

An den
Bayerischen Verfassungsgerichtshof
Prielmayerstraße 5

80335 München

Dr. Michael Bihler

Rechtsanwalt

bihler@lutzabel.com

Sekretariat:

Telefon +49 89 544147-0

LUTZ | ABEL

Rechtsanwalts GmbH

Brienner Straße 29

80333 München

Telefon +49 89 544147-0

Fax +49 89 544147-99

www.lutzabel.com

München, 02.05.2017

Unser Zeichen: 671/2016 MB/mb

Antragsschrift

Verfassungsrechtliche Meinungsverschiedenheit

Art. 75 Abs. 3 BV

zwischen

BayernSPD-Landtagsfraktion

vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden

Markus Rinderspacher

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigt: Lutz Abel Rechtsanwalts GmbH
RA Dr. Michael Bihler
Brienner Straße 29, 80333 München

und

1. CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag

vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Thomas Kreuzer

Maximilianeum, 81627 München

2. Bayerische Staatsregierung

vertreten durch den Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer
Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München

- Antragsgegner -

über die Frage, ob die Art. 1 Abs. 2, 2. Halbsatz, Art. 4 Abs. 3, Art. 6 Satz 1, Art. 11 Satz 2, Art. 13 Abs. 1 und 2 und Art. 14 Abs. 1 des Bayerischen Integrationsgesetzes (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 (GVBl S. 335) die Bayerische Verfassung verletzen.

Unter Vorlage einer Verfahrensvollmacht **beantragen** wir für die Antragstellerin:

1. Art. 1 Abs. 2, 2. Halbsatz des Bayerischen Integrationsgesetzes (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 verstößt gegen Art. 101 und 100 der Bayerischen Verfassung und ist nichtig.
2. Art. 4 Abs. 4 des Bayerischen Integrationsgesetzes (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 verstößt gegen Art. Art. 3 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung und ist nichtig.
3. Art. Art. 6 Satz 1 des Bayerischen Integrationsgesetzes (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 verstößt gegen Art. 126 Abs. 1 und Art. 107 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung und ist nichtig.
4. Art. 11 Satz 2 des Bayerischen Integrationsgesetzes (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 verstößt gegen Art. 111a Abs. 1 Satz 4 der Bayerischen Verfassung und ist nichtig.
5. Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 des Bayerischen Integrationsgesetzes (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 verstößt gegen Art. 104 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung in Verbindung mit Art 74 und 72 GG und ist nichtig.
6. Art. 14 Abs. 1 des Bayerischen Integrationsgesetzes (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 verstößt gegen Art. 104 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung in Verbindung mit Art. 74 und Art. 72 GG und ist nichtig.

Begründung

A. Zulässigkeit

Die Antragsgegnerin zu 2), die Bayerische Staatsregierung, hat am 10. Mai 2016 den Gesetzentwurf für ein Bayerisches Integrationsgesetz eingebracht.

Bayerischer Landtag, Drucksache 17/11362

Anlage 1

Die Antragsgegnerin zu 1), die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, hat mit ihren Stimmen gegen die Stimmen der Antragstellerin und weiterer Oppositionsparteien das Gesetz am 8. Dezember 2016 in zweiter und dritter Lesung unter Zurückweisung von Gesetzentwürfen der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Drs. 17/11501) und der Fraktion Freie Wähler (Drs.17/13709) und unter Zurückweisung weiterer Änderungsanträge sowohl der Antragstellerin als auch der anderen Oppositionsparteien und unter Annahme eines Änderungsantrages der Antragstellerin zu 1) nach Einzelberatung und in namentlicher Einzelabstimmung beschlossen.

Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 17/89 (ohne Seiten 7604 bis 7640)

Anlage 2

Die erste Lesung der Gesetzentwürfe der Staatsregierung und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN fand am 1. Juni 2016 statt (Plenarprotokoll 17/74). Die Gesetzentwürfe wurden dem federführenden Ausschuss für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration zur Beratung überwiesen. Am 29. September 2016 fand in der gemeinschaftlichen informatorischen Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration und des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen eine Expertenanhörung statt (Anhörung 54. SO, 57. VF 29.09.2016). Außerdem wurden die Entwürfe in der 55. (20. Oktober 2016), 56. (27. Oktober 2016) und 61. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration am 29. November 2016 beraten.

Das Gesetz wurde am 13. Dezember vom Bayerischen Ministerpräsidenten ausgefertigt und am 19. Dezember im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 19/2016 auf den Seiten 335 bis 344 bekannt gemacht.

Die Antragstellerin ist eine Fraktion im Bayerischen Landtag. Ihre Abgeordneten haben sowohl in den Ausschussberatungen wie auch in der zweiten und dritten Lesung am 8. Dezember 2016 geltend gemacht, dass die Vorschriften des Gesetzentwurfs der Antragsgegnerin zu 2) mit der Bayerischen Verfassung nicht zu vereinbaren sind,

vergl. hierzu Anlage 2, Seite 7794,

und haben gegen den Entwurf der Staatsregierung gestimmt.

Die Antragstellerin beantragt als Teil eines obersten Staatsorgans, das mit eigenen Rechten ausgestattet ist, die Herbeiführung einer Entscheidung durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Meinungsverschiedenheit, Art. 75 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 49 Abs. 1 VfGHG. Der Antrag ist nicht fristgebunden.

B. Begründetheit

1. Zur Präambel und ihrer Bedeutung für die Auslegung des BayIntG

- a. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ermittelt in ständiger Rechtsprechung vor der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm durch Auslegung ihren einfachrechtlichen Anwendungs- und Wirkungsbereich. „Erst nach der Feststellung des konkreten Inhalts der Norm und ihrer systematischen Einordnung kann beurteilt werden, ob die angegriffene Regelung mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist oder nicht. Für die Auslegung einer Rechtsvorschrift maßgebend ist der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Normgebers, wie er sich aus ihrem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt. Mittel dazu bilden die grammatikalische, die systematische, die teleologische und schließlich die historische Auslegung, wobei sich diese Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen.“

VerfGH Entscheidung vom 27.07.2011, VerfGHE 64, 124 = NVwZ-RR 2011,794

Es ist deshalb angezeigt, nicht nur die einzelnen Vorschriften zu behandeln, deren Verfassungswidrigkeit die Antragstellerin rügt, sondern darüber hinausgehend auch die dem Gesetz vorangestellte Präambel einer Würdigung zu unterziehen und aus ihr Kriterien für die Auslegung der angegriffenen Normen zu gewinnen.

- b. Die Präambel hat folgenden Wortlaut:

¹Bayern ist Teil der deutschen Nation mit gemeinsamer Sprache und Kultur. ²Es ist tief eingewurzelt in Werte und Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes und weiß zugleich um den jüdischen Beitrag zu seiner Identität. ³Die Würde des Menschen, die Freiheit der Person, die Gleichheit und Gleichberechtigung aller Menschen, 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. ⁴Die nationalsozialistische Willkürherrschaft, die Verbrechen des Dritten Reichs und die Schrecken des Zweiten Weltkriegs haben gelehrt, dass allein eine grundrechtlich ausgerichtete Herrschaft des Rechts vor Terror, Diktatur und Spaltung bewahrt und Voraussetzung für Frieden und Freiheit ist. ⁵Jeder Einzelne ist daher zur Wahrung des Rechts und zur Loyalität gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen verpflichtet. ⁶Die demokratische Verfasstheit des Gemeinwesens bindet umgekehrt alle Staatsgewalt an die Stimme des Volkes. ⁷Die 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. ⁸Die Gemeinschaft kann nur leisten, was gemeinsam von allen erwirtschaftet wird, und darf daher von jedem seinen Beitrag erwarten. ⁹Ganz Bayern ist geformt von gewachsenem Brauchtum, von Sitten und Traditionen. ¹⁰Die freiheitliche Lebensweise in einer offenen und pluralen Gesellschaft erfordert gleichermaßen gegenseitige Toleranz und Achtung vor der kulturellen Prägung unseres Landes. ¹¹In den zurückliegenden Jahrzehnten ist es so zur neuen Heimat für Viele geworden, die sich hier eingebracht und eingelegt haben. ¹²Das 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. ¹³Dieser identitätsbil-

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

- c. Der Wortlaut der Präambel ist klar und weitgehend verständlich. Der Wortlaut von Satz 6 der Präambel ist zwar ebenfalls klar, aber nur schwer mit der Bayerischen Verfassung in Einklang zu bringen, da nicht etwa „die Stimme des Volkes“ die Staatsgewalt bindet (oder jedenfalls binden sollte), sondern das in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 55 Nr. 1 BV sowie in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip. Zugunsten des Gesetzgebers wird im Folgenden davon ausgegangen, dass durch Satz 6 der Präambel eine Änderung tragender Verfassungsgrundsätze hin zur direkten Demokratie, die nur durch verfassungsänderndes Gesetz zu erreichen gewesen wäre, Art. 75 Abs. 1 BV, nicht beabsichtigt war und die Stimme des Volkes nach wie vor nur mediatisiert durch Wahlen und Abstimmungen sowie im Rahmen der Volksgesetzgebung Einfluss auf die Staatsgewalt nehmen soll.

Allerdings ist bei dem gesamten Gesetzgebungsvorhaben eines Bayerischen Integrationsgesetzes, in vielen Formulierungen des Gesetzes und in seiner Begründung, nicht zu verkennen, dass weniger verfassungsrechtlichen Grundsätzen Raum gegeben wurde, sondern vielmehr der Rücksichtnahme auf Vorbehalte gegen Migrantinnen und Migranten. Dass diejenigen, die solche Vorbehalte artikulieren, gerne vorgeben für das Volk zu sprechen und deshalb Volkes Stimme zu erheben, mag die Formulierung in Satz 6 der Präambel bewusst oder unbewusst beeinflusst haben.

Die Gesetzesbegründung zur Präambel ist in sich widersprüchlich. Einerseits wird dort ausgeführt, es sei nicht gewollt, die persönliche Haltung „jedes Einwohners von Bayern“ zu einer „faktisch zu konstatierenden Prägung“ zu determinieren, andererseits wird von Migranten und Migrantinnen verlangt, dass sie sich „der in Bayern herrschenden Kulturprägung nicht verweigern, sondern auf sie mit Respekt und Akzeptanz auch in ihrem eigenen Verhalten zugehen.“ Durch dieses Verlangen wird den Migrantinnen und Migranten eben jene persönliche Haltung abverlangt, die angeblich nicht determiniert werden soll.

Die Lebensqualität Bayerns hängt nach der Gesetzesbegründung „von der charakteristischen Mischung dieser Leitkultur“ ab, die das Gesetz den Migrantinnen und Migranten „zu respektieren aufgibt.“ In der Präambel soll „die bayrische Identität“ umschrieben „und als allen Migrantinnen und Migranten vor- und aufgegeben“ vorgestellt werden.

In der Präambel selbst mischen sich Zustandsbeschreibungen (Sätze 1, 2, 9,11) mit Programmsätzen (Sätze 3, 4, 6, 13) und mit Forderungen, Geboten und Pflichten, die sich an alle Einwohner Bayerns richten (Sätze 5, 7, 8, 10, 12). Aus dem Gehalt der Sätze 1 bis 12 der Präambel soll sich der „identitätsbildende Grundkonsens“ und die „kulturelle Grundordnung der Gesellschaft“, die im Klammerzusatz als „Leitkultur“ bezeichnet wird, ergeben, deren Wahrung den Zweck des Gesetzes bildet.

