

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