

Prof. Dr. Petra Bendel
Zentralinstitut für Regionenforschung,
Bismarckstr. 1, 91054 Erlangen
Email: petra.bendel@fau.de



Prof. Dr. Andreas Funke
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Rechtsphilosophie, Schillerstraße 1,
91054 Erlangen
Email: andreas.funke@fau.de

Erlangen, den 17.05.2016

Gutachten

zum Entwurf für ein Bayerisches Integrationsgesetz

Im Folgenden möchten wir aus sozial- bzw. politikwissenschaftlicher, rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Sicht zu dem Gesetzentwurf (im Folgenden: Entwurf) Stellung nehmen.¹

Die seit 2015 stark gestiegene Zuwanderung macht es mit besonderer Dringlichkeit erforderlich, die Art und Weise des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu reflektieren. Zuwanderung ist ein komplexer Prozess, dessen politische, ökonomische, soziale und kulturelle Dimensionen stetiger öffentlicher Diskussion und kritischer wissenschaftlicher Begleitung bedürfen. Die rechtliche Regelung der Zuwanderung muss aufgrund der Komplexität und Dynamik dieses Bereichs regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die deutsche (Bundes-)Gesetzgebung hat diese Herausforderungen seit langem erkannt und etwa mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2002 eine grundlegende Anpassung des deutschen Migrationsrechts vorgenommen. Vor allem die sogenannte Flüchtlingskrise hat den deutschen Bundesgesetzgeber seit dem letzten Jahr zu einer Reihe weiterer, grundlegender gesetzlicher Änderungen veranlasst.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die bayerische Staatsregierung ihre zuwanderungsrelevante Politik zum Gegenstand einer konzentrierten Beratung macht. Ob es erforderlich ist, die politisch notwendigen Maßnahmen in die Form eines eigenständigen Gesetzes zu gießen, bedarf gesonderter Überprüfung. In der Begründung des Entwurfs wird der Regelungsbedarf nur knapp erläutert (S. 1). Soweit der Entwurf die bestehenden und zum Teil im Ländervergleich beachtlich weit gehenden ausländer-spezifischen Förderangebote des Freistaats bündelt, bestehen gegen die Gesetzesform keine prinzipiellen Bedenken.

¹ Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Integrationsgesetz, Drs. des Bayerischen Landtags 17/11362 v. 10.5.2016. Eine Vorfassung, auf die wir uns zum Teil beziehen, wurde von der Bayerischen Staatsregierung am 22.2.2016 beschlossen.

A. Rechtliche Grundfrage: Gesetzgebungskompetenz des Freistaats

Die Begründung des Entwurfs geht nicht darauf ein, wie weit die Gesetzgebungskompetenz des Freistaats für die Regelung einer Integration von Zuwanderern reicht. Diese Frage ist von grundlegender Bedeutung für die Einordnung und Beurteilung des Entwurfs.

I. Anforderungen

Die Gesetzgebung obliegt im deutschen Bundesstaat den Ländern nur, insoweit nicht dem Bund die Gesetzgebung zusteht, Art. 30, 73 ff. Grundgesetz. Klassische Ländermaterien, die auch integrationspolitisch relevant sein können, sind danach die Schul-, die Bildungs- und die Kulturpolitik.² Die Einwanderung ist nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG dem Bund als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zugewiesen. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung sind die Länder von der Gesetzgebung ausgeschlossen, sofern nicht der Bund sie ausdrücklich dazu ermächtigt (Art. 71 Grundgesetz). Allerdings erfasst der Begriff der Einwanderung (vor allem aus historischen Gründen) weder Regelungen der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern noch deren Integration.³ Für diese Bereiche greift die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 Grundgesetz (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer). Weitere Kompetenztitel, die berührt sein können, sind etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 2 (Strafrecht), Nr. 6 (Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen) und Nr. 7 (öffentliche Fürsorge). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sind die Länder zuständig, *soweit* der Bund von seiner Kompetenz *nicht* Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 Grundgesetz).

Der Bund hat eine Reihe von Gesetzen erlassen, die die Zuwanderung betreffen. Genannt seien nur das Aufenthaltsgesetz und das Asylgesetz. Das Aufenthaltsgesetz regelt die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die *Integration* von Ausländern, wie es in der Zweckbestimmung des § 1 Abs. 1 Satz 3 heißt. Kapitel 3 des Gesetzes, überschrieben mit „Integration“, konkretisiert dieses Ziel. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder zwar auf bestimmten Gebieten Gesetze erlassen, die von Bundesrecht abweichen. Doch zählt der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 nicht dazu (Art. 72 Abs. 3 Grundgesetz). Das Problem der Gesetzgebungskompetenz spitzt sich damit auf die Frage zu, ob und inwieweit die Länder nach Art. 72 Abs. 1 („soweit ... nicht“) die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der „Integration“ haben. Allein der Umstand, dass der Bund überhaupt von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, schließt die Länder nicht aus. Entscheidend ist, ob der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des Gesetzes von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat. Dann ist der Landesgesetzgeber auch mit Blick auf Punkte ausgeschlossen, die im Bundesgesetz nicht ausdrücklich erwähnt

² Vgl. Gesemann, Frank/Roth, Roland 2014: Integration ist (auch) Ländersache!, Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, S. 17 f.

