

Verfassungsrechtliches Integrationsziel: dogmatische Grundlagen, begrenzte Prägekraft und inhaltliche Ausrichtung

Sina Fontana

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Fontana, Sina. 2024. "Verfassungsrechtliches Integrationsziel: dogmatische Grundlagen, begrenzte Prägekraft und inhaltliche Ausrichtung." In *Deutschland als Einwanderungsland*, edited by Daniel Thym, 273–95. Tübingen: Mohr Siebeck.
<https://doi.org/10.1628/978-3-16-162459-9>.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

CC BY-NC-ND 4.0

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:
CC-BY-NC-ND 4.0: Creative Commons: Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitung
Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



Verfassungsrechtliches Integrationsziel

Dogmatische Grundlagen, begrenzte Prägestkraft und inhaltliche Ausrichtung

Sina Fontana

Ein verfassungsrechtliches Integrationsziel war von Beginn an im Grundgesetz angelegt und wird durch die Entwicklung der Bundesrepublik zum Einwanderungsland im Migrationskontext geprägt. Ausgerichtet ist das verfassungsrechtliche Integrationsziel auf Teilhabe, einschließlich demokratischer Integration im Sinne demokratischer Mitbestimmung. Zu dessen Verwirklichung sind sämtliche demokratische Räume in den Blick zu nehmen und etwaige Integrationshemmnisse auszuräumen.

In dem Zusammenspiel dieser demokratischen Räume verwirklicht sich die Integrationsfunktion des demokratischen Prozesses. Dieser offenbart zugleich Integrationsambivalenzen. Zwar entsteht ein integrativer Diskursraum für verschiedene gegebenenfalls konfligierende Meinungen und Interessen, einschließlich solcher von Menschen mit Migrationsgeschichte. Soweit nicht die Verfassung konkrete Vorgaben macht, wird aber die Entscheidung über die Zugehörigkeit durch die demokratische Mehrheit getroffen. Das betrifft neben der Zugehörigkeit zum Staatsvolk die integrative Öffnung der Rechtsordnung sowie die Formulierung wechselseitiger Integrationserwartungen. Bei alledem ist die Integration einschließlich der demokratischen Integration ein Prozess und Zustand, der nicht allein durch das Recht geregelt werden kann, sondern sich vielfach schlicht innerhalb gesellschaftlicher Freiräume vollzieht. Auf gesamtgesellschaftlicher Eben entsteht so ein Raum für ein Zusammenleben in Vielfalt.

I. Integrationsoffenheit der Verfassung

Während der Gebietszugang von Ausländern innerhalb der grund- und menschenrechtlichen Bindungen¹ weiterhin der souveränen Entscheidung des Staates obliegt,² entfaltet sich nach Gebietszugang mit dem bedingungslosen

¹ Marcel Kau, Ein Recht auf Migration?, in: Arnd Uhle (Hrsg.), Migration und Integration, 2017, S.19 (30); vgl. Florian Becker, Gebiets- und Personalhoheit des Staates, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XI, 3. Aufl. 2013, §230 Rn. 57.

² Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, §1210; Matthias

Geltungsanspruch der Verfassung dessen Integrationsoffenheit. Aus dieser Integrationsoffenheit lässt sich ein verfassungsrechtliches Integrationsziel ableiten.

1. Demokratische Gleichheit

Es widerspricht der im Demokratieprinzip angelegten demokratischen Gleichheit,³ wenn Menschen zwar dauerhaft dem Recht unterworfen, aber gleichzeitig von der Mitwirkung an der Rechtssetzung ausgeschlossen sind.⁴ Sofern das Wahlrecht deutschen Staatsangehörigen vorbehalten ist,⁵ ist dem Auseinanderfallen von Staatsvolk und Wohnbevölkerung⁶ im Wege des Staatsangehörigkeitsrechts zu begegnen.⁷ In diesem Sinne ist der Integrationsprozess bei fortdauerndem Verbleib im Bundesgebiet langfristig auf die Einbürgerung als Vollintegration⁸ ausgerichtet.⁹ Dieses Integrationsangebot des Staates kann seine Integrationswirkung als „Zeichen staatlicher Hinwendung“¹⁰ nur dann erfüllen, wenn die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen tatsächlich ermöglicht wird. Das gebietet zunächst eine entsprechende Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts, aber auch die Schaffung eines fördernden Integrationsangebots, wie es insbesondere in Gestalt der Integrationskurse¹¹ im Aufenthaltsgesetz erfolgt ist.

Auf diese Weise kommt der Staat nicht nur dem verfassungsrechtlich begründeten Individualinteresse von Menschen mit Migrationsgeschichte auf gleichberechtigte Teilhabe nach, sondern nimmt zugleich eine Fürsorgepflicht für

Herdegen, Völkerrecht, 21. Aufl. 2022, §27 Rn. 2; Karl Doehring, Völkerrecht, 2. Aufl. 2004, Rn. 853.

³ Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S.10; Ernst Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ders. (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 327; Günter Dürig, Die Menschenauffassung des Grundgesetzes, JR 1952, S.259 (262).

⁴ Hierauf hinweisend bereits Kelsen (Fn. 3), S. 16f.

⁵ Zu einer entsprechenden Auslegung des Volksbegriffs in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, BVerfGE 83, 37 (51); BVerfGE 83, 60 (71); Karl-Peter Sommermann, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 148; Helmut Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, DÖV 1983, S.1 (3).

⁶ Zu den demokratietheoretischen Bedenken Christoph Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 77; Alexander Somek, The Darling Dogma of Bourgeois Europeanists, European Law Journal 20 (2014), S.688 (700 f.).

⁷ BVerfGE 83, 37 (52); Böckenförde (Fn. 3), S. 314; Stephan Hobe, Das Staatsvolk nach dem Grundgesetz, JZ 1994, S.191 (194).

⁸ Julia Niesten-Dietrich, Integration und Staatsangehörigkeit, ZAR 2012, S.85 (86).

⁹ Von dieser Zielsetzung ausgehend sind die Voraussetzungen für die Einbürgerung formuliert und erleichtert worden; vgl. Gesetzentwurf von Abgeordneten, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drs. 14/533, S.18.

¹⁰ Gesetzentwurf von Abgeordneten, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drs. 14/533, S. 18.

¹¹ Vgl. §§ 43 ff. AufenthG.

das Gemeinwesen in einer funktional-differenzierten Gesellschaft wahr.¹² Er ebnet den Weg zur demokratischen Gleichheit aller Rechtsunterworfenen, mit der Folge, dass die Meinungen und Interessen aller Mitglieder der Gesellschaft in den politischen Entscheidungsprozess Einzug finden und am Abwägungsprozess teilhaben.¹³ Nur auf die Weise kann der demokratische Prozess seine Integrationsfunktion¹⁴ vollumfänglich erfüllen, nicht hingegen, wenn Meinungen und Interessen bestimmter Personen und Personengruppen dauerhaft gänzlich ausgeschlossen sind.

2. Grundrechtliche Zugehörigkeit

Darüber hinaus erfolgt über die integrative Grundrechtsordnung¹⁵ eine demokratische Integration, die ihrerseits durch den Staat zu fördern ist. Auf der Grundlage freiheitlicher Selbstbestimmung, obliegt es der Entscheidung der Individuen, ob und auf welche Weise¹⁶ sie von den Grundrechten Gebrauch machen. Durch das Gebrauchmachen von Grundrechten erfahren diese eine stetige Aktualisierung, welche zur Wahrung des Anspruchs auf Dauerhaftigkeit des Verfassungsstaats¹⁷ unerlässlich ist. Denn als zeitlose Ordnung¹⁸ kann das Grundgesetz nur wirken, wenn es Geist seiner Zeit ist,¹⁹ und unter wandelnden gesellschaftlichen Voraussetzungen alle Rechtsunterworfenen unter sich vereint.

¹² Christine Langenfeld, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001, S. 374.

¹³ Vgl. Konrad Hesse, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, §1 Rn.5; Reinhold Zippelius/Thomas Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, §10 Rn.7.

¹⁴ Hesse (Fn. 13), Rn. 5.

¹⁵ Dazu umfassend Sina Fontana, Integrationsrecht, 2022, S. 205 ff., 220 ff., 230 ff.

¹⁶ Zum Selbstverständnis als maßgebliches Kriterium BVerfGE 24, 236 (248); BVerfGE 104, 337 (355); BVerfGE 108, 282 (298.); Hans Michael Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 2003, S. 61; Ute Sacksofsky, Religiöse Freiheit als Gefahr?, VVDStRL 68 (2008), S. 17.

¹⁷ Arnd Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, 2004, S. 355 ff.; ders., Innere Integration, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 82 Rn. 48, spricht in diesem Kontext von einem Staatsziel auf Vitalität und Dauerhaftigkeit des Verfassungsstaates.

¹⁸ Herrmann Heller, Staatslehre, 1934, S. 250; Ulrich Scheuner, Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem, in: Joseph Listl/Wolfgang Rüfner (Hrsg.), Staatstheorie und Staatsrechts, 1978, S. 163 f.; Wolf-Rüdiger Schenke, Verfassung und Zeit, AöR 103 (1978), S. 566 (570).

