

# Die Plenardebatten um das Kopftuch in den deutschen Landesparlamenten

---

CHRISTIAN HENKES UND SASCHA KNEIP

## Einleitung

Als das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im September 2003 sein mit Spannung erwartetes Urteil im ›Fall Ludin‹ sprach,<sup>1</sup> hatten wohl nur die wenigsten Beobachter<sup>2</sup> des Gerichts mit einer so – vergleichsweise – defensiven Entscheidung aus Karlsruhe gerechnet. Defensiv war der Karlsruher Richterspruch insofern, als er die Frage, ob einer Lehrerin das Tragen des Kopftuchs im Unterricht verboten werden darf, nicht *ex cathedra* selbst entschieden, sondern an die Landesgesetzgeber verwiesen hat. Insbesondere die Befürworter einer Zulassung des Kopftuchs haben dem BVerfG daraufhin Angst, Kleinmut und Unzeitgemäßheit vorgeworfen.<sup>3</sup> Die Karlsruher Richterinnen und Richter hätten sich, so die Kritiker des Urteils, vor einer klaren Entscheidung gedrückt und der Betroffenen »die Klärung ihrer Rechte verweigert« (Klingst 2003: 7). Doch auch die Gegner einer Zulassung des Kopftuchs bei Lehrerinnen drückten ihre Verwunderung darüber aus, dass das höchste deutsche Gericht davon abgesehen hatte, die ›Kopftuchfrage‹ höchstrichterlich und verbindlich zu entscheiden. So gab beispielsweise die Rechtsanwältin und Frauenrechtlerin Seyran Ateş als Sachverständige vor dem ›Ausschuss für Schule, Jugend und Sport‹ des baden-württembergischen Landtags zu Protokoll, sie finde es »verfassungsrechtlich sehr bedenklich, dass das Gericht diese Entscheidung nicht treffen wollte, sondern [...] an die Länder abgegeben hat« (Protokoll des ›Ausschusses für Schule, Jugend und

---

1 BVerfG v. 24.09.2003, Az. 2 BvR 1436/021, BVerfGE 108, 282.

2 Im vorliegenden Beitrag wird aus sprachstilistischen Gründen für abstrakte Personengruppen die männliche Form verwendet. Wenn von konkreten Personen die Rede ist, verwenden wir die Formen beiderlei Geschlechts.

3 So beispielsweise Martin Klingst in Die Zeit v. 25.09.2003.

Sport des baden-württembergischen Landtages, 12.03.2004: 91). Die Möglichkeit unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen drohte, so Ateş, zu einer Verletzung des Gleichheitsgebots zu führen, da es nun in einem Land möglich würde, mit Kopftuch zu unterrichten, in einem anderen jedoch nicht. Ähnlich verwundert zeigten sich in der gleichen Anhörung auch der Prozessvertreter des Landes Baden-Württemberg (und heutige Verfassungsrichter) Ferdinand Kirchhof sowie der ehemalige Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde.<sup>4</sup>

Überraschend ist es in der Tat, dass das BVerfG zunächst dem Gesetzgeber den Ausgleich von Grundrechtspositionen und Verfassungsgütern zugewiesen hat, statt diese Frage selbst zu entscheiden. Ob dies aus tatsächlicher Überzeugung geschehen ist, aus Angst vor Proteststürmen wie seinerzeit nach der ›Kruzifix-Entscheidung‹ oder schlicht deswegen, weil die knappe 5:3-Mehrheit im Gericht nur auf diese Weise zu erlangen war, kann hier dahingestellt bleiben. Fest steht jedenfalls, dass das Gericht gute Gründe für den Verweis der Frage an den Gesetzgeber anführen konnte: So betonten die Karlsruher Richterinnen und Richter zum einen, dass eine Antwort auf gewandelte gesellschaftliche Verhältnisse nicht von Exekutive oder Gerichten zu geben sei, sondern zunächst von den demokratisch hierzu legitimierten (Landes-)Gesetzgebern. Der Grundsatz des Parlamentsvorbehalts verlange, dass der Gesetzgeber von seiner Einschätzungsprärogative Gebrauch mache. Ja, mehr noch: Er sei sogar *verpflichtet*, »die Schranken der widerstreitenden Freiheitsgarantien jedenfalls so weit selbst zu bestimmen, wie eine solche Festlegung für die Ausübung dieser Freiheitsrechte wesentlich ist« (BVerfGE 108, 282: 311). Zum anderen betonte das BVerfG die zentrale Rolle der öffentlichen Debatte: Der Ausgleich zwischen kollidierenden Grundrechten sei deshalb dem Parlament vorbehalten, damit sichergestellt sei,

»dass Entscheidungen von solcher Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechteingriffen in öffentlicher Debatte zu klären« (ebd.: 312).<sup>5</sup>

Mit anderen Worten: Das BVerfG erhoffte sich von der parlamentarischen Behandlung des Themas eine höhere Legitimität, Qualität und Zurechenbarkeit der zu treffenden Entscheidung.

Dies lenkt den Blick auf die zentralen Arenen, in denen der ›Konfliktstoff Kopftuch‹ im Nachgang der Verfassungsgerichtsentscheidung verhandelt worden ist: die Gesetzgebungsverfahren in den Landesparlamenten. Die dor-

---

4 Protokoll des ›Ausschusses für Schule, Jugend und Sport‹ des baden-württembergischen Landtages, 12.03.2004: 63 und 80.

5 Siehe hierzu auch Hassemer 2004: 26 ff.

tigen Debatten und die Positionen der Parteien sind Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Konkret wird erstens untersucht, ob und inwieweit die jeweiligen landespolitischen Debatten von bestimmten integrationspolitischen Vorstellungen und Leitbildern der Parteien dominiert waren. Zweitens soll – damit eng verknüpft – danach gefragt werden, ob sich im Sinne der ›Parteidifferenzhypothese‹ (Hibbs 1977; Beyme 1981; Schmidt 1982) Unterschiede in den parteipolitischen und/oder länderspezifischen Argumentationslinien feststellen lassen. Und drittens schließlich soll implizit auch die Frage beantwortet werden, ob sich die Hoffnung des BVerfG auf eine der Schwierigkeit der zu behandelnden Frage angemessene parlamentarische Debatte erfüllt hat oder nicht. Um dies tun zu können, sollen zunächst kurz unterschiedliche religionspolitische Leitbilder diskutiert werden, bevor dann die Gesetzgebungsverfahren in den unterschiedlichen Bundesländern einer eingehenden Analyse unterzogen werden.<sup>6</sup> Ein kurzes Fazit rundet den Beitrag ab.

## **Religionspolitische Leitbilder**

Eine der großen Sorgen der Kritiker des Urteils des BVerfG bestand in der Befürchtung, dass die Regelungskompetenzzuweisung der ›Kopftuchfrage‹ an die Bundesländer zu einem Flickenteppich unterschiedlichster gesetzlicher Regelungen führen würde. Hinter dieser Sorge steht die Annahme, dass Parteien unterschiedlichen religionspolitischen Leitbildern und Strategien folgen, die sich über die jeweiligen parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in den Bundesländern in unterschiedlichen Gesetzen niederschlagen. Bevor die Debatten in den deutschen Landtagen genauer analysiert werden, erscheint es daher sinnvoll, sich zunächst unterschiedliche religionspolitische Strategien vor Augen zu führen, die prinzipiell von Parteien verfolgt werden können.

Politische Gemeinschaften unterscheiden sich zum Teil erheblich in ihren Vorstellungen über ›Bürgerschaft‹, ›Zugehörigkeit‹ und ›Anerkennung kultureller Heterogenität in der öffentlichen Sphäre‹. Innerhalb der Migrationsforschung werden im Allgemeinen drei Modelle identifiziert (siehe bspw. Brubaker 1992; Castles/Miller 1993; Castles 1995; Freeman 1995), die noch immer heuristischen Gewinn versprechen (kritisch dazu Sackmann 2004: 173 ff; Koopmans et al. 2005: 31 ff): Erstens ein ›exklusives‹ Modell, das Nation und Bürgerschaft auf ethnischer und kultureller Grundlage definiert und das einen Beitritt zur Nation extrem erschwert. Zweitens ein ›universalistisches‹ Modell, das die Nation politisch begreift (und das grundsätzlich – bei bezeugtem

---

6 Unserer Untersuchung liegt eine qualitative Inhaltsanalyse von 27 Plenardebatten (Antragsdebatten und aktuelle Stunden) zu Grunde. Nicht einbezogen wurden die beiden Debatten zum Kopftuchverbot in Kindertagesstätten in Baden-Württemberg sowie die kaum aussagekräftige 1. Lesung eines DVU-Antrags im brandenburgischen Landtag am 02.03.2005.

politischen Zugehörigkeitsgefühl – einen Beitritt zulässt), das kulturelle Fragen aber in die private Sphäre verweist. Drittens ein ›pluralistisches‹ Modell, das die Nation und den Bürger bzw. die Bürgerin ebenfalls politisch begreift und auch bei vorliegender kultureller Heterogenität keine Anpassung an ein Leitbild erwartet. Im Gegensatz zum ›universalistischen‹ Modell wird hier kulturelle Vielfalt in unterschiedlichem Ausmaß auch in der öffentlichen Sphäre verankert.