³ Funke, Andreas 2016: Kommentierung zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 3, in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 2/2016, Heidelberg, Rn. 27.

werden. Ob eine bundesrechtliche Regelung abschließend ist, hängt von einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes ab.⁴

Im Rahmen dieser Begutachtung ist insofern eine abschließende Stellungnahme nicht möglich (und auch Inhalt eines weiteren, in Auftrag gegebenen Gutachtens). Eine Reihe von Indizien spricht aber dafür, dass die derzeit geltenden bundesrechtlichen Regelungen abschließend sind: Sie sind Teil eines Gesetzespakets, das nach langer gesellschaftlicher und rechtspolitischer Debatte den Gesamtkomplex der Zuwanderung umfassend geregelt hat.⁵ Dieser umfassende Charakter wird auch daran deutlich, dass das Zuwanderungsgesetz als Artikelgesetz (ein Gesetz, das mehrere weitere Gesetze einführt, ändert oder aufhebt) den übergreifenden Begriff der Zuwanderung verwendet, der aber als Rechtsbegriff in den einzelnen Gesetzen nicht auftaucht. So wendet sich das Aufenthaltsgesetz als Kern des Zuwanderungsgesetzes an Ausländer. Der abschließende Charakter gerade des Aufenthaltsgesetzes wird daran deutlich, dass es nur für den Bereich des Gesetzesvollzuges – nicht aber für die Gesetzgebung – nach § 105a den Ländern in begrenztem Umfang Abweichungsmöglichkeiten einräumt, auf der Grundlage von Art. 84 Abs. 1 Satz 5 Grundgesetz.⁶

Die in Kapitel 3 (§§ 43-45) des Aufenthaltsgesetzes enthaltenen Normen zur Integration betreffen im Wesentlichen Integrationskurse. Mit Blick auf die Vermutung für einen abschließenden Charakter des Aufenthaltsgesetzes kann diesen Regelungen die Maßgabe des Bundesgesetzgebers entnommen werden, dass weitere integrationspezifische Rechte und Pflichten *nicht* bestehen sollen.⁷ Die Länder werden allerdings in § 45 Aufenthaltsgesetz erwähnt. Diese Bestimmung verpflichtet den Bund, ein bundesweites Integrationsprogramm aufzustellen, das die Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern zusammenführt. Wenn in diesem Zusammenhang von Integrationsangeboten auch der Länder die Rede ist, kann das aber nicht als Öffnung eines gesetzgeberischen Raumes für eigenständige integrationspezifische Regelungen der Länder verstanden werden. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die eingangs erwähnte Kompetenz der Länder in den Bereichen der Bildung und Kultur gemeint ist. Die Norm bezieht sich vornehmlich, wie Satz 1 zeigt, auf Beratungsangebote. Eigenständige integrationspezifische Länderregelungen sind damit verfassungsrechtlich unzulässig.

Der Umstand, dass der Bund derzeit selbst plant, ein Integrationsgesetz zu erlassen,⁸ spielt für diese Beurteilung der Rechtslage keine Rolle. Die Initiative des Bun-

⁴ Zum Ganzen: Bundesverfassungsgericht, Urt. v. 10.02.2004, BVerfGE 109, 190 (229).

⁵ Siehe dazu die Gesetzesbegründung in Bundestags-Drucksache 15/420, S. 59 ff.

⁶ Zum Zusammenhang Schild, Hans-Hermann ²2016: Kommentierung zu § 105a AufenthG, in: Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht, Baden-Baden, Rn. 5.

⁷ So wohl auch Eichenhofer, Johannes 2013: Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, Baden-Baden, S. 91.

⁸ Eckpunkte Integrationsgesetz, Koalitionsausschuss am 13.04.2016. Auch die Eckpunkte tragen die Handschrift eines auf Sanktionen abstellenden Integrationsverständnisses, die im bayerischen Entwurf vorherrschen (vgl. dazu Kapitel B und C): Obwohl es einleitend heißt, Ziel des Gesetzes sei es „die Integration der zu uns gekommenen Menschen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt durch staatliche Maßnahmen zu fördern und zugleich von Ihnen (sic!) Eigenbemühungen einzufordern“, bezieht

des zielt auf eine Veränderung und Fortentwicklung derjenigen Bestimmungen, die er bereits verabschiedet hat. Von einer Rücksichtnahme auf Länder ist in dem Eckpunktepapier im Übrigen nicht die Rede, was zeigt, dass der Bund nicht davon ausgeht, die Länder hätten in diesem Bereich Gesetzgebungskompetenzen.

Gleichwohl sind gesetzliche Länderregelungen im Bereich des Zuwanderungsrechts nicht ausgeschlossen. Es kann sich allerdings nicht um Regelungen handeln, die Rechte und Pflichten von Ausländern regeln. Die Länder sind nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für den *Vollzug* der meisten Gesetze und so auch des Zuwanderungsrechts zuständig (Art. 83, 84 Grundgesetz). Die Befugnis zum Vollzug, die sogenannte Verwaltungshoheit, umfasst auch die Möglichkeit, den Vollzug durch Regelungen zu Zuständigkeit, Organisation und Verfahren mittels Landesgesetz zu regeln.

Als Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass ein bayerisches Integrationsgesetz nur insoweit zulässig sein kann, als es (1) entweder den Vollzug des Bundes-Zuwanderungsrechts gesetzlich steuert oder (2) Regelungen enthält, die integrationsrelevante Aspekte der klassischen Ländermaterien von Schul-, Bildungs- und Kulturpolitik betreffen.

