die Herangehensweise eine im Inland begangene Straftat eben als Anknüpfungspunkt zu nehmen, ist in der Tat im Rahmen des § 25 atypisch. Die anderen Sachverhalte betreffen immer Straftaten, die zwar auch einen Bezug zur Einwanderung haben, wo aber die Ursache im Ausland liegt, wo wir in der Regel Netzwerke haben und wo die Gefahrenlage bei der Rückkehr fortbesteht oder sich zuspitzt, weil eben

diese organisierten Strukturen in den Heimatländern auch auf die Personen und ihre Familien einwirken können. Deswegen besteht hier auch keine Vergleichbarkeit der Fallkonstellation. Und wenn wir einmal schauen, welche Möglichkeiten es gibt, zum Beispiel jetzt auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu reagieren, dann müssen wir über das Verhältnis von §§ 4 und 6 Asylbewerberleistungsgesetz und andere Dinge nachdenken. Dann sind das die sachangemessenen Materien und nicht so der große Hammer oder das große Lösungsinstrument eines sehr unspezifischen konturierten, sehr schwer anwendbaren und mit sehr vielen rechtlichen Unsicherheiten verbundenen Aufenthaltstitels. Und deswegen denke ich, dass das Thema, das jetzt hier im Raum steht, ein Thema ist, das auch in der Forschung viel Aufmerksamkeit findet, wo viele Projekte auch in anderen Ländern laufen – unser Projekt läuft in acht Ländern. Das zeigt ja, dass es große Aufmerksamkeit findet, dass dafür viel Geld investiert wird, aber die Lösungsvorschläge, die ich kenne, sind alle sehr viel differenzierter. Sie sind sehr viel näher an den Bedürfnissen der betroffenen Personen und da gehört in bestimmten, aber in relativ wenigen Konstellationen, auch ein Aufenthaltstitel dazu. Wir haben jetzt ja auch mehrfach die Kritik gehört, dass bei der Handhabung der bestehenden Möglichkeiten hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Hier muss man jetzt aber auch vorsichtig sein, diese Kommissionen und die zuständigen Stellen haben sich ja auch Gedanken gemacht. Das heißt, aus den bloßen Zahlenverhältnissen zu schlussfolgern, dass da falsch oder unzureichend oder unangemessen gehandelt wurde, halte ich auch für eben problematisch. Denn wir haben hier Strukturen, die zu Ergebnissen kommen und wenn die nicht mit unseren Vorstellungen oder mit den Vorstellungen von eben einzelnen Akteuren, die das beobachten, übereinstimmen, heißt das ja nicht, dass sie unangemessen oder falsch sind. Das ist ja eine individuelle Beurteilung. Und der letzte Punkt. Auf diese Berücksichtigung der Bedürfnisse auch nach der Aufenthaltsrichtlinie hat der Betroffene auch eine subjektive Rechtsposition, also das sind auch Dinge, die durchaus auch durchgesetzt werden können. Soweit zu dieser Frage.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und wir kommen nunmehr zur Antwort von Herrn Dr. Seegmüller.



SV Dr. Robert Wolfgang Seegmüller (Vorsitzender des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, BDVR): Vielen Dank. Ich fange mit dem ersten Punkt der Frage an und erläutere nochmal, warum wir uns eigentlich verpflichtet fühlen müssen, die Folgen von den Taten, die der Gesetzentwurf in den Blick nimmt, auch zu kompensieren. Es ist schon angesprochen worden: Wir haben einerseits das staatliche Gewaltmonopol. Es hindert den Einzelnen vielleicht daran, sich in kritischen Situationen angemessen zu verteidigen. Im Gegenzug verspricht der Staat Schutz vor körperlichen aber auch vor sonstigen Übergriffen. Wenn der Staat dieses Schutzversprechen nicht einlösen kann, dann ist er moralisch verpflichtet, die Folgen dieses Versagens bei der Einlösung des Schutzversprechens zu kompensieren. Und darüber hinaus ist eine solche Kompensation auch, unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Institution des Gewaltmonopols sinnvoll, dann in die Presse zu springen - jedenfalls auf der Sekundärebene -, weil andernfalls das Gewaltmonopol auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden kann.

Zweiter Punkt: Keine Gewalttat ist wie die andere. Keine der Taten, die der Gesetzentwurf in den Blick nimmt, ist wie die andere. Dementsprechend haben wir eine ganz große Bandbreite von denkbaren Folgen, die kompensiert werden müssen und können. Der Gesetzentwurf nimmt nur die aufenthaltsrechtliche Situation in den Blick. Wie wir heute aber von den anderen Sachverständigen gehört haben, ist das ja nur ein ganz kleiner Teil des Problems. Wenn etwa angesprochen wird, Opferentschädigung komme zu spät oder wirke nicht richtig, hilft ein Aufenthaltstitel auch nichts. Wenn die Opferentschädigung nicht richtig wirkt, dann muss man dort helfen. Was sind jetzt die Folgen, die kompensiert werden müssen? Das ist zum einen natürlich die körperliche Gewalt, die ausgeübt wird, und hier letztlich die Kompensation der unmittelbaren Körperschäden, seien sie physisch oder psychisch, und dann natürlich aber auch die langfristigen Folgen, die entstehen, etwa durch einen Verlust der Fähigkeit, erwerbstätig zu sein. Schließlich müssen dann auch Sachschäden kompensiert werden. Der wesentliche Ansatzpunkt für die Kompensation dieser Schäden ist das Opferentschädigungsgesetz, was in diesen Fällen letztlich eine Versorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz auswirft. Bekommt man diese nicht, muss man sie halt erstreiten – das ist der ganz wichtige Punkt –

und kann nicht sagen, dann brauche ich aber ein Aufenthaltsrecht. Dann habe ich die Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz ja immer noch nicht.

Der dritte Punkt ist schließlich, dass sich eine Gesundheitsschädigung auch auf die Fähigkeit des Betroffenen – des Opfers – auswirken kann, seinen Aufenthalt im Bundesgebiet zu erlangen oder den Aufenthalt zu behalten. Da blicken wir dann wiederum auf die Sicherung des Lebensunterhalts, die regelmäßig verlangt wird. Bei bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln kann die Ausländerbehörde davon absehen, bei anderen ist die Lebensunterhaltssicherung gar nicht Voraussetzung. Soweit die Sicherung des Lebensunterhaltes Voraussetzung für die Erteilung oder Erhaltung der Aufenthaltstitel ist, ermöglicht entweder das Instrument des atypischen Falles, im Fall des § 5 Absatz 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz, das Absehen von dem Erfordernis des Lebensunterhaltes und im Übrigen ermöglicht der § 5 Absatz 3 Satz 2 Aufenthaltsgesetz dies nach Ermessen. Ich habe schon dargelegt, dass der Gedanke der Folgenbeseitigungslast, den ich gerade am Anfang angesprochen habe, in diesen Fällen sowohl die Annahme eines atypischen Falles, als auch die Erteilung oder das Absehen nach Ermessen vom Erfordernis der Einhaltung der Sicherung des Lebensunterhaltes rechtfertigt. Das war der Punkt Sicherung des Aufenthaltsrechts.

Soweit es dann darum geht, dass eine Heilbehandlung, sei sie nun die Behandlung von psychischen Folgen, sei es aber auch die Behandlung von langandauernden physischen Folgen, die ja auch durchaus denkbar sind, kann, wie ich ausgeführt habe, § 7 Absatz 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis rechtfertigen. Jedenfalls an den Tatbestandsvoraussetzungen der Norm dürfte eine Aufenthaltserlaubniserteilung nicht scheitern. Voraussetzung ist ja nur, dass wir uns nicht in einem vom Aufenthaltsgesetz ausdrücklich kodifizierten Zweckbereich bewegen – was hier nicht der Fall ist – und dass eben ein hinreichender Grund vorliegt – und das wäre eine Heilbehandlung im Inland sicherlich, weil die Anforderungen dafür nicht besonders groß sind.

Dann sind wir im Bereich der behördlichen Ermessensausübung und da kommt es dann eben auf den Einzelfall an. Da kommt es darauf an, welche Behandlung ist notwendig? Welche Gründe sprechen



dafür, diese Behandlung gerade im Inland durchzuführen? Und wenn das eine psychische Behandlung, eine psychotherapeutische Behandlung ist, die eben nur im Inland durchgeführt werden kann, dann kann sich dieses Ermessen eben auch mal darauf verdichten, dass diese Aufenthaltserlaubnis dann auch zu erteilen ist. Soweit § 11 Aufenthaltsgesetz die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sperren würde, kann man immer noch auf die Duldung zurückfallen, die jedenfalls auch für die Dauer der Behandlung einen Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglichen würde. Soweit es schließlich um die Möglichkeiten geht, vor dem Täter durch eine andere Wohnsitznahme auszuweichen, habe ich auch schon dargelegt, dass die meisten Wohnsitzauflagen nach Ermessen erteilt werden. Soweit sie nach Ermessen erteilt werden, können sie auch nach Ermessen geändert werden. Auch hier würde der Gedanke der Folgenbeseitigungslast sicherlich rechtfertigen oder sogar erzwingen, dass dieses Ermessen zugunsten des Antragstellers ausgeübt wird. Soweit es erforderlich ist, eine Härte für die Änderung der Aufenthalts, der Wohnsitzauflage, anzunehmen, wird man diese Härte ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Folgenbeseitigungslast annehmen dürfen. Und im Übrigen, soweit tatsächlich ganz ausnahmsweise nach § 61 Absatz 1 und 1a Aufenthaltsgesetz keine ausdrücklich normierte Regelung für das Absehen von der Wohnsitzauflage gegeben ist, kann unter dem Gesichtspunkt der Unzumutbarkeit im Einzelfall davon abgesehen werden. Im Übrigen sind diese Wohnsitzauflagen so weit gefasst, dass sie auch innerhalb des jeweiligen Bereichs, den man nicht verlassen darf, ein Ausweichen unproblematisch ermöglichen. Von daher hält das Recht ausreichende Reaktionsmöglichkeiten bereit, um dem Opfer einer Tat im Sinne des Gesetzentwurfes die Möglichkeit der Kompensation der Folgen dieser Tat zu geben. Die zusätzliche Erteilung eines neuen Aufenthaltsrechts ist zur Kompensation nicht erforderlich.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und wir kommen nunmehr zur Antwort von Herrn Dr. Vosgerau.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Ja! Also, ja, so ist es! Das ist also das geschilderte, bereits gesetzlich bestehende Folgenregime. Und weil wir das eben haben, brauchen wir ein neues Folgenregime – wie hier im Gesetz vorgeschrieben oder vorgeschlagen – nicht.

Zur ersten Frage, also erstens. Wenn wir es dennoch versuchten, nun dieses Gesetz an die Stelle des eben geschilderten, bereits bestehenden Folgenregimes setzen zu wollen, dann ginge das – wie bereits gesagt – aus einer ganzen Reihe verfassungsrechtlicher und sonstiger fundamentaler Gründe nicht. Erstens, es wäre wie gesagt zwar der Gedanke einer staatlichen Universalhaftpflicht vorstellbar, rechtstheoretisch, er müsste dann gesetzlich positiviert werden. Er besteht nicht per se verfassungsrechtlich, er müsste positiviert werden. Wenn man so einen Gedanken positivieren wollte, was vermutlich nicht praktikabel wäre, dann müsste er natürlich für alle gleich gelten, für alle Menschen gleich gelten, für alle Taten gleich gelten – jedenfalls Gewalttaten, wenn man die besonders hervorheben will. Es ist jedenfalls nicht vorstellbar, dass man eine ganz bestimmte Art von Tat herausucht. Also hier würde ja schon die Pöbelei offenbar genügen mit einem unterstellten oder wirklichen rechtsradikalen Hintergrund. Und für diese Tat würde dann eine Universalhaftung der gesamten staatlichen Gemeinschaft angeordnet, wohingegen alle übrigen Straftaten zum Nachteil irgendwelcher anderen Personen, mögen sie auch noch so gravierend sein, dann nach wie würden vor ein Privatproblem bleiben würden. Das wäre – meines Erachtens – auch verfassungswidrig, denn auch der Gesetzgeber unterliegt nach Artikel 1 Absatz 3 des Grundgesetzes dem Willkürverbot und dem Gleichbehandlungsgebot. Natürlich gelten für den Gesetzgeber, wenn er die Rechtsordnung erst ausgestaltet, hier weitere Maßstäbe als für die Verwaltung, die Gesetze anwendet. Aber dennoch gibt es eine äußere Grenze der Willkürgesetzgebung, die hier wohl überschritten werden dürfte. Und weiterhin, darüber hinaus ist es nicht vorstellbar, dass dieser Universalschadensersatzanspruch – wenn man darüber nachdenkt – eben anders als in Geld oder auch vielleicht in einer Heilbehandlung gewährt wird, sondern vielmehr dadurch gewährt werden soll, dass in einer völlig anderen Rechtsmaterie, in einem von der Gewalttat völlig unabhängigen verwaltungsrechtlichen Fall, nun ein bedingter Gesetzesdispens gewährleistet wird.

Und warum das aber gemacht werden soll, ich sage das ist völlig unvorstellbar, das ist ja im Rahmen unserer Fachdiskussion schon ein bisschen herausgekommen. Die Antwort ist: Man möchte das hier genau so machen, weil man eine bestimmte Symbolpolitik zugunsten bestimmter Anliegen und



auch zur Zurückweisung bestimmter Tatmotive für erforderlich hält. Also Frau Kleffner hatte ja weite Teile ihrer Redezeit aufgewendet im Anfangsstatement, um eben diese Symbolpolitik zu loben, und Herr Wittmann hatte dann, mit ähnlicher Redezeit, dem eine gewisse Skepsis entgegengesetzt. Ich wäre also auch skeptisch und meine Einwände wären durchaus noch fundamentalerer Natur als die von Herrn Kollegen Wittmann bereits vorgetragenen. Es ist von Anfang an und kann von Anfang an nicht Aufgabe des Verwaltungsrechts sein, einer gesellschaftlichen Symbolpolitik zu dienen. Und warum das so ist, dazu braucht man gar keine komplizierten rechtstheoretischen Herleitungen, sondern das kann man sich bereits vor Augen führen, wenn man sich diesen konkreten Gesetzgebungsvorschlag einmal praktisch vorstellt. Wenn man sich praktisch vorstellt, das, was hier steht, wird jetzt Gesetz und dann wird das angewendet. Und dann haben wir den ersten Fall, den ersten Asylbewerber beispielsweise, der hiervon profitiert, sein Bleiberecht nun bekommt, nachfolgend auch dem Zweiten und Dritten, aber schon dem Ersten müssten wir ja, wenn wir ein bisschen ehrlich sein wollen, ja sagen: Eigentlich dürftest du nicht hier sein. Nach herkömmlichen Regeln müsstest du längst abgeschoben worden sein. Du bleibst deswegen hier in Deutschland, weil du als politisches Symbol benötigt wirst, um einem gewissen Teil der Bevölkerung, den wir innenpolitisch nicht mögen, zu zeigen, dass er mit seinen Ideen keine Chance hat. Ich würde das letztlich sogar als ein Menschenwürdeproblem empfinden. Ich würde es ablehnen wollen, in einem Ausland mich aufzuhalten nur aus dem Grund, weil ich dort als politisches Symbol im Rahmen einer innenpolitischen Auseinandersetzung benötigt werde. Und das ist also aus vielen Gründen zweifelhaft und mir unvorstellbar.

Zweite Frage. Ja, wie soll man das alles nachweisen? Mir war ja selbst zunächst einmal schon aufgefallen – das hatte ich in der Schriftform weiter ausgeführt, brauche ich nicht alles zu wiederholen –, dass diese beiden Merkmale rassistische und vorteilsmotivierte Gewalttat, die zeichnen sich beide dadurch aus, von allen anderen Problemen mal ganz abgesehen, dass wir keinen Täter finden werden, der sich positiv dazu bekennt. Also einen Mord könnte man noch gestehen, wenn man es wirklich war, aber bei diesen beiden Kriterien werden wir wohl keinen Täter finden, der von sich selber sagt, er sei vorurteilsmotiviert. Der Täter wird ja

selber immer sagen, er sei von überprüften Erkenntnissen irgendwie geleitet. Und ich finde es schon vom Ausgangspunkt her ein rechtsstaatliches Problem, wenn eine bestimmte Rechtsnorm immer – in 100 Prozent der Fälle – nur dann bejaht werden könnte, wenn man sich über die Äußerungen des Täters von vornherein einmal hinwegsetzt und sagt: Was der sagt, interessiert uns nicht, wir können in seinen Kopf gucken, wir wissen besser, was der denkt, als er. Das ist von vornherein ein Problem, dass wir keinen Täter finden, der sich dazu bekennen wird. Wir müssen immer über ihn hinwegurteilen. Die Gesetzesbegründung – Seite sechs, Besonderer Teil – macht dazu dann eine gewisse Vorstellung. Da steht dann nämlich, es soll so festgestellt werden: „Zur Feststellung einer rassistischen oder vorurteilsmotivierten Gewalttat genügen in diesem Zusammenhang nachvollziehbare Angaben der Opfer.“ Das geht sicherlich rechtsstaatlich nicht. Es ist schon auf den allerersten Blick ein total eklatanter Verstoß gegen den Amtsermittlungsgrundsatz, der das Verwaltungsrecht beherrscht – § 24 Verwaltungsverfahrensgesetz. Das heißt, nach dem Amtsermittlungsgrundsatz muss die Behörde von sich aus alle Erkenntnisquellen berücksichtigen und werten und gewichten und auch begründen können, warum sie der einen Erkenntnisquelle ein bisschen mehr glaubt, als der anderen, muss selbstverständlich in so einer Konstellation auch den Täter befragen, was er sich gedacht hat und muss dann dazu Stellung nehmen, was der denn so sagt. Es wäre also ein totaler Widerspruch zum geltenden Verwaltungsverfahrenrecht.

Und dann kommt ja außerdem noch hinzu, wenn also auf nachvollziehbare Angaben allein der Opfer abstellt, und das soll dann genügen, um das festzustellen – steht hier drin. Das geht ja schon deswegen aus praktischen Gründen nicht, weil es so eklatant missbrauchsanfällig ist – das muss man ja sagen. Also wenn man es beispielsweise mit abgelehnten Asylbewerbern zu tun hat, die nun demnächst ihrer Abschiebung entgegensehen, die sie zumeist unbedingt verhindern möchten, und die stehen nun vor der Situation, sie brauchen jetzt eine fremdenfeindliche Gewalttat – oder es reicht vielleicht auch schon eine Drohung, jedenfalls zu ihrem Nachteil – und dann kriegen sie das Bleiberecht. Es ist doch völlig klar, dass die unter einem geradezu unmoralischen Druck gesetzt werden,



sich jetzt was auszudenken. Entweder sich die Gewalttat auszudenken oder wenn die Gewalttat wirklich existiert, dann jedenfalls irgendwelche Indizien für einen angeblichen rechtsradikalen Hintergrund zu nennen. Ganz einfach, weil sie davor stehen: Entweder sie kriegen ein Bleiberecht oder sie fliegen raus und davon hängt das alles ab. Die Missbrauchsanfälligkeit und die Missbrauchsneigung, das wir hier also in sittenwidriger Weise auch Leute geradezu dazu zwingen, sich Sachen auszudenken, weil es der einzige Weg ist, die Abschiebung zu vermeiden, schon das ist hier aus praktischen Gründen überhaupt nicht machbar.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und wir kommen zur abschließenden Antwort von Herrn Dr. Wittmann.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (Verwaltungsgericht Karlsruhe): Vielen Dank. Ich wurde ja auch gefragt, wie es denn um die Feststellung entsprechender Vortaten bestellt ist. Zunächst muss klar sein, dass das Strafverfahren andere Zwecke als das verwaltungsrechtliche Verfahren verfolgt. Im Strafverfahren geht es letztlich um den Täter, um die Schuld des Täters. Im ausländerrechtlichen Verfahren geht es um die Rechtsstellung des Ausländers, der hier mutmaßlich das Opfer ist. Das ist sicherlich ein wichtiger Unterschied. Und deswegen ist es natürlich originär erstmal eine verwaltungsrechtliche Feststellung. Die Ausländerbehörde muss prüfen und gegebenenfalls das Verwaltungsgericht überprüfen. Aus meiner Sicht liegt nur gerade da ein Problem. Wir haben dieses Phänomen ja durchaus im geltenden Ausländerrecht auch schon, wenn zum Beispiel ein Ausweisungsinteresse im Raum steht, wenn der Betroffene selbst einer Straftat beschuldigt wird. In dieser Situation muss im Prinzip auch die Ausländerbehörde prüfen, ob diese Straftat stattgefunden hat. Sie ist damit nur leider kolossal überfordert. Sie kann das nie alleine tun – eigentlich. Sie kann das nicht ohne Vorarbeiten tun. Also gerade, wenn wir uns jetzt den NSU-Komplex angucken, wenn man sich vorstellte, hier hätte jetzt ein Ausländer – zurecht ja – gesagt, ich wurde Opfer einer rassistischen Gewalttat. Und jetzt muss der Sachbearbeiter bei der Ausländerbehörde das ausermitteln, was im Strafverfahren letztlich ausermittelt wurde. Das ist nicht zu leisten. Der Sachbearbeiter hat diese Methoden nicht. Der hat keine Ermittlungsbefugnisse, der kann keine Zeugen vorla-

den, der hat das Personal nicht. Also tut er sich extrem schwer. Und deswegen ist es zum Beispiel im geltenden Ausweisungsrecht so: Die Behörden ermitteln natürlich nicht, sondern sie warten ab, wie das Strafverfahren ausgeht und dürfen das und müssen das immer noch überprüfen natürlich, aber in der Sache profitieren sie von den Vorarbeiten. Es ist teilweise im geltenden Recht auch geregelt – ich hatte das ausgeführt – dass, wenn es um die Erteilung eines Aufenthaltstitels geht, das Verfahren auszusetzen ist, solange ein Strafverfahren läuft, eben weil die Ausländerbehörde das nicht kann. Wenn sie einfach sagt: Naja, der sieht schuldig aus. Das kann ja auch nicht richtig sein.

Zugleich halte ich es für problematisch, wenn die Ausländerbehörde hier im Vorgriff auf das Strafverfahren tätig wird. Man stelle sich vor, wir haben parallel das ausländerrechtliche Verfahren und das Nebenklageverfahren, in dem der Nebenkläger mit der Behauptung – die kann stimmen, muss es aber nicht zwingend – sitzt, es gebe hier einen rassistischen Täter. Und der Nebenkläger ist schon anerkannt als Rassismus-Opfer. Das ist eine Vorverurteilung, die für den noch als unschuldig vermuteten Täter problematisch ist. Und schließlich, wenn wir das entsprechend gründlich aufklären wollen, kann es nicht wirklich schneller gehen als im Strafverfahren. Und deswegen ist das grundsätzlich problematisch, hier die Opferstellung quasi mit einer ausländerrechtlichen Position zu verknüpfen. Es ist natürlich auch so, dass man das Opfer nicht einfach auf die Feststellung des Strafgerichts verweisen kann, eben weil es hier unterschiedliche Zwecke des Verfahrens gibt. Weil es z.B. sein kann, dass der Täter stirbt und es kein Strafverfahren mehr gibt. Das ist klar. Aber im Prinzip schiene es mir schon sinnvoll, wenn man das denn machen wollte, an ein existierendes Strafverfahren – so es denn existiert – anzuknüpfen. Es gibt dafür ja das Instrument der Nebenklage, mit dem wir auch das Opfer ins Strafverfahren hineinbekommen. Das Opfer ist immer noch nicht der Hauptzweck, das ist klar, aber es kann zumindest selbst auch mal Stellung nehmen. Ob das gestärkt werden muss strafprozessual, da würde ich jetzt ungern etwas dazu sagen, das ist nicht mein Metier, das wurde ausgeweitet, aber dazu müssen Strafprozessspezialisten etwas sagen. Man könnte dann in diesem Kontext natürlich eventuell zunächst die Bleiberechte auf Duldungsebene ausweiten, um festzustellen, ob es



ein Opfer gab. Ich hatte ausgeführt, dass es bei Verbrechen schon entsprechende Regelungen gibt und es ansonsten bei einer Ermessensregelung bleibt, die man ausweiten könnte. Und schließlich wäre es eine Möglichkeit, das Strafgericht – das ja sowieso zur Motivprüfung verpflichtet ist, da gibt es ja eine entsprechende Neuregelung in § 46 StGB – eventuell zu verpflichten, das auch festzustellen. Möglicherweise auch mit Erträgen fürs ausländerrechtliche Verfahren. Das wäre möglich. Dann haben wir immer noch am Ende eine ausländerrechtliche Prüfung, die aber auf belastbare Tatsachen oder Vorermittlungen aufsetzen kann. Das schiene mir im Prinzip gangbar. Dass die Ausländerbehörde die Ermittlungen selbst durchführt und im Idealfall noch binnen weniger Tage, um zu verhindern, dass das mutmaßliche Opfer mit dem Täter konfrontiert wird, scheint mir demgegenüber – jedenfalls wenn wir da eine Aufenthaltsperspektive dran knüpfen wollen, langfristig – hoch problematisch zu sein. Das war – meines Wissens – die erste Frage.

Die zweite Frage bezog sich auf die Möglichkeiten, wie man das Ausländerrecht eventuell spezifisch ändern könnte, ohne eine – ich hatte sie als „große Lösung“ bezeichnet – anzustreben. Aus meiner Sicht, wenn man das will. Zunächst wäre es sinnvoll, die jeweiligen Härtefälle als Härtefälle auch auszubuchstabieren. Also zum Beispiel in den § 25 Absatz 4 Satz 2 – da steht der Härtefall ja schon drin – reinzuschreiben, „zum Beispiel, wenn“. Das wäre ein erster Weg, um anzuerkennen, dass ein Opfer rechter Gewalt ein Härtefall sein kann. Der nächste Schritt wäre hineinzuschreiben: Wann ist es denn ein Härtefall? Wollen wir schwere Tatfolgen oder reicht die verwerfliche Tat? Das ist etwas, was der Gesetzgeber entscheiden muss, was ich auch offengesprochen als Verwaltungsrichter ungern selbst entscheiden würde, ohne Anhalte im Gesetz. Beides ist möglich, aber das muss der Gesetzgeber entscheiden. Und schließlich stellt sich die Frage, ob es Hinderungsgründe gibt. Das kann man so oder so beantworten. In Frage könnte etwa eine Tatprovokation stehen. Oder eigene Straftaten. Aber das sollte irgendwo differenziert geregelt sein, wobei auch nach dem Kontext differenziert werden sollte, in dem man arbeitet. Also als Beispiel: Wenn es darum geht, den Betroffenen um die Gefahr zu entlasten, seine Aufenthaltsperspektive zu verlieren, macht eine Regelung wenig Sinn, wenn er diese Perspektive nicht hatte. Lebensunterhaltssicherung ist z.B. nur dann wirklich ein Problem,

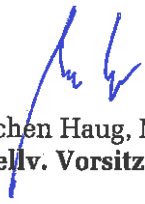
wenn diese infolge einer Tat wegfällt. Anders bei der räumlichen Beschränkung: Wenn wir vermeiden wollen, dass das Opfer dem Täter begegnet, ist es letztlich egal, ob der Lebensunterhalt gesichert ist, es ist letztlich egal, ob das Opfer selbst Straftaten begangen hat. Natürlich soll es nicht mit dem Täter konfrontiert werden. Aber das könnte aus meiner Sicht spezifischer geregelt werden. Wenn man sich fragt, wo man an setzt. Ich denke bei den existierenden Härtefallregeln, die ja existieren. Wir hatten darüber gesprochen. Im Prinzip greifen die das Problem auch auf. Ob sie weit genug gehen, kommt darauf an, wie weit man die Regelung fassen will. Aber neben den existierenden Härtefallregeln für den Verlust eines bestehenden Aufenthaltsrechts (§ 25 Absatz 4 AufenthG) und für die erstmalige Einräumung eines Aufenthaltsrechts durch die Härtefallkommission (§ 23a AufenthG) noch einen weiteren Härtefall einzuführen, müsste vielleicht nicht unbedingt sein.

Und dann die letzte Frage: Wie setzt man es um? Ich wurde gefragt, wie die Erlasse zu beurteilen sind. Zunächst rechtstechnisch: Erlasse begründen als Verwaltungsvorschrift keine Rechtsänderung. Sie ändern das Gesetz nicht. Sie begründen auch keine Ansprüche nach außen abseits von Gleichbehandlungsansprüchen. Deswegen ist eine Erlassregelung – sagen wir mal – die zweitbeste Lösung. Es wäre – glaube ich – sinnvoller, wenn man es denn regeln will, dass dann gesetzlich zu regeln. Ob die Regelung dann wirkt, wie auch immer sie ausgestaltet ist, tue ich mich relativ schwer zu beurteilen. Es kommt natürlich darauf an. Sie hatten ein Beispiel benannt, in dem die Ausländerbehörde die Regelung schlicht nicht kannte. Das kann natürlich bei § 25 Absatz 4 Satz 2, 3. Halbsatz auch passieren. Die Frage ist dann nicht, ob wir neue Regelungen brauchen, sondern wir brauchen besser informierte Ausländerbehörden – jetzt in diesem einen Fall. Und letztlich hat es in diesem Fall – ich sage nicht, dass es generell immer funktioniert –, aber in diesem Fall hat es ja, wenn auch nach viel zu langer Zeit, funktioniert. Das Verwaltungsgericht hat ja festgestellt, dass hier wohl ein Anspruch besteht. Möglicherweise wäre es nur hilfreich, das etwas präziser ins Gesetz zu schreiben, wann das der Fall sein soll. Vielen Dank.



Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann sind wir am Ende der heutigen Sitzung angekommen nach der Fragerunde. Fast auf den Punkt. Ich möchte mich bei allen Sachverständigen noch einmal ausdrücklich bedanken und schließe die Sitzung um 16:01 Uhr.

Schluss der Sitzung: 16:01 Uhr



Jochen Haug, MdB
Stellv. Vorsitzender

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - 19(4)523 A Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt (Drucksache 19/6197)

von RA Marcel Keienborg¹

I. Problemaufriss

Geflüchtete sind in Deutschland in zunehmendem Maße Opfer rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt. Die Anzahl von Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte, Geflüchtete oder ihre Unterstützer*innen sind konstant hoch.² Gleichzeitig steigt die Zahl rechtsextremer Personen in Deutschland.³ Das Sicherheitsgefühl der Menschen, die in Deutschland Schutz suchen, wird bereits durch die zunehmend öffentlich wahrnehmbare Fremdenfeindlichkeit gestört. Kommt es dann noch zu Übergriffen durch rassistische bzw. vorurteilsmotivierte Gewalt, nimmt das Sicherheitsgefühl nachhaltigen Schaden.

Die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) in seiner aktuellen Fassung verschärfen die Situation:

Aufgrund der verpflichtenden Unterbringung von Geflüchteten in Massenunterkünften werden sie zu prädestinierten Opfern. Auch die Wohnsitzauflage bewirkt, dass die Opfer gezwungen sind, sich weiterhin am Tatort aufzuhalten. Sie laufen Gefahr, der*dem Täter*in erneut zu begegnen, und ihnen ist aufgrund der räumlichen Nähe zum Tatort das Geschehen allgegenwärtig. Folglich müssen die Opfer in ständiger Angst leben und ziehen sich zurück. Eine Aufarbeitung des Erlebten und eine Wiederherstellung des Sicherheitsempfindens sind so unmöglich. Infolgedessen kann es dazu kommen, dass die geflüchtete Person ihre Bestrebungen, eine Lebensgrundlage in Deutschland zu schaffen, aufgibt, da sie hierzu psychisch und/oder physisch nicht mehr in der Lage ist, wodurch die Chance einer Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse erheblich geschmälert wird.

Damit erreichen Täter*innen rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt genau das, was sie bezwecken: Sie schaden der*dem Geflüchteten nachhaltig bis hin zur Abschiebung. Daher gilt es zu beleuchten, ob und warum die bestehenden (partiellen) Regelungen das Problem nicht beseitigen (hierzu unter II.) und ob bzw. warum der zur Diskussion stehende Gesetzesentwurf hierzu in der Lage ist (hierzu unter III.).

II. Bestehende Regelungen

Die derzeit (partiell) existierenden Regelungsmechanismen genügen dem Schutz von Opfern rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt nicht.

a. Erlasse/Weisungen der Bundesländer Berlin⁴, Brandenburg⁵ und Thüringen⁶

¹ Der Verfasser ist Rechtsanwalt mit Schwerpunkt Asyl- und Aufenthaltsrecht in Düsseldorf

² Vgl. hierzu die Regelanfragen der Fraktion DIE LINKE. zu Protesten gegen und Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte, etwa Bundestagsdrucksache 19/3753 oder 19/18269 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918269.pdf>)

³ Vgl. z. B. <https://www.dw.com/de/verfassungsschutz-ein-drittel-mehr-rechtsextremisten-in-deutschland/a-51699218> (zuletzt abgerufen am 23.06.2020)

⁴ Weisung des Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 22.05.2017

⁵ Erlass Nr. 08/2016 vom 21.12.2016, abrufbar unter https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/erl_nr_8_2016 (zuletzt abgerufen am 23.06.2020)

⁶ Erlass des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz, siehe <https://justiz.thueringen.de/aktuelles/medieninformationen/detailseite/35-2018/> (zuletzt abgerufen am 23.06.2020)

Die Versuche einzelner Bundesländer, die Problematik im Wege eines Erlasses/einer Weisung zu lösen, waren nicht erfolgreich. Sie bleiben in ihrer (potenziellen) Wirkungsweise deutlich hinter dem verfolgten Ziel zurück, die Opfer von rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt zu schützen und eine Aufarbeitung des Erlebten zu ermöglichen. Dies zeigt sich schon in den erschreckend geringen Anwendungszahlen seit dem Erlass der Regelungen, denn dass es keine entsprechenden Anwendungsfälle geben sollte, ist angesichts der verbreiteten rassistischen Gewalt gegen Geflüchtete – leider – nicht anzunehmen.⁷

So beinhalten die Regelungen einen weitreichenden Ausschlusskatalog, der einer Täter-Opfer-Umkehr einen nährreichen Boden bietet. Der Erlass des Bundeslands Brandenburg lässt es für einen Ausschluss z. B. genügen, dass das Verhalten der geflüchteten Person „mitursächlich“ für die Tat gewesen ist. Es steht zu befürchten, dass so bereits eine verbale Auseinandersetzung im Vorausgang der Tat den Ausschlussstatbestand erfüllt.

Zudem haben die Erlasse gemein, dass sie für die Anwendung der einschlägigen Vorschriften eine Tat von gewissem Gewicht fordern, wobei auf die Erheblichkeit der Folgen der Tat abgestellt wird. Diese Einschätzung wiederum wird den Strafverfolgungsbehörden bzw. den Gerichten überlassen. Mithin verbleibt den Ausländerbehörden (ggf. in Zusammenarbeit mit Beratungseinrichtungen) keine Möglichkeit mehr, durch eigene Feststellungen im Rahmen einer Ermessensausübung zu einem anderen Ergebnis zu kommen. Bereits die Tatsache, dass die rechte Motivation des Täters nur selten Einzug in die Abschlussverfügung bzw. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft oder das Urteil findet, lässt vermuten, dass die Strafverfolgungsbehörden für die Klassifizierung nicht geeignet sind. Es mangelt im Vergleich zu spezialisierten Beratungsstellen an entsprechenden Qualifikationen, zumal es in der Natur des Strafverfahrens als eines Verfahrens, das hauptsächlich die Schuld, die die*der Täter*in auf sich geladen hat, zu untersuchen hat, liegt, dass das Augenmerk stärker auf der*dem Täter*in als auf dem Opfer der Tat liegt. Daher ist zu befürchten, dass eine Vielzahl der Opfer durch das Raster fällt, insbesondere da psychische Auswirkungen rassistischer Gewalttaten oft erst nach längerer Zeitdauer - also wenn das Strafverfahren bereits abgeschlossen ist - festgestellt werden können.

b. § 61 Abs. 1d S. 3 AufenthG

Grundsätzlich ermöglicht § 61 Abs. 1d S. 3 AufenthG eine Abänderung der Wohnsitzauflage zugunsten eines Geflüchteten. Unter das Tatbestandsmerkmal der „humanitären Gründe von vergleichbarem Gewicht“ sind auch erhebliche persönliche Gründe zu subsumieren wie z. B. ein besonderer Schutzbedarf sowie gesundheitliche Probleme. Daher fallen in den Anwendungsbereich grundsätzlich auch Opfer rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt. Dennoch reicht die Regelung nicht aus:

Zunächst einmal steht die Entscheidung im Ermessen der Ausländerbehörde. Das Gewaltopfer hat mithin keinen Anspruch auf Änderung oder Streichung der Wohnsitzauflage. Damit besteht bereits die Gefahr, dass die Ausländerbehörde die verheerende Situation des Opfers verkennt und trotz Gewalterfahrung an der Wohnsitzauflage festhält. Bereits jetzt wird die Regelung in tatsächlicher Hinsicht nicht immer im Einklang mit ihrem Wortlaut angewendet. Obwohl § 61 Abs. 1d S. 3 AufenthG den Ausländerbehörden eine Entscheidung über die Wohnsitzauflage auch von Amts wegen ermöglicht (z. B. nachdem sie von rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt erfahren hat), soll nach dem Thüringer Erlass eine Änderung oder Streichung der Wohnsitzauflage nur auf Antrag des Geflüchteten erfolgen.⁸

⁷ Rechtsanwälte Elster & Pietrzyk, Gutachten zu den aktuellen Regelungen des Bleiberechts für Betroffene rechter, rassistischer und fremdenfeindlicher Gewalt, 2019, S. 7 u. 9

⁸ Vgl. ebda. S. 23 f.

Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit für die*den Geflüchtete*n, die Streichung oder Änderung der Wohnsitzauflage im Wege des Klageverfahrens zu erstreiten. Dies dürfte in Anbetracht der konkreten Situation jedoch kein adäquates Mittel darstellen. Das Opfer rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt müsste hierzu zunächst Kenntnis von der Möglichkeit haben und dann auch fähig sein, dies umzusetzen. Aufgrund der psychischen Auswirkungen der Gewalterfahrung sowie der unzureichenden Kenntnisse über das Verfahren und der mangelnden Unterstützung erscheint dies aber als unüberwindliche Hürde. Zudem ist mit gerichtlichen Verfahren regelmäßig auch ein erhebliches Kostenrisiko verbunden, und mit Blick auf die allgemeine Überlastung der Verwaltungsgerichte muss regelmäßig mit einer Verfahrensdauer gerechnet werden, die den Betroffenen über einen beträchtlichen Zeitraum hinweg weiterhin einen Verbleib an ihrem bisherigen Wohnsitz zumutet.

Insgesamt wird die Norm damit der schwerwiegenden Lage von Opfern rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt nicht gerecht. Sie ist hierauf auch nicht ausgelegt.

III. Würdigung des Gesetzesentwurfs

Indem der neuzufassende § 25 Abs. 4c AufenthG dem Opfer rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt einen Regel-Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis gewährt, wird dem Opfer die notwendige Sicherheit verschafft, um das Geschehen - ggf. unter Inanspruchnahme professioneller Hilfe - aufzuarbeiten. Es wird befähigt, an dem Strafverfahren gegen die*den Täter*in teilzunehmen, unabhängig davon, ob die Strafverfolgungsbehörden dies für notwendig erachten. Dadurch wird das Opfer aktiv in den Prozess der Aufarbeitung der Tat eingebunden. Ihm wird vermittelt, mit dem, was ihm widerfahren ist, d. h. in seiner Opferrolle, ernst genommen zu werden. Zudem flankiert der Gesetzesentwurf den Regel-Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis in § 59 Abs. 9 AufenthG mit einer Hinweispflicht für die Ausländerbehörden und garantiert so eine effektive Umsetzung und Anwendung des Schutzmechanismus.

Die Vorschrift verfolgt insoweit auch bewusst einen anderen Ansatz als die bestehenden Bleiberechtsregelungen für andere Opfergruppen in § 25 Abs. 4a, 4b AufenthG, da diese nicht die Vulnerabilität des Opfers im Blick haben. Sie sollen vielmehr die Durchführung des Strafverfahrens ermöglichen. So hängt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis davon ab, ob die Mitwirkung des Opfers im Strafverfahren von den Strafverfolgungsbehörden für notwendig erachtet wird. Liegt also z. B. ein Geständnis des Täters vor und genügt dies der Staatsanwaltschaft, kommen diese Regelungen nicht zur Anwendung.

Mit dem hier vorliegenden Gesetzesentwurf wird zudem ein effektives Mittel geschaffen, der rassistischen und/oder vorurteilsbedingten Motivation der Täter entgegenzuwirken. Deren Ziel ist es, dass die Geflüchteten wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird diese Motivationsgrundlage entzogen. Die Täter*innen würden zukünftig mit ihren Gewalttaten genau das Gegenteil des Gewollten erreichen.

Entgegen der Kritik⁹ an dem Gesetzesentwurf lassen sich die angestrebten Änderungen auch in die Systematik des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) einfügen. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 3 AufenthG dient das Gesetz neben der Ermöglichung und Gestaltung der Zuwanderung auch der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Hier ist insbesondere die humanitäre Öffnungsklausel des § 23a AufenthG in den Blick zu nehmen.¹⁰ Dadurch wurde in Abkehr von dem starren Ausländergesetz 1990 erstmals die Möglichkeit eröffnet, eine Aufenthaltserlaubnis quasi als

9 z.B. Alexander Throm (CDU/CSU-Fraktion) bei der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs, Plenarprotokoll 19/77, S. 9076

10 Vgl. Fritz u. a., GK-AufenthG, Lfg. 20, § 1 AufenthG, Rn. 6 f.

„Wohltat“ außerhalb der Regelungen des Aufenthaltsgesetzes zu erteilen.¹¹ Im Rahmen der Härtefallregelung steht das individuelle Schicksal des Geflüchteten im Vordergrund. Es bedarf einer Einzelfallentscheidung, die sich nicht an der Zuwanderungskontrolle orientiert, sondern darauf abstellt, ob die*der Geflüchtete dringende humanitäre oder persönliche Gründe vorweisen kann, die eine weitere Anwesenheit im Bundesgebiet rechtfertigen. Eine Berücksichtigung des Erleidens rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt würde mithin keinen „Fremdkörper“ im AufenthG darstellen. Die Schaffung eines entsprechenden Tatbestandes steht vielmehr im Einklang mit der Entscheidung, das AufenthG eben auch für humanitäre Gründe abseits der Zuwanderungssteuerung zu öffnen. Allerdings genügt § 23a AufenthG zugleich nicht den Anforderungen, die an einen wirksamen Schutz für Opfer rassistischer oder vorurteilsmotivierter Gewalt gestellt werden müssen. Denn die Härtefallregelung nach § 23a AufenthG ist eine reine Ermessensregelung, auf die kein Anspruch besteht und die den Opfern damit auch keinerlei Sicherheit vermittelt. Zudem sind die Verfahren für Härtefallprüfungen von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt und mit zahlreichen Ausschlussregelungen versehen, der Ausgang des Verfahrens ist höchst ungewiss. § 23a AufenthG bietet damit keinerlei Berechenbarkeit für die Opfer rassistischer oder vorurteilsmotivierter Gewalt und ist damit in Bezug auf die Zielsetzung der gesetzlichen Regelung ungeeignet.

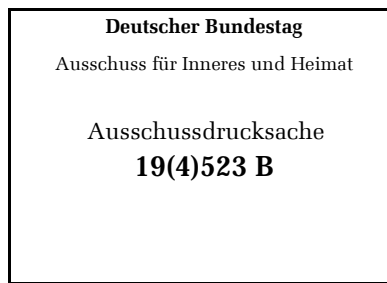
Schließlich ermöglicht die Öffnungsklausel in § 7 Absatz 1 Satz 3 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis „auch für einen von diesem Gesetz nicht vorgesehenen Aufenthaltswitz“ – die Aufenthaltserteilung für Opfer rassistischer oder vorurteilsmotivierter Gewalt ist somit nicht „systemwidrig“, gleichwohl ist festzustellen, dass die Regelung nach § 7 Absatz 1 Satz 3 AufenthG in der Praxis nicht für diesen Zweck genutzt wird, so dass eine spezialrechtliche Regelung, wie vorgeschlagen, eindeutig vorzuziehen ist.

IV. Fazit

Die bisherigen (partiellen) gesetzlichen Regelungsmechanismen werden der Situation von Opfern rassistischer bzw. vorurteilsmotivierter Gewalt nicht gerecht. Sie greifen zu kurz bzw. sind lückenhaft. Insbesondere stellen sie die Notsituation der Opfer nicht in den Mittelpunkt und überlassen die Opfer daher oft ihrem Schicksal. Der zur Diskussion gestellte Gesetzesentwurf stellt den Behörden ein effektives Mittel zur Verfügung, rechter Gewalt gegen Geflüchtete entgegenzutreten. Gleichzeitig ermächtigt sie das Opfer, das Geschehen aufzuarbeiten. Sie werden in ihrer Situation nicht mehr allein gelassen. Damit würde der Gesetzgeber ein klares Signal gegen rassistische bzw. vorurteilsmotivierte Gewalt gegenüber Geflüchteten senden, weswegen der Gesetzesentwurf sowohl aus rechtsdogmatischer als auch aus rechtspolitischer Sicht die volle Zustimmung verdient.

11 Ebd. Lfg. 64, § 23a AufenthG, Rn. 2

RaVG Dr. Philipp Wittmann¹



Karlsruhe, den 25. Juni 2020

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

– Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt (BT-Drs. 19/6197) –

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am 29. Juni 2020

Die Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 29. Juni 2020 und beruht auf dem Gesetzesentwurf BT-Drs. 19/6197. Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts der Komplexität der Sachmaterie und des eng gesetzten Zeitrahmens² – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann im Rahmen der Anhörung gerne vertiefende oder klarstellende Auskunft gegeben werden.

A. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE vom 29.11.2018 für eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes mit dem Ziel der Schaffung eines Aufenthaltsrechts für Opfer rechter Gewalt (BT-Drs. 19/6197).

¹ Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br.

Die Stellungnahme beruht auf persönlichen Rechtsauffassungen des Sachverständigen und spiegelt nicht die Rechtsauffassung der Stammdienststelle oder früherer Abordnungsdienststellen des Verfassers wider.

² Die Benennung als Sachverständiger erfolgte am 18.06.2020. Zu diesem Zeitpunkt wurden auch der zu beurteilende Sachverhalt erstmals mitgeteilt.

Demnach soll § 25 AufenthG um den folgenden Absatz ergänzt werden:

(4c) Einer ausländischen Person, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet Opfer einer rassistischen oder vorurteilsmotivierten Gewalttat oder deren Versuchs oder einer entsprechend motivierten Gewaltandrohung, Nachstellung oder Sachbeschädigung mit erheblichem Schaden geworden ist, soll eine Aufenthaltserlaubnis abweichend von § 11 Absatz 1 erteilt werden.

In § 5 Abs. 3 Satz 1 AufenthG soll die Angabe „und 4b“ durch die Angabe „bis § 4c“ ersetzt werden.

§ 26 Abs. 1 AufenthG soll der Satz angefügt werden:

„Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4c wird für drei Jahre erteilt.“

§ 26 Abs. 3 AufenthG soll der Satz angefügt werden:

„Einer Person, die seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4c besitzt, wird eine Niederlassungserlaubnis erteilt“.

§ 59 AufenthG soll folgender Absatz 9 angefügt werden:

„Liegen der Ausländerbehörde Anhaltspunkte dafür vor, dass die Voraussetzungen für ein Bleiberecht für Opfer rechter Gewalt nach § 25 Absatz 4c vorliegen könnten, ist die betroffene Person auf diese Möglichkeit und auf entsprechende unabhängige Beratungsstellen in verständlicher Weise und in einer Sprache, die sie versteht, hinzuweisen und zu beraten. Aufenthaltsbeendende oder dies vorbereitende Maßnahmen sind für die Dauer einer mindestens dreimonatigen Bedenkzeit ab Beratung nach Satz 1 unzulässig.“

B. Sachverständige Stellungnahme

In der nachfolgenden Stellungnahme soll der Gesetzesvorschlag zunächst im Hinblick auf vergleichbare Aufenthaltstitel, zu erwartende Anwendungsszenarien und den Umfang der gewährten Rechtsstellung in die Systematik des deutschen Aufenthaltsrechts eingeordnet werden (sogleich I.).

Im Anschluss folgt eine Darstellung der ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgten Zwecke unter Prüfung, ob und ggf. inwieweit diesen bereits unter Anwendung oder geringfügiger Anpassung des gegenwärtigen Aufenthaltsrechts Rechnung getragen werden kann (unten II.). Der dritte Unterabschnitt widmet sich Einzelfragen der Normausgestaltung (unten III.); es folgt ein abschließendes Fazit (unten C.).

I. Einordnung der Neuregelung in die Systematik des deutschen Aufenthaltsrechts

Nach dem in der Systematik des deutschen Aufenthaltsrechts etablierten „Trennungsprinzip“³ wird eine Aufenthaltserlaubnis, d.h. ein zeitlich befristeter, aber grundsätzlich verlängerbarer Aufenthaltstitel, nicht allgemein zum Zweck des Aufenthalts im Bundesgebiet, sondern zu einem spezifischen Aufenthaltszweck – z.B. der Aufnahme eines Studiums, der Wahrung der ehelichen Lebensgemeinschaft mit einem Deutschen oder einem aufenthaltsberechtigten Ausländer oder zum Aufenthalt als anerkannter Flüchtling – erteilt.⁴ Nach diesem Zweck richten sich die besonderen Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ebenso wie mögliche Abweichungen von den allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis⁵ und den in § 10 f. AufenthG geregelten Versagungsgründen. Für einen gesetzlich nicht vorgesehenen Zweck kann eine Aufenthaltserlaubnis nur in begründeten Ausnahmefällen erteilt werden,⁶ wobei die Praxis hier sehr restriktiv verfährt.

Nach dem verfolgten Aufenthaltszweck richten sich auch die Rechtsstellung, die der Betroffene während seines Aufenthalts im Bundesgebiet genießt (z.B. im Hinblick auf das Recht zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit,⁷ die Erteilungsdauer⁸ und die Möglichkeit der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis,⁹ die Möglichkeiten eines Nachzugs von Familienangehörigen¹⁰ und den Zugang zu Sozialleistungen¹¹), sowie die Aussicht auf einen späteren Erwerb eines unbefristeten, nicht zweckgebundenen Aufenthaltstitels („Niederlassungserlaubnis“)¹².

1. Einordnung in das System der Aufenthaltszwecke

Der Gesetzesentwurf schafft mit dem „Aufenthalt als Opfer rechter Gewalt“ einen neuen Aufenthaltszweck im o.g. Sinne, der unter den in § 25 Abs. 4c AufenthG-E geregelten spezifischen Voraussetzungen einen legalen Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglicht.

³ Vgl. BVerwGE 129, 226 = juris, Rn. 26.

⁴ § 7 Abs. 1 Satz 2 AufenthG.

⁵ § 5 Abs. 1 und 2 AufenthG.

⁶ § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG.

⁷ § 4a Abs. 1 AufenthG.

⁸ § 7 Abs. 2 Satz 1, § 26 Abs. 1 AufenthG.

⁹ § 8 AufenthG.

¹⁰ §§ 27 ff. AufenthG.

¹¹ § 1 Abs. 1, § 9 Abs. 1 AsylbLG.

¹² §§ 9, 26 Abs. 3 und 4 AufenthG.

Im System der gesetzlichen Aufenthaltzwecke nähme die Neuregelung eine Sonderstellung ein, die strukturell nur mit der Aufenthaltsverlängerung in Fällen einer außergewöhnlichen Härte (§ 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG) und der Aufenthaltsgewährung in Härtefällen nach § 23a AufenthG vergleichbar ist.

Auch die letztgenannten Anspruchsgrundlagen wären strukturell geeignet, einem Opfer rechter Gewalt Bleibeoptionen zu eröffnen, allerdings nur unter wesentlich engeren Voraussetzungen und zum Teil unter Einräumung einer weniger vorteilhaften Rechtsstellung.

a) Keine Vergleichbarkeit mit humanitären Aufenthaltstiteln aus zielstaatsbezogenen Gründen

Dem neu zu schaffenden Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4c AufenthG liegt kein Aufenthaltzweck im eigentlichen Sinne zugrunde, da die Norm ausschließlich an einen in der Vergangenheit eingetretenen Zustand – die Eigenschaft als „Opfer rechter Gewalt“ – anknüpft. Der neu zu schaffende Aufenthaltstitel ist insbesondere nicht mit den in §§ 22 – 25 Abs. 3 AufenthG geregelten humanitären Aufenthaltstiteln (u.a. Aufenthalt als anerkannter Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter) vergleichbar, weil diese zwar ggf. an vergangene Verfolgungs- oder Verletzungshandlungen anknüpfen, in der Sache aber dem Schutz vor zukünftiger Verfolgung bzw. Gefährdung bei einer Rückkehr ins Herkunftsland dienen. Verbindendes Element dieser Aufenthaltzwecke ist insbesondere, dass das Aufenthaltsrecht strukturell vom Fortbestand der jeweiligen Bedrohungslage abhängig ist, d.h. ggf. – ungeachtet der durch § 26 Abs. 3 und 4 AufenthG eröffneten Integrationschancen – mit dem Wegfall der im Herkunftsland bestehenden Bedrohungslage wieder entfallen kann.¹³ Demgegenüber dient die Ermöglichung eines Verbleibs im Bundesgebiet durch § 25 Abs. 4c AufenthG-E nicht dem Schutz vor im Inland erlittenen Gewalttaten und beruht zudem – unabhängig davon, ob diese fortwirken oder eine Wiederholungsgefahr besteht – alleine auf Vorfällen in der Vergangenheit.

¹³ Vgl. § 26 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AufenthG sowie § 73 ff. AsylG.

b) Geringe Parallelen zu integrations- oder langzeitaufenthaltsbezogenen Aufenthaltstiteln

Strukturell eher vergleichbar ist der neu zu schaffende Aufenthaltstitel mit den humanitären Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 5, § 25a und § 25b AufenthG, die ebenfalls nicht an konkrete Aufenthaltzwecke anknüpfen, sondern den Aufenthaltzweck – die Legalisierung eines bisher unregulierten Aufenthalts – quasi in sich tragen. § 25 Abs. 5 AufenthG setzt dabei allerdings die Unmöglichkeit der freiwilligen Ausreise voraus und soll damit insbesondere das Phänomen der „Kettenduldungen“ – d.h. des dauerhaften unregulierten Aufenthalts im Inland ohne Integrationsperspektive – vermeiden;¹⁴ die Norm zieht damit die Konsequenz aus einer rechtlich oder tatsächlich dauerhaft unmöglichen Ausreise und findet keine Anwendung mehr, wenn die der Ausreise entgegenstehenden Gründe (wie z.B. unverschuldete Passlosigkeit oder Reiseunfähigkeit) entfallen sind.¹⁵ § 25a und § 25b AufenthG knüpfen demgegenüber an langjährige Integrationsleistungen des Betroffenen – z.B. den erfolgreichen Schulbesuch oder Ausbildungsabschluss eines Heranwachsenden oder den langjährig beanstandungsfreien Inlandsaufenthalt eines Volljährigen unter überwiegend eigenständiger Lebensunterhaltssicherung – an und stützen hierauf die Erwartung, dass der Betroffene weitere Integrationsleistungen erbringen wird. Demgegenüber setzt § 25 Abs. 4c AufenthG-E weder fortdauernde Umstände noch anhaltende Integrationsleistungen voraus, sondern bezieht sich ausschließlich auf die Eigenschaft als Opfer rechter Gewalt als Ankerpunkt.

Aus denselben Gründen sind auch die Parallelen zu § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG gering. Dieser ermöglicht zwar die Fortsetzung eines legalen Aufenthalts aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen (wie z.B. die Pflege von Angehörigen oder die Fortsetzung einer begonnenen Heilbehandlung) oder zur Wahrung erheblicher öffentlicher Interessen, ist seiner Natur nach aber auf einen vorübergehenden Aufenthalt angelegt. Er setzt daher konkrete Umstände voraus, die die fortgesetzte Anwesenheit des Betroffenen im Bundesgebiet erfordern und darf für einen beabsichtigten Daueraufenthalt nicht erteilt werden.¹⁶

¹⁴ Vgl. Wittmann ZAR 2020, 183 ff. m.w.N.

¹⁵ § 26 Abs. 2 AufenthG.

¹⁶ BVerwG, Beschluss vom 26.06.2014 – 1 B 5/14 –, juris, Rn. 6.

c) Geringe Parallelen zu den Aufenthaltstiteln für Opfer von Menschenhandel und wirtschaftlicher Ausbeutung

Auf den ersten Blick naheliegender erscheint daher ein Vergleich mit den Tatbeständen der § 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG, die jeweils an die Eigenschaft des Betroffenen als Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung (§§ 232 ff. StGB) oder der Ausbeutung von Ausländern im Rahmen der Schwarzarbeit anknüpfen (§ 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG, § 15a AÜG). Beide Aufenthaltstitel haben jedoch gemein, dass die Aufenthaltserlaubnis nur für einen vorübergehenden Aufenthalt erteilt wird und primär der Ermöglichung einer strafrechtlichen Ahndung der Delikte – also im Kern der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe – dient,¹⁷ auch wenn der Gesetzgeber Opferinteressen zuletzt stärker in den Vordergrund gerückt hat.¹⁸ Insbesondere war eine Verstetigung des Aufenthalts nach Beendigung des Strafverfahrens ursprünglich nur nach Maßgabe der allgemeinen Härtefallregelung des § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG vorgesehen, wenn – z.B. aufgrund eines konkret nachgewiesenen Bedarfs an psychosozialer Betreuung¹⁹ – das Verlassen des Bundesgebiets für den Betroffenen aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls eine außergewöhnliche Härte bedeutete. Zwar war der Gesetzgeber im Jahr 2015 bemüht, eine „sichere Perspektive für einen Daueraufenthalt“ für Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung zu schaffen;²⁰ dessen ungeachtet sieht der damals neu geschaffene § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG – anders als § 26 Abs. 1 Satz 6, Abs. 3 Satz 7 AufenthG-E, die für eine Aufenthaltserlaubnis für Opfer rechter Gewalt eine Regelerteilungsdauer von drei Jahren mit anschließender Niederlassungserlaubnis vorsehen – eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach Beendigung des Strafverfahrens nur dann vor, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern. Da die Verlängerung jedoch die vorherige Erteilung einer nach Maßgabe des § 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnis und damit die Bereitschaft des Betroffenen voraussetzt, in einem Strafverfahren als Zeuge auszusagen, dürften in diesem Zusammenhang nur Gründe zu

¹⁷ Nr. 25.4 AV zu § 25 AufenthG. Eine vergleichbare Regelung sieht auch § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG vor, der auch auf nicht im Katalog des § 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG genannten Delikte anwendbar ist. Dieser gewährt aber lediglich einen Duldungsanspruch, der zudem den für die Sachverhaltserforschung erforderlichen Zeitraum beschränkt ist.

¹⁸ BT-Drs. 18/4097, S. 41.

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 16/5065, S. 170.

²⁰ BT-Drs. 18/4097, S. 42.

berücksichtigen sein, die – wie z.B. Gefahren durch das im Herkunftsland verbliebene Täterumfeld, eine im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Aufarbeitung erlittene Retraumatisierung oder eine in Folge des Bekanntwerdens der Tat drohende Stigmatisierung und Ausgrenzung im Herkunftsland²¹ – zumindest mittelbar kausal auf der Aussagebereitschaft des Betroffenen beruhen. Durch die Tat traumatisierte Personen, die z.B. gerade aufgrund ihrer Traumatisierung nicht zur Aussage bereit oder in der Lage sind, können von der Chance auf einen Daueraufenthalt folglich gerade nicht profitieren. Die in § 25 Abs. 4b AufenthG enthaltene Regelung, die die Verfolgung von Straftaten nach § 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG, § 15a AÜG ermöglichen soll, sieht schließlich gar keine Möglichkeit zur Überleitung in einen Daueraufenthalt vor.²² Dementsprechend können auch die in §§ 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG enthaltenen Regelungen nicht als Regelungen verstanden werden, die den Betroffenen für erlittenes Unrecht entschädigen oder für seine Kooperationsbereitschaft generell mit einem Daueraufenthaltsrecht belohnen.

d) Parallelen zu härtefallbezogenen Aufenthaltstiteln

Stärkere Überschneidungen weist die Aufenthaltserlaubnis für Opfer rechter Gewalt demgegenüber mit der Aufenthaltsverlängerung in besonderen Härtefällen nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG und der Aufenthaltsgewährung auf Grundlage einer Entscheidung der Härtefallkommission nach § 23a Abs. 1 Satz 1 AufenthG auf. Während erstere die Verlängerung eines bestehenden Aufenthaltstitels in Härtefällen ermöglicht und daher einen bestehenden Aufenthaltstitel voraussetzt, kann eine Aufenthaltserlaubnis auf Grundlage der Entscheidung einer Härtefallkommission nur bei Vorliegen einer vollziehbaren Ausreisepflicht erteilt werden (§ 23a Abs. 1 Satz 1 AufenthG), so dass beide Regelungen komplementär wirken. Beide Titelerteilungsgrundlagen knüpfen mit dem Erfordernis einer „außergewöhnlichen Härte“²³ bzw.

²¹ Vgl. auch hierzu Nr. 25.4 AVwV zu § 25 AufenthG (allerdings zur Rechtslage vor 2015).

²² § 25 Abs. 4b Satz 3 AufenthG ermöglicht in Härtefällen lediglich eine Verlängerung für den Zeitraum, den der Betroffene für die Durchsetzung von Vergütungsansprüchen vom Inland aus benötigt.

²³ § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG: „Eine Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 8 Abs. 1 und 2 verlängert werden, wenn auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls das Verlassen des Bundesgebiets für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde“.

der „dringenden humanitären oder persönlichen Gründe“²⁴ auch an vergleichbare tatbestandliche Voraussetzungen an, die bei Opfern rechter Gewalttaten durchaus gegeben sein können.²⁵ Allerdings setzen beide Normen außergewöhnliche Härtefälle voraus²⁶ und sind damit weit restriktiver gefasst als § 25 Abs. 4c AufenthG-E; beide Entscheidungen stehen zudem auch bei Vorliegen eines Härtefalls formal im Ermessen der zuständigen Behörde.²⁷ § 23a AufenthG begründet überdies nach der gesetzlichen Konzeption keinerlei individuelle Ansprüche²⁸ und hat so den Charakter eines Gnadenakts.²⁹ Im Ergebnis schafft § 25 Abs. 4c AufenthG daher einen mit den bisher schon in § 23a, § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG geregelten Härtefallansprüchen vergleichbaren Aufenthaltstatbestand, der sich allerdings spezifisch an Opfer rassistischer Gewalt richtet und diesen sowohl erleichterte Erteilungsvoraussetzungen als auch wesentlich günstigere Rechtsfolgen einräumt.

2. Typische Anwendungsszenarien

§ 25 Abs. 4c AufenthG-E ist seiner Konzeption nach ersichtlich nicht auf die Ermöglichung einer erstmaligen Einreise aus dem Ausland auf Grundlage eines Einreisevisums ausgerichtet, da er den Eintritt der Opfereigenschaft „während des Aufenthalts im Bundesgebiet“ voraussetzt. Zwar sind Fälle denkbar, in denen ein Opfer einer entsprechenden Gewalttat oder -drohung nach der Ausreise erstmalig einen auf § 25 Abs. 4c AufenthG-E gestützten Visumsantrag bei den deutschen Auslandsvertretungen stellt; nach der gesetzlichen Systematik (vgl. § 59 Abs. 9, § 5 Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E) und der Gesetzesbegründung³⁰ stellt dies aber zumindest nicht den beabsichtigten Regelfall dar. Typischerweise erfasst sind daher sowohl Fälle der Antragstellung während eines rechtmäßigen Aufenthalts (z.B. bei visafreier Einreise oder bei Aufenthalt auf Grundlage eines bestehenden Aufenthaltstitels) als auch bei rechtswidriger Einreise

²⁴ § 23a Abs. 2 Satz 4 AufenthG: „Die Entscheidung für ein Härtefallersuchen setzt voraus, dass nach den Feststellungen der Härtefallkommission dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen.“

²⁵ Vgl. Nr. 23a.0.1 AVwV zu § 23a AufenthG (Traumatisierung in Folge von Gewalterfahrungen) sowie BeckOK-AufenthG/Maaßen/Kluth, § 23a AufenthG („Opfer pflichtwidriger Handlungen durch Polizeigewalt“).

²⁶ Vgl. BVerwGE 133, 72 = juris, Rn. 19 sowie BeckOK-MigR/Zimmerer, § 23 Rn. 4; Bergmann/Dienelt/Röcker, § 25 AufenthG Rn. 70 ff.; NK-AuslR/Keßler, § 23a AufenthG Rn. 20.

²⁷ § 23a Abs. 1 Satz 1 AufenthG („darf anordnen“), § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG („kann“).

²⁸ § 23a Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 Satz 3 AufenthG. Vgl. hierzu aber Bergmann/Dienelt/Röcker, § 23a AufenthG Rn. 25 f.; NK-AuslR/Keßler, § 23a AufenthG Rn. 20.

²⁹ Vgl. Hailbronner AuslR § 23a Rn. 10.

³⁰ BT-Drs. 19/6197, S. 2 („unbedingtes Bleiberecht“).

bzw. aus anderen Gründen vollziehbarer Ausreisepflicht (z.B. nach nach erfolglos durchgeführtem Asylverfahren oder nach Erlöschen des Aufenthaltstitels durch Zeitablauf oder in Folge einer Ausweisung).

a) Antragstellung zur Verfestigung eines legalen Aufenthalts

Bei rechtmäßigem Aufenthalt kann die Antragstellung dabei sowohl der Absicherung und Verfestigung eines auf Dauer angelegten rechtmäßigen Aufenthalts (z.B. als weiterer Aufenthaltstitel neben einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit) als auch der Ermöglichung eines fortgesetzten Aufenthalts bei drohendem Wegfall des bestehenden Aufenthaltstitels (z.B. bei drohendem Wegfall des Aufenthaltszwecks,³¹ bei Wegfall einer allgemeinen Erteilungsvoraussetzung³² oder bei drohender Ausweisung) dienen. Die letztgenannte Fallgruppe erschiene insbesondere deswegen plausibel, da § 25 Abs. 4c AufenthG-E einen vom ursprünglichen Aufenthaltswitz unabhängig Aufenthaltswitz begründet und der Erteilung einer solchen Aufenthaltserlaubnis weder die fehlende Lebensunterhaltssicherung,³³ das Vorliegen von Ausweisungsinteressen³⁴ noch das an sich mit einer Ausweisung verbundene Verbot der Erteilung eines Aufenthaltstitels entgegengehalten werden können.³⁵ Nach der Gesetzesbegründung zielt der Entwurf aber primär auf Fälle des nachträglichen Wegfalls von Titelerteilungsvoraussetzungen in Folge eines rassistischen Übergriffs ab.

b) Antragstellung zur Legalisierung eines irregulären Aufenthalts

Einen weiteren Hauptanwendungsfall der Neuregelung dürfte indes auch die Legalisierung eines bislang nicht rechtmäßigen Aufenthalts darstellen. Hierauf deuten nicht nur der Verzicht

³¹ Z.B. durch Wegfall der Arbeitsstelle, Aufhebung der Lebensgemeinschaft mit einer familiennachzugsermöglichenden Bezugsperson oder Abbruch des Studiums.

³² Vgl. BT-Drs. 19/6197, S. 2 (Wegfall der Lebensunterhaltssicherung in Folge einer erlittenen Gewalttat).

³³ § 5 Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

³⁴ § 5 Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG.

³⁵ § 25 Abs. 4c AufenthG-E: „abweichend von § 11 Absatz 1“. Weiterhin Anwendung findet allerdings die Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG (keine Beeinträchtigung oder Gefährdung von Interessen der Bundesrepublik Deutschland aus sonstigen Gründen), da § 25 Abs. 4c AufenthG-E als „soll-Anspruch“ keinen unbedingten Titelerteilungsanspruch im Sinne des AufenthG begründet (BVerwG NVwZ 2016, 458 [460] zu § 10 Abs. 1 AufenthG; Bergmann/Dienelt/Samel, AuslR, 13. Aufl. 2020, § 5 Rn. 69). Dieser dürfte aus systematischen Gründen jedoch enger zu verstehen sein als § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG und § 11 Abs. 1 AufenthG.

auf die Durchführung des Visumsverfahrens³⁶ und auf die Erfüllung der Passpflicht,³⁷ sondern auch die gesetzliche Ausnahme vom Titelerteilungsverbot bei Ausweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung hin.³⁸ Durch den Verzicht auf die Durchführung des Visumverfahrens wird dabei insbesondere ein „Spurwechsel“ aus der unregelmäßigen Migration heraus ermöglicht. Zwar erlaubt die Neuregelung nicht die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis während eines noch laufenden Asylverfahrens, da § 10 Abs. 1 AufenthG dies nur³⁹ in Fällen eines „gesetzlichen Anspruchs“ ermöglicht, der durch § 25 Abs. 4c AufenthG-E nicht begründet wird („soll erteilt werden“).⁴⁰ Praktische Hindernisse ergeben sich hieraus indes kaum, da § 25 Abs. 4c AufenthG-E für den Betroffenen ähnlich günstige Rechtsfolgen wie eine Flüchtlingsanerkennung entfaltet und der Asylantrag ggf. zurückgenommen werden kann, wenn das Vorliegen der Voraussetzungen des § 25 Abs. 4c AufenthG feststeht. Da der neu zu schaffende Aufenthaltstitel zu den Aufenthaltstiteln des 5. Abschnitts des Aufenthaltsgesetzes gehört, stünde insbesondere auch § 10 Abs. 3 Satz 1 AufenthG einem „Spurwechsel“ nach Rücknahme des Asylantrags bzw. der verwaltungsgerichtlichen Klage nicht entgegen. Verschlossen bleibt der Spurwechsel allerdings Ausländern, deren Asylantrag nach § 30 Abs. 3 Nrn. 1 – 6 AsylG⁴¹ als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wurde, da § 25 Abs. 4c AufenthG-E keinen „gesetzlichen Anspruch“ begründet und der Gesetzesentwurf für Titel nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E keine ausdrückliche Ausnahme zum in § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG enthaltenen verschärften Spurwechselverbot vorsieht.⁴²

3. Umfang der gewährten Rechtsstellung

a) Erwerbsmöglichkeiten und Zugang zu Sozialleistungen

³⁶ § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E i.V.m. § 5 Abs. 2 AufenthG.

³⁷ § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG.

³⁸ § 25 Abs. 4c AufenthG-E i.V.m. § 11 Abs. 1 AufenthG.

³⁹ Ein Fall, in dem „wichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland es erfordern“ (§ 10 Abs. 1 Alt. 2 AufenthG) dürfte regelmäßig nicht vorliegen; diese Fallgruppe bleibt hier daher außer Betracht.

⁴⁰ So eindeutig BVerwG NVwZ 2016, 458 (460).

⁴¹ Ablehnung des Antrags als „offensichtlich unbegründet“ z.B. bei offensichtlicher Unwahrheit, Identitätstäuschung oder gröblicher Mitwirkungspflichtverletzung. Die bloße Ablehnung des Asylantrags z.B. wegen Herkunft aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ ist insoweit unschädlich, auch wenn die Ablehnung auch hier als „offensichtlich unbegründet“ erfolgt.

⁴² Vgl. demgegenüber etwa § 25a Abs. 4, § 25b Abs. 5 Satz 2 AufenthG.

Die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit oder die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung (Erwerbstätigkeit) ist Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis seit der Neuregelung des Beschäftigungsrechts im Jahr 2019 immer dann möglich, wenn kein gesetzliches Verbot besteht (Erlaubnisprinzip mit Verbotsvorbehalt); (nur) in diesem Fall benötigt der Ausländer eine behördliche Erlaubnis.⁴³ Anerkannte Asyl- und international Schutzberechtigte⁴⁴ sowie aufenthaltsberechtigte Inhaber eines Abschiebungsverbots⁴⁵ genießen demnach ebenso den vollen Zugang zum Arbeitsmarkt wie Ausländer, deren Aufenthaltstitel auf einer Entscheidung der Härtefallkommission⁴⁶ oder auf dauerhafter Unmöglichkeit der Ausreise⁴⁷ beruht. Demgegenüber unterliegen Inhaber einer aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen verlängerten Aufenthaltserlaubnis – auch in Härtefällen, die einen dauerhaften Verbleib im Bundesgebiet ermöglichen⁴⁸ – ebenso einem Beschäftigungsverbot wie aufenthaltsberechtigte Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution oder Ausbeutung oder Opfer wirtschaftlicher Ausbeutung, die für die Durchführung eines Strafverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis erhalten; gleiches gilt bei Verlängerung des Aufenthaltstitels nach Abschluss des Strafverfahrens zur Durchsetzung von Entgeltansprüchen oder aus humanitären Gründen.⁴⁹ Die Inhaber dieser Aufenthaltserlaubnisse benötigen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine behördliche Erlaubnis, die allerdings auch ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden kann.⁵⁰

Ob der neu zu schaffende Aufenthaltstitel eine Beschäftigung kraft Gesetzes oder nur mit behördlicher Erlaubnis ermöglichen soll, ist nicht eindeutig. Da zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesetzesentwurfs im November 2018 noch das Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt galt und § 25 Abs. 4c AufenthG-E keine Erlaubnisregelung vorsieht, wäre die Aufnahme einer Beschäftigung nach damaliger Rechtslage nur mit behördlicher Erlaubnis möglich gewesen; dies entspricht auch der – damaligen wie heutigen – Rechtslage bei Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 4 – 4b AufenthG. Bei unveränderter Umsetzung des Gesetzesentwurfs unter Geltung der aktuellen Rechtslage wäre die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit demgegenüber schon kraft

⁴³ § 4a Abs. 1 AufenthG i.d.F. des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vom 15.08.2019 (BGBl. I, 1307).

⁴⁴ § 25 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG.

⁴⁵ § 25 Abs. 3 AufenthG.

⁴⁶ § 23a AufenthG.

⁴⁷ § 25 Abs. 5 AufenthG.

⁴⁸ § 25 Abs. 4 Satz 3 AufenthG.

⁴⁹ § 25 Abs. 4a Satz 4, Abs. 4b Satz 4 AufenthG.

⁵⁰ § 4a Abs. 1 AufenthG, § 31 BeschV.

Gesetzes erlaubt; angesichts der im Übrigen sehr wohlwollenden Ausgestaltung der durch § 25 Abs. 3c AufenthG-E gewährten Rechtsstellung und der integrationshemmenden Wirkung eines Erwerbstätigkeitsverbots trotz langfristiger Aufenthaltsgewährung stellt sich zudem die Frage, ob dieses Ergebnis der Zielrichtung des Gesetzesentwurfs nicht ohnehin eher gerecht würde. Dies sollte im weiteren Gang der Beratungen bedacht und dokumentiert werden, auch wenn eine Textänderung gegebenenfalls nicht erforderlich ist.

