

Christian Walburg

„Crimmigration“: Die Ausweisung als Mittel der Migrations- und Kriminalitätskontrolle

Abstract

Ausgehend von US-amerikanischen Beobachtungen zu „Crimmigration“-Tendenzen wurde in den letzten Jahren auch in Europa über eine zunehmende politische und rechtliche Verschränkung der Themen Migration, Integration, Sicherheit und Kriminalität diskutiert. Dieser Beitrag geht anhand der Entwicklung des Ausweisungsrechts der Frage nach, inwieweit in Deutschland Tendenzen einer stärkeren Überschneidung von Migrations- und Kriminalitätskontrolle nachzuweisen sind. Es zeigt sich, dass solche Prozesse hierzulande in den letzten Jahren vor allem durch unions- und menschenrechtliche Einflüsse eher eingehegt wurden. Mit den nach den Vorfällen in der Silvesternacht 2015/16 in Köln und anderen Städten vorgenommenen Änderungen des Ausweisungsrechts wird die strafrechtliche Kontrolle bei Ausländern jedoch wieder stärker auf Exklusion ausgerichtet.

Schlagwörter: Crimmigration, Migrations- und Kriminalitätskontrolle, Ausweisungsrecht, Silvesternacht in Köln

Abstract

Based on observations in the United States on ‘crimmigration’, it has been argued that the issues of migration, integration, security and crime have become increasingly intertwined in Europe as well. Focusing on the development of expulsions, this article analyzes whether such processes can be found in Germany, too. It can be observed that EU law and international human rights law have rather limited the scope of the expulsion rules. Anyhow, after the incidents on New Year’s Eve 2015/16 in Cologne and other cities, the penal control of foreigners has been redirected towards more exclusion.

Keywords: Crimmigration, Migration and crime control, Expulsion of foreigners, New Year’s Eve in Cologne

A. Einleitung

Es ist seit Langem bekannt, dass Einwanderung durch aufnehmende Gesellschaften stets (auch) als Sicherheitsthema verhandelt wird, für das spezifische Antworten ge-

DOI: 10.5771/0934-9200-2016-4-378

sucht werden. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich hierzulande im 19. Jahrhundert mit der Verfestigung moderner Staatlichkeit das „Fremdenpolizeirecht“. Die Wahrnehmung von Migranten als mögliche Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bildete damals den Ursprung des deutschen Aufenthaltsrechts, und sie prägt es bis heute.¹ Auch die zu jener Zeit konkret mit Migration assoziierten, niemals klar abgrenzbaren² Gefahrenphänomene der Kriminalität, Armut und politischen Unzuverlässigkeit stehen seither im Mittelpunkt aller Debatten um Migration als Sicherheitsproblem.³

Sie werden durch das Aufenthaltsrecht als eine das allgemeine Polizeirecht und das Strafrecht ergänzende Ausprägung formeller sozialer Kontrolle⁴ bei Ausländern mit zusätzlichen Sanktionsformen besonders adressiert, namentlich durch Ausweisung und Abschiebung, die Nichtermöglichung der Statusverfestigung (etwa durch Versagung der Staatsangehörigkeit) oder auch die Aberkennung bzw. Nichtanerkennung des Flüchtlingsstatus. Die strafrechtliche Kontrolle von Ausländern folgt damit einer Logik des Ausschlusses, die gerade in primär auf Resozialisierung ausgerichteten kriminalpolitischen Systemen scharf von dem „Normalfall“ der Behandlung von straffälligen Inländern abweicht.⁵

Allerdings handelt es sich dabei nicht um ein einseitiges Verhältnis. Das Aufenthaltsrecht flankiert also nicht nur die allgemeine strafrechtliche Kriminalitätskontrolle (und verändert deren Charakter), vielmehr wird das Strafrecht umgekehrt auch zur Migrationskontrolle in Anschlag gebracht. Dies erfolgt zum einen direkt, indem der illegale Grenzübertritt und Aufenthalt sowie Formen der Unterstützung hierzu strafbewehrt sind (§§ 95 ff. AufenthG), und auf praktischer Ebene auch dadurch, dass bis in die jüngste Zeit hinein Justizvollzugsanstalten zur Inhaftierung nicht straffälliger, aber ausreisepflichtiger Ausländer genutzt werden konnten.⁶ Etwas indirekter besteht die Migrationskontrollfunktion des Strafrechts zudem darin, dass die strafrechtliche (Un-)Auffälligkeit als ein zentrales Kriterium zur Unterscheidung von zu integrierenden („guten“) und auszuschließenden („schlechten“) Ausländern und Migranten dient.⁷