¹⁹ Christian Hillgruber/Uwe Volkmann, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, VVDStRL 67 (2008), S. 86; ders., Geltungsanspruch und Wirksamkeit des Grundgesetzes, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 256 Rn. 11; Helmuth Schulze-Fielitz, Das Bundesverfassungsgericht in der Krise des Zeitgeists, AöR 122 (1997), S. 1 (14); Josef Isensee, Legitimation des Grundgesetzes, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 254 Rn. 85; Konrad Hesse, Die normative Kraft der Verfassung, 1959, S. 18; vgl. Christian Tomuschat, Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof

Im Rahmen des Gebrauchmachens von Freiheitsräumen²⁰ wird der Inhalt der Grundrechte maßgeblich durch die Individuen selbst geprägt.²¹

Im Migrationskontext erfolgt so durch das Gebrauchmachen von den Grundrechten eine integrative Aktualisierung. Beispielhaft zeigt sich dies am verfassungsrechtlichen Schutz von Ehe und Familie, wenn im Rahmen des Familiennachzugs, trotz Festhaltens an der Vorstellung der Einehe,²² die Zweitfrau über den Familienbegriff geschützt wird.²³ Für eine solche integrative Aktualisierung und zur Verwirklichung des den Grundrechten immanenten grundtragenden Element der Gleichheit²⁴ bedarf es einer entsprechenden Befähigung zur grundrechtlichen Selbstbestimmung,²⁵ die nicht nur ein individuelles Interesse, sondern auch Grundvoraussetzung des freiheitlichen Verfassungsstaates in der Zeit ist.²⁶ Daraus folgt eine Verpflichtung des Staates zur Schaffung der Grundrechtsvoraussetzungen, als derjenigen Faktoren, von denen die effektive Geltung der Grundrechtsnormen oder die Möglichkeit ihrer praktische Wahrnehmung abhängt.²⁷

(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XI, 3. Aufl. 2013, §226 Rn. 11, der in diesem Kontext von „Offenheit“ spricht; *Dieter Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 2. Aufl. 1994, S.329.

²⁰ Kritisch *Bernhard Schlink*, Bemerkungen zum Stand der Methodendiskussion in der Verfassungsrechtswissenschaft, *Der Staat* 19 (1980), S.73 (82); *Martin Borowski*, Subjekte der Verfassungsinterpretation, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 274 Rn. 18.

²¹ *Wolfram Höfling*, Offene Grundrechtsinterpretation, 1987, S.21; vgl. *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: *Ralf Dreier/Friedrich Gerhard Schwegmann* (Hrsg.), Probleme der Verfassungsinterpretation, 1976, S.282, der allerdings nicht auf die individuelle Selbstbestimmung, sondern auf den demokratischen Prozess politischer Willensbildung verweist.

²² BVerfGE 31, 58 (69); BVerfGE 29, 166 (176); BVerfGE 62, 323 (330); BVerwGE 71, 228 (231); BFH, NJW 1986, S.2209 (2210); *Gerhard Robbers*, Ausländer im Verfassungsrecht, in: *Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, §11 Rn. 57; *Cristian von Coelln*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art.6 Rn. 7; *Christian F. Majer*, Polygamie in Deutschland, *NZFam* 2019, S.242 (242); offengelassen BVerfGE 76, 1 (41f.); BVerwGE 71, 228 (231); BVerwG, Beschl. v. 4.4.1986, 1 A 10/86, BVerwG, Urt. v. 28.02.1984, 9 C 981.81 – Buchholz 402.24, § AuslG Nr. 76.

²³ BVerwGE 71, 228 (231); *Robbers* (Fn. 22), Rn. 57; *von Coelln* (Fn. 22), Rn. 7; vgl. BFH, NJW 1986, S.2209 (2210).

²⁴ *Heinz Laufer*, Freiheit und Gleichheit, in: *FS Geiger*, 1974, S.339. Dieses folgt bereits aus der Würde des Menschen *Ernst-Joachim Lampe*, Gleichheitssatz und Menschenwürde, in: *FS Maihofer*, 1988, S.253 (260).

²⁵ *Michael Heinig*, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, 2008, S.177; *Wolfgang Martens*, Grundrechte im Leistungsstaat, *VVDStRL* 30 (1972), S.28.

²⁶ *Paul Kirchhof*, Die kulturellen Voraussetzungen der Freiheit, 1995, S.11; *Peter Häberle*, Menschenwürde und pluralistische Demokratie, in: *FS Ress*, 2005, S.116ff.; *Herbert Krüger*, Die Verfassung als Programm der Integration, in: *FS Berber*, 1973, S.252.

²⁷ Zum Begriff der Grundrechtsvoraussetzungen *Josef Isensee*, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: *ders./Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 90 Rn.49.

3. Sozialstaatliche Erwägungen

Zunächst umfasst die Gewährleistung eines aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG folgenden menschenwürdigen Existenzminimums ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen, sowie politischen Leben²⁸ und damit ein Mindestmaß an demokratischer Integration als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung der Integration von Menschen mit Migrationsgeschichte.²⁹ Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive trägt die demokratische Integration zudem dazu bei, dass die Gesellschaft nicht an ihren sozialen Gegensätzen zerbricht,³⁰ indem für den Zusammenhalt bedeutsame Fragen unter Berücksichtigung aller Meinungen und Interessen ausgehandelt werden.

II. Dogmatische Einordnung

Bei dogmatischer Einordnung³¹ ist das verfassungsrechtliche Integrationsziel eine Staatszielbestimmung, der schon ihrer Normqualität nach nur eine begrenzte Prägekraft zukommt. Diese wird ergänzt durch subjektive Rechte, die sich bereichsspezifisch als Grundrechte auf Integration oder jedenfalls im Sinne der Integration auswirken können.

1. Integration als Staatsziel

Die zu abstrakten³² und interpretationsoffenen grundrechtlichen Gewährleistungen begründen kein übergreifendes Grundrecht auf Integration. Die einzelnen Grundrechte können sich aber bereichsspezifisch im Sinne der Integration und bisweilen als Grundrecht auf Integration manifestieren. Dies geschieht etwa, wenn es dem Staat aufgrund von Art. 2 Abs. 1 GG³³ versagt ist, einem muslimischen Metzger das Schächten von Tieren ohne Ausnahmeverbehalt zu verbieten,³⁴ wenn Art. 4 Abs. 1, 2 GG einem Verbot der Verrichtung des Gebets

²⁸ BVerfGE 125, 175 (223).

²⁹ Vgl. *Johannes Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 84.

³⁰ Zu dieser sozialstaatlichen Funktion *Josef Isensee*, Integration mit Migrationshintergrund, JZ 2010, S. 317 (319).

³¹ Umfassend *Fontana* (Fn. 15), S. 21 ff.

³² Vgl. *Gabriele Britz*, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000, S. 159ff.; *Langenfeld* (Fn. 12), S. 425 ff. Zu den Maßstäben des in diesem Kontext relevanten Sozialstaatsprinzips *Sommermann* (Fn. 5), Rn. 115.

³³ Das BVerfG zieht die die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) heran, BVerfGE 104, 337 (347), wenngleich als Prüfungsmaßstab auch die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1, 2 GG) in Betracht gekommen wäre.

³⁴ BVerfGE 104, 337 (350).

während des Besuchs der Schule Grenzen zieht³⁵ oder, wenn der Gleichheitssatz einem Burkinverbot in einer Badeordnung für gemeindliche Schwimmbäder entgegensteht.³⁶

Darüber hinaus ist die Integration hingegen kein subjektives Recht,³⁷ sondern eine zeitgerechte³⁸ Staatsaufgabe,³⁹ die sich zu einem Staatsziel konkretisiert hat.⁴⁰ Auch ohne explizite Normierung kann sich ein solches implizites verfassungsrechtliches Integrationsziel aus dem Grundgesetz ergeben.⁴¹ Die Begründung erfolgt im Wege der Auslegung⁴² integrationsrelevanter Verfassungsbestimmungen⁴³ und wird bekräftigt durch die mögliche⁴⁴ Bezugnahme auf das einfache Recht, in das Integrationserwägungen Einzug gefunden haben. Letztere zeigt sich zunächst im migrationsrechtlichen Integrationsrecht als Zusammenfassung der migrationsrechtlichen Vorschriften mit integrationsspezifischem Gehalt,⁴⁵ sowie im Erlass spezieller Integrationsgesetze des Bundes⁴⁶ und einzelner Länder⁴⁷. Darüber hinaus ist über ein partizipatorisches Integrationsrecht eine integrative Öffnung der Rechtsordnung für Meinungen und Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte erfolgt, die auf der Integrationsoffenheit der Verfassung

³⁵ BVerwGE 141, 223 (235).

³⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 14.6.2019, 10 B 1051/19.OVG. Der Gleichheitsverstoß lag in der gleichzeitigen Zulassung von Neoprenanzügen.