Bezogen auf die öffentliche Anerkennung religiöser Identität lassen sich drei eng mit diesen integrationspolitischen Paradigmen verbundene religionspolitische Leitbilder unterscheiden (Riedel 2005; Statham et al. 2005; Moodoo 2007: 70 ff).<sup>7</sup>

- (1) Eng mit dem ›universalistischen‹ Integrationsmodell verknüpft ist eine Politik der ›strikten Neutralität‹ der öffentlichen Institutionen. In diesem Modell werden alle religiösen Bezüge und Symbole aus der staatlichen Sphäre verbannt und die Religionen aller Bürgerinnen und Bürger gleich behandelt. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass ein solches Leitbild auf Grund historischer Kontingenz gegenüber kultureller – und religiöser – Heterogenität nicht vollständig neutral sein kann (Kymlicka 1995: 108 ff) und meist eine Vielzahl historischer Regelungen enthält, die Religionen faktisch doch unterschiedlich behandeln (zum französischen Fall siehe Riedel 2005: 14 ff; siehe auch Sintomer in diesem Band). Auch stellt sich die Frage, ob unterschiedliche Religionen überhaupt gleich behandelt werden können, wenn sie in unterschiedlichem Ausmaß mit ›Neutralität‹ zu vereinbaren sind und das gewählte Modell bestimmte Religionen und vor allem die betroffenen Individuen unterschiedlich stark einschränkt und damit indirekt diskriminiert.
- (2) Gerade auf das letztgenannte Problem wird im Rahmen des ›pluralistischen‹ Integrationsmodells durch ein Leitbild der allgemeinen Anerkennung religiöser Heterogenität auch im öffentlichen Raum reagiert (›offene‹ Neutralität). Im Gegensatz zum ersten Ansatz werden hier religiöse Aspekte (und die damit verbundenen Verhaltensweisen) als so relevant für die persönliche Identität anerkannt, dass sie so weit wie möglich in den öffentlichen Institutionen zum Ausdruck gebracht werden dürfen (siehe hierzu Bielefeldt 2003: 24 ff). Aus Sicht der Befürworter dieses Modells würde der Staat ungerecht handeln, wenn er dies den Individuen verwehr-

---

7 Diese drei religionspolitischen Leitbilder sind trotz großer Ähnlichkeiten nicht identisch mit den sonst verwendeten Grundmodellen des Verhältnisses von Kirche und Staat – hinsichtlich dieser Grundmodelle hat in erster Linie das ›Staatskirchenmodell‹ seine Relevanz verloren (Campenhausen/de Wall 2006: 338 ff; Monsma 2000: 81 f).

te – er verletzte damit ihre Individualrechte.<sup>8</sup> Das in Deutschland vorherrschende System der wohlwollenden Trennung zwischen Religion und Staat steht einem solchen Leitbild sehr nahe, allerdings werden seine umfassenden Implikationen so lange nicht offensichtlich, wie nur eine überwältigende Mehrheitsreligion von den Regelungen betroffen ist.

- (3) Ein möglicher dritter Ansatz operiert mit dem Begriff des ›Ausnahmerechts‹ und kann je nach konkreter Ausgestaltung zu zwei sehr unterschiedlichen religionspolitischen Leitbildern führen. Ausgangspunkt einer ersten Variante dieses Modells ist die Erkenntnis, dass unterschiedliche Religionen unterschiedlich gut mit allgemein gültigen Gesetzen zu vereinbaren sind. Wenn rechtliche Regelungen bestimmte Religionsgruppen besonders stark einschränken, wird von den Befürwortern dieses Ansatzes ein mögliches Ausnahmerecht für diese Gruppen in Betracht gezogen, um dadurch Gruppen mit spezifischen Eigenschaften dennoch in die Gesamtgesellschaft zu integrieren. Kymlicka (1995: 30 f) nennt solche Individualrechte ›polyethnische‹ Rechte, die im hier diskutierten Kontext ›polyreligiös‹ genannt werden können.<sup>9</sup> Für dieses Modell lässt sich ebenfalls eine gewisse Nähe zum pluralistischen Modell feststellen, auch wenn hier nicht eine generelle Anerkennung bzw. eine Aufhebung gesetzlicher Regelungen gewährt wird, sondern eine gruppenspezifische Ausnahme bei Weitergeltung der allgemeinen Regelungen vorgenommen wird. Unter dem Rubrum ›Ausnahmerecht‹ ist jedoch auch eine zweite Variante denkbar, in welcher nicht die religiösen Verhaltensweisen oder Ausdrucksformen der Minderheits-, sondern die der Mehrheitsgruppe von einem allgemeingültigen Gesetz ausgenommen werden; es handelt sich also um eine positive Förderung der Mehrheitsreligion. Die Nähe zu einem integrationspolitisch exklusiven Modell ist in dieser Variante unverkennbar. Zur normativen Legitimierung wird weniger ein liberales Gleichheitspostulat bemüht, als vielmehr die Wichtigkeit der in Rede stehenden Religionen für das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger betont und auf ihre wesentlichen Beiträge zur Stabilität der Gesellschaft ver-

---

8 Liberale Staaten müssen diese Anerkennung allerdings nur im Rahmen der liberalen Grundfreiheiten leisten (Rawls 1998) und illiberale Verhaltensweisen zum Schaden Dritter nicht akzeptieren (weiterführend Okin 1999; Shachar 2001); siehe auch Ekardt und Ladwig in diesem Band.

9 Klassische Beispiele für solche ›polyreligiösen‹ Rechte sind die Ausnahmeregelungen für Katholiken und Juden bezüglich Alkoholbesitzes während der amerikanischen Prohibitionszeit oder die Befreiung von der allgemeinen Schulpflicht ab einem bestimmten Alter für den ›Old Amish Order‹ (Wisconsin vs. Yoder, 406 U.S. 2005 (1972)). Moderne Formen sind z.B. die Ausnahmeregelungen für bestimmte ethnisch oder religiös motivierte Kleidungsstücke bei der Polizeiuniform in Kanada.

wiesen (Ladeur/Augsberg 2007: 84 f). Religionen, so die Befürworter dieser Position, können Vertrauen und Solidarität generieren, von denen auch die Demokratie insgesamt profitiert. Allerdings werden nur bestimmte Religionen als mit den Grundwerten der Demokratie kompatibel und diese stützend angesehen. Andere Religionen hingegen werden als mit den Prinzipien der Demokratie nur schwer oder gar nicht zu vereinbaren betrachtet, weshalb es auch keine besondere Förderung für sie geben muss bzw. darf.

Die skizzierten religionspolitischen Leitbilder lassen sich nicht nur für ganze Nationen, sondern auch für politische Akteure innerhalb einer Nation feststellen. Trotz historisch gewachsener nationaler Regulierungen, die Handlungsorientierungen politischer Akteure zweifellos prägen, dürften unterschiedliche, ideologisch geprägte religionspolitische Leitbilder von Parteien dann relevant werden, wenn größere Reformen der ›Staats-Religions-Beziehungen‹ zu bewältigen sind. Das ›Kopftuchurteil‹ des BVerfG hat die in den Landtagen vertretenen Parteien gezwungen, sich zumindest für den Bereich der Schule mit einer solchen parlamentarischen Neuverhandlung religionspolitischer Prinzipien zu beschäftigen und damit der gestiegenen religiösen Heterogenität Rechnung zu tragen. Wir gehen daher im Folgenden davon aus, dass die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Landesgesetze nicht zuletzt mit der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Landtagsmehrheiten erklärt werden kann, sofern zwischen den Parteien unterschiedliche Leitbilder festzustellen sind.

## **Gesetzgebung und Plenardebatten in den Bundesländern**

### **Anträge und Abstimmungsverhalten**

Kurz nach dem Urteil des BVerfG im ›Fall Ludin‹ erklärten nach einer Sitzung der Kultusministerkonferenz (09./10.10.2003) sieben Bundesländer, gesetzgeberisch tätig werden zu wollen, acht hingegen sahen keinen Bedarf. Schließlich kam es in allen westdeutschen Bundesländern zu parlamentarischen Verfahren (siehe Tabelle 1), aus denen acht entsprechende Gesetze hervorgingen. In allen ostdeutschen Bundesländern hingegen wurde das Thema nicht von den demokratischen Parteien in den Landtag eingebracht, was wohl auch dem Umstand geschuldet war, dass auf absehbare Zeit auf Grund des geringen muslimischen Bevölkerungsanteils keine Notwendigkeit hierfür gesehen wurde.<sup>10</sup>

---

10 Am 02.03.2005 lehnten in Brandenburg CDU, SPD und PDS einen entsprechenden Gesetzentwurf der DVU-Fraktion in der 1. Lesung ab. Die demokratischen

Tabelle 1: Abstimmungsverhalten bei Kopftuchverbotsgesetzen

	CDU/CSU	SPD	Grüne	FDP	Sonstige <sup>2)</sup>
<b>Baden-Württemberg (BW)</b>	Zustimmung <sup>1)</sup>	Zustimmung	Ablehnung	Zustimmung	
<b>Bayern (BY)</b>	Zustimmung	Ablehnung	Ablehnung	-	
<b>Berlin (BE)</b>	Ablehnung	Zustimmung	Ablehnung	Ablehnung	Zustimmung
<b>Bremen (HB)</b>	Zustimmung	Zustimmung	Ablehnung	Ablehnung	Ablehnung
<b>Hamburg (HH)</b>	Keine Abstimmung auf Grund des Endes der Legislaturperiode				
<b>Hessen (HE)</b>	Zustimmung	Ablehnung	Ablehnung	Ablehnung	
<b>Niedersachsen (NI)</b>	Zustimmung	Ablehnung	Ablehnung	Zustimmung	
<b>Nordrhein-Westfalen (NW)</b>	Zustimmung	Ablehnung	Ablehnung	Zustimmung	
<b>Saarland (SL)</b>	Zustimmung	Zustimmung	-	-	
<b>Schleswig-Holstein (SH)<sup>3)</sup></b>	Zustimmung	Ablehnung	Ablehnung	Ablehnung	Ablehnung
<b>Rheinland-Pfalz (RP)<sup>3)</sup></b>	Zustimmung	Ablehnung	Ablehnung	Ablehnung	

1) **Fett** sind die jeweiligen Regierungsparteien

2) In Berlin: Die Linke; in Bremen: DVU; in Schleswig-Holstein: SSW

3) Antrag der oppositionellen CDU-Fraktion

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Eine erste Auffälligkeit zeigt sich bereits im Antragsverhalten der unterschiedlichen Parteien. In acht der elf Fälle wurde ein Gesetzentwurf oder Antrag entweder von einer CDU-geführten Landesregierung oder der CDU-Fraktion eingebracht.<sup>11</sup> In Westdeutschland brachte nur die Hamburger CDU, auch während ihrer Alleinregierung von 2004 bis 2008, kein entsprechendes Gesetz ein und beließ es bei der bereits geltenden Einzelfallregelung.<sup>12</sup> Unter

---

Parteien sahen keine Notwendigkeit für eine Regelung und es fand keine ernsthafte Debatte darüber statt. Die Ablehnung der Initiative kann allerdings auch der Abgrenzung gegenüber der DVU geschuldet gewesen sein.

