

ECKART KLEIN

Integration in Freiheit – Chancen und Hindernisse Eine Einführung

I.

Veranstalter einer Tagung tun gut daran, ein Thema zu wählen, das erstens interessant und kontrovers ist und zweitens Entfaltungsspielraum für Referenten und Diskutanten bietet. Beides lässt sich guten Gewissens von unserer Konferenzthematik – „Integration in Freiheit – Chancen und Hindernisse“ – sagen. Sie ist vielleicht eher zu breit geraten und bedarf daher der Präzisierung.

Wir wollen uns nicht mit der europäischen Integration befassen, die am 1. Dezember 2009 mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon eine weitere Stufe erklommen hat, sondern mit der Integration grundsätzlich bleibewilliger (legaler) Zuwanderer und ihrer Abkömmlinge in Deutschland. Allerdings: Obgleich die Zuwandererintegration grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten ist, können doch Europäisches Parlament und Rat unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften Maßnahmen festlegen, „mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden“, wie es in Art. 79 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt. Darüber hinaus haben einzelne Rechtsakte wie etwa die langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige erfassende Richtlinie 2003/109 durchaus unser Thema erheblich berührende Auswirkungen gezeitigt.¹ Auch die Feststellung des Rates von 2004 über „Gemeinsame Grundprinzipien für die Zuwandererintegrationspolitik in der Europäischen Union“ gibt freilich recht allgemein gehaltene Orientierungen. So heißt es dort z. B., dass Integration ein langfristiger, dynamischer zweiseitiger Prozess gegenseitiger Anpassung der Immigranten und aller sonst in der EU wohnhaften Personen ist und die Beachtung der Grundwerte der EU impliziert.²

Es wird heute nicht mehr ernsthaft bestritten, dass das Ob und Wie der Integration von Zuwanderern, vor allem solchen, die einen anderen religiösen und kulturellen

¹ Richtlinie 2001/109/EG des Rates vom 25. 11. 2003, ABl. EU L 16/44 (23.01.2004); vgl. auch Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. 9. 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

² Vgl. Council Conclusions on Immigrant Integration Policy in the European Union vom 19. 11. 2004, Annex Ziff. 1 und 2, Press Release 14615/04 unter www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf.

Hintergrund als die Mehrheit der Deutschen haben, eine Schlüsselfrage für Staat und Gesellschaft geworden ist.³ Vor allem geht es dabei um die Integration der Muslime. Die erwähnte prinzipielle Übereinstimmung – das zeigt sich sehr schnell – verhindert indes scharfe Differenzen nicht, sobald Ziel und Weg der Integration diskutiert werden. Bereits die statistischen Daten – wie sie etwa im Migrationsgutachten des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung vor einem Jahr veröffentlicht wurden⁴ und mit denen ich sie im Einzelnen nicht behelligen will – werden ganz unterschiedlich gedeutet, z. B. im Hinblick auf die Integrationserfolge oder -misserfolge der türkischen Zuwanderergruppe im Bildungs- und Ausbildungsbereich, gerade auch im Vergleich mit anderen Einwanderungsgruppen: Während die einen insofern das Scheitern der Integrationsbemühungen proklamieren, beklagen die anderen eine „denunziationsfreudige Desintegrationspublizistik“ und heben die Integrationserfolge vor allem im intergenerativen Bezugsrahmen hervor.⁵ Umstritten ist ferner, ob das gegliederte Schulsystem Migranten-Kindern nutzt oder schadet.⁶ Oder ein anderes Beispiel: Die vom damaligen Bundesminister des Innern Dr. Schäuble initiierte Islamkonferenz wird wohl ganz überwiegend positiv, als Schritt in die richtige Richtung, beurteilt. Andererseits ist ihr ein „erfolgreiches Scheitern“ vorgeworfen worden; das Experiment müsse fortgeführt werden, aber mit der Maßgabe, dass es um die Integration der einzelnen Muslime (weiblich und männlich) gehen müsse, nicht des Islam, der sich als „eine Religion ohne Verantwortung gegenüber der Gesellschaft“ präsentiere.⁷

Wenn diese Einschätzung richtig ist – und darüber müssen wir reden und streiten –, sich also aus dem Islam selbst nur schwer oder gar nicht überwindbare Integrationshindernisse ergeben, kann dies nicht zur Aufgabe der Integrationsbemühungen führen, doch müssten diese dann eher auf die Gewinnung des Einzelnen als auf die Zustimmung des Kollektivs oder der Kollektive ausgerichtet sein. Aus der Sicht des Staates wird es schwierig, wenn ihm repräsentative Gesprächspartner fehlen. Der im Grundgesetz und in europäischen und internationalen Menschenrechtsdokumenten

