Integration durch Recht? Probleme rechtlicher Steuerung infolge kultureller und sozialer Pluralität

Matthias Kötter

1. Einleitung: Integration der Gesellschaft durch Recht?

Gesellschaftliche Integration ist ein dauerhafter sozialer und politischer Prozess, der alle im Land lebenden Menschen betrifft (Zuwanderungskommission (2001: 18, 200f.).[1] Die demokratische Gesellschaft ist ein fortwährendes Integrationsprojekt. Integration heißt die Eingliederung einzelner Elemente in ein größeres Ganzes. Sie erfolgt durch die Herstellung struktureller Einheit. Soziale Einheit wird in der demokratischen Gesellschaft jedoch nie mehr als ein unerreichbares Ziel und eine Fiktion sein, der – wenn überhaupt – ein heuristischer Wert innewohnt.

Die Integration der Gesellschaft gilt als eine zentrale Funktion des Staates. Sie ist Teil seiner Funktion als Garant des inneren Friedens und der inneren Ordnung der Gesellschaft (Benz 2001: 96, 98f.).[2] Denn die Beförderung sozialer Einheit soll in erster Linie Konflikte vermeiden, die infolge von Differenz entstehen. Integrationsbedarf besteht dabei nicht nur bei der Eingliederung von Zuwanderern. Die

1 | Zur Vielfalt und Komplexität sozialwissenschaftlicher Integrationsbegriffe s. Friedrichs/Jagodzinski (1999: 9ff., 11) und den von Imbusch/Heitmeyer (2008) herausgegebenen Reader.

2 | Zum »Staat« als Integrationsbegriff s. bereits Rudolf Smend (1928/1994: 142ff.); dazu Lhotta (2005).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Frage stellt sich vielmehr hinsichtlich aller gesellschaftlicher Gruppen und insbesondere bei denen, die als »nicht integriert« gelten (Heitmeyer 2007: »Schwache Gruppen«). Das betrifft Menschen in prekären sozialen Verhältnissen, wie sie die »Unterschichten«-Debatte (Nolte 2004) der letzten Jahre prägten. Oftmals zeigten sich dabei Überschneidungen zu den Diskussionen über die Zuwanderung (Luft 2007: 262f.). Der Arbeitsplatz scheidet heute zunehmend als »der wichtigste Ort der Integration« (Laschet 2007: 2) aus. Das betrifft aber auch alte Menschen oder Menschen mit Krankheiten oder Behinderungen. Und es kann Anhänger bestimmter weltanschaulicher oder politischer Richtungen betreffen, soweit sie »außerhalb der Gesellschaft« stehen oder gestellt werden.

Doch was heißt »außerhalb der Gesellschaft«, wenn sich diese heute keinesfalls als ein homogener sozialer Block sondern vielmehr als eine Verkopplung sozialer Milieus oder Lebensstile darstellt? Die Lebensziele, Wertvorstellungen, Lebensstile und Alltagsästhetiken klaffen zum Teil weit auseinander. Selbst bei denjenigen, die als »Menschen mit Migrationshintergrund« die ersten Adressaten öffentlich geäußerter Integrationsforderungen sind, zeigt sich eine vielfältige Landschaft von Milieus, die sich weniger anhand der Merkmale ethnischer Herkunft oder sozialer Lage sinnvoll differenzieren lassen als vielmehr anhand ihrer Wertvorstellungen, Lebensstile und ästhetischen Vorlieben (Sinus Institut 2008).[3] Womit sie sich in ihrer Differenziertheit nicht von anderen Teilen der Gesellschaft unterscheiden.

»Außerhalb der Gesellschaft« zu stehen kann zum einen bedeuten, dass eine Personengruppe keine Anerkennung bei den anderen Gruppen der Gesellschaft findet, die sich aus ihrer Sicht als »Mehrheitsgesellschaft« darstellen. Es kann zum anderen bedeuten, dass ein Einzelner in keiner der sozialen Gruppen oder Milieus Anerkennung findet. Unter Integrationsgesichtspunkten ist außerdem zu berücksichtigen, ob die Exklusion der Gruppe oder eines Einzelnen in der Selbstbeschreibung oder aus der Sicht der Mehrheitsgesellschaft und damit in der Fremdbeschreibung erfolgt. Hiernach richtet sich,

3 | Die u.a. im Auftrag der Bundesregierung erstellte Studie über Migranten-Milieus kommt zu der Einschätzung, dass »Faktoren wie ethnische Zugehörigkeit, Religion und Zuwanderungsgeschichte ... die Alltagskultur [beeinflussen], ... letzten Endes aber nicht milieuprägend und identitätsstiftend [sind]. Der Einfluss religiöser Traditionen wird oft überschätzt.«

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ob Integrationsforderungen eher auf die Teilhabe und die Ermöglichung von Anerkennung und Mitwirkung im Sinne von Chancen gerichtet sind, oder ob es sich um Anpassungs- und Assimilationserwartungen – und damit um Zumutungen – handelt.

In beiderlei Hinsicht kommt dem Recht eine zentrale Funktion zu. Denn das Recht ist das zentrale Steuerungsmittel zur Bewältigung von Ordnungskonflikten in modernen demokratischen Gesellschaften (dazu sogleich 2.). Recht schafft durchsetzbare Berechtigungen und kann individuelle Eigenarten und Bedürfnisse schützen. Und Recht ermöglicht es, die Freiheit des Einzelnen mit der Freiheit aller anderen auf der Grundlage einer allgemein geltenden und anerkannten Norm in Einklang zu bringen und soziale Konflikte zu ordnen (Benz 2001: 99). Dem Recht kommt die ordnende Funktion auch im Sachbereich der gesellschaftlichen Integration zu. Die Rechtsordnung enthält diesbezüglich *explizites* Integrationsrecht wie die Regelungen der §§ 43-45 des Aufenthaltsgesetzes. Daneben bestehen *implizite* Integrationsregelungen,[4] die auf bestimmte Integrationsanforderungen verweisen, wenn bspw. der Aufenthalt oder die Einbürgerung einer Person an das rechtstreue Verhalten und die selbständige Sicherung des persönlichen Lebensunterhalts ohne Rückgriff auf die sozialen Sicherungssysteme geknüpft werden, was eine erhebliche Integrationsleistung voraussetzt. Insgesamt bildet das Integrationsrecht eine komplexe Regelungsstruktur aus Statusrecht (Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht), Sozial- und Bildungsrecht und Verfahrensrechten aus. Es erstreckt sich über alle Verbands- und Rechtsebenen von der kommunalen Satzung bis hin zu europa- und völkerrechtlichen Regelungen des Ausländer- und Flüchtlingsrechts. Entsprechend komplex sind Entscheidungen der Ausländer- und Sozialbehörden und der Verwaltungs- und Sozialgerichte.

Eine vertiefte Analyse der Regelungsstruktur zur »Integration durch Recht« hätte jenseits des genannten Rechts auch nicht-rechtliche Akteure und Institutionen einzubeziehen. Das würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.[5] Im Folgenden soll deshalb nur die Ausgestaltung des im Aufenthaltsgesetz geregelten »Integrationskurses« und ihr Sanktionsregime vertieft betrachtet werden (dazu 5.).

4 | Zur Unterscheidung von explizitem und implizitem Integrationsrecht s. Tryanowski (2009: 183ff.).

5 | Siehe aber die demnächst erscheinende Berliner Habilitationsschrift von Daniel Thym (2009) zum »Migrationsverwaltungsrecht«.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

In den davor liegenden Abschnitten dieses Beitrags wird viel allgemeiner die Frage aufgeworfen, in welchen Situationen und zu welchen Zwecken Recht im Sachbereich der gesellschaftlichen Integration zur Anwendung kommt, und welche strukturellen Voraussetzungen bestehen müssen, um Integration durch Recht zu steuern. Denn Steuerung durch Recht ist keineswegs voraussetzungslos. Der Erfolg rechtlicher Steuerung ist vielmehr am Ehesten dann zu erwarten, wenn das Recht bekannt und akzeptiert ist und eine unbestrittene soziale Norm wiederholt (ausführlich dazu 4.1). Das ist regelmäßig aber nicht der Fall. Denn *zum einen* ist das Recht keineswegs die einzige geltende Normenordnung in der Gesellschaft. Vielmehr bilden die verschiedenen Gruppen innerhalb der Gesellschaft ihre eigenen Normen und Normordnungen aus. Deshalb wird zunächst der Frage nachgegangen, mit welchen Mitteln des Rechts die Integration dieser Normordnungen – ihre Berücksichtigung ebenso wie ihre Zurückweisung – zu gewährleisten ist (dazu 3.). *Zum anderen* setzen die Geltung und damit auch die Steuerungsfähigkeit des Rechts die individuelle Folgebereitschaft voraus, die selbst wiederum voraussetzungsvoll ist. Sie verlangt die Kenntnis von den zu befolgenden Rechtsnormen und die Bereitschaft, sich nach ihnen zu richten. Es wird deshalb der Frage nachgegangen, mit welchen Mitteln sich das Recht zur Gewährleistung von Rechtsbefolgung einsetzen lässt (dazu 4.).

2. Steuerung durch Recht

Wenn wir heute im OECD Kontext von Recht sprechen, dann beziehen wir uns auf das Gesamt derjenigen Gesetze und untergesetzlichen Normen, die sich auf die Verfassung zurückführen lassen und die allgemeine Geltung beanspruchen können. Gesetze bringen die innerhalb der Gesellschaft bestehenden widerläufigen Interessen zum Ausgleich. Sie sind das Produkt eines institutionalisierten und partizipativen Deliberationsprozesses, konkretisieren und verstetigen den politischen Konsens, veröffentlichen ihn und machen ihn vollziehbar. In diesem Sinne hat Dieter Grimm (1969: 502) das Recht als »geronnene Politik« bezeichnet. Die auf das Parlament zurückgehenden Gesetze besitzen besondere demokratische Legitimation. Durch Gesetze wird das Recht für jedermann erkennbar, verlässlich und berechenbar. Verfassungsrechtlich verknüpft das Gesetz die Anforderungen aus dem Demokratie- und aus dem Rechtsstaatsprinzip

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(Schmidt-Aßmann 1991: 332). Gesetze sind außerdem nahezu beliebig vermehrbar. Sie stellen die ideale Form dar, um die in der freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft gebildeten Konsense zu speichern.

