

GRUNDRECHTE IM KULTURKONFLIKT

DER BEITRAG DER GRUNDRECHTE ZUR INTEGRATION IN DER EINWANDERUNGSGESELLSCHAFT

Walter Kälin

I. GRUNDLAGEN

- (1) Die Inanspruchnahme v.a. religiöser Freiheit durch Angehörige eingewanderter Minderheiten kann zu Konflikten führen und dadurch unter Umständen destabilisierend wirken. Kulturelle Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft lassen sich allerdings in grundrechtlichen Kategorien austragen. Die Freiheiten der Verfassung sind juristisch von Bürgerrechten zu Menschenrechten geworden sind, d.h. sie können von allen Menschen ungeachtet ihrer Herkunft beansprucht werden.
- (2) Dies führt zu einem der normativen Grundprobleme der Einwanderungsgesellschaft, nämlich der Frage nach dem richtigen Verhältnis zwischen Assimilation und Differenz: Assimilation meint dabei Eingliederung in die Mehrheitsgesellschaft im Sinne der Übernahme der Werte und Verhaltensweisen der Mehrheit. Von Differenz lässt sich demgegenüber sprechen, wo Menschen sich selbst von der Mehrheit kulturell abgrenzen oder aber von dieser als Andersartig eingestuft und behandelt werden.
- (3) Ausgangspunkt für den sachgerechten Umgang mit kulturell geprägten Konflikten sind zwei Überlegungen:
 - (a) *Kulturelle Vielfalt ist wesentliches Element jeder freiheitlichen Ordnung und deshalb zu achten und zu schützen:* Der grundrechtsbezogene Verfassungsstaat darf nicht das Monopol beanspruchen, für alle Menschen inhaltlich festzulegen, was gutes Leben bedeutet, und entsprechend Partei für bestimmte Lebensentwürfe zu ergreifen. Vielmehr überlässt er diese Entscheidung den autonomen Mitgliedern einer in der Folge grundrechtlicher Freiheit grundsätzlich pluralistischen Gesellschaft. In Hinblick auf die Erhaltung der Lernfähigkeit von Staat und Gesellschaft besteht ein Interesse daran, dass Individuen in einem Kontext leben können, welcher vielfältig genug ist, um echte Wahlmöglichkeiten zu ermöglichen (Kymlicka: „context of choice“). Zudem erfordert der Respekt für die Menschenwürde dort Anerkennung kultureller Identitäten, wo deren Verkennung Menschen herabwürdigt und damit Leiden verursacht (Taylor: Politik der Anerkennung). Wie J.P. MÜLLER betont hat, bleibt es ein Grundbedürfnis des Menschen, „als wertvolles Wesen respektiert und geachtet zu werden, das ... seine

Werthhaftigkeit nicht aus der Einpassung oder Einfügung in [ein] Menschenbild bezieht,, das vom Staat oder der Mehrheit vorgeformt ist¹.