- d. Die Präambel des Bayerischen Integrationsgesetzes beschreibt eine nicht ausschließlich dem normativ regulierten Bereich zugeordnete, vielmehr auch durch Geschichte, Erfahrung, Tradition und Sitte geprägte Lebensweise und Kultur, die das Gesetz zur „Leitkultur“ hypostasiert und für jedermann verbindlich machen will. Nicht Integration ist das Ziel dieses Gesetzes, sondern die Assimilation aller in Bayern lebenden Menschen.

Der Widerspruch in der Gesetzesbegründung zwischen der Erklärung, die Haltung jedes Menschen zur Leitkultur nicht bestimmen zu wollen und den in der Präambel angesprochenen Verhaltenspflichten wird an keiner Stelle aufgelöst. Einerseits soll die persönliche Haltung zur Leitkultur die freie Entscheidung jedes Einwohners von Bayern sein, andererseits soll die bayerische Identität jedenfalls allen Migrantinnen und Migranten vor- und aufgegeben sein.

Trotz der neutralen Formulierung der Gebote und Verpflichtungen im Präambeltext selbst lässt sich die Begründung der Präambel nicht anders verstehen, als dass sich diese Forderungen ausschließlich an die Anderen, die Migrantinnen und Migranten, richten. Dabei erweist sich, dass der bayerische Gesetzgeber die freiheitlich demokratische Grundordnung, die das Integrationsgesetz zu schützen und zu wahren vorgibt, bereits durch die Formulierungen in der Präambel infrage stellt.

- e. Da die Präambel selbst keine subjektiven Rechte gewährleistet und auch keine tatbestandlich fest umschriebenen Verpflichtungen auferlegt, kann ihr rechtliche Bedeutung nur in eingeschränktem Maße zukommen. Es gilt hier nichts anderes als für die Verfassungen. Der Vorspruch zur Bayerischen Verfassung, den Lindner als „Seele der Verfassung“ apostrophiert hat,

Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Vorspruch, Rz. 5

und die Präambel des Grundgesetzes, die „das Wesen des Grundgesetzes charakterisiert“,

Epping/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, Präambel, Überblick

dienen in der Praxis vor allem als Leitlinie und Hilfe bei der Auslegung.

In diesem Sinne ist auch die Präambel des BayIntG zu verstehen: Auch wenn der zentrale Begriff der Leitkultur an keiner Stelle definiert wird, wird dieser Begriff in seiner geschichtlichen, verfassungsrechtlichen und soziologischen Dimension in der Präambel umschrieben und als gegeben vorausgesetzt. Die als absolut und gegeben gedachte Leitkultur soll das Verständnis des BayIntG prägen und ist deshalb bei der Prüfung seiner Vereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung sehr wohl zu beachten.

2. Art. 1 BayIntG Integrationsziele

a. Art. 1 hat folgenden Wortlaut:

¹Bayern bekennt sich zu seiner Verantwortung gegenüber allen, die aus anderen Staaten kommen und hier nach Maßgabe der Gesetze Aufnahme gefunden haben oder Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen. ²Es ist Ziel dieses Gesetzes, diesen Menschen für die Zeit ihres Aufenthalts Hilfe und Unterstützung anzubieten, um ihnen das Leben in dem zunächst fremden und unbekanntem Land zu erleichtern (Integrationsförderung), sie aber zugleich auf die im Rahmen ihres Gast- und Aufenthaltsstatus unabdingbare Achtung der Leitkultur zu verpflichten und dazu eigene Integrationsanstrengungen abzuverlangen (Integrationspflicht). ³Das soll zugleich einer Überforderung der gesellschaftlich-integrativen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und seiner kommunalen Ebenen entgegenwirken.

b. Der Wortlaut der Vorschrift ist eindeutig. In Satz 1 wird die Verantwortung Bayerns für die sich berechtigt hier aufhaltenden Menschen bestätigt. In Satz 2 wird der Integrationsförderung die Integrationspflicht gegenübergestellt. Die Integrationspflicht umfasst die „unabdingbare Achtung der Leitkultur“ und „eigene Integrationsanstrengungen“. In Satz 3 wird als weiteres Ziel formuliert, dass die Verpflichtung zur Achtung der Leitkultur und die eigenen Integrationsanstrengungen einer Überforderung der Leistungsfähigkeit des Landes entgegenwirken sollen.

Die Gesetzesbegründung beschränkt sich auf Art. 1 Satz 2. Ohne dass ein Bezug zum Gesetzeswortlaut hergestellt werden könnte, wird dort als „zentrale Zielrichtung des Gesetzes“ unter anderem benannt, dass „die gewachsene und charakteristisch-kollektive Prägung unseres Landes erhalten“ bleibt. Als weiteres Ziel wird neben die Verpflichtung Bayerns als Gast- und Schutzland die Verpflichtung der Migrantinnen und Migranten gestellt, sich in „die hier angetroffene Kultur und Wertelandschaft, in Sitten und Umgangsformen einzufügen.“

Die bereits in der Präambel zum Ausdruck gekommene Programmatik wird in Art. 1 Satz 2 BayIntG zur Verpflichtung auf die „unabdingbare Achtung der Leitkultur“ verdichtet. Art. 1 BayIntG beschränkt sich sowohl nach seinem Wortlaut wie auch nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift nicht auf das Präsentieren eines Werte- und Verhaltenskanons, den das Gesetz als „Leitkultur“ voraussetzt, sondern greift in der Form der Verhaltenspflicht, die Leitkultur zu achten und sich in sie einzufügen, in den privaten Lebensbereich von jedermann über.

c. Die verfassungsrechtliche Überprüfung beschränkt sich auf die in Art. 1 Satz 2, 2. Halbsatz BayIntG formulierte Verpflichtung zur Achtung vor der Leitkultur, die nach der Gesetzesbegründung nicht nur als seelisch geistige Haltung verstanden werden darf, sondern das Merkmal des aktiven Einfügens mit umfasst.

- d. Prüfungsmaßstab ist Art. 101 BV in Verbindung mit Art. 100 BV
- aa. Art. 101 BV gestaltet als Abwehrrecht den negativen Status des Bürgers und umschreibt die von staatlichen Eingriffen zu verschonende Freiheitssphäre jedes Einzelnen.

*Meder/Brechmann-Funke Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 101, Rz. 1
unter Hinweis auf VerfGHE 29,191 (212) und 52, 104 (140)*

Dies gilt nicht nur gegenüber der Verwaltung als „Freiheit vor ungesetzlichem Zwang“, sondern auch gegenüber dem Gesetzgeber, der gehalten ist, bei der Gesetzgebung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. „Menschenwürde meint gleiche Werthaf-tigkeit jedes Menschen. Damit untrennbar verbunden ist ein Verständnis von Freiheit als staatlich nicht gewährte, sondern vorausgesetzte, als staatsunabhängig bestehend denk-bare Selbstbestimmung des Menschen. Nicht nur der Mensch als solcher, auch die jeweils im Einzelfall konkrete Inanspruchnahme der Freiheit, die Selbstbestimmung entzieht sich *a priori* staatlicher Bewertung und im legitimatorischen Ausgangspunkt der Einschränkung durch den Staat. Selbstbestimmung ist denknotwendiges Korrelat der Menschenwürde.“

Lindner/Möstl/Wolf-Lindner, Verfassung des Freistaates Bayern, Art.101, Rz. 2

Persönlich gelten die Art. 101 und 100 BV für jedermann. Insbesondere für Freiheitsbe-schränkungen, vor denen der Grundrechtskatalog nur die bayerischen Bürger schützt, fungiert Art. 101 BV als Auffanggrundrecht, auf das sich auch die Migranten und Migran-tinnen berufen können.

Art. 101 BV gilt „innerhalb der Schranken der Gesetze“ und steht deshalb unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. „Dieser Gesetzesvorbehalt hat in seiner weiteren Entfal-tung zwei elementare Konsequenzen: Grundrechtseingriffe stehen unter der Vorausset-zung allgemeiner Rechtmäßigkeit und ihre gesetzliche Ermöglichung ist ihrerseits verfas-sungsrechtlich begrenzt.“

Meder/Brechmann-Funke Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 101, Rz. 24

Diese „Schranken-Schranke“ formuliert der Bayerische Verfassungsgerichtshof regelmä-ßig so: „Das Grundrecht der Handlungsfreiheit steht unter einem allgemeinen Gesetzes-vorbehalt. Allerdings müssen die Rechtsvorschriften, die es einschränken, ihrerseits be-stimmte Grenzen wahren, damit der Grundrechtsschutz nicht gegenstandslos wird. Art. 101 BV verbürgt deshalb nicht nur die Freiheit vor ungesetzlichem Zwang, sondern setzt dem Normgeber selbst Schranken beim Erlass von Rechtsvorschriften, die in die Frei-heits- und Berufssphäre des Einzelnen eingreifen; insbesondere gilt auch hier der Grund-satz der Verhältnismäßigkeit (st. Rspr., ...)“

VerfGH, Entscheidung vom 23.01.2012, NVwZ-RR 2012,297

- bb. Die Einschränkung der Freiheitsrechte von jedermann, dahingehend dass nicht etwa die verfassungsmäßige Ordnung oder die Gesetze oder untergesetzliche Normen zu achten seien, sondern die Leitkultur, und das nicht nur durch innerliche Akzeptanz, sondern durch nach außen wirksames und sichtbares Verhalten, überschreitet den Rahmen der Verhältnismäßigkeit.

Wie im Rahmen der rechtlichen Würdigung der Präambel dargestellt, ist die Leitkultur ohnehin als vorgegeben und unveränderbar gedacht. Das bedeutet, dass weder ihre Existenz noch ihre Geltung vom Verhalten der Migranten und Migrantinnen abhängt. Es ist deshalb, selbst wenn man sich die Leitkultur als den obersten beziehungsweise als den Grundwert in Bayern denkt, nicht erforderlich, dass die Migranten durch nach außen sichtbares Verhalten sich dieser Leitkultur unterwerfen.

Auch ist eine ausnahmslose und durchgehende Achtung der Leitkultur durch das Verhalten von jedermann praktisch nicht durchsetzbar: Abgesehen von den Ausnahmen, die das Gesetz selbst in Bezug auf EU-Ausländer macht, verhindert der Tourismus ein hier eventuell angestrebtes einheitliches Erscheinungsbild. Nach einer Webseite des Bayerischen Wirtschaftsministeriums (www.stmwi.bayern.de/tourismus/tourismuspoleitik) haben im Jahr 2016 mehr als 35 Millionen Fremde Bayern besucht und mehr als 100 Millionen Mal in Bayern übernachtet. Bayern ist das beliebteste Touristenziel in Deutschland. Diesen gern gesehenen Gästen wird weder die innerliche noch die nach außen hervortretende Achtung vor der Leitkultur angesonnen.

Sofern nur die allgemeine Beachtung der in Deutschland und Bayern geltenden Rechtsordnung das Ziel des Gesetzes sein sollte, so gilt diese Rechtsordnung ohnehin für jedermann und kann auch gegenüber jedermann mit Mitteln des Rechts durchgesetzt werden.

