

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	27
1. Teil: Hintergrund und Grundlagen der Ausweisung	32
1. Kapitel: Vorläufer und Entwicklung des Ausweisungsrechts vor der jüngsten Neustrukturierung zum 01.01.2016	32
A. Die Ursprünge der Ausweisung – zwischen politischem Mittel und Strafe gegen die eigene und fremde Bevölkerung	33
I. Das Verlassen der Gemeinschaft als Steuerungsinstrument der griechischen Antike	33
II. Vom exilium zur relegatio und deportatio unter dem römischen Recht	35
III. Der Charakter der Verbannung im Mittelalter	35
IV. Der Landesverweis seit der Frühen Neuzeit – Abkehr von der Straffunktion	37
B. Verweisung als Mittel gegen ‚Fremde‘	39
I. Landesverweisung von fremden ‚Armen‘ – Ausweisungsschutz ‚Einheimischer‘	39
II. Reichs-, Landes- und Gebietsverweisung im Deutschen Reich von 1871	41
III. ‚Weite‘ der Landesverweisung zurzeit der Weimarer Republik	42
C. Vorreiterstellung der APVO 1932	43
D. Reichseinheitliches Ausweisungsregime unter den Nationalsozialisten – APVO 1938	45
E. In der Nachkriegszeit	48
I. Die Frage nach der Fortgeltung der APVO 1938	48
II. Die Diskussion um ein Ausländergesetz der Bundesrepublik Deutschland	50
F. Die Schritte zum Ausländergesetz von 1965 – von der Ausländersepsis zum Konsens	52

G. Das Ausländergesetz 1965 – das erste bundeseinheitliche Ausländergesetz	56
I. Inhaltliche Struktur des Ausweisungsrechts im AuslG 1965	56
II. Regelungsziele des Ausweisungsrechts im AuslG 1965	57
H. Die fortdauernde Debatte um das AuslG 1965 hin zum AuslG 1990	59
I. Außerparlamentarische Diskussion – insbesondere der Alternativentwurf ‘70	59
II. Vom langen politischen Prozess über ein schnelles Gesetzgebungsverfahren zum AuslG 1990	62
I. Das AuslG 1990 im Sinne der Rechtssicherheit	66
I. Inhaltliche Struktur des Ausweisungsrechts im AuslG 1990	66
II. Regelungsziele des Ausweisungsrechts im AuslG 1990	68
J. Sukzessive Verschärfung des Ausweisungsrechts im AuslG 1990	69
I. Verschärfungen zur Bekämpfung steigender Kriminalität im Jahr 1994	69
II. Verschärfung als Resonanz auf die ‚Kurdenkrawalle‘ im Jahr 1997	70
K. Änderungen des Ausweisungsrechts unter dem Titel des AufenthG	72
L. Ausweisungsregime der DDR	76
M. Zusammenführung der Leitlinien des Ausweisungsrechts	79
2. Kapitel: Auf dem Weg zum neuen Ausweisungsrecht	81
A. Grundüberlegungen zur Ausweisung	81
B. Durch die Rechtsprechung initiiertes Reformprozess – die jüngere Geschichte des Ausweisungsrechts	87
I. Zentrale Leitvorstellung des Reformprozesses zum 01.01.2016	87
II. Die Rechtsprechung als Avantgarde des Systemwechsels	89
1. Die Rechtsprechung des EGMR: Vom Hintergrund zur Leitfigur	89
a) Schutzbereich	90
aa) Familienleben	91
bb) Privatleben	95
b) Eingriff	96
c) Rechtfertigung	98

