

# A. Einleitung

## I. Problem- und Fragestellung

### 1. Historische Kontinuität

Vom 22. – 27. August 1992 kommt es in Rostock-Lichtenhagen zu pogromartigen Angriffen auf die Unterkünfte von Geflüchteten und ehemaligen DDR-Vertragsarbeitnehmer\*innen<sup>1</sup>. In den ersten zwei Nächten werden von einem Mob aus 200 beziehungsweise rund 500 Jugendlichen und Erwachsenen, mental wie verbal von Anwohner\*innen unterstützt, nationalistische Parolen gerufen und mittels Steinen, Flaschen und Brandsätzen Fensterscheiben zertrümmert. Am Montagabend, den 24. August, gehen zeitweise 1.200 Randalierende und Rechtsextreme gegen das sogenannte „Sonnenblumenhaus“ vor. Während das Werfen von Molotov-Cocktails von bis zu 3.000 Schaulustigen bejubelt wird, sind 120 Vietnames\*innen, einige deutsche Unterstützer\*innen sowie ein Kamerateam im Aufgang Nr. 19 eingeschlossen, an dem Flammen und Qualm hochschlagen. Nach dramatischen Stunden gelingt es den Betroffenen, die versperrten Notaus-

---

1 Zur Abbildung geschlechtlicher Vielfalt wird in Übereinstimmung mit den Leitlinien der Professor\*innen der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena eine geschlechtergerechte Sprache angestrebt, siehe Leitlinien zur Verwendung geschlechtergerechter Sprache in einer Haus-, Seminar- oder wissenschaftlichen Arbeit, <[https://www.rewi.uni-jena.de/rewimedia/downloads/studium/antr%C3%A4ge\\_brosch%C3%BCren\\_hinweisbl%C3%A4tter/leitlinien\\_geschlechtergerechte\\_sprache\\_2021\\_02\\_11.pdf](https://www.rewi.uni-jena.de/rewimedia/downloads/studium/antr%C3%A4ge_brosch%C3%BCren_hinweisbl%C3%A4tter/leitlinien_geschlechtergerechte_sprache_2021_02_11.pdf)> (Stand: 15.06.2021). Um alle Geschlechtsidentitäten mit einzubeziehen und um grammatische und orthografische Probleme zu umgehen, wird ein Asterisk, auch Genderstern genannt, verwendet, vgl. *Diewald/Steinhauer*, Duden. Handbuch geschlechtergerechte Sprache, S. 126. An dieser Stelle sei auch auf § 4 Abs. 3 BGlG verwiesen, dem zufolge Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes die Gleichstellung von Frauen und Männern auch sprachlich zum Ausdruck bringen sollen.

gänge aufzubrechen und in sichere Teile des Wohnblocks zu flüchten.<sup>2</sup> Drei Täter werden 2002 wegen versuchten Mordes verurteilt.<sup>3</sup>

Sechs Wochen nach den Ausschreitungen in Rostock-Lichtenhagen erklärt die Landesregierung, der Aufenthalt der angegriffenen vietnamesischen Vertragsarbeitnehmer\*innen werde fristgemäß beendet. Es gebe keine rechtlichen, politischen oder humanitären Gründe für einen Abschiebestopp oder ein Bleiberecht.<sup>4</sup> Innenminister *Lothar Kupfer* betont, dass ein Bleiberecht für Vietnames\*innen „in der Bevölkerung keine Akzeptanz“ finde.<sup>5</sup>

Einige Jahre später, im Jahr 2000, berichtete das Magazin DER SPIEGEL, dass einem Opfer der rassistisch<sup>6</sup> motivierten, tödlichen „Gubener Hetzjagd“<sup>7</sup> ein dauerhaftes Bleiberecht verweigert werde, da der Betroffene aufgrund des traumatischen Ereignisses nur "bedingt in der Lage sein [werde], sein Leben eigenständig zu meistern".<sup>8</sup> Im gleichen Beitrag wird über die verfügte Abschiebung eines Ägypters nach einem Brandanschlag auf seine Pizzeria berichtet, weil die Aufenthaltsbefugnis an die Betreibung des Betriebs gebunden war – laut Magazin eine „wohl bundesweit einmalige Arbeitsteilung zwischen Rechtsextremisten und Behörden.“<sup>9</sup>

Zum 25. Jahrestag des Pogroms von Rostock-Lichtenhagen fordert die zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisation *PRO ASYL* ein allgemeines Bleiberecht für Opfer rassistischer Gewalt.<sup>10</sup> Diese Forderung erhebt

---

2 Zu den gesamten Vorfällen *Sundermeyer*, *Rechter Terror in Deutschland*, S. 63 ff.; *Guski*, in: *Prenzel* (Hrsg.), *Aufarbeitung und Perspektiven des Gedenkens*, S. 31. Detailliert beschrieben wird der Abend des 24.08.1992 vom Mitarbeiter des eingeschlossenen Kamerateams: *Schmidt*, *Politische Brandstiftung*, S. 69–146.

3 *Guski*, in: *Prenzel* (Hrsg.), *Aufarbeitung und Perspektiven des Gedenkens*, S. 31 (37).

4 Zit. nach *Schmidt*, *Politische Brandstiftung*, S. 48 f.; *Funke*, *Brandstifter*, S. 151.

5 Zit. nach *Schmidt*, *Politische Brandstiftung*, S. 51 f.; *Guski*, in: *Prenzel* (Hrsg.), *Aufarbeitung und Perspektiven des Gedenkens*, S. 31 (35). Stattdessen wurde in Folge der Gewaltausschreitungen von Rostock-Lichtenhagen das Grundrecht auf Asyl eingeschränkt, vgl. *Prenzel*, in: *Prenzel* (Hrsg.), *Rostock-Lichtenhagen im Kontext der Debatte um die Einschränkung des Grundrechts auf Asyl*, S. 9.

6 Grundlegend zum Rassismus-Begriff siehe *Barskanmaz*, *Recht und Rassismus*, S. 19–139.

7 BGHSt 48, 34 = NJW 2003, 150.

8 *Berg*, *Zynischer, Umgang*, *DER SPIEGEL* 37/2000, S. 55-57 (56).

9 *Berg*, *Zynischer, Umgang*, *DER SPIEGEL* 37/2000, S. 55-57 (56).

10 Förderverein *PRO ASYL* e.V., *Erschreckend hohes Maß an rassistischer Gewalt 25 Jahre nach Rostock-Lichtenhagen*, Pressemitteilung vom 22.08.2017, <<https://www.proasyl.de/pressemitteilung/erschreckend-hohes-mass-an-rassistischer-gewalt-25-jahre-nach-rostock-lichtenhagen/>> (Stand: 07.06.2021).

auch der Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt.<sup>11</sup> Hintergrund ist der Anstieg von Gewalttaten gegen Asylunterkünfte und Geflüchtete, der in bedrückender Weise Parallelen zu Anfang der 1990er Jahre aufweist.

Das Pogrom von Rostock-Lichtenhagen fügte sich ein in eine Reihe von rassistisch und rechtsextremistisch motivierten Straftaten in der jungen Bundesrepublik Anfang der 1990'er Jahre.<sup>12</sup> Zu dieser Zeit erhöhte sich aufgrund von kriegerischen Konflikten die Anzahl von in Deutschland angekommenen Geflüchteten. Von 1990 bis 1992 stieg die Zahl der Asylanträge von 193.063 auf 438.191.<sup>13</sup> Einen noch größeren Anstieg gab es zwischen 2014 und 2016, als die Zahl der Asylanträge von 202.834 auf den historischen Höchststand von 745.545 zunahm.<sup>14</sup> Im Jahr 2014 wurden 199 politisch motivierte Straftaten „gegen Asylunterkünfte“ gemeldet.<sup>15</sup> 2015 waren es 1031 und im Folgejahr 988 entsprechende Delikte.<sup>16</sup> Im Jahr 2016 wurden insgesamt 2545 Straftaten „gegen Asylbewerber/Flüchtlinge“, ein zum 1. Januar 2016 neu geschaffenes Unterthema in der Polizeistatistik, erfasst.<sup>17</sup> Während politisch rechts motivierte Gewaltstraftaten im Bereich der Hasskriminalität laut Bundesinnenministerium zwischen 2001 und 2013 immer bei 349 bis 628 Fällen lagen, erhöhte sich diese Zahl 2015 auf 980 und 2016 auf 1252 Fälle.<sup>18</sup>

Vor diesem Hintergrund wurden sowohl in der 18. als auch der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags Gesetzesentwürfe zur Schaffung

---

11 *Gleitz*, Migration und Soziale Arbeit 2018, 182 (186).

12 *Merten/Otto*, in: *Otto/Merten* (Hrsg.), Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland, S. 13 (15-18); *Heß*, Fremdenfeindliche Gewalt in Deutschland, S. 39-45; *Kahveci/Sarp*, in: *Karakayali/Kahveci/Melchers/Liebscher* (Hrsg.), Von Solingen zum NSU, S. 37 (48-50); siehe auch die Auflistung "ausländerfeindliche Übergriffe und rechtsextreme Terrorakte" zwischen August 1991 und Januar 1992 in der BT-Drs 12/2186.

13 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, Ausgabe: April 2021, S. 5, <[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-april-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-april-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3)> (Stand: 04.06.2021).

