

Prof. Dr. Andreas Funke

Kochstraße 21
91054 Erlangen
☎ 09131/8290597
✉ AndreasFunke@gmx.de

An den
Bayerischen Verfassungsgerichtshof
80097 München

2.5.2017

Meinungsverschiedenheit nach Art. 75 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung wegen des Bayerischen Integrationsgesetzes

Im Rahmen einer Meinungsverschiedenheit nach Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 2 Nr. 8 VerfGHG zwischen

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag (Antragsteller)

und

1. der Fraktion der CSU im Bayerischen Landtag

2. der Bayerische Staatsregierung

(Antragsgegner)

wird unter Vorlage der in Anlage 1 beigefügten Vollmacht beantragt:

Es wird festgestellt, dass die Präambel, Art. 1 bis Art. 11, Art. 13, Art. 14, Art. 17a Abs. 1 Nr. 5 und Art. 17a Abs. 5-12 des Bayerischen Integrationsgesetzes vom 13.12.2016 (GVBl. S. 335) gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2, Art. 101, Art. 102 Abs. 1, Art. 110 und Art. 111a der Verfassung des Freistaates Bayern verstoßen und deshalb nichtig sind.

Begründung

Gliederung

I. Sachverhalt.....	3
II. Zulässigkeit des Antrags.....	4
1. Rechtsweg zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof.....	4
2. Beteiligtenfähigkeit.....	4
3. Antragsgegenstand: Verfassungsmäßigkeit des BayIntG.....	4
4. Antragsbefugnis: Vorliegen einer Meinungsstreitigkeit.....	5
III. Begründetheit des Antrags.....	6
1. Gründe, die mehrere Vorschriften des BayIntG erfassen.....	6
a) Rechtsstaatsprinzip: Gesetzgebungskompetenz für Integrationspflicht.....	6
aa) Adressaten.....	6
bb) Rechtliche Relevanz der Integrationspflicht.....	7
cc) Fehlende Gesetzgebungskompetenz.....	7
(1) Maßstäbe.....	7
(2) Anwendung der Maßstäbe.....	9
(a) Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes.....	9
(b) Offensichtlichkeit des Verstoßes.....	12
(c) Schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung.....	12
dd) Umfang der Nichtigkeit.....	13
b) Rechtsstaatsprinzip: Widerspruch zum Ausländerrecht des Bundes.....	14
aa) Verstoß gegen Bundesverfassungsrecht.....	15
(1) Maßstab: Verbot widersprüchlicher Regelungskonzepte.....	15
(2) Anwendung: gegenläufiges Integrationskonzept.....	15
bb) Offensichtlichkeit des Verstoßes.....	18
cc) Schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung.....	18
dd) Umfang der Nichtigkeit.....	19
c) Rechtsstaatsprinzip: bundesverfassungsrechtliches Zitiergebot.....	19
aa) Anforderungen.....	19
bb) Beurteilung des BayIntG.....	20
(1) Erfasste Bestimmungen.....	20
(2) Platzierung der Zitierklausel in Art. 18 BayIntG.....	21
cc) Folgen.....	22
d) Rechtsstaatsprinzip: Unbestimmtheit wegen Leitkultur-Vorbehalt.....	23
aa) Maßstäbe.....	23
bb) Anwendung der Maßstäbe.....	24
(1) Reichweite des Leitkultur-Vorbehalts.....	24
(2) Begriff der Leitkultur.....	25
cc) Umfang der Nichtigkeit.....	28
e) Rechtsstaatsprinzip: Unbestimmtheit des Inhalts der Integrationspflicht.....	29
f) Rechtsstaatsprinzip: Unbestimmtheit der Abgrenzung von Integrationsförderung und -pflicht ...	30
aa) Die Unterscheidung.....	30
bb) Unergiebigkeit der Auslegung des BayIntG.....	31
cc) Regelungen mit offenem persönlichen Anwendungsbereich.....	32
(1) Erstattung von Förderkosten, Art. 4 Abs. 3 Satz 3 BayIntG.....	32
(2) Auferlegung von Dolmetscherkosten nach Art. 4 Abs. 4 BayIntG.....	32
(3) Sprachstandserhebung, Art. 5 Abs. 2 Satz 4 BayIntG.....	33
(4) Unterricht für Anstaltsinsassen, Art. 17a Abs. 9 bis 12 BayIntG.....	33
dd) Umfang der Nichtigkeit.....	34

g) Gemeinwohlbindung nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV	34
aa) Anforderungen	34
bb) Anwendung dieser Vorgaben.....	35
cc) Umfang der Nichtigkeit.....	38
2. Vorbringen für die Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmungen.....	39
a) Art. 11 BayIntG	39
b) Art. 13 BayIntG	40
aa) Schutzbereich, Eingriff, allgemeines Gesetz.....	40
bb) Bestimmtheit.....	41
(1) Anforderungen.....	41
(2) Tatbestand.....	42
(3) Rechtsfolge	44
cc) Hilfsweise: Verhältnismäßigkeit	45
c) Art. 14 BayIntG	46
aa) Schutzbereich, Eingriff, allgemeines Gesetz.....	46
bb) Bestimmtheit.....	46
d) Art. 17a Abs. 7 und 8 BayIntG.....	49
e) Art. 17a Abs. 9-12 BayIntG.....	51
aa) Kernregelung: Art. 17a Abs. 11 BayIntG.....	51
bb) Verweise in Art. 17a Abs. 9, 10, 12 BayIntG	52
cc) Besonderheit des Art. 17a Abs. 10 BayIntG	52

I. Sachverhalt

Am 9.12.2016 hat der Bayerische Landtag das Bayerische Integrationsgesetz (im Folgenden: BayIntG) beschlossen. Die Art. 1 bis 17 enthalten neue Regelungen und bilden das eigenständige Stammgesetz, während Art. 17a als Mantelgesetz Änderungen bereits bestehender Gesetze enthält (Polizeiaufgabengesetz, Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnung, Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz etc.). Das Gesetz ist – von Ausnahmen abgesehen – am 1.1.2017 in Kraft getreten. Der Text findet sich in Anlage 2.

Die Antragsgegnerin zu 2 hat am 10.5.2016 den Gesetzentwurf für ein Bayerisches Integrationsgesetz eingebracht.

Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Integrationsgesetz, LT-Drs. 17/11362, Anlage 3.

Die anderen Landtagsfraktionen, auch die Antragstellerin, brachten jeweils alternative Gesetzesvorschläge ein. Nach der 1. Lesung am 1.6.2016 und umfassenden Ausschussberatungen fanden die 2. und 3. Lesung des Gesetzes am 8./9.12.2016 statt. Dabei wurde eine Reihe von Änderungsanträgen angenommen. Die Antragstellerin lehnte das Gesetz ab.

II. Zulässigkeit des Antrags

1. Rechtsweg zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ist nach Art. 75 Abs. 3 1. Alt. Bayerische Verfassung (BV) für Meinungsverschiedenheiten darüber zuständig, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird. Nach Art. 2 Nr. 8, Art. 49 Abs. 1 Verfassungsgerichtshofgesetz (VfGHG) betrifft dieses Verfahren die Meinungsverschiedenheit darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung verletzt wird. Diese Regelung ermöglicht somit eine in die Form eines verfassungsrechtlichen Organstreits gekleidete abstrakte Normenkontrolle.

VerfGH 25, 97 (107); 39, 96 (136); 47, 241 (252); VerfGH, Entsch. v. 21.11.2016, Vf. 15-VIII-14 u. 8-VIII-15 (<http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/>), Rn. 56; *Markus Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 75 Rn. 11.

Der Antrag ist auf dieses Verfahren gerichtet.

2. Beteiligtenfähigkeit

Die Antragstellerin ist als Fraktion des Landtages antragsberechtigt nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 VfGHG. Fraktionen vereinigen in sich die Mehrheit der mit gegenteiligen Auffassungen sich gegenüberstehenden Abgeordneten, die als Mitglieder des Landtages Teile eines obersten Staatsorgans und in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

VerfGH 25, 97 (108); 47, 241 (252); 55, 28 (35).

Mit Blick auf den 1998 eingeführten Art. 16a BV, der die Fraktionen ausdrücklich erwähnt, folgt die Antragsberechtigung einer Fraktion auch daraus, dass sie selbst ein in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil eines obersten Staatsorgans ist.

Vgl. VerfGH, Entsch. v. 21.11.2016, Vf. 15-VIII-14 u. 8-VIII-15 (<http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/>), Rn. 60.

Der Unterzeichner fungiert als Bevollmächtigter nach Art. 49 Abs. 2 Satz 2 VfGHG.

Die Antragsgegnerin zu 1 ist ebenfalls als Fraktion beteiligtenfähig, die Antragsgegnerin zu 2 ist als Staatsregierung oberstes Staatsorgan und insofern beteiligtenfähig nach Art. 49 Abs. 1 VfGHG.

Vgl. VerfGH 25, 97 (107).

3. Antragsgegenstand: Verfassungsmäßigkeit des BayIntG

Antragsgegenstand ist die Meinungsverschiedenheit über die Verfassungsmäßigkeit des BayIntG in dem im Antrag näher bezeichneten Umfang.

4. Antragsbefugnis: Vorliegen einer Meinungsstreitigkeit

Die Meinungsverschiedenheit ist bereits im Gesetzgebungsverfahren erkennbar geworden.

Es reicht nicht aus, dass während der Gesetzesberatung irgendwelche verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich einzelner Bestimmungen geltend gemacht worden sind. Sondern es muss zwischen der Meinungsverschiedenheit, wie sie den Gegenstand des Verfahrens nach Art. 75 Abs. 3 BV bildet, und der Rüge während der Gesetzesberatungen Identität hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften und der als verletzt erachteten Verfassungsnormen bestehen.

VerfGH 25, 97 (109); 47, 241 (252 f.).

Es ist jedoch nicht erforderlich, dass jede einzelne Bestimmung, die zum Gegenstand der Meinungsverschiedenheit vor dem Verfassungsgerichtshof gemacht wird, bereits im Gesetzgebungsverfahren als verfassungswidrig hingestellt wurde. Eine Norm, die mit einer gerügten Norm in engem sachlichen Zusammenhang steht, kann mit einbezogen werden.

VerfGH 3, 115 (119).

Diesen Anforderungen ist die Antragstellerin gerecht geworden. Ihre Abgeordneten haben im Gesetzgebungsverfahren mehrfach auf die Verfassungswidrigkeit des BayIntG hingewiesen. Diese Hinweise betrafen sowohl das Gesetz als Ganzes als auch bestimmte Einzelschriften. Die Bedenken bezogen sich vor allem auf die Zielsetzung des Gesetzes, dessen Gesamttendenz und Charakter und die mit seiner Begrifflichkeit, insbesondere der Leitkultur, verbundene Unbestimmtheit. Diese Mängel strahlten aus der Sicht der Abgeordneten der Antragstellerin auf weite Teile des Gesetzes aus. Insofern besteht Übereinstimmung zwischen der Meinungsverschiedenheit, die zwischen der Antragstellerin und den Antragsgegnern während des Gesetzgebungsverfahrens bestand, und dem Gegenstand dieses Antrags.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden folgende Äußerungen benannt:

- Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaats fehlt: Abgeordnete Kamm, 55. Sitzung des Sozialausschusses, 20.10.2016, Protokollauszug, S. 10; Abgeordneter Mistol, Ausschuss für Bildung und Kultus, 60. Sitzung, 9.11.2016, S. 14; Abgeordnete Gote, 61. Sitzung des Verfassungsausschusses, 29.11.2016, Protokollauszug, S. 12.
- Begriff der Leitkultur wegen Unbestimmtheit verfassungswidrig: Abgeordnete Bause, 1. Lesung des Gesetzentwurfs, 74. Plenum, 1.6.2016, Protokollauszug S. 8; Abgeordnete Kamm, 56. Sitzung des Sozialausschusses, 27.10.2016, Wortprotokoll (vom Redner nicht autorisiert), S. 150; Abgeordneter Mistol, Ausschuss für Bildung und Kultus, 60. Sitzung, 9.11.2016, Protokollauszug S. 14; Abgeordnete Gote, 61. Sitzung des Verfassungsausschusses, 29.11.2016, Protokollauszug, S. 12.
- Art. 4 Abs. 3 und 4 BayIntG nicht rechtsstaatlich: Abgeordneter Mistol, Ausschuss für Bildung und Kultus, 60. Sitzung, 9.11.2016, Protokollauszug, S. 15.

- Art. 11 BayIntG unzulässiger Eingriff in das Grundrecht der Rundfunkfreiheit: Abgeordnete Sengl, 56. Sitzung des Sozialausschusses, 27.10.2016, Wortprotokoll (vom Redner nicht autorisiert), S. 168; Abgeordneter Mistol, Ausschuss für Bildung und Kultus, 60. Sitzung, 9.11.2016, Protokollauszug, S. 16; Abgeordnete Gote, 61. Sitzung des Verfassungsausschusses, 29.11.2016, Protokollauszug, S. 12.
- Art. 13 und Art. 14 BayIntG wegen Unbestimmtheit und Grundrechtseingriffen verfassungswidrig: Abgeordnete Kamm, 56. Sitzung des Sozialausschusses, 27.10.2016, Wortprotokoll (vom Redner nicht autorisiert), S. 191; Abgeordnete Kamm, 50. Sitzung des Bundes- und Europaausschusses, 8.11.2016, Protokollauszug, S. 36 f.; Abgeordneter Mistol, Ausschuss für Bildung und Kultus, 60. Sitzung, 9.11.2016, Protokollauszug, S. 16, Abgeordneter Magerl, 89. Plenum, 8.12.2016, Protokollauszug, S. 2.

Siehe dazu die Protokollauszüge in Anlage 4.

Der Streit besteht zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin zu 2 insofern, als diese den Gesetzentwurf überhaupt erst eingebracht hat, zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin zu 1 insofern, als diese als Mehrheitsfraktion des Landtages den Gesetzesbeschluss getragen hat.

III. Begründetheit des Antrags

Die Verfassungswidrigkeit des BayIntG folgt zum einen aus Gründen, die mehrere Vorschriften des Gesetzes erfassen (unter 1). Hierbei handelt es sich zum Teil um Anforderungen, die ihre unmittelbare Quelle im Bundesrecht haben und als landesverfassungsrechtliche rechtsstaatliche Maßgabe auch vom bayerischen Gesetzgeber zu beachten sind (Punkt 1a bis 1c), im Übrigen um Anforderungen, die ihre Grundlage ausschließlich im bayerischen Verfassungsrecht haben (Punkte 1d bis 1g). Zum anderen sind einzelne Vorschriften des BayIntG aus Gründen, die nur die jeweilige Vorschrift betreffen, verfassungswidrig (unter 2).

1. Gründe, die mehrere Vorschriften des BayIntG erfassen

a) Rechtsstaatsprinzip: Gesetzgebungskompetenz für Integrationspflicht

Art. 1 Satz 2 BayIntG stellt das verfassungswidrige Ziel der Integrationspflicht auf. Dieses Ziel gilt umfassend für die Tätigkeit der bayerischen Verwaltungsbehörden (unter aa und bb). Die Aufstellung des Ziels widerspricht der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (unter cc).

aa) Adressaten

Das Gesetz ist an alle Verwaltungsbehörden der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung adressiert. Neben den besonderen Bestimmungen der Art. 4 ff. BayIntG wird dies u. a. in Art. 1 Satz 3 BayIntG deutlich, wo das Land einerseits, die kommunalen Ebenen andererseits angesprochen werden. In Art. 17a BayIntG werden verschiedene Landesgesetze mit breit gestreuten Behördenzuständigkeiten geändert. Der Umstand,

dass in der Vorschrift des Art. 3 Abs. 8 Satz 2 BayIntG nur von „staatlichen“ Behörden die Rede ist, kann nicht als Einschränkung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf die unmittelbare Landesverwaltung verstanden werden, da das Gesetz im Übrigen ohne erkennbare Sensibilisierung sämtliche Verwaltungsträger des Freistaates anspricht.

bb) Rechtliche Relevanz der Integrationspflicht

Die Aufstellung der Ziele der Integrationspflicht und der Integrationsförderung ist rechtlich relevant. Das BayIntG ist darauf angelegt, die Politik der Verwaltungsbehörden des Freistaates auszurichten. Die Ziele fungieren als Gestaltungsrahmen, der von den Behörden auszufüllen ist, wie auch das Gesetz einzelne konkrete Mittel und Instrumente zur Erreichung der Ziele enthält. Ob und in welchem Umfang mit den Regelungen des BayIntG Eingriffe in die Rechtssphäre der Bürger verbunden sind, ist für diese Beurteilung zunächst nicht relevant. Die Ziele dienen als Maßgabe für das Handeln der Staatsverwaltung und der sonstigen Verwaltungsträger. Dass die Aufstellung der Ziele rechtlich relevant ist, wird an verschiedenen Stellen deutlich. Ganz allgemein ist darauf zu verweisen, dass der Gesetzgeber zentrale Bestimmungen des Gesetzes als „gesetzliche Programmsätze“ versteht. Wie es in der Begründung des Regierungsentwurfs heißt, fasst Art. 3 BayIntG wesentliche Aspekte der Integrationsförderung in Programmsätzen zusammen.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 16.

Die Bestimmungen „sind Selbstbindung des Staates und bedürfen in ihrer Umsetzung jeweils der Konkretisierung“. Die Konkretisierung ist „weiteren Entscheidungen von Politik und Verwaltung überantwortet (Förderrichtlinien)“. Auch Art. 4 Abs. 1 BayIntG wird in der Begründung als Programmsatz bezeichnet.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 16.

Daneben ist insbesondere darauf zu verweisen, dass von den Behörden des Freistaats Ermessensspielräume unter Rückgriff auf die Integrationsziele des Art. 1 BayIntG ausgefüllt werden können, wie aus Art. 3 Abs. 8 Satz 1 BayIntG folgt. Zudem hebt Art. 3 Abs. 8 Satz 2 BayIntG hervor, dass die Integrationsziele bei der Anwendung der Verwaltungsgesetze im Freistaat verwirklicht werden sollen.

cc) Fehlende Gesetzgebungskompetenz

Dem bayerischen Gesetzgeber fehlt in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes die Kompetenz, die Zielsetzung der Integrationspflicht einzuführen. Indem dies geschehen ist, wurde das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verletzt.

(1) Maßstäbe

Der Gesetzgeber des Freistaates muss die Kompetenzordnung des Grundgesetzes achten. Dies folgt aus den Vorschriften der Art. 70 ff. Grundgesetz (GG). Es folgt aber auch aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Ein Verstoß gegen Bundesrecht kann zu einer Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung führen.

VerfGH 56, 148 (161); 59, 1 (17); 59, 219 (224); 61, 130 (138); 61, 248 (254); 66, 101 (111).

Auch die Wahrung der Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes zählt zum maßgeblichen Bundesrecht.

VerfGH 43, 107 (121); 45, 33 (41); 66, 101 (111).

Im Verfahren der Entscheidung über eine Meinungsverschiedenheit nach Art. 75 Abs. 3 BV ist die Frage der Gesetzgebungskompetenz nicht von der rechtlichen Würdigung ausgeschlossen. Soweit ersichtlich, hat die Frage der Gesetzgebungskompetenz im Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV bislang zwar keine Rolle gespielt. Es besteht aber kein Grund anzunehmen, dass die Reichweite des Art. 3 Abs. 1 BV insofern beschränkt ist. Art. 3 BV ist materielles Verfassungsrecht und kann Gegenstand einer Meinungsverschiedenheit sein.

Nicht jeder formelle oder inhaltliche Verstoß gegen Bundesrecht reicht aus, um eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der BV zu begründen. Erforderlich ist, dass der bayerische Normgeber die Rechtsordnung des Bundesrechts offensichtlich verletzt und dass der Widerspruch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist.

VerfGH 56, 99 (107); 59, 1 (17); 61, 130 (138); 61, 248 (254).

Der Rechtsprechung lassen sich einige Anhaltspunkte dafür entnehmen, wie diese Maßgabe konkretisiert werden können. Damit ein Verstoß nicht offenkundig ist, ist etwa erforderlich, dass zu seinem Vorliegen in Rechtsprechung und Literatur unterschiedliche Meinungen vertreten werden.

VerfGH 55, 57 (64).

Einen „schwerwiegenden, krassen Eingriff“ hat der Verfassungsgerichtshof u. a. nur dann verneint, wenn das Bundesrecht den Landesgesetzgeber explizit und mit Ausgestaltungsspielraum zu Regelungen ermächtigte,

VerfGH 59, 1 (18); 59, 219 (224); 61, 130 (138); 61, 248 (254); 66, 101 (111).

sowie des Weiteren, wenn die gewählte Lösung historisch gewachsen und mit anderweitigen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vereinbar war.

