SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Einbürgerungspolitik in Deutschland: zur Diskussion über Leitkultur und Staatsbürgerschaftstests

Bielefeldt, Heiner

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bielefeldt, H. (2006). *Einbürgerungspolitik in Deutschland: zur Diskussion über Leitkultur und Staatsbürgerschaftstests.* (Essay, 3). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316123

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Essay

ESSAY

Einbürgerungspolitik in Deutschland

Zur Diskussion über Leitkultur und Staatsbürgerschaftstests

Heiner Bielefeldt

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Essay No. 3
März 2006

ISBN 3-937714-18-9

Der Autor

PD Dr. Heiner Bielefeldt ist Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Essay

Einbürgerungspolitik in Deutschland

Zur Diskussion über Leitkultur und Staatsbürgerschaftstests

Heiner Bielefeldt

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Einbürgerungspolitik in Deutschland Zur Diskussion über Leitkultur und Staatsbürgerschaftstests

I. Die aktuelle Kontroverse

Die Einbürgerung ist nicht nur ein wichtiger Akt für die betroffenen Menschen, denen damit volle Rechtsgleichheit und rechtliche Integration in das politische Gemeinwesen zuerkannt wird. Sie ist auch von großer Bedeutung für die Gesellschaft im Ganzen. An der Einbürgerungspolitik zeigt sich das *Selbstverständnis einer Gesellschaft*: ihre Weltoffenheit, ihr Umgang mit kultureller Differenz, das Ernstnehmen der eigenen Verfassungsprinzipien und die Bindung an menschenrechtliche Normen.

Durch die zu Beginn des Jahres 2000 in Kraft getretene Novellierung des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes ist der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erleichtert worden.[1] Über die erweiterten Zugangsmöglichkeiten hinaus bedeutet das neue Staatsangehörigkeitsgesetz vor allem auch eine *historische Zäsur*; denn es signalisiert die grundsätzliche Abkehr von der traditionellen Vorstellung, das politische Gemeinwesen sei primär als Abstammungsgemeinschaft konstituiert. Damit hat die über Jahrzehnte hinweg verdrängte Realität, dass Deutschland zum Einwanderungsland geworden ist, ihre förmliche politisch-rechtliche Anerkennung gefunden.

Gleichwohl gibt es nach wie vor Kontroversen über die Grundsätze und die Praxis der Einbürgerung. Nachdem der Mythos der geschlossenen Abstammungsgemeinschaft offiziell als erledigt gilt (was nicht heißt, dass er aus der öffentlichen Debatte verschwunden wäre), geht es in der aktuellen Auseinandersetzung vor allem um zwei zentrale Kriterien der Einbürgerung, nämlich *kulturelle Integrationsfähigkeit* und *verfassungspolitische Loyalität.*

Was die Erwartung der *kulturellen Integrationsfähigkeit* angeht, so besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass als Voraussetzung für die Staatsbürgerschaft deutsche Sprachkenntnisse vorzuweisen sind, wie das Staatsangehörigkeitsgesetz dies vorsieht.[2] Umstritten ist gleichzeitig, welche sprachlichen Standards dabei verlangt werden sollen und wie

1 Vgl. Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.07.1999 (BGBl. I S. 1618).

2 Vgl. § 11 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz: „Ein Anspruch auf Einbürgerung nach § 10 besteht nicht, wenn der Ausländer nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt ...“

deren Überprüfung gestaltet sein soll. Die Praxis der Bundesländer weist diesbezüglich erhebliche Unterschiede auf.

Die politische Kontroverse entzündet sich indessen vor allem am Postulat einer verbindlichen *„Leitkultur"*. Dieser Begriff kommt im Staatsangehörigkeitsgesetz zwar nicht vor. Er wird aber in der öffentlichen Migrations- und Integrationsdebatte seit einigen Jahren immer wieder vorgebracht und spielt auch in der aktuellen Diskussion über die Einbürgerung – so bei den Überlegungen über die etwaige Einrichtung von Staatsbürgerschaftskursen – eine wichtige Rolle. Die Befürworterinnen und Befürworter einer verbindlichen Leitkultur plädieren dafür, dass Migrantinnen und Migranten abverlangt werden soll, sich – über sprachliche Verständigungsfähigkeit und Rechtsbefolgung hinaus – auch auf die tragenden kulturellen Werte und die historischen Prägungen der Gesellschaft aktiv einzulassen. Die dagegen vorgebrachten Bedenken stellen darauf ab, dass eine von Staats wegen forcierte Leitkultur auf eine autoritäre Politik der Assimilierung bzw. Ausgrenzung kultureller Minderheiten hinauslaufen könnte.

Auseinandersetzungen gibt es auch im Blick auf die geforderte *politische Loyalität*. Dass Einbürgerungswillige die freiheitlich-demokratische Verfassungsordnung als politisch-rechtliche Grundlage des Zusammenlebens anzuerkennen haben, gilt zwar gemeinhin als Selbstverständlichkeit. Die jüngste Kontroverse um einen vom baden-württembergischen Innenministerium entwickelten Leitfaden für Einbürgerungswillige[3] hat gleichwohl gezeigt, dass viele Grundfragen in diesem Zusammenhang offen sind: Beschränkt sich die staatliche Loyalitätserwartung auf die äußere Rechtsbefolgung, oder darf sie auch die Ebene der persönlichen Gesinnung einbeziehen? Wie lässt sich verfassungspolitische Loyalität feststellen? Welche Sanktionen darf der Staat einsetzen, wenn er begründete Zweifel an der Verfassungstreue von Einbürgerungswilligen bzw. von bereits Eingebürgerten hat, und nach welchen Maßstäben ist dabei zu verfahren?