14 Ebd.

15 BT-Drs. 18/11298, 4.

16 BT-Drs. 18/11298, 4 ff.

17 BT-Drs. 18/11298, 4, 50 ff.

18 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Übersicht "Hasskriminalität": Entwicklung der Fallzahlen 2001 – 2020, 04.05.2021, S. 2, <[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/-/2021/05/pmk-2020-uebersicht-hasskriminalitaet-entwicklung-fallzahlen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/-/2021/05/pmk-2020-uebersicht-hasskriminalitaet-entwicklung-fallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=2)> (Stand: 12.06.2021).

eines Aufenthaltsrechts für Betroffene rassistischer oder vorurteilsmotivierter Gewalttaten eingebracht, die letztlich keine Zustimmung gefunden haben.<sup>19</sup>

## 2. Fragen

Hassmotivierte Gewaltstraftaten richten sich gegen Menschen aufgrund eines ihnen zugeschriebenen Gruppenmerkmals.<sup>20</sup> Sind Geflüchtete das Ziel, stellen sie zudem einen Angriff auf das in Art. 16a GG verbriefte Recht auf Asyl und den internationalen Flüchtlingsschutz dar.<sup>21</sup> Hasskriminalität negiert den Gleichheitssatz, mittels dem das Grundgesetz die „Menschenwürde als Freiheit von Benachteiligungen“<sup>22</sup> wegen eines der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale verspricht.<sup>23</sup> Der Gleichheitssatz ist integraler Bestandteil des moralischen, philosophischen und politischen Verständnisses der Demokratie.<sup>24</sup> Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat rassistisch motivierte Gewalt bereits in den 1960er Jahren als ein „Verbrechen gegen die Gesellschaft“<sup>25</sup> bezeichnete. Diskriminierung

---

19 BT-Drs. 18/2492, 19/6197.

20 Kapitel B.

21 Der Zusammenhang von rechtsextremistisch motivierten Straftaten „gegen die Asylpolitik“ der Bundesregierung wird im Verfassungsschutzbericht betont: *Bundesministerium des Innern*, Verfassungsschutzbericht 2016, S. 38; ähnlich *Backes et al.*, Rechte Hassgewalt in Sachsen, S. 238–244.

22 *Baer*, ZRP 2001, 500 (501).

23 *Agentur der Europäischen Union für Grundrechte*, Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen, S. 15 bezeichnet Hasskriminalität als "Verstoß gegen das Recht auf Menschenwürde und Nichtdiskriminierung"; siehe auch *Cremer/Cobbinah*, StV 2019, 648 (649); ähnlich, die Diskriminierungsverbote als Konkretisierung der Menschenwürde betrachtend: BVerfGE 144, 20 (207 f.) Rn. 541 – NPD-Verbotsverfahren.

24 *Clifford*, in: Shelton (Hrsg.), *Equality*, S. 420 (421–426).

25 *UN General Assembly*, United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, UN GAOR, 18th sess., Suppl. no. 15, Art. 9 Abs. 2, UN Doc. A/RES/1904(XVIII) (1963).

von Menschen auf Grund von „Rasse“<sup>26</sup>, Hautfarbe<sup>27</sup> oder ethnischer Herkunft<sup>28</sup> stellt nach der Resolution einen Verstoß gegen die Menschenwürde dar.<sup>29</sup> Auf rassistische Diskriminierung zielende Konzepte sind mit der Menschenwürde nicht vereinbar und verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.<sup>30</sup>

Es stellt sich nun die Frage, wie einerseits Hasskriminalität und rassistischer Gewalt, andererseits den Betroffenen zu begegnen ist. Wie kann ein Staat auf die tätliche Ablehnung von Pluralität und demokratischen Grundwerten reagieren? Wie kann hassgeleiteter Weltanschauung und darauf basierenden physischen wie psychischen Angriffen entgegengewirkt werden? Wie können, wie müssen Betroffene rechtlich geschützt werden?

Spätestens seit der Selbstenttarnung des terroristischen Netzwerks „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU)<sup>31</sup> im November 2011 und dem aufgezeigten Anstieg an hassgeleiteten Straftaten wird diesen Fragen wieder vertieft nachgegangen. Das Bleiberecht für Opfer rechter und rassistischer Gewalt beziehungsweise von Hass-, Vorurteils- oder auch diskriminierender Kriminalität ist eines der Instrumente, das in diesem Zusammenhang diskutiert und in einigen Bundesländern über Verwaltungsvorschriften sogar explizit umgesetzt worden ist.<sup>32</sup> Die vorliegende Untersuchung zeichnet die jüngeren Entwicklungen nach und prüft, inwieweit der Prävention von Hasskriminalität und dem Opferschutz ein größerer Stellenwert auch über das Migrationsrecht zuzuweisen ist. Die Arbeit dis-

---

26 An dieser Stelle sei sich Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 2000/43/EG vom 29.06.2000 zu eigen gemacht: „Die Europäische Union weist Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, zurück. Die Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ (...) impliziert nicht die Akzeptanz solcher Theorien.“ Laut Präambel der 1965 abgeschlossenen Antirassismuskonvention ist „jede Lehre von einer auf Rassenunterschiede gegründeten Überlegenheit wissenschaftlich falsch, moralisch verwerflich sowie sozial ungerecht und gefährlich“. Näher zum Rassenbegriff siehe Kapitel B. II. 3.

27 Auch das Diskriminierungsmerkmal der Hautfarbe, ein historisch willkürlich gewachsener Träger des biologistischen Konzepts der „Rasse“, ist als eine soziale Konstruktion zu verstehen, siehe *Barskanmaz*, *Recht und Rassismus*, S. 194.

28 Differenziert zum Begriff der Ethnizität und zur Frage der Erforderlichkeit von Gruppenbildungen: *Barskanmaz*, *Recht und Rassismus*, S. 195–198.

29 *UN General Assembly*, United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, UN GAOR, 18th sess., Suppl. no. 15, Art. 1, UN Doc. A/RES/1904(XVIII) (1963).

30 BVerfGE 144, 20 (207 f.) Rn. 541 – NPD-Verbotsverfahren.

31 Ausführlich *Aust/Laabs*, *Heimatschutz*.

32 Kurze Darstellung bei *Wittmann/Baumann*, *ZAR* 2022, 60 (60 f.).

kutiert die aufgeworfenen Bleiberechtsregelungen vor diesem Hintergrund auf ihre praktische wie juristische Notwendigkeit.

### 3. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung widmet sich Bleiberechtsregelungen für Opfer<sup>33</sup> von Hasskriminalität *de lege lata* sowie *de lege ferenda* in Deutschland. Es wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Rechtsordnung Betroffenen einen Aufenthalt ermöglicht, einerseits zur Teilnahme am Strafverfahren gegen die Täter\*innen, andererseits auch davon unabhängig über die rechtliche Aufklärung und Bestrafung hinaus.

Zunächst werden das Konzept und die Bedeutung von Hass-, Vorurteils- oder auch diskriminierender Kriminalität unter besonderer Berücksichtigung der Perspektive Betroffener betrachtet.<sup>34</sup> Dadurch lässt sich nachvollziehen, inwieweit Hasskriminalität besondere Maßnahmen des Gesetzgebers – insbesondere auch im Aufenthaltsrecht – rechtfertigen und erforderlich machen kann.

Das Hauptkapitel wird Anknüpfungspunkte in der Rechtsordnung an ein Bleiberecht für Betroffene von Hasskriminalität ergründen.<sup>35</sup> Hierzu wird der materielle Gehalt der Diskriminierungsverbote, der Beteiligungsrechte von Opfern am Strafverfahren sowie des Rechts auf Wiedergutmachung im Mehrebenensystem von völker-, europa- und nationalrechtlichen Normen analysiert. Die Betrachtung der Regelungen für Opfer von Straftaten im deutschen Aufenthaltsgesetz und insbesondere für Betroffene von Hasskriminalität durch Verwaltungsvorschriften der Länder schließt das Kapitel ab.

Im empirischen Teil der Untersuchung werden die Erfahrungswerte der Länder Brandenburg, Thüringen und Berlin mit den jeweiligen Verwaltungsvorschriften für Betroffene von Hasskriminalität erhoben und

---

33 In dieser Arbeit bezieht sich der Begriff des „Opfers“ auf Personen oder Kollektive, die durch oder als Folge von Straftaten einen Nachteil oder Schaden erlitten haben, siehe auch UN General Assembly, Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, UN GAOR, 40th sess., Suppl. no. 53, at A. 1-2, UN Doc. A/RES/40/34 (1985); zur Kritik am "Schadens-Paradigma" und der Ergänzung, dass in einer Straftat die Infragestellung von Rechten des Opfers zum Ausdruck komme, das deshalb vernünftigerweise eine rechtliche Bestätigung erwarten könne: *Dearing, Justice for Victims of Crime*, S. 15–21.

