Migrationsrecht und Antisemitismus

Zur Forderung, Hamas-Unterstützer auszuweisen

Andrea Kießling

24.10.2023 doi: 10.59704/5ecea11231524560

Nach dem brutalen Angriff der Hamas auf die israelische Zivilbevölkerung am 7. Oktober kam es in mehreren deutschen Städten zu öffentlichen Reaktionen, bei denen der Terror der Hamas relativiert oder gebilligt wurde. Daraufhin forderten die deutsche Innenministerin Faeser und SPD-Chef Klingbeil die „Ausweisung von Hamas-Unterstützern“. Ähnliches war auch aus der CDU zu hören, deren Generalsekretär außerdem den „Entzug“ der deutschen Staatsangehörigkeit forderte. Der Beitrag zeigt auf, was nach dem Migrationsrecht möglich wäre: Während in Einzelfällen wohl tatsächlich Ausweisungen verfügt werden könnten, droht am ehesten der Ausschluss von Aufenthaltsverfestigung und Einbürgerung. Darüber hinaus verstellen schnelle Rufe nach Ausweisungen den Blick dafür, dass es sich bei Antisemitismus um ein gesamtgesellschaftliches Problem handelt, dessen man sich nicht einfach durch Aufenthaltsbeendigungen entledigen kann.

Ausbürgerung deutscher Sympathisanten?

Eine Ausweisung kommt von vornherein nur bei Personen in Betracht, die nicht im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit sind. Das hat aber gerade zu der Forderung geführt, Sympathisanten des Hamas-Angriffs die deutsche Staatsangehörigkeit zu „entziehen“. Der Begriff „entziehen“ bzw. „Entzug“ wurde hier bislang in Anführungszeichen gesetzt, weil Art. 16 I 1 GG den Entzug der Staatsangehörigkeit ohne Ausnahmen verbietet, der Begriff also gleichzeitig das Urteil der Verfassungswidrigkeit beinhaltet. Zulässig ist nach Art. 16 I 2 GG von vornherein nur der „Verlust“ der Staatsangehörigkeit. Ob eine staatliche Maßnahme, die in der Wegnahme der deutschen Staatsangehörigkeit besteht, als Entzug oder als Verlust zu qualifizieren ist, wird u.a. durch den historischen Kontext des Art. 16 I GG bestimmt: Ausbürgerungen aufgrund missliebigen Verhaltens will er nach den Erfahrungen im Nationalsozialismus gerade verhindern (bei ihnen handelte es sich also um verfassungswidrige Entziehungen); wer einmal die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat, ist gleichberechtigter deutscher Staatsangehöriger (ausführlich hier). Allein wer sich konkret an Kampfhandlungen der Hamas beteiligt und noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzt, müsste ggf. mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit rechnen (§ 28 I Nr. 2 StAG). Dieser Verlustgrund, der 2019 als Reaktion auf deutsche „ISIS-Kämpfer“ neu ins StAG eingefügt wurde, ist in der Literatur aber sehr umstritten (vgl. hier und hier).

Ausweisung Nicht-Deutscher?

Welchen Umgang aber erlaubt das Aufenthaltsrecht mit Personen, die keine deutschen Staatsangehörigen sind? Das am weitesten reichende Instrument ist die Ausweisung. Bei ihr handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der zum Erlöschen eines bestehenden Aufenthaltstitels führt und dadurch die Ausreisepflicht des Betroffenen auslöst (§§ 51 I Nr. 5, 50 I AufenthG). Reist der Betroffene nicht freiwillig aus, kann er unter bestimmten Voraussetzungen abgeschoben werden (§ 58 I AufenthG); die Abschiebung stellt eine Vollstreckungsmaßnahme in Form des unmittelbaren Zwangs dar.

Das Ausweisungsrecht ist – historisch erklärbar – Gefahrenabwehrrecht. Auch wenn Ausweisungen in der Praxis häufig eine rechtskräftige Verurteilung wegen einer Straftat zugrunde liegt, ist eine solche Verurteilung keine zwingende Voraussetzung. Anlass der Ausweisung ist vielmehr, dass der Aufenthalt des Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik

Deutschland gefährdet (§ 53 I AufenthG). Diese Gefahr wird bei manchen Ausweisungsgründen durch eine strafgerichtliche Verurteilung indiziert (vgl. § 54 I Nr. 1, 1a, 1b AufenthG), bei anderen Ausweisungsgründen nennt das Gesetz aber nur ein bestimmtes Verhalten.

