

Stellungnahme zum Entwurf eines Bayerischen Integrationsgesetzes

Am 24. Februar 2016 hat das Bayerische Kabinett den Entwurf eines Integrationsgesetzes gebilligt. Dieser Entwurf liegt nun zur Kommentierung durch Akteure der Zivilgesellschaft vor. Diese Möglichkeit will auch der Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising als oberstes Vertretungsorgan der katholischen Laiinnen und Laien der Erzdiözese nutzen.

Katholische Gemeinden und Verbände sind seit Jahren aktiv in der Integrationsarbeit tätig und dieses Engagement hat sich aufgrund der Herausforderungen des letzten Jahres noch einmal wesentlich gesteigert. Christinnen und Christen engagieren sich hier stark, denn die Integration aller Menschen (nicht nur von Christen!) ist zugleich Kernkompetenz und Kernaufgabe aller christlichen Gemeinden!

Die Grundlagen der folgenden Kommentierung sind ein aus der jüdisch-christlichen Tradition gespeistes Gottes- und Menschenbild und die damit in Verbindung stehenden biblischen Aussagen über den Umgang mit Fremden sowie die Grundorientierungen der katholischen Soziallehre.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Diözesanrat das Vorhaben eines Integrationsgesetzes. Auch das darin vorgesehene Amt eines Bayerischen Integrationsbeauftragten und die regelmäßige Erstellung eines Integrationsberichts sind im Grundsatz als sinnvoll anzuerkennen. Freilich schränkt eine rein ehrenamtliche Tätigkeit (Art. 15,2) Handlungsspielraum und –kompetenz eines Integrationsbeauftragten in hohem Maße ein und die Abfassung eines Integrationsberichts als reinen Tätigkeits- und nicht als Sachstandsbericht nur einmal in der Legislaturperiode erscheint angesichts der aktuell beobachtbaren Geschwindigkeit der Veränderungen und der Komplexität ernstgemeinter Integrationsbemühungen nur bedingt überzeugend. Auch wäre es wohl sinnvoll, das Amt des Bayerischen Integrationsbeauftragten beim bayerischen Landtag anzusiedeln und nicht bei der Staatsregierung. Darüber hinaus wirkt die „Kann-Bestimmung“ für die Einsetzung eines Bayerischen Integrationsrates (Art. 15,4) wenig ambitioniert, insbesondere weil ein solcher bereits seit dem Jahr 2010 existiert. Dessen Position und Kompetenzen müsste angesichts der Komplexität der Herausforderungen vielmehr deutlich aufgewertet werden und seine Arbeit transparenter gestaltet werden, wie dies teilweise in anderen Ländern oder auf der Bundesebene durchaus der Fall ist.

Subsidiarität als Ansatz und Desiderat

Positiv anzumerken ist das im Gesetzentwurf erkennbare explizit subsidiäre Verständnis der Arbeit zivilgesellschaftlicher Akteure, unter anderem der christlichen Kirchen, in der Flüchtlingshilfe und in der Integrationsförderung. Allerdings wird Subsidiarität dabei sehr einseitig als Verpflichtung zur Verantwortung für sich und die seinen verstanden (Präambel, 7). Die katholische Soziallehre hat demgegenüber schon seit langem erkannt, dass Subsidiarität nicht nur die Abwehr einer zentralistischen Kompetenzzuweisung meint, sondern ebenso ein Hilfeleistungsgebot für die näher am Menschen befindlichen Strukturen und Ebenen umschließt und über solidarische Verpflichtungen gegenüber Hilfsbedürftigen in Qualität (Hilfe zur Selbsthilfe) und Quantität (nimmt auch helfende und anwaltschaftlich agierende Organisationen in den Blick) hinausgeht. So verwundert es auch nicht, dass neben dem Dank für die geleistete Arbeit im Gesetzentwurf keine konkreten und verbindlichen Maßnahmen zur Stärkung und Unterstützung dieses zivilgesellschaftlichen Engagements aufgeführt werden, einmal abgesehen von der Unterstützung von „Angebote(n) der Rückkehrberatung“ (Art. 3,6). So wird zwar u. a. die Bedeutung der politischen Bildung, die Aufgabe des Staates zur Förderung der interkulturellen Sensibilität von Bevölkerung und Verwaltung und die Förderung des bürgerlichen Engagements betont (Art. 3,3). Die Umsetzung soll jedoch in gesonderten und bisher nicht präzisierten Förderrichtlinien erfolgen, die noch dazu „zu befristen und mit einem Haushaltsvorbehalt zu versehen“ sind (Art. 3,8). Dabei könnten gerade diese Ansätze dazu beitragen, „die Integrationskraft Bayerns zu erhalten und zu stärken“.