34 Kapitel B.

35 Kapitel C.

zusammengefasst. In einer daran anknüpfenden Einzelfallbeobachtung wird die Anwendung aufenthaltsrechtlich eingeräumten Ermessens durch Behörden und Justiz beleuchtet und kritisch exploriert.<sup>36</sup>

Ausgehend von den im Gang der Arbeit gewonnenen Erkenntnissen werden abschließend die Argumente für und gegen eine Bleiberechtsregelung für Betroffene von Hasskriminalität aufgezeigt und überprüft. Es werden Vorschläge unterbreitet, wie etwaige legislative Defizite behoben werden können und gegebenenfalls eine Bleiberechtsregelung formuliert werden könnte, die sowohl den öffentlichen Interessen im Migrations- und Strafrecht als auch den Interessen der Betroffenen von Hasskriminalität nachkommt.<sup>37</sup>

#### 4. Inter-/Intradisziplinarität

Im Vorliegenden handelt es sich im Wesentlichen um eine rechtsdogmatische Untersuchung, die sich „mit der Lösung von Rechtsfragen im Rahmen und auf der Grundlage einer bestimmten, historisch gewachsenen Rechtsordnung befaßt“.<sup>38</sup> Allerdings lassen sich viele Rechtsgebiete ohne ausgreifende interdisziplinäre Forschung nicht verstehen.<sup>39</sup> Dieser Erkenntnis nachkommend verfolgt diese Arbeit einen interdisziplinären Ansatz. Insbesondere zur Ermittlung eines grundlegenden Verständnisses von Hasskriminalität werden viktimologische wie sozialwissenschaftliche Ansätze und Forschungsfelder herangezogen. Ferner ermöglicht ein empirisch-methodischer Teil der Untersuchung einen Überblick und eine Einschätzung der praktischen Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorgaben zu Gunsten Betroffener von Hasskriminalität. Hierdurch soll eine interdisziplinär informierte Rechtswissenschaft<sup>40</sup> begünstigt werden, deren Erkenntnisse insbesondere im abschließenden Kapitel zu aufenthaltsrechtlichen Vorschlägen de lege ferenda genutzt werden.

Darüber hinaus handelt es sich um eine intradisziplinär angelegte Arbeit, deren Gegenstand eine Schnittmenge aus Öffentlichem Recht im weiten Sinne und Straf(verfahrens)recht darstellt. Die Komplexität der Rechts-

---

36 Kapitel D.

37 Kapitel E.

38 *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 5; zur Vieldeutigkeit des Begriffs der Rechtsdogmatik vgl. *Jestaedt*, JZ 2014, 1 (4 f.).

39 *Bunke*, Rechtsdogmatik, S. 3 (m.w.N.), 226–227.

40 Vgl. *Baer*, Rechtssoziologie; *Boulanger/Rosenstock/Singelstein*, Interdisziplinäre Rechtsforschung.

materie wird mittels einer Analyse entsprechender Regelungen im Völker-, Europa-, nationalem Verfassungs-, Bundes- und Landesrecht erfasst.

## II. Das Bleiberecht für Opfer von Hasskriminalität in der Debatte

### 1. Entwicklung der Kriminalitätsbelastung

Die Kriminalitätsbelastung durch Hasskriminalität wird im Hellfeld in der Polizeistatistik der „Politisch motivierten Kriminalität“ (PMK) dargestellt. Bei dieser Statistik handelt es sich um eine vom Bundeskriminalamt zusammengeführte Eingangsstatistik der Bundesländer, die von der Einschätzung einer Straftat durch die vor Ort handelnden Polizeibeamt\*innen und einer Überprüfung durch die örtlichen Staatsschutzstellen und den Landeskriminalämtern abhängt. Hasskriminalität stellt seit 2001 ein gesondert aufgeführtes Themenfeld der PMK dar, die mit dem Verfassungsschutzbericht des Bundes jährlich veröffentlicht wird.<sup>41</sup>

Zwischen 2001 und 2013 lagen die Fallzahlen der Hasskriminalität jährlich zwischen 3.770 (im Jahr 2010) und 5.376 (im Jahr 2001).<sup>42</sup> Seit dem geringsten Fallaufkommen im Jahr 2010 ist die Anzahl der Fälle kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2014 wurde mit 5.858 Fällen erstmals seit 2001 ein neuer Höchstwert der Hasskriminalität verzeichnet, der sich seitdem sogar noch einmal mehr als verdoppelte: Im Jahr 2015 wurden 10.373 Fälle von Hasskriminalität verzeichnet, im Jahr darauf 10.751 Fälle. In den Folgejahren sank die Zahl auf zwischen 7.913 und 8.585 Fälle, um im Jahr 2020 wiederum auf 10.240 Fälle anzusteigen.<sup>43</sup> Hintergrund dieser Zahlen war seit 2014 vor allem ein Anstieg rechtsextremistisch motivierter Straftaten und „eine verstärkte Agitation von Rechtsextremisten gegen Asylsuchende, deren Unterkünfte sowie gegen die Asylpolitik der Bundesregierung“.<sup>44</sup> Delikte der Kategorie Hasskriminalität werden

---

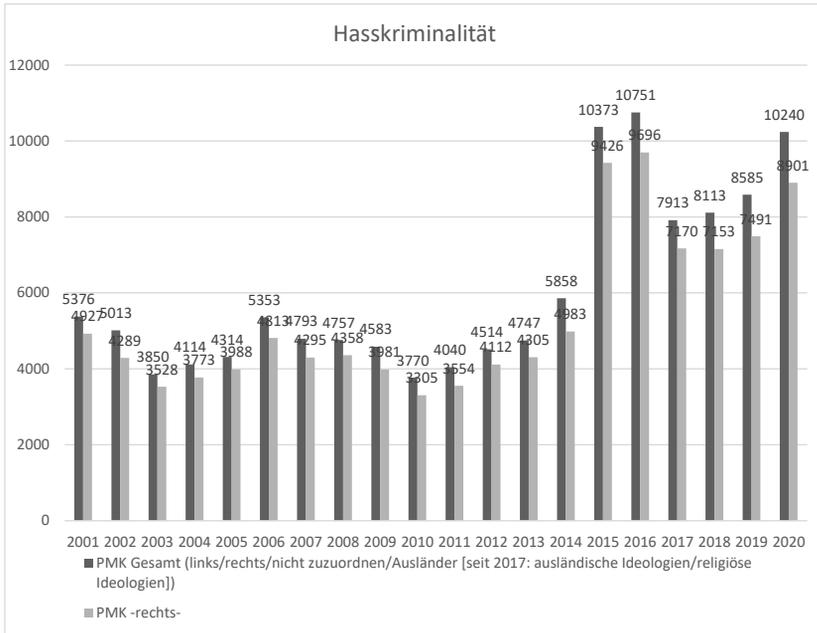
41 Dazu auch Kapitel B. I. 2.

42 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Übersicht "Hasskriminalität": Entwicklung der Fallzahlen 2001 – 2020, 04.05.2021, S. 2, <[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/-2021/05/pmk-2020-uebersicht-hasskriminalitaet-entwicklung-fallzahlen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&cv=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/-2021/05/pmk-2020-uebersicht-hasskriminalitaet-entwicklung-fallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&cv=2)> (Stand: 12.06.2021).

43 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Übersicht "Hasskriminalität": Entwicklung der Fallzahlen 2001 – 2020, 04.05.2021, S. 2 [Fn. 42].

44 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Verfassungsschutzbericht 2017, S. 44; ähnlich, die Beobachtungen der deutschen Verfassungsschutzbehörden zu-

im Schwerpunkt mit regelmäßig etwa rund 90 % kriminalstatistisch dem Phänomenbereich „politisch motivierte Gewalt – rechts“ zugeordnet und richten sich vornehmlich, benannt als fremdenfeindliches Motiv, gegen die Herkunft der Betroffenen.<sup>45</sup>



Betrachtet man lediglich die Gewaltdelikte der Hasskriminalität, ergibt sich ein ähnlicher Anstieg seit 2011. Lagen die Fallzahlen zuvor zwischen 467 (2010) und 774 (2002), wurden 2015 und 2016 mit 1.151 beziehungsweise 1.467 Fällen neue Spitzen gezählt. Danach verblieben die Zahlen seit dem Jahr 2017 (985 Gewaltdelikte) bis einschließlich 2020 (1.014 Fälle) auf vergleichsweise hohem Niveau.<sup>46</sup> Die Hass-Gewaltdelikte sind

sammenfassend, *Goertz/Goertz-Neumann*, Politisch motivierte Kriminalität und Radikalisierung, S. 112–114.

45 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Übersicht "Hasskriminalität": Entwicklung der Fallzahlen 2001 – 2020, 04.05.2021, S. 2 [Fn. 42]; *Glet*, Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland, S. 162, 172.

46 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Übersicht "Hasskriminalität": Entwicklung der Fallzahlen 2001 – 2020, 04.05.2021, S. 2 [Fn. 42].

## A. Einleitung

vor allem politisch rechts motivierte fremdenfeindliche (2016: 1213 Fälle; 2018: 860 Fälle; 2020: 795 Fälle), rassistische (213; 246; 292) und/oder ausländerfeindliche (neue Kategorie seit 2019, im ersten Jahr: 492 Fälle; 2020: 623 Fälle) Straftaten, wobei innerhalb dieser Unterthemen Mehrfachnennungen vorliegen.<sup>47</sup> Am nächsthöchsten ist die Zahl der Hass-Gewalddelikte aufgrund der sexuellen Orientierung (2016: 81 Fälle; 2018: 97 Fälle; 2020:114 Fälle), die weit überwiegend als „PMK -nicht zuzuordnen-“ eingruppiert werden (55; 73; 83; jeweils zwischen 68 und 75 %).<sup>48</sup>

Hasskriminalität Gewalt PMK	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
-links-	42	75	9	10	17	24	12	11	12	14	13
-rechts-	349	392	450	522	549	980	1252	821	871	759	813
-Ausländer-	30	30	30	34	94	73	124	-	-	-	-
-ausländische Ideologien-	-	-	-	-	-	-	-	27	61	53	44
-religiöse -Ideo- logien-	-	-	-	-	-	-	-	48	32	34	27
-nicht zuzuord- nen-	46	31	35	42	47	74	79	78	102	135	117
PMK Gesamt	467	528	524	608	707	1151	1467	985	1078	995	1014

Den größten Anteil der politisch motivierten Gewaltdelikte, von der Hasskriminalität nur ein Teil ist, machen Körperverletzungen aus.<sup>49</sup> Im Jahr 2018 wurden durch 1.156 Fälle rechtsmotivierter Gewalttaten insgesamt

47 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Übersicht "Hasskriminalität": Entwicklung der Fallzahlen 2001 – 2020, 04.05.2021, S. 4-17 [Fn. 42]. Dass die Gewaltdelikte der PMK – rechts – gegen sonstige Religionen von 53 Fälle (2016) auf 2 Fälle (2017) sank, während 2017 aber erstmals 52 islamfeindliche Gewalttaten der PMK – rechts – zugeordnet wurden (einer neuen Kategorie seit 2017), legt die Schlussfolgerung nahe, dass auch schon vor 2017 vor allem das islamfeindliche Motiv die Hass-Gewalddelikte der PMK – rechts – gegen Religionen dominiert hat.