³⁷ *Andreas Funke*, Integratives Verwaltungsrecht?, 2017, S.7; *Wolfgang Kahl*, Sprache als Kultur- und Rechtsgut, VVDStRL 65 (2006), S. 435, die ein solches Grundrecht jeweils in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verorten.

³⁸ Vgl. *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S.595.

³⁹ *Langenfeld* (Fn. 12), S.370 („verfassungsrechtlicher Auftrag“); *Robbers* (Fn. 22), Rn. 92; *Wolfgang Kahl*, Nachhaltigkeit, Migration und Integration, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 248; *Isensee* (Fn. 30), S. 318; *Uhle* (Fn. 17), Rn. 47ff.; *ders.*, Integration als Staatsaufgabe, in: *Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter* (Hrsg.), Der Staat in der Flüchtlingskrise, 2016, S.250ff.; *Thomas Groß*, Integration durch Sprache, KJ 2006, S. 2 (3).

⁴⁰ Ebenso *Funke* (Fn. 37), S. 7; *Martin Burgi*, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl. 131 (2016), Sl 015 (1020); *MatthiasWagner*, Kulturelle Integration und Grundgesetz, 2020, S. 444. Eine Staatsaufgabe im Kontext der Schule bejahend *HessVGH*, NVwZ 2013, S.159 (160, 162).

⁴¹ *Josef Isensee*, Staatsaufgaben, in: *ders./Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn.40 ff., der in diesem Zusammenhang von impliziten Staatszielbestimmungen spricht. Angenommen werden zum Beispiel ein Staatsziel der Kulturstaatlichkeit, *Udo Steiner*, Kultur, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 86 Rn. 1. Sowie ein Staatsziel der Vitalität und Dauerhaftigkeit des Verfassungsstaats *Uhle* (Fn. 17), S. 355ff.; *ders.* (Fn. 17), Rn. 48.

⁴² Zur Möglichkeit der Ermittlung von Staatszielen durch Auslegung *Isensee* (Fn. 41), Rn. 41; *Klaus Stern*, Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht, in: *Bitburger Gespräche Jahrbuch*, 1984, S.16f.

⁴³ Dazu umfassend *Fontana* (Fn. 15), S.15ff.

⁴⁴ *Burkhard Schöbener/Matthias Knauff*, Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl. 2019, §4 Rn. 103.

⁴⁵ Dazu *Fontana* (Fn. 15), S. 79.

⁴⁶ Integrationsgesetz (BGBl. 2016 I 1939).

⁴⁷ PartIntG Berlin, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin v. 28.1.2010; Teilhabe und Integrationsgesetz NRW v. 14.2.2012 (GV. NRW. 2012 Nr5 S.97); PartIntG BW v. 1.1.2015 (GBl. S.1048); BayIntG v. 13.1.2016 (GVBl. S.335, BayRS 26-6-A).

gründen und auf diese zurückwirken. So sieht etwa § 6 Abs. 2 Buch 1 Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg vor, dass den soziokulturellen und religiösen Bedürfnissen der Gefangenen und Untergebrachten mit Migrationshintergrund Rechnung zu tragen ist, was etwa die Zugänglichmachung von Gebetsräumen, sowie die Rücksichtnahme auf religiöse Speisevorschriften umfassen soll,⁴⁸ und § 2 Berliner Gesetz über die Sonn- und Feiertage erkennt als „religiöse Feiertage“ die Feiertage der christlichen Kirchen, der muslimischen Glaubensgemeinschaften, der Jüdischen Gemeinde zu Berlin und anderen Religionsgesellschaften an. Aus rechtsgebietsübergreifender Perspektive ist es Aufgabe des Betriebsrates, die Integration ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern, sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb zu beantragen (§ 80 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG⁴⁹). Im Vermögensrecht fand der kulturelle Hintergrund bei der Bemessung von Schmerzensgeld Berücksichtigung, soweit das Gericht darauf hinweist, dass die sozialen und kulturellen Hintergründe der Klägerin ihr möglicherweise die Inanspruchnahme psychiatrischer oder psychotherapeutischer Hilfe erschweren können,⁵⁰ und ein unvermeidbarer Verbotsirrtum wurde angenommen, als ein Angehöriger des islamischen Kulturkreises es unterließ, einer spärlich bekleideten und betrunkenen Frau Hilfe zu leisten.⁵¹

2. Prägekraft

Mit dem verfassungsrechtlichen Integrationsziel kommt der Verfassung nicht nur eine Integrationsfunktion zu,⁵² sondern sie begründet auch eine staatliche Verpflichtung zur Integration, die sich nicht auf einen abgrenzbaren Sektor beschränkt, sondern auf die gesamte Staatstätigkeit ausstrahlt.⁵³ Damit eröffnet sie innerhalb der sich aus der Verfassung selbst ergebenden Grenzen, die Möglich-

⁴⁸ Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Verbesserung von Chancengerechtigkeit und Teilhabe in Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/7555, S. 73.

⁴⁹ Betriebsverfassungsgesetz idF. der Bekanntmachung v. 25.9.2001 (BGBl. 2001 I 2518).

⁵⁰ OLG Hamm, Streit 1992, S. 85 (87).

⁵¹ LG Mannheim, NJW 1990, S. 221 2 (221 f.).

⁵² Grundlegend Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. Aufl. 1994, S. 119 ff. Ebenso Hesse (Fn. 13), Rn. 5; Hasso Hofmann, Legitimität und Rechtsgeltung, 1977, S. 58; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 90; Horst Dreier, Integration durch Verfassung?, in: FS Schneider, 2008, S. 79 f.; Dieter Grimm (Fn. 19), S. 33; Andreas Voßkuhle, Verfassungsstil und Verfassungsfunktionen, AöR 119 (1994), S. 35 (46 ff.); Otto Depenheuer, Funktionen der Verfassung, in: ders./Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 16 Rn. 43 ff.; Schulze-Fielitz (Fn. 19), S. 14; Sandra Obermeyer, Integrationsfunktion der Verfassung und Verfassungsnormativität, 2008, S. 27; Uhle (Fn. 17), Rn. 41 ff., 47 ff. Vgl. zu den Integrationsfaktoren der Verfassung auch BVerfGE 5, 85 (388); BVerfGE 8, 104 (113); BVerfGE 14, 121 (158).

⁵³ Isensee (Fn. 41), Rn. 15; Thomas Mann, Minderheitenschutz, in: Detlef Merten/Hans-Jür-

keit des staatlichen Zugriffs auf den Integrationsprozess. Aus der Einordnung als Staatsziel folgt,⁵⁴ dass die Integration als durch den Gesetzgeber zu konkretisierendes Ziel vorgegeben ist, nicht aber die konkreten Mittel zur Zielerreichung. Der Gesetzgeber, sowie alle zur Verwirklichung des Staatsziels verpflichteten Akteure, haben die geeigneten Mittel fortwirkend zu bestimmen.

Denkbare Maßnahmen umfassen zunächst die Ergreifung von gezielten Fördermaßnahmen zur Überwindung von Integrationshemmnissen, was neben der Schaffung eines Integrationsangebots in Gestalt der Integrationskurse der Abbau von Stereotypen⁵⁵ und der Schutz vor Diskriminierung⁵⁶ sein können. Darüber hinaus ist die integrative Rechtsordnung ein Bestandteil zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Integrationsziels. Zu einer solchen gehört, dass als partielle Variation⁵⁷ integrationsoffene Begrifflichkeiten wie der Terminus „religiös“ statt kirchlich in § 2 Abs. 4 Brandenburger Feiertagsgesetz verwendet werden. Daneben wirkt das Integrationsziel als interkulturelle Reflexion⁵⁸ im Rahmen der Rechtsanwendung durch Rechtsprechung und Verwaltung als Auslegungs- und Abwägungsmaßstab,⁵⁹ insbesondere im Falle von unbestimmten Rechtsbegriffen⁶⁰ und Ermessenentscheidungen.⁶¹ In diesem Sinne wurde trotz landesrechtlicher Regelungen⁶² über eine allgemeine Schulpflicht⁶³ unter Heranziehung von Art. 4 Abs. 1, 2 GG für eine zwölfjährige Schülerin islamischen Glaubens eine Befreiung vom koedukativen Sportunterricht bejaht, da sie sich im Hinblick auf die Bekleidungsvorschriften des Koran, einem Gewissenskonflikt ausgesetzt sah.⁶⁴ Zuletzt kann das Staatsziel

gen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 241 Rn. 34.

⁵⁴ Stern (Fn. 52), S. 122; Detlef Merten, Über Staatsziele, DÖV 1993, S. 368 (370); Mann (Fn. 53), Rn. 34.

⁵⁵ In diesem Sinne *Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*, CEDAW/C/DEU/CO/7–8, Rn. 32.

⁵⁶ So der Ansatz von Anna Katharina Mangold, Demokratische Inklusion durch Recht, 2021.

⁵⁷ Dazu Fontana (Fn. 15), S. 100ff.

⁵⁸ Fontana (Fn. 15), S. 95ff.