Aufgrund dieser besonderen Qualitäten ist das Gesetz zum zentralen Handlungs- und Entscheidungsmaßstab der modernen Gesellschaft avanciert. Die ihm zugeschriebenen Funktionen lassen sich auf die folgenden drei zuspitzen (Schuppert 2000: 461ff.):

1. Die *Ordnungsfunktion* des Gesetzes als strukturprägende Entscheidung mit Legitimtäts- und allgemeinem Geltungsanspruch, die die kontrafaktische Stabilisierung von Erwartungen ermöglicht und der verfahrensmäßigen Bearbeitung von Konflikten dient (Rottleutner 1990: 407) und hierfür ein differenziertes Handlungs- und Entscheidungsinstrumentarium bereitstellt,
2. die *Politikfunktion* des Gesetzes als Instrument politischer Zielsetzung zur planmäßigen Gestaltung wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer Prozesse und zur Verstetigung gesellschaftlicher Konsense

und – diese beiden Funktionen vereinend –

3. die *Steuerungsfunktion* des Gesetzes als rationales und flexibles Instrument zur strukturellen Steuerung der demokratisch verfassten Gesellschaft durch »den Staat« als Steuerungssubjekt.

Steuerung durch Recht ist in erster Linie Strukturs teuerung. Indem erst durch oder aufgrund von Recht Akteure geschaffen, Verfahren strukturiert, Handlungsinstrumente bereitgestellt und Werte operationalisierbar gemacht werden, lässt sich mit Folke Schuppert (1993: 96ff.) von einer »Bereitstellungsfunktion des Rechts« sprechen, die wiederum Ausdruck der Steuerungsfunktion ist. Die Rechtsordnung als Summe aller geltenden Gesetze stellt eine normative Infrastruktur bereit, auf deren Grundlage und in deren Rahmen gesellschaftliche Ordnung bewirkt und kollektive Güter erbracht werden. Andere autonome Normordnungen haben ihrerseits Bestand, soweit sie sich in das allgemeine Ordnungs- und Steuerungsanliegen des Rechts einfügen. Grenzen setzt insofern das Prinzip der »Einheit der Rechtsordnung«.[6]

6 | Zur Einheit bzw. zur Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung vgl. Kötter/Kühl/Mengesha (2009: 13f.).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Damit das Recht seiner Erwartungen stabilisierenden Funktion gerecht werden kann, muss es selbst sicher sein (von Arnauld 2006: 79ff.). Rechtssicherheit in diesem Sinne setzt zum einen voraus, dass das Recht als das maßgebliche Ordnungs- und Steuerungsmittel gilt und als solches anerkannt wird, zum anderen, dass die Durchsetzung des Rechts zu erwarten ist und die Rechtsadressaten es auch tatsächlich befolgen (Lüdemann 1998: 116). Der Bürger muss darauf vertrauen können, dass auch sein Mitbürger sich rechtskonform verhalten oder wenigstens zu rechtskonformem Verhalten gezwungen wird. Wird dieses Vertrauen im Einzelfall enttäuscht, so bleibt ihm, die Richtigkeit der eigenen Rechtsauffassung gerichtlich überprüfen zu lassen. Rechtsbefolgung ist eine Grundvoraussetzung der Steuerung durch Recht und der Steuerungsfähigkeit des Rechts. Ohne sie hätte das Recht lediglich symbolische Bedeutung.[7]

Steuerung durch Recht ist allerdings nicht als eindimensionaler Kausalverlauf misszuverstehen. Nur sehr vereinfacht kann von dem Modell des Gesetzgebers als Steuerungsakteur und dem Gesetz als Steuerungsmittel zur Bewirkung sozialer Veränderung ausgegangen werden (zu dieser Kritik s. Treiber 2008: 64). Die Rezeption der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie in der Rechtswissenschaft seit dem Ende der achtziger Jahre hat den Blick vielmehr auf typische Steuerungsverluste gelenkt und zur fortgesetzten Erweiterung des Modells beigetragen. In den Blick gerieten insbesondere die Bereitstellung von Akteuren und Handlungsinstrumenten durch Recht und die damit einhergehende strukturelle Steuerung (Schuppert 2007: 485ff.).

Unter dem Dach der Governanceforschung betreibt die Rechtswissenschaft nun zunehmend Regelungsstrukturanalyse (Trute/Kühlers/Pilniok 2008; Schuppert 2008b: 103f.). Sie fragt nach den Wirkungsbedingungen der Steuerung durch Recht. Dazu blickt sie auf Akteure und institutionelle Strukturen und auf Kontextbedingungen, in die das Handeln eingebunden ist, und bezieht die Dynamik sozialer Prozesse und historisch begründeter Pfadabhängigkeiten in ihre Erwägungen mit ein (vgl. Kötter 2009a). In dieser Hinsicht erscheint das Recht immer zugleich als Bedingung und als Produkt

7 | Für Länder wie Brasilien oder Nigeria wird immer wieder darauf hingewiesen, dass sie perfekte geschriebene Verfassungen haben, von denen die Verfassungs- und Rechtswirklichkeit jedoch weit entfernt ist und Rechtssicherheit deshalb nicht entsteht.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gesellschaftlicher Deliberationsprozesse, innerhalb derer die gesellschaftlichen Strukturen fortwährend (re-)kontextualisiert werden. Die methodische Erweiterung lässt die Rechtswissenschaft über den Tellerrand der reinen Rechtsdogmatik blicken und ermöglicht die Berücksichtigung auch nicht-rechtlicher Steuerungsmodi in der rechtswissenschaftlichen Analyse. Von der grundsätzlichen Anerkennung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Steuerungsziele, vom verfassungsrechtlichen Gebot des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes, von der Forderung nach effektivem Rechts- und Grundrechtsschutz und von den Anforderungen demokratischer Legitimation rückt die Rechtswissenschaft dabei keinesfalls ab. Die Komplexität der Steuerung durch Recht wird vielmehr zusätzlich in die Überlegungen mit einbezogen.

3. Integration gruppenspezifischer Normen in die Rechtsordnung

Das Recht ordnet individuelle und kollektiv ausgeübte Freiheit im Rahmen der Rechtsordnung und ist dabei keineswegs die einzige geltende Normordnung. Vielmehr bilden verschiedene Gruppen innerhalb der Gesellschaft ihre eigenen Normen und Normordnungen aus. Zu fragen ist deshalb, welche Mittel das Recht zum Umgang mit und zur Integration von diesen Normordnungen bereitstellt, um seine eigene Steuerungsfähigkeit zu bewahren.

3.1 Individualität im Rahmen (ver)allgemeiner(barer) Verhaltenserwartungen

In der liberalen europäischen Tradition ist das deutsche (Verfassungs-)Recht individuums- und nicht gruppenbezogen. Die Freiheitsrechte sind in erster Linie Individualrechte. In diesem Sinne gewährt Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes jedermann »das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt«. Mit der verfassungsmäßigen Ordnung findet das Grundrecht seine Schranke in den allgemeinen, rechtlich sanktionierten Verhaltenserwartungen. Grenzen der Handlungsfreiheit bilden beispielsweise die Regelungen des Strafrechts zur Vermeidung von Rechtsgüterverletzung. Freiheitsbeschränkende Gesetze müssen

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ihrerseits verfassungsrechtlich gerechtfertigt und d.h. in erster Linie mit Blick auf den mit ihnen verfolgten Zweck verhältnismäßig sein.

Nur ganz ausnahmsweise gewährt das deutsche Verfassungsrecht darüber hinaus besonderen Schutz für Personenmehrheiten und die von ihnen geprägten Normen. Der Schutz von Ehe und Familie in Art. 6 GG ist ein Beispiel hierfür. Auch der Religionsfreiheit in Art. 4 GG kommt eine solche kollektive Dimension zu. Besondere Gruppenrechte zum Schutz von nationalen oder ethnischen Minderheiten kennen nur die Landesverfassungen: den Schutz des sorbischen Volkes in Art. 25 der Verfassung des Landes Brandenburg und den Schutz der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe in Art. 5 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

Dagegen steht der soziologischer Befund: Die Heterogenität der Gesellschaft führt zu einer Pluralität von Normordnungen. Familien, Milieus, ethnische Kolonien oder religiöse Gruppen, Sub- oder Gegenkulturen oder technische Expertenzirkel: sie alle bilden ihre eigenen, innerhalb der Gruppe geltenden Normen aus, die das Handeln der Individuen innerhalb der Gruppe anleiten. Die Entstehung solcher Normgemeinschaften ist als kollektive Verwirklichung von Autonomie zu verstehen. Sie ist durch die individuellen Berechtigungen der Gruppenmitglieder im Grundgesetz abgesichert und findet auch gegenüber der Mehrheitsgesellschaft Anerkennung. Schon seit dem 19. Jahrhundert kann die Fragmentierung der Gesellschaft als eine sozialwissenschaftliche Prämisse gelten. In den 1970er Jahren erkannte man die Individualität solcher Gruppen und beschrieb sie als Milieus oder Subkulturen (Sack 1970: 261, 269ff.) und fragte nach den Folgen für die Einheit der Gesellschaft und des Rechts.

Autonome Normordnungen bewirken keine Normenkollisionen, solange sie den Vorrang des Rechts anerkennen und innerhalb des Rechts geeignete Strukturen bestehen, die die Anschlussfähigkeit der autonomen Ordnung ermöglichen und die Grenzen der Autonomie bestimmen. Innerhalb dieses Rahmens haben die autonomen, nichtrechtlichen Normordnungen einen eigenen Geltungsanspruch. Denn sie sind Ausdruck der Freiheitsausübung derjenigen, die sich auf sie beziehen, und sie entlasten die Rechtsordnung, die nicht alles regeln soll und die aus Kapazitätsgründen auch nicht alles regeln kann. Die liberale Gesellschaft erhebt nicht den Anspruch, das Leben der Bürger lückenlos zu regulieren. Das Recht umfasst allgemein verbindliche Wertausdrücke und im Übrigen die Grenzen zulässiger Selbstorganisation. Das erfordert Mechanismen innerhalb der Rechtsordnung,

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

mit der die Pluralität der Normordnungen steuerbar gemacht wird und Kollisionen vermieden werden. Berücksichtigung finden autonome Normen und Normordnungen nur bis zur Grenze der unverhandelbaren Normen der Rechtsordnung.