- cc. Art. 1 Satz 2, 2. Halbsatz BayIntG verstößt auch insoweit gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, als der Staat durch die Formulierung einer Verhaltenspflicht zur Achtung der Leitkultur seine Neutralitätspflicht verletzt und stattdessen ein ideologisch überformtes „Bekenntnis zu Bayern“ verlangt. Der Staat greift dadurch in den von der Bayerischen Verfassung und vom Grundgesetz als unantastbar geschützten innersten Bereich der Persönlichkeit von jedermann ein und verstößt gegen ein Grundprinzip menschlicher Existenz, das Hoffmann von Fallersleben in den Schlesischen Volksliedern in die Zeile gefasst hat:

„Die Gedanken sind frei ...“

Das Bundesverfassungsgericht hat, weniger poetisch aber inhaltlich noch weiter gehend, formuliert: „Die Bürger sind frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen, solange sie dadurch Rechtsgüter anderer nicht gefährden.“

BVerfG Beschluss vom 24.03.2001, Leitsatz 3, NJW 2001,2069

Gegen dieses Freiheitspostulat verstößt Art. 1 Satz 2 2. Halbsatz BayIntG und verletzt dadurch Art. 101 in Verbindung mit Art. 100 BV.

3. **Art. 4 BayIntG Deutsche Sprache**

Die verfassungsrechtliche Prüfung beschränkt sich auf Art. 4 Abs. 4 BayIntG.

a. Art. 4 Abs. 4 BayIntG hat folgenden Wortlaut

¹Die notwendigen Kosten für die Heranziehung eines Dolmetschers oder Übersetzers durch Behörden können Personen in Sinne des Abs. 2 auch dann auferlegt werden, wenn eine Kostenauflegung nicht nach anderen Vorschriften vorgesehen ist. ²Haftungsansprüche wegen fehlerhafter Übersetzung gegen die Körperschaft, deren Behörde den Dolmetscher oder Übersetzer herangezogen hat, sind ausgeschlossen.

b. Zur Auslegung

Die Vorschrift des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 BayIntG erweitert die nach den allgemeinen Vorschriften bestehende Pflicht zur Tragung von Dolmetscher- und Übersetzungskosten, die dem Umstand geschuldet ist, dass die Amtssprache in Deutschland Deutsch ist, auf alle Verwaltungsverfahren für den in 4 Abs. 2 BayIntG bestimmten Personenkreis. Durch Satz 2 werden Haftungsansprüche des Betroffenen gegen die Behörde, die den Dolmetscher oder Übersetzer herangezogen hat, wegen fehlerhafter Übersetzung ausgeschlossen.

Die Gesetzesbegründung entnimmt Art. 23 BayVwVfG einen verallgemeinerungsfähigen Grundsatz. Danach soll im Verwaltungsverfahren „der Verwender von Fremdsprachen die verfahrensrechtliche Last der Verständigung“ tragen.

c. Recht auf ein faires Verfahren, Art. 3 Abs. 1 BV

Soweit die Norm einem Betroffenen die Kosten für die Heranziehung eines Dolmetschers oder eines Übersetzers über die in Art. 23 BayVwVfG geregelten Tatbestände hinaus auferlegt, verstößt sie gegen das in Art. 3 Abs. 1 BV verankerte Grundrecht auf ein faires Verfahren.

Das Recht auf ein faires Verfahren ist neben seiner Bedeutung im Strafprozess auch im Rahmen des Verwaltungsverfahrens relevant. Um die „Waffengleichheit“ zu wahren und gleichzeitig die Informations- und Beteiligungsrechte der Rechtssubjekte zu sichern, muss das gesamte Verfahren für diese nachvollziehbar und nach Möglichkeit transparent gestaltet sein.

Nach allgemeiner Auffassung ist eine Übertragung der Kosten, die im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens für die Verständigung anfallen, auf den Betroffenen nur möglich, soweit das materielle Recht oder allgemeine Grundsätze dies vorsehen

Vgl. zum Bundesrecht: BeckOK VwVfG/Heßhaus VwVfG § 23 Rz. 16;

Einen wichtigen Fall, nämlich die Initiierung des Verwaltungsverfahrens durch den sprachunkundigen Ausländer und die Durchsetzung von Deutsch als Amtssprache, regeln § 23 VwVfG und gleichlautend Art. 23 BayVwVfG

Allerdings ist der Versuch, die Regelung des Art. 4 Abs. 4 BayIntG gerade mit einem dem Art. 23 BayVwVfG angeblich zugrundeliegenden allgemeinen Gedanken zu begründen, zirkulär. Art. 23 BayVwVfG ist eine Spezialvorschrift mit eng umgrenzten Tatbestandsvoraussetzungen. Ein allgemeines Verursacherprinzip, das die Kosten der Verständigung regelt, ist der Vorschrift eben nicht zu entnehmen.

Vielmehr muss unter dem Aspekt der Waffengleichheit zwischen Verwaltung und dem Adressaten jeglichen staatlichen Handelns der Grundsatz gelten, dass die Kostenlast grundsätzlich bei der Verwaltung liegt und nur in gesetzlich geregelten Fällen auf den Betroffenen umgewälzt werden kann. Wäre dies anders, könnte eine effektive Wahrung subjektiver Rechte im Verwaltungsverfahren nicht stattfinden. Vielmehr wäre zu befürchten, dass Betroffene aus Kostengründen von der Möglichkeit absehen, Rechte im Verwaltungsverfahren wahrzunehmen und gegebenenfalls Rechtsbehelfe zu ergreifen.

Angesichts der Tatsache, dass ein großer Teil der Migrantinnen und Migranten in den ersten Jahren nach der Flucht ohne große finanzielle Mittel lebt und erst im Begriff ist, sich eine Existenz in Deutschland aufzubauen, stellt die Regelung in Art. 4 Abs. 4 Satz 1 BayIntG einen Eingriff in ihr Recht auf ein faires Verfahren dar.

In diesem Zusammenhang ist die gesetzliche Verweisung auf § 4 Abs. 2 BayIntG wichtig, der den Personenkreis der Normadressaten auf die Neuankömmlinge beschränkt, die länger als drei aber weniger lang als sechs Jahre in Deutschland gelebt haben. Gerade dieser Personenkreis ist überdurchschnittlich häufig Subjekt von Verwaltungsverfahren, da der Prozess der Integration in vielfältiger Weise verwaltungsrechtlich normiert und überformt ist. Gerade dieser Personenkreis ist, weil der Prozess des Erlernens der deutschen

Sprache noch nicht abgeschlossen ist und er deshalb auf die Dienste von Dolmetschern und Übersetzern angewiesen ist, besonders schutzwürdig.

Soweit die Gesetzesbegründung auf das Verursacherprinzip als allgemeinen tragenden Grund für die Kostenlast verweist, ist dies zumindest fragwürdig. Das BayIntG statuiert zwar keine ausdrückliche Verpflichtung zum Spracherwerb. Auch das Ziel des Gesetzgebers, die Verpflichtung zum Erlernen der deutschen Sprache als Obliegenheit auszugestalten, mag von Verfassungs wegen hingehen. Es mag angemessen sein, von jedem Migranten und jeder Migrantin zu verlangen, nach drei Jahren Aufenthalt in Deutschland angemessen Deutsch zu sprechen. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: „Wer gegen diese Obliegenheit verstößt, kann nicht damit rechnen, dass die daraus entstehenden Folgekosten von der Allgemeinheit getragen werden.“

Die Vorstellung, dass **jedermann** nach dreijährigem Aufenthalt in Deutschland auch bei ernsthafter Bemühung um deutsche Sprachkenntnisse ein ausreichend hohes Sprachniveau erreicht, um Verwaltungsverfahren ohne einen Dolmetscher durchführen zu können, ohne sich potentiell zu benachteiligen, ist aber lebensfremd. Hier wird ohne Rücksicht auf die konkrete Lebenssituation des oder der Betroffenen ein Maßstab als allgemein geltend vorausgesetzt. Die möglicherweise nicht alphabetisierte Großmutter und der junge Migrant, der im Heimatland eine universitäre Ausbildung genossen hat, werden trotz vollkommen unterschiedlicher Voraussetzungen den gleichen Anforderungen unterworfen. Die im Rahmen der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende Vorstellung, dass die Norm „verfassungskonform im Rahmen der Ermessensentscheidung zu interpretieren“ sei, ist nicht geeignet, den Verfassungsverstoß auszuschließen: Alle Maßstäbe für die Ausübung des Ermessensgebrauchs fehlen. Eben weil eine allgemeine Obliegenheit zum Spracherwerb vom Gesetzgeber statuiert wird, ist das Abstellen auf subjektive Eigenheiten des Verfahrenssubjekts im Rahmen der Ermessensentscheidung nicht möglich.

d. Formelles Rechtsstaatsprinzip, Art. 3 Abs. 1 BV

Art. 4 Abs. 4 Satz 2 BayIntG ist mit dem formellen Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Danach ist jedes staatliches Handeln an Recht und Gesetz gebunden. Durch den Haftungsausschluss für Übersetzungsfehler wird gegen geltendes Recht, nämlich die Grundsätze der Amtshaftung, verstoßen.

In Art. 4 Abs. 4 Satz 2 BayIntG schließt der Gesetzgeber die Amtshaftung auch für von ihm im Rahmen von Verwaltungsverfahren beauftragte Dolmetscher oder Übersetzer aus. Entgegen der Auffassung des Bayerischen Gesetzgebers stellen diese aber gerade „Verwaltungshelfer“ dar, für die der Staat nach den Grundsätzen zur Amtshaftung haftet.

Von einem Verwaltungshelfer ist zu sprechen, wenn der beauftragte Private nur als „verlängerter Arm“ der Verwaltung erscheint. Entscheidend dafür ist, dass der Handlungsspiel-

raum des Privaten durch Weisungsbefugnisse und sonstige Einflussnahmen derart eingengt wird, dass das Bild öffentlichen Handelns entsteht. Ausschlaggebend sind daher die Unselbständigkeit und die Werkzeug-Eigenschaft des Privaten.

MüKoBGB/Papier/Shirvani BGB § 839 Rz. 135-136

Die Dolmetscher und Übersetzer werden regelmäßig beauftragt, um die Verwaltungsarbeit zu vereinfachen bzw. gar erst zu ermöglichen, wenn anderenfalls keine Verständigung mit dem Betroffenen möglich wäre. Dadurch ist es der Verwaltung möglich, bestimmte Rechte des Betroffenen zu wahren (z.B. die Anhörung, Art. 28 BayVwVfG). Gleichzeitig sorgen die Dolmetscher beim Betroffenen auch für das nötige Verständnis des Verwaltungshandelns.

Damit wird klar, dass die Dolmetscher und Übersetzer dem Staat bei der Ausübung seiner hoheitlichen Pflichten und Rechte helfen und zu deren Verwirklichung beitragen. Auch erwecken sie dem äußeren Anschein nach den Eindruck, auf der Seite des Staates tätig zu werden.

Entgegen der im Rahmen der Gesetzesbegründung vertretenen Auffassung kann sich der Betroffene auch nicht selbst an den Dolmetscher oder Übersetzer halten, der im Rahmen der ihm übertragenen Tätigkeit eine Pflichtverletzung begangen hat. Wie der Gesetzgeber richtig erkannt hat, besteht ein Vertragsverhältnis allein zwischen Behörde und Dolmetscher oder Übersetzer; eine vertragliche Bindung zwischen Dolmetscher oder Übersetzer und dem Betroffenen besteht hingegen nicht. Auch eine Haftung nach dem Grundsatz des Vertrags mit Schutzwirkung zugunsten Dritter scheidet aus. Dafür fehlt es bereits an der Gläubignähe zwischen Behörde und Betroffenen. Zwar hat der Staat die Rechte des Adressaten im Rahmen des Verwaltungshandelns zu wahren. Er steht aber für dessen „Wohl und Wehe“ nicht so umfassend ein, dass hierdurch der Betroffene in den Schutzbereich des zwischen den Vertragsparteien geschlossenen Vertrages einbezogen wäre.

e. Ergebnis:

Art. 4 Abs. 4 Satz 1 BayIntG verstößt gegen den in Art. 3 Abs. 1 BV enthaltenen Grundsatz des fairen Verfahrens; Art. 4 Abs. 4 Satz 2 verstößt gegen das ebenfalls in Art. 3 Abs. 1 BV verankerte formelle Rechtsstaatsprinzip.