48 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Übersicht "Hasskriminalität": Entwicklung der Fallzahlen 2001 – 2020, 04.05.2021, S. 9 [Fn. 42].

49 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2020, S. 6, <[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=4)> (Stand: 07.06.2021); *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Verfassungsschutzbericht 2019, S. 25.

838 verletzt,<sup>50</sup> im Jahr 2019 wurden 734 und im Jahr 2020 634 Personen durch rechtsmotivierte Gewaltkriminalität körperlich verletzt.<sup>51</sup> Bei den politisch motivierten Gewalttaten lag die Aufklärungsquote 2020 bei 58,66 %.<sup>52</sup>

Seit 2014 werden „Straftaten gegen Asylunterkünfte“ und auf den Liegenschaften befindliche Personen statistisch noch einmal gesondert erfasst. Im ersten Jahr wurden 26 Gewaltdelikte erfasst, 2015 und 2016 dagegen 155 beziehungsweise 157 Gewaltdelikte. Danach hat die Anzahl der Delikte rapide abgenommen (2017: 44 Fälle; 2018 und 2019: jeweils 14 Fälle; 2020: 8 Fälle). Regelmäßig stellt rund die Hälfte dieser Fälle Körperverletzungen dar. Nur im Jahr 2015 wurden mehr Brandstiftungen (76) als Körperverletzungen (58) registriert, die auch in den Jahren davor und danach noch die zweithäufigste Deliktsart darstellen. Vereinzelt werden Sprengstoffdelikte begangen. Neben den Gewaltdelikten werden vor allem Sachbeschädigungen und Propagandadelikte verzeichnet. Bei den Straftaten gegen Asylunterkünfte werden mitunter Schusswaffen verwendet.<sup>53</sup> Die Straftaten gegen Asylunterkünfte werden ebenfalls in der PMK-rechts- oder der PMK-nicht zuzuordnen- mitgezählt.<sup>54</sup> Aus der veröffentlichten Statistik geht indes nicht explizit hervor, inwieweit die Fälle auch in das Themenfeld der Hasskriminalität eingeordnet werden, was durch Mehrfachnennungen in den Themenfeldern jedenfalls möglich ist.

Ebenfalls gesondert erfasst werden seit 2016 „Straftaten gegen Asylbewerber/Flüchtlinge“ außerhalb von Asylunterkünften. Bis einschließlich März 2018 wurden monatlich zwischen 13 (März 2018) und 67 (Mai

---

50 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018, S. 4 f., <[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2)> (Stand: 07.06.2021).

51 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2020, S. 6, <[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=4)> (Stand: 07.06.2021); BT-Drs. 19/27502, 60-62.

52 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2020, S. 20, <[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=4)> (Stand: 07.06.2021).

53 Alles BT-Drs. 19/13491, 4; BT-Drs. 19/2912, 3 f.; BT-Drs. 18/12267, 4-8; BT-Drs. 18/7846, 6-9; BT-Drs. 19/27502, 48.

54 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Straftaten gegen Asylunterkünfte nach Deliktsbereichen 2014 – 2019, <[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019-straftaten-gegen-asylunterkuenfte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019-straftaten-gegen-asylunterkuenfte.pdf?__blob=publicationFile&v=3)> (Stand: 07.06.2021).

2016) politisch motivierte Gewaltdelikte, durchschnittlich fast 34 Delikte pro Monat, entsprechend eingeordnet.<sup>55</sup> Im Jahr 2020 wurden 260 Gewaltdelikte „gegen Asylbewerber/Flüchtlinge“ erfasst, darunter 234 rechtsmotivierte Körperverletzungs- und drei Brandstiftungsdelikte.<sup>56</sup>

Darüber hinaus ist im Bereich der Hasskriminalität von einer erheblichen Untererfassung auszugehen.<sup>57</sup> Der Dunkelfeldbefragung des International Crime Victims Survey (ICVS) zufolge haben in Deutschland im Jahr 2005 etwa 2,5 % der Bevölkerung Hasskriminalität gegen sich oder nächsten Angehörigen erfahren.<sup>58</sup> Laut einer repräsentativen Befragung von Minderheitsangehörigen und Immigrant\*innen in der Europäischen Union meldeten nur 28 % der Betroffenen einen Vorfall von Hasskriminalität, zu 56 % an die Polizei, zu 30 % an eine andere Organisation/Einrichtung und in 13 % der Fälle sowohl an Polizei als auch andere Organisationen/Einrichtungen.<sup>59</sup> In einer Online-Umfrage von *Rottleuthner/Mahlmann* berichteten 925 Befragte von 1.714 Fällen von erlittener Diskriminierung, darunter 379 potentiell relevante Fälle von Hasskriminalität,<sup>60</sup> aber nur 53 Mal von der Einleitung rechtlicher Schritte.<sup>61</sup>

Des Weiteren kann ein „Mangel an Sorgfalt bei der Erkennung eines möglichen rassistischen Tathintergrunds“<sup>62</sup> die Statistik beeinflussen –

---

55 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Politisch Motivierter Kriminalität im Jahr 2017, S. 8, <[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/pmk-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/pmk-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4)> (Stand: 07.06.2021).

56 BT-Drs. 19/27502, 49 f.

57 Vgl. ECRI, Bericht über Deutschland (Sechste Prüfungsrunde), 10.12.2019, Rn. 58–61; *Europäische Kommission*, Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit - COM(2014) 27 final, S. 10; *Agentur der Europäischen Union für Grundrechte*, Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen, S. 52 f.; *Agentur der Europäischen Union für Grundrechte*, Ensuring justice for hate crime victims, S. 27 f.; *Eisenberg*, ZStW 2020, 644 (650).

58 *Van Dijk/van Kesteren/Smít*, Criminal Victimization in International Perspective, S. 93.

59 *Agentur der Europäischen Union für Grundrechte*, Second European Union minorities and discrimination survey, S. 66.

60 Insgesamt 22,2 % aller Angaben bezogen sich auf folgende Diskriminierungsformen: Bedrohung/Anfeindung (229 Angaben/13,4 % aller Angaben); Körperliche Gewalt (78/4,6 %); Sexuelle Belästigung (46/2,7 %); Beschädigung von Eigentum/Brandstiftung (26/1,5 %).

61 *Rottleuthner/Mahlmann*, Diskriminierung in Deutschland, S. 164–174.

62 *Amnesty International*, Leben in Unsicherheit, S. 29; ähnlich *Lang*, in: Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (Hrsg.), Schutz von Menschenrechten oder

eine Kritik an Polizei und Justiz, die auch dadurch genährt wird, dass die Bundesregierung für den Zeitraum von 1990 – 2018 insgesamt 79 vollendete rechts motivierte Tötungsdelikte mit 86 Getöteten registriert,<sup>63</sup> während journalistische Recherchen von mindestens 169 Todesopfern ausgehen.<sup>64</sup> Im Jahr 2018 haben zivilgesellschaftliche Opferberatungsstellen alleine in sieben Bundesländern mit 1495 Angriffen rund ein Drittel mehr rechte Gewalttaten registriert als Strafverfolgungsbehörden und Verfassungsschutzämter bundesweit.<sup>65</sup>

Im Ergebnis bleibt zur kriminalpolitischen Lage festzuhalten, dass das Auftreten von Hasskriminalität seit 2015, mit Spitzen in den Jahren 2015/2016, auf einem Rekordhoch ist. Nach einem Rückgang im Jahr 2017 erhöhte sich die Zahl der rechtsmotivierten Gewalt- und Hassdelikte wieder. In den vergangenen Jahren sind mehrere Tausend Menschen durch hassgeleitete Gewaltdelikte körperlich geschädigt worden. Kurzzeitig schienen sich die Zahlen der Hasskriminalität Anfang 2018 wieder denen der Zeit zwischen 2001 und 2014 anzunähern. Diese Tendenz hat sich nicht bestätigt. Als richtig erwiesen haben sich hingegen die Warnungen des Bundesinnenministeriums, das die allgemeine Gewaltbereitschaft in der rechtsextremistischen Szene im Jahr 2018 trotz sinkender Gewalttatenzahlen als „hoch“ einschätzte.<sup>66</sup>

Neben dem alltäglichen Bedrohungspotential durch hassgeleitete Straftaten von Propaganda- bis hin zu Körperverletzungsdelikten gab es seit 2019 auch mehrere tödliche, rechtsterroristische Anschläge, erinnert sei an den Mord am Lokalpolitiker Walter Lübcke am 2. Juni 2019, den antisemitisch und rassistisch motivierten Anschlag von Halle an Jom Kippur am 9. Oktober 2019 (2 Tote)<sup>67</sup> sowie den rassistisch motivierten Anschlag in Hanau (11 Tote, einschließlich Täter und seiner Mutter) am 19. Febru-

---

"Gesinnungsjustiz" - die Verfolgung von Hasskriminalität durch Behörden und Justiz, S. 128 (132).

