

SCHWERPUNKT

ZU DEN ‚MORAL PANICS‘ VON DEUTSCHER ‚CRIMMIGRATION‘ ÜBER „GEFÄHRDER“, „IDENTITÄTSVERWEIGERER“ UND ANDERE „AUSLÄNDISCHE STRAFTÄTER“

Die auf den Berliner Terrorangriff folgende ‚moral panic‘ hat der deutschen Innenpolitik erlaubt antimigrantische Sicherheitspolitiken voranzutreiben. Ein kriminalisierender Generalverdacht und die Figur des „Gefährders“ prägte die Gesetzesänderungen, die hauptsächlich auf eine Erhöhung von Abschiebungen und Ausreisen zielten. Das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (2017) setzt die deutsche ‚cimmigration‘ fort.

Das Jahr 2016 ist als ein Jahr von ‚moral panics‘ über Migration und Kriminalität in die deutsche Geschichte eingegangen. Es begann mit der hysterischen Medienkampagne nach der Kölner Silvesternacht und zog sich mit dem Echo des Berliner Terrorangriffs auf den Weihnachtsmarkt weit in das Jahr 2017 hinein. Dem Kölner Silvester folgte Anfang 2016 eine umfassende Erneuerung des Ausweisungsrechtes, mit vielen Verschärfungen, im Schnelltempo umgesetzt und von der rassistischen Figur von nordafrikanischen oder arabischen Sexualtättern geprägt. Nach dem Angriff am Berliner Breitscheidplatz im Dezember wurde ein Gesetzespaket gegen breite Gruppen von Drittstaatsangehörigen beschlossen, ebenfalls im Hauruckverfahren, unter dem Motto, dass die Nation von islamistischen Terroristen oder „Gefährdern“ zu schützen sei. Das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (GbDA) ist Ende Juli 2017 in Kraft getreten.

Abschiebepolitische Verhandlungen um „Wir schaffen das“

„Unsere Linie ist klar: Hilfe und Integration bei den Schutzbedürftigen, Härte und Rückführung bei den nicht Schutzbedürftigen und insbesondere bei denen, die täuschen, tricksen und sich strafbar machen.“¹

Terroristische Gewaltakte sind gewiss kein reines Medienkonstrukt. Der Begriff der ‚moral panic‘ fokussiert aber nicht die Taten selbst, sondern fragt nach dem Verhältnis der Taten zu der gesellschaftlichen Reaktion darauf.² Es geht also nicht darum, wie viele Terrorangriffe und andere Gewalttaten von geflüchteten Personen oder Ausländer*innen 2016 begangen wurden – obwohl ein quantitativer Vergleich mit rassistischen Gewalttaten oder häuslicher Gewalt, die von biodeutschen Bürgern ausgeübt wird, durchaus interessant sein könnte. Im Fokus stehen stattdessen die Art, das Ausmaß und der Zeitpunkt des Echos in der Öffentlichkeit und in den Kontrollbehörden.

Verschiedene Terrorbekämpfungs- und Sicherheitsvorschläge und -pläne des CDU-Bundesinnenministers De Maiziére und aus der CDU/CSU stellten im Laufe des Jahres 2016 eine Verbindung zwischen einer strengeren Überwachung und erleichterten Abschiebung

von islamistischen „Gefährdern“ und dem generellen Ziel, mehr Menschen ohne festen Aufenthaltsstatus abzuschieben, her. Die Angriffe von Würzburg, Reutlingen und Ansbach, wo geflüchtete, muslimische Männer Gewalttaten begingen, wurden als Anlass benannt. Gegen Menschen mit Duldung, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt wurde, war im Bundesinnenministerium schon 2016 ein Gesetzespaket in Vorbereitung. Es war aber erst in der ersten Hälfte des Jahres 2017 möglich, dies zu beschließen. Dafür war der Tunesier Anis Amri, der als Täter des Breitscheidplatzes identifiziert worden war, sehr brauchbar. Außer ein Islamist war Amri nämlich auch ein vollziehbar ausreisepflichtiger, abgelehnter Asylbewerber, der über seine Identität mehrfach getäuscht hatte – und dazu noch ein Drogenhändler. Anfang des Jahres 2017 schloss auch die SPD sich an. Die schnelle Durchführung des GbDA, kurz vor der Bundestagswahl, war stark von der Figur von Amri und einem Diskurs der Härte geprägt.