4. Art. 6 BayIntG Frühkindliche Bildung

In der Parlamentsdebatte wurde Verfassungswidrigkeit der Norm ausdrücklich gerügt.

Die verfassungsrechtliche Überprüfung beschränkt sich auf die Formulierung in Art. 6 Satz 1 BayIntG, nach der alle Kinder in Kindertageseinrichtungen zentrale Elemente der christlich-abendländischen Kultur erfahren sollen.

a. Art. 6 hat folgenden Wortlaut:

¹Alle Kinder in Kindertageseinrichtungen sollen zentrale Elemente der christlich-abendländischen Kultur erfahren. ²Der Träger einer Kindertageseinrichtung hat dafür Sorge zu tragen, dass sie lernen, sinn- und wertorientiert und in Achtung vor den religiösen Überzeugungen zu leben sowie eine eigene von Nächstenliebe getragene religiöse oder weltanschauliche Identität zu entwickeln. ³Zur Bildung der gesamten Persönlichkeit der Kinder unterstützt und stärkt das pädagogische Personal die Entwicklung von freiheitlich-demokratischen, religiösen, sittlichen und sozialen Werthaltungen. ⁴Die Kindertageseinrichtungen sollen dazu beitragen, die Integrationsbereitschaft der Familien von Migrantinnen und Migranten zu fördern.

b. Zur Auslegung

- aa. Der Gesetzgeber lässt offen, was er unter der „christlich-abendländischen Kultur“ versteht. Mangels Legaldefinition ist daher im Wege der Auslegung zu ermitteln, was von der „christlich-abendländischen Kultur“ erfasst ist. Maßgeblich ist in diesem Sinne zunächst die Präambel des Gesetzes. Eine am Wortlaut orientierte Auslegung ergibt, dass die Vermittlung christlich-religiöser Elemente vom Gesetzgeber intendiert ist. Nach dem Wortlaut wird ausdrücklich auf die „christliche“ Kultur Bezug genommen, deren zentralen Elemente von den Kindern erfahren werden sollen.

Auch die systematische Auslegung ergibt kein anderes Bild. In Satz 2 der Präambel wird dargelegt, dass der Freistaat Bayern tief eingewurzelt in Werte und Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes ist und zugleich um den jüdischen Beitrag zu seiner Identität weiß. Neben dem christlichen Abendland wird der jüdische Beitrag zur bayerischen Identität ausdrücklich erwähnt. Nach der Ansicht des Gesetzgebers sind diese zwei Weltreligionen, das Christentum und das Judentum, als Ursprung der Werte und Traditionen des Freistaats zu sehen. Die Ergänzung des christlichen Abendlandes um den jüdischen Beitrag legt es nahe, dass das „christliche Abendland“ als einen religiös geprägten Wertekanon zu verstehen.

- bb. Der Gesetzgeber wählt für den in Art. 6 Satz 1 BayIntG formulierten Bildungsauftrag nicht etwa den Begriff der Wissensvermittlung oder der Charakterbildung, die sonst im Mittelpunkt der pädagogischen Bemühungen stehen. Vielmehr geht es um das „Erfahren“ kultureller Werte, die primär von der Religion geprägt sind. Das „Erfahren“ von Werten geht dabei über die Vermittlung von Wissen, die zweifelsohne ebenfalls bezweckt wird, hinaus. Gemeint ist ein „an sich selbst erleben“, wie auch der Duden den Begriff der Erfahrung definiert. Die Kinder sollen also nicht nur über den abstrakt christlich-religiösen Hintergrund der Gesellschaft unterrichtet werden. Sie sollen vielmehr diese Werte „erfahren“ und damit selbst erleben und ausleben.

- cc. Angesichts der Unbestimmtheit des Wortlauts ist freilich unklar, welche Werte denn nun erfahren werden sollen. Um also den Inhalt und die Reichweite der zu vermittelnden religiösen Werte zu erkennen, ist auch eine Bestimmung des Begriffes der „zentralen Elemente“ unabdinglich. Da auch dieser Begriff nicht legal definiert ist, ist die Bedeutung im Rahmen der Auslegung zu ermitteln. „Zentral“ bedeutet „im Zentrum gelegen“, „den Mittelpunkt (von, für etwas) bildend“ oder als „im Mittelpunkt stehend und alles andere mitbestimmend, für alles andere von entscheidendem Einfluss, von bestimmender Bedeutung“. Der Gesetzgeber will danach die Kinder erfahren lassen, welche die entscheidenden und grundlegenden Elemente der religiösen Werte und Traditionen sind.

Die Vermittlung von (Allgemein-)Wissen über den „christlich-abendländischen“ Hintergrund ist jedenfalls nicht gewollt. Denn das bloße Wissen um den Hintergrund christlicher Feiertage oder der Religion im Allgemeinen kann nicht als „Element“ des christlichen Abendlandes gesehen werden. Element meint vielmehr eine „Komponente“ oder ein „typisches Merkmal“ oder gar einen „Wesenszug“.

Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber die typischen Merkmale, Komponenten und Wesenszüge der christlichen Religion meint. Diese sollen im Kindergarten erfahren werden.

- c. Prüfungsmaßstab ist Art. 126 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 107 Abs.1 BV
- aa. Dadurch, dass nach dem Willen des Gesetzgebers alle Kinder die christliche Religion nicht nur kennen, sondern erfahren sollen, ist der Schutzbereich der des „natürlichen“ Elternrechts auf Erziehung ihrer Kinder eröffnet, Art. 126 Abs. 1 BV. Da es um die religiöse Erziehung der Kinder geht, ist auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit, Art. 107 Abs. 1 BV berührt.

Den Eltern steht es frei, ihren Kindern diejenigen Überzeugungen in Glaubens- und Weltanschauungsfragen zu vermitteln, die sie für richtig halten.

*BVerfGE41, 29 (44, 47f.) = NJW 1976, 947;
VerfGH Entscheidung vom 13. Dezember 2002; Az.: Vf. 73-VI-01).*

Neben dieser positiven Bestimmung des Elternrechtes auf religiöse Erziehung ihrer Kinder umfasst das Grundrecht der Glaubensfreiheit auch und gerade den Schutz des *status negativus*. Als klassisches Abwehrrecht schützt die Religionsfreiheit, wie die inhaltliche Erziehungsfreiheit der Eltern, das Recht, die Kinder von Glaubensüberzeugungen fernzuhalten, die den Eltern falsch oder schädlich erscheinen. Die Religionsfreiheit verwehrt dem Staat damit nicht nur die Einmischung in Glaubensüberzeugungen Einzelner. Darüber hinaus wird der Staat vielmehr zur grundsätzlichen Neutralität gegenüber den einzelnen

Religionen und Bekenntnissen verpflichtet. Damit ist insbesondere die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse, Religionen oder Weltanschauungen untersagt.

Das Neutralitätsgebot dient letztlich auch dem Ausgleich zwischen dem Grundrecht der Religionsfreiheit und dem Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates. Der Gesetzgeber nimmt in Art. 6 Satz 1 BayIntG einen Standpunkt ein, der mit dem Neutralitätsgebot in Glaubensfragen nicht vereinbar ist: Der Gesetzgeber will, dass die Kinder „an sich selbst“ die typischen Merkmale der christlichen und jüdischen Religion erfahren. Der Schutzbereich des Grundrechts der Glaubensfreiheit ist damit eröffnet.

- bb. Der in Art. 6 Satz 1 formulierte Bildungsauftrag greift in diesen Schutzbereich ein. Der Staat verlässt damit den Bereich der staatlichen Neutralitätspflicht und greift aktiv in die religiöse Erziehung von Kindern ein. Dieser Bereich ist aber den Eltern im Rahmen ihrer Erziehungsfreiheit vorbehalten.
- cc. Der Eingriff kann auch nicht gerechtfertigt werden.

Dem Staat ist ein Wächteramt über Inhalt und Grenzen des Elternrechts zugewiesen. Das Elternrecht unterliegt damit faktisch rechtlichen Bindungen und Beschränkungen, die sich aus seiner Bindung an das Kindeswohl ergeben. Damit kann das Kindeswohl als Ausgangspunkt und zugleich als Grenze des Elternrechts gesehen werden. Die Religionsfreiheit wird hingegen schrankenlos gewährt und ist allein am Maßstab kollidierenden Verfassungsrechts zu messen.

Das Kindeswohl als zulässige Schranke rechtfertigt den Eingriff nicht. Dies würde voraussetzen, dass das Erfahren der Werte und Traditionen des christlichen Abendlandes notwendig wären, um das Kindeswohl zu wahren. Dagegen spricht aber schon, dass dabei der konkrete Hintergrund des Kindes, seine ihm von den Eltern vermittelte religiöse Prägung, völlig unberücksichtigt bleibt. Ob es dem Kindeswohl im Einzelfall dienlich ist, das Kind zentrale Elemente einer fremden Religion erfahren zu lassen, scheint mehr als fraglich. Zu befürchten sind eher Konflikte innerhalb der Familien und zwischen den Familien und Kitas.

Es ist durchaus zu erwarten, dass sich anders- oder nichtgläubige Familien gegen das „Erfahren“ der zentralen Elemente der christlich-abendländischen Kultur, in welcher Art es auch immer geschehen mag, wehren werden. Die Kinder können dadurch zum Spielball eines politischen Konflikts werden. Damit wird dem Kindeswohl nicht gedient, sondern geschadet.

Da es dem Gesetzgeber nicht um die Vermittlung von Wissen geht, sondern vielmehr um das „Erfahren“ (s.o.) der Werte, ist auch eine Rechtfertigung über die Befähigung zur Integration nicht möglich. Die bloße Vermittlung von Wissen über Werte und Traditionen, die

Teile der pluralistischen Gesellschaft noch heute prägen, könnte zur Integrationsfähigkeit eines Kindes und damit mittelbar zur Wahrung des Kindeswohls beitragen. Darum geht es dem Gesetzgeber in der streitgegenständlichen Norm aber nicht. Vielmehr wird mit der Norm in ihrer aktuellen Fassung bezweckt, die Kinder christlich-religiöse Elemente an sich selbst spüren zu lassen.

dd. Die Regelung ist auch nicht verhältnismäßig.

Es ist ein legitimes Ziel des Gesetzgebers die Integration von Kindern bereits in Kindertagesstätten zu fördern.

Die Erfahrung christlich-abendländischer religiöser Werte ist aber nicht geeignet, dieses Ziel zu verwirklichen. Integration beschreibt in diesem Zusammenhang die Einbeziehung von ausgeschlossenen Menschen und Gruppen von Menschen in eine bereits bestehende Gesellschaft. Weder die aktuelle Funktionsfähigkeit noch das endgültige Ergebnis der Integration sind bestimmbar oder anderweitig greifbar. Über das „Wie“ der Integration wird daher tiefgehend und ausführlich gestritten. Über alle Gegensätze hinweg ist jedoch wohl allgemeiner Konsens, dass Integration keine einseitige Leistung der Migrantinnen und Migranten sein kann.