Alle hier näher betrachteten Aufenthaltstitel eröffnen – mit Ausnahme der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu humanitären Zwecken für einen lediglich vorübergehenden Aufenthalt⁵¹ – den Zugang zu Sozialleistungen nach den SGBs II und XII; dies gilt folgerichtig auch für die neu zu schaffende Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E.

b) Familiennachzug

Der Nachzug von Familienangehörigen zu Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis wird durch § 29 Abs. 1 AufenthG eröffnet, wenn ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht und die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG gegeben sind. § 29 Abs. 2 AufenthG enthält einzelne Privilegierungen für Asylberechtigte und Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis sowie für subsidiär Schutzberechtigte mit Niederlassungserlaubnis, während der Familiennachzug für Ehegatten und minderjährige Kinder von Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG (zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote), Abs. 4a Satz 1 (Aufenthaltserlaubnis als Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung) und nach § 25a Abs. 1, § 25b Abs. 1 AufenthG (gute Integration) nur in Ausnahmefällen ermöglicht wird.⁵² Die Beschränkung gilt indes nicht für Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung, deren Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen über die Dauer des Strafverfahrens hinaus verlängert wird;⁵³ auch bei einem Aufenthaltstitel auf Grundlage der

⁵¹ § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 lit. c) AsylbLG.

⁵² § 29 Abs. 3 Satz 1 AufenthG (völkerrechtliche, humanitäre Gründe oder Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland).

⁵³ § 29 Abs. 3 Satz 1 AufenthG verweist nicht auf § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG, so dass § 29 Abs. 1 AufenthG Anwendung findet.

Entscheidung einer Härtefallkommission (§ 23a AufenthG) gelten keine besonderen Einschränkungen. In den Fällen des § 25 Abs. 4,⁵⁴ 4b⁵⁵ und Abs. 5,⁵⁶ § 25a Absatz 2,⁵⁷ § 25b Abs. 4 AufenthG⁵⁸ und der § 104a Abs. 1 Satz 1, § 104b AufenthG⁵⁹ wird ein Familiennachzug demgegenüber nicht gewährt (§ 29 Abs. 3 Satz 3 AufenthG); auch subsidiär Schutzberechtigte unterliegen vor Erlangung einer Niederlassungserlaubnis erheblichen Einschränkungen (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit. d), e); § 32 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG).

Im Vergleich hierzu unterliegt die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E keinen Privilegierungen oder Beschränkungen, so dass der Familiennachzug eines Ehegatten nach allgemeinen Regeln ermöglicht wird.⁶⁰

c) Erteilungsdauer

Auf Rechtsfolgenseite sieht der Gesetzesentwurf eine feste Erteilungsdauer von drei Jahren vor (§ 26 Abs. 1 Satz 6 AufenthG-E). Die Dauer entspricht der vorgesehenen Erteilungsdauer bei anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) und übersteigt die Ersterteilungsdauer z.B. bei subsidiär Schutzberechtigten,⁶¹ bei Inhabern bloßer Abschiebungsverbote⁶² und Opfern von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung⁶³ je um das Doppelte. Auch Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung, denen aus Härtefallgründen ein Aufenthalt auch über die Dauer des Strafverfahrens hinaus ermöglicht werden soll, erhalten lediglich eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre.⁶⁴

⁵⁴ Vorübergehende Verlängerung des Aufenthalts aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen bzw. im erheblichen öffentlichen Interesse (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) bzw. bei außergewöhnlicher Härte (§ 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG).

⁵⁵ Aufenthaltserlaubnis für Opfer wirtschaftlicher Ausbeutung im Sinne der §§ 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG bzw. des § 15a AÜG für die Dauer des Strafverfahrens.

⁵⁶ Aufenthaltserlaubnis bei dauerhafter Unmöglichkeit der Ausreise.

⁵⁷ Eltern gut integrierter Jugendlicher und Heranwachsender.

⁵⁸ Familienangehörige von gut integrierten Ausländern.

⁵⁹ Stichtagsgebundene Bleiberechtsregelungen.

⁶⁰ § 30 Abs. 1 Nr. 3 Lit. d), e); § 32 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG.

⁶¹ § 26 Abs. 1 Satz 3 AufenthG: Ein Jahr, Verlängerung um je zwei Jahre.

⁶² § 26 Abs. 1 Satz 4 AufenthG: Mindestens ein Jahr.

⁶³ § 26 Abs. 1 Satz 5 AufenthG: Erteilung und Verlängerung jeweils für ein Jahr; in begründeten Einzelfällen länger.

⁶⁴ § 26 Abs. 1 Satz 5 AufenthG: Erteilung und Verlängerung jeweils für zwei Jahre; in begründeten Einzelfällen länger.

Die Ersterteilungsdauer von Aufenthaltstiteln in Härtefällen ist gesetzlich nicht spezifisch geregelt und steht im behördlichen Ermessen; sie dürfte in der Praxis bei zwei Jahren oder kürzer liegen.

Da die genannten Aufenthaltstitel indes vor Ablauf ihrer Geltungsdauer verlängert werden können, beschreiben die genannten Fristen nicht die maximale Aufenthaltsdauer, sondern begründen eine gesetzliche Prüffrist für das weitere Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen. Sie sind für die Betroffenen indes nicht unerheblich, weil sie das Gefühl von Rechtssicherheit sowie einer längerfristig gesicherten Aufenthaltsperspektive vermitteln.⁶⁵ Von zentralerer Bedeutung ist demgegenüber die Frage, ob und ggf. unter welchen Umständen die zeitlich befristete, zweckgebundene Aufenthaltserlaubnis in eine nicht zweckgebundene, unbefristete Niederlassungserlaubnis übergeleitet werden kann.

d) Möglichkeiten des Erwerbs einer Niederlassungserlaubnis

§ 9 Abs. 2 AufenthG begründet einen unbedingten Rechtsanspruch für Inhaber eines Aufenthaltstitels, die seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, ihren Lebensunterhalt sichern, mindestens 60 Rentenbeitragsmonate aufweisen können, über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse sowie über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügen und ausreichenden Wohnraum für ihre Familie nachweisen. Die in § 5 Abs. 1 AufenthG geregelten allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen finden ergänzende Anwendung, soweit § 9 Abs. 2 AufenthG keine spezielleren Anforderungen enthält.

Diese Grundregeln, die – vorbehaltlich spezieller gesetzlicher Regelungen – für alle Inhaber von Aufenthaltstiteln gelten und diesen unter den o.g. Voraussetzungen einen Daueraufenthalt ermöglichen, werden für humanitäre Aufenthaltstitel – d.h. für alle hier angesprochenen Aufenthaltstitel – jedoch in vielerlei Hinsicht modifiziert.

§ 26 Abs. 4 AufenthG wandelt den gesetzlichen Pflichtanspruch für Inhaber humanitärer Aufenthaltstitel zunächst in einen bloßen Ermessensanspruch um, ordnet zugleich aber – insoweit

⁶⁵ Tatsächlich kann die Geltungsdauer einer Aufenthaltserlaubnis auch bei Wegfall der Erteilungsvoraussetzungen nachträglich verkürzt werden (§ 7 Abs. 2 Satz 2 AufenthG); dies geschieht wegen des hiermit verbundenen Prüf- und Verwaltungsaufwands jedoch i.d.R. nur, wenn sich der Wegfall für die Behörde aufdrängt und signifikante Restgeltungszeiträume verbleiben.

begünstigend – eine Anrechnung von Aufenthaltszeiten aus früheren Asylverfahren an. Für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge besteht ein gebundener Anspruch zudem schon dann, wenn ein Wegfall des Schutzstatus nicht bevorsteht und der Lebensunterhalt „überwiegend“ gesichert ist; auf einen Nachweis von Rentenversicherungszeiten hat der Gesetzgeber hier verzichtet.⁶⁶ Wenn der Schutzberechtigte die deutsche Sprache (gut) beherrscht und seinen Lebensunterhalt sogar weit überwiegend selbst sichert, besteht ein Anspruch auf Niederlassungserlaubnis sogar schon nach drei Jahren (unter Anrechnung der Zeiten eines vorangegangenen Asylverfahrens).⁶⁷

Im Vergleich hierzu enthält § 26 Abs. 3 Satz 7 AufenthG-E für Opfer rechter Gewalttaten die mit Abstand günstigste Regelung, da er nach drei Jahren des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E einen unbedingten Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis begründet, der nicht von Fragen der Lebensunterhaltssicherung (einschließlich Rentenbeiträgen), der Identitätsklärung oder der Sprach- oder Gesellschaftskenntnisse abhängt und dem auch vom Betroffenen ausgehende Gefährdungen nicht ohne weiteres entgegengehalten werden können.⁶⁸

II. Möglichkeiten der Normzweckverwirklichung nach bisheriger Rechtslage

Im Anschluss an die Einordnung der Neuregelung in die Systematik des deutschen Aufenthaltsrechts soll untersucht werden, inwieweit den mit dem Gesetzesvorschlag verfolgten Zwecken schon unter Geltung des gegenwärtigen Aufenthaltsrechts Rechnung getragen werden kann, ob das Regelungsziel voraussichtlich erreicht wird und welche Möglichkeiten bestehen, das jeweilige Regelungsziel mit geringeren Eingriffen in die Struktur des geltenden Aufenthaltsrechts zu verwirklichen.

⁶⁶ § 26 Abs. 3 Satz 1 AufenthG.

⁶⁷ § 26 Abs. 3 Satz 3 AufenthG.

⁶⁸ § 26 Abs. 3 Satz 7 AufenthG-E verweist nicht auf § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 AufenthG (Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung). § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG (kein Ausweisungsinteresse) findet schon auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E keine Anwendung (§ 5 Abs. 3 Satz 1 Hs. 2 AufenthG-E); § 5 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG (Beeinträchtigung von Interessen der Bundesrepublik Deutschland) kann einem gesetzlichen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis seinem Wortlaut nicht entgegengehalten werden. Im Ergebnis ist bei der Erteilung daher wohl nur der Versagungsgrund des § 5 Abs. 4 AufenthG zu prüfen (Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung durch Terrorismus; Aufruf zu oder Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung politischer oder religiöser Ziele), der aber auch schwerste allgemeine Straftaten nicht erfasst.

1. Symbol- und Signalwirkung

Nach der Gesetzesbegründung soll der beabsichtigten Neuregelung die Wirkung eines Signals zukommen, das dem Eindruck staatlicher Gleichgültigkeit bzw. staatlicher Billigung rassistischer Gewalttaten entgegenwirkt und deutlich macht, dass die Gesellschaft Konsequenzen aus dem NSU-Komplex gezogen hat.⁶⁹ Die Signalwirkung soll sich dabei zunächst – als Zeichen der Solidarität sowie als Form der Entschädigung für Versäumnisse beim effektiven Schutz vor rassistischer Gewalt und der Bekämpfung von Rassismus – an die Opfer rechter Gewalt in Deutschland richten. Sie soll zugleich die Bemühungen der Täter um eine Vertreibung von Ausländern aus Deutschland in ihr Gegenteil verkehren und einem Selbstverständnis der Täter entgegenwirken, die sich als Vollstrecker eines vermeintlichen gesellschaftlichen Mehrheitswillens begreifen.⁷⁰

Eine Regelung mit vergleichbarer Signalwirkung kennt das bisherige Aufenthaltsrecht nicht. Insbesondere knüpfen die strukturell am ehesten vergleichbaren Härtefallregelungen der §§ 23a, § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG, die im Einzelfall auch Opfern rassistischer Gewalt einen dauerhaften Verbleib im Bundesgebiet ermöglichen können,⁷¹ jeweils an konkret zu belegende Härtefälle und damit an Tatfolgen an, die eine Rückkehr ins Herkunftsland als unzumutbar erscheinen lassen. Von einer solchen Härtefallentscheidung kann zwar im Einzelfall eine Signalwirkung im o.g. Sinne ausgehen; sie ist vom Gesetzgeber aber nicht generell intendiert.

Ob eine solche, auf eine gleichermaßen positive und negative Signalwirkung abzielende Regelung rechtspolitisch wünschenswert ist, ist Frage der politischen Bewertung. Insbesondere entzieht sich die Symbolwirkung eines Gesetzes dann weitgehend einer rechtsgutachtlichen Einschätzung, wenn die Symbolwirkung – wie hier – nicht als Rechtfertigungsgrundlage für die Einschränkung individueller Rechtspositionen herangezogen wird, sondern durch Gewährung von Begünstigungen verwirklicht werden soll. Insbesondere dürften vorliegend auch keine gleichheitsbezogenen Fragen aufgeworfen sein, da die intendierte Regelung – trotz des auf

⁶⁹ BT-Drs. 19/6197, S. 4.

⁷⁰ BT-Drs. 19/6197, S. 4.

⁷¹ Oben B. I. 1. d).

„rechte“ Gewalt bezogenen Titels des Gesetzgebungsvorschlags – allgemein ausländische Opfer rassistischer oder vorurteilsmotivierter Gewalttaten begünstigt und im Vergleich zu deutschen Gewaltopfern lediglich Beschränkungen abbaut, denen diese schon aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht unterliegen.⁷² Auch unionsrechtliche Einschränkungen des Spielraums des Gesetzgebers sind nicht ersichtlich, da die Opferrichtlinie, die mit Gesetz vom 19. August 2007⁷³ in nationales Recht umgesetzt wurde, günstigere nationale Regelungen ausdrücklich billigt.⁷⁴

Angemerkt sei lediglich, dass der Gesetzgeber im Bereich des Migrationsrechts zwar in der Vergangenheit wiederholt bemüht war, durch Reformen mit jedenfalls auch symbolischem Charakter migrationspolitische Akzente zu setzen; in der Regel ging es hier aber um die Vermeidung von Anreizen für die unregelmäßige Migration, die Stärkung der Bereitschaft zur Einhaltung migrationsrechtlicher Verpflichtungen oder die Belohnung einer gelungenen Eingliederung in die deutsche Gesellschaft. Die Schaffung eines eigenständigen Aufenthaltstitels mit der Zielsetzung, auf dem deutschen Ausländerrecht nicht – auch nicht mittelbar z.B. als Arbeitgeber – unterworfenen Personen einzuwirken und so ein Signal gegen fremdenfeindliche Angriffe und Drohungen zu setzen, stellt demgegenüber ein Novum dar⁷⁵ und kann – jedenfalls bei einer Ausgestaltung als selbstständiger, von den üblichen Erteilungsvoraussetzungen und Beschränkungen weitgehend freigestellter Aufenthaltstitelbestand – mit einer Vielzahl migrationsrechtlicher Wertentscheidungen und Zielvorstellungen in Zielkonflikt geraten. Sie bedarf daher der sorgfältigen Ausgestaltung und Austarierung mit bereits etablierten Lenkungs- und Steuerungsansätzen. Ob der hiermit verbundene Ertrag in einem angemessenen Verhältnis zum erforderlichen Aufwand und den hiermit potentiell verbundenen Nachteilen steht, ist letztlich Frage der politischen Bewertung und nicht Gegenstand dieser Begutachtung. Gleiches gilt für die Frage, inwieweit die beabsichtigte Signalwirkung in der Praxis tatsächlich erreicht wird.

⁷² Zu diesem Einwand aber BT-Plenarprotokoll 19/77, 9101B-C (Kuffer).

⁷³ Art. 1 Nr. 17 lit. d) des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (BGBl. I, 1970). Vgl. hierzu § 25 Abs. 4a AufenthG.

⁷⁴ Art. 4 der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29.04.2004 über die Gewährung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (OpferRL).

⁷⁵ Vgl. auch schon BT-Plenarprotokoll 19/77, 9076B (Throm), 9078B (Lindh), 9101B (Kuffer).

2. Erleichterung der Traumabewältigung

Nach der Gesetzesbegründung soll das Bleiberecht weiterhin das Gelingen einer psychotherapeutischen Behandlung von Opfern rechter Gewalt ermöglichen, da eine erfolgreiche Traumatherapie und eine psychische Stabilisierung in Ansehung einer drohenden Abschiebung nicht möglich seien.⁷⁶

Nach geltendem Migrationsrecht kann die Durchführung und Weiterführung einer Psychotherapie durch Erteilung einer Erlaubnis für den vorübergehenden Aufenthalt aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) sowie durch Verlängerung einer bestehenden Aufenthaltserlaubnis in Härtefällen (§ 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG) ermöglicht werden. Beide setzen im Grundsatz die Erfüllung sämtlicher Regelerteilungsvoraussetzungen voraus, von denen nach § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG allerdings nach pflichtgemäßem Ermessen abgesehen werden kann. Ganz unabhängig von den Regelerteilungsvoraussetzungen kann nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG eine Ermessensduldung erteilt werden, die allerdings nicht zur Legalisierung des Aufenthaltstitels führt.⁷⁷ Soweit der Betroffene aufgrund seiner Traumatisierung – etwa aufgrund einer mit der Abschiebung verbundenen Suizidgefahr – nicht reisefähig ist, besteht zudem ein Anspruch auf Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG, wobei die die Reiseunfähigkeit begründende Erkrankung durch qualifiziertes ärztliches Attest nachgewiesen werden muss.⁷⁸

Alle der vorgenannten Varianten vermitteln indes keine zuverlässige Aufenthaltsperspektive und setzen den Nachweis einer konkret behandlungsbedürftigen Traumatisierung voraus. In wie vielen Fällen rassistische Übergriffe im Sinne des Gesetzesentwurfs tatsächlich mit solchen Folgeerkrankungen einhergehen, entzieht sich der Kenntnis des Sachverständigen; dies dürfte nicht selten, aber von der Intensität der Beeinträchtigung und der psychischen und physischen Ausgangsverfassung des Opfers abhängig und jedenfalls nicht der absolute Regelfall sein. Zudem dürfte ein dringender humanitärer Grund im o.g. Sinne i.d.R. nur dann gegeben sein, wenn im jeweiligen Herkunftsstaat keine vergleichbaren Therapieoptionen bestehen oder der

⁷⁶ BT-Drs. 19/6197, S. 4.

⁷⁷ Der Aufenthalt kann allerdings unter den Voraussetzungen des § 25 Abs. 5 AufenthG legalisiert werden, wenn mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.

⁷⁸ § 60a Abs. 2c AufenthG.

Abbruch einer bereits aufgenommenen Therapie die bisherigen Therapieerfolge gefährden würde; eine rechtliche Unmöglichkeit der Abschiebung läge sogar nur dann vor, wenn eine durch die Abschiebung bedingte Gefahr der erheblichen Verschlechterung des Gesundheitszustands nachgewiesen werden kann.

Weiterhin in Betracht kommt die Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG, wenn dem Betroffenen im Zielstaat keine ausreichenden Therapiemöglichkeiten zur Verfügung stehen und ihm deswegen dort eine wesentliche Verschlechterung einer schwerwiegenden Erkrankung droht. Soweit eine Abschiebung in ein anderes Land nicht in Betracht kommt, soll dem Betroffenen auch unabhängig von der Erfüllung der Regelerteilungsvoraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25 Abs. 3 Satz 1 und 2 i.V.m. § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Die Anforderungen an den Nachweis einer solchen Erkrankung hat der Gesetzgeber in der jüngeren Vergangenheit allerdings verschärft;⁷⁹ eine Absenkung der insoweit geltenden Nachweisanforderungen nur im Hinblick auf aus rassistischer Motivation heraus begangene Taten wäre systemwidrig und vor dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nicht zu rechtfertigen. Alternativ zum Gesetzentwurf könnte daher nur erwogen werden, die verschärften Nachweisanforderungen insgesamt zurückzunehmen oder den Zugang vollziehbar ausreisepflichtigerer Ausländer zu diagnostisch geschulten Ärzten allgemein zu erleichtern.

Soweit der Gesetzesentwurf das Vorliegen einer sicheren Aufenthaltsperspektive an sich als Bedingung für einen erfolgreichen Behandlungsverlauf begreift, kann diesem Anliegen nach geltendem Migrationsrecht kaum entsprochen werden; insoweit bietet die Neuregelung einen echten Mehrwert. Auch in den o.g. Fällen, in denen den Betroffenen durch Anwendung der bestehenden Rechtsgrundlagen geholfen werden könnte, werden sie durch die Neuregelung um den Nachweis der jeweiligen Voraussetzungen entlastet und auch auf Rechtsfolgen-seite zum Teil erheblich begünstigt. Ob eine solche Entlastung politisch gewollt ist, ist Ausdruck der dem Gesetzgeber eingeräumten Handlungsspielräume; eine zwingende migrationsrechtliche Notwendigkeit – etwa aus verfassungs-, völker- oder unionsrechtlichen Gründen –

⁷⁹ Vgl. Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2016 (BGBl. I, 390) und Art. 1 Nr. 18 lit. a des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019 (BGBl. I, 1294).

besteht insoweit nicht. Hingewiesen sei allerdings darauf, dass die Neuregelung eine Traumatisierung auf Tatbestandsseite nicht voraussetzt und auch schwere Gewalterfahrungen nicht notwendigerweise psychologischen Behandlungsbedarf auslösen; insoweit geht der Gesetzesentwurf daher über das selbst benannte Ziel hinaus.

3. Erleichterung des Wohnortwechsels

Darüber hinaus soll die Regelung dem Opfer einen Wohnortwechsel ermöglichen, um es nicht täglich – z.B. bei Begegnungen auf der Straße oder in Wohnortnähe – mit den Tätern zu konfrontieren. Geduldeten und Asylsuchenden sei ein Wohnortwechsel schon aufgrund der Residenzpflicht nicht oder nur nach längerem Verfahren im Rahmen des behördlichen Ermessens möglich. Wenn der Übergriff in örtlicher Nähe oder direkt in einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylsuchende oder Geduldete erfolge, sei der weitere verpflichtende Verbleib in dieser Einrichtung unzumutbar.⁸⁰

Ausländer mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus sind von der Neuregelung überwiegend nicht betroffen, da sie i.d.R. keinen räumlichen Beschränkungen unterliegen; eine ggf. im Einzelfall nach § 12 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 AufenthG verhängte räumliche Beschränkung kann nach behördlichem Ermessen geändert oder aufgehoben werden. Betroffen von der Neuregelung sind aber Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22, § 23 oder § 25 Abs. 1 – 3 AufenthG (Schutzberechtigte i.w.S), die bis zu drei Jahre nach erstmaliger Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder Anerkennung als Schutzberechtigter verpflichtet sind, ihren Wohnsitz in einem bestimmten Bundesland bzw. an einem von der Behörde bestimmten Ort zu nehmen (§ 12a AufenthG). Diese Verpflichtung ist allerdings schon nach geltendem Recht aufzuheben, um Härtefälle zu vermeiden (§ 12a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 AufenthG); ein Ermessen ist der Behörde nicht eingeräumt. Auch wenn die drohende Begegnung mit einem Gewalttäter am Wohnort schon de lege lata als unbenannter Härtefall subsumiert werden kann, könnte das erklärte Ziel des Gesetzesentwurfs durch Aufnahme in den gesetzlichen Beispielskatalog erreicht werden, ohne den Aufenthaltsstatus im Übrigen zu verändern.⁸¹

⁸⁰ BT-Drs. 19/6197, S. 4 f.

⁸¹ Z.B. „wenn der Betroffene am zugewiesenen Wohnort Opfer einer Gewalttat nach §§ [...] StGB geworden ist, die mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auf rassistischen oder vorurteilsmotivierten Motiven beruht“.

Demgegenüber ist der Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers nach § 61 Abs. 1 AufenthG auf das Gebiet eines Bundeslandes beschränkt; im Sonderfall des § 61 Abs. 1a AufenthG (Wiederaufnahme nach gescheiterter Abschiebung) sogar auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde. Zwar endet die räumliche Beschränkung nach dreimonatigem erlaubtem, geduldetem oder gestattetem Aufenthalt (§ 61 Abs. 1b AufenthG); vor diesem Zeitpunkt fehlt es jedoch an einer Möglichkeit, die räumliche Beschränkung aufzuheben.⁸²

Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer ohne gesicherten Lebensunterhalt (sowie Inhaber einer „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“)⁸³ unterliegen zudem einer dauerhaften Wohnsitzverpflichtung (§ 61 Abs. 1d AufenthG), die allerdings aus humanitären Gründen geändert werden kann (Ermessen);⁸⁴ die Verhängung und Abänderung weiterer Bedingungen und Auflagen (§ 61 Id, Ie AufenthG) stehen ebenfalls im behördlichen Ermessen.

Während des Asylverfahrens unterliegen Ausländer einer räumlichen Beschränkung auf den Bezirk der für die Aufnahme des Ausländers zuständigen Aufnahmeeinrichtung (§ 56 Abs. 1 AsylG); nach Maßgabe des § 47 Abs. 1 – 1b AsylG besteht zudem eine Verpflichtung zum Wohnen in einer zugewiesenen Aufnahmeeinrichtung. Diese Verpflichtung endet durch Zeitablauf,⁸⁵ in den Fällen des § 48 AsylG,⁸⁶ in den Fällen einer landesinternen Verteilung⁸⁷ sowie durch Entlassung bei Unmöglichkeit der Abschiebung in angemessener Zeit, aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder aus anderen zwingenden Gründen. § 51 AsylG ermöglicht zudem eine länderübergreifende Verteilung aus humanitären Gründen. Nach Beendigung der Verpflichtung zum Wohnen in einer Aufnahmerichtung folgt, solange der Lebensunterhalt nicht gesichert ist, die behördliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort, die ggf. nach Maßgabe des § 60 Abs. 2 Satz 1 AsylG konkretisiert werden kann; § 60 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AsylG ermöglicht hier auch eine Zuweisung in den Bezirk einer anderen Ausländerbehörde desselben Landes.

⁸² Die Abweichungsmöglichkeit des § 61 Abs. 1 Satz 2 und 3 AufenthG ist nicht einschlägig; in § 61 Abs. 2 AufenthG ist ein solche zudem nicht vorgesehen.

⁸³ § 60b Abs. 5 Satz 3 AufenthG.

⁸⁴ § 61d Satz 3 AufenthG.

⁸⁵ I.d.R. 18 Monate oder bis zu einer positiven Entscheidung des BAMF; länger in Fällen der Verletzung von Mitwirkungspflichten bzw. bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat.

⁸⁶ Andere Wohnsitzverpflichtung, Anerkennung als asylberechtigt oder international schutzberechtigt, Eheschließung mit Anspruch auf Aufenthaltserlaubnis.

⁸⁷ § 50 Abs. 1 AsylG (Zuerkennung von Schutz i.w.S., Anordnung der aufschiebenden Wirkung durch das VG).

Die Zuweisung erfolgt i.d.R. an eine Gemeinschaftsunterkunft (§§ 53, § 60 Abs. 2 Satz 1 AsylG), wobei möglichen Gefährdungen des Ausländers durch Mitbewohner oder andere Dritte bei Ausübung des behördlichen Ermessens Rechnung zu tragen ist.⁸⁸

Insgesamt bietet das geltende Migrationsrecht überwiegend ausreichende Möglichkeiten, einer Gefährdung durch rechtsextreme Gewalttäter sowie der Problematik ggf. unvermeidbarer Täter-Opfer-Begegnungen durch Aufhebung oder Änderung räumlicher Beschränkungen zu begegnen.⁸⁹ Soweit der Gesetzesentwurf auf die praktischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung verweist, die sich aus behördlichen Verfahrenslaufzeiten und Ermessensspielräumen ergeben, ist dieser Einwand auch aus der praktischen Erfahrung heraus nicht von der Hand zu weisen; dieser Zeitaufwand kann durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels, der auf Tatbestandsseite die gerichtliche oder behördliche Feststellung eines strafrechtlich relevanten Geschehens voraussetzt, aber kaum reduziert werden. Eine Absenkung der Nachweisanforderungen – etwa auf das bloße Erfordernis einer Glaubhaftmachung – erscheint angesichts der weitreichenden Rechtsfolgen der Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels indes nicht angezeigt;⁹⁰ vielmehr dürfte es sachgerecht sein, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels, der neben der erstmaligen Legalisierung des Aufenthalts auch eine dauerhafte Aufenthaltsverfestigung ermöglicht, nicht weniger gründlich zu prüfen als andere Verwaltungsentscheidungen mit erheblicher Tragweite. Das Anliegen des Gesetzesentwurfes, die Gefahr unvermeidbarer Begegnungen mit den Tätern durch eine schnelle und unbürokratische Entscheidung zu beseitigen, dürfte damit verfehlt werden. Sachdienlicher dürfte es insoweit sein, die überwiegend bereits existierenden Ausnahmetatbestände um geeignete Regelbeispiele zu ergänzen⁹¹ und/oder die behördlichen Ermessensspielräume in Fällen vorurteilsmotivierter Übergriffe zu reduzieren. Angesichts der vergleichsweise geringen Tragweite einer Erlaubnis zur Wohnsitzverlegung (und der geringeren Anreize zur ihrer missbräuchlichen Beantragung) könnte hier zudem erwogen werden, die Anforderungen an den Nachweis eines entsprechenden Delikts abzusenken.

⁸⁸ Vgl. BeckOK-MigR/Röder § 53 Rn. 19 AsylG; BeckOK-AusR/Heusch § 53 Rn. 22 AsylG (auch zum Vorrang polizeilicher Schutzmaßnahmen).

⁸⁹ Vgl. zur Problematik der räumlichen Beschränkungen nach § 61 Abs. 1, 1a AufenthG allerdings weiter oben im selben Gliederungsabschnitt.

⁹⁰ Unten B. III. 2 b).

⁹¹ Oben Fn. 81.

Unabhängig davon schießt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit Perspektive auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erheblich über das Ziel hinaus, da sie z.B. gegenüber bereits aufenthaltsberechtigten Ausländern i.d.R. keine wohnsitzbezogenen Rechtsfolgen entfaltet, deren Aufenthalt aber – z.B. im Fall eines Aufenthalts als Student oder Au-pair – zu einem Daueraufenthalt umwandelt. Auch gegenüber nicht aufenthaltsberechtigten Ausländern, deren Aufenthalt räumlichen Beschränkungen unterliegt, erscheint die Einräumung eines Daueraufenthaltsrechts alleine zur Ermöglichung der Wohnsitzverletzung nicht angezeigt.

4. Nachteilsausgleich

Die Gesetzesbegründung weiter weiterhin darauf hin, dass es nicht akzeptabel sei, wenn das Aufenthaltsrecht von Betroffenen in Gefahr gerate, weil ihnen aufgrund der psychischen oder physischen Folgen einer erlittenen rassistischen Gewalttat die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts unmöglich werde, die i.d.R. Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels sei.⁹²

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis „in der Regel“ voraus, dass der Lebensunterhalt des Betroffenen (und ggf. seiner Familie) gesichert ist; dies wird auch im Fall einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis geprüft (§ 8 Abs. 1 AufenthG). Eine Ausnahme von diesem Regelfall ist geboten, wenn besondere, atypische Umstände vorliegen, die so bedeutsam sind, dass sie im Einzelfall das sonst ausschlaggebende Gewicht der gesetzgeberischen Entscheidung für den Regelfall beseitigen.⁹³ Strukturell könnte der Verlust der Lebensgrundlage in Folge rassistischer Übergriffe – z.B. durch Herbeiführung der Erwerbsunfähigkeit, durch Zerstörung der Betriebsmittel, durch Vertreibung des Kundenstamms oder durch Verletzung von Familienangehörigen mit der Folge der dauerhaften Pflegebedürftigkeit – als atypischer Fall im Sinne des Gesetzes zu qualifizieren sein, der ein Absehen von der Regelerteilungsvoraussetzung rechtfertigen könnte. Angesichts der Bedeutung des Erfordernisses der Lebensunterhaltssicherung und der im Gesetz angelegten restriktiven Handhabung des Ausnahmetatbestandes ist jedoch gerade in Fällen vergleichsweise kurzer Voraufenthalte – z.B. bei Existenzgründern oder Berufseinsteigern nach Abschluss ihres Inlandsstudiums –

⁹² BT-Drs. 19/6197, S. 5.

⁹³ BVerwGE 131, 370 = NVwZ 2009, 248 (251 f., Rn. 27).

nicht sichergestellt, dass dem berechtigten Anliegen der Betroffenen durch Annahme eines Ausnahmefalls Rechnung getragen werden kann. In diesem Fall droht der von der Gesetzesbegründung befürchtete Verlust der Aufenthaltserlaubnis in Folge eines rassistischen Übergriffes.

Eine vergleichbare Problematik tritt ein, wenn der dem bisherigen Aufenthalt zugrundeliegende Aufenthaltswegfall – z.B. durch Abbruch des Studiums in Folge einer Traumatisierung, durch Wegfall des Arbeitsplatzes in Folge von Erwerbsunfähigkeit oder längerer Erkrankung oder durch Tötung der familiennachzugsberechtigten Bezugsperson – aufgrund der Folgen eines rassistischen Übergriffes wegfällt. Zwar sieht § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG für den Fall des Todes eines nachzugsberechtigten Ehegatten die Erteilung einer eigenständigen Aufenthaltserlaubnis vor und ermöglicht einen Verbleib im Bundesgebiet ggf. auch unter kurzfristigem Sozialleistungsbezug (§ 31 Abs. 4 AufenthG); für den Familiennachzug zu sonstigen Angehörigen fehlt es aber – abgesehen von der Sonderregelung des § 34 Abs. 1 i.V.m. § 37 AufenthG, die einen langjährigen Voraufenthalt im Bundesgebiet voraussetzt – soweit ersichtlich an einer vergleichbaren Regelung. Auch Inhaber sonstiger Aufenthaltserlaubnisse sind im Fall eines Wegfalls ihres Aufenthaltswegfalls auf einen Verlängerungsantrag nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG verwiesen, der strengen Voraussetzungen unterliegt („besondere Umstände des Einzelfalls“; „außergewöhnliche Härte“).⁹⁴ Auch wenn Fällen des Wegfalls des Aufenthaltswegfalls in Folge rassistischer Übergriffe nach langjährigem Inlandsaufenthalt ggf. durch Anwendung dieses Härtefalltatbestands begegnet werden kann, dürften insbesondere Fälle des Zweckwegfalls nach lediglich kurzem Voraufenthalt hiervon nicht erfasst sein.

Dennoch schießt die angedachte Neuregelung auch im Hinblick auf das – nachvollziehbare und anerkennenswerte – Ziel der Ermöglichung eines weiteren Aufenthalts nach Zerstörung der Aufenthaltsgrundlage deutlich über das Ziel hinaus. Denn zum einen begründet die Neuregelung – anders als § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG – keinen bloßen Verlängerungstatbestand, sondern ermöglicht durch den Verzicht auf das Visaverfahren auch die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach unerlaubter Einreise oder unerlaubtem Aufenthalt. In diesen Fällen ist jedoch – abgesehen vom Gedanken einer symbolischen Solidarisierung mit Gewaltopfern,⁹⁵ der über einen bloßen Vorteilsausgleich weit hinausgeht und einer rechtlichen Bewertung

⁹⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 08.02.2007 – 1 B 69/06 –, juris, Rn. 8; BVerwGE 133, 72 = juris, Rn. 19.

⁹⁵ Vgl. zu diesem Anliegen des Gesetzesentwurfs BT-Drs. 19/6197, S. 2, 4.

kaum zugänglich ist – kein Grund dafür ersichtlich, den bislang unrechtmäßigen Aufenthalt in Folge erlittener Gewalterfahrungen zu regularisieren. Zum anderen setzt die Regelung den Eintritt konkreter Nachteile nicht voraus, so dass z.B. auch von rassistischen Übergriffen unbeeindruckt gebliebene Gewaltopfer von der Regelung profitieren würden, obwohl z.B. ihr Lebensunterhalt ohnehin nicht auf Dauer gesichert oder der Aufenthalt von vorneherein nicht – wie z.B. bei Studien- oder Au-pair-Aufhalten – auf Dauer angelegt war. Insbesondere beschränkt sich der Entwurf – anders als z.B. § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG – auch gegenüber Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nicht auf eine unveränderte Fortschreibung der zuvor innegehabten Aufenthaltsposition, sondern enthält dieser gegenüber ggf. erhebliche Vergünstigungen z.B. im Hinblick auf die Dauerhaftigkeit des Aufenthalts, die frühzeitige Erlangung einer Niederlassungserlaubnis oder die Ermöglichung des Familiennachzugs.⁹⁶

Im Sinne des Nachteilsausgleichs zweckmäßiger wäre daher die Schaffung titelspezifischer Bestandsschutzregelungen nach Vorbild des § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG oder eine gesetzliche Klarstellung, unter welchen Voraussetzungen der Wegfall einer Titelerteilungsvoraussetzung in Folge eines rassistischen Übergriffs als „atypischer Fall“ im Sinne des § 5 Abs. 1 AufenthG oder als „außergewöhnliche Härte“ im Sinne des § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG bewertet werden kann. Hierbei könnte insbesondere differenziert geregelt werden, ob und ggf. wann ein Aufenthalt z.B. zu Zwecken des Studiums oder der Erwerbstätigkeit, der nicht aus sich heraus auf einen dauernden Verbleib gerichtet ist, der dem Betroffenen aber ggf. die Chance auf eine Niederlassungserlaubnis eröffnet hätte, entsprechende Ansprüche auf Nachteilsausgleich auslösen kann. Eine solche Klarstellung wäre insbesondere deswegen geboten, weil die bisherige Rechtslage einen solchen Nachteilsausgleich zwar strukturell ermöglicht, für die Anwendung der Härtefalltatbestände im Einzelfall aber nur wenig greifbare Kriterien bereithält.

5. Ermöglichung und Effektivierung der Strafverfolgung

Schließlich sei die Anwesenheit der Betroffenen rassistischer Gewalt Bedingung dafür, dass eine strafrechtliche Verfolgung der Taten stattfinden könne. Dies sei nicht gewährleistet, wenn wichtige Zeugen vor oder während des Strafverfahrens abgeschoben werden könnten.⁹⁷

⁹⁶ Oben B. I. 3.

