

Die Bewältigung großer Migrationsbewegungen und kulturelle Konflikte bei der Integration: Deutschland auf dem Weg zum multikulturellen Staat?

von Kay Hailbronner

Die Idee einer Balance zwischen staatlicher Souveränität bei der Entscheidung über Einwanderung und dem menschenrechtlich fundierten Schutzanspruch hat sich als Illusion erwiesen. Die Folge unregulierter Zuwanderung ist eine wachsende Sensibilität gegenüber einer Migrationsbewegung, die als Bedrohung der kulturellen Identität empfunden wird. Der Beitrag dokumentiert typische Erscheinungsformen kultureller Konflikte in Einwanderungsgesellschaften, sowohl auf gesellschaftspolitischer Ebene als auch mit Blick auf die Rechtsordnung. Als Antwort wird auf die verfassungsrechtlich vorgegebene Wertordnung des Grundgesetzes verwiesen, die den rechtlichen und integrationspolitischen Rahmen für das Maß der Akzeptanz unterschiedlicher kultureller Verhaltensweisen bildet.

In deciding on migration, the hope for a balance between national sovereignty and human rights based shelter-provision turned out to be illusionary. In many quarters, unregulated mass migration is being perceived today as threatening cultural identity. This contribution sheds light on different forms of cultural conflicts arising both within respective societies as well as the given legal orders. In the case of Germany, the value system provided by the Basic Law might form a framework to successfully moderate cultural conflicts and to help in accepting different cultural orientations.

I. Einleitung

Vor einigen Wochen erregte das Verhalten eines islamischen Mullahs, Vater von mehreren Kindern, der sich aus Afghanistan nach Deutschland geflüchtet hatte, die Aufmerksamkeit der Medien. Er hatte sich geweigert, aus prinzipiellen Gründen der Lehrerin seiner Kinder anlässlich einer Besprechung über deren schulische Leistungen die Hand zu geben. Sie brach daraufhin den Besprechungstermin ab und wurde von der Schulbehörde hierfür gerügt. Dem folgte eine heftige öffentliche Diskussion über die Integration von Migranten und deren Anpassung an die in Deutschland üblichen gesellschaftlichen Gebräuche und Sitten, zu denen auch

das Ergreifen einer zur Begrüßung gereichten Hand gehört. Der Vorgang, so geringfügig er als Beispiel einer Konfliktsituation auch sein mag, ist symptomatisch für eine wachsende Sensibilität einer Mehrheitsbevölkerung gegenüber einer Migrationsbewegung, die zu Recht oder zu Unrecht als Bedrohung der kulturellen Identität empfunden wird. In Deutschland und anderen europäischen Staaten wird sie mit dem Islam in Verbindung gebracht, der mit der großen Flüchtlingsbewegung seit 2015 aus den arabischen Staaten des Nahen Ostens inzwischen viel stärker politisch und gesellschaftlich, als dies noch vor einigen Jahrzehnten der Fall war, das öffentliche Leben bestimmt.

Nun sind kulturelle Konflikte als Begleiterscheinungen von Migrationsbewegungen kein neues Phänomen. Schon immer haben sich Menschen aufgemacht, um in einem anderen Land Hungersnot, politischer, rassischer oder religiöser Verfolgung und Vertreibung zu entfliehen, oder auch nur, um ihre Lebenschancen zu verbessern oder drohender Strafverfolgung zu entgehen. Spontane, unregulierte Einwanderung kollidiert mit dem im Völkerrecht anerkannten souveränen Anspruch des Staates, die Einwanderung zu kontrollieren und als unerwünscht angesehene Einwanderer, die das bestehende soziale, kulturelle und wirtschaftliche Gefüge stören könnten, zu verhindern.

Mit der Anerkennung universeller Menschenrechte ließ sich freilich eine unbeschränkte Souveränität der Entscheidung über Einreise und Aufenthalt nicht mehr aufrechterhalten. Die Staatengemeinschaft hat mit der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 versucht, beides in Einklang zu bringen: Schutz für aus politischen, religiösen und ethnischen Gründen Verfolgte durch den Grundsatz der Nichtzurückweisung in Verfolgerländer; zugleich die Ablehnung eines allgemeinen Rechts, sich im gewünschten Aufnahmeland niederzulassen. Die Protokolle der Genfer Konferenz sind durchsetzt mit Äußerungen von Staatenvertretern, die sich gegen ein allgemeines Asylrecht ausgesprochen und den Ausnahmecharakter des Grundsatzes der Nichtzurückweisung hervorgehoben haben. Das Problem einer Begrenzung von Einwanderung wird in der Konvention nicht angesprochen. Die Konvention geht von einer – als unproblematisch angesehenen – schrittweisen Integration in das Gastland aus, die letztlich in einer Einbürgerung mündet, sieht aber andererseits auch den Wegfall der Flüchtlingseigenschaft vor, wenn die Verfolgungssituation nicht mehr besteht. Faktisch hat sich der Konventionsstatus zum Einwanderungsrecht entwickelt. Die Idee ist Integration durch Gewährung weitgehender Rechte. Der Flüchtling soll sich in die Gemeinschaft integrieren. Die Grenze ist die konkrete Gefährdung der staatlichen Sicherheit oder der Allgemeinheit durch besonders schwere Straftaten.

Heute wissen wir, dass sich die Idee einer Balance zwischen staatlicher Souveränität bei der Entscheidung über die Einwanderung und dem menschenrechtlich fundierten Schutzanspruch spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges als Illusion erwiesen hat. Zwar hat Deutschland, wie die meisten westeuropäischen Länder, unter dem Druck stark sinkender Geburtenraten und einer wachsenden Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften seit 2005 ein ausdifferenziertes Migrationsrecht für Ausländer aus Nicht-EU-Staaten, das Aufenthaltsrechte für Akademiker, ausgebildete Fachkräfte, Forscher, Selbständige und sogar Stellenbewerber vorsieht. Zahlenmäßig spielt dies alles eine untergeordnete Rolle gegenüber der irregulären Zuwanderung von weit überwiegend unqualifizierten oder gering qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Nur ein Beispiel: Im Jahr 2014 sind 27.100 qualifizierte Ausländer gegenüber 173.000 Asylbewerbern zugewandert. Ein Jahr später liegt die Relation bei ca. 1 Million Flüchtlingen gegenüber ca. 30.000 regulär zugewanderten Drittstaatsangehörigen.