Die Integration setzt zuallererst den Integrationswillen der Migrantinnen und Migranten voraus. Gleichzeitig muss es aber auch Ziel der Gesellschaft sein, diesen Willen zu fördern. Nun wird man diesen Willen stärken, indem man Gemeinsamkeiten entdeckt und fördert, gleichzeitig aber Raum für Diversität zulässt.

Ziel muss es sein, den Kindern und Eltern die Werte unserer Gesellschaft und gleichzeitig die Freiheit des Individuums zu vermitteln. Dass darin kein Widerspruch, sondern vielmehr der Wert unserer Gesellschaftsform liegt, ist von essentieller Bedeutung, um das bestehende System zu verstehen. Den Kindern und Eltern muss es erstrebenswert erscheinen, sich der Gesellschaft zu öffnen.

Vorrangig muss es also darum gehen, Gemeinsamkeiten zu entdecken und dem Gefühl vorzubeugen, „man gehöre nicht dazu“. Durch das „Erfahren“ der typischen Merkmale und Wesenszüge der christlichen Religion wird dem Ziel der Integration aber entgegen gewirkt. Die Norm gilt für „alle Kinder“. Eltern mit nicht- oder andersgläubigem Hintergrund wird damit das Christentum als von der Gesellschaft vorausgesetztes Identifizierungsmerkmal vorgesetzt. Wer dazu gehören will, muss sich damit auseinandersetzen.

Das ist angesichts der pluralistischen und weltoffenen Gesellschaft nicht nur lebensfremd, es setzt Nicht- und Andersgläubige auch unter den Druck, sich einer vermeintlich religiösen Identität zu beugen, die faktisch nicht Voraussetzung ist, um dazu gehören zu können. Ob damit der Integrationswille und damit ein Grundpfeiler der Integration gestärkt

wird, ist höchst zweifelhaft. Die freie Gesellschaft macht sich durch das Überstülpen christlich-abendländischer Werte unglaubwürdig. Statt vorhandener Gemeinsamkeiten werden die Unterschiede betont. Die Norm ist daher nicht geeignet, die Integration zu fördern.

Die Geeignetheit der Norm hypothetisch unterstellt, wäre die Norm aber auf jeden Fall nicht erforderlich. Ein milderer und gleich effektives Mittel der Integrationsförderung in Kindertagesstätten besteht bereits in Art. 10 f. BayKiBiG. Diese Norm erklärt die Befähigung zur Integration als eines der ausdrücklichen Ziele der Bildungs- und Erfahrungsmöglichkeiten der Kindertagesstätten. Die offene und neutrale Formulierung ermöglicht es den Kindertagesstätten, auf die vielen und breit gefächerten Problemstellungen der Integration angemessen zu reagieren. Im Gegensatz zu Art. 6 BayIntG sieht Art. 10 BayKiBiG aber nicht das „Erfahren“ von christlich-abendländischen Elementen vor. Diese Norm greift damit weniger tief in die Erziehungs- und negative Religionsfreiheit der Eltern ein. Dabei verfolgt sie dasselbe Ziel, nämlich die Förderung der Integration.

Deshalb ist die Vorschrift des Art. 6 Satz 1 BayIntG letztlich auch unverhältnismäßig i.e.S. Das BayIntG bevormundet die Eltern in der religiösen Erziehung ihrer Kinder. Statt einer offenen Auseinandersetzung mit den verschiedenen Weltanschauungen sollen die Kinder die maßgeblichen Wesenszüge der christlichen Religion erfahren.

Die vermeintliche Intention des Gesetzgebers, die Integration von Migrantinnen und Migranten durch diese Maßnahme zu fördern, steht im klaren Widerspruch zu den tatsächlichen Auswirkungen eines solchen Eingriffs. Die Bevormundung der Eltern und das bewusste Aufzeigen von Unterschieden fördert Integration nicht, sie macht sie unmöglich. Selbst wenn man aber davon ausginge, dass das Art. 6 S.1 BayIntG geeignet und erforderlich wäre, die Integration zu sichern, steht die Maßnahme in keinem angemessenen Verhältnis zum Eingriff in die Erziehungs- und negative Religionsfreiheit der Eltern.

Eine Einschränkung der Erziehungs- und negativen Religionsfreiheit ist einerseits am Kindeswohl, andererseits im Rahmen der praktischen Konkordanz mit kollidierendem Verfassungsrecht zu messen. Nun ist unter keinem denkbaren Gesichtspunkt erkennbar, wie das Kindeswohl durch die streitige Norm gesichert werden kann.

Hinsichtlich der passiven Religionsfreiheit kommt allenfalls der Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates aus Art. 7 GG als kollidierendes Verfassungsrecht in Betracht. Die negative Religionsfreiheit gebietet die Neutralitätspflicht des Staates. Dem steht der Erziehungsauftrag des Staates gegenüber, „alle“ Kinder zur Integration zu befähigen.

Im Rahmen der praktischen Konkordanz wäre zwischen der Religionsfreiheit und dem Bildungsauftrag des Staates ein wechselseitig schonender Ausgleich vorzunehmen. Das Ziel der Integrationsförderung und -befähigung könnte durch einen umfassenden Religions- und Ethikunterricht, wie er auch an Schulen angeboten wird, erreicht werden. Durch die Vermittlung der ethischen Eckpfeiler unserer Gesellschaft, ihrer Zusammensetzung

und der Diversität der Weltanschauungen könnten zwei Ziele erreicht werden: Zum einen würden anders- und nichtgläubige Kinder in ihrem Verständnis der hiesigen Gesellschaft, sowie der Achtung vor anderen Weltanschauungen geschult. Gleichzeitig würde ihnen vermittelt werden, dass die Integration und damit auch die Achtung anderer Werte und Weltanschauungen nicht voraussetzt, die eigene Identität unter einem „Erfahren“ der christlich-religiösen Werte in Frage zu stellen oder gar aufzugeben. Zum anderen erhielten die Kinder, die als Christen religiös erzogen werden - die Norm erfasst nämlich „alle Kinder“ - einen Einblick in andere religiöse Weltanschauungen und würden damit ebenfalls befähigt werden, Integration geschehen zu lassen und zu fördern.

Dies zeigt, wie einseitig der Gesetzgeber bei der Formulierung dieser Norm vorgegangen ist. Aufgrund der Eindimensionalität der Norm lässt sich ein Ausgleich zulasten der negativen Religionsfreiheit nicht rechtfertigen.

d. Ergebnis:

Art. 6 S.1 BayIntG ist verfassungswidrig. Die Norm verstößt gegen das Grundrecht der Eltern, die Pflege und Erziehung ihres Kindes nach ihren eigenen Vorstellungen frei zu gestalten, Art. 126 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 107 Abs.1 BV und ist nichtig.

5. **Art. 11 BayIntG Rundfunk und Medien**

In der Parlamentsdebatte wurde ausdrücklich der Eingriff in die Rundfunkfreiheit gerügt.

LTDr. 17/89, Seite 7733

Art. 11 BayIntG hat folgenden Wortlaut:

¹Der Bayerische Rundfunk und die nach dem Bayerischen Mediengesetz an der Veranstaltung von Rundfunk Beteiligten unterstützen im Rahmen ihres Programmauftrages die Integration. ²Die Angebote in Rundfunk und Telemedien sollen einen Beitrag zur Vermittlung der deutschen Sprache und der Leitkultur leisten.

a. Die verfassungsrechtliche Überprüfung beschränkt sich auf den Teil des Satzes 2 der Vorschrift, der bestimmt, dass die Rundfunkangebote einen Beitrag zur Vermittlung der Leitkultur leisten sollen.

Nach der Präambel ist die bayerische Leitkultur vorgegeben und zu achten. Sie wird allerdings nach den dort formulierten Vorstellungen des Gesetzgebers von den Bayern in der bayerischen Bevölkerung gelebt und muss diesem Bevölkerungskreis nicht mehr vermittelt werden. Trotz der sprachlich weiten Fassung umschreibt die Norm einen Auftrag an die

Anbieter von Rundfunk und Telemedien, der ausschließlich gegenüber den Migranten und Migrantinnen zu erfüllen ist.

- b. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, die Vorschrift des Art. 11 BayIntG stelle „keine Erweiterung des Programmauftrags der Medien“ dar, vielmehr solle sie die Programmverantwortlichen „ermuntern, die genannten Aspekte in ihren Sendungen und Beiträgen nach Möglichkeit verstärkt zu berücksichtigen“.

Dem Eindruck, der hier offensichtlich erweckt werden soll, ist aber entgegenzutreten. Die legislative Ermunterung stellt eine Handlungsform des Gesetzgebers dar, die der Gesetzgebungslehre fremd ist. Die Grenze zwischen Normbefehl (Rechtsfolgenseite) und Konkretisierung des Anwendungsbereichs (Tatbestandsvoraussetzungen) der Norm, würde durch gesetzgeberische Ermunterungen verwischt, was erneut zur rechtsstaatlichen Unbestimmtheit der Norm führen würde. Tatsächlich formuliert der Wortlaut der Norm jedoch einen klaren Programmauftrag zur Vermittlung der Leitkultur an die Migranten und Migrantinnen. Die beschwichtigende Formulierung in der Gesetzesbegründung, wohl eine Frucht der Lektüre des Art. 111 a Abs. 1 Satz 4 BV, stellt eine bloße *protestatio facto contrario* dar und ist unbeachtlich.

- c. Prüfungsmaßstab ist Art. 111 a BV

Zentraler Bestandteil des sachlichen Schutzbereichs der Rundfunkfreiheit ist die Programmfreiheit. Geschützt ist die Auswahl, der Inhalt und die Ausgestaltung der Programme.

Meder/Brechmann - Kraußnick, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 11 a Rz. 19;
Lindner/Möstl/Wolff - Möstl, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 111 a, Rz. 13,
jeweils m.w.N.

Die Programmfreiheit ist die grundlegende Voraussetzung dafür, dass der Rundfunk seine wichtigste Funktion, nämlich die Ermöglichung der freien öffentlichen und individuellen Meinungsbildung, erfüllen kann. Die freie Meinungsbildung wird flankierend dadurch gestützt, dass der Staat sich der institutionellen, personellen und finanziellen Einflussnahme auf den Rundfunk enthält. Dieses Prinzip wird als Staatsfreiheit des Rundfunks bezeichnet. „Staatsfreiheit des Rundfunks bedeutet, dass die gesamte öffentliche Gewalt (einschließlich der Kommunen) auch unterhalb der Schwelle zum Grundrechtseingriff prinzipiell keinen Einfluss auf die Tätigkeit des Rundfunks haben darf.“

VerfGHE 39,96; BVerfGE 90,60 (88)

Selbst wenn man in dem Auftrag, einen Beitrag zur Vermittlung der Leitkultur leisten zu sollen, keinen Programmauftrag erblicken wollte, ist durch die Gesetzesformulierung je-

denfalls der Schutzbereich der Rundfunkfreiheit sowohl im Hinblick auf die Programmverantwortlichen wie auch im Hinblick auf jede natürliche Person im Empfangsbereich eröffnet.

- d. Die Rundfunkfreiheit und auch die Programmfreiheit sind nicht schrankenlos gegeben. Sie werden nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze gewährt. Hierbei ist zwischen der (erlaubten) Ausgestaltung und der (verbotenen oder besonderer Rechtfertigung bedürftigen) Eingriffsregelung zu unterscheiden.