³ In der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP vom 26.10.2009 (<http://www.cdu.de/portal2009/29145.htm>) heißt es: „III. 5. Integration und Zuwanderung: Integration fördern, Chancen nutzen. Die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund ist für Deutschland eine Schlüsselaufgabe. Unser Zusammenleben soll von Respekt, gegenseitigem Vertrauen, von Zusammengehörigkeitsgefühl und gemeinsamer Verantwortung geprägt sein. Wir wollen Mitbürgerinnen und Mitbürgern aus Zuwandererfamilien alle Chancen eines weltoffenen Landes eröffnen und ihre gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Teilhabe ermöglichen. Wir erwarten in gleicher Weise die Aufnahmebereitschaft der deutschen Gesellschaft und die Integrationsbereitschaft der Zuwanderer. Wir werden den Nationalen Integrationsplan (NIP) von einem integrationspolitischen Gesamtkonzept zu einem Aktionsplan mit klar definierten und zu überprüfenden Zielen weiterentwickeln.“

⁴ Berlin – Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland, Köln 2009. – Kritische Analyse von *Herwig Birg*, Integration und Migration im Spiegel harter Daten, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 9. 4. 2009, S. 37.

⁵ *Klaus J. Bade*, Von der Arbeitsförderung zur Einwanderungsgesellschaft. Festrede in der Frankfurter Paulskirche am 5. 11. 2009, S. 20 ff.

⁶ *Hartmut Esser*, Modell, Versuch und Irrtum, FAZ vom 29. 7. 2009, S. N5.

⁷ *Necla Kelek*, Erfolgreich gescheitert, FAZ vom 25. 6. 2009, S. 31.

garantierten, zumindest den einzelnen Rechten zugrunde liegenden Menschenwürde⁸ entspricht aber durchaus die Inbedachtnahme des Individuums, seiner Gewinnung für die staatliche Gemeinschaft, in der er lebt. Die Frage nur ist, wie – wenn die oben wiedergegebene Auffassung zutrifft – der oder die Einzelne sich gewinnen lassen kann, ohne ihre kollektiv geprägte Identität aufzugeben. Weltbürger gab es immer, die sich strikter Zuordnung und einseitiger kultureller Zugehörigkeit widersetzen und entziehen.⁹ Aber wie viele davon gibt es jenseits des Kreises der Intellektuellen? Wie viele halten eine „Flickidentität“ (*Feridun Zaimoglu*), eine Patchwork-Identität aus?

Man soll die Lage nicht dramatisieren. Aber auch wer deutsche Integrationserfolge rühmt, gibt die Gefahren zu bedenken, die mit dem Entstehen oder der Existenz von Parallel- oder gar Gegengesellschaften für den „Zusammenhalt der Gesellschaft“¹⁰ und damit für den Staat selbst verbunden sind. Auch wenn wir nach wie vor aus guten Gründen zwischen Staat und Gesellschaft zu unterscheiden haben,¹¹ teilen sich Defizite der einen Ebene stets auch der anderen mit.

Es wäre verantwortungslos, würden wir uns daher der Diskussion nicht stellen. Wir können sie während der uns hier zur Verfügung stehenden Zeit nicht in der ganzen Breite führen. Doch dürften die Einzelthemen wichtige Hinweise darauf geben, wo wir besonderen Erörterungsbedarf sehen. Das wichtige – nicht ausdrücklich thematisierte – Feld des Zugangs von Personen mit Migrationshintergrund zum Arbeitsmarkt wird vielleicht in gewissem Umfang im Referat von Frau Staatsministerin *Abnen* mit behandelt, da Bildung und Ausbildung wesentliche, wie wir wissen aber nicht notwendig allein ausschlaggebende Voraussetzungen eines solchen Zugangs sind. Im Übrigen wird die abschließende Podiumsdiskussion Gelegenheit geben, weitere Aspekte der Integrationsproblematik aufzugreifen.

II.

Ich halte es für einen Mangel der bisherigen Diskussion, dass es bislang nicht gelungen ist, eine klare Vorstellung von Integration, ihrem Zweck, ihrem Ziel zu entwickeln. Was will man eigentlich damit erreichen, was ist Mindestvoraussetzung und was soll Grenze von Integration sein? Viele Einzelaspekte aufgreifende Projekte sind bislang schwerlich in ein ganzheitliches Integrationskonzept geronnen.