Unterschätzt wurde die Dynamik des Schutzversprechens für Flüchtlingen durch Gewährung von Ansprüchen auf Zugang zu einem langwierigen und höchst komplexen Verfahren. Charakteristisch dafür sind die ständige Ausweitung des Verfolgungsbegriffs und die Entwicklung eines auf individuellen Rechtsansprüchen basierenden Flüchtlingsrechts. Dieses Flüchtlingsrecht war in den realen Auswirkungen für die Migration weniger durch den unmittelbaren Fluchtgrund, sondern durch die als ungerecht empfundene staatliche Reaktion, einen Ausländer, der sein Heimatland verlassen hat und sich bereits in aller Regel jahrelang zur Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland aufgehalten hat, wieder zurückzuschicken, gekennzeichnet. Zugleich damit stieg aber auch die Neigung zu einer immer großzügigeren Handhabung des ursprünglich als Rettung aus einer unausweichlichen Notlage gedachten Asylrechts. Lag die Anerkennungsquote als Flüchtling im Jahre 2005 noch bei ca. 6%, so erhielten von Januar bis September 2016 bei 462.314 entschiedenen Asylanträgen 42,6% einen Flüchtlingsstatus, 19,3% subsidiären Schutz und 1,5% nationalen Abschiebungsschutz, d. h. 63,4% aller Antragsteller wurde ein humanitärer Schutz und damit in aller Regel ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht gewährt. Flüchtlinge sind grundsätzlich nachzugsberechtigt. Lediglich für subsidiär Schutzberechtigte ist der Familiennachzug bis zum 16. März durch die Asylgesetzgebung 2016 ausgesetzt worden. Es ist allerdings zweifelhaft, ob diese temporäre Beschränkung im Falle eines illegalen Nachzugs von Ehegatten und Kindern durchsetzbar sein wird. Schon in der Vergangenheit hat es sich aus rechtlichen, faktischen (fehlende Reisedokumente, mangelnde Bereitschaft von Heimatstaaten zur Rücknahme, Abschiebungshindernisse wie z. B. Krankheit)

und humanitären Gründen (Begründung familiärer Bande in Deutschland, lange Dauer des Verfahrens) weitgehend als schwierig, wenn nicht unmöglich erwiesen, aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegenüber erfolglosen Asylantragstellern oder illegal aufhältigen Ausländern durchzusetzen. Die Unterscheidung zwischen Asylrecht bzw. faktischer Zuwanderung und geregelter Einwanderung hat daher weitgehend an Bedeutung verloren.

Unterschätzt wurde aber auch die Konfliktgefahr aus dem Zusammenstoß unterschiedlicher kultureller und religiöser Gebräuche und Überzeugungen. Die Konvention überlässt es den Staaten, ihr Integrationskonzept durchzusetzen, solange jedem Flüchtling die Rechte der Konvention zugestanden werden.

Europa war bei dieser Entwicklung führend. Während sich traditionelle Einwanderungsländer der Ausweitung menschenrechtlich fundierter Aufnahmeansprüche widersetzt und ihre Auswahl und Steuerungsprärogative betont haben, wurde im europäisch vereinheitlichten Asylrecht der Europäischen Union der Schutzanspruch auf Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge als Opfer potenzieller willkürlicher Gewalt erweitert. Die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte trug das ihrige durch eine Ausdehnung des Schutzanspruchs auf Ausländer bei, deren Abweisung wegen miserabler Lebensbedingungen, schwerer Krankheiten oder hoffnungsloser wirtschaftlicher Lage sich aus der Sicht der europäischen Wohlfahrtsstaaten als unmenschlich darstellte. All dies erschien freilich auch auf Grund der relativ geringen Asylbewerberzahlen lange Zeit in Europa als kaum problematisch, war man doch aufgrund der demographischen Entwicklung auch ökonomisch immer mehr auf diejenigen angewiesen, die auch für wenig Geld den Müll beseitigten.

Diese Perspektive änderte sich mit der Flüchtlingsbewegung, die Anfang 2014 in Europa einsetzte und innerhalb kurzer Zeit das noch vorher gefeierte Europäische Asylsystem zum Einsturz brachte. Sie unterschied sich in einigen Punkten von früheren Migrationsbewegungen: zum einen die massenhafte, zunächst völlig unkontrollierte Einwanderung in einige europäische Staaten, vorwiegend aus kulturell fremden Staaten wie Syrien, Afghanistan, Irak und einigen afrikanischen Staaten, insbesondere Eritrea, Nigeria und Somalia. Das Zuständigkeitssystem der Union, geregelt in sogenannten Dublin-Verordnungen, erwies sich als ungeeignet, eine irreguläre Weiterwanderung innerhalb der Union zu verhindern. Während einige EU-Mitgliedstaaten die Aufnahme von verbindlichen Flüchtlingskontingenten strikt ablehnten und alles unternahmen, um Flüchtlinge abzuwehren, vertrat Deutschland eine Politik offener Grenzen, gekoppelt mit einer über Internet ver-

breiteten Aufnahmebereitschaft, großzügigen sozialen Leistungen und dem Versprechen zur Hilfe bei Berufsausbildung und Studium in Deutschland.

II. Zahlen und Fakten

Das Ergebnis ist bekannt: Deutschland ist schon seit einigen Jahrzehnten eines der am schnellsten wachsenden europäischen Einwanderungsländer. Im Jahre 2014 sind 1,46 Millionen Ausländer nach Deutschland eingewandert; im Saldo beläuft sich das auf eine Nettozuwanderung von ca. 577.000 Personen. Ende 2014 wurden in Deutschland 16,4 Millionen Personen mit einem Migrationshintergrund, d. h. 20,3% der Gesamtbevölkerung, gezählt. Darunter sind 7,2 Millionen Ausländer, der Rest besitzt entweder die deutsche Staatsangehörigkeit auf Grund einer Einbürgerung oder auf Grund der Geburt in Deutschland, in mehr als 50% unter Beibehaltung ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit. Der größte Anteil entfällt mit 1,5 Millionen auf türkische Staatsangehörige, gefolgt von polnischen, italienischen, rumänischen und griechischen Staatsangehörigen.