Die Menschenwürde als Ausgangspunkt und blinde Flecken in ihrem Verständnis

Wir teilen das Ziel, Menschenwürde und Menschenrechte zur Grundlage aller Integrationsbemühungen zu machen (Präambel, 3) und diese explizit in einer christlich-jüdischen Glaubenstradition zu verankern (Präambel, 2). An dieser Stelle muss jedoch betont werden, dass die die Würde des Menschen konkretisierenden Rechte in menschenrechtlicher Lesart nicht nur „Grund- und Freiheitsrechte“ sondern auch soziale Anspruchsrechte umfassen. In der Tradition der katholischen Menschenrechtsrezeption (u. a. Enzyklika *Pacem in terris* [1963] von Papst Johannes XXIII.) und auf der Grundlage des biblischen Verständnisses der Nächstenliebe ist die gegenseitige Verschränkung von Grund- und Freiheitsrechten sowie von sozialen Anspruchsrechten selbstverständlich. Bildung ist nach christlichem Verständnis eben nicht ‚nur‘, wie im Entwurf genannt, ein Instrument und „zentraler Schlüssel“ zur Integration (Art. 3,1), sondern ein Recht, das jedem Menschen zusteht. Solch konkrete Ansprüche, die Ankommenden auf der Grundlage der vom Gesetzentwurf selbst aufgerufenen Wertebasis zukommen, werden jedoch, wenn überhaupt, nur benannt, allerdings kaum durch konkrete Regelungsvorhaben abgesichert oder sogar aufgeweicht (im Bezug auf die Schulpflicht etwa bei der Verpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen; Art. 17a,5.3b) Eine Option für die Armen, wie sie im Gefolge des II. Vatikanums als biblisch begründete Konkretisierung der Nächstenliebe in gesellschaftlichen Zusammenhängen formuliert wurde, kommt hier wesentlich zu kurz. Gänzlich problematisch wird die Behauptung einer menschenrechtlichen Grundlage allerdings dann, wenn es in Art. 18 heißt: „Auf Grund dieses Gesetzes können die Grundrechte auf Freiheit der Person, Versammlungsfreiheit, Unverletzlichkeit der Wohnung und Eigentum [...] eingeschränkt werden.“ Auch wenn dies juristisch möglich sein sollte, ist eine solche Regelung unter ethischen Gesichtspunkten abzulehnen, wird hier doch de facto einem bestimmten Personenkreis sein gleichberechtigtes Mensch-Sein abgesprochen.

Darüber hinaus weist der Gesetzesentwurf in diesem Bereich auch noch in weiterer Hinsicht problematische Einseitigkeiten auf: So wird im Artikel 13 die Möglichkeit eröffnet, dass „wer durch demonstrative Regelverstöße, Verunglimpfungen oder sonst durch nach außen gerichtetes Verhalten beharrlich zum Ausdruck bringt, dass er die freiheitliche demokratische Grundordnung [...] ablehnt, durch die Sicherheitsbehörden verpflichtet werden kann, sich einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu unterziehen“. Gilt dies auch für Einheimische, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung in Zweifel ziehen? Auch der Artikel 14 („Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung“) bleibt in diesem Kontext unpräzise.