II. Beurteilung des Entwurfs

Der Entwurf ist auf dieser Grundlage differenziert zu beurteilen, was an dieser Stelle nicht im Detail geleistet werden kann. Nur einige Beispiele seien erwähnt. Zulässig sind Regelungen des Entwurfs, die Integrationsförderung durch Bildung (etwa Art. 3 bis 8; Art. 15, 16) oder Kultur (Art. 10) betreffen, ebenso wie Verfahrensregelungen (Art. 12). Unzulässig sind Regelungen, die eigenständige Integrationspflichten aufstellen, wie sie allgemein in Art. 1 Satz 2 angesprochen und etwa in Art. 4 Abs. 2 konkretisiert werden. Eine besondere Rolle spielt die landesrechtliche Ausgestaltung des Integrationsbegriffs, die den Entwurf prägt und auf die noch einzugehen ist (unter B). Erstaunlich ist, dass in der Begründung des Entwurfs das Problem der Gesetzgebungskompetenz nicht umfassend adressiert, sondern nur punktuell und dann mit Blick auf andere Problemlagen (Gefahrenabwehr, Sprachregelung) erwähnt wird.

B. Integrationspolitische Aspekte

I. Integrationsverständnis: Assimilation statt Integration

In Art. 1 des Entwurfs und in einer Reihe von weiteren Bestimmungen kommt ein spezifisches Verständnis von Integration zum Ausdruck, dass aus unserer Sicht Kritik verdient.

Obwohl der Integrationsbegriff oberflächlich betrachtet zwischen verschiedenen Perspektiven oszilliert („Geben und Nehmen – für beide Seiten“ versus „Fördern und „Fordern“), bleiben die Verfasserinnen und Verfasser des Entwurfs einem Integrationsbegriff verhaftet, der aus sozialwissenschaftlicher Sicht eher dem klassischen

sich die Mehrheit der Regelungen auf Sanktionen für Flüchtlinge und weniger auf die Angebote durch staatliche Stellen.

Begriff der monistischen Assimilation als dem der Integration entspricht. Assimilation meint die sozio-kulturelle, sprachliche und identifikatorische Anpassung der Migrantinnen und Migranten an die Kultur, an das Werte-, Sozial- und Rechtssystem der dominanten Ankunfts-gesellschaft. Dahinter liegt das Modell einer primär unilinear gerichteten Integration als Bringschuld der Zugewanderten in mehreren, hierarchisch aufeinanderfolgenden Etappen (gemäß dem Assimilationsmodell von Taft 1953 und 1957)⁹, nach dem auf ein kulturelles Lernen in der Aufnahmegesellschaft allmählich eine soziale Akzeptanz in dieser Gesellschaft erfolgt und schließlich seitens des Zugewanderten die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft und ihren Werten. Einem möglichen Fehlverhalten wird mit Sanktionen begegnet (vgl. Kapitel B II). Gelingene Integration ist nach dieser Vorstellung ein gesellschaftlicher Zusammenhalt, der durch eine Unter- und Einordnung von Zugewanderten in die bestehende, dominante Struktur der Mehrheitsgesellschaft hergestellt werden soll.

Gilt diese Assimilation dem Gesetzentwurf nach als Leistung und Pflicht der Eingewanderten, so wird diesen von der Aufnahmegesellschaft – hier in einer paternalistisch-karitativen Wendung – „Hilfe und Unterstützung“ angeboten.

Nur in einzelnen Passagen scheint wieder ein zumindest zweiseitiges, eher: zwischen zwei Integrationskonzepten hin- und herwankendes, Integrationsverständnis auf wie in Art. 3 Satz 3. Dort ist einerseits von einer „gegenseitigen Rücksichtnahme und Toleranz“ die Rede, andererseits sollen an der Leitkultur ausgerichtete Bildungsangebote die Migrantinnen und Migranten „unterweisen“. Ähnlich ist in Art. 7 einerseits von den „Integrationsbemühungen von Migrantinnen und Migranten“ und andererseits von der „interkulturelle(n) Kompetenz aller Schülerinnen und Schüler“ in den Bildungseinrichtungen die Rede.

Das überwiegend unilaterale Verständnis von Integration fällt hinter die politische Debatte seit den Diskussionen um das Zuwanderungsgesetz zu Beginn der 2000er Jahre zurück. Es steht einem seit etwa 15 Jahren in Deutschland diskutierten, pluralistischen und offenen Integrationskonzept entgegen (aber auch einem seinerzeit diskutierten Multikulturalismusmodell, dem die Gutachter nicht das Wort reden). Dieses von Bade als eine „Ermöglichungsstrategie“ bezeichnete Konzept hat eine möglichst chancengleiche Teilhabe aller Menschen zum Ziel.¹⁰ Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration hat ein solches aktivierendes Integrationskonzept weiterentwickelt. Ziel ist es demnach, allen hier lebenden Menschen die Möglichkeit zu geben, sich mit ihren Begabungen und Kompetenzen, durch Mobilisierung ihrer Fähigkeiten (...) aber auch mit ihren Kulturen und Träumen von einem besseren Leben einzubringen.¹¹ Letztendlich ist es aus Sicht der Men-

⁹ Vgl. dazu erläuternd Pries, Ludger 2014: Weder Assimilation noch Abschaffung des Integrationsbegriffes – für ein transnationales Mobilitäts- und Teilhabeverständnis, in: Krüger-Potratz, Marianne/Schroeder, Christian (Hrsg.): Vielfalt als Leitmotiv, Göttingen, S. 7-36.

¹⁰ Bade, Klaus J. 2009: Wirtschaft und Arbeitsmarkt als Integrationsmotoren, Berlin 29.06.2009, http://kjbade.de/bilder/Berlin_Wirtschaft_und_Arbeitsmarkt_FDP, zuletzt abgefragt 13.05.2016.

¹¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin, S. 54 ff.

schenwürde und der Menschenrechte geboten, jedem Menschen das Recht einzuräumen, seinen je eigenen Lebensentwurf selbstverantwortlich zu verfolgen, solange er die Regeln der Gemeinschaft einhält.