*Meder/Brechmann-Kraußnick, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 11 a Rz. 33 ff.,
Lindner/Möstl/Wolff - Möstl, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 111 a, Rz. 16 f.,
jeweils m.w.N.*

Art. 11 Satz 2 BayIntG, nach dem die Leitkultur den Migranten und Migrantinnen vermittelt werden soll, stellt kein allgemeines Gesetz dar. Die Norm formuliert vielmehr einen konkreten Auftrag an die Programmverantwortlichen, auch wenn dieser nach der Gesetzesbegründung nur „nach Möglichkeit“ erfüllt werden soll. Es handelt sich nicht um einen Teil der positiven Rundfunkordnung, die als Bedingung der Möglichkeit von Rundfunk seiner Existenz vorausgesetzt ist. Weder wird durch die angegriffene Norm der Rahmen geschaffen oder modifiziert, in dem Rundfunk personell, institutionell und finanziell stattfindet, noch werden persönlichkeitsrechtliche, datenschutzrechtliche oder strafrechtliche Grenzen gezogen, die allgemein die Programminhalte verfassungsrechtlich legitim prägen und zu beschränken vermögen.

Vielmehr handelt es sich um eine Einschränkung des durch die Art. 4, 5 Bayerisches Mediengesetz und §§ 26 bis 34 Rundfunkstaatsvertrag vorgegebenen Ausgewogenheitsgebots und um einen die Programmfreiheit beeinträchtigenden Eingriff in die Programmgrundsätze.

Die angegriffene Norm greift in die Programmfreiheit hinsichtlich des Programminhalts und ungeschrieben hinsichtlich der Programmzielgruppe ein.

Die Leitkultur stellt nach den in der Präambel formulierten Grundsätzen einen hohen, wenn nicht den höchsten Wert dar. Sie ist die „kulturelle Grundordnung der Gesellschaft“. Die Vermittlung der Leitkultur durch Angebote in Rundfunk und Telemedien an Migranten und Migrantinnen konfliktiert aber unmittelbar mit dem Ausgewogenheitsgebot des Art. 4 Satz 2 BayMG. Dies deshalb, weil sich schon begrifflich die Ausgewogenheit des Programms nicht damit verträgt, dass von der Leitkultur nach der Vorstellung des Gesetzgebers ein Achtungsanspruch ausgehen soll, diese also für die Migranten und Migrantinnen als verbindlich gedacht wird.

Wenn die Leitkultur absolut gesetzt wird und jedenfalls für einen Teil der Programmempfänger verbindlich darzustellen ist, kann in Bezug auf alle Programminhalte, die sich mit den in Satz 1 bis 13 der Präambel angesprochenen Grundsätzen befassen, dem Prinzip der Ausgewogenheit nicht mehr Genüge getan werden. Vielmehr soll jeweils die Leitkultur als prägend und verbindlich dargestellt werden. Damit tritt eine ideologische Überformung der Inhalte ein. Anstelle der unter anderem durch die Programmfreiheit geschützten Meinungspluralität tritt im Bereich all dessen, was die „kulturelle Grundordnung der Gesellschaft“ ausmacht, die von Art. 11 Satz 2 BayIntG geforderte Weltanschauung.

Dies widerspricht nicht nur dem in Art. 5 Abs.1 Satz 3 BayMG formulierten Gebot, die sittlichen, religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen anderer zu achten, sondern auch dem insoweit gleichlautenden Verfassungsgebot des Art. 111a Abs. 1 Satz 4 BV.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs ergibt sich weder aus der Gesetzesbegründung noch ist sie sonst ersichtlich.

e. Ergebnis:

Art. 11 Satz 2 BayIntG verstößt gegen Art. 111a BV und ist nichtig.

6. Art. 13 BayIntG Achtung der Rechts- und Werteordnung

In der Parlamentsdebatte wurde ausdrücklich die Unbestimmtheit der Norm und die fehlende Kompetenz des bayerischen Gesetzgebers gerügt.

LTDr. 17/89, Seite 7740

a. Art. 13 hat folgenden Wortlaut:

(1) ¹Wer durch demonstrative Regelverstöße, Verunglimpfen oder sonst durch nach außen gerichtetes Verhalten beharrlich zum Ausdruck bringt, dass er die freiheitliche demokratische Grundordnung, insbesondere die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem das Recht der Persönlichkeit auf Leben und frei Entfaltung und die Gleichberechtigung von Mann und Frau ablehnt, kann durch die Sicherheitsbehörden verpflichtet werden, sich einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu unterziehen. ²Satz 1 gilt entsprechend bei Ablehnung des staatlichen Gewaltmonopols, des Verhältnisses von Religion und Staat, der gewaltlosen Erziehung von Kindern und des Schutzes von Minderjährigen oder der Beachtung des deutschen Straf-, Ehe- und Familienrechts. ³Die strafrechtliche Verantwortlichkeit bleibt unberührt.

(2) Abs. 1 gilt entsprechend für denjenigen, der durch wiederholte schwerwiegende Regelverstöße oder sonst durch ein offenkundig rechtswidriges Verhalten erkennen lässt, dass ihm die rechts- und Werteordnung in ihren Grundsätzen unbekannt oder gleichgültig ist.

(3) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer entgegen einer vollziehbaren Anordnung nach Abs.1 Satz 1 oder Abs. 2 nicht an dem Grundkurs Rechts- und Werteordnung teilnimmt oder dessen Durchführung behindert.

- b. Die Wortlautinterpretation der Norm ergibt, dass den Sicherheitsbehörden bußgeldbewehrt die Befugnis eingeräumt wird, jedermann („Wer“) einem Grundkurs über die Werte der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu unterziehen, wenn die Person durch nach außen gerichtetes Verhalten zum Ausdruck bringt, dass sie die freiheitliche demokratische Grundordnung und andere rechtliche Regelungen ablehnt oder wenn die Person erkennen lässt, dass ihr die Rechts- und Werteordnung in ihren Grundsätzen unbekannt oder gleichgültig ist.

Die Gesetzesbegründung nennt als „eine der zentralen Voraussetzungen gelingender Integration, dass Migrantinnen und Migranten nicht ihre heimatlichen Rechtsvorstellungen zu uns importieren, sondern sich an den in Deutschland und Bayern geltenden Normen ausrichten ...“. Durch die Teilnahmepflicht soll „konkreter Akzeptanzdruck“ geschaffen werden und zwar „bereits im Vorfeld strafrechtlicher Relevanz“. Die Sanktion soll denjenigen treffen, der „durch demonstrative Regelverstöße“, „Verunglimpfen“ „oder sonst durch nach außen gerichtetes Verhalten“ zum Ausdruck bringt, dass er die Schutzgüter nicht „achtet“ (Art. 13 Abs. 1 BayIntG) oder durch „wiederholte schwerwiegende Regelverstöße oder durch ein offenkundig rechtswidriges Verhalten“ erkennen lässt, dass ihm die Rechts- und Werteordnung „unbekannt oder gleichgültig“ ist (Art. 13 Abs. 2 BayIntG). In schöner Offenheit erläutert die Gesetzesbegründung: „Die Regelung ist dabei – schon um nicht diskriminierend zu sein – nicht auf Ausländer oder Migranten beschränkt.“

Die Vorschrift hat nach ihrem Wortlaut und nach dem Willen des Gesetzgebers den erklärten Zweck, durch eine Sanktionsdrohung jedermann davon abzuhalten, die freiheitliche demokratische Grundordnung „beharrlich“ „abzulehnen“ oder „wiederholt schwerwiegende Regelverstöße“ zu begehen. Der freiheitlich demokratischen Grundordnung gleichgestellt wird unter anderem die Ablehnung des staatlichen Gewaltmonopols und die Nichtbeachtung des deutschen Straf-, Ehe- und Familienrechts. Klargestellt wird, dass die strafrechtliche Verantwortlichkeit unberührt bleibt, das heißt also, dass die Sanktion des BayIntG neben strafrechtliche Sanktionen tritt, soweit deren Voraussetzungen erfüllt sind und dass sie bereits in einem nicht strafrechtlich geschützten „Vorfeld“ zur Anwendung kommen soll.

Die Schutzgüter des Art. 13 Abs. 1 BayIntG sind teilweise enger gefasst, als der Begriff der Leitkultur, da ein Bezug zur Landeskultur nicht hergestellt wird. Sie greifen andererseits über den Bereich Bayerns hinaus, da der Gesetzgeber nicht auf die Bayerische Verfassung Bezug nimmt, sondern auf das Grundgesetz und außerdem einfachgesetzliche Regelungsmaterien des Bundesrechts wie das deutsche Straf-, Ehe- und Familienrecht besonders erwähnt werden. Sprachlich verunglückt ist der Hinweis auf die „im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte“, wo im Grundgesetz doch Grundrechte für jedermann oder Bürgerrechte gewährleistet werden und die Benennung eines „Recht(s) der

Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung“ wo doch das Recht auf Leben und die freie Entfaltung der Persönlichkeit gemeint sein wird.

c. Strafrechtliches Bestimmtheitsgebot, Art. 104 Abs. 1 BV

Die Vorschriften der Art. 13 Abs. 1 und 2 BayIntG sind wegen ihres Sanktionscharakters und wegen der Bußgeldbewehrung des Verhaltensgebots, an einer Zwangsbelehrung teilzunehmen, dem Ordnungswidrigkeitenrecht zuzurechnen. Verfassungsrechtlich gelten für das Ordnungswidrigkeitenrecht dieselben Maßstäbe wie für das Strafrecht, soweit nicht aus dem (bloß) ordnungsrechtlichen Charakter des Ordnungswidrigkeitenrechts etwas anderes folgt.

BVerfG, Beschluss vom 21.06.1977, NJW 1977, 1629

Art. 13 BayIntG ist eine Sanktionsnorm. Sie droht dem dagegen Verstoßenden ein Übel an, nämlich den Zwang, sich einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unterziehen zu müssen. Bei der Androhung der Zwangsbelehrung handelt es sich nicht nur um eine bloße Ordnungsvorschrift, vielmehr soll „konkreter Akzeptanzdruck“ geschaffen werden. Unter Berücksichtigung des repressiven Charakters des BayIntG, wie er schon in der Präambel zum Ausdruck kommt, ist es deshalb gerechtfertigt, die Norm am verfassungsrechtlichen Maßstab für Strafnormen zu messen.

d. Prüfungsmaßstab ist deshalb zunächst, als speziellste Norm, Art. 104 Abs. 1 BV.

aa. Nach dem Grundsatz *nullum crimen sine lege* muss der Tatbestand einer Sanktionsnorm so klar bestimmt sein, dass der rechtsunterworfenen Adressat im Voraus den Anwendungsbereich der Norm erkennen und sein Verhalten darauf abstimmen kann.

bb. Während das Gesetz zumindest die Rechtsmaterien benennt, die es als besonders schutzwürdig erachtet und die von jedermann („Wer“) besonders geachtet werden sollen, ist der Tatbestand, dessen Verwirklichung die Sanktion einer Zwangsbelehrung nach sich zieht, vollkommen unbestimmt. Das Gesetz selbst sagt nicht, was ein Regelverstoß ist, durch welche konkrete Handlung er begangen wird und was ein „demonstrativer Regelverstoß“ ist. Darüber hinaus ist dem Gesetz nicht zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen ein Regelverstoß als „schwerwiegend“ anzusehen sein soll.