⁵⁹ Vgl. Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge, 1993, Rn. 7; Ulrich Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: FS Forsthoff, 2. Aufl. 1974, S. 336f. für den Sozialstaatsgrundsatz.

⁶⁰ Hans H. Klein, Staatsziele im Verfassungsgesetz, DVBl. 1991, S. 729 (733).

⁶¹ Marcus Schladebach, Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht, JuS 2018, S. 118 (121).

⁶² Ob sich aus dem Grundgesetz eine Schulpflicht ergibt, ist hingegen umstritten; bejahend Hasso Hofmann, Grundpflichten und Grundrechte, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 95 Rn. 21; Josef Isensee, Die verdrängten Grundpflichten des Bürgers, DÖV 1982, S. 609 (617). Offen gelassen bei: Markus Thiel, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 6 Rn. 12.

⁶³ Etwa, Art. 129 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Bayern; sowie Art. 35 Abs. 1 BayEUG; Art. 14 Abs. 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg; sowie § 72 Abs. 1 SchG BW; § 56 Abs. 1 HSchG; Art. 4 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung; sowie § 63 Abs. 1 S. 1 NSchG.

⁶⁴ BVerwGE 94, 82.

Integration als kollidierendes Verfassungsrecht fungieren und auf diese Weise bei Beeinträchtigungen von Grundrechten oder sonstigen Verfassungsgütern als Abwägungsmaßstab dienen.⁶⁵ Beispielhaft zeigt sich dies an sog. Neutralitätsgesetzen, wenn es in das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis zwischen grundrechtlichen Gewährleistungen⁶⁶ einschließlich der intersektionalen Diskriminierung⁶⁷ wegen der Religion und des Geschlechts⁶⁸ sowie religiös-weltanschaulicher Neutralität⁶⁹ einbezogen wird.

Das Grundgesetz begreift die Integration als wechselseitigen Prozess ohne jede persönliche Differenzierung. Die Maßnahmen können daher Menschen mit Migrationsgeschichte⁷⁰ ebenso adressieren wie die Gesamtgesellschaft.⁷¹ Da die Integration auf das künftige Zusammenleben im Bundesgebiet gerichtet ist,⁷² erscheint eine die Bleibeperspektive abbildende migrationstypengerechte⁷³ Differenzierung sachgerecht.⁷⁴ Keineswegs beschränkt ist die Prägekraft des verfassungsrechtlichen Integrationsziels auf Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Denn mit der Integration in das Staatsvolk geht nicht notwendig die intendierte Integration in die Gesellschaft einher.

Über die Ausweitung individueller Freiheit und Gleichheit und als deren Folge zielt das verfassungsrechtliche Integrationsziel auf gesamtgesellschaftlicher Ebene auf ein Zusammenleben in Vielfalt ab. Wenn eine Rechtsnorm nicht mit den

⁶⁵ Zu dieser Funktion von Staatszielen *Schladebach* (Fn. 61), S. 121.

⁶⁶ Erfolgt etwa in Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

⁶⁷ Grundlegend zum Konzept der Intersektionalität *Kimberlé Crenshaw*, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, University of Chicago Legal Forum 1989, S.139; *dies.*, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, Stanford Law Review 43 (1991), S.1241.

⁶⁸ *Susanne Baer/Nora Markard*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 2 Rn. 443; *Nils Weinberg*, *Ansätze zur Dogmatik der intersektionalen Benachteiligung*, EuZA 2020, S. 60 (64); *Anna Katharina Mangold/Mehrdad Payandeh*, *Diskriminierungsschutz und unternehmerische Freiheit im Unionsrecht*. Anmerkungen zu den Urteilen des EuGH v. 14.3.2017 in den Rs. C-157/15 (*Achbitu*) & C-188/15 (*Bougnaoui*), EuR 2017, S. 700 (711).

⁶⁹ BVerwGE 170, 319 (325).

⁷⁰ In diesem Sinne, § 1 Abs. 1 PartIntG Berlin, § 1 Ziff. 1 und 5 Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW; sowie § 2 PartIntG BW, welche die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund zur Zielsetzung erklären.

⁷¹ Zum Adressatenkreis des Integrationsrechts siehe auch *Fontana* (Fn. 15), S. 11 ff., 136 ff.

⁷² Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), BT-Drs. 15/420, S. 87.

⁷³ Zu differenzieren ist hierbei zwischen regulärer und humanitärer Migration. Vgl. die Differenzierung von *Winfried Kluth*, *Grundlagen und Strukturen eines Migrationsfolgenrechts*, DVBl. 2016, S. 1081 (1082), unter Verweis auf Art 76 ff. AEUV.

⁷⁴ In diesem Sinne stellen die §§ 44 und 44a AufenthG über die Teilnahme an einem Integrationskurs auf den aufenthaltsrechtlichen Status im Zusammenspiel mit dem tatsächlichen Integrationsbedarf ab.

sittlichen, religiösen, politischen oder sozialen Normen, Rechts- oder Wertvorstellungen übereinstimmt,⁷⁵ können mit der Pflicht zur Rechtsbefolgung⁷⁶ Zumutungen für Individuen verbunden sein. Das zeigt sich etwa, wenn sich der Gesetzgeber im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei hinreichender Schutzgewähr auf Rechtsfolgenseite gegen die Anerkennung von Eheschließungen Minderjähriger ausspricht.⁷⁷ Gleiches gilt, soweit sich Integration jenseits rechtlicher Regelungen innerhalb gesellschaftlicher Freiräume vollzieht. Eine innere Hinwendung zur Verfassung oder der Rechtsordnung verlangt das Grundgesetz hingegen nicht. Es geht von der Erwartung aus, dass die Rechtsunterworfenen die grundlegenden Wertungen der Verfassung teilen, zwingt aber nicht hierzu.⁷⁸ Nur vereinzelt sind im Grundgesetz Treuepflichten als das Staatsbürgerverhältnis konkretisierende verfassungsrechtliche Pflichten⁷⁹ verankert, die allerdings nicht auf eine allgemeine Pflicht zur Verfassungstreue schließen lassen.⁸⁰ Vielmehr wurde auf eine solche bewusst verzichtet.⁸¹ Das schließt freilich nicht aus, dass für die Einbürgerung ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Integrationserwartung formuliert wird (vgl. § 10 Abs.1 S.1 Nr.1 StAG).

III. Demokratische Integration

Für eine demokratische Integration sind die demokratischen Räume in ihrer Gesamtheit in den Blick zu nehmen. Jedenfalls mit einer gewissen Aufenthaltsdauer muss durch die Integration in das Staatsvolk eine Teilhabe am formalen Willensbildungsprozess ermöglicht werden. Über den formalen Ausschluss hinaus sind

⁷⁵ Thomas Raiser, *Grundlagen der Rechtssoziologie*, 4. Aufl. 2007, S. 258.

⁷⁶ Carl Schmitt, *Legalität und Legitimität*, 6. Aufl. 1998, S.8; Herbert Bethge, Die verfassungsrechtliche Problematik der Grundpflichten, JA 1985, S.249 (256); Josef Isensee in der Aussprache zum Vortrag von Hofmann, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, VVDStRL 41 (1983), S.131; Christoph Gusy, Grundpflichten und Grundgesetz, JZ 1982, S.657 (657); Ernst E. Hirsch, Zum sogenannten Gesetzesgehorsam, JZ 1983, S.1 (1ff.); vgl. auch BVerfGE 102, 370 (391). Hinsichtlich Ausländer besteht lediglich die Besonderheit, dass sich aus ihrem Rechtsstatus besondere Rechtspflichten ergeben können. Maßgeblich hierfür ist vor allem das Migrationsrecht, aber auch weitere Regelungen wie etwa §§ 55, 10ff. ZPO und § 121 UrhG.

⁷⁷ Vgl. BVerfG, NJW 2023, S.1 494 (1508ff.).

⁷⁸ BVerfG, NJW 2001, S.2069 (2070).

⁷⁹ Christian Starck, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd.1, 7.Aufl. 2018, Art.1 Rn.197.

⁸⁰ Eine solche verneinend auch Hans H. Klein, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung*, VVDStRL 37 (1979), S.80; Bethge (Fn.76); Peter Badura, Grundpflichten als verfassungsrechtliches Problem, DVBl. 1982, S.861 (862); Volkmar Götz, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, VVDStRL 41 (1983), S.22; Rolf Stober, Grundpflichten und Grundgesetz, 1979, S.30.

⁸¹ Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948–1949 Akten und Protokolle*, Bd. 2, *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, S. 47, 226, 513, 582.

die fortbestehenden Integrationshemmnisse auszumachen und gegebenenfalls durch das Integrationsrecht zu adressieren. Gleiches gilt für das demokratische Mehrebenensystem in seiner Gesamtheit, das bisweilen schon aus sich heraus integrativ wirkt.