- (b) Gleichzeitig darf *der Verfassungsstaat seine eigene Identität nicht aufgeben*. Demokratische und rechtsstaatliche Grundwerte und Prinzipien bilden die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Menschen in Autonomie und Vielfalt miteinander zusammen leben können. Die einzige Homogenität, auf die er angewiesen ist, bleibt, wie J.P. MÜLLER in Erinnerung gerufen hat, die allen gleiche „Bereitschaft, Differenzen anzuerkennen, Pluralität gelten zu lassen, Dissense nicht zu unterdrücken und die Menschen, die dahinter stehen, nicht zu vergewaltigen“². Grundwerte und -prinzipien wie Chancengleichheit für alle, Nichtdiskriminierung, Verzicht auf gewaltsame Konfliktlösungen oder Toleranz gegenüber Andersdenkenden sind deshalb auch gegenüber kulturell abweichenden Ansprüchen zu verteidigen.
- (4) Grundrechtlich entspricht dem Begriffspaar Assimilation/Differenz der Dualismus von Rechtsgleichheit und rechtlich geschützter Freiheit. Die Gerichtspraxis moderner Verfassungsstaaten zeigt, dass die Behandlung von Migrantinnen und Migranten nicht eindeutig einem dieser Pole zugeordnet werden kann. Vielmehr ist differenziert zu entscheiden, wo die Grundrechte Gleichbehandlung ungeachtet des religiösen oder ethnisch-kulturellen Hintergrundes von Menschen fordern und wo sie den Schutz kultureller Autonomie in den Vordergrund rücken.
- (5) Die Spannung zwischen Assimilation und Differenz bzw. zwischen Gleichheit und Freiheit lässt sich entschärfen oder gar auflösen, wenn der Gedanke der Herstellung von *Integration* zum Ausgangspunkt genommen wird. Grundrechte müssen auf das Ziel einer freiheitlichen und gerechten Staats- und Gesellschaftsordnung ausgerichtet sein, an welcher alle Menschen ungeachtet ihrer kulturellen Ausrichtung und ethnischen Herkunft teilhaben können, d.h. in welche sie *integriert* sind. Diese staatliche Integration setzt ein Mindestmass an gesellschaftlicher „Teilhabe an der Struktur“³ der Aufnahmegesellschaft (z.B. an Arbeit, Statussystem, politischer Partizipation), d.h. Integration von Individuen in die „machthaltige Gliederung“⁴ der Gesellschaft voraus.
- (6) Die Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem freiheitsrechtlichen Anspruch auf ethnisch-kulturelle Autonomie und dem durch die Rechtsgleichheit abgesicherten Grundsatz der Gleichberechtigung und Gleichbehandlung ist unter dem Gesichtspunkt der Herstellung oder zumindest Erleichterung der Integration von Migrantinnen und Migranten zu bestimmen. Dabei ist es hilfreich, zwischen den drei Sphären des Staatlichen, des Öffentlichen und des Privaten zu unterscheiden.

¹Jörg P. Müller, Wann existiert ein demokratischer Staat?, ZSR 1998, I Hb., S. 142.

²Müller (Anm.1), S. 144.

³Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften, Forschungspolitische Früherkennung Nr. 119, Bern 1992, S. 12.

⁴Ders., S. 11 Anm. 2.

II. SPHÄREN GRUNDRECHTLICHER INTEGRATION

1. DIE STAATLICHE SPHÄRE: RECHTSGLEICHHEIT

- (1) Soweit Migrantinnen und Migranten sich direkt im Zugriffsbereich des Staates befinden, dient das *Verbot der Diskriminierung durch Gesetzgeber und rechtsanwendende Behörden* der strukturellen Integration. Es untersagt mit seinem Verbot von Unterscheidungen, welche an verpönten Merkmalen wie Rasse, ethnische Herkunft und Religion anknüpfen, Menschen in Lebensbereichen, welche nicht durch ein spezifisches Grundrecht geschützt werden, bzw. bei der Beschränkung des Zugangs zu Institutionen oder staatlichen Leistungen aus kulturellen Gründen zu benachteiligen. Das Diskriminierungsverbot steht damit für das Verbot des kulturellen Diskurses und der Rücksichtnahme auf ethnische Merkmale im Bereich der strukturellen Integration und ist damit geeignet, diese zu fördern. Da Diskriminierung Herabsetzung wegen Merkmalen wie Rasse, Religion und ethnische Herkunft bedeutet, vermag ihr Verbot darüber kulturelle Identitäten auf der Basis der Gleichheit zu stärken. Dieses Verbot gilt allerdings nicht absolut. Wo sich zeigt, dass scheinbar neutrale Kriterien sich im Sinn einer indirekten Diskriminierung negativ auf ethnisch-kulturelle Minderheiten und ihre Angehörigen auswirken, muss der Staat ihre Benachteiligung berücksichtigen und z.B. durch Befreiung von Pflichten ausgleichen.
- (2) Neben dem Diskriminierungsverbot sind hier die politischen Rechte von besonderer Bedeutung, welche im Sinne des Stimmrechts zwar auf die eigenen Staatsbürger beschränkt, in einem weiteren Sinn, welcher das Recht auf politische Meinungsäußerung mit einschließt, aber auch für jene Migrantinnen und Migranten gilt, welche das Bürgerrechts des Aufenthaltsstaates noch nicht erworben haben. Hier lassen sich - abgesehen vom Anspruch auf Achtung der Meinungsäußerungs- und Vereinigungsfreiheit etc. - aus den Grundrechten kaum direkte Ansprüche ableiten. Eine auf Integration bedachte Politik müsste sich aber ernsthaft mit der Frage befassen, wie eine bessere Beteiligung und Mitsprache von Migrantinnen und Migranten an Entscheidungsprozessen institutionalisiert werden könnte.