Es fällt auf, dass die deutsche Integrationsdebatte seit Jahren durch eine eigentümliche *Fixierung auf den Islam* geprägt ist. Offenkundig werden Menschen mit muslimischem Hintergrund hierzulande sowohl bezüglich ihrer kulturellen Integrationsfähigkeit wie hinsichtlich ihrer verfassungspolitischen Loyalität mit einer besonderen Skepsis betrachtet, die sich auch in der Diskussion über die Kriterien der Einbürgerung niederschlägt.

Ein anschauliches Beispiel dafür bietet wiederum der baden-württembergische Leitfaden für Einbürgerungswillige. Zwar beziehen sich die im Leitfaden gestellten Fragen nicht expressis verbis auf den Islam. Sie nehmen aber genau diejenigen Problembereiche auf, die in jüngster Zeit vielfach stereotyp mit dem Islam in Verbindung gebracht werden: religiöse Bekleidungsregelungen für Frauen, Zwangsheiraten, koedukativer Sportunterricht, terroristische Bedrohung. Nicht nur Muslime haben darauf mit Unverständnis und Empörung reagiert. Auch in der Presse war vielfach die Rede

3 Der Leitfaden für Einbürgerungswillige wird seit Anfang 2006 von den Ausländerämtern des Landes Baden-Württemberg eingesetzt.

davon, der Leitfaden sei ein „Gesinnungstest für Muslime" und Ausdruck eines diskriminierenden Pauschalverdachts gegen Menschen mit muslimischem Hintergrund. Die Unterstützer des Leitfadens haben dagegen argumentiert, dass die im Leitfaden angesprochenen Themen lediglich unverzichtbare Mindeststandards für das Zusammenleben in der freiheitlichen Gesellschaft enthielten. Sie sehen in diesem Leitfaden – abgesehen von einigen verunglückten Fragen – ein Modell, das weiterentwickelt und auch in anderen Bundesländern übernommen werden könnte.

Das Ziel des vorliegenden Essays besteht darin, zur aktuellen Diskussion über die Kriterien und Voraussetzungen der Einbürgerung aus der Perspektive der Menschenrechte beizutragen.

II. Staatsbürgerrechte als „mittelbare Menschenrechte"

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit wird auch heute noch vielfach als ein souveränes Recht der Staaten angesehen, denen es freistehe darüber zu entscheiden, wen sie als vollberechtigtes Mitglied in den politischen Verband einbürgern wollen. Von daher mag es auf den ersten Blick zweifelhaft erscheinen, ob Fragen der Einbürgerung überhaupt einer menschenrechtlichen Bewertung unterliegen. Solche Zweifel können sich auch darauf gründen, dass weder im Rahmen der Vereinten Nationen noch in der Europäischen Menschenrechtskonvention oder einem anderen regionalen menschenrechtlichen Schutzsystem ein Menschenrecht auf Einbürgerung besteht.[4] Es gibt gleichwohl gute Gründe für die Forderung, dass auch die Einbürgerungspolitik – bei allem Ermessen, das den Staaten dabei anerkanntermaßen zusteht – menschenrechtlichen Prinzipien genügen muss. Seit der „Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers" der Französischen Revolution von 1789 unterscheidet man zwischen Menschenrechten und Staatsbürgerrechten. Während die Menschenrechte dem Einzelnen schon aufgrund seines Menschseins zukommen, können die Staatsbürgerrechte nur von den Staatsangehörigen des jeweiligen Staates in Anspruch genommen werden. Diese Unterscheidung findet sich in zahlreichen Verfassungen und Menschenrechtsdokumenten, etwa im Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder im 1. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Auch die – rechtlich noch nicht in Kraft getretene – EU-Grundrechtscharta reserviert einige Grundrechte den Unionsbürgerinnen und -bürgern.

Die Tatsache, dass internationale Menschenrechtskonventionen neben den Menschenrechten auch einzelne Staatsbürgerrechte aufführen, verweist auf einen engen normativen Zusammenhang zwischen beiden Kategorien von Rechten. Er besteht darin, dass die über die Staatsbürgerschaft ermöglichte Rechtsausübung grundlegende Bereiche freiheitlicher

4 Zwar gibt es menschenrechtliche Schutzvorkehrungen gegen zwangsweise Ausbürgerung sowie internationale Abkommen zur Vermeidung von Staatenlosigkeit. Daraus lässt sich jedoch kein allgemeines Menschenrecht auf Einbürgerung in einen bestimmten Staat herleiten.

Lebensgestaltung betrifft, die ihrerseits Gegenstand *menschenrechtlicher Ansprüche* sind. Dies gilt vornehmlich für die demokratischen Beteiligungsrechte, die, obwohl in aller Regel an die Staatsbürgerschaft des entsprechenden Landes gebunden, zugleich in internationalen Menschenrechtsdokumenten verbürgt sind.

