



**Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS)**

Universität Osnabrück IMIS 49069 Osnabrück

An den
Thüringer Landtag
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt



**Öffentliches Recht, Europarecht und
Rechtsvergleichung**

Süsterstraße 28
49074 Osnabrück
Telefon:
Telefax:

zum Themenkomplex
"Integration"

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen

Datum

23.11.2020

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU Drs. 7/1629
Themenkomplex Integration**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen. Der Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück hat mich gebeten, diese Aufgabe zu übernehmen. Entsprechend unseren Forschungsschwerpunkten beschränken sich die folgenden Ausführungen auf Art. 41 d und seine Begründung.

Mit freundlichen Grüßen

Universität Osnabrück IMIS 49069 Osnabrück

An den
Thüringer Landtag
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Öffentliches Recht, Europarecht und
Rechtsvergleichung

Süsterstraße 28
49074 Osnabrück
Telefon:
Telefax:

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen

Datum

23.11.2020

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU Drs. 7/1629

Themenkomplex Integration

1. Vorbemerkung

Ausgangspunkt muss die Frage sein, welche Fragen auf der Ebene der Verfassung geregelt werden sollten. Neben der Staatsorganisation und den Grundrechten, die zum Kernbestand jeder freiheitlich-demokratischen Verfassung gehören, sollten nur solche Vorschriften aufgenommen werden, die von grundlegender und dauerhafter Bedeutung für das Gemeinwesen sind und von einem überparteilichen Konsens getragen werden. Nur in einem solchen Fall sind der erhöhte Rang in der Normenhierarchie gegenüber der Gesetzgebung und die damit verbundene erschwerte Änderbarkeit zu rechtfertigen. Dagegen eignen sich aktuell politisch umstrittene Fragen nicht für eine Aufnahme in den Verfassungstext, weil sie Gegenstand der demokratischen Auseinandersetzung sind und beim Wechsel der Mehrheiten änderbar bleiben müssen.

Unter dieser Prämisse sind Staatsziele kein notwendiger Bestandteil einer Verfassung. Sie sind dann sinnvoll, wenn sie Aufgaben staatlichen Handelns und anzustrebende Ziele benennen, die von einer breiten Zustimmung getragen werden und ersichtlich von einer langfristigen Bedeutung sind. Wenn sie im Sinne eines Förderauftrages formuliert sind, ergibt sich zwar keine eindeutige Rechtsfolge. Sie senden aber einerseits ein politisches Signal für die Gesetzgebung, die ein Staatsziel auch zur Rechtfertigung möglicher Grundrechtseingriffe heranziehen kann. Andererseits stellen sie auch für Verwaltung und Rechtsprechung eine Richtschnur dar, weil sie immer dann zu berücksichtigen sind, wenn bei der Anwendung der Gesetze oder im Rahmen der gesetzesfreien Verwaltung einschlägige Auslegungs-, Ermessens- oder Gestaltungsspielräume bestehen.

Obwohl es weder im Grundgesetz noch in den anderen Landesverfassungen entsprechende Vorbilder gibt, kommt der Themenkomplex Integration grundsätzlich für eine Aufnahme als verfassungsrechtliches Staatsziel in Betracht. Die Einwanderung ist seit vielen Jahrzehnten ein kontinuierlicher, wenn auch nicht

gleichmäßiger Prozess, so dass es sehr wahrscheinlich ist, dass die daraus resultierende gesellschaftliche Vielfalt und die damit zusammenhängenden Herausforderungen auch in Zukunft bestehen werden. Deshalb spricht viel dafür, dass die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher Herkunft eine dauerhafte Aufgabe staatlichen Handelns ist.