Dies sind die Zahlen der Vergangenheit. Die großen Fluchtbewegungen der Jahre 2015/2016 werden die Proportionen erneut verändern. Im Jahr 2015 wurden ca. 1 Million Flüchtlinge überwiegend aus den Kriegsgebieten des Mittleren Ostens, Syrien, Irak, Afghanistan, aber z. T. auch aus Balkanstaaten, in der Regel nach einer irregulären Einreise aus eigentlich für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständigen sicheren Transitstaaten in Deutschland registriert. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, bestehend aus gemeinsamen Aufnahme- und Verfahrensregeln für die Prüfung von Asylanträgen, brach schon nach kurzer Zeit zusammen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten erklärte sich außerstande, große Zahlen von Flüchtlingen aufzunehmen. Dabei spielte zunehmend der Aspekt der kulturellen und religiösen Fremdheit eine Rolle, die in der öffentlichen Diskussion über den Islam und den islamischen Terrorismus seinen sichtbarsten Ausdruck fand. Deutschland war die große Ausnahme. Als europäische Transitstaaten, darunter auch Ungarn, das als kleines Land schlicht überfordert war, Hunderttausende von Flüchtlingen auch nur auf ihre Identität zu überprüfen, ihre Grenzen schlossen, gab die deutsche Bundeskanzlerin ihre Losung der offenen Grenzen mit der berühmt gewordenen Erklärung „Wir schaffen das“ aus. Damit war das Signal für eine spezifisch auf Deutschland ausgerichtete Wanderungsbewegung gegeben, die durch das relativ hohe deutsche Sozialleistungsniveau, einen robusten Arbeitsmarkt und ein sehr gutes Ausbildungssystem unterstützt wurde. Zwar war die deutsche Geste vor dem Hintergrund einer europäischen Verantwortungsteilung und

Aufnahme von Flüchtlingen nach Quoten gedacht. Dass dies eine Illusion war, stellte sich freilich rasch in den anschließenden Gipfelkonferenzen heraus.

Während Deutschland ebenso wie Schweden und Österreich eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen hat, blieben die Zahlen in Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Portugal weit unter diesem Niveau. Allerdings haben auch Österreich und Schweden mittlerweile ihre Aufnahmepolitik revidiert: Österreich durch die Festsetzung von Obergrenzen, Schweden durch die Abweisung von aus sicheren Drittstaaten einreisenden Flüchtlingen an den Grenzen. Deutschland hat Obergrenzen abgelehnt, aber gleichzeitig erklärt, in Zukunft die Aufnahme deutlich zurückzufahren: durch eine in der Geschichte des Ausländerrechts einmalige Serie von Änderungen mit dem Ziel beschleunigter Asylverfahren, die Ankündigung einer strikten Rückführung für nicht Schutzberechtigte und zuletzt durch eine Integrationsgesetzgebung. Für Flüchtlinge werden – neben einer im europäischen Vergleich einmaligen Bereitstellung von Unterstützungsleistungen in Schule, Ausbildung und Arbeitsmarktzugang – Pflichten der Integration (Erwerb von Sprachkenntnissen, Absolvierung einer Ausbildung, Übernahme von Ein-Euro-Jobs) eingeführt. Wer nicht kooperiert, soll von Sozialleistungen ausgeschlossen werden können.

Mittlerweile sind die Zugangszahlen drastisch zurückgegangen. Faktisch beruht die Politik reduzierter Flüchtlingszuwanderung auf der Sperrung der Grenzen durch die europäischen Transitstaaten (der sogenannten Schließung der Balkanroute) und der psychologisch wirksamen Rücknahme des Versprechens von Deutschland als dem Wunderland gelungener Integration, in dem alle Flüchtlinge studieren oder eine Berufsausbildung absolvieren, anschließend einen Job finden und alle Bevölkerungsgruppen in Harmonie ihre kulturellen und religiösen Gebräuche pflegen können.

Dass für das Erwachen aus dem Disneyland ungesteuerter Migration auch potenzielle kulturelle Konflikte als Folge großer Wanderungsbewegungen eine Rolle im politischen Entscheidungsprozess spielten, ist auch in Deutschland spätestens seit der Silvesternacht 2015/2016 offenkundig geworden, als Hunderte von zumeist kleineren Straftaten durch in Gruppen operierende Flüchtlinge aus Nordafrika aus dem Bereich der sexuellen Belästigung und des Diebstahls gegenüber Frauen begangen wurden. Der Gesetzgeber hat darauf mit einer Reihe von eher symbolischen Gesetzesänderungen reagiert, die vor allem eine Abschiebung straffälliger Asylbewerber und Flüchtlinge ermöglichen sollten. Eine Abschiebung aufgrund dieser Vorschriften ist bisher nicht bekannt geworden.

III. Erscheinungsformen kultureller Konflikte in Einwanderungsgesellschaften¹

Verfassungsrechtlich spielt sich in Deutschland die Auseinandersetzung um kulturelle Konflikte bisher vorwiegend in der Form einer Güterabwägung zwischen der Religionsfreiheit und den Freiheitsrechten anderer und verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern ab. Freilich wird damit die Bandbreite kultureller Konflikte nicht ausgeschöpft. Das soll im Folgenden anhand einiger typischer Bereiche kultureller Konflikte, die sich als Folge großer Migrationsbewegungen ergeben haben und die der *Sachverständigenrat* in seinem Jahresgutachten 2016 aufgearbeitet hat, beispielhaft dargelegt werden.

1. Etablierte Religionsgemeinschaften und religiöse Institutionen von Migranten am Beispiel Christentum-Islam

In Deutschland haben die christlichen Religionsgemeinschaften verfassungsrechtlich eine besondere Stellung als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Besteuerung, Autonomie in kirchlichen Angelegenheiten, besonderen Mitwirkungsrechten bei der Vermittlung religiöser Inhalte an staatlichen Schulen, Hochschulen und karitativen Einrichtungen, und wirken als gesellschaftlich relevante Gruppe bei den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit. Im Hinblick auf die prinzipielle Gleichheit des religiösen Bekenntnisses und die Religionsfreiheit werden intensive Bemühungen unternommen, islamische Gemeinschaften und Vereine den christlichen Kirchen gleichzustellen. Was den Erwerb eines öffentlich-rechtlichen Status betrifft, ist die Entwicklung weit fortgeschritten. Wesentlich größere Schwierigkeiten zeigen sich bei der Zuerkennung eines Besteuerungsrechts, bei der Einrichtung eines islamischen Religionsunterrichts und der autonomen Gestaltung der Glaubensvermittlung in Moscheen und privaten Koranschulen, die in Deutschland nicht selten unter ausländischem Einfluss stehen. Anders als bei christlichen Kirchen gibt es kein Grundvertrauen auf die Kompatibilität der Glaubensvermittlung mit den Grundprinzipien eines freiheitlichen Staates und der Toleranz Andersgläubiger. Was in Moscheen und an Koranschulen gelehrt wird, entzieht sich jeder Kontrolle. Andererseits sind dem Versuch, durch staatliche Organisation des Religionsunterrichts und Ausbildung von Imamen (islamische Geistliche) einen *aufgeklärten* freiheitlichen Islam zu

1 Vgl. dazu *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer*, o.O., 2016, hier 97 ff.: Institutioneller Umgang mit religiöser Vielfalt unter besonderer Berücksichtigung der Gleichstellung des Islam.

fördern, durch die Autonomie der Religionsgemeinschaften enge Grenzen gesetzt. Die christlichen Kirchen widersetzen sich jedem Versuch, ihre Autonomie in kirchlichen Angelegenheiten auch in Bezug auf allgemein gültige Vorschriften, z. B. im Bereich des Arbeitsrechts, und ihre Privilegien als öffentlich-rechtliche Institutionen einzuschränken, mit der Konsequenz, dass diese historisch gewachsenen Rechte nunmehr auch den islamischen Organisationen zugebilligt werden müssen, ohne dass hinreichend klare Vorstellungen darüber vorliegen, welche gesellschaftlichen Inhalte damit verbunden sind.