Dass der Entwurf das Integrationskonzept zumindest streckenweise auf Assimilation verengt, ist auch *verfassungsrechtlich relevant*. Wie erwähnt, ist der Integrationsbegriff bundesrechtlich im Aufenthaltsgesetz vorgegeben (unter A). Auch wenn der bundesrechtliche Integrationsbegriff nicht konturenscharf ist, steht jedenfalls fest, dass er auf Assimilation gerade nicht abzielt.¹² Dem Freistaat fehlt damit schon die Kompetenz, gesetzgeberisch eine Integrationspolitik zu entwickeln, die der bundesrechtlichen Ausrichtung nicht entspricht. Daneben gebietet es der ungeschriebene verfassungsrechtliche Grundsatz der Bundestreue, dass der Freistaat in Gesetzgebung und Verwaltung von den Grundwertungen des Bundesrechts nicht abweicht.

II. Konzept der Leitkultur

Die einseitige Prägung des Integrationsbegriffs manifestiert sich auch am Begriff der „Leitkultur“, den der Entwurf in der Präambel als übergreifenden Maßstab einführt und an verschiedenen Stellen verwendet. Unschärf bleibt, durch welche Elemente das Konzept der „Leitkultur“ über die vagen Rückgriffe auf Brauchtum, Sitte und Tradition, die heimische Kultur, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hinaus konkret charakterisiert ist. Nach unserer Auffassung ist zu bezweifeln, dass in einer heterogenen, durch internationale Einflüsse ebenso wie durch eine Vielfalt der Lebensgeschichten und Lebensstile gekennzeichneten Aufnahmegesellschaft in Bayern ein Konsens über eine solche Leitkultur zu erzielen wäre. Wenn aber das Ziel und seine Umsetzung unklar bleiben, ist auch für die Adressaten des Gesetzes unklar, an welchen Normen sie sich orientieren sollen. Die Aussage des Art. 1, Migrantinnen und Migrantinnen würden auf die Achtung der Leitkultur verpflichtet, ist vor diesem Hintergrund als Rechtspflicht nicht greifbar.

Das Konzept der Leitkultur legt eine Deutung der bayerischen (oder der deutschen, oder der europäischen) Gesellschaft zugrunde, deren Zusammenhalt auf einer angenommenen Homogenität basiert. Eine solche Interpretation entspricht nicht jüngeren sozialwissenschaftlichen Beschreibungen gesellschaftlichen Zusammenlebens, die ja gerade betonen, dass moderne Gesellschaften heterogen sind und sich nicht mehr in einer „Leitkultur“ zusammenfassen lassen. Diese sehen nicht mehr spezifische kulturelle Werte, sondern vielmehr die Regeln des Rechts und der Ökonomie sowie die formalen Verfahren der demokratischen politischen Repräsentation als Basis sozialen Zusammenhalts.¹³

Anstelle einer „Leitkultur“, die nicht klar definiert werden kann, sollte der Gesetzgeber aus Sicht der Gutachter daher auf das Grundgesetz bzw. auf die Bayerische Verfassung verweisen, die eine Grundlage fixieren. In diesem Sinne ist es nachvollziehbar zu erwarten, dass, wie Art. 13 festlegt, zuziehende Personen – wie auch die bereits

¹² Eichenhofer, a. a. O., S. 279 (mit dem weiteren, für unsere Ausführungen unter B II bedeutsamen Hinweis, dass damit auch die Vorgabe einer „Leitkultur“ ausgeschlossen ist).

¹³ Vgl. zum Beispiel: Habermas, Jürgen⁵1997: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main.

hier lebenden Personen – die bestehende „freiheitlich demokratische Grundordnung“ akzeptieren. Allerdings kann dies nicht per Gesetz als Rechtspflicht verordnet werden.

III. Migrantinnen und Migranten als Bedrohung?

Gesetzesstil und Gesetzessprache sind nicht nur gesetzgebungstechnischer Natur. Der Stil kann über die öffentliche Wahrnehmung eines Gesetzes insgesamt ebenso entscheiden wie er für die Auslegung einzelner Bestimmungen relevant sein kann.

