

Thomas Rottenwallner

## Die Präambel des neuen Bayerischen Integrationsgesetzes – über den kleinlichen Schutz staatlicher Scheinidentität\*

*Der sich in der „Flüchtlingskrise“ wählende Staat ist auf der Suche nach einer möglichst schnellen Integration der in kurzer Zeit in großer Zahl in die Bundesrepublik Deutschland gekommenen Flüchtlinge. Bei der Erfüllung der sich dabei Bund, Ländern und Gemeinden stellenden Aufgaben prallen unterschiedliche politische Vorstellungen aufeinander. Es fällt nicht leicht, in den verfassungsrechtlichen Grenzen eine tragfähige Lösung zu finden. Der bayerische Landesgesetzgeber dürfte diese bereits in der Präambel seines Ende des Jahres 2016 beschlossenen Integrationsgesetzes weit überschritten haben. Warum das so ist, soll Gegenstand der folgenden Überlegungen sein.*

### I. Die „Präambel“ des Bayerischen Integrationsgesetzes

Am 1. Januar 2017 ist das Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG) in Kraft getreten,<sup>1</sup> dem eine lange Präambel vorangestellt ist. Die Bayerische Staatsregierung hat in der Begründung ihres Gesetzentwurfs zum Ausdruck gebracht, dass es nicht „dem allgemeinen Usus deutscher Rechtsetzung“ entsprechen würde, einfachen Gesetzen eine Präambel voranzustellen.<sup>2</sup> Nur ausnahmsweise werde es bei dem der Integration dienenden Gesetz für erforderlich gehalten, allen Migranten und Migrantinnen die „bayerische Identität“ als „vor- und aufgegeben“ vorzustellen.<sup>3</sup> Es ist wahr, einfachen Gesetzen werden seit 1945 in aller Regel keine Präambeln mehr vorangestellt. Der nationalsozialistische Gesetzgeber hatte sich allzu häufig dieser Regelungstechnik bedient, um seine politischen Absichten zu bekunden.<sup>4</sup> In den Präambeln wurde eine „bewusste Schöpfung der nationalsozialistischen Rechtspolitik“<sup>5</sup> gesehen, in der „der starke und richtige Instinkt des nationalsozialistischen Rechtsdenkens“<sup>6</sup> zum Ausdruck kommen sollte. Nur eine sehr geringe Zahl der unter der Geltung des Grundgesetzes und der Landesverfassungen zustande gekommenen Gesetze enthält heute noch eine Präambel.<sup>7</sup> Dass sich der bayerische

\* Der Beitrag entspricht ausschließlich der persönlichen Meinung des Autors.

1 Bayerisches Integrationsgesetz vom 13.12.2016, GVBl 335.

2 Bayerischer Landtag, Gesetzentwurf der Staatsregierung v. 10.5.2016, LT-Drs. 17/11362, 13 f.

3 Ebd., 14.

4 Mertens, Rechtsetzung im Nationalsozialismus, Tübingen 2009, 112 f.; Schober, Der Zweck im Verwaltungsrecht, Tübingen 2007, 56 ff.

5 Dietze, Der Gesetzesvorschlag im geltenden deutschen Reichsrecht, Berlin/Wien 1939, 19.

6 Schmidt-Rimpler, in: George/Nipperdey (Hrsg.), FS f. Hedemann, Jena 1938, 75 (83).

7 Z.B. Bund: Lastenausgleichsgesetz (LAG); Freistaat Bayern: Gesetz über die Errichtung einer Akademie für Politische Bildung (AkadPolBiG).

Landesgesetzgeber ausgerechnet bei seinem Integrationsgesetz dieser Regelungstechnik bedient, ist merkwürdig. Dem Inhalt dieser Präambel soll hier Satz für Satz nachgegangen werden.

Satz 1: „Bayern ist Teil der deutschen Nation mit gemeinsamer Sprache und Kultur.“

Unklar ist, was mit dem Begriff der „deutschen Nation“ gemeint ist, deren Teil Bayern sein soll. Der schillernde Begriff der Nation spielt im deutschen und im bayerischen Verfassungsrecht keine Rolle mehr. Dass sich der Parlamentarische Rat 1949 bewusst für die Fortsetzung des 1871 gegründeten Staates und das nationale Selbstbestimmungsrecht aller Deutschen entschieden hat<sup>8</sup>, steht der Entwicklung einer neuen ethnisch-kulturellen Struktur des Staates nicht entgegen. Die ursprünglich in der Präambel des Grundgesetzes enthaltenen Worte „seine nationale und staatliche Einheit zu wahren“ sind bei der Verfassungsänderung 1990 nicht übernommen worden.<sup>9</sup> In der jetzigen Präambel wird zum Ausdruck gebracht, dass „die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet“ ist. Das auf Deutschland in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 bezogene Wiedervereinigungsgebot und der Vertretungsanspruch „für jene Deutsche, denen mitzuwirken versagt war,“ sind obsolet geworden.<sup>10</sup> Im Grundgesetz<sup>11</sup> und in der Bayerischen Verfassung<sup>12</sup> ist von der Nation nur noch in Wortverbindungen in gänzlich anderen Sinnzusammenhängen die Rede. Heute kann allenfalls noch von einer Staatsbürgernation die Rede sein,<sup>13</sup> die sich ausweislich der Präambel des Grundgesetzes auf das „deutsche Volk“ in den 16 Ländern bezieht. Der moderne demokratische Verfassungsstaat erfährt seine Legitimation durch das „Volk“, das sich eine Verfassung gegeben hat und unter ihrer Geltung leben will, ohne dass es dabei für Deutschland „staatsrechtliche Kriterien des ‚nationalen‘ jenseits des demokratischen Volkswillens, seiner Formen und Inhalte“ gibt, die zu achten oder zu bewahren wären.<sup>14</sup>

Die Zugehörigkeit zum „Volk“ bestimmt sich nach der Staatsangehörigkeit nach Maßgabe des Staatsangehörigkeitsrechts.<sup>15</sup> Die Regelung des Statusdeutschen in Art. 116 Abs. 1 GG, bei der es auf die deutsche Volkszugehörigkeit und damit das Bekenntnis zum deutschen Volkstum mit den Merkmalen der Abstammung, der Sprache, der Erziehung, der Kultur usw. ankommt (vgl. § 6 Abs. 1 BVFG), war der besonderen Situation nach dem Zweiten Weltkrieg geschuldet und spielt heute eine immer geringer werdende

8 So aber Murswiek, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise*, Paderborn 2016, 123 ff.

9 Vgl. Einigungsvertragsgesetz v. 31.8.1990 (BGBl II, S. 889).

10 Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, 14. Aufl., München 2016, Präambel Rn. 5.

11 Art. 16 Abs. 2 Satz, Art. 24 Abs. 3, Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a und 10, Art. 91b Abs. 6, Art. 132 Abs. 2, Art. 139 GG.

12 Art. 183, Art. 184 BV.

13 Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, 2. Aufl., Opladen 2009, 232 ff.; Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M. 1992, 636.

14 Leisner, „Nation“ und Verfassungsrecht. Das „integrierte Volk“ als demokratischer Souverän in der Migration, *Der Staat* 55 (2016), 213 ff.