2. Kopftuchdiskussion

Der Konfliktgehalt religiöser Bekleidungs Vorschriften hat sich an der Frage eines Kopftuchs oder der Ganzkörperverschleierung islamischer Frauen in der *Burka*, bei der nur noch die Augenschlitze sichtbar sind, entzündet. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat dazu zwei höchst unterschiedliche Urteile in den Jahren 2003 und 2015 gefällt. Im ersten Urteil hat das Gericht dem Wunsch einer muslimischen Lehrerin, im Kopftuch Kinder einer Grundschule unterrichten zu wollen, das staatliche Schulausbildungsrecht und die Neutralität des staatlichen Erziehungsauftrags entgegeng gehalten und letztlich die Abwägung, ob im Hinblick hierauf das Kopftuch als religiöses Symbol untersagt werden kann, dem Gesetzgeber überlassen.²

Ein anderer Senat desselben Gerichts hat im Jahr 2015 der Religionsfreiheit der Lehrerin ein überragendes Gewicht eingeräumt und – wenig überzeugend – eine Ausnahme nur dann für möglich gehalten, wenn die Funktionsfähigkeit der Schule tangiert würde, etwa weil die beteiligten Eltern mehrheitlich gegen eine potenzielle religiöse Beeinflussung durch eine Muslimin Stellung nehmen.³ Von manchen ist dieses Urteil als Beitrag zur religiösen Pluralisierung Deutschlands und als Bestätigung der These des früheren Bundespräsidenten *Christian Wulff*: „Der Islam gehört zu Deutschland“, begrüßt worden.⁴ Meines Erachtens unterschätzt das Gericht damit die Einflussnahme des offen bekundeten religiösen Bekenntnisses, das seine Attraktivität gerade durch die Rigorosität seiner Normen erlangt, auf den Prozess der Bildung religiöser Überzeugungen durch Kinder. Die Auswirkungen der Entscheidung sind weitreichend, auch für die Übertragung der Kopftuchdiskussion auf den beruflichen und gesamtgesellschaftlichen Bereich.

2 *BVerfG* v. 24.09.2003, 2 BvR 1436/00.

3 *BVerfG* v. 27.01.2015, 1 BvR 471/10 und 1181/10.

4 Vgl. dazu *Huster, S.*: Gleichheit statt Freiheit: Die Verschiedenheit der Argumentationsgewichte im Religionsverfassungsrecht unter Bedingungen des Pluralismus, in: Heinig, H. M./Walter, C. (Hg.): Religionsverfassungsrechtliche Spannungsfelder, Tübingen, 2015, hier 203 ff.

Dazu ist ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig, bei dem es um das Tragen eines islamischen Kopftuchs durch die Empfangsdame einer belgischen Sicherheitsfirma geht. Das war ihr von der Firma untersagt worden; eine belgische Antidiskriminierungsorganisation hatte dagegen geklagt – zunächst ohne Erfolg. Das belgische Berufungsgericht legte die Sache dem EuGH zur Prüfung eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot des EU-Rechts vor, der bislang noch nicht entschieden hat. Bemerkenswert ist aber die Argumentation der deutschen Generalanwältin, die unter Berufung auf die Integration einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot verneinte. Sie argumentierte, dass in Belgien, ebenso wie in Frankreich, eine strikte Trennung von Staat und Kirche für das Zusammenleben in der Gesellschaft wesentlich sei und damit eine die *nationale Identität* prägende Bedeutung habe. In solchen Gesellschaften dürfe daher auch das Tragen sichtbarer religiöser Zeichen stärkeren Einschränkungen unterworfen werden – und zwar auch im privaten Sektor und allgemein in der Öffentlichkeit – als in anderen Mitgliedstaaten, deren Verfassungsordnung in diesem Punkt andere oder weniger deutliche Akzente setze.⁵ Ganz anders argumentiert die englische Generalanwältin *Sharpston* in einem ganz ähnlich gelagerten Fall, bei dem einer Muslimin, die als Projektmitarbeiterin Kunden betreute, das Tragen eines islamischen Kopftuchs untersagt wurde.⁶

Damit wird im Zusammenhang der Diskussion um den *politischen Islam* ein Topos in die Diskussion eingebracht, der zunehmend auch in der verfassungsrechtlichen Diskussion eine Bedeutung gewinnt. Freilich ist die jeweilige nationale Identität im Gegensatz zum Grundgesetz ausdrücklich im Art. 4 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt und dient dort zur Begrenzung der Befugnisse der Union gegenüber den Mitgliedstaaten. Zugleich wird aber – folgt man der Auffassung der Generalanwältin – eine Grenze eines europäischen Nichtdiskriminierungskonzepts gegenüber mitgliedstaatlichen Integrationsvorstellungen gezogen, die für die innerstaatliche Diskussion um das richtige Integrationskonzept bedeutsam ist. Eine strikte Trennung zwischen Staat und Kirche, wie sie in Frankreich und Belgien zum gesellschaftlichen Grundkonsens gehört, besteht freilich in Deutschland nicht. Die verfassungsrechtliche Diskussion um die Bewältigung kultureller Konflikte arbeitet daher z. T. mit anderen Kategorien, als sie in Frankreich und Belgien herangezogen werden.

5 *EuGH*, Schlussanträge GA Kokott v. 31.05.2016, C-157/15, Achbita, Rn. 125.

6 *GA Sharpston*, Schlussanträge in der Rs. C-188/15, Bougnaoui und ADDH, v. 13.07.2016.

3. Außerstaatliche Streitschlichtung und Etablierung der Scharia als Nebenrechtsordnung

Muslimische Staaten haben überwiegend Elemente des islamisch-religiösen Rechts der Scharia in ihre Gesetzgebung integriert; manche Staaten wenden sie weitgehend unverändert an. In einigen europäischen Staaten haben sich mit der wachsenden Zahl von Muslimen Parallelgerichtsbarkeiten als ständige Einrichtungen etabliert, um z. B. im Familienrecht Streitigkeiten zu schlichten.⁷ Dies geschieht z. T. unter Verdrängung staatlicher Gerichte. Diese – nicht obligatorischen – Gerichte verhängen in der Regel nicht die drakonischen Strafen der Scharia, sind aber regelmäßig mit den Vorstellungen westeuropäischer Staaten über die Gleichbehandlung der Geschlechter und über das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung nicht vereinbar. Soweit dies gegen den Willen der Beteiligten geschieht, liegt eine strafbare Handlung vor, deren Ahndung keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Fragen aufwirft.