VerfGH 59, 1 (18).

Eine Rolle spielt bei der Frage der Gewichtung des Verstoßes auch die Frage, wie weit die Auswirkungen des Verstoßes reichen. Zur Verneinung eines Verstoßes hat der Verfassungsgerichtshof u. a. darauf abgestellt, ob die Überschreitung der Landeskompetenz ohne Relevanz ist, weil die betreffende Regelung den Adressaten etwas verbietet, wozu sie ohnehin nicht ermächtigt sind.

VerfGH 45, 33 (42).

(2) Anwendung der Maßstäbe

Bei Anwendung dieser Maßstäbe ist eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung anzunehmen. Es liegt ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes vor (unter (a)). Dieser Verstoß ist offensichtlich (unter (b)) und stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechtsordnung dar (unter (c)).

(a) Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes

Das Bundesrecht schließt es nach Art. 72 Abs. 2 GG aus, dass die Länder für Ausländer eine Integrationspflicht aufstellen. Das Aufenthaltsgesetz des Bundes (AufenthG) hat bewusst auf die Einführung einer solchen Regelung verzichtet. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder zwar auf bestimmten Gebieten Gesetze erlassen, die vom Bundesrecht abweichen. Doch zählt der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG nicht dazu, Art. 72 Abs. 3 GG.

In den Katalogen des Grundgesetzes taucht ein Kompetenztitel „Integration“ nicht auf. Die Einwanderung ist nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG dem Bund als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zugewiesen. Allerdings erfasst der Begriff der Einwanderung (vor allem aus historischen Gründen) weder die Regelung der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern die Regelung ihrer Integration. Die Regelungskompetenz des Bundes für spezifische Fragen der Integration von Ausländern ist der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG zuzuordnen. Sie folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer); für Flüchtlinge kommt Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG (Flüchtlinge und Vertriebene) hinzu.

Zum Ganzen *Martin Burgi*, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl. 2016, 1015 (1018); *Andreas Funke*, Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes, Erlangen 2017, S. 27 f.

Bei der Zuordnung der Integration zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG handelt es sich nicht um eine Zuordnung kraft Sachzusammenhangs, sondern um eine Auslegung der Begriffe des Aufenthalts sowie der Niederlassung. Integration kann als eine Facette des Aufenthalts sowie der Niederlassung (selbständige und unselbständige Tätigkeit umfassend) angesehen und damit diesen Begriffen zugeordnet werden. Diese Kompetenz erfasst nur Regelungen, die eine spezifische Verknüpfung mit Aufenthalt und Niederlassung haben, deren Schwerpunkt also nicht in anderen Sachmaterien liegt. Denn relevant für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern kann im Übrigen wohl nahezu jeder Bereich der Rechtsordnung sein, etwa Sozialrecht oder Familienrecht.

Die einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen zur Integration finden sich im Kern in den §§ 43-45 AufenthG. Sie regeln die Integrationskurse und Integrationsprogramme. Zwar könnte diese Regelung als durchaus rudimentär qualifiziert und daraus der Schluss gezogen werden, dass den Länder Platz für substantielle eigene gesetzliche Regelungen zur Integration, die über die Regelung des Vollzugs des Bundesrechts hinausgehen, verbleibt. Aber sofern der Bundesgesetzgeber durch absichtsvolles Unterlassen von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht und eine

erschöpfende Regelung getroffen hat, ist ein Nachbessern durch den Landesgesetzgeber ausgeschlossen.

VerfGH 43, 107 (124); VerfGH, Entsch. v. 3.2.2009, Vf. 111-IX-08, BayVBl. 2009, 300 (301).

Durch eine Gesamtwürdigung des Gesetzes ist zu ermitteln, ob der Bundesgesetzgeber eine erschöpfende Regelung treffen wollte.

VerfGH, Entsch. v. 3.2.2009, Vf. 111-IX-08, BayVBl. 2009, 300 (301); VerfGH, Entsch. v. 21.1.2016, Vf. 66-IX-15, NVwZ-RR 2016, 321 (322).

Die Frage einer Integrationspflicht hat das AufenthG abschließend geregelt, indem es auf die Einführung einer solchen Pflicht verzichtet. Das AufenthG regelt die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern, wie es in der Zweckbestimmung des § 1 Abs. 1 Satz 3 AufenthG heißt. Kapitel 3 des Gesetzes, überschrieben mit „Integration“, konkretisiert dieses Ziel. Das AufenthG ist von dem Gedanken geprägt, Integration zu ermöglichen und zu fördern. § 1 Satz 4 AufenthG stellt allgemein das Ziel der Integration auf. Ursprünglich beschränkte sich das Gesetz auf das Fördern. Mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz wurde im Jahr 2007 in § 43 Abs. 1 AufenthG die Formulierung „und gefordert“ eingeführt. Um die damit verbundene Änderung hervorzuheben, wurde auch die Überschrift der §§ 43 ff. AufenthG von „Förderung der Integration“ geändert in „Integration“. Das „Fordern“ wurde in der Gesetzesbegründung darauf bezogen, dass von Ausländern verlangt wird, „eigene Anstrengungen zu ihrer Integration zu unternehmen“. Weiter heißt es: „Dazu gehört, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben, das Gewaltmonopol des Staates zu achten, die Werteordnung des Grundgesetzes verbindlich anzuerkennen, sich zur Glaubens-, Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit sowie zur Gleichberechtigung von Mann und Frau zu bekennen.“ Nach wie vor steht allerdings die Förderung im Mittelpunkt der rechtlichen Regelungen des Gesetzes. § 43 AufenthG schafft das Angebot des Integrationskurses. Gegenstand des Integrationskurses sind neben der deutschen Sprache Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands. Eine Pflicht zur Anerkennung der Rechtsordnung (oder der „Kultur“ Deutschlands) wird nicht formuliert. Eine Pflicht, sich zu integrieren, enthält das AufenthG nicht. Sie wird auch nicht als rechtliches Ziel formuliert. Die Pflicht zur Teilnahme am Integrationskurs nach § 44 AufenthG ist keine Integrationspflicht, sondern dient dazu, die Fähigkeit zur Teilhabe zu vermitteln. § 45 AufenthG (Integrationsprogramm) erfasst nur „Integrationsangebote des Bundes und der Länder“. In § 75 Nr. 3 AufenthG ist nur von Integrationsförderung und Integrationsangeboten die Rede. Der Aspekt des „Forderns“ der Integration wird im AufenthG also bewusst nicht mit Inhalt gefüllt. Das „Fordern“ ist damit nicht mehr als ein symbolischer Akt. Diese Auslegung des AufenthG wird dadurch bestätigt, dass der Bundesgesetzgeber beim Bundesintegrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I 1939) ausdrücklich ebenfalls auf konkrete Maßnahmen des „Forderns“ verzichtet hat: „Der Integrationskurs ist das staatliche Kernangebot zur nachhaltigen sprachlichen und gesellschaftlichen Integration von Zuwandernden mit aufenthaltsrechtlichen und leistungsrechtlichen Auswirkungen.“, heißt es in der Begründung.

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 31.5.2016, BT-Drs. 18/8615, S. 2.

Wenn der Bundesgesetzgeber – drei Wochen, nachdem die Antragsgegnerin zu 2 den Entwurf des BayIntG auf den Weg gebracht hatte – Integrationskurse ausdrücklich als „Kernangebot“ staatlicher Integrationspolitik bezeichnet, ist dies ein deutlicher Hinweis darauf, dass Integrationspflichten gerade nicht begründet werden sollen.

Landesrechtliche Regelungen der Integrationsförderung wollte der Bundesgesetzgeber mit dem Aufenthaltsgesetz nicht ausschließen. Das gleiche gilt für das Bundesintegrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I 1939). Die Länder werden in § 45 AufenthG ausdrücklich erwähnt. Diese Bestimmung verpflichtet den Bund, ein bundesweites Integrationsprogramm aufzustellen, das die Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern zusammenführt. Die Vorschrift ist für die Frage der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nicht unmittelbar verwertbar, weil sie mit der Aufzählung ihrer vier Akteursgruppen die Unterscheidung von Bund und Ländern überspielt. Sie zeigt aber, dass Integration eine Aufgabe ist, die von verschiedenen staatlichen Stellen wahrgenommen werden kann. Die Länder sind insofern vor allem im Rahmen ihrer gewöhnlichen Gesetzgebungszuständigkeiten für Bildung, Kultur etc. angesprochen.

Wenn aber die Förderung der Integration und die Schaffung von entsprechenden Angeboten im Vordergrund stehen, zeigt dies deutlich, dass der Bundesgesetzgeber bewusst auf die Schaffung einer – egal wie stark ausgeprägten – Integrationspflicht verzichtet hat. Hier wird eine migrationspolitische Grundentscheidung sichtbar, die sicherlich auch grundrechtlich motiviert ist: Das politische Ziel des Forderns und Förderns der Integration lässt sich nur mit einem eingeschränkten rechtlichen Instrumentarium erreichen. Neben den Angeboten stehen Erwartungen, aber keine Rechtspflichten. Rechtspflichten zur Integration können allenfalls freiwillig begründet werden, nämlich durch den Abschluss einer Integrationsvereinbarung.

Vgl. *Stefan Hank*, Integrationsvereinbarungen als Instrument individueller Zielplanung und einzelfallübergreifender Zusammenarbeit, *ZAR* 2012, 57; *Daniel Thym*, Integration per Unterschrift?, *ZAR* 2012, 46.

Das Bundesintegrationsgesetz verfolgt diesen Ansatz weiter. Es setzt Integrationsanreize und gestaltet Angebote aus, aber verpflichtet nicht zur Integration. Dies gilt auch für die neue Wohnsitzregelung für anerkannte Flüchtlinge, § 12a AufenthG n. F. Zwar enthält bzw. ermöglicht sie Verpflichtungen, nämlich den Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen oder nicht zu nehmen. Aber ausweislich der ausdrücklichen Formulierung der Vorschrift dient dies immer noch der „Förderung“ einer nachhaltigen Integration. Dem „Fordern“ lässt sich diese in der Sache einschneidende Maßnahme nicht zuordnen. Das Bundesrecht ist damit durch den Grundsatz geprägt, dass über die Schaffung von Integrationsangeboten und die Setzung von Anreizen zur freiwilligen Integration hinaus integrationsspezifische Pflichten gerade nicht bestehen sollen. Die Länder sind insoweit nach Art. 72 Abs. 2 GG gesperrt. Auch für diese Regelungswirkung des

Bundesrechts müssen die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gegeben sein. Es liegt jedoch kein Anhaltspunkt dafür vor, dass sie nicht gegeben sind.

(b) Offensichtlichkeit des Verstoßes

Dieser Verstoß ist *offensichtlich* angesichts des Umstands, dass das AufenthG sich auf die Regelung der Integrationsförderung beschränkt. Für das Merkmal der Offensichtlichkeit kommt es u. a. darauf an, wie der Meinungsstand in der Rechtsprechung und Literatur ist. Dabei ist darauf abzustellen, ob gewichtige Gründe für eine Interpretation erkennbar sind, die gegen die Grundgesetzwidrigkeit der angegriffenen Bestimmung spricht.

VerfGH 55, 57 (64); VerfGH, Entsch. v. 12.6.2013, Vf. 11-VII-11, BayVBl. 2014, 17 (20).

Aber für das BayIntG werden gar keine unterschiedlichen Meinungen vertreten. Rechtsprechung oder Schrifttum zum gerade in Kraft getretenen BayIntG liegen kaum vor. Der Bevollmächtigte der Antragsteller hat sich im Sinne des Vorstehenden geäußert.

Andreas Funke, Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes, Erlangen 2017, S. 27 ff.

Widerspruch zu dieser Auffassung ist bislang nicht ersichtlich. Auf das Problem der Gesetzgebungskompetenzen für die Integrationsgesetzgebung geht knapp Burgi ein.

Martin Burgi, Bausteine eines Integrationsverwaltungsrechts im Werden, in: Walter/ Burgi (Hrsg.), Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht, Tübingen 2017, S. 141 (164 mit Fn. 58).

Aber dessen Ausführungen berühren nicht den Punkt der Integrationspflichten. Burgi geht nur davon aus, dass die Kompetenz der Länder für Integrationsgesetze „grundsätzlich“ nicht bestritten werden kann – was zutrifft –, und blendet Integrationspflichten ausdrücklich aus. Insofern stellt seine Position keine Stellungnahme dar, die für die Frage der Offenkundigkeit des Verstoßes verwertbar wäre. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip könnte nur verneint werden, wenn es überhaupt möglich wäre, das BayIntG kompetenzgemäß zu interpretieren. Dafür ist aber mit Blick auf die Integrationspflicht kein Anhaltspunkt ersichtlich.

(c) Schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung

Der offensichtliche Verstoß ist inhaltlich als gravierender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten. Das Bayerische Landesrecht und die Verwaltungstätigkeit der bayerischen Behörden bekommen durch die Ausrichtung am Ziel der Integrationspflicht ein anderes Gepräge. Dies wird an konkreten Bestimmungen des Gesetzes deutlich, die Sachverhalte erfassen, die bislang kaum Gegenstand rechtlicher Regelung waren. So sollen sich die Adressaten des Gesetzes nach Art. 4 Abs. 2 BayIntG in deutscher Sprache verständigen können. Mit dieser Anforderung sind konkrete Eingriffe verbunden. Die Vorschrift des Art. 4 Abs. 3 Satz 3 BayIntG ermöglicht die Verpflichtung zur Rückerstattung von Förderkosten, Art. 4 Abs. 4 Satz 1 BayIntG die Heranziehung zu Übersetzerkosten. Weiter regelt Art. 5 Abs. 2 BayIntG die Pflicht zur Teilnahme an einer Sprachstandserhebung,

Art. 5 Abs. 3 BayIntG die Teilnahme an einem Sprachkurs. Insassen von Strafvollzugsanstalten sowie anderer Unterbringungseinrichtungen müssen zur Teilnahme am Deutsch- und Integrationsunterricht verpflichtet bzw. „angehalten“ werden, Art. 17a Abs. 9-12 BayIntG.

Der schwerwiegende Charakter, der der Einführung des Integrationsziels der Integrationspflicht zuzuschreiben ist, wird des Weiteren daran deutlich, dass die anderen Bundesländer in ihren Gesetzen darauf verzichtet haben, eine Integrationspflicht einzuführen. Sie beschränken sich auf Regelungen der Integrationsförderung sowie die Ausgestaltung einer inklusiven Verwaltung.

Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg vom 1.12.2015, GBl. 1047; Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin vom 15.12.2010, GVBl. 560; Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 14.2.2012, GV. NRW 95.

Die Schwere des Eingriffs wird auch aus der Sicht der Bayerischen Verfassung selbst deutlich. Diese enthält einige kulturstaatliche Elemente. Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV schützt der Freistaat die kulturelle Überlieferung. Nach Art. 140 Abs. 2 BV ist das kulturelle Leben zu fördern. Doch beschränkt sich die Verfassung im Bereich der Kultur auf das Unterstützen des kulturellen Lebens (Art. 124-150 BV), weil die Freiheit des Einzelnen und die freiwillig eingegangene kulturelle Bindung grundrechtlich geschützt werden. Staatliche Einwirkungen auf die Kultur sind dementsprechend beschränkt. Der Kulturstaat „wird durch den Rechtsstaat garantiert“.

Karl Schweiger, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaats Bayern. Kommentar, Stand: Juli 2008, Art. 3 Rn. 13.

Die Ausrichtung, die das Ziel der Integrationspflicht der Tätigkeit der bayerischen Verwaltung gibt, steht dazu im Widerspruch. Dies allein begründet nicht die Verfassungswidrigkeit des Ziels des Art. 1 BayIntG. Aber es zeigt, dass Art. 1 BayIntG einen tief reichenden Eingriff in die bayerische Rechtsordnung darstellt und mit der bisherigen legislativen Tradition bricht.

dd) Umfang der Nichtigkeit

Der Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV, der dadurch ausgelöst wird, dass die Aufstellung des Ziels der Integrationspflicht der Kompetenzordnung des Grundgesetzes widerspricht, hat zur Folge, dass Art. 1 BayIntG insoweit nichtig ist, als dort dieses Ziel begründet wird. Damit ist Art. 1 Satz 2 2. Halbsatz nichtig.

Zwangsläufig sind davon auch alle diejenigen Vorschriften erfasst, die mit dem Ziel der Integrationspflicht verknüpft sind. Um diese Vorschriften identifizieren zu können, wäre es allerdings erforderlich, sie klar von denjenigen Vorschriften abgrenzen zu können, die der Integrationsförderung dienen. Wie im Zusammenhang mit dem Bestimmtheitsgrundsatz noch gezeigt wird (III 1 f, S. 30), ist dies aber weitgehend gar nicht möglich.

Deshalb müssen sämtliche Regelungen des BayIntG, die überhaupt inhaltlich auf die Integrationsziele bezogen sind, als verfassungswidrig qualifiziert werden.

Dieses Ergebnis ist auch aus den allgemeinen Regelungen über die Reichweite der Nichtigkeit einer verfassungswidrigen Regelung abzuleiten. Zwar bewirkt die Nichtigkeit von einzelnen Bestimmungen eines Gesetzes nicht grundsätzlich die Nichtigkeit anderer Regelungen eines Gesetzes. „Etwas anderes gilt aber dann, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, dass die verfassungswidrige Vorschrift Teil einer weiter greifenden Gesamtregelung ist, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlöre, wenn man einen ihrer Bestandteile herausnähme, wenn also die nichtige Bestimmung mit anderen Bestimmungen so verflochten ist, dass sie eine untrennbare Einheit bilden, die nicht in ihre einzelnen Bestandteile zerlegt werden kann.“

VerfGH 61, 214 (225); 36, 173/185; 36, 123/135.

Das Ziel der Integrationspflicht wird in der Regierungsbegründung des Gesetzes als integraler Bestandteil des Konzepts des „Forderns und Förderns“ ausgewiesen, das dem ganzen BayIntG zugrunde liegt.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 2.

Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass es den Vorstellungen des Gesetzgebers zuwiderlaufen würde, das BayIntG dadurch auseinander zu reißen, dass die auf die Integrationspflicht bezogenen Bestimmungen irgendwie herausgelöst werden.

Von der Nichtigkeit ausgenommen sind aber diejenigen Vorschriften, die inhaltlich deutlich keinen Bezug zur Integration aufweisen. Es handelt sich dabei um Art. 12, 15, 16 und 17 BayIntG. Ebenso sind von der Nichtigkeit Vorschriften ausgenommen, die sich deutlich gar nicht speziell an Migrantinnen und Migranten richten. Dies sind die Art. 13 und 14 BayIntG. Bei Art. 17a BayIntG ist zu differenzieren. Ohne Integrationsbezug ist Abs. 1. Jedermann-Regelungen finden sich in Art. 17a Abs. 2 bis Abs. 4. Auch Art. 17a Abs. 7 und 8 BayIntG erweisen sich bei näherer Betrachtung als integrationsneutral (dazu unter III 2 d, S. 49). Somit sind jedenfalls Art. 17a Abs. 5-6, 9-13 BayIntG von der Nichtigkeit der Regelung des Ziels der Integrationspflicht erfasst.

b) Rechtsstaatsprinzip: Widerspruch zum Ausländerrecht des Bundes

Das BayIntG verletzt das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV noch in einer weiteren Hinsicht. Betroffen ist das Verständnis des Konzepts der Integration von Ausländern. Das Integrationskonzept des BayIntG steht im Widerspruch zum Integrationskonzept des Bundes. Auch das Verständnis des Begriffs der Integration ist durch das Bundesrecht vorgegeben. Die Abweichung begründet einen Verstoß gegen Bundesverfassungsrecht (unter aa), der offensichtlich ist (unter bb) und einen krassen Eingriff in die bayerische Rechtsordnung darstellt (unter cc).

aa) Verstoß gegen Bundesverfassungsrecht

(1) Maßstab: Verbot widersprüchlicher Regelungskonzepte

Aus der Verbindung von Bundesstaats- und Rechtsstaatsprinzip folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass es dem Landesgesetzgeber untersagt ist, Regelungen zu treffen, die inhaltlich im Widerspruch zum Bundesrecht stehen. Die Länder dürfen nicht eine Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung herbeiführen.

BVerfGE 98, 83 (97); 98, 106 (118 ff.).