⁹⁷ BT-Drs. 19/6197, S. 5.

Im Hinblick auf die Wahrung von Strafverfolgungs- und Opferinteressen stellt sich die gegenwärtige Rechtslage wie folgt dar: Nach § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG ist die Abschiebung eines Ausländers auszusetzen, wenn seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Auch wenn die Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung formal der Ausländerbehörde obliegt, ist ihr in der Sache kein Entscheidungsspielraum eingeräumt; die sachliche Entscheidung über die Erforderlichkeit einer Zeugenvernehmung obliegt alleine der Staatsanwaltschaft bzw. – nach Anklageerhebung – dem Strafgericht. In Fällen schwerwiegender Straftaten⁹⁸ ist eine Anwesenheit des Betroffenen daher sichergestellt. Bei weiteren, oftmals gegenüber Ausländern verübten Delikten wie Menschenhandel, Zwangsprostitution oder wirtschaftlicher Ausbeutung ermöglichen § 25 Abs. 4a Satz 1 sowie Abs. 4b Satz 1 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Dauer des Strafverfahrens, wenn Staatsanwaltschaft oder Gericht die Anwesenheit des Betroffenen für sachgerecht erachten und der Betroffene zur Aussage bereit ist. Im Fall eines nebenklagefähigen Delikts – u.a. sexueller Missbrauch, Körperverletzung und Nötigung durch Amtsträger⁹⁹ – kann aus dringenden persönlichen Gründen eine bestehende Aufenthaltserlaubnis verlängert¹⁰⁰ oder eine Duldung erteilt werden,¹⁰¹ um dem Betroffenen eine Teilnahme am Strafverfahren zu ermöglichen; bei sonstigen Delikten ermöglichen dieselben Vorschriften eine Anwesenheit jedenfalls dann, wenn erhebliches Verfolgungsinteresse besteht.¹⁰²

Ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber Opfern rassistisch motivierter Straftaten über das bereits gewährleistete Maß hinaus den Zugang zu Strafverfahren als Zeugen oder (persönlich präsenter) Nebenkläger ermöglichen will, ist eine politische Entscheidung. Der Gesetzesentwurf wäre geeignet, die Anwesenheit von Rassismuskritikern an Strafverfahren in jedem Fall sicherzustellen; er geht mit der Gewährung eines unbedingten und unbefristeten Aufenthaltsrechts aber weit über die Verwirklichung von Opferinteressen im Strafverfahren hinaus,

⁹⁸ „Verbrechen“ im Sinne des § 12 Abs. 1 StGB, d.h. im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedrohte Delikte.

⁹⁹ § 395 StPO.

¹⁰⁰ § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG.

¹⁰¹ § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG.

¹⁰² So ausdrücklich Nrn. 60a.2.01, 60a.2.3.1 AVwV zu § 60a AufenthG i.V.m. Nr. 25.4.1.6.4 AVwV zu § 25 AufenthG.

da er nicht an die Durchführung eines Strafverfahrens (oder die Bereitschaft des Betroffenen zur Zeugenaussage) anknüpft und auch weit über den Abschluss des Strafverfahrens hinaus fortwirkt. Wenn hier Verbesserungsbedarf gesehen werden sollte, könnte dieser durch Ausweitung der in § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG genannten Deliktskategorien z.B. auf Delikte mit erhöhter Mindeststrafe oder – nach dem vorläufigen Ergebnis der Ermittlungen bzw. der Anklageschrift – rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonst menschenverachtenden Beweggründen (§ 46 Abs. 2 Satz 2 StGB) ebenso verwirklicht werden wie durch Ergänzung der in § 25 Abs. 4a, 4b AufenthG genannten Straftatkataloge.¹⁰³ Auch auf Ebene der Bundes- und Landesministerien könnte das besondere Interesse an der Verfolgung fremdenfeindlicher Delikte durch klarstellende Verwaltungsvorschriften zum Begriff des „öffentlichen Interesses“ betont werden.¹⁰⁴ Der Schaffung eines selbstständigen Aufenthaltstatbestandes im Sinne des Gesetzesvorschlags bedürfte es zu diesem Zweck nicht.

¹⁰³ Vgl. hierzu etwa BT-Drs. 78/18, S. 4 f.

¹⁰⁴ Vgl. z.B. Brandenburg, Erlass Nr. 08/2016 zu §§ 60a Absatz 2 Satz 3, 25 Absatz 5 AufenthG v. 21.12.2016.

III. Ausgestaltung im Einzelnen

1. Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen

a) *Regelerteilungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 AufenthG*

Nach § 5 Abs. 1 AufenthG setzt die Erteilung eines Aufenthaltstitels „in der Regel“ – d.h. vorbehaltlich eines atypischen Falles im o.g. Sinne¹⁰⁵ – voraus, dass

1. der Lebensunterhalt gesichert ist,
 - 1a. die Identität und, falls er nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt ist, die Staatsangehörigkeit des Ausländers geklärt ist,
2. kein Ausweisungsinteresse besteht,
3. soweit kein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht, der Aufenthalt des Ausländers nicht aus einem sonstigen Grund Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet und
4. die Passpflicht nach § 3 erfüllt wird.

In Folge der vorgeschlagenen Änderung des § 5 Abs. 3 Satz 2 Hs. 2 AufenthG fänden § 5 Abs. 1 Nrn. 1 – 2 sowie Nr. 4 AufenthG auf das „Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt“ allerdings keine Anwendung. Im Ergebnis verzichtet der Gesetzesentwurf daher „aus politischen und humanitären Gründen“¹⁰⁶ auf nahezu alle allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, da dem Betroffenen nur noch die „Beeinträchtigung oder Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) und die allgemeine Terrorismusklausel des § 5 Abs. 4 AufenthG entgegengehalten werden können. Mit der Normlogik der bisherigen in § 5 Abs. 2 Satz 1 AufenthG geregelten Ausnahmetatbestände kann dies nicht gerechtfertigt werden, weil diese Fälle betreffen, in denen dem Betroffenen in Folge zielstaatsbezogener Gefahren eine auch nur zeitweise Rückkehr (z.B. zur Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit sowie zur Beschaffung von Ausweispapieren) nicht zugemutet werden kann und ein Verbleib im Bundesgebiet ohnehin feststeht¹⁰⁷ oder der Aufenthalt für einen lediglich vorübergehenden Zeitraum legalisiert werden soll.¹⁰⁸ Geschuldet ist die Neuregelung mutmaßlich dem bewusst weit gefassten Anwendungsbereich der Norm, der z.B. auch unerlaubt eingereisten Schutzsuchenden, die noch während ihres Asylverfahrens Opfer rassistischer Gewaltverbrechen werden,

¹⁰⁵ Oben B. II. 4.

¹⁰⁶ BT-Drs. 19/6197, S. 6.

¹⁰⁷ §§ 24, § 25 Abs. 1 – 3 AufenthG.

¹⁰⁸ § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG.

zugutekommen soll. Sie ist dessen ungeachtet sehr weitgehend, so dass ggf. eine individuellere Feinsteuerung – z.B. auf den für sonstige humanitäre Aufenthaltstitel geltenden Ermessenstatbestand des § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG – erwogen werden sollte.

Der Verzicht auf die Lebensunterhaltssicherung erscheint dabei z.B. dann folgerichtig, wenn einer durch Gewalttaten bedingten Erwerbsunfähigkeit Rechnung getragen soll; im Übrigen erscheint jedoch nur schwer nachvollziehbar, warum nicht auch Gewaltopfern – nach Maßgabe dessen, was auf dem jeweils erreichten Integrationsstand erwartet werden kann – jedenfalls im späteren Verlauf ihres Aufenthalts und jedenfalls im Zeitpunkt des Übergangs zur Niederlassungserlaubnis eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung abverlangt werden kann.

Der Verzicht auf die Identitätsklärung bzw. die Erfüllung der Passpflicht ist bei Schutzbedürftigen dem Umstand geschuldet, dass eine Kontaktaufnahme mit dem Herkunftsstaat bzw. eine zeitweilige Rückkehr in das potentielle Verfolgerland zum Zweck der Beschaffung von Identitätsnachweisen regelmäßig nicht erwartet werden kann; diese Begründung ist bei Gewaltopfern nicht einschlägig, wenn nicht ohnehin ein – ggf. in einem gesonderten Verfahren festzustellender – individueller Schutzbedarf besteht. Auch hier ist daher kein Grund dafür ersichtlich, dauerhaft und pauschal auf eine Identitätsklärung zu verzichten.

Der Verzicht auf den Versagungsgrund der entgegenstehenden Ausweisungsinteressen ist bei Schutzberechtigten zum Teil dem Umstand geschuldet, dass die Gefahr einer menschenrechtswidrigen Behandlung im Herkunftsstaat auch z.B. Straftätern und Gefährdern nicht zugemutet werden kann. Dennoch erhalten sämtliche einschlägigen Bleibebestimmungen Ausnahmeklauseln, die Gefährder und Straftäter jedenfalls bei schweren und schwersten Delikten auf eine bloße Duldung verweisen.¹⁰⁹ Demgegenüber fehlt es – vorbehaltlich einer Gefährdung oder Beeinträchtigung von Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der allgemeinen Terrorismusklausel des § 5 Abs. 4 AufenthG – bei Begünstigten der vorgeschlagenen Neuregelung an jeglicher Möglichkeit, vergangene Straftaten oder bestehende Gefährdungslagen im Rahmen des Titelerteilungsverfahrens zu berücksichtigen. Dies mag intendiert sein, weil Straftäter und Gefährder keinen geringeren Schutz vor rassistischer oder in anderer

¹⁰⁹ Vgl. § 3 Abs. 2, Abs. 4 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 8 AufenthG, § 4 Abs. 2 AsylG, § 24 Abs. 2 AufenthG sowie § 25 Abs. 3 Satz 3 AufenthG.

Weise menschenunwürdiger Behandlung verdienen, sollte angesichts der Tragweite der gesetzlichen Regelung aber wohlbedacht sein, zumal auch der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, die als gebundener Anspruch ausgestaltet ist,¹¹⁰ nicht mehr entgegengehalten werden kann.

b) Visumserfordernis

§ 5 Abs. 3 Satz 1 Hs. 2 AufenthG-E dispensiert vom Erfordernis der Einreise unter Einhaltung des Visumverfahrens. Dies ist für humanitäre Aufenthaltstitel nicht unüblich und steht im Einklang mit der Absicht, auch irregulär eingereiste Opfer rassistischer Gewalt in den Anwendungsbereich der Regelung einzubeziehen. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass das bisherige Recht für Aufenthaltstitel in Härtefällen¹¹¹ lediglich ein Absehen von der Einhaltung des Visumverfahrens nach pflichtgemäßem Behördenermessen vorsieht.¹¹² Demgegenüber ermöglicht die Neuregelung einen „Spurwechsel“ unabhängig von den Umständen des Einzelfalls und – anders als z.B. Aufenthaltstitel für gut integrierte Ausländer – ggf. auch unmittelbar nach der Einreise.

c) Einreise- und Aufenthaltsverbote

Einreise- und Aufenthaltsverbote nach § 11 Abs. 1 AufenthG, die ausgewiesene, zurückgeschobene oder abgeschobene Ausländer betreffen, können einem Anspruch nach § 25 Abs. 4c AufenthG nicht entgegengehalten werden, da die Aufenthaltserlaubnis „abweichend von § 11 Abs. 1 AufenthG“ erteilt werden soll.¹¹³ Dies entspricht in der Sache der geltenden Rechtslage bei humanitären Aufenthaltstiteln. Der Gesetzesentwurf entspricht allerdings nicht dem aktuellen Stand der Gesetzgebungstechnik, da der Gesetzgeber die Entscheidung über das Entgegenstehen von Titelerteilungsverboten mit Gesetz vom 27. Juli 2015¹¹⁴ in das Verfahren nach § 11 Abs. 4 Satz 2 AufenthG verlagert und entsprechende Klauseln in §§ 25 Abs. 4a – 5 AufenthG gestrichen hat.¹¹⁵ Entsprechend sollte mit der vorgeschlagenen Neuregelung des § 25

¹¹⁰ § 26 Abs. 3 Satz 7 AufenthG-E.

¹¹¹ § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG, § 23a AufenthG.

¹¹² § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG.

¹¹³ § 25 Abs. 4c AufenthG-E.

¹¹⁴ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015 (BGBl. I, 1386).

¹¹⁵ BT-Drs. 18/4097, S. 36 f., 41.

Abs. 4c AufenthG-E verfahren werden. In diesem Zusammenhang könnten auch die bisher bestehende Unklarheit beseitigt werden, ob auf Grundlage von § 11 Abs. 6 oder Abs. 7 AufenthG verhängte Einreise- und Aufenthaltsverbote einem Anspruch nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E entgegengehalten werden können.

d) Asylverfahrensbezogene Spurwechselverbote

Nach § 10 Abs. 1 AufenthG kann einem Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, ein Aufenthaltstitel vor bestandskräftigem Abschluss des Asylverfahrens nur dann erteilt werden, wenn ein gesetzlicher Anspruch vorliegt oder die oberste Landesbehörde zustimmt und wichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland es erfordern. Diese Regelung steht auch der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E entgegen, da dieser als „soll“-Anspruch keinen gesetzlichen Anspruch im Sinne der Norm begründet. In der Praxis dürfte dies i.d.R. jedoch keine Probleme bereiten, weil vor Entscheidung über den Asylantrag keine Abschiebung droht und der Asylantrag ggf. zurückgenommen werden kann, um den Zugang zu einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4c AufenthG zu eröffnen. Insbesondere findet das in § 10 Abs. 3 Satz 1 AufenthG geregelte weitere Titelerteilungsverbot für abgelehnte oder aufgrund Antragsrücknahme erfolglose Asylantragsteller auf § 25 Abs. 4c AufenthG-E keine Anwendung, da es für humanitäre Aufenthaltstitel generell nicht gilt. In Einzelfällen könnte von der Regelung des § 10 Abs. 1 AufenthG jedoch ein faktischer Zwang zur Rücknahme eines Asylantrags bzw. eines gegen die Ablehnungsentscheidung gerichteten Rechtsmittels ausgehen, wenn ein gerichtlicher Eilrechtsschutzantrag ohne Erfolg bleibt und vor rechtskräftigem Abschluss auch des Klageverfahrens kein Titel nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E erteilt werden kann. Dem Betroffenen gingen hierbei einzelne Vergünstigungen (wie z.B. der Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge) verloren, die unmittelbar mit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verbunden sind.

Nach gegenwärtigem Rechtsstand stünde der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E allerdings das besondere Titelerteilungsverbot für ehemalige Asylbewerber, deren Antrag in qualifizierter Weise¹¹⁶ als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, bis zur Ausreise entgegen (§ 10 Abs. 3 Satz 2 AsylG), da ein „soll“-Anspruch keinen „Anspruch“ im Sinne der Ausnahmenorm des § 10 Abs. 3 Satz 3 AsylG begründet¹¹⁷ und § 25 Abs. 4c AufenthG hier auch nicht ausdrücklich genannt wird. Dies steht grundsätzlich im Einklang mit der ursprünglichen Systematik des Rechts der humanitären Aufenthaltstitel, die – mit Ausnahme von Aufenthaltstiteln auf Grundlage der Entscheidung einer Härtefallkommission¹¹⁸ und Aufenthaltstiteln für Schutzbedürftige, denen eine Rückkehr aus zielstaatsbezogenen Gründen nicht zugemutet werden kann¹¹⁹ – einem im vorgenannten Sinne qualifiziert abgelehnten Asylbewerber ebenfalls nicht vor der Ausreise erteilt werden können. Es steht potentiell aber im Konflikt mit der Zielvorstellung, Opfern rassistischer Gewalt ganz unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status und ohne Ansehung der Personen einen dauerhaften Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen. Möglicherweise sollte daher geprüft werden, ob der Zugang zur „Aufenthaltserlaubnis für Opfer rechter Gewalt“ auch – wie z.B. bei den erst nachträglich in das AufenthG eingefügten Aufenthaltstiteln für gut integrierte Ausländer¹²⁰ – für ehemalige Asylbewerber eröffnet werden soll, deren Asylantrag nach § 30 Abs. 3 Nrn. 1 – 6 AsylG als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde.

2. Besondere Erteilungsvoraussetzungen

a) Ausgestaltung der tatbestandlichen Voraussetzungen

i. Gewalttat, Gewaltandrohung, Nachstellung oder Sachbeschädigung mit erheblichem Schaden

Tatbestandlich setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E voraus, dass die ausländische Person während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet Opfer einer

¹¹⁶ Z.B. bei offensichtlicher Unwahrheit, Identitätstäuschung oder gröblicher Mitwirkungspflichtverletzung. Die bloße Ablehnung des Asylantrags z.B. wegen Herkunft aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ ist insoweit unschädlich, auch wenn die Ablehnung hier ebenfalls – aber nicht „qualifiziert“ – als „offensichtlich unbegründet“ erfolgt.

¹¹⁷ BVerwG NVwZ 2016, 458 (460).

¹¹⁸ § 23a AufenthG.

¹¹⁹ § 24 Abs. 1, § 25 Abs. 3 AufenthG.

¹²⁰ § 25a Abs. 4, § 25b Abs. 5 Satz 2 AufenthG.

rassistischen oder vorurteilsmotivierten Gewalttat oder deren Versuchs oder einer entsprechend motivierten Gewaltandrohung, Nachstellung oder Sachbeschädigung mit erheblichem Schaden geworden ist.

Der Begriff der „Gewalttat“ ist unglücklich gewählt, da er als solcher im geltenden Strafrecht nur im Kontext terroristischer oder staatsgefährdender Straftaten Verwendung findet;¹²¹ auf die in diesem Zusammenhang geläufigen Begriffsdefinitionen nimmt der Gesetzesentwurf indes ersichtlich nicht Bezug. Der Begriff der „Gewalt“ zählt demgegenüber in der rechtswissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskussion mit zu den schillerndsten Begriffen¹²² und umfasst so unter Umständen auch Formen der Nötigung (wie z.B. das Anketten im Rahmen einer Sitzblockade¹²³ oder das Abstellen von PKW in Blockadestellung auf einer öffentlichen Straße¹²⁴), Gewalt gegen Sachen (wie z.B. das Anbringen von Parkkrallen an einem PKW),¹²⁵ des Widerstands gegen Zwangsmaßnahmen Dritter (z.B. durch Festhalten an Gegenständen)¹²⁶ oder des kurzfristigen Einsperrens. In der gesellschaftlichen Debatte werden zunehmend auch nichtkörperliche Gewaltformen – etwa in Form der „psychischen Gewalt“ – diskutiert. Der im aufenthaltsrechtlichen Kontext im Übrigen v.a. im Kontext des politischen Extremismus verwendete¹²⁷ und im Übrigen weitgehend ungebräuchliche Begriff der Gewalt ist daher nicht geeignet, dem Tatbestand des § 25 Abs. 4c AufenthG-E Konturen zu geben; er umfasst zudem auch milde Formen der Gewaltausübung, die – wie etwa das unvermittelt scharfe Abbremsen im Straßenverkehr oder die Wegnahme eines Gegenstands – auch bei einer rassistischen Grundmotivation des Täters kaum aus sich heraus geeignet sein dürften, eine Traumatisierung auszulösen, den Verlust der Aufenthaltsgrundlage zu bewirken oder ein Kompensationsbedürfnis gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu begründen.

Soweit die Gesetzesbegründung insoweit versucht, einen Konnex zum Begriffspaar „Gewalt und Nachstellung“ im Sinne des Gewaltschutzgesetzes herzustellen, kann dies im Grundsatz

¹²¹ § 89a StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat), § 89b StGB (Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat), § 91 StGB (Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat).

¹²² Vgl. BSGE 118, 63 = juris, Rn. 18 ff. zum „tätlichen Angriff“ im Sinne des Opferentschädigungsgesetzes in Abgrenzung zum – hier als „uneinheitlich verwendet“ bezeichneten – Gewaltbegriff des StGB.

¹²³ BVerfGE 104, 92 = juris, Rn. 33 ff.

¹²⁴ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 07.03.2011 – 1 BvR 388/05 –, juris, Rn. 25 ff.

¹²⁵ Offen gelassen von BGH, Urteil vom 21.12.2016 – 1 StR 253/16 –, juris, Rn. 51 f.

¹²⁶ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 23.08.2005 – 2 BvR 1066/05 –, juris, Rn. 2.

¹²⁷ Vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 2, § 54 Abs. 1 Nr. 4, § 72a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 AufenthG.

eine Konkretisierung bewirken; wünschenswert wäre dann aber eine unmittelbare Bezugnahme im Wortlaut des Gesetzes.¹²⁸ Problematisch ist jedoch auch hier, dass das Gewaltschutzgesetz strukturell der Gefahrenabwehr dient und zukünftige Gewalt- und Nachstellungshandlungen mit potentiell schwerwiegenden Auswirkungen proaktiv verhindern soll, während § 25 Abs. 4c AufenthG kompensatorisch auf tatsächlich erlittene Beeinträchtigungen reagiert. Insoweit kann jedoch kaum davon ausgegangen werden, dass jede der in § 1 Abs. 1 und 2 GewSchG genannten Gewalt- und Nachstellungshandlungen unabhängig von den Umständen des Einzelfalls stets geeignet ist, ein staatliches Kompensationsbedürfnis auszulösen. Insgesamt vorzugswürdig wäre es daher, an konkrete, im Strafgesetzbuch definierte Tatbestände anzuknüpfen und auf diese Weise auch festzulegen, welche Intensität die jeweilige Anknüpfungstat im Mindesten aufweisen soll. Ob dann nur schwere und schwerste Delikte – wie z.B. schwere Körperverletzung, versuchter Totschlag oder Vergewaltigung – oder bereits geringere Delikte – wie z.B. aus rassistischer Motivation heraus begangene einfache Körperverletzungsdelikte¹²⁹ – geeignet sein sollen, ein dauerhaftes Bleiberecht zu begründen, ist Ausdruck einer politischen Entscheidung des Bundestages, wie weit der jeweilige Tatbestand gefasst werden soll.

Als nicht minder problematisch erweist sich indes der Begriff der „Sachbeschädigung mit erheblichem Schaden“. Zwar ist die Koppelung von Rechtsfolgen an Wertgrenzen, die aus sich heraus nicht numerisch bestimmt sind, der Rechtsordnung nicht fremd; ihre Konkretisierung bereitet der Rechtspraxis jedoch nicht unerhebliche Probleme und wird stark durch den jeweiligen Normkontext geprägt.¹³⁰ Hinzu kommt, dass im vorliegenden Kontext nicht der Verhaltensunwert des Täters, der sich im Wesentlichen schon aus der rassistischen Grundhaltung ergibt, sondern die Beeinträchtigung des Opfers quantifiziert werden soll. In diesem Zusammenhang mag z.B. der Zerstörung des letzten verbliebenen Identitätsdokuments, dem kein materieller Wert zukommt, eine stärker traumatisierende (und die Integrationsmöglichkeiten beeinträchtigende) Wirkung zukommen als der Beschädigung eines Sportwagens aus dem

¹²⁸ Dies wäre insbesondere auch deswegen geboten, weil auch das StGB einen – enger gefassten – Nachstellungstatbestand enthält (§ 239 StGB).

¹²⁹ Vgl. BT-Drs. 78/18, S. 4 f.

¹³⁰ Vgl. § 142 Abs. 4 StGB („nicht bedeutender Sachschaden“ / \leq 1.300 €), § 263 Abs. 3 Nr. 2 StGB („Vermögensverlust großen Ausmaßes“ / \geq 50.000 €), § 315c Abs. 1 StGB („Sache von bedeutendem Wert“ / \geq 750 €), § 306e StGB („erheblicher Schaden“ / \geq 2.500 €).

Fuhrpark eines ausländischen Unternehmers, und auch die Zerstörung eines Ladengeschäfts durch einen Brandsatz dürfte sich abhängig davon sehr unterschiedlich auswirken, ob es sich um das persönlich geführte Geschäft eines Kleinunternehmers¹³¹ oder einen Teil eines bundesweiten Filialnetzes handelt.

Angesichts dessen dürfte insgesamt kritisch zu hinterfragen sein, ob eine an einzelnen Deliktformen oder Handlung orientierte Ausgestaltung des Tatbestands dem intendierten Regulationsanliegen gerecht wird. Während hiervon zweifellos eine Symbol- und Signalwirkung gegenüber potentiellen Tätern ausgehen kann, die dem bisherigen Migrationsrecht allerdings in dieser Form fremd ist,¹³² werden die weiteren Normanliegen bei einer solchen Normausgestaltung kaum oder allenfalls akzidentiell erreicht, da nicht jede rassistische Tat – zumal bei Einbeziehung vergleichsweise niedrigschwelliger Delikte – notwendig ein Bedürfnis nach Traumabewältigung, einem Wohnortwechsel oder dem Ausgleich erlittener Nachteile hervorruft. Zudem bleibt unklar, ob und ggf. bis zu welcher zeitlichen Grenze länger in der Vergangenheit liegende Übergriffe einen Anspruch auf ein Bleiberecht begründen können.

Zweckmäßiger wäre daher eine Ausgestaltung, die die Normanliegen – z.B. durch Verzicht auf das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung bei in Folge rassistischer Gewalt eingetretener Erwerbsunfähigkeit – im Rahmen des jeweiligen ausländerrechtlichen Kontexts verwirklicht oder jedenfalls an die tatsächlichen Folgen rassistischer Taten für den Betroffenen anknüpft. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der in Betracht kommenden Sachverhalte – beginnend bei alltäglichen Diskriminierungserfahrungen über massive Gewalttaten z.B. gegenüber Asylsuchenden bis hin zu rassistisch motivierten Gewalttaten zwischen verfeindeten Ethnien – böte es sich möglicherweise ebenso an, die Entscheidung jedenfalls in Fällen, in den zuvor keine langfristige Aufenthaltsperspektive bestand, einer Härtefallkommission im Sinne des § 23a AufenthG zu überantworten (und hierbei durch Änderung der einschlägigen Regelungen deutlich zu machen, dass die Eigenschaft als Opfer rassistischer Gewalttaten ggf. härtefallbegründend wirken kann). Hierdurch würden auch Anreize für einen möglichen Missbrauch der Regelung vermieden.

¹³¹ Vgl. zu diesem Aspekt BT-Drs. 19/6197, S. 6.

¹³² Oben B. II. 1.

ii. Rassistische oder vorurteilsmotivierte Motivation

Als weitere Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis muss die begangene oder versuchte Gewalttat bzw. die Gewaltandrohung, Nachstellung oder Sachbeschädigung mit erheblichem Schaden auf einer „rassistischen oder vorurteilsmotivierten“ Motivation des Täters beruhen.

Hierbei dürfte sich – abgesehen von Fragen des Nachweises¹³³ – der Begriff der rassistischen Motivation des Täters als vergleichsweise unproblematisch erweisen, da insoweit an etablierte Begriffskategorien angeknüpft werden kann.¹³⁴ Lediglich hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf, dass rassistische Straftaten nicht notwendigerweise zwischen deutschen Tätern und ausländischen Opfern stattfinden müssen, so dass ggf. auch Auseinandersetzungen zwischen verfeindeten Ausländergruppen (gedacht sei an z.B. an Angehörige verfeindeter Bürgerkriegsparteien oder an kurdische und türkische Nationalisten) statusbegründend wirken können. Auf diese Möglichkeit ist im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bereits hingewiesen worden, so dass dies hier nicht weiter vertieft werden soll.¹³⁵

Sehr weitgehend ist allerdings die Einbeziehung auch „vorurteilsmotivierter Taten“, unter denen die Gesetzesbegründung allgemein Taten verstehen will, die sich allein oder vorwiegend „wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status“ gegen eine Person richten.¹³⁶ Während einzelne dieser Anknüpfungskategorien unproblematisch den Kategorien des Rassismus bzw. der Ausländerfeindlichkeit zugeordnet werden können, weisen andere Merkmale – insbesondere die politische Einstellung, Weltanschauung, sexuelle Orientierung oder gesellschaftlicher Status – typischerweise keinen auch nur mittelbaren Bezug zur Ausländereigenschaft des Betroffenen auf und sind daher kaum geeignet, einen spezifisch ausländerrechtlichen Schutzbedarf zu legitimieren. Zwar mögen Ausländer in Deutschland zum Teil – bedingt durch mangelnde Verwurzelung und Rückhalt in der Gesellschaft – eine höhere Vulnerabilität auch gegenüber nicht herkunftsspezifischen Formen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit

¹³³ Unten B. III. 2 b).

¹³⁴ Vgl. z.B. § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB.

¹³⁵ Vgl. BT-Plenarprotokoll 19/77, 9100B-C (Bernstiel).

¹³⁶ BT-Drs. 19/6197, S. 6.

aufweisen; dennoch erscheint die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts alleine aufgrund z.B. einer Gewaltandrohung durch politische Gegner, die in gleicher Weise auch deutsche Staatsangehörige betroffen könnte, nur schwer zu rechtfertigen. Vorzugswürdig erscheint auch insoweit eine Anknüpfung an spezifisch ausländerbezogene Motive¹³⁷ oder – insgesamt vorzugswürdig – eine Anknüpfung an in Folge rassistischer oder fremdenfeindlicher Übergriffe erlittene konkrete Beeinträchtigungen.

b) Insbesondere: Anforderungen an den Nachweis rassistischer Taten

Der Gesetzeswortlaut enthält keine spezifischen Anforderungen an den Nachweis der erlittenen Taten und der diesen zugrundeliegenden Motivation; insbesondere fordert er keine entsprechenden Feststellungen im Rahmen eines Strafverfahrens. Nach der Gesetzesbegründung sollen jedenfalls für die Feststellung der Tatmotivation nachvollziehbare Angaben der Opfer genügen; eine Bindung an tatrichterliche Feststellungen soll nur dann bestehen, wenn rassistische oder vorurteilsmotivierte Motive positiv festgestellt wurden.¹³⁸

Insoweit erweist sich das dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Vorverständnis als hochproblematisch: Über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4c AufenthG entscheiden die Ausländerbehörden der Länder – also i.d.R. untere Ausländerbehörden auf kommunaler Ebene –, die für die Feststellung strafrechtlich relevanter Sachverhalte und der zugrundeliegenden Tätermotivation weder über besondere Sachkunde, tatsächliche Kapazitäten noch mit Ermittlungsmaßnahmen nach der Strafprozessordnung vergleichbare Befugnisse verfügen. Insbesondere besteht seitens möglicher Zeugen keinerlei Aussageverpflichtung gegenüber der Ausländerbehörde, soweit diese nicht spezialgesetzlich angeordnet ist.¹³⁹ Überdies nimmt die strafprozessuale Aufarbeitung der Tat- und Schuldfrage (einschließlich einer Feststellung der handlungsleitenden Motive) oftmals viele Hauptverhandlungstage in Anspruch, während die Ausländerbehörde in der Regel nach Aktenlage unter Berücksichtigung der Angaben des Betroffenen entscheidet¹⁴⁰ und z.B. eigene Zeugenvernehmungen nur ganz ausnahmsweise – z.B. zur Aufklärung des Verdachts einer Scheinehe – vornimmt.

¹³⁷ Vgl. z.B. § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB (rassistische oder fremdenfeindliche Beweggründe).

¹³⁸ BT-Drs. 19/6197, S. 6.

¹³⁹ § 26 Abs. 3 Satz 1 VwVfG.

¹⁴⁰ § 82 Abs. 1 AufenthG.

§ 79 Abs. 2 AufenthG sieht daher z.B. eine Aussetzung des Verfahrens über die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis vor, so lange gegen den Betroffenen wegen des Verdachts einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit ermittelt wird. Auch andere Rechtsgebiete räumen der Sachverhaltsermittlung durch Staatsanwaltschaften und Strafgerichte einen Vorrang gegenüber der behördlichen Sachverhaltsermittlung im Verwaltungsverfahren ein.¹⁴¹ Schließlich entspricht es z.B. auch im Ausweisungsverfahren gängiger Praxis, das Ausweisungsverfahren erst nach Abschluss des Strafverfahrens fortzusetzen.

Dessen ungeachtet macht die Gesetzesbegründung deutlich, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gegebenenfalls unmittelbar im Anschluss an die erlittene Gewalttat möglich sein soll.¹⁴² Eine solche Sachverhaltsermittlung durch die Ausländerbehörde im Vorgriff auf bzw. parallel zu einem laufenden Strafverfahren ist jedoch nicht nur in der Sache kaum zu leisten, sondern droht sich gegebenenfalls in Widerspruch zu strafprozessualen Ermittlungsergebnissen zu setzen. Sie droht insbesondere den Ausgang des Strafverfahrens durch die Erteilung oder Nichterteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu präjudizieren, obwohl weder die Öffentlichkeit¹⁴³ noch der Beschuldigte unmittelbar am ausländerrechtlichen Verfahren beteiligt sind und der Behörde kaum geeignete Möglichkeiten zur Prüfung der tatsächlichen Angaben des Betroffenen zur Verfügung stehen. Schon aus diesem Grund verbietet sich eine Verpflichtung der Ausländerbehörde zur parallelen Sachverhaltsermittlung ebenso wie eine behördliche Entscheidung, die sich nur auf plausibel gemachte Angaben des Betroffenen stützt.

Die in der Gesetzesbegründung angedeutete Möglichkeit einer bloßen Glaubhaftmachung rassistischer oder vorurteilsgetragener Motive¹⁴⁴ ist im Gesetzeswortlaut nicht vorgesehen. Sie würde den Anforderungen an die behördliche Sachverhaltsermittlung im Zusammenhang mit Entscheidungen von erheblicher Tragweite zudem nicht gerecht, zumal seitens des Betroffenen ein erhebliches Interesse an der Darlegung eines ihm günstigen Sachverhalts besteht, eine Befragung des mutmaßlichen Täters – zumal in Ansehung eines laufenden oder noch bevorstehenden Straf- oder Ermittlungsverfahrens – aber nur selten aussichtsreich sein wird. Der in

¹⁴¹ Vgl. z.B. § 22 Abs. 1 Bundesdisziplinargesetz, § 3 Abs. 4 Satz 1 Straßenverkehrsgesetz.

¹⁴² Vgl. zum Ziel der Freistellung von Mobilitätsbeschränkungen zur Vermeidung weiterer Begegnungen mit dem Täter BT-Drs. 19/6197, S. 4 f.

¹⁴³ Vgl. zum strafprozessualen Öffentlichkeitsgrundsatz § 169 GVG sowie Art. 6 Abs. 1 EMRK.

¹⁴⁴ Vgl. BT-Drs. 19/6197, S. 6.

der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis auf eine Einbeziehung unabhängiger Opferberatungsstellen¹⁴⁵ kann allenfalls zur Sachverhaltsbewertung beitragen, die zunächst eine vollständige Sachverhaltsaufklärung voraussetzt. Zu dieser dürften die Ausländerbehörden aufgrund ihrer personellen Ausstattung, ihrer begrenzten Ermittlungsbefugnisse gegenüber Dritten und ihres übrigen Aufgabenprofils aber kaum in der Lage sein.

Zweckmäßiger erschiene es daher z.B., die Aufenthaltserlaubnis für „Opfer rechter Gewalt“ auf nach § 395 Abs. 1 StPO nebenklagefähige Delikte zu beschränken und dem Opfer so in einem gerichtlichen Verfahren – unterstützt ggf. durch einen Rechtsanwalt als Nebenklagevertreter oder Beistand¹⁴⁶ – die Möglichkeit einzuräumen, auf eine Verurteilung des Täters und die Feststellung rassistischer oder fremdenfeindlicher Beweggründe hinzuwirken, die ohnehin seit 2015 im Rahmen der Strafzumessung zu prüfen sind (§ 46 Abs. 2 Satz 2 StGB).¹⁴⁷ Eine Ausgestaltung als Schnelllösung z.B. zur Befreiung des Betroffenen von einer Wohnsitzverpflichtung, die ggf. Begegnungen mit dem mutmaßlichen Täter erzwingt, könnte auf diesem Wege allerdings ohnehin nicht erreicht werden.¹⁴⁸

c) Soll-Anspruch

Die Ausgestaltung als „soll“-Anspruch wirft die o.g. Probleme im Hinblick auf das qualifizierte Spurwechselverbot des § 10 Abs. 3 Satz 2 AsylG auf, da ein gesetzlicher Anspruch im Sinne des Aufenthaltsgesetzes nicht begründet wird,¹⁴⁹ ermöglicht zugleich aber die Berücksichtigung atypischer Fallkonstellationen. Angesichts des weitgehenden Verzichts auf die Einhaltung der gesetzlichen Regelerteilungsvoraussetzungen und des vollständigen Fehlens persönlicher Anforderungen an das Gewaltopfer bleibt jedoch unklar, welche Fallkonstellationen (z.B. Tatprovokation bzw. wechselseitige Taten, erhebliche eigene Straffälligkeit, eigene rassistische Gesinnung?) geeignet seien sollen, ein Abweichen vom gesetzlichen Regeltatbestand zu begründen; insoweit wäre eine gesetzliche Klarstellung dringend geboten.

¹⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 19/6197, S. 6.

¹⁴⁶ Vgl. § 397a, § 406h StPO (auch zur Möglichkeit der Bewilligung von Prozesskostenhilfe).

¹⁴⁷ § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB i.d.F. des Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12.6.2015 (BGBl. I, 925).

¹⁴⁸ Vgl. zur Problematik der Lösung des Problems durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aber ohnehin oben B. II. 3.