2. Die nationale Rechtsprechung im ‚Ruhezustand‘	102
3. Erstes Umdenken infolge der EuGH-Rechtsprechung	103
4. Der Bedeutungswandel der EMRK durch das BVerfG	106
5. Die Reaktionsfähigkeit des BVerwG	107
6. Ein fortlaufender Prozess und seine Kritik	108
C. Verfassungsrechtliche Vorgaben der Ausweisung	112
I. Grundrechtliche Eingriffsdimension der Ausweisung	112
1. Grundrechtsschutz bei Ausweisung – eine Analyse der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung	113
a) Maßgebende Grundrechte des ausgewiesenen Ausländers	113
aa) Vorüberlegung: Zwischen Abwehrrecht und wertentscheidender Grundsatznorm	114
bb) Zwischen allgemeiner Handlungsfreiheit und Allgemeinem Persönlichkeitsrecht als Abwehrrechte	117
cc) Der Schutz familiärer Beziehungen – Art. 6 GG als „wertentscheidende Grundsatznorm“	119
dd) Prozessualer Ansatz	121
ee) Verhältnis gegenüber speziellen Freiheitsgrundrechten	122
b) Grundrechtliche Position betroffener Familienangehöriger	123
2. Inkurs: „Verfassungsgerichtliche Prüfungsdichte“	125
a) Bisherige Erarbeitung in der Literatur	126
b) Grundzüge der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte	127
c) Prüfungsumfang in der Rechtspraxis des BVerfG	128
d) Stellungnahme zu den Strukturen oder Tendenzen des Prüfungsumfangs	140
II. Die besondere Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips	145
1. Das (selbstständige) Rechtsstaatsprinzip als entwicklungs-offene Begrifflichkeit	146
a) Historische Einordnung	148
b) Zwischen Sammelbegriff und eigenständigem Regelungsgehalt	149
c) Besondere Ausprägung im Lichte der Ausweisung	152
aa) Rechtssicherheit	152
bb) Wesentlichkeitstheorie	155
cc) Bestimmtheitsgrundsatz	156

dd) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	157
2. Weitere Elemente und Kontextualisierung	158
3. Zusammentragende Schlussfolgerung zum Rechtsstaatsprinzip	158
D. Praktische Relevanz des Untersuchungsgegenstandes	159
I. Die Grenzen der verfügbaren Daten	159
II. Quantitative Entwicklungstendenzen	161
III. Bewertung	162
E. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse für die weitere Untersuchung	164
2. Teil: Das neue Ausweisungsrecht	168
1. Kapitel: Chronologie der Gesetzesänderungen	168
2. Kapitel: Regelungsgehalt der §§ 53 – 55 AufenthG n.F.	170
A. Vorüberlegung: Das Verhältnis zur bisherigen Auslegung	171
B. Prüfungsaufbau und strukturelle Grundfragen des neuen Ausweisungsrechts	173
I. Der neue Prüfungsaufbau	174
II. Vorliegen einer Gefahr iSd § 53 I 1. HS AufenthG n.F.	177
1. Schutzgüter	178
a) Öffentliche Sicherheit und Ordnung	179
b) Freiheitlich demokratische Grundordnung	180
c) Sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik	181
2. Gefahr	182
a) Begriffsbestimmung	183
b) Relation zwischen Gefahr und Ausweisungsinteresse	185
aa) Gefahrenindizierung unter dem alten Recht	185
bb) Übertragbarkeit auf das neue Ausweisungsrecht	186
(1) Gefahrenindizierung im klassischen Sinne	186
(2) Eingeschränkte Gefahrenindizierung	187
III. (Auch) generalpräventive Ausweisungen?	189
1. Die generalpräventive Ausweisung im Rückblick	190
2. Die generalpräventive Ausweisung nach neuer Rechtslage	193
a) Begriffsbestimmung	194

b) Prüfungsstruktur	195
aa) Generalprävention als Element der Verhältnismäßigkeitsprüfung	196
bb) Generalprävention im Rahmen des Gefährdungsmerkmals	198
(1) Rechtsfigur des Nichtstörers	199
(2) Ausweisung vor der Schwelle zur konkreten Gefahr	200
(a) Gefahr für die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“	206
(b) Gefahr für „sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland“	208
(c) Zwischenergebnis	209
c) Verfassungs- und völkerrechtliche Bedenken bzw. Maßstäbe	210
d) Eine Frage der Effektivität – rechtssoziologische Erwägungen	213
3. Zusammenführung der Ergebnisse zur generalpräventiven Ausweisung	215
IV. Ausschluss des Ermessens im Kontext des § 53 I AufenthG n.F.	216
1. Das „Ob“ der Verfahrenseinleitung	216
2. Das „Ob“ des Tätigwerdens	217
C. Das Kernelement der Abwägung iSd § 53 I 2. HS AufenthG n.F. im Detail	219
I. Entscheidungserheblicher Zeitpunkt	220
1. Allgemeine Grundlagen zur Bestimmung des entscheidungserheblichen Zeitpunkts	220
2. Sondersituation der Ausweisung im Kontext der bisherigen Rechtsprechung	221
a) Rechtsprechungsentwicklung zwischen EuGH, EGMR und BVerwG	221
b) Fragliche Neubewertung unter den §§ 53 ff. AufenthG n.F.	224
aa) Das Verhältnis zu § 11 IV AufenthG n.F.	225
bb) Der entscheidungserhebliche Zeitpunkt im Detail	229
cc) Zusammenführung der Ergebnisse zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt	233