Sie müssen vermeiden, dass in Bund und Ländern gegenläufige Regelungen gelten. Dieser Beurteilungsmaßstab ist vom eben behandelten Kompetenzproblem zu trennen. Er bezieht sich nicht auf die Frage, wieweit die Kompetenz des Landesgesetzgebers reicht, sondern wie die bestehenden Landeskompetenzen ausgeübt werden. Während die Einführung einer Integrationspflicht kompetenzwidrig ist, führt der Umstand, dass die Integrationsförderung – wie auch die Integrationspflicht – mit dem Vorbehalt einer Achtung der Leitkultur versehen wird, zu einer Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung.

(2) Anwendung: gegenläufiges Integrationskonzept

Das Integrationskonzept des BayIntG besteht im Kern in der Idee einer Assimilation von Ausländern, während das Bundesrecht auf gegenseitige Akzeptanz und Durchdringung der Lebensweisen und Kulturen von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern angelegt ist. Dieses Integrationsverständnis kann mit dem Begriff der Akkulturation umschrieben werden. Die Regelungskonzeption des Bundesrechts wird konterkariert, indem das BayIntG dem Integrationsbegriff eine Richtung gibt, die mit der des Bundesrechts nicht übereinstimmt.

Formal lässt sich der Begriff der Integration aus bundesrechtlicher Sicht als Eingliederung oder Teilhabe definieren. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das BayIntG von diesem formalen bundesrechtlichen Begriffsverständnis abweicht. Auch das BayIntG ist an Eingliederung und Teilhabe orientiert. Gegenläufig ist das Integrationskonzept des BayIntG darin, wie dieser formale Begriff mit Inhalt gefüllt wird. Nicht das Was oder das Ob, sondern das *Wie* der Integration weicht vom Bundesrecht ab. Hierfür ist vor allem die Ausrichtung an der Leitkultur verantwortlich. Indem die Anerkennung der Leitkultur nicht nur als Ziel staatlicher Politik, sondern als eine an Ausländer gestellte Anforderung formuliert wird, bekommt deren soziale, ökonomische und kulturelle Eingliederung eine andere Ausrichtung. Sie müssen sich *einseitig* anpassen. In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird dieses Integrationsverständnis als Assimilation bezeichnet.

Friedrich Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 75 ff.

Es lässt sich von der auf wechselseitige Anpassung ausgerichteten Idee der Akkulturation unterscheiden, die den Mittelweg zwischen der rein auf Anpassung angelegten Assimilation und einem jede Anpassung ablehnenden strengen Multikulturalismus bildet.

Mathias Hildebrandt/Petra Bendel, in: Bendel/Hildebrandt (Hrsg.), Integration von Muslimen, 2006, S. 7 (12 f.).

Die verfassungsrechtlich relevante Widersprüchlichkeit, die daraus resultiert, betrifft im Schwerpunkt nicht den Umstand, dass die Eingliederung verpflichtend vorgegeben wird (Integrationspflicht, dazu oben), sondern dass die Eingliederung, ob freiwillig oder verpflichtend, mit bestimmten Erwartungen verknüpft wird, nämlich der Achtung der Leitkultur.

Das Bundesrecht geht davon aus, dass Integration ein Prozess der wechselseitigen Anpassung ist. Integration wird vom Bundesgesetzgeber so verstanden, dass Ausländer in der Teilhabe am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben ihre eigene kulturelle Prägung behalten können. Dies wird etwa daran ersichtlich, dass sich das Bundesrecht, wie erwähnt, gegen die Ausrichtung an einer Integrationspflicht entschieden hat. Aber auch die Integrationsförderung ist nicht daran orientiert, dass Ausländer ihre kulturellen Prägungen im täglichen Miteinander zurücktreten lassen. In der Begründung des Zuwanderungsgesetzes heißt es: „Integration beruht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit und des Austauschs zwischen dem zuziehenden Ausländer und der ihn aufnehmenden Gesellschaft. Der Zuzug aus dem Ausland führt nicht nur für den Ausländer zur Notwendigkeit, sich in einer neuen und ungewohnten Umgebung einzuleben, sondern fordert auch von der Gesellschaft zusätzliche Hilfen zur Orientierung.“

Begründung Zuwanderungsgesetz, Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420, S. 86.

Assimilation wird vom Integrationsverständnis des AufenthG also gerade nicht abgedeckt. Hierüber besteht in der Literatur Einigkeit.

Johannes Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 279; *Hacer Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 45; *Katja Schneider*, Assimilation und Integration – eine Begriffsanalyse aus der Perspektive der Rechtswissenschaft, ZAR 2011, 8 (11).

Das AufenthG schließt mithin die Vorgabe einer Leitkultur aus.

Johannes Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 279.

Hinter diesem interpretativen Ergebnis steht eine migrationspolitische Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers: Zuwanderungssteuerung rückt die Gesinnung von Zuwandernden erst bei der *Einbürgerung* in den Blick. Der Anspruch auf Einbürgerung nach Art. 10 StAG besteht nur, wenn die betreffende Person sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt (Abs. 1 Nr. 1). Verlangt wird also nicht ein Bekenntnis insgesamt zur Verfassung, sondern nur zu ihren Kernbestandteilen, im Hinblick auf die das Grundgesetz gesellschaftliche Bestrebungen zu ihrer Änderung nicht akzeptiert. Zum Beispiel zählt die Achtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Umstritten ist zudem, ob es bei dem Bekenntnis nach Art. 10 StAG tatsächlich auf innere Zustimmung oder nur auf die äußere Erklärung der Zustimmung ankommt. Im Aufenthaltsrecht werden Bekenntnisse jedoch nicht verlangt. Die Erteilung der Niederlassungserlaubnis erfordert lediglich Grundkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung (§ 9 Abs. 1 Satz 1

Nr. 8 AufenthG). Einzig die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 8 Abs. 3 AufenthG ist integrationspolitisch aufgeladen.

Selbst dann aber spielen kulturelle Prägungen keine Rolle. Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz tasten die kulturelle Identität der Zuwandernden nicht an. Diese Grundentscheidung ist Ausdruck einer sanften Integrationspolitik, die den Pluralismus ethischer und moralischer Vorstellungen und die Vielfalt kultureller Eigenheiten akzeptiert. Solche Vorstellungen und Eigenheiten sollen nicht Gegenstand des Migrationsrechts sein. Das Bundesintegrationsgesetz ist von dieser Grundentscheidung nicht abgerückt.

Die Vorgabe einer Leitkultur steht im Gegensatz zu einem solchen Modell. Sie erscheint als Integration mit der Brechstange und steht für eine andere – nun ist der Begriff durchaus angebracht – „Kultur“ der Zuwanderung. Während das Bundesrecht den Integrationsprozess offen anlegt, verknüpft das BayIntG diesen Prozess sowie die Teilhabe mit der Vorgabe einer einseitigen kulturellen Anpassung von Ausländern an eine hiesige Kultur. Diese Anpassung betrifft das kulturelle Leben im engeren Sinne ebenso wie soziale Bereiche (Nutzung von öffentlichen Einrichtungen, Art. 17a Abs. 2 bis 4 BayIntG) und wirtschaftliche Bereiche (siehe etwa Art. 10 BayIntG). Ausweislich seiner Präambel und der Zielbestimmung in Art. 1 BayIntG wird die Integration von Ausländern mit der Vorstellung verknüpft, dass diese sich in ihren Einstellungen wie mit ihrem Verhalten an die kulturelle Grundordnung Bayerns bzw. Deutschlands, die „Leitkultur“ (Präambel, Satz 13), anpassen.

Erfasst sind Integrationsförderung und Integrationspflicht. Bei der Integrationspflicht ist die Verknüpfung unmittelbar mit dem Ziel gegeben, denn nach Art. 1 Satz 2 BayIntG ist es Teil dieser Pflicht, die Leitkultur unabdingbar zu achten. Bei der Integrationsförderung ergibt sich die Verknüpfung aus den einzelnen Regelungen zur Integrationsförderung.

So sollen Migranten ermutigt werden, sich zu unserem Land zu bekennen, Art. 3 Abs. 5 Satz 2 BayIntG. Maßnahmen der Integrationsförderung werden nicht allgemein in Art. 1 BayIntG, aber im Zusammenhang mit konkreten Regelungen zur Förderung mit einem Leitkulturvorbehalt angereichert. Ausdrücklich geschieht dies in Art. 3 Abs. 4 Satz 2, konkludent in Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 Satz 2 und Art. 6 Satz 1 BayIntG. Unternehmen, die die Leitkultur vermitteln, sollen bei staatlichen Förderprogrammen bevorzugt werden, Art. 10 Abs. 1 Satz 2 BayIntG. Schließlich sollen Rundfunk und Telemedien einen Beitrag zur Vermittlung der Leitkultur leisten, Art. 11 Satz 2 BayIntG.

Der Sache nach ist die Ausrichtung an der Leitkultur auch an anderen Vorschriften erkennbar. Nach Art. 3 Abs. 2 BayIntG wird von den Adressaten des Gesetzes das Bemühen abverlangt, sich mit Umgangsformen etc. vertraut zu machen. Art. 3 Abs. 3 BayIntG will die Akzeptanz der Gleichberechtigung von Mann und Frau fördern.

Somit entscheidet sich der Gesetzgeber des BayIntG für ein *qualifiziertes Regelungskonzept* der Integrationsförderung und der Integrationspflicht. Qualifizierendes Element ist eine Orientierung an der Leitkultur. Sie zu wahren, ist der Zweck des Gesetzes, wie es in dem abschließenden Satz 14 der Präambel heißt. Dieses Element gibt dem Gesetz

eine assimilatorische Grundtendenz. Diese Auslegung des Gesetzes wird auch in der Literatur vertreten. Der Richter am Bundesverwaltungsgericht Uwe Berlit entnimmt dem BayIntG eine klare Anpassungsbereitschaft von Migrantinnen und Migranten.

Uwe Berlit, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, 2017, S. 126.

Dass das BayIntG mit der Orientierung an einer Leitkultur eine andere Zuwanderungskultur begründet, ist Ausdruck eines Regelungskonzepts, das im Widerspruch zum Bundesrecht steht. Dies ist nach den Grundsätzen des Rechtsstaats und des Bundesstaats unzulässig.

bb) Offensichtlichkeit des Verstoßes

Dieser Verstoß ist offensichtlich. Zwar gibt es einige wenige Regelungen, die ein ausgewogenes, an Akkulturation ausgerichtetes Integrationsverständnis durchaus andeuten. So ist in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 BayIntG von gegenseitiger Rücksichtnahme und Toleranz die Rede, in Satz 3 dieser Norm von der interkulturellen Sensibilität von Bevölkerung und Verwaltung. Aber im gleichen Absatz heißt es, dass Migrantinnen und Migranten in an der Leitkultur ausgerichteten Angeboten „unterwiesen“ werden und ihnen die heimische Kultur, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nähergebracht wird (Satz 2). Der ausgewogene Charakter der Sätze 1 und 3 geht damit verloren. Nichts anderes gilt für die anderen beiden scheinbaren Anhaltspunkte für ein offenes Integrationsverständnis. Art. 7 Abs. 1 BayIntG benennt die interkulturelle Kompetenz der Schülerinnen und Schüler; Art. 9 BayIntG spricht vom wechselseitigen kulturellen Verständnis im Verhältnis von Gemeindeeinwohnern und Migrantinnen und Migranten. Diese beiden Einschränkungen schlagen sich in den Integrationszielen des Art. 1 BayIntG nicht nieder. Die Verpflichtung zur Anerkennung der Leitkultur ist nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2 „unabdingbar“. Deutlicher kann der gesetzgeberische Duktus nicht sein.

cc) Schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung

Dieser offenkundige Verstoß ist mit gravierenden Beeinträchtigungen für die bayerische Rechtsordnung verbunden. Bayern ist das einzige Bundesland Deutschlands, in dem von Migrantinnen und Migranten rechtlich die Achtung einer Leitkultur eingefordert wird. Innerhalb der Rechtsordnung wird eine starke Spannung erzeugt. Diese Spannung resultiert daraus, dass der Vollzug des Bundesrechts (AufenthG, AsylG etc.), für den der Freistaat Bayern nach Art. 83, 84 GG zuständig und verantwortlich ist, aus bundesrechtlicher Sicht *ohne* den Vorbehalt einer Leitkultur auskommen muss. Der Vollzug des Bundesrechts wird aber aus landesrechtlicher Sicht durch das BayIntG gerade *mit* diesem Vorbehalt versehen. Besonders deutlich wird dies an der Vorschrift des Art. 3 Abs. 8 BayIntG, die die Verwirklichung der Ziele des Gesetzes allgemein für die vollziehende Tätigkeit der Landesbehörden vorgibt und dabei nicht zwischen dem Vollzug von Bundes- und von Landesrecht unterscheidet. Verstärkt wird diese Spannung dadurch, dass der Landesgesetzgeber dem Bundesrecht mit dem BayIntG weitere landesrechtliche Regelungen an die Seite stellt, die ebenfalls am Vorbehalt der Leitkultur ausgerichtet sind. Die bayerischen Verwaltungsbehörden stehen somit vor gegenläufigen Richtungsvorgaben für ihre Tätigkeit.

dd) Umfang der Nichtigkeit

Alle Vorschriften, die unmittelbar die assimilatorische und damit im Widerspruch zum Bundesrecht stehende Ausgestaltung des Integrationsbegriffs aufweisen, sind verfassungswidrig und nichtig. Da sich diese Ausgestaltung aus einer Gesamtschau der Regelungen von der Präambel bis zu Art. 11 BayIntG ergibt, ist es mit Blick auf die Regelungsziele des Gesetzgebers nicht möglich, bestimmte Partien dieses Teiles des Gesetzes von der Rechtsfolge der Nichtigkeit auszunehmen. Im Übrigen ist die Reichweite der Nichtigkeit ebenso zu bestimmen wie im Zusammenhang mit der Gesetzgebungskompetenz. Das heißt, die integrationsspezifischen Regelungen in Art. 17a Abs. 5-6, 9-13 BayIntG sind ebenfalls von der Nichtigkeitsfolge erfasst.

c) Rechtsstaatsprinzip: bundesverfassungsrechtliches Zitiergebot

Art. 14 Abs. 1, Art. 17a Abs. 1 Nr. 5, Art. 17a Abs. 7, Art. 17a Abs. 9-12 BayIntG verstoßen gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV in Verbindung mit dem bundesverfassungsrechtlichen Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Platzierung der Zitierklausel in Art. 18 BayIntG genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

aa) Anforderungen

Die bayerische Verfassung enthält kein Zitiergebot. Doch gelten die Anforderungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG über das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV auch für bayerische Gesetze.

VerfGH 43, 107 (126).

Unstreitig gilt das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG für das Recht auf Freiheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, für die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG, für das Recht auf Freizügigkeit nach Art. 11 GG und für das Recht auf Wohnung nach Art. 13 GG.

Siehe die Übersicht bei *Hans D. Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 19 Rn. 4.

Unergiebig ist die bisherige Rechtsprechung für die Frage, an welcher Stelle im Gesetz die Zitierklausel jeweils platziert werden muss. Die Praxis ist nicht einheitlich.

Vgl. *Horst Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I: Art. 1-19, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 20; *Jörg Singer*, Das Bundesverfassungsgericht und das Zitiergebot, DÖV 2007, 496 (500).

Zur Konkretisierung der Anforderungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG wird auf die Funktionen des Zitiergebotes zurückgegriffen. Das Zitiergebot soll nach der Rechtsprechung den Gesetzgeber veranlassen, sich die Auswirkungen der neuen Regelung auf das Grundrecht bewusst zu machen (Warn- und Besinnungsfunktion).

Dazu BVerfGE 113, 348 (366).

Nach dem Verfassungsgerichtshof soll das Zitiergebot des Grundgesetzes ausschließen, dass neue, dem bisherigen Recht fremde Möglichkeiten des Eingriffs in Grundrechte

geschaffen werden, ohne dass der Gesetzgeber sich darüber Rechenschaft ablegt und dies ausdrücklich zu erkennen gibt.

VerfGH 43, 107 (126).

Jedenfalls ist dem Zitiergebot dann Rechnung getragen, wenn das Zitat in der jeweiligen einschränkenden Vorschrift selbst untergebracht wird.

Ulrich Hufeld, Bonner Kommentar, Stand: 10/2016, Art. 19 Rn. 220.

Sammelzitate am Ende eines Gesetzes werden zum Teil als zulässig angesehen, sofern es noch möglich ist, die benannten Grundrechte einzelnen Bestimmungen zuzuordnen.

Ulrich Hufeld, Bonner Kommentar, Stand: 10/2016, Art. 19 Rn. 220; *Barbara Remmert*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: Sept. 2016, Art. 19 Rn. 44.

Andere gehen hingegen mit Blick auf Sinn und Zweck des Zitiergebots davon aus, dass die Zitierklausel zwingend unmittelbar an der konkreten Bestimmung untergebracht werden muss.

Michael Selk, Zum heutigen Stand der Diskussion um das Zitiergebot, Art. 19 I 2 GG, JuS 1992, 816 (819); *Thomas Schwarz*, Die Zitiergebote im Grundgesetz, 2002, S. 126.

bb) Beurteilung des BayIntG

(1) Erfasste Bestimmungen

Eine Reihe von Bestimmungen des BayIntG wird vom Zitiergebot umfasst:

- Art. 14 Abs. 1 BayIntG knüpft an das Verhalten in Versammlungen und schränkt damit das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 2 GG ein.
- Art. 17a Abs. 1 Nr. 5 BayIntG erweitert die Befugnisse der Polizeibehörden nach Art. 23 PAG bei der Durchsuchung von Wohnungen und schränkt damit das Grundrecht nach Art. 13 GG ein.
- Art. 17a Abs. 7 BayIntG reglementiert den Zuzug in Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus. Da auch Ausgestaltungen von Sozialleistungen, die dazu dienen, den Aufenthalt an einem bestimmten Ort zu verhindern, als Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 11 GG zu qualifizieren sind,

Vgl. *Hans D. Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 11 Rn. 9.

wird mit dieser Regelung des BayIntG das Grundrecht aus Art. 11 GG beschränkt.

- Art. 17a Abs. 9-12 BayIntG verpflichten zur Teilnahme an Deutsch- und Integrationsunterricht und schränken damit das Grundrecht auf Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG ein. Eine unmittelbare rechtsnormative Verpflichtung wird in Art. 17a Abs. 11 BayIntG, der Kernregelung des von den Absätzen 9-12 umfassten Regelungskomplexes, begründet. Verpflichtend wirken aber auch die Vorgaben in den Absätzen 9, 10 und 12, die auf den Absatz 11 verweisen. Sinngemäß identisch heißt in diesen Absätzen, die betroffenen Personen „sollen dazu angehalten

werden, freiwillig“ an dem Unterricht teilzunehmen (so konkret die Formulierung für Untersuchungshäftlinge). Aufgrund des Verweises auf die „Freiwilligkeit“ könnte zunächst angenommen werden, die Normen würden die Betroffenen gar nicht verpflichten. Aber sie sollen nun einmal zugleich zur Teilnahme „angehalten“ werden. Es handelt sich demnach um mehr als nur ein Angebot, dessen Wahrnehmung den Betroffenen wirklich völlig frei stehen würde. Zudem ist dabei die besondere Situation der zwangsweisen Unterbringung in der jeweiligen Anstalt zu beachten. Da sich die Insassen unfreiwillig darin aufhalten, wirkt das „Anhalten“ zur Teilnahme an einer Maßnahme, das von den Anstaltsbeamten ausgeht, wie eine normative Vorgabe, muss also auch an den dafür geltenden Maßstäben gemessen werden.

(2) Platzierung der Zitierklausel in Art. 18 BayIntG

Die im Vorstehenden genannten Vorschriften nennen das eingeschränkte Grundrecht jeweils nicht. Stattdessen soll die am Ende des Gesetzes zu findende Bestimmung des Art. 18 BayIntG dem (bundes-)verfassungsrechtlichen Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung tragen.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 28.

Art. 18 BayIntG benennt die durch das BayIntG einschränkbareren Grundrechte des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung. Weil aber diese Bestimmung auf das Stammgesetz der Art. 1-17 und das Mantelgesetz des Art. 17a BayIntG folgt, macht sie nicht hinreichend ersichtlich, welche Bestimmungen des BayIntG welche Grundrechte einschränken. Dies genügt nicht den Anforderungen.

Aufgrund seiner Stellung *nach* dem Stamm- und dem Mantelgesetz ist davon auszugehen, dass sich Art. 18 auf *beide* Gesetzesbestandteile bezieht. Auch die Begründung des Gesetzentwurfs geht davon aus.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 28.