Die Ausweisung von Terroristen und Extremisten hat in Deutschland eine längere Geschichte, die nicht erst nach dem 11. September 2001 begann. 1972 wurden nach dem Attentat von acht Mitgliedern der palästinensischen Organisation „Schwarzer September" auf elf israelische Sportler während der Olympischen Spiele in München viele Ausländer ausgewiesen, die Mitglied der Generalunion Palästinensischer Studenten (GUPS) oder der Generalunion Palästinensischer Arbeiter (GUPA) waren, weil man weitere Anschläge befürchtete. Damals gab es noch keine Ausweisungstatbestände, die in besonderem Maße auf terroristische oder extremistische Sachverhalte zugeschnitten waren; für solche Fälle enthielt das Ausländergesetz eine Art Generalklausel, die verlangte, dass der Ausländer die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdete (§ 10 Nr. 1 AuslG 1965).

Zu einer Ausdifferenzierung des Ausweisungsrechts kam es insbesondere nach dem 11. September 2001 (dazu ausführlich hier). Das AuslG wurde 2002 um den Tatbestand der Mitgliedschaft in bzw. Unterstützung einer Vereinigung, die den Terrorismus unterstützt, ergänzt (jetzt § 54 I Nr. 2 2. HS 1. Var. AufenthG). Diese Formulierungen erinnern an § 129a StGB. Auf diese Vorschrift wird aber im Ausweisungsrecht nicht verwiesen; notwendig ist deswegen auch keine entsprechende strafgerichtliche Verurteilung. 2005 wurde ein auf „Hassprediger" zugeschnittener Ausweisungsgrund hinzugefügt (jetzt § 54 I Nr. 5 AufenthG), dessen Anlass der Fall „Metin Kaplan" (selbsternannter „Kalif von Köln") war. Hier bestehen Ähnlichkeiten mit dem Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB). Auch Leiter verbotener Vereine können seitdem ausgewiesen werden (jetzt § 54 I Nr. 3 AufenthG). Als sich 2008 und 2009 die Hinweise darauf verdichteten, dass in Deutschland lebende Männer in Ausbildungslagern in Pakistan und Afghanistan für den militanten Dschihad trainierten, wurde das AufenthG wieder um einen neuen Ausweisungsgrund ergänzt (jetzt § 54 I Nr. 2 2. HS 2. Var. AufenthG), der auf § 89a StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat) Bezug nimmt, aber keine entsprechende Verurteilung verlangt.

Ausweisungen im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt

Diese Vorschriften werden seit dem 11. September 2001 regelmäßig genutzt. Viele Fälle betrafen die Unterstützung von Al-Qaida, aber auch Sachverhalte mit einem Bezug zum Nahostkonflikt waren Gegenstand von Gerichtsentscheidungen.

Was ist aber nun mit Ausländern, die auf Demonstration ihre Unterstützung für den Terror der Hamas oder der Organisation Palästinensischer Islamischer Dschihad (PIJ) zum Ausdruck bringen? Die in den sozialen Medien Bilder posten, die auf eine Nähe zur Hamas schließen lassen?

Wer auf einer Versammlung durch Redebeiträge zu Hass gegenüber Juden aufruft, indem er diese „böswillig verächtlich macht", erfüllt den Ausweisungsgrund des § 54 I Nr. 5 AufenthG, wenn dadurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung gestört werden kann. Die Hürde liegt ungefähr dort, wo das Strafrecht die Grenze zur Volksverhetzung zieht. Grundsätzlich ist die Erfüllung dieses Ausweisungsgrunds also denkbar, auch wenn die Behörden wohl – falls sich entsprechende Sachverhalte prognostizieren lassen – versuchen werden, bereits die Versammlungen zu beschränken oder zu verbieten. Hier werden die Gerichte in der nächsten Zeit wohl erst noch eine einheitliche Linie finden müssen (einen aktuellen Überblick zum Versammlungsrecht findet sich hier).

Vergleichsweise niedrig liegt die Hürde beim Ausweisungsinteresse, das an die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung anknüpft (§ 54 I Nr. 2 AufenthG). Als Unterstützung einer solchen Vereinigung gilt jede Tätigkeit, die sich in irgendeiner Weise positiv auf deren Aktionsmöglichkeiten auswirkt, die also die Durchführung terroristischer Anschläge unmittelbar erleichtert oder ermöglicht. Die Hürde dafür liegt nach der Rechtsprechung nicht besonders

hoch; der Betroffene muss nicht Sprengstoff beschafft oder Spenden gesammelt haben. Für die Erfüllung des Ausweisungsinteresses reicht die bloße Teilnahme an Demonstrationen oder anderen Veranstaltungen aus, wenn sie geeignet ist, eine positive Außenwirkung im Hinblick auf die durch § 54 I Nr. 2 AufenthG missbilligten Ziele zu entfalten. Hinzu kommt, dass nur „Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen" müssen, dass der Ausländer die Vereinigung unterstützt, hier ist also das Beweismaß herabgesetzt.