1. Integration in das Staatsvolk

Ausgehend von den staatsbürgerlichen Freiheiten wird zur Verwirklichung der demokratischen Gleichheit⁸² unter dem Grundgesetz ein parlamentarischer Willensbildungsprozess konstituiert, der alle Meinungen und Interessen gleichberechtigt einbezieht.⁸³ Dass dem Ideal der offenen Gesellschaft⁸⁴ entsprechend das richtige Maß für jedes Handeln und Denken selbst gesetzt werden kann, erfordert einen gleichen Zugang zur Freiheit sowie ein gleichberechtigtes Zusammenspiel aller demokratischen Kräfte.⁸⁵ Integrationsdefizite bestehen zunächst, soweit Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit formal vom parlamentarischen Willensbildungsprozess ausgeschlossen sind. Daneben kann trotz formaler Gleichheit⁸⁶ eine reale Disparität bei der Artikulation und Durchsetzung verschiedener gesellschaftlicher Anliegen bestehen.

a) formale Exklusion

Die Grundlage demokratischer Freiheit und Gleichheit bildet in der demokratischen Entscheidungsfindung das Mehrheitsprinzip,⁸⁷ mit dem zugleich eine Gegensatzbildung einhergeht.⁸⁸ Dieses findet seine Rechtfertigung nicht darin, dass die Mehrheitsentscheidung richtiger ist als die Auffassung der Minderheit,⁸⁹ sondern gründet vielmehr darauf, dass die Mehrheitsentscheidung wieder geändert werden kann, sodass für die Minderheit stets die Möglichkeit besteht

⁸² Kelsen (Fn. 3), S. 10; Böckenförde (Fn. 3), S. 327; Dürig (Fn. 3), S. 262.

⁸³ Vgl. Hesse (Fn. 13), Rn. 159; Böckenförde (Fn. 3), S. 326.

⁸⁴ Dazu Karl Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bd. 2, 3. Aufl. 1973.

⁸⁵ Michael Kloepfer, *Gleichheit als Verfassungsfrage*, 1980, S. 47; Martens (Fn. 25), S. 29. Auf das Sozialstaatsprinzip verweisend Josef Isensee, *Verfassungsgarantie ethischer Grundwerte und gesellschaftlicher Konsens. Verfassungsrechtliche Überlegungen zu einer sozioethischen Kontroverse*, NJW 1977, S. 545 (547).

⁸⁶ BVerfGE 78, 350 (357f.); BVerfGE 99, 69 (78); BVerfGE 124, 1 (18); BVerfGE 135, 259 (285); BVerfGE 146, 327 (350). Für ein materiales Gleichheitsverständnis im Kontext der Repräsentation Cara Röhner, *Ungleichheit und Verfassung*, 2019, S. 258ff.; CEDAW Committee, CEDAW/C/DEU/CO/7–8, Rn. 32.

⁸⁷ Kelsen (Fn. 3), S. 53; Reinhard Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 17. Aufl. 2017, S. 116; Peter Badura, *Die parlamentarische Demokratie*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 25 Rn. 31.

⁸⁸ Detlef Göldner, *Integration und Pluralismus im demokratischen Rechtsstaat*, 1977, S. 30.

⁸⁹ Vgl. Kelsen (Fn. 3), S. 99f.; Dieter Grimm, *Politische Parteien*, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl. 1994, § 14 Rn. 10.

zur Mehrheitsentscheidung zu werden.⁹⁰ Angesichts des formalen Ausschlusses vom parlamentarischen Willensbildungsprozess ist diese Möglichkeit allerdings Menschen ohne deutschen Staatsangehörigkeit verwehrt.⁹¹ Sofern trotz der Zunahme ausländischer Wohnbevölkerung an der Auslegung der Beschränkung des Volksbegriffs auf deutsche Staatsangehörige festgehalten wird,⁹² liegt die Aufgabe zur Herstellung einer Kongruenz zwischen dem Innehaben demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen bei der Gesetzgebung, die hierauf mit Regelungen zur Ermöglichung der Einbürgerung zu reagieren hat.⁹³

Zur frühzeitigen Integration in die deutschen Lebensverhältnisse, sowie der Sicherung der Kongruenz zwischen inländischer Wohnbevölkerung und Staatsvolk⁹⁴ wurde das Abstammungsprinzip durch das Geburtsortsprinzip ergänzt (vgl. § 4 Abs. 3 S.1 AufenthG).⁹⁵ Außerdem erfolgte eine Erleichterung der Voraussetzungen für die Einbürgerung und deren Ausgestaltung als Anspruch,⁹⁶ womit das Staatsangehörigkeitsrecht zugleich einen Anspruch auf demokratische Teilhabe begründet. Im jüngsten Entwurf zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist insbesondere eine Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer vorgesehen.⁹⁷ Nach den in § 10 Abs.1 S.1 StAG niedergelegten Kriterien⁹⁸ besteht

⁹⁰ *Schmitt* (Fn. 76), S. 30; *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 143; *Hasso Hofmann/Horst Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 5 Rn. 58. Umfassend zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips *Werner Heun*, Das Mehrheitsprinzip der Demokratie, 1983, S. 79 ff.

⁹¹ BVerfGE 83, 37 (51); BVerfGE 83, 60 (71); *Bernd Grzeszick*, in: Günter Dürig/Rupert Scholz/Roman Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 100. EL Januar 2023, Art. 20 Rn. 81; *Sommerrmann* (Fn. 5), Rn. 148; *Josef Isensee*, Staat und Verfassung, in: ders./Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 121; *Detlef Merten*, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, VVDStRL 55 (1996), S. 24 ff.; *Helmut Quaritsch*, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, DÖV 1983, S. 1 (3f.).

⁹² BVerfGE 83, 37 (52); *Merten* (Fn. 91), S. 26; *Alexander Schink*, Kommunalwahlrecht für Ausländer, DVBl. 1988, S. 417 (422f.).

⁹³ BVerfGE 83, 37 (52); *Thomas Mann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 9, Stand: Februar 2018, Art. 28 Rn. 81. Dazu auch *Fontana* (Fn. 15), S. 159 ff.

⁹⁴ Gesetzentwurf von Abgeordneten, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drs. 14/533 S. 18.

⁹⁵ Diese Ergänzung erfolgte im Wege des Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts v. 15.07.1999 (BGBl. 1999 I 1618).

⁹⁶ Diese erfolgte im Wege des Gesetzes zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften v. 30.06.1993 (BGBl. 1993 I 1062).

⁹⁷ Siehe Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts v. 21.5.2023.

⁹⁸ Diese sind eine Mindestaufenthaltsdauer, das Bekenntnis zu freiheitlich-demokratischen Grundordnung, einen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, Unterhaltsfähigkeit, Verlust oder Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft, Straffreiheit, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sowie Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland.

die Erwartung einer „Teilassimilation“.⁹⁹ Neben der fehlenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die fehlende Abhängigkeit von sozialen Leistungen als negative Kriterien wird mit deutschen Sprachkenntnissen, sowie Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung als positive Kriterien¹⁰⁰, vor allem auf die Fähigkeit zur Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte, einschließlich des Wahlrechts, abgestellt. Die ethnische, sprachliche und kulturelle Verbundenheit erlangt hingegen keine Bedeutung. Damit sind sämtliche Integrationsanforderungen grundsätzlich erreichbar und erlernbar, was im Sinne des verfassungsrechtlichen Integrationsziels mit fortdauerndem Aufenthalt eine Integration in das Staatsvolk möglich macht.

b) reale Disparität

Trotz formaler Integration können reale Integrationshemmnisse einer gleichberechtigten demokratischen Teilhabe entgegenstehen. Zwar ist es nach dem Repräsentationsverständnis des Grundgesetzes gerade keine Voraussetzung, dass sich in der Zusammensetzung des Parlaments auch diejenige der Bevölkerung widerspiegelt.¹⁰¹ Vielmehr repräsentieren alle Abgeordneten zusammen das Volk, nicht eine bestimmte Partei oder Interessengruppe, insbesondere auch nicht die soziale Gruppe, der sie selbst angehören.¹⁰² Zugleich wird nicht von der Hand zu weisen sein¹⁰³ und ist auch anerkannt¹⁰⁴, dass die jeweilige Vorprägung und der individuelle Erfahrungshorizont der Abgeordneten in die Mandatsausübung einfließen. In diesem Sinne erfolgte die Einführung der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl mit der Zielsetzung, dass die vielfältigen Meinungen und Interessen der Bevölkerung die Möglichkeit parlamentarischer Repräsentation erhalten.¹⁰⁵ Vor diesem Hintergrund kann jedenfalls danach gefragt werden,

⁹⁹ Ferdinand Weber, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S.41 2.

¹⁰⁰ Thomas Groß, Das deutsche Integrationskonzept, ZAR 2007, S.315 (316); Ralph Göbel-Zimmermann/Pauline Endres de Oliveira, in: Bertold Huber/Johanna Mantel (Hrsg.), Aufenthaltsgesetz, 3. Aufl. 2021, §43 AufenthG Rn.3; Eichenhofer (Fn.29), S.132ff.

¹⁰¹ BVerfGE 156, 224 (254); BayVerfGH, NVwZ-RR 2018, 457 (456); Martin Morlok/Alexander Hobusch, Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, S.14 (17); Claus Dieter Classen, Partitè-Gesetze: Frauen müssen Frauen wählen können, ZRP 2021, S.50 (51); Jörn Ipsen/Ann-Kathrin Kaufhold/Thomas Wischmeyer, Staatsrecht I, 33. Aufl. 2021, §6 Rn. 55.

¹⁰² Siegfried Magiera, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art.38 Rn. 45; Martin Morlok, in: ders./Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, §3 Rn. 45; Hans H. Klein/Kyrrill-Alexander Schwarz, in: Günter Dürig/Rupert Scholz/Roman Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 100. EL November 2023, Art.38 Rn.217.

¹⁰³ Dazu Hanskarl Freund, Abgeordnetenverhalten, 1986; mit Fokus auf die Repräsentation von Frauen: Sandra Brunsbach, Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag, ZParl 2011, S3.

¹⁰⁴ Vgl. Norbert Achterberg/Martin Schulte, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art.38 Rn.17; Magiera (Fn.102), Rn. 45.

¹⁰⁵ Vgl. Morlok (Fn.102), Rn. 27.

ob die mit der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl intendierte Gleichheit und das gleichberechtigte Zusammenspiel aller demokratischen Kräfte tatsächlich verwirklicht sind, wenn die heterogene Gesellschaft durch ein recht homogenes Parlament repräsentiert ist.¹⁰⁶

Zudem ist eine Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen aus individualrechtlicher Sicht problematisch, wenn diese auf strukturellen Benachteiligungen beruht. In diesem Sinne soll Integration als Zustand und Ergebnis nach migrationssoziologischen Erkenntnissen erreicht sein, wenn sich die Lebensverhältnisse angeglichen haben, sodass der Migrationshintergrund für die Ressourcenverteilung und die Strukturierung sozialer Beziehungen keine Rolle mehr spielt.¹⁰⁷ Dem kann durch positive Maßnahmen entgegengewirkt werden. Unterschiedlich beantwortet wird die Frage, ob Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG eine entsprechende Verpflichtung zur Ergreifung positiver Maßnahmen begründet.¹⁰⁸ Dessen ungeachtet sind der Integration dienende gezielte Fördermaßnahmen zur Überwindung struktureller Nachteile nicht als verbotene Diskriminierung anzusehen.¹⁰⁹ Dass nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG nicht nur eine Benachteiligung, sondern auch eine Bevorzugung aufgrund der dort genannten Merkmale unzulässig ist, steht der Ergreifung positiver Maßnahmen nicht zuletzt nach einer völkerrechtlich orientierten Lesart des Gleichheitssatzes¹¹⁰ nicht generell entgegen.¹¹¹ Vielmehr bewegt sich eine solche im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Integrationsziel, das beim Abbau der Hürden für eine gleichberechtigte demokratische Teilhabe als kollidierendes Verfassungsrecht herangezogen werden kann. Während innerhalb des breiten Spektrums etwa

¹⁰⁶ *Christoph Möllers*, Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht: zu den Parité-Urteilen der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg, JZ 2021, S. 338 (346 f.); *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer* (Fn. 101) § 6 Rn. 55. Vgl. auch den Ansatz von *Rosemarie Will*, Landtag Brandenburg, Ausschuss für Inneres und Kommunales 45. Sitzung (öffentlich) 25.5. 2018, P-AIK 6/45, S. 47.

¹⁰⁷ *Friedrich Heckmann*, Integration von Migranten, Berlin 2015, S. 82.

¹⁰⁸ Grundsätzlich verneinend etwa *Christine Langenfeld*, in: Günter Dürig/Rupert Scholz/Roman Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 100. EL Januar 2023, Art. 3 Abs. 3 Rn. 29. Bejahend hingegen *Anna Katharina Mangold*, Mehrdimensionale Diskriminierung, RphZ 2016, S. 152 (154).

¹⁰⁹ *Friederike Wapler*, Gleichheit angesichts von Vielfalt als Gegenstand des philosophischen und des juristischen Diskurses, VVDStRL 78 (2019), S. 67; *Ute Sacksofsy*, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl. 2019, S. 352; *Baer/Markard* (Fn. 68), Rn. 423, die beispielhaft auf Förderunterricht in deutscher Sprache verweisen; *Robert Uerpmann-Witzack*, Strikte Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 5/2, 2013, § 28 Rn. 46; *Anna Hochreuter*, Zuwanderung als Wiedergutmachung?, NVwZ 2000, S. 1376 (1376).

¹¹⁰ *Uerpmann-Witzack* (Fn. 109), Rn. 47.

¹¹¹ *Anne Peters/Tilman Altwicker*, in: Oliver Dörr/Rainer Grote/Thilo Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2022, Kap. 21 Rn. 102; *Baer/Markard* (Fn. 68), Rn. 423; *Jan Ziekow*, Möglichkeiten der Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst, DÖV 2014, S. 765 (768).

spezifische Fortbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen oder eine interkulturelle Öffnung durch Sprachvielfalt und Diskursräume ohne weiteres zulässig sein werden, sind die Anforderungen an Quoten¹¹² umso höher.¹¹³

2. Integratives Mehrebenensystem

Das Nebeneinander von formalen und realen Integrationshemmnissen betrifft auch das demokratische Mehrebenensystem in seiner Gesamtheit. Dazu gehört die Ausübung von Staatsgewalt jenseits des Parlaments, aber auch der Beitrag der (institutionalisierten) Zivilgesellschaft. Demokratische Integration erfolgt daneben innerhalb und jenseits des demokratischen Prozesses über die demokratiebezogene Grundrechtsausübung.

a) Ausübung von Staatsgewalt

Die Ausübung von Staatsgewalt erfolgt nicht nur im Parlament, sondern im gewaltenteiligen Staat auch durch Verwaltung und Justiz. Die Frage demokratischer Integration stellt sich zunächst weniger dringlich, weil sie sachlich-inhaltlich maßgeblich durch das Gesetz geprägt wird.¹¹⁴ Soweit man auf der parlamentarischen Ebene von einem Integrationsdefizit ausgeht, setzt sich dieses allerdings im Rechtsstaat über die Gesetzesbindung (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG)¹¹⁵ in der Rechtsanwendung fort. Auf der anderen Seite bewirkt die Gesetzesbindung, dass die Ausübung der Staatsgewalt von der damit betrauten Person unabhängig ist. Für die Amtsausübung sollten daher persönliche Eigenschaften und Merkmale einschließlich des Migrationshintergrunds keine Rolle spielen.

Nach den Erkenntnissen der Migrationssoziologie ist allerdings die Platzierung als Besetzung bestimmter gesellschaftlicher Positionen durch einen Akteur Bestandteil der Integration.¹¹⁶ In diesem Sinne zeugt das in der Entstehung befindliche Integrationsrecht von einem öffentlichen Interesse an einer Repräsentation von Menschen mit Migrationsgeschichte in der öffentlichen Verwaltung. So erklären die Integrationsgesetze Berlins¹¹⁷, Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs¹¹⁸, die interkulturelle Öffnung der Verwaltung als Teil der

¹¹² Dazu *Christian F. Majer/Arne Pautsch*, „Positive Diskriminierung“ – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von „Migrantenquoten“ und Bevorzugung wegen Migrationshintergrundes beim Zugang zum öffentlichen Dienst, ZAR 2020, S. 41 4 (41 5ff.); *Michael Horscher*, in: BeckOK BGB, 66. Ed. 1.5.2023, § 5 AGG Rn. 23.

¹¹³ Vgl. auch *Sina Fontana*, Freiheit – Disparität – Egalität, DBVl. 2022, S. 11 25 (11 31).

¹¹⁴ *Michael Brenner*, Das demokratische Prinzip, in: Klaus Stern/Helge Sodan/Markus Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 14 Rn. 34.

¹¹⁵ *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer* (Fn. 101), § 15 Rn. 1.

¹¹⁶ *Hartmut Esser*, Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 2, 2000, S. 272.

¹¹⁷ § 4 PartIntG Berlin.

¹¹⁸ § 6 Teilhabe und Integrationsgesetz NRW.

strukturellen Öffnung¹¹⁹ zu einem ihrer Ziele. Diese soll neben der Förderung der interkulturellen Kompetenzen der Beschäftigten durch Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationsgeschichte im öffentlichen Dienst erreicht werden.