Dabei überführt Art. 18 BayIntG das Zitat nicht in die nach Art. 17a BayIntG geänderten Gesetze, sofern sie betroffen sind. Die vom BayIntG geänderten Gesetze enthalten zum Teil selbst ein Zitat im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, etwa in Art. 74 PAG. Aber diese Zitate beziehen sich nur auf den jeweiligen Bestand des Gesetzes. Es ist unzulässig, im Änderungsgesetz auf ein an sich notwendiges Zitat zu verzichten, nur weil das geänderte Gesetz bereits ein Zitat enthält.

Vgl. BVerfGE 113, 348 (366 f.); Jörg Singer, Das Bundesverfassungsgericht und das Zitiergebot, DÖV 2007, 496 (501).

Auch insofern war es für den Gesetzgeber angezeigt, beim BayIntG den Mantelteil von der Zitierklausel nicht auszunehmen.

Diese Auslegung der Zitierklausel hat jedoch beträchtliche Auswirkungen auf ihre Reichweite. Die Klausel umfasst eben das komplette BayIntG. Der Gesetzesanwender sieht sich damit einer Fülle von selbständigen (Stammgesetze) und ändernden (Mantelgesetz) Vorschriften gegenüber. Es besteht nun kein Anhaltspunkt dafür, dass es den Abgeordneten im Bayerischen Landtag anders gegangen sein könnte. Nur durch gründ-

liche Lektüre und Überlegung kann – vielleicht – herausgefunden werden, durch welche Vorschrift des Gesetzes welches der in Art. 18 BayIntG benannten Grundrechte eingeschränkt wird. Gerade beim Mantelgesetz ist die Beurteilung alles andere als einfach. Die Gesetzesänderungen betreffen ganz unterschiedliche Gesetze, so dass es nicht möglich ist, sich an bestimmten Eingriffsformen oder Grundrechten zu orientieren. Auf diesen Aspekt hat der Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung zur Erforderlichkeit eines Grundrechtszitats abgestellt. Wenn ein Änderungsgesetz die Vorschriften zum Polizeigewahrsam ändert, bewegt es sich im Bereich der „herkömmlichen“ polizeilichen Mittel und muss die eingeschränkten Grundrechte nicht benennen.

VerfGH 43, 107 (126).

Im Falle des BayIntG kann eine solche Überlegung nicht greifen.

Von der bisherigen Gesetzgebungspraxis weicht die Platzierung der Zitierklausel ab. Zum Vergleich: Das Bayerische Verfassungsschutzgesetz (BayVSG), das ebenfalls Mantelgesetz- und Stammgesetzform kombiniert, führt die Zitierklausel am Ende des Stammgesetzes und damit vor dem Mantelgesetz an (Art. 29 dieses Gesetzes), womit die Zitierklausel einen deutlich kleineren und damit besser überschaubaren Gegenstandsbereich hat.

BayVSG vom 12.7.2016, GVBl. 145.

All diese Überlegungen sprechen dafür, dass Art. 18 BayIntG die Warn- und Besinnungsfunktion, die das Zitiergebot unstreitig erfüllen soll, verfehlt. Es muss von einem Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG ausgegangen werden. Sieht man diese Handhabung des Zitiergebots noch als zulässig an, würde es jegliche verfassungsrechtliche Bedeutung verlieren.

Dass diese Art und Weise der Handhabung des Zitiergebots dessen praktischen Zweck verfehlt, ist in der Beratung des BayIntG konkret zum Ausdruck gekommen. Beim BayIntG haben die Abgeordneten den Sinn der von ihnen beschlossenen Zitierklausel offensichtlich gar nicht erfasst. Die Abgeordneten der Landtagsopposition, darunter die Antragsteller, sprachen sich in der 2. Lesung des Gesetzes für eine Streichung dieser Klausel aus. Wie die einzelnen Redebeiträge zeigen, gingen sie davon aus, die Klausel würde die benannten Grundrechtseingriffe überhaupt erst *ermöglichen*. Die Abgeordneten der Regierungsfraktion widersprachen nicht.

Plenarprotokoll 17/89, 8.12.2016, S. 7771-7773 (Anlage 5).

Dies zeigt deutlich, dass den Abgeordneten des Landtags nicht klar war, welche Bestimmungen des BayIntG welche Grundrechtseinschränkungen bewirken, und zwar unabhängig davon, ob eine Vorschrift wie Art. 18 BayIntG im Gesetz enthalten ist oder nicht. Die im BayIntG gewählte Form des Grundrechtszitats hat ihre Funktion im konkreten Fall nicht erfüllt.

cc) Folgen

Der Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG führt im Grundsatz dazu, dass bei einer Verletzung des Zitiergebotes diejenige Norm des Gesetzes verfassungswidrig ist, bei

der die Zitierung nicht ordnungsgemäß ist. Dies sind die unter Punkt bb (1) (S. 20) genannten Vorschriften.

d) Rechtsstaatsprinzip: Unbestimmtheit wegen Leitkultur-Vorbehalt

Verschiedene Vorschriften des BayIntG sind insofern verfassungswidrig, als ihr Inhalt wegen des Verweises auf die Vorstellung einer Leitkultur nicht hinreichend bestimmt ist. Dieser Begriff ist nicht hinreichend bestimmt. Damit liegt ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV vor. Die Unbestimmtheit wirkt sich zum einen darin aus, dass für den Bereich der Integrationsförderung Förderangebote an der Leitkultur ausgerichtet werden, zum anderen darin, dass die Integrationspflicht unmittelbar auf die Achtung der Leitkultur ausgerichtet ist (Art. 1 Satz 2 BayIntG). Der Begriff der Leitkultur ist innerhalb des Regelungsmechanismus‘ des BayIntG – Definition von Zielen in Art. 1, die dann im Zusammenhang mit konkreten Maßnahmen der Integrationsförderung oder Integrationsverpflichtung einbezogen werden – das zentrale Tatbestandsmerkmal.

aa) Maßstäbe

Das in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV verankerte Rechtsstaatsprinzip fordert, dass rechtliche Normen hinreichend bestimmt sind. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zum Vorbehalt des parlamentarischen Gesetzes: Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber muss die wesentlichen Entscheidungen über Grundrechtseingriffe und deren Reichweite selbst treffen.

Zur Grundlage BVerfGE 120, 274 (315 f.); 120, 378 (407 f.).

Das Bestimmtheitsgebot hat drei Funktionen.

Ausführlich dazu BVerfGE 110, 33 (53).

Es soll erstens sicherstellen, dass die Betroffenen erkennen können, was von ihnen erwartet wird. Zweitens soll die gesetzesausführende Verwaltung steuernde und begrenzende Maßstäbe vorfinden. Drittens muss sichergestellt sein, dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Die Anforderungen, die der Bestimmtheitsgrundsatz an den Gesetzgeber des Freistaats stellt, hat der Verfassungsgerichtshof wie folgt zusammengefasst:

„Gesetze müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können und dass die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Rechtsvorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Gleichwohl darf das Gebot der Bestimmtheit nicht übersteigert werden, weil die Gesetze sonst allzu starr und kasuistisch werden müssten und der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, jeden Tatbestand mit exakt erfassbaren Merkmalen bis ins letzte zu umschreiben. Weder aus dem Rechtsstaatsprinzip noch aus den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gewaltenteilung ergibt sich ein Verbot für den Gesetzgeber, unbestimmte Rechtsbegriffe, also Begriffe, die bei der Gesetzesanwendung noch der Konkretisierung bedürfen, zu verwenden. Erfordernisse der

Verwaltungspraxis können diese Form der Gesetzgebungstechnik notwendig machen. Der Gesetzgeber hat grundsätzlich einen Gestaltungsspielraum bei seiner Entscheidung, ob und inwieweit er unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet. Er darf dabei auch Erwägungen der Praktikabilität maßgebend sein lassen. Der Gesetzgeber wird allerdings durch das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist [...]. Gegen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder auf Grund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt [...].“

VerfGH 50, 226 (248 f.); weiter VerfGH 56, 148 (162); 57, 113 (127); VerfGH, Entsch. v. 25.9.2015, Vf. 9-VII-13 u. a. (<http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/>), Rn. 232.

Für die Beurteilung der Bestimmtheit ist der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes von besonderer Bedeutung, und zwar in seinem Zusammenspiel mit dem Bestimmtheitsgrundsatz. Der Vorbehalt des Gesetzes verpflichtet den Gesetzgeber, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen.

VerfGH 66, 101 (114).

So hat der Verfassungsgerichtshof für das Schulwesen die Verpflichtung des Gesetzgebers, der Schulverwaltung nicht die wesentlichen Entscheidungen zu überlassen, einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes darin gesehen, dass bei Einführung einer neuen Schulart zentrale Fragen nicht geregelt werden.

VerfGH 47, 276 (302).

Von Bedeutung ist daneben wegen des Grundsatzes der Normenklarheit die Sicht der Bürger: Der Bürger muss in zumutbarer Weise feststellen können, welchen Inhalt eine Rechtsvorschrift hat, denn nur dann kann er sein Verhalten daran ausrichten. Unklarheiten, die sich durch Auslegung beheben lassen, sind jedoch unschädlich.

VerfGH 42, 188 (196).

bb) Anwendung der Maßstäbe

(1) Reichweite des Leitkultur-Vorbehalts

Das Ziel der Integrationspflicht ist schon als solches mit der Leitkultur verknüpft: Die Integrationspflicht ist darauf gerichtet, die Leitkultur anzuerkennen, Art. 1 Satz 2 2. Hs. BayIntG. Eine vergleichbare unmittelbare Verknüpfung wird in Art. 1 BayIntG für das Ziel der Integrationsförderung nicht vorgenommen, wobei aber schon Art. 1 Satz 2 die Verpflichtung zur Achtung der Leitkultur als „unabdingbar“ vorgibt. In einer Reihe von Bestimmungen werden Angebote der Integrationsförderung – direkt oder indirekt – mit der Vorgabe der Leitkultur verknüpft, so in Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 Satz 2, Art. 3

Abs. 4 Satz 2, Art. 6 Satz 1, Art. 10 Abs. 1 Satz 2, Art. 11 Satz 2 BayIntG. Hinzu kommen diejenigen Bestimmungen, die allgemein die Integrationsziele des Art. 1 in Bezug nehmen und damit eine Orientierung an der Leitkultur einschließen. Es handelt sich um Art. 3 Abs. 6 Satz 1, Art. 3 Abs. 8 Satz 1 und 2, Art. 7 Abs. 1 Satz 2, Art. 9 Satz 2, Art. 10 Abs. 1 Satz 1 und schließlich Art. 17a Abs. 11 Nr. 1 lit. a (dort Abs. 3 Satz 2) BayIntG. Diese letztgenannte, für den Strafvollzug geltende Vorschrift wird in Art. 17a Abs. 9, 10 und 12 BayIntG auch für die Sicherungsverwahrung, die Untersuchungshaft und den Maßregelvollzug in Bezug genommen und hat damit einen weiten Anwendungsbereich.

(2) Begriff der Leitkultur

Der Begriff der Leitkultur wird in der Präambel des BayIntG ansatzweise näher umschrieben. Eine wirkliche Begriffsbestimmung enthält die Präambel allerdings nicht. Nach Satz 13 der Präambel ist die Leitkultur die kulturelle Grundordnung der Gesellschaft. Sie wird nach diesem Satz 13 durch den identitätsbildenden Grundkonsens bestimmt, den die Präambel in den vorangehenden (Satz 13: „dieser“) Sätzen näher beschreibt. Die Sätze benennen kulturelle Gegebenheiten, Werte, Traditionen, historische Deutungen und staatliche sowie gesellschaftliche Selbstbeschreibungen. Der Gegenstand dieser Sätze ist nicht nur außerordentlich weit gefasst, sondern überwiegend von dynamischer Natur, d. h. Veränderungen in der Zeit unterworfen. So bleibt die Präambel selbst letztlich unergiebig für eine nähere Bestimmung des Begriffs der Leitkultur.

Die üblichen Auslegungsmethoden erlauben es nicht, diesen Begriff zu präzisieren. Es ist nicht klar, welche Umstände, Ideen etc. zu diesem Begriff zu zählen sind. Der Wortlaut der Begriffe „Kultur“ und „Leitkultur“ ist außerordentlich offen. Der Begriff der Kultur ist kein etablierter Rechtsbegriff. Der Begriff der Kultur ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs „nur schwer zu umreißen“; eine Definition des Begriffs des Kulturstaates zu geben sieht der Gerichtshof sich nicht in der Lage.

VerfGH 13, 109 (125).

In der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft dient der Begriff der Kultur zur heuristischen Bündelung ganz unterschiedlicher rechtlicher Phänomene.

Siehe etwa *Claas F. Germelmann*, Kultur und staatliches Handeln, 2013; *Sophie-Charlotte Lenski*, Öffentliches Kulturrecht, 2013; *Karl-Peter Sommermann*, Kultur im Verfassungsstaat, VVDStRL 65 (2006), 7; *Stefan Huster*, Kultur im Verfassungsstaat, VVDStRL 65 (2006), 51; *Udo Steiner*, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), 7; *Dieter Grimm*, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), 46; *Christine Langenfeld*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001; *Gabriele Britz*, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000; *Max-Emanuel Geis*, Kulturstaat und kulturelle Freiheit, 1990.

Das verfassungsrechtliche Schrifttum sieht den Kulturbegriff angesichts seiner Breite und Vagheit als ungeeignet für das Verfassungsrecht an.

Stefan Huster, Kultur im Verfassungsstaat, VVDStRL 65 2006), 51 (75), mit weiteren Nachweisen.

In den Landtagsdebatten war der Begriffsinhalt der „Leitkultur“ immer wieder ein Thema. Aus diesen Debatten lässt sich keine subsumtionsfähige Bestimmung generieren. Vielmehr wurde die Vagheit des Begriffs noch größer, wenn etwa als Gegenstand der Leitkultur von der Staatsministerin Emilia Müller die „Grundregeln des gelingenden Miteinanders“ benannt wurden.

Plenarprotokoll 17/74, 1.6.2016, S. 6290 (Anlage 6).

In der gleichen Rede wurde eine weitere gravierende Unklarheit in dem Begriff deutlich. Während die Begründung des Regierungsentwurfs davon ausgeht, die Präambel umschreibe die *bayerische* Identität,

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 14.

geht die Staatsministerin Müller davon aus, dass es „die typische bayerische Leitkultur“ gar nicht gibt. Das Gesetz ziele auf eine deutsche Leitkultur.

Plenarprotokoll 17/74, 1.6.2016, S. 6290 (Anlage 6).

Diese Einschätzung ist exemplarisch für viele Äußerungen, die von der Seite der Antragsgegner in den Beratungen getätigt wurden. Immer wieder schwankte der Fokus der „Leitkultur“ zwischen einem Bezug auf Bayern und einer Erweiterung des Konzepts der Leitkultur auf die kulturellen Gegebenheiten Deutschlands.

Keiner derjenigen Gesichtspunkte, die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts genannt werden, um dem Gesetzgeber Freiraum bei der Wahl von Rechtsbegriffen einzuräumen, ist mit Blick auf die kulturbezogene Begrifflichkeit des BayIntG einschlägig. So wurde der Vielgestaltigkeit der Lebensverhältnisse, die das BayIntG erfasst, bislang durch spezifische, kontextualisierte Regelwerke – BayEUG, PAG, GO etc. – angemessen Rechnung getragen. Den Herausforderungen, die aus der kulturellen Pluralität des Landes erwachsen, konnte so Rechnung getragen werden. Auch integrationsbezogene Regelungen können in den jeweiligen Rahmen eines Fachgesetzes entwickelt und einbezogen werden. Dieses gesetzgeberische Vorgehen entspricht dem Diskussionsstand in der Rechtswissenschaft, die die Notwendigkeit solcher fachlich spezifizierter Regelungen betont. Es ist nicht ersichtlich, dass ein alle Unterschiede von Regelungsbereichen nivellierendes Einheitskonzept einer Leitkultur wegen einer Vielgestaltigkeit der Lebensverhältnisse notwendig wäre.

Auf Erfahrungen, die mit ähnlichen Regelungen in der Vergangenheit gemacht wurden, kann im Fall des BayIntG nicht zurückgegriffen werden. Ein solches Vorgehen, das etwa bei den polizeirechtlichen unbestimmten Rechtsbegriffen der Gefahr oder der öffentlichen Sicherheit angemessen ist,

Vgl. für eine Regelung des Bayerischen Naturschutzgesetzes VerfGH 49, 160 (166).

greift im Integrationsverwaltungsrecht nicht. Nicht umsonst ist in der Literatur vom „werdenden“ Integrationsverwaltungsrecht die Rede.

Martin Burgi, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl. 2016, 1015.

Denn dieses Rechtsgebiet ist neu. Es ist aber auch nicht möglich, im intraföderalen Rechtsvergleich auf Erfahrungen zurückzugreifen, die in den anderen Bundesländern mit ähnlichen Gesetzen gemacht wurden. Denn die hier interessierenden Regelungen des bayerischen Rechts finden sich in vergleichbarer Form gerade nicht in diesen Gesetzen.

Der Gedanke, dass der Gesetzgeber in diesem neuen Rechtsbereich die Möglichkeit haben soll, im Wege experimentierender Gesetzgebung überhaupt erst einmal auszuprobieren, greift nicht. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist zwar durchaus unter dem Blickwinkel des Bestimmtheitsgrundsatzes besonders groß, wenn Vorschriften dazu dienen, auf einem neuen Sachgebiet Erfahrungen zu sammeln, die später die Grundlage für dauerhafte Regelungen bilden sollen.

VerfGH 59, 219 (228); 61, 214 (223).

Aber für solche experimentelle Gesetzgebung wäre es nötig, die entsprechenden Regelungen von vornherein zu befristen. Derartiges im BayIntG nicht vorgesehen. Das Gesetz versteht sich überwiegend als dauerhafte, nicht auf die Erprobung vorläufiger Instrumente gerichtete Regelung. Nur die Regelung zu den Hochschulen in Art. 8 BayIntG ist nach Art. 19 Abs. 2 BayIntG befristet.

Den Verwaltungsbehörden wird damit ein unvertretbar großer Spielraum bei der Definition dessen eingeräumt, was „Leitkultur“ bedeutet. Dies wirkt sich sowohl für das Ziel der Integrationsförderung wie auch für das Ziel der Integrationspflicht aus. Im Bereich der Integrationsförderung entscheiden die Verwaltungsbehörden selbst darüber, welche „kulturelle“ Ausprägung und Gestalt sie den vielfältigen Angeboten der Integrationsförderung geben.

Für den Bereich der Integrationspflicht, bei der die Verpflichtung zur unabdingbaren Achtung der Leitkultur unmittelbar zum Inhalt zählt, nimmt der Begriff der Leitkultur dieser Pflicht jegliche Kontur. Adressaten der Integrationspflicht sind Migrantinnen und Migranten (vgl. Art. 1 Satz 1 und 2 BayIntG). Wer als Migrant oder Migrantin die Leitkultur nicht achtet, erfüllt seine Integrationspflicht nicht. Aber Migrantinnen und Migranten wissen nicht, welches Verhalten mit dem BayIntG unter dem Gesichtspunkt der Achtung der Leitkultur erwartet wird. Was ist, wenn sie nicht in Trachtenkleidung zu einem Volksfest gehen, wenn sie vielleicht gar nicht zu einem Volksfest gehen, wenn sie in religiös geprägter Kleidung zu einem Volksfest gehen? Was ist mit dem Tragen einer Burka in der Fußgängerzone einer Stadt, eines Burkini am Strand oder der bloßen Verweigerung des Handschlags? Es kann nicht eindeutig gesagt werden, welche dieser Verhaltensweisen nach dem BayIntG keine hinreichende Achtung der Leitkultur zum Ausdruck bringt. Die Beispiele sind nicht aus der Luft gegriffen. Im Rahmen der ersten Lesung des BayIntG bekundete der Abgeordnete Josef Zellmaier der Antragsgegnerin

zu 1, wenn ein „dunkelhäutiger junger Bursche“ Niederbairisch spreche und in Lederhose zu einem Volksfest komme, sei das „Vollintegration“.

Plenarprotokoll 17/74, 1.6.2016, S. 6282 (Anlage 7).

Dies legt einerseits den Schluss nahe, dass derjenige die Leitkultur nicht achtet, die oder der sich den Dialekt nicht aneignet oder keine Trachten trägt. Andererseits demonstriert das Beispiel, zu welchen eigentlich absurden Interpretationen das Gesetz die Verwaltungsbehörden einlädt, ohne durch seinen Wortlaut oder seine Systematik für seine Auslegung und Anwendung eingrenzende Wirkung zu entfalten.