II. Ausweisungsinteressen	234
1. Besonders schwere Ausweisungsinteressen	234
2. Schwere Ausweisungsinteressen	246
III. Bleibeinteressen	256
1. Vorüberlegung zu § 55 III AufenthG n.F.	257
a) Zeiträume des rechtmäßigen Aufenthalts	257
b) Zeitpunkte des rechtmäßigen Aufenthalts, insbesondere Titelbesitz	258
aa) Besitz eines Aufenthaltstitels	259
bb) § 55 II Nr. 3 bzw. Nr. 4 AufenthG n.F.	263
2. Besonders schwere Bleibeinteressen	264
3. Schwere Bleibeinteressen	272
IV. Zur Frage der ungeschriebenen Ausweisungs- und Bleibeinteressen	277
1. Verfassungsrechtliche Möglichkeit	279
a) Die Bindung an Gesetz und Recht, Art. 20 III 2. HS GG	279
b) Zur Möglichkeit ungeschriebener Ausweisungs- und Bleibeinteressen durch methodengerechte Auslegung	280
aa) Die „typisierten Interessen“ der §§ 54 f. AufenthG n.F.	281
bb) Unbestimmte Rechtsbegriffe des § 53 I 2. HS AufenthG n.F.	282
(1) Verfassungsorientierte bzw. -konforme Auslegung	284
(2) Zwischenergebnis zur verfassungsrechtlichen Gebotenheit	285
2. Beispiele und Grenzen	286
a) Entfallene Ausweisungsgründe und ungeschriebene Abwägungsinteressen	286
b) Duldung als ungeschriebenes Bleibeinteresse?	289
aa) Exkurs: Die sog. Zweitausweisung	291
bb) Zur Ausweisung eines Geduldeten nach den §§ 53 ff. AufenthG n.F.	293
(1) Ausgangspunkt: Systematische Auslegung der §§ 53 ff. AufenthG n.F.	294
(2) Ansatz: Ungeschriebenes, „konventionsrechtliches“ Bleibeinteresse	295

V. Zur Feinsteuerung der Einzelfallabwägung	299
1. Die besondere Prägung des § 53 II AufenthG in Hinblick auf Art. 8 EMRK	300
a) Die Rechtsprechung des EGMR als Maßstab der Gesetzesauslegung	301
b) Maßgebende Urteile des EGMR für die Auslegung des § 53 II AufenthG n.F.	302
2. Zum Kriterien-Katalog des § 53 II AufenthG n.F.	304
a) Ungenannte Aspekte des § 53 II AufenthG n.F. als (besonderes) Einfallstor der EGMR-Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK	305
b) Besonderheiten einzelner Einzelfallkriterien	306
aa) Von räumlicher bis persönlicher Nähe – Maßeinheiten der Integration	307
bb) Das neue Merkmal der Rechtstreue	308
(1) Begriffliche Annäherung	309
(2) Konventionsrechtlicher Hintergrund	313
(3) Fazit: Rechtstreu Verhalten	314
D. Sonderstellung einzelner Personengruppen	315
I. § 53 III AufenthG n.F. im Gesamtgefüge der §§ 53 ff. AufenthG n.F.	315
1. Zur Rolle des Unionsrechts	316
2. „Mindestschutz vor Ausweisungen“ iSd § 53 III AufenthG n.F.	317
3. Systematische Einordnung	322
II. Persönlicher Anwendungsbereich des § 53 III AufenthG n.F.	324
1. § 53 III 1. – 3. Var. AufenthG n.F.	324
a) Zu den einzelnen Personengruppen	325
b) Unions- und völkerrechtliche Maßstäbe	327
2. § 53 III 4. Var. AufenthG n.F.	334
a) Skizzierung der sog. Stillhalteklauseln	335
b) Vorfrage: Anwendungsbereich der Stillhalteklauseln	337
c) Stillhalteklauseln und Ausweisungsschutz im Assoziationsrecht	340
aa) Türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen mit einem Aufenthaltsrecht nach Art. 6 oder 7 ARB 1/80	341
bb) Selbstständig erwerbstätige türkische Staatsangehörige	345