2. DIE SPHÄRE DES ÖFFENTLICHEN: INTERESSENAUSGLEICH

- (1) In dieser mittleren Sphäre bewegen sich Menschen teilweise in staatlichen (Schule) und z.T. in nichtstaatlichen (z.B. Wirtschaft, Arbeits- oder Wohnungsmarkt, Medien etc.) Institutionen und Handlungszusammenhängen. Dabei spielen sie soziale Rollen, welche über den Bereich des Privaten hinausgehen und damit öffentlichkeitsrelevant werden. Gleichzeitig sind sie Einflussnahmen des Staates ausgesetzt, der steuernd, kontrollierend oder fördernd in die öffentliche Sphäre eingreift.
- (2) Der strukturellen Integration dient die *Einräumung kultureller Autonomie* in jenen Bereichen, in welchen das Festhalten an kulturellen Werten mit den Anforderungen der entsprechenden Strukturen ohne weiteres vereinbar ist, oder wo eine Güterabwägung nahelegt, die strukturellen Anforderungen ohne wesentliche funktionelle Beeinträchtigungen an die kulturellen Praktiken anzupassen, um Betroffenen den Zugang zu erleichtern. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen:

- *Verzicht auf Uniformität*: Angehörige kultureller Minderheiten wollen sich oft integrieren, sie werden aber daran gehindert, wenn z.B. auf ihre religiösen Pflichten (z.B. Tragen bestimmter Kleidungsstücke) keine Rücksicht genommen wird: Weil auch ein Sikh mit einem Turban ein erfolgreicher Polizist⁵ und ein orthodoxer Jude mit der Kippa ein guter Armeeeingehöriger⁶ sein kann, ist hier auf Assimilation zu verzichten. Ebensovwenig beeinträchtigt das Tragen eines Kopftuches als solches den Schulerfolg einer Schülerin, weshalb ein entsprechendes Verbot integrationshindernd ist.
 - *Dispensationen*: Eine spezielle Technik der Zulassung kultureller Vielfalt ist die Freistellung von Pflichten. Schulische Dispensationen für religiöse Feiertage beispielsweise erlauben religiösen Minderheiten, ihre Kinder in öffentliche Schulen zu schicken, statt auf eigene Privatschulen auszuweichen, was nicht nur der strukturellen Integration, sondern auch der Assimilation im Sinne einer teilweisen Übernahme der grundlegenden Werte des Verfassungsstaates und der Mehrheitsgesellschaft als Resultat des schulischen Sozialisationsprozesses besser dient als der Zwang zum Rückzug in das kulturelle Ghetto ethnisch-religiös geprägter Privatschulen.
 - *Anerkennung und Förderung im Rahmen staatlicher Institutionen*: Das integrationspolitische Interesse daran, dass Menschen, die ihre kulturellen Traditionen wahren wollen, sich nicht in ihre eigenen sozialen Räume zurückziehen und die Abgrenzung von der Mehrheitsgesellschaft noch stärker betonen, kann auf der programmatischen Ebene der Grundrechte kulturelle Förderungsmassnahmen im Rahmen öffentlicher Institutionen (z.B. Sprachkurse in der Herkunftssprache) nahelegen.
- (3) Fälle, in welchen berechnigte Anliegen der strukturellen Integration und jene der kulturellen Autonomie miteinander in *Widerspruch* treten, sind schwieriger zu beurteilen:
- Eine sorgfältige *Güterabwägung* im Einzelfall ist in solchen Fällen besonders wichtig: Dabei spielen auf Seite der privaten Interessen der Grad potentieller Gewissenskonflikte oder die Frage, wie zentral eine bestimmte Praxis für die kulturelle Identität der betreffenden Menschen ist, eine grosse Rolle. Öffentliche Interessen sind z.B. besonders betroffen, wo die öffentliche Sicherheit oder auch Rechte externer Dritter schwerwiegend betroffen sind.
 - Der Gedanke der weltanschaulichen *Neutralität* des Staates kann insofern zur Konfliktvermeidung beitragen, als sich eine Haltung als sachgerecht erweist, mit welcher der Staat jede Stellungnahme zugunsten oder zulasten einer bestimmten religiösen Auffassung vermeidet und damit das Religiöse ganz aus seiner *eigenen* Aktivität ausgrenzt: In diesem Sinn lassen sich beispielsweise Verbote für Lehrpersonen rechtfertigen, Kleidungsstücke mit religiöser Bedeutung zu tragen⁷.
 - Bei Grundrechtskonflikten mit mehreren privaten Beteiligten, welche unterschiedliche Grundrechtsinteressen vertreten, helfen u.U. *verfahrensrechtliche Ansätze* weiter, wenn

⁵In Kanada ist aus Gründen der Religionsfreiheiten Sikhs erlaubt worden, im Polizeidienst den Turban zu tragen.

⁶Siehe dazu das Urteil des amerikanischen Supreme Court Goldman v Weinberger 475 U.S. 503 (1986),

⁷BGE 123 I 296.

im Namen kultureller Autonomie die Freiheit von Mitgliedern der Minderheit im Innenverhältnis beschränkt wird: So kann bei der Beurteilung der Frage, wie weit das Erziehungsrecht der Eltern geht und wo das Kindeswohl diesem Recht Schranken setzt, der Stellungnahme der betroffenen Minderjährigen, welche gemäss Art. 12 Kinderrechtskonvention einzuholen ist, besonderes Gewicht zukommen.

3. DIE SPHÄRE DES PRIVATEN: KULTURELLE AUTONOMIE UND DIE GRENZEN DER TOLERANZ

- (1) Die Sphäre des Privaten liegt dort, wo sich Menschen unter ihresgleichen befinden, d.h. wo das Innenverhältnis von Familie, Freundschaftsbeziehungen, religiösen Gruppen, kulturellen Vereinigungen oder wirtschaftlichen Netzwerken betroffen ist.
- (2) Das Private ist primärer Gegenstand grundrechtlichen Schutzes, welcher Selbstbestimmung und damit Vielfalt garantiert. Im privaten Raum muss sich der Staat aufs äusserste zurückhalten, falls er nicht der Versuchung erlegen will, seine Vorstellungen vom guten Leben durchzusetzen und die Vielfalt der Lebensbilder und Lebensweisen zu nivellieren. Die Sphäre des Privaten ist deshalb von kultureller Autonomie geprägt und die hier relevanten Grundrechte erlauben allen Menschen ungeachtet ihrer Herkunft und Nationalität, staatliche Eingriffe abzuwehren.
- (3) Diese Freiheit kann allerdings nicht schrankenlos sein. *Grenzen* der Rücksichtnahme auf religiös-kulturelle Minderheitenanliegen bestehen vor allem dort, wo
 - ein bestimmtes Verhalten bereits durch das Völkerrecht verboten ist: Dies trifft etwa auf das Verbot der Zwangsheirat (Art. 23 Abs. 2 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte) und der Beschneidung von Mädchen (Art. 24 Kinderrechtskonvention) zu;
 - Kinder physisch oder psychisch schwer gefährdet werden und der Schutz des Kindeswohls ein staatliches Eingreifen rechtfertigt, z.B. weil ihnen die nötige medizinische Versorgung versagt, sie körperlich schwer gezüchtigt oder durch religiöse Rituale einer Gefahr ausgesetzt werden, oder weil die Aussicht auf eine Verheiratung vor der Mündigkeit oder eine andere elterliche Massnahme sie in schwere Seelennot stürzt;
 - Erwachsene physisch oder psychisch schwer gefährdet werden, ohne dass sie sich einer bestimmten Behandlung freiwillig unterwerfen bzw. ohne dass sie die betreffende Gruppe verlassen können;
 - ein bestimmtes Verhalten durch den international-privatrechtlichen *ordre public* als unzulässig eingestuft wird, was z.B. für das Verbot des polygamen Eheschlusses auf dem eigenen Gebiet gilt;
 - das Verhalten gegen zentrale Bestimmungen des Privat- und Strafrechtes verstösst, ohne dass das Verbot indirekter Diskriminierung eine Befreiung von der Erfüllung gesetzlicher Pflichten rechtfertigt.