Eine Öffnung für die Meinung und Interessen auf der Ebene der Exekutive¹²⁰ erfolgt darüber hinaus durch die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten als Ergänzung des formellen Willensbildungsprozesses.¹²¹ Diese sind anders als die parlamentarische Mitbestimmung nicht auf demokratische Legitimation,¹²² sondern auf die gebündelte Artikulation von Meinungen und Interessen ausgerichtet,¹²³ und stellen schon deshalb keine dem verfassungsrechtlichen Integrationsziel entsprechende Alternative zu einer Integration in das Staatsvolk. Zudem sind die Meinungen und Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte zu unterschiedlich, um gebündelt vollumfänglich repräsentiert zu werden.

b) Pluralismus demokratischer Akteure

Innerhalb des Pluralismus demokratischer Akteure werden Artikulationsräume für die Meinungen und Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte eröffnet. Zunächst steht die Mitgliedschaft in Parteien, als in der Gesellschaft wurzelnde Vereinigungen¹²⁴ mit spezifischer Vermittlungsposition¹²⁵, auch Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit offen. Diese haben zwar nach überwiegender Auffassung nicht am Schutzgehalt von Art. 21 Abs.1 GG teil¹²⁶, können aber Parteimitglieder sein.¹²⁷ Damit besteht die Chance, durch die Mitwirkung

¹¹⁹ Dazu Fontana (Fn.15), S. 91ff.

¹²⁰ § 6 PartIntG BW.

¹²¹ Zur Entwicklung Lutz Hoffmann, Ausländerbeiräte in der Krise, ZAR 2002, S. 63 (63f.). Eine Verpflichtung zur Einrichtung eines Ausländerbeirats ab einer bestimmten Zahl ausländischer Einwohner besteht in Hessen (§ 84 S.1 HGO), in Nordrhein-Westfalen (§27 Abs.1 GO NRW) und in Rheinland-Pfalz (§ 56 Abs.1 GemO RP) In Thüringen und im Saarland ist die Bildung eines Ausländerbeirats (§ 26 Abs.4 S.1 ThürKO) oder eines Integrationsbeirats (§ 50 Abs.1 S.1 KSVG) hingegen fakultativ. Im Berliner Integrationsgesetz ist die Bildung eines Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen vorgesehen (§ 6 Abs.1 PartIntG Berlin).

¹²² BayVGfH, BayVbl. 2012, S.303 (303); für eine politische Integration Thomas Troidl, Kommunale Beiräte, BayVbl. 2004, S. 321 (323).

¹²³ Klaus Ferdinand Gärditz, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), S.49 (94).

¹²⁴ Vgl. BVerfGE 20, 56 (101). Ebenso etwa Wilhelm Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972, S.1, (18); Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S.19 (21).

¹²⁵ BVerfGE 148, 11 (24) aus politikwissenschaftlicher Perspektiv Uwe Jun, Typen und Funktionen von Parteien, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, 2013, S.120.

¹²⁶ Markus Heintzen, Ausländer als Grundrechtsträger, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 50 Rn. 38; Martin Morlok/Heike Merten, Parteienrecht, 2018, S.81; Christoph von Katte, Die Mitgliedschaft von Fremden in politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S.29; Karl Heinz Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S.112.

¹²⁷ Philip Kunig, Parteien, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 28. Wenn auch mit Bedenken Seifert (Fn.126), S. 207.

in einer Partei zumindest mittelbar am formalisierten Willensbildungsprozess teilzuhaben.

Als weiterer Akteur und selbstregulierender Ausgleich zur Mehrheit fungiert die Zivilgesellschaft.¹²⁸ Ein zivilgesellschaftliches Engagement hängt grundsätzlich nicht von Voraussetzungen ab, insbesondere nicht von der Staatsangehörigkeit, sodass über die Artikulationsräume der Zivilgesellschaft eine demokratische Integration von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit erfolgen kann. Allerdings ist die Zivilgesellschaft ihrerseits weder homogen¹²⁹ noch frei von Machthierarchien, sondern in ihr konkurrieren und konfliktieren Interessen, Werte und Weltanschauungen, die mit unterschiedlichen Durchsetzungschancen ausgestattet sind.¹³⁰ Zentrale Bedeutung für die Handlungsmacht der Zivilgesellschaft ist ihre Wahrnehmbarkeit, Artikulationsfähigkeit, Verhandlungs- und Parteilichkeit.¹³¹ Interessenartikulation hat umso mehr Chancen gehört und durchgesetzt zu werden, wenn sie mit vereinten Kräften erfolgt.¹³² Da Macht also durch gemeinsames Handeln entsteht,¹³³ ist es zur Überwindung realer Disparität problematisch, wenn die Anliegen der Zivilgesellschaft lediglich aus der Sicht der Mehrheit gedacht werden und infolgedessen separierte Netzwerke entstehen.¹³⁴ Strukturelle Benachteiligungen können auf der Ebene der Zivilgesellschaft ebenso bestehen wie im formalen Willensbildungsprozess. Da die Zivilgesellschaft in einem Begegnungs- und Gestaltungsraum agiert, der vom Staat nicht zu kontrollieren, sondern zu respektieren ist,¹³⁵ hat er mit Zurückhaltung zu verfahren.¹³⁶ Dem steht es allerdings nicht entgegen, etwaigen Disparitäten in der Interessenartikulation entgegenzuwirken und Wettbewerbsverzerrungen zu begegnen. Das verfassungsrechtliche Integrationsziel erlangt insbesondere im Sinne einer Berücksichtigung der Meinungen und Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte an Bedeutung, wenn die Zivilgesellschaft in den formalen Willensbildungsprozess einbezogen wird.¹³⁷

¹²⁸ *Alexis de Tocqueville*, *Democracy In America*, 1999, S.235ff.

¹²⁹ *Helga Lukoschat*, Räume eröffnen – Ressourcen mobilisieren, *djbZ* 2022, S.17 (17).

¹³⁰ *Robert D. Putnam*, *Bowling Alone*, 2000, S. 20; *Dieter Grimm*, Verbände, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl. 1994, § 15 Rn. 5.

¹³¹ *Hans F. Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28 Rn.104.

¹³² *Zippelius* (Fn. 87), S. 202; *Susanne Baer*, *Rechtssoziologie*, 5. Aufl. 2023, § 7 Rn.33; vgl. *Grimm* (Fn. 130), Rn. 4.

¹³³ *Hannah Arendt*, *Macht und Gewalt*, 1970, S.45.

¹³⁴ *Delal Atmaca*, Wie schaffen wir es gemeinsam, „Shrinking Spaces“ für eine feministische Zivilgesellschaft in „Opening Spaces“ umzuwandeln?, *djbZ* 2022, S.22 (24).

¹³⁵ *Klaus W. Grewlich*, Nichtregierungsorganisationen, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 233 Rn. 9.

¹³⁶ Zu verschiedenen Ansätzen *Zippelius* (Fn. 87), S. 21 Off.

¹³⁷ Vgl. insbesondere die Beteiligung nach § 47 Abs. 3 GGO.

c) Demokratiebezogene Grundrechtsausübung

Zwar differenziert das Grundgesetz zwischen Deutschenrechten und Menschenrechten,¹³⁸ wobei in Fortführung des Ausschlusses vom Wahlrecht insbesondere die demokratiebezogene Versammlungsfreiheit als Deutschengrundrecht ausgestaltet ist. Daraus folgt aber nicht, dass Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit schutzlos sind. Vielmehr wird ihnen grundrechtlicher Schutz zur individuellen und kollektiven Interessenartikulation über die Allgemeine Handlungsfreiheit als „Auffanggrundrecht“¹³⁹ sowie durch die Meinungsfreiheit gewährleistet.¹⁴⁰

Aus den Grundrechten folgt zudem ein Zusammenspiel von freiheitlicher Gleichheit¹⁴¹ und kultureller Vielfalt,¹⁴² mit der ein Recht auf Differenz einhergeht.¹⁴³ Durch die zeitgerechte Aktualisierung der Grundrechte werden im Migrationskontext neue Vielfaltsdimensionen eröffnet, die über die Grundrechtsbindung in den formalen Willensbildungsprozess hineinwirken. Auf diese Weise kann sich bereichsspezifisch ein subjektives Recht auf Integration gegenüber der Gesetzgebung manifestieren. Gleiches gilt gegenüber der Rechtsanwendung durch Rechtsprechung und Verwaltung, etwa wenn eine auf Art. 4 Abs. 1, 2 GG gestützte verfassungskonforme Auslegung der §§ 2 bis 9 BauNVO gebietet, dass nicht ausschließlich kirchliche, sondern allgemein religiöse Zwecke erfasst sind.¹⁴⁴

Durch das integrative subjektive Rechtsschutzkonzept¹⁴⁵ wird ein solches Grundrecht auf Integration justiziabel. Im Bestreiten des Rechtswegs kann ein demokratischer Akt liegen, insbesondere wenn die Garantie subjektiver Rechte im Verhältnis zur Gesetzgebung erstritten wird. Die strategische Prozessführung

¹³⁸ Dazu auch Fontana (Fn. 15), S. 183ff.

¹³⁹ BVerfGE 6, 32 (36); BVerfGE 35, 382 (399). im Verhältnis zu Art. 11 GG; BVerfGE 49, 168 (180f.); BVerfGE 78, 179 (196f.). im Verhältnis zu Art. 12 GG; Robbers (Fn. 22), § 11 Rn. 13; Jörg Gundel, Der grundrechtliche Schutz der Ausländer, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 98 Rn. 5; Udo Di Fabio, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 100. EL Januar 2023, Art. 2 Abs. 1 Rn. 21; Markus Kaltenborn, Rechtliche Grenzen der politischen Betätigung von Ausländern, DÖV 2001, S. 55 (58f.).