Der doppelte Ansatz des Förderns und Forderns und die Dominanz des Forderns

Der in der Hinführung als für den Gesetzesentwurf leitend postulierte Ansatz des Förderns und Forderns (Begründung, S. 2) bzw. der Integrationsförderung und der Integrationspflicht (Art. 1) gerät in den Details in eine deutliche Schiefelage: In den konkreten Umsetzungen formuliert der Entwurf v. a. klare Regelungen des Forderns. Maßnahmen, die das Fördern in den Blick nehmen, werden jedoch in der Regel nicht näher ausgeführt und bleiben damit weich, interpretierbar und ohne jeden konkreten Verpflichtungscharakter für das Land – „Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch die in diesem Gesetz begründeten Förderungen, Angebote oder Begünstigungen nicht begründet. Sämtliche finanzwirksamen Maßnahmen erfolgen nach Maßgabe des Staatshaushalts.“ (Art. 17).

So wird in Art. 4,3 festgestellt, dass der Staat beim Spracherwerb in den ersten sechs Jahren nach der Einreise „unterstützt“. Umfang, Qualität und Finanzierung dieser Unterstützung aber bleiben undeutlich. Demgegenüber wird klar geregelt, dass einer Person, die sich selbstverschuldet nach drei Jahren nicht in deutscher Sprache verständigen kann, Kosten für Dolmetscher und Sprachschulung auch im Nachhinein auferlegt werden können (Art. 4,3-4). Hintergründe wie erlittene Traumata oder unzureichende Bildungskarrieren aufgrund der Verhältnisse im Herkunftsland werden ausgeblendet. Auch die relativ ausführlich behandelte vorschulische Sprachförderung (Art. 5) nimmt die besonderen Bedürfnisse von Nicht-Muttersprachlern und insbesondere die dafür notwendige Aus- und Fortbildung des pädagogischen Personals sowie finanzielle Unterstützung für die Kindertageseinrichtungen kaum in den Blick, sondern wiederholt de facto beinahe ausschließlich bereits bestehende Regelungen.

Dabei ist ein Ansatz des Förderns und Forderns sicher im Grundsatz nicht falsch – er muss jedoch gleichgewichtig umgesetzt werden. Natürlich bedarf es auch auf Seiten der Ankommenden der Bereitschaft und der Anstrengung, sich mit bestehenden Traditionen und normativen Orientierungen auseinandersetzen und sich auch auf sie einzulassen. Nur durch Sanktionsdrohungen und ohne rechtsverbindliche Unterstützung und finanzielle Absicherung entsprechender Angebote wird dies aber nicht gelingen oder zu Frustration und zur Abkapselung in sog. Parallelgesellschaften führen. Dies sollte aber nicht Zielsetzung oder Konsequenz eines Integrationsgesetzes sein, dass diesen Namen verdient. Das Gesetz sollte vielmehr gesellschaftliche Teilhabechancen für alle eröffnen und ermöglichen.

Integration als Anpassung an eine Leitkultur?