¹⁴⁹ Vgl. BVerwG NVwZ 2016, 458 (460).

d) Umfang der gewährten Rechtsstellung

Wie dargelegt gewährt § 25 Abs. 4c AufenthG-E in Verbindung mit § 26 Abs. 1 Satz 6 AufenthG-E eine sehr günstige Rechtsstellung, die zum Teil günstiger ausfällt als die Rechtsstellung z.B. subsidiär Schutzberechtigter und nahezu unweigerlich in die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis mündet (§ 25 Abs. 3 Satz 7 AufenthG).¹⁵⁰ Die Einräumung einer derart umfassenden Rechtsstellung ist zur Erreichung der Mehrzahl der in der Gesetzesbegründung genannten Ziele nicht erforderlich und setzt – insbesondere für Ausländer ohne geregelten Aufenthalt – jedenfalls in Grenzfällen zwischen vorurteilsmotivierten und alltäglichen Gewalt- oder Bedrohungshandlungen – Anreize für den Versuch einer missbräuchlichen Erlangung dieser Rechtsposition. Ob alleine die in der Gesetzesbegründung benannte Signalwirkung eine Abweichung von etablierten Grundsätzen im hier vorgeschlagenen Umfang rechtfertigt, ist Frage der politischen Abwägung und nicht Gegenstand einer fachlichen Beurteilung. Bei Ausblendung der rechtlich kaum greifbaren Symbolfunktion der Neuregelung erscheine es indes zweckmäßiger, die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Ziele im Rahmen einer differenzierten Lösung zu verwirklichen und die im Rahmen dieser Stellungnahme aufgezeigten Problemfälle – wie den Verlust der Aufenthalts- und Lebensgrundlage durch Erwerbsunfähigkeit oder die Gefahr der erzwungenen Begegnung von Täter und Opfer innerhalb des dem Opfer zugewiesenen Aufenthaltsbereichs – durch Einzelanpassung der jeweiligen Bestimmungen, die eine Erfassung der jeweiligen Problemlagen strukturell auch heute schon ermöglichen, zu bewältigen. Der Einräumung einer umfassenden und nicht auf die jeweiligen Problemlagen zugeschnittenen Aufenthaltsposition, die nahezu automatisch in ein Recht zum Daueraufenthalt übergeht, bedürfte es zu diesem Zweck nicht.

e) Belehrungs- und Beratungspflicht, Verbot der Aufenthaltsbeendigung

Bei Anhaltspunkten für das Vorliegen der Voraussetzungen eines Bleiberechts nach § 25 Abs. 4c AufenthG-E sieht § 59 Abs. 9 AufenthG-E eine Pflicht der Ausländerbehörde vor, die betroffene Person auf diese Möglichkeit und unabhängige Beratungsstellen hinzuweisen und zu beraten. Dies soll in verständlicher Weise und in einer Sprache erfolgen, die der Betroffene

¹⁵⁰ Oben B. I. 3.

versteht. Aufenthaltsbeendende oder dies vorbereitende Maßnahmen sind für die Dauer einer mindestens dreimonatigen Bedenkzeit ab der Beratung unzulässig.

Diese Belehrungs- und Beratungspflicht ist geeignet, zur effektiven Umsetzung der Rechte von Opfern rechter Gewalt beizutragen; sie hat in § 59 Abs. 7 Satz 4 AufenthG zudem ein vergleichbares Vorbild. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass diese Belehrungspflicht aufgrund ihrer systematischen Stellung im Abschnitt über die Durchsetzung der Ausreisepflicht nur gegenüber ausreisepflichtigen Personen Anwendung findet. Dies dürfte in vielen Fällen unschädlich sein, da nicht ausreisepflichtige Opfer einer rassistischen Gewalttat jedenfalls nach Wegfall ihres Aufenthaltsrechts entsprechend zu belehren sind. Da die „Aufenthaltserteilung für Opfer rechter Gewalt“ in ihren Rechtsfolgen zum Teil jedoch wesentlich günstiger ausfällt als andere Aufenthaltstitel, die ebenfalls ein Recht auf längerfristigen Aufenthalt vermitteln können, geraten bei dieser Ausgestaltung der Beratungs- und Belehrungspflicht dennoch nicht alle Begünstigten in den Genuss entsprechender Beratungsleistungen.

Praktische Probleme dürfte zudem die Verpflichtung aufwerfen, die betroffene Person ggf. auch in einer Sprache zu beraten, die sie versteht. Während die Erfüllung von Hinweispflichten ggf. auch durch Aushändigung vorübersetzter fremdsprachiger Merkblätter erfolgen kann, die zentral erstellt werden, dürfte eine individuelle Beratung in Fremdsprache insbesondere kleinere Ausländerbehörden oftmals überfordern. Zweckmäßiger dürfte es hier sein, fremdsprachige Hinweise auf zur Beratung bereite unabhängige Beratungsstellen genügen zu lassen. Jedenfalls wäre zu prüfen, den Gesetzeswortlaut an den Wortlaut vergleichbarer Bestimmungen z.B. im Asylgesetz anzupassen.¹⁵¹

Als hochproblematisch dürfte sich indes die Regelung erweisen, die aufenthaltsbeendende oder dies vorbereitende Maßnahmen für die Dauer einer dreimonatigen „Bedenkzeit“ untersagt, wenn Anhaltspunkte für das Bestehen eines Bleiberechts nach § 25 Abs. 4c AufenthG bestehen. Inhaltlich bewirkt die Bezugnahme auf bloße „Anhaltspunkte“ und die Verwendung des Konjunktivs zunächst, dass bereits vage Anhaltspunkte für eine entsprechende Gewalttat die zwingende Rechtsfolge des § 59 Abs. 9 Satz 2 AufenthG-E auslösen. Insbesondere dann,

¹⁵¹ Vgl. § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG: „in einer Sprache, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann und die er versteht“.

wenn schon der eigentliche Titelerteilungsanspruch auf bloße Angaben des Betroffenen gestützt werden können soll, ergibt sich hieraus eine extreme Herabsenkung der Anforderungen an eine Aussetzung der Abschiebung. Hinzu kommt, dass eine Frist für die Geltendmachung entsprechender Ansprüche nicht bestimmt ist und auch kein objektiver Zeitpunkt benannt ist, nach dem eine erlittene Gewalttat oder -drohung kein Bleiberecht mehr auslösen kann. Ein ausreisepflichtiger Ausländer, der in der Vergangenheit möglicherweise Opfer einer rechts-extremen Gewalttat geworden ist, die der Ausländerbehörde allerdings nicht bekannt ist, könnte die Behauptung einer solchen Gewalttat daher ggf. strategisch erst zu einem Zeitpunkt erheben, in dem alle anderen Abschiebungshindernisse beseitigt sind und eine Abschiebung bereits konkret ins Werk gesetzt ist. Schließlich ist auch nicht ersichtlich, welche Gründe dafür sprechen könnten, eine erlittene Gewalttat nicht unmittelbar im Anschluss an eine Beratung über deren mögliche Rechtsfolgen geltend zu machen. Insbesondere besteht – anders als in den in § 59 Abs. 7 Satz 1 i.V.m. § 25 Abs. 4a, Abs. 4b AufenthG geregelten Fällen – kein Anlass zur Einräumung einer Bedenkzeit z.B. über die eigene Aussagebereitschaft, weil § 25 Abs. 4c AufenthG-E eine Kooperation des Ausländers z.B. mit Ermittlungsbehörden überhaupt nicht voraussetzt. Weiterhin ist kein Grund dafür ersichtlich, die Ausländerbehörde während der vermeintlichen Bedenkzeit daran zu hindern, interne Maßnahmen zur Vorbereitung der Abschiebung zu treffen, zumal das Verbot ggf. geeignet ist, Friktionen mit der jüngst neu in § 60c Abs. 2 Nr. 2 AufenthG neu eingefügten Karenzzeit für die Erteilung einer Ausbildungsduldung und dem nunmehr in § 60c Abs. 2 Nr. 5 AufenthG genannten Ausschlussgrund des „Bevorstehens konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ auszulösen.

C. Fazit

Die Begründung des Gesetzesentwurfs verweist auf beachtliche ausländerrechtliche Folgefragen und -probleme, mit denen sich das Opfer einer Gewalttat mit rassistischen Motiven konfrontiert sehen kann. Auch wenn es geboten sein dürfte, den Bedürfnissen der Opfer rassistischer Gewalttaten auch bei der Prüfung der Anforderungen des Ausländerrechts Rechnung zu tragen und insbesondere schwere Tatfolgen nicht zum Anlass für ausländerrechtliche Nachteile zu nehmen, die sich – auch ohne staatliche Solidarisierung mit den Motiven des Täters – aus einer unterschiedslosen Anwendung ausländerrechtlicher Prinzipien und Anforderungen ergeben, können wesentliche Anliegen des Gesetzesentwurfs bereits durch sensible Anwendung des geltenden Rechts bzw. durch individuelle Detailänderungen einzelner ausländerrechtlichen Bestimmungen verwirklicht werden.

An Stelle derartiger Detailänderungen setzt der Gesetzesvorschlag mit der Schaffung eines im Wesentlichen voraussetzungslosen und in seinen Rechtsfolgen sehr wohlwollend ausgestalteten Daueraufenthaltsrechts eine Art Härtefallregelung ohne individuelle Härtefallprüfung, die neben der Behebung einer Vielzahl von Einzelproblemen vor allem eine deutliche Signalwirkung gegen Rassismus und menschenfeindliche Übergriffe entfalten soll. Ob die hierbei erhofften Signaleffekte in einem angemessenen Verhältnis zu den damit einhergehenden Systembrüchen – insbesondere im Hinblick auf die Gewährung eines umfassenden Aufenthaltsrechts alleine aufgrund erlittener Gewalterfahrungen, den unterschiedslosen Verzicht auf wesentliche Regelerteilungsvoraussetzungen und das Erfordernis behördlicher Tat- und Motivermittlungen im Vorgriff auf das eigentliche Strafverfahren – stehen, ist letztlich eine Frage der politischen Bewertung.

Als Alternative böte es sich vorliegend an, bei der Bewältigung entsprechender Härtefälle zwischen rechtmäßig im Inland aufhältigen Ausländern und Ausländern ohne geregelten Aufenthaltsstatus zu differenzieren: Im Hinblick auf den drohenden Verlust einer gesicherten Aufenthaltsposition könnte etwa gesetzlich näher geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen der Wegfall einer wesentlichen Aufenthaltsgrundlage in Folge einer fremdenfeindlichen Gewalttat als „atypischer Fall“ im Sinne des § 5 Abs. 1 AufenthG oder als „außergewöhnlicher Härtefall“ im Sinne des § 24 Abs. 4 Satz 2 AufenthG verstanden werden kann, um die Wirkung von Versuchen einer Vertreibung von Ausländern aus dem Bundesgebiet nicht mit Mitteln des

Ausländerrechts zu verstärken. Im Hinblick auf die Rechtsstellung von Ausländern ohne gesicherte Aufenthaltsposition böte es sich demgegenüber an, erlittene Beeinträchtigungen durch fremdenfeindliche Gewalt z.B. als Regelbeispiel der Unzumutbarkeit eines Festhaltens an einer räumlichen Beschränkung des Aufenthalts auf das Umfeld des Tatorts festzuschreiben, den Umfang der Bleiberechte für die Dauer des Strafverfahrens ggf. zu erweitern¹⁵² und gesetzlich festzuschreiben, dass auch schwere Tatfolgen einer fremdenfeindlichen Straftat Anlass für eine Härtefallentscheidung der in den Ländern eingerichteten Härtefallkommissionen sein können. Der Schaffung einer „Härtefallklausel ohne individuelle Härtefallprüfung“, die nicht nach den Umständen des bisherigen Aufenthalts und den tatsächlichen Bedürfnissen des Betroffenen in der jeweiligen Situation unterscheidet, bedürfte es zu diesem Zweck nicht.

Karlsruhe, den 25. Juni 2020

RaVG Dr. Philipp Wittmann

¹⁵² Die oben angedachten Änderungen des Rechts der Nebenklage oder des Mindestumfangs der tatrichterlichen Feststellungen im Strafverfahren liegen außerhalb des Kernbereichs der Expertise des Sachverständigen und sollen hier daher nicht erneut aufgeführt werden; sie wären ggf. gesondert auf ihre Vereinbarkeit mit strafprozessualen Prinzipien, der gerichtlichen und behördlichen Praxis und den Zwecken des Strafverfahrens zu prüfen.

Stellungnahme zur BT-Drucks. 19/6197 Gesetzentwurf zur Änderung des Aufenthaltsrechts – Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt

Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme ist der oben erwähnte Gesetzentwurf. Der vorgelegte Gesetzentwurf sieht die Einführung eines unbeschränkten Bleiberechts für Opfer „rassistischer oder vorurteilsmotivierter Gewaltat oder deren Versuchs oder einer entsprechend motivierten Gewaltandrohung, Nachstellung oder Sachbeschädigung mit erheblichem Sachschaden abweichend von Abs. 11 Abs. 1“ vor.

Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, ist die Vorschrift aber nicht auf Ausländer beschränkt, die ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden sind (vgl. § 11 Abs. 1 AufenthG) - was an sich die Fassung der Vorschrift nahelegt- sondern soll auf alle Ausländer Anwendung finden, die Opfer einer rassistischen Gewalttat geworden sind. Gemeint ist also etwas anderes, nämlich der Dispens von dem Verbot der Erteilung eines Aufenthaltstitels für ausgewiesene, abgeschobene oder zurückgeschobene Ausländer zusätzlich zu den in Ziff. 1 angesprochenen Befreiungen von den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 bis 2 (dh. im wesentlichen Sicherung des Lebensunterhalts, Identitätsfeststellung, Passpflicht, kein Vorliegen eines Ausweisungsinteresses). Die Aufenthaltserlaubnis soll auf drei Jahre ausgestellt werden. Nach Ablauf der 3 Jahresfrist besteht ein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis. Auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis soll grundsätzlich ein Rechtsanspruch bestehen (Soll – regelung). Nur in besonderen, in der Gesetzestypik nicht vorgesehenen Ausnahmen kann die Erlaubnis verweigert werden. Die Vorschrift geht damit inhaltlich weit über die im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4a) hinaus.

Zum Zweck der vorgeschlagenen Regelung

Zweck der Regelung ist nach der Begründung die Beseitigung potentieller aufenthaltsrechtliche Nachteile und Schwierigkeiten, denen Opfer rassistischer Gewalt entsprechend der Gesetzesbegründung ausgesetzt sein können, sowie die mit einem besonderen Aufenthaltstitel verbundene „Signalwirkung“ gegen rassistisch motivierte Gewaltanwendung.

Grundsätzlich haben Ausländer, die Opfer rassistischer Gewalt werden, ebenso wie Ausländer und Deutsche, die Opfer von Gewalttaten sind, Anspruch auf staatlichen Schutz und effektive polizeiliche und verwaltungsrechtliche Maßnahmen gegen Gewaltdrohungen. Darüber hinaus ist es sinnvoll, dass die Rechtsordnung potentiellen

Rechtsnachteilen, die sich als mittelbare Folge einer rassistischen Gewalttat ergeben können, dadurch Rechnung trägt, dass die als Folge einer Gewalttat eintretende Situation nicht zum Nachteil eines Ausländers berücksichtigt werden kann. Bei Ausländern können sich mittelbare Folgen einer Gewalttat insbes. aus dem Wegfall der aufenthaltsrechtlich grundsätzlich erforderlichen Fähigkeit der Sicherung des Lebensunterhalts ergeben. In Bezug auf die mit einem Aufenthaltsrecht verbundenen räumlichen Beschränkungen (Wohnsitzauflagen usw) können sich Nachteile und Schwierigkeiten ergeben, die aus der Bedrohung durch Gruppen, die mit rassistisch motivierter Gewalt drohen resultieren. Schließlich können im Bereich der aufenthaltsrechtlich geregelten Pflichten zur Mitwirkung bei der Erfüllung einer Ausreisepflicht (Passbeschaffung, Ausreise in den Heimatstaat) durch eine rassistische Gewaltanwendung oder – drohung die Fähigkeit und Möglichkeiten eines Ausländers beeinträchtigt sein, aufenthaltsrechtlichen Pflichten nachzukommen.

Die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten

Das geltende Aufenthaltsrecht bietet hinreichen Möglichkeiten, den angedeuteten aufenthaltsrechtlichen mittelbaren Folgen einer rassistischen Gewalttat –oder Gewaltandrohung Rechnung zu tragen. Für die rechtliche Analyse ist dabei zwischen a.) Ausländern mit einem befristeten Aufenthaltstitel, b.) anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen sowie subsidiär Schutzberechtigten und c) Asylbewerbern als möglichen Opfern einer rassistischen Gewalttat zu unterscheiden.

1. Die Sicherung des Lebensunterhalts.

Ist grundsätzlich Voraussetzung für die Verlängerung eines befristeten Aufenthaltsrechts. Für anerkannte Flüchtlinge besteht ein Aufenthaltsrecht unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts (§ 5 Abs.3 AufenthG). Dasselbe gilt für Asylbewerber aufgrund der Aufenthaltsgestattung (§55 AsylG). Zu beachten ist aber, dass bei dem Regelerfordernis der Fähigkeit, den Lebensunterhalt zu sichern, als Ausnahme zu berücksichtigen ist, wenn ein Ausländer ohne Verschulden in die Lage versetzt wird, in der er seinen Lebensunterhalt nicht sichern kann (vgl. dazu die folgenden Passagen aus Hailbronner, Ausländerrecht, Stand Nov. 2019, § 5 AufenthG, Rn. 18 und 21).

Eine Ausnahme kommt insbesondere in Betracht, wenn besondere atypische Umstände vorliegen, aufgrund derer das erhebliche öffentliche Interesse an der Vermeidung einer Zuwanderung in die Sozialsysteme hintanstellen muss (vgl. *BVerwG* v. 30. 4. 2009, 1 C 3/08, NVwZ 2009, 1239). Dies gilt auch für die Niederlassungserlaubnis aus familiären oder humanitären Gründen (*BVerwG* v. 16. 11. 2011, 1 C 12/10, Rn. 13; v. 16. 11. 2011, 1 C 4/10, Rn. 14; OVG NS v. 9. 1. 2013, 2 LB 186/12), liegt eine Ausnahmesituation vor, so kann sie der Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht entgegengehalten werden. Ein Ermessen der Ausländerbehörden wird nicht begründet (*BVerwG*, a.a.O., Rn. 15).

Als atypische Ausnahmesituation kommt nach der Rechtsprechung eine Situation in Betracht, bei der aufgrund der verfassungsrechtlichen Wertung die Verweigerung eines Aufenthaltstitels ungeachtet der damit verbundenen Belastung der sozialen Systeme **schlechthin unvertretbar** wäre (vgl. für Beispielsfälle *VGH BW* v. 12. 2. 1992, NVwZ 1992, 706 – in Folge Verkehrsunfall sozialhilfeabhängiger Ausländer; *VGH BW* v. 27. 1. 1992, NVwZ-RR 1992, 511 – volljähriger Ausländer, der auf die Hilfe seiner im Bundesgebiet lebenden Familienangehörigen angewiesen ist; ebenso *VG Berlin* v. 9. 1. 2012, 35 K 249.10 V).

Meiner Einschätzung nach wäre der Eintritt einer verminderten oder fehlenden Fähigkeit zur Sicherung des Lebensunterhalts als Folge einer rassistischen Gewalttat ein eindeutiger Fall eines Dispenses vom Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts.

2. Auswirkungen rassistischer Gewaltanwendung auf die *Zumutbarkeit, räumliche Beschränkungen zu beachten.*

Im Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes hat der Gesetzgeber bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern unlängst eine Reihe von Einschränkungen möglicherweise zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, u.a. eine Wohnsitzauflage eingeführt (§ 61d AufenthG n.F.). Darüber hinaus gibt es räumliche Beschränkungen auf das Landesgebiet nach § 61 Abs. 1. Und Auflagen nach § 61 Abs. 1 e AufenthG

§ 61 Abs. 1 d sieht jedoch neben der Familiengemeinschaft sonstige humanitäre Gründe von vergleichbarem Gewicht als Grund für eine Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzauflage vor. Als solche erwähnt die Begründung des Gesetzentwurfs erhebliche persönliche Gründe (zum Beispiel besonderer Schutzbedarf, konkret bestehende Ausbildungsmöglichkeiten oder konkrete Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit, sofern es sich nicht um bloße Gefälligkeitsbescheinigungen über eine Beschäftigung handelt, vgl. *VG Bayreuth* v. 16. 3. 2016, B 4K14.504). Aus dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit kann ein Anspruch auf Änderung der Wohnsitzauflage folgen (*VG Freiburg* v. 18. 12. 2013, 1 K 2104/02 – zur Entlassung aus einer Gemeinschaftsunterkunft und Unterbringung in einer Privatunterkunft (vgl. zur Rechtsprechung und zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit einer Wohnsitzauflage. Hailbronner, *Ausländerrecht*, Stand Febr. 2020, § 61 ,Rn. 40 45).

Eine rassistische Gewalttat oder eine Androhung einer solchen kann für einen Ausländer eine Situation begründen, in die Aufrechterhaltung einer Wohnsitzauflage unzumutbar wird. Maßgeblich sind die Umstände des Einzelfalles.

Entsprechende Grundsätze gelten auch für Asylbewerber, die während der Dauer des Asylverfahrens räumlichen Beschränkungen durch die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen oder Wohnsitzauflagen nach

§§ 59b , 60 Abs. 1 AsylG unterliegen. § 58 Abs. 1 , der für Wohnsitzauflagen nach § 59b AsylG entsprechend gilt, sieht die Erteilung einer Erlaubnis vor, den zugewiesenen Aufenthaltsbereich zu verlassen, wenn „hieran ein dringendes öffentliches Interesse besteht, zwingende Gründe es erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Eine latente Bedrohung durch rassistische Gewalt kann ggfs. eine Verlegung in eine andere Aufnahmeeinrichtung oder die Erlaubnis zur Wohnsitznahme an einem anderen Ort erfordern.

3. Auswirkungen einer rassistischen Gewaltat –oder androhung auf die *Fähigkeit eines Ausländer , einer Mitwirkungspflicht nachzukommen*. Der Gesetzgeber hat mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung einer Ausreisepflicht die Mitwirkungspflichten eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers verschärft und Pflichtverletzungen stärker u.a. mit erweiterten Möglichkeiten, Abschiebungshaft zu verhängen (vgl. § 62 AufenthG) sanktioniert. Für die Reichweite dieser Pflichten und die Sanktionierung gilt jedoch durchgehend der Grundsatz , dass Handlungen und Maßnahmen des Ausländers zumutbar sein müssen (Vgl. z.B. zur Passbeschaffungspflicht nach § 60b Abs. 2 AufenthG)

§ 60 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 AufenthG zählt eine Reihe von Handlungen und Maßnahmen auf, die regelmäßig als zumutbar gelten. Ausnahmen von der Regel sind dann angezeigt, wenn von der Normallage abweichende Verhältnisse im Einzelfall vorliegen, die eine **Unzumutbarkeit** begründen. Welche Umstände als Normallage gelten, wird im Gesetz nicht bezeichnet. In Frage kommen in der Person des Ausländers liegende besondere Umstände, die eine der in Abs. 3 Nr. 1 bis 6 bezeichneten Handlungen aus der Sicht eines objektiven Betrachters als unzumutbar erscheinen lassen. Bei der Prüfung der Zumutbarkeit sind Belange besonders schutzbedürftiger Personengruppen einzubeziehen und insbesondere das Kindeswohl besonders zu berücksichtigen (zur Zumutbarkeit vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, § 60b Stand März 2020, Rn. 38 ff.) Dass insoweit auch eine durch rassistische Gewalttaten oder androhungen und Nachstellung insbesondere von Kindern und Jugendlichen erzeugte physische oder psychische Situation berücksichtigungsfähig sein kann, ist m.E. nicht zweifelhaft.

4. *Abschiebungshindernis als Folge einer psychischen oder physischen Unfähigkeit einer Rückführung in den Heimatstaat*. Nach § 60a Abs. 2 AufenthG besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Duldung , wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Zu den rechtlichen Abschiebungshindernis gehört auch eine physische oder psychische Erkrankung als Folge einer rassistischen Gewalttat , die allerdings nach den Regeln des § 60 abs. 2c nachgewiesen werden muss Dabei unterscheidet die Rechtsprechung zwischen inlandsbezogenen und zielstaatsbezogenen

Hindernissen. Verletzungen infolge einer rassistischen Gewalttat werden bei entsprechender Intensität regelmässig ein inlandsbezogenes Abschiebungshindernis begründen. (vgl. zur Transportunfähigkeit und Krankheit als Abschiebungshindernis Hailbronner, Ausländerrecht, Stand Feb. 2020, § 60a, Rn. 71 -94)

Ein Abschiebungshindernis ist nach § 60 a Abs. 2 S.2 AufenthG ferner begründet, wenn die vorübergehende Anwesenheit eines Ausländers im Bundesgebiet zur Durchführung eines Strafverfahrens wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird. Die Begrenzung dieser obligatorischen Aussetzung einer Abschiebung auf Verbrechen dh. rassistische Gewalttaten von besonderer Schwere schließt die Aussetzung der Abschiebung bei der strafrechtlichen Verfolgung solcher Taten, die sich nicht als Verbrechen qualifizieren lassen, nicht aus. Abs. 2 S. 3 AufenthG sieht die Erteilung einer Duldung nach Ermessen vor, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Unter diese Bestimmung lässt sich zweifelsfrei das öffentliche Interesse an einem Verbleib von Ausländern zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen rassistische Gewalttäter subsumieren.

5 Sonstige Fälle, in denen Opfern einer rassistischen Gewaltat oder androhung ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen erteilt werden kann.

Das AufenthG sieht neben den oben erörterten rechtlichen Regelungen, mittels derer potentiellen aufenthaltsrechtlichen Nachteilen Rechnung getragen werden kann, weitere Möglichkeiten der Erteilung eines humanitären Aufenthaltsrechts vor. § 23a AufenthG sieht eine Aufenthaltsgewährung in Härtefällen vor. (im Jahr 2017 insgesamt 6979). Über die Praxis der Härtefallkommissionen lässt sich abgesehen von den wenigen gesetzlichen Kriterien des § 23a keine generalisierende Aussage zur Berücksichtigung von Opfern rassistischer Gewalt machen. Gesetzlich ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Länder nach ihren jeweiligen Situationen eine stärkere Berücksichtigung dieser Personengruppe einbeziehen.

Ergebnis

Als Ergebnis meines Überblicks über die Vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten, aufenthaltsrechtliche Nachteile, die sich aus der spezifischen Situation von Ausländern, die Opfer rassistischer Gewalttaten geworden sind, auszugleichen, ergibt sich, dass, kein Bedürfnis für ein unbeschränktes gesetzliches Bleiberecht für Opfer von rassistischer oder vorurteilsmotivierter Gewalt besteht. Ein derartiges Bleiberecht würde ein privilegiertes Bleiberecht unter

Dispensierung von den im allgemeinen Ausländerrecht geltenden Voraussetzungen für ausreisepflichtige Ausländer schaffen, ohne die sich daraus ergebenden Risiken für die Sicherheit und öffentliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen. Dafür besteht kein sachlicher Grund.

Die Schaffung eines derartigen Bleiberechts wäre auch ein Fremdkörper im System des Ausländerrechts. Das Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4b für Opfer einer Straftat nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz ist von vornherein auf eine vorübergehende Anwesenheit zum Zweck der Durchführung des Strafverfahrens beschränkt, wenn ohne die Angaben des Opfers die Erforschung des Sachverhalts erschwert würde.

§ 25 Abs. 4b, der in Umsetzung der „EG Opferrichtlinie 2004/18“ erging, dient wie § 25 Abs. 4a primär dem öffentlichen Interesse an der effektiven Strafverfolgung des Menschenhandels. Der strafprozessuale Zweck ist nach der gesetzlichen Regelung obligatorisch. Ein individuelles Recht auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis wird nach Abs. 4a auch dann nicht begründet, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Die Opferschutzrichtlinie schließt den Schutzzweck zugunsten der Opfer von Menschenhandel zwar nicht aus, ist aber in ihrer Zweckrichtung darauf nicht bezogen. Sie unterscheidet sich dadurch deutlich von anderen Richtlinien, die individuelle Rechtspositionen gewähren (vgl. z.B. Art. 4 RL 2003/109 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen). Art. 8, der die unionsrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltstitels niederlegt, vermeidet daher jede Formulierung, die auf einen **Rechtsanspruch der Opfer von Straftaten** hindeuten könnte (vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, Stand Dez. 2019, § 25 Rn. 115 ff).

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung v. 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386) sind zwar die Interessen der Opfer stärker berücksichtigt worden, indem grundsätzlich eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, die eine dauerhafte aufenthaltsrechtliche Perspektive im Bundesgebiet eröffnet (BT-Drs. 18/4097, S. 41). Erforderlich ist, dass objektiv eine Straftat der in Abs. 4a genannten Art begangen worden ist und dass der Ausländer zumindest auch als Geschädigter einer der genannten Straftaten angesehen werden kann.

Eine Vergleichbarkeit der Opfer von Menschenhandel mit Opfern rassistischer Gewalt scheidet aber deshalb aus, weil bei Opfern von Menschenhandel eine spezifisch ausländerrechtliche Situation durch die Straftat erst geschaffen wird. Das Opfer von Menschenhandel wird mittels einer Straftat in die Bundesrepublik Deutschland illegal verbracht und aufgrund des prekären Aufenthaltsrechts ausgebeutet. Opfer

rassistischer Gewalttaten werden nicht aufgrund rassistischer Gewaltanwendung in eine prekäre aufenthaltsrechtliche Situation gebracht. Eine Ausreisepflicht besteht in der Regel auf der Grundlage von Umständen, die mit der rassistisch motivierten Gewaltanwendung in keinem sachlichen Zusammenhang stehen, sondern auf das eigene dem Ausländer zurechenbare Verhalten zurückgehen. Für eine Privilegierung besteht von den oben erörterten Fallgestaltungen kein sachlicher Grund.

Für eine Gesetzgebung mit „Signalwirkung“ oder „Entschädigungscharakter“, besteht kein Anlass. Die Bundesregierung und die Länderregierungen haben zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um rassistisch motivierte Gewalttaten zu verhindern und mit aller Härte des Gesetzes zu sanktionieren. Für einen Vergleich mit einer Gesetzgebung, die mit Recht an staatliches Unrecht und mangelnden Schutz für rassistische Gewalt während des nationalsozialistischen Unrechtsstaates anknüpfend eine „Wiedergutmachung“ durch gesetzliche Sonderregelungen vorgesehen hat, fehlt jede Grundlage.

Fruthwilen, 26. 6. 2020

Kay Hailbronner



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)523 D

An die
Vorsitzende des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Andrea Lindholz, MdB
Platz der Republik 1
10117 Berlin

Halle, den 26. Juni 20

Sehr geehrte Frau Lindholz,
ich übersende Ihnen hiermit meine

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 29.06.2020

zu dem folgenden Beratungsgegenstand:

Geszentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt

BT-Drucksache 19/6197

I. Einführende Bemerkungen

Gegenstand der Anhörung ist der Entwurf eines Gesetzes, das an einzelne Schlussfolgerungen des NSU-Untersuchungsausschusses anknüpft, in denen eine unzureichende Reaktion staatlicher Stellen gegenüber der in den 1990er Jahren beobachtbaren Welle rassistischer und neonazistischer Gewalttaten konstatiert wird (BT-Drs. 17/14600, S. 844). Es wird davon ausgegangen, dass diese Entwicklung in den letzten Jahren erneut

verstärkt wurde. Dazu wird exemplarisch auf die Vorgänge in Chemnitz im August 2018 und die daran anschließende Debatte verwiesen.

Diese Entwicklung und die Analyse ihrer Ursachen und gesellschaftlichen Hintergründe und Relevanz ist nicht Gegenstand der vorstehenden Stellungnahme, weil dies nicht Teil der fachlichen Kompetenz des Verfassers ist. Die nachfolgenden Ausführungen gehen vielmehr davon aus, dass es in Deutschland ein beachtliches Potenzial und eine Realität rassistisch motivierter Gewalt, die staatliche Reaktionen verlangt und rechtfertigt. Ausdrücklich dahinstehen soll dabei auch, in welchem Umfang diese Gewalt als „rechte Gewalt“ zu qualifizieren ist, weil es darauf für die weitere Beurteilung deshalb nicht ankommt, weil jede entsprechend motivierte Handlung zu verurteilen und zu verhindern ist.

Im Vordergrund steht deshalb die Frage, ob der vorgeschlagene in Bezug auf das Gesamtphänomen partielle „Lösungsansatz“ (die Antragsteller sind sich wohl darüber im klaren, dass es mehr nicht sein kann) einen sinnvollen und kohärenten Beitrag zur Ursachenbekämpfung leisten kann.

Zu diesem Zweck wird zunächst ein Blick auf die staatliche Pflicht zur Gewaltprävention im Allgemeinen und zur Bekämpfung rassistisch motivierter Gewalt im Besonderen geworfen bevor dann in einem zweiten Schritt die Eignung des Aufenthaltsgesetzes kritisch beleuchtet wird. Abschließend soll auf weitere Handlungsmöglichkeiten eingegangen werden.

II. Rassistische und vorurteilsmotivierte Gewalt und staatliche Reaktions- und Schutzpflicht

Physische und psychische Gewalt sind – leider – ein allgegenwärtiges Phänomen auch der deutschen Gesellschaft. Jeder Nachrichtentag in Tageszeitungen, Rundfunk und Internet ist durchzogen von Meldungen über Gewalt in Familien, auf den Straßen, im Sport und in Flüchtlings- und Pflegeheimen. Selbst die gerne als Horte der Humanität und der Integration gefeierten sozialen Orte sind davor nicht verschont.

Der rassistisch motivierten Gewalt wird derzeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Das sollte nicht von anderen Problemschwerpunkten ablenken, kann aber dazu beitragen, das öffentliche Bewusstsein für die Handlungsnotwendigkeiten in diesem Bereich

zu schärfen. Insoweit ist der Antrag durchaus zeitgemäß und stößt eine zu führende Debatte zusätzlich an.

Richtig ist dabei auch die Prämisse, dass es einen dringenden staatlichen Handlungsbedarf gibt. Diese kann angesichts der unbestrittenen Opferzahlen nicht geleugnet werden. Fraglich ist jedoch, ob die zusätzliche Kontextualisierung als „rechte Gewalt“ sinnvoll ist. Mit ihr wird zwar ohne Zweifel eine Ursache rassistischer Motivationen in einer bestimmten politischen Grundeinstellung zutreffend verortet. Zugleich besteht aber insoweit die Gefahr einer verkürzenden Deutung der Realitäten, die den Eindruck erwecken kann, dass die Problematik bei anderen politischen und ideologischen Grundeinstellungen nicht ebenso relevant ist und dass es sich überdies um ein Problem handelt, das überwiegend bis ausschließlich „deutschen“ Täterinnen und Tätern zuzuschreiben ist. Rassistisch motivierte Gewalt ist aber auch in vielen anderen Zusammenhängen und Milieus anzutreffen. Und der Staat ist gehalten, diesem Phänomen gegenüber unvoreingenommen und umfassend aufmerksam zu sein. Das spricht nicht dagegen, Vorschläge zur Bekämpfung „rechter Gewalt“ zu unterbreiten und zu diskutieren, darf aber nicht zu einer Blickverengung führen, wie sie durch unzutreffende Typisierungen immer wieder ausgelöst werden.

2019 zählte das Bundesinnenministerium 7.909 rassistische Straftaten. Das waren rund 3 Prozent mehr als im Vorjahr.

Viele rassistische Straftaten tauchen in der Statistik des BMI allerdings nicht auf. Das ist kein auf diesen Bereich beschränktes Phänomen, sondern liegt allgemein unter anderem daran, dass viele Betroffene Vorfälle nicht anzeigen. Zudem sind viele Polizeibehörden nicht ausreichend für Rassismus sensibilisiert, um rassistische Straftaten als solche zu erkennen. Opferberatungsstellen erfassen daher in den von ihnen publizierten Beobachtungen deutlich mehr Delikte als die Behörden. Auch das entspricht den Befunden zu anderen Themenfeldern.

Dass der Staat auf rassistisch motivierte Gewalt reagieren muss und dies auch tut, haben in den letzten Monaten vielfältige Maßnahmen auf der Ebene des Bundes und der Länder gezeigt. So hat der Bundesgesetzgeber das Netzwerkdurchsetzungsgesetz erneut angepasst, um seine Instrumente an neue Erkenntnisse zu adaptieren (BT-Drucks.

19/18792). Die Bundesstiftung Forum Recht soll dazu beitragen, dass die Bedeutung von gegenseitigem Respekt wieder tiefer im Bewusstsein verankert wird (BT-Drucks. 19/5047). Das Land Sachsen-Anhalt hat im Rahmen einer Verfassungsreform eine weitere Staatszielbestimmung in Art. 37a aufgenommen, die u.a. das Land zur Unterstützung der Nichtverbreitung nationalsozialistischen, rassistischen und antisemitischen Gedankenguts verpflichtet. Hinzu kommen zahlreiche weitere Maßnahmen im Bereich der politischen Bildung sowie der Unterstützung der Opfer entsprechender Gewalttaten vor Ort, insbesondere durch die Kommunen.

Die meisten dieser Instrumente sind darauf ausgerichtet, die Ursachen rassistischer Gewalt zu bekämpfen. Das ist aus dem Blickwinkel der nachhaltigen Zielverfolgung richtig, hat aber auch zur Folge, dass den gegenwärtigen Opfern rassistischer Gewalt damit nicht spürbar geholfen wird. Deshalb erscheint es auch sinnvoll, über zusätzliche Instrumente nachzudenken und sich dabei auch an für andere Bereiche etablierte Reaktionsmechanismen zu orientieren.