¹⁴⁰ Kaltenborn (Fn. 139), S. 56. Zu früheren Ansichten Christian Tomuschat, Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 60.

¹⁴¹ Zur gleichheitlichen Dimension der Freiheitsrechte Peter Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 95 f.

¹⁴² Britz (Fn. 32), S. 215; Stefan Koriath, Europäische und nationale Identität, VVDStRL 62 (2002), S. 140. Für eine ausführliche Begründung Fontana (Fn. 15), S. 239ff.

¹⁴³ Kloepper (Fn. 85), S. 14; Klaus Stern, Das Gebot der Ungleichbehandlung, in: FS Dürig, 1990, S. 210f. Umfassend Fontana (Fn. 15), S. 205.

¹⁴⁴ BVerwG, NVwZ 1994, 282 (284); Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 4 Rn. 133; Jürgen Stock, in: Werner Ernst u. a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 149. EL Februar 2023, § 4 BauNVO Rn. 81.

¹⁴⁵ Johannes Buchheim/Christoph Möllers, Gerichtliche Verwaltungskontrolle als Steuerungsinstrument, in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 46 Rn. 144.

entfaltet hierbei besondere Wirkkraft.¹⁴⁶ Dennoch wird das verfassungsrechtliche Integrationsziel nicht hinreichend verwirklicht, wenn sich Menschen mit Migrationsgeschichte ihre Rechte erst erstreiten müssen.

IV. Integrationsambivalenz der Demokratie

Im demokratischen Prozess offenbaren sich zugleich die Ambivalenzen des verfassungsrechtlichen Integrationsziels, da dort die Definition der Zugehörigkeit nach Maßgabe demokratischer Mehrheiten erfolgt. Das betrifft zunächst die Zugehörigkeit zum Staatsvolk, betrifft aber ebenso die Ausgestaltung der Rechtsordnung als integrativ. Zudem ist die Integration nicht nur eine regelungsbedürftige Staatsaufgabe, sondern vollzieht sich auch und vor allem innerhalb gesellschaftlicher Freiräume. Wenn sie damit aus individueller Sicht die Ausweitung individueller Freiheit und Gleichheit bedeutet, zielt die Integration auf einer übergeordneten Ebene auf ein Zusammenleben in Vielfalt ab, mit denen wechselseitige Akzeptanz und bisweilen sogar Zumutungen verbunden sein können.

1. Definition der Zugehörigkeit

Fragen demokratischer Zugehörigkeit werden ihrerseits demokratisch entschieden.¹⁴⁷ In diesem Sinne legt das Staatsangehörigkeitsrecht fest, wer unter welchen Voraussetzungen in die Rechtsgemeinschaft aufgenommen werden soll.¹⁴⁸ Das verfassungsrechtliche Integrationsziel gebietet, dass bei fortdauerndem Aufenthalt eine demokratische Integration möglich sein muss, macht aber darüber hinaus kaum konkrete Vorgaben. Vielmehr sind die Integrationsvoraussetzungen überwiegend im demokratischen Prozess auszuhandeln. Auf diesem Wege erfolgte jüngst eine verfassungskonforme Erweiterung der Einbürgerungsvoraussetzungen um die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 StAG)¹⁴⁹ als Reaktion des Gesetzgebers auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bezogen auf die Mehrehe.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Zu diesem Instrument *Alexander Graser*, *Strategic Litigation*, RW 10 (2019), S.320; *Vera Strobel*, *Strategischer Zugang zum Recht*, DÖV 2021, S.1067; *Nora Markard*, *Strategische Prozessführung als Mittel zur Öffnung von Räumen*, djbZ 2022, S.20.

¹⁴⁷ *Sandra Seubert*, *Bürgerschaft und demokratische Regierbarkeit in Deutschland und Europa*, in: FS Kleger, 2014, S.49; *Anna Meine*, *Komplementäre demokratische Mitgliedschaften und Entwürfe transnationaler Ordnungsbildung*, in: Winfried Thaa/Christian Volk (Hrsg.), *Formwandel der Demokratie*, 2018, S.286. Siehe auch *Fontana* (Fn.15), S.180.

¹⁴⁸ *Stefan Haack*, *Staatsangehörigkeit – Unionbürgerschaft – Völkerrechtssubjektivität*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. X, 3. Aufl. 2012, §205 Rn.7.

¹⁴⁹ Eingefügt wurde sie im Zuge des Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes v. 4.8.2019, (BGBl. 2019 I 1124).

¹⁵⁰ BVerwG, ZAR 2018, S.313 (318).

Betreffend die Integrationsoffenheit der Rechtsordnung bestehen ebenso weitreichende Gestaltungsspielräume. So begründen etwa weder das verfassungsrechtliche Integrationsziel noch Art. 4 Abs. 1, 2 GG eine Verpflichtung, auch Feiertage religiöser Minderheiten als staatlich anerkannte Feiertage festzulegen,¹⁵¹ sondern nur eine solche, Menschen mit von der Mehrheitsgesellschaft abweichenden religiösen Überzeugungen die Möglichkeit einzuräumen, ihre Feiertage angemessen zu begehen.¹⁵² Demgegenüber sind die religiösen Riten¹⁵³ auch ohne explizite Normierung im Bestattungsrecht¹⁵⁴ aufgrund der Religionsfreiheit bei der Ermessensentscheidung¹⁵⁵ zu berücksichtigen.

Hier offenbart sich eine innere Ambivalenz des Integrationsbegriffs. Die demokratische Entscheidung ist keine Abwägung zwischen Integration auf der einen und Mehrheitsinteresse auf der anderen Seite, sondern trägt schlicht dem Umstand Rechnung, dass Fragen der Zugehörigkeit schon demokratietheoretisch ihrerseits demokratisch zu bestimmen sind¹⁵⁶ und sich die demokratische Mehrheit durchsetzt. Dessen ungeachtet trägt jede integrationsrelevante Regelung ebenso wie der Verzicht hierauf zur Konturierung der Integration bei. Der durch die Öffnung der Verfassung für den Migrationsvorgang begünstigten¹⁵⁷ und aus arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten intendierten¹⁵⁸ Entwicklung der Bundesrepublik zum Einwanderungsland werden Erleichterungen der Einbürgerungsvoraussetzungen sowie die Integrationsoffenheit der Rechtsordnung allerdings eher gerecht als deren Verengung. Nicht außer Acht zu lassen sind

¹⁵¹ Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 139 WRV Rn. 15; Stefan Koriath, in: Günter Dürig/Rupert Scholz/Roman Herzog, Grundgesetz Kommentar, 100. EL Januar 2023, Art. 139 WRV Rn. 52. In diesem Sinne § 2 Abs. 1 Gesetz über Sonn- und Feiertage Berlin.

¹⁵² BVerfGE 143, 161 (193); vgl. BVerwGE 42, 128 (131); HessVGH, NVwZ 2004, 890 (892); zur Befreiung zum Schlachten von Tieren im Rahmen des muslimischen Opferfestes; BSG, NJW 1981, S. 1526 (1526). Zur Arbeitsablehnung aus religiöser Überzeugung.

¹⁵³ So sind etwa nach islamischem Ritus unter anderem eine rituelle Waschung sowie ein sargloses Begräbnis mit Ausrichtung nach Mekka vorgesehen; Thomas Lemmen, Islamische Bestattungen in Deutschland, 2. Aufl. 1999, S. 18 ff.

¹⁵⁴ In Berlin sind rituelle Waschungen (§ 10a Bestattungsgesetz) und Bestattung ohne Sarg (§ 18 Abs. 2 Bestattungsgesetz) zulässig. In Baden-Württemberg (§ 39 Abs. 1 S. 2 BestattG), Hessen (§ 18 Abs. 2 S. 1 FBG), Niedersachsen (§ 11 Abs. 2 S. 2 BestattG) und Thüringen (§ 21 Abs. 1 S. 2 BestattG) können aus religiösen Gründen oder aus einem wichtigen Grund Ausnahmen von der Sargpflicht erteilt werden.

¹⁵⁵ Vgl. Diana Zacharias, Religionsfreiheit und Bestattungsrecht, DÖV 2012, S. 48 (55).

¹⁵⁶ Seubert (Fn. 147), S. 31 (49); Anna Meine, Komplementäre demokratische Mitgliedschaften und Entwürfe transnationaler Ordnungsbildung, in: Winfried Thaa/Christian Volk, Formwandel der Demokratie, 2018, S. 286.

¹⁵⁷ Dazu umfassend Fontana (Fn. 15), S. 230 ff.

¹⁵⁸ Siehe nur Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

zudem die symbolischen Wirkungen des Rechts,¹⁵⁹ welches auch das Selbstverständnis einer Gemeinschaft widerspiegelt.¹⁶⁰ Diese trägt im Rahmen des wechselseitigen Integrationsprozesses ebenso eine Integrationsverantwortung und kann sich durch die Konturierung der Integration als integrationsoffen oder geschlossene