Von besonderem Interesse ist dabei die – erstaunlich lange – Präambel, die dem Entwurf vorangestellt ist. Präambeln sind rechtlich nur schwer greifbar. Einfachen Gesetzen wird in der deutschen Rechtstradition keine Präambel vorangestellt, wie die Begründung des Entwurfs richtig feststellt (S. 13). Präambeln finden sich in Verfassungen, etwa im Grundgesetz oder der Bayerischen Verfassung. Eine solche Verfassungspräambel hat vor allem symbolische, aber kaum rechtliche Bedeutung. Den erst noch folgenden rechtlichen Bestimmungen gibt sie eine durchaus feierliche Einkleidung, zudem wird der historische Kontext der Verfassung hervorgehoben. Die bis 1994 geltende Fassung der Präambel des Grundgesetzes war vor allem insoweit rechtlich relevant, als ihr ein an die Staatsorgane adressiertes Gebot entnommen wurde, die Wiedervereinigung anzustreben. Warum das Integrationsgesetz eine Präambel benötigt, bleibt offen. Klare rechtliche Regelungen enthält die Präambel nicht. Vielmehr findet sich darin eine Reihe von trivialen Feststellungen („Bayern ist Teil der deutschen Nation“), aber auch eine Reihe von unklaren und problematischen „Feststellungen“. So soll jeder Einzelne nicht nur zur Wahrung des Rechts verpflichtet sein (eine Selbstverständlichkeit), sondern auch zur „Loyalität gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen“. Es erschließt sich nicht, was das in der Sache heißen soll, und ebenso wenig, was für eine Art von Verpflichtung gemeint ist, wenn doch die eigentlichen rechtlichen Verpflichtungen im noch folgenden Gesetz enthalten sind. Es deutet sich hier etwas an, was den gesamten Entwurf durchzieht: Rechtliche Normen werden von moralischen Normen nicht klar getrennt. Die Notwendigkeit einer Präambel wird in der Begründung des Entwurfs mit der Erwägung gerechtfertigt, Zuwanderer müssten sich im Zeitpunkt der Einreise mit den deutschen und bayerischen Traditionen auseinandersetzen. Abgesehen davon, dass dies an der Realität einer Einreise vorbeigeht, ist es auch regelungstechnisch widersprüchlich: Das Gesetz richtet sich an Migrant/innen, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten. Bei der Einreise haben die wenigsten Menschen ein entsprechendes Recht. Es scheint, als ob der Gesetzgeber zwar einerseits bewusst die symbolische Funktion einer Präambel nutzen möchte, sich aber andererseits nicht im Klaren darüber ist, welche symbolische Wirkung der vorgeschlagenen Präambel mit ihrem appellativen Duktus und ihrem Herausstellen von Tradition und bestehenden Strukturen zukommt. Diese Wirkung bleibt in den folgenden Bestimmungen des Textes präsent. Das Gesetz bekommt damit, auch wenn es äußerlich auf eine positive, konstruktive Gestaltung des Integrationsprozesses angelegt ist, in seiner Substanz eine auf Abwehr angelegte Struktur.

Die Präambel imaginiert eine Konstellation der Bedrohung, die von denjenigen ausgeht, die in Bayern eine „neue Heimat“ (Satz 10) gefunden haben. So implizieren die im letzten Satz der Präambel verwendeten aktiven Verben „wahren“ und „schützen“ eine Gefährdung des „errungenen Erbes“ (Satz 9), die mit Einwanderung einhergehe. Tatsächlich vorhandene Unterschiede zwischen (einer heterogenen Gruppe von) Zugewanderten und (einer ebenfalls heterogenen) Aufnahmegesellschaft werden damit überpointiert, die selbst geschaffene eigene Kultur für beispielhaft erklärt. „Identitätsbildende“ Eigenschaften erhalten ausschließende Funktion. Noch stärker ausgeprägt ist diese Perspektive in der Gesetzesbegründung. Ziel des Gesetzes sei es, „das Land vor tiefen gesellschaftlichen Gräben und sozialen Konflikten zu bewahren“ (S. 1). Zuwanderung wird allein als Herausforderung, Risiko und Gefahr dargestellt, die es zu „bewältigen“ gelte. Daran ändert auch die nachträglich in die Drucksachenfassung eingefügte pauschale Anmerkung nichts, der zufolge Zuwanderung auch Chancen bietet (S. 14).

Das Gegenstück zu dieser Problemwahrnehmung bildet die Art und Weise, in der das Gesetz in den folgenden Bestimmungen Migrantinnen und Migranten adressiert, nämlich tendenziell herabsetzend. So spricht Art. 1 Satz 2 des Entwurfs seinen Adressaten nur ein „Gastrecht“ zu. Dieser Begriff ist mehrdeutig. Er führt unterschwellig mit, jemand sei nur in Abhängigkeit vom Wohlwollen des Gastgebers da und gehöre nicht wirklich dazu. Diese Vorstellung passt nicht zu einem modernen Zuwanderungsrecht. Sie wird der rechtlichen Ausformung verschiedener Aufenthaltstitel im geltenden Aufenthaltsgesetz nicht gerecht, am wenigsten der Niederlassungserlaubnis, die ein unbefristetes und uneingeschränktes Aufenthaltsrecht begründet.

Einer ähnlichen Symbolik folgt Art. 17 des Entwurfs, der die Klagbarkeit von Förderangeboten ausschließt. Aus einer rechtsstaatlichen Perspektive lässt sich der Sinngehalt der Bestimmung klar erfassen: Die Einzelnen sollen nicht das Recht bekommen, den Freistaat unabhängig von konkret bestehenden Angeboten zur Schaffung solcher Angebote verpflichtet zu können. Einzelne Bestimmungen des Entwurfs bringen diesen Gedanken der Schonung des Haushalts zum Ausdruck (etwa Art. 3 Abs. 8). Hingegen kann nicht gemeint sein, dass kein subjektives Recht bestehen soll, bestehende Angebote zu nutzen. Positiv formuliert: Im sozialen Rechtsstaat hat jeder ein Recht darauf, diskriminierungsfrei diejenigen Leistungen in Anspruch zu nehmen, die der Staat für ihn oder sie geschaffen hat. Dieses Recht ist einklagbar (Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz). Art. 17 des Entwurfs bringt diesen Zusammenhang nicht klar zum Ausdruck. Vielmehr dominiert eine fragwürdige symbolische Bedeutung: Potentielle Anspruchsteller werden aufgrund der Schlichtheit der Formulierung in eine Position gerückt, in der es scheint, sie wären völlig abhängig vom Wohlwollen des Freistaates.