63 BT-Drs. 19/14274, 10.

64 Kleffner, in: Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (Hrsg.), Die Reform der PMK-Definition und die anhaltenden Erfassungslücken zum Ausmaß rechter Gewalt, S. 30 (35).

65 Kleffner/Türkmen, Trauma - Zeitschrift für Psychotraumatologie und ihre Anwendungen 2020, 95 (98); ähnlich im Jahr 2017, siehe ECRI, Bericht über Deutschland (Sechste Prüfungsrunde), 10.12.2019, Rn. 58.

66 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Verfassungsschutzbericht 2017, S. 53, das auch das Gefährdungspotential durch schwere Straftaten gegen Asylbewerberunterkünfte bis zur Inkaufnahme von Todesfällen im Jahr 2018 als nach wie vor vorhanden ansah (S. 45).

67 BT-Drs. 19/16163.

ar 2020. Diese Spitzen der Gewalt, das anhaltend hohe Fallaufkommen von Hassdelikten und ebenso die Möglichkeit eines rasanten Anstiegs der Fälle von Hasskriminalität, spiegelt sich auch international wieder: Das Counter-Terrorism Committee des UN-Sicherheitsrats stellt zwischen 2015 und 2020 einen weltweiten Anstieg rechtsterroristischer Angriffe um 320 % fest.<sup>68</sup> Auf das in der Bundesrepublik wiederentdeckte Kriminalitätspotential, das bereits Mitte der 1990'er Jahre offenkundig geworden ist,<sup>69</sup> wurde mit der Einführung der statistischen Sondererfassung von Straftaten gegen Asylunterkünfte und gegen Geflüchtete sowie der detaillierten Aufspaltung des Hassmotivs der Religion reagiert. Nach dem Anschlag von Halle beschloss das Bundeskabinett ein „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität“.<sup>70</sup> Kein Jahr später, unter dem Eindruck des Anschlags von Hanau, veröffentlichte der neu eingerichtete Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus einen weiteren Maßnahmenkatalog.<sup>71</sup>

Eine im Jahr 2018 vermeintlich festgestellte Stabilisierung der Sicherheitslage in der Bundesrepublik im Bereich der Hasskriminalität wurde auf kriminal- und sicherheitspolitische Maßnahmen,<sup>72</sup> sowie auf die deutlich gesunkene Zahl von Asylanträgen<sup>73</sup> und damit geringeren Angriffs-

---

68 CTED, Trends Alert: Member States Concerned By The Growing and Increasingly Transnational Threat of Extreme Right-Wing Terrorism, April 2020, <[https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/04/CTED-Trends\\_Alert\\_Extreme\\_Right-Wing\\_Terrorism.pdf](https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/04/CTED-Trends_Alert_Extreme_Right-Wing_Terrorism.pdf)> (15.02.2021).

69 Merten/Otto, in: Otto/Merten (Hrsg.), Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland, S. 13 (15 ff.); Heß, Fremdenfeindliche Gewalt in Deutschland, S. 39 ff.

70 BT-Drs. 19/16012.

71 <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1819984/4f1f9683cf3faddf90e27f09c692abed/2020-11-25-massnahmen-rechtsextremi-data.pdf?download=1>> (Stand: 09.06.2021).

72 Das Bundesamt für Verfassungsschutz vermutet als einen Grund für den Rückgang von Gewalttaten gegen Asylunterkünfte die "konsequente Verurteilungspraxis vieler Gerichte", siehe *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Verfassungsschutzbericht 2017, S. 52.

73 Die Asylantragszahlen (Erst- und Folgeanträge) stiegen von 2012 (77.651 Anträge) bis 2016 (745.545 Anträge) und sind seit dem Jahr 2017 auf wieder deutlich niedrigerem und konstant sinkendem Niveau (2017: 222.683 Anträge, 2018: 185.853, 2019: 165.938); siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, Januar 2020, S. 5, <[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-januar-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-januar-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3)> (Stand: 07.06.2021).

möglichkeiten<sup>74</sup> zurückgeführt. Unter Berücksichtigung der tendenziell eingeschränkten Möglichkeiten der Bundesrepublik auf die Ursachen von erzwungener Migration<sup>75</sup> sowie der Parallelen zwischen den 1990'er und den 2010'er Jahren und dem daraus erkennbaren Wiederholungspotential für extreme Anstiege von Hasskriminalität sind etwaige Rückgänge ebener möglicherweise regelmäßig als nur temporär zu betrachten. Die Erfahrung dieses Kriminalitätspotentials und seine aktuelle Entwicklung zeigt die Notwendigkeit eines nachhaltigen Engagements gegen Hasskriminalität, Rassismus und politisch rechts motivierte Gewalt auf.

## 2. Politische Diskussion

### a) Bundesebene

Als sich die Gewalt gegen Minderheiten und Geflüchtete in der Bundesrepublik nach dem geringsten Fallaufkommen an Hasskriminalität im Jahr 2010 wieder kontinuierlich erhöhte, wurde auf einen Antrag der Fraktion *DIE LINKE* hin im Jahr 2014 bundespolitisch erstmals über die Idee eines rechtlich verankerten Bleiberechts für Geschädigte dieser Kriminalitätsform diskutiert.<sup>76</sup> In dem Antrag wird gefordert, Betroffenen von Hasskriminalität unabhängig von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1, 2 AufenthG und einer etwaigen Ausreisepflicht eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre und anschließend eine unbefristete Niederlassungserlaubnis einzuräumen.<sup>77</sup> Konkret wird die Einfügung eines § 25 Abs. 4c AufenthG vorgeschlagen, dem zufolge Opfern einer rassistischen oder hassgeleiteten Gewalttat oder von entsprechend motivierten Gewaltandrohungen oder Nachstellungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll.<sup>78</sup> Zudem soll ein ebenfalls neuer § 59 Abs. 9 AufenthG die Beratung der Betroffenen durch die Ausländerbehörde und eine mindestens dreimonatige „Bedenkzeit“ vor der Einleitung etwaiger aufenthaltsbedingender Maßnahmen sicherstellen.

---

74 So im Zusammenhang sinkender Angriffszahlen auf Asylunterkünfte und auch hinsichtlich einer gesunkenen Mobilisierung rechtsextremistischer Akteur\*innen in Bezug auf Anti-Asyl-Demonstrationen: *Bundesministerium des Innern*, Verfassungsschutzbericht 2016, 49, 65.

75 *Zalewski*, Exklusionserfahrungen geflüchteter Menschen aus Kamerun, S. 105.

76 BT-Drs. 18/2492.

77 BT-Drs. 18/2492, 3.

78 BT-Drs. 18/2492, 3.

Der Vorschlag zur Gesetzesänderung gewährleistet ausweislich der Antragsbegründung, dass hassgeleitete Straftaten keinen negativen Einfluss auf das Aufenthaltsrecht der Geschädigten haben, wenn diese infolge der Viktimisierung beispielsweise ihren Lebensunterhalt nicht mehr sichern können. Sie wirke einer Ermutigung von Täter\*innen durch den „Eindruck staatlicher Gleichgültigkeit“ entgegen, garantiere die Möglichkeit einer strafrechtlichen Zeugenaussage des oder der Geschädigten und sende ein positives Signal der Solidarität an das Opfer, das durch den gesicherten Aufenthaltsstatus Sicherheit und Schutz erführe, in seiner Wohnortwahl frei sei und eine potentiell erforderlich gewordene psychotherapeutische Behandlung in Anspruch nehmen könnte.<sup>79</sup> Der Innenausschuss des Bundestages hat am 9. November 2016 die Ablehnung des Gesetzesentwurfs eines Aufenthaltsrechts für Opfer rechter Gewalt empfohlen.<sup>80</sup> Der Deutsche Bundestag lehnte den Gesetzesentwurf schließlich am 11. November 2016 ab.<sup>81</sup> Die Bundesregierung erklärte auf eine Kleine Anfrage am 1. Februar 2017, dass auch in Zukunft kein allgemeines gruppenbezogenes Bleiberecht für Betroffene rechter Gewalt vorgesehen sei.<sup>82</sup>

Im Abschlussbericht des 3. NSU-Untersuchungsausschuss des Bundes fordern die Fraktionen von *DIE LINKE* und *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* im Juni 2017 ein humanitäres Bleiberecht für Opfer rassistischer und rechter Gewalt.<sup>83</sup> Die Fraktion von *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* hatte zudem am 25. April 2018 im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rechtsextremismus die Bundesregierung aufgefordert, Betroffenen von rechter Gewalt ein dauerhaftes Bleiberecht zu ermöglichen und einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorgelegt, der am darauffolgenden Tag abgelehnt wurde.<sup>84</sup>

Die Länder Thüringen, Berlin und Brandenburg haben mit Entschließungsantrag vom 12. März 2018 im Bundesrat ein „Humanitäres Bleiberecht für Opfer rechtsextremistischer und rassistischer Gewalt und [eine] Erweiterung des Rechtsanspruchs auf Duldung in § 60a Abs.2 Satz 2 AufenthG“ gefordert.<sup>85</sup> Der Antrag wurde den zuständigen Ausschüssen

---

79 BT-Drs. 18/2492, 4 f.

80 BT-Drs. 18/10288, 4.

81 BT-PIPr. 18/200, 20022 - 20034.

82 BT-Drs. 18/11059.

83 BT-Drs. 18/12950, 1308, 1338. Die Fraktion *DIE LINKE* hatte diese Forderung bereits im Abschlussbericht des 2. NSU-Untersuchungsausschusses im August 2013 erhoben: BT-Drs. 17/14600, 984, 1027.