Ein Beispiel bietet die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, die besagt: „Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken." (Art. 21 Abs. 1 AEMR) Die Formulierung dieses Artikels ist erhellend. Auf der einen Seite wird darin das Recht auf demokratische Mitwirkung als allgemeines Menschenrecht („jeder") statuiert; auf der anderen Seite wird seine Ausübung auf das je eigene („seine") Land beschränkt. Im Unterschied beispielsweise zum Recht, „überall als rechtsfähig anerkannt zu werden" (Art. 6 AEMR), handelt es sich beim Recht auf demokratische Mitwirkung um ein Recht mit einem bestimmten territorialen Bezug, das gleichwohl ein Menschenrecht ist. Andersherum formuliert: Das Recht auf demokratische Mitbestimmung stellt ein *Menschenrecht* dar, das erst durch die Einbürgerung in einen konkreten Staat – d.h. *als Staatsbürgerrecht* – positiv-rechtlich in Anspruch genommen und praktisch ausgeübt werden kann. Ich möchte deshalb vorschlagen, in diesem Fall von einem „mittelbaren Menschenrecht" zu sprechen.[5]

Ohne Recht auf demokratische Mitwirkung wäre die in den Menschenrechten verbürgte Anerkennung des Menschen als eines mündigen Rechtssubjekts unvollständig; sie wäre sozusagen halbiert und auf die vorpolitischen Bereiche menschlicher Lebensgestaltung beschränkt. Das Recht auf demokratische Mitwirkung bildet deshalb nicht ohne Grund einen integralen Bestandteil menschenrechtlicher Gewährleistung.[6] Gleichzeitig gilt, dass der Territorialstaat den konkreten Raum absteckt, in dem demokratische Mitwirkung auch heute noch vornehmlich Gestalt gewinnt. Die Bindung des Menschenrechts auf demokratische Mitwirkung an die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Staates gewinnt von dorther ihre historische Plausibilität.[7]

Bei aller spezifischen Differenz stehen die Staatsbürgerrechte somit nicht außerhalb der universalen Menschenrechte, sondern werden als „mittelbare Menschenrechte" vom men-

5 Im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sind die Rechte demokratischer Partizipation ausdrücklich an den Staatsbürgerstatus gebunden (Art. 25). Gleichwohl bleibt der menschenrechtliche Kontext für das Verständnis dieser Gewährleistung wesentlich. Die Europäische Menschenrechtskonvention anerkennt das in der Regel an den Staatsbürgerstatus gekoppelte demokratische Wahlrecht in Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls.

6 Grundsätzlich dazu vgl. Johannes Schwartländer (Hg.), Menschenrechte und Demokratie, Kehl/Straßburg 1981.

7 Der menschenrechtliche Universalismus verlangt keineswegs einen generellen Abbau staatlicher Grenzen und die Verschmelzung der Territorialstaaten zu einer Weltrepublik. Vielmehr haben Staatsgrenzen auch in Zeiten der Globalisierung ihre (allerdings von vornherein bedingte und begrenzte) Funktion. In ihrem konkreten Verlauf uneinholbar kontingent, dienen sie dazu, staatliche Verantwortungsbereiche zu klären und zu koordinieren, und erleichtern auf diese Weise die administrative Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Zugleich stecken sie die konkreten Räume ab, in denen gemeinschaftliche demokratische Selbstbestimmung stattfinden kann. Vgl. Jürgen Habermas, Der gespaltene Westen, Frankfurt a.M. 2004, S. 175.

schenrechtlichen Universalismus mit umfasst. Daraus wiederum folgt, dass die Leitlinien staatlicher Einbürgerungspolitik durchaus menschenrechtlicher Bewertung unterliegen. Obwohl die Staaten in der Formulierung der Einbürgerungspolitik anerkanntermaßen einen weiten Ermessensspielraum haben, ist der Akt der Einbürgerung kein Ausfluss unbeschränkter staatlicher Souveränität, sondern die Ausübung staatlicher Verantwortung für die volle Verwirklichung der Menschenrechte, die eben auch die „mittelbaren", an die Staatsbürgerschaft geknüpften Menschenrechte einschließt.

Die Staaten sind deshalb gehalten dafür zu sorgen, dass diejenigen Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft im Lande gefunden haben, tatsächlich *Zugang zu den Staatsbürgerrechten* als „mittelbaren Menschenrechten" finden können. Dieses Postulat folgt nicht nur aus dem Anspruch der Menschenrechte, sondern auch aus dem Selbstverständnis der freiheitlichen Demokratie. „Kein demokratischer Staat", so Michael Walzer, „kann die Etablierung dauerhafter Statusunterschiede zwischen Bürgern und Fremdlingen zulassen (auch wenn es Übergangsstadien von der einen zur andern politischen Identität geben kann)."[8] Das novellierte Staatsangehörigkeitsgesetz trägt dem insofern Rechnung, als es einen Anspruch auf Einbürgerung nach achtjährigem rechtmäßigem Aufenthalt statuiert.[9]

Auch bei der praktischen Umsetzung des Staatsangehörigkeitsgesetzes sowie in der öffentlichen Diskussion darüber sollte indessen deutlich werden, dass die Verleihung der Staatsbürgerschaft weder ein staatlicher Gnadenakt noch eine aus freiem Ermessen gewährte Belohnung für besondere Integrationsleistungen ist. Einbürgerungswillige sind keine Bittsteller, sondern haben einen Anspruch darauf, im Verfahren der Einbürgerung als Rechtssubjekte angemessen und diskriminierungsfrei behandelt zu werden.