Stellenweise lässt sich im Entwurf ein nützlichkeitsbezogener Ansatz ausfindig machen, nach dem sich Migrantinnen und Migranten in der Vergangenheit „mit ihren Begabungen und ihrer Leistungsbereitschaft erfolgreich in Gemeinschaft und Gesellschaft eingebracht“ haben (S. 1). Fähigkeiten und Leistungen, die Flüchtlinge bzw. Migrantinnen und Migranten gestaltend in die Aufnahmegesellschaft einbringen kön-

nen, z.B. ihre Mehrsprachigkeit und ihre interkulturellen Erfahrungen, ihre Bildungs-, Ausbildungs- und Berufserfahrung, werden jedoch in der Folge kaum erwähnt. Gerade diese können in Form didaktischer Mehrsprachigkeitsmodelle in Schule und Hochschule von der Landesregierung gefördert werden; die Anerkennung von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen, wie sie im Bundesgesetz fixiert ist, kann auf der Landesebene durch den Ausbau und die Unterstützung von Beratungsangeboten weiter vorangetrieben werden.¹⁴

So stellt sich das Prinzip des „Förderns und Forderns“ ungleichgewichtig dar, droht doch der Gesetzgeber in mehreren Artikeln Sanktionen an, wobei er den Zuwanderern eine Integrationsverweigerung unterstellt, die bisher empirisch allenfalls in Einzelfällen nachzuweisen ist. Diese beziehen sich auf die Erstattung von Förderkosten (Art. 4 Abs. 3 Satz 3), die Erstattung von Kosten für die Heranziehung eines Dolmetschers oder Übersetzers durch Behörden (Art. 4 Abs. 4 Satz 1) oder Geldbußen (Art. 5 Abs. 6 Satz 6). Entsprechend zeigt Art. 12 („Landesleistungen“) die Befürchtung, Migrantinnen und Migranten könnten staatliche Leistungen ausnutzen.

C. Integrationspflichten? Was das Recht nicht zu leisten vermag

Ob auf Bundes- oder Landesebene: Rechtspflichten zur Integration sind fragwürdig. Sie führen in ein Dilemma, das der ehemalige Bundesverfassungsrichters Ernst-Wolfgang Böckenförde auf den Punkt gebracht hat: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“¹⁵ Der Rechtsstaat kann eine freiheitliche Lebensweise nicht mit den Mitteln des Rechts vorschreiben und durchsetzen. Genau dies versucht der Entwurf in seiner Grundtendenz ebenso wie mit einer Vielzahl von Einzelbestimmungen. So ist noch einmal auf die bereits erwähnte Loyalitätsverpflichtung aus der Präambel hinzuweisen. Sie macht die scharfe Linie zwischen Rechtspflichten und dem moralischen Kapital einer Gesellschaft mit verwaschenen Begrifflichkeiten unkenntlich. Der Idee des Rechtsstaates läuft dies zuwider. Dass der Entwurf dennoch versucht, das nicht Regelbare rechtlicher Regelung zu unterziehen, schlägt sich zwangsläufig in Normformulierungen nieder, die einer anderen elementaren Maßgabe nicht entsprechen: Den Rechtsstaat kennzeichnen klare und maßvolle Regeln. Viele Bestimmungen des Entwurfs sind weder klar noch maßvoll.

I. Integrationspflichten für Migrantinnen und Migranten

Ein Beispiel ist die Regelung zum Erlernen der deutschen Sprache (Art. 4). Es ist völlig zutreffend, dass Integration nur gelingen kann, wenn Deutsche wie Ausländer die deutsche Sprache beherrschen. Wie es in der Begründung heißt, kann aber niemand mit einer Rechtspflicht zum Erlernen der deutschen Sprache verpflichtet werden (S. 16). Dann sollte sich der Staat aber darauf beschränken, Deutschkurse an-

¹⁴ <https://www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de/laendergesetze.php>, zuletzt abgefragt 10.05.2016; Beratungsstellen in Bayern: <http://www.stmas.bayern.de/berufsbildung/anererkennung-ausland/#nicht>, zuletzt abgefragt 10.05.2016.

¹⁵ Böckenförde, Ernst-Wolfgang 2006: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation (1967), in: ders., Recht, Staat, Freiheit, S. 92 (112).

zubieten und darauf zu setzen, dass die Adressaten dieses Angebot in Anspruch nehmen. Die Bestimmung des Art. 4 ist demgegenüber fragwürdig. Art. 4 Abs. 1 wird in der Begründung als „Programmsatz“ bezeichnet (S. 16). Programmsätze enthält das bayerische Recht bislang nur in der Verfassung. Es handelt sich um – als Grundrechte formulierte – Gebote, die an den Gesetzgeber adressiert sind und weiterer Konkretisierung bedürfen. Die Form eines *gesetzlichen* Programmsatzes ist hingegen in sich widersprüchlich. Wer soll diese Vorgaben konkretisieren? Vermutlich ist an die Verwaltungsbehörden des Freistaats gedacht. Das Regelungskonzept des Entwurfs gerät hier aber in Konflikt mit einem weiteren elementaren rechtsstaatlichen Grundsatz, dem Vorbehalt des Gesetzes. Der Verwaltung ist es verwehrt, in Grundrechte einzugreifen, sofern nicht ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Welchen Sinn Art. 4 Abs. 1 als Programmsatz hat, erschließt sich vor diesem Hintergrund nicht. Das gleiche gilt für die Regelung des Abs. 2. Sie wird in der Begründung des Entwurfs so charakterisiert, dass sie keine „direkte Verpflichtung“ enthalte, sondern ein Ziel festlege. Es ist nicht ersichtlich, welche rechtliche Bedeutung diesem Ziel zukommen soll.

