

## **Rechtspolitische Konferenz des BADCJ am 29. und 30. März 2019**

„Plurale Gesellschaft – Gleiches Recht!“ war die Überschrift der Konferenz der CDU-Juristinnen und -Juristen in Karlsruhe zum nach wie vor wichtigen und aktuellen Thema der Integration von Zuwanderern.

Wie alle europäischen Industrieländer ist auch Deutschland zum Einwanderungsland geworden. Einwanderung findet statt und es werden künftig weiterhin Flüchtlinge versuchen, hier Schutz und Arbeit zu finden. Niemand kann angesichts der zahlreichen instabilen Länder dieser Erde ausschließen, dass sich erneut größere Flüchtlingsströme in Richtung Europa bewegen. Deutschland ist bezüglich der Wirtschaftskraft, der Stabilität und der Sicherheit ein Erfolgsmodell, das nach wie vor für viele Menschen auch aus fremden Kulturkreisen attraktiv bleibt. Nicht zu vergessen und auch nicht zu vernachlässigen ist die gewollte Zuwanderung von Fachkräften und die EU-Binnenwanderung. Mit jeder Zuwanderung wird unsere Republik pluraler, interkultureller und heterogener.

Integration bleibt daher auch künftig ein aktuelles Thema, das ständige Anpassungen erfordert. Auch das Recht muss entsprechend den Entwicklungen ständig neu justiert werden.

Integration ist kein Selbstläufer, sondern muss immer neu gefordert und gefördert werden. Bei der Integration geht es um das Zusammenwachsen und das Zusammenfügen. Zuwanderung ist aber auch ein Prozess der Umverteilung, weil ein Platz eingenommen wird, den ein anderer freigemacht hat. Staat und Politik müssen definieren, wie das gesellschaftliche Zusammenleben verstanden wird, was von Migrant\*innen erwartet werden kann und was wie umverteilt wird. Welche Rolle das Recht und die Gesetzgebung spielen können oder sollen, hängt ebenfalls vom Willen von Politik und Gesetzgebung ab, was wiederum die Definition von Gesellschafts- und Integrationsmodellen erfordert. Integration ist kein feststehender Begriff. Je nach Sichtweise wird er unterschiedlich ausgelegt.

Prinzipiell können drei Integrationsmodelle unterschieden werden, nämlich der Multikulturalismus, das republikanische Modell und das Segregationsmodell.

Der Multikulturalismus akzeptiert fremde Kulturen und lässt sie neben der Kultur der Einheimischen bestehen. Auch Subkulturen werden akzeptiert. Der Nachteil liegt in der gesellschaftlichen Marginalisierung von Minderheiten und im Entstehen von Rechtspopulismus.

Das republikanische Modell sieht Zuwanderer als potentielle Staatsbürger. Der Staat fordert in diesem Modell Anpassung und verneint kulturelle Unterschiede. Der öffentliche Raum ist kulturell und religiös neutral. Probleme bei der Integration erzeugen Bedürfnisse nach Sonderförderungen und es entstehen damit auch Sonderbehandlungen.

Das Segregationsmodell war lange im Zusammenhang der Anwerbung von damals so genannten Gastarbeitern in Deutschland vorherrschend. Dieses Modell lebte von der Vorstellung, dass die Zugewanderten irgendwann in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Um die Rückkehrfähigkeit zu erhalten, wurde Wert auf den Erhalt und die Pflege der Muttersprache und samt Beibehaltung der Heimatkultur gelegt. Der Nachteil lag in der Ausgrenzung der Zuwanderer und der Entstehung von Parallelstrukturen. Entgegen den Erwartungen der ersten Jahre der Anwerbung von Gastarbeitern wurde in Deutschland festgestellt, dass diese Menschen doch hierblieben. Das erzwang den Politikwechsel, um die Integration der Zuwanderer zu ermöglichen und zu fördern. Das ursprüngliche Ausländergesetz wurde 2005 zum Zuwanderungsgesetz, das die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern im Interesse der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik zum Ziel hatte. Integrationskurse und Sprachkurse konnten verpflichtend gemacht werden und der Grundsatz des Förderns und Forderns mit der Möglichkeit zur Sanktionierung gegebenenfalls mit Leistungskürzungen fand seinen Eingang in die Zuwanderungspolitik.