Das Gesetz und die ihn vorausgehenden ‚moral panics‘ schafften eine zunehmende Konvergenz der verschiedenen Gattungen von „kriminellen Ausländern“, die als eine generelle Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dargestellt wurden. Im Kontext der zugenommenen Fluchtmigration wurde die Abschiebung dieser Menschen als eine Notwendigkeit kommuniziert, um die Aufnahmekapazität Deutschlands gegenüber „Schutzbedürftigen“ oder „Schutzberechtigten“ und die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber Fluchtmigration zu sichern.

Konvergenzen um „Identitätsverschleierung“

Die Bundesregierung hat aus der Zielgruppe des Gesetzes gleichwohl kein Geheimnis gemacht. Das Hauptproblem sei die hohe Zahl von ausreisepflichtigen Ausländer*innen in Deutschland. Besonders sollte die Rückkehr von geduldeten Personen beschleunigt werden.⁶

Während für die „Gefährder“ in einer spektakulären Art erleichterte Bedingungen für Abschiebehaft und eine elektronische Fußfessel beschlossen wurden, wurde für Personen mit einer Duldung, die angeblich bei der Beseitigung ihrer Ausreisehindernisse nicht genug mitwirken und daher als sog. Mitwirkungspflichtverletzer*innen eingestuft wurden, eine auf den Landkreis begrenzte Residenzpflicht und unangekündigte Abschiebungen vorgeschrieben. Für diese Personengruppe hatte die bisherige Gesetzeslage eine Ankündigung einen Monat im Voraus vorgesehen, falls die Abschiebung länger als ein Jahr

ausgesetzt gewesen war.

Außerdem wurde mit dem Gesetz ermöglicht, die Residenzpflicht wieder potentiell auf alle Geduldete und Asylbewerber*innen zu erweitern. Die Länder wurden ermächtigt, Regelungen für eine allgemeine Lagerpflicht zu erlassen, die für alle Asylbewerber*innen bis zur Entscheidung über den Antrag und für Geduldete bis zur Ausreise gilt. In den Erstaufnahmелagern gilt eine auf den Bezirk der Auslän-

gen statt Bargeld und eine verschärfte Residenzpflicht wurden eingesetzt, um den Druck auf die Geduldeten zu erhöhen.⁵

Das GbDA hat die Problemdefinition der AG Rück einfach übernommen. Um das Ausmaß des Problems zu beweisen, zitiert die Bundesregierung im Gesetzesentwurf die aktuelle Zahl der vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer*innen laut dem Ausländerzentralregister (AZR) (213 439 am 31. Januar 2017) und vermutet, dass die Zahl sich noch im 2017 weiter erhöhen wird.⁶

Auf diese Zahl und Prognose Gesetze zu stützen, ist heikel: Erstens ist die Zahl von Ausreisepflichtigen im AZR nicht besonders zuverlässig – zum Beispiel musste die Bundesregierung 2011 einen Fehler von 40.000 zusätzlichen Personen zugeben.⁷ Zweitens gibt es nicht genügend Information zu den unterschiedlichen Situationen der erfassten ausreisepflichtigen Personen. Unter ihnen gibt es nicht nur abgelehnte Asylsuchende, sondern auch Personen, deren Visum abgelaufen ist oder die nach einer Scheidung das Aufenthaltsrecht verloren haben oder solche, die straffällig geworden sind. Nur etwa die Hälfte der Geduldeten unter ihnen waren abgelehnte Asylsuchende.⁸