Die Anerkennung des Menschen als *Rechtsperson* folgt unmittelbar aus der gebotenen Achtung der Würde des Menschen als eines Verantwortungssubjekts. Einbürgerungswillige haben deshalb ein Anrecht darauf, die Bedingungen und Hürden der Einbürgerung im Einzelnen zu kennen und die Gründe einer etwaigen Ablehnung zu erfahren. In einem freiheitlichen Rechtsstaat, der sich zur Achtung der Rechtspersonalität des Menschen bekennt, muss auch die Praxis des Einbürgerungsverfahrens den Gesichtspunkten von Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit genügen, durch die es den Betroffenen überhaupt erst möglich wird, sich im Verfahren als handelnde Subjekte zu behaupten.

Auch das menschenrechtliche *Diskriminierungsverbot* steht in engstem Zusammenhang mit der Menschenwürde, die als oberster Wert keine interne Abstufung zulässt. Das Diskriminierungsverbot ist daher ein Strukturmerkmal der Menschenrechte. Dass es auch bei der Einbürgerung Beachtung finden muss, hat kürzlich der Antirassismusausschuss der

8 Michael Walzer, Sphären der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M. 1992, S. 105.
9 Vgl. § 10 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz.

Vereinten Nationen klargestellt.[10] Deshalb wäre beispielsweise eine Einbürgerungspolitik, die darauf abzielte, durch Aufbau besonderer Hürden gegenüber ethnischen, kulturellen oder religiösen Minderheiten einen möglichst homogenen Staatsbürgerverband zu schaffen, menschenrechtlich nicht legitim. Der Vorwurf, dass bestimmte Testverfahren wie etwa der baden-württembergische Leitfaden eine Filterfunktion zulasten von Menschen mit muslimischem Hintergrund entfalten, gewinnt von dorther seine menschenrechtliche Brisanz.

III. „Leitkultur" als Maßstab der Integrationsbereitschaft?

Die Aufnahme in den politischen Verband der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ist weit mehr als ein formaler Rechtsakt. Es geht dabei nicht nur um den „deutschen Pass", wie es oft lapidar heißt. Vielmehr schafft die Einbürgerung die Voraussetzungen dafür, dass die Betroffenen die Gesellschaft, in der sie leben, politisch mitgestalten und dabei demokratische Verantwortung übernehmen können. Deshalb ist die Erwartung legitim, dass Einbürgerungswillige sich mit den Grundlagen der Gesellschaft – ihren fundamentalen Werten, Normen und Institutionen – auseinandersetzen und in der Lage sein sollen, sich in der Sprache dieser Gesellschaft zu verständigen. Integrationskurse oder Staatsbürgerschaftskurse, die dazu dienen, entsprechende Kenntnisse, sofern nicht schon vorhanden, zu vermitteln, sind insofern eine sinnvolle Einrichtung.

Die an Einbürgerungswillige gerichtete Erwartung, dass sie sich auf die Werte, Normen, Institutionen und vor allem die Sprache des Landes einlassen, wird gelegentlich unter dem Begriff einer allgemein verbindlichen „Leitkultur" vorgetragen. Dieser Begriff hat teilweise zu scharfen Kontroversen geführt, die bis heute anhalten. Die Befürworterinnen und Befürworter einer verbindlichen Leitkultur sehen darin die Chance, die Gemeinsamkeiten zwischen autochthonen Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft und Zugewanderten zu festigen. Gegnerinnen und Gegner dieses Konzepts befürchten hingegen, dass eine politisch forcierte Leitkultur, gewollt oder ungewollt, auf einen politischen Homogenisierungsdruck hinauslaufe, mit dem kulturelle Minderheiten vor die Alternative von Assimilation oder diskriminierender Ausgrenzung gestellt werden könnten.

Löst man den Begriff der Leitkultur aus dem polemischen Debattenkontext, wird man zunächst feststellen müssen, dass ihm keineswegs per se eine autoritäre oder diskriminierende Bedeutung anhaftet. Der Begriff der Leitkultur ist für ganz unterschiedliche – liberale, republikanische oder konservative – Lesarten offen. Er changiert gleichsam zwischen einem Habermasschen Verfassungspatriotismus, der die Normen und Institutionen des demokratischen Verfassungsstaates an eine gelebte Praxis des öffentlichen Diskurses rück-

10 Vgl. CERD [= Committee for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination], General Recommendation Nr. 30 (2004): "Take into consideration that in some cases denial of citizenship for long-term or permanent residents could result in creating disadvantage for them in access to employment and social benefits, in violation of the Convention's anti-discrimination principles." CERD ist der für die Überwachung der Antirassismuskonvention der Vereinten Nationen von 1965 zuständige Fachausschuss.

bindet, und einer konservativen Identitätspolitik, die den Vorrang bestimmter kultureller Traditionsbestände gegen gesellschaftliche Pluralisierungsprozesse festschreiben will. Die Vielzahl der Attribute, mit denen der Begriff der Leitkultur in den vergangenen Jahren versehen wurde – deutsch, europäisch, westlich, aufgeklärt, liberal, demokratisch, republikanisch usw. – belegt in der Tat die semantische Weite dieses Konzepts.