cc) Türkische Staatsangehörige bzw. ihre Familienangehörigen vor der Schwelle der Art. 6 und Art. 7 ARB 1/80	346
3. § 53 III 5. Var. AufenthG n.F.	347
a) Personen mit einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU iSd § 9a AufenthG	347
b) Zuerkennung der Rechtsstellung als langfristiger Aufenthaltsberechtigter in einem anderen Mitgliedstaat	348
aa) Art. 12 der Daueraufenthaltsrichtlinie	348
bb) Art. 22 der Daueraufenthaltsrichtlinie	350
(1) Ausweisung mit dem Ziel der Aufenthaltsbeendigung in den ersten Mitgliedstaat	351
(2) Ausweisung mit dem Ziel der Rückführung in den Heimatstaat	353
4. Subsidiär Schutzbedürftige	355
a) Art. 24 II der EU-Anerkennungsrichtlinie	356
b) Art. 19 III lit. a iVm Art. 17 I lit. b und d der EU-Anerkennungsrichtlinie	358
c) Rechtsstellung als langfristiger Aufenthaltsberechtigter	362
E. Die besondere Schutzfunktion des Asylantrags, § 53 IV AufenthG n.F.	362
I. Systematik, Regelungsgehalt und Relevanz des § 53 IV AufenthG n.F.	362
1. Entwicklung und Funktion	363
2. Ausnahmeregelungen des § 53 IV 2 AufenthG n.F.	367
a) § 53 IV 2 Nr. 1 AufenthG n.F.	367
b) § 53 IV 2 Nr. 2 AufenthG n.F.	367
3. Praxisorientierte Aspekte	369
a) Zeitpunkt des Asylantrags	370
b) Asylantrag nach Erlass der Ausweisungsverfügung	370
II. § 53 IV AufenthG n.F. und das Refoulement-Verbot	372
III. § 53 IV AufenthG vor der Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter	372

3. Teil: Reformanalyse und Zukunftsperspektive der Ausweisung	375
1. Kapitel: Reformanalyse des neuen Ausweisungsrechts mit historischen Bezügen	375
A. Hintergrund und Methode	375
I. Evaluationsgegenstand	377
II. Betroffene und Interessensgebiete	378
III. Prüfkriterien	378
B. Reformziele und evaluationsähnliche Analyse	379
I. Herausarbeitung der Soll-Vorgaben	379
1. Grundkonzept, in Kraft zum 01.01.2016	380
2. Kurzfristige Änderung zum 17.03.2016	381
3. Anpassung zum 10.11.2016	382
4. Anpassung zum 22.07.2017	382
5. Resümee zu den Sollvorgaben	383
II. Ist-Zustand unter Abgleichung mit den Soll-Vorgaben	384
1. Anpassung an die Rechtsprechung mit Schwerpunkt auf Art. 8 EMRK	384
a) Die Absicherung der Einzelfallprüfung	385
b) Der sog. faktische Inländer	387
aa) Absolutes Ausweisungsverbot	388
bb) § 53 III AufenthG n.F.	393
(1) Allgemeines	393
(2) Zulässigkeit generalpräventiver Ausweisung	394
c) Das Erfordernis eines Rechts auf Wiedereinreise	395
aa) Hintergrund	395
bb) Rückkehrperspektive iRd Art. 8 EMRK	397
cc) Alternative Ansätze de lege lata	397
2. Rechtssicherheit und sonstige rechtsstaatliche Erwägungen	401
a) Historischer Perspektivwandel	401
b) Gegenwärtige Umsetzungsidee	403
c) Konstrukt der Rechtssicherheit durch die §§ 53 ff. AufenthG n.F.	404
aa) Perspektive des Gesetzgebers	404
(1) Rechtsstaatliche Eingrenzung der Gestaltungsfreiheit durch die Normenwahrheit	404

(2) Inkurs zur Frage einer möglichen Fortentwicklung der Wesentlichkeitstheorie	406
(a) Verhältnis von Vorbehalt des Gesetzes und Bestimmtheitsgrundsatz	407
(b) Grundüberlegungen zur Wesentlichkeit des Ausweisungsrechts und zum möglichen Gestaltungsrahmen des Gesetzgebers	408
(c) Zu den Grenzen der Wesentlichkeitstheorie angesichts der §§ 53 ff. AufenthG n.F.	413
bb) Perspektive des Ausländers	417
(1) Ausgangsposition	418
(2) Der „Blick ins Gesetz“ anhand der §§ 53 ff. AufenthG n.F.	419
cc) Perspektive der Verwaltung	421
(1) Zur Frage nach einer „Letztentscheidungsbefugnis der Verwaltung“ durch klassische Entscheidungsspielräume, insbesondere den Beurteilungsspielraum	423
(2) Zum „neuen“ Konzept tatbestandlicher Abwägung	427
(a) Inkurs: Einordnung der Gesetzestechnik	428
(b) Einordnung in verwaltungsgerichtliche Kontrollmodelle	431
dd) Rechtsschutzperspektive und weitere Funktionen der Rechtsprechung	437
(1) Rechtsschutz gegen die Ausweisungsverfügung	438
(2) Vergleichsmaßstab mithilfe einer Begutachtung des gerichtlichen Rechtsschutzes im Asylverfahren	442
(3) Rechtssicherheit (und Rechtsfrieden) durch Rechtsprechung	444
ee) Prognostizierbare Rechtssicherheit?	446
3. Verwaltungsentlastung	447
a) Eckpunkte des Verfahrens	447
b) Begründungsinhalt und Begründungstiefe	450
c) Entfallen der verfahrensbegleitenden Kontrollpflicht	453