Alles in allem gibt es so viele unklare Fälle, bei denen man genauso gut sagen kann, in ihnen kommt eine Achtung der Leitkultur zum Ausdruck wie auch eine Missachtung, dass man zum Schluss kommen muss, dass die Adressaten der Integrationspflicht nicht wissen, wie sie ihr Verhalten im Alltag gestalten sollen. Entsprechendes gilt für staatliche Angebote der Integrationsförderung, die an der Leitkultur ausgerichtet sein sollen, sowie für andere mit den Integrationszielen des Art. 1 verknüpften und damit an der Leitkultur ausgerichteten staatlichen Tätigkeiten. Das BayIntG verschafft den staatlichen Einrichtungen einerseits die Legitimation dazu, sich in den jeweiligen Bereichen auf das Konzept der Leitkultur zu stützen, lässt andererseits aber offen, was damit gemeint ist. Es ermöglicht den Behörden, selbst zu definieren, was sie jeweils unter „Leitkultur“ verstehen. Gerade vor dem Hintergrund der erwähnten Verknüpfung des Bestimmtheitsgrundsatzes mit dem Vorbehalt des parlamentarischen Gesetzes ist dieser Mechanismus nicht hinnehmbar. Wenn schon der Gesetzgeber die Achtung einer Leitkultur vorgeben möchte, dann darf er die Ausfüllung eines derart vagen Begriffes nicht den Behörden überlassen.

Der einzige Sinn, der mit dem Begriff der Leitkultur verbunden werden kann, ist eine polemische Fixierung in politischen Debatten. In entsprechenden Diskussionen dient er dazu, eine Politik zu kennzeichnen, die ein Gegenmodell zum Multikulturalismus darstellen soll. In diesem Sinne formulierte der Ministerpräsident Horst Seehofer im Jahr 2010: „Wir als Union treten für die deutsche Leitkultur und gegen Multikulti ein. Multikulti ist tot.“

<https://www.youtube.com/watch?v=5L9IwPPApKg>.

Diesen polemischen Charakter streift der Begriff der Leitkultur als Rechtsbegriff im BayIntG nicht ab. Das Rechtsstaatsprinzip steht dem entgegen.

cc) Umfang der Nichtigkeit

Das Erfordernis der Achtung der Leitkultur durchzieht das BayIntG, angefangen von der Präambel, über die einzelnen Bestimmungen des Stammgesetzes bis hin zu einer Reihe von Regelungen des Art. 17a. Deshalb ist wiederum davon auszugehen, dass die Verfassungswidrigkeit dieses Erfordernisses den gesamten „materiellen“ Teil des Stammgesetzes – Präambel bis Art. 11 BayIntG – erfasst, und ebenso Art. 17a Abs. 5-6, 9-13 BayIntG.

e) Rechtsstaatsprinzip: Unbestimmtheit des Inhalts der Integrationspflicht

Ein weiterer Verstoß gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV resultiert daraus, dass das BayIntG in Art. 1 das Ziel der Integrationspflicht aufstellt und dieses Ziel über die Form der bereits erwähnten „gesetzlichen Programmsätze“ in konkretere Handlungsaufträge überführt, aber nicht genau sagt, welches Verhalten als Erfüllung der Integrationspflicht gilt und welches nicht. Migrantinnen und Migranten wissen nicht, welche Integrationsanstrengungen ihnen abverlangt werden.

Das BayIntG belässt es nicht bei der Aufstellung des Ziels der Integrationspflicht. In einer Reihe von Bestimmungen wird deutlich, dass das Gesetz Integration nicht auf irgendeine „vorrechtliche“ Weise erwartet, sondern rechtlich einfordert.

- Art. 3 Abs. 2 BayIntG spricht von dem den Migrantinnen und Migranten „abverlangten Bemühen“, sich mit bestimmten hiesigen Umgangsformen etc. vertraut zu machen.
- Nach Art. 4 Abs. 2 BayIntG „sollen“ sich Migranten mit der deutschen Sprache vertraut machen. Der Staat unterstützt sich nach Abs. 3 in ihren entsprechenden „Bemühungen“.
- Nach Art. 7 Abs. 1 unterstützen auch die Schulen die „Integrationsbemühungen“ von Migrantinnen und Migranten.
- Nach Art. 9 BayIntG unterstützen die Kommunen Migrantinnen und Migranten bei der Erfüllung ihrer „Integrationspflichten“.

Die rechtliche Bedeutung der Integrationspflicht hat auch Staatsministerin Emilia Müller zum Ausdruck gebracht, die in der 2. Lesung hervorhob, dass das Gesetz „kein reines Fördergesetz“ sein soll und den Integrationswillen einfordert.

Plenarprotokoll 17/89, 8.12.2016, S. 7663 (Anlage 8).

In der 1. Lesung wies sie darauf hin, es werde „gesetzlich festgeschrieben“, dass sich Zuwanderer integrieren müssten.

Plenarprotokoll 17/74, 1.6.2016, S. 6275 (Anlage 9).

Offen ist, ob der Umstand einer Nichterfüllung der Integrationspflicht auch Konsequenzen bei der Anwendung anderer Gesetze nach sich zieht. Wenn ein Migrant seine Integrationspflicht nicht erfüllt und dadurch gegen Art. 1 BayIntG verstößt, liegt eine Verletzung der Rechtsordnung vor. Dies zieht die Frage nach sich, ob damit im Polizei- und Sicherheitsrecht der Tatbestand der einschlägigen gesetzlichen Ermächtigungen ausgelöst wird, etwa die Generalklausel des Art. 11 Abs. 1 PAG. Die Polizei wäre also ermächtigt, Maßnahmen zu treffen, die auf die Erfüllung der Integrationspflicht gerichtet sind. Gegen diese Interpretation des BayIntG könnte eingewendet werden, die Integrationspflicht werde nur als Ziel aufgestellt, aber nicht selbst als Pflicht vom Gesetz statuiert. Dann fragt sich aber, welche Bedeutung die Aufstellung eines solchen Zieles überhaupt haben soll. Das Ziel, von dem in Art. 1 BayIntG die Rede ist, darf nicht mit dem Zweck des Gesetzes selbst verwechselt werden, der in der Präambel Satz 14 erwähnt wird und in der Wahrung der Leitkultur besteht.

So bleibt die Zielsetzung der Integrationspflicht doppelt unbestimmt: Weder ist ihr Inhalt klar, noch ihre rechtliche Reichweite. Dies entspricht nicht dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.

Verfassungswidrig sind damit alle Vorschriften, die vom Ziel der Integrationspflicht geprägt sind. Da dieses Ziel, wie auch das Erfordernis der Achtung der Leitkultur, das BayIntG wesentlich prägt, ist der Umfang der Nichtigkeit genauso zu bestimmen wie im Zusammenhang mit den Ausführungen zur Unbestimmtheit der „Leitkultur“. Verfassungswidrig sind insoweit der gesamte „materielle“ Teil des Stammgesetzes des BayIntG – Präambel bis Art. 11 – sowie Art. 17a Abs. 5-6, 9-13 BayIntG.

f) Rechtsstaatsprinzip: Unbestimmtheit der Abgrenzung von Integrationsförderung und -pflicht

Eine weitere zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führende Unbestimmtheit des BayIntG resultiert daraus, dass zwischen Bestimmungen, die der Integrationsförderung dienen, und Bestimmungen, die dem Ziel der Integrationspflicht dienen, entgegen dem Anliegen des Gesetzes nicht unterschieden werden kann. Dies hat zur unmittelbaren Folge, dass bei einer Reihe von Bestimmungen des Gesetzes der *persönliche Anwendungsbereich* ungeregelt bleibt.

aa) Die Unterscheidung

Das BayIntG unterscheidet in Art. 2 verschiedene Adressatengruppen. Nach Art. 2 Abs. 2 a. E. BayIntG gelten für bestimmte privilegierte Ausländergruppen nur „die Regelungen dieses Gesetzes über die Integrationsförderung“. Der sehr unübersichtliche Art. 2 BayIntG kann unter Rückgriff auf die komplexen Erläuterungen in der Begründung des Regierungsentwurfs

Vgl. LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 15 f.

wie folgt zusammengefasst werden: Das Gesetz richtet sich letztlich an drei Personengruppen von Ausländerinnen und Ausländern als Adressaten: (1) privilegierte Ausländer (wie etwa Unionsbürger) sowie Deutsche mit Migrationshintergrund, (2) aufenthaltsberechtigte Ausländer, die sich dauerhaft in Bayern aufhalten (für diese Personen führt das Gesetz den weitgehend neuen Rechtsbegriff des Migranten bzw. der Migrantin ein), sowie Asylbewerber mit Bleibeperspektive, (3) sonstige Ausländerinnen und Ausländer. Für alle drei Gruppen gelten die allgemeinen ausländerrechtlichen Regelungen des Gesetzes, die insbesondere in Art. 12 zu finden sind. Für die Gruppe 1 gelten darüber hinaus die Regelungen über die Integrationsförderung, für die Gruppe 2 sowohl die Regelungen über Integrationsförderung als auch diejenigen über die Integrationspflicht, so Art. 2 Abs. 2. Das Gesetz enthält neben den Vorschriften, die für die drei Gruppen von Ausländerinnen und Ausländer gelten, aber auch Vorschriften, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit greifen. Sie richten sich also an jedermann. Es handelt sich insbesondere um die Art. 13 und 14 BayIntG.

Die Vorschriften über das Ziel der Integrationspflicht sollen also nicht für alle Ausländerinnen und Ausländer gelten, sondern nur für diejenigen der Gruppe 2.

bb) Unergiebigkeit der Auslegung des BayIntG

Entgegen der Normierung in Art. 2 Abs. 2 a. E. BayIntG und der Darstellung dieser Normierung in der Gesetzesbegründung ist es allerdings nicht durchgehend möglich anzugeben, welche Regelungen für die Gruppe 2 zusätzlich zu denen gelten, die auch für die Gruppe 1 gelten.

Die äußere Struktur des Gesetzes bildet die Unterscheidung von Integrationsförderung und Integrationspflicht nicht ab.

In den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes wird nicht konsistent zwischen Integrationsförderung und Integrationspflicht unterschieden. In Art. 3 BayIntG ist von allgemeiner Integrationsförderung die Rede. Letztlich findet sich aber in nahezu jeder Vorschrift in der Sache ein Bezug zur Förderung der Integration von Ausländern. Jedenfalls ausgenommen sind nur Art. 13, 14 BayIntG, die sich ersichtlich an jedermann richten. In der Begründung des Regierungsentwurfs werden als Beispiele für Integrationsförderung allerdings nur Art. 3 und Art. 4 Abs. 3 BayIntG genannt.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 15.

Für die privilegierten Ausländer der Gruppe 1, so weiter die Begründung, besteht keine „Pflicht zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen“. Sie werden von den „durch dieses Gesetz begründeten gesonderten Pflichten“ nicht erfasst. Damit solle die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Bayern gewahrt werden. Hinter diesen Erwägungen steht vermutlich die Überlegung, dass die betreffenden Personen nicht durch eine Integrationspflicht von einem Aufenthalt in Bayern abgeschreckt werden sollen. Bei der Integrationsförderung kommt es auf Freiwilligkeit an. Welche Vorschriften nun aber die Privilegierung der Gruppe 1 ausmachen, bleibt offen.

Eine systematische Auslegung führt nicht zu mehr Klarheit, wie an zwei Regelungen veranschaulicht werden soll.

- Art. 3 BayIntG wird, wie erwähnt, in der Begründung des Regierungsentwurfs als Beispiel für eine Regelung der Integrationsförderung genannt. Auch die Überschrift „Allgemeine Integrationsförderung“ nimmt darauf Bezug. Allerdings wird in Art. 3 Abs. 8 BayIntG eine Bestimmung getroffen, die nicht zwischen Integrationsförderung und Integrationspflicht unterscheidet, dabei aber praktisch erhebliche Auswirkungen haben kann. Hier werden pauschal *beide* Integrationsziele des Art. 1, also auch die Integrationspflicht, in Bezug genommen.
- Art. 4 BayIntG regelt den integrationspolitisch zentralen Punkt des Erlernens der deutschen Sprache. Eine direkte Verpflichtung zum Erlernen der deutschen Sprache enthält das BayIntG nicht. Art. 4 Abs. 2 BayIntG beschränkt sich auf eine Soll-Vorgabe. Die Bestimmung des Art. 4 Abs. 2 BayIntG wird in der Begründung des Entwurfs so charakterisiert, dass sie keine „direkte Verpflichtung“ enthalte, sondern ein Ziel festlege.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 16.

Doch ist nicht ersichtlich, welche rechtliche Bedeutung diesem Ziel zukommen soll. Auch von einer Obliegenheit ist in der Begründung die Rede,

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 17.

was ebenso wenig zu rechtlicher Klarheit beiträgt. So bleibt offen, ob diese Norm – die offenbar ein wichtiges Anliegen des Gesetzes enthält – dem Bereich der Integrationspflicht zuzuordnen ist oder nicht.

cc) Regelungen mit offenem persönlichen Anwendungsbereich

Bei mehreren Bestimmungen des BayIntG bleibt somit der persönliche Anwendungsbereich offen. Eine zentrale Weichenstellung des Gesetzes geht mithin ins Leere.

(1) Erstattung von Förderkosten, Art. 4 Abs. 3 Satz 3 BayIntG

Art. 4 Abs. 3 Satz 3 BayIntG regelt die Erstattung von Förderkosten bei Nichterreichen des erwartbaren Sprachniveaus. Hier lässt sich die Zuordnung zur Integrationsförderung, die die Begründung des Regierungsentwurfs vornimmt, dem ersten Anschein nach noch plausibilisieren. Offenbar geht es um Anreize bei der freiwilligen Wahrnehmung eines Angebotes. Wer das Angebot wahrnimmt, soll sich um einen Erfolg bemühen, damit der Kurs nicht umsonst angeboten wird. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass Art. 1 Satz 2 BayIntG „Integrationsanstrengungen“ dem Ziel der Integrationspflicht zuordnet. Der Anreiz, einen Sprachkurs mit Engagement zu besuchen, ist nichts anderes als das Einfordern einer Integrationsanstrengung. Demnach würde es sich um eine Norm handeln, die dem Ziel der Integrationspflicht zuzuordnen wäre.

(2) Auferlegung von Dolmetscherkosten nach Art. 4 Abs. 4 BayIntG

Auch die Befugnis zur Auferlegung von Dolmetscherkosten nach Art. 4 Abs. 4 BayIntG kann an sich als Aufstellung eines Anreizes zur Integration, genauer zur Befähigung dazu, sich integrativ zu verhalten, verstanden werden. Es würde sich demnach nicht um eine Regelung handeln, die dem Ziel der Integrationspflicht zuzuordnen wäre. Dieser Einschätzung steht aber die Überlegung entgegen, dass diese Bestimmung eine der wenigen unmittelbaren Eingriffsnormen des BayIntG darstellt. Wie gezeigt, orientiert sich die Unterscheidung von Integrationsförderung und Integrationspflicht, bzw. zwischen Gruppe 1 und Gruppe 2 bei den Adressaten, am Gedanken der Schonung privilegierter Ausländergruppen. Dieser Gedanke spricht dafür, die Kostenregelung des Art. 4 Abs. 4 BayIntG als eine Regelung anzusehen, die dem Ziel der Integrationspflicht dient, d. h. der Gruppe 2 vorbehalten wäre. Doch könnte auch im Umkehrschluss aus dem Umstand, dass in der Begründung des Regierungsentwurfs Art. 4 Abs. 4 BayIntG im Unterschied zu Art. 3 Abs. 3 BayIntG nicht als Beispiel für eine Regelung der Integrationsförderung genannt wird, gefolgert werden, dass Art. 4 Abs. 4 dem Bereich der Integrationspflicht zuzuordnen ist. Aber dieses methodische Vorgehen hätte gravierende Konsequenzen: Denn der schlichte Umkehrschluss hätte zur Folge, dass neben Art. 3 und Art. 4 Abs. 3 BayIntG mehr oder weniger alle anderen Vorschriften des Gesetzes der Integrationspflicht zugeordnet werden müssten. Mit den üblichen Auslegungsmethoden kann nicht entschieden werden, welchem Bereich Art. 4 Abs. 4 BayIntG zuzuordnen ist. Für beide Zuordnungen lassen sich Argumente vorbringen.

(3) Sprachstandserhebung, Art. 5 Abs. 2 Satz 4 BayIntG

Art. 5 Abs. 2 Satz 4 BayIntG verpflichtet Eltern (ohne nähere Eingrenzung auf Migrantinnen und Migranten und weitere Spezifizierung innerhalb dieser Gruppe) dazu, dafür zu sorgen, dass ihr Kind im Kindergarten an der Sprachstandserhebung teilnimmt. Art. 5 Abs. 3 BayIntG begründet für bestimmte Kinder die Pflicht, einen Vorschul-Sprachkurs zu besuchen. Eltern sind unter Umständen verpflichtet, an einem Gespräch über Fördermaßnahmen und die Vorzüge des Kindergartenbesuchs teilzunehmen. Die genannten Pflichten sind nach Art. 5 Abs. 6 BayIntG bußgeldbewehrt. Nicht zuletzt deshalb könnte vermutet werden, es handele sich um eine Maßnahme, die dem Bereich der Integrationspflicht zuzuordnen ist. Damit wäre sie nur für die Gruppe 2 anzuwenden. Die Überschrift des ganzen Artikels lautet aber „Sprachförderung“. In der Sache handelt es sich um Pflichten, deren Erfüllung den Adressaten zur Integration befähigt. Integration selbst gibt die Norm nicht vor. Diese Argumente sprechen also für eine Zuordnung zur Integrationsförderung, und damit dafür, die Regelung auf Gruppe 1 und 2 zu erstrecken. Erneut ist nicht ersichtlich, wie mit methodisch sauberen Mitteln die Rechtsfrage der Zuordnung entschieden werden soll. Es bleibt schon offen, ob die Norm überhaupt nur Ausländerinnen und Ausländer adressiert.

(4) Unterricht für Anstaltsinsassen, Art. 17a Abs. 9 bis 12 BayIntG

In Art. 17a Abs. 9 bis 12 BayIntG wird die Teilnahme am Deutsch- und Integrationsunterricht für bestimmte in staatlichen Einrichtungen untergebrachte Personen geregelt. Den Kern der Regelung bildet die in Art. 17a Abs. 11 enthaltene Änderung des Art. 40 Abs. 3 Satz 2 Bayerisches Strafvollzugsgesetz (BayStVollzG) n. F., die dieser Unterricht vorschreibt. Es wird dabei im Text nicht danach unterschieden, ob die Betroffenen Inländer oder Ausländer sind. Gerade mit Blick auf die Rechtsfolge des Integrationsunterrichts muss davon ausgegangen werden, dass gleichwohl Ausländer die Adressaten sind. Denn dieser Unterricht soll gerade den Integrationszielen des Art. 1 BayIntG dienen, so Art. 40 Abs. 3 Satz 2 BayStVollzG n. F. Diese Auslegung wird durch die Regierungsbegründung des Gesetzes bestätigt, die ganz selbstverständlich und nicht nur exemplarisch im Kontext des Art. 17a Abs. 11 BayIntG straffällig gewordene Ausländer als Adressaten der Regelung nennt.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 27.

Der Integrationsunterricht soll dann greifen, wenn die Integrationsziele des Art. 1 BayIntG nicht erreicht werden.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 27.

