

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

- Vizepräsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts -



Prof. Dr. Christoph Brüning · Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel · Olshausenstraße 75 · 24118 Kiel

An die Vorsitzende
des Innenausschusses
Frau MdL Barbara Ostmeier
Schleswig-Holsteinischer Landtag
- per E-Mail -

Adresse: Olshausenstr. 75, 24118 Kiel
Telefon: 0431 880-4540
Telefax: 0431 880-4582
Durchwahl: 0431 880-1505
E-Mail: Isbruening@law.uni-kiel.de
Homepage: www.bruening.jura.uni-kiel.de

Datum: 19. November 2019

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3239

Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein – IntTeilhG)

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Drucksache 19/1640

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie meine Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Äußerung im Rahmen der parlamentarischen Beratung danke ich Ihnen. Ich würde mich freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning

I. Zum Gesetzesentwurf im Allgemeinen

Das gesetzgeberische Anliegen, klare Integrationsziele festzulegen und die für die Erreichung dieser Ziele notwendigen Aufgaben und Maßnahmen zu bestimmen, ist zu begrüßen. In der Sache werden allerdings nur wenige konkrete Instrumente geregelt. Zudem normiert § 15 Abs. 1 IntTeilhG-E ausdrücklich, dass subjektiv-öffentliche Rechte, insbesondere Ansprüche auf finanzielle Förderung, nicht begründet werden.

Ein entscheidender Grund dafür dürfte die bundesstaatliche Verteilung der Zuständigkeiten im Hinblick auf die Querschnittsmaterie Integration sein, wie ein kurzer Überblick zeigt: Für das Staatsangehörigkeitsrecht ist ausschließlich der Bund zuständig (Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG). Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes bestehen etwa für die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Vorrangkompetenz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) sowie für das Aufenthaltsrecht für Ausländer und die öffentliche Fürsorge, die nach dem BVerfG¹ auch das Kinder- und Jugendhilferecht umfasst (Bedarfskompetenzen, Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 und 7 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG). Im Bereich der Arbeitsförderung und dem Ausländerrecht hat der Bund weitgehend abschließende Regelungen getroffen; im Kinder- und Jugendhilferecht wurden den Ländern in vielen Aspekten hingegen Spielräume durch die bundesgesetzlichen Regelungen eröffnet. Fehlen verfassungsrechtliche Zuständigkeitszuweisungen dürfen nur die Länder gesetzgeberisch tätig werden (Art. 70 Abs. 1 GG). Im Themenfeld Integration ist hier vor allem an das Schulwesen einschließlich der beruflichen Schulen und Fachschulen und an das Hochschulwesen zu denken, wobei der Bund eine Vorrangkompetenz für Hochschulzulassung und -abschlüsse innehat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Die Länder dürfen jedoch abweichende Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG). Das effektive Bündeln von integrationspolitischen Maßnahmen wird dadurch erschwert. Als praktisches Beispiel lässt sich hier die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen anführen. Das Anerkennungsgesetz des Bundes² umfasst aufgrund der Zuständigkeitsverteilung nur die auf Bundesebene geregelten Berufe (z.B. anerkannte Ausbildungsberufe nach dem Berufsbildungsgesetz, Gesundheitsberufe, Rechtsberufe). Für Berufe wie Lehrer, Erzieher und Ingenieure können die Länder tätig werden.

Nicht weniger kompliziert sieht es bei den Verwaltungszuständigkeiten aus: Es gilt zwar der relativ einfach anmutende Grundsatz, dass die Länder sowohl für den Vollzug von Landesgesetzen als auch regelmäßig für den der Bundesgesetze zuständig sind (vgl. Art. 30, 83 GG). Sie sind für die Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens zuständig (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG). Sofern keine Notwendigkeit zu einer bundeseinheitlichen Regelung besteht (vgl. Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG), können die Länder

¹ Vgl. BVerfGE 97, 332 (341 f.).