Seit der Begriff der Leitkultur vor einigen Jahren Eingang in die hiesige Debatte gefunden hat, fungiert er im politischen Diskurs jedoch fast durchgängig als polemischer Kontrapunkt zum Konzept der multikulturellen Gesellschaft, deren Abkürzung als „Multikulti" längst einen abwertenden Klang angenommen hat. So wurde etwa nach der Ermordung des niederländischen Publizisten Theo van Gogh im Deutschen Bundestag eine demokratische Leitkultur und zugleich der Abschied vom Multikulturalismus gefordert. Auch in den jüngeren Debatten um Zwangsverheiratungen und so genannte „Ehrenmorde" begegnet die Antithese von Leitkultur und multikultureller Gesellschaft immer wieder. Dass sich die Vorbehalte gegen die multikulturelle Gesellschaft in der allgemeinen Öffentlichkeit insbesondere gegen Menschen mit muslimischem Hintergrund richten, ist bei all dem offenkundig.
Es fällt außerdem auf, dass der Begriff der multikulturellen Gesellschaft vielfach mit dem Attribut der *Beliebigkeit* versehen wird, gegen die dann im Namen der Leitkultur *Verbindlichkeit* angemahnt wird. In dieser diskursiven Konstellation aber gewinnt der Begriff der Leitkultur – bei aller semantischen Offenheit, die ihm von Haus aus eigen ist – leicht eine antipluralistische Schlagseite.

Die Anmahnung von Verbindlichkeit im gesellschaftlichen Umgang miteinander und die Besinnung auf ein gemeinsames Wertefundament sind sicherlich berechtigt. Sie haben auch in der Einbürgerungsdiskussion ihren Sinn – etwa wenn es um die Ausgestaltung von Integrations- oder Staatsbürgerschaftskursen geht. Wer den kategorialen Gegensatz von Verbindlichkeit versus Beliebigkeit jedoch als Kontrast von Leitkultur und Multikulturalismus ausbuchstabiert, baut eine falsche Alternative auf. Er verkennt oder verdeckt die Möglichkeit, normative *Verbindlichkeit im Konzept der multikulturellen Gesellschaft selbst* zu verankern. Genau dies ist in den Menschenrechten angelegt. Denn von den Menschenrechten her lässt sich ein Konzept von Multikulturalismus entwickeln, das an das normative Prinzip der freien und gleichberechtigten Selbstbestimmung der Menschen rückgebunden und deshalb das *Gegenteil von Beliebigkeit* ist.

Die in den Menschenrechten gewährleistete freie und gleichberechtigte Selbstbestimmung beinhaltet auch *kulturelle Freiheitsrechte*. Dazu zählt vor allem die Religionsfreiheit, die über die persönliche Glaubens- und Gewissensfreiheit hinaus auch äußerlich sichtbare Manifestationen religiös oder weltanschaulich orientierter Lebensführung umfasst.[11]

11 Als ein in Artikel 4 des Grundgesetzes ohne Gesetzesvorbehalt garantiertes Grund- und Menschenrecht kommt der Religionsfreiheit in der deutschen Verfassungsordnung ein besonders hoher Rang zu. Sie ist außerdem in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 9) sowie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 18) verankert.

Auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht[12] schließt kulturelle Aspekte der Lebensgestaltung, darunter die Ausübung und Pflege der Herkunftssprache, ein. Zu beachten sind schließlich außerdem spezifische Rechte kultureller Minderheiten, zu deren Einhaltung sich Deutschland durch Ratifikation internationaler Konventionen verpflichtet hat.[13]

Dass Menschen ihre religiösen oder nichtreligiösen Überzeugungen privat und öffentlich zum Ausdruck bringen, ihr Leben – für sich selbst und in Gemeinschaft mit anderen – nach ihren Überzeugungen gestalten, ihre religiösen, kulturellen und sprachlichen Traditionen pflegen und an die nachfolgenden Generationen weitergeben, ist demnach ihr selbstverständliches Recht. Eine pluralistische Gesellschaft, die die *Freiheit der Menschen in Fragen kultureller Selbstbestimmung* respektiert, wird deshalb unter den Bedingungen zeitgenössischer Migration immer auch eine multikulturelle Gesellschaft sein. In diesem Sinne gibt es einen positiven Zusammenhang von Menschenrechten und Multikulturalität. Eine den Menschenrechten verpflichtete Integrations- und Einbürgerungspolitik kann diesen Zusammenhang nicht ignorieren und kann sich deshalb nicht pauschal in Gegensatz zur multikulturellen Gesellschaft setzen.

Kulturelle Vielfalt ist im Kontext der Menschenrechte freilich kein Selbstzweck, sondern Folge der gebotenen *Anerkennung freier Selbstbestimmung*, die auch die im weitesten Wortsinne kulturellen Dimensionen persönlicher und gemeinschaftlicher Lebensgestaltung (wie Religion, Sprache, Lebensstile usw.) umfasst. Im Gegensatz zu einem Kulturromantizismus, der sich dem Ziel der Bewahrung kultureller Traditionen verschreibt und sich gegenüber etwaigen autoritären Strukturen innerhalb solcher Traditionen gelegentlich als blind erweist, stecken die Menschenrechte deshalb von vornherein auch *Grenzen möglicher multikultureller Toleranz* ab. Sie schließen die Anerkennung autoritärer und diskriminierender Praktiken, selbst wenn diese im Namen von Religion oder Kultur propagiert bzw. durchgeführt werden sollten, kategorisch aus. Es versteht sich von selbst, dass ein von den Menschenrechten her verstandener Multikulturalismus beispielsweise mit der Duldung von Zwangsehen oder so genannten „Ehrenmorden" unvereinbar ist.[14]