Mit der Einstufung unterschiedlicher Organisationen als terroristische Vereinigung bzw. Vereinigung, die den Terrorismus unterstützt, hat die ausländerrechtliche Rechtsprechung Erfahrung. In der Vergangenheit wurde die Einstufung bejaht für z.B. Al-Qaida, Ansar Al-Islam, die Hizbollah, die Islamische Dschihad Union, die PKK, den Al-Aqsa e.V. und die Hamas. Die Gruppierung Samidoun Palestinian Prisoner Solidarity Network (Samidoun), die kurz nach dem Angriff der Hamas auf Israel am 7.10.2023 in die Schlagzeilen geriet, weil sie auf der Straße Süßigkeiten verteilte, und die der Bundeskanzler nun vereinsrechtlich verbieten will, wurde im August 2023 vom VG Berlin hingegen nicht als terroristische Vereinigung eingestuft. Dabei setzt sich das Gericht auch mit der Auffassung von Verfassungsschutz und Ausländerbehörde auseinander, für die Annahme, Samidoun unterstütze terroristische Organisationen, reiche die häufige Verwendung des Slogans „From the River to the Sea, Palestine will be free" aus. Das Gericht sah dies anders; der Slogan negiere für sich genommen nicht das Existenzrecht Israels. Dass sich andere Gerichte dem anschließen, ist aber nicht unbedingt gesichert, da es zu dieser Frage auch andere Einschätzungen gibt (vgl. z.B. hier und hier). Als terroristische Vereinigungen stufte das VG Berlin die Volksfront für die Befreiung Palästinas (PFLP), die Hamas, die Al-Aksa-Märtyrerbrigade und die PIJ ein und begründete dies insbesondere damit, dass diese Gruppierungen auf der EU-Terrorliste stehen.

Nach der Ansicht der Rechtsprechung genügt für die Unterstützung einer Vereinigung auch die „niedrigschwellige Vorfeldunterstützung in Form der Sympathiewerbung" in sozialen Netzwerken. Das Verbreiten von Bildmaterial muss aber geeignet sein, andere dazu zu motivieren bzw. darin zu bestärken, sich für die genannten Terrororganisationen und für den bewaffneten Kampf der Palästinenser gegen den Staat Israel einzusetzen. Das VG Berlin hatte dies bejaht in einem Fall, in dem der Kläger auf Facebook und Instagram mehrere Bilder gepostet hatte, die nach Ansicht des Gerichts so zu verstehen waren, dass auf dem Gebiet des Staates Israels durch Waffengewalt ein rein palästinensischer Staat errichtet werden solle. Das Einstellen von Bildern der Hamas, die an ihr 29-jähriges Bestehen bzw. ihren Mitbegründer erinnern sollen, reicht hingegen nach Ansicht des OVG LSA nicht aus.

Bleibeinteressen und Abschiebeverbote

Ist ein Ausweisungsinteresse erfüllt, führt dies noch nicht automatisch zu einer Ausweisung. Das Ausweisungsrecht verlangt von den Behörden, das öffentliche Interesse an der Ausweisung mit den Bleibeinteressen des Ausländers abzuwägen. Der Gesetzgeber hat hierfür eine Vorstrukturierung vorgenommen: Sowohl die Ausweisungsinteressen als auch die im Gesetz aufgeführten Bleibeinteressen werden jeweils in zwei Kategorien eingeteilt – sie wiegen jeweils entweder „besonders schwer" oder nur „schwer" (vgl. §§ 54 I, II, 55 I, II AufenthG). Die oben aufgeführten Ausweisungsgründe mit terroristischem oder extremistischem Bezug wiegen allesamt „besonders schwer", die mindestens entsprechend schwere Bleibeinteressen erforderlich machen, damit von einer Ausweisung abgesehen wird. Eine Person mit unbefristetem Aufenthaltstitel wird wohl eher nicht wegen weniger Facebook-Posts ausgewiesen. Besonders hoch liegen die Hürden im Falle von Personen, die in Deutschland verwurzelt – ggf. hier geboren – sind oder deutsche Familienangehörige haben. Eine hohe Hürde stellt das Gesetz in § 53 IIIa AufenthG außerdem für anerkannte Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge nach der GFK oder Personen mit subsidiärem Schutz auf. Auch sie genießen zwar keinen absoluten Ausweisungsschutz, es müssen aber „zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung" vorliegen. Diese dem Europarecht entstammenden Begriffe versteht das BVerwG so, dass der Betroffene „eine gewichtige Rolle im Rahmen

seiner Unterstützung der terroristischen Organisation gespielt haben muss“. Social-Media-Einträge reichen hierfür nicht mehr aus.