² BGBl. I 2012, S. 2515.

abweichende Regelungen treffen, sollten Bundesgesetze etwas anderes bestimmen (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG).³ Dies führt dazu, dass es in den einzelnen Bundesländern teils erhebliche Unterschiede bei der Ausführung von Bundesgesetzen gibt. Um dennoch ein gewisses Maß an Einheitlichkeit zu erreichen, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 84 Abs. 2 GG; z.B. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz). Abweichend von der oben genannten Grundregel kann der Bund in bestimmten Fällen seine Gesetze im Wege der bundeseigenen Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts selbst vollziehen (Art. 86 GG). Als relevante Beispiele sind hier die Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)⁴ anzuführen. Im Übrigen ist eine Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Akteure zulässig (z.B. Ministerkonferenzen, Vereinbarungen von Bund und Ländern, Gremien der Ministerialverwaltungen, Zusammenarbeit im Rahmen des Nationalen Integrationsplanes [NIP] bzw. des Nationalen Aktionsplans [NAP]). Entscheidend bei der Zusammenarbeit und den Kooperationen ist, dass es nicht zu einer sog. „Mischverwaltung“ kommt.⁵ Die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten auf unterschiedliche Akteure in Bund und Ländern führt zu Überschneidungen bzw. Parallelzuständigkeiten. So spielen im Bereich Integration neben den Landesbehörden, die BA und das BAMF als eigenständige Verwaltungsträger des Bundes sowie im Bereich der beruflichen Bildung die Kammern eine gewichtige Rolle. Die Abstimmung integrationspolitischer Entscheidungen wird dadurch zumindest nicht einfacher.

Schließlich gibt es noch einen dritten Akteur, nämlich die Kommunen. Die Kommunen haben stets eine doppelte Funktion: Zum einen sind sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts Teil der Verwaltungsorganisation der Länder und agieren insoweit als deren Verwaltungsbehörden. Zum anderen sind sie Verwaltungsträger für die Aufgaben der Selbstverwaltung. In dieser Eigenschaft sind sie durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und den entsprechenden landesrechtlichen Ausformungen in besonderer Weise geschützt.⁶ Dem Bund ist es seit der Föderalismusreform 2006 ausdrücklich untersagt, Aufgaben durch bundesgesetzliche Regelungen direkt auf die Kommunen zu übertragen (Art. 84 Abs. 1 S. 7 und 85 Abs. 1 S. 2 GG). Eine Aufgabenübertragung muss folglich an die Bundesländer adressiert werden, welche wiederum nach den oben dargestellten Grundsätzen über die Art und Weise der Wahrnehmung – und somit auch den Umfang der Einschaltung der kommunalen

³ Andere Regeln gelten bei der Auftragsverwaltung gem. Art. 85 GG, die hier jedoch nicht weiter relevant ist.

⁴ Wobei es noch immer umstritten ist, ob die derzeitige Struktur des BAMF mit seinen Außenstellen mit Art. 86 ff. vereinbar ist. Vgl. dazu etwa *Jürgensen/Laude*, DÖV 2019, 468 ff.

⁵ Vgl. BVerfGE 119, 331 (361 ff.).

⁶ Vgl. hierzu ausführlich etwa *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Kapitel.

Ebene – entscheiden. Die bereits angedeuteten Probleme, v.a. die Koordinierung integrationspolitischer Maßnahmen, setzen sich hier fort. Diese gibt es nicht nur in vertikaler Hinsicht, also zwischen den Ebenen (Bund-Länder-Kommunen), sondern teilweise auch innerhalb einer Ebene, etwa bei mehreren beteiligten Ministerien bzw. Behörden desselben Bundeslandes oder mehrerer Bundesländer.