Außer der gesteuerten Zuwanderung gibt es noch die ungesteuerte Migration, die auf der Asylrechtsgarantie und den internationalen Flüchtlingsabkommen beruht. Auch für die Menschen, die auf der Grundlage der Schutzrechte für Flüchtlinge zu uns kommen, entstehen bei absehbar längerem Aufenthalt Fragen und Probleme der Integration.

Ansatzpunkt für die Rolle des Rechts bei der Integration ist das Grundgesetz, das zwischen den Grundrechten für Deutsche und für Jedermann unterscheidet. Beispielsweise ist es zulässig, Asylbewerbern Arbeitsverboten zu unterwerfen. Bei der Unterscheidung zwischen den ausschließlich Deutschen vorbehaltenen und den für Jedermann geltenden Grundrechten spielt der Gleichbehandlungsgrundsatz eine selbstverständliche Rolle und erzwingt nach dem Ultima-Ratio-Prinzip schlüssige Begründungen, wenn Grundrechte von Zuwanderern anders als bei Deutschen beschränkt werden. Deshalb steigert sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer der Migranten nicht nur deren Aufenthaltssicherheit, sondern auch die rechtliche Angleichung; je längerfristiger die Aufenthaltsperspektiven sind, um so verfestigter sind nicht nur die Bleiberechte, sondern auch die Gleichstellungen mit Inländern.

Im Sozialrecht ist die Tendenz festzustellen, die Gleichbehandlung zwischen Aus- und Inländern nach dem Territorialitätsprinzip zu regeln; wer sich nicht rechtmäßig in Deutschland aufhält, erhält keine Leistungen. So haben auch EU-Bürger, die sich ohne Aufenthaltstitel im Land aufhalten, keine sozialrechtlichen Leistungsansprüche. Beim Aufenthalt von Ausländern, die abgeschoben werden sollen, aber Abschiebehindernisse bestehen, ist das Territorialitätsprinzip unterbrochen. Denn es besteht kein Bleiberecht, weshalb die territoriale Bindung fehlt und Leistungskürzungen gerechtfertigt sind. Aber es gilt das Grundgesetz mit der Pflicht zur Wahrung der Menschenwürde auch bei Leistungskürzungen.

Das Grundgesetz räumt prinzipiell allen Menschen Freiheitsrechte ein. Allerdings sind nur die Freiheiten des Einzelnen, nicht hingegen Gruppeninteressen, geschützt. Der Multikulturalismus im oben beschriebenen Sinne genießt daher keinen grundgesetzlichen Schutz. Das Grundgesetz fordert die Ermöglichung von Teilhabe der Zugewanderten, verlangt aber nicht die Assimilation. Das Grundgesetz erkennt Verschiedenheit durchaus an. Ein Beispiel ist die Religionsfreiheit, die über Art. 4 GG in den öffentlichen Raum eindringt. Das Wahlrecht setzt die Staatsbürgerschaft voraus; mit der Ausnahme dem Wahlrecht auf kommunaler Ebene zugunsten der EU-Bürger. Wenn Zugewanderte das volle Wahlrecht erhalten sollen, bleibt nur der Weg über die Erleichterung der Einbürgerung.

Die Geltung von Grundrechten und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung fordert von jedem Respekt und Toleranz gegenüber den anderen. Gleiches gilt für die Beachtung der Gleichheit von Mann und Frau, die Achtung von Religions und Meinungsfreiheit. Die Beachtung des Grundgesetzes und des Toleranzgebotes müssen von den staatlichen Organen unbedingt gefordert werden. Das ist nicht für alle selbstverständlich. Innerhalb von einigen Kulturkreisen entstehen Parallel- und Selbstjustiz. Das ist für den deutschen Staat intolerabel. Der Staat muss auf die unbedingte Beachtung von Recht und Gesetz dringen und das auch durchsetzen. Ohne die Akzeptanz und Durchsetzung unserer Rechtsordnung kann Integration nicht funktionieren. Hier zeigt sich die Rolle des Rechts bei der Integration sehr deutlich, weil es unterschiedslos für alle gilt und von allen zu beachten ist. Zur Integration gehören auch Grundkenntnisse über das Entstehen unseres Staatswesens und das Wissen um die wichtigsten Gegenstände der Staatsräson, die die Innen- und Außenpolitik leiten. Die Anerkennung und der Schutz des Staats Israel ist ein hervorzuhebender Teil davon.