15 Grawert, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 16 Rn. 20.

Rolle.<sup>16</sup> Eine bayerische Staatsbürgerschaft kommt nicht zum Tragen, weil der bayerische Landesgesetzgeber von seiner in Art. 6 Abs. 3 BV verankerten Kompetenz zum Erlass eines Staatsangehörigkeitsgesetzes keinen Gebrauch gemacht hat, obwohl dies die Stellung des Freistaates Bayern als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland betonen und die Identität der hier lebenden Bevölkerung fördern könnte.<sup>17</sup> Landesvolk ist gemäß Art. 6 i.V.m. Art. 8 BV nur der Verband der im Gebiet des Freistaates Bayern lebenden Deutschen.<sup>18</sup>

Die Sprache ist erste Voraussetzung für die aktive Teilnahme an gesellschaftlichen Prozessen.<sup>19</sup> Die Sprachgemeinschaft ist aber kein Wesensmerkmal der deutschen und der bayerischen Staatlichkeit und des Staatsvolks.<sup>20</sup> Denn die deutsche Sprache wird nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland gesprochen. Dies ist auch in der Bundesrepublik Österreich, der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem Großherzogtum Liechtenstein und dem Großherzogtum Luxemburg der Fall. Darüber hinaus ist die deutsche Sprache in einer Vielzahl anderer Staaten anerkannte Minderheitensprache. Nicht einmal bei Statusdeutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG wird die Beherrschung der deutschen Sprache immer für erforderlich gehalten.<sup>21</sup> Und schließlich ist das Beherrschen einer Sprache nicht automatisch mit der Aneignung der wertgeschätzten Kultur und gewünschten Verhaltensweise verbunden.<sup>22</sup>

Wird die „deutsche Nation“ als Kulturgemeinschaft verstanden, ist damit gemeint, dass es sich bei ihr über die Abstammungs- und Sprachgemeinschaft hinaus um eine Kognitions- und Wesensgemeinschaft handelt. Aus dem Grundgesetz ergeben sich hierfür keine hinreichenden Anhaltspunkte, weil in ihm zur Kultur nur einzelne Regelungen enthalten sind, die sich auf die Wahrung der Interessen der Länder gegenüber der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 6 GG), die Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 Abs. 1 GG) und die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes beim Schutz vor Abwanderung von deutschem Kulturgut (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG) beziehen. Obwohl die Bayerische Verfassung ihren Staat als „Kulturstaat“ ausweist (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), lässt sich daraus nichts für die Annahme einer Kulturgemeinschaft gewinnen. Der Begriff der Kultur ist nur schwer definierbar<sup>23</sup> und kann mit unterschiedlichen Elementen angereichert werden.<sup>24</sup> Kultur ist auch in Bayern keine staatliche Veranstaltung, sondern entfaltet sich nach individuellen Lebensgesetzen.<sup>25</sup>

16 Kokott, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., München 2014, Art. 116 Rn. 2; vgl. auch Gosewinkel, *Schutz der Freiheit?*, Berlin 2016, 583 ff.

17 Brechmann, in: Meder/ders. (Hrsg.), *Bayerische Verfassung*, 5. Aufl., München 2014, Art. 6 Rn. 4.

18 Ebd., Art. 6 Rn. 1.

19 Schütz, in: Merz-Benz/Wagner (Hrsg.), *Kultur in Zeiten der Globalisierung*, Frankfurt a.M. 2002, 73 ff.

20 Leisner (Fn. 14), 230.

21 Vgl. dazu BVerwG, DÖV 1994, 1043 (1046); U. v. 12.11.1996 – 9 C 8.96 – NVwZ-RR 1997, 381.

22 Rohgalf, *Kollektive Identität als Mauer*, in: Lutz-Auras/Gottschlich (Hrsg.), *Menschen, Macht und Mauern*, Wiesbaden 2016, 288.

23 Kroeber/Kluckshohn, *Culture. A Critical Revue of Concepts and Definitions*, Cambridge (Mass.) 1952.

24 Geis, in: Brechmann (Fn. 17), Art. 3 Rn. 32.

25 Geis, in: Brechmann (Fn. 17), Art. 3 Rn. 32.

Satz 2: „Es ist tief eingewurzelt in Werte und Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes und weiß zugleich um den jüdischen Beitrag zu seiner Identität.“

Der Begriff des Abendlandes stellt nach heutigem Verständnis einen Kampf- und Ausgrenzungsbegriff dar.<sup>26</sup> Es wirkt scheinbar noch immer die im 19. Jahrhundert entwickelte Konzeption eines Europas, die sich auf die Vorstellung stützte, alle Länder, die durch ihr romanisches, germanisches und christliches Erbe geprägt seien, ließen sich in Antinomie zu einem islamisch gedachten Morgenland setzen.<sup>27</sup> Heute wird davon ausgegangen, dass ein einheitliches christliches Abendland nie einer historischen Realität entsprochen hat, sehr wohl aber einem gegenüber dem Glauben dominierenden Machtkalkül wechselnder Herrschaftssysteme.<sup>28</sup> Völlig unklar ist, in welchem Verhältnis dieser Begriff zu anderen Wertegemeinschaften steht. Udo di Fabio stellt dem „kulturpathetischen“ Begriff des Abendlandes den des „Westens“ gegenüber, der für ihn – kaum weniger pathetisch formuliert – den „Glanz eines Ideensystems und die unwiderstehliche Faszination eines Lebensstils“ zum Ausdruck bringt.<sup>29</sup> Der Begriff des Abendlandes ist wenig hilfreich und hatte in den neueren Diskursen seine Bedeutung schon weitgehend verloren. Erst unter dem Einfluss von Protestbewegungen – wie der „Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Pegida)“ – ist er wieder mehr zum Vorschein gekommen.<sup>30</sup> In Anlehnung an die populärwissenschaftlichen Thesen von Thilo Sarrazin<sup>31</sup> und Udo Ulfkotte<sup>32</sup> wird der Begriff des Abendlandes heute vor allem zur Untermauerung rechtspopulistischer Bestrebungen verwendet.<sup>33</sup>

Mit den zum „christlichen Abendland“ in Bezug gesetzten „Werten und Traditionen“ soll vermutlich darauf angespielt werden, dass der moderne Verfassungsstaat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht schaffen kann.<sup>34</sup> Welche aber die einzelnen Werte und Traditionen sind, die das christliche Abendland bestimmen, bleibt offen und dürfte vor allem den islamischen Migranten – unabhängig von den europäischen „Kreuzfahrerheeren“, die vor Jahrhunderten ihre Herkunftsländer verwüstet haben<sup>35</sup> – wegen des anhaltenden „Verstrickungszusammenhangs“,<sup>36</sup> der heute insbesondere beim Ordnungszerfall in den postimperialen Räumen zwischen der Levante und dem Jemen, zwischen Mesopo-

26 Faber, *Abendland. Ein politischer Kampfbegriff*, Berlin/Wien 2002.

27 Schlegel, *Philosophie der Geschichte*, in: *Kritische Friedrich-Schlegel-Ausgabe* Bd. IX, München 1971, 353.

28 Benz, *Ansturm auf das Abendland?*, Wien 2013.

29 Di Fabio, *Der schwankende Westen*, München 2015, 15.

30 Ulrich, *Postdemokratische Empörung*, in: Heim (Hrsg.), *Pegida als Spiegel und Projektionsfläche*, Wiesbaden 2017, 217, 237.

31 Sarrazin, *Deutschland schafft sich ab*, München 2010.

32 Ulfkotte, *SOS Abendland. Die schleichende Islamisierung Europas*, Rottenburg 2008.

33 Kleinfeld, in: Gießelmann/Heun/Kerst/Suermann/Virchow (Hrsg.), *Handbuch rechtsextremer Kampfbegriffe*, Schwalbach/Ts. 2016, 35 ff.; Häusler, in: Virchow/ Langebach/Häusler (Hrsg.), *Handbuch Rechtsextremismus*, Wiesbaden 2016, 164. Häusler, in: Botsch/Klöckner/Kopke/Spieler (Hrsg.), *Islamphobie und Antisemitismus*, Berlin 2012, 169 ff.; Dudek/Jaschke, *Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik*, Bd. 1, Opladen 1984, 222.