Obwohl einige für das Themenfeld Integration zentrale Regelungen im dritten Kapitel des Aufenthaltsgesetzes enthalten sind und damit als Bundesrecht dem unmittelbaren Einfluss des Thüringer Verfassungsgebers entzogen sind, spricht diese Zuständigkeitsverteilung nicht gegen eine Regelung in der Landesverfassung. Zum einen decken die Vorschriften des Bundesrechts nur einen Teil der möglichen Handlungsfelder ab, was sich auch daraus ergibt, dass § 45 AufenthG weitere Integrationsangebote der Länder ausdrücklich vorsieht. Zum anderen sind die Behörden des Landes und die Kommunen mit der Ausführung dieser gesetzlichen Regelungen befasst, in deren Rahmen ein landesverfassungsrechtliches Staatsziel berücksichtigt werden kann.

Somit gibt es keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Aufnahme eines solchen Staatszieles. Jedoch erweisen sich einzelne der vorgeschlagenen Formulierungen als problematisch.

2. Art. 41 d Abs. 1

Am Ende von Art. 41 d Abs. 1 ist der Zusatz „auf Basis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ aufgenommen, dessen Bedeutung unklar ist. Wenn er sich auf die Fördermaßnahmen von Land und Gebietskörperschaften bezieht, so ist er überflüssig, da deren Bindung an die Verfassungsgrundsätze, die mit dieser Formel zusammengefasst werden, unstrittig besteht und keiner Klarstellung bedarf. Wenn er sich dagegen auf das Zusammenleben der Menschen bezieht, so ist nicht zu erschließen, was damit gemeint ist. Selbstverständlich erfolgt auch das gesellschaftliche Leben in Deutschland und in Thüringen auf der Grundlage der geltenden Verfassungsgrundsätze. Wenn allerdings wie in Abs. 2 S. 2 Nr. 1 eine Identifikation mit ihnen gemeint ist, so gelten die dazu sogleich auszuführenden Bedenken auch für diese Formulierung.

3. Art. 41 d Abs. 2

In Art. 41 d Abs. 2 kommt nicht zum Ausdruck, dass gelingende Integration ein wechselseitiger Prozess sein muss. Vielmehr beziehen sich die Fördermaßnahmen nach S. 2 einseitig auf die Menschen mit Migrationshintergrund. In der sozial- und rechtswissenschaftlichen Diskussion besteht jedoch weitgehende Einigkeit, dass Integration nicht nur von Minderheiten verlangt werden darf, sondern ebenso als Aufgabe und Verpflichtung der gesellschaftlichen Mehrheit verstanden werden muss. Nur so bestehen gute Aussichten für eine gegenseitige Annäherung, die Voraussetzung für eine konstruktive Verarbeitung gesellschaftlicher Vielfalt ist. Jedoch wird an keiner Stelle des Vorschlags deutlich, dass auch die in der Begründung als „Alteingesessene“ bezeichneten Menschen ein Mindestmaß an Offenheit zeigen müssen, damit die staatlichen Integrationsbemühungen eine Erfolgchance haben. Insofern sollte deutlich gemacht

werden, dass sich die Aufgabe der Förderung der Integration an alle in Thüringen lebenden Menschen richtet.