Zur Integration nicht-staatlicher Normen und Normordnungen in die Rechtsordnung kommen vor allem drei Mechanismen in Betracht: die Bewahrung von rechtsfreien Autonomieräumen, die Anerkennung vorrangiger Bindungen und die Ermächtigung zur Selbstregulierung.[8]

3.2 Bewahrung rechtsfreier Autonomieräume und das Grenzproblem der Parallelgesellschaften

Einzelne Lebensbereiche sind aus Verfassungsgründen von der rechtlichen Regulierung oder wenigstens von der Durchsetzung des Rechts ausgenommen. Anerkannt ist das insbesondere für zwei Bereiche:

1. Den Bereich des Privaten, der im Grundgesetz u.a. durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Recht auf Schutz von Ehe und Familie geschützt wird, und in dem der Einzelne alleine oder in der Sozialität der Familie und auch zusammen mit anderen engsten Vertrauten (Kötter 2008: 330f.) nach eigenen Regeln leben darf, soweit diese mit den allgemeinen Rechtsregeln vereinbar sind, und
2. den von Art. 4 GG (i. V. M. Art. 140 GG, 137 III WRV) im Rahmen des Selbstbestimmungsrechts geschützte Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Religionsgemeinschaften, in dem eine weitgehende Selbstregulierungskompetenz besteht, was bis hin zu einem eigenen Arbeits- und Schul-»recht« der Religionsgemeinschaften reicht (vgl. Towfigh 2006: 26f.).

Selbstregulierung ist demnach nur innerhalb enger sachlicher Zuständigkeitsgrenzen zulässig, und es dürfen keine Regelungen jenseits des Autonomiebereichs verletzt werden. So sind auch im Rahmen der nach außen abgrenzbaren Privatheit die Handlungsgrenzen der Strafgesetze zu beachten. Der die Autonomie beanspruchende Einzelne bzw. die Gruppe tragen selbst die Verantwortung dafür, dass

8 | Zum Problem normativer Pluralität und zu verschiedenen Mechanismen und Institutionen im Umgang mit ihr siehe Berman (2006: 1196ff.); Kötter/Kühl/Mengesha (2009).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

keine Grenzverletzungen auftreten. Das ist unproblematisch, soweit gewährleistet ist, dass die Grenzen unter dem Schutz des zugestandenen Autonomiebereichs nicht verletzt werden, und innerhalb des Autonomiebereichs keine Rechtsverletzungen drohen. Dagegen können soziale Exklusion und Selbstregulierung Einzelner oder einer Personengruppe aus verschiedenen Gründen zu Problemen für die Allgemeinheit werden:

Erstens kann soziale Exklusion aus karitativen Gründen zum Problem werden, wenn der Einzelne dadurch unbemerkt die Kompetenz verliert, sich selbst zu versorgen, und »durch die Maschen« des sozialen Netzes fällt. Soweit es Aufgabe des sozialen Staates ist, gesundheitliche Gefährdungen für den Einzelnen zu verhindern und die minimalen Voraussetzungen einer autonomen Lebensführung bereitzustellen, ist ein solches Abgleiten in die Hilflosigkeit nicht hinnehmbar. Der Kontrollverlust – der Ursache oder jedenfalls Wirkung der Exklusion sein kann – erhöht außerdem das Risiko, dass es zu sozialschädlichem Verhalten des Betroffenen kommt. Beide Aspekte spiegeln sich in der langen Tradition der Armenfürsorge als Hilfs- und Disziplinierungsinstrument (von Arnauld 2009: 254, 286ff.).

Zweitens werden soziale Exklusion und der damit verbundene Kontrollverlust dann als Quelle der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit wahrgenommen, wenn der private Freiraum zur Verletzung von Rechtsgütern – der Haustyrann in der Abgeschiedenheit der Familie (vgl. Frehsee 2003) ebenso wie der Tauschring für Kinderpornografie in der Abgeschiedenheit des Internets – oder zur unbeobachteten Vorbereitung sonstiger Taten – illustrativ die Gefahr des »Schläfers« – ausgenutzt wird. Das gilt im selben Maße für die von außen wahrgenommene Undurchdringbarkeit religiöser Gemeinschaften, wenn deren Radikalisierung vermutet wird. Kann man sich des Anderen nicht mehr gewiss sein, dann erscheint der schleichende Verlust des Ordnungsvertrauens nicht unplausibel. Prävention erfordert hier die weitgehende Zurückdrängung der rechtlich geschützten Freiheit und wirft die Frage nach der Grenze zulässiger Kontrolle auf (Kötter 2008: 199ff., 328ff.).

Und *drittens* hat soziale Exklusion zwangsläufig gesellschaftliche Heterogenität zur Folge – bzw. ist deren Symptom – und widerspricht damit der Idee wie auch immer gearteter gesellschaftlicher Einheit. Der Wille zu gesellschaftlicher Einheit oder Homogenität des Volkes kann sehr viel weiter reichen, als dass nur sozial schädliches Verhalten ausgeschlossen werden soll. Die Einheitsforderungen erstrecken

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sich über ein weites Spektrum, das von der Forderung nach der einheitlichen Unterwerfung unter das Recht über Leitkulturvorstellungen bis hin zum Ideal völkischer Homogenität reicht (s. dazu 4.1.2).[9] Das Einheitskriterium markiert letztlich die Grenze vertretbarer Heterogenität.

Alle drei Tendenzen markieren die Toleranzgrenzen gegenüber Autonomiebereichen, in denen einzelne Gruppen innerhalb der Gesellschaft unbeobachtet von dieser handeln und wirken können und ihre eigenen Regeln hierfür schaffen.

Ein Grenzproblem dieser Diskussionen wird seit einigen Jahren unter dem Begriff der »Parallelgesellschaften« diskutiert. Er steht für die Verfestigung von Gemeinschaften und ihrer Normordnungen in der Weise, dass die Rechtsgeltung und -durchsetzung nicht mehr gewährleistet ist und fortgesetzte Abweichungen über das vom Recht gebilligte oder gar gebotene Maß hinaus erwarten lässt. Es geht also wiederum um einen Kontrollverlust. Thomas Mayer (2002: 209) hat fünf Indikatoren oder Strukturmerkmale vorgeschlagen, anhand derer sich das Bestehen einer Parallelgesellschaft bestimmen lässt. Kurz gefasst müssen zusammenkommen:

1. die ethnisch-kulturelle oder kulturell-religiöse Homogenität der Gruppe,
2. die nahezu vollständige lebensweltliche und ökonomische Abschließung,
3. die nahezu komplette Verdoppelung der mehrheitsgesellschaftlichen Institutionen,
4. die formal freiwillige Ausschließung und
5. die siedlungsräumliche Quartierbildung.[10]

In zeitlicher Hinsicht wird man außerdem erst dann von einer Parallelgesellschaft sprechen können, wenn ihre sozialisatorische Prägung über einen langen Lebenszyklus reicht und ihre Zugehörigkeit über Generationen vererbt wird (Walter 2005).

---

9 | Zum Problem fehlender »horizontaler Legitimität« in ethnisch-pluralen Gesellschaften, in denen kein Konsens darüber besteht, wer das Legitimität vermittelnde Subjekt ist, ausführlich Schmelzle (2008: 162ff., 173ff.), mit Verweis auf Holsti (1996: 87f.).

10 | Zur Herausbildung »ethnischer Kolonien« in der Bundesrepublik s. Ceylan (2006).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die an die Existenz von Parallelgesellschaften gestellten Anforderungen sind damit so hoch gesteckt, dass in Deutschland wohl nicht von solchen auszugehen ist (Halm/Sauer 2006: 19). Dennoch tragen die genannten Festlegungen zu mehr Differenziertheit in der Integrationsdebatte bei. Denn mit ihnen lässt sich durchaus überprüfen, ob es Entwicklungen hin zur Ausbildung einer Parallelgesellschaft gibt. Dagegen lässt sich mit ihnen nicht bemessen, zu welchem Grad die Mitglieder parallelgesellschaftlicher Strukturen von der sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe an der Mehrheitsgesellschaft ausgeschlossen sind. Im Hinblick auf die Frage nach den gesellschaftlichen Folgen von Integrationsdefiziten ist das unbefriedigend (Halm/Sauer ebd.).

Zu bedenken ist allerdings: Parallelgesellschaften können für ihre Mitglieder eine ganz besondere Funktion erfüllen, indem sie ihnen den »Wechsel in eine kulturell radikal anders geprägte Ordnung [erleichtern]. Sie machen die sonst fällige Isolation erträglicher, tragen zu ihrer Überwindung bei. ›Parallelgesellschaften‹ sind ein Refugium, Schutzraum, Trostspender. Sie assoziieren den Einzelnen, stellen so soziale Beziehungen her, wirken dadurch stabilisierend, im Übrigen auch aktivierend« (Walter 2005). Die Parallelgesellschaft kann im Einzelfall den sozialen Aufstieg innerhalb der für ihre Mitglieder nicht vorbelasteten Gruppe und möglicherweise sogar den Quereinstieg in die Eliten der Mehrheitsgesellschaft bedeuten. Dennoch haben die Betroffenen in der Regel einen vergleichsweise schlechteren gesellschaftlichen Status (Halm/Sauer 2006: 24). Wenn infolge der sozialen Exklusion die Kommunikation mit den anderen gesellschaftlichen Gruppen abbricht und die Anschlussfähigkeit verloren geht, kann das die genannten negativen Folgen haben. Der Wille zur Integration dürfte hier regelmäßig innerhalb der Mehrheitsgesellschaft entstehen.

3.3 Anerkennung vorrangiger Bindungen

Ist grundsätzlich von der staatsbürgerlichen Pflicht zur Rechtsbefolgung auszugehen, dann bedeutet das nicht, dass das Recht an jeden Bürger dieselben Verhaltenserwartung zu stellen hätte. Über den individuellen Grundrechtsschutz bietet sich ein Mechanismus zur Berücksichtigung von Sonderbedürfnissen oder vorrangigen Bindungen des Einzelnen. Durch Grundrechte wie die Religionsfreiheit in Art. 4 GG kann der Rechtskreis des Einzelnen erweiternde Modifizierungen erfahren. Denkbar sind individuelle Ausnahmen von

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

allgemeinen Anordnungen: So kann die Religionsfreiheit im Einzelfall die Befreiung vom koedukativen Sport- oder Schwimmunterricht als Ausnahme von der allgemeinen Schulpflicht gebieten (BVerwG DVBl. 1994: 168 bzw. E 94: 82). Ebenso kann es – wie im Falle eines muslimischen Metzgers – eine Ausnahme vom Schächtverbot des Tierschutzgesetzes gebieten, wenn »zwingende Vorschriften« der Religionsgemeinschaft das Schächten vorschreiben (BVerfGE 104: 337; BVerwGE 99: 1; 100: 1; 100: 31; 112: 227). Inzwischen ist diese Ausnahme in § 4a des Tierschutzgesetzes ausdrücklich geregelt.