34 Böckenförde, *Kirche und christlicher Glaube in den Herausforderungen der Zeit*, 2. Aufl., Münster 2007, 228 f.

35 Zur prägenden Wirkung der Kreuzzüge Taef el-Azhari, in: Hinz (Hrsg.), *Kreuzzüge des Mittelalters und der Neuzeit*, Hildesheim 2015, 161 ff.

36 Buckel, *Rechtskritik*, KJ 2016, 289 (303).

tamien und dem subsaharischen Afrika spürbar wird,<sup>37</sup> kaum vermittelbar sein. Belastend wirkt noch immer, dass der Orient „als Abstellkammer (um nicht zu sagen: Mülleimer) für all das dient, was nicht als europäisch gilt.“<sup>38</sup>

Die ausdrückliche Erwähnung der Christlichkeit des Abendlandes geht über die in den Präambeln des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung enthaltene Nennung des Namens Gottes (*nominatio dei*) hinaus. Die christliche Religion ist kein staatliches Konstitutivum.<sup>39</sup> Zwischen einer (Staats-)Verfassung (*constitutio*), einem einfachen Gesetz und einem (Glaubens-)Bekenntnis (*confessio*) bestehen elementare Unterschiede.<sup>40</sup> Irdisches Wohl und ewiges Heil sind nicht identisch. Tatsächlich wird die Gesellschaftsordnung durch das Zusammenleben von Menschen, die an Gott glauben, und solchen, die nicht an ihn glauben, geprägt. Der religiöse Glaube ist ein persönliches Phänomen, bei dem autonome Akte einzelner Individuen den Ausschlag geben.<sup>41</sup> Eine auf breiter Ebene gelebte christlich-abendländische Kultur entspricht allenfalls einem Desiderat der Verfasser der Präambel, nicht aber der heutigen Lebenswirklichkeit in Bayern.

Während 1987 noch rund zwei Drittel der bayerischen Bevölkerung katholisch waren (67,2%), lag deren Anteil nach dem Zensus 2011 mit 6,8 Mio. Einwohnern nur noch bei 54,8%. Der evangelischen Kirche gehörten 1987 noch 23,9% der bayerischen Bevölkerung an, im Jahr 2011 waren dies nur noch 20,7%. Stark gewachsen – nämlich auf mehr als das Dreifache – ist die Gruppe der Personen, die einer anderen oder keiner Glaubensrichtung angehören bzw. für die keine Angaben vorliegen. Lag deren Anzahl 1987 noch bei ca. 970.000 Personen, so waren es 2011 rund 3,0 Millionen. Der Anteil dieser Personengruppe stieg seit 1987 von 8,9% auf 24,4% an und übertraf damit den Anteil der Mitglieder der evangelischen Kirche.<sup>42</sup> Die Zahl der Kirchaustritte ist außerordentlich hoch. Allein im Jahr 2015 sind in Bayern bei einem leicht rückläufigen Trend 53.318 Personen aus der katholischen Kirche und 24.914 Personen aus der evangelischen Kirche ausgetreten. Beispielsweise nehmen von den 1.732.342 Katholiken in der Erzdiözese München und Freising nur noch rund 172.000 an den Gottesdiensten teil.<sup>43</sup> Im Jahr 2009 antworteten auf die offene Frage, was typisch bayerisch sei, nur 2% der Befragten mit „Religion“. <sup>44</sup> Mithin wird daraus gefolgert, dass es sich mittlerweile um ein multireligiöses Land und zugleich ein Land handelt, in dem die Zahl derjenigen, die für sich ein religiöses Bekenntnis ablehnen oder im Sinne eines *believing without belonging* religiös sind, steigt.<sup>45</sup>

37 Münkler, Kriegssplitter, Berlin 2015, 291 ff.

38 Brague, in: Kallscheuer (Hrsg.), Das Europa der Religionen, Frankfurt a.M. 1996, 45.

39 Leisner (Fn. 14), 230.

40 Rottenwallner, „Angesichts des Trümmerfeldes [...]“ – Ist der Vorspruch der Bayerischen Verfassung nur ein präladierendes Schmuckstück oder Grundnorm der Landesverfassung?, BayVBl. 2016, 397 (398 f.).

41 Schmidhals, Was bleibt vom christlichen Abendland?, in: Zehetmair (Hrsg.), Politik aus christlicher Verantwortung, Wiesbaden 2007, 224 (231).

42 Bayerisches Landesamt für Statistik (letzter Abruf: 9.3.2017), [https://www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2013/216\\_2013.php](https://www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2013/216_2013.php).

43 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Katholische Kirche in Deutschland: Zahlen und Fakten 2015/2016, Bonn 2017, 48.

44 Hanns-Seidel-Stiftung, Generationenstudie 2009, München 2009, 18.

45 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin 2016, 15; vgl. auch Boos-Nünning, in: Rohe/Engin/Khorchide/Özsoy/Schmid (Hrsg.), Christen-

Das Judentum hat zur europäischen Identität nicht nur einen „Beitrag“ geleistet, wie es die gönnerhafte Formulierung in der Präambel nahe legen könnte, sondern ist immer noch deren integraler Bestandteil.<sup>46</sup> Dass die Verfolgung und massenhafte Ermordung von Juden im Dritten Reich in der Präambel trotz der Vereinnahmung der jüdischen Tradition unerwähnt bleibt, ist bemerkenswert, zumal sich gerade hieraus heute eine besondere Integrationsverantwortung ergibt. Integriert werden kann in Deutschland nur, wer jede Form von Antisemitismus klar ablehnt. Schließlich gehören auch die Muslime zum deutschen Alltag, und es ist keine deutsche, erst recht keine europäische Kultur denkbar, die den Beitrag europäischer Muslime nicht berücksichtigen müsste.<sup>47</sup> Da alle drei monotheistischen Religionen Europa und Deutschland geprägt haben, müsste von einer jüdisch-christlich-islamischen Kultur die Rede sein.<sup>48</sup> Die Präambel lässt hierüber die nötige Klarheit ebenso vermissen wie den Hinweis darauf, dass es für alle verboten und strafbar ist, Rassen- und Völkerhass zu entfachen (Art. 119 BV).

Satz 3: „Die Würde des Menschen, die Freiheit der Person, die Gleichheit und Gleichberechtigung aller Menschen und das Recht jedes Einzelnen auf ein selbstbestimmtes, aber auch selbstverantwortliches Leben und die Unterscheidung von Staat und Religion sind als Frucht der Aufklärung tragende Grundlage unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung.“

Unzutreffend ist, dass die Würde des Menschen, die Freiheits- und die Gleichheitsrechte sowie die Trennung von Religion und Staat „Früchte der Aufklärung“ sind, zu der es vor allem in den islamischen Ländern keine ideengeschichtliche Parallele gibt. Tatsächlich handelt es sich hierbei um Ergebnisse eines viel weiter zurückreichenden, teuer erkauften dialektischen Kompromisses und mithin erst der neueren Rechtsentwicklung.<sup>49</sup> Das Fehlen einer ideengeschichtlichen Parallele zur europäischen Aufklärung ist mit keiner unüberwindlichen Modernisierungsunfähigkeit der islamischen Kultur verbunden.<sup>50</sup> Auch wenn im Islam zur Scharia noch immer die Ansicht vertreten wird, das spätestens seit dem Fall Bagdads im Jahr 1258 „die Tore der Interpretation geschlossen seien“, <sup>51</sup> gab und gibt es Bestrebungen zu einem Anschluss an universelle Werte.<sup>52</sup> Speziell bei dem in

tum und Islam in Deutschland, Bd. 1, Freiburg/Basel/Wien 2014, 21 ff.; Heimann, Deutschland als multireligiöser Staat – eine Herausforderung, Frankfurt a.M. 2016.