Der Begriff der Integration wird je nach politischer Auffassung unterschiedlich ausgelegt und verstanden. Das Verständnis von Integration lässt die Unterscheidung in einen rechtlichen und einen kulturellen Aspekt zu. Und die Integration hat auch einen subjektiven Anteil, weil sie vom Zugewanderten akzeptiert und gelebt werden muss; die Migranten also emotional „mit dem Herzen“ beteiligt sein müssen. Der kulturelle Aspekt der Integration ist rechtlich schwer zu fassen. Auch wenn in rechtlicher Hinsicht die Gleichbehandlung von Mann und Frau und der Respekt der Rechte und des Ansehens von Frauen selbstverständlich sein sollten, lassen sich Verhaltensweisen mancher Zugewanderter wie die Weigerung beim Händeschütteln bei Begegnungen und der ostentativen Missachtung von Frauen juristisch nur schwer sanktionieren. Der in der politischen Öffentlichkeit geprägte Begriff der „Leitkultur“ bietet in rechtlicher Hinsicht keinen Leitfadens, weil dieser Begriff undeutlich geblieben ist. Zu einem freiheitlichen pluralen Staat passt keine Steuerung von Kultur. Er vertraut darauf, dass sich die Menschen selbst organisieren. Dennoch sollte sich das Recht nicht zurückziehen, sondern es sollte in Einzelfällen versucht werden, Konflikte zu verrechtlichen. Das zwingt zur Rationalisierung von Problemen. Beispielsweise müssen im Zusammenhang mit dem Kopftuchverbot verschiedene Rechtsgüter gegenübergestellt und abgewogen werden. Die Schulpflicht muss mit Rechtsmitteln gegen kulturelle Gepflogenheiten aus den

Herkunftsländern durchgesetzt werden, damit die Kinder und Jugendlichen die für sie fremde Kultur und die Toleranz gegenüber anderen einschließlich der Sprache lernen. Allerdings werden hier wieder die Grenzen des Rechts deutlich, weil der Zwang zur Anwendung der deutschen Sprache nicht überall durchgesetzt werden kann; das beginnt schon auf dem Schulhof. Das Recht muss die Teilhabe der Migranten garantieren, es muss geklärt sein, dass das Recht ausnahmslos für alle gleich ohne Rücksicht auf einzelne Gruppeninteressen durchgesetzt wird, damit Ausgrenzungen vermieden und die Bildung von Subkulturen verhindert wird. Teilhabe kann auch das Recht zur Mitwirkung an demokratischen Prozessen sein. Auch hier muss der Staat Signale setzen, dass die Mehrheit auf demokratischer Grundlage klare, für alle gleichermaßen geltende, Regeln erlässt.

Die Antwort auf die Frage, ob Integration eine Hol- oder eine Bringschuld ist, muss in rechtlicher Hinsicht unter Bezugnahme auf unser Sozialstaatsverständnis lauten, dass sowohl das eine, als auch das andere der Fall ist. In solchen Staaten, die Integration ausschließlich über den Arbeitsmarkt erreichen wollen, hat der Staat keine Bringschuld. Es obliegt dem Zuwanderer, sich Arbeit zu beschaffen und davon seinen Lebensunterhalt ohne staatliche Unterstützung zu bestreiten. In unserem Staat gibt es soziale Rechte und Bedürftige werden aufgefangen. Der Staat unterbreitet also Angebote, muss aber im Gegenzug auch Beiträge und Mitwirkung fordern.

Die Rolle des Zivilrechts – des internationalen Privatrechts – sollte im Zusammenhang der Frage der Migration nicht vernachlässigt werden. Das spielt vor allem in den Fragen der Anerkennung von Ehen, den damit zusammenhängenden Unterhaltsrechten und -pflichten und beim Minderjährigenschutz eine Rolle.

Jörg Frank

Stellv. Vorsitzender LACDJ-Hessen