84 BT-Drs. 19/1851, 3; BT-PIPr. 19/29, 2752 – 2766.

85 BRat-Drs. 79/18.

zur Beratung zugewiesen. Im gleichen Jahr hat die Fraktion *DIE LINKE* am 29. November 2018 einen Gesetzesentwurf für eine Bleiberechtsregelung für Betroffene hassgeleitete Gewalt vorgelegt.<sup>86</sup> Er ähnelt in Forderung und Begründung, die um neue Ereignisse wie etwa ausländerfeindlichen Ausschreitungen in Chemnitz Ende August 2018 aktualisiert wurde, dem Antrag der Fraktion aus dem Jahr 2014, bezieht auf Tatbestandsebene aber auch versuchte Gewalttaten und Sachbeschädigungen mit erheblichem Schaden ein.<sup>87</sup> Dieser Antrag wurde in einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat mit sieben Sachverständigen am 29. Juni 2020 erörtert.<sup>88</sup> Im Anschluss an die Anhörung hat der Ausschuss am 17. September 2020 gegen die Stimmen der Fraktionen *DIE LINKE* und *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* die Ablehnung des Gesetzesentwurfs empfohlen.<sup>89</sup> Dieser Empfehlung folgte der Bundestag und lehnte den Gesetzesentwurf mit Beschluss vom 11.06.2021 ab.<sup>90</sup>

## b) Landesebene

Die Landesregierung von Brandenburg hat nach einem entsprechenden Beschluss des Landtags<sup>91</sup> in seinem Erlass Nr. 08/2016 im Ausländerrecht vom 21. Dezember 2016 Anweisungen für ein Bleiberecht für Opfer rechtsmotivierter Gewaltstraftaten getroffen.<sup>92</sup> Der Thüringer Landtag hat am 5. Mai 2017 die Landesregierung zu einem ähnlichen Erlass zugunsten Opfer rassistischer und rechter Gewalt aufgefordert.<sup>93</sup> Dieser wurde schließlich vom Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz erarbeitet und ist am 1. Juni 2018 in Kraft getreten.<sup>94</sup> Die Verwaltungsvorschriften beider Länder ähneln einander und sind als ermessenslenkende Erlasse zu verstehen. In ihnen werden die Ausländerbe-

---

86 BT-Drs. 19/6197.

87 BT-Drs. 19/6197, 3 f.

88 Ausschuss für Inneres und Heimat, Protokoll-Nr. 19/96.

89 BT-Drs. 19/22655, 4.

90 BT-PlPr. 19/234, 30368C.

91 Landtag Brandenburg-Drs. 6/4027-B.

92 Abrufbar unter: <[http://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/erl\\_nr\\_8\\_2016](http://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/erl_nr_8_2016)> (Stand: 07.06.2021).

93 Thüringer Landtag-Drs. 6/3760; Thüringer Landtag-Plpr. 6/83 vom 05.05.2017, 135 – 155.

94 Erlass des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz vom 15.05.2018, 0017/E-1590/2017.

hörden des jeweiligen Landes angewiesen, ihr Ermessen bei der Anwendung bestimmter Normen zu Gunsten der Opfer von hassmotivierten Gewaltdelikten mit erheblichen Folgen der Tat und unter weiteren Voraussetzungen auszuüben. Die Ausländerbehörden haben die Opfer-Eigenschaft für die etwaige Erteilung sowohl einer Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 2 und 3 AufenthG als auch eines Aufenthaltstitels gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG zu berücksichtigen.<sup>95</sup>

In Berlin werden die Ausländerbehörden des Landes seit Juni 2017 ebenfalls im Wege einer Verwaltungsvorschrift angewiesen, die Erteilung einer Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 2 und 3 AufenthG insbesondere für vollziehbar ausreisepflichtige Personen in Betracht zu ziehen, die Opfer einer Gewaltstraftat im Zusammenhang mit Hasskriminalität mit erheblichen Folgen geworden sind. Nach Abschluss eines Ermittlungs- bzw. Strafverfahrens sind die Betroffenen zudem auf die Möglichkeit der Stellung eines Antrags bei der Berliner Härtefallkommission zur Erlangung eines längerfristigen Aufenthaltstitels hinzuweisen.<sup>96</sup>

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat den Senat am 29. August 2018 aufgefordert, sicherzustellen, dass die Ausländerbehörden in Bremen und Bremerhaven von Beginn an über Ermittlungen in Fällen rechter und rassistisch motivierter Gewaltstraftaten informiert werden und sie von den bestehenden Möglichkeiten der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen und Duldungen für die Opfer auf der Grundlage des Aufenthaltsgesetzes vollumfänglich Gebrauch machen. Gleichzeitig wurde der Senat aufgefordert, den Entschließungsantrag der Länder Thüringen, Berlin und Brandenburg vom 12. März 2018 zu Gunsten eines humanitären Bleiberechts für Opfer rechtsextremistischer und rassistischer Gewalt im Bundesrat zu unterstützen.<sup>97</sup> Durch Ablauf der 19. Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft sind die Beschlüsse der Diskontinuität unterfallen.

Keine Mehrheit fanden dagegen entsprechende Anträge aus dem Jahr 2017 in den Landtagen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sowie in der Bürgerschaft Hamburgs.<sup>98</sup>

---

95 Dazu detailliert Kapitel C. III. 2. a) und b).

96 Nr. A 60a.2.2 Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin vom 06.01.2020; dazu detailliert Kapitel C. III. 2. c).

97 Bremische Bürgerschaft, Beschluss-Protokoll Nr. 19/1071; zum Antrag: BB-Drs 19/1791 (Neufassung der Drs. 19/1715); zur Debatte in der Bremischen Bürgerschaft: PlPr 19/67 vom 29.08.2018, 5516-5528.

98 Sächsischer Landtag-Drs. 6/8238; Landtag von Sachsen-Anhalt-Drs. 7/879; Landtag von Mecklenburg-Vorpommern-Drs. 7/1127; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg-Drs. 21/7976.

### 3. Juristische Diskussion

#### a) Allgemeine Fragen

Rechtlich stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die auf Bundesebene diskutierten Gesetzesentwürfe und die Verwaltungsvorschriften auf Länderebene eine Abweichung vom geltenden Gesetz darstellen. Die Bundesregierung betonte auf eine Kleine Anfrage am 1. Februar 2017, dass das Aufenthaltsgesetz bereits den notwendigen Spielraum enthalte, um im konkreten Fall zu sachgerechten Lösungen für Gewaltopfer zu kommen.<sup>99</sup> Sie verwies auf die Möglichkeiten einer Duldung für die Dauer des Strafverfahrens wegen eines Verbrechens gemäß § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG oder einer vorübergehenden Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder aus erheblichen öffentlichen Interessen gemäß § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG.<sup>100</sup> Des Weiteren nannte die Bundesregierung die Möglichkeiten der Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG bei der Unmöglichkeit der Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen, gemäß § 25 Abs. 4 AufenthG für nicht vollziehbar ausreisepflichtige Personen aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder aus erheblichen öffentlichen Interessen oder gemäß § 23a AufenthG nach entsprechendem Votum einer Härtefallkommission.<sup>101</sup> Es ist daher zu prüfen, inwieweit die Gesetzesentwürfe an Tatbestand und Rechtsfolge Neuerungen bringen würden. Hinsichtlich der Verwaltungsvorschriften der Länder ist zu ermitteln, inwieweit sie das Ermessen der Behörden zu lenken vermögen oder ob sie lediglich bereits von den Behörden zu erwägende Umstände affirmativ repetieren.

Ferner stellen sich Fragen nach der verfassungsrechtlichen und rechtssystematischen Vereinbarkeit der Idee eines unbedingten Bleiberechts für Opfer von Gewaltstraftaten mit der deutschen Rechtsordnung. Die Bundesregierung lehnt ein allgemeines Bleiberecht für Opfer rassistischer und rechter Gewalt wegen Bedenken aus Gründen des Gleichheitsgrundsatzes<sup>102</sup> und mit dem Hinweis auf eine vermeintliche Zweckwidrigkeit einer solchen Regelung im Aufenthaltsgesetz ab.<sup>103</sup> Die Erteilung eines

---

99 BT-Drs. 18/11059, 3.

100 BT-Drs. 18/11059, 3.

101 BT-Drs. 18/11059, 3.

102 Diesem Einwand widersprechend: *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 47 f.

103 BT-Drs. 18/11059, 3 f.

Aufenthaltsrechts für Betroffene bestimmter Gewaltdelikte stelle eine Privilegierung gegenüber anderen Gewaltopfern dar.<sup>104</sup> Des Weiteren fänden Regelungen zur Wiedergutmachung für im Bundesgebiet erlittenen Unrechts bereits Niederschlag in den Opfer- oder Entschädigungsregelungen, wohingegen es dem deutschen Rechtssystem „grundsätzlich fremd“ sei, ein bestimmtes Fachrecht aus generalpräventiven Gründen gegenüber vermeintlichen Täter\*innen einzusetzen.<sup>105</sup> Die Verknüpfungen zwischen den betroffenen Rechtsmaterien und daraus abzuleitende Konsequenzen sind daher zu analysieren.

b) Sachverständigen-Anhörung im Bundestag

Am 29.06.2020 wurde im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags eine öffentliche Anhörung zum Gesetzesantrag eines „Aufenthaltsrecht[s] für Opfer rechter Gewalt“<sup>106</sup> durchgeführt.<sup>107</sup> Zu diesem Anlass reichten sieben Sachverständige schriftliche Stellungnahmen ein und diskutierten mit den Mitgliedern des Ausschusses über Bedarf und Umsetzbarkeit des Gesetzesentwurfs der Fraktion DIE LINKE.