46 Vgl. Kotowski, Das Kulturerbe deutschsprachiger Juden, Berlin/München/Boston 2015.

47 Minkmar, in: Haunstein/Scherer/Hager (Hrsg.), Feindbilder: Ideologien und visuelle Strategien der Kulturen, Göttingen 2007, 21.

48 Kaltenstadler, Die jüdisch-christlich-islamische Kultur Europas, Leipzig 2014; vgl. auch Brague, in: Kallscheuer (Fn. 38), 45 f.

49 EGMR, Entscheidung v. 15.2.2001 – 393/98 = NJW 2001, 2871 (2872); vgl. auch Prümm, Zu welchen Werten bekennt sich Europa überhaupt?, VR 2016, 361 ff. – Frühe Vordenker der Toleranz waren Abu Ali Ibn Sina (Avicenna) und Ibn Ruschd (Averroes). Letzterer hat der allgemeinen menschlichen Vernunft einen Vorrang vor den einzelnen Religionen zugebilligt (vgl. Krefß, Ethik der Rechtsordnung, Stuttgart 2012, 259).

50 So aber wohl Isensee, Integration mit Migrationshintergrund, JZ 2010, 317, 320.

51 Vgl. Abdullahi A. An-Na'im, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Progressive Thinking in Contemporary Islam, Berlin 2006, 17; Rohe, Das islamische Recht – Geschichte und Gegenwart, München 2009, 59, 191.

52 Vgl. Buchta, Die streng Gläubigen: Fundamentalismus und die Zukunft der islamischen Welt, Berlin/München 2016, 159 ff.

Deutschland gelebten Islam ist dabei an die von der Deutschen Islam Konferenz, dem Dialogforum zwischen dem deutschen Staat sowie islamischen Organisationen bzw. Religionsgemeinschaften, postulierten Thesen zu erinnern.<sup>53</sup>

Was der bayerische Landesgesetzgeber mit „Gleichheit und Gleichberechtigung aller Menschen“ zum Ausdruck bringen will, ist von bedrückender Unklarheit. Gemeint ist wohl, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind (Art. 3 Abs. 1 GG). Und weiter, dass zwischen Männern und Frauen Gleichberechtigung herrscht (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG). Nicht weniger unklar ist die „Unterscheidung von Staat und Religion“. <sup>54</sup> Gemeint sein dürfte die Trennung von Kirche und Staat (Art. 142 Abs. 1 BV) und die weltanschauliche Neutralität des Staates (Art. 107 Abs. i. V. m. Art. 118 Abs. 1 und Art. 142 Abs. 1 BV).<sup>55</sup>

Satz 4: „Die nationalsozialistische Willkürherrschaft, die Verbrechen des Dritten Reichs und die Schrecken des Zweiten Weltkrieges haben gelehrt, dass allein eine grundrechtlich ausgerichtete Herrschaft des Rechts vor Terror, Diktatur und Spaltung bewahrt und Voraussetzung für Frieden und Freiheit ist.“

Die Erwähnung des nationalsozialistischen Unrechtsregimes ist der deutschen Geschichte geschuldet, kann aber nicht ohne weiteres als Mahnung auf die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus projiziert werden. Der damalige Staatsterrorismus ist insbesondere mit dem islamistischen Terrorismus der Gegenwart nicht vergleichbar, sondern stellt eine völlig neue transnationale Bedrohungsart dar, die vom bayerischen Landesgesetzgeber nicht beim Namen genannt wird. Personen, die vom politischen Islamismus geprägt sind, hegen gegenüber der westlichen Welt und ihren Werten eine absolute Feindschaft. Die Anhänger streben nach einer radikalen Auslegung des sunnitischen Islam einen nach dem Abbild und Gleichnis der medinensischen Gemeinschaft des Frühmittelalters geformten Staat an, der heute in Gestalt des am 29. Juni 2014 ausgerufenen „Islamischen Staates“ in Teilen des Irak und Syriens als vorkapitalistisches, theokratisches Herrschaftssystem in Erscheinung tritt<sup>56</sup> und ein weltweit agierendes Terrornetzwerk unterhält.<sup>57</sup> Vom sich präzeptoral-paternalistisch gebenden bayerischen Staat kann dem mit den Mitteln des Integrationsrechts kaum etwas entgegengesetzt werden, zumal nur ein sehr kleiner Teil der unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Menschen als potenzielle Täter in Betracht kommen. Daneben handelt es sich um Personen ohne Aufenthaltsrecht (Asylbewerber, illegal Eingereiste), um deutsche Staatsbürger (mit und ohne Migrationshintergrund) und sich hier aufhaltende Unionsbürger, die es meist ausgezeichnet verstehen, bis zur Begehung ihrer Taten unerkannt zu bleiben („Schläfer“).

53 Bundesministerium des Innern, Gemeinsame Werte als Grundlage des Zusammenlebens, Berlin 2015, 9 ff.

54 Bayerischer Landtag, Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Staatsregierung v. 18.10.2016, Drs. 17/13603.

55 De Wall, in: Brechmann (Fn. 17), Art. 107 Rn. 48.

56 Steinberg, Kalifat des Schreckens. IS und die Bedrohung durch den islamistischen Terror, München 2015.

57 Fischer/Pelzer, Die Logik des Anschlags: Zur Zielwahl dschihadistischer Terroristen in Europa, Frankfurt a.M./New York 2015, 31 ff.



Satz 5: „Jeder Einzelne ist daher zur Wahrung des Rechts und zur Loyalität gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen verpflichtet.“

Diese Formulierung knüpft an die Regelung der Grundpflichten in Art. 117 BV an, zu der es im Grundgesetz keine Parallele gibt: „Der ungestörte Genuss der Freiheit für jedermann hängt davon ab, dass alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllen. Alle haben die Verfassung und die Gesetze zu achten und zu befolgen, an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen und ihre körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.“ Es handelt sich hierbei um eine Jedermanns-Pflicht, der gerade von den angeblich Integrierten zuwidergehandelt wird. Eine aktuelle Studie des Instituts für Soziologie an der Ludwig-Maximilian-Universität München belegt, dass in der bayerischen Bevölkerung eine starke „gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ herrscht: Muslimenfeindlichkeit trifft auf 51 %, Ausländerfeindlichkeit auf 64 %, Antisemitismus auf 68 % und Abwertung von Flüchtlingen auf 60 % der Befragten zu.<sup>58</sup> Dies ist umso bedenklicher, als in Bayern bereits im Jahr 2008 etwa 2,4 Mio. Menschen – also etwa ein Fünftel der Gesamtbevölkerung – einen Migrationshintergrund hatten und es sich bei ihnen zur einen Hälfte um Personen mit deutscher und zur anderen Hälfte um Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit handelte.<sup>59</sup>

Satz 6: „Die demokratische Verfasstheit des Gemeinwesens bindet umgekehrt alle Staatsgewalt an die Stimme des Volkes.“

Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus (Art. 20 Abs. 1 GG; Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV). Die „Stimme des Volkes“ kommt in einer repräsentativen Demokratie bei Wahlen und Abstimmungen zum Zuge (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG; Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 7 Abs. 2 BV). Die Ausübung der Staatsgewalt ist an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Nur die Gesetze vermitteln der öffentlichen Gewalt die nötige Legitimation zu ihrem Handeln.<sup>60</sup> Das Volk ist deshalb Grund, aber nicht Maßstab der Staatsgewalt.<sup>61</sup> Alles andere entspricht einem seltsamen, populistisch anmutenden Sprachgebrauch.