Unsere Überlegungen beginnen daher mit der Fundamentalfrage, und wir sind Frau *Göring-Eckardt*, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, und Herrn Prof. *Isensee*

⁸ Dazu *Eckart Klein*, Menschenrechte zwischen Universalität und Universalisierung, in: *Christoph Böttigheimer/Norbert Fischer/Manfred Gerwing* (Hrsg.), *Sein und Sollen des Menschen*, Münster 2009, S. 207 ff. (212 f.).

⁹ *Navid Kermani*, *Wer ist Wir? Deutschland und seine Muslime*, München 2009, entzieht sich einseitiger Zuordnung.

¹⁰ *Bade* (Anm. 5), S. 10.

¹¹ *Hans Heinrich Rupp*, § 31 Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, 3. Aufl. Heidelberg 2004, S. 879 ff. (898 ff.).

außerordentlich dankbar, dass sie sich dieser grundsätzlichen Seite unserer Problematik – wie es uns möglich erscheint wohl auch kontrovers – annehmen werden. Zur Sache beschränke ich mich auf die folgenden Anmerkungen:

In einer freien Gesellschaft – „Integration in Freiheit“! – kann Integration nicht Assimilation bedeuten, es sei denn, die Aufgabe und das Abstreifen der eigenen Herkunft und Tradition, das vollständige und vorbehaltlose Eintauchen in die Mehrheitsgesellschaft, geschieht in völliger Freiwilligkeit. Andererseits ist Integration das Gegenteil von selbstgewählter oder aufgedrängter Exklusion. Integration der Bleibewilligen setzt die Entwicklung eines, auch emotionale Elemente einschließenden, Zugehörigkeitsbewusstseins voraus, die ohne die Bereitschaft zur aktiven Lebensgestaltung im Aufnahmeland, zu Spracherwerb, Bildung und Ausbildung und zur Respektierung der für die Mehrheitsgesellschaft verbindlichen Grundwerte und kulturellen Traditionen nicht gelingen wird. Es gibt – und das sollte man auch klar formulieren – eine Integrationspflicht der bleibewilligen Zugewanderten ebenso wie eine Integrationsverantwortung des Staates. Man könnte dies auch in den Kategorien einer – politisch verstandenen – Bringschuld der Migranten und Holschuld des Staates ausdrücken, die zwei Seiten derselben Medaille darstellen.

Vom Staat ist zu verlangen, dass er die nationalen und ihn bindenden europäischen und internationalen Diskriminierungsverbote beachtet und im Rahmen seiner Möglichkeiten Xenophobie und Rassismus in der Gesellschaft bekämpft. Von staatlicher Seite sind auch ermutigende, die schwierige Ausgangslage der meisten Zuwanderer kompensierende Angebote zu machen (vor allem im Bereich der Sprachförderung), die über die im Rahmen des normalen Schulbesuches zu erbringenden Leistungen hinaus gehen. Zu alledem muss der Staat institutionell auf den verschiedenen staatlichen und kommunalen Ebenen gerüstet sein. Zugleich hat er aber unmissverständlich auf der Beachtung nicht nur seiner Grundwerte, sondern aller seiner Rechtsnormen zu bestehen, soweit diese selbst den Grundwerten entsprechen. Hier tun sich im Einzelfall, insbesondere bei religiösen Vorbehalten, schwierige Fragen auf – übrigens nicht nur im Verhältnis zum Islam. Zu den Grundwerten gehört heute auch bei uns – es war ja nicht immer so! – die Gleichberechtigung der Geschlechter, die individuelle, vom Staat zu garantierende freie Entfaltung der Persönlichkeit für alle. Unnachgiebig muss der Staat auch auf der Autonomie der politischen Ordnung gegenüber religiösen Vorgaben bestehen – was jedenfalls nach der Einschätzung vieler den neuralgischen Punkt im Hinblick auf den Islam ausmacht. Nicht dass es Religionsgemeinschaften benommen wäre, Erwartungen an den Staat zu formulieren, aber die Entscheidung über ihre Akzeptierung muss frei bleiben. In keinem Fall darf die Grundentscheidung zum säkularen Staat in Frage gestellt werden. Nicht das Verhältnis von Christentum und Islam steht hier zur Debatte, sondern nur, wie sich der Islam – wenn man das so einheitlich überhaupt sagen kann, aber wir müssen es irgendwie ausdrücken – zum säkularen Staat verhält.¹²

¹² Lukas Wick, „Islam und Verfassungsstaat“. Theologische Versöhnung mit der politischen Moderne?, Würzburg 2009.