Darüber hinaus hat sich die Zahl der Ausreisepflichtigen in den Jahren 2016 und 2017 kaum geändert. Ein Faktor hier sind die „freiwilligen“ Aus-

reisen, die nicht statistisch erfasst werden, wenn sie außerhalb der unterstützten Programme stattfinden. Nach der EU-Kommission ist die „Quote der tatsächlichen Rückführungen in Drittländer“ in Deutschland sehr hoch. In 2015 betrug sie 99% und in 2016 sogar 106%.⁹ Damit liegt Deutschlands Abschiebeeffizienz an der Spitze der EU.



Geflüchtete im bayerischen Transitlager Deggendorf protestierten am 20.12.2017 gegen die unmenschlichen Zustände im Lager, Abschiebungen und gegen die neue Regelung, die erlaubt, sie bis zu 24 Monate im Sammellager unterzubringen – unter Residenzpflicht, Sachleistungen, Arbeits- und Schulverbot, und mit kaum medizinischer Versorgung – ermöglicht durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Mehr zu ihrem Streik: <http://bit.ly/2DkBgQ3>

derbehörde beschränkte Residenzpflicht, ein Arbeitsverbot und der Bezug von Sachleistungen. Dazu wurde für das BAMF ein Zugriff auf private Datenträger von allen Asylbewerber*innen gewährt, soweit dies für die Identitätsfeststellung für notwendig erachtet wird.

Durch den Diskurs über „Identitätsverschleierung“ konnte man im Gesetz also ein Kontinuum zwischen den vollziehbar Ausreisepflichtigen, den „Gefährderten“, „Strafgefahrern“, „Mitwirkungspflichtverletzern“ und anderen potentiellen „Asylbetrügern“ schaffen. Der so geschaffene Generalverdacht sollte die breiten Grundrechtseingriffe legitimieren und die Akzeptanz von Abschiebungen erhöhen.

Die ewige Wiederkehr von „Ausreisepflichtigen“

Kriminalisierende und rassistische Debatten über „Ausreisepflichtige“ werden in Deutschland regelmäßig seit spätestens den 1990ern geführt. Mit dem Begriff „Vollzugsdefizite“ formulieren Akteure wie die Bund-Länder Arbeitsgruppe Rückführung das Problem als ein technisches, bei dem es um die Beseitigung von sog. Rückführungshindernissen gehe. Diese Hindernisse seien hauptsächlich auf den Widerstand der Betroffenen zurückzuführen. Den Geduldeten werden Identitätsverschleierung oder eine verfehlte Mitwirkung an Identifizierungs- und Passbeschaffungsmaßnahmen vorgeworfen. Darüber hinaus wird teilweise auch den Botschaften von „Problemstaaten“ in Afrika und Asien ein Mangel an Kooperationsbereitschaft unterstellt.⁷

Dieser Diagnose folgend sind die sogenannten Mitwirkungspflichten besonders seit den frühen 2000er immer mehr verschärft worden. Verschiedene Sanktionen, u.a. Arbeitsverbote, Sachleistun-

¹ Bundesinnenminister De Maizière zum GbDA, Bundestag beschließt Verschärfung des Asylrechts, 18.05.2017, <http://bit.ly/2kGBog1> (Stand aller Links: 18.12.2017).

² Stuart Hall et al, Policing the Crisis. Mugging, The State, and Law and Order, The MacMillan Press, 17.

³ Entwurf eines GbDA, BT-Drs. 18/11546, 16.03.2017.

⁴ AG Rückführung, Vollzugsdefizite, 2011 (<http://bit.ly/2Cza0rJ>); AG Rückführung, Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015 (<http://bit.ly/2jbUHXG>).

⁵ Kay Wendel, Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000–2014, Flüchtlingsrat Brandenburg, 2014, 11–12.