58 Fröhlich/Ganser/Köhler, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Bayern, 2016, 33 (letzter Abruf: 9.3.2017): [http://www.ls4.sozioologie.uni-muenchen.de/forschung/aktuelle\\_forschungsprojekte/einstellungen2016/forschungsbericht\\_gmf\\_2016.pdf](http://www.ls4.sozioologie.uni-muenchen.de/forschung/aktuelle_forschungsprojekte/einstellungen2016/forschungsbericht_gmf_2016.pdf).

59 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Bayern, München 2010, 34 ff.

60 Brechmann, in: Brechmann (Fn. 17), Art. 2 Rn. 5.

61 Grawert, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 15), § 16 Rn. 30.



Satz 7: „Die Solidarität mit den Schwächeren und Hilfsbedürftigen ist Gebot der Gemeinschaft wie jedes Einzelnen, setzt aber zugleich voraus, dass in erster Linie jeder zunächst selbst verpflichtet ist, Verantwortung für sich und die Seinen zu übernehmen und sein Möglichstes dazu beizutragen.“

Diese Formulierung stellt lediglich auf die Solidarität als nicht ausdrücklich geregeltes, dafür viel diskutiertes Verfassungsprinzip ab,<sup>62</sup> lässt aber das grundlegende Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) unerwähnt, das soziale Gerechtigkeit fordert und den Gesetzgeber verpflichtet, wirtschaftliche Unterdrückung oder schwere Benachteiligung Einzelner oder Gruppen der Gesellschaft zu verhindern und soziale Gegensätze auszugleichen.<sup>63</sup> Migration und Integration haben im Sozialstaat einen vielfältigen und institutionell gesicherten Ort gefunden. Die an Migranten gewährten Sozialleistungen sind nicht Almosen des Staates, die er nach eigenem Gutdünken vergibt; sie werden vielmehr durch das Gesetz geschaffen und sind entsprechend dem gesetzlichen Maßstab zu gewähren.<sup>64</sup>

Satz 8: „Die Gemeinschaft kann nur leisten, was gemeinsam von allen erwirtschaftet wird, und darf daher von jedem seinen Beitrag erwarten.“

Migranten können durch diese Formulierung den Eindruck gewinnen, nur als missliebige Kostgänger des Staates gesehen zu werden, ohne Anerkennung dessen, dass sie in ihren Heimatländern oft Schaden an Leib und Seele genommen haben, ihnen ihr Hab und Gut verloren gegangen ist, sie großen Gefahren auf der Flucht hierher ausgesetzt waren und der Neuanfang mit enormen, nicht nur sprachlichen, kulturellen und mit finanzieller Hilfe zu bewältigenden Schwierigkeiten verbunden ist. Der in der Präambel zum Ausdruck kommende Gedanke ist deshalb kaum geeignet, die Integrationsbereitschaft zu fördern.

Satz 9: „Ganz Bayern ist geformt von gewachsenem Brauchtum, von Sitten und Traditionen.“

Abgesehen vom Pathos der Formulierung, der eher an das Leben in einem vorindustriellen Agrarstaat des 19. Jahrhunderts als im heutigen Bayern erinnert, dürften das Brauchtum und die Traditionen nicht die ihnen beigemessene Rolle spielen. Im Jahr 2009 haben auf die offene Frage, was typisch bayerisch sei, lediglich 9% der Befragten „Brauchtum und Trachten“ angegeben.<sup>65</sup> Von Migranten darf keine besondere Affinität zu Lederhosen und Dirndl erwartet werden. Derlei wird – wie übrigens in der Begründung des Gesetzentwurfes zum Ausdruck kommt<sup>66</sup> – von niemanden verfassungsrechtlich geschuldet.

62 Depenheuer, Solidarität im Verfassungsstaat, Norderstedt 2016.

63 Geis, in: Brechmann (Fn. 17), Art. 3 Rn. 34.

64 Eichenhofer, Wohlfahrtsstaat und Migration, IMIS-Beiträge 47 (2015), 99 (100); vgl. auch ders., Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht, Tübingen 2012; ders., Sozialer Schutz unter den Bedingungen der Globalisierung, Berlin 2009; Janda, Migranten im Sozialstaat, Tübingen 2012.

65 Hanns-Seidel-Stiftung (Fn. 44), 18.

66 Bayerischer Landtag (Fn. 2), 13.

Unklar bleibt, warum es dennoch für erforderlich gehalten wird, dass sich Migranten der „herrschenden Kulturprägung nicht verweigern, sondern auf sie mit Respekt und Akzeptanz in ihrem eigenen Verhalten zugehen“ sollen.<sup>67</sup> Auch jemand, der die angeblich herrschenden bayerischen Sitten und Bräuche nur respektiert, ihnen ansonsten aber – warum auch immer – keine Akzeptanz entgegen bringt, kann sich grundsätzlich hervorragend integrieren.

Sätze 10 bis 12: „Die freiheitliche Lebensweise in einer offenen und pluralen Gesellschaft erfordert gleichermaßen gegenseitige Toleranz und Achtung der kulturellen Prägung unseres Landes. In den zurückliegenden Jahrzehnten ist es so zur neuen Heimat für Viele geworden, die sich hier eingebracht und eingelebt haben. Das lange geschichtliche Ringen unserer Nation und unseres ganzen Kontinents um Einheit, Recht, Frieden und Freiheit verpflichtet auf das errungene gesamteuropäische Erbe und das Ziel eines gemeinsamen europäischen Weges.“

Die Nennung einer offenen und pluralen Gesellschaft steht im Widerspruch zur nationalen Verengung auf eine bestimmte Sprach- und Kulturgemeinschaft. Ansonsten können diese Sätze aber durchaus die Grundlage für eine gelungene Integration von Migranten bilden.

Satz 13 und 14: „Dieser identitätsbildende Grundkonsens wird täglich in unserem Land gelebt und bildet die kulturelle Grundordnung der Gesellschaft (Leitkultur). Diese zu wahren, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern und Migrantinnen und Migranten zu einem Leben in unserer Gesellschaft zu befähigen, ist Zweck dieses Gesetzes.“

Die Leitkultur ist ein wegen ihrer politischen und nunmehr auch rechtlichen Instrumentalisierung ein auf die schiefe Bahn geratener wissenschaftlicher Begriff. Der deutsche Politikwissenschaftler syrischer Herkunft Bassam Tibi hat bereits 1996 die Ansicht vertreten, dass es eine europäische Leitkultur gibt oder geben sollte: „Die Werte für die erwünschte Leitkultur müssen der kulturellen Moderne entspringen, und sie heißen: Demokratie, Laizismus, Aufklärung, Menschenrechte und Zivilgesellschaft.“<sup>68</sup> Politisch wurde der Begriff der Leitkultur im Jahr 2000 von Friedrich Merz, dem damaligen CDU-Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, aufgegriffen, in dem er einer breiten Öffentlichkeit gegenüber eine freiheitlich-demokratische deutsche Leitkultur forderte und sich gleichzeitig gegen den Multikulturalismus gewandt hat.<sup>69</sup> Dabei kann an Theorien angeknüpft werden, die eine relativ homogene Gesellschaft anstreben, die konfliktärmer, weniger entfremdet, politisch stabiler, demokratischer und sozial gerechter als eine multikulturelle Gesellschaft sein soll. Migranten hätten sich beim Verlassen ihrer Herkunftskultur für einen kulturellen Wandel entschieden; sie müssten zur Assimilation

67 Bayerischer Landtag (Fn. 2), 13.

68 Tibi, Multikultureller Werte-Relativismus und Werte-Verlust, APuZ B52-53/1996, 2-36; ders., Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft, München 2000, 154.