Konflikte treten auch im Baurecht immer wieder auf: Im Bauplanungsrecht kann eine Abwägung rechtswidrig sein, wenn bei der Genehmigung des Baus eines Minaretts die religiöse Bedeutung des Gebäudes nicht in gebotener Weise berücksichtigt wurde (VGH München VGHE Bay. 49: 182). In vergleichbarer Weise gilt das liturgische Läuten der Kirchenglocken als zumutbare sozialadäquate Einwirkung im Sinne des Immissionsschutzgesetzes, weil es als jahrhundertealte Tradition »die Gemeindemitglieder zu Beginn des Tagwerks zum Gebet aufrufen und damit der Verkündigung der christlichen Botschaft als der zentralen Aufgabe der Kirche dienen wie auch ein Zeichen der Präsenz der Kirche in der Gesellschaft sein« soll (BVerwGE 68: 62, 67; NVwZ 1997: 390, 391; NJW 1994: 956; E 90: 163).

Geschützt sind Religionsgemeinschaften und ihre Anhänger ebenso wie einzelne Sektierer, soweit ihre Überzeugungen einer Plausibilitätskontrolle standhalten. Und auch das Gewissen kann eine weitreichende Ausnahme begründen, wie eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2005 zeigt (E 127: 302). Das Gericht erkannte bei einem Bundeswehrsoldaten eine nicht-religiös begründete Ausnahme von der Befehlsgehorsamspflicht an, weil die geforderte Diensthandlung die U. S. Armee in dem von dem Soldaten für völkerrechtswidrig gehaltenen Irakkrieg unterstützt hätte und bei ihm einen unauflöslichen Gewissenskonflikt bewirkt hatte.

Kulturelle Eigenheiten finden allerdings nicht zwingend eine Erwiderung im Recht. Die einen sog. Ehrenmord begründenden Motive lassen sich danach – selbst wenn sie vor einem spezifischen kulturellen Hintergrund akzeptiert wären – mit Blick auf die Werteordnung des Grundgesetzes als niedrige Beweggründe bewerten, was die Bestrafung wegen Mordes und nicht nur wegen Totschlags zur Folge hat (BGH NStZ 2002: 369). Und selbst religiös bedingte Privilegierungen finden ihre Grenze mit Blick auf die Bewahrung anderer Verfassungsgüter im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Beispielsweise im

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Fall des bayerischen Kabarettisten Hans Söllner, bei dem das Bundesverwaltungsgericht (E 112: 314) eine Ausnahme vom Cannabis-Verbot aus rituellen Gründen ablehnte, weil das hinter dem Verbot stehende Interesse an der Volksgesundheit überwiege. In einer Vielzahl von Fällen haben Gerichte festgestellt, dass weder religiöse Gründe noch das elterliche Erziehungsrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG im Einzelfall – jenseits der bereits genannten Befreiung vom Schwimm- und Sportunterricht – eine Ausnahme von der auf Art. 7 Abs. 1 GG gestützten Schulbesuchspflicht zur Ermöglichung der Heimbeschulung gebieten.[11] Letztlich wurde hier immer angenommen, dass die Bedeutung der Schule zur Wissensvermittlung und als Integrationseinrichtung das Interesse der Eltern an der selbständigen Beschulung der Kinder überwiege.

In seiner Kopftuch-Entscheidung aus dem Jahre 2003 hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass die kulturellen Konflikte vom Gesetzgeber selbst zu lösen sind. Es ging davon aus, dass dem grundrechtlich geschützten Interesse der Lehrerin muslimischen Glaubens, ihr Kopftuch auch im Schulunterricht zu tragen, die besondere Treuepflicht als Beamtin oder die staatliche Neutralitätspflicht in der Schule entgegen stehen könne, was allerdings eine entsprechende gesetzliche Regelung voraussetze, die die erforderliche Abwägung in verfassungsgemäßer Weise treffe (BVerfG 108: 282).[12]

Im Rahmen der Erwartung rechts- und verfassungstreuen Verhaltens findet das jeweilige Selbstverständnis (Morlok 1993) Berücksichtigung, soweit die Abweichung von der Allgemeinheit der rechtlichen Anordnung normativ geboten und das besondere Bedürfnis im Einzelfall plausibel ist. Die Grundrechte stellen insofern ein flexibles Instrument zur Berücksichtigung solcher besonderen, sich aus anderen normativen Zusammenhängen ergebenden Verpflichtungen und zur Vermeidung von Normenkollisionen dar. Die Voraussetzung ihrer Anerkennung ist zum einen, dass die Regelung den Betreffenden in einen normativen Konflikt mit dem staatlichen Recht in sei-

11 | Aus der Vielzahl von Entscheidungen zu dieser Frage stechen folgende heraus: BVerwG NVwZ 1992: 370; OVG Lüneburg (5.3.2003); BVerfG (29.4.03, NVwZ 2003: 1113); OVG Bremen (3.2.09).

12 | Das BVerwG (NJW 2002: 3344) ging noch davon aus, dass das Grundrecht der Lehrerin während des Schulunterrichts gegenüber der konkurrierenden Glaubensfreiheit der Schüler und ihrer Eltern zurückzutreten habe. Siehe ausführlich zum Streit um das Kopftuch: Wiese (2008).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ner allgemein verbindlichen Auslegung führt, dass sie oder das von ihr gebotene Verhalten vom Schutz des Grundrechts umfasst ist und dass die Abwägung mit anderen Rechtsgütern nicht deren Vorrangigkeit gebietet.

3.4 Ermächtigung zur Selbstregulierung

Ein weiterer Mechanismus ist die Ermächtigung zur Selbstregulierung. Anders als bei den Autonomiebereichen grenzen hier nicht Grundrechte einen Bereich aus, sondern vielmehr wird ein grundsätzlich dem Recht zugänglicher Bereich durch eine rechtliche Anordnung der Selbstregulierung zugänglich gemacht. Gleichzeitig kann eine über die Selbstorganisation hinausgehende Geltung der Normen angeordnet werden. Das betrifft bisher vor allem technische Bereiche wie Fragen der Standardisierung. Beispiele sind das DIN oder die VDI Richtlinien: Nicht-staatlich gesetzte Normen, die auf unterschiedliche Weise Anerkennung innerhalb des Gesetzesrechts finden. Es findet sich auch in Bereichen der funktionalen Selbstverwaltung bspw. bei den Wasserverbänden (BVerfGE 107: 59) oder auch im Gesundheitswesen.[13] Hier werden auf rechtlicher Grundlage Organisationseinheiten geschaffen, die selbstregulierende Normen setzen können, die ihre Angelegenheiten regeln und gleichzeitig Geltung gegenüber Dritten beanspruchen können.

Im Bereich des Umgangs mit sozialen Gruppen innerhalb der Gesellschaft, die sich aufgrund ihrer gruppenspezifischen Homogenität von anderen Gruppen unterscheiden lassen und Normgemeinschaften bilden, findet dieser Mechanismus – bisher – nur in sehr beschränktem Maße Anwendung, beispielsweise bei der Selbstorganisation von Schulen auch jenseits der durch die Religionsfreiheit gebotenen Organisationsfreiheit. Das Grundgesetz gewährleistet gem. Art. 7 IV das Recht zur Errichtung von privaten Ersatzschulen und unterstellt sie dem staatlichen Genehmigungsvorbehalt und der Regelungskompetenz der Länder. Inwieweit die Organisation der Einrichtung und auch die Entwicklung von Lehrplänen in die Selbstregulierungskompetenz des jeweiligen Trägers übertragen ist, hängt von seiner »Anerkanntheit« ab. Nach diesem Kriterium bemisst das

13 | Vgl. die Entscheidung des Bundessozialgerichts (BSGE 96: 261) zur allgemeinen Geltung von Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses nach § 91, 92 SGB V.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Landesrecht bspw., in welchem Rahmen eine Einrichtung staatliche Förderung erhält und ob sie allgemeingültige Abschlüsse vergeben darf. Das Kriterium baut eine hohe wirtschaftliche Hürde auf, insoweit nicht-anerkannte Initiativen gezwungen sind, den Betrieb bis zu ihrer Anerkennung über mehrere Jahre vollständig aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Eine Lockerung würde in viel größerem Maße als bisher Initiativen für nicht-staatliche Schulen und auch für Formen des Homeschooling ermöglichen. Die staatliche Aufsicht im Rahmen des verfassungsrechtlichen Erziehungsauftrags (Art. 7 Abs. 1 GG) ließe sich wie schon bisher auf die Vorgabe inhaltlicher Essentialia und auf die regelmäßige Kontrolle von Durchführung und Erfolg eines Heimunterrichts zur Erreichung des Ziels der Wissensvermittlung zurücknehmen (s. dazu BVerfG, Kammerbeschluss v. 29.04.2003). Zu bedenken ist freilich die zu erwartende Zersplitterung und Spezialisierung des Schulsystems und ihre Folgen für die Funktion der Schule als gesellschaftliches Integrationssystem (siehe dazu 4.3).

4. Integration des Einzelnen

Wie bereits ausgeführt ist von der grundsätzlichen Pflicht jedes Bürgers zur Rechtsbefolgung auszugehen. Zum einen aus Gründen der Rechtssicherheit, denn nur die allgemeine Befolgung des Rechts oder wenigstens seine Durchsetzung und das Vertrauen hierauf lassen die Verwirklichung des Rechts auch erwarten und machen es sicher. Zum anderen aus Gründen der Freiheitsverwirklichung, denn nur rechtskonformes Verhalten ermöglicht es dem Einzelnen, seine ihm zustehende rechtliche Freiheit auch zu verwirklichen. Hier ist danach zu fragen, auf welche individuellen Voraussetzungen Normbefolgung beruht und welche Möglichkeiten das Recht kennt, um diese herzustellen bspw. in Rechtsunterricht oder in entsprechenden Erziehungsmaßnahmen. Es ist letztlich die Frage danach, inwieweit das Recht seine eigene Befolgung gewährleisten kann.

4.1 Befähigung zur Rechtsbefolgung als Ziel sozialer Integration

Stellt die Befolgung des Rechts eine zentrale Voraussetzung des Funktionierens liberaler Gesellschaften dar und handelt es sich bei ihr um die oberste Verhaltenserwartung, die die Gesellschaft an den

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Einzelnen stellt, folgt hieraus bereits das Ziel aller Integrationsanstrengungen: Es muss darin bestehen, den Einzelnen in die Lage zu versetzen, sich jederzeit rechtskonform zu verhalten und das auch zu wollen. Die Frage nach den Erwartungen, die gegenüber zu integrierenden Personen berechtigt sind, lässt sich mit einem Blick auf die Erwartung beantworten, die die liberale Gesellschaft ganz allgemein an ihre – als »integriert« geltenden – Bürger stellt: Sie erschöpft sich in der Forderung nach der Anerkennung der Verfassung und der Befolgung des Rechts, die zur obersten Bürgerpflicht wird.