Dem Entwurf liegt ein sehr einseitiger und bisweilen auch etwas diffuser Integrationsbegriff zugrunde. Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung (S. 2): „Integration besteht aus Geben und Nehmen – für beide Seiten. Der Entwurf versucht daher, einen ausgewogenen Rahmen zu skizzieren, der die Interessen der heimischen Bevölkerung ebenso abbildet wie die Interessen der Migrantinnen und Migranten“. In den vorhergehenden Textpassagen wird aber klar benannt, dass es in erster Linie darum geht, dass die Ankommenden eine vorherrschende „Leitkultur“ akzeptieren müssen. Und dies wird auch im Gesetzestext deutlich: „Diese identitätsbildende Prägung unseres Landes (Leitkultur) im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zu wahren und zu schützen ist Zweck dieses Gesetzes“ (Präambel, 12). Es geht darum, dass Ankommende sich mit „vorherrschenden Umgangsformen, Sitten und Gebräuchen“ (Art. 3,2) vertraut machen, um „an der Leitkultur ausgerichtete Angebote“ (Art. 3,3) usw. Integration ist aber immer ein wechselseitiger Prozess, bei dem sich auch die aufnehmende Gesellschaft verändert. Und dies gilt nicht nur empirisch, sondern auch normativ: Wenn die Menschenwürde als Grundlage der Argumentation ernst genommen werden soll, dann müssen auch die Traditionen und Werte der Geflüchteten und Aufzunehmenden als zentraler Bestandteil ihres Selbstbildes ernst genommen und ihnen ein Recht darauf als Teil ihrer Identität zugesprochen werden. Integration kann unter diesem Gesichtspunkt eben nicht die reine Anpassung an eine wie auch immer definierte Leitkultur meinen, sondern bringt immer auch etwas Neues hervor. Ein Ansatz des Förderns und Forderns kann sich im Rahmen eines Integrationsgesetzes daher streng genommen nicht nur auf die Ankommenden beziehen, sondern muss auch die aufnehmende Gesellschaft in den Blick nehmen – über die relativ vage formulierte Förderung der „interkulturellen Sensibilität von Bevölkerung und Verwaltung“ (Art. 3,3) und der schulischen Lehrkräfte (Art. 7,2) hinaus. Die Bedeutung des Religionsunterrichts etwa für das Verständnis der eigenen sowie fremder religiöser Vorstellungen und für das interreligiöse Gespräch müsste hier genannt und bestärkt werden. Die Vorstellung von einer „gemeinsamen Heimat“ Bayern (Begründung, S. 2; Präambel, 10) bleibt sonst wohl nur Illusion.

Darüber hinaus schwankt der Entwurf in seinem Verständnis von Integration ständig zwischen wirtschaftlicher und kultureller Integration. Einerseits wird von der Erhaltung einer Leitkultur gesprochen, andererseits eine Zielbestimmung auf „wirtschaftliche Prosperität“ betont bzw. damit in Verbindung gebracht (Begründung, S. 1). Einmal abgesehen davon, dass weder ein stabiler Zusammenhang zwischen Wertebasis und ökonomischem Erfolg einer Gesellschaft eindeutig nachzuweisen ist, noch unter christlicher Perspektive ein gutes Leben eindimensional und nicht einmal in erster Linie abhängig sein sollte von „wirtschaftlicher Prosperität“, erscheint es wenig integer, lediglich die Kosten des Gesetzes anzuführen (allerdings ohne Angabe der Höhe oder auch nur der geschätzten Dimension; Begründung S. 2-3), jedoch die nachgewiesenen positiven gesellschaftlichen und auch wirtschaftlichen Konsequenzen von Zuwanderung konsequent auszublenden. Stattdessen wird mehrfach die Gefahr der Überforderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschland durch Zuwanderung formuliert. Jenseits dessen, ob dies einer empirischen Überprüfung standhält, sei darauf verwiesen, dass bei einer Betonung der eigenen christlichen Tradition, ein zentraler Bestandteil neutestamentlicher Ethik nicht einfach ausgeblendet werden kann: Aufgrund der sicheren Hoffnung auf Erlösung müssen wir uns als Christen nicht in erster Linie um die Anhäufung irdischer Güter sorgen, sondern sind befreit zur Hinwendung zum Nächsten, zu jedem anderen Menschen. Wenn darüber hinaus angeführt wird, dass Integration die Voraussetzung dafür sei, „dass die Arbeitslosigkeit

niedrig bleibt, der Wohlstand erhalten wird“ (Begründung, S. 2), dann klingt hier eine unterschwellige Kriminalisierung und Problematisierung anderer kultureller Traditionen an, die in ihrer Allgemeinheit ihrerseits nur als extrem problematisch bezeichnet werden kann. Wenn unter „Kosten des Gesetzes“ (zur Förderung der Integration!) explizit ein erhöhter Aufwand für Strafgefangene angeführt wird (Begründung, S. 3) oder im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz Asylbewerberunterkünfte zu Orten mit erweiterten Rechten für die Polizei erklärt werden (Art 17a,1), deutet auch das signifikant in diese Richtung.