Aus der Gesetzesbegründung ist insoweit zu entnehmen, dass „grob ungebührliches Verhalten gegenüber Einsatzkräften“ eine sanktionswürdige Ablehnung des Gewaltmonopols darstellen soll und dass die „Akzeptanz der Rechtsordnung“ sich im Verhalten gegenüber Einsatzkräften manifestieren soll. Wenn ausschließlich das Verhalten gegenüber Einsatzkräften gemeint gewesen sein sollte, hätte es nahegelegen, den Tatbestand hierauf zu beschränken. Einer Bemühung der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ oder „des

Verhältnisses von Religion und Staat“ hätte es nicht bedurft. Wenn aber mehr und anderes intendiert war, dann fragt sich: Was genau?

Es ist mit dem Bestimmtheitsgebot nicht vereinbar, wenn der Gesetzgeber pauschal, wie in der Paragraphenüberschrift, auf die „Rechts- und Werteordnung“ verweist und damit jede rechtliche Regelung aber auch nicht normierte Werte zum tauglichen Objekt eines „Regelverstoßes“ macht. Auch die vom Gesetzgeber aufgezählten Rechtsmaterien, die von obersten Verfassungsgrundsätzen bis zum Minderjährigenschutz reichen, sind nicht geeignet, die notwendige Konkretisierung der Regeln zu leisten, die erforderlich wäre, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. Insbesondere kann dem Gesetz nicht entnommen werden, durch welche Handlung welche Regel verletzt wird und welche Handlung aus diesem Grund sanktionsbewehrt ist. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Umstand zu, dass nicht etwa ein Rechtsverstoß erforderlich ist, um den Tatbestand zu erfüllen, sondern ein „Regelverstoß“. Im Zusammenhang mit der in der Präambel als bestehend vorausgesetzten Leitkultur wird deutlich, dass damit jeder Verstoß gegen die „kulturelle Prägung unseres Landes“ den Tatbestand erfüllt und die Rechtswidrigkeit des Handelns indiziert.

Besonders deutlich wird das im Bereich des Familien- und Eherechts: Wird durch die „beharrliche“ Weigerung eines bayerischen Ehemanns, (bei Vorliegen der eherechtlichen Voraussetzungen) im Haushalt mitzuhelfen, § 1356 BGB, der Tatbestand des Art. 13 Abs. 1 BayIntG erfüllt? Lässt es die muslimische Migrantin, die drei Schritte hinter ihrem Ehemann durch die Fußgängerzone geht, an der nötigen Achtung vor der Gleichberechtigung von Mann und Frau fehlen? Ganz zu schweigen von den zwei Ehefrauen, die im Ausland und nach der dort anwendbaren Rechtsordnung legal denselben Mann geheiratet haben, und für deren Ehe das Bigamieverbot in Deutschland nicht gilt?

Art. 11 Abs. 1 Satz 2 EGBGB; Fischer, Strafgesetzbuch, § 172 Rz. 4 m.w.N.

Dazu kommt, dass auch die vom Gesetz verlangte „Achtung“ zunächst ein innerpsychischer Vorgang ist. Der Weg zum Gesinnungszwangsrecht ist bei der vom Gesetzgeber gewählten Formulierung nicht weit. Zwar kann die Achtung oder die fehlende Achtung vor einer Institution oder einem Repräsentanten dieser Institution möglicherweise in ein situativ geprägtes Verhalten münden. Aus der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass ein solches Geschehen dem Gesetzgeber wohl vorgeschwebt hat („grob ungebührliches Verhalten gegenüber Einsatzkräften“). Dann wäre es aber erforderlich gewesen, genau so ein Verhalten zu pönalisieren (soweit es nicht ohnehin strafrechtlich sanktioniert ist), anstatt auf nicht greifbare und nicht tatbestandlich ausformulierte „Regelverstöße“ zurückzugreifen.

Selbst wenn man diese Bedenken nicht teilt, und nicht schon wegen der tatbestandlichen Unbestimmtheit den Verfassungsverstoß annimmt, ist das Bestimmtheitsgebot dadurch

verletzt, dass nach dem Gesetzeswortlaut die Sanktion in das Ermessen der Sicherheitsbehörden gestellt ist. Die Verwirklichung eines Sanktionsanspruchs, die vom Ermessen einer Behörde abhängt, ist nicht vorhersehbar. Art. 104 Abs. 1 BV verlangt, dass der Gesetzgeber selbst die Voraussetzungen einer Bestrafung oder Auferlegung eines Bußgeldes festlegt und das nicht der Verwaltung oder der Rechtsprechung überlässt.

*L/M/W, Wolff, Art. 104 Rz.10 unter Hinweis auf
VerfGHE 36,149 (152 f.); VerfGHE 44,41 (56); VerfGHE 47,207 (238)*

Zwar stellt § 47 OWiG bundesrechtlich die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in das pflichtgemäße Ermessen der Verfolgungsbehörde. Auf diese Norm hat aber der Bayerische Gesetzgeber nicht Bezug genommen. Außerdem fehlt die im OWiG enthaltene Beschränkung des Ermessensgebrauchs auf das pflichtgemäße Ermessen.

e. Rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV

Ebenso verstoßen Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 BayIntG gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende allgemeine Bestimmtheitsgebot.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof formuliert dieses Gebot in ständiger Rechtsprechung als Verpflichtung des Gesetzgebers, seine Normen so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. „Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren.“

VerfGH Entscheidung vom 27.07.2011, VerfGHE 64 124 = NVwZ-RR 2011,794

Dabei darf nach der Rechtsprechung allerdings das Gebot der Bestimmtheit nicht übersteigert werden. Die Normen dürfen so weit gefasst sein, dass sie der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls gerecht werden können. „Die Regelungen müssen aber so bestimmt gefasst sein, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.“

VerfGH, a.a.O.

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen die angegriffenen Normen nicht. Es gilt hier zunächst das unter c. bb. Gesagte.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Art. 13 Abs. 2 BayIntG noch unbestimmter gefasst ist als Absatz 1. In dieser Norm fehlt jeglicher Bezug auf die „Regel“, gegen die „wiederholt und schwerwiegend“ verstoßen werden soll. So wie hier formuliert wurde, fallen

auch Verstöße gegen Sitte und Moral, gegen Gebote der Höflichkeit und der Umgangsformen sowie Verstöße gegen die Leitkultur, wie sie in der Präambel charakterisiert wurde, unter die Sanktionsnorm. Damit werden aber potentiell alle Lebensäußerungen aller in Bayern lebenden Menschen inkriminiert; die Norm hat keinen bestimmaren Anwendungsbereich mehr.

Schließlich ist nicht nur die Tatbestandsseite, sondern auch die Rechtsfolgenseite inhaltlich in einer gegen die Verfassung verstoßenden Art und Weise unbestimmt, weil der „Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ nicht konkretisiert wurde. Es fehlen Regelungen über die Dauer, die einzelnen Werte, die vermittelt werden sollen, und über die Kosten der Zwangsbelehrung. Die inhaltliche Ausgestaltung der Sanktion ist damit dem Belieben der Person, die den Grundkurs abhält, anheimgegeben.

- f. Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip durch Verstoß gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung, Art. 3 Satz 1 BV i.V.m. Art. 74, Art. 72 GG

Gem. Art. 13 Abs. 1 Satz 3 BayIntG tritt die Norm neben das bundesrechtliche Strafrecht und lässt dieses „unberührt“.

Wie bereits dargestellt sind Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 BayIntG sanktionsbewehrte Normen. Die auf einen wie auch immer gearteten Verstoß folgende Sanktion ist die Verpflichtung, an einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung teilzunehmen. Die Teilnahmepflicht kann mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden. Daneben kann eine Geldbuße verhängt werden, wenn der Betroffene seiner Teilnahmepflicht nicht nachkommt oder die Durchführung des Kurses, etwa durch ungebührliches Verhalten, behindert.

Der Bund hat im Bereich des Strafrechts von seiner Kompetenz umfassend Gebrauch gemacht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, Art. 72 Abs. 1 GG. Insbesondere durch die Bußgeldbewehrung verschiedener Tatbestände in § 98 AufenthG hat der Bundesgesetzgeber auch den Bereich des ausländerrechtlichen Ordnungsrechts umfassend geregelt und bußgeldbewehrt. Für darüber hinausgehende landesrechtliche Sanktionsvorschriften, wie sie Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 BayIntG darstellen, ist deshalb kein Raum mehr. Der Bundesgesetzgeber hat vielmehr dadurch, dass er seine „Forderungen“ im bundesrechtlichen Artikelgesetz zur Integration (BGBl. 2016 I 1639) nicht sanktionsbewehrt hat, von seiner Kompetenz kraft Sachzusammenhangs durch absichtsvollen Regelungsverzicht Gebrauch gemacht.

BVerfG, Urteil vom 27.10.1998, NJW 1999, 841, Leitsatz 2

Der Gesetzgeber ist deshalb daran gehindert, hier neue Sanktionen zu erfinden, die, trotz der umfassenden Reichweite der Formulierung des Tatbestandes, ausschließlich auf Migranten und Migrantinnen zielen.

g. Ergebnis:

Art. 13 BayIntG verstößt sowohl mit Abs. 1 als auch mit Abs. 2 gegen Art. 104 Abs. 1 BV und gegen Art. 3 Abs. 1 BV wegen inhaltlicher Unbestimmtheit und gegen Art. 3 Abs. 1 BV wegen des Verstoßes gegen die vorrangige bundesrechtliche Regelung. Art. 13 Abs. 3 BayIntG ist wegen des Wegfalls der Absätze 1 und 2 obsolet.

7. Art. 14 BayIntG Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung

In der Parlamentsdebatte wurde ausdrücklich die Unbestimmtheit der Norm und die fehlende Kompetenz des bayerischen Gesetzgebers gerügt.

LTDr. 17/89, Seite 7743

Art. 14 BayIntG hat folgenden Wortlaut:

(1) Es ist verboten

1. öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften dazu aufzufordern, die geltende verfassungsmäßige Ordnung zu missachten und stattdessen einer mit ihren Grundsätzen nicht zu vereinbarenden anderen Rechtsordnung zu folgen,
2. es zu unternehmen, andere Personen einer solchen Ordnung zu unterwerfen oder
3. es zu unternehmen, eine solche Ordnung oder aus ihr abgeleitete Einzelakte zu vollziehen oder zu vollstrecken.

(2) ¹Wer gegen das Verbot nach Abs. 1 verstößt, kann mit Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro belegt werden. ²Die Verfolgung verjährt in fünf Jahren, und zwar auch dann, wenn die Tat durch Verbreitung von Druckwerken begangen wird.

a. Zur Auslegung

Die Norm ist aufgebaut wie ein Tatbestand des Kriminalstrafrechts. Der Tatbestand des Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 BayIntG ist zweigliedrig: Das Verbot der öffentlichen Aufforderung zur Missachtung der geltenden verfassungsmäßigen Ordnung muss verbunden sein mit der Aufforderung, einer „mit ihren Grundsätzen nicht zu vereinbarenden anderen Rechtsordnung zu folgen“. Daneben treten die Unternehmensdelikte der Nr. 2 und 3, nach denen es verboten ist, es zu unternehmen, andere Personen „einer solchen Ordnung zu unterwerfen“ oder „eine solche Ordnung ... zu vollziehen oder zu vollstrecken“. Die Struktur der Norm ist § 81 StGB (Hochverrat gegen den Bund) nachgebildet. Nicht wirklich nachvollziehbar werden die drei in Abs. 1 geregelten Tatbestände in Art. 14 Abs. 2 Satz 1 BayIntG

als „das Verbot“ in Bezug genommen, was die Frage nach dem Verhältnis zwischen den verschiedenen Begehungsformen aufwirft, ohne dass eine Antwort ersichtlich wäre.