11 Dies betrifft auch den Antrag der damals oppositionellen CDU in Schleswig-Holstein vom 30.10.2003. Nach Bildung der Großen Koalition 2005 kam es zu keinem neuen parlamentarischen Verfahren, da sich CDU und SPD nicht auf ein gemeinsames Gesetz verständigen konnten.

12 Dem war allerdings eine Parlamentsdebatte vorausgegangen, in der ein Kopftuchverbotsantrag der damals schon aus der Regierung ausgeschiedenen PRO-Fraktion (Partei Rechtsstaatlicher Offensive) debattiert wurde. Auf Grund der vorzeitig beendeten Legislaturperiode kam es nicht mehr zu einer Abstimmung über den Antrag, und die Hamburger CDU zeigte auch in der Folgezeit kein In-

Beteiligung der SPD wurden in Berlin, Bremen und dem Saarland Gesetzentwürfe eingebracht. Im Saarland brachten CDU und SPD den Gesetzentwurf gemeinsam ein, in Berlin handelte es sich um den Gesetzentwurf der rot-roten Landesregierung und in Bremen um den der dort damals regierenden Großen Koalition.<sup>13</sup>

Das Abstimmungsverhalten zeigt einige deutliche Trends. In neun der zehn Fälle stimmte die CDU-Fraktion erwartungsgemäß dem Antrag zur Verabschiedung eines ›Kopftuchgesetzes‹ zu.<sup>14</sup> Nur dem Berliner Gesetzentwurf versagte sie ihre Zustimmung. Die grünen Fraktionen hingegen lehnten in allen Bundesländern ein entsprechendes Gesetz ab. Interessant ist das uneinheitliche Abstimmungsverhalten der SPD und der FDP: In sieben Abstimmungen<sup>15</sup> stimmte die FDP viermal gegen ein entsprechendes Verbot und dreimal dafür. Zustimmend verhielt sie sich immer dann, wenn sie mit der CDU die Regierung bildete, ablehnend immer dann, wenn sie in der Opposition war oder zusammen mit der SPD regierte. Das Bild der SPD-Fraktionen ist noch uneinheitlicher. Als Opposition stimmte sie zweimal für ein Kopftuchverbot (BW, SL) und viermal dagegen (BY, HE, NI, NW).<sup>16</sup> War sie Teil einer Landesregierung, dann lehnte sie einen entsprechenden Antrag der Opposition ab (RP, SH) oder brachte einen eigenen Gesetzesentwurf ein (BE, HB), der sich allerdings vom Inhalt der anderen Entwürfe deutlich unterschied (siehe unten). Besonders erklärbungsbedürftig ist die Zustimmung der SPD-Abgeordneten zu den entsprechenden Gesetzentwürfen im Saarland und in Baden-Württemberg, denn hier stimmten die oppositionellen SPD-Fraktionen einer Textformulierung zu, die in ähnlicher Form in anderen Landtagen zentrales Argument für die Ablehnung durch die SPD war.

Das Abstimmungsverhalten von CDU, FDP und Grünen lässt sich damit plausibel erklären: Während CDU und Grüne als klassische ›Policy-Seeker‹

---

teresse, das Thema zu forcieren. Der Grund hierfür lässt sich darin vermuten, dass ein solches Vorhaben der Positionierung als ›moderne Großstadtpartei‹, die sich die CDU in Hamburg auf die Fahnen geschrieben hatte, zuwidergelaufen wäre. Teil dieser Neupositionierung war der Versuch einer Verbesserung der Kommunikation mit türkischen Verbänden, für den eine Kopftuchverbotsdebatte nicht dienlich gewesen wäre.

- 13 In Niedersachsen wurde ein gemeinsamer Formulierungsvorschlag von CDU, FDP und SPD für die Beschlussempfehlung des Kultusausschusses gefunden.
- 14 Da ihre Argumentation deckungsgleich ist, wird die Position der CSU im Folgenden unter die der CDU subsumiert.
- 15 In Bremen war die FDP mit nur einem Abgeordneten vertreten, der das Gesetz mit der Begründung ablehnte, ein generelles Verbot des Kopftuchs sei bereits auf Basis der geltenden Rechtslage möglich.
- 16 Der Fall Niedersachsen ist nicht ganz eindeutig: Der ›Kopftuchparagraf‹ war Teil einer Neufassung des niedersächsischen Schulgesetzes – dieses lehnte die SPD-Fraktion ab. Allerdings stimmte sie in der Einzelabstimmung dem ›Kopftuchparagrafen‹ zu und machte diese Zustimmung auch in der Debatte deutlich.

aufreten, die sich auf Grund ihrer jeweiligen Programmatik eindeutig für (CDU) oder gegen (Grüne) ein Kopftuchverbot aussprechen, erweist sich die FDP in dieser Frage als klassische Partei des »Office-Seeking«. Spielt die Machtperspektive für die Entscheidung keine Rolle, entscheiden sich die FDP-Fraktionen entsprechend ihrer liberalen Programmatik gegen eine Ungleichbehandlung der Religionen. Kommen aber Koalitionszwänge ins Spiel, sticht die Machtorientierung die Programmatik aus. Alleine die Position(en) der SPD-Fraktionen lassen sich nicht auf diese Weise erklären. »Office-Seeking« scheint für die SPD keine große Rolle zu spielen. Die meisten Landesverbände der SPD scheinen eher »Policy-Seeking« zu betreiben, indem sie entweder ein spezifisches Kopftuchverbot ablehnen oder zumindest in der Ablehnung des Kopftuchs alle Religionen gleich behandeln wollen (siehe unten). Nicht erklärt werden kann damit jedoch die Zustimmung der SPD zum Kopftuchverbot in Baden-Württemberg und dem Saarland.

Die Positionen der Parteien lassen sich noch präziser fassen, wenn man die Inhalte der jeweiligen Gesetzentwürfe näher betrachtet. Die systematische Analyse der jeweiligen Gesetzentwürfe zeigt, dass die Zustimmung zu einem Kopftuchverbot (oder seine Ablehnung) aus Sicht der Parteien durchaus unterschiedliche Gründe haben kann.

## Begründungen in den Gesetzentexten

Der Blick auf die unterschiedlichen Gesetzentexte zeigt, dass sich diese in ihren Inhalten zum Teil deutlich unterscheiden. In der Formulierung der jeweiligen Paragraphen<sup>17</sup> wird im Wesentlichen auf vier Aspekte Bezug genommen: die Neutralität des Landes bzw. der Schule, den Schulfrieden, die Verfassungsgrundwerte und den Bildungsauftrag, der entweder im Schulgesetz oder in der Landesverfassung formuliert ist. Der Bezug auf diese vier Aspekte hat zur Folge, dass ein weltanschauliches oder religiöses Symbol im Sinne der Gesetze immer dann unzulässig ist, wenn die Neutralität oder der Schulfriede dadurch beeinträchtigt sind, Zweifel an der Loyalität gegenüber den Grundwerten bestehen oder der Bildungsauftrag nicht erfüllt werden kann. Nur der Berliner und der hessische Gesetzentwurf gehen über die Schule hinaus und regeln ein entsprechendes Verbot für weitere (Berlin) oder alle (Hessen) Beamtengruppen (siehe auch Sacksofsky in diesem Band). Wie Tabelle 2 ausweist, bedienen sich die verschiedenen Landesgesetze je unterschiedlicher Begründungen zum Verbot des Kopftuchs.

---

17 In sieben der acht Fälle handelt es sich um ein »Gesetz zur Änderung des Schul- oder Erziehungsgesetzes«. Nur in Berlin wurde ein eigenständiges »Gesetz zur Präzisierung des Artikels 29 (Glaubensfreiheit) der Berliner Landesverfassung verabschiedet. In Hessen wurde zusätzlich das Beamten gesetz geändert.

*Tabelle 2: Genannte Begründungen in den Gesetzestexten*

Inkrafttreten des Gesetzes	Drucksachen-Nummer	Neutralität	Schulfrieden	Grundwerte	Bildungsauftrag
<b>BW</b> 01.04.2004	13/2793	X	X	X	X
<b>BY</b> 23.11.2004	15/368			X	X
<b>BE</b> 27.01.2005	15/3249	X			
<b>HB</b> 28.06.2005	16/662	X	(X) <sup>1</sup>		
<b>HE</b> 18.10.2004	16/1897 NEU	X	X		
<b>NI</b> 29.04.2004	15/970				X
<b>NW</b> 13.06.2006	14/569	X	X	X	
<b>SL</b> 24.06.2004	12/1072	X	X		

<sup>1)</sup> Eine Gefährdung des Schulfriedens wird hier ausschl. auf die Verletzung der Neutralität bezogen.