Nach Art. 2 BayIntG gelten diese Ziele, wie bereits erörtert, nicht für alle Ausländer gleichermaßen, doch werden die Ziele in dieser Vorschrift nicht über den Kreis der Ausländer hinaus erstreckt. Auch dies spricht dafür, dass sich Art. 17a Abs. 9-12 BayIntG nur an Ausländer bzw. Migranten richtet. Weil es sich einerseits um eine Pflicht zur Teilnahme an einer Integrationsmaßnahme handelt, wäre die Regelung eigentlich nicht dem Bereich der Integrationsförderung zuzuordnen. Es würde sich um eine Regelung handeln, die dem Ziel der Integrationspflicht dient, weshalb sie auf die Gruppe 2 zu

beschränken wäre. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass der Besuch des Integrationsunterrichts zunächst nur dazu *befähigen kann*, sich integrativ zu verhalten. Insofern ließe sich die Norm der Integrationsförderung zuordnen. So ist es nicht möglich, den persönlichen Anwendungsbereich dieser Normen zu bestimmen. Gerade für den hochsensiblen Bereich der Haft ist es aber unabdingbar, für die dort geltenden Rahmenbedingungen klare Vorgaben zu machen. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass die dort tätigen Beamten keine Spielräume dafür haben, den persönlichen Anwendungsbereich der für sie geltenden Befugnisnormen selbst festzulegen. Diese Anforderungen verfehlt der Gesetzgeber mit der im BayIntG gewählten Regelungstechnik für Art. 17a Abs. 9-12 BayIntG.

dd) Umfang der Nichtigkeit

Die Unbestimmtheit des Gesetzes, die daraus resultiert, dass zwischen Regelungen der Integrationsförderung und Integrationspflicht nicht hinreichend unterschieden werden kann, ist, wie im Vorstehenden gezeigt wurde, elementar. Sie durchzieht den auf Art. 3 BayIntG folgenden „materiellen“ Teil des Gesetzes bis hin zu Art. 11 BayIntG. Deshalb ist davon auszugehen, dass das Gesetz insoweit auch nichtig ist. Hilfsweise wird geltend gemacht, dass jedenfalls die genannten Vorschriften, bei denen sich die Unbestimmtheit unmittelbar auswirkt, nicht sind, d. h. Art. 4 Abs. 3 Satz 3, Art. 4 Abs. 4, Art. 5 Abs. 2 Satz 4, Art. 17a Abs. 9-12 BayIntG.

g) Gemeinwohlbindung nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV

Die Zielsetzung der unabdingbaren Achtung der Leitkultur, die nach Art. 1 Satz 2 BayIntG unmittelbarer Bestandteil der Integrationspflicht ist und, wie bereits erörtert, die mit dem Gesetz verbundene Integrationsförderung ebenfalls prägt, ist verfassungswidrig, weil sie der Bindung des Freistaates Bayern an das Gemeinwohl nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV widerspricht.

aa) Anforderungen

Die Gemeinwohlklausel des Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV ist ein unmittelbar geltender Rechtssatz des bayerischen Verfassungsrechts.

VerfGH 27, 68 (80).

Es handelt sich um eine Staatsfundamentalnorm, die das Verhältnis des Einzelnen zum Staat ausgestaltet.

VerfGH 26, 144 (161).

Staatliche Einrichtungen müssen am öffentlichen Wohl ausgerichtet sein, d. h. sie dürfen nicht an den Interessen einzelner Personen oder Gruppen ausgerichtet sein.

VerfGH 24, 181 (194); 58, 212 (247).

Es ist zunächst Sache des Gesetzgebers, im Rahmen seiner Gestaltungsbefugnis Regelungen im Dienste des Gemeinwohls zu festzulegen. Soweit er hierbei sachliche Erwägungen anstellt oder Wertungen vornimmt, die nicht eindeutig widerlegbar oder offen-

sichtlich fehlerhaft sind, muss sie auch der Verfassungsgerichtshof anerkennen und darf sich nicht über sie hinwegsetzen

VerfGH 26, 144 (161); 28, 88 (98); 58, 212 (247).

bb) Anwendung dieser Vorgaben

Diesen Anforderungen wird das BayIntG, auch unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, nicht gerecht. Es widerspricht der Gemeinwohlbindung des Gesetzgebers, das Handeln der staatlichen Behörden an der Leitkultur im Sinne des BayIntG auszurichten. Indem überhaupt bestimmte *kulturelle* Gehalte als Mindeststandard für alle gleichermaßen vorgegeben werden, gibt der Gesetzgeber die Orientierung am Gemeinwohl auf.

Zwar ist es zwangsläufig der Inhalt demokratischer Entscheidungen, bestimmte Vorstellungen der Abstimmungsmehrheit für alle verbindlich zu machen. Eine Grenze ergibt sich in diesem Zusammenhang aber daraus, dass es sich um Vorstellungen handeln muss, die das Verhältnis der Einzelnen zum Staat sowie das Verhältnis zu anderen Menschen betreffen. Hingegen greift der freiheitliche Verfassungsstaat nicht darauf zu, welche Werte die Einzelnen für sich selbst als Wert anerkennen, oder anders gesagt, in und mit welcher Kultur sie ihr Leben führen wollen. Diesen Bereich der Lebensführung spart der Staat von seinem Zugriffsbereich aus. Es dient vor diesem Hintergrund a priori nicht dem Gemeinwohl, wenn der Staat die ethischen Vorstellungen Einzelner für alle verbindlich macht. Dem Staat ist die Bevorzugung bestimmter kultureller, ethischer oder religiöser Auffassungen untersagt. Wenn er dies dennoch tut, verfolgt er keinen legitimen öffentlichen Zweck.

Stefan Huster, Die ethische Neutralität des Staates. Eine liberale Interpretation der Verfassung, 2002, S. 655.

Genau dies geschieht im BayIntG, indem es einen wenn auch nur vage bestimmten kulturellen Standard auswählt und vorgibt. In der Begründung des Regierungsentwurfs zum BayIntG wird die Abweichung von der Gemeinwohlbindung deutlich ausgesprochen. Im Rahmen der Erläuterung der Integrationsziele des Art. 1 formuliert die Antragsgegnerin zu 2: Es „soll – im Interesse jedenfalls der demokratischen Mehrheit der heimischen Bevölkerung – die gewachsene und charakteristisch-kollektivistische Prägung unseres Landes erhalten bleiben“.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 14.

Diese Selbsteinschätzung gibt treffend wieder, was im Übrigen auch rechtlicher Gehalt des von den Zielsetzungen des Art. 1 und der Präambelvorgabe durchdrungenen Gesetzes ist. Das BayIntG privilegiert kulturelle, ethische und religiöse Vorstellungen der Gruppe der demokratischen Mehrheit. Deren Vorstellungen davon, wie sie leben will, werden gleichsam allgemeinverbindlich erklärt. Dies widerspricht der Gemeinwohlbindung.

Der angeführte, in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs entwickelte Grundsatz, dass dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Gemein-

wohls zusteht, greift in dieser besonderen Konstellation ins Leere. Gewöhnlich geben die bayerischen und deutschen Gesetze ohne weiteres vor, bestimmten Gemeinwohlbelangen zu dienen, und streitig mag sein, ob dies wirklich der Fall ist. Ganz zu Recht ist dies der Punkt, an dem die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs dem Parlament eine Prärogative zuspricht.

So etwa in VerfGH 26, 144 (161); 28, 88 (98); 58, 212 (247).

Das BayIntG fügt sich in diese Linie nicht ein, weil es – und dies vermutlich einzigartig in der deutschen Rechtsordnung – gar nicht *beansprucht*, im Interesse des Gemeinwohls erlassen zu sein. Es soll die Lebensweise einer bestimmten Mehrheit schützen. Dies ist etwas anderes, als lediglich ethisch, kulturell oder religiös imprägnierte Regelungen zu erlassen, etwa indem Feiertage festgelegt oder Bildungsziele aufgestellt werden, bei denen nicht die Vorstellungen selbst verbindlich vorgegeben werden (auch wenn dabei die Grenze oft sehr schwer zu ziehen ist). Das BayIntG ist hingegen von vorneherein auf eine Art und Weise begründet, die der Bindung der staatlichen Gewalt an das Gemeinwohl widerspricht.

Nun könnte überlegt werden, ob die Stützung der Leitkultur auf einen „Grundkonsens“ – Präambel, Satz 13 – gerade sicherstellen soll, dass das notwendige Maß an Neutralität gewahrt wird. Aber diese Überlegung geht fehl. Gäbe es wirklich einen solchen – wie minimalistisch auch immer beschreibbaren – Grundkonsens, würde es sich erübrigen, ihn als „Grundordnung“ mit dem Anspruch „leitend“ vorzugeben. Nicht alle Menschen, die in Bayern leben, sehen die hiesigen Umgangsformen, Sitten und Gebräuche (Art. 3 Abs. 2 BayIntG) als für ihr eigenes Leben verbindlich an (ohne dass sie denjenigen, die danach leben, zwangsläufig die Berechtigung absprechen, dies zu tun). Ebenso wenig teilen alle Menschen die Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes (Präambel, Satz 1), praktizieren das gewachsene bayerische Brauchtum oder richten sich an den damit verbundenen Sitten und Traditionen aus (Präambel, Satz 9).

Indem die Präambel dabei neben der „Wahrung des Rechts“ auch „Loyalität gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen“ einfordert (Satz 5), wird der Umstand, dass das Gesetz nicht am Gemeinwohl orientiert ist, aus einer anderen Perspektive besonders deutlich. Das Gesetz richtet sich damit wie auch an anderen Stellen an die innere Einstellung der Menschen. Nicht ihr äußeres Verhalten, das in der Wahrung des Rechts besteht, sondern ihre Haltung wird adressiert. Diese Haltung ist aber ebenfalls Teil einer kulturellen Lebensform. Es ist zu hoffen, dass möglichst viele Menschen in Bayern diese Lebensform teilen. Wenn der Staat diese Haltung rechtlich reglementiert, überschreitet er die Grenzen, die ihm der Grundsatz der Neutralität zieht. Gerade aus diesem Grund wird Art. 117 BV, der von einer „Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen“ spricht, nicht als rechtliche Maßgabe, sondern als Verfassungserwartung verstanden.

Josef Franz Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 117 Rn. 2.

Die Neutralität der bayerischen Verfassung endet erst dort, wo die Verfassung selbst in Frage gestellt wird. Die Verfassung ist insofern nicht wertneutral, als sie – wie auch das Grundgesetz – die freiheitliche demokratische Grundordnung schützt.

VerfGH 18, 59 (70).

Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit der weltanschaulich-religiösen Neutralität den Begriff der Loyalität verworfen, gerade weil er auf die Gesinnung der Einzelnen zielen kann, so die Rechtssicherheit gefährdet und auf eine Annäherung von Grundrechtsträger – im konkreten Fall eine Religionsgemeinschaft – und Staat hinausläuft, die dem Neutralitätsgebot zuwiderläuft.

BVerfGE 102, 370 (395); zur weltanschaulich-religiösen Neutralität zuletzt BVerfGE 138, 296 (338 f.).

Innere Loyalität darf der Staat nach der Rechtsprechung also gerade nicht verlangen: „Der Grundrechtsträger muss sein Handeln nicht an den Interessen des Staates orientieren“.

BVerfGE 102, 370 (395).

In einer anderen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht im gleichen Sinn ausgeführt: „Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die Wertsetzungen der Verfassung persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht. Die Bürger sind daher auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen, solange sie dadurch Rechtsgüter anderer nicht gefährden. Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik an der Verfassung auseinander zu setzen und sie dadurch abzuwehren.“

BVerfG (K), Beschl. v. 24.3.2001, 1 BvQ 13/01, NJW 2001, 2069 (2070); bestätigt in BVerfGE 124, 300 (320).

Die Integration auch von Ausländerinnen und Ausländern wird aus dieser Perspektive eben in erster Linie gerade über die Rechtstreue gewährleistet,

Ulrike Davy, Integration von Einwanderern in Deutschland: Instrumente und Barrieren, in: Barwig/Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? – Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern, 2004, S. 83 (87); *Thomas Groß*, Integration durch Rechtsgleichheit, DVBl. 2014, 1217; im Kontext der Religion *Stefan Koriath*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRL 62 (2003), 117 (146).

zumal auch damit schon ein erheblicher, insofern aber unvermeidlicher Assimilierungsdruck verbunden ist.

Matthias Kötter, Integration durch Recht? in: Sahlfeld u.a. (Hrsg.), Integration und Recht, 2003, S. 31 ff.

So gesehen, erweist sich staatliche „Kulturpolitik“ gerade darin, die kulturelle Selbstbestimmung des Einzelnen zu sichern und zu ermöglichen.

Karl-Peter Sommermann, Kultur im Verfassungsstaat, VVDStRL 65 (2006), 7 (11).

Auf die Grenze, die damit gezogen werden muss, hat das Bundesverfassungsgericht jüngst in seiner Entscheidung zum Schutz des Karfreitags nach dem Bayerischen Feiertagsgesetz hingewiesen. Zwar ist es zulässig, dass der Staat solche Feiertage gesetzlich privilegiert, die traditionell gewachsen und aufgrund kultureller Prägungen vielen Menschen wichtig sind. Aber damit ist nur die Setzung eines äußeren Rahmens verbunden. Eine bestimmte innere Einstellung zu diesem Feiertag darf der Staat nicht vorschreiben.

BVerfG, Beschl. v. 27.10.2016, 1 BvR 458/10, NVwZ 2017, 461 (463).

Der bayerische Gesetzgeber verlässt hingegen mit dem BayIntG die gebotene Neutralität und identifiziert sich mit partikularen Vorstellungen. Dies zeigt nicht nur das Konzept der Leitkultur, sondern wird auch an anderen Stellen des Gesetzes deutlich. So erwartet der Freistaat etwa von Migrantinnen und Migranten die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter, Art. 3 Abs. 3 Satz 2 BayIntG. Diese Erwartung dient keinem öffentlichen Zweck. Denn es ist den Einzelnen freigestellt, ob sie ihr Eheleben auf den Grundsatz der Gleichberechtigung stützen oder für Konflikte einer Person den Vorrang zuweisen.

BVerfGE 10, 59 (85).

Gegen ein Verständnis der Neutralität des Staates, das insoweit staatlicher Tätigkeit eine Grenze zieht, könnte eingewendet werden, dass der Verfassungsstaat verpflichtet sei, eine kulturelle Identität zu wahren.

Arnd Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, 2004, S. 406 ff. Skeptisch zum diesem Ansatz *Winfried Kluth*, Grundlagen und Strukturen eines Migrationsfolgenrechts, DVBl. 2016, 1081 (1084).

Aber abgesehen davon, dass diese Auffassung vor dem Problem steht, den Inhalt dieser Identität nur vage angeben zu können: Die Verpflichtung kann nicht einfach durch die rechtliche Vorgabe einer bestimmten Identität erfüllt werden. Denn die Grundrechte ermöglichen es auch, sich nicht „kulturadäquat“ zu verhalten.

Arnd Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, 2004, S. 309 ff.

Kulturelle Prägungen entziehen sich staatlicher Festlegung, jedenfalls insofern dies so einseitig geschieht wie im Falle des BayIntG.

cc) Umfang der Nichtigkeit

Da die verfassungswidrige Ausrichtung an der Achtung der Leitkultur sämtliche Bereiche der Integrationsförderung wie auch der Integrationspflicht prägt, sind von der Verfassungswidrigkeit dieser Ausrichtung alle integrationspezifischen Regelungen des BayIntG erfasst, also die Präambel, Art. 1-11 und Art. 17a Abs. 5-6, 9-13 BayIntG.

2. Vorbringen für die Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmungen

a) Art. 11 BayIntG

Die Regelung des Art. 11 Satz 2 BayIntG verstößt gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 111a Abs. 1 BV. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit schützt die freie Gestaltung des Rundfunkprogramms. In diese Freiheit wird ohne Rechtfertigung eingegriffen, indem Art. 11 Satz 2 BayIntG vorschreibt, dass Rundfunk und Telemedien einen Beitrag zur Vermittlung der Leitkultur leisten sollen.

Art. 111a Abs. 1 BV orientiert sich beim Schutz der Programmgestaltung an den Vorgaben, die in der Verfassungsrechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichts entwickelt wurden.

VerfGH 30, 78 (93).

Das Gesamtprogramm muss ausgewogen sein, verschiedene Richtungen berücksichtigen und Meinungsvielfalt garantieren.

VerfGH 30, 78 (93); 39, 96 (154); 53, 196 (208); 56, 1 (6); 60, 131 (141).

Der Gesetzgeber muss dabei sicherstellen, dass die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.

VerfGH 42, 11 (18).

Die Ausgewogenheit erweist sich in besonderem Maß an Themen politischer, aber auch weltanschaulicher und religiöser Art.

VerfGH 60, 131 (143).

Mit der Vorgabe, einen Beitrag zur Vermittlung der Leitkultur zu leisten, wird der Gesetzgeber seiner Verantwortung für die Gewährleistung der Programmfreiheit nicht gerecht. Diese Vorgabe greift ohne ersichtliche Rechtfertigung in die Programmfreiheit ein.

Bislang sind die Programmgrundsätze für Rundfunk und Telemedien in Art. 5 des Bayerischen Mediengesetzes (BayMG) festgehalten. Art. 4 BayMG schreibt die verfassungsrechtlich erforderliche Ausgewogenheit des Gesamtangebotes fest. Eine Orientierung an der Leitkultur wird von den Adressaten des Gesetzes bislang nicht erwartet.

Gegen das Vorliegen eines Eingriffs spricht nicht, dass Art. 11 Satz 2 BayIntG von einem „sollen“ spricht. Es ist nicht von „Können“ oder „Dürfen“ die Rede, was nur den Schluss erlaubt, dass ein Beitrag zur Vermittlung der Leitkultur geleistet werden muss, sofern nicht besondere Gründe im konkreten Fall dagegen sprechen. In der Regierungsbegründung zum BayIntG ist davon die Rede, Art. 11 BayIntG würde den Programmauftrag der Medien nicht erweitern. Vielmehr solle die Norm die Medien „im Rahmen der allgemeinesellschaftlichen sowie ihrer eigenen Verantwortung für ein pluralistisches Programmangebot ermuntern, die genannten Aspekte in ihren Sendungen und Beiträgen nach Möglichkeit verstärkt zu berücksichtigen“.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 21.

Diese Darstellung geht daran vorbei, dass ein Gesetzgeber nicht die Aufgabe hat, Verwaltungsträger oder Bürger zu „ermuntern“. Wenn in einem Gesetz von einem „Sollen“ die Rede ist, bekommt das Sollen kraft der Form, in die es gegossen ist, den Charakter einer rechtlichen Vorgabe. Damit verändert der Gesetzgeber auf rechtlich relevante Weise die Rahmenbedingungen für das in Bayern bereitgestellte Medienangebot. Rundfunk und Telemedien stehen vor dem rechtlichen Erfordernis, auf irgendeine Art und Weise einen Beitrag zur Vermittlung der Leitkultur zu leisten. Sofern dieses Erfordernis nicht als finale Vorgabe bestimmter Programminhalte angesehen wird, ist zu beachten, dass Art. 111a BV auch vor Einflussnahmen schützt, die mittelbar die Programmfreiheit beeinträchtigen können.

VerfGH 39, 96 (154).

Auch wenn der Begriff der Leitkultur, wie erörtert, als Rechtsbegriff keine hinreichende Bestimmtheit aufweist, enthält er doch dadurch eine gewisse Kontur, dass er in der Präambel als identitätsbildender Grundkonsens bezeichnet wird (Satz 13). Dieser Grundkonsens, den die Präambel durch die Sätze 1-12 zu umschreiben versucht, bekommt seinen „leitenden“, d. h. normativen Charakter dadurch, dass die Präambel ihn zugleich als „kulturelle Grundordnung“ ausweist. So wird eine bestimmte Interpretation der bayerischen und deutschen Geschichte, der Art und Weise des gegenwärtigen kollektiven Zusammenhalts wie auch der Stellung des Einzelnen zu anderen und zur staatlichen Gemeinschaft unter dem Begriff der Leitkultur vom Gesetzgeber bevorzugt. Für den Bereich des Rundfunks hat dies unmittelbare Folgen. Soll der Rundfunk eine Leitkultur vermitteln, so steht dies in einem diametralen Gegensatz zu dem Auftrag, Pluralismus und Meinungsvielfalt abzusichern, und zwar, wie der Verfassungsgerichtshof ausgeführt hat, „möglichst breit“. Die Verpflichtung auf Programmvielfalt schließt jede normative Vorgabe einer bestimmten Kultur gerade aus. Schon die reine Rhetorik einer Vermittlung der Leitkultur – so wie sie im Wort „ermuntern“ zum Ausdruck kommt – steht im Widerspruch zur Garantie der Programmfreiheit. Art. 11 Satz 2 BayIntG verstößt also insoweit gegen Art. 111a Abs. 1 BV.

b) Art. 13 BayIntG

Art. 13 BayIntG ist verfassungswidrig. Die Norm verletzt das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 110 BV sowie den Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

aa) Schutzbereich, Eingriff, allgemeines Gesetz

Die Einstellung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist eine Meinung. Indem Art. 13 Abs. 1 BayIntG an die Ablehnung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – durch verschiedene Verhaltensweisen wie „Regelverstöße“ – eine Sanktion knüpft, greift die Norm in den Schutzbereich des Grundrechts der Meinungsfreiheit ein.

Dieser Eingriff ist nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Art. 13 BayIntG ist kein allgemeines Gesetz, weil die Norm gerade gegen die Meinung, dass die freiheitliche

demokratische Grundordnung keine Achtung verdiene, gerichtet ist. Das Erfordernis des allgemeinen Gesetzes ist zwar nicht ausdrücklich in Art. 110 BV normiert, wird aber, entsprechend Art. 5 Abs. 2 GG, in die Bestimmung hineingelesen.

VerfGH 11, 164 (182); 30, 78 (90).

Allerdings ist weitgehend anerkannt, dass Eingriffe durch ein nicht-allgemeines Gesetz kraft kollidierenden Verfassungsrechts gerechtfertigt sein können. Hierzu zählt auch das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Markus Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 110 Rn. 11; *Rupert Stettner*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Stand: Juli 2008, Art. 110 Rn. 45.

Da Art. 13 BayIntG, jedenfalls seinem Wortlaut nach, gerade auf den Schutz der freiheitlichen Grundordnung zielt, steht das Erfordernis des allgemeinen Gesetzes der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs nicht entgegen.

bb) Bestimmtheit

Allerdings erfüllt die Norm nicht die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 BV, und zwar sowohl mit Blick auf ihren Tatbestand, als auch ihre Rechtsfolge.

(1) Anforderungen

Die Anforderungen, die der Bestimmtheitsgrundsatz aufstellt, wurden bereits erörtert (siehe unter III 1 d aa, S. 23). Im Zusammenhang mit Art. 13 BayIntG ist besonders zu beachten, dass diese Norm für den Fall der Nichtteilnahme an dem in Abs. 1 genannten Kurs in Abs. 3 einen Bußgeldtatbestand enthält. Dies erhöht die Bestimmtheitsanforderungen. Es sind die Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebotes, normiert im *nulla poena*-Grundsatz des Art. 104 Abs. 1 BV, anzuwenden. Nach Art. 104 Abs. 1 BV gelten für die Bestimmtheit von Strafvorschriften erhöhte Anforderungen. Der Betroffene muss klar erkennen können, unter welchen Voraussetzungen ihm ein Bußgeld auferlegt werden kann.

Heinrich Amadeus Wolff, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 104 Rn. 10.

Vom Grundrecht des Art. 104 Abs. 1 BV sind auch Ordnungswidrigkeiten erfasst.

VerfGH 65, 1 (12).

Die Anforderungen gelten auch schon für Art. 13 Abs. 1 BayIntG, genauer für die Formulierung der dort normierten Tatbestandsvoraussetzungen und der Rechtsfolge. Denn der Bußgeldtatbestand des Abs. 3 knüpft in seinem Tatbestand daran, dass die Rechtsfolge des Abs. 1 eingetreten ist, dass also das Verhalten einer Person den Tatbestand des dort genannten Regelverstößes erfüllt und demnach eine Pflicht zum Besuch eines „Grundkurses“ bestand und nicht erfüllt wurde.

(2) Tatbestand

Zentrales Tatbestandsmerkmal des Art. 13 Abs. 1 BayIntG ist die Ablehnung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Es ist nicht hinreichend klar, was genau die Norm damit meint. Zwar hat der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der deutschen Bundes- und Landesgesetzgebung eine gewisse Konturierung erfahren. Doch schlägt sich diese Konturierung nicht in der tatbestandlichen Fassung des Art. 13 BayIntG nieder. Das Bundesverfassungsgericht hat das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf Grundprinzipien einer rechtsstaatlichen und demokratischen Herrschaft bezogen.

Siehe die Aufzählung in BVerfGE 2, 1 (12 f.).

Der vom Bundesverfassungsgericht skizzierte Katalog von Grundprinzipien wurde in § 4 Abs. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz aufgegriffen. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayVSG übernimmt diese Begriffsbestimmung. § 92 Strafgesetzbuch (StGB) enthält eine bis auf einen Punkt übereinstimmende Bestimmung; hier fehlt die Anerkennung der im Grundgesetz enthaltenen Menschenrechte. In der jüngst ergangenen Entscheidung zum Antrag auf ein Verbot der NPD hat das Bundesverfassungsgericht im Wege eines „reduzierten Ansatzes“ den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausdrücklich einschränkend ausgelegt.

BVerfG, Urt. v. 17.1.2017, 2 BvB 1/13 (www.bverfg.de), Rn. 535 ff.

Er soll nun nur noch die Menschenwürde, das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit enthalten.

Mit diesem Begriffsverständnis lässt sich Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayIntG nicht in Übereinstimmung bringen. Zudem erweitert die Bestimmung den in der älteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Katalog sogar insofern, als konkrete Rechte einbezogen werden, nämlich das Recht auf Leben und freie Entfaltung sowie die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Aber diese Rechte werden nur beispielhaft benannt, wie das Wort „insbesondere“ deutlich macht. Ist die Befugnisnorm des Art. 13 BayIntG insofern schon erstaunlich offen formuliert, folgt in Satz 2 des ersten Absatzes die totale Entgrenzung. Hier wird unter anderem an die Ablehnung der Beachtung des deutschen Straf-, Ehe- und Familienrechts angeknüpft. Der Bereich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes ist damit endgültig verlassen. So erklärt sich die Überschrift des Art. 13 BayIntG: „Achtung der Rechts- und Werteordnung“. Wenn aber letztlich sämtliche Grundrechte, das gesamte Strafrecht und das Personenrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs von der Norm als Schutzgut erfasst werden, eröffnet sie nahezu unbegrenzte Handlungsspielräume für die Sicherheitsbehörden. Fast jeder *Rechtsverstoß* kann relevant werden.

Die einzelnen in Art. 13 BayIntG beispielhaft enthaltenen Tatbestandsmerkmale sind überwiegend ebenfalls sehr vage. So wird, ähnlich wie auch schon in der Präambel des Gesetzes (Satz 3), pauschal das „Verhältnis(es) von Religion und Staat“ in Bezug genommen (Art. 13 Abs. 1 Satz 2). Diese Formulierung ist allerdings noch unbestimmter

als die Formulierung in der Präambel. Während diese immerhin noch auf eine „Unterscheidung“ abstellt, soll es jetzt nur noch auf ein „Verhältnis“ ankommen. Das ist eine völlig nichtssagende Formulierung. Das Verhältnis von Religion und Staat ist wie es ist. Verfassung und Gesetzgeber haben das Verhältnis in einer bestimmten Weise ausgestaltet, und diese Ausgestaltung ist verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch umstritten. Der Wortlaut des Art. 13 BayIntG lässt es durchaus zu, dass Politiker oder Wissenschaftler, die mit Engagement und Nachdruck für eine sei es stärker laizistische, sei es stärker christliche Prägung des Religionsverfassungsrechts des Grundgesetzes eintreten und diese Auffassung regelmäßig öffentlich vertreten, zu einem Grundkurs im Sinne der Norm geschickt werden.

Ein anderes Beispiel ist die in Art. 13 Abs. 1 BayIntG genannte Ablehnung der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Mit der Anknüpfung an diese Haltung ist ein Eingriff in das Recht auf Ehe und Familie nach Art. 124 BV verbunden, der schon deshalb verfassungswidrig ist, weil er nicht einem legitimen öffentlichen Zweck dient (siehe unter III 1 g, S. 34). Unabhängig davon ist aber keineswegs klar, was genau die Norm insofern eigentlich bedeutet. Sicherlich wird es Menschen geben, die ausdrücklich und eindeutig die Idee einer Gleichberechtigung der Geschlechter als solche ablehnen. Andere werden aber die Idee befürworten, sie jedoch auf eine Weise konkretisieren, die von wiederum anderen nicht geteilt wird. In deutschen Partnerschaften dürfte die Idee der Gleichberechtigung von Mann und Frau als solche mittlerweile breite Anerkennung gefunden haben. Aber was das bedeutet, äußert sich erst in den vielen Aushandlungen des Alltags: Wer arbeitet wie viel, wer sorgt für die Kinder etc. Partnerschaftliche Modelle der Arbeitsteilung der einen Familie werden anderen schon als diskriminierend erscheinen. Es ist nicht ersichtlich, wo insofern die Grenze zu einer Ablehnung der Gleichberechtigung verlaufen soll.

Eine Einschränkung erfährt die Befugnisnorm des Art. 13 Abs. 1 BayIntG nur dadurch, dass die jeweilige Ablehnung durch äußeres Verhalten „beharrlich zum Ausdruck“ gebracht wird. Aber damit ist keine greifbare Eingrenzung des Tatbestandes verbunden. Vielmehr ist diese Maßgabe unter dem Aspekt des Bestimmtheitsgebots ebenfalls nicht hinnehmbar. Es ist nicht klar, was das Tatbestandsmerkmal „beharrlich“ bedeutet. Ein Vermerk des bayerischen Innenministeriums, der im Gesetzgebungsverfahren vom Landtag zwecks Klärung gerade der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit des Art. 13 und des Art. 14 BayIntG angefordert wurde, verweist in diesem Zusammenhang auf die gesicherte Auslegung des Begriffs „beharrlich“ im Strafrecht, etwa in § 238 StGB.

Stellungnahme StMI (Anlage 10), S. 3.

Aber dies ist keine überzeugende Lösung, denn der Begriff „beharrlich“ ist im Strafrecht, entgegen der Darstellung in diesem Vermerk, gerade wegen seiner Mehrdeutigkeit umstritten.

Vgl. *Kristian Kühn*, in: Lackner/Kühn, Strafgesetzbuch, 28. Aufl. 2014, § 238 Rn. 3.

Problematisch ist des Weiteren, dass nach Art. 13 Abs. 1 BayIntG Verstöße gegen die Normen des Schutzgutes nicht gefordert sind, sondern nur *irgendein* Verhalten, in dem die Ablehnung zum Ausdruck kommt. Erst in Absatz 2 wird an Regelverstöße angeknüpft. Eine alternative Deutung des Art. 13, die sich am Wortlaut allerdings nicht festmachen lässt, entwickelt der erwähnte Vermerk: Schon Absatz 1 beziehe sich auf Rechtsverstöße, Absatz 2 erfasse demgegenüber eine qualifizierte Rechtswidrigkeit.

Stellungnahme StMI (Anlage 10), S. 2.

Diese Auslegung ruft aber die nicht zu beantwortende Frage hervor, welche Rechtsverstöße durch Absatz 1 erfasst sind.

Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass das Handeln der Verwaltung vom Gesetzgeber begrenzt wird. Der Tatbestand des Art. 13 BayIntG hat diese Wirkung nicht. Er gibt den Sicherheitsbehörden kaum greifbare materielle Maßstäbe vor.

(3) Rechtsfolge

Auch auf der Seite der Rechtsfolgen genügt Art. 13 BayIntG dem Bestimmtheitsgebot nicht. Das Gesetz regelt keine Einzelheiten zu dem Grundkurs, zu dessen Besuch nach Art. 13 BayIntG verpflichtet werden kann. So bleiben viele regelungsbedürftige Fragen offen. Zum Beispiel muss festgelegt werden, welchen Inhalt der Kurs überhaupt hat. Es ist nur von einem Grundkurs „über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ die Rede. Nicht die freiheitliche Grundordnung selbst, sondern deren Werte sollen vermittelt werden. Angesichts des Umfangs des Schutzgutes der Rechts- und Wertordnung, das auf der Tatbestandsseite steht, kann der Gegenstand des Kurses sehr breit ausfallen. Staatsstrukturprinzipien, Menschenrechte und große Partien der deutschen Rechtsordnung dürften erfasst sein. Zum Vergleich: Praktisch deckt sich dies mit großen Teilen des Curriculums des Jurastudiums. Auch der Umfang des Kurses bleibt offen. Es kann sich um eine einmalige Kursstunde oder um einen mehrmonatigen, mehrjährigen oder zeitlich sogar unbegrenzten Kurs mit täglich acht Kursstunden handeln. Diese letztgenannte Möglichkeit ist natürlich ein Extremfall. Aber das BayIntG lässt sie zu. Mit den Mitteln der Auslegung – auch einer verfassungskonformen – kann nicht ermittelt werden, welcher Umfang vom Gesetz nun vorgegeben ist.

Wie wenig damit überhaupt geregelt wird, verdeutlicht ein Vergleich mit der rechtlichen Ausgestaltung der Integrationskurse im AufenthG. Nicht nur bestimmen § 43 Abs. 2 und Abs. 3 AufenthG das Ziel und die Inhalte des Kurses näher. Sie erlauben eine private und eine öffentliche Trägerschaft und regeln, wer die Kosten trägt. § 43 Abs. 4 AufenthG ermächtigt mit weiteren konkretisierenden Maßgaben zum Erlass einer Rechtsverordnung, die die Einzelheiten regelt. Die Integrationskursverordnung enthält diese Regelungen.

Integrationskursverordnung vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1950).

Dass demgegenüber das Landesrecht bei dem Grundkurs nach Art. 13 BayIntG auf jegliche Konkretisierung verzichtet, ist nicht zu rechtfertigen. Die Verwaltung hat mit

Blick auf Umfang, Dauer, Organisation und Inhalt des Grundkurses einen nahezu unbegrenzten Spielraum. Dies ist mit dem Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren.

Das Innenministerium nennt – im Zusammenhang mit Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der Vorschrift – als Parallele zu dem Grundkurs nach Art. 13 BayIntG nicht etwa die Regelung der Integrationskurse in § 43 AufenthG, sondern die in § 48 Straßenverkehrsordnung (StVO) enthaltene Befugnis der Straßenverkehrsbehörden, bei Verstößen gegen Verkehrsvorschriften zur Teilnahme am Verkehrsunterricht zu verpflichten.

Stellungnahme StMI (Anlage 10), S. 10.

Dieser Vergleich ist nicht nur unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit, sondern auch schon der Bestimmtheit geradezu abwegig: Nicht nur ist der Umfang der Vorschriften, deren Bedeutung in Frage steht, bei der StVO deutlich kleiner als bei den von Art. 13 BayIntG erfassten Vorschriften. Vor allem ist die Bedeutung der Verkehrsvorschriften in der Regel einfach zu erfassen und nicht kontrovers. Ihre schlichte Kenntnis reicht aus, um Verkehrsteilnehmer zu befähigen, sich verkehrsgerecht zu verhalten. Bei Art. 13 BayIntG sind hingegen Grundsätze betroffen, die stark interpretationsbedürftig sind. Dies wurde im Vorstehenden am Beispiel des Verhältnisses von Religion und Staat und der Gleichberechtigung der Geschlechter – in Art. 13 Abs. 1 BayIntG ausdrücklich benannt – bereits erörtert. Dass die genannten Grundsätze stark interpretationsbedürftig sind, ist aber nicht erst für die Frage der Verhältnismäßigkeit der Rechtsfolge „Verpflichtung zum Besuch eines Grundkurses“ relevant. Wie schon erörtert, betrifft dieser Umstand zunächst die Bestimmtheit des Tatbestands der Norm. Aber er wirkt sich auch auf die Bestimmtheit der Rechtsfolge aus. Denn die Grundsätze sollen Inhalt des Kurses sein, d. h. sie müssen in einem solchen Kurs fixiert und mit irgendeinem Inhalt vermittelt werden. Nach der vagen Fassung der Norm hat die Verwaltung nicht nur einen großen Spielraum darin, diejenigen Werte und Grundsätze auszuwählen, die den Inhalt des Kurses bilden sollen. Auch bei der Interpretation und Konkretisierung dieser Werte ist sie weitgehend frei.

cc) Hilfsweise: Verhältnismäßigkeit

Hilfsweise wird geltend gemacht, dass die Rechtsfolge des Art. 13 Abs. 1 und 2 BayIntG unverhältnismäßig ist. Dieser Punkt kann deshalb nur Hilfsweise vorgebracht werden, weil weder sicher ist, welche Handlungsweisen vom Tatbestand der Norm umfasst sind, noch welchen Umfang und Inhalt der vorgesehene Kurs hat. Ein solcher Kurs wird aber regelmäßig schon als ungeeignet zu qualifizieren sein. Wer gegen seinen Willen zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet wird, wird sich auch durch einen Kurs kaum zu einer Achtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (wie auch immer konkretisiert) bekehren lassen. Die Überzeugungsarbeit, auf die ein solcher Kurs setzen müsste, wird von vorneherein fehlschlagen, da kraft gegenstehendem Willen der Teilnehmer eine Bereitschaft dazu, die Überzeugung zu ändern, nicht vorliegen wird.

c) Art. 14 BayIntG

Art. 14 BayIntG widerspricht ebenfalls dem Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 110 BV und dem Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV, darüber hinaus auch dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 101 BV, und ist damit verfassungswidrig.

aa) Schutzbereich, Eingriff, allgemeines Gesetz

Die in Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 BayIntG als Anknüpfungspunkt gewählte Aufforderung, die geltende verfassungsmäßige Ordnung zu missachten, ist eine Meinung im Sinne von Art. 110 Abs. 1 BV, so dass das entsprechende Verbot einen Eingriff in das Grundrecht darstellt. Bei den in Art. 14 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BayIntG genannten Handlungen („unternehmen“) steht der Aspekt des Habens und Vertretens einer Meinung im Hintergrund – was auch immer genau mit diesen Handlungen gemeint sein soll –, so dass insofern der Schutzbereich des Auffanggrundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 101 BV einschlägig ist. Mit Blick auf die Meinungsfreiheit muss – wie schon Art. 13 BayIntG – auch Art. 14 BayIntG der Charakter eines allgemeinen Gesetzes abgesprochen werden, doch dürfte dies ebenfalls durch kollidierendes Verfassungsrecht noch gerechtfertigt sein.

bb) Bestimmtheit

Auch Art. 14 BayIntG entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen. Dabei ist wiederum zu beachten, dass die Norm in Absatz 2 unmittelbar auf die Auferlegung eines Bußgeldes zielt und insofern wiederum die erhöhten Bestimmtheitsanforderungen des Art. 104 Abs. 1 BV gelten.

Betroffen ist der Tatbestand des Art. 14 Abs. 1 BayIntG. Es ist nicht klar, welches Schutzgut darin normiert wird. Die Rede ist von der verfassungsmäßigen Ordnung, ohne dass der Begriff im Gesetz definiert wird. In systematischer Auslegung ist zunächst innerhalb des BayIntG darauf abzustellen, dass hier gerade nicht die Begrifflichkeit des Art. 13 BayIntG verwendet wird, weder in der Überschrift noch im Text. Also würden weder die freiheitliche demokratische Grundordnung noch die in Art. 13 BayIntG erfassten Parteien der Rechtsordnung (oder allgemein die Rechts- und Werteordnung) erfasst sein. Im Grundgesetz steht die Wendung „verfassungsmäßige Ordnung“ in unterschiedlichen Kontexten, weshalb nicht zwingend anzunehmen ist, der Begriff habe auf dieser Regelungsebene eine einheitliche Bedeutung. In Art. 9 Abs. 2 GG fungiert er als Tatbestandsvoraussetzung des Vereinsverbots und ist damit Teil des Konzepts der wehrhaften Demokratie. Daraus kann eine Identität von „verfassungsmäßiger Ordnung“ und „freiheitlicher demokratischer Grundordnung“ abgeleitet werden.

BGHSt 7, 222 (226 f.).

Das Bundesverfassungsgericht hat aber jüngst, in einer einschränkenden Auslegung der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, die Unterschiedlichkeit der beiden Begriffe betont.

BVerfG, Urt. v. 17.1.2017, 2 BvB 1/13 (www.bverfg.de), Rn. 531.

In Betracht kommt daneben eine Gleichsetzung der „verfassungsmäßigen Ordnung“ mit der gesamten allgemeinen Rechtsordnung, die die formellen und materiellen Normen der Verfassung zu achten hat, so wie in Art. 2 Abs. 1 GG.

BVerfGE 6, 34 (38).

Es ist nicht ersichtlich, welche Art und Weise der Bestimmung des Begriffs der „verfassungsmäßigen Ordnung“ in Art. 14 BayIntG Anwendung finden soll.