Diesen Weg beschreitet offenbar der vorliegende Gesetzesentwurf, der die für Opfer des Menschenhandels in § 25 Abs. 4a AufenthG etablierte Regelung auf die Opfer rassistischer Gewalt übertragen will und eine neue Beratungspflicht vorsieht, die in § 59 Abs. 9 AufenthG, also im Zusammenhang mit einer Rückführungsmaßnahme, verankert werden soll.

Zu klären ist deshalb, ob das Aufenthaltsrecht auch in dieser Fallkonstellation ein taugliches Instrumente zur weitergehenden Bekämpfung von Gewaltursachen darstellt und ob es sich um eine anwendungstaugliche und kohärente Konzeption handelt.

III. Das Aufenthaltsrecht als Instrument zur Bekämpfung rassistischer und vorurteilsmotivierte Gewalt?

1. Die Argumentation des Gesetzesentwurfs mit der „Signalwirkung“

Der Gesetzesentwurf schlägt die Einführung eines eigenen humanitären Aufenthaltsrechts für Opfer rassistischer Gewalt vor, damit auf diese Weise „wichtige Signale“ an die Betroffenen und die Täter gesendet werden können. Die Täter sollen dadurch insoweit abgeschreckt werden, als sie ihr Ziel der „Vertreibung“ von Fremden auf diesem Weg

nicht mehr erreichen können und den Opfern soll deutlich gemacht werden, dass der Staat sie zusätzlich schützt und unterstützt.

Bereits über die Generalpräventive Wirkung einer solchen Regelung kann man streiten. Die insoweit dem Gesetzesentwurf zugrunde liegende Annahme reduziert nämlich die Motivation der Täter unangemessen kurzschlüssig auf die Vertreibungsabsicht. Das erscheint wenig plausibel, denn aus der gleichen Grundmotivation werden auch Gewalttaten gegenüber Deutschen mit Migrationshintergrund und Unionsbürgern begangen, bei denen dies von vornherein keine Rolle spielt.

Hinzu kommt, dass aus der Logik von Gewaltschutzkonzepten jedenfalls regionale Ortsveränderungen zum üblichen Reaktionsrepertoire gehören, so dass bezogen auf den bisherigen Aufenthaltsort der „Erfolg“ auch trotz eines Aufenthaltstitels aus dem Blick des konkreten Lebensumfeldes der Täter eintritt.

Ob die Betroffenen die Erteilung des Aufenthaltstitels als angemessene Reaktion auf die erlittene Gewalt sehen, ist auch nicht ohne weiteres klar. In Fällen der Traumatisierung ist es z.B. sehr viel wichtiger, die entsprechende Therapiemöglichkeiten bereitzustellen, an die dann auch aufenthaltsrechtlich im Rahmen des § 60a Abs. 2 AufenthG angeknüpft werden kann.

Insgesamt erweist sich die Argumentation insoweit nur vordergründig als schlüssig.

2. *Inkohärenz des Regelungsansatzes*

a) Ein Blick auf Regelungskonzeptionen der § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG

Der Regelungsvorschlag wird argumentativ und rechtssystematisch als „Erweiterung“ der bestehenden Opferschutzregelungen nach § 25 Absätze 4a und 4b AufenthG präsentiert. Ein Blick auf die den beiden Aufenthaltstatbeständen zugrundeliegende Regelungskonzeption macht indes deutlich, dass es insoweit bis auf die Anknüpfung an einen Opferstatus an der hinreichenden Vergleichbarkeit fehlt.

§ 25 Abs. 4a AufenthG dient seit 2007 der Umsetzung der Opferschutz-RL 2004/81/EG des Rates vom 29.4.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels oder Drittstaatsangehörige, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde. Die RL verlangt die Schaffung eines Aufenthaltsrechts mit vorläufigem

Rechtscharakter für Opfer des Menschenhandels, um Anreize für eine Kooperation mit den Strafverfolgungs- u. Gerichtsbehörden in Strafverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel zu geben. Der deutsche Gesetzgeber hat die Vorschrift 2015 dann stärker in Richtung eines dauerhaften Opferschutz weiterentwickelt.

§ 25 Abs 4b AufenthG dient der Umsetzung der Sanktionsrichtlinie 2009/52/EG. Diese Richtlinie verbietet nach Art 1 die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt, um die rechtswidrige Einwanderung zu bekämpfen. Zu diesem Zweck sieht sie gemeinsame Mindeststandards für Sanktionen u. Maßnahmen vor, die in den Mitgliedstaaten gegen Arbeitgeber zu verhängen bzw. zu treffen sind, die gegen dieses Verbot verstoßen. Auch hier werden nur die Opfer einer Straftat begünstigt, die genuin mit einer Einreise zu einem illegalen Zweck verbunden ist.

In beiden Fällen geht es um die Bekämpfung von organisierten Verbrechenstrukturen mit engen Bezügen zum Herkunftsland und zugleich darum, die Opfer vor spezifischen Gefahren zu schützen, die ihnen bei der Rückkehr ins Heimatland drohen. Sie sind damit in doppelter Hinsicht aufenthaltsrechtlich geprägt und die Gewährung des Aufenthaltsrechts ist neben der Absicherung der Strafverfolgung der Täter ein direkter und notwendiger Bestandteil des Schutzkonzepts.

In beiden Fällen liegen zudem klar abgrenzbare grenzüberschreitende kriminelle Strukturen vor, die identifiziert und gesondert bekämpft werden können und sollen.

b) Strukturelle Unterschiede bei rassistischer Gewalt

Im Vergleich dazu fehlt es bei der nun vorgeschlagenen Regelung an einem vergleichbaren aufenthaltsrechtlichen Bezug. Rassistische Gewalt wird zwar auch im Zusammenhang mit Migrationsprozesse ausgeübt, ist aber nicht darauf beschränkt. Sie steht nicht in einem direkten oder starken Zusammenhang mit organisiertem Verbrechen und erst recht nicht mit notwendig grenzüberschreitenden Strukturen. Schließlich droht den Opfern im Falle einer Rückkehr in das Heimatland keine Gefahr durch die Akteure, da diese dort keinen Einfluss ausüben können. Sollte ihnen im Heimatstaat eine Gefahr der Verfolgung wegen der Rasse usw. drohen, so liegen die Voraussetzungen für eine Anerkennung nach §§ 3, 4 AsylG vor, die einen Aufenthaltstitel nach § 25 AufenthG zur Folge hat.

Mit anderen Worten fehlt es in jeder systematischen Hinsicht an einer Vergleichbarkeit der Tatbestände. Alleine der Opferstatus und der Migrationsbezug reichen gerade nicht aus, um eine Gleichstellung zu begründen.

Das spricht zwar nicht dagegen, überhaupt mit der Gewährung eines Aufenthaltsrechts auf die rassistische Gewalt zu reagieren, legt es aus rechtssystematischen Gründen aber nahe, eine entsprechende Regelung anders zu verorten.

Das lenkt den Blick auf die Anknüpfungsmöglichkeiten im geltenden Recht, die im Gesetzesentwurf in Bezug auf Bleiberechtsregelungen der Länder knapp angesprochen werden und in der Stellungnahme des Sachverständigen *Dr. Wittmann*, die ich gerade erhalten habe, ausführlich und aus meiner Sicht zutreffend dargestellt werden, weshalb ich zur Vermeidung von Wiederholungen darauf verweise und Bezug nehme.

Das geltende Recht bietet, wie dort ausgeführt wird, den zuständigen Behörden vor allem der Länder ein ausreichend breites Spektrum an angemessenen und auch nachhaltigen Reaktionsmöglichkeiten, von denen auch Gebrauch gemacht wird. Es erscheint sinnvoll aber auch ausreichend, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

Dafür spricht vor allem, dass mit der rassistischen Gewalt ein sehr facettenreiches Phänomen angesprochen wird, dass sich anders als der Menschenhandel und die Schwarzarbeit eine einheitlichen Bewertung entzieht, weshalb der Einzelfallwürdigung und der differenzierten aufenthaltsrechtlichen Reaktion der Vorzug gegenüber der pauschalierenden gesetzlichen Rechtsfolgenanordnung zukommen sollte. Es gibt insoweit keine mit den von den Absätzen 4a und 4b erfassten Konstellationen vergleichbare Einschätzung der Schwere der Rechtsgutsbeeinträchtigungen und der Schutzkonzepte. Insbesondere ist nicht evident, dass und in welcher Weise die Gewährung eines Aufenthaltsrechts einen Beitrag zu einem wirksamen Opferschutz leistet bzw. vor zusätzlich drohenden Gefahren bewahrt.

3. *Unzureichende Bestimmtheit der Regelungen*

Überdies erweisen sich die vorgeschlagenen Tatbestandsmerkmale auch in Bezug auf die Anwendung als problematisch und nicht hinreichend bestimmt. Dazu mag an dieser Stelle schon der Hinweis genügen, dass vielfach in Aufnahmeeinrichtungen zwischen

Flüchtlingen Gewalt ausgeübt wird, bei der schwer feststellbar ist, ob diese rassistisch bzw. religiös motiviert ist oder aus Alltagskonflikten im Zusammenleben resultiert.

Erst recht gilt dies, wenn auch das weitere Tatbestandsmerkmal „vorurteilsmotiviert“ in das Gesetz aufgenommen werden sollte für das es keine Vorbilder gibt und dessen Interpretation für Behörden und Gerichte eine erhebliche Herausforderung und Unsicherheit darstellen würde. Der Begriff erweitert aber vor allem den Anwendungsbereich in ganz andere Bereiche hinein, die keinen Bezug zum Status als Ausländer / Migrant / Fremder erkennen lassen. Denn Vorurteile können in ihren Ursprüngen so vielfältig sein, dass es unmöglich ist, verlässliche Eingrenzungen vorzunehmen, die aber notwendig sind, um die Norm anzuwenden.

Insgesamt bestehen vor diesem Hintergrund erhebliche rechtsstaatliche Bedenken in Bezug auf die verlässliche Anwendbarkeit der vorgeschlagenen Norm.

4. *Verzicht auf Visumpflicht und Verortung des Beratungsangebots*

Nicht überzeugend sind auch die weiteren Vorschläge zur Änderung des § 5 Abs. 3 AufenthG und zur Ergänzung des § 59 AufenthG um einen Absatz 9.

Warum in den erfassten Fällen die Visumpflicht wegfallen soll, wenn eine rechtswidrige Einreise vorliegt, ist schwer nachvollziehbar. Es würde sich um eine sachlich nicht gerechtfertigte Besserstellung handeln, die keinen Bezug zum Opferschutz erkennen lässt.

Die Anknüpfung der Beratungspflicht an die Androhung der Abschiebung erweist sich ebenfalls als unpassend, weil sie damit vergleichsweise spät greift. Hier sollte viel früher angesetzt werden, insbesondere im Zusammenhang mit der Aufklärung der den Tatbestand auslösenden Straftat.

Im Übrigen wird im Allgemeinen Teil des Gesetzesbegründung auf das eigentliche Problem hingewiesen: die vielfache Überforderung des zuständigen Verwaltungspersonals, rassistisch motivierte Gewalt zu erkennen und darauf auch mit Beratungsangeboten angemessen zu reagieren. Dieser Befund ist aus der Forschung zu den Opfern von Menschenhandel sowie den Opfern von Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention bekannt. Die Verbesserung der Qualifikation des Personal ist in vieler Hinsicht eine große Herausforderung, u.a. weil inzwischen ein so weites Spektrum an besonderen Lagen und

Bedürfnissen zu berücksichtigen ist, dass dafür ein erheblicher Aufwand notwendig ist, der bei gleichzeitiger Personalknappheit schwer zu leisten ist.

Vermutlich ist es auch aus dem Blickwinkel der Opfer aber sehr viel sinnvoller an dieser Stelle zu „investieren“ und zugleich für den Umgang mit den vorhandenen aufenthaltsrechtlichen Instrumenten zu schulen als auf das Problem pauschal und undifferenziert mit einem systematisch nicht passenden Aufenthaltstitel zu reagieren.

IV. Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt rate ich deshalb von einer Umsetzung des Gesetzesentwurfs ab.

So berechtigt das damit verfolgte Anliegen auch ist: die vorgeschlagene „Lösung“ passt aus systematischen Gründen nicht als weiterer Opferschutztatbestand in § 25 AufenthG, weil es sich um ein völlig anders strukturiertes Phänomen handelt, das sich zudem einer einheitliche Bewertung entzieht. Die Verleihung eines Aufenthaltsrecht mag in einigen Fallkonstellationen eine angemessene Reaktion auf die Verübung rassistisch motivierter Gewalt sein, aber nicht in allen Fällen. Die vorhandenen Reaktionsmöglichkeiten sind ausreichend und sollten durch eine bessere Sensibilisierung des Personals für den Umgang mit ihnen in ihrer praktischen Wirksamkeit verbessert werden.

Prof. Dr. Winfried Kluth

An das
Sekretariat des Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)523 E

27. Juni 2020

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a.
und der Fraktion DIE LINKE: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Aufenthaltsgesetzes (BT-Drucks. 19/6197)**

**Anhörung im Ausschuß für Inneres und Heimat des Deutschen
Bundestages am 29. Juni 2020**

I. Sachliche Einwände

Niemand wird abgeschoben, *weil* er Opfer einer Straftat geworden ist. Die Begründung des Gesetzesentwurfs behauptet dies zwar offenbar jedenfalls als grundsätzliche Möglichkeit und zwar mit der Erwägung, ein Ausländer könne infolge einer zu seinem Nachteil verübten Straftat, speziell einer Gewalttat, seine Beschäftigung oder Einkommensgrundlage verlieren, weil er zeitweise arbeitsunfähig geworden ist, und an diesen Umstand könnten dann aufenthaltsbeendende Maßnahmen anknüpfen. Aber das ist so nicht richtig: wer nämlich gesundheitlich so beschädigt ist, daß er erwerbsunfähig ist, würde in der Regel schon allein aufgrund dieses Umstandes wohl kaum abgeschoben werden, bis seine Gesundheit einigermaßen wiederhergestellt ist, und zwar bereits unabhängig davon, wie es eigentlich zu der Erwerbsunfähigkeit gekommen ist. Auch könnte die zeitweise Erwerbsunfähigkeit als solche dann nicht zum Anknüpfungspunkt einer Ausweisungsverfügung werden, wenn sie ohne jedes Verschulden des Betroffenen allein auf einer zum Nachteil des Betroffenen begangenen, vermutlich fremdenfeindlichen Straftat beruht; dies wäre nämlich ein Ermessensfehler der Aufenthaltsbehörde, der zudem auf eine unerträgliche Härte gegenüber dem Betroffenen hinausliefe, was vor den Verwaltungsgerichten kaum Bestand haben könnte.

Wohl auch deswegen wird der Insinuation eines *kausalen Nexus* zwischen Straftat und Abschiebung („die Nazis verprügeln einen Ausländer, und deswegen wird der dann abgeschoben“) die weitere Insinuation eines metaphysisch-ideellen Nexus nachgeschoben: „die Nazis verprügeln ein Ausländer, und wenn dieser dann im Ergebnis nicht in Deutschland bleibt, sondern zu irgendeinem späteren Zeitpunkt aus welchen Gründen auch immer doch noch ausreisen muß, dann können die Nazis sagen, sie hätten so unrecht nicht gehabt“. In den Worten der Antragsbegründung:

„Zum anderen muß bereits der Anschein einer – und sei es unfreiwilligen – ‚Kumpanei‘ zwischen rechten Gewalttäterinnen und Gewalttätern und dem Staat vermieden werden. Werden aber Opfer rechter Gewalt zur Ausreise aufgefordert oder gar abgeschoben, können sich die Täterinnen und Täter zumindest subjektiv bestätigt fühlen, da dies ihren rassistischen Zielen entspricht.“

Schon diese Formulierung wirft natürlich mehrere Fragen auf: ist es wirklich zu erwarten, daß der Zorn mancher Menschen auf Asylbewerber und Migranten, die sie (wohl nicht in allen Fällen ganz zu Unrecht) im Verdacht haben, hauptsächlich wegen der Sozialleistungen nach Deutschland zu kommen, mit anderen Worten also ernten zu wollen, wo sie nicht gesät haben, nach der Umsetzung des Gesetzgebungsvorschlags der Fraktion DIE LINKE spürbar abebbt, weil sich diese Menschen nun auf einmal nicht mehr „subjektiv bestätigt“ fühlen? Wäre nicht – bei halbwegs realistischer Betrachtungsweise – vielmehr zu erwarten, daß die Abneigung mancher Menschen gegen Migranten und deren zum Teil vorhandenes Mißtrauen gegen das politische System überhaupt sich durch die Umsetzung des Gesetzgebungsvorschlags der Fraktion DIE LINKE eher noch verstärken würde? (Und wäre nicht übrigens zu erwarten, daß – in der Sprache der Antragsbegründung – „rechts“ motivierte Gewalttäter, derer man habhaft wird, vor Gericht behaupten werden, sie wären eigentlich „links“ motiviert und hätten den

von ihnen geschätzten Asylbewerbern nur zu einem dauernden Aufenthaltsrecht verhelfen wollen?). Und: inwiefern kann eine in Gemäßheit der geltenden Gesetze und unter voller Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte ergangene, typischerweise auch gerichtlich überprüfte und nicht beanstandete aufenthaltsbeendende Maßnahme dadurch delegitimiert werden, daß sie angeblich den vermeintlich „rassistischen“ Zielen gewisser Straftäter „entspricht“? Nach dieser Logik dürften Unternehmer und Manager auch nicht mehr wegen geschäftlicher Verfehlungen vor Gericht gestellt werden, weil sich sonst militante Linksextremisten in ihrem antikapitalistischen Tun bestätigt fühlen könnten.

Richtig ist, daß natürlich schon Asylbewerber und sonstige Ausländer im Ergebnis aus Deutschland ausgewiesen beziehungsweise auch abgeschoben worden sind, nicht weil, sondern *obwohl* sie zuvor zu irgendeinem Zeitpunkt Opfer einer fremden freundlich motivierten Straftat geworden sind. Dies liegt eben daran, daß der eine mit dem anderen Sachverhalt von vornherein nichts zu tun hat und die Herstellung einer rechtlichen Verbindung zwischen beiden Sachverhalten willkürlich wäre.

Die inhaltlich bedenklichste Tendenz der Antragsbegründung dürfte aber darin liegen, daß hier das in der Sache geforderte Bleiberecht für Ausländer, die bei Anwendung der eigentlich, bislang und ansonsten geltenden, für alle gleichen rechtlichen Vorschriften einer Ausreisepflicht unterliegen würden, hier in der Sache *nicht* – wie sonst bei radikalen Forderungen mit linksutopischem Hintergrund – eigentlich mit übergeordneten Menschenrechten der Betroffenen oder mit einer Rechtsordnung und Verfassung angeblich transzendierenden Universal-moral begründet werden, sondern offenbar durchaus pragmatisch mit der Erwägung, erst durch ein Bleiberecht als Folge „rechter“ Gewalttaten würden die (angeblichen) Pläne, Ziele und Kalküle der „rechten“ Gewalttäter wirklich vereitelt und in ihr Gegenteil verkehrt.

Es handelt sich also hier um die *Negation der Negation*. Genau dies ist aber in Hegels Rechts-theorie die Definition der *Strafe*. Nach dem politischen Willen der Fraktion DIE LINKE soll das Bleiberecht eigentlich abzuschiebender Ausländer, die Opfer einer „rechten“ motivierten Straftat geworden sind, also offenbar der Bestrafung der Urheber dieser Tat dienen. Der eigentliche, zumal moralische Skandal hieran ist weniger, daß es sich bei dieser Strafe um eine Kollektivstrafe handeln würde, da sie ja die konkreten Straftäter als Personen gar nicht trifft und berührt, sondern die staatliche Gemeinschaft als solche, die nun mit Menschen weiterleben muß, die sie eigentlich hätte abschieben wollen und müssen. Sondern eher, daß hier die Anwesenheit von Ausländern in Deutschland – jedenfalls eines Teils von ihnen, der nach den Zielen des Gesetzentwurfes, könnte er realisiert werden, dann ja stetig anwachsen würde – *überhaupt* als *Strafe* definiert wird bzw. als Strafe dienen soll.

II. Rechtliche Einwände

1. Das Problem der „institutionalisierten Willkür“

Täglich kommt es vor, daß z.B. ein Bürger eine von ihm beantragte Baugenehmigung nicht erhält, obwohl im drei Jahre zuvor das Auto gestohlen worden ist, oder daß ein Bürger eine hohe Steuernachzahlung aufbringen muß, obwohl eine vor einiger Zeit wegen einer waffenrechtlichen Angelegenheit bei ihm durchgeführte Hausdurchsuchung sich im Nachhinein als rechtswidrig herausgestellt hatte. Das eine hat jeweils mit dem anderen nichts zu tun; die Rechtsstaatlichkeit besteht ja gerade darin, daß „ohne Ansehen der Person“ nach rechtlich vorgegebenen Tatbeständen geurteilt wird. keineswegs dürften Behörden versuchen, irgendwie „freihändig“ einen „lebensmäßigen Gesamtausgleich“ herzustellen. Würde das Bauamt eine bauplanungsrechtlich eigentlich nicht in Frage kommende Baugenehmigung im Hinblick auf den seinerzeitigen Autodiebstahl erteilen oder das Finanzamt die eigentliche Steuerschuld wegen der seinerzeitigen Hausdurchsuchung nur zur Hälfte einfordern, wäre dies offensichtliche Willkür.

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE will nun diese Art von Rechtswillkür im Sinne eines „lebensmäßigen Gesamtausgleichs“ (mit dem Nebenzweck der Bestrafung politisch verkehrt, weil angeblich „rassistisch“ denkender Bevölkerungsteile) gesetzlich institutionalisieren. Aber dies nicht auf der ganzen Linie, sondern *nur* im Hinblick auf Ausländer und *nur* im Hinblick auf aufenthaltsbeendende Maßnahmen, die eben dann für immer ausbleiben sollen.

Durch die hier vorgeschlagene gesetzliche Festschreibung eines Bleiberechts aus kompensatorischen Gründen wird aber – im Vergleich zu den beiden oben skizzierten Beispielfällen, in denen eine Behörde jeweils versucht, „freihändig“, also unter Weglassung der eigentlich geltenden gesetzlichen Vorgaben, „Gerechtigkeit“ herzustellen – nur *scheinbar* die Willkür durch eine gesetzliche Regelung vermieden. Sondern die gesetzliche Regelung *selbst* ist willkürlich, weil sie nur bei Ausländern und nur im Hinblick auf das Bleiberecht einen Gesetzesdispens aus kompensatorischen Gründen eröffnen will. Für alle anderen Menschen – speziell für alle Deutschen Staatsbürger – gelten die Gesetze hingegen einfach fort, egal, wie großes Unrecht sie zuvor erlitten haben mögen.

Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG gilt das Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot aus Art. 3 Abs. 1 GG auch für den Gesetzgeber. Freilich sind insofern, wenn es also um die demokratisch legitimierte Ausgestaltung der Rechtsordnung geht, andere Maßstäbe anzulegen als bei der gleichheitsförmigen Anwendung bereits bestehender Gesetze durch die Behörden. Dennoch hat der Gesetzgeber keine universale Gestaltungsfreiheit. Hier liegt es so, daß Ausländer als Kompensation für von privaten Dritten begangene Unrechtsakte, deren Intensitätsgrad u.U. gering sein kann – denn offenbar würde nicht nur ein Faustschlag ausreichen, sondern auch der „Versuch“ oder die Androhung eines Faustschlages, aber übrigens auch Sachbeschädigungen oder eine – inhaltlich weithin unklare – „Nachstellung“ – faktisch einen *Verwaltungsrechtsdispens* zugesprochen erhält, den ein Deutscher auch nach noch so erheblichen

Straftaten Dritter nicht erlangen könnte. Kein Deutscher, der z.B. nach brutalen Anschlägen aus der linken Szene körperlich behindert bleibt, muß deswegen einen geringeren Steuersatz zahlen, erhält erleichtert eine Baugenehmigung oder dürfte auf dem Radweg parken. Warum also muß die staatliche Gemeinschaft bereits für Gewaltandrohungen und „Nachstellungen“ angeblich „rechter“ Straftäter zum Nachteil von Ausländern diese kollektiv kompensieren, wohingegen selbst gravierendste Straftaten etwa der linken Szene oder auch krimineller „Clans“ orientalischer Provenienz sei es zum Nachteil von Deutschen oder zum Nachteil von Ausländern *nicht* entsprechend kompensationsfähig sind?

2. Die Kriterien „rassistische“ oder „vorurteilsmotivierte“ Gewalttat

Der Dispens von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen soll nicht die Rechtsfolge *jeglicher* Gewalttat, deren Versuch, Androhung usw. sein, sondern dies soll nur dann der Fall sein, wenn es sich spezifisch um eine rassistische „oder“ vorurteilsmotivierte Tat gehandelt hat. Dies wirft schon vom einfachen Sprachsinn her das Problem auf, daß beide Kriterien offenbar in einem exklusiven Alternativverhältnis zueinander stehen; rein rechtsmethodisch müßten sie also vom Rechtsanwender voneinander *abgegrenzt* werden, um überhaupt angeben zu können, oder die 1. oder die 2. Alternative des neuen Absatzes 4c des § 25 Aufenthaltsgesetz einschlägig ist. D.h., der Wortlautfassung der Vorschrift scheint die Prämisse zugrundezuliegen, „Rassismus ist kein Vorurteil“. Vermutlich will die Fraktion DIE LINKE dies so *nicht* sagen; dann hätte sie aber besser „und/oder“ geschrieben. Im allgemeinen ist es wenig sinnvoll, zwei Tatbestandalternativen, verbunden mit „oder“, nebeneinanderzustellen, die man vermutlich gar nicht sinnvoll gegeneinander abgrenzen kann oder soll.

Wie es mit der Abgrenzung auch sei: auch von diesem Problem einmal ganz abgesehen sind die Begriffe nicht handhabbar bzw. wenig sinnvoll. Würden sie von den Verwaltungsgerichten redlich und präzise angewendet, wäre der Tatbestand wohl nie erfüllt.

a) „Rassistische“ Gewalt

Ein Kaukasier (also: „Weißer“), der tatsächlich und ernstlich der Auffassung wäre, z.B. allen (und nicht nur manchen) dunkelhäutigen Menschen per se, und zwar aus biologisch-rassistischen Gründen, überlegen zu sein, der müßte sich ja *gerade aus diesem Grund* eigentlich bemüßigt fühlen, überall als Helfer, Berater und Fürsprecher der Dunkelhäutigen aufzutreten. Denn körperliche oder geistige Überlegenheit würde ja nach anerkannten ethischen Grundsätzen niemals zu Willkürakten gegenüber Schwächeren berechtigen, sondern vielmehr (im Rahmen des Möglichen) zu Rat und Hilfe verpflichten. Jedenfalls einen moralisch intakten „Rassisten“ müßte man sich also wohl nicht als skrupellosen Gewalttäter vorstellen, sondern er würde wohl eher durch einen ausgesprochenen Paternalismus gegenüber Fremdstämmigen auffallen.

Aber wie dem auch sei: Menschen in Deutschland, die sich zu Gewalttaten oder Drohungen gegenüber Asylbewerbern oder sonstigen Ausländern verstanden haben, begründen dies –

nach aller Lebenserfahrung – eigentlich *nie* mit „Rassentheorien“ (die übrigens nicht selten, wenn man sich näher mit ihnen befaßt, erstaunlich voraussetzungsreich und differenzierend sind), sondern vielmehr mit der Erwägung, zumal die Asylbewerber wollten in Deutschland nur Sozialleistungen oder sonstige geldwerte Vorteile in Anspruch nehmen, die ihnen aber in der Sache eigentlich nicht zustünden, weil weder sie noch ihre Vorfahren jemals in Deutschland Steuern oder Sozialabgaben gezahlt hätten. Es muß hier gewiß nicht näher ausgeführt werden, daß solche Erwägungen natürlich niemals Straftaten entschuldigen könnten und daß den Fundamentalkritikern der deutschen Asylpraxis v.a. auch entgegenzuhalten wäre, sie möchten sich mit ihren Vorwürfen an die gewählten Politiker, also v.a. die Bundestagsabgeordneten wenden, da eben diese in Deutschland die Gesetze machen und gewiß nicht die Asylbewerber. Aber wie dem auch sei: der – zwar rechtsblinde und rechtsfeindliche – Wunsch, eine andere Person gewissermaßen „privat“ dafür zu bestrafen, daß sie ernte, wo sie nicht gesät habe und mithin eine Art „Sozialdieb“ sei, ist nicht „rassistisch“.

b) Vorurteile

Auch hat es vermutlich noch nie einen Gewalttäter gegeben, der von sich aus bekannt und geltend gemacht hätte, seine Taten beruhen auf seinen „Vorurteilen“ gegen Ausländer oder Asylbewerber. Sondern auch jeder Gewalttäter nimmt jedenfalls (eben auf seine Art) für sich in Anspruch, daß zutreffende und sorgfältig überprüfte *Erkenntnisse* der Hintergrund seiner Taten seien. Das heißt in praktischer Hinsicht, daß offenbar *jegliche* Bejahung des Tatbestandes aus § 25 Abs. 4c 1. Alt. Aufenthaltsgesetz durch eine Behörde oder ein Gericht *immer nur* aufgrund der Prämisse erfolgen könnte, daß das, was der Täter selber sagt, völlig unbeachtlich sei. Freilich hat ein überführter Gewalttäter keinen „Anspruch“ darauf, daß Behörden ihm alles, was er selbst über die Tat und ihre Motivation sagt, auch „glauben“. Aber es bleibt doch rechtsstaatlich problematisch, wenn eine bestimmte Rechtsnorm *überhaupt* nur zu Anwendung kommen kann, wenn man die Sichtweise des Täters selbst von vornherein immer völlig außer acht läßt. Denn jedenfalls aus der Sicht des Täters waren „Vorurteile“ *niemals* das Motiv.

Wo man in den großen Kontroversen der Gegenwart auch hinblickt, stellt man sogleich fest: die „Vorurteile“ des einen sind die „gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse“ des anderen, ob es nun um den menschlichen Anteil am Klimawandel, die Existenz verschiedener Menschenrassen, den kostenmäßig positiven Anteil muslimischer Einwanderer an der deutschen Volkswirtschaft oder die Umweltfreundlichkeit von Batterieautos geht. Deswegen muß es aus wissenschaftlicher Sicht verwundern, mit welchem Selbstbewußtsein und welcher Selbstverständlichkeit das Wort „Vorurteil“ im politisch-medialen Komplex gebraucht wird. In praktischer Hinsicht bedeutet es meist „die Gedanken der politischen Konkurrenz“, was es zum Gebrauch in Rechtstexten wohl von vornherein wenig geeignet erscheinen läßt.

Auch kann es niemals Aufgabe des Rechtssystems sein, zu entscheiden, ob eine bestimmte Auffassung nun „Vorurteil“ oder „gesicherte wissenschaftliche Erkenntnis“ ist – dies ist Sache des Wissenschaftssystems, das aber übrigens insofern auch niemals letzte Wahrheiten, sondern wechselnde Paradigmen und in deren Rahmen herrschende Meinungen und For-

schungsstände produziert, die ihrerseits eben weniger die „Wahrheit“, als vielmehr die jeweiligen *Machtverhältnisse im Wissenschaftssystem* abbilden. Die Liberalität (oder, mit Luhmann, auch „Demokratizität“) des Gesellschaftssystems liegt nun darin, daß es sich bei den insofern abgebildeten Machtverhältnissen um die genuinen und gewissermaßen autochthonen, jedenfalls vom „System Politik“ nicht *unmittelbar* zu beeinflussenden Machtverhältnisse im (insofern autonomen) System Wissenschaft *selber* handelt und diese Machtverhältnisse nicht einfach die Fortsetzung der ohnehin bestehenden *politischen* Machtverhältnisse mit anderen Mitteln (d.h. unter Universitätsbriefkopf) sind.

Der Gesetzgebungsvorschlag der Fraktion DIE LINKE, nach dem nun also Behörden und Gerichte einen Gesetzesdispens zugunsten von bestimmten Ausländern sollen gewähren können und müssen, und zwar dann, wenn die Auffassungen einer *anderen*, dritten Person als „Vorurteile“ einzustufen sind, weckt gewisse Zweifel daran, ob die zur Demokratie nun einmal erforderliche Abgrenzung und Autonomie der gesellschaftlichen Subsysteme „Politik“, „Recht“ und „Wissenschaft“ von den Akteuren des heutigen politisch-medialen Komplexes überhaupt noch verstanden, vorausgesetzt und gewollt wird.

Dr. Robert Seegmüller
Richter am Bundesverwaltungsgericht
Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes
des Landes Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)523 F

Berlin, den 28. Juni 2020

Stellungnahme

zu dem

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

- Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt - (BT-Drs. 19/6197)

I. Gesetzesvorhaben

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt - möchte Ausländern, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet Opfer einer versuchten oder vollendeten Gewalttat, eine Gewaltandrohung, Nachstellung oder Sachbeschädigung mit erheblichem Schaden geworden sind, einen gesicherten Weg zu einem Daueraufenthaltsrecht eröffnen, wenn der Täter sich bei der Tat von rassistischen Motiven oder anderen Vorurteilen in Bezug auf die Person des Opfers hat leiten lassen. Mit der Einräumung des Aufenthaltsrechts soll eine Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit des Opfers durch die Straftat und eine dadurch bewirkte Benachteiligung bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln ausgeglichen werden. Dem Opfer soll außerdem ermöglicht werden, eine wegen der Tat eventuell erforderliche psychotherapeutische Behandlung erfolgreich abzuschließen und dem Täter durch einen Wohnortwechsel auszuweichen. Schließlich soll ein starkes Signal an das Opfer und den Täter gesendet werden. Mit der Einräumung einer aufenthaltsrechtlichen Vergünstigung soll die Gesellschaft sich auf die Seite des Opfers stellen und der auf eine Ausreise des Opfers aus dem Bundesgebiet gerichteten Motivation des Täters entgegenzutreten.

II. Erforderlichkeit der Regelungen des Gesetzentwurfes zur Erreichung seiner Ziele

Das Aufenthaltsgesetz trägt den von dem Gesetzentwurf verfolgten konkreten Zielen bereits hinreichend Rechnung (1.-3.). Im Übrigen ist ein Bedürfnis nach dem von dem Gesetz vorgeschlagenen Signal nicht erkennbar (4.).

1. Tatbedingte Minderung der Fähigkeit den Lebensunterhalt zu sichern

Die Minderung der Erwerbsfähigkeit eines Ausländers durch eine der von dem Gesetzentwurf in den Blick genommenen Taten löst nicht stets ausländerrechtliche Nachteile aus (a). Soweit sie das tut, lässt das Aufenthaltsgesetz ihre Kompensation schon jetzt zu (b, c).

a) Keine Relevanz der Frage bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 24, 25 Abs. 1 bis 3, 4a und 4b AufenthG

Die Sicherung des Lebensunterhalts ist nicht in allen Fällen Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels. Soweit das Aufenthaltsgesetz die Sicherung des Lebensunterhalts für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht voraussetzt, stellt sich die von dem Gesetzentwurf aufgeworfene Frage schon nicht. Eine tatbedingte Minderung der Erwerbsfähigkeit kann in derartigen Fällen nämlich keine aufenthaltsrechtlichen Nachteile auslösen.

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels setzt in der Regel voraus, dass der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Das ist der Fall, wenn er ihn einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Nicht als Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gilt u.a. der Bezug von öffentlichen Mitteln, die auf Beitragsleistungen beruhen (§ 2 Abs. 3 AufenthG). Erforderlich ist insoweit jeweils eine positive Prognose, dass der Ausländer seinen Lebensunterhalt für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts in dem beschriebenen Sinn selbst bestreiten kann.¹ Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG (Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz) und nach § 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG (Aufenthaltserlaubnis für anerkannte Asylberechtigte,

¹ Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 13. Auflage 2020 § 2 Nr. 2.3.3

für anerkannte Flüchtlinge und für subsidiär Schutzberechtigte) werden ohne Prüfung der Sicherung des Lebensunterhalts erteilt (§ 5 Abs. 3 Satz 1 HS 1 AufenthG). Das gleiche gilt gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 HS 2 AufenthG für Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG (Aufenthaltserlaubnis für die Opfer bestimmter Straftaten für die Dauer des Strafverfahrens gegen den Täter). In diesen Fällen stellt sich die von dem Gesetzentwurf aufgeworfene Frage daher nicht.

b) Kompensierbarkeit tatbedingter aufenthaltsrechtlicher Nachteile bei Aufenthaltstiteln aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen ohne die Titel nach §§ 24, 25 Abs. 1 bis 3, 4a und 4b AufenthG

Gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG kann die Ausländerbehörde bei allen Aufenthaltstiteln aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen, bei denen die Lebensunterhaltssicherung nicht ohnehin nicht zu prüfen ist (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 1 AufenthG und oben a) von der Forderung nach der Sicherung des Lebensunterhalts absehen. Die Ausländerbehörde hat das ihr eingeräumte Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die jeweiligen gesetzlichen Grenzen zu beachten (§ 40 VwVfG). Sie hat sich dabei an dem Grundsatz zu orientieren, dass die besonderen Verhältnisse von Flüchtlingen und anderen aus humanitären Gründen aufgenommenen Personen die Erfüllung der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen grundsätzlich erschweren. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der humanitäre Aufenthalt grundsätzlich auf die Dauer der Verfolgungsgefahren und sonstigen Gefährdungen begrenzt ist und während dieses Zeitraums eine Beendigung des Aufenthalts ohnehin nicht ernsthaft in Betracht kommt.² Im Rahmen der zu treffenden Ermessensentscheidung ist außerdem die Minderung der Erwerbsfähigkeit durch eine der in dem Gesetzentwurf genannten Taten zu berücksichtigen. Es wäre widersprüchlich einem Ausländer die mangelnde Fähigkeit zur Lebensunterhaltssicherung entgegenzuhalten, wenn dieser Zustand gerade Folge mangelnden staatlichen Schutzes vor der Tat war, die ihn herbeigeführt hat.