Nach der Rechtsprechung gilt die Pflicht zur Rechtsbefolgung ausnahmslos. Nicht einmal in Fällen von weitreichender allgemeiner Bedeutung sei deshalb ein Recht auf »zivilen Ungehorsam« anzuerkennen, wie das Bundesverfassungsgericht 1986 zur Frage der Zulässigkeit von Sitzblockaden entschied (E 73: 250). Eine Sitzblockade sei deshalb Rechtsbruch, der die innerstaatliche Friedenspflicht verletze, gegen das Prinzip der Gleichheit aller vor dem Gesetz verstoße und sich über das Mehrheitsprinzip hinweg setze, das für ein demokratisch verfasstes Gemeinwesen konstituierend sei. In seiner Entscheidung zur Anerkennung der Zeugen Jehovas als Körperschaft des öffentlichen Rechts aus dem Jahr 2000 (BVerfGE 102: 370, 390ff.) erklärte das Gericht dann, Voraussetzung der Anerkennung einer Religionsgemeinschaft als Körperschaft sei ihre Rechtstreue im Sinne der Gewähr dafür, das geltende Recht zu beachten und die fundamentalen Verfassungsprinzipien nicht zu gefährden. Eine »über die Pflicht zur Rechtstreue hinausgehende Loyalität zum Staat« zu verlangen, sei zum Schutz der verfassungsrechtlichen Grundwerte dagegen nicht notwendig und mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. In einer Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer Auflage zu einer Neonazi-Versammlung aus dem Jahre 1997 wiederholte das Bundesverfassungsgericht die Forderung (NVwZ 2008: 671): Das Grundgesetz baue die Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, es erzwinge die Werteloyalität aber nicht.

Damit der Einzelne seiner Pflicht zur Rechtsbefolgung nachkommen kann, muss er es kennen und den entsprechenden Rechtsbefolgungswillen haben. Schon wegen der Fülle an Rechtsnormen wird der Einzelne das Recht jedoch niemals vollständig positiv kennen oder auch nur überblicken. Deshalb ist zunächst und mit größter Sicherheit von der Befolgung derjenigen Rechtssätze auszugehen, die der Mensch im Laufe eines Sozialisationsprozesses verinnerlicht hat

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

und die er dann ohne einen zusätzlichen Willensbeschluss in seinem Verhalten verwirklicht. Ein solcher Prozess normativer Sozialisation führt zu einer Normalität der verinnerlichten Normen und bedingt Normakzeptanz. Entspricht das Recht den so verinnerlichten und akzeptierten sozialen Normen, dann ist von Rechtsakzeptanz qua Verinnerlichung auszugehen (Kötter 2003: 37 m. w. N.). Sie ist die ideale Bedingung für Rechtsbefolgung. Die empirische Rechtssoziologie geht heute davon aus, dass die Wirksamkeit des Rechts dann am höchsten ist, wenn es Ausdruck der ohnehin bestehenden sozialen Praxis ist und von den Normadressaten anerkannt wird (Blankenburg 1977: 31; Kötter 2003: 36f. m. w. N.). Nur soweit seine Normen als legitim und individuell und sozial verbindlich angesehen werden, ist die Akzeptanz des geltenden Rechts zu erwarten. Schwieriger gestaltet sich dagegen der instrumentelle Einsatz von Recht, bei dem das Recht also nicht darauf beschränkt ist, eine eingeübte soziale Praxis zu stützen, sondern wenn einer solchen rechtliche Grenzen gesetzt werden, um eine Praxisänderung herbeizuführen (Breunung 1998: 161).

Fehlt es an der Übereinstimmung von sozialer und rechtlicher Norm und an der Akzeptanz der Normen, dann kann das Recht zwar auch »rein äußerlich« befolgt werden, zum Beispiel um eine an die Abweichung geknüpfte negative Sanktion zu vermeiden. Rechtsbefolgung ist dann das Ergebnis einer rationalen Entscheidung. Das setzt nun aber die positive Kenntnis von der Norm voraus. Denn Personen, die den Inhalt der sie betreffenden Normen gar nicht kennen, können das Recht – wenn überhaupt – nur zufällig befolgen. Und das Recht selbst nimmt Rücksicht auf diesen Umstand, wenn dem Einzelnen nach der Regelung über den sog. Verbotsirrtum in § 17 des Strafgesetzbuchs kein Vorwurf wegen der Begehung einer Straftat gemacht wird, soweit ihm die Einsicht, Unrecht zu tun, fehlt bspw. weil er eine Norm nicht kannte und er seine Unkenntnis auch nicht vermeiden konnte. Das verweist wiederum auf die mit Blick auf die Rechtssicherheit zu erhebende Forderung, wonach der Inhalt des Rechts allgemein bekannt oder jedenfalls erkennbar sein muss.

Ist die Verwirklichung der Verfassungs- und Rechtsordnung demnach das Integrationsziel und dient das Recht als Steuerungsinstrument, dann erscheint das zunächst paradox. Denn der Staat hat mit den Mitteln des Rechts den Bürgern ein Leben ohne Konflikte mit der Rechtsordnung zu ermöglichen und d.h. die Voraussetzungen für rechtstreues Verhalten zu schaffen. Das erschwert zumindest die In-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tegration allein durch gesetzliche Handlungsge- und -verbote. Denn es ist immer wieder nachgewiesen worden, dass Menschen, die aus unterschiedlichen kulturellen Kontexten stammen, andere soziale Normen und Werte verinnerlicht haben. Der kulturelle Kontext prägt das Verständnis des Individuums von sich selbst und in Bezug auf die Allgemeinheit. Ausdruck kulturspezifischer Identitätsvorstellungen sollen insbesondere die Menschenbilder im Recht, das Verständnis von Öffentlichkeit und Privatheit und andere politische Grundkategorien – wie Staat, Bürger, Demokratie, Rechtsstaat, Freiheit – sein. Kulturell konnotiert ist auch das Verhältnis zu den Institutionen des Gemeinwesens, z.B. das Vertrauen in die Polizei oder in die Gerichte. Empirische Arbeiten haben große Ähnlichkeiten bei Menschen mit gemeinsamen kulturellen und insbesondere religiösen Traditionen gezeigt (vgl. Wehr 2000 und Kötter 2003: 39ff. m.w.N.). Diese »Kulturalität« normativer Sozialisation kann dazu führen, dass Zuwanderer – trotz des grundsätzlichen Willens zur Rechtsbefolgung – zu Normabweichern werden, weil die von ihnen verinnerlichten Normen vom in der Bundesrepublik geltenden Recht abweichen.

Integration zur Rechtsbefolgung muss sich zum Ziel setzen, diesen Personen die Kompetenz zu vermitteln, das in Deutschland geltende Recht zu erkennen und befolgen zu wollen, ohne jede einzelne gesetzliche Regelung positiv kennen zu können. Keinesfalls ausreichend ist es, die Integration von Zuwanderern alleine über das Strafrecht und das Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht zu steuern, den Zuwanderer also zur Rechtstreue zu verpflichten, ohne ihm die entsprechende Kompetenz zur Befolgung der Normen zu vermitteln und im Falle der Nichtbefolgung mit Repression und ggf. mit der Abschiebung auf seine scheinbare Integrationsunfähigkeit oder -unwilligkeit zu reagieren. Hatte der Einzelne nicht die Möglichkeit, die geltenden sozialen Normen bereits früher zu verinnerlichen, dann ist es vielmehr erforderlich, ihm zukünftige Rechtsbefolgung durch die Vermittlung der entsprechenden Kompetenz im Rahmen eines Prozesses normativer (Ersatz-)Sozialisation zu ermöglichen. Dem Recht fällt dabei wiederum die Funktion der Prozesssteuerung zu.

4.2 Rechtskultur statt Leitkultur

Die Homogenität der liberalen Gesellschaft erschöpft sich in einem Konsens über Grundwerte, die heute weitgehend im Recht und insbesondere in der Verfassung kanonisiert sind. Diese »Rechtskultur«

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(Mohr 2008) setzt die Anerkennung des Rechts als vorgeordnetes soziales Strukturierungs- und Entscheidungsmedium voraus, das auch die Regeln für den Umgang mit Normenkollisionen enthält. Das Recht ist immer eingebettet in die anderen Kulturen der Gesellschaft: die Moral, die politische Kultur, Religionen, Institutionen und sonstige historisch gewachsene Pfadabhängigkeiten. Das Recht ist kulturgeprägt und seinerseits kulturprägend (Mohr ebd.). In diesem Sinne verweist die Rechtskultur auf die politische Kultur und den Wertekonsens einer Gesellschaft und bietet ihrerseits einen normativen Rahmen für diese (vgl. Schuppert 2008a: 733ff.).

Forderungen nach einer über die Orientierung an den rechtlichen Normen der Gemeinschaft hinausgehende Homogenität der Gesellschaft zielen dagegen ins Leere (ausführlich Lübbe-Wolff 2007: 126). Weder »substanzielle Gleichheit« im Sinne Carl Schmitts (1928: 226) noch Werteordnungsmodelle wie die Leitkultur (ausführlich Kötter 2003: 48f.) werden dem Ordnungszweck liberaler Gesellschaften gerecht. Allein die Befolgung des Rechts und die Anerkennung der Verfassung muss das Ziel kultureller Integration in einer heterogenen und offenen Gesellschaft sein. Über die Summe der im Recht erwiderten Werte reicht die Leitkultur nicht hinaus. Der Begriff ist deshalb überflüssig und auch schädlich, soweit er doch noch einen überschießenden kulturellen Bias transportiert, der keine Konsentierung und Verrechtlichung erfahren hat.