Die Ausrichtung auf „Menschen mit Migrationshintergrund“ nimmt eine in der Statistik entwickelte und auch in den Integrations- bzw. Teilhabegesetzen verschiedener Bundesländer zugrunde gelegte Begriffsbildung auf. Diese Kategorie umfasst nach den gesetzlichen Regelungen Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind, oder außerhalb des heutigen Gebietes der Bundesrepublik Deutschland geborene und seit 1950 (in Baden-Württemberg nach 1955) nach Deutschland zugewanderte Personen oder Personen, bei denen mindestens ein Elternteil die Kriterien der Nummer 2 erfüllt (§ 2 PartIntG Berlin, § 4 Abs. 1 TIntG NRW, § 4 Abs. 1 PartIntG BW). Es liegt aber durchaus nahe, dass damit gar nicht alle Menschen mit sprachlichen Defiziten erfasst werden. Allerdings stünde es dem Thüringer Gesetzgeber natürlich frei, eine eigene, gegebenenfalls auch weitere Definition zu finden, die ebenfalls richtigerweise berücksichtigt, dass nicht allein an der Staatsangehörigkeit angeknüpft werden kann. Fragwürdig ist die in S. 1 erfolgende Beschränkung auf die „rechtmäßig auf Dauer in Thüringen lebenden Menschen“. Diese Gruppe wird in der Begründung gleichgesetzt mit „Zuwanderern ..., die nicht nur geduldet sind, sondern eine dauerhafte Bleibeperspektive haben“. Diese Formulierung übersieht die faktische wie rechtliche Komplexität von Migrationsvorgängen. Zum einen gibt es viele Zuwandernde, die bei der Einreise noch nicht wissen, ob sie auf Dauer in Deutschland bleiben wollen. Als Beispiel seien ausländische Studierende genannt, die zunächst eine Aufenthaltserlaubnis nur für das Studium erhalten. Jedoch ist es durchaus erwünscht, dass sie anschließend dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Ob und wann sich diese Option realisiert, ist zunächst aber unklar. Ähnliches gilt für Personen, die zur Erwerbstätigkeit einreisen und in fast allen Fällen ebenfalls nur eine befristete und oft von Bedingungen abhängige Aufenthaltserlaubnis erhalten. Ob und wie lange sie in Deutschland bleiben, klärt sich erst später. Auf der anderen Seite gab es in den vergangenen Jahrzehnten Zehntausende von Ausländer*innen, die viele Jahre nur mit einer Duldung in Deutschland lebten und dann doch ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhielten. Eine Duldung allein ist deshalb kein hinreichender Indikator für die Vorläufigkeit des Aufenthalts: Bei allen diesen Personen ist also nicht eindeutig zu bestimmen, ob sie auf Dauer im Land bleiben werden und damit von den Fördermaßnahmen erfasst werden.

Diese Unklarheiten über den Anwendungsbereich der Vorschrift würde man nur umgehen, wenn allein Personen mit einem Daueraufenthaltsrecht, insbesondere einer Niederlassungserlaubnis, sowie Personen mit der deutschen Staatsbürgerschaft erfasst würden. Bei einem solchen Verständnis wäre die Bestimmung weitgehend nur auf bereits längere Zeit in Deutschland lebende Menschen anwendbar. Ein solches enges Verständnis der Vorschrift beraubt sie aber weitgehend ihres Sinnes, denn sowohl für die Niederlassungserlaubnis wie für die Einbürgerung wird ja ein Integrationsnachweis, insbesondere auch durch deutsche Sprachkenntnisse, vorausgesetzt. Folglich ist diese Einschränkung des Personenkreises nicht sinnvoll.

Schwere Bedenken bestehen gegen die Formulierung von Abs. 2 S. 2 Nr. 1, wonach eine „Identifikation mit der Verfassungs- oder Rechtsordnung“ gefördert werden soll. Sie wird zwar in der Begründung verstanden als ein Werben für Annahme und Identifikation mit der Verfassungs- und Rechtsordnung. Das

Ziel einer Identifikation im Sinne einer inneren Überzeugung verkennt aber ein grundlegendes Merkmal der freiheitlichen Demokratie. Selbstverständlich wird von allen in Deutschland bzw. Thüringen lebenden Menschen erwartet, dass sie sich an die Normen der Verfassung und der Gesetze halten. Der Gehorsam gegenüber den Gesetzen ist unabdingbare Voraussetzung für jedes funktionierende Gemeinwesen. Ebenso gehört es aber zur Demokratie, dass nicht nur alle Gesetze, sondern auch Verfassungsbestimmungen, die nicht zu den von Art. 79 Abs. 3 GG bzw. Art. 83 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen erfassten Grundsätzen gehören, von den Volksvertretungen bzw. durch Volksentscheid geändert werden können. Es ist das gute demokratische Recht jedes Menschen, einzelne gesetzliche Vorschriften, aber auch einzelne Regelungen in einer Verfassung abzulehnen und für ihre Änderung bzw. Abschaffung einzutreten. Dies gilt für deutsche Staatsangehörige in gleicher Weise für im Land lebende Ausländer*innen.