69 Merz, Einwanderung und Identität v. 25.10.2000 (letzter Abruf: 9.3.2017), <https://www.welt.de/print-welt/article540438/Einwanderung-und-Identitaet.html>.

bereit sein.<sup>70</sup> Die hierdurch hervorgerufene Diskussion dauert bis heute an.<sup>71</sup> Die wesentlichen Kritikpunkte an der Leitkultur lauten:

1. - *Antiquiertheit*: Bernhard Losch sagt: „Zieht man die Mitgliedschaft in der Europäischen Union sowie die zunehmende Globalisierung der privaten Aktivitäten in Betracht, wirkt die Berufung auf die deutsche Leitkultur wenig zeitgemäß. Die Parameter, die dem Zeit- und Lebensgefühl entsprechen, leiten sich eher aus den allgemein verbindlichen Grundsätzen des Zusammenlebens ab, die in der demokratisch-menschenrechtlichen Ordnung begründet sind und den Zusammenhang von bürger-schaftlicher Freiheit und Solidarität thematisieren.“<sup>72</sup>
2. - *Chauvinismus*: Eine exklusiv verstandene Leitkultur ist leicht mit übertriebener Vaterlandsliebe und Verachtung gegenüber der Kultur anderer Völker verbunden, bei der es sich um eine Art kultureller Überheblichkeit und Aggression handelt.<sup>73</sup>
3. - *Diskriminierung*: Jürgen Habermas meint, dass in „einem demokratischen Verfassungsstaat [...] auch die Mehrheit den Minderheiten die eigene kulturelle Lebensform - soweit diese von der gemeinsamen politischen Kultur des Landes abweicht - nicht als sogenannte Leitkultur vorschreiben“ darf.<sup>74</sup>
4. - *Entbehrlichkeit*: Angesichts geltender Verfassungsprinzipien – etwa der freiheitlich-demokratischen Grundordnung - bestehe an einer „Leitkultur“ kein Bedarf. Navid Kermani sagt: „Das Grundgesetz ist verbindlicher und präziser als jeder denkbare Begriff einer Leitkultur; zugleich deutet sich darin keine Hierarchie der Menschen an, sondern allenfalls der Werte und Handlungen. Vor dem Grundgesetz sind alle gleich, in einer Leitkultur nicht.“<sup>75</sup>
5. - *Fiktionalität*: Die Leitkultur unterstelle häufig eine gesellschaftliche Identität, die mit der soziokulturellen Wirklichkeit nichts zu tun habe und deshalb zur Scheinidentität gerate. Irene Götz weist darauf hin, dass die Forderung, Einwanderer hätten sich an eine Leitkultur im Sinne einer normativ verstandenen, verbindlichen Kultur anzupassen, von falschen Annahmen ausgehe. Real existiere eine solche homogenisierende, territorial gebundene Entität nicht.<sup>76</sup>
6. - *Ideologiefälligkeit*: Gerade wegen seiner inhaltlichen Unbestimmtheit eigne sich der Begriff der Leitkultur zur ideologischen Aufladung in Formen des Fundamentalismus und des Essentialismus<sup>77</sup> bis hin zu einem menschenfeindlichen und rechtsextremen Gedankengut.<sup>78</sup>
7. - *Kontraproduktivität*: Der Begriff der Leitkultur werde oft mit einer gewissen Verbindlichkeit assoziiert, da man ihn als Gegenbegriff zur als beliebig wahrgenommenen multikulturellen Gesellschaft in Stellung bringe. Damit erhalte er eine „antiplura-

70 Löffler, Integration in Deutschland, München 2011, 277 ff.

71 Umfassend bei Turpin, in: Bedorf/Heidenreich/Obrecht (Hrsg.), Die Zukunft der Demokratie: L'avenir de la démocratie, Berlin 2009, 104 ff.

72 Losch, Kulturfaktor Recht: Grundwerte – Leitbilder – Normen, Köln 2006, S. 53.

73 Göschel, Leitkultur und Leitbarkeit oder Die deutschen Schwierigkeiten mit dem Wesen, Kulturpolitische Mitteilungen 2000, 56.

74 Habermas, Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik?, Frankfurt a.M. 2002, 13.

75 Kermani, in: Lammert (Hrsg.), Verfassung – Patriotismus – Leitkultur, Bonn 2006, 86, 88.

76 Götz, Deutsche Identitäten. Die Wiederentdeckung des Nationalen nach 1989, Köln 2011.

77 Meyer, Identitätspolitik – vom Missbrauch kultureller Unterschiede, Frankfurt a.M., 2002, 353 f.

78 Zick/Küpper, in: Virchow/Langebach/Häusler (Fn. 33), 106 f.

listische Schlagseite“ und werde von Minderheiten, zu deren Integration er eigentlich einladen sollte, als Zumutung empfunden.

8. - *Neo-Rassismus*: Das Bestehen auf einer Leitkultur beruhe auf einer neorassistischen Einstellung, weil statt einer biologischen Differenz eine angeblich unveränderbare kulturelle Differenz gegenüber Menschen in Stellung gebracht werde.<sup>79</sup>
9. - *Paternalismus*: Der mit „Leit-“ beanspruchte Führungs- und Herrschaftsanspruch sei auf das vermeintliche Wohl von Staat und Gesellschaft gerichtet. Zwangsläufig wäre damit eine bevormundende Ausgrenzung und Abwertung des Anderen verbunden, um die eigene Identität zu profilieren und zu privilegieren.
10. - *Polarisierung*: Die Gegner der mit der Leitkultur verbundenen Wertvorstellungen würden pauschal in das grün-alternative, anarchistisch-antifaschistische, liberale und linke Spektrum verwiesen. Gemeinsam soll ihnen ein „kulturell entkernter Begriff der deutschen Nation“ sein.<sup>80</sup>
11. - *Unbestimmtheit*: Der Inhalt des Begriffs Leitkultur ließe sich mit beliebigen Inhalten füllen. Heiner Bielefeldt ist der Ansicht, dass bei der Verwendung des Begriffs Leitkultur immer ein „semantischer Überschuss“ mitschwingen würde; es sei immer noch etwas mehr gemeint, das aber unbestimmt bleibe.<sup>81</sup>
12. - *Unterkomplexität*: Angesichts der Vielschichtigkeit und Dynamik von Kultur bleibe eine Definition dessen, was kulturelle Leitvorstellung sein soll, stets unterkomplex. Jede Komplexitätsreduktion wäre mit einer mehr oder weniger willkürlichen Auswahl einzelner Elemente verbunden.
13. - *Widersprüchlichkeit*: Bei der Berufung auf eine Leitkultur trete häufig die innere Widersprüchlichkeit von Denken und Handeln zutage. Achim Könneke sagt: „Bizarr wird die Leitkultur-Debatte, wenn von denen, die nach Identität von deutschen gleich christlichen Werten rufen, gleichzeitig eben diese ethisch-moralischen und christlichen Werte der Nächstenliebe aus machtpolitischen Gründen suspendiert werden.“<sup>82</sup>
14. - *Xenophobie*: Die Leitkultur appelliere an offene oder latente Überfremdungsängste, die einer realen Grundlage entbehren.
15. - *Zerfallsdynamik*: Frank Schorkopf meint im Gesamtkontext der Flüchtlingskrise: „Aus einer zerfallenden Gesellschaft soll eine gefühlsstarke Gemeinschaft werden. Die tatsächlichen Zusammenhänge werden überhöht, Irrationales tritt an die Stelle des normativen Realismus.“<sup>83</sup> Die Leitkultur bietet sich hierzu als Vehikel an.