⁶ Entwurf eines GbDA, BT-Drs. 18/11546, 16.03.2017, 1.

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. BT-Drs. 17/4631, 03.02.2011, 15.

⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. BT-Drs. 18/12725, 14.06.2017, 5–6.

⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. BT-Drs. 19/117, 22.11.2017, 56.

Duldung und Aufenthalt als „Straftat“

Bei den Debatten über „Ausreisepflichtige“ geht es aber nur begrenzt um Fakten, und viel mehr um eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über Migration. Um diese besser zu verstehen, ist es wichtig nachzuvollziehen, was das Dauerthema des deutschen Aufenthaltsrechts – die Duldung – eigentlich heißt.

Die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung ist für die einen ein de-facto Aufenthaltstitel oder sollte zu einem Aufenthaltstitel führen, wenn der Aufenthalt sich verlängert. Die anderen hingegen betrachten die Duldung einfach als einen unrechtmäßigen oder sogar „illegalen“ Aufenthalt, der eigentlich strafbar sein sollte – oder zumindest schnell beendet werden sollte. Der Diskurs über „Ausreisepflichtige“ stärkt die zweite Position. Er lässt außer Acht, dass viele Geduldete aus guten Gründen behaupten, dass sie ein Recht haben, sich in Deutschland aufzuhalten.¹⁰



Das Aufenthaltsgesetz stellt in § 60a klar, dass die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung im Fall eines rechtlichen oder tatsächlichen Abschiebehindernisses keinen rechtmäßigen Aufenthalt begründet. Ein rechtlicher Schwebezustand ist so schon durch das Gesetz gegeben. Und auch wenn dieser unrechtmäßige aber tatsächliche Aufenthalt an sich eigentlich nicht sanktioniert oder bestraft werden soll, öffnet das Gesetz die Möglichkeit, über zahlreiche Sanktionen Druck auf geduldete Personen auszuüben.

Viele von diesen Sanktionen begründen sich mit dem genannten Begriff von Mitwirkungspflichten. Wenn die Abschiebung wegen mangelnder Reisedokumente nicht möglich ist, und der*in Drittstaatsangehörige*n seitens der Ausländerbehörde eine Identitätsverschleierung oder fehlende Kooperationsbereitschaft vorgeworfen wird, greifen die schon genannten Sanktionen: Arbeitsverbot, Leistungskürzungen und Residenzpflicht. Dazu kann der weitere Aufenthalt der Person auch als eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit geahndet werden (häufig nach § 95 Abs. 1 Nr. 1 oder nach § 98 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG). Die Feststellung und Sanktionierung der „Mitwirkungspflichtverletzung“ liegt weitgehend unter dem behördlichen Ermessen.

Die Mitwirkungspflichten spielten seit Anfang der 2000er Jahre eine zentrale Rolle bei allen Bleiberechtsregelungen. Diese versuchten das Problem von sog. Kettenduldungen zu lösen und Wege für abgelehnte Asylbewerber*innen zu einer Aufenthaltserlaubnis zu schaffen. Das geschah ohne Ergebnis, weil der Ausschlussgrund „Mitwirkungspflichtverletzung“ immer beibehalten wurde.¹¹

Die neueste Bleiberechtsregelung von 2015 für Personen mit Kettenduldung führt zwar laut Gesetzestext nur aktuelle Täuschungen als Ausschlussgrund auf und ist sogar stichtagunabhängig. Jedoch konnten Geduldete kaum davon profitieren.¹² Die Ausländerbehörde kann die hohen Einkommenskriterien benutzen, um Bewerber*innen auszuschließen, die einem Arbeitsverbot unterliegen – nicht selten wegen einer angeblichen Mitwirkungspflichtverletzung – oder sonst mit der Duldung in einer extrem schwachen Arbeitsmarktposition sind. Die Mitwirkungspflichtverletzung begründet ferner auch ein Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG), unabhängig davon, ob dieses lange zurückliegt oder aktuell vorgeworfen wird, und wirkt daher als Ausschlussgrund für die Erteilung eines Aufenthaltstitels fort (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG).