Anders verhält es sich bei der mehr oder weniger freiwilligen Akzeptanz solcher Rechtsprechung bzw. Streitschlichtung durch das Oberhaupt eines Familienclans. Im internationalen Privatrecht gibt es etablierte Regeln über die Anwendung ausländischen Rechts und die Anerkennung ausländischer Urteile, eingeschränkt durch den *ordre public*, wenn die Anwendung ausländischen Rechts gegen Grundsätze der einheimischen Rechtsordnung verstößt. Die in einigen europäischen Staaten akzeptierten *Sharia Courts* oder *Sharia Tribunals* haben aber eine ganz andere Qualität, nicht nur, weil die angewendeten Normen häufig mit rechtsstaatlichen Grundsätzen in Konflikt stehen. Sie stellen die etablierte Gerichtsbarkeit in Frage und sind Ausdruck einer grundsätzlichen Ablehnung einer für alle in gleicher Weise geltenden Rechtsordnung. Verschiedentlich sind *Sharia Tribunals* und jede Art religiös begründeter Gerichtsbarkeit daher ausdrücklich gesetzlich verboten worden. In Deutschland wird eine Parallelgerichtsbarkeit grundsätzlich nicht anerkannt. Die faktische Akzeptanz einer auf Clanzugehörigkeit gegründeten Streitschlichtung lässt sich aber nicht unterbinden. Integrationsfragen stellen sich aber in Bezug auf die Bildung von durch faktische Nebengerichtsbarkeit verfestigten, als grundsätzlich unerwünscht angesehenen *Parallelgesellschaften*, die zwar gegen die Rechtsordnung nicht verstoßen, aber eine Ausgrenzung und gesellschaftliche Konsensbildung verhindern.

7 Vgl. *Wagner, J.*: Richter ohne Gesetz: Islamische Paralleljustiz gefährdet unseren Rechtsstaat, Berlin, 2011.

4. Blasphemieverbot

Karikaturen von Mohammed, die in den Niederlanden und anderswo zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Muslimen und Teilen der einheimischen Bevölkerung geführt haben, sind nicht untypisch für unterschiedliche, kulturell geprägte Vorstellungen über den Schutz religiöser Empfindungen und die Freiheit der Meinungsäußerung. Eine Parallele dazu ist die Diskussion über die Anwendung von – teilweise als überholt angesehenen – Strafvorschriften über die Beleidigung von Staatsoberhäuptern auf ein außergewöhnlich primitives Gedicht eines deutschen Journalisten über den türkischen Staatspräsidenten *Erdogan*. Ein kultureller Konflikt verbirgt sich dahinter insofern, als zwischen der deutschen Bevölkerung und der türkischen Bevölkerungsgruppe unterschiedliche Auffassungen über die Reichweite der Meinungs- und Kunstfreiheit bestehen.

5. Beschneidungsvorschriften

Die islamischen ebenso wie die jüdischen religiösen Beschneidungsvorschriften haben in Deutschland zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt. Ein deutsches Gericht hat in der Kollisionssituation zwischen körperlicher Unversehrtheit und Religionsfreiheit einen Arzt wegen Körperverletzung verurteilt, der einen muslimischen Jungen nach den Regeln des Islam beschnitten hatte. Der Gesetzgeber hat in Reaktion auf den heftigen Protest der muslimischen und jüdischen Organisationen im Bürgerlichen Gesetzbuch die Zulässigkeit von religiös motivierten Beschneidungen geregelt, vorausgesetzt, dass diese nach den Regeln der ärztlichen Kunst erfolgen. Für unproblematisch wird dies von einem erheblichen Teil der Ärzteschaft nicht gehalten, zumal die Beschneidung nicht durch einen Arzt vorgenommen werden muss, sondern durch einen entsprechend instruierten Mullah oder Rabbiner vorgenommen werden kann.

6. Befreiung vom Schwimmunterricht und Klassenfahrten

Eine ganze Reihe von deutschen Gerichten hat sich mit der Frage befasst, inwieweit das elterliche Erziehungsrecht und die Religionsfreiheit eine Dispensierung von schulischen Pflichten gebieten. Zahlreiche muslimische Eltern hatten geklagt, dass ihre Töchter bei einem gemeinsamen Schwimmunterricht den Blicken und bei Klassenfahrten den verderblichen Einflüssen ihrer männlichen Schulkameraden ausgesetzt seien. Grundsätzlich gibt es nach deutschem Recht keinen Anspruch der Eltern darauf, ihre Kinder in eigener Verantwortung zu erziehen. Eine Klage von Eltern, die der religiösen Sekte der Zeugen Jehovas angehörten, auf Befreiung ihres Kindes von der Vorführung eines Films im Schulunterricht hatte

keinen Erfolg. Das Bundesverwaltungsgericht vertrat die Auffassung, die verfassungsrechtlich anerkannte Bildungs- und Integrationsfunktion der Schule würde gefährdet, wenn der Staat die Schul- und Unterrichtsgestaltung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Beteiligten auszurichten hätte.⁸

Bei der Frage einer Befreiung muslimischer Mädchen vom Schwimmunterricht schwankte die deutsche Rechtsprechung zwischen einer anfänglichen Tendenz zu einem Rechtsanspruch auf Befreiung im Hinblick auf die verfassungsrechtlich geschützte Religionsfreiheit zu einer differenzierteren Abwägung, die der staatlichen Schulpflicht als Instrument zur Erfüllung des staatlichen Bildungs- und Integrationsauftrags ein hohes Gewicht gegenüber der verfassungsrechtlich gebotenen Respektierung religiöser Auffassungen beimisst. Das Ergebnis war, dass muslimische Mädchen am Schwimmunterricht teilnehmen, allerdings in einem den ganzen Körper verhüllenden Schwimmanzug – scherzhaft *Burkini* genannt. Bemerkenswert ist immerhin, dass das Gericht in seiner neueren Rechtsprechung auch auf die Bedeutung eines gemeinsamen Schulunterrichts für den gesellschaftlichen Pluralismus und die Notwendigkeit der Anerkennung dieses Pluralismus auch durch religiöse Personen hinweist. Hinzuzufügen ist die Notwendigkeit des gemeinsamen Unterrichts für die Bildung einer demokratischen Gesellschaft und die Vermeidung von Parallelgesellschaften.⁹