Auf politischer Ebene hat der Begriff Leitkultur trotz (oder gerade wegen) dieser Kritik an Bedeutung gewonnen und ist in die Grundsatzprogramme mehrerer Parteien aufgenommen worden. Aktuell findet er sich im Grundsatzprogramm der Partei Alternative für Deutschland (AfD), das auf deren Bundesparteitag am 1. Mai 2016 als „Programm für Deutschland“ beschlossen worden ist,<sup>84</sup> in dem am 5. November 2016 auf dem Landes-

79 Pautz, Die deutsche Leitkultur. Eine Identitätsdebatte, Stuttgart 2005, 69 ff.

80 In diesem Sinn Löffler (Fn. 70), 307.

81 Bielefeldt, Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus, Bielefeld 2015.

82 Könneke, Vergiftete Leitkultur, Kulturpolitische Mitteilungen, 2016, 36.

83 Schorkopf, in: Depenheuer/Grabenwarter (Fn. 8), 13.

84 Alternative für Deutschland (AfD), Grundsatzprogramm: „Programm für Deutschland“, 47 (letzter Abruf 9.3.2017), [https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27\\_afd-grundsatzprogramm\\_web-version.pdf](https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf).

parteitag der Christlich Sozialen Union beschlossenen Grundsatzprogramm „Die Ordnung“<sup>85</sup> und in dem bereits am 3. Dezember 2007 auf dem Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union beschlossenen Grundsatzprogramm „Freiheit und Sicherheit für Deutschland“.<sup>86</sup> Die Gegenüberstellung der wesentlichen Inhalte zeigt, dass es unter den Befürwortern einer Leitkultur zu einer Diskursüberschneidung zwischen bürgerlich-konservativen und rechtspopulistischen Positionen kommt<sup>87</sup> und keine hinreichende Eignigkeit über den Begriffsinhalt und seine Funktion herrscht.

## II. Verfassungsrechtliche Bedenken

Über die bereits aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken hinaus ist fraglich, ob sich der Inhalt der Präambel des BayIntG insgesamt mit dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung vereinbaren lässt.

### 1. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen. Es bedarf eines Mindestmaßes an grundsätzlicher Übereinstimmung.

#### a) Bestimmtheitsgebot

Der Begriff der Leitkultur lässt sich mit dem Bestimmtheitsgebot, das einen klar erkennbaren Regelungsinhalt fordert, an dem der Adressat sein Verhalten ausrichten kann,<sup>88</sup> nicht vereinbaren. Er ist in höchstem Maße unbestimmt, weil unklar ist, worin der identitätsbildende Grundkonsens besteht. Welche konkreten Werte, Bräuche, Traditionen und Sitten gemeint sind und wie sie erkannt werden können, bleibt offen. Eine verfassungskonforme Auslegung scheidet aus, weil deren Ergebnis nicht nur aus einer Einschränkung und Präzisierung des vom Gesetzgeber gewollten Inhalts bestünde, sondern teils in Widerspruch zum erkennbaren Willen des Gesetzgebers treten müsste, wenn anstelle der Werte und Traditionen „des gemeinsamen christlichen Abendlandes“ säkularisierte Werte und Traditionen<sup>89</sup> zum Zuge kämen, die die objektive Wertordnung des Grundgesetzes bestimmen<sup>90</sup> und deren Inhalt anhand einer sich seit Jahrzehnten vorantastenden Judikatur hinreichend genau bestimmen lässt. Der Respekt vor dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber verbietet es, im Wege der Auslegung einem nach Sinn und

85 Christlich Soziale Union (CSU), Grundsatzprogramm: „Die Ordnung“, 13 f. (letzter Abruf 9.3.2017), [http://csu-grundsatzprogramm.de/wp-content/uploads/CSU\\_Grundsatzprogramm.pdf](http://csu-grundsatzprogramm.de/wp-content/uploads/CSU_Grundsatzprogramm.pdf).

86 Christlich Demokratische Union (CDU), Grundsatzprogramm: „Sicherheit und Freiheit für Deutschland“, 37, 57 (letzter Abruf: 9.3.2017), <https://www.cdu.de/grundsatzprogramm>.

87 Pautz (Fn. 79).

88 BVerfGE 49, 168, 181; 59, 104, 114; 62, 169, 183; 80, 103, 107 f; 110, 33, 53 ff; 110, 370, 396 f; 113, 348, 375 f.

89 BVerfG, U. v. 27.1.2015 - 1 BvR 471/10.

90 BVerfG, U. v. 9.2.1982 - 1 BvR 845/79, U. v. 4.6.1985 - 1 BvL 7/85; B. v. 16.12.2014 - 1 BvR 2142/11.

Wortlaut eindeutigen Gesetz einen entgegengesetzten Sinn beizulegen oder den normativen Gehalt einer Vorschrift grundlegend neu zu bestimmen.<sup>91</sup>

#### b) Folgerichtigkeit und Normenwahrheit

In Relativierung des Grundsatzes, dass der Gesetzgeber nichts als das Gesetz schuldet,<sup>92</sup> hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzeswortlaut in seiner jüngeren Rechtsprechung immer häufiger beim Wort genommen und dabei enger werdende Anforderungen an die Rationalität und die Lauterkeit gestellt.<sup>93</sup> Der weite Spielraum bei der Festlegung von Zielen und der Vornahme von Wertungen wird überschritten, wenn ihm offensichtlich unzutreffende Annahmen zugrunde gelegt werden.<sup>94</sup> Von „tief verwurzelten Werten und Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes“, einer Durchformung ganz Bayerns mit „gewachsenem Brauchtum, Sitten und Traditionen“, einem „identitätsbildenden Grundkonsens“, der „täglich in unserem Land gelebt“ wird, kann aufgrund empirischer Befunde keine Rede sein. Die gesellschaftliche Wirklichkeit in Bayern ist eine andere. Darüber hinaus müssen Gesetze logisch, konsequent und schlüssig sein.<sup>95</sup> Das Gebot der Normenwahrheit als Lauterkeitsforderung resultiert nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit<sup>96</sup> und ist ein „Schwesterprinzip“ zur Normenklarheit.<sup>97</sup> Während die Normenklarheit nur die Erkennbarkeit des Regelungsinhalts verlangt, fordert die Normenwahrheit die „Übereinstimmung von Normerwartung und Normgehalt.“<sup>98</sup> Rechtsnormen sollen halten, was sie versprechen.<sup>99</sup> Die Rede von der „freiheitlichen Lebensweise in einer offenen und pluralen Gesellschaft“ ist unvereinbar mit der Verengung auf die „Werte und Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes.“ Beides lässt sich nicht gleichzeitig verwirklichen.