Tatbestandlich entscheidend ist allerdings nicht einmal der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung, sondern das Eintreten für eine „andere Rechtsordnung“. Für die Auslegung und Anwendung des Art. 14 BayIntG ist diese „andere Rechtsordnung“ zentral, weil die bloße Aufforderung zur Missachtung der deutschen verfassungsmäßigen Ordnung nicht verboten ist, sondern nur in Verknüpfung mit der Propagierung einer anderen Rechtsordnung (Abs. 1 Nr. 1). Hinzu kommt das Handeln im Sinne dieser anderen Rechtsordnung (Abs. 1 Nr. 2 und 3). Diese Rechtsordnung wiederum ist dadurch bestimmt, dass sie nicht mit den Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung (vermutlich der ganzen Bundesrepublik, nicht nur Bayerns) vereinbar ist. Um welche Grundsätze es sich dabei handelt, ist allerdings nicht klar. Es könnte sich vielleicht doch um die freiheitliche demokratische Grundordnung handeln. Aber auch eine Anlehnung an den Ordre Public nach Art. 6 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch ist vorstellbar. Dann würde der Begriff der „anderen Rechtsordnung“ die Rechtsordnungen anderer Staaten meinen. Denkbar ist ebenfalls, dass sich dieses Merkmal auf Normenordnungen bezieht, die nur prästendieren oder beanspruchen, überhaupt Rechtsordnung zu sein – staatlich oder privat –, es aber aus verschiedenen Gründen gar nicht sind. Hier berührt die Norm komplexe rechtstheoretische Fragen. Aus staatsrechtlicher Sicht gilt in Deutschland ohnehin nur deutsches sowie europäisches Recht, was bedeutet, dass in Deutschland ein Verstoß gegen Art. 14 BayIntG von vorneherein ausgeschlossen wäre.

So bleibt undeutlich, was mit dem Begriff der „anderen Rechtsordnung“ und den „Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung“ gemeint ist. Die Begründung des Regierungsentwurfs ist wenig hilfreich dabei, diesem Befund abzuweichen. Im Zusammenhang mit dem Schuldvorwurf, der für die Ordnungswidrigkeit erforderlich ist, wird dort auch der objektive Tatbestand des Art. 14 BayIntG berührt. Es soll nicht jeder beliebige Rechtsverstoß oder jede „einfache“ Verfassungswidrigkeit ausreichen. Dies schon deshalb eine nicht plausible Darstellung, weil Art. 14 BayIntG überhaupt nicht auf Rechtsverstöße abstellt. Weiter heißt es: „Vielmehr ist der Bußgeldtatbestand erst dann erfüllt, wenn die alternative Rechtsordnung fundamental und prinzipiell auch für einen politisch und rechtlich durchschnittlich versierten Bürger erkennbar nicht in das unsere Rechtsordnung prägende Schema eines republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats (Art. 28 GG), der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder den Grundrechten bzw. den in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG genannten sonstigen fundamentalen Rechten fällt.“

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 23.

Abgesehen davon, dass der Satz grammatikalisch misslungen und damit nicht wirklich verwertbar ist (die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte sind syntaktisch nicht integriert): Dieser Versuch der Konkretisierung führt unfreiwillig vor, wie offen die Befugnisnorm ist, anders gesagt: wieviel Spielraum sie den Sicherheitsbehörden gibt. Verschiedene abstrakte verfassungsrechtliche Grundsätze werden aneinandergereiht. Und nun wird sogar das Sozialstaatsprinzip in die Bestimmung des Schutzgutes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einbezogen.

Die Begründung des Gesetzentwurfs hat vor allem die Scharia als Alternative zur staatlichen Rechtsordnung im Blick.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 23.

Dies hilft aber nicht entscheidend weiter. Die Scharia ist nach ihrem Selbstverständnis und auch in ihrer religionswissenschaftlichen Beschreibung nicht im gleichen Sinne eine „Rechtsordnung“, wie es eine staatliche Rechtsordnung ist. Ihre Normen unterscheiden nicht streng zwischen politischem und persönlichem Handeln und schließen religiöse Riten ein. Sie ist kein Gesetzbuch, sondern ein komplexes System von Regeln darüber, wie Normen gefunden und interpretiert werden können.

Dazu *Mathias Rohe*, Das islamische Recht, 2009, S. 9 ff., insb. S. 16.

Genannt werden in der Begründung auch Familiengerichte, „die auf die Einhaltung von Normen drängen, die mit der Verfassung nicht zu vereinbaren sind“. Es sind also Erscheinungsformen sogenannter Paralleljustiz gemeint. Der sozialen Komplexität dieses Phänomens, dessen Gestalt und Ausmaß immer noch gründlicher empirischer Forschung bedürfen,

Siehe etwa *Mathias Rohe/Mahmoud Jaraba*, Paralleljustiz o. J. [2015/2016] (<https://www.ezire.fau.de/files/2016/06/gesamtstudie-paralleljustiz.pdf>).

wird die Tatbestandsformulierung des Art. 14 BayIntG überhaupt nicht gerecht.

Inhaltlich ist die „andere Rechtsordnung“ also kaum greifbar. Aber vielleicht kommt es auf inhaltliche Divergenz oder Konvergenz gar nicht so sehr an. Wie die Begründung des Regierungsentwurfs zeigt, bezieht sich Art. 14 auf den *Geltungsanspruch* des deutschen staatlichen Rechts. Die Norm soll vor einer „Gefährdung staatlicher Autorität“ schützen.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 22.

In diesem Zusammenhang ist auch die bereits erwähnte Stellungnahme des bayerischen Innenministeriums zum Verständnis der Norm beachtlich. Das Ministerium geht davon aus, Art. 14 BayIntG ermögliche es, gegen die sogenannten Reichsbürger vorzugehen.

Stellungnahme StMI (Anlage 10), S. 7.

Die Ideenwelt der Reichsbürger, in sich breit aufgefächert, zielt jedoch nicht unbedingt auf eine Rechtsordnung, deren Grundsätze mit dem Grundgesetz völlig unvereinbar wären. Wenn Reichsbürger von der fortbestehenden Existenz des Deutschen Reiches ausgehen, unterstellen manche die Weitergeltung der Weimarer Reichsverfassung. Die-

se Verfassung stimmt aber in ihrer bundesstaatlichen, republikanischen, demokratischen und rechtsstaatlichen Grundstruktur mit dem Grundgesetz überein. Andere Reichsbürger gehen hingegen von einer monarchischen Staatsstruktur aus, womit sie an die Reichsverfassung von 1871 anknüpfen. Die Reichsbürger bestreiten in beiden Fällen schlicht die Autorität der deutschen Staatsorgane. Sie lehnen den Staat in seiner heutigen Gestalt ab. Das ist etwas anderes, als für eine Rechtsordnung einzutreten, deren Grundsätze mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Sie treten überhaupt für eine andere Rechtsordnung ein, nicht aber für eine andere Rechtsordnung, die mit Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung nicht vereinbar wäre. Damit zeigt sich, dass Art. 14 BayIntG einen Konstruktionsfehler aufweist. Die Norm *zielt* auf die formale Ablehnung der Geltung des deutschen Rechts, *regelt* aber (nur) den Fall, dass die Geltung des Rechts wegen inhaltlicher Kollisionen abgelehnt wird. Hinzu kommt, wie gezeigt, dass die Norm nicht deutlich fixiert, welche Normen überhaupt die maßgebliche Kollision auslösen.

d) Art. 17a Abs. 7 und 8 BayIntG

Art. 17a Abs. 7 BayIntG genügt nicht den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen und ist damit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verfassungswidrig.

Die Regelung schafft zwei verschiedene Instrumente der Steuerung des Zuzugs im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Zum einen wird die Regelung für Gebiete mit erhöhtem Wohnbedarf um eine sogenannte Strukturkomponente ergänzt (Absatz 2). Zum anderen wird eine neue Regelung geschaffen, die die zuständige Behörde außerhalb solcher Gebiete verpflichtet, durch Einzelfallentscheidungen gegenüber Verfügungsberechtigten und Wohnungssuchenden die Bildung einer „einseitigen Bewohnerstruktur“ zu verhindern. Bei beiden Regelungen ist nicht hinreichend klar, was das Tatbestandsmerkmal der einseitigen Bewohnerstruktur meint. Diese Unklarheit wirkt sich jeweils auf die Rechtsfolge aus, weil Adressaten der Norm gerade solche Bewohner sind, die die „Einseitigkeit“ der Bewohnerstruktur ausmachen.

In verschiedenen Gesetzen des Bundes und des Freistaats ist der Rechtsbegriff der „sozial stabilen Bewohnerstruktur“ weitgehend etabliert (§ 19 Abs. 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, § 1 Abs. 6 Nr. 2 Baugesetzbuch, § 22a Abs. 3 Nr. 4 Sozialgesetzbuch II, § 6, 9, 14, 30, 31, 34 Wohnraumförderungsgesetz des Bundes, Art. 8, 18 Bayerisches Wohnraumförderungsgesetz). Durch die jeweilige Zwecksetzung des Gesetzes und durch die Beschränkung auf das Merkmal des „sozial Stablen“ hat das Merkmal eine gewisse Kontur. Zudem handelt es sich bei keiner dieser Regelungen um eine Befugnisnorm für einseitige administrative Einzelfallmaßnahmen, während Art. 17a Abs. 7 BayIntG solche Befugnisnormen einführt. Es handelt sich ausnahmslos um Normen, die entweder Rechtsgrundlagen für noch zu erlassendes untergesetzliches Recht (Satzung oder Rechtsverordnung) enthalten, die Grundsätze (der Förderung) aufstellen, die Vereinbarungen mit den Betroffenen ermöglichen oder die sich – im Falle des AGG – auf das Verhältnis von Privaten (bei der Wohnraumvermietung) beziehen.

Von diesem Muster weicht Art. 17a Abs. 7 BayIntG zunächst dadurch ab, dass eben einseitiges behördliches Handeln, gestützt auf das Tatbestandsmerkmal der „einseitigen Bewohnerstruktur“, ermöglicht wird. Dieser Verschärfung steht eine inhaltliche Öffnung gegenüber. Denn das Gesetz regelt nicht, in welcher Hinsicht die Bewohnerstruktur „einseitig“ sein soll. Der Regelung wird gemäß der Begründung des Regierungsentwurfs der Zweck zugesprochen, sich „nicht nur auf Migration“ zu beziehen, sondern auch „unterschiedliche Bildungs-, Einkommensschichten oder Milieus“ zu betreffen. Verwiesen wird zudem auf „Ghettos“ und „Parallelgesellschaften“.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 26.

Es stellt sich dabei erstens die Frage, ob die Norm überhaupt auf Migrantinnen und Migranten im Sinne des BayIntG abzielt oder vielmehr als Jedermann-Regelung zu qualifizieren ist. Sofern es sich nicht um eine Jedermann-Regelung handeln sollte, wäre zweitens zu klären, welche Migrantengruppen gemeint sind, d. h. welche Migranten bei der Bemessung einer gegebenen Bewohnerstruktur heranzuziehen sind: sämtliche Ausländer (Gruppe 3), Ausländer mit einem bestimmten Aufenthaltsstatus, aber ohne die privilegierten Ausländer der Gruppe 1 (Gruppe 2) oder sämtliche Ausländer einschließlich der privilegierten? Praktisch gefragt, begründet die Anwesenheit vieler Unionsbürger in einem Stadtviertel eine einseitige Bewohnerstruktur?

Die erste Frage ist nicht sicher zu beantworten. Der Wortlaut enthält keinen Bezug auf Migrantinnen und Migranten oder auf die Integrationsziele des Art. 1 BayIntG. Auch die genannte recht weite Zielsetzung der Regelung, die der Regierungsbegründung zu finden ist, spricht gegen einen spezifischen Bezug zum BayIntG. Für eine „Jedermann-Regelung“ spricht schließlich, dass die Regelung nicht vollzugsfähig wäre, würde sie sich an Migrantinnen und Migranten im Sinne des BayIntG richten. Denn dann wäre die zuständige Behörde darauf angewiesen, eine einseitige Bewohnerstruktur anhand der Staatsangehörigkeit der Bewohner eines bestimmten Gebietes – in der Regelung ist vage von einem „Umkreis“ die Rede – zu beurteilen. Diese Daten stehen ihr nicht zur Verfügung. Zudem wäre dann für die Beantwortung der zweiten Frage u. U. der jeweilige aufenthaltsrechtliche Status in die Beurteilung mit aufzunehmen. Die für all diese Operationen erforderlichen statistik- und datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlagen stellt das BayIntG nicht bereit. Derzeit gibt es sie auch in anderen Gesetzen nicht (etwa im Bayerischen Statistikgesetz).

Wenn insofern der Bewohnerkreis noch geklärt werden kann, verliert aber das Merkmal der „Einseitigkeit“ jeglichen Halt. Einerseits kann die Wohnnungszuweisung wohl auch von sozialen Aspekten abhängig gemacht werden. Andererseits soll die Regelung sich, wie die Begründung erkennen lässt, jedenfalls *auch* auf Migration beziehen. Relevant ist also wohl der Migrationshintergrund von Bewohnern, der sich an der Staatsangehörigkeit festmachen kann, daneben aber auch daran, dass jemand mit deutscher Staatsangehörigkeit von Ausländern abstammt. Der Strukturkomponente fehlt so aber jede Kontur. Die Behörde kann selbst festlegen, wie sie den Zuzug gestaltet. Sie kann irgendeinen Aspekt eines Migrationshintergrundes ebenso auswählen, wie sie die Möglichkeit hat, zwischen Migranten verschiedener Nationalität auszuwählen. Eine nach den her-

kömmlichen Auslegungsgrundsätzen belastbare Aussage über den Inhalt des Tatbestandsmerkmals er „einseitigen Bewohnerstruktur“ ist nicht möglich. Damit ist auch nicht sicher zu beurteilen, welche Personen überhaupt Adressaten der Norm sind.

Die Verfassungswidrigkeit des Art. 17a Abs. 7 BayIntG erfasst Art. 17a Abs. 8 BayIntG, weil die dort aufgeführten Änderungen der Durchführungsverordnung Wohnungsrecht auf die mit Abs. 7 verbundenen Änderungen verweisen.

e) Art. 17a Abs. 9-12 BayIntG

aa) Kernregelung: Art. 17a Abs. 11 BayIntG

Es ist verfassungswidrig, dass nach Art. 17a Abs. 11 BayIntG Gefangene im Falle des Vorliegens von „Integrationsdefiziten“ zu Teilnahme an einem „Integrationsunterricht“ verpflichtet werden müssen (Art. 40 Abs. 3 BayStVollzG n. F.). Dies verstößt gegen das Grundrecht aus Art. 102 Abs. 1 BV sowie den Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

Strafgefangene genießen Grundrechtsschutz wie sonstige Grundrechtsträger.

VerfGH 62, 45 (52); anders noch VerfGH 23, 20 (21), zu einem Zeitpunkt, als sich das Bundesverfassungsgericht noch nicht von der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis verabschiedet hatte (siehe dann BVerfGE 33, 1 (9 ff.)).

Wenn sie während ihrer Unterbringung zur Teilnahme an einem Kurs verpflichtet werden, mit der nach den allgemeinen Regeln bestehenden Möglichkeit der Vollstreckung, greift dies in das Grundrecht auf Freiheit der Person nach Art. 102 Abs. 1 BV ein. Die Rechtfertigung des Eingriffs setzt voraus, dass das eingreifende Gesetz den allgemeinen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen genügt. Dies ist bei Art. 40 Abs. 3 BayStVollzG n. F. nicht der Fall.

Die im Zusammenhang mit Art. 13 BayIntG herangezogenen Grundsätze sind auch für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Art. 40 Abs. 3 BayStVollzG n. F. heranzuziehen. Die Regelung ist nicht hinreichend bestimmt und verstößt deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

Dem Bestimmtheitsgebot genügt zum einen nicht der Tatbestand der Regelung. Für den persönlichen Anwendungsbereich wurde dies bereits erörtert (siehe unter III 1 f cc (4), S. 33). Inhaltlich knüpft die Norm an das Vorliegen eines „Integrationsdefizits“ an. Dieser Begriff wird weder im Bayerischen Strafvollzugsgesetz noch im Bayerischen Integrationsgesetz näher erläutert. Auch in der Begründung des Regierungsentwurfs findet sich kein Anhaltspunkt für eine Konkretisierung. Dort ist lediglich davon die Rede, dass ein Integrationsdefizit „insbesondere“ vorliegt, wenn die in Art. 1 BayIntG festgelegten Integrationsziele beim jeweiligen Gefangenen noch nicht erreicht wurden.

LT-Drs. 17/11362 (Anlage 3), S. 27.

Auch unter Rückgriff auf die Zielsetzungen und Zwecke des BayIntG ist es nicht möglich, dem Begriff des Integrationsdefizits Kontur zu verleihen. Es können davon erhebliche Rechtsbrüche, Ordnungsverstöße oder schlicht ungewöhnliche Umgangsformen

von dem Begriff des Integrationsdefizits umfasst sein. In gewisser Hinsicht weist jeder Strafgefangene qua definitionem ein Integrationsdefizit auf, allein weil er sich strafbar gemacht hat. Die in Satz 5 der Präambel des BayIntG genannte Wahrung des Rechts lässt er damit vermissen. Der Tatbestand des Art. 40 Abs. 3 BayStVollzG n. F. eröffnet den Justizvollzugsanstalten weite Handlungsspielräume. Dies ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar.

Dem Bestimmtheitsgebot genügt zum anderen nicht die gewählte Rechtsfolge „Integrationsunterricht“. Inhalt und Umfang dieses Unterrichts werden nicht näher bestimmt. Die einzige normierende Begrenzung ist äußerlich die Ausrichtung an den Integrationszielen des Art. 1 BayIntG, die sich in Art. 40 Abs. 3 Satz 2 BayStVollzG n. F. findet. Da diese Ziele wiederum denkbar weit gefasst sind und im Übrigen den ebenfalls unbestimmten Begriff der Leitkultur enthalten, ist damit keine spürbare Eingrenzung verbunden. Somit gilt für den Integrationsunterricht für den Strafvollzug das gleiche wie für den Grundkurs nach Art. 13 BayIntG (siehe unter III 2 b bb (3), S. 44): Seine Normierung genügt nicht dem Bestimmtheitsgebot.

Hilfsweise wird geltend gemacht, dass die Anordnung des Kurses auch nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht. Die Norm räumt kein Ermessen ein, so dass es nicht möglich ist, besondere Härten oder sonstige besondere Umstände in die Beurteilung des Einzelfalles einfließen zu lassen. Darüber hinaus ist der Norm die Geeignetheit abzuspochen, wie schon beim Grundkurs nach Art. 13 BayIntG (siehe unter III 2 b cc, S. 45). Wer nicht freiwillig am – wie auch immer ausgestalteten – Integrationsunterricht teilnimmt, wird sich kaum davon überzeugen lassen, dass er sein Verhalten oder seine Überzeugungen ändern muss.

bb) Verweise in Art. 17a Abs. 9, 10, 12 BayIntG

Mangels Bestimmtheit der Begriffe „Integrationsdefizit“ und „Integrationsunterricht“ in Art. 17a Abs. 11 BayIntG verstoßen auch Art. 17a Abs. 9 (Sicherungsverwahrung), Abs. 10 (Untersuchungshaft) und Abs. 12 (Maßregelvollzug) BayIntG, die auf Art. 17a Abs. 11 BayIntG verweisen, gegen Art. 102 Abs. 1 BV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Sie sind nichtig, insofern sie diese Begriffe enthalten.

cc) Besonderheit des Art. 17a Abs. 10 BayIntG

Art. 17a Abs. 10 BayIntG (Art. 26 Abs. 5 Bayerisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz n. F.) ist darüber hinaus verfassungswidrig, weil das normativ nicht bedeutungslose „Anhalten“ (siehe III 1 c bb (1), S. 20) von Untersuchungshäftlingen zur Teilnahme an einem Deutsch- oder Integrationsunterricht nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht. Die Regelung verfolgt keinen ersichtlichen legitimen Zweck. Damit ist Art. 102 Abs. 1 BV verletzt.

Im Unterschied von Strafvollzug, Sicherungsverwahrung und Maßregelvollzug befinden sich Untersuchungshäftlinge in einer Situation der rechtlichen Unklarheit. Für sie gilt die Unschuldsvermutung. Die Untersuchungshaft hat allein die Funktion, die Durchführung des Strafverfahrens abzusichern.

Vgl. *Hans-Heiner Kühne*, Strafprozessrecht, 9. Aufl. 2015, § 26 Rn. 448.

Ein Untersuchungshaftgefangener darf deshalb nur Beschränkungen unterworfen werden, die diese Funktion unvermeidlich erfordert. Die Verfolgung anderer Zwecke ist ausgeschlossen.

BVerfGE 19, 342 (348); 42, 95 (100).

Es liegt kein Grund vor, warum Untersuchungshäftlinge Maßnahmen der Integration unterworfen oder zum Erlernen der deutschen Sprache verpflichtet werden sollen.

Die Verfassungswidrigkeit des Art. 17a Abs. 10 BayIntG hat zur Folge, dass diese Norm nichtig ist.

Prof. Dr. Andreas Funke