Der Streit um die Reichweite der Schulpflicht zeigt, dass kulturelle Konflikte sich vielfach im Rahmen der Rechtsordnung lösen lassen. Die Rechtsordnung versagt aber, wo integrationsfeindliches, kulturell geprägtes Verhalten sich im rein privaten familiären Umfeld abspielt, so etwa, wenn Eltern ihrem Kind den Umgang mit Kindern von Ungläubigen versagen, wenn der Ehefrau das Verlassen der Wohnung ohne familiäre Begleitung untersagt wird oder wo im familiären Bereich extremistische religiöse Betätigung propagiert wird. Der deutsche Gesetzgeber hat hierzu kürzlich den Versuch unternommen, wenigstens in Extremfällen mit den Mitteln des Ausländerrechts hiergegen vorzugehen. Ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse soll danach anzunehmen sein, wenn ein Ausländer eine andere Person in verwerflicher Weise, insbesondere unter Anwendung oder Androhung von Gewalt, davon abhält, am wirtschaftlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland teilzuhaben. Die Formulierung lässt

8 *BVerwG v. 11.09.2013, 6 C 12/12*; vgl. dazu *Langenfeld, C.*: Religiöse Freiheit: Gefahr oder Hilfe für die Integration?, in: Institut für Rechtspolitik der Universität Trier (Hg.): *Bitburger Gespräche: Jahrbuch 2010*, München, 2011, 1–53.

9 Vgl. *Langenfeld, C.*: Fängt der Streit um das Kopftuch jetzt erst an? Anmerkungen zur 2. Kopftuchentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht*, 60/4 (2015), 420–434, hier 426.

schon erkennen, dass der Vorschrift eher symbolischer Charakter zukommt. Immerhin scheint mir die grundsätzliche Tendenz, bereits mit den Mitteln des Einwanderungsrechts gegen integrationsfeindliches Verhalten vorzugehen, richtig zu sein.

IV. Kulturelle Konflikte in der Rechtsordnung

1. Kulturspezifische Kriminalität

Kulturelle Konflikte werden in der Öffentlichkeit am stärksten wahrgenommen, wenn sie sich in kriminellen Taten äußern. Freilich ist Kriminalität keine Besonderheit von Migration. Um als kultureller Konflikt in Erscheinung zu treten, ist eine besondere kulturelle Prägung einer Tat erforderlich. So z. B. wenn junge Frauen oder Familienmitglieder von Migranten, die sich westlich liberalen Verhaltensnormen anpassen, unterdrückt oder gar körperlich verletzt werden mit der Begründung, die Familienehre wahrnehmen zu müssen. In der extremsten Form werden terroristische Anschläge gegen eine als dekadent oder ungläubig angesehene Gesellschaft gerechtfertigt. Eine scharfe Trennung zwischen religiöser Überzeugung und kultureller Prägung erscheint nicht möglich.

Es wäre freilich zu einfach, kulturelle Konflikte, die aus großen Migrationsbewegungen resultieren, nur im Bereich des Verstoßes gegen das geltende Recht oder Strafrecht zu verorten. Jeder Ausländer ist an die Gesetze des Aufnahmestaates gebunden – und so lautet auch die Antwort, die die Politik und die Medien regelmäßig geben, wenn die Frage der Bewältigung kultureller Konflikte aufgeworfen wird. Das ist nicht falsch, erfasst aber die gesamte Problematik kultureller Konflikte nicht. Es geht nämlich um mehr als *gesetzmäßiges* Verhalten.

In der strafrechtlichen Literatur wird seit einiger Zeit intensiv der Begriff der *cultural defense* diskutiert, der sich mit der Frage befasst, inwieweit in einer Migrationsgesellschaft bei der Strafrechtsanwendung und -gestaltung besondere kulturelle Prägungen Berücksichtigung finden können und müssen.¹⁰ Die deutsche Rechtsordnung und verfassungsgerichtliche Praxis bietet mit dem erwähnten Sonderrecht über die Beschneidung und Bestrafung der Zeugen Jehovas für unterlassene Hilfeleistung bereits hinreichend Beispiele für Sonderrecht im Hinblick auf den Schutz der Religionsfreiheit bzw. eine Strafmilderung. Das Konzept der *cultural defense* geht aber potenziell weiter, indem es eine Berücksichtigung kulturell

¹⁰ Vgl. dazu die eingehende Darstellung von Popp, A.: Cultural Defense und Allgemeine Verbrechenslehre, in: Sinn und Grenzen der Rechtsstaatlichkeit im Rechtssystem, Kansai Universität, 2016, 59.

geprägter Andersartigkeit zur Entlastung von Strafbarkeit verlangt. Gegenüber diesem Anliegen ist Skepsis geboten. Zum einen spricht nichts für die Ansicht, dass andersartige Kulturen gegenüber den sich in den strafrechtlichen Anforderungen dokumentierenden Anschauungen achtenswert sind. Zum anderen läuft das Konzept der *cultural defense* darauf hinaus, potenziell rückständige kulturelle Vorstellungen zu verfestigen und damit der Integration entgegen zu wirken.¹¹

Problematisch ist der bloße Rekurs auf die allgemeine Rechtsordnung, der kraft des Territorialitätsprinzips auch jeder Ausländer unterworfen ist, aber auch deshalb, weil er ausklammert, dass die Rechtsordnung der freiheitlichen demokratischen Gesellschaft nur einen Mindeststandard von Verhaltensweisen staatlich regelt und deren Nichtbeachtung sanktioniert, der für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung unerlässlich gehalten wird. In der freiheitlichen Gesellschaft beschränkt sich aber der Staat auf den Bereich der äußeren Ordnung. Er ist zwar nicht mehr nur der Nachwächterstaat, der äußere Bedrohungen abwehrt; er ist aber auch kein Erziehungsstaat, der die Stabilität und Wohlfahrt seiner Bevölkerung umfassend im gesellschaftlichen Bereich gestaltet. Freiheitlichkeit, Wohlfahrt und Sicherheit werden daher durch gesellschaftliche Verhaltensregeln und Mechanismen der Konfliktbewältigung und des gegenseitigen Respekts für unterschiedliche Anschauungen gewährleistet. Dazu bedarf es aber eines gewissen gesellschaftlichen Grundkonsenses, der über die Beachtung der Rechtsordnung hinausgeht.