#### c) Verhältnismäßigkeit

Ist bei der Anwendung des BayIntG die Verhältnismäßigkeit zu prüfen, ergibt sich aus der in der Präambel definierten Leitkultur kein verfassungsrechtlich legitimes Ziel.<sup>100</sup> Der Staat ist verfassungsrechtlich zur Integration von Migranten durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)<sup>101</sup> und das implizite Staatsziel der Vitalität und Dauerhaftigkeit der freiheitlichen Verfassungsordnung<sup>102</sup> verpflichtet. Bei der zu wahrenen und zu sichernden Leitkultur handelt es sich dagegen um kein legitimes Ziel. Die zugrunde liegenden legislatorischen Vorstellungen widersprechen der praktischen Erfahrung in so hohem

91 BVerfGE 90, 263, 274 f.; 119, 247, 274; 128, 193, 209 ff.; 132, 99, 127 ff.

92 Waldhoff, in: Depenheuer/Heintzen/Jestaedt/Axer (Hrsg.), FS f. Isensee, Heidelberg 2007, 325; Geiger, in: Berberich (Hrsg.), Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, Stuttgart 1979, 141.

93 BVerfGE 132, 334; 107, 218, 256; 114, 196; 108, 1, 20.

94 BVerfGE 86, 90, 109.

95 BVerfGE 98, 83, 97 ff.; BVerfGE 98, 106, 119; vgl. auch Stern, Staatsrecht, III/2, München 1994, § 96 IV 9, 1830.

96 BVerfGE 107, 218 (256), 108, 1 (20); 114, 196 (236 f.).

97 BVerfGE 108, 1 (20), 114 (196, 236 f.), 114, 303 (312).

98 Drüen, Normenwahrheit als Verfassungspflicht, ZG 2009, 60 (66).

99 BVerfGE 114, 196 (236 f.).

100 BVerfGE 20, 162, 186 f.; 96, 44, 51; 115, 166, 197.

101 Groß, Integration durch Sprache, KJ 2006, 2 (8).

102 Uhle, in: Depenheuer/Grabenwarter (Fn. 8), 253 ff.

Maß, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für eine gesetzgeberische Entscheidung sein können.<sup>103</sup>

#### d) Neutralitätsgebot

Schließlich ist das in der Präambel des BayIntG enthaltene Bekenntnis zum „gemeinsamen christlichen Abendland“ nicht mit dem Grundsatz der staatlichen Neutralität vereinbar. Der Staat ist Heimstatt aller Bürger unabhängig von ihrem religiösen Bekenntnis und ihrer Weltanschauung.<sup>104</sup> Er ist gemäß Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3 Satz 1, Art. 33 Abs. 3 GG; Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV) i.V.m. Art. 140 GG zu weltanschaulich-religiöser Neutralität verpflichtet. Unzulässig ist nicht nur die Einführung einer Staatskirche, sondern auch die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse und die Ausgrenzung Andersgläubiger.<sup>105</sup> Keinesfalls darf er sich mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft identifizieren.<sup>106</sup> Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes ist gekennzeichnet von Offenheit gegenüber der Vielfalt weltanschaulich-religiöser Überzeugungen und gründet dies auf ein Menschenbild, das von der Würde des Menschen und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Selbstbestimmung und Eigenverantwortung geprägt ist.<sup>107</sup> Der Staat darf keine gezielte Beeinflussung im Dienste einer bestimmten politischen, ideologischen oder weltanschaulichen Richtung betreiben.<sup>108</sup>

### 2. Vereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung

Die Präambel des BayIntG ist wegen der vorgenannten Verstöße auch mit der Bayerischen Verfassung unvereinbar. Das Bestimmtheitsgebot,<sup>109</sup> das Gebot der Normenwahrheit,<sup>110</sup> das Gebot der Folgerichtigkeit,<sup>111</sup> das Verhältnismäßigkeitsprinzip<sup>112</sup> und das Neutralitätsgebot<sup>113</sup> gelten hier ebenso.

### III. Fazit

Abgesehen davon, dass sich der bayerische Landesgesetzgeber mit der Entscheidung für eine Präambel zum BayIntG einer bei einfachgesetzlichen Regelungen ungewöhnlichen und historisch nicht unbelasteten Regelungstechnik bedient hat, ist ihr Inhalt nach Ansicht des Autors verfassungswidrig, weil in ihr eine aus empirisch unzutreffenden Annahmen konstruierte staatliche Scheinidentität zutage tritt und sich die Erwägungen zur Leitkultur, zum Zweck des Gesetzes und zu den Voraussetzungen der Integration mit

103 BVerfGE 126, 112.

104 BVerfGE 108, 282 (299).

105 BVerfGE 19, 206 (216); 24, 236 (246); 33, 23 (28); 93, 1 (17).

106 BVerfGE 30, 415 (422); 93, 1 (17); 108, 282 (300).

107 BVerfGE 41, 29 (50); 108, 282 (300 f.).

108 BVerfGE 93, 1 (16 f.); 108, 282 (300). – Vgl. zu alldem BVerfG, B. v. 18.10.2016 - 1 BvR 354/11 - NJW 2017, 381.

109 BayVerfGE 56, 1, 9; 57, 113 (127); 62, 79 (99).

110 Berger, in: Geis (Hrsg.), Hochschulrecht im Freistaat Bayern, Heidelberg 2009, VIII Rn. 168.

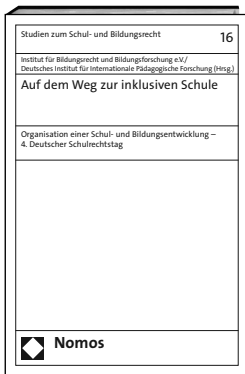
111 BayVerfG, E. v. 12.6.2013 – Vf. 11-VII-11; E. v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05.

112 BayVerfGHE 56, 148 (167 f.); 59, 80 (94); 60, 234 (247).

113 BayVerfGHE 41, 44 (49); 50, 156 (167).



mehreren rechtsstaatlichen Prinzipien nicht vereinbaren lassen. Obwohl eine Präambel keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber den Normadressaten entfaltet, wirkt sich der in ihr enthaltene verfassungsrechtliche Makel bei der Heranziehung der Definition des Begriffs der Leitkultur zur Komplettierung einzelner Rechtsvorschriften (vgl. Art. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 3 Satz 2, Art. 9 Abs. 1 Satz 2, Art. 10 Satz 2 BayIntG) und die Berücksichtigung des angegebenen Gesetzeszwecks bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe als „weiterfressender Mangel“ aus, der das ganze Gesetz infiziert. Der bayerische Landesgesetzgeber hätte sich am Vorspruch der Bayerischen Verfassung orientieren sollen, um anhand grundlegender Werte (Frieden, Menschlichkeit, Recht) auch bei der Regelung der Integrationsaufgabe Maß und Ziel vor Augen zu haben.



## Auf dem Weg zur inklusiven Schule

Organisation einer Schul- und  
Bildungsentwicklung –  
4. Deutscher Schulrechtstag

Vom Institut für Bildungsrecht und  
Bildungsforschung e.V. und Deutsches Institut  
für Internationale Pädagogische Forschung  
2017, 96 S., brosch., 29,- €  
ISBN 978-3-8487-4075-8  
eISBN 978-3-8452-8384-5

(Studien zum Schul- und Bildungsrecht, Bd. 16)  
[nomos-shop.de/29486](http://nomos-shop.de/29486)

Das Thema „Inklusion“ im Bildungswesen ist derzeit in aller Munde. Der 4. Deutsche Schulrechtstag hat sich den sich daraus ergebenden Herausforderungen für das deutsche Bildungs- und Schulsystem gewidmet. Der Band versammelt die Fachbeiträge der Tagung.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter:  
[www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**