² Bergmann/Dienelt, a.a.O., § 5 Rn. 162

c) Kompensierbarkeit tatbedingter aufenthaltsrechtlicher Nachteile bei allen übrigen Aufenthaltstiteln

Im Übrigen darf von dem Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts ausnahmsweise abgesehen werden, wenn atypische Umstände des Einzelfalles vorliegen, die so bedeutsam sind, dass sie das sonst ausschlaggebende Gewicht der gesetzlichen Regelung beseitigen. Es muss sich dabei um eine Abweichung handeln, die die Anwendung des Regelfalles nach Sinn und Zweck unpassend, grob unpassend oder untunlich erscheinen lässt.³ Die von dem Gesetzentwurf in den Blick genommenen Fälle lassen sich aus den unter b) genannten Gründen unproblematisch als atypische Fälle im Sinne der Vorschrift einordnen.

2. Sicherstellung des Abschlusses einer psychotherapeutischen Behandlung im Inland

Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht bereits jetzt den Abschluss einer psychotherapeutischen Behandlung, die ein Ausländer infolge einer gegen ihn gerichteten rassistisch oder vorurteilsmotivierten Tat im Sinne des Gesetzentwurfs, im Inland durchführen muss.

a) Wer im Bundesgebiet infolge eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriffs gegen seine Person oder durch dessen rechtmäßige Abwehr eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat, erhält wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen auf Antrag Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes (§ 1 Abs. 1 OEG). Dieser Anspruch steht auch Ausländern zu (§ 1 Abs. 4 OEG).

Die Ausländerbehörden können, gestützt auf § 7 Abs. 1 Satz 2 AufenthG, bereits jetzt Aufenthaltserlaubnisse für die Durchführung von Behandlungen § 1 Abs. 1, Abs. 4 OEG erteilen. § 7 Abs. 1 Satz 2 AufenthG erlaubt die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen in begründeten Fällen auch für Zwecke, die im Aufenthaltsgesetz nicht ausdrücklich niedergelegt sind. Ein begründeter Fall ist schon dann gegeben, wenn der von dem Ausländer genannte Aufenthaltsgrund nicht abwegig oder missbräuchlich erscheint.⁴ Das behördliche Ermessen kann in den von dem Gesetzentwurf in den Blick genommenen Fallgestaltungen unter dem Gesichtspunkt

³ Bergmann/Dienelt, a.a.O., § 5 Rn. 9 ff.; BVerwG, Urteile vom 16. August 2011 – BVerwG 1 C 12.10 - juris Rn. 18 und vom 22. Mai 2012 – 1 C 6.11 – juris, Rn 23

⁴ Bergmann/Dienelt, a.a.O., § 7 Rn. 10 f.

der Folgenbeseitigung auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels reduziert sein.⁵ Da die Notwendigkeit einer psychotherapeutischen Behandlung Folge mangelnden staatlichen Schutzes gegen die Tat ist, die die Behandlungsbedürftigkeit herbeigeführt hat, dürfte die Ermessensausübung regelmäßig auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Durchführung der zur Heilung der Tatfolgen erforderlichen psychotherapeutischen Behandlung verengt sein.

b) Im Übrigen kann dem Ausländer ein Anspruch auf Erteilung einer Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG zustehen. Die Vorschrift verpflichtet zur Erteilung einer Duldung, wenn die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Rechtlich unmöglich ist eine Abschiebung, wenn sie im Verhältnis zu dem Betroffenen rechtlich ausgeschlossen ist.⁶ Das kann mit Blick auf den Gesundheitszustand des Ausländers gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG anzunehmen sein, wenn die Rückreise in seinen Heimatstaat zu einer wesentlichen oder gar lebensbedrohlichen Verschlechterung führen würde. Das kann auch bei psychischen Erkrankungen der Fall sein.

Zudem kann ein zielstaatsbezogenes Abschiebungshindernis nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG anzunehmen sein, wenn für den Ausländer in seinem Heimatstaat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib und Leben oder Freiheit besteht. Diese kann sich auch daraus ergeben, dass sich der Gesundheitszustand des Ausländers bei einer Rückkehr in sein Heimatland alsbald nach seiner Rückkehr wesentlich verschlechtern würde, weil eine adäquate Behandlung dort nicht möglich ist.⁷

3. Wohnortwechsel

Im Bundesgebiet aufenthältliche Ausländer unterliegen nur ausnahmsweise Beschränkungen ihrer Freizügigkeit (a). Im Übrigen reichen die vorhandenen gesetzlichen Regelungen aus, um einem Bedürfnis nach einem Wohnortwechsel nach eine Tat im Sinne des Gesetzentwurfes Rechnung zu tragen (b).

⁵ Bergmann/Dienelt, a.a.O., § 7 Rn. 15a

⁶ Bergmann/Dienelt, a.a.O., § 60a Rn. 112

⁷ BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2006 - 1 C 18.05 - BVerwGE 127, 33 Rn. 15

a) § 12 Abs. 2 Satz 1 AufenthG ermöglicht den Ausländerbehörden Visa und Aufenthaltserlaubnisse mit räumlichen Beschränkungen zu erteilen. Darüber hinaus kann ein Ausländer zur Förderung seiner nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet werden, für den Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in dem Land seinen gewöhnlichen Aufenthalt (Wohnsitz) zu nehmen, in das er zur Durchführung seines Asylverfahrens oder im Rahmen seines Aufnahmeverfahrens zugewiesen worden ist (§ 12a Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Besondere räumliche Beschränkungen gelten für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer. Der Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers ist räumlich auf das Gebiet eines Landes (§ 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG) bzw. den Bezirk der zuletzt für ihn zuständigen Ausländerbehörde (§ 61 Abs. 1b AufenthG) beschränkt. Über diese Regelung hinaus ermöglichen § 61 Abs. 1c bis Abs. 1e AufenthG die Anordnung von räumlichen Beschränkungen in weiteren Fällen. Im Übrigen hindert das Aufenthaltsrecht einen Wohnortwechsel mit dem Ziel, dem Täter einer der in dem Gesetzentwurf genannten Taten auszuweichen, nicht.

b) Soweit das Aufenthaltsgesetz die Anordnung von räumliche Beschränkungen ermöglicht, die einem Wohnortwechsel zum Zwecke des Ausweichens vor dem Täter einer der in dem Gesetzentwurf genannten Straftaten ermöglicht oder zwingend anordnet, sind die gesetzlichen Regelungen hinreichend flexibel, um dem Anliegen des Gesetzentwurfs auch ohne ausdrückliche gesetzliche Änderung Rechnung zu tragen.

Räumliche Beschränkungen nach § 12 Abs. 2 AufenthG stehen im Ermessen der Ausländerbehörde. Die Änderung solcher Beschränkungen steht daher ebenfalls in deren Ermessen. Das Ziel, dem Ausländer ein Ausweichen vor dem Täter einer der in dem Gesetzentwurf genannten Straftaten zu ermöglichen, dürfte das Ermessen der Ausländerbehörde auf eine Änderung einer Wohnsitzauflage reduzieren.

Eine Wohnsitzauflage nach § 12a Abs. 1 AufenthG kann nach § 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG zur Vermeidung einer Härte geändert werden. Eine solche wird in Fällen, in denen der Ausländer Opfer einer der in dem Gesetzentwurf bezeichneten Straftaten geworden ist, regelmäßig anzunehmen sein.

Die Wohnsitzauflagen nach § 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG und Abs. 1a hindern ein Ausweichen des Ausländers vor dem Täter einer der in dem Gesetzentwurf genannten Straftaten wegen der Größe des Bereichs, auf den der Aufenthalt des Ausländers beschränkt ist, regelmäßig

nicht. Außerdem erlöschen diese Auflagen häufig schon drei Monate nach der Einreise in das Bundesgebiet (§ 61 Abs. 1b AufenthG). Im Übrigen können die nach Ermessen der Ausländerbehörde anzuordnenden Aufenthaltsbeschränkungen in § 61 Abs. 1c bis Abs. 1e AufenthG jederzeit nach Ermessen geändert werden. Eine Ermessensreduzierung auf Änderung der Wohnsitzauflage ist anzunehmen, in Fällen, in denen der Ausländer Opfer einer der in dem Gesetzentwurf benannten Straftaten geworden ist.

4. Signalwirkung

Bund und Länder signalisieren bereits auf vielfältige Weise mit Wort und Tat unmittelbar, dass rassistisch motivierte Gewalttaten in der Bundesrepublik Deutschland nicht toleriert werden. Vor diesem Hintergrund ist ein Bedürfnis nach einem weiteren Signal nicht erkennbar.

Der vorliegende Gesetzentwurf scheint auch deswegen ungeeignet zu sein, um das erstrebte Signal zu setzen, weil er rassistisch motivierten Gewalttaten nur indirekt durch das Versprechen eines Vorteils für das Opfer einer solchen Straftat entgegenwirken möchte. Der Gesetzentwurf kann auf diese Weise den Eindruck erwecken, er finde sich mit der Existenz rassistisch motivierter Gewalttaten ab und wolle lediglich deren Folgen verwalten. Das überzeugt als Regelungskonzept nicht.

III. Die einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes

Die zentrale Vorschrift des Entwurfs bedarf der sprachlichen Überarbeitung.

1. Der Gesetzentwurf möchte „ausländische Personen“ begünstigen (Art. 1 Nr. 2 Entwurf). Dieser Begriff ist dem Ausländerrecht bisher fremd. Sein Inhalt ist dementsprechend unklar. Eine Person kann beispielsweise als „ausländisch“ angesehen werden, wenn sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit hat, wenn sie sich in einem anderen Staat aufhält oder wenn sie sich in der Vergangenheit über einen längeren Zeitraum im Ausland aufgehalten hat. Sollte der Gesetzentwurf auf die Staatsangehörigkeit zur Definition des Kreises der Begünstigten abstellen wollen, sollte statt des Begriffs „ausländische Person“ der im Aufenthaltsgesetz für

Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit geprägte Begriff „Ausländer“ verwendet werden.

2. Die weitere Tatbestandsvoraussetzung „während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet“ (Art. 1 Nr. 2 Entwurf) ist bedenklich weitgefasst. Sie erfasst beispielsweise auch Touristen, die während eines Urlaubs Opfer eines Diebstahls eines wertvollen Kfz werden. Denkbar wäre, nach „Bundesgebiet“ den Halbsatz „, der nicht touristischen Zwecken dient,“ einzufügen.

3. Der Gesetzentwurf knüpft die von ihm vorgeschlagene Begünstigung daran, dass ein Ausländer Opfer einer Gewalttat, des Versuchs einer Gewalttat, einer entsprechenden Gewaltandrohung, Nachstellung oder Sachbeschädigung mit erheblichem Schaden geworden ist. (Art. 1 Nr. 2 Entwurf). Die Begriffe Gewalttat und Gewaltandrohung sind rechtlich nur unzureichend konturiert. Die Gesetzesbegründung⁸ schlägt zur Konkretisierung, der Begriffe eine analoge Anwendung vergleichbarer Vorschriften vor. Allerdings kommt die analoge Anwendung von Vorschriften nur in Betracht, wenn eine planwidrige Lücke in einem Gesetz vorliegt. Davon kann bei einem (nur) unscharfen Begriff nicht ausgegangen werden. Der Bedeutungsgehalt eines solchen Begriffs ist unter Anwendung der anerkannten Regeln der Gesetzesauslegung (Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck, Systematik) zu ermitteln. Im Rahmen der systematischen Auslegung kann auf die Bedeutung wortgleicher Tatbestandsmerkmale in anderen Gesetzen zurückgegriffen werden. Solche zeigt die Begründung indes nicht auf. Wollte man die Formulierung konkretisieren, könnte man an die im Strafrecht bestehende Begriffsbildung anknüpfen und beispielsweise formulieren: „versuchte oder vollendete Straftat gegen die körperliche Unversehrtheit, Nachstellung (§ 238 StGB) oder Sachbeschädigung (§ 303 bis 305a StGB) mit einem Schaden von mindestens ... €“.

4. Der Gesetzentwurf knüpft die Begünstigung schließlich daran, dass eine der Anknüpfungstaten rassistisch ist (Art. 1 Nr. 2 Entwurf). Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass es um Taten gehen soll, die der Täter aus rassistischen Motiven begeht. Sie meint weiter, eine solche Motivation müsse angenommen werden, wenn das Opfer hierzu nachvollziehbare Angaben mache.

⁸ BT-Drs. 19/6197 S. 6

a) Der Gesetzentwurf klärt nicht, in welchem Umfang der Tatentschluss des Täters von rassistischen Motiven geprägt gewesen sein muss. Insoweit empfiehlt sich eine Klarstellung (z.B. „überwiegend“ o.ä.).

b) Der Wunsch der Gesetzesbegründung, es möge für die Feststellung der rassistischen Motivation ausreichen, dass das Opfer nachvollziehbare Angaben macht, kommt in dem Gesetzestext zudem nicht ausreichend zum Ausdruck. Es gelten daher die allgemeinen Grundsätze über die objektive Beweislast im öffentlichen Recht. Die Behörde und eventuell später das Gericht müssen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vom Vorliegen eines Tatbestandsmerkmals überzeugt sein, andernfalls kann die daran anknüpfende Begünstigung nicht ausgesprochen werden. Bei der Überzeugungsbildung sind grundsätzlich alle Beweismittel in den Blick zu nehmen (§ 24 VwVfG). Dazu gehört die Aussage des Opfers, aber auch die Aussage des Täters. Von einer Präzisierung des Gesetzeswortlauts im Sinne der Gesetzesbegründung ist allerdings abzuraten. Angesichts der von dem Gesetzentwurf in Aussicht gestellten aufenthaltsrechtlichen Begünstigung bestünde ein erheblicher Anreiz zu unwahrem oder verfälschendem Vortrag, der von Behörden und Gerichten kaum effektiv auf seine Richtigkeit überprüft werden könnte.

5. Der Gesetzentwurf knüpft die von ihm vorgesehene aufenthaltsrechtliche Begünstigung weiter daran, dass die Anknüpfungstaten vorurteilsmotiviert sind (Art. 1 Nr. 2 Entwurf). Der Inhalt des Begriffs ist unklar, weil er den Kreis der Motive, die ein Vorurteil im Sinne des Gesetzes seien sollen, nicht beschreibt. Unter Vorurteil wird gemeinhin eine nicht objektive, meist von feindseligen Gefühlen bestimmte Meinung angesehen, die sich jemand ohne Prüfung der Tatsachen voreilig, im Voraus über jemanden oder etwas gebildet hat. Mit diesem Inhalt ist der Begriff zur Beschreibung des Kreises der Begünstigten ungeeignet. Die Gesetzesbegründung weist auf einen engeren Begriffsinhalt hin. Danach ist eine Anknüpfungstat vorurteilsbehaftet, wenn sie von einem der in Art. 3 Abs. 3 GG enthaltenen Kriterien geleitet wird. In diesem Sinne sollte der Gesetzestext präzisiert werden.

Zusammenfassung der Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

1. Der **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes** - Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt - möchte Ausländern, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet Opfer einer versuchten oder vollendeten Gewalttat, eine Gewaltandrohung, Nachstellung oder Sachbeschädigung mit erheblichem Schaden geworden sind, einen gesicherten Weg zu einem Daueraufenthaltsrecht eröffnen, wenn der Täter sich bei der Tat von rassistischen Motiven oder anderen Vorurteilen in Bezug auf die Person des Opfers hat leiten lassen.

2. Das **Aufenthaltsgesetz** trägt den von dem Gesetzentwurf verfolgten konkreten Zielen bereits **hinreichend Rechnung**. Im Übrigen ist ein **Bedürfnis** nach dem von dem Gesetz vorgeschlagenen Signal **nicht erkennbar**.

a) Die **Minderung der Erwerbsfähigkeit** eines Ausländers durch eine der von dem Gesetzentwurf in den Blick genommenen Taten löst nicht stets ausländerrechtliche Nachteile aus. Soweit sie das tut, lässt das Aufenthaltsgesetz ihre Kompensation schon jetzt zu.

b) Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht bereits jetzt den **Abschluss einer psychotherapeutischen Behandlung**, die ein Ausländer infolge einer gegen ihn gerichteten rassistisch oder vorurteilsmotivierten Tat im Sinne des Gesetzentwurfs, durchführen muss.

c) Im Bundesgebiet aufenthältliche Ausländer unterliegen nur ausnahmsweise **Beschränkungen ihrer Freizügigkeit**. Im Übrigen reichen die vorhandenen gesetzlichen Regelungen aus, um einem Bedürfnis nach einem Wohnortwechsel nach eine Tat im Sinne des Gesetzentwurfes Rechnung zu tragen.

d) Bund und Länder signalisieren bereits auf vielfältige Weise mit Wort und Tat unmittelbar, dass rassistisch motivierte Gewalttaten in der Bundesrepublik Deutschland nicht toleriert werden. Vor diesem Hintergrund ist **ein Bedürfnis nach einem weiteren Signal nicht erkennbar**. Der vorliegende Gesetzentwurf scheint auch deswegen ungeeignet zu sein, um das erstrebte Signal zu setzen, weil er rassistisch motivierten Gewalttaten nur indirekt durch das Versprechen eines Vorteils für das Opfer einer solchen Straftat entgegenwirken möchte. Der Gesetzentwurf kann auf diese Weise den Eindruck erwecken, er finde sich mit der Existenz rassistisch motivierter Gewalttaten ab und wolle lediglich deren Folgen verwalten. Das überzeugt als Regelungskonzept nicht.

3. Die zentrale Vorschrift des Entwurfs (§ 25 Abs. 4c AufenthG-E, Art. 1 Abs. 2 Entwurf) bedarf der **sprachlichen Überarbeitung**.

Heike Kleffner¹

Berlin, den 26.6.2020

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt (BT-Drs. 19/6197) –

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt (Drucksache 19/6197) und zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am 29. Juni 2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nimmt der Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalttaten (VBRG e.V.) Stellung zu dem Gesetzentwurf „Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt“ (Drucksache 19/6197). Wir begrüßen es ausdrücklich, dass der Innenausschuss des Deutschen Bundestages sich mit dem wichtigen Thema des Aufenthaltsrechts für Opfer rechter Gewalt erstmals mit einer Sachverständigenanhörung auseinandersetzt. Denn es ist eine zentrale Frage für den demokratischen Rechtsstaat, wie der Schutz von Menschen ohne einen dauerhaften Aufenthaltstitel gewährleistet wird, die aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermeintlichen Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer politischen oder religiösen Überzeugungen, ihres sozialen Status, ihrer sexuellen Orientierung oder Identität in Deutschland Opfer von rassistisch motivierten Gewalttaten und Terroranschlägen geworden sind und durch die erlittene Gewalt aus ihrem bisherigen Leben gerissen und mit langfristigen physischen und psychischen Folgen konfrontiert werden.

Mit dem Gesetzentwurf für ein Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt durch eine Ergänzung des §25 AufenthG um den Absatz 4c) wird eine dringend notwendige Ausweitung des Opferschutzes auch für die Betroffenen rassistischer Gewalt ohne dauerhaften Aufenthaltstitel möglich. Ein derartig eindeutiges Signal des Gesetzgebers, sich den politischen Zielen der Täter*innen entgegen zu stellen, die u.a. Geflüchtete und andere Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit durch Gewalt und Terroranschläge einschüchtern und letztendlich aus Deutschland vertreiben wollen, ist aus Sicht der Opferberatungsstellen auch deshalb notwendig,

¹ Die Verfasserin ist Geschäftsführerin des Verbands der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V. . Derzeit sind 15 unabhängige Beratungsstellen für Betroffene rechts, rassistisch und antisemitisch motivierter Gewalt aus 13 Bundesländern im VBRG e.V. zusammengeschlossen. Jährlich beraten und begleiten die Mitgliedsorganisationen mit langjähriger Erfahrung und großer Expertise hunderte Betroffene rechter Gewalttaten. www.verband-brg.de

weil alle bisherigen Maßnahmen zur Bekämpfung politisch rechts und rassistisch motivierter Gewalt offensichtlich nicht ausreichend sind, um „Rechtsextremismus als größte Gefahr für die Demokratie“ (Bundesinnenminister Horst Seehofer am 21.2.2020) und damit einhergehend insbesondere rassistisch motivierte Gewalt effektiv zu bekämpfen. Zuletzt starben in den vergangenen 12 Monaten dreizehn Menschen bei rassistisch, antisemitisch und rechtsterroristisch motivierten Attentaten in Hanau, Halle (Saale) und Isha bei Kassel; Dutzende Menschen wurden dabei zum Teil schwer verletzt. Alleine in 2019 ereigneten sich laut Bundesinnenministerium mindestens 758 politisch rechts motivierte Gewalttaten im Themenfeld „Hasskriminalität“. Tatmotive für zwei Drittel der im Themenfeld „Hasskriminalität“ von den Strafverfolgungsbehörden registrierten Gewalttaten waren laut Bundeskriminalamt „Rassismus“ und „Fremdenfeindlichkeit“. ² Die im VBRG e.V. zusammengeschlossenen Beratungsstellen gehen von einem wesentlich höheren Ausmaß rassistisch motivierter Gewalt aus: Alleine in den acht ostdeutschen Bundesländern sowie Berlin, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben die unabhängigen Beratungsstellen in 2019 insgesamt 1.347 politisch rechts, rassistisch und antisemitisch motivierte Gewalttaten mit 1.982 direkt davon Betroffenen registriert. Davon waren 841 Angriffe rassistisch motiviert.³

Die bisher auf der Grundlage der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode des Bundestags umgesetzten Reformen – darunter u.a. Änderungen von §§ 74a, 120, 142a und 143 Gerichtsverfassungsgesetz sowie § 46 Strafgesetzbuch⁴ und Nr. 207 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) – benötigen aus Sicht der Opferberatungsstellen dringend einer Ergänzung auch im Bereich des AufenthG. Denn seit der Selbstenttarnung des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) im Jahr 2011 sowie der erneuten Zuspitzung rassistischer Gewalttaten gegen Geflüchtete, Menschen mit Migrations- und Fluchterfahrungen und Schwarze Deutsche ab 2015/2016 hat der Gesetzgeber im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts u.a. im Rahmen des so genannten „Migrationspakets“ im Sommer 2019 ganz überwiegend Gesetzesänderungen beschlossen, die Abschiebungen erleichtern⁵ und Grundrechte von Asylsuchenden und Geduldeten einschränken, in dem u.a. die Wohnsitzauflage für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte entfristet und die Dauer des Aufenthalts in

² Vgl. Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, Bundeskriminalamt: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2019 Bundesweite Fallzahlen, 12. Mai 2020, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

³ Vgl. Drei Todesopfer und mindestens fünf Angriffe täglich: Jahresbilanz rechte Gewalt 2019, VBRG e.V. vom 12. Mai 2020, www.verband-brg.de/rechte-rassistische-und-antisemitische-gewalt-in-deutschland-2019-jahresbilanzen-der-opferberatungsstellen/ (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

⁴ vgl. u.a. Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12.6.2015

⁵ Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.8.2019

Sammelunterkünfte verlängert wurde.

I. Zum Ausmaß rassistisch motivierter Gewalt und den Zielgruppen des Gesetzesentwurfs

Für die im Zusammenhang mit den bisherigen parlamentarischen Befassungen mit einem Aufenthaltsrecht für Opfer rassistischer Gewalt geäußerten Bedenken, damit werde einem Missbrauch durch Meldungen fingierter rassistisch motivierter Gewalttaten und anschließender Antragstellung Vorschub geleistet, gibt es nach allen aktuell vorliegenden Studien u.a. des Bundeskriminalamtes und des LKA Schleswig-Holstein zum Anzeigeverhalten und Dunkelfeld bei der polizeilichen Erfassung nach rassistisch motivierten Gewalttaten keinerlei Anhaltspunkte. Im Gegenteil: Der „Deutsche Viktimisierungssurvey 2017“, für den das Kriminalistische Institut des BKA bei einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage mehr als 30.000 Menschen ab 16 Jahren nach ihren Opfererfahrungen befragt hatte, verweist auf ein höheres Ausmaß rassistisch motivierter Gewalttaten als die in der PMK-Statistik im Themenfeld PMK Rechts Gewalttaten „Hasskriminalität“ für 2019 ausgewiesenen knapp zwei Gewalttaten täglich. Die BKA-Studie 2017 geht davon aus, dass sich bundesweit 22,9 Fälle von vorurteilsgeleiteten Körperverletzungen aus dem Themenfeld „Hasskriminalität“ pro 1000 Einwohner*innen ereignen. Am zweithäufigsten sind dabei laut der BKA-Studie Fälle, bei denen die Herkunft des Opfers entscheidend für dessen Viktimisierung ist (6,3 Fälle pro 1000 Einwohner).⁶ Eine Dunkelfeldstudie des Landeskriminalamtes Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2017 zu „Erfahrung und Folgen von Vorurteilskriminalität“ kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass die Mehrzahl vorurteilsmotivierter Straftaten von den Opfern nicht angezeigt wurde - die mittlere Anzeigequote liege demnach bei 29,3 Prozent.⁷ Schon in 2009 hatte eine Studie der Grundrechteagentur der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung auf diese Untererfassung hingewiesen.⁸ Sowohl die o.g. Statistiken des BKA als auch die Statistiken der Opferberatungsstellen zum Ausmaß von rassistisch motivierten Gewalttaten bilden also offensichtlich nur einen Ausschnitt der Realität rassistisch motivierter Angriffe ab. Sollte der Gesetzesentwurf dazu führen, dass sich das Anzeigeverhalten von Betroffenen rassistischer Gewalttaten verändert, so wäre dies in Hinblick auf die bislang offensichtlich lückenhafte

⁶ Kriminalistisches Institut des Bundeskriminalamts: Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017, Kap. 3.2.3 Opfererfahrungen im Bereich Vorurteilskriminalität, S. 27 https://pure.mpg.de/rest/items/item_3039765_5/component/file_3039766/content (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

⁷ Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen Forschungsbericht Nr. 145, Erfahrung und Folgen von Vorurteilskriminalität - Schwerpunktergebnisse der Dunkelfeldstudie des Landeskriminalamtes Schleswig-Holstein 2017, Kap. 3.3. Anzeigeverhalten, S. 24f. https://kfn.de/wp-content/uploads/2019/03/FB_145.pdf (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

⁸ vgl. Agentur für Grundrechte (Hg.) EU-MIDIS – Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung, 2.2.5.3. Unterbliebene Meldung S. 79f. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_DE.pdf (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

Strafverfolgung und die erhoffte abschreckende Wirkung von nachfolgenden Verurteilungen der Täter*innen ein nicht nur aus Sicht der Opferberatungsstellen, sondern auch der Strafverfolgungsbehörden sicherlich ein positiver Nebeneffekt.

Schlussfolgerungen über die Staatsbürgerschaft oder den jeweiligen Aufenthaltstitel der Angegriffen lassen sich aus den PMK-Statistiken und den Themenfeldern „Rassismus“ oder „Ausländerfeindlichkeit“ kaum ziehen. Anhand der regelmäßigen parlamentarischen Anfragen zu flüchtlingsfeindlichen Gewalttaten sowie der BKA-Lagebilder zu flüchtlingsfeindlichen Straftaten und der Vorfalls-Chroniken der Opferberatungsstellen wird aber deutlich, dass Geflüchtete eine Hauptbetroffenengruppe rassistischer Gewalt sind: So wurden laut Bundesregierung im Jahr 2019 229 Geflüchtete Opfer einer PMK Rechts Gewalttat⁹; im Jahr 2016 wurden laut Bundesregierung 560 Geflüchtete bei flüchtlingsfeindlichen Angriffen verletzt.¹⁰ Auch hier ist von einem erheblichen Dunkelfeld auszugehen. Im Beratungsalltag der Opferberatungsstellen zeigt sich, dass aus rassistischen Motiven angegriffene Geflüchtete bei einfachen Körperverletzungsdelikten häufig auf eine Strafanzeige verzichten, u.a. weil sie aus Unkenntnis der Rechtslage negative Auswirkungen auf ihre Asylverfahren oder ihren Aufenthaltsstatus befürchten.

Wie heterogen die Betroffenenengruppen rassistisch motivierter Gewalt sind, wird anhand der nachfolgenden Beispiele aus dem ersten Halbjahr 2020 deutlich: Am 6. Juni 2020 etwa wurde in Saarbrücken ein Student aus Gabun, der an einer Bushaltestelle gewartet hatte, unvermittelt von einem 24-Jährigen rassistisch beleidigt, mit dem Tod bedroht, mit einem Faustschlag zu Boden gebracht und mit mehreren Messerstichen im Hals- und Brustbereich attackiert. Der saarländische Generalstaatsanwalt geht von einem „fremdenfeindlichen“ Motiv aus; das Amtsgericht Saarbrücken hat Haftbefehl gegen den Angreifer wegen versuchten Mordes in Tateinheit mit Körperverletzung erlassen.¹¹ Am 30. März 2020 sprühen bislang unbekannte Täter*innen ein Hakenkreuz auf die Eingangstür des Lebensmittelgeschäfts „Al Salam“ einer syrischen Familie in Burg (Sachsen-Anhalt) und verschütten Benzin in dem Laden, der sich in einem Mehrfamilienhaus befand. Die Familie musste in Folge des Brandanschlags das Geschäft

⁹ vgl. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextreme-gewalt-mehr-als-1700-straftaten-gegen-gefluechtete-und-unterkuenfte-a-845e6372-c1a1-4bdf-ba7b-1e089351e10b> sowie u.a. die Antworten der Bundesregierung auf die regelmäßigen Kleinen Anfragen von MdB Ulla Jelpke (Die Linke) (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

¹⁰ <https://www.sueddeutsche.de/politik/fremdenhass-mehr-als-3500-angriffe-auf-fluechtlinge-im-jahr-2016-1.3395560> (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

¹¹ <https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarbruecken/24-jaehriger-soll-studenten-aus-gabun-in-saarbruecken-angegriffen-haben-ermittlungen-wegen-mordversuchs-aid-51525863> (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

aufgeben und verlor ihren Lebensunterhalt.¹² Am 19. Februar 2020 tötete ein rassistisch motivierter Attentäter in Hanau neun Menschen aus Familien mit Migrations- und Fluchterfahrungen sowie seine Mutter und sich selbst.¹³

Die Heterogenität der Betroffenengruppen rassistisch motivierter Gewalt ohne dauerhaften Aufenthaltstitel wird in dem Gesetzentwurf für ein Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt ausdrücklich adressiert. Denn damit soll unter anderen verhindert werden, dass das Aufenthaltsrecht von Angegriffenen oder Hinterbliebenen in Gefahr gerät, „weil sie in Folge der Gewalttat ihre Beschäftigung oder Einkommensgrundlage verlieren, etwa wegen psychischer oder physischer Verletzungen und Beeinträchtigungen der Erwerbstätigkeit“. Dies gilt auch für ausländische Studierende mit einem Aufenthaltstitel, der in der Regel an das Studium und dessen Dauer des Studiums gebunden ist. Die restriktive Handhabung von Härtefallregelungen etwa bei Verlängerungsanträgen nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG, die „besondere Umstände des Einzelfalls“ oder „außergewöhnliche Härte“ voraussetzen, führt in der Beratungspraxis der Opferberatungsstellen immer wieder zu Fällen, in denen Betroffene rassistischer Gewalttaten, die etwa durch Brandanschläge auf ihre Lebensmittelgeschäfte oder Imbisse ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage verlieren oder aufgrund von Posttraumatischen Belastungsstörungen nach rassistischen Angriffen ihr Studium abbrechen müssen, ohne eigenes Verschulden in teilweise jahrelange Unsicherheit über ihren weiteren Aufenthalt in Deutschland gestürzt werden. (vgl. Falldarstellung 2 im Anhang der Stellungnahme)

II. Die bisherigen Regelungen sind ungenügend

1. Die Erlasse bzw. Weisungen aus den Jahren 2016 bis 2018 der Bundesländer Berlin,¹⁴ Brandenburg¹⁵ und Thüringen¹⁶ sowie der Beschluss der Bremischen Bürgerschaft¹⁷ zur

¹² <https://www.volksstimme.de/lokal/burg/gewalt-hakenkreuz-und-brandstiftung>
<https://www.volksstimme.de/lokal/burg/brandanschlag-al-salam-fuer-immer-geschlossen> (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

¹³ vgl. Hessenschau vom 23.2.2020: Neun junge Hanauer, mitten aus dem Leben gerissen
<https://www.hessenschau.de/gesellschaft/opfer-des-anschlags-neun-junge-hanauer-mitten-aus-dem-leben-gerissen-opfer-hanau-anschlag-100.html> (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

¹⁴ Weisung des Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 22.05.2017, (zuletzt eingesehen am 26.06.2020); auffindbar unter „Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin VAB 60a, 60a.2.2. Duldung für Zeugen / Zeuginnen von Verbrechen sowie für Opfer von Hasskriminalität, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/einwanderung/service/downloads/artikel.875097.php> (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

¹⁵ Erlass Nr. 08/2016 im Ausländerrecht Aufenthaltsrecht; Bleiberecht für Opferrechtsmotivierter Gewaltstraftaten vollziehbar Ausreisepflichtige - §§ 60a Absatz 2 Satz 3, 25 Absatz 5 AufenthG

vom 21.12.2016, abrufbar unter: https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/erl_nr_8_2016

¹⁶ Erlass des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz, siehe <https://justiz.thueringen.de/aktuelles/medieninformationen/detailseite/35-2018/> (zuletzt eingesehen am 23.06.2020)

¹⁷ „Humanitäres Bleiberecht für Opfer rechtsextremistischer und rassistischer Gewalt“, Drs. 19/071 vom 22.8.2018, abrufbar unter: <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/protokoll/b19l0067.pdf>, (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

Regelung eines partiellen Bleiberechts für Betroffene rassistischer Gewalt ohne dauerhaften Aufenthaltstitel sind so ungenügend, dass sie in der Praxis bislang kaum zur Anwendung gekommen sind und damit ihr Ziel verfehlen, die Betroffenen rassistischer Gewalt bzw. Hasskriminalität zu schützen. So teilte etwa die Verwaltung für Inneres und Sport Berlin im April 2019 mit, dass mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten der Weisung sowie deren Ergänzung im Sommer 2018 in Berlin „Anträge von Betroffenen bislang nicht gestellt“ worden seien. In einem von der Polizei mit Einverständnis der betroffenen Person an die Ausländerbehörde Berlin übermittelten Fall sei eine Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG für ein Jahr erteilt worden; zudem sei ihr weisungsgemäß geraten worden, einen Antrag bei der Härtefallkommission zu stellen.¹⁸

Die Opferberatungsstelle ReachOut Berlin sowie der Republikanische Anwälte- und Anwältinnenverein e.V.¹⁹ und die Thüringische Opferberatungsstelle ezra²⁰ begrüßten zwar grundsätzlich die Signalwirkungen der Regelungen in Berlin, Brandenburg und Thüringen. Sie kritisierten diese aber u.a. deshalb, weil sie keinen verfestigten Aufenthalt ermöglichen, sondern die Betroffenen an die Härtefallkommission verweisen, und mit einem jeweils weit gefassten Ausschlusskatalog einer Täter-Opfer-Umkehr Vorschub leisten würden: *„Wann und in welcher Form das Verhalten eines Opfers als ‚Absichtsprovokation‘ oder ‚mitursächlich‘ für eine erlittene Gewalttat ist, eröffnet einerseits einen Spielraum für die angeklagten Täter*innen vor Gericht jederzeit zu behaupten, sie seien provoziert worden und/oder das Verhalten der Opfer habe eine Eskalation mitverursacht. Dadurch ist die Gefahr der Opfer-Täter-Umkehr und der sekundären Viktimisierung der Geschädigten groß. Ganz ähnliche Argumente wurden in der Vergangenheit sowohl in Vergewaltigungsverfahren als auch bei häuslicher Gewalt von Seiten der Täter und häufig auch von Seiten der Ermittlungs- und Justizbehörden gegenüber den geschädigten Frauen hervorgebracht. Bis heute erleben dies auch Opfer extrem rechter und rassistischer Gewalt. Wir wissen aufgrund unserer 16-jährigen Beratungserfahrung, dass Betroffene in der für sie lebensbedrohlichen Situation unterschiedlich reagieren. Die Reaktionen sind u.a. abhängig davon, ob sie schon vorher Traumatisierungen erleiden mussten. Der Anwendungsausschluss stellt aus unserer Sicht eine zu große Gefahr dar, panische Reaktionen oder Notwehrhandlungen als*

¹⁸ vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 26. April 2019 auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Niklas Schrader (Die Linke) „Bleiberechtsregelung für Betroffene von Hasskriminalität II, Drs. 18/18593, abrufbar unter: <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-18593.pdf> (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

¹⁹ Franziska Nedelmann ›Gute Opfer‹, ›Schlechte Opfer‹ MOGELPACKUNG ›BLEIBERECHT‹ IN BERLIN UND BRANDENBURG,“ in : RAV Infobrief 114/2017 , abrufbar unter: <https://www.rav.de/publikationen/infobriefe/infobrief-114-2017/gute-opfer-schlechte-opfer/> (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

²⁰ Pressemitteilung vom 18.5.2018: Flüchtlingsrat Thüringen und Opferberatung ezra: „Erlass für Opfer rassistischer und rechter Gewalt hat eine wichtige Signalwirkung, ist aber für den Schutz von Betroffenen unzureichend“ <https://ezra.de/fluechtlingsrat-thueringen-und-opferberatung- ezra-erlass-fuer-opfer-rassistischer-und-rechter-gewalt-hat-eine-wichtige-signalwirkung-ist-fuer-den-schutz- von-betroffenen-unzureichend/>

*„mitursächlich“ zu interpretieren. Deswegen sollte auf diesen Anwendungsausschluss gänzlich verzichtet werden. (...)Die Annahme, dass die Geschädigten sich gegenüber den Mitarbeiter*innen des LABO ohne Unterstützung einer Beratungsstelle oder einer anderen Vertrauensperson wie bspw. einer anwaltlichen Vertretung dahingehend äußern, dass sie Opfer einer Bleiberechts relevanten Straftat geworden sind, halten wir für wenig realistisch. Auch die Weitergabe der entsprechenden Information von Seiten des LKA ist nicht zwingend zu gewährleisten. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass nach wie vor Straftaten, die eigentlich vom Staatsschutz ermittelt werden müssten, bei den Polizeiabschnitten in den Direktionen verbleiben. Außerdem fällt es vielen Opfern aufgrund der psychischen Folgen einer solchen Tat und der erlittenen Demütigung schwer, sich zu offenbaren. Dafür ist in jedem Fall ein geschützter Raum und ein Vertrauensverhältnis erforderlich,“* heißt es in einer gemeinsamen Stellungnahme der Opferberatungsstelle ReachOut Berlin und OPRA zur Weisung des Senats zum "Bleiberecht für Opfer von Gewaltstraftaten im Zusammenhang mit Hasskriminalität".²¹

Auch in Thüringen greift die Regelung aus dem Erlass nicht. So hatte etwa im Fall eines ausländischen Studenten, der im Jahr 2015 in Jena Opfer einer rassistisch motivierten Gewalttat geworden war und aufgrund der daraus resultierenden körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen und Folgestörungen sein Studium abbrechen musste, die Ausländerbehörde Jena den Betroffenen zur Ausreise aufgefordert – obwohl der Angegriffene einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung aus humanitären Gründen für Opfer rassistischer und rechter Gewalt gemäß des Erlasses des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz vom 1.6.2018 hat. So stellte auch das Verwaltungsgericht Meiningen fest, dass der Erlass auf den Angegriffenen anzuwenden sei, da er Opfer von Gewaltstraftaten im Sinne des Erlasses geworden sei und diese als „Hasskriminalität“ unter den Erlass fielen. (vgl. Falldarstellung 2 im Anhang der Stellungnahme)

2. Auch der Verweis auf die Möglichkeit der Antragsstellung nach § 23a Abs. 1 AufenthG für Betroffene rassistischer Gewalttaten im Status der Duldung stellt nach Erfahrungen der Opferberatungsstellen in der Praxis keine Alternative dar, zumal es sich hier um einen Gnadenakt handelt, der von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt ist. § 23a AufenthG Abs. 1 regelt die „Aufenthaltsgewährung in Härtefällen“, wonach „*einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel sowie von den §§10 und 11 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission darum ersucht (Härtefallersuchen).*“

²¹ ReachOut Berlin und OPRA: Stellungnahme zur Weisung des Senats zum "Bleiberecht für Opfer von Gewaltstraftaten im Zusammenhang mit Hasskriminalität" vom 25.7.2017

<https://www.reachoutberlin.de/de/content/stellungnahme-zur-weisung-des-senats-zum-bleiberecht-f%C3%BCr-opfer-von-gewaltstraftaten-im> ((zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

Aus der Praxis der Opferberatungsstellen sind lediglich drei Fälle aus Sachsen (2018)²², Sachsen-Anhalt (2008)²³ und Brandenburg (2007)²⁴ bekannt, in denen Opfer schwerer rassistischer Gewalttaten nach Antragsstellung bei der jeweiligen Härtefallkommission ein humanitäres Bleiberecht aufgrund der erlittenen rassistischen Gewalt nach § 23a Abs. 1 AufenthG erhalten haben. Dieser Weg wird jedoch im Regelfall den meisten Betroffenen rassistischer Gewalttaten im Status der Duldung schon deshalb versperrt sein, weil er kaum bekannt und ohne intensive Beratung und Begleitung nicht erfolgsversprechend ist.