d) Typisierung zwecks Verwaltungsvereinfachung	458
aa) Normative Perspektive	459
bb) Die Perspektive des Verwaltungsverfahrens	461
(1) Sachverhaltsermittlung durch die Ausländerbehörde (und den Ausländer)	461
(a) Einschlägige Grundlagen der Mitwirkungspflicht aus § 82 I (und II) AufenthG	461
(b) Auswirkung atypischer oder ungeschriebener Fälle auf die Mitwirkungspflichten	465
(c) Auswirkungen auf den Verwaltungs(-gerichts)prozess	469
(2) Verteilung der materiellen Beweislast	472
(3) Bewertung	476
4. Die Ausweisung als Kontroll- und Steuerungsinstrument zwischen Migration und Kriminalität	477
a) Ausweisungsrecht als Negativum der Integrationsförderung	478
aa) Eckpunkte des Integrationsbegriffs und dessen Leitprägungen in den §§ 53 ff. AufenthG n.F.	478
bb) Wandelbarkeit des Integrationsgedankens im Ausweisungsrecht	479
(1) Vom AuslG 1965 bis zum 31.12.2015	480
(2) Integrationsansätze des neuen Ausweisungsrechts	482
(3) Bewertung	485
b) „Crimmigration“ im internationalen Kontext	485
c) Strafrechtliche Bezüge der Ausweisung	486
aa) „Ausweisungsstrafe“	487
bb) Gegenseitige Bezüge zwischen Straf- und Ausweisungsrecht	489
cc) Bewertung	494
d) Von der Nähe zum Strafrecht zu einer Verankerung im Strafrecht	495
5. Die Verschärfungsdebatte	500
6. Vorläufige Evaluationsergebnisse: Schlussfolgerungen	505

7. Exkurs: Statistische Kontextualisierung	507
a) Zahl der Ausweisungsverfügungen bis zum 28.02.2017	507
b) Kritische Hinterfragung externer Faktoren zur Beeinflussung der Ausweisungszahlen	509
aa) Potentieller Adressatenkreis	509
bb) Straffälligkeit	510
cc) Bewertung	512
2. Kapitel: Regelungsalternativen	513
A. Europäischer Ansatz: EU-Aufenthaltsverordnung	514
I. Unionskompetenz	514
II. Harmonisierung	518
III. Ausgestaltung	520
IV. Art. 8 EMRK im Kontext einer EU-Aufenthaltsverordnung	522
V. Zu den weiteren Inhalten einer EU-Aufenthaltsverordnung	524
VI. Bewertung	525
B. Dynamischer Ansatz: Verweisteknik	526
I. Grundlagen der Verweisungstechnik	526
II. Charakter der Verweisung	527
1. Verweis auf europarechtliche Vorgaben	527
2. Verweis auf völkerrechtliche Vorgaben	529
3. Bewertung	531
a) Bedenken in Bezug auf das Demokratieprinzip	531
b) Rechtsstaatliche Bedenken	533
C. Historischer Ansatz: Anleihen an bekannte Ausweisungsrechts- strukturen	534
I. Komprimierung auf eine Ermessensnorm	534
II. Modifizierte 3-Stufen-Systematik	538
D. Empfehlungen	543
I. Zusammenfassung bisheriger Ergebnisse der Reformanalyse	543
II. Zusammenfassung zu den Regelungsalternativen	544

Zusammenführung der wesentlichen Ergebnisse	546
Nachtrag	553
Literaturverzeichnis	561
Ausgewertete Archivadokumente	607
Dokumente der Wissenschaftlichen Dienste	609
Drucksachenverzeichnis	611
Verzeichnis parlamentarischer und politischer Dokumente	621