Das Mehr ist die Summe von Regeln und Verhaltensweisen, die eine innere gesellschaftliche Stabilität und das Funktionieren der wirtschaftlichen und politischen Ordnung ermöglichen. Das Mehr ist aber auch eine Vorstellung von Identität, die sich aus der Geschichte, der religiösen Prägung, der kollektiven Erfahrung und der gesellschaftlichen Entwicklung ergibt. Sowohl der Begriff der *Leitkultur* als Synonym für die Kultur der Mehrheitsgesellschaft als auch der Begriff der *Identität* sind heikel. Zum einen, weil in der freiheitlichen Gesellschaft die Mehrheitsgesellschaft nicht der Minderheit ihre ungeschriebenen Normen aufoktroyieren darf. Die Freiheit ist die Freiheit des Andersdenkenden und das gilt auch für die eingewanderte Bevölkerung. Zum anderen ist die völkische Identität ein Begriff mit einer unheilvollen Vergangenheit im Staat des Nationalsozialismus. Identität muss daher im freiheitlich demokratischen Staat etwas anderes sein als eine an ethnischen, rassischen oder ideologischen Kriterien orientierte Einheit.

¹¹ In diesem Sinne auch *ibid.*, a. a. O., 67f.

2. Die Wertordnung des Grundgesetzes und Integration als Antwort auf kulturelle Konflikte

Die verfassungsrechtliche Antwort auf kulturelle Konflikte, die sich aus großen Migrationsbewegungen ergeben, ist der Hinweis auf die verfassungsrechtlich vorgegebene Wertordnung des Grundgesetzes. Sie ist Bestandteil der Integrationskurse, die mittlerweile im Prinzip für alle Migranten obligatorisch vorgeschrieben sind und mit einer Prüfung beendet werden. Neben dem Erwerb elementarer Sprachkenntnisse stehen Grundkenntnisse der Geschichte und der Freiheitsrechte des Einzelnen auf dem Lehrplan. Vermittelt werden sollen insbesondere religiöse und gesellschaftliche Toleranz, die Gleichstellung von Mann und Frau, die Achtung der Menschenwürde und die Einübung demokratischer Entscheidungsprozesse. Damit soll eine Umerziehung von nicht selten in autoritären Clanstrukturen aufgewachsenen Migranten aus islamischen Staaten erreicht werden.

Die Formulierung *Umerziehung* hat einen totalitären Beigeschmack. Und in der Tat ist die verfassungsrechtliche Wertordnung, wenn sie sich vom Schutz der Freiheit des Einzelnen entfernt und zur staatlichen Erziehungsaufgabe wird, tendenziell freiheitsgefährdend. So wird denn auch die Politik nicht müde zu betonen, dass dies selbstverständlich die Vielfalt, die sich aus der kulturellen und ethnischen Verbundenheit mit dem Herkunftsstaat ergibt, nicht beeinträchtigen darf. Jeder soll also seine Vorstellungen und Gebräuche weiter pflegen dürfen, aber eben nur, solange die verfassungsrechtliche Wertordnung nicht beeinträchtigt wird.

Dies ist das Credo der deutschen Integrationspolitik und auch dasjenige unserer europäischen Nachbarstaaten, mit freilich erheblichen Unterschieden über die Art und Weise, wie mit kulturellen Konflikten umzugehen ist und was Integration beinhaltet. Das kann den Verfassungsjuristen kaum überraschen, ist doch die Wertordnung in ihrer Integrationsfunktion maßgeblich wiederum von gesellschaftlichen und natürlich auch institutionellen Vorstellungen, z. B. über die Trennung von Staat und Kirche, geprägt. Damit soll nicht gesagt werden, dass die Vermittlung von verfassungsrechtlichen Wertvorstellungen überflüssig ist.

Eine gewisse Skepsis scheint mir aber angebracht bezüglich der damit verbundenen Integrationserwartungen. Als sich vor Kurzem der türkische Staatspräsident mit seinem Programm zur totalitären Umwandlung des türkischen Staats zu einer islamisch dominierten Ordnung unter weitgehender Außerkraftsetzung der westlichen Freiheitsrechte auch an die seit vielen Jahrzehnten in Deutschland lebenden Deutschtürken wandte, zeigte sich zur Überraschung der deutschen Politiker, dass eine große Mehrheit der in Deutschland lebenden Türken *Erdogans* Vorgehen

inhaltlich billigte. Eine Mehrheit sprach sich sogar für eine Einbeziehung der Regeln der *Sharia* in die deutsche Rechtsordnung aus und vertrat die Auffassung einer Unterordnung der staatlichen Rechtsordnung unter die religiösen Gebote. Schlaglichtartig wird damit die potenzielle Konfliktlage deutlich. Der Einwand, dass ähnliche Vorstellungen auch von Teilen der christlichen Kirchen vertreten werden, verkennt, dass keine christliche Kirche ernstlich die Verpflichtung zur Beachtung der Rechtsordnung in Frage stellt und auch keine darauf gerichtete Missionsarbeit betreibt, unabhängig davon, wie die politischen Mehrheitsverhältnisse beschaffen sind. Daran zeigt sich, dass die liberale Konzeption verfassungsrechtlich garantierter Freiheiten, einschließlich politischer Gestaltungsrechte jenseits der von der Verfassungsordnung gezogenen Grenzen, auf der Respektierung gewisser ungeschriebener Normen der politischen und gesellschaftlichen Ordnung beruht. Ob dasselbe für den *politischen Islam* unter den Bedingungen einer ständig größer werdenden Zahl von Muslimen gilt, ist aber zumindest fraglich. Damit stellt sich unausweichlich die Frage, ob die gängigen Integrationskonzepte den Herausforderungen einer Massenzuwanderung kulturell und/oder religiös verschiedener Menschen gerecht werden.

3. Integrationskonzepte als Instrumente zur Lösung kultureller Konflikte

Die Geschichte der Migrationsbewegungen ist eine Geschichte der Konfliktlösungsstrategien durch Integration. Sieht man einmal von der Entstehung von Einwanderungsstaaten ab, die ihre Identität in der Verschmelzung von verschiedenen Kulturen finden, die freilich auch nur bedingt stattgefunden hat, so war die These vorherrschend, dass sich Migranten der herrschenden Kultur anpassen, also eine schrittweise Integration durch Assimilierung der 2. und 3. Generation stattfindet. Integration durch Anpassung wurde im Zuge der Globalisierung und Öffnung für fremde Kulturen und Einflüsse verpönt und durch Multikulturalität ersetzt, bei der sich der Staat im Wesentlichen der Einflussnahme auf die Zivilgesellschaft enthält. Als auch die multikulturelle Gesellschaft sich nicht als probates Mittel zur Herstellung einer aus sich heraus friedlichen, auf gegenseitige Toleranz, kulturelle Befruchtung und Wohlstandssicherung ausgerichteten Gesellschaftsordnung herausgestellt hat, ist die Multikulturalität durch eine proaktive Integrationspolitik ersetzt worden, die aktive Bemühungen um eine Anpassung von Migranten mit einer aktiven Integrationspolitik tauscht. Im neuen Integrationsgesetz Deutschlands vom August 2016 wird dies durch den politischen Slogan „Fordern und Fördern“ ausgedrückt. Das heißt, von Migranten werden aktive Bemühungen um eine wirtschaftliche, aber auch gesellschaftliche Integration gefordert. Andererseits werden aber auch Staat und Gesellschaft in die Pflicht genommen, diese Integration zu

fördern. Die Werteordnung des Grundgesetzes soll dabei den rechtlichen und zugleich den integrationspolitischen Rahmen bilden für das Maß der Akzeptanz unterschiedlicher kultureller Vorstellungen und Verhaltensweisen. Im Grundsatz ist dies auch die richtige Strategie für die Bewältigung kultureller Konflikte.