III. Zur Würdigung des Gesetzentwurfs

Dadurch, dass der neuzufassende § 25 Abs. 4c AufenthG Betroffenen rassistischer Gewalt bzw. vorurteilsmotivierter Gewalttaten/Hasskriminalität einen Regel-Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis gewährt, erhalten die Betroffenen zum einen die Sicherheit, die für eine erfolgreiche Bearbeitung und therapeutische Behandlung von (Trauma-)Folgestörungen der erlebten Gewalt und Bewältigung der materiellen und immateriellen Tatfolgen erforderlich ist. Zum anderen wird ihnen ein Wohnortwechsel ermöglicht und ihr Schutz vor wiederholten Angriffen der Tatbeteiligten und/oder weiteren rassistischen Gewalttaten verstärkt.

Ebenso wichtig ist es, dass die Betroffenen dadurch ihren Anspruch wahrnehmen können, an dem Strafverfahren gegen die Tatbeteiligten teilzunehmen, unabhängig davon, ob die Strafverfolgungsbehörden dies für notwendig erachten und ob die strafrechtlichen Ermittlungen erfolgreich sind. Denn gemäß der EU-Opferschutzrichtlinie, die durch das Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz) umgesetzt wurde, sind Opfer rassistischer Straftaten besonders schutzbedürftig. Dies muss im Strafverfahren berücksichtigt werden, um sekundäre und wiederholte Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung durch den/die Täter*innen zu vermeiden. Der Gesetzesentwurf stärkt den Regel-Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis in § 59 Abs. 9 AufenthG durch eine Hinweispflicht für die Ausländerbehörden und sorgt für eine effektive Umsetzung und Anwendung des Schutzmechanismus.

Dies ist umso notwendiger, als sowohl die fast ein Jahrzehnt andauernden erfolglosen Ermittlungen in der NSU-Mordserie als auch aktuelle Fälle rassistischer Gewalt nach 2011 darauf verweisen, dass die Strafverfolgungsbehörden die Perspektive der Betroffenen, dass es

²² „Sie sind in meine Wohnung gekommen, because I am black.“ Eine Fallstudie aus Sachsen-Anhalt“ in: Demokratie und Menschenfeindlichkeit: Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis Heft Nr. 2/2018, abrufbar unter: https://www.mobile-opferberatung.de/wp-content/uploads/2018/11/ZDgM-2_18_Kleffner.pdf (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

²³ vgl. 10 Jahre Mobile Opferberatung in Sachsen-Anhalt, abrufbar unter: <https://www.mobile-opferberatung.de/doc/10-jahre-mob.pdf> (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

²⁴ Schönbohm: Bleiberecht für Opfer rassistischer Gewalt, September 2007, Opferperspektive e.V., abrufbar unter: <https://www.opferperspektive.de/aktuelles/schoenbohm-bleiberecht-fuer-opfer-rassistischer-gewalt> (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

sich bei den erlittenen Gewalttaten rassistisch motivierte Angriffe gehandelt hat, nicht oder nicht ausreichend berücksichtigen. Denn nicht selten dauert es Jahre, bis eine rassistische Tatmotivation von den Strafverfolgungsbehörden aufgeklärt werden (kann): Die Aufklärungsquote bei allen PMK Gewalttaten bewegte sich nach Angaben des BKA in 2019 bei 59,7 Prozent.²⁵

So fanden beispielsweise erst nach dem Mord an dem Kasseler Regierungspräsidenten Dr. Walter Lübcke (CDU) im Juni 2019 die Ermittlungsbehörden Anhaltspunkte dafür, dass der mutmaßliche Täter Stephan E. auch für den Mordversuch an einem irakischen Geflüchteten im Januar 2016 verantwortlich gewesen sein soll. Mittlerweile ist dieser Mordversuch Bestandteil der Anklage des Generalbundesanwalts in der Hauptverhandlung gegen Stephan E. am OLG Frankfurt.²⁶

In der Praxis sind die Opferberatungsstellen immer wieder damit konfrontiert, dass zwar die bestehenden Bleiberechtsregelungen für andere Opfergruppen in § 25 Abs. 4a, 4b AufenthG die Durchführung des Strafverfahrens ermöglichen sollen. Aber die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis hängt davon ab, ob die Mitwirkung des Opfers im Strafverfahren von den Strafverfolgungsbehörden für notwendig erachtet wird. Insbesondere bei Strafverfahren, die sich über mehrere Instanzen hinziehen oder bei denen eine lange Zeitspanne zwischen Tat und Beginn der Hauptverhandlung besteht, oder wenn beispielsweise ein Geständnis eines Tatbeteiligten vorliegt und dies der Staatsanwaltschaft ausreicht, kommen diese Regelungen nicht zur Anwendung. Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus haben keine Sicherheit, die ihnen zustehenden Rechte im Strafverfahren wahrnehmen zu können. Im schlimmsten Fall werden ihnen durch die Abschiebung grundlegende Rechte komplett genommen, etwa das Recht, sich als Opfer einer Gewalttat als Nebenkläger*in am Strafverfahren zu beteiligen, in einer Zeugenaussage die konkrete Schilderung der Tatumstände und der Tatmotivation beizutragen und Schadenersatz zu verlangen. Mit einer Abschiebung werden die Betroffenen all dieser Rechte beraubt. Es findet ein Rechtsbruch statt. Hier schafft der vorliegende Gesetzesentwurf Abhilfe und Sicherheit.²⁷

²⁵ Vgl. Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, Bundeskriminalamt: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2019 Bundesweite Fallzahlen, 12. Mai 2020, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 26.6.2020)

²⁶ vgl. u.a. Generalbundesanwalt klagt mutmaßlichen Lübcke-Mörder an, in Der Spiegel vom 29.4.2020, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/mordfall-walter-luebcke-generalbundesanwalt-klagt-mutmasslichen-moerder-stephan-ernst-an-a-3d7069ab-98c0-4151-a976-3aabd27b07f1> (eingesehen am 26.6.2020)

²⁷ vgl. Gutachten der Rechtsanwält*innen Kristin Pietrzyk/Maik Elster vom 19.3.2019: Gutachten zu den aktuellen Regelungen des Bleiberechts für Betroffene rechter, rassistischer und fremdenfeindlicher Gewalt zur Stellung von Opfern in Strafverfahren und Befugnissen der Nebenklage nach § 395 StPO.

Hinzu kommt, dass es anhaltende Erfassungs- und Wahrnehmungsprobleme bei Polizei und Justiz in Bezug auf rassistische, rechte oder antisemitische Motive von Täter*innen gibt, so dass die Strafverfolgungsbehörden für die alleinige Klassifizierung einer Gewalttat als rassistisch motiviert / Hasskriminalität nicht geeignet sind. Zwar gilt seit dem 1. August 2015 als Umsetzung der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses der 17. WP §46 Abs.2 Satz 2 StGB, wonach *„(...) Bei der Zumessung wägt das Gericht die Umstände, die für und gegen den Täter sprechen, gegeneinander ab. Dabei kommen namentlich in Betracht: die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende, die Gesinnung, die aus der Tat spricht, und der bei der Tat aufgewendete Wille (...)“* In der Praxis jedoch kritisieren u.a. das Deutsche Institut für Menschenrechte²⁸ und Studien, dass in lediglich 12 – 13 Prozent von Straftaten im Bereich der „Hasskriminalität“ die Vorurteilmotivation im Rahmen der justiziellen Bearbeitung ausdrücklich benannt und abschließend strafscharfend bewertet.²⁹ Auch hier schafft der Gesetzentwurf Abhilfe, indem nunmehr nicht mehr erforderlich ist, dass eine gerichtliche Verurteilung der Tatbeteiligten eine entsprechende Motivation als bewiesen annimmt oder die Ermittlungsbehörden oder die Staatsanwaltschaften von einer solchen Motivation ausgehen. Es ist daher ausdrücklich zu begrüßen, dass die Wahrnehmung der Betroffenen im Mittelpunkt des Gesetzentwurfs steht.

IV. Fazit

Seit der Gründung der unabhängigen Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre zunächst in Ostdeutschland und Berlin, sind die Beratungsstellen immer wieder damit konfrontiert, dass Überlebende und Verletzte rassistisch motivierter Gewalttaten, Terroranschläge und schwerer Sachbeschädigungen ohne gesicherten Aufenthaltstitel kaum in der Lage sind, die langfristigen Folgen der erlebten Gewalt und Traumatisierung zu überwinden. Immer wieder kam und kommt es dazu, dass Verletzte und Überlebende rassistisch motivierter Gewalttaten vor Abschluss des Instanzenwegs abgeschoben werden und die Täter*innen straffrei bleiben. Die Forderung nach einem Aufenthaltsrecht für Betroffene rassistischer Gewalt ohne gesicherten Aufenthaltstitel ist daher ein Kernanliegen der Opferberatungsstellen.

²⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte: Nach den Morden in Hanau: Menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz vor und zur effektiven Strafverfolgung von rassistischer und rechtsextremer Gewalt umsetzen, März 2020, abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/nach-den-morden-in-hanau/> (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

²⁹ Schutz von Menschenrechten oder "Gesinnungsjustiz" - die Verfolgung von Hasskriminalität durch Behörden und Justiz (von Kati Lang), abrufbar unter: <https://www.idz-jena.de/wsddet/schutz-von-menschenrechten-oder-gesinnungsjustiz-die-verfolgung-von-hasskriminalitaet-durch-behoer/> (zuletzt eingesehen am 26.6.2020)

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird daher ein lange überfälliges, notwendiges und hoffentlich effektives Mittel geschaffen, um rassistischer Gewalt und der extrem rechten Ideologie der Ungleichwertigkeit, die die Grundlage vorurteilsbasierter Gewalt und Hasskriminalität darstellt, entgegen zu wirken. Das Ziel der Täter*innen, dass Geflüchtete und Menschen ohne einen gesicherten Aufenthaltsstatus durch Terror und Gewalt ihrer Grundrechte beraubt und aus Deutschland vertrieben werden sollen, würde sich in Zukunft ins Gegenteil verkehren und der Gesetzgeber würde die besondere Schutzbedürftigkeit der Angegriffenen mit einem Rechtsanspruch verdeutlichen. Nicht ohne Grund hebt auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hervor, dass rassistische Gewalt einen „besonderen Affront gegen die Menschenwürde“ darstellt und wegen ihrer gefährlichen Auswirkungen auf die betroffenen Minderheiten und auf deren Vertrauen in die Behörden sowie auf die Gesellschaft als Ganzes von den Behörden besondere Aufmerksamkeit erfordert.³⁰

Da mit das Asyl- und Aufenthaltsrecht nicht alleine die Gestaltung und Begrenzung von Zuwanderung geregelt werden soll, sondern gem. § 1 Abs. 1 S. 3 AufenthG auch die Erfüllung von humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, lassen sich die mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen auch in die Systematik des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) einfügen.³¹

Anhang: Zwei Falldarstellungen aus der Praxis der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt

³⁰ EGMR (Gr. Kammer), Entscheidung vom 05.04.2017, Natchova ua gegen Bulgarien, Beschwerde Nr. 43577/98, 43579/98.

³¹ Vgl. Stellungnahme von Rechtsanwalt Marcel Keienborg

Anhang :

Falldarstellung 1:

Rassistischer Hass gegen einen Geflüchteten mit tödlichen Folgen

Zusammenfassung:

Weil eine zum Tatzeitpunkt 70-jährige Frau einen geflüchteten Christen aus dem Iran aus einem Mehrfamilienhaus vertreiben will, legt sie im Jahr 2017 vier Brände in dem Wohnhaus in Döbeln (Sachsen) und beschuldigt den Geflüchteten gegenüber den Ermittlungsbehörden als Täter. In Folge der vierten Brandstiftung stirbt am 1. März 2017 eine 85-jährige Nachbarin. Der Geflüchtete, dessen Vertreibung laut Urteil des Landgericht Chemnitz das Ziel der Brandstiftungen war, lebt seit 23 Jahren in Deutschland – davon seit 14 Jahren im Status der Duldung in Döbeln. Er ist seit den Brandstiftungen und dem gewaltsamen Tod seiner Nachbarin schwer traumatisiert. M.G. arbeitete in 2015 und 2016 als ehrenamtlicher Übersetzer für Deutsch und Farsi für den LV Sachsen des Deutschen Roten Kreuz. M.G. ist sowohl familiär als auch gesellschaftlich tief in der Bundesrepublik verwurzelt und voll integriertes Mitglied der Gesellschaft. Ein zuletzt bei der Ausländerbehörde Freiberg im Juni 2020 gestellter Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis gem. §25 Abs. 5 AufenthG und hilfsweise auf eine Aufenthaltserlaubnis gem. §25b AufenthG ist bislang ohne Bescheid geblieben.

Ein humanitäres Aufenthaltsrecht im Sinne des Gesetzesentwurfs der Drucksache 19/6197 – Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt - würde M.G. die Möglichkeit eröffnen, die traumatischen Folgen der erlebten Gewalttaten zu bearbeiten und mit Hilfe eines Wohnortwechsels ein Leben in einer von ihm als sicher empfundenen Umgebung zu führen sowie einer sinnstiftenden Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Zum Hintergrund der Taten gegen M. G. :

Am 8. März 2016 bricht im Keller eines Plattenbaus in Döbeln (Sachsen) zum ersten Mal ein Feuer aus – genau eine Woche, nachdem in eine kleine Zwei-Zimmer-Wohnung im ersten Stock rechts der Iraner M. G. eingezogen ist. Nach Deutschland war der heute 46-Jährige bereits 1997 gekommen. Damals, mit Anfang 20, hatte er sich in Teheran als Psychologiestudent in der Studentenbewegung für Reformen engagiert und war deshalb nach eigenen Angaben ins Visier des iranischen Geheimdienstes geraten.

Seinen Asylantrag lehnten die deutschen Behörden dennoch ab. Weil ihm im Iran aber – auch wegen seines Asylantrags und seinem Übertritt zum Christentum im Jahr 2011 – ziemlich sicher Verfolgung und Folter drohen, wurde er bislang nicht abgeschoben. Seit August 2006 lebt M. G. im Status einer Duldung – also seit nunmehr 14 Jahren. Alle drei bis sechs Monate muss der 46-

Jährige auf eine Verlängerung der Duldung hoffen. Sarkastisch nennt sich M. G. selbst den "ältesten geduldeten Asylbewerber Sachsens".

Knapp 15 Jahre hatte M.G. in einer zum Flüchtlingsheim umgebauten ehemaligen NVA-Kaserne in Döbeln gewohnt, einer 24.000-Einwohner-Stadt zwischen Dresden und Leipzig. All die Jahre hatte er sich ein Zimmer mit anderen Asylbewerbern geteilt. Erst als er unvermittelt von einem islamistischen Heimbewohner bedroht wird, erlaubt ihm die zuständige Ausländerbehörde Freiberg im Frühjahr 2016, aus der Massenunterkunft auszuziehen. "Als ich dann auch noch eine günstige Wohnung in dem ehemaligen Neubauviertel Döbeln-Nord gefunden habe, war ich wirklich glücklich", sagt M. G. Nach mehr als einem Jahrzehnt in Döbeln hat sein Deutsch die weiche Färbung des Sächsischen mit seltenen Einsprengseln seiner iranischen Muttersprache.

Dass seine Antrittsbesuche von den anderen Bewohnern des Zehn-Parteien-Hauses mit misstrauischen Blicken, wenig Sympathie und von einer älteren Nachbarin mit dem Ausruf "Gott steh uns bei" quittiert worden waren, verunsicherte M. G. natürlich. Aber da waren eben auch Deutsche aus dem Kreise derer, die sich in Döbeln wie an vielen anderen Orten seit 2015 um Geflüchtete kümmern. Die ihm beim Renovieren der Wohnung halfen, Hausrat vorbeibrachten – "sogar ein gebrauchtes Schlafzimmer", wie G. sich noch heute freut. Und da war die ältere Dame aus der Parterrewohnung, die ihn "als Einzige aus dem Haus" bei allen Begegnungen freundlich anlächelte und einige Worte mit ihm wechselte.

Vier Brandstiftungen in zwölf Monaten

Als es dann Anfang März 2016 erstmals im Keller seines neuen Zuhauses brennt, ist M. G. gerade bei der Spätschicht: Als Übersetzer für Farsi und Deutsch arbeitete er seit dem Sommer 2015 ehrenamtlich in einem Erstaufnahmezentrum für Flüchtlinge des Deutschen Roten Kreuzes auf einem Industriegelände in Döbeln. Dort suchten ihn Polizeibeamte direkt nach dem Brand auf. "Sie wollten wissen, was ich mit dem Brand zu tun habe", erinnert sich G. Das Feuer war in seinem Kellerverschlag ausgebrochen und hatte fast alle Gegenstände darin zerstört, darunter viele seiner Einzugsgeschenke. Vor allem aber zerstörte es das Glück, endlich ein Zuhause in Deutschland gefunden zu haben.

Auf das erste Feuer folgen innerhalb weniger Monate drei weitere Kellerbrände. Die Auswirkungen sind verheerend: "Wir mussten die Mieter der oberen Stockwerke bei jedem Brand mit Rettungsleitern aus dem Hausaufgang evakuieren", sagt rückblickend ein Sprecher der Döbelner Freiwilligen Feuerwehr. Als es am 15. Oktober 2016 erneut im Keller brennt, bringen die Rettungswagen mehrere Bewohnerinnen des Hauses wegen Verdachts auf Rauchgasvergiftung in Krankenhäuser. Das Treppenhaus ist völlig verkohlt, die

Versorgungsleitungen, durch deren Schacht sich der Rauch aus dem Keller im ganzen Haus verbreitet hat, sind komplett zerstört. Mehrere Wochen lang sind die Wohnungen unbewohnbar; die Mieterinnen und Mieter kommen notdürftig in Hotels, Gartenlauben oder bei Verwandten unter.

Besonders verheerend jedoch sind die Folgen für M. G.: Nach jedem Brand hätten die anderen Hausbewohner auf ihn gezeigt, berichtet er. "Sie haben mir offen ins Gesicht gesagt: 'Seitdem Du hier wohnst, herrscht Unfriede im Haus.' Vorher sei alles ruhig gewesen." Bei einem der Feuerwehreinsätze musste ein Polizeibeamter einen aufgebrachten Hausbewohner davon abhalten, mit einer Bierflasche auf M. G. loszugehen, der wie alle anderen fassungslos aus sicherer Entfernung auf die Zerstörung startete. Ihn hatte die Nachricht von dem erneuten Brand bei einer Essenseinladung in der Wohnung eines deutschen Bekannten überrascht.

Eine Rentnerin, die direkt über M. G. wohnt und schon seinen Einzug misstrauisch kommentiert hat, gehört zu denjenigen, die die Stimmung gegen ihn – auch bei den Ermittlungsbehörden und bei der Wohnungsbaugesellschaft – anheizen. Unter anderem erzählte sie den Nachbarn und der Polizei von angeblichen Drohbriefen und Unbekannten, die sie im Hausflur attackiert hätten. Die Polizei und die örtlichen Medien berichten daraufhin, gesucht werde ein "Täter südländischen Aussehens mit kurzen lockigen Haaren".

Der gewaltsame Tod von R.K. (85) durch die vierte Brandstiftung

Dann, am 1. März 2017, das verhängnisvolle Feuer: An jenem Mittwochvormittag rasen mehrere Feuerwehrewagen zu dem fünfstöckigen; aus dem Treppenhaus quillt beißender Rauch. Zum wiederholten Male brennt es im Keller. Als sich die Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr mit Atemmasken den Weg bahnen, finden sie im Treppenhaus die leblose R.K. Die 85-jährige Frau ist die älteste Mieterin im Aufgang, nur wenige Steintrufen trennen ihre Parterrewohnung von der rettenden Haustür. Doch bei dem Versuch zu fliehen, atmet R.K. zu viel des giftigen Qualms ein. Einige Wochen später stirbt sie im Krankenhaus an den Folgen der Rauchgasvergiftung.

Aus der Fahndung nach einer Person, die für die vorherigen drei Brände verantwortlich ist, werden nun Ermittlungen wegen eines Tötungsdelikts. Mit richterlicher Erlaubnis hört die Polizei die Telefonanschlüsse aller Hausbewohner ab – und verhaftet schließlich im Mai 2017 die damals 70-jährige Nachbarin G.B. als mutmaßliche Täterin. Im ab November 2017 folgenden Prozess am Landgericht Chemnitz wirft ihr die Staatsanwaltschaft Chemnitz vor, viermal aus "Ausländerhass" einen vorsätzlichen Brand im eigenen Haus gelegt zu haben. Die Anklage umfasst mehrfache schwere Brandstiftung, Brandstiftung mit Todesfolge und Vortäuschung von Straftaten. G.B. bestreitet die Vorwürfe, im Prozess schweigt sie. Aufgrund von DNA-Spuren,

Schriftgutachten und abgehörten Telefonaten von G.B., die die Staatsanwaltschaft als Schuldeingeständnis wertet, beantragt sie eine Gefängnisstrafe von dreizehneinhalb Jahren. Am Ende des Indizienprozesses im Ende März 2018 lautet das Urteil der Schwurgerichtskammer am Landgericht Chemnitz: neun Jahre Haft wegen schwerer Brandstiftung in Tateinheit mit gefährlicher Körperverletzung. Am 24.9.2018 verwirft der Bundesgerichtshof die Revision der Angeklagten. Das Urteil ist seitdem rechtskräftig.

Feststellungen des 1. Großen Strafkammer zur „Ausländerfeindlichkeit“ als Tatmotivation

Zur Tatmotivation der Angeklagten zur wiederholten Brandstiftung hat das Landgericht Chemnitz in seinem schriftlichen Urteil u.a. folgende Feststellungen getroffen:

„Die ausländerfeindliche Einstellung der Angeklagten ergibt sich (...) zweifelsohne aus den glaubhaften Angaben ihrer Freundin, der Zeugin X. und ihrer langjährigen Bekannten, der Zeugin Y. Die Zeugin Y vermochte zu berichten, dass die Angeklagte über Ausländer und die Vermieterin geschimpft habe, weil diese ihr nicht zur Seite stehen würde. Jedes zweite Wort sei "Kanakenschweine" gewesen. Ende April 2017 habe die Zeugin mit Schrecken durch das geöffnete Fenster die auf sich bezogenen Worte der Angeklagten vernommen "Ihr seid auch noch dran. Euch brenn ich auch noch die Bude ab. Dein Auto ist das nächste".“ (S. 16, anonymisiertes schriftliches Urteil des 1. Gr. Strafkammer des LG Chemnitz vom 22.03.2018)

„Die weitere Vorgehensweise der Angeklagten lässt sich nur so erklären, dass sie an ihrem Vorhaben, G. loszuwerden, unbedingt festhalten und damit den Straftatverdacht auf Ausländer schüren und sich als Opfer dieser Straftaten darstellen wollte, um damit zugleich den Verdacht der Brandstiftung von sich selbst abzuwenden.“ (S. 16, anonymisiertes schriftliches Urteil des 1. Gr. Strafkammer des LG Chemnitz vom 22.03.2018)

„Dass die Angeklagte mit der Brandlegung vom 08.03.2016 und 15.10.2016 und den vielzähligen Anzeigen keine Veränderung erreicht hat, veranlasste sie zu der folgenschwersten Tat vom 01.03.2017, deren Begehungsmuster dem der vorangegangenen Brandlegungen entspricht, bei dem jedoch die 85-jährige Hausbewohnerin R.K. infolge einer Rauchgasinhalation mit Kohlenmonoxid-Intoxikation am 22.04.2017 verstarb.“ (S. 17, anonymisiertes schriftliches Urteil des 1. Gr. Strafkammer des LG Chemnitz vom 22.03.2018).

Die 85-jährige Ruth K. ist das 84. Todesopfer rechter Gewalt, das die Bundesregierung offiziell erkennt - nach der Einstufung ihres gewaltsamen Todes als PMK Rechts motiviertes

Tötungsdelikt durch das sächsische Innenministerium und das Justizministerium im November 2018.³²

Die Tatfolgen für M.G.

Seit den vier gegen seine Person gerichteten Brandstiftungen, den Verdächtigungen gegen seine Person und insbesondere seit dem gewaltsamen Tod seiner Nachbarin R.K. leidet M.G. an einer schweren posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS). Wie viele Geflüchtete aus dem Iran und anderen Staaten, in denen sowohl Oppositionelle als auch zum Christentum Konvertierte mit Verfolgung, Folter und Haft bedroht sind, hatte M.G. bei der Asylantragsstellung darauf gehofft, in Deutschland in Sicherheit und Frieden leben und sein Psychologiestudium fortsetzen zu können.

Trotz der rechtskräftigen Ablehnung seines Asylantrags im Jahr 2006 und dem daraus resultierenden Status der Duldung, trotz des mehr als ein Jahrzehnt andauernden Aufenthalts in einer Sammelunterkunft in einer ehemaligen Kasernen in einem Mehrbettzimmer, ist es M.G. gelungen, sich erfolgreich in Sachsen zu integrieren, eine Tätigkeit als ehrenamtlicher Übersetzer auszuführen und nicht zu resignieren.

Seit dem gewaltsamen Tod seiner Nachbarin und trotz der rechtskräftigen Verurteilung der Täterin lebt M.G. in ständiger Angst davor, in Döbeln erneut zum Opfer rassistischer Gewalt zu werden. Er leidet unter so genannten Flashbacks, sobald er Sirenen von Feuerwehr, Krankenwagen oder Polizeifahrzeugen hört, die mit unkontrollierbaren Zittern und Panikanfällen einhergehen. Zudem leidet er unter Schlafstörungen, Panikattacken und dauerhaften Kopfschmerzen. Sein Lebensmut, mit dem M.G. ihm gelungen ist, in einer Situation von andauernder Unsicherheit und drohender Abschiebung in einen Staat, in dem ihm Folter und Verfolgung drohen, aktiv in Deutschland weiter am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und seine Integration weiter zu betreiben, droht durch die rassistische Gewalt und deren tödliche Konsequenz sowie die andauernde Angst davor, erneut Opfer rassistischer Gewalt zu werden, verloren zu gehen.

Da M.G. im aufgrund seines aufenthaltsrechtlichen Status eine Beschäftigungserlaubnis durch die Ausländerbehörde Freiberg nicht erteilt wird – obwohl der Landesverband Sachsen des Deutsche Rote Kreuz beabsichtigte, ihm einen Arbeitsvertrag als Übersetzer anzubieten, entfällt

³² vgl. <https://www.tagesspiegel.de/politik/todesopfer-rechter-gewalt-es-wird-geleugnet-getrickst-und-verharmlost/23595512.html>

die Möglichkeit, die PTBS-Symptomatik durch eine sinnstiftende Erwerbstätigkeit zu lindern. Darüber hinaus ist eine Behandlung der PTBS-Symptomatik im ungesicherten Aufenthaltsstatus der Duldung wenig bis gar nicht erfolgsversprechend, da hierfür gerade Stabilität und äußere Sicherheit notwendig sind. Hinzu kommt, dass im aufenthaltsrechtlichen Status der Duldung lediglich eine medizinische Grundversorgung vorgesehen ist und entsprechend zur Behandlung qualifizierte Fachärzt*innen und Dolmetscher*innen sich außerhalb des Landkreises befinden, in dem M.G. sich aber aufgrund seines Status permanent aufhalten muss.

Ein humanitäres Aufenthaltsrecht im Sinne des Gesetzesentwurfs der Drucksache 19/6197 – Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt - würde M.G. die Möglichkeit eröffnen, die traumatischen Folgen der erlebten Gewalttaten zu bearbeiten und mit Hilfe eines Wohnortwechsels ein Leben in einer von ihm als sicher empfundenen Umgebung zu führen sowie einer sinnstiftenden Erwerbstätigkeit nachzugehen. Ein humanitäres Aufenthaltsrecht im Sinne des Gesetzesentwurfs der Drucksache 19/6197 – Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt – wäre im Fall von M.G. darüber hinaus ein wichtiges Signal des Rechtsstaats, dass der erklärten Tatmotivation der Brandstifterin erkennbar entgegentritt, M.G. zu dauerhaft zu vertreiben.

Falldarstellung 2:

Rassistische Gewalt mit langanhaltenden Folgen gegen einen ausländischen Studierenden und anschließender Verlust der Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 1 AufenthG

Bei einem rassistisch motivierten Angriff auf drei Studierende aus Indien in Jena im Juni 2015 schlägt und tritt eine Gruppe von mehreren Neonazis unter „Sieg Heil“, „Ausländer Raus“ und „Fuck you Niggers“ Rufen auf die Studierenden ein. In Folge der Tritte und Schläge erleiden die Angegriffenen erhebliche Verletzungen und der Hauptbetroffene einen Kieferbruch.

Durch die erheblichen Verletzungen sowie durch das Nachtatverhalten der Polizei - die Verletzten wurden zunächst zur Herausgabe ihrer Aufenthaltsbescheinigungen und zu einem Blutalkoholtest aufgefordert, während die Beamten die Personalien der noch am Tatort befindlichen Angreifer erst auf mehrfache Aufforderung der Angegriffenen hin kontrollierten – leidet der Hauptbetroffene bis heute an den Folgen der Gewalttat. Der Eindruck der Angegriffenen, dass die erlittene Gewalttat von den Ermittlungsbehörden nicht ernst genommen wurde, verstärkte sich auch nach der Erstattung der Strafanzeigen und führte u.a. zu einer Beschwerde des Botschafters der Republik Indien und der Fachhochschule Jena.

„Körperlich geht es bei mir aufwärts, doch mental bin ich am Boden. Seit dem rassistischen Angriff erlebe ich eine Paranoia, die ich davor nicht kannte. Die meiste Zeit habe ich Angst, mein Zimmer zu verlassen, wenn jemand an die Tür klopft, schrecke ich angstvoll hoch. Mein gebrochener Kiefer, meine Ernährung – Babybrei – und einige unangenehme Nebenwirkungen der Operation machen mir zu schaffen, und verhindern, dass ich mich körperlich betätigen kann“, beschrieb der verletzte Student einige Monate später die offensichtlichen Tatfolgen in einem Gastbeitrag für den Tagesspiegel.³³

Das Amtsgericht Jena verurteilte drei der Angreifer am 13.7.2016 zwar wegen gefährlicher Körperverletzung zum Nachteil der indischen Studierenden zu Jugendstrafen bis zu vier Jahren und stellte ausdrücklich „Fremdenfeindlichkeit“ als Tatmotivation fest.

Doch aufgrund der bis heute anhaltenden körperlichen und psychischen Belastungen durch den Angriff konnte einer der Angegriffenen sein Master Studium an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena nicht wie geplant fortsetzen und musste es abbrechen. Das Landesversorgungsamt Thüringen stellte bei dem Angegriffenen eine schwere posttraumatische Belastungsstörung in Folge des rassistischen Angriffs fest. Wie in vielen ähnlich gelagerten Fällen ist seine Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 1 AufenthG allerdings mit der Nebenbestimmung verknüpft, dass diese beim Wechsel, Abbruch oder bei Beendigung des Studiums erlischt.

Obwohl dem Angegriffenen ein Anspruch auf Erteilung einer Duldung aus humanitären Gründen für Opfer rassistischer und rechter Gewalt gemäß des Erlasses des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz vom 1.6.2018 zusteht, hatte die Ausländerbehörde Jena den Betroffenen zur Ausreise aufgefordert. Das Verwaltungsgericht Meiningen rügte in der anschließenden Verwaltungsstreitsache, dass die Ausländerbehörde eine Prüfung unterlassen habe, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, insbesondere nach § 25 Abs. 5 AufenthG in diesem Fall vorliegen. Zudem stellte das Verwaltungsgericht Meiningen fest, dass der Erlass auf den Angegriffenen anzuwenden sei, da er ausweislich des Urteils des AG Jena vom 13.7.2016 Opfer von Gewaltstraftaten im Sinne des Erlasses geworden ist und diese als „Hasskriminalität“ unter den Erlass fielen. Abschließend stellt das Verwaltungsgericht Meiningen fest, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des §25 Abs. 5 S. 1 AufenthG in dem Fall erfüllt sein dürften und es auch keiner weiteren Prüfung bedürfe, ob der Angegriffene seinen Lebensunterhalt selbst sichern könne. Trotz des Beschlusses vom VG Meiningen weigert sich die Ausländerbehörde Jena bis heute, dem Angegriffenen einen entsprechenden Aufenthaltsstatus zu gewähren.

³³ <https://www.tagesspiegel.de/politik/rassistischer-uebergreif-ein-blitzkrieg-aus-schlaegen-und-tritten/12219722.html>

Ein humanitäres Aufenthaltsrecht im Sinne des Gesetzesentwurfs der Drucksache 19/6197 – Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt - würde dem Angegriffenen die Möglichkeit eröffnen, die begonnene therapeutische Behandlung der traumatischen Folgen der erlebten Gewalttaten fortzusetzen und ohne den Druck einer drohenden Abschiebung den Versuch zu unternehmen, seine Lebenssituation zu stabilisieren und ein Studium unter Berücksichtigung seiner gesundheitlichen Einschränkungen in einem seinem Gesundheitszustand entsprechenden Zustand wieder aufzunehmen. Ein humanitäres Aufenthaltsrecht im Sinne des Gesetzesentwurfs der Drucksache 19/6197 – Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt – wäre in diesem Fall darüber hinaus ein wichtiges Signal des Rechtsstaats, dass dieser sich nicht unwillentlich das politische Ziel der Angreifer zu eigen macht, den Studenten dauerhaft aus Deutschland zu vertreiben und ihn für die erlittene Gewalttat mit einer Abschiebung zu bestrafen.