Der Begriff der Leitkultur ist in seiner semantischen Weite einerseits zu unbestimmt, als dass er geeignet wäre, berechtigte Erwartungen an kulturelle Integrationsleistungen von Einbürgerungswilligen mit der nötigen Klarheit zu transportieren. Andererseits signalisiert

12 Art. 2 Abs. 1 GG.

13 Die in der europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten verbürgten kulturellen Minderheitenrechte kommen nach offizieller deutscher Lesart nur den traditionellen autochthonen Minderheiten – Sorben, Dänen, Friesen, Sinti und Roma – zu und haben insofern für die deutsche Migrations- und Integrationsdebatte bislang keine größere Bedeutung erlangt. Der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte formulierte Artikel zum Minderheitenschutz (Art. 27) ist nach Auffassung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen hingegen prinzipiell auch auf in jüngerer Zeit zugewanderte religiöse, kulturelle und sprachliche Minderheiten anwendbar. Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Die „General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S. 97ff.

14 Vgl. Heiner Bielefeldt, Zwangsheirat und multikulturelle Gesellschaft. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2005.

er aufgrund seiner typischen diskursiven Verwendung als Gegenbegriff zur multikulturellen Gesellschaft einen politischen Homogenisierungsdruck, durch den kulturelle Minderheiten vor die Alternative von Assimilation oder Marginalisierung gestellt werden. Dies wiederum rechtfertigt die Annahme, dass das Konzept der Leitkultur die von seinen Befürwortern erhoffte integrative Signalwirkung faktisch nicht entfalten kann. Statt eine Einladung zur Mitgestaltung der Gesellschaft zu vermitteln, die gleichzeitig an bestimmte Bedingungen geknüpft ist, stellt die Forderung einer Leitkultur wohl eher eine Hürde für die Integration dar.

Es spricht deshalb viel dafür, auf den Begriff der Leitkultur zu verzichten. Das darin enthaltene berechtigte Anliegen, nämlich die Anmahnung von Verbindlichkeit im Umgang miteinander und die Besinnung auf ein gemeinsames Wertefundament, lässt sich auch anders formulieren. Die Menschenrechte bieten dabei entscheidende Orientierung. Indem sie den legitimen kulturellen Pluralismus von der freien und gleichberechtigten Selbstbestimmung der Menschen her begründen, ziehen sie dem Konzept einer multikulturellen Gesellschaft *normative Konturen* und auch *Grenzen* ein. Im Unterschied zum semantisch sehr offenen Begriff der Leitkultur sind die Menschenrechte im Grundgesetz und in anderen verbindlichen Dokumenten außerdem klar formuliert. Ihre Anerkennung kann von allen hier lebenden Menschen, insbesondere von Einbürgerungswilligen, mit Recht erwartet werden.[15]

Zweifellos geht kulturelle Integration über die allgemeine Anerkennung der Menschenrechte hinaus. Sie impliziert auch die Bereitschaft zur positiven Begegnung, zur Mitverantwortung an der Gesellschaft und – wichtigste Voraussetzung all dessen – zum Erlernen der Landessprache. Die Anerkennung der Menschenrechte ist deshalb keine hinreichende, wohl aber eine notwendige Bedingung kultureller Integration. Sie wird nicht nur von den Einbürgerungswilligen verlangt, sondern fungiert zugleich als Maßstab einer freiheitlichen Integrationspolitik, die deshalb darauf achten muss, nicht in einen abstrakten Antagonismus zum mittlerweile bestehenden kulturellen, religiösen und sprachlichen Pluralismus der Gesellschaft zu geraten.

---

15 Die Befürworter einer Leitkultur geben gelegentlich zu bedenken, dass auch die Menschenrechte Ausdruck einer bestimmten, nämlich der westlichen Kultur seien. In der Tat sind die Menschenrechte zunächst in Europa und Nordamerika formuliert und politisch wirksam geworden. Daraus zu schließen, dass die Menschenrechte ein exklusives Erbe der westlichen Kultur seien, wäre aber historisch und systematisch verfehlt. Historisch lässt sich dagegen einwenden, dass die Menschenrechte auch im Westen gegen teilweise massive Widerstände politisch durchgesetzt werden mussten. Sie sind demnach weniger das Produkt einer gleichsam organischen Entfaltung spezifisch westlicher kultureller Potenziale als vielmehr das Ergebnis einer konflikthaft verlaufenen Lerngeschichte, die im Übrigen auch in Europa keineswegs abgeschlossen ist. In systematischer Hinsicht gilt es außerdem klarzustellen, dass sich der universale Geltungsanspruch der Menschenrechte gegen die schlichte Identifizierung mit einer bestimmten kulturellen Tradition sperrt. Er impliziert das Postulat, dass die der Entstehung der Menschenrechte zugrunde liegenden Erfahrungen, Lernprozesse und Einsichten prinzipiell *interkulturell „übersetzbar"* sein müssen. Dies bedeutet, dass die Menschenrechte, obwohl sie historisch erstmals im „Westen" zum Durchbruch gelangt und dabei von manchen europäischen kulturellen Traditionen geprägt worden sind, dennoch ausdrücklich einer *Anerkennung und Würdigung von unterschiedlichen kulturellen Perspektiven* her offen stehen. Vgl. dazu Heiner Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte, Darmstadt 1998.