Ungeachtet dessen stellen sich eine Reihe von Fragen: Die erste betrifft die Gestaltungsfähigkeit von Integration durch staatliche Programme in freiheitlichen Gesellschaften. Natürlich gibt es in jeder Gesellschaft abweichendes oder auch sozialschädliches Verhalten. In gewissen Grenzen ist dies auch unproblematisch und bietet keinen Anlass zu gesetzgeberischem Handeln, wenn es zahlenmäßig nicht überhandnimmt. Die große Zahl verändert jedoch nicht nur die Wahrnehmung, sondern auch die verfassungsrechtliche Bewertung. Dafür sind zwei Faktoren ausschlaggebend. Der erste Faktor ist derjenige der Anpassungsbereitschaft an die Kultur der Mehrheitsgesellschaft. Vereinfacht ausgedrückt: Je größer die Gruppe ist, desto geringer ist die Anpassungsbereitschaft und desto größer die Neigung zur Bildung von Parallelgesellschaften. Rechtlich drückt sich dies in der Forderung an die Mehrheitsgesellschaft aus, sich ihrerseits an die Kultur der Migranten anzupassen und dieser den ihr gebührenden Raum in Staat, Bildung, Medien und gesellschaftlichen Institutionen einzuräumen. Damit ist ein zweiter Faktor eng verbunden, nämlich der der gleichberechtigten politischen Mitwirkung als anerkannte Minderheit bei der politischen und gesellschaftlichen Gestaltung der Zukunft. Beide Aspekte sind nicht ohne verfassungsrechtliche Basis, ist doch auch die Weiterentwicklung der kulturellen und gesellschaftlichen Ordnung, einschließlich der Infragestellung der bestehenden Werte und ihrer Interpretation durch die Institutionen, grundsätzlich von der freiheitlich demokratischen Ordnung gedeckt.

Beide Aspekte bergen aber auch verfassungsrechtliche Brisanz in sich. Dies erklärt die heftige Auseinandersetzung über einen zunächst so harmlos klingenden Satz wie derjenige des ehemaligen, eher glücklosen deutschen Bundespräsidenten *Wulff*: Der Islam ist ein Teil Deutschlands. Brisanz deshalb, weil die Berufung auf die religiöse Freiheitsentfaltung auch und gerade im öffentlichen Raum den Begriff der Identitätswahrung wieder zum Leben erweckt hat. Dahinter verbirgt sich die Sorge, dass bei aller Respektierung der Freiheitsrechte und des Rechts der Mitwirkung von aus humanitären Gründen aufgenommenen Flüchtlingen die gesellschaftliche, politische und kulturelle Ordnung der Mehrheitsgesellschaft Vorrang gegenüber der schleichenden Umwandlung durch die Kultur und Religion der Migranten verdient.

Verfassungsrechtlich kann man das mit der Frage ausdrücken, ob es einen verfassungsrechtlichen Schutz der Mehrheitskultur gegenüber der Kultur der Minderheit gibt. Damit sind wir wieder bei der schwierigen, ja beinahe unlösbar erscheinenden Frage einer verfassungskonformen Definition der Identität und daran anknüpfender Integrationsvorstellungen angelangt. Viele Journalisten haben – zumeist ohne größere Sachkenntnis – die in Integrationskursen für die Abschlussprüfung verwendeten Fragebögen lächerlich zu machen versucht, indem sie die Frage gestellt haben, ob nun Lederhosen, die Teilnahme am Münchner Oktoberfest oder die Kenntnis der Namen der deutschen Fußballnationalmannschaft identitätsprägend sind.

Gewiss ist es schwierig, einen Grundkonsens über die Einhaltung von Regeln und Verhaltensweisen, die den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bestand der Gesellschaft gewährleisten, zu definieren und dessen Akzeptanz zu überprüfen. Es scheint mir aber sicher zu sein, dass er nicht allein durch die Rechtsordnung definiert werden kann. Es wäre auch fatal, dies allein als staatliche Regelungsaufgabe anzusehen, ebenso wie Integration von Migranten nicht allein als staatliche Funktion begriffen werden kann. Konfliktvermeidung durch Integration bleibt daher eine schwierige Gestaltungsaufgabe, die letztlich in der gemeinsamen Verantwortung der politischen Entscheidungsträger und der Gesellschaft liegt.

Dabei darf die Aufnahme und Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft an fremde Kulturen nicht überfordert werden. Dies setzt die Aufrechterhaltung der Steuerungsfunktion des Einwanderungsrechts ebenso voraus wie die Fähigkeit, nicht nur kurzfristig, sondern langfristig aufgenommenen Flüchtlingen eine ökonomische und kulturelle Basis für eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung und sozialen Aufstieg zu geben. Dies wird in etwa mit der – während der Flüchtlingskrise offenbar in Vergessenheit geratenen – Zielbeschreibung des deutschen Aufenthaltsgesetzes von 2005 umschrieben:

„Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland.“

Weder Identität noch Integration haben allerdings bislang einen verfassungsrechtlichen Eigengehalt erlangt. Dennoch kann man die Gewährleistung der Identität durch Integration als verfassungsrechtlichen Wert begreifen, der die Gesamtheit

der Institutionen und Freiheitsrechte erfasst. Das ist in einer allgemeingültigen Definition nicht zu erfassen. Dementsprechend schwierig ist es auch, Anforderungen an eine Integrationspolitik zu definieren, die einerseits die grundrechtlichen Freiheiten und andererseits die multikulturellen Spielräume abgrenzt. Voraussetzung jeder auf Konfliktvermeidung ausgerichteten Einwanderungspolitik ist jedoch die Erkenntnis, dass dies nur gelingt, wenn die staatliche Steuerungsfähigkeit aufrecht erhalten bleibt.