Vor dem Hintergrund dieser hierzulande lange tradierten Funktionsüberschneidungen zwischen Migrations- und Strafrecht mag die Konjunktur, die das neuerdings häufig unter dem Schlagwort *Crimmigration*⁸ behandelte Verhältnis von Migrations- und

1 Bast 2011, 75; s. auch Thym 2010, 197 ff.

2 Namentlich wegen der (zeitweisen) Kriminalisierung von armutsbedingten Erwerbstätigkeiten wie Prostitution oder Betteln oder von unliebsamen Formen politischer Betätigung.

3 Insofern wäre zu hinterfragen, ob Migration(-politik) tatsächlich erst in jüngerer Zeit „versicherheitlicht“ wurde, wie dies in politikwissenschaftlichen Diskursen zur „securitization of migration“ zum Teil anklingt; zu Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union s. etwa Huysmans 2000.

4 So etwa Bast 2011, 76.

5 Anhand der Situation in Norwegen Franko Aas 2014.

6 S. hierzu das Urteil des EuGH vom 17. Juli 2014, C-473/13 und C-514/13.

7 Trautmann 2002, 29 ff.

8 Stumpf 2006.

Kriminalitätskontrolle in der internationalen kriminologischen Migrationsforschung gegenwärtig hat, den hiesigen Betrachter etwas überraschen. Seine Dynamik bezieht dieser Forschungsgegenstand jedoch aus neueren Entwicklungen einer vor allem in den Vereinigten Staaten, aber auch in anderen Staaten beobachtbaren *zunehmenden* Verschränkung und Austauschbarkeit von Formen der Migrations- und Kriminalitätskontrolle.⁹

Im Folgenden soll mit dem Ausweisungsrecht ein für diese Prozesse zentrales Instrument in den Blick genommen werden. Wie zu zeigen sein wird, machen sich in Deutschland unions- und menschenrechtliche Einflüsse bemerkbar, die eine Sonderbehandlung von straffälligen Ausländern zuletzt eher eingeehgt haben. In die entgegengesetzte Richtung weisen jedoch Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem im Laufe des Jahres 2015 stark angestiegenen Flüchtlingszuzug und insbesondere nach den sexuellen Übergriffen und Eigentumsdelikten in der Silvesternacht 2015/16 in Köln und einigen anderen Städten ergriffen worden sind.

B. Deutsches Ausweisungsrecht: Rechtsstaatliche Einhegung...

Kriminalität mit dem Mittel des Ausschlusses der Täter vom eigenen Territorium zu begegnen, hat (auch) hierzulande eine lange Tradition. Bis in das 20. Jahrhundert hinein existierte eine Vielzahl unterschiedlicher Ausweisungsregelungen nebeneinander, die den Betroffenen allerdings keine subjektiven Rechte einräumten. Erst unter Geltung des Grundgesetzes sind diese Regelungen nach und nach „rechtsstaatlich domestiziert“ worden,¹⁰ was zunächst (im Jahr 1955) insbesondere in der Ermöglichung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes zum Ausdruck kam.¹¹

Es blieb jedoch lange bei einem auch im internationalen Vergleich breiten, den Behörden große Spielräume belassenden Anwendungsbereich. Trotz zunehmender Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeits- und Vertrauensschutzerwägungen war eine Ausweisung insbesondere bei „faktischen Inländern“, also nach langjährigem Inlandsaufenthalt oder gar bei Geburt im Inland, weiterhin nicht ausgeschlossen. Letzteres hatte durch das restriktive deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, das der zweiten Migranten- generation lange Zeit nicht ohne Weiteres den deutschen Pass ermöglichte, eine besondere praktische Relevanz. Zudem konnte eine Ausweisung auch ohne Anhaltspunkte für eine Wiederholungsgefahr, allein gestützt auf generalpräventive Gesichtspunkte angeordnet werden. Der gesetzlichen Leitlinie der „Ist-Ausweisung“ folgend, führte unter Geltung des Ausländergesetzes bzw. der ursprünglichen Regelungen des 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetzes eine Verurteilung zu mindestens drei Jahren Freiheits- oder Jugendstrafe (bei Drogendelikten und Landfriedensbruch ab zwei Jahren) recht schematisch und ohne Berücksichtigung von besonderen Bleibeinteressen

⁹ Stumpf 2006; Guia u.a. 2012; Franko Aas 2014; Van der Woude u.a. 2014.

¹⁰ So Thym 2010, 201.

¹¹ BVerwGE 3, 58.

zur Ausweisung. Ähnliches galt letztlich auch für die „Regelausweisung“ bei Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren bzw. ohne Strafaussetzung zur Bewährung.

Erst das europäische und internationale Recht haben schrittweise wesentliche Impulse für eine stärkere Berücksichtigung von Individualinteressen geliefert. Während im allgemeinen Straf- und Strafvollzugsrecht das Bundesverfassungsgericht ein wichtiger Wegbereiter für eine humanere und rationalere Kriminalpolitik war und ist, kamen entsprechende Einflüsse mit Blick auf den Umgang mit straffälligen Ausländern also eher von außen.¹² So stellte der Europäische Gerichtshof klar, dass bei EU-Bürgern der Automatismus der Ist-Ausweisung (ohne spezialpräventive Ermessensbetätigung einschließlich Verhältnismäßigkeitsprüfung) sowie der Einbezug von generalpräventiven Erwägungen nicht zulässig sind;¹³ diese Grundsätze wurden aufgrund des Assoziationsrechts zudem auf türkische Staatsangehörige übertragen. Auf Basis der Daueraufenthalts-Richtlinie 2003/109/EG wurden überdies auch die Hürden für die Ausweisung von sonstigen Drittstaatsangehörigen mit längerem rechtmäßigem Aufenthalt erhöht. Außerhalb des Unionsrechts wurden die Rechte von „faktischen Inländern“ durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK (Pflicht zur Achtung des Privat- und Familienlebens) weiter gestärkt.¹⁴ Da das bisherige schematische dreistufige Ausweisungsrecht vor dem Hintergrund dieser Einflüsse nur noch schwer handhabbar war, wurde es zum 1. Januar 2016 – also just in der mittlerweile berüchtigten Neujahrsnacht – in den §§ 53 ff. AufenthG durch ein neues System ersetzt, welches nun stets eine umfassende, gerichtlich voll überprüfbare (da auf Tatbestandsebene angesiedelte) Einzelfallabwägung der widerstreitenden Interessen erforderlich macht.¹⁵ Die Möglichkeit der Ausweisung von in Deutschland geborenen oder aufgewachsenen Ausländern hat man allerdings weder aufgeben noch wesentlich beschränkt.¹⁶

Über die Häufigkeit, Anlässe und Wirkungen der Ausweisung als zusätzliches Instrument der formellen sozialen Kontrolle bei Ausländern ist bei alledem weiterhin wenig bekannt. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass regelmäßige amtliche Statistiken hierzu bis heute nicht veröffentlicht werden. Zumal angesichts des schwerwiegenden Eingriffs, der mit Ausweisungen verbunden ist, ist hier künftig dringend mehr Transparenz geboten. Einen gewissen Eindruck erlauben jedoch die Auskünfte aus dem Ausländerzentralregister, in dem die Ausweisungsverfügungen gespeichert werden, und die die Bundesregierung in verschiedenen Antworten auf regelmäßige parla-

12 S. Graebisch 2011a, 321 ff., die zugleich darauf hinweist, dass das Unionsrecht beispielsweise durch die Ausweitung der Einreisesperre nach Ausweisung/Abschiebung auf den gesamten Schengen-Raum auch erhebliche Verschlechterungen der Rechtsstellung der Betroffenen beithält.

13 EuGH, Rs. 67/74, Bonignore, Slg. 1975, 297. Mittlerweile greift bei Unionsbürgern das Freizügigkeitsgesetz/EU. S. zum Ganzen *Beichel-Benedetti* in Huber, AufenthG, 2. Aufl., Vorbem. zu §§ 53-56, Rn. 6.

14 Thym 2010.

15 S. zum Ganzen *Beichel-Benedetti* in Huber, AufenthG, 2. Aufl., Vorbem. zu §§ 53-56, Rn. 1 ff.

16 Zimmer 2016, 149.

mentarische Anfragen von Bundestagsabgeordneten vorgelegt hat.¹⁷ Hieraus wird deutlich, dass Ausweisungen durchaus große praktische Bedeutung haben. Allerdings ist ihre Zahl in den letzten 15 Jahren kontinuierlich gesunken: Sind im Jahr 2000 noch 14.511 Ausweisungsverfügungen ergangen, waren es im Jahr 2015 3.310. Nicht angegeben wird dabei, inwiefern die Ausweisungen jeweils auf strafrechtliche Verurteilungen (und welche Art von Delikten) oder aber auf andere Gründe gestützt wurden. Man geht allerdings davon aus, dass es sich in der deutlichen Mehrzahl der Fälle tatsächlich um Ausweisungen nach einem Strafurteil handelt.¹⁸

Die Zahlen deuten darauf hin, dass die Sonderbehandlung straffälliger Ausländer in den letzten Jahren tatsächlich eingeehrt worden ist. Da sich weder die Zahl der ausländischen Verurteilten noch die der ausländischen Strafgefangenen in diesem Zeitraum wesentlich verändert hat,¹⁹ dürfte dem nicht ein allgemein gesunkener „Input“ an potenziell mit Ausweisungen adressierbaren Fällen zugrunde liegen. Eher schon könnte sich bemerkbar gemacht haben, dass die Zahl der Neuzuwanderer zwischen 2000 und 2008 relativ niedrig lag und es sich bei Betroffenen deshalb möglicherweise zunehmend um Ausländer mit zu berücksichtigenden Inlandsbindungen handelte. Allerdings ist es auffällig, dass sich die starke Zunahme der Zuwanderung in den letzten sieben Jahren, darunter auch von Migranten in prekärer Lebenslage, bislang nicht in wieder ansteigenden Ausweisungszahlen bemerkbar gemacht hat. Vieles deutet darauf hin, dass sich hierbei einerseits die EU-Osterweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 und andererseits die skizzierten Rechtsprechungseinflüsse niedergeschlagen haben, die die Rechtsstellung verurteilter Ausländer gestärkt haben. Aufgrund fehlender statistischer Daten völlig offen bleibt bei alledem, wie häufig das Vorliegen von Ausweisungsgründen zwar nicht zu einer Ausweisung, aber zu einer Nichterteilung oder -verlängerung eines Aufenthaltstitels („verdeckte Ausweisung“) und damit auf diese Weise zur Begründung einer Ausreisepflicht geführt hat.²⁰

C. ... und eher symbolische tagespolitisch motivierte Verschärfungen

Parallel zu der im Wesentlichen durch die Rechtsprechung vorangetriebenen Subjektivierung des Ausländerpolizeirechts²¹ hat der Gesetzgeber im Laufe der Jahre das Ausweisungsrecht allerdings schrittweise ausgeweitet. Meist ist damit auf konkrete tagespolitische Anlässe reagiert worden. So erfolgte die Erleichterung der Ausweisung wegen Landfriedensbruchs im Jahr 1997 auf öffentliche Debatten um Demonstrationen

17 S. zuletzt BT-Drs. 18/7844 vom 11. März 2016 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Zu den Fallzahlen seit 2000 s. BT-Drs. 17/1367.

18 Graebisch 2011a, 317 (Fn. 6).

19 Im Jahr 2000 gab es 145.944 ausländische Verurteilte (altes Bundesgebiet einschl. Berlin gesamt; ohne Verkehrsdelikte) und 14.235 ausländische Strafgefangene (gesamtes Bundesgebiet). 2014 beliefen sich die Zahlen auf 149.323 Verurteilte und 13.285 Strafgefangene (Quellen: Statistisches Bundesamt, Strafverfolgungsstatistik und Strafvollzugsstatistik).

20 Schwarz 2012, 246.

21 Thym 2010, 197 ff.

von Kurden und Sorgen um einen „aus der Türkei importierten Bürgerkrieg“; auch das bekannte Zitat des späteren Bundeskanzlers Gerhard Schröder („*Wer unser Gastrecht missbraucht, für den gibt es nur eins: raus und zwar schnell*“)²² stammt aus jener Zeit. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde der Ausweisungsgrund des Verdachts der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung eingefügt. Im Rahmen der Diskussion um Metin Kaplan, den selbsternannten „Kalifen von Köln“, führte man 2004 Ausweisungsgründe für die Leitung eines verbotenen Vereins und für „Hassprediger“ ein. Dieser Fall ist deshalb auch mit Blick auf aktuelle Debatten besonders bemerkenswert, weil der Betroffene ohnehin bereits ausreisepflichtig war – die Behörden erkannten jedoch in Folterrisiken in der Türkei zunächst ein Abschiebungshindernis.²³ Im Nachgang der Debatten um Gewaltprobleme an der ganz überwiegend von Migranten(-nachkommen) besuchten Berliner Rütli-Schule schuf man 2007 den Ausweisungsgrund der Integrationsverhinderung.²⁴ Vor dem Hintergrund der Festnahme der „Sauerland-Gruppe“ wurde im Jahr 2009 schließlich der Verdacht auf die Begehung der neuen Straftat des § 89a StGB als Ausweisungsgrund hinzugefügt.

Diese Änderungen blieben in der Praxis überwiegend ohne größere Folgen – entweder, weil entsprechende Fallkonstellationen ohnehin bereits eine Ausweisung ermöglicht hätten, weil sie sehr selten vorkamen oder jedenfalls nicht nachweisbar waren. Es drängt sich daher der Eindruck auf, dass es bei diesen Ausweisungsneuregelungen jeweils weniger um die konkrete Zielverfolgung ging, sondern um die Bekräftigung der Handlungsfähigkeit des Staates sowie von grundlegenden Werten.²⁵

D. „Nach Köln“: Ausweisungsrecht – *quo vadis?*

In dieses Bild fügen sich die gesetzgeberischen Aktivitäten nach den (nach derzeitigem Erkenntnisstand weit überwiegend durch junge Männer mit, wie es bald hieß, „nordafrikanischer und arabischer Herkunft“ verübten) zahlreichen sexuellen Übergriffen und Eigentumsdelikten in der Silvesternacht 2015/16 in Köln und einigen anderen Großstädten ein.²⁶ Wie nach Erfahrungen bei früheren Migrationsbewegungen nicht anders zu erwarten, waren bereits zuvor im Zusammenhang mit dem stark ansteigenden Zuzug von Flüchtlingen im Laufe des Jahres 2015 Diskussionen über davon ausgehende Sicherheitsprobleme (Terrorismus, Kriminalität) aufgekommen; schon im Herbst 2015 äußerte bei Bevölkerungsbefragungen eine deutliche Mehrheit Sorgen über einen Kriminalitätsanstieg.²⁷ Während die Zahl der Angriffe auf Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte rapide zunahm, wurden auf flüchtlingsfeindlichen Kundgebun-

22 In Bild am Sonntag vom 20. Juli 1997, zitiert nach *Graebisch* 2011a, 318.

23 *Kießling* 2013, 48.

24 *Schwarz* 2012, 258.

25 *Kießling* 2013, 49 ff.

26 S. zum bisherigen Erkenntnisstand und einordnend *Behrendes* 2016.

27 S. Forschungsgruppe Wahlen/ZDF, Politbarometer, Oktober 2015, abrufbar unter http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2015/Oktober_I_2015/ (28.9.2016).

gen und im Internet zum Teil wildeste Gerüchte über durch Asylsuchende verübte Straftaten verbreitet. Mit der Erstellung eines ersten „Lagebildes im Kontext von Zuwanderung“ bemühte sich die Bundesregierung im November 2015, der Verunsicherung und den Versuchen der Stimmungsmache zu begegnen.²⁸

Nachdem die Berichterstattung überregionaler Medien über die Kölner Vorfälle erst nach und nach einsetzte und die Dimension des Geschehens deutlicher wurde, reagierten Politiker aller Parteien mit scharfen Worten auf die Ereignisse. Vor dem Hintergrund einer sich zuspitzenden Debatte über den Kurs in der Flüchtlingspolitik und drei anstehenden Landtagswahlen wurden auch schnell konkrete politische Maßnahmen erörtert.²⁹ Neben dem intensivierten Bemühen um eine Erhöhung der Rücknahmebereitschaft nordafrikanischer Staaten und einer möglichen Erklärung dieser Länder zu sicheren Herkunftsstaaten erlangte die bereits seit Längerem geführte Diskussion um eine Ausweitung des Sexualstrafrechts neue Dynamik. Neben den bereits zuvor kontrovers diskutierten Veränderungen³⁰ enthält das StGB mit dem nun beschlossenen³¹ künftigen § 184i („Sexuelle Belästigung“) und vor allem mit § 184j („Straftaten aus Gruppen“) deutliche Bezugnahmen auf „Köln“ – auch wenn die Vorfälle der Silvesternacht und die voraussichtlich geringe Zahl der wegen in jener Nacht verübten Sexualdelikten Verurteilten ersichtlich nicht auf ein „zu lückenbehaftetes“ Sexualstrafrecht zurückzuführen sind.

Die zentrale, am schnellsten betriebene legislative Antwort bestand jedoch in der bereits am 25. Februar 2016 durch den Bundestag beschlossenen Verschärfung der aufenthalts- und asylrechtlichen Folgen von Straftaten.³² Die wesentliche ausweisungsrechtliche Erweiterung liegt darin, dass gem. § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG nun auch Verurteilungen wegen bestimmter Straftaten zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr ein besonders schweres Ausweisungsinteresse begründen – und zwar auch dann, wenn die Strafe zur Bewährung ausgesetzt worden ist (s. parallel zum Abs. 2 Nr. 1a).³³ § 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG setzt demgegenüber allgemein eine Freiheits- oder Jugendstrafe von (nunmehr „mindestens“ statt „mehr als“) zwei Jahren voraus. Neben vorsätzlichen, durch Gewalt, Drohung oder „List“ verübten Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die sexuelle Selbstbestimmung sowie Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte sind von der Neuregelung in Nr. 1a auch durch „List“ verübte oder „serienmäßig“ begangene Eigentumsdelikte erfasst, wodurch auch hier erkennbar auf die konkreten Vorfälle in der Silvesternacht, genauer

28 S. die Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 13. November 2015: „Es gibt durch Asylbewerber und Flüchtlinge keinen überproportionalen Anstieg der Kriminalität“; abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/11/lagebild1-im-kontext-zuwanderung-2015.html> (28.9.2016).

29 Zur Intensivierung der Kontrolle des öffentlichen Raumes s. *Behrendes* 2016, 336 ff.

30 S. zum Diskussionsgang *Wollmann/Schaar* 2016.

31 S. BT-Drs. 18/9097.

32 „Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern“; Bundesgesetzblatt I, 2016, S. 394 f.

33 Zu den flüchtlingsrechtlichen Änderungen s. *Zimmer* 2016.

auf „Antänzer“- bzw. Trickdiebstähle Bezug genommen wird. Neben erheblichen Anwendungsunsicherheiten³⁴ ergeben sich damit Wertungsungeretheiten: Es geht gezielt um „Armutskriminalität“ und nicht um Schadenspotenziale, wenn bei mit List oder serienmäßig agierenden ausländischen Laden- oder Taschendieben nun ein größeres Ausweisungsinteresse bestehen soll als bei entsprechenden Verurteilten wegen Betrugs oder Untreue.

Was die grundsätzlich anvisierte spezialpräventive Wirkung der Ausweisung betrifft, verbleibt dieses Instrument in einer engen nationalstaatlichen Logik. Insbesondere die Ausweisung von Menschen mit längerem oder gar lebenslangem Inlandsaufenthalt, die von der Neuregelung grundsätzlich ebenso betroffen sind wie Neuzuwanderer, in ihr „Herkunftsland“ dient offenkundig nicht der individuellen Resozialisierung und folgt dem Sankt-Florian-Prinzip. Es erscheint überdies plausibel, dass viele Betroffene in diesen Fällen „Wege zurück“ suchen, und sei es irregulär. Im Hinblick auf Menschen ohne festen Aufenthaltsstatus handelt es sich bei der Ausweisung schon insoweit um eine Scheinlösung, als sie ohnehin ausreisepflichtig sind (oder etwa nach negativem Abschluss des Asylverfahrens werden). Ein damit zusammenhängender, zuweilen übersehener Aspekt besteht darin, dass Ausweisung nicht mit Abschiebung (das heißt der zwangsweisen physischen Durchsetzung der Ausreisepflicht) gleichzusetzen ist. In nicht wenigen Fällen bestehen tatsächliche oder rechtliche Abschiebehindernisse, so dass die Ausweisung ein Weiterleben im Inland mit einem verschlechterten rechtlichen und sozialen Status als Geduldete(r) bedeutet.³⁵ Es erscheint naheliegend, dass eine solche, häufig langfristige Marginalisierung nicht dazu beiträgt, Kriminalitätsrisiken zu senken.

Darüber hinaus wirft die Neuregelung grundsätzliche Fragen auf, die letztlich die Rechtsnatur der Ausweisung berühren. Wenn künftig auch dann ein besonders schweres Ausweisungsinteresse bestehen soll, wenn nach Auffassung des Strafgerichts zu erwarten ist, dass der Verurteilte schon aufgrund der Verurteilung zu einer Bewährungsstrafe keine Straftaten mehr begehen wird (§ 56 StGB), bleibt kaum noch Raum für eine sich dazu nicht in Widerspruch setzende Bejahung einer ausweisungsrechtlichen Gefahrenprognose.³⁶ Es geht dann allein um Generalprävention, also zunächst einmal um Abschreckung, die auch bei in Deutschland verwurzelten ausländischen Verurteil-

34 Da das Merkmal der „List“ bei Eigentumsdelikten strafrechtlich ohne Belang ist und entsprechende Feststellungen im Strafverfahren deshalb meist fehlen dürften, steht zu vermuten, dass der praktische Anwendungsbereich gering sein wird. Anders als das immerhin etwa in § 234 StGB enthaltene Tatbestandsmerkmal der „List“ ist „serienmäßig“ überhaupt kein im StGB verwendeter Begriff. Eine Orientierung am Merkmal der Gewerbsmäßigkeit (und damit konkret etwa einer Verurteilung gem. § 243 Abs. 1 Nr. 3 StGB) liegt hier nahe; s. *Beichel-Benedetti* in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 54 Rn. 6; s. zum Ganzen auch *Hörrich/Bergmann* 2016.

35 *Graebisch* 2011a, 323 ff.

36 Zu den überwiegend bejahten Unterschieden zwischen strafrechtlichem und ausländerrechtlichem Prognosemaßstab s. *Trautmann* 2002, 273 ff.

ten (nicht aber bei EU-Bürgern) weiterhin als Grundlage für eine Ausweisung dienen können soll.³⁷

Schon die Erkenntnisse der Sanktionswirkungsforschung gemahnen, zumal bei jungen Menschen, generell zu einer sehr zurückhaltenden Bewertung der abschreckenden Wirkung der Sanktionsart und -höhe.³⁸ Umso mehr dürfte dies bei bindungs- und perspektivlosen jungen Migranten gelten (um die es bei dem Anlass für die aktuelle Neuregelung geht), die wenig zu verlieren haben und die darum wissen, dass sie momentan kaum abzuschieben sind. Rechtsstaatlich nicht überzeugend ist deshalb die formelhafte Begründung generalpräventiver Notwendigkeiten und Wirkungen mit der richterlichen „Lebenserfahrung“. Doch auch das argumentative Fundament, auf dem die Einordnung der Ausweisung als rein gefahrenabwehrrechtliche und keineswegs strafartige Maßnahme erfolgt,³⁹ gerät mit der immer stärkeren Betonung generalpräventiver Erwägungen ins Schwimmen. Ihre Brisanz bezieht diese Abgrenzung vor allem aus dem Verbot der Doppelbestrafung (Art. 103 Abs. 3 GG). Aus subjektiver Sicht dürfte die Ausweisung ohnehin meist als zusätzliche „Strafe“ für das konkrete Verhalten empfunden werden.⁴⁰ Darüber hinaus ist der Abschreckungsgedanke im Gefahrenabwehrrecht als Inanspruchnahme eines Nichtstörers ein Fremdkörper und muss dort jedenfalls, wie auch im Strafrecht, durch Berücksichtigung des Maßes der Schuld im Rahmen von Verhältnismäßigkeitserwägungen begrenzt werden. Mit dem durch die Strafsanktion bereits erfolgten Schuldausgleich bleibt dann indes eigentlich kein Raum mehr für „generalpräventive“ Ausweisungen.⁴¹ Umgekehrt bleibt abzuwarten, welche Rückwirkungen die erheblichen Veränderungen des Ausweisungsrechts auf die Strafzumessungsentscheidungen der Strafgerichte haben werden.⁴²

Soweit mit der Ausweisung Ziele der positiven Generalprävention verfolgt werden, wird die Grenzziehung noch schwieriger. Mit der vorliegenden Verschärfung des Ausweisungsrechts ist dies explizit der Fall: Ausweislich des Gesetzentwurfs ging es der Bundesregierung darum, den „gesellschaftlichen Frieden“ und die Akzeptanz für die Aufnahme von Flüchtlingen und für legale Zuwanderung aufrechtzuerhalten und Resentiments gegenüber „sich rechtstreu verhaltenden Ausländern und Asylbewerbern“ vorzubeugen. Wie schon bei früheren anlassbezogenen Ausweitungen des Ausweisungsrechts (sowie in entsprechenden Fällen der Strafgesetzgebung) zielt man also darauf ab, Werte zu bekräftigen und vor allem das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates zu bewahren.

37 BVerwG NVwZ 2012, 1558 ff.

38 Dölling 2012.

39 S. BVerfG NVwZ 2007, 1300 f.

40 Graebisch 2011b, 202; Trautmann 2002, 243.

41 So Beichel-Benedetti in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 53 Rn. 8.

42 S. Hörich/Bergmann 2016, die eine Ausgestaltung der Ausweisung als Nebenstrafe ins Spiel bringen.

E. Fazit

Vor dem Hintergrund gestiegener Zuwanderung ist der Hebel der Kriminalitätskontrolle gegenüber Ausländern auch hierzulande wieder stärker auf Exklusion umgelegt worden. Es bleibt abzuwarten, wie die Behörden und Gerichte damit umgehen werden. Mit Blick auf den Gesetzgeber stellt sich die Frage, ob die intendierten Ziele zu erreichen sind, inwieweit die skizzierten Maßnahmen also tatsächlich zum Abbau von Verunsicherung und Ressentiments führen oder diese nicht eher befeuern. Auch bestärkt durch die islamistisch motivierten Attentate im Juli 2016 ist das Thema Sicherheit in der Flüchtlingsdebatte weiterhin sehr präsent geblieben.

Das Strafrecht ist eine politisch leicht verfügbare Ressource, und gerade das daran anknüpfende Ausweisungsrecht ist symbolpolitisch attraktiv, signalisiert es doch zugleich, Kontrolle über Kriminalität und über das Einwanderungsgeschehen zu haben. Wie häufig sind die zugrundeliegenden Probleme – etwa ein in Teilen immer größer werdendes Wohlstandsgefälle, „gescheiterte“ Staaten, ein Versagen der internationalen Staatengemeinschaft beim Flüchtlingsschutz, kaum legale Zuwanderungswege für Menschen aus Drittstaaten – mit den Mitteln des Strafrechts jedoch nicht zu bewältigen.

Literatur

Bast (2011) Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung

Behrendes Die Kölner Silvesternacht 2015/2016 und ihre Folgen, in: NK 2016, 322 – 343

Dölling Generalprävention durch Jugendstrafrecht, in: ZJJ 2012, 124 – 128

Franko Aas Bordered Penalty: Precarious Membership and Abnormal Justice, in: Punishment & Society 2014, 520 – 541

Graebisch (2011a) Abgeschoben in die Duldung – Ausweisung aus dem Recht? Die zusätzlichen Folgen eines Straftatverdachts für Nicht-EU-BürgerInnen, in: Pilgram u.a. (Hrsg.), Einheitliches Recht für die Vielfalt der Kulturen?, 315 – 330

Graebisch (2011b) Ausweisung: Doppelbestrafung für Ausländer, in: Müller-Heidelberg u.a. (Hrsg.), Grundrechte-Report 2011, 201 – 204

Guia/van der Woude/van der Leun (2012) Social Control and Justice: Crimmigration in the Age of Fear

Hörich/Bergmann Strafrecht als migrationspolitisches Steuerungsinstrument: zur Reform des Ausweisungsrechts nach Köln, in: VerfBlog 2016, abrufbar unter <http://verfassungsblog.de/strafrecht-als-migrationspolitisches-steuerungsinstrument-zur-reform-des-ausweisungsrechts-nach-koeln/> (28.9.2016)

Huber (2016) Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl.

Huysmans The European Union and the Securitization of Migration, in: Journal of Common Market Studies 2000, 751 – 777

Kießling Die Verschärfung des Ausweisungsrechts als symbolpolitisches Mittel gegen extremistische Bestrebungen – dargestellt am Beispiel der Salafisten, in: ZAR 2013, 45 – 51

Schwarz (2012) Leben auf Probe? Zur Logik des Ausweisens in Deutschland, in: Netzwerk MiRA (Hrsg.), Kritische Migrationsforschung?, 241 – 264

Stumpf The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power, in: American University Law Review (2006), 367 – 419

Thym (2010) Migrationsverwaltungsrecht

Trautmann (2002) Migration, Kriminalität und Strafrecht

Van der Woude/van der Leun/Nijland Crimmigration in the Netherlands, in: Law & Social Inquiry 2014, 560 – 579

Wollmann/Schaar Alles nur eine Frage der Kampagne?, in: NK 2016, 268 – 283

Zimmer Neues Ausweisungsrecht 2016, in: ZJJ 2016, 147 – 150

Kontakt:

Dr. Christian Walburg

Universität Münster

Institut für Kriminalwissenschaften, Abt. Kriminologie

Bispinghof 24/25

48143 Münster

walburg@uni-muenster.de