Dem Einwand, dass das Recht kein ausreichendes Identifikationspotenzial biete, ist freilich nur schwer zu begegnen. Dieser Umstand bleibt der Rationalität moderner Gesellschaften geschuldet. Ein Mehr an Einheit ist allerhöchstens in der emotionalisierten Variante eines »Verfassungspatriotismus« (Sternberger 1979/1990) denkbar. Für Jürgen Habermas (1987) besteht die Gemeinsamkeit bei diesem Konzept darin, dass »die Identifikationen mit eigenen Lebensformen und Überlieferungen überlagert [werden] von einem abstrakter gewordenen Patriotismus, der sich nicht mehr auf das konkrete Ganze einer Nation, sondern auf abstrakte Verfahren und Prinzipien bezieht«, die »auf die Bedingungen des Zusammenlebens und der Kommunikation zwischen verschiedenen, gleichberechtigt ko-existierenden Lebensformen – im Innern wie nach außen« – zielen (Habermas 1987: 161, 172). Ein solcher Patriotismus kann aber überhaupt nur von alleine entstehen, fordern lässt er sich nicht, sein Mehrwert ist überdies fraglich.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4.3 Normative Sozialisation

Normative Sozialisation ist der soziale Prozess, innerhalb dessen der Einzelne die in der Gemeinschaft geltenden Regeln erlernt und sie verinnerlicht. Die Motivation rührt aus dem Erfolg sozialen Verhaltens her (Grundmann 2006: 160f., 180, 184ff.). Die allgemeinste Form normativer Sozialisierung erfolgt in der Familie, wo die gesellschaftlichen Normen von Anfang an eingeübt werden. Ebenso in öffentlichen Einrichtungen wie der Schule oder bereits in Kindergärten, wo gemeinsame Erlebnis- und Verständniswelten für die Schüler unter staatlicher Aufsicht bestehen und wo in der Folge soziale Normen eingeübt werden können (Wißmann 2003: 296, 300ff.). Die öffentlichen Schulen dienen in besonderem Maße als Integrationssysteme der Gesellschaft, soweit sie eine soziale Mischung ermöglichen und einen gemeinsamen Horizont an kulturellem Wissen eröffnen. Die Auflösung von Schulsprengeln und die damit einhergehende Entwicklung zu sozial homogeneren Schülerschaften dürften deshalb jedenfalls unter Integrationsgesichtspunkten kontraproduktives gesellschaftliches Handeln sein.

Wenn sich die Kompetenz zur Rechtsbefolgung als das Produkt eines Prozesses normativer Sozialisation darstellt, dann erfordert auch Integration einen solchen Prozess. Das Zuwanderungsgesetz greift diese Erkenntnis auf, indem es mit der Anordnung eines Integrationskurses auf einen solchen außerhalb des Rechts liegenden Prozess verweist. Das Gesetz verfolgt u.a. das Ziel, die »Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland« zu fördern. Mit dem in § 43 des Aufenthaltsgesetzes vorgesehenen »Integrationskurs« sollen Ausländer an »die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland« herangeführt werden. Dadurch sollen sie »mit den Lebensverhältnissen in Deutschland so weit vertraut werden, dass sie ohne Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens alleine handeln können«.

Ausdrücklich nennt das Gesetz die freiheitsermöglichende Zielrichtung der Maßnahme. Der Zuwanderer soll in die Lage versetzt werden, seine rechtlich garantierte Freiheit zu realisieren. Die im Rahmen des Integrationskurses zu vermittelnden Elemente »Sprache, Rechtsordnung, Kultur und Geschichte« sind Teil des entsprechenden Sozialisierungsprozesses, mit deren Hilfe dem Zuwanderer

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die Anerkennung der deutschen Rechtsordnung ermöglicht werden soll. Sprach- und Rechtskenntnisse sind entscheidende Bedingungen für die Artikulationsfähigkeit im Rechtsstaat, für die Partizipation an der Gesellschaft und für die Realisierung eigener Rechte. Die Vermittlung von kulturellem Allgemeinwissen ermöglicht es dem Zuwanderer außerdem, soziale Praktiken zu begreifen und so die hinter diesen stehenden Normen zu erkennen. Im Fall der Spätaussiedler gab es derartige Eingliederungsmaßnahmen schon früher; sie wurden in Sprache, Recht und Kultur der Bundesrepublik unterwiesen. Für andere Zuwanderergruppen fehlten solche Anstrengungen dagegen bisher.

Das Aufenthaltsgesetz geht im Grundsatz von der Berechtigung des Einzelnen zur Teilnahme an einem Integrationskurs aus. Unter bestimmten Umständen kann die Berechtigung allerdings in eine Verpflichtung umschlagen, mit der ganz erheblich negative Folgen verbunden sind (siehe dazu 4.4). Eine strukturelle Ähnlichkeit besteht zur allgemeinen Schulpflicht, soweit auch mit dieser Integrationszwecke verfolgt werden (Wißmann 2008: 153). Ebenfalls vergleichbar ist die in der Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs liegende Zumutung. Indem die kulturelle Integration den Zuwanderer einem staatlichen Erziehungsprogramm unterwirft, um sein normatives Sozialisationsdefizit auszugleichen und ihm die zur legalen Lebensführung notwendigen Kompetenzen zu verschaffen, wirkt sie ganz erheblich auf seine Identität ein. Letztlich ist der Zuwanderer gezwungen, charakteristische Elemente seiner Herkunftsidentität aufzugeben und sich dem Recht der Aufnahmegesellschaft zu unterwerfen. In diesem Sinne ist von der Assimilierung des Zuwanderers gesprochen worden, die ihn befähigen soll, gleich den anderen Bürger das Recht zu befolgen.[14] Nur vordergründig steht hinter diesen Maßnahmen das Interesse des Betroffenen. Vielmehr geht es um ein allgemeines Anliegen: Die Reduzierung des Risikos, das von jedem Einzelnen in der freiheitlichen Gesellschaft immer ausgeht. Je besser integriert der Einzelne ist und je besser die auf ihn ausgeübte soziale Kontrolle der Gesellschaft funktioniert, desto weniger Relevanz entfaltet er für den Staat und seine Behörden.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Integrationskurs strukturell nicht von der Resozialisierung von Straftätern im Strafvollzug.

14 | Zur Frage, ob Integration jemals etwas anderes als Assimilation bedeuten kann vgl. Esser (2004).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Das Problem der Devianz des Straftäters ist die Normabweichung, die Folge der Sozialisation des Delinquenten und Ausdruck fehlender Normakzeptanz ist; ob aus Prägung in der individuellen (Sub-)Kultur, oder aus Rebellion gegen ein repressives Normsystem. Mit der Resozialisierung hat sich in den sechziger Jahren die legale Lebensführung als Ziel des Strafvollzugs durchgesetzt und das moralische Besserungsanliegen verdrängt. In § 2 des Strafvollzugsgesetzes heißt es jetzt: »*Im Vollzug der Freiheitsstrafe soll der Gefangene fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Der Vollzug der Freiheitsstrafe dient auch dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.*« Die Wendung »in sozialer Verantwortung« bezeichnet die Haltung, in der eine straffreie Lebensführung am ehesten zu erwarten ist. Nicht aus Angst vor Strafe oder aufgrund von Dressur soll das Leben »ohne Straftaten« geführt werden, sondern in der richtigen Erkenntnis, dass die Rechtsordnung dem gedeihlichen Zusammenleben in der staatlichen Gemeinschaft dient.

Der Fürsorge-Aspekt der Resozialisierung, der sich in § 2 des Strafvollzugsgesetzes ausdrückt, lenkt allerdings von ihrem Normzweck ab. Zwar verbietet die Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 GG einen lebenslangen Strafvollzug ohne Läuterungschance (BVerfG 45: 187). Doch gerade weil der Strafgefangene die Möglichkeit haben muss, wieder ein Leben in Freiheit – und d.h. jenseits staatlicher Kontrolle – zu führen, steht hinter der Resozialisierung wie hinter der Integration das Interesse der Gesellschaft an der Rechtsbefolgung durch jedermann: im Falle des Straftäters zum Schutz der Allgemeinheit vor einer Wiederholungstat und im Fall der Zuwanderer außerdem zur Wahrung sozialer und ökonomischer Interessen.

Nur schwerwiegende Gemeinwohlinteressen vermögen die aufgezeigten Sozialisierungszwänge überhaupt zu rechtfertigen, nicht das paternalistische Besserungsanliegen oder kulturelle Homogenitätswünsche. Normative Sozialisierung vermeidet das gewalttätige Moment des Rechts nicht, sondern sie verlagert es lediglich nach vorne. Winfried Hassemer (1982: 163) hat darauf hingewiesen, dass ein auf Resozialisierung angelegter Strafvollzug insgesamt intensiver auf den Verurteilten zugreift als ein reiner Verwahrvollzug, weil er sich nicht nur der Zeit, sondern auch der Person, der Lebensgeschichte und der Motive des Verurteilten bemächtigt. Die verfassungsrechtliche Schranke des Erziehungsgewahrsams hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt: Die zwangsweise Anstaltsunterbringung ausschließlich zum Zwecke der Besserung des Betroffenen und nicht

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

aus Gründen des Schutzes des Betroffenen oder der Allgemeinheit wäre danach verfassungswidrig. Besserung kann also immer nur aus Anlass einer Unterbringung erfolgen und nicht ihr Zweck sein (BVerfGE 22: 180, 219.).

Die Übertragung des Gedankens auf die Integration zeigt wiederum deren Grenzen auf: Soweit Integration der Befähigung des Einzelnen zu rechtskonformem Verhalten und damit der Steuerungsfähigkeit des Rechts und damit der Verwirklichung von Rechtszwecken dient und eine Maßnahme zur Erreichung dieser Zwecke geeignet, erforderlich und angemessen ist, dann ist die mit ihr verbundene Gewalt gerechtfertigt. Trotz der intensiven Einwirkung auf die Identität des Einwanderers erscheint der von der Integrationsmaßnahme ausgehende Eingriff dann ohne Alternative. Das ist mit Blick auf den Erhalt der öffentlichen Sicherheit denkbar. Sehr viel schwieriger dürfte es sein, die Einwirkung auf die Persönlichkeit des Einzelnen im Hinblick auf die Einsparung von Kosten im Bereich sozialer Leistungen zu begründen. Denn jemanden gegen seinen Willen zu integrieren, um ihm das Leben in Deutschland zu erleichtern, dürfte zwar regelmäßig gut gemeinter aber dennoch unzulässiger Paternalismus sein. Noch weiter gehende Assimilationsanforderungen finden keine Rechtfertigung in der Verfassung und widersprechen damit selbst dem Recht.