Unter den Sachverständigen besteht Einigkeit über die staatliche Pflicht zur Gewaltprävention und zur Bekämpfung rassistisch motivierter Gewalt.<sup>108</sup> Zudem sollte rechtlich ausgeschlossen werden, dass das Opfer mittelbar durch die Folgen einer vorurteilsgeleiteten Straftat potentielle aufenthaltsrechtliche Nachteile erleidet, wobei insbesondere an den Verlust der Fähigkeit gedacht wird, den Lebensunterhalt eigenständig zu sichern.<sup>109</sup> Allerdings, das betonen insbesondere die Vertreter aus der Wissenschaft, böte das geltende Aufenthaltsrecht bereits hinreichend Möglichkeiten, solchen mittelbaren Folgen einer rassistischen Gewalttat oder

---

104 Ebd.

105 Ebd.

106 BT-Drs. 19/6197.

107 Deutscher Bundestag-Ausschuss für Inneres und Heimat, Protokoll-Nr. 19/96.

108 Explizit *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 D, 2; *Hailbronner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 C, 1 f.

109 *Seegmüller*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 F, 3-5; *Hailbronner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 C, 1 f.

Gewaltandrohung Rechnung zu tragen.<sup>110</sup> Dem stimmen in ihren Stellungnahmen auch die beiden teilnehmenden Richter zu, wenngleich *Wittmann* zur Verwirklichung der Anliegen des Gesetzesentwurfs eine sensible Anwendung des geltenden Rechts sowie individuelle Detailänderungen anmahnt.<sup>111</sup>

Dagegen nehmen die beiden Vertreter\*innen aus der Rechtsanwaltschaft bzw. des *Verbands der Beratungsstellen für Opfer rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V.* an, dass der Gesetzesentwurf Lücken schließe und Klarheit sowie Rechtssicherheit für die Betroffenen schaffe.<sup>112</sup> Das geltende Recht werde unzureichend umgesetzt, was insbesondere durch die praktische Irrelevanz der einschlägigen Verwaltungsvorschriften der Bundesländer Brandenburg, Berlin und Thüringen demonstriert werde.<sup>113</sup> Härtefallregelungen würden restriktiv gehandhabt, § 23a AufenthG biete keine Anspruchsgrundlage und § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG werde in der Praxis nicht zum Zweck der Aufenthaltserteilung für Opfer vorurteilsmotivierter Gewalt genutzt.<sup>114</sup> Aus der Praxis der Opferberatungsstellen seien lediglich drei Fälle aus Sachsen (2018), Sachsen-Anhalt (2008) und Brandenburg (2007) bekannt, in denen Opfer schwerer rassistischer Gewalttaten bei der jeweiligen Härtefallkommission ein humanitäres Bleiberecht

---

110 *Hailbronner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 C, 2; *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 D, 7; *Vosgerau*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 E, 2; einschränkend, dass das geltende Migrationsrecht Betroffenen jedenfalls keine sichere Aufenthaltsperspektive und die Neuregelung daher „einen echten Mehrwert“ biete: *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 18 f; 23 f.

111 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 43; *Seegmüller*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 F, 10.

112 *Keienborg*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 A, 3 f.; *Kleffner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 G, 5-10.

113 *Keienborg*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 A, 1 f.; *Kleffner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 G, 5-8; zur Anwendung der Verwaltungsvorschriften siehe Kapitel D. I.

114 *Keienborg*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 A, 4; *Kleffner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 G, 5-7.

nach § 23 Abs. 1 AufenthG erhalten hätten.<sup>115</sup> Stattdessen komme es immer wieder dazu, „dass Verletzte und Überlebende rassistisch motivierter Gewalttaten vor Abschluss des Instanzenwegs abgeschoben werden und die Täter\*innen straffrei bleiben.“<sup>116</sup> *Keienborg* und *Kleffner* betonen beide ein Erfassungsproblem bei Polizei und Justiz in Bezug auf Vorurteilmotive.<sup>117</sup> Eine entsprechende Überforderung erkennt *Kluth* auch in der Verwaltung und fordert daher die Verbesserung der Qualifikation des Personals, auch für den Umgang mit den vorhandenen aufenthaltsrechtlichen Instrumenten.<sup>118</sup>

Ein wesentlicher Streitpunkt der Debatte ist die Frage der Systemwidrigkeit eines Bleiberechts für Betroffene von Hasskriminalität, womit im Schwerpunkt allerdings nicht das Gesetzesziel generell, sondern die konkrete Verankerung in § 25 Abs. 4c AufenthG-Entwurf gemeint ist. Zwar hält *Vosgerau* bereits die Herstellung einer rechtlichen Verbindung zwischen der Opferwerdung und der Aussetzung der Abschiebung für willkürlich.<sup>119</sup> Zudem nennt *Hailbronner* den Vorschlag einen „Fremdkörper im System des Ausländerrechts“,<sup>120</sup> wogegen *Keienborg* einwendet, dass gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 AufenthG das Aufenthaltsgesetz neben der Ermöglichung und Gestaltung der Zuwanderung auch der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik gilt. Die Schaffung eines Bleiberechts für Betroffene von Vorurteilskriminalität erfülle daher einen im Aufenthaltsgesetz angelegten Zweck.<sup>121</sup>

Tatsächlich betont *Hailbronner* selbst in der Folge seiner Kritik lediglich die mangelnde Vergleichbarkeit des Gesetzesvorschlags mit § 25 Abs. 4a, Abs. 4b AufenthG, weil letztere primär dem öffentlichen Interesse an der

---

115 *Kleffner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 G, 8; zum Fall aus 2018 siehe *Kleffner*, Trauma - Zeitschrift für Psychotraumatologie und ihre Anwendungen 2020, 6 (13–16).

116 *Kleffner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 G, 10.

117 *Keienborg*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 A, 2; *Kleffner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 G, 10.

118 *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 D, 8 f.

119 *Vosgerau*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 E, 3.

120 *Hailbronner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 C, 6.

121 *Keienborg*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 A, 3 f.

effektiven Strafverfolgung dienen, kein individuelles Recht begründeten und etwa bei Opfern von Menschenhandel anders als bei Opfern von Vorurteilskriminalität eine spezifisch migrationsrechtliche Situation durch die Straftat erst geschaffen werde.<sup>122</sup> *Wittmann* ergänzt, dass die Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel und wirtschaftlicher Ausbeutung die Bereitschaft des/der Betroffenen voraussetzen, in einem Strafverfahren als Zeug\*in auszusagen und eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach Beendigung des Strafverfahrens nur dann vorsähen, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des oder der Ausländer\*in im Bundesgebiet erfordern.<sup>123</sup> Des Weiteren erkennt er in der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Betroffene von Hasskriminalität keine bzw. lediglich geringe Parallelen zu den humanitären Aufenthaltstiteln aus zielstaatsbezogenen Gründen und zu integrations- oder langzeitaufenthaltsbezogenen Aufenthaltstiteln.<sup>124</sup> Starke Überschneidungen stellt *Wittmann* allerdings zu der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen in besonderen Härtefällen nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG und nach § 23a AufenthG fest, wobei diese weit restriktiver gefasst seien als der Gesetzesentwurf.<sup>125</sup> Zuspitzend resümiert *Kluth*, dass der Gesetzesentwurf „pauschal und undifferenziert mit einem systematisch nicht passenden Aufenthaltstitel“ auf das Phänomen der Hasskriminalität reagiere.<sup>126</sup> Aus rechtssystematischen Gründen läge es daher jedenfalls nahe, eine entsprechende Regelung anders zu verorten.<sup>127</sup>

Der Kritik der Pauschalität des Gesetzesentwurfs schließt sich auch *Wittmann* an, für den die Schaffung eines Aufenthaltstitels mit der Zielsetzung eines gesellschaftlichen Signals gegen vorurteilsgeleitete Angriffe und Drohungen ein Novum darstellt, weil das Ziel an den dem Migrationsrecht unterworfenen Personen weitgehend vorbei gehe und sie zudem „mit einer Vielzahl migrationsrechtlicher Wertentscheidungen und Zielvorstel-

---

122 *Hailbronner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 C, 6 f; ähnlich *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 D, 6 f.

123 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 6 f.

124 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 4 f.

125 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 7 f.

126 *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 D, 8 f.