Dass der Ausländer das Ausweisungsinteresse des § 54 I Nr. 2 AufenthG erfüllt, hat aber auch dann Konsequenzen, wenn die Bleibeinteressen überwiegen und von einer Ausweisung abgesehen werden muss: Es verhindert die Verfestigung des Aufenthalts. Ist der Ausländer nur im Besitz einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, steht deren Verlängerung nach Fristablauf zwingend das Ausweisungsinteresse entgegen (§ 5 IV AufenthG). Auch eine Einbürgerung ist ausgeschlossen (§ 11 S. 1 Nr. 2 StAG).

Selbst wenn nach den oben genannten Maßstäben eine Ausweisung möglich ist, führt dies noch nicht dazu, dass der Betroffene das Land verlassen muss. Neben den bekannten Vollzugsproblemen bei Abschiebungen kann auch ein Abschiebungsverbot bestehen: So genießen z.B. anerkannte Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge nach der GFK und Personen mit subsidiärem Schutz Abschiebungsschutz (§ 60 I, II AufenthG). Selbst Terroristen dürfen nicht in ein Land abgeschoben werden, in denen ihnen Folter oder die Todesstrafe droht (§ 60 III, V AufenthG). In diesen Fällen verursacht die Ausweisung aber neben der Ausreisepflicht – die aufgrund des Abschiebungsverbots nicht mehr vollstreckt werden kann – weitreichende Rechtsfolgen: Der Aufenthaltstitel erlischt (und § 11 AufenthG verhindert, dass ein neuer erteilt wird), der Betroffene erhält eine Duldung. Er gehört somit zu der Personengruppe mit prekärem Aufenthaltsstatus, über die die Öffentlichkeit ansonsten nur spricht, wenn es um abgelehnte Asylbewerber geht. Geduldete dürfen die ersten drei Monate nach Erteilung der Duldung nicht erwerbstätig sein (§ 32 BeschV) und erhalten keine Sozialleistungen nach dem SGB II (Bürgergeld) oder SGB XII (Sozialhilfe), sondern nur nach dem niedrigeren Niveau des AsylbLG (§ 1 Nr. 4 AsylbLG).

Das Migrationsrecht als Lösung aller Probleme?

Für die Ausweisung von Terroristen und Extremisten hält das AufenthG also mehrere Tatbestände bereit. Mit terroristischen oder terror-nahen Gruppen im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt haben Ausländerbehörden und Rechtsprechung Erfahrung; bevor Verschärfungen des Ausweisungsrechts (wie aktuell seitens der Union) gefordert werden, sollte erst deren Notwendigkeit dargelegt werden. Der Fokus auf das Migrationsrecht birgt außerdem die Gefahr, vermeintlich die Lösung eines Problems gefunden zu haben, das sich aber nicht auf die nicht-deutsche Bevölkerung beschränkt. In Zeiten, in denen der aktuelle (und wahrscheinlich künftige) stellvertretende bayerische Ministerpräsident es nicht schafft, sich glaubhaft von einem antisemitischen Flugblatt zu distanzieren, sollte die Gesellschaft vielleicht über andere – allgemeingültige – Lösungen nachdenken.

Nicht jede Form des Antisemitismus kann exportiert werden. Viele der Menschen auf den pro-palästinensischen Versammlungen werden Deutsche sein. Das Versammlungsrecht bietet die Möglichkeit, durch Beschränkungen oder ggf. auch Verbote auf bestimmte Formen des Antisemitismus zu reagieren. Zwar liegen die Hürden hierfür (zu Recht) hoch, aber möglich ist ein Verbot z.B., wenn gewalttätige Auseinandersetzungen, Angriffe auf Polizeieinsatzkräfte und Straftaten wie Volksverhetzung, die öffentliche Aufforderung zu und die Billigung von Straftaten konkret befürchtet werden. Im Übrigen wird man andere – nachhaltige – Instrumente gegen den Antisemitismus in Deutschland finden müssen.

AUTOR*IN

Andrea Kießling
Andrea Kießling ist Professorin für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Migrationsrecht an der Goethe-Universität Frankfurt.

EMPFOHLENE ZITATION

Kießling, Andrea: Migrationsrecht und Antisemitismus: Zur Forderung, Hamas-Unterstützer auszuweisen, Verfassungsblog, 24.10.2023, doi: 10.59704/5ecea11231524560.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20231024-233630-0.