IV. Verfassungspolitische Loyalität und ihre Überprüfung

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur eine „Geschäftsgrundlage" zur Regelung der Kompetenzbereiche staatlicher Institutionen. Es enthält auch substanzielle Werte: die Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte, das Demokratieprinzip, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Nicht zufällig wird die Anerkennung der Menschenrechte im Grundgesetz als ein *Bekenntnis* formuliert. Im Anschluss an die Feststellung, dass Achtung und Schutz der unantastbaren Menschenwürde „Verpflichtung aller staatlichen Gewalt" sind, heißt es: „Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt." (Art. 1 Abs. 2 GG)

Ein aktives Eintreten für die Verfassung geht deshalb über die bloße Rechtsbefolgung hinaus; es hat wesentlich zu tun mit Überzeugung und persönlicher Einstellung. Politische Loyalität gegenüber einer Verfassungsordnung, die ihrerseits auf das Bekenntnis zu Menschenwürde und Menschenrechten gegründet ist, bezieht in gewisser Weise auch den Bereich der Gesinnung mit ein. Die Erwartung, dass Einbürgerungswillige sich auch innerlich auf die Verfassung und die in ihr verkörperten Werte einlassen, ist deshalb auf den ersten Blick alles andere als abwegig.

Dennoch ist der Protest gegen einen staatlichen „Gesinnungstest", wie er in Gestalt des baden-württembergischen Leitfadens für Einbürgerungswillige bekannt geworden ist, berechtigt. Denn Fragen der Gesinnung lassen sich von Staats wegen nicht überprüfen. Mehr noch: Der Versuch einer solchen Prüfung kann entwürdigend sein. Mit einem Gesinnungstest überschreitet der Staat nicht nur eine *faktische*, sondern auch eine *normative* Grenze seiner Kompetenz: Nicht nur *kann* er eine Überprüfung der Gesinnung letztlich nicht leisten, er *darf* einen solchen Versuch auch nicht in Angriff nehmen.

Der innerste Kern der menschlichen Persönlichkeit – das Gewissen als die letzte Instanz sittlicher Orientierung – stellt eine unüberschreitbare Grenze staatlichen Eingreifens dar. Der Respekt dieser Grenze unterscheidet den Rechtsstaat vom Tugendstaat. Diese Unterscheidung bedeutet nicht, dass die moralische Dimension menschlichen Lebens für die Rechtsordnung belanglos wäre. Im Gegenteil: *Gerade weil* der Rechtsstaat sich durch die Achtung vor der Würde des Menschen als eines sittlichen Verantwortungssubjekts definiert, kann er Fragen der inneren Einstellung – Gewissensfragen oder Gesinnungsfragen – nicht unmittelbar zum Gegenstand staatlichen Handelns und staatlicher Bewertung machen. Vielmehr beschränkt sich der Rechtsstaat auf die Regelung und Bewertung äußerlich sichtbaren Verhaltens. Nur wenn eine innere Gesinnung des Menschen sich in faktischem Verhalten äußerlich manifestiert, kann sie – insofern *mittelbar* – in den Brennpunkt staatlicher Regelungskompetenz geraten.

Die verfassungspolitische Loyalität, die der Staat von Einbürgerungswilligen mit Recht verlangt, lässt sich daher *nur teilweise staatlich überprüfen*. Die innere Einstellung, ob-

wohl für menschliches Handeln tragend, bleibt unmittelbarer staatlicher Kontrolle hingegen entzogen. Dies gilt es zu respektieren. Wenn der Staat diese Grenze überschreitet, besteht die Gefahr, dass er in eine inquisitorische Verdachtslogik gerät, die weder mit der Würde der betroffenen Menschen noch mit den Prinzipien des Rechtsstaats vereinbar ist.

Wer versucht, das Innere menschlicher Gesinnung – ohne Rekurs auf faktisches Verhalten – unmittelbar zum Gegenstand äußerer Überprüfung zu machen, wird feststellen, dass er dabei niemals „eindeutige" Ergebnisse erzielen kann. Nicht einmal in der eigenen persönlichen Gewissenserforschung wird das Innere dem Menschen vollends transparent. Erst recht gilt dies für Überprüfungen seitens des Staates. Die Suche nach Eindeutigkeit führt daher, wenn sie sich unmittelbar auf die Gesinnungsebene richtet, zwangsläufig ins Bodenlose. Sie kann im Extremfall inquisitorische Züge annehmen und in eine Logik des Verdachts abrutschen, bei der es kein Halten mehr gibt und die, wie bereits Kant festgestellt hat, die Fundamente des Rechtsstaats zu beschädigen droht.[16] Auch deshalb hat die strikte Selbstbeschränkung des Rechtsstaats auf die Regelung und Bewertung äußeren Verhaltens ihren guten Sinn.