Das GbDA hat die Trennung zwischen den „guten“ und den „schlechten“ Geduldeten mithilfe von Mitwirkungspflichten wieder verstärkt. Ein früherer Entwurf des GbDA wollte sogar gänzlich auf die Erteilung der Duldung für die „Mitwirkungspflichtverletzung“ verzichten.¹³

Deutsche ‚crimmigration‘

In den US-amerikanischen Debatten wird seit etwa zehn Jahren intensiv über die sogenannte ‚crimmigration‘ diskutiert. Damit ist das Ineinandergreifen

strafrechtlicher und aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen oder sogar eine Fusion gemeint. Auch in Europa kann man eine fortlaufende Kriminalisierung der Migration feststellen.¹⁴

Erstens ist die breit angelegte diskursive Kriminalisierung oft für die Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Behördenpraxis prägend, wie im Fall des GbDA festgestellt.¹⁵ Der kriminalisierende Diskurs schafft Bedrohungskontinuen und lässt Migration „wesentlich als Delinquenz an sich und im Weiteren als Quelle der Delinquenz“ erscheinen.¹⁶

Der zweite Aspekt, ‚crimmigration‘ im Sinn der US-Amerikanischen Debatten, ist der Einsatz des Strafrechts oder strafrechtlicher Mittel in der Migrationssteuerung. Zu einer strafrechtlichen Verurteilung der Drittstaatsangehörigen kommt nämlich oft noch die Ausweisung und Abschiebung und eine jahrelange Einreisesperre für das ganze Schengengebiet hinzu. Für die Betroffenen wirkt das als eine Doppel- oder Mehrfachbestrafung. Zudem führt der strafrechtliche Rassismus noch dazu, dass Migrant*innen häufig nach höherem Strafmaß verurteilt werden und vor der Hauptverhandlung viel häufiger Untersuchungshaft angeordnet wird.¹⁷ Darüber hinaus zeigt sich die Anwendung von strafrechtlichen Mitteln in der Migrationssteuerung

rung darin, dass eigene „Migrationsdelikte“ wie „unerlaubte Einreise“ und „unerlaubter Aufenthalt“ zunehmend in EU-Mitgliedsstaaten existieren und sowohl mit Geld- als auch Haftstrafen sanktioniert werden (z.B. § 95 AufenthG).

Der dritte Aspekt der Kriminalisierung der Migration ist die Anwendung von nichtstrafrechtlichen Sanktionen, die trotzdem einen strafenden Charakter haben. Hierzu zählen z.B. die Abschiebehaft und Residenzpflicht oder auch die Mitwirkungspflichten im Zusammenhang mit der Duldung, die viel häufiger als die oben genannten Geld- und Haftstrafen eingesetzt werden. Im weitesten Sinne könnte man auch die Duldung selbst als strafend ansehen. Der andauernde Ausschluss von einem legalen Aufenthalt bedeutet für die Betroffenen eine extreme Prekarität sowie Grundrechts- und Freiheitseinschränkungen, und wäre im Kontext eines sog. ‚punitive turn‘ der letzten Jahrzehnte zu verstehen, der in Europa besonders Migrant*innen betrifft.

Ein vierter Aspekt der Kriminalisierung der Migration ist die Verdrängung zu illegalisierten Jobs und Branchen wie z.B. Drogenhandel und Sex-Arbeit, die solche Migrant*innen betrifft, denen keine Arbeitserlaubnis gewährt wird.