III. ZUSAMMENFASSUNG: REGELN FÜR DEN UMGANG MIT KULTURELLE GEPRÄGTEN GRUNDRECHTSKONFLIKTEN

Unter dem Gesichtspunkt der strukturellen Integration von Migrantinnen und Migranten lässt sich gesellschaftlicher Frieden in der Einwanderungsgesellschaft unter voller Erhaltung der Identität als Verfassungsstaat bei Beachtung folgender Regeln sicherstellen:

1. Grundsätzlich muss der Staat alle Menschen ungeachtet ihrer ethnischen, religiösen oder sonst kulturell geprägten Herkunft gleich behandeln (Grundsatz der Nichtdiskriminierung).
2. Kulturelle Differenz muss der Staat zulassen, wo eine Anwendung an sich neutraler Regelungen zu einer nicht rechtfertigungsfähigen, einseitigen Belastung und Herabsetzung von Angehörigen einer bestimmten ethnischen oder religiösen Gruppe führt und damit eine indirekte Diskriminierung bewirkt.
3. Gleiches gilt, wo Dispensationen von Pflichten und andere Formen der Zulassung von Differenz die Integration der Betroffenen in staatliche oder gesellschaftliche Institutionen erleichtert, ohne deren Aufgabenerfüllung ernsthaft zu gefährden bzw. gewichtige und überwiegende öffentliche Interessen oder wichtige Rechte privater Dritter zu missachten..
4. Im Übrigen gilt der Grundsatz, dass Freiheitsrechte wie Religionsfreiheit, das Erziehungsrecht der Eltern und die Freiheit von Ehe und Familie auch für Angehörige von Minderheiten gelten; Assimilationszwang in diesen Bereichen ist deshalb grundsätzlich verboten.
5. Grenzen der Toleranz sind erreicht, wo das Völkerrecht Privaten ein bestimmtes Verhalten verbietet (z.B. Verbot der Zwangsheirat), wo Erwachsenen, die sich einer bestimmten Praxis nicht freiwillig unterziehen, eine ernsthafte Gefahr für die physische und psychische Integrität droht, oder wo das Kindeswohl aus den gleichen Gründen ernsthaft gefährdet ist.
6. Zulässig ist es schliesslich, dass der Aufenthaltsstaat seinen ordre public, d.h. die zentralsten Wertgehalte der eigenen Rechtsordnung, auch gegenüber Migrantinnen und Migranten durchsetzt. Dabei ist allerdings auf die konkreten Auswirkungen für die Betroffenen Rücksicht zu nehmen, was beispielsweise Zurückhaltung dort nahelegt, wo ein solcher Schritt ohnehin benachteiligte Personen (z.B. Kinder aus polygamen Ehen) noch weiter benachteiligen würde.

Literaturhinweis: Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft, NZZ Buchverlag, Zürich 2000 (Fr. 58).