*Quelle: Eigene Zusammenstellung*

Nur der Berliner Gesetzestext bezieht sich ausschließlich auf die Neutralität und schließt alle »sichtbaren« religiösen Symbole ein. Auch in Bremen steht die Notwendigkeit, die Neutralität der Schulen zu sichern, im Mittelpunkt der Gesetzesbegründung. In allen anderen Vorschlägen wird – mit Ausnahme Niedersachsens – auf eine Kombination der vier genannten Faktoren Bezug genommen. Nach diesen Gesetzen lassen sich religiöse Symbole verbieten, wenn mindestens einer der vier genannten Aspekte in Mitleidenschaft gezogen wird. Nur in Niedersachsen wurde der ursprünglich von der CDU/FDP-Koalition vorgelegte Text<sup>18</sup> im Laufe der Landtagsberatungen signifikant verändert. Während in der ersten Fassung noch auf die Neutralität und den Schulfrieden Bezug genommen wurde und für christlich-abendländische Kulturwerte eine Ausnahme vom Verbot formuliert wurde, verweist der endgültig verabschiedete Gesetzestext nur auf die Einhaltung des in § 2 des niedersächsischen Schulgesetzes enthaltenen Bildungsauftrags. Lediglich die Gesetze Bayerns und Niedersachsens (und der rheinland-pfälzische CDU-Antrag) verzichten gänzlich auf die Nennung der Neutralität.

Deutlich wird, dass die Verknüpfung des Verbots religiöser Symbole mit dem Schulfrieden, den Grundwerten oder dem Bildungsauftrag des jeweiligen Landes offenkundig einen differenzierten Umgang mit unterschiedlichen Religionen ermöglichen soll. So werden in Bayern »die christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerte« als Teil der verfassungsmäßigen Grundwerte definiert und im Saarland unterrichtet die Schule laut Schulgesetzes »auf der Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte«. In anderen Gesetzestexten finden sich ebensolche Ausnahmeregeln – so etwa in Baden-

---

18 Drucksache des Niedersächsischen Landtags (NI Drs.) 15/720.

Württemberg und Nordrhein-Westfalen –, nach denen die Darstellung »christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen« dem Erziehungsauftrag der Schulen entspricht. Ähnlich war auch der Text im rheinland-pfälzischen Antrag der CDU-Fraktion formuliert. In Hessen ist bei einer Entscheidung über ein Verbot religiöser Symbole »der christlich und humanistisch geprägten abendländischen Tradition des Landes Hessen angemessen Rechnung zu tragen«. Eine entsprechende Formulierung im niedersächsischen Antrag wurde – wie bereits erwähnt – nach den Ausschussberatungen durch eine Formulierung ersetzt, die nur auf den Erziehungsauftrag der Schule verweist und auf den ersten Blick religiös ›neutral‹ erscheint. Allerdings wird in § 2 des Schulgesetzes – dort ist der Erziehungsauftrag formuliert – als Erstes das Christentum als Grundlage der schulischen Erziehung genannt. Wie die Plenardebatté am 28.04.2004 zeigte,<sup>19</sup> war die Interpretation dieser von CDU, SPD und FDP gemeinsam verabschiedeten Änderung zwischen den Parteien umstritten: Während die SPD alle Religionen gleich behandeln wollte, sah die CDU darin die Möglichkeit, christliche Symbole generell zuzulassen, das Kopftuch aber gleichzeitig zu verbieten. Auch im bremischen Fall sind sich die Akteure uneinig über die Auslegung des an sich ›neutral‹ formulierten Gesetzestexts.<sup>20</sup> Zumindest der SPD-Bildungssenator als auch die CDU-Fraktion bekundeten ihren Willen, bei der Behandlung von Kopftuch und Kreuz unterschiedlich zu verfahren.

Als religiös ›neutral‹ können damit nur die Gesetze in Berlin und Bremen gelten. Niedersachsen kann wegen des Verweises auf das Christentum als eine Grundlage des Bildungsauftrags nicht hierzu gezählt werden. In allen anderen Gesetzen ist eine dezidierte Ausnahme für christliche (und jüdische<sup>21</sup>) religiöse Symbole vorgesehen. Allerdings werden in den Gesetzen die Symbole nicht als solche benannt, sondern als ›Bekundung‹ oder ›Darstellung‹ christlich-abendländischer Bildungs- und Kulturwerte umschrieben, um diese dann als mit der Neutralität des Landes, der Landesverfassung oder dem Schulgesetz vereinbar bezeichnen zu können. Dass eine ungleiche Behandlung unterschiedlicher Religionen das erklärte Ziel einiger politischer Akteure war, zeigen die Plenardebatten.

19 NI PlPr. 15/31: 3288 (um bei den Belegnachweisen die Plenarprotokolle zu unterscheiden, werden die jeweiligen Bundesländer-Kürzel (siehe Tabelle 1) vorangestellt (z.B. NI PlPr 15/31 für das niedersächsische Plenarprotokoll der 31. Sitzung der 15. Legislaturperiode).

20 HB PlPr. 16/43: 2693.

21 Die Nennung des Judentums erfolgt nicht in den Gesetzestexten selbst, sondern mitunter in den Begründungen oder während der Plenardebatten. Böswillig lässt sich sagen, dass das Präfix ›christlich‹ nach Auffassung der CDU beliebig mit ›jüdisch‹, ›humanistisch‹, ›abendländisch‹ oder einer Kombination ergänzt werden kann.

## Die Argumente der Parteien

Auffällig an den Plenardebatten ist zunächst, dass sich alle Parteien auf Landesebene als Akteur mit konsistenter Position darstellen. Zwar zollten die Rednerinnen und Redner der einzelnen Fraktionen in ihren Redebeiträgen den jeweiligen parteiinternen Meinungsminderheiten Respekt für ihre Position, keiner der Beiträge wich aber grundsätzlich von der jeweiligen (landespolitischen) Parteilinie ab.<sup>22</sup> Auch im Vergleich zwischen den Bundesländern waren die inhaltlichen Argumente zumindest für zwei Parteien – CDU/CSU und Grüne – in allen Ländern fast deckungsgleich (mit Ausnahme der Grünen in Berlin). Differenzen innerhalb der FDP gab es zwischen den Landesverbänden nur je nach Koalitions- oder Oppositionszugehörigkeit. Die einzige Partei, deren Rednerinnen und Redner je nach Landesverband deutlich unterschiedliche Positionen einnahmen, war die SPD.

Erwähnenswert ist, dass alle Plenardebatten vier zentrale Aspekte des Urteils des BVerfG aufgenommen und diskutiert haben:

- (1) die unterschiedlichen Bedeutungen des Kopftuchs und die Relevanz des >objektiven Empfängerhorizonts<,
- (2) die Aufforderung zur Gleichbehandlung der Religionen,
- (3) die Möglichkeit der Beachtung der Schultraditionen und der Zusammensetzung der Schülerschaft bei einer gesetzlichen Neuregelung,
- (4) die Option der Neubestimmung der staatlichen Neutralität.

Die Aspekte finden sich zum Teil in den Argumentationen der Parteien in den Plenardebatten wieder (siehe Tabelle 3).

---

22 Hinsichtlich der parteilichen Geschlossenheit gab es vier Ausnahmen: Zum einen die saarländische SPD-Abgeordnete Ikbal Berber, die in einem Plenarbeitrag ankündigte, sich auf Grund der beabsichtigten Ungleichbehandlung der Religionen und ihrer Wirkung auf die muslimische Bevölkerung der Stimme zu enthalten, obwohl sie das Ziel des Kopftuchverbots teilte (SL PIPr. 12/64: 3388). Zum anderen enthielten sich in Baden-Württemberg die SPD-Abgeordnete Christine Rudolf, die gegen ein Verbot war, wie auch die Grünen Abgeordneten Heike Dederer und Thomas Oelmayer, die für eine laizistische Lösung eintraten und deshalb weder dem CDU/FDP-Vorschlag noch dem der eigenen Fraktion zustimmen wollten (persönliche Erklärungen in: BW PIPr. 13/67: 4723 f).

Tabelle 3: Argumentationen in den Plenardebatten

Einheitliche Positionen		Uneinheitliche Positionen	
CDU/CSU	GRÜNE	FDP	SPD
Das KT ist ein politisches Symbol	KT in erster Linie individuelles religiöses Symbol	Koalition mit CDU: KT ist eher Symbol des politischen Islams	Umstrittene Aspekte: Religiöses vs. politisches Symbol
KT ist nicht vereinbar mit Grundwerten der Demokratie	Religionen sollen in der Schule zulässig sein	Ungleichbehandlung der Religionen zulässig	›Offene‹ Neutralität vs. ›strikte‹ Neutralität
Das Kopftuch ist integrationshemmend	Verbot gegen die Integration gerichtet	Laizismus nicht das Ziel	Verbot förderlich für Integration vs. Verbot hinderlich für Integration
Religionen sollen in der Schule zulässig sein	Verbot ist Diskriminierung	Opposition zur CDU: KT ist eher individuelles religiöses Symbol	Keine Ungleichbehandlung vs. Zulassung der christlichen Symbole
Christlich-abendländische ›Bekundungen‹ sind zulässig	Keine Ungleichbehandlung der Religionen	Keine Ungleichbehandlung der Religionen	
		Verbot aller Symbole (Laizismus) oder Toleranz	

Quelle: Eigene Darstellung

## CDU/CSU

Die Wortbeiträge der CDU in den Plenardebatten lassen keine inhaltlichen Differenzen zwischen den südlicheren – vermeintlich religiös stärker geprägten – und den nördlicheren Bundesländern erkennen. Vielmehr waren die vorgebrachten Argumente in allen Bundesländern äußerst ähnlich. Für die CDU als christlich-religiös geprägte Partei ist es bei der Behandlung der ›Kopftuchfrage‹ zentral, die Verbannung der christlichen Religion aus dem öffentlichen Raum zu verhindern.<sup>23</sup> Aus diesem Grund sollte aus Sicht der Rednerinnen und Redner der Union das Neutralitätserfordernis auch nicht dahingehend

23 NW PlPr. 13/99: 9895.

ausgelegt werden, dass aus ihm eine strikte Trennung von Staat und Religion folgt. Zwar wurde der Neutralitätsaspekt hin und wieder als Kriterium für die Gesetzgebung genannt, spielte aber in der Begründung der Unionsanträge nicht die zentrale Rolle. Vielmehr kreisten die Argumente sowohl in den Gesetzesbegründungen selbst als auch in den Wortbeiträgen um drei andere Aspekte: den Wertgehalt des Kopftuchs in Bezug zur Verfassung, die Bedeutung der religiösen Tradition und das Wertefundament der Gesellschaft.