II. Integrationspflichten für jedermann

Besonders bedenklich ist es unter dem Blickwinkel der begrenzten Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats, wenn der Entwurf in Art. 13 und 14 Jedermann-Pflichten zum Schutz der Rechts- und Wertordnung sowie der verfassungsmäßigen Ordnung einführt. Diese Bestimmungen sind nicht lediglich an Migrantinnen und Migranten adressiert, sondern an jedermann („wer“, dazu Klarstellung in der Begründung, S. 22). Art. 13 schafft für die Sicherheitsbehörden die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen jemanden zu verpflichten, sich einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu unterziehen.¹⁶ Wer der Anordnung nicht nachkommt, kann mit einer Geldbuße belegt werden.¹⁷

Bei diesen Regelungen stellen sich auch verfassungsrechtliche Fragen: die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates, die verfassungsrechtlich notwendige, aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Bestimmtheit und Normenklarheit, die Wahrung der Grundrechte der Meinungs- und Religionsfreiheit und schließlich die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Es kann bei cursorischer Betrachtung bezweifelt werden, dass die Art. 13 und 14 all diese Anforderungen erfüllen. Jedenfalls muss davon ausgegangen werden, dass die Bestimmungen *nicht hinreichend bestimmt* sind. Beide Vorschriften enthalten viele unbestimmte Rechtsbegriffe, die das Rechtssystem zudem bislang nicht kennt. Art. 13 knüpft an Regelverstößen an, bei denen die Natur der Regeln unklar ist. Offenbar soll es nicht um Rechtspflichten ge-

¹⁶ Die Formulierung lautet wirklich „sich zu unterziehen“ und nicht „teilzunehmen“, was der Befugnis semantisch einen Strafcharakter gibt.

¹⁷ Es ist unklar, ob dies eine Sanktion (= Ordnungswidrigkeit) oder eine Maßnahme der Vollstreckung (= Zwangsgeld) sein soll. Da Verfügungen der Sicherheitsbehörden ohnehin vollstreckt werden können, ist vermutlich eine Ordnungswidrigkeit gemeint. Aber das erscheint als unverhältnismäßig: Sanktioniert wird nicht – was dem üblichen sicherheitsrechtlichen Muster entspräche – derjenige Pflichtverstoß, der zugleich den sicherheitsrechtlichen Tatbestand erfüllt, sondern ein Verstoß gegen die darauf gestützte Verfügung.

hen. Wer durch solche Regelverstöße erkennen lässt, dass ihr oder ihm die Rechts- und Werteordnung unbekannt oder gleichgültig ist, kann zur Teilnahme an dem Kurs verpflichtet werden. Dazu ein Beispiel: Kürzlich lief im ARD-Fernsehprogramm ein Spielfilm, in dem ein älterer Metzger mit dem Umstand konfrontiert wird, dass seine Tochter, die das Geschäft vorübergehend führt, einen kongolesischen Asylbewerber als Aushilfe eingestellt wird.¹⁸ In der Ankündigung des Films wird der Metzger als urbayerischer Befürworter der Apartheid charakterisiert. Bei der ersten Begegnung mit dem Asylbewerber sagt er zu seiner Tochter: „Dös war a Neger, a Neger in meiner Metzgerei. Dir hoben’s wohl ins Gehirn g’schissen.“ Im weiteren Verlauf wird der Asylbewerber konsequent als „Bimbo“ angesprochen und wiederholt aufgefordert, nach Afrika zurückzukehren. Der Film greift den Umstand auf, dass in einigen Regionen und Schichten der Bundesrepublik (und vermutlich insbesondere in Bayern) die Werte des Grundgesetzes nur unzureichend akzeptiert werden. Kurz: Der Metzger ist ein Rassist. Sein Verhalten würde vermutlich den Tatbestand des Art. 13 Abs. 2 des Entwurfs erfüllen. Wäre dies vom Gesetzgeber beabsichtigt? Im weiteren Verlauf nähern sich Metzger und Asylbewerber einander an, beide lernen einander ein wenig zu verstehen. Das mag eine zu optimistische, für das öffentlich-rechtliche Fernsehen typische Happy-End-Geschichte sein – aber es ist doch klar, dass das Recht in einem solchen ganz alltäglichen Fall völlig fehl am Platz wäre. Auf die gesellschaftlichen Lernprozesse, die hier ablaufen – und scheitern können –, kann das Recht nicht Einfluss nehmen.

Art. 14 zielt ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 23) auf die Scharia. Sie wird in dem Gesetz als „Rechtsordnung“ bezeichnet, was aus der Perspektive moderner europäischer Rechtsordnungen einer stillschweigenden Nobilitierung dieses Normensystems gleichkommen mag, dem islamischen Rechtsverständnis aber gar nicht gerecht wird, weil dieses die Differenz von rechtlichen und religiösen Vorschriften nicht kennt.¹⁹ Indem die Bestimmung eine Geltung, Verbindlichkeit und sogar Vollziehung der dort genannten Ordnungen unterstellt, macht sie empirisch heikle Unterstellungen. Neuere Untersuchungen zeigen, dass das Problem der sogenannten Paralleljustiz empirisch einer differenzierten Beurteilung bedarf.²⁰ Auf das Grundrecht der Religionsfreiheit nimmt Art. 14 nicht Rücksicht, obwohl das deutsche Recht den Religionsgemeinschaften die Möglichkeit garantiert, „sich im öffentlichen und auch im staatlichen Raum zu entfalten.“²¹ Im für die Länder zentralen Bereich der (Schul-) Bildung zeigt sich aber, dass eine Förderung islamischen Religionsunterrichts als

¹⁸ Wer hat Angst vorm weißen Mann?, 13.4.2016, 20.15 Uhr.