127 *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 D, 7.

lungen in Zielkonflikt“ gerate.<sup>128</sup> *Wittmann* resümiert, bei der „Schaffung eines im Wesentlichen voraussetzungslosen und in seinen Rechtsfolgen sehr wohlwollend ausgestalteten Daueraufenthaltsrechts“ handle es um „eine Art Härtefallregelung ohne individuelle Härtefallprüfung“. <sup>129</sup> Er erachtet es dagegen für geboten, die bisherige Rechtslage um titelspezifische Bestandsschutzregeln oder eine gesetzliche Klarstellung zu erweitern, wann ein atypischer Fall i.S.d. § 5 Abs. 1 AufenthG oder eine außergewöhnliche Härte i.S.d. § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG vorliegen könne.<sup>130</sup>

Veränderungsvorschläge am Entwurf betreffen vor allem die vermeintlich unzureichende Bestimmtheit verwendeter Begriffe und Tatbestandsvoraussetzungen. <sup>131</sup> In diesem Zusammenhang stoßen etwa die Möglichkeit einer Regularisierung eines bislang unrechtmäßigen Aufenthalts sowie die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis für Personen, die beispielsweise lediglich aus touristischen Gründen im Land sind, auf Bedenken.<sup>132</sup> Am Entwurf bemängelt werden ferner die fehlende Anknüpfung an weitere Bedingungen und damit eine fehlende Differenzierung innerhalb der Gruppe von Betroffenen, etwa mit der Bereitschaft zur Zeug\*innenaussage oder einer nachzuweisenden Therapiebedürftigkeit,<sup>133</sup> der Verzicht auf im Migrationsrecht übliche Anforderungen, insbesondere die Identitätsklä-

---

128 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 17; ähnlich *Hailbronner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 C, 5 f., der den Vorschlag ein „privilegiertes Bleiberecht unter Dispensierung von den im allgemeinen Ausländerrecht geltenden Voraussetzungen für ausreisepflichtige Ausländer“ nennt, wobei die „Risiken für die Sicherheit und öffentliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland“ nicht berücksichtigt würden.

129 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 43.

130 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 43.

131 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 32-37; *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 D, 7 f.; *Vosgerau*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 E, 5 f.; *Seegmüller*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 F, 7-10.

132 *Wittmann*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 24 f.; *Hailbronner*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 C, 5 f.; *Seegmüller*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 F, 8.

133 *Kluth*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 D, 5-9

rung und das Visumserfordernis,<sup>134</sup> sowie die ungewöhnliche unbedingte Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach der (wiederum ungewöhnlich langen) dreijährigen Ersterteilungsdauer der Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4c AufenthG-Entwurf.<sup>135</sup>

c) Betroffene Rechtsmaterien

Unstrittig ist, dass die Frage nach einem Bleiberecht für Opfer von Gewaltstraftaten Menschen ohne dauerhaft gewährleitetes Aufenthaltsrecht in dem Staat, in dem die Straftat begangen wurde, betrifft. Den Geschädigten soll unabhängig von einer etwaigen Ausreisepflicht entweder für die Dauer des Strafverfahrens oder auch darüber hinaus die Möglichkeit des Aufenthalts im Bundesgebiet gewährleistet werden. Die Frage nach einem solchen Bleiberecht ist damit primär eine Frage des Aufenthaltsgesetzes, das die „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“<sup>136</sup> regelt.

Fraglich sind das Verhältnis und die Wechselwirkungen zwischen Aufenthalts- und Straf(prozess)recht. Die Bewertung strafbarer Handlungen und die Feststellung der Motivation der Täter\*innen ist gewöhnlicherweise eine Aufgabe der Ermittlungsbehörde und letztlich des Strafgerichts. Zudem kommt es für die Anwendung von § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG darauf an, ob die vorübergehende Anwesenheit eines oder einer Ausländer\*in im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine oder ihre Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Die Frage nach der Ausgestaltung eines Bleiberechts für Opfer bestimmter Straftaten ist daher zumindest auch mit Institutionen verbunden, deren Arbeits- und Verfahrensweise überwiegend im Strafprozessrecht geregelt wird. Es ist jedenfalls naheliegend zu versuchen, die Erfahrungen aus der kriminologischen und strafrechtlichen Praxis zur Opfer- und Motivationsfeststellung für einschlägige Gebiete des Migrationsrechts nutzbar zu machen.

---

134 Wittmann, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 25.

135 Wittmann, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/6197, BT-Ausschuss für Inneres und Heimat-Drs. 19(4)523 B, 40.

136 § 1 Abs. 1 Satz 1 AufenthG.

Zu erörtern ist ferner das Verhältnis von Aufenthaltsrecht und Diskriminierungsverboten. Die politisch diskutierten Vorschläge eines Bleiberechts sollen bei hasengeleiteter Gewalt Anwendung finden und ausweislich der Begründung im Gesetzgebungsantrag den Opfern Gerechtigkeit widerfahren lassen.<sup>137</sup> Obwohl der Begriff der Diskriminierung im Gesetzgebungsantrag keine Verwendung findet, handelt es sich bei den eingebrachten Vorschlägen um eine Maßnahme des Gesetzgebers als Reaktion auf ein diskriminierendes strafrechtliches Verhalten, einerseits, um Diskriminierte zu unterstützen, andererseits, um weitere Diskriminierung zu reduzieren. Die Maßnahme könnte damit auch als Teil des Antidiskriminierungsrechts verstanden werden.

Der Begriff des Antidiskriminierungsrechts umfasst alle Normen, deren Zweck die Prävention oder die Beseitigung von Diskriminierung ist. Der Begriff findet in Deutschland vor allem in Bezug auf das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz Verwendung.<sup>138</sup> Dieses verbietet im Bereich des Zivilrechtsverkehr sowie für öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse bestimmte Benachteiligungen „aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität“, Art. 1 AGG. In einem weiteren Sinne lassen sich die nach dem 2. Weltkrieg festgeschriebenen menschenrechtlichen Gleichbehandlungsgesetze beziehungsweise Diskriminierungsverbote als Beginn des modernen Antidiskriminierungsrechts verstehen.<sup>139</sup> Der Korpus des modernen Antidiskriminierungsrecht besteht aus der Gesamtheit der im Mehrebenensystem vorzufindenden antidiskriminierungsrechtlichen Rechtsvorschriften und umschließt völker-, unions- und nationalrechtliche Normen.<sup>140</sup>

Zur Wiedergutmachung beziehungsweise Unterstützung von Opfern von Straftaten gibt es des Weiteren bestimmte Opfer- und Entschädigungsregelungen.<sup>141</sup> Zu denken ist dabei einerseits an Opferrechte im Strafverfahren,<sup>142</sup> andererseits an das sozialrechtliche Opferentschädigungsgesetz

---

137 BRat-Drs. 79/18, 3; BT-Drs. 19/6197, 4.

138 *Fuhlrott/Hoppe*, ArbRAktuell 2018, 1.

139 Die Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts seit 1945 im Völker-, EU- und deutschen Recht zeichnet nach: *Stork*, Das Anti-Diskriminierungsrecht der Europäischen Union und seine Umsetzung in das deutsche Zivilrecht, S. 13–40.

140 So auch *Barskanmaz*, Recht und Rassismus, S. 142.

141 BT-Drs. 18/11059, 4.

142 Vgl. beispielsweise das Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren, BGBl. 2015 I, 2525, das der Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU vom 25.10.2012 (Opferschutzrichtlinie) dient.

(OEG). Es gilt daher das Verhältnis und die Wechselwirkungen von diesen Regelungen und dem Aufenthaltsrecht zu bestimmen.

Vom Gegenstand der vorliegenden Arbeit unberührt ist dagegen der klassische Minderheitenschutz. Der spezifische Mehrwert von Minderheitenrechten, insbesondere gegenüber den Gleichheitsrechten, liegt vor allem im Schutz des Bestands und der Weiterentwicklung der eigenständigen Identität von Minderheitsangehörigen.<sup>143</sup> Hasskriminalität kann zwar auch einen Angriff auf die Identität der Betroffenenengruppe darstellen und ist daher prinzipiell in der Lage, den Minderheitenschutz herauszufordern. Nach dem aktuellen völkerrechtlichen Verständnis werden vom Minderheitenschutz allerdings lediglich Staatsangehörige des jeweils verpflichteten Staats umfasst und (noch) keine neuen Minderheiten, die nicht die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaats innehaben.<sup>144</sup> Für Staatsangehörige des Aufenthaltsstaats stellen sich keine aufenthaltsrechtlich problematischen Fragen im Sinne dieser Arbeit.

Ebenso unterbleibt in dieser Arbeit eine genauere Betrachtung des Asyl- und Flüchtlingsrechts, das sich durchaus auch als Regelung eines Bleiberechts für Betroffene von bestimmten Formen der Vorurteilskriminalität verstehen lässt. Eine flüchtlingsrelevante Verfolgung zielt auf ein bestimmtes persönliches Merkmal des Opfers ab, nämlich auf „Rasse“, Religion, Nationalität, politische Überzeugung oder die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe.<sup>145</sup> Die asyl- und flüchtlingsrelevanten Verfolgungsgründe sind damit zu einem wesentlichen Teil deckungsgleich mit den persönlichen Merkmalen, die durch die Diskriminierungsverbote und das Konzept der Hasskriminalität geschützt werden. Das Asyl- und Flüchtlingsrecht schützt allerdings nicht vor Verfolgung im Aufenthaltsstaat, sondern setzt ein Verlassen des Heimatstaats – beziehungsweise bei Staatenlosen des Staats des gewöhnlichen Aufenthalts – vor dortigen Gefahren voraus.<sup>146</sup> Die vorliegende Untersuchung berücksichtigt allerdings nur von Privaten begangene diskriminierende Kriminalität und ihre Auswirkungen auf die aufenthaltsrechtliche Situation für die Opfer im Staat der Tatortbegehung.

---

143 *Lahnsteiner*, Minderheiten, S. 91–105.

144 Instruktiv *Lahnsteiner*, Minderheiten, S. 208–235; siehe auch *Barskanmaz*, Recht und Rassismus, S. 273 m.w.N.

145 Art. 1 A. Abs. 2 Genfer Flüchtlingskonvention.

146 *Bergmann*, in: *Bergmann/Dienelt*, Art. 16a GG Rn. 19 f.