Zusammengefasst ist es folglich nicht verwunderlich, dass im IntTeilhG-E kaum konkrete Maßnahmen und Instrumente geregelt werden, da für jeden Teilaspekt gesondert geprüft werden müsste, ob dafür eine Landeszuständigkeit gegeben ist und, wenn ja, ob die Angelegenheit in das Portfolio der kommunalen Aufgaben fällt oder nicht. Ist letzteres der Fall, müsste sodann weiter bedacht werden, welche Auswirkungen etwaige Änderungen auf die Selbstverwaltungsgarantie hätten und ob die Konnexitätsregel eingriffe. Nach der jetzigen Rechtslage ist es deshalb für ein Bundesland kaum möglich, ein vollumfassendes Integrationsgesetz zu entwickeln. Integration ist und bleibt eine Querschnittsaufgabe.

Vor diesem Hintergrund könnte man den Sinn und Zweck des IntTeilhG-E in Frage stellen. Allerdings macht das Gesetz sowohl den von staatlicher Seite an Integration beteiligten Stellen als auch den Bürgern eindringlich deutlich, was alles zu einer gelungenen Integration gehören muss. Insoweit besitzt das Gesetz das Potential, derzeitige Schwachstellen im Bereich Integration und Teilhabe klarer auszumachen und ggf. zu beseitigen oder zumindest an die zuständigen Stellen zu melden (vgl. insb. §§ 9, 10). In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass die Landesregierung sich in § 8 ausdrücklich die Koordinierung der Maßnahmen zuweist. Durch eine bessere Koordination und Zusammenarbeit der einzelnen Akteure können Synergieeffekte geschaffen bzw. besser genutzt werden. Im Übrigen bietet das Gesetz den Rahmen für weiterführende konkrete Regelungen betreffend die Unterstützung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Integration und Teilhabe.

II. Zu § 3 Abs. 1 Nr. 2 und § 6 Abs. 2

Das Gesetz macht zwar deutlich, dass keine subjektiven Rechte begründet werden sollen; dennoch könnten durch die o.g. Normen Erwartungen geschürt werden, die vor allem im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit weitgehend enttäuscht werden müssten. Schließlich hat das Land bzw. haben die Landesbehörden auf dem Gebiet des Arbeitsrechts bei der Anwendung der bundesrechtlichen Regelungen wenig bis gar keinen Spielraum. Die Berechtigung zur Aufnahme einer Arbeit durch Ausländer ist abschließend in Bundesgesetzen (insbesondere AsylG und AufenthG) geregelt. So sind die Grundregeln in § 18 AufenthG niedergelegt. Die Zulassung ausländischer Beschäftigter orientiert sich neben den allgemeinen Voraussetzungen für den Aufenthalt nach

§ 5 AufenthG an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen (§ 18 Abs. 1 AufenthG). Voraussetzung ist grundsätzlich, dass die BA zugestimmt hat oder eine RVO oder zwischenstaatliche Vereinbarung es zulässt (§ 18 Abs. 2 AufenthG). Je nachdem, ob eine qualifizierte Ausbildung für die Tätigkeit erforderlich ist oder nicht, gibt es weitere Anforderungen, vgl. § 18 Abs. 3 und 4 AufenthG.

Im Bereich des Asylrechts gibt es teilweise besondere Regelungen: Anerkannte Asylbewerber/Innen, die einen positiven Bescheid vom BAMF erhalten haben, dürfen grundsätzlich uneingeschränkt arbeiten. Personen, die lediglich eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylG oder Duldung gem. §§ 60a, 60b AufenthG besitzen, müssen bei der für sie zuständigen Ausländerbehörde (vgl. § 71 AufenthG) eine Genehmigung zur Ausübung einer Beschäftigung beantragen. Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, dürfen Ausländer grundsätzlich keine Erwerbstätigkeit ausüben (§ 61 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Ausnahmsweise kann eine Beschäftigung erlaubt werden, wenn die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 Satz 2 AsylG kumulativ erfüllt werden. Bei einer mindestens sechs Monate anhaltenden Duldung nach § 60a AufenthG kann die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden (§ 61 Abs. 1 Satz 3 AsylG), gleiches gilt ab einer drei monatigen Aufenthaltsgestattung (§ 61 Abs. 2 Satz 1 AsylG). Voraussetzung ist jeweils vor allem, dass die BA zustimmt oder deren Zustimmung aufgrund einer RVO entbehrlich ist. Einem Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat gem. § 29a AsylG, der nach dem 31.08.2015 seinen Asylantrag gestellt hat, ist die Genehmigung stets zu versagen. Unter besonderen, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen kann qualifizierten geduldeten Ausländern eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erteilt werden (§ 18a AufenthG).

III. Zu § 11

Im Zusammenhang mit § 11 ist auf die eingangs getroffenen Ausführungen zurückzukommen. Zwar ist der Katalog in § 11 mit „spezifische Maßnahmen“ betitelt; es finden sich dort aber tatsächlich „nur“ Unterstützungszusagen für bereits vorhandene bzw. zukünftige Maßnahmen in bestimmten Teilbereichen der Integration und Teilhabe. Dieser Katalog muss daher quasi als Rahmen für weitergehende Konkretisierungen, etwa spezielle „Fördertöpfe“, verstanden werden.

IV. Zu § 12

Eine Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in sie betreffenden Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen ist grundsätzlich zu begrüßen. Nach dem Wortlaut der Norm sollen sie in den Gremien des Landes beteiligt werden, soweit dies der Förderung der Ziele dieses Gesetzes dient. Im Zusammenhang mit dem vorhergehenden Satz, der das Land und seine Gremien dazu verpflichtet, ihre Interessen zu berücksichtigen, zielt der letzte Satz damit wohl auf eine direkte Beteiligung ab. Einwände grundlegender Art sowie anderer, in diesem Sinne nicht beteiligter Gruppen liegen auf der Hand.

V. Zu § 13

Ob die Existenz eines Integrationsbeirates notwendig ist oder nicht, ist eine rein politische Frage. Aus rechtlicher Sicht ist dazu anzumerken, dass auf einen derartigen Beirat auf keinen Fall Entscheidungsbefugnisse übertragen werden dürfen. Ihm fehlt hierfür die demokratische Legitimation.

Im Übrigen könnte man der Notwendigkeit folgendes entgegenhalten: Ein solcher Beirat dürfte nicht nur erhebliche Kosten verursachen (vgl. vor allem Absatz 4). Des Weiteren könnte es zu Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Zusammensetzung des Beirates kommen. Das zuständige Ministerium muss per Erlass festlegen, nach welchen Maßstäben die Mitglieder ausgewählt werden. Es besteht dann insoweit Konfliktpotenzial, als dass sich nicht berücksichtigte Kommunen oder bestimmte Gruppen von Migranten ausgeschlossen bzw. übergangen fühlen könnten. Die vorhandenen Beteiligungsregeln bei Gesetzesvorhaben u.ä. dürften insoweit ausreichen. Außerdem bleibt es den zuständigen Stellen ohnehin unbenommen, sich bei Bedarf externen Sachverstand hinzuzuziehen.

VI. Zu § 15 Abs. 2

Aus hiesiger Sicht handelt es sich dabei um eine überflüssige und offenbar zu Irritationen führende Bestimmung (vgl. insoweit die politische Debatte um die Finanzierung). Wie bereits dargelegt, werden in diesem Gesetz kaum konkrete Maßnahmen geregelt, sondern nur der Rahmen für deren Unterstützung festgelegt. Es sollen ja ausdrücklich vor allem noch keine finanziellen Förderungsansprüche entstehen (§ 15 Abs.1). Sollte es in der Folge zu konkreten Förderprogrammen durch das Land kommen, geht dies selbstredend vorbehaltlich abweichender Vereinbarungen zu Lasten des Landeshaushalts. Sollten bereits direkt durch dieses Gesetz Kosten entstehen, etwa durch den Integrationsbeirat (§ 13), die Integrationsfolgenabschätzung (§ 9) oder das Integrations- und Zuwanderungsmonitoring (§ 10), hat sie ebenfalls das Land zu tragen.