¹⁹ Vgl. Rohe, Mathias 2009: Das islamische Recht, München, S. 9.

²⁰ Siehe etwa Rohe, Mathias/Jaraba, Mahmoud o.J.: Paralleljustiz. Zusammenfassung einer Studie im Auftrag des Landes Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz: <http://www.ezire.uni-erlangen.de/publikationen/studie-paralleljustiz-zusammenfassung.pdf>, zuletzt abgefragt 10.05.2016.

²¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland, Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin, S. 16.

ordentlichem Lehrfach an staatlichen Schulen hier, anders als in mehreren anderen Bundesländern, nicht explizit erwähnt wird.²²

D. Menschenrechtliche Bedenken: Das Recht auf Bildung

Der Entwurf regelt auch die Schulpflicht von Kindern und Jugendlichen, die sich im Asylverfahren befinden. Art. 17a Abs. 5 Ziff. 3 Buchst. c betrifft zunächst die integrationspolitische Logik einer möglichst raschen Beschulung, letztlich aber das Recht auf Bildung. Nach Art. 14 Abs. 2 der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) muss der Zugang zu Bildung spätestens drei Monate nach Antragstellung des Asyls gewährleistet werden. Bislang war in Deutschland eine Verbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünfte nach drei Monaten vorgesehen. In der Erstaufnahme galt auch dem BayEUG nach bislang während der ersten drei Monate nach Zuzug keine Schulpflicht. Die Neuregelung beruht auf der Prämisse, dass das Asylverfahren in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen nicht länger als drei Monate dauert. In der Begründung heißt es hierzu, dass die Betroffenen „typischerweise“ eine sehr geringe Bleibeperspektive haben (S. 26). Nach § 30a Abs. 3 Asylgesetz müssen die Betroffenen weiter in der Einrichtung wohnen, auch wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge es nicht schafft, den Antrag wie vorgesehen innerhalb einer Woche zu bescheiden. Ungelöst lässt der Entwurf das Problem, wie mit dem Recht auf Beschulung umzugehen ist, wenn der Aufenthalt entgegen der Annahme des Gesetzgebers länger als drei Monate dauert.

E. Fazit

Die Relevanz der bevorstehenden Integrationsaufgaben verweist darauf, dass die großen Herausforderungen, die diese in den kommenden Jahrzehnten für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft darstellen, Gegenstand eines möglichst breiten gesellschaftlichen, politischen und rechtspolitischen Diskurses und konzentrierter Überlegungen sein sollten. Daher begrüßen die beiden Gutachter die Bemühungen der Landesregierung wie auch die der Oppositionsparteien im Bayerischen Landtag um eine Regelung der Integration sowie die Auseinandersetzung unterschiedlicher gesellschaftlicher Organisationen und Verbände um ein gesellschaftlich tragfähiges Integrationsprogramm.

Sie konstatieren, dass die dem begutachteten Entwurf zugrunde liegenden Konzepte auf ein überkommenes Verständnis gesellschaftlichen Zusammenlebens und einseitiger Assimilation verweisen, für die das Ziel einer „Integration“ in eine als homogen gesetzte, aber nur vage umrissene „Leitkultur“ sinnbildlich steht. Demgegenüber schlagen die Gutachter ein in Wissenschaft und Politik längst diskutiertes, pluralistisches und offenes Konzept von Integration vor sowie eine Vorstellung gesellschaftli-

²² Zur Debatte um die Funktion eines islamischen Religionsunterrichts im Sinne institutioneller Gleichberechtigung (parity claim) vgl. ausführlich: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland, Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin, v.a. S. 110 f.

chen Zusammenhaltes auf der Grundlage von Recht und Gesetz, konkret: auf der Grundlage des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung. Insgesamt bemängeln die Gutachter den problematischen symbolischen Gehalt der dem Entwurf vorgelegten, in ihrer Funktion unscharfen Präambel und einen sich durch den Text ziehenden Sprachduktus, der auf integrationspolitisch womöglich kontraproduktive Abwehr anstatt auf eine konstruktive Ausgestaltung des Integrationsprozesses abzielt. Integrationspolitisch bedenklich ist aus unserer Sicht auch die Schieflage zwischen den detailliert beschriebenen Prinzipien des „Forderns“ gegenüber jenen des „Förderns“, die kaum inhaltlich gefasst werden. Erst ein auf Teilhabe ausgerichteter, nicht auf Assimilation verengter Integrationsbegriff – der dem Freistaat verfassungsrechtlich gar nicht zugänglich ist – erlaubt es, die Kenntnisse und Fähigkeiten aller in Bayern lebenden Menschen, so auch die der Einwanderer zu fördern und in die Gesellschaft einzubringen. Dazu gehört, besondere Qualifikationen wertzuschätzen und zu fördern wie Mehrsprachigkeit, interkulturelle Erfahrungen, Bildungs-, Ausbildungs- und Berufserfahrung.

Ob der Freistaat eines eigenen Gesetzes für die Regelung der Integration bedarf, sollte Gegenstand der Überprüfung sein. Zu prüfen ist, inwieweit die Länder überhaupt die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der „Integration“ innehaben und ob die bereits verabschiedeten bundesrechtlichen Regelungen abschließend sind. Im Einzelnen erweisen sich nicht alle Bestimmungen und Rechtsbegriffe als hinreichend bestimmt; dies gilt zum Beispiel für Regelverstöße, bei denen die Natur der Regeln unklar ist. Auch ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht überall gewahrt. Schließlich ist die Kompatibilität speziell der Regelungen zur Schulpflicht mit europapolitischen Vorgaben und letztlich dem Recht auf Bildung fraglich.