Dabei ist zu beachten, dass unser viel besungener und eifrig begossener „Garten der Freiheit“ viele Blüten treibt und zulässt.¹³ Ein ihm entsprechendes Integrationskonzept hat diese Vielfalt und Vielgestaltigkeit, die sich übrigens bereits in der deutschen Mehrheitsgesellschaft deutlich manifestiert, in Rechnung zu stellen, nicht als zu bekämpfendes Übel anzusehen. Dies verschiebt die allgemeine Integrationsperspektive nicht unerheblich – immer unter Beachtung der erwähnten rechtlichen Grenzen, die der Staat entschieden einzufordern und durchzusetzen hat. Es ist nicht falsch, an dieser Stelle auch auf die Beachtung des staatlichen Gewaltmonopols hinzuweisen, das einzig Gewähr dafür bietet, dass solche Grenzüberschreitungen abgewiesen und dadurch verursachte gesellschaftliche Konflikte unter Kontrolle gehalten, aber auch dass xenophobe Verhaltensweisen abgewehrt werden können.

Die einem sinnvollen Integrationskonzept immanente Suche nach Eunomie, die einer in jeder Hinsicht stark diversifizierten Gemeinschaft Halt und Rahmen gibt, muss in Ruhe und Bewegung gleichermaßen erfolgen: mit dem unbeirrbar Bestehen auf den Grundlagen der freiheitlichen säkularen Ordnung und der Flexibilität der den tatsächlichen Wandel in den Blick nehmenden politischen Entscheidung. Integration verwandelt gewiss nicht nur die Integrierten, sondern auch die Integrierenden. Sie darf aber kein dialektischer Prozess mit völlig offenem Ausgang sein.

III.

Die weiteren fünf Referate greifen zwar Einzelaspekte auf, verweisen aber zurück auf die angesprochenen Grundsatzfragen. Dass umfassend gelingende Integration breite Partizipationsmöglichkeiten im privat-gesellschaftlichen wie politisch-öffentlichen Raum erfordert, wird heute anerkannt; die Wege hierzu, aber auch die Schwierigkeiten ihrer Beschreitung werden von Herrn Prof. *Bürklin* beleuchtet werden. Sieht man vom Kommunalwahlrecht der EU-Bürger ab, ist die deutsche Staatsangehörigkeit rechtliche Voraussetzung des aktiven und passiven Wahlrechts.¹⁴ Ob die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit Ziel oder nur Mittel der Integration oder beides ist und ob sie tatsächlich etwas über gelungene Integration aussagen kann, ist bekanntlich umstritten; Herr Prof. *Hailbronner* nimmt sich dieser Problematik an. Beim Erwerb *iure soli* steht die Staatsangehörigkeit jedenfalls am Anfang – nicht wie üblicherweise bei der Einbürgerung am Ende – des Integrationsprozesses. Wie sich die seit dem Jahr 2000 geltende Optionsregel¹⁵ auf diesen Prozess auswirkt, ist eine noch offene Frage. Jedenfalls gibt es deutlich vernehmbare Stimmen zur Abschaffung des „Deutschseins auf Abruf“.¹⁶

¹³ Zum Begriff *Paul Kirchhof*, Im Garten der Freiheit, Der Spiegel Nr. 21 (2000), S. 88 ff.

¹⁴ BVerfGE 83, 60 (71 ff.).

¹⁵ § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), eingeführt durch Gesetz vom 15. 7. 1999, BGBl. I S. 1618.

¹⁶ Potsdamer Neuste Nachrichten (PNN) vom 24. 6. 2009, S. 6.

Frau *Abnen*, Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz, behandelt die grundsätzlich unbestrittene Bedeutung der Bildung und Ausbildung für die Integration. Hier sind nicht nur rechtliche Vorgaben zu beachten, wie sie sich etwa aus der Internationalen Konvention über die Rechte des Kindes¹⁷ oder dem UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹⁸ oder dem ersten Zusatzprotokoll zur EMRK¹⁹ (Art. 2) und nationalen Rechtsquellen ergeben. Politisch zu entscheidende Fragen kompensatorischer Hilfen oder die Überprüfung des Bildungssystems auf seine pädagogische Geeignetheit, integrierende Wirkung zu haben – ich habe schon auf die unterschiedliche Bewertung des gegliederten Schulsystems in diesem Zusammenhang hingewiesen –, weisen weit über die Diskussion der rechtlichen Rahmenbedingungen hinaus. Vor allem wird zunehmend deutlich, dass auch die Eltern der zu bildenden und auszubildenden Kinder und Jugendlichen in die Betrachtung einzubeziehen sind: „Die Eltern sind der Schlüssel“ ist ein einschlägiger, vor einiger Zeit publizierter Beitrag betitelt.²⁰

Das Referat von Herrn Prof. *Nagel* ist einmal mehr im Grundsätzlichen angesiedelt, weil es die immer wieder und kontrovers erörterte Frage behandelt, ob die Scharia mit dem Verfassungsstaat kompatibel ist oder ob das gottgegebene, das Diesseits prägende Gesetz zumindest Spielraum für die Akzeptierung einer die Anerkennung der autonomen Persönlichkeit implizierenden Verfassungsstaatlichkeit lässt. Die Thematik wird spezifisch fortgeführt von Frau Prof. *Langenfeld*: In wieweit kann religiöse Freiheit, relevant ist das *forum externum*, zu befriedender und letztlich die Gemeinschaft stärkender Integration beitragen? Staatskirchenrechtlich-objektive und grundrechtlich-subjektive Gesichtspunkte wie Neutralität des Staates und Abwägung zwischen positiver und negativer Religions- und Glaubensfreiheit dürften dabei maßgebliche Gesichtspunkte sein.

IV.

Einen besonderen Akzent wollen wir mit der abendlichen Lesung der Schriftstellerin *Dilek Güngör* und dem Vortrag von Herrn Prof. *Schmidt-Bergmann* morgen früh setzen. Unser Integrationsthema greift weit über die rechtlichen und politischen Aspekte hinaus. Seine gesamtgesellschaftliche Relevanz spiegelt sich in der künstlerischen Reflexion – wir haben hierzu paradigmatisch das „weite Feld“ der Literatur ausgewählt. Wohl nirgendwo deutlicher können Stufen des Ankommens und der Zugehörigkeit, aber auch möglicherweise das Gefühl diesbezüglichen Scheiterns zum Aus-

¹⁷ BGBl. 1992 II S. 121.

¹⁸ BGBl. 1973 II S. 1569, insbesondere Art. 13.

¹⁹ BGBl. 1956 II S. 1879, Art. 2.

²⁰ *Susanne Kusicke*, Die Eltern sind der Schlüssel, FAZ vom 31. 1. 2009, S. 3.

druck gebracht werden.²¹ Die hier entstandene „neue deutsche Literatur“ ist ein überaus sensibler Seismograph, dessen Messdaten uns jedenfalls zu denken geben können.

Abgeschlossen werden die 53. Bitburger Gespräche mit einer von Herrn Prof. *Robbers* moderierten Podiumsdiskussion, an der, in alphabetischer Reihenfolge, Herr Prof. *Bade*, Frau *Gerdsmeier*, Frau *Güngör* und Frau *Öztürk* ihre Teilnahme dankenswerterweise zugesagt haben. Wir wollen es bewusst diesem Gremium überlassen, die Diskussionspunkte zu setzen – es kann eine Vertiefung des bereits Diskutierten sein, es können auch ganz neue zusätzliche Gesichtspunkte erörtert werden. Der sachverständige Kreis der Diskutanten wird es an wichtigen Anregungen für uns alle nicht fehlen lassen. Von hier wie von allen übrigen Tagesordnungspunkten erhoffen wir uns eine Schärfung unseres Problembewusstseins, vielleicht auch ein Zurechtrücken zunächst bezogener und im Gespräch miteinander falsifizierter Positionen.

²¹ In diesem Zusammenhang ist auf die Preisträger des von der Robert Bosch Stiftung getragenen Adelbert-von-Chamisso-Preises aufmerksam zu machen, den nur „Autoren nichtdeutscher Muttersprache, die mit ihrem geschriebenen Werk einen wichtigen Beitrag zur deutschsprachigen Literatur leisten“ erhalten. Eigenes und Fremdes mischt sich hier – eben wie bei *Adelbert von Chamisso* – in kaum mehr unterscheidbarer Weise. Vgl. *Péter Esterházy* (Hrsg.), *Lichterfeste, Schattenspiele. Chamisso-Preisträger erzählen*, München 2009.