4.4 Integrationsrecht

Zum Integrationsrecht im engeren Sinne lassen sich all die Regelungen zählen, die explizit die Integration des Betreffenden zum Regelungszweck haben. Sein Ausgangspunkt ist § 43 Abs. 1 AufenthaltsG. Danach soll die »Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland ... gefördert und gefordert« werden. Die hierum gebildete Regelungsstruktur, in deren Zentrum die bereits erörterten Regelungen über den Integrationskurs stehen, reicht in vielfältiger Weise über das Aufenthaltsgesetz hinaus und umfasst weitere Regelungen des Sozialrechts und des Staatsangehörigkeitsrechts. Darüber hinaus sind im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms (§ 45 AufenthG) weitere Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen zu berücksichtigen. Die von der Zuwanderungskommission (2001: 264f.) geforderte Abstimmung von Bundes- und Landesgesetzes als Grundlage einer

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

geschlossenen, gesamtstaatlichen Integrationspolitik und die Schaffung leistungsfähiger und klar strukturierter Behördenstrukturen ist bisher schwer zu erkennen.

Der inhaltliche Schwerpunkt des Integrationskurses, durch den die Zuwanderer »mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet so weit vertraut werden [sollen], dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können« (§ 43 II AufenthG), liegt bei der Sprachvermittlung. Ihr sind derzeit 600 von 630 Unterrichtsstunden gewidmet, die die Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse ermöglichen sollen (§ 43 III 1 AufenthG). Gem. § 3 II der Integrationsverordnung heißt das, dass sich ein Kursteilnehmer im täglichen Leben in seiner Umgebung selbständig sprachlich zurechtfinden und entsprechend seinem Alter und Bildungsstand ein Gespräch führen und sich schriftlich ausdrücken kann.

Die Sprachförderung ist auch die zentrale Maßnahme jenseits der Integrationskurse. Das Staatsangehörigkeitsgesetz verlangt bspw. gem. § 9 I von den einzubürgernden Ehegatten und Kindern deutscher Staatsangehöriger, dass sie über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen. Bei erfolgreicher Teilnahme am Integrationskurs verkürzt sich die Frist bei der Einbürgerung von acht auf sieben Jahre (§ 10 III StAG), und gelingt sogar der Nachweis besonderer Sprachkenntnissen, kann die Frist gem. S. 2 auf sechs Jahre verkürzt werden. Schon im Kindergartenalter finden heute Sprachstandserhebungen und gezielte Sprachförderung statt, um den Kindern den Zugang zu Bildungsressourcen zu ermöglichen.[15] Die Sprachkompetenz gilt als elementare Voraussetzung für die berufliche und soziale Integration von Zuwanderern (BMI, Pressemitteilung v. 17.1.2007). Dahinter steht der Gedanke, dass durch »die Sprache auch Werte, Traditionen, Denk- und Verhaltensweisen vermittelt [werden], die für das gegenseitige Verstehen und Zusammenleben in Deutschland notwendig sind.« (Laschet 2007: 5). Das Erlernen der Sprache ist damit gleichsam Träger der normativen Sozialisation in dem o.g. Sinne (kritisch dagegen Gutmann 2005: 47).

Bei der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels erhalten Ausländer die Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs und zwar in der Form eines Anspruchs, den sie innerhalb von zwei Jahren

15 | Zum »Aktionsplan Integration der »nordrhein-westfälischen Landesregierung s. Laschet (2007: 4f.); Bade (2007: 310f.).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einlösen können (§ 44 I iVm. II AufenthG). Darüber hinaus kann ein Ausländer, der keinen solchen Anspruch (mehr) hat, im Rahmen der Kapazitäten zugelassen werden. Seit 2007 gilt diese Regelung auch für deutsche Staatsangehörige, die nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind – eine Regelung die auch auf deutsche Spätaussiedler zielt.

Aus der Berechtigung zur Teilnahme erwächst u.a. dann eine Verpflichtung, wenn der berechtigte Ausländer sich nicht auf einfache Art in der deutschen Sprache verständigen kann oder wenn er Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende bezieht und die Teilnahme in einer Eingliederungsvereinbarung (§ 15 I SGB II) vorgesehen ist (vgl. Kau 2007: 187). Die Eingliederungsvereinbarung ist ein Handlungsinstrument der Hartz-Gesetzgebung, bei dem der Arbeitssuchende sich selbst zu konkreten Anstrengungen verpflichtet, die die Bemühungen der sog. Jobcenter (§ 9 Ia SGB III in Verbindung mit § 44b SGB II)[16] ergänzen sollen.

Die Nicht-Teilnahme am Integrationskurs und – seit 2007 auch – das Nicht-Bestehens seiner Prüfung können verschiedene Sanktionen nach sich ziehen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind sie im Ermessen zu berücksichtigen (vgl. Groß 2007: 317f.) bei:

1. der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis (§ 8 III AufenthG),
2. der Entscheidung über die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 II Nr. 7, 8 AufenthG),
3. der Einbürgerung bei der Entscheidung über die Nicht-Verkürzung der Frist von acht auf sieben Jahre (§ 10 III StAG) und
4. der Reduzierung von Sozialleistungen, die auf der Grundlage von SGB II bezogen werden. Das Aufenthaltsgesetz (§ 44a III 2) ermöglicht eine Reduzierung um bis zu 10 %. Ist die Teilnahme an einem Integrationskurs im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II vorgesehen, dann enthält § 31 SGB II alternativ die Möglichkeit, die Leistungen um bis zu 30 % zu kürzen, bei wiederholter Pflichtverletzung sind inzwischen sogar Kürzungen um bis zu 100 % zulässig (§ 31 III SGB II).

16 | Zur Verfassungswidrigkeit des Zusammenwirkens von Arbeitsagentur und Kommunen in den nach § 44b SGB II gebildeten Arbeitsgemeinschaften s. BVerfG (E 119: 331).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Gemäß dem in § 43 AufenthG und § 14 SGB II vorgesehenen Grundsatz des Förderns sollen die Träger der Leistungen erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen. Das Gesamt aus unmittelbaren und mittelbaren Sanktionen ist dagegen eher Ausdruck eines Forderns, das an den Status des Betroffenen als Ausländer oder auch als Empfänger der Grundsicherung anknüpft (Tryanowski 2009: 188, 195). Denn nur in dem besonderen Rechts- und Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Staat lassen sich solche Zumutungen überhaupt begründen.

Seit der Evaluierung der rechtlichen Ausgestaltung der Integrationskurse und ihres Sanktionsregimes im Jahre 2006 ist deren Effektivität und Zweckmäßigkeit zunehmend in Frage gestellt worden (Kau 2007: 186, 189f.). Die Kompromisshaftigkeit der gesamten Regelungsstruktur, die keine klare Zielsetzung und Strategie erkennen lässt und ganz erheblichen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf zwischen unterschiedlichen Verwaltungsträgern mit sich bringt, dürfte ihren Teil hieran haben. Polizeiliche Belange und das haushaltspolitische Ziel, den Einzelnen unabhängig zu machen von den Sozialleistungssystemen stehen deutlich im Vordergrund. Die einzelnen Behörden erbringen ihren Beitrag jeweils mit Blick auf die ihnen übertragenen Aufgaben, die die inhaltliche Grenze der Koordinierung markieren. Beteiligt sind die Kommunen und Kreise mit ihren Ausländer- und Sozialämtern, die Jobcenter und Arbeitsgemeinschaften (»ARGEn«) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), was zu Abstimmungsbedarf zwischen allen föderalen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen führt (Bade 2007: 310ff.; Schliesky 2005: 111).

Neben den polizei- und ordnungsrechtlichen Aufgaben der Ausländerbehörden erbringen die Kommunen Integrationsaufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Gerade die Zuständigkeit für die Organisation der Integrationskurse ist aus politischen Gründen dagegen alleine dem BAMF zugewiesen, während die Durchführung gem. § 1 IntV in Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden, dem Bundesverwaltungsamt, den Kommunen, Migrationsdiensten und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende erfolgt. Ihre weitergehenden Integrationsaufgaben erbringen die Kommunen immer häufiger unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, sie folgen damit auch in diesem Sachbereich dem allgemeinen Trend zu neuen Akteurskonstellationen (Bade 2007: 313; allgemein Kötter 2009b: 122ff.).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Pluralität von Akteuren und Handlungszielen wird sich niemals beseitigen lassen. Sie ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die Akteure und die mit ihnen verfolgten Ziele immer Ausdruck ihrer Zeit und der in ihr vorherrschenden gesellschaftlichen Konsense ist (Kötter 2008: 20f., 360). Es kann dabei immer nur darum gehen, bestehende und neue Strukturen angemessen miteinander zu verknüpfen und erkannte Effektivitätsdefizite durch gezielte Einwirkungen und Veränderungen zu beseitigen. Dem Recht wird hier auch zukünftig die zentrale Strukturierungsfunktion als legitimes und effektives Steuerungsmittel der Gesellschaft zukommen.

5. Schluss: Das Recht als Ordnungs- und Handlungsstruktur

Soziale Integration heißt heute: Wie ordnet und organisiert sich eine moderne plurale Gesellschaft selbst, die sich ihrer kulturellen Heterogenität und der sich hieran knüpfenden Fragmentierungen bewusst ist? Dem Recht kommt bei der Bewältigung der sich hieraus ergebenden Aufgabe eine wichtige Rolle zu. Als maßgebliches Ordnungs-, Gestaltungs- und Steuerungsmittel der modernen Gesellschaft kommt es auch im Sachbereich sozialer Integration zur Anwendung, wobei es – das hat der Beitrag gezeigt – zwei Leistungen zu erbringen hat: zum einen muss es die in den Teilen der Gesellschaft geltenden soziale Normen integrieren und Normenkollisionen vermeiden, zum anderen muss es die erforderlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass das Recht auch befolgt wird.

Durch Recht lassen sich in erster Linie Ordnungs- und Handlungsstrukturen schaffen, d.h. Akteure konstituieren und Verfahren und Handlungs- und Kommunikationsformen strukturieren und Prozesse steuern. Gerade im Bereich der sozialen Integration kommt dem eine wichtige Bedeutung zu. Denn wenn das entscheidende Integrationskriterium – jenseits eines Minimalkonsens – nicht so sehr individuelle Werte und Verhaltensmaßstäbe sind, sondern wenn es im Wesentlichen darum geht, die Gesellschaft zu organisieren und die geeigneten Strukturen hierfür bereitzustellen, dann liegt der Fokus auf der Gestaltung von Bildungs- und Sozialisationsprozessen, in deren Rahmen die Bürger in die Gesellschaft hineinwachsen, sowie von Kommunikationsprozessen, über die notwendige gemeinsame Werte und Überzeugungen immer wieder neu reproduziert werden

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(vgl. Benz 2001: 96). Über die – hier ausführlich erörterten – Prozesse normativer Sozialisation hinaus kommt der Kommunikation in vorstrukturierten Foren eine wichtige Bedeutung zu. Denn bereits die Mitwirkung an einem Kommunikationsprozess macht aus Gegnern Partner, indem sie einen gemeinsamen sozialen Raum schafft (vgl. Berman 2006/2009: 82). Die Kommunikation über Differenz schafft so bereits eine Brücke. In diesem Sinne stellt der Integrationsgipfel, der zuletzt im November 2008 auf Einladung der Bundeskanzlerin stattfand, ein wichtiges, wenn auch sicher kein Allheilmittel dar.[17]

Literatur

Von Arnauld, Andreas 2009: Das Existenzminimum, in: ders./Andreas Musil (Hg.), Strukturfragen des Sozialverfassungsrechts, Tübingen, S. 251-307.