Den Rechtsakt der Einbürgerung vom Ergebnis eines anlassunabhängigen Tests der inneren Einstellungen abhängig zu machen, wäre rechtsstaatlich höchst bedenklich. Noch problematischer wäre eine rückwirkende Aberkennung der Staatsbürgerschaft, wie sie vom baden-württembergischen Innenministerium für den Fall von Falschangaben angedroht wird – und zwar selbst dann, wenn die Betroffenen dabei staatenlos werden. Eine solche Maßnahme stünde in Widerspruch zum Grundgesetz, das in Artikel 16 Absatz 1 Schutz vor der Aberkennung der Staatsangehörigkeit gewährt und den unfreiwilligen Verlust der Staatsangehörigkeit bei drohender Staatenlosigkeit ganz ausschließt.[17] Die Frage, unter welchen Bedingungen gleichwohl eine „erschlichene" Einbürgerung aberkannt werden kann, ist derzeit rechtlich umstritten.[18] In jedem Fall aber wäre es ein Verstoß gegen rechtsstaatliche Prinzipien von Transparenz und Berechenbarkeit, wollte der Staat eine so einschneidende Maßnahme wie die Aberkennung der Staatsbürgerschaft von den in aller Regel uneindeutigen Ergebnissen einer Befragung nach inneren Werthaltungen abhängig machen.

Es spricht daher alles dafür, bei der Überprüfung verfassungspolitischer Loyalität von Einbürge-

16 Kant hat davor gewarnt, Gesinnungsfragen („ethische Zwecke") zum Gegenstand des Rechtszwangs zu machen. Vgl. Kant, Die Religion innerhalb der Grenzen der bloßen Vernunft, Akademie Ausgabe, Bd. VI, S. 96: „Weh aber dem Gesetzgeber, der eine auf ethische Zwecke gerichtete Verfassung durch Zwang bewirken wollte! Denn er würde dadurch nicht allein das Gegenteil der ethischen bewirken, sondern auch seine politische untergraben und unsicher machen."

17 Vgl. Art. 16 Abs. 1 GG: „Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden. Der Verlust der Staatsangehörigkeit darf nur aufgrund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird."

18 Vgl. Kathrin Engst, Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 7/2005, S. 227-234.

rungswilligen, wie im geltenden Recht vorgesehen, an das *faktische Verhalten* der Betroffenen anzuknüpfen. Nur im Falle begründeter – d.h. auf Tatsachen gestützter – Zweifel kann der Staat im Einzelfall auf weitergehende Auskünfte und Klarstellungen bestehen.[19]

Die im baden-württembergischen Fragebogen angesprochenen Themen – autoritäre Familienstrukturen, antisemitische Klischees, Ablehnung Homosexueller – stehen für reale Probleme, die in bestimmten Migrantenmilieus verstärkt vorkommen. Ohne Zweifel gehören diese Themen deshalb in die öffentliche Integrationsdebatte. Dass sie aber *einbürgerungswilligen Individuen* – unabhängig von deren konkretem Verhalten – als *Pauschalverdacht* entgegengehalten werden, ist unverhältnismäßig. Zur Lösung der bestehenden Probleme trägt dies nichts bei, und die Betroffenen werden auf diese Weise von Staats wegen dazu gedrängt, sich förmlich von Positionen und Praktiken zu distanzieren, die ihnen womöglich völlig absurd vorkommen. Die staatliche Verwaltung steht damit in der Gefahr, den permanenten „Erklärungsdruck", den viele Menschen mit muslimischem Hintergrund als alltägliche gesellschaftliche Diskriminierung erleben, fortzusetzen und zu verstärken.[20]

Das zur Verteidigung des Leitfadens angeführte Argument, es gehe in den Fragen lediglich um einen selbstverständlichen verfassungspolitischen Minimalkonsens, kann diese Bedenken nicht ausräumen. Gerade solche Menschen, die die Normen des Grundgesetzes als Selbstverständlichkeit betrachten, mögen es als diskriminierend erleben, wenn man ihnen abverlangt, dass sie dies noch einmal ausdrücklich bekräftigen und skeptische Rückfragen ausräumen sollen. Die *„Selbstverständlichkeit"* in der Erwartung verfassungspolitischer Loyalität sollte sich in einem Rechtsstaat vielmehr darin ausdrücken, dass er, soweit es keine konkreten Hinweise auf das Gegenteil gibt, diese Loyalität *als gegeben unterstellt*. Dies wäre ein angemessener Beleg für einen selbstbewussten Umgang des Staates mit der Verfassungsordnung und den sie tragenden Werten.

Sowohl um der Rechtsstaatlichkeit willen als auch aus Achtung vor dem menschenrechtlichen Diskriminierungsverbot sollte der baden-württembergische Leitfaden deshalb zurückgezogen werden. Als Modell für eine Weiterentwicklung der Einbürgerungspolitik ist er ungeeignet und weist in die falsche Richtung.

---

19 Vgl. § 10 Abs. 1 sowie § 11 Abs. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz.

20 Zwar legt die baden-württembergische Landesregierung Wert auf die Feststellung, dass der Leitfaden unabhängig vom religiösen Bekenntnis oder Hintergrund der Antragsteller Anwendung finden soll; sie hat damit die ursprüngliche Position des Innenministeriums korrigiert, das die spezifische Ausrichtung des Fragebogens auf Muslime zunächst ausdrücklich betont hatte. Die Art der Fragen lässt aber nach wie vor erkennen, dass der Leitfaden insbesondere von Zweifeln an der kulturellen und verfassungspolitischen Integrationsbereitschaft muslimischer Einbürgerungswilliger inspiriert ist.

Deutsches Institut für Menschenrechte

German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27

D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de