Wider die Dynamik der Werteentwicklung

Hinter den genannten kritischen Grundausrichtungen des Gesetzentwurfs steht letztlich eine sehr statische Vorstellung von der Wertebasis einer Gesellschaft. Im politischen wie auch im gesellschaftlichen Diskurs wird jedoch permanent über die Werte und Normen unseres Zusammenlebens „verhandelt“ und im Rahmen der Gesetzgebung werden jenseits der Grundrechte Änderungen / Ergänzungen / Streichungen / Konkretisierungen selbst im positiven Recht vorgenommen, also verändert. – Ein solcher Wandel gilt letztlich für jedes menschliche Wertesystem und explizit auch für eine sich als christlich verstehende Leitkultur. Denn auch das christliche Evangelium muss in spezifischen historischen und kulturellen Kontexten immer wieder neu konkretisiert werden (Gaudium et Spes, 1965). Eine Aufgabe, mit der man nie fertig wird und die ebenso für die Würde des Menschen und die Menschenrechte formuliert werden kann. Eine sich in christlicher Tradition auf Menschenwürde und Menschenrechte berufende Gesellschaft muss sich daher immer wieder die Frage stellen, wie die tatsächliche Ausübung der Menschenrechte für alle Menschen gesichert werden kann, wie die daraus abgeleitete Pluralität gelebt und eine Toleranz, die nur in der Intoleranz ihre notwendige Grenze hat, befördert werden kann. Eine Aufgabe, die sich der vorliegende Entwurf zu einem Integrationsgesetz mit Blick auf aus Kriegsgebieten und existentieller Not Fliehenden leider nur in einem sehr engen Rahmen stellt und damit – sollte der Entwurf so Gesetzeskraft erlangen – eine große Chance verpasst, die bayerische Gesellschaft wirklich zukunftsfähig zu machen.

Der Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising kommt deshalb nicht umhin, den bayerischen Landtag und die Staatsregierung aufzufordern, den Gesetzesvorschlag zu modifizieren. Maßnahmen zur Gewährleistung bürgerlicher und sozialer Menschenrechte sowie zur Förderung der Integrationsfähigkeit von Ankommenden wären ebenso zu konkretisieren und rechtsverbindlich festzuschreiben wie dies bereits im Feld der Forderungen an die Ankommenden geschehen ist. Darüber hinaus sollte auch die Stärkung der Integrationskraft der aufnehmenden Gesellschaft in den Fokus geraten, etwa durch die verbindliche, substantielle und subsidiäre Unterstützung für zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich der Flüchtlings- und Integrationshilfe. Darüber hinaus sollten im Rahmen des geplanten Integrationsgesetzes Strukturen der Mitgestaltung von Migranten genannt und gefördert werden.

Integration ist keine Aufgabe nur für die nächsten Jahre, sondern die zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung der nächsten Jahrzehnte. Insofern sollten auch nicht so sehr Präventionsmaßnahmen, sondern die Chancen für die Migranten und für die Gesellschaft im Mittelpunkt gesetzgeberische Aktivitäten stehen. Integrationsmaßnahmen lassen sich nicht „befristen“! Dabei sollte aber auch der bei vielen Migranten bestehende

Rückkehrwunsch nicht aus dem Blick geraten. Sie sollten ein positives Bild von Deutschland als weltoffenem und gastfreundlichem Land in ihre Heimatländer zurücktragen können.

Als Kirche wollen wir die Integration von Menschen als Teil unseres Sendungsauftrages ernst nehmen, unterstützen daher jegliche positiven Integrationsmaßnahmen des Staates und sind auch weiterhin bereit, subsidiär unseren Beitrag zum Gelingen dieser Aufgabe beizutragen.



Prof. Dr. Tremmel

Vorsitzender des Diözesanrats

06.04.2016

Gez.

Prof. Dr. Rappenglück

Vorsitzender Sachausschuss Flucht und Asyl