Sehr vage und deshalb kaum operationalisierbar ist das Förderziel der „Verbundenheit mit Deutschland und Thüringen“ in Abs. 2 S. 2 Nr. 2. Auch die Begründung hilft hier kaum weiter. Vielmehr scheint auch hier ein staatlicher Zugriff auf innere Einstellungen der Menschen gemeint zu sein, der eher an totalitäre Systeme erinnert, aber in einer freiheitlichen Demokratie nicht akzeptabel ist.

Ähnlich vage, allerdings von der Zielsetzung her unproblematisch ist die Förderaufgabe in Bezug auf die „gesellschaftliche Teilhabe“ in Abs. 2 S. 2 Nr. 4.

4. Art. 41 d Abs. 3

Unklar ist auch die Formulierung in Abs. 3 S. 1, wonach Möglichkeiten der politischen Mitgestaltung gefördert werden sollen. Das Verhältnis zum Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens in Art. 9 der Landesverfassung wird weder in der Regelung noch in der Begründung angesprochen. Aus der Begründung ist jedoch zu schließen, dass die Mitgestaltung als Instrument der Identifikation verstanden wird und damit im Kontext von Abs. 2 als besonders an Menschen mit Migrationshintergrund gerichtet angesehen wird. Da Art. 9 der Landesverfassung jedoch als Jedermannsrecht formuliert ist und damit gerade nicht an der Staatsangehörigkeit anknüpft, werden sie ohnehin von dessen Anwendungsbereich erfasst.

Einen eigenständigen Sinn hat die Vorschrift nur dann, wenn der Förderauftrag so gemeint ist, dass er sich auf zusätzliche Organisationsformen und Verfahren der Mitwirkung bezieht, die vom Land bzw. den Gebietskörperschaften erst noch geschaffen werden müssen. Solche Regelungen könnten etwa die fakultative oder obligatorische Schaffung von Migrationsausschüssen auf kommunaler oder Landesebene, Anhörungsrechte von migrantischen Organisationen oder ähnliches umfassen. Bei einer solchen Auslegung ist allerdings zu fragen, warum hier von „fördern“ die Rede ist. Entsprechende Vorschriften könnte das Land selbst schaffen. Hier empfiehlt sich eine Klarstellung.

Problematisch ist schließlich auch Abs. 3 S. 2. Der Begriff „Bürgerrechte“ wird nicht definiert. Er wird auch weder an anderer Stelle der Landesverfassung noch im Grundgesetz verwendet. In der Begründung wird Bezug genommen auf die „wesentlichen politischen Rechte“, doch ist auch dies keine präzise Definition. Naheliegender wäre ein Verständnis, wonach alle Rechte gemeint sind, die in der Landesverfassung den Bürgern vorbehalten sind. Dann wäre der Mehrwert der Vorschrift allerdings

gering, denn die Beschränkung dieser Rechte auf deutsche Staatsangehörige und Vertriebene ergibt sich bereits aus Art. 104 der Landesverfassung. Neu ist dann nur der Hinweis auf die Unionsbürger, denen allerdings nach der geltenden Rechtslage nur das kommunale Wahlrecht zusteht. Insofern käme alternativ auch eine Klarstellung in Art. 95 der Landesverfassung in Frage.

5. Zusammenfassung

Als Fazit der Stellungnahme ist festzuhalten, dass die Aufnahme eines Staatszieles Integration in die Verfassung der Freistaates Thüringen zwar grundsätzlich sinnvoll ist, aber einige Formulierungen des Vorschlages entweder unklar oder inhaltlich problematisch sind. Sie müssen an vielen Stellen überarbeitet werden, um sich in die Systematik der Verfassung und die Grundsätze einer freiheitlichen Demokratie einzufügen.