Von Arnauld, Andreas 2006: Rechtssicherheit: Perspektivische Annäherungen an eine idée directrice des Rechts, Tübingen.

Bade, Klaus J. 2007: Nationaler Integrationsplan und Aktionsplan Integration NRW: Aus Erfahrung klug geworden?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 27/9, S. 307-315.

Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse, Oldenburg.

Berman, Paul S. 2006: Global Legal Pluralism, in: Southern California Law Review 80, S. 1155-1237, auf deutsch erschienen unter: Globaler Rechtspluralismus, in: Matthias Kötter/Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Normative Pluralität ordnen, Baden-Baden 2009, S. 39-133.

Blankenburg, Erhard 1977: Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (ARSP) 63, S. 31-58.

Breunung, Leonie 1998: Steuerung durch Recht?, in: Jürgen Brand/Dieter Strempel (Hg.), Soziologie des Rechts: Festschrift für Erhard Blankenburg, Baden-Baden, S. 157-168.

Ceylan, Rauf 2006: Ethnische Kolonien: Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und Cafés, Wiesbaden.

17 | Hervorgegangen ist hieraus der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung, s. dazu Bade (2007: 307ff.).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Esser, Hartmut 2004: Welche Alternativen zur »Assimilation« gibt es eigentlich?, in: Klaus Bade/ders./Michael Bommes (Hg.), Migration – Integration – Bildung, IMIS-Beiträge H. 23, S. 41-59.

Frehsee, Detlev 2003: Steuerung familiärer Binnenkonflikte durch Recht, in: ders., Der Rechtsstaat verschwindet. Strafrechtliche Kontrolle im gesellschaftlichen Wandel von der Moderne zur Postmoderne, Berlin, S. 101-120.

Friedrichs, Jürgen/Jagodzinski, Wolfgang 1999: Theorien sozialer Integration, in: dies. (Hg.), Soziale Integration, Sonderheft 39 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS), Opladen/Wiesbaden, S. 9-43.

Grimm, Dieter 1969: Recht und Politik, in: Juristische Schulung (JuS) 9, S. 501-510.

Groß, Thomas 2007: Das deutsche Integrationskonzept: vom Fördern zum Fordern?, Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 27/9, S. 315-319.

Grundmann, Matthias 2006: Sozialisation: Skizze einer allgemeinen Theorie, Konstanz.

Gutmann, Rolf 2005: Integration durch Kurse, in: Informationsbrief Ausländerrecht (InfAuslR), S. 45-48.

Habermas, Jürgen 1987: Geschichtsbewusstsein und posttraditionale Identität: Die Westorientierung der Bundesrepublik, in: ders., Eine Art Schadensabwicklung, Kleine politische Schriften Bd. 6, Frankfurt, S. 161-179.

Halm, Dirk/Martina Sauer, Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung, in: APUZ 1-2/2006 »Parallelgesellschaften«, S. 18-24.

Hassemer, Winfried 1982: Resozialisierung und Rechtsstaat, Kriminologisches Journal (KrimJ) 14, S. 161-166.

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) 2008: Deutsche Zustände, Folge 6, Frankfurt.

Holsti, Kalevi 1996: The State, War, and the State of War, Cambridge.

Imbusch, Peter/Wilhelm Heitmeyer (Hg.) 2008, Integration – Desintegration: Ein Reader zur Ordnungsproblematik moderner Gesellschaften, Wiesbaden.

Kau, Marcel 2007: Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung von Integrationsanforderungen, ZAR 27/5-6, S. 185ff.

Kötter, Matthias 2003: Integration durch Recht? Die Steuerungsfähigkeit des Rechts im Bereich seiner Geltungsvoraussetzungen, in: Konrad Sahlfeld u.a. (Hg.), Recht und Integration, München, S. 31-52.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Kötter, Matthias 2008: Pfade des Sicherheitsrechts: Begriff von Sicherheit und Autonomie im Spiegel der sicherheitsrechtlichen Debatten der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Kötter, Matthias 2009a: Postponed Legitimation: A Security Governance Process, in: Harald Eberhard/Konrad Lachmeyer u.a. (Hg.), Constitutional Limits to Security, Baden-Baden/Wien, S. 41-64.

Kötter, Matthias 2009b: Verantwortungsverteilung im Spiegel sozialverfassungsrechtlicher Debatten seit den 50er Jahren, in: Andreas von Arnauld/Andreas Musil (Hg.), Strukturfragen des Sozialverfassungsrechts, Tübingen, S. 85-137.

Kötter, Matthias/Kühl, Kristina/Mengesha, Judit Y. 2009: Normative Pluralität ordnen: Eine Problemskizze, in: Matthias Kötter/Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Normative Pluralität ordnen, Baden-Baden 2009, S. 11-36.

Laschet, Armin 2007: Neue Impulse für das deutsche Integrationsmodell, in: ZAR 27/1, S. 1-6.

Lhotta, Roland 2005: Die Integration des modernen Staates: zur Aktualität der Integrationslehre von Rudolf Smend, Baden-Baden.

Lübbe-Wolff, Gertrude 2007: Homogenes Volk: Über Homogenitätspostulate und Integration, in: ZAR 27/4, S. 121-127.

Lüdemann, Christian 1998: Die Befolgung von Gesetzen: Eine theoriegeleitete Erklärung von Verhaltensbereitschaften und Verhalten auf der Grundlage einer Bevölkerungsumfrage, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRS) 9, S. 116-135.

Luft, Stefan 2007: Wege aus der Integrationskrise: Brauchen wir eine Neuausrichtung der Einwanderungspolitik der EU?, in: ZAR 27/8, S. 261-267.

Meyer, Thomas 2002: Risiko Parallelgesellschaft, in: ders., Identitätspolitik: Vom Missbrauch kultureller Unterschiede, Frankfurt, S. 208-221.

Mohr, Georg 2008: Rechtskultur, in: Stefan Gosepath u.a. (Hg.), Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie, Berlin/New York 2008.

Morlok, Martin 1993: Selbstverständnis als Rechtskriterium, Tübingen.

Nolte, Paul 2004: »Fürsorgliche Vernachlässigung«? Umrisse einer neuen Politik der Unterschichten, in: ders., Generation Reform, München, S. 57-73.

Rottleutner, Hubert 1999: Recht und soziale Integration, in: Jürgen Friedrichs/Wolfgang Jagodzinski (Hg.), Soziale Integration, Son-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

derheft 39 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS), Opladen/Wiesbaden, S. 398-415.

Sack, Fritz 1970: Idee der Subkultur, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) 23, S. 261-282.

Schliesky, Utz 2005: Ausländerintegration als kommunale Aufgabe, in: ZAR 25/3-4, S. 106-114.

Schmelzle, Cord, 2008: Governance und Legitimität, in: Sybille De La Rosa/Ulrike Höppner/Matthias Kötter (Hg.), Transdisziplinäre Governanceforschung: Gemeinsam hinter den Staat blicken, Baden-Baden, S. 162-186.

Schmidt-Aßmann, Eberhard 1991: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR) 116, S. 330-390.

Schmitt, Carl 1928: Verfassungslehre, Berlin.

Schuppert, Gunnar Folke 1993: Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft: Zur Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/ders. (Hg.), Reform des Verwaltungsrechts: Grundfragen, Baden-Baden, S. 65-111.

Schuppert, Gunnar Folke 2000: Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke 2007: Was ist und wozu Governance?, in: Die Verwaltung 40/4, S. 463-511.

Schuppert, Gunnar Folke 2008a: Politische Kultur, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke 2008b: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel: Von Planung über Steuerung zu Governance, in: Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR) 133, S. 79-106.

Sinus Institut 2008: Die Milieus der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Heidelberg.

Smend, Rudolf 1928: Verfassung und Verfassungsrecht, München, wiederabgedruckt in: ders. 1994, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. Berlin, S. 119-276.

Sternberger, Dolf 1979: Verfassungspatriotismus, FAZ (23.5.79), S. 1, wiederabgedruckt in: ders., Schriften, Bd. X: Verfassungspatriotismus, Frankfurt a.M. 1990, S. 3-16.

Thym, Daniel 2009: Migrationsverwaltungsrecht, Habilitationsschrift Humboldt-Universität, Berlin.

Towfigh, Emanuel Vahid 2006: Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, Tübingen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Treiber, Hubert 2008: Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft: eine »Revolution auf dem Papier«?, 2. Teil, in: Kritische Justiz (KritJ) 41/1, S. 48-70.

Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne 2008: Governance als rechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 173-189.

Tryanowski, Alexandra 2009: Integration von Migrantinnen und Migranten: Risikoverteilung im Integrationsprozess, in: Felix Arndt (Hg.), Freiheit, Sicherheit, Öffentlichkeit, Baden-Baden, S. 178-195.

Walter, Franz 2005: Parallelgesellschaften: Sind sie gefährlich oder manchmal sogar sinnvoll?, Die Welt (5.12.05).

Wehr, Bärbel 2000: Rechtsverständnis und Normakzeptanz in ethnopluralen Gesellscahften: eine rechtsanthropologische Untersuchung über das Verhältnis Deutscher kurdischer Abstammung aus der Türkei in München zur deutschen Rechtsordnung, München.

Wiese, Kirsten 2008: Lehrerinnen mit Kopftuch: Zur Zulässigkeit eines religiösen und geschlechtsspezifischen Symbols im Staatsdienst, München.

Wißmann, Hinnerk 2003: »Volksbildung« und Integration: Zur Dialektik von Gemeinschaftsgenese und Selbstentfaltung vor den Herausforderungen der Migration, in: Konrad Sahlfeld u.a. (Hg.), Recht und Integration, München, S. 289-310.

Wißmann, Hinnerk 2008: Kulturelle Differenz und Prozeduren der Integration als Gegenstand der Grundrechtsdogmatik, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) 56/2, S. 153-165.

Zuwanderungskommission/Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« (Hg.) 2001: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin, S. 18, 200f.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839414385.123 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND