

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3266



Hessische Hochschule
für Polizei und Verwaltung
University of Applied Sciences



Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung
Frankfurter Str. 365 • 34134 Kassel

Vorsitzende des Innenausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Frau Barbara Ostmeier
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Prof. Dr. jur. Mattias G. Fischer

Fachbereich Polizei
Professur für Öffentliches Recht

Frankfurter Straße 365
34134 Kassel

Tel.: +49 561 4806-523
Fax: +49 561 4806-509

mattias.fischer@hfpv-hessen.de
www.hfpv.de

Kassel, 17.11.2019

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum 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 Frau Vorsitzende,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf, die ich hiermit gerne wahrnehme.

I. Kurzbewertung

Die Integration der nach Deutschland und damit auch nach Schleswig-Holstein eingewanderten Menschen stellt eine Kernherausforderung unserer Zeit dar. Schon deshalb kann es nur begrüßt werden, dass der Landtag Schleswig-Holsteins zu dem komplexen Thema ein eigenständiges Parlamentsgesetz verabschieden will.

Integration, verstanden als Eingliederung in das wirtschaftliche, soziale, gesellschaftliche und schließlich auch politische Leben, verlangt nach Chancengleichheit für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund: Der gleichberechtigte, von Diskriminierungen freie Zugang zu den von Staat und Gesellschaft zur Verfügung gestellten Ressourcen beugt der Entstehung von Parallel- oder gar Gegengesellschaften vor und schafft damit die Grundlage für ein „neues Wir“. Teilhabe ist insoweit Ausdruck gelungener Integration.

Das „*neue Wir*“ setzt die Akzeptanz und Toleranz von kultureller und ethnischer Vielfalt voraus, geht also keineswegs von einer unbedingten Übernahme einer – wie auch immer zu definierenden – „deutsche Lebensart“ aus, misst aber auch ab- und ausgrenzender Differenz keinen Eigenwert zu, verlangt nach Akzeptanz auch sozialer Normen und fußt unmissverständlich auf einer grundsätzlichen Anerkennung der freiheitlichen Verfassungsordnung als Basis des Zusammenlebens.

Diesem zeitgemäßen Verständnis von Integration in eine(r) offene(n) Gesellschaft und ihren Voraussetzungen, deren normativen Rahmen die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes setzt, wird der Gesetzentwurf – im Folgenden: GE – insbesondere mit seiner Festlegung auf einen Katalog von so genannten Integrationszielen (Teil 2 des GE) vollauf gerecht.

Der GE macht zu Recht deutlich, dass Integration ohne eine entsprechende Bereitschaft der eingewanderten Menschen nicht gelingen kann, aber gleichwohl als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen ist – in letzter Konsequenz adressiert an jedes einzelne Mitglied der Gesellschaft, egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund. Diese Aufgabe kann also keineswegs allein durch die Bereitstellung staatlicher Integrationsangebote erfüllt werden.

Auch einem – noch weiter gehenden – paternalistischen Verständnis einer durch den Staat zu gewährleistenden Integration erteilt der GE eine klare Absage, soll den Trägern der öffentlichen Verwaltung doch ausdrücklich nur die Aufgabe zukommen, den Integrationsprozess zu „unterstützen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 2 GE). Dieser Ansatz ist ebenfalls zu begrüßen, denn ein paternalistisches Integrationsverständnis verkennt, dass der Prozess der Integration im Kern einen höchst individuellen, persönlichen – und damit auch offenen – Vorgang darstellt; paternalistische Ansätze wären zudem mit dem freiheitlichen Menschenbild des Grundgesetzes (GG), das von frei verantwortlichen Persönlichkeiten ausgeht, unvereinbar.

Bei der Schaffung der Voraussetzungen für erfolgreiche Integrationsprozesse steht allerdings auch der Staat in der Pflicht – allein schon im Hinblick auf die Notwendigkeit, Chancengleichheit zu schaffen. Entsprechende Unterstützungsleistungen werden im Wesentlichen in Teil 3 des GE, aber auch schon in § 4 (Sprachförderung), § 5 (Bildung) und § 6 (Ausbildung und Beschäftigung)

angesprochen. Oft heißt es dabei in Bezug auf einzelne Themenfelder, dass das Land „unterstützt“ – etwa im Hinblick auf die Sprachkompetenzen (§ 4 GE) oder hinsichtlich der in § 11 GE aufgezählten Maßnahmen –, „fördert“ (etwa hinsichtlich interkultureller Kompetenz, § 6 Abs. 4 GE) oder auf etwas „hinwirkt“ – so etwa auf die Verwirklichung gleicher Bildungschancen (§ 5 Abs. 1 GE). Die Unterstützungsleistungen werden damit relativ vage umschreiben und verlangen damit nach Konkretisierungen, die allerdings weiteren (Fach-)Gesetzen vorbehalten bleiben.

II. Stellungnahme zu ausgewählten Fragen und einzelnen Regelungen des GE

1. Ist ein Landesintegrationsgesetz überhaupt sinnvoll?

Das Bedürfnis nach Landesintegrationsgesetzen wird angesichts weitreichender Gesetzgebungskompetenzen des Bundes insbesondere hinsichtlich des Staatsangehörigkeitsrechts und des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts für Ausländer gelegentlich in Frage gestellt. Allerdings wird diese Auffassung der Bedeutung des Themas und der Lebenswirklichkeit von Integrationsprozessen nicht gerecht. Hinzu kommt, dass das einschlägige Bundesrecht den Ländern ausdrücklich eine zentrale Rolle bei der Mitgestaltung von Integration zuweist.

Als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe, die durch ausländerrechtliche und damit traditionell primär ordnungsrechtliche („fremdenpolizeiliche“) bundesrechtliche Normen nicht ansatzweise erfasst werden kann, stellt die Integration auch ein zentrales Handlungsfeld für Länder und Kommunen dar. Integration gelingt – oder scheitert – immer vor Ort. Insbesondere mit Blick auf die Bildungspolitik, die im originären Zuständigkeitsbereich der Länder liegt, wird teilweise sogar von einer allgemeinen Verpflichtung der Länder zur Integrationsförderung gesprochen.¹ Der Erlass eines landeseigenen Integrationsgesetzes ist vor diesem Hintergrund nur folgerichtig.

Das Ausländerrecht bekräftigt diesen Ansatz: Zwar hat der Bundesgesetzgeber mit dem am 30.07.2004 erlassenen so genannten Zuwanderungsgesetz erstmals das Thema „Integration“ in das Ausländerrecht aufgenommen (§§ 43 ff. Aufenthaltsgesetz); im Zentrum der Bestimmungen steht der Integrationskurs. Doch auch aus diesen Regelungen ergibt sich, dass die Integration von Personen nichtdeutscher Herkunft zugleich in die Zuständigkeit der Länder fällt. Denn § 45 Satz 1 Aufenthaltsgesetz bestimmt ausdrücklich, dass der Integrationskurs durch „weitere Integrationsangebote (...) der Länder (...) ergänzt werden“ soll.

¹ *Thomas Groß*, Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern? in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2007, S. 315/317; vgl. dazu auch *Johannes Eichenhofer*, Integrationsgesetzgebung, in: ZAR 2016, S. 251/253.

Nach alledem ist es zu begrüßen, dass sich das Land Schleswig-Holstein – wie andere Bundesländer auch (Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern) – in einem Integrations- und Teilhabegesetz auf bestimmte Integrationsziele festlegt und grundsätzlich bestimmt, auf welchen Themenfeldern es integrationsfördernd tätig werden will.

2. Empfehlung, die Begriffe „Integration“ und „Teilhabe“ zu definieren

Das Verständnis von Integration ist vielfältig und umstritten. Teilweise wird der Begriff auch völlig abgelehnt. Dass der GE dessen ungeachtet zentral auf den Begriff der Integration abstellt, ist gut vertretbar, wird mit diesem – wie auch mit dem Begriff der Teilhabe – doch „die Notwendigkeit und die Existenz gemeinsamer Vorstellungen“ positiv assoziiert.² Umso wichtiger ist die Beantwortung der Frage, von welchem Integrationsverständnis der schleswig-holsteinische Gesetzgeber ausgeht – auch in Abgrenzung zum Begriff der Teilhabe, soll es doch ausdrücklich um Integration *und* Teilhabe gehen.

Zwar kann aus einer Gesamtschau aller Normen des GE hergeleitet werden, welche integrationspolitischen Aspekte dem Gesetzgeber wichtig sind. Und „Teilhabe“ wird offenbar als Ausdruck gelungener Integration verstanden. Dessen ungeachtet empfiehlt es sich, diese Begriffe – etwa in § 3 – näher zu definieren, setzen „klare Integrationsziele“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 GE) doch zunächst ein klares Verständnis von Integration voraus. Diese Leerstelle wird umso deutlicher, als der GE in § 3 ausdrücklich eine „Begriffsbestimmung“ enthält, dort aber ausschließlich eine Legaldefinition von „Menschen mit Migrationshintergrund“ vorsieht. Insoweit beträte das Land Schleswig-Holstein allerdings Neuland, haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern doch bisher von einer Legaldefinition insbesondere des Integrationsbegriffs abgesehen.

3. Zu § 1 Abs. 2 Satz 2 GE („Integrationserwartung“)

Der GE bringt zum Ausdruck, dass Integration und Teilhabe als persönliche Aufgaben eines jeden Einzelnen verstanden werden. Zwar ist von einer „Integrationspflicht“ keine Rede, doch werden das „Engagement und der Wille zur Integration und Teilhabe“ doch ausdrücklich „erwartet“ (§ 1 Abs. 2 Satz 2 GE). Diese Integrationserwartung ist in einer Gesellschaft, die sich als Gemeinschaft (Art. 1 Abs. 2 GG) und insoweit als Einheit versteht, unabdingbar.³ Sie findet – in der Formulierung leicht verschärft – im Bundesrecht eine Entsprechung, denn nach § 43 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz wird die „Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern“ ausdrücklich nicht nur gefördert, sondern auch „gefordert“.

² Christoph Gusy/Sebastian Müller, Leitbilder im Migrationsrecht, in: ZAR 2013, S. 265/267.

³ Hans-Jürgen Papier, Asyl und Migration als Herausforderung für Staat und EU, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2016, S. 2391/2395: Es „kann und muss eine hohe Integrationsbereitschaft und – fähigkeit erwartet und verlangt werden.“

Eine Integrationserwartung ist keine Assimilationserwartung. Assimilation wäre schon als bloße Zielvorstellung staatlicher Integrationspolitik verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaft. Aber auch eine offene Gesellschaft, wie sie der grundgesetzlichen Ordnung entspricht, verlangt ein Mindestmaß an sozialer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Eingliederung. Das Bundesverfassungsgericht spricht von dem Erfordernis einer „Eingliederung im Sinne einer Einfügung in die äußere Ordnung der Bundesrepublik Deutschland“.⁴ Konkret geht es um die Einhaltung aller Gesetze, um Sprachkompetenzen, um wirtschaftliche Selbstständigkeit, aber auch um die Beachtung sozialer Normen. Eine fragmentierte Gesellschaft, in der sich Parallel- oder gar Gegengesellschaften ausbilden, entspricht dem grundgesetzlichen Gemeinschaftsbild jedenfalls nicht.

Unter der Eingliederung ist im Übrigen kein einmaliger Vorgang, sondern ein andauernder, letztlich niemals völlig abgeschlossener Prozess zu verstehen, der sich keineswegs nur an Migranten zum Zeitpunkt ihrer Einreise beziehungsweise zum Zeitpunkt einer Verfestigung ihres Aufenthalts, sondern an alle Teile der Gesellschaft richtet.

Eine Gemeinschaft im Sinne eines „neuen Wir“ kann nur entstehen und bestehen, wenn sie von möglichst vielen getragen wird. Insoweit sind Integrationserwartungen zugleich an die einheimische Mehrheitsgesellschaft adressiert.⁵ Zu Recht wird immer wieder darauf hingewiesen, dass Integration auch am Verhalten der Aufnahmegesellschaft scheitern kann. Der GE deutet diese Zusammenhänge zumindest an, indem von einem „gesamtgesellschaftlichen Prozess“ die Rede ist (§ 1 Abs. 1 Satz 2 GE) oder eine Förderung der „interkulturellen Kompetenz auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite“ thematisiert wird (§ 6 Abs. 4 GE). Auch die Bekämpfung von Rassismus und ethnischer Diskriminierung (§§ 3 Abs. 1 Nr. 5 und 7 Abs. 2 GE) betrifft – jedenfalls auch – die einheimische Mehrheitsgesellschaft.

Angesichts dieser komplexen Adressatenfrage wird empfohlen, in der Norm ausdrücklich anzusprechen, an welchen Personenkreis sich die Integrationserwartung richten soll. Auch wenn sich aus dem Kontext ergibt, dass – primär – Migranten gemeint sind, sollte dieser Adressatenkreis explizit genannt werden. Eine solche Nennung ermöglichte es auch, zugleich ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass letztlich alle Mitglieder der Gesellschaft dazu aufgefordert sind, integrierend zu wirken.

⁴ BVerfGE 76, 1/53.

⁵ Diesen Aspekt besonders betonend *Anette Treibel*, Integriert Euch! – Plädoyer für ein selbstbewusstes Einwanderungsland, 2016.

4. Zu § 3 Abs. 1 Nr. 1 GE (Integration als Ziel)

In § 3 Abs. 1 Nr. 1 GE wird als erstes „Ziel“ die „Integration“ genannt. Aus der Überschrift von Teil 2 („Integrationsziele“) und § 1 Abs. 1 Satz 1 GE („Das Gesetz dient dem Zweck, klare Integrationsziele festzulegen“) ergibt sich, dass als „Ziele“ gemäß § 1 Abs. 1 GE offenbar „Integrationsziele“ verstanden werden. Dies bedeutete aber, dass der GE in § 3 Abs. 1 Nr. 1 die „Integration“ als erstes *Integrationsziel* vorsieht.

Diese problematische Aussage könnte – alternativ zu einer ausdrücklichen Definition des Begriffs „Integration“ – etwa dadurch vermieden werden, dass als erstes Ziel die „Eingliederung in das wirtschaftliche, soziale, gesellschaftliche und politische Leben in Schleswig-Holstein“ festgelegt wird.

5. Zu § 7 GE (Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung, Antirassismus)

a) Normierung einer Pflicht zur Einhaltung der Gesetze

Eine für alle verbindliche Rechtsordnung ist in einem Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit. Dass diese Grundnorm freilich nicht immer befolgt wird, zeigt die gesellschaftliche Wirklichkeit unzähliger Rechtsverstöße. Diese gesellschaftliche Wirklichkeit erinnert an die Notwendigkeit, Rechtsverstöße ungeachtet der Herkunft ihrer Verursacher und des Tatorts tatsächlich zu ahnden und damit für die Einhaltung der Rechtsordnung zu sorgen. Rechtsfreie Räume darf ein Rechtsstaat nicht zulassen. Dieser Auftrag ist allerdings an den Staat und seine Sicherheitsorgane adressiert.

Hervorzuheben bleibt, dass das Begehen von Rechtsverstößen kein spezifisches Merkmal von Menschen mit Migrationshintergrund darstellt. Deshalb kann das in ein Integrations- und Teilhabegesetz aufgenommene Gebot, von „allen Menschen“ seien „die Gesetze einzuhalten“ (§ 7 Abs. 1 GE), durchaus zu Missverständnissen führen.

Um den Eindruck zu vermeiden, insbesondere Migranten verstießen gegen das Gebot der Rechtstreue, weshalb in einem Integrationsgesetz ein besonderer Hinweis auf die Einhaltung der Rechtsordnung erforderlich sei, wird empfohlen, auf eine gesonderte Hervorhebung dieser – selbstverständlichen – Verpflichtung zu verzichten. Ein solcher Verzicht wird auch deshalb empfohlen, weil in der – begrüßenswerten – Forderung nach einem Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung (ebenfalls in § 7 Abs. 1 GE normiert; dazu gleich) die Anerkennung der Rechtsstaatlichkeit und damit die Verpflichtung auf die Einhaltung aller Rechtsnormen bereits implizit enthalten ist.

b) Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung

Nach § 7 Abs. 1 GE wird zudem von „allen Menschen“ verlangt, „die durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geschützten gemeinsamen Grundwerte anzuerkennen“. Das damit geforderte „Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung“ – so die Überschrift der Bestimmung – lehnt sich an Normen des Ausländerrechts (§§ 25a Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz) an.

Der mit dem GE verfolgte Ansatz, die Forderung nach Anerkennung der Verfassungsordnung auf alle hier – dauerhaft – lebenden Menschen auszudehnen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das hinsichtlich der Integrationserwartung (§ 1 Abs. 2 Satz 2 GE) Gesagte gilt hier entsprechend. Die Verfassungsordnung bildet den verbindenden Kern der sich als Gemeinschaft begreifenden Gesellschaft (Art. 1 Abs. 2 GG). Wie insbesondere der Grundrechtsteil des Grundgesetzes zeigt, zählen zu dieser Gemeinschaft ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit *alle* in Deutschland lebenden Menschen. Daher ist es nur folgerichtig, von allen Menschen, die Teil dieser Gemeinschaft sein wollen, indem sie nach Deutschland einwandern, ein Bekenntnis zu den in der Verfassungsordnung niedergelegten Grundwerten zu verlangen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Mattias G. Fischer