Krimmigrationspanik und Rassismus

Das Leitmotiv der jüngsten ‚moral panics‘, die Idee eines „Zustroms“ oder einer „Unterwanderung“ durch „kriminelle Ausländer“, ist alles andere als neu in Deutschland. Frühere Höhepunkte waren u.a. die rassistischen Diskurse und Angriffe der 1990er Jahre, die die Asylrechtsverschärfung begleiteten, und die antimuslimische Terrorbekämpfungsstimmung, die nach 9/11 den Novellierungsprozess des Zuwanderungsgesetzes dominierte. Debatten um einen solchen „Zustrom“ waren aber auch schon prägend für die Vorbereitung des ersten Bundesdeutschen Ausländergesetzes (1965). Damals, in den 1950ern, waren damit häufig ehemalige Häftlinge und Zwangsarbeiter des NS-Regimes gemeint.

Seitdem sich das postkoloniale EU-Migrationsregime konstituiert, haben die Krimmigrationspaniken sich aber weiterentwickelt und europäisch harmonisiert. Mit dem Schengener Abkommen aus dem Jahr 1985 wurde das europäische Konzept von „Sicherheit“ interpretiert als der Schutz der EU-Bürger*innen „vor den Wellen armer Migrant*innen, die nur darauf warten, in den Kontinent ‘einzufallen’“. In diesem Zusammenhang wurden die Außengrenzen der EU gleichzeitig internalisiert und externalisiert.

Kriminalisierung erscheint in diesem Migrationsregime als eine Hauptlogik des gegenwärtigen Euro-Rassismus. Zusammen mit Illegalisierung hat sie eine zentrale Funktion um die Mobilität der Menschen besonders aus ehemaligen Kolonien Europas und des postsozialistischen Raumes zu kontrollieren und dabei eine Hierarchie der Arbeitskräfte zu etablieren.

Der kriminalisierende Rassismus operiert als ein Generalverdacht gegen Migrant*innen und als staatliche Gewalt, die besonders nicht-EU-Migrant*innen prekär und rechtlos macht und sogar in den vorzeitigen Tod treibt.²⁶ Den Kontext seiner Entfaltung bieten die angeblich unerwartete Krisen- oder Ausnahmesituationen²⁷, die immer wieder außerordentliche Maßnahmen gegen „gefährliche“, „fremde“ Subjekte fordern und Grundrechtseingriffe begründen sollen.

Aino Korvensyrjä promoviert zur Kriminalisierung der Migration in Deutschland, ist aktiv bei Justizwatch Berlin und Free Movement Network Finnland, und Mitautorin des Blogs cultureofdeportation.org.

Weiterführende Literatur:

Katja Franko Aas / Mary Bosworth, *The Borders of Punishment. Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, 2013.

Birgit Mennel / Monika Mokre (Hg.), *Das Grosse Gefängnis*, 2015.

Joanna Parkin, *The Criminalisation of Migration in Europe. A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 61, 2013.

¹⁰ Wendel (Fn.8), 13, 28–32.

¹¹ Sachverständigen-Stellungnahme von PRO ASYL zum Gesetzentwurf der Bundesregierung BR-Drs. 179/17, 6 (<http://bit.ly/2kgKuAH>).

¹² Entwurf eines GbDA, Bearbeitungsstand: 07.10.2016, 9. Diese Idee ist nicht neu, s. Wendel (Fn.8), 7-9 und Riecken, 222-229.

¹³ Juliet Stumpf, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, *American University Law Review* 56, 367.

¹⁴ Alessandro Di Giorgi, *Migrationskontrolle, Postfordismus und „less eligibility“ Eine materialistische Kritik der Kriminalisierung der Migration in Europa*, in Mennel / Mokre (Hg.), 155–195.

¹⁵ Abdelmalek Sayad, *Immigration und „Staatsdenken“*, in Mennel / Mokre, 25-64, 43.

¹⁶ Di Giorgi (Fn.19), 167-182.

¹⁷ Fatima El-Tayeb, *Undeutsch. Die Konstruktion des Anderen in der postmigrantischen Gesellschaft*, 2016, 31-33.