Aus der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass eine dynamische Verweisung auf die jeweils geltende verfassungsmäßige Ordnung gewollt ist, ohne dass das im Gesetzeswortlaut zum Ausdruck kommt. Nach der Begründung hat der Gesetzgeber bei der Formulierung des Tatbestandes an „Aufrufe, vorrangig der Scharia statt dem staatlichen Recht zu folgen“, an die Betätigung einer „Scharia-Polizei“ und an „Familiengerichte“ gedacht. Nach der Gesetzesbegründung stützt sich die Regelung außerdem „auf den Grundgedanken des Verbots des Rechtsmissbrauchs ...“.

b. Strafrechtliches Bestimmtheitsgebot, Art. 104 Abs. 1 BV

Die Norm hat Sanktionscharakter, wie aus der Bußgeldbewehrung des Verbots in Art. 14 Abs. 2 BayIntG mit einem Bußgeldrahmen bis fünfzigtausend Euro hervorgeht.

Während in der Präambel die Leitkultur zum Maßstab gemacht wurde und in Art. 13 BayIntG auf die freiheitliche demokratische Grundordnung abgestellt wird, ist in Art. 14 BayIntG „die geltende verfassungsmäßige Ordnung“ zum Tatbestandsmerkmal gemacht und dem weiteren Tatbestandsmerkmal einer „anderen Rechtsordnung“ gegenübergestellt.

Während der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung sowohl im Grundgesetz (Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 2, Art. 20 Abs. 3, Art. 20 a, Art. 28 Abs. 1 und 3, Art. 98 Abs. 2, Art. 115 g GG) wie auch im Strafgesetzbuch (§ 81 Abs. 1 Nr. 2 StGB und weitere) verwendet wird und durch die Rechtsprechung hinreichend konturiert ist, ist dies beim Begriff der „anderen Rechtsordnung“ nicht der Fall.

Es fehlt hier - wohl um dem Vorwurf der Ausländerdiskriminierung zu entgehen - jegliche inhaltliche Konturierung des Begriffs der „anderen Rechtsordnung“ und damit ist der Tatbestand des Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 BayIntG nicht bestimmt und nicht bestimmbar. Da das Gesetz nicht sagt, dass es wohl nur den Aufruf zur Anwendung der strafrechtlichen Bestimmungen in der Scharia sanktionieren will, führt dies in der Konsequenz dazu, dass zwangsläufig der Aufruf zu **jeder Abweichung** vom Kanon der geltenden verfassungsmäßigen Ordnung den Tatbestand des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayIntG erfüllt, also z.B. auch die Bestrebungen der Königstreuen zur Wiedereinführung der Monarchie in Bayern.

Auch der Gedanke des Verbots des Rechtsmissbrauchs, der in der Gesetzesbegründung angesprochen wird, führt nicht weiter. Wenn die dynamische Verweisung auf die „jeweils aktuell geltende verfassungsmäßige Ordnung“ den Tatbestand bestimmt, muss jede Bestrebung, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens geltende verfassungsmäßige Ordnung zu ändern, zwangsläufig den Tatbestand des Art. 14 Abs. 1 BayIntG erfüllen. Das Tatbe-

standsmerkmal der „anderen Rechtsordnung“ wird ausschließlich dadurch konturiert, dass es eine andere als die bundesrechtlich geltende Rechtsordnung im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes meint. Damit ist dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot insbesondere dann nicht genügt, wenn andererseits in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass eine dynamische Verweisung auf die jeweils geltende verfassungsmäßige Ordnung erreicht werden soll.

c. Rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV

Wenn man zugunsten des Gesetzgebers unterstellen will, dass mit der Erwähnung einer „solchen Ordnung“ in Art. 14 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BayIntG die „andere Rechtsordnung“, auf die in Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 BayIntG Bezug genommen wurde, gemeint ist, dann gelten die obigen Ausführungen unter lit b. auch für die Überprüfung der Norm am Maßstab des allgemeinen Bestimmtheitsgebots.

Problematisch bleibt aber unter Bestimmtheitsgesichtspunkten die Frage, wie ein tatbestandmäßiger Unterwerfungsakt aussehen könnte und was ein Vollzugsakt oder ein Vollstreckungsakt sein könnte.

Es leuchtet zwar ein, dass der Gesetzgeber hier an eine durch Bayerns Straßen patrouillierende „Scharia-Polizei“ gedacht haben könnte, die versucht, ein Verschleierungsgebot mithilfe der Bastonade durchzusetzen. Nur ergibt sich die Strafbarkeit eines solchen Unternehmens lückenlos bereits aus dem bundeseinheitlichen Strafrecht, vom Verbot, ausländische Uniformen oder Amtsabzeichen zu tragen (§ 132 a Abs. 1 Nr. 4 StGB) über den Nötigungstatbestand (§ 240 Abs. 1 StGB) bis zum Verbot der einfachen oder gefährlichen Körperverletzung (§§ 223, 224 StGB).

Wenn aber gerade eine solche Sachverhaltsgestaltung nicht gemeint gewesen sein sollte, dann ist erneut die inhaltliche Unbestimmtheit der Norm festzustellen und zu rügen. Da nach dem Territorialitätsprinzip in Deutschland das deutsche Recht gilt, unter Einschluss des europäischen Rechts gemäß Art. 23 GG und etwaiger staatsvertraglicher Verbürgungen, gibt es schlechterdings in Deutschland keine **rechtlich geltenden** Unterwerfungs-, Vollzugs- und Vollstreckungsakte einer „anderen Rechtsordnung“, die vom Tatbestand der Norm erfasst werden könnten.

Soweit an **nicht in Deutschland geltende** Normen anderer Rechtsordnungen gedacht ist, sind diese in Deutschland nicht vollziehbar und nicht vollstreckbar. Vielmehr würde jeder Versuch einer solchen Handlung gegen deutsches Strafrecht verstoßen, wie oben exemplarisch dargestellt.

Es bleiben damit nur noch **kulturelle Verhaltensgebote**, die sich aus einer anderen, fremden, Leitkultur ergeben mögen, übrig. Diese Verhaltensgebote, die sich unmittelbar

aus der kulturellen Identität jedes Einzelnen ergeben können und die unabsehbar vielgestaltig sein können, gehören aber nicht zu der in Art. 14 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BayIntG genannten „solchen Ordnung“, da diese eine „Rechtsordnung“ ist.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass eine Handlung, die den Tatbestand der Art. 14 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BayIntG erfüllen könnte, entweder strafrechtlich verboten ist oder aber, wenn es nicht um die Durchsetzung einer fremden Rechtsordnung gehen sollte, ohne weiteres erlaubt ist.

- d. Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip durch Verstoß gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung, Art. 3 Satz 1 BV i.V.m. Art. 74, Art. 72 GG
- aa. Nach der Gesetzesbegründung ergibt sich die landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz daraus, dass Art. 14 BayIntG der präventiven Gefahrenabwehr zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung dient.

Schutzgut ist das Bestehen der verfassungsmäßigen Ordnung Bayerns und, mittelbar, der Bundesrepublik Deutschland. Dieses Schutzgut wird ausdifferenziert in die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung und die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen. Als Voraussetzung der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen werden benannt das staatliche Gewaltmonopol, der Vorrang der Verfassung und die Überzeugung, dass allein der Staat im Rahmen dieser Rechtsordnung allgemeinverbindliches Recht setzen und durchsetzen darf.

Gesetzesentwurf, LtDr. 17/11362 S. 22

Unter dem Vorrang der Verfassung wird allgemein der in Art. 55 Nr. 1 BV kodifizierte Grundsatz verstanden, dass die Staatsverwaltung nach Maßgabe der Verfassung ausgeübt wird. Die Funktion eines Hinweises auf den Vorrang der Verfassung im Rahmen der Beschreibung des Schutzgutes der Norm bleibt dunkel. Möglicherweise sollte hier auf die besondere Dignität der Verfassung als Fundamentalnorm hingewiesen werden.

Anders verhält es sich mit dem Hinweis auf das Gewaltmonopol und die staatliche Rechtssetzungsbefugnis: Während Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 BayIntG sich mit der verfassungsmäßigen Ordnung und ihrer Befolgung oder Änderung befasst, zielen Art. 14 Abs. 2 und 3 BayIntG auf das Verbot einer Durchbrechung des staatlichen Gewaltmonopols, jeweils allerdings durch die Normierung von bußgeldbewehrten Ordnungsvorschriften.

- bb. Gem. Art. § 4 Abs. 2 EGStGB lassen die Vorschriften des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs die Straf- und Bußgeldvorschriften des Landesrechts unberührt, soweit diese nicht eine Materie zum Gegenstand haben, die im Strafgesetzbuch abschließend geregelt ist. Damit wird einfachgesetzlich bestätigt, was in Art. 72 Abs. 1 GG mit Verfassungsrang

geregelt ist: Eine bestehende, vollständige bundesrechtliche Regelung schließt eine landesrechtliche Regelung kompetenzrechtlich aus.

Strafrechtliche Sanktionen, die als Schutzgut die Aufrechterhaltung und Integrität der verfassungsmäßigen Ordnung zum Gegenstand haben, sind im Strafgesetzbuch umfassend und abschließend geregelt, nämlich in den Paragraphen 80 ff. StGB. So sanktioniert § 81 Abs. 1 Nr. 2 StGB ausdrücklich das Unternehmen, die auf dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beruhende verfassungsmäßige Ordnung zu ändern. Allerdings wird die Strafdrohung beschränkt auf das Unternehmen mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt. Dieses Tatbestandsmerkmal fehlt in Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 BayIntG. Es handelt sich mithin nicht um eine bloße Parallelregelung, sondern um eine ordnungsrechtliche Erweiterung des Strafrechts, die kompetenzrechtlich nicht zulässig ist.

BVerfG, Urteil vom 27.10.1998, NJW 1999,841, Ziffer III 2.

Dasselbe gilt für die auf den Schutz des Gewaltmonopols abzielenden Vorschriften des Art. 14 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BayIntG. Das Gewaltmonopol des Staates wird durch die Vorschriften des Besonderen Teils des StGB geschützt, die es unter Sanktionsandrohung jedermann verbieten, körperliche oder psychische Gewalt auszuüben oder anzudrohen, daneben durch die Vorschriften über den Widerstand gegen die Staatsgewalt, die Straftaten gegen die öffentliche Ordnung und den Persönlichkeits- und Ehrenschaft.

Damit entfällt auch insoweit für den Bayerischen Gesetzgeber die Möglichkeit, durch das Schaffen von Ordnungswidrigkeitstatbeständen den Sanktionsbereich auszuweiten.

e. Ergebnis:

Art. 14 BayIntG verstößt in Abs. 1 Nr. 1 bis 3 gegen Art. 104 Abs. 1 BV und gegen Art. 3 Abs. 1 BV wegen inhaltlicher Unbestimmtheit und gegen Art. 3 Abs. 1 BV wegen des Verstoßes gegen vorrangige bundesrechtliche strafrechtliche Regelungen. Art. 14 Abs. 2 BayIntG ist wegen des Wegfalls des Absatzes 1 obsolet.

für die Lutz | Abel Rechtsanwalts GmbH

Dr. Michael Bihler
Rechtsanwalt