Ausgangspunkt der Argumentation der CDU war die vom Verfassungsgericht aufgefächerte Mehrdeutigkeit des Symbols »Kopftuch«. Allerdings wurde diese Mehrdeutigkeit von den CDU-Abgeordneten sehr eindeutig interpretiert: Das Kopftuch könne zwar auch als religiöses Symbol verstanden werden, aus ihrer Sicht sei es in erster Linie aber ein politisches Symbol. Drei Debattenbeiträge aus Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz verdeutlichen dies:

»Im Ergebnis verbietet sich deshalb nach unserer Auffassung das Kopftuch nicht als religiöses Symbol, sondern als Eintreten für einen Gottesstaat, für ein menschenunwürdiges Schariarecht, für Fundamentalismus und eine untergeordnete Rolle der Frau« (Abg. Dr. Reinhart (CDU), BW PlPr. 13/62: 4399).

»Entscheidend ist in dieser Debatte, wofür das Kopftuch steht. Es ist eben nicht nur ein religiöses Symbol, es ist vornehmlich ein politisches. Es steht sowohl für die Unterdrückung der Frau als auch für eine islamistische Weltanschauung. Beides ist mit den Werten in unserer Gesellschaft, ganz unabhängig von der Religionszugehörigkeit, schlicht unvereinbar« (Abg. McAllister (CDU), NI PlPr. 15/23: 2424).

»Wenn wir den aktuellen politischen Stand beurteilen, kommen wir zum Ergebnis, dass es in diesem Haus sicherlich niemanden gibt, der der Meinung ist, dass das politische Symbol als Kopftuch in die Schule gehört« (Abg. Baldauf (CDU), RP PlPr. 14/103: 6887).

Das Kopftuch, so die Rednerinnen und Redner der CDU, sei nicht Ausdruck der Zugehörigkeit zur Religion des Islams, sondern ostentatives Symbol des islamistischen Fundamentalismus. Die damit zum Ausdruck gebrachten Wertvorstellungen seien wiederum mit den Grundwerten der Verfassung nicht vereinbar. Die Rednerinnen und Redner folgten konsequent der Argumentation, dass die Religionen unterschiedlich gut mit der freiheitlichen Demokratie zu vereinbaren seien. Um dem Nachdruck zu verleihen, wurde das Tragen des Kopftuchs verbal mit Zwangsehen, Ehrenmorden und einem Abdriften in

Parallelgesellschaften, ja letztlich mit der Einführung der Scharia in Verbindung gebracht.<sup>24</sup>

Die Unvereinbarkeit des – vermeintlich politischen – Symbols ›Kopftuch‹ mit den Verfassungsgrundsätzen unterscheidet dieses gerade von anderen Symbolen wie etwa dem Kreuz. Zwar forderten die Rednerinnen und Redner der CDU meist nicht offen eine Ungleichbehandlung religiöser Symbole, dies war aber in diesem Fall die Zielsetzung, wie beispielhaft ein Zwischenruf in Hessen zeigt: Hier antwortete der CDU-Abgeordnete Hans-Jürgen Irmer auf die Feststellung des Grünen Tarek Al-Wazir, die Position der CDU sei »Kopftuch nein, Kreuz ja«: »Völlig richtig, so gehört sich das auch!« (HE PlPr. 16/30: 1902; siehe auch die aktuelle Stunde in HE PlPr. 16/17: 985 ff). Zentrale Argumentationsfigur in den Beiträgen der Unionsparlamentarier war das ›Abendland‹ und seine Werte und Traditionen, die auch die Grundwerte der bundesdeutschen Verfassung darstellten und vom Christentum symbolisiert würden. Die Aufklärung sei gewissermaßen die logische Folge des Christentums (NW PlPr. 14/12: 1017). So repräsentiere das Kreuz das ›Christentum als Quelle unserer Kultur, daraus erwachsen Menschenrechte, Demokratie, Gewaltenteilung‹ (SL PlPr. 12/669: 3684). Für die CDU hat dieses christliche Privileg gerade angesichts der multikulturellen Entwicklung deklaratorische Bedeutung und dient auch dazu, sich des Wertefundaments der eigenen Gesellschaft zu vergewissern. Eine Ungleichbehandlung der Religionen wird dabei als verfassungskonform angesehen:

»Das Bundesverfassungsgericht hat [...] anerkannt, dass bei der Gestaltung einer Verhaltensregelung Schultradition und die konfessionelle Zusammensetzung und Verwurzelung der Bevölkerung berücksichtigt werden darf. Im christlich geprägten Deutschland kann es dabei keine aus der Verfassung abgeleitete Verpflichtung geben, alle Religionen gleich zu behandeln. Eine Privilegierung christlicher Bildungs- und Kulturwerte ist daher aus unserer Sicht zulässig« (Abg. Henkel (CDU), BE PlPr. 15/62: 5198).

Integrationspolitisch steht hinter den Argumenten der Union die Vorstellung, dass es für den Zusammenhalt der Gesellschaft wesentlich sei, das eigene Wertefundament klar herauszustellen und deren religiöse Quelle – das Christentum – sichtbar zum Ausdruck zu bringen. Deshalb sei eine Bevorzugung des Christentums zu rechtfertigen. Zusätzlich avanciert ein Verbot des Kopftuchs geradezu zum Mittel der Integration muslimischer Mädchen, da deren Emanzipation nur durch die Schaffung eines ›Freiraums‹ ermöglicht würde.<sup>25</sup> Eine Lehrerin mit Kopftuch wirke integrationshemmend, denn dadurch stelle

24 Siehe auch HE PlPr. 16/30: 1898.

25 NW PlPr. 13/99: 9899.

sich der Staat auf die Seite bestimmter Auslegungen des Islams. Nicht die muslimische Religion würde also durch ein Kopftuchverbot ausgegrenzt, vielmehr sei das Kopftuch selbst das Symbol der Ausgrenzung. Überdies sei das Kopftuch unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau, wie ja die Aussagen türkischer Frauenrechtlerinnen und die Handhabung der Frage in der Türkei hinreichend belegten.<sup>26</sup>

Zusammenfassend lässt sich das politische Ziel der von der CDU/CSU eingebrachten Gesetze in aller Einfachheit wie folgt definieren: »Wir lassen alles, wie es war und wie es ist. Das Kopftuch bleibt verboten, und die christlichen Bezüge bleiben erhalten« (McAllister, NI PlPr 15/23: 2426).<sup>27</sup> Kennzeichnend für die Position von CDU/CSU ist damit dreierlei: die Betonung der (vermeintlich) politisch-fundamentalistischen Dimension des Kopftuchs, die Verteidigung der ›christlich-abendländischen‹ Traditionen der bundesdeutschen Gesellschaft – und die weitgehende Missachtung des Gleichbehandlungsgebots der Religionen.

## FDP

Im Gegensatz zur klaren Position der CDU waren die Argumente der FDP-Fraktionen deutlich stärker von Koalitionsgegebenheiten und damit von parteipolitischen Überlegungen geprägt. Das Muster der Argumentationen folgte der parlamentarischen Rolle der jeweiligen Fraktion. Immer dann, wenn die FDP gemeinsam mit der CDU die Regierung bildete, stimmte sie den eingebrachten Gesetzentwürfen zu, die eine ›Ausnahmebestimmung‹ für christliche Symbole beinhalteten (BW, NI, NW). Befand sie sich hingegen in der Opposition, dann lehnte sie entsprechende Anträge von CDU-Regierungen oder CDU-Fraktionen besonders wegen dieser Ungleichbehandlung ab (HE, SH, RP). Darüber hinaus lehnten die FDP-Fraktionen in Schleswig-Holstein und in Rheinland-Pfalz generell ein Verbot zu Gunsten der bestehenden Dienstrechtsregelungen ab.

Die Argumente der Rednerinnen und Redner, die aus der Opposition heraus gegen entsprechende Gesetze sprachen, lassen erkennen, dass die Liberalen durchaus ein ›laizistisches Staats-Religions-Modell‹ bevorzugen würden. So lehnte die Berliner FDP das dortige Gesetz nur wegen der ihrer Meinung nach schlechten Ausführungsbestimmungen ab und in der Debatte

---

26 Zur Bedeutung des Genderaspekts in der deutschen Kopftuchdebatte siehe Rostock/Berghahn 2008; siehe auch Holzleithner, Monjezi Brown und Rommelspacher in diesem Band.

27 Wie die Unionsparteien dieses Ziel trotz der Vorgaben aus Karlsruhe umzusetzen gedachten, hat der grüne Abgeordnete Boris Palmer im baden-württembergischen Landtag so formuliert: »Das von Ihnen vorgelegte Gesetz sagt in der Sprache des Sports sinngemäß: ›Auf dem Schulhof ist das Ballspielen verboten‹. Aber dann kommt Satz 2: ›Fußball ist kein Ballspiel‹« (BW PlPr. 13/62: 4408).

in Hessen wurde »bedauert« (HE PIPr. 16/45: 3005), dass Deutschland nicht dem französischen Modell folge. In den drei Fällen, in denen sie mit der Union zusammen regierte, wurde hingegen deutlich betont, dass ›Laizismus‹ nicht das Ziel der FDP sei.<sup>28</sup>

Instruktiv für diese zwiespältige Haltung der FDP ist das Verfahren in Nordrhein-Westfalen, denn hier gab es gleich zwei Anläufe seitens der CDU für ein Kopftuchverbotsgesetz. In der 13. Legislaturperiode brachte die oppositionelle CDU-Fraktion einen Gesetzentwurf in den Landtag ein,<sup>29</sup> mit dem einerseits solche Symbole verboten werden sollten, die sich gegen Verfassungswerte richteten, andererseits die Darstellung ›christlich-abendländischer‹ Werte zulässig bleiben sollte. Die damals ebenfalls oppositionelle FDP war zwar auch für ein Kopftuchverbot – unter anderem, weil das Kopftuch auch als Symbol einer fundamentalistischen Ausrichtung der islamischen Religion gesehen werden könne –, sie lehnte den CDU-Entwurf aber mit deutlichen Worten ab. Die Gegenargumente bezogen sich alle auf die Privilegierung des Christentums. In den Worten des FDP-Abgeordneten Ralf Witzel:

»Deshalb, liebe Kolleginnen und Kollegen auch von der Christlich Demokratischen Union, sage ich Ihnen: Ihr Entwurf ist in der jetzigen Form nicht tragfähig. Es gibt für uns als FDP-Landtagsfraktion nicht Weltreligionen erster und zweiter Ordnung. [...] Auf Deutsch übersetzt heißt das [was die gesetzliche Neuregelung vorsieht; Anmerkung der Verfasser]: Der Staat ist religiös zurückhaltend, es sei denn, er bekennt sich zum Christentum. Das kann sicherlich nicht die Botschaft einer gesetzlichen Regelung sein« (NW PIPr. 13/103: 10283).

Nach der Landtagswahl vom 22.05.2005 änderte sich die Position der FDP. CDU und FDP bildeten eine Regierungskoalition und die neue Landesregierung brachte erneut eine Änderung des Schulgesetzes in den Landtag ein. Der zu ändernde § 57 des Schulgesetzes war (fast) wortgleich mit dem oben genannten oppositionellen CDU-Antrag. Diesmal stimmte die FDP ihm zu. In den Plenarbeiträgen des FDP-Abgeordneten Gerhard Papke wurde das Kopftuch nun sehr drastisch als Symbol des politischen Islamismus gewertet und in Bezug zu Scharia und Parallelgesellschaft gesetzt.<sup>30</sup> In der Ausnahmeformulierung zugunsten christlicher Symbole wurde nun keine unzulässige Ungleichbehandlung der Religionen mehr gesehen, da es sich hierbei ja um eine Kulturtradition handele, die sich im Grundgesetz (GG) und in der Landesverfassung wiederfinde.<sup>31</sup>

28 Z.B. BW PIPr. 13/62: 4397.

29 Drs. 13/4564.

30 Z.B. NW PIPr. 14/31: 3347.

31 Die Rednerinnen und Redner der oppositionellen Sozialdemokraten und Grünen unterstellt der FDP, über den Umweg zu erwartender Gerichtsentscheidungen

Diese ambivalente Positionierung lässt sich für die gesamte FDP konstatieren. Während manche Vertreter der Partei religiöse Pluralität auch unter dem Gesichtspunkt der Integration in den öffentlichen Institutionen zulassen und nur über das Dienstrecht in Einzelfällen eingreifen wollen, argumentieren andere, dass gerade auf Grund der gesellschaftlichen Heterogenität der öffentliche Bereich vollends von religiösen Bekundungen frei bleiben sollte. Inwieweit dies dann für alle Religionen gleichermaßen gelten soll, ist offenkundig abhängig von der jeweiligen Regierungsbeteiligung.

## Die Grünen

Anders als die FDP vertrat die Partei der Grünen eine über die Landesfraktionen hinweg recht kohärente Position: Alle Landtagsfraktionen lehnten die eingebrochenen Kopftuchverbotsgesetze ab. Abgesehen von Berlin (siehe unten) wurde dies mit Argumenten begründet, die sich erstens auf Integrationsfragen, zweitens auf die Ungleichbehandlung der Religionen und drittens auf die Diskriminierung muslimischer Frauen bezogen:

- (1) In ihrer Mehrzahl sprachen sich die Grünen gegen eine strikte Trennung von Religion und Staat aus, also gegen eine Einschränkung der >offenen< Neutralität. Die Zulassung religiöser Symbole in der Schule sei notwendig, weil auch dort die Heterogenität der Gesellschaft abgebildet werden müsse.<sup>32</sup> Die vorgeschlagenen Gesetze seien hingegen geeignet, die betroffene Gruppe auszugrenzen und gerade jene Parallelgesellschaft zu schaffen, die eigentlich verhindert werden soll. Die einzige grüne Landtagsfraktion, die von dieser Argumentation abwich, war die Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin. In der ersten Plenardebattie bekundete sie eine generelle Zustimmung zum vorgelegten, strikt neutralen Gesetzentwurf, den sie in der zweiten Lesung nur wegen Unklarheiten in der konkreten Formulierung ablehnte.<sup>33</sup>
- (2) Die in der Mehrzahl der Gesetze intendierte Zulassung christlicher Symbole wurde von den Grünen nicht nur wegen eines möglichen Verfassungsverstoßes abgelehnt, sondern auch wegen ihrer Wirkung auf die Integration:
- (3) »Das Schlimme ist, dass Sie [die CDU; Anmerkung der Verfasser] das an einem Punkt tun, wo Sie der Integration und der Lösung der Probleme in

---

zu einer Verbannung aller religiösen Symbole aus den Schulen kommen zu wollen (z.B. NW PIPr. 14/31: 3350). FDP-Landeschef Papke bezog sich in der Debatte auch nur auf die von Glaubensinhalten losgelösten Werte, ohne auf das Ansinnen der Koalitionspartnerin einzugehen, auch die damit verbundenen christlichen Symbole zuzulassen.

32 SH PIPr. 15/130: 10132.

33 BE PIPr. 15/62: 5200 f.

diesem Land einen Bärendienst erweisen. Im Gegenteil, Sie stärken mit solchem Vorgehen die Fundamentalisten. Ich sage Ihnen, warum: weil die Fundamentalisten, die es gibt, auf genau die Ungleichheit verweisen werden, dass nämlich die Symbole der einen Religion erlaubt und die der anderen verboten sind, und sagen werden: Seht ihr, wir sind die Opfer. Genau so etwas brauchen Fundamentalisten für ihre Rattenfängerei« (Abg. Al-Wazir, GRÜNE, HE PlPr. 16/49: 3326). Gerade diese Ungleichbehandlung und Zurückweisung, so die grünen Abgeordneten, führe zu einer Abschottung der muslimischen Minderheit und verstärke die entsprechenden Abgrenzungsprozesse noch. Auch »strikte« Neutralität ist nach Meinung der Grünen der Integration religiöser Minderheiten nicht dienlich.

- (4) Zusätzlich wurde in einem »Anti-Kopftuch-Gesetz« ein Diskriminierungsstatbestand gegenüber Frauen gesehen, da nur diese – und nicht muslimische Männer – betroffen seien. Was in den Redebeiträgen der grünen Abgeordneten hingegen überraschend selten vorkam, sind jene Einwände, die gerade von feministischer Seite gegen das Kopftuch ins Feld geführt werden. Die in anderen Fraktionen überwiegende (CDU) oder zumindest teilweise geteilte (SPD, FDP) Deutung des Kopftuchs als Symbol der Frauenunterdrückung durch patriarchale Strukturen wurde von grüner Seite in den Landtagen so gut wie nie thematisiert. Wenn es angesprochen wurde,<sup>34</sup> wurde in einem Verbot eine kontraproduktive Strategie gesehen, da dadurch gerade die Personen betroffen seien, die als Beispiele für Emanzipation und Überwindung dieser gesellschaftlichen Strukturen stehen könnten.

Von allen Parteien traten die grünen Landtagsfraktionen – gerade auch mit integrationspolitischen Argumenten – am deutlichsten für eine Beibehaltung des deutschen Konzepts der »offenen Neutralität« und damit für die Anerkennung aller Religionen ein. Einzig die grüne Landtagsfraktion von Berlin vertrat eine striktere Position und damit ein säkulares Modell. Dass dies auch den Verbindungen mit eher säkular orientierten Teilen der türkischstämmigen Community der Stadt geschuldet ist, darf vermutet werden, muss aber letztlich offen bleiben.

## SPD

Als extrem uneinheitlich stellt sich schließlich das Argumentationsverhalten der SPD-Fraktionen dar; so vielschichtig wie das Abstimmungsverhalten

---

34 BY PlPr. 15/27: 1817

selbst sind auch die vorgebrachten Argumente. Das Agieren der SPD lässt sich in vier Gruppen einteilen:

- (1) Regierungen mit SPD-Beteiligungen bringen ein Neutralitätsgesetz ein (BE, HB).
- (2) Die SPD-Opposition stimmt einem Kopftuchverbot nach Regierungsantrag zu (BW, SL).
- (3) Regierungen mit SPD-Beteiligungen legen keinen eigenen Entwurf vor oder lehnen einen Antrag der Opposition für ein Kopftuchverbot ab (RP, SH).
- (4) Die SPD-Opposition lehnt den Regierungsantrag für ein Kopftuchverbot ab (BY, HE, NI<sup>35</sup>, NRW).

Besonders die integrationspolitischen Argumente unterschieden sich auf SPD-Seite deutlich. Vertreter der ersten beiden Varianten sahen es als für die Integration förderlich an, das Kopftuch zu verbieten. Gerade innerhalb der ersten Gruppe (BE, HB) wurde die integrationspolitische Zielsetzung eines ›neutral‹ formulierten Gesetzes hervorgehoben: Angesichts der religiösen Heterogenität müssten alle Bekenntnisse im öffentlichen Raum gleichbehandelt werden. Vor allem in den Debatten in Berlin und Bremen wurde von SPD-Seite darauf verwiesen, dass es für die Integration von Bedeutung sei, dass die muslimische Bevölkerung nicht das Gefühl bekomme, für sie gelte ein ›Extra-Recht‹. So betonte der SPD-Redner in der Bremer Bürgerschaft die Notwendigkeit, *alle* religiösen Symbole in der Praxis auf den Prüfstand zu stellen.<sup>36</sup>

Die Argumente der oppositionellen Sozialdemokraten in Baden-Württemberg und im Saarland entsprachen hingegen weitgehend der Position der CDU-Fraktionen in diesen Ländern. Die Deutung des Kopftuchs als politisches Symbol des ›frauenfeindlichen‹ Islamismus wurde von den SPD-Landtagsfraktionen geteilt und ein Verbot als integrationspolitisch geboten angesehen, um einer Parallelgesellschaft vorzubeugen. Zwar vertraten die SPD-Abgeordneten in beiden Ländern die Auffassung, dass die christlich-abendländischen Werte weiterhin erkennbar bleiben sollten und die Religionen nicht gleich zu bewerten seien. Unentschieden waren sie aber offenkundig darin, ob – wie von der CDU postuliert – mit den christlichen *Werten* auch christliche *Symbole* und deren Bekundung zulässig bleiben:

»Die Frage ist: Ist das Tragen der Nonnentracht im Unterricht nach diesem Gesetzentwurf zulässig oder nicht zulässig? Darauf wird es verschiedene Antworten geben. Ich persönlich bin mit drei der vier angehörten Verfassungsexperten der Meinung, nach diesem Gesetzentwurf ist es nicht zulässig. Wenn Sie den Satz 1 zugrunde legen

---

35 Siehe Anmerkung 16.

36 HB PlPr. 16/43: 2693.

und davon ausgehen, dass das Tragen des Nonnenhabits eine christliche religiöse Bekundung ist, würde nach meiner Interpretation die Neutralität des Staates gefährdet und der Eindruck erweckt, der Staat lasse dies hier zu und identifiziere sich insoweit damit. Infolgedessen ist das Tragen der Nonnentracht nach meiner Interpretation nicht zulässig. Aber diese Frage ist im Gesetzentwurf nicht expressis verbis geregelt. Sie wird schließlich der Auslegung zugänglich sein« (Abg. Birzele (SPD), BW PlPr. 13/67: 4715).

Dort, wo die SPD-geführten Regierungen einen entsprechenden Antrag der oppositionellen Christdemokraten ablehnten und für eine Einzelfallregelung über das Beamtenrecht plädierten (SH, RP), traten die integrationspolitischen Argumente am stärksten hervor. Gerade hier wurde im Falle eines Verbots des Kopftuchs vor der Gefahr des Rückzugs in eine abgeschottete Parallelwelt gewarnt und die Anerkennung des Kopftuchs als Integrationsmöglichkeit für sich emanzipierende Frauen gesehen. Eine Ungleichbehandlung der Religionen sei diesbezüglich kontraproduktiv.

Für die SPD-Fraktionen in Bayern, Hessen und (ab 2005) in NRW war die Frage der Gleichbehandlung der Religionen zentraler Grund ihrer ablehnenden Haltung. Sie teilten die Befürchtung, dass durch eine intendierte Bevorzugung des Christentums entweder die Abschottungstendenzen der muslimischen Bevölkerung gestärkt würden und/oder es über anschließende Gerichtsentscheidungen zu einer Verbannung aller religiösen Symbole aus dem Schulbereich kommen könnte.

Entsprechend ihrer Programmatik lehnten die SPD-Fraktionen in ihrer Mehrheit die Anträge der konservativen Konkurrentin CDU ab – und dies zum Teil mit drastischer Wortwahl in den Debatten. Ausnahmen hiervon stellten nur die Fraktionen in Baden-Württemberg und im Saarland dar, wobei allerdings zu beachten ist, dass die beiden dortigen Gesetzgebungsverfahren schon abgeschlossen waren, bevor die ersten Verwaltungsgerichte (VG) nach Prüfung der Landesgesetze – und zum Teil gegen deren Wortlaut – eine strikte Gleichbehandlung der Religionen forderten.

Inhaltlich spannen sich die Positionen der Sozialdemokraten also über das gesamte Spektrum von ›strikter‹ Neutralität über ›Ausnahmeregelungen‹ bis zu ›Toleranz gegenüber allen religiösen Symbolen‹. Gemeinsam ist den Fraktionen aber eine zumindest implizite Ablehnung der Ungleichbehandlung der Religionen.

## **Erklärungsfaktoren und parteipolitische Leitbilder**

Sowohl das Zustandekommen als auch der konkrete Inhalt der ›Kopftuch-Gesetze‹ lassen sich auf zwei Erklärungsfaktoren zurückführen: (1) die integrations- und religionspolitischen Positionen der Parteien und (2) den sich

daraus ergebenden Parteienwettbewerb. So war es der erklärte politische Willen der CDU, ein Verbot des Kopftuchs bei gleichzeitiger Zulassung christlicher Symbole zu erreichen. Ein aus ihrer Sicht der Verfassung widersprechendes politisches Symbol sollte im öffentlichen Dienst verboten werden. Diese politische Konnotation des Kopftuchs war für die Argumentation der Unionsparteien zentral, denn nur dadurch konnten andere – rein religiöse – Symbole weiterhin zugelassen bleiben. Die deklaratorische Nennung der abendländischen Werte und Traditionen erfüllte erkennbar auch den Zweck, Elemente einer gesellschaftlichen Leitkultur zu benennen und zumindest für den Bereich der Schule in Gesetzesform zu gießen. Besonders dieser politisch gewollten Ungleichbehandlung widersprachen die anderen Parteien entweder völlig (Grüne) oder teilweise (SPD, FDP). CDU-geführte Landesregierungen strebten nach einer ›Ausnahmeregelung‹ für christliche Symbole und Bekundungen in den Kopftuchverbotsgesetzen. SPD-geführte Landesregierungen zielten hingegen auf eine Gleichbehandlung aller Religionen – entweder in Form einer Beibehaltung der bestehenden Dienstrechtsregelung oder in Form eines an ›strikterer‹ Neutralität orientierten Gesetzes. Im Fall der FDP wurde die ideologische Position immer dann zweitrangig, wenn sie mit der CDU eine Landesregierung bildete. Die Grünen wiederum, die im Untersuchungszeitraum nur an der schleswig-holsteinischen Landesregierung beteiligt waren, zeigten sich programmatisch kohärent und lehnten konsequenterweise in allen Landtagen die Einführung eines Kopftuchverbotsgesetzes ab.

Abgesehen von der FDP ergab sich das Abstimmungsverhalten der Parteien aus ihren unterschiedlichen religiopolitischen Leitbildern (siehe oben). Je nach Mehrheitsverhältnissen im jeweiligen Landesparlament wurde die durch das Verfassungsgericht eröffnete Möglichkeit zur Neuaushandlung des ›Staat-Religions-Verhältnisses‹ genutzt, um dem eigenen Leitbild näher zu kommen.

Besonders die CDU-Fraktionen wollten das bestehende, wohlwollend-pluralistische Modell der Beziehungen zwischen Staat und Religion nicht auf den – von ihnen als *politisch* verstandenen – Islam ausdehnen und hatten die Absicht, das Modell exklusiver zu gestalten. Ein Ausnahmerecht für das Christentum sollte garantieren, dass nur bestimmte Religionen im staatlich-öffentlichen Raum Ausdruck finden. Im Gegensatz zur mittlerweile liberalisierten Staatsbürgerschaftspolitik sollte zumindest auf kultureller Ebene eine Schließung der deutschen Gesellschaft gewährleistet werden (Liedhegner 2005: 1197; Henkes 2008: 133).

Fast geschlossen (mit Ausnahme Berlins) traten die grünen Fraktionen diesem Ansinnen entgegen und favorisierten das ursprüngliche religiopolitische Leitbild des pluralistischen Modells, welches – auch aus integrationspolitischen Gründen – für alle Religionen gleichermaßen gelten sollte.

Sowohl in der SPD als auch in der FDP war das programmatische Modell einer strikteren Trennung von Staat und Religion deutlich stärker vertreten. Programmatischer Ausgangspunkt der SPD war – abgesehen von den Fraktionen in Baden-Württemberg und dem Saarland – die erforderliche Gleichbehandlung aller Religionen. Die dies gewährleistenden Leitbilder der ›strikten‹ Neutralität wie der ›offenen‹ Neutralität wurden sowohl von SPD-Fraktionen wie -Regierungen vertreten. In den Ländern, in denen die FDP nicht in Koalitionen mit der CDU eingebunden war – also entweder Oppositionspartei war oder mit der SPD regierte – vertrat sie eine sehr ähnliche Position wie die SPD.

Insgesamt zeigen sich also deutlich unterschiedliche religionspolitische Leitbilder zwischen den Parteien, die – zusammen mit den politischen Mehrheitsverhältnissen – erklären, weshalb es zu so unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen im Anschluss an die parlamentarischen Debatten in den Bundesländern gekommen ist.

## Fazit

Die Analyse der Plenardebatten um das Kopftuch in den deutschen Landesparlamenten hat drei zentrale Ergebnisse hervorgebracht: Erstens konnte gezeigt werden, dass die landespolitischen Debatten von zum Teil recht unterschiedlichen integrationspolitischen Vorstellungen geprägt waren. Zweitens hat sich gezeigt, dass sich diese Unterschiede im Wesentlichen auf die unterschiedlichen programmatischen Vorstellungen der politischen Parteien zurückführen lassen. Drittens schließlich kann festgestellt werden, dass sich die Hoffnung des BVerfG auf eine diskursive parlamentarische Debatte über die ›Kopftuchfrage‹ kaum erfüllt hat.

Vor allem die unterschiedlichen religionspolitischen Integrationsvorstellungen der Parteien haben dazu geführt, dass die Bundesrepublik heute von einer dreigeteilten Gesetzeslandschaft in der ›Kopftuchfrage‹ gekennzeichnet ist. Die unionsregierten Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben sich entsprechend ihrer religions- und integrationspolitischen Vorstellungen dafür entschieden, ein ›exklusiv christliches‹ Modell zu etablieren, das – zumindest der Intention der jeweiligen Gesetze nach – christliche Bekundungen durch Lehrerinnen und Lehrer weiterhin zulassen sollte.<sup>37</sup> Das rot-rot regierte Berlin ging den entgegengesetzten Weg und verabschiedete eine ›strikte‹ Neutralitätsregelung, die alle religiösen Bekundungen von Lehrerinnen gleichermaßen verbot. Auch

---

37 Diese Ansinnen ist allerdings im Nachgang der Gesetze durch Verwaltungsgerichtsentscheidungen konterkariert worden, die eine Anwendung der Bestimmungen auf alle Religionen eingefordert haben; zum Wechselspiel zwischen Politik und Gerichten siehe Henkes/Kneip 2008.

Bremen folgte zumindest formal diesem Weg. Alle anderen Länder blieben der ›offenen‹ Neutralität verhaftet, da sie kein spezielles Gesetz verabschiedeten und religiöse Symbole im Schuldienst zunächst zuließen.

Trotz der zum Teil widersprüchlichen Position der SPD in der ›Kopftuchfrage‹ lässt sich zudem konstatieren, dass der zentrale Erklärungsfaktor für den unterschiedlichen Umgang mit der ›Kopftuchfrage‹ letztlich in den politischen Programmatiken der Parteien und den kontingenten Mehrheitsverhältnissen in den Bundesländern zu suchen ist. Lediglich die etwas unklare Haltung der SPD-Landtagsfraktionen in Baden-Württemberg und dem Saarland fällt aus diesem Erklärungsmuster heraus. Immer dann, wenn die CDU im Westen (mit Ausnahme Hamburgs) eine Koalition dominierte, kam es zu einem Kopftuchverbot bei gleichzeitig intendierter Besserstellung christlicher Symbole; war die SPD an der Regierung beteiligt, kam es entweder zu keiner gesetzlichen Regelung oder zu einer strikt religiös neutralen. Die ›Parteidifferenzhypothese‹ kann also einen beträchtlichen Teil der geteilten deutschen Gesetzeslandschaft erklären.

Die vom BVerfG und seinem Vize-Präsidenten Winfried Hassemer (Hassemer 2004) erhoffte Belebung des gesellschaftlichen und politischen Diskurses über die schwierige Frage des Kopftuchs bei Lehrerinnen muss schließlich – drittens – skeptisch beurteilt werden. Zwar kann Hassemer darin zugesimmt werden, dass sich im Nachklang des Urteils eine breite und sehr lebhafte Debatte um die ›Kopftuchfrage‹ entwickelt hat. Allerdings hat diese im Wesentlichen in Gesellschaft und Medien stattgefunden und kaum Widerhall in den hier analysierten politischen Debatten gefunden. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass die politischen Akteure weitgehend auf ihren programmatisch-ideologischen Standpunkten beharrten und sich keineswegs von der Kraft des besseren Argumentes der Gegenseite haben überzeugen lassen. Im Gegenteil: Liest man nochmals das Protokoll der eingangs zitierten Expertenanhörung des ›Ausschuss[es] für Schule, Jugend und Sport‹ des baden-württembergischen Landtags, kann man nur verblüfft sein, wie wenig die dort geäußerten Bedenken der angehörten Experten bezüglich der beabsichtigten Ungleichbehandlung der Religionen im späteren Gesetz Ausdruck gefunden haben.

Mit Ausnahme des niedersächsischen Gesetzentwurfs ist zudem kein einziger Entwurf nach den parlamentarischen Debatten substantiell verändert worden – und dieser auch nicht aus höherer Einsicht, sondern schlicht aus Furcht, dass das Gesetz einer verfassungsrechtlichen bzw. gerichtlichen Prüfung nicht standhalten würde. Auch dies spricht nicht dafür, dass die parlamentarischen Debatten dazu beigetragen hätten, die Qualität der Gesetze wesentlich zu verbessern. Das Ergebnis der Debatten um das Kopftuch, so könnte man abschließend festhalten, stand also von vorne herein fest: Die Parteien haben sich von ihren politisch-programmatischen Vorstellungen leiten

lassen und diese im parlamentarischen Diskurs nicht mehr wirklich hinterfragt. Dieses Ergebnis spricht nicht prinzipiell gegen das Ansinnen des BVerfG, den Gesetzgeber substantielle Fragen selbst entscheiden zu lassen. Es lässt aber gewichtige Zweifel daran, ob dies bei der Bestimmung von Grundrechtspositionen der richtige Weg gewesen ist.

## Literatur

- Beyme, Klaus von (1981): »Do parties matter? Der Einfluss der Parteien auf politische Entscheidungen«. Politische Vierteljahresschrift 21, S. 343-358.
- Bielefeldt, Heiner (2003): Muslime im säkularen Rechtsstaat. Integrationschancen durch Religionsfreiheit, Bielefeld: transcript.
- Brubaker, Rogers (1992): Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Campenhausen, Axel von/de Wall, Heinrich (2006): Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa, München: C.H. Beck.
- Castles, Stephen (1995): »How nation-states respond to immigration and ethnic diversity«. New Community 21, S. 293-308.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J. (1993): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, Hounds mills, Basingstoke: Macmillan Press.
- Freeman, Gary P. (1995): »Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States«. International Migration Review 29, S. 881-902.
- Hassemer, Winfried (2004): Religiöse Toleranz im Rechtsstaat. Das Beispiel Islam, München: C.H. Beck.
- Henkes, Christian (2008): »Integrationspolitik in den Bundesländern?« In: Frieder Wolf/Achim Hildebrandt (Hg.), Politik in den Bundesländern im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 109-131.
- Henkes, Christian/Kneip, Sascha (2008): »Das Kopftuch im Streit zwischen Parlamenten und Gerichten. Ein Drama in drei Akten«. Paper für die gemeinsame Tagung der DVPW, ÖGPW und SVPW, 21.-23.11.2008, Osnabrück [unveröffentlichtes Dokument].
- Hibbs, Douglas A. (1977): »Political Parties and Macroeconomic Policy«. American Political Science Review 71, S. 1467-1487.
- Klingst, Martin (2003): »Feige Richter. Karlsruhe hat sich gedrückt – und den Streit um das Kopftuch in der Schule an die Parlamente zurückgereicht«. Die Zeit v. 25.09.2003.
- Koopmans, Ruud/Statham, Paul/Giugni, Marco/Passy, Florence (2005): Contested Citizenship, Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

- Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Ladeur, Karl-Heinz/Augsberg, Ino (2007): *Toleranz - Religion - Recht*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Liedhegener, Antonius (2005): »Streit um das Kopftuch: Staat, Religion und Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland«. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15, S. 1181-1202.
- Modood, Tariq (2007): *Multiculturalism. A Civic Idea*, Cambridge: Polity Press.
- Monsma, Stephen V. (2000): »Kirche und Staat in den USA und der Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg zur Konvergenz?« In: Heinz-Dieter Meyer/Michael Minkenberg/Ilona Ostner (Hg.), *Religion und Politik. Zwischen Universalismus und Partikularismus*, Opladen: Leske und Budrich, S. 81-107.
- Okin, Susan Moller (1999): »Konflikte zwischen Grundrechten: Frauenrechte und die Probleme religiöser und kultureller Unterschiede«. In: Stefan Gosepath/Georg Lohmann (Hg.), *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 310-342.
- Rawls, John (1998): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Riedel, Sabine (2005): *Muslime in der Europäischen Union. Nationale Integrationskonzepte im Vergleich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Rostock, Petra/Berghahn, Sabine (2008): »The ambivalent role of gender in redefining the German nation«. *Ethnicities* 8, S. 345-364.
- Sackmann, Rosemarie (2004): *Zuwanderung und Integration: Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (1982): *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Shachar, Ayelet (2001): *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Statham, Paul/Koopmans, Ruud/Giugni, Marco/Passy, Florence (2005): »Resilient or adaptable Islam? Multiculturalism, religion and migrants' claim-making for group-demands in Britain, the Netherlands and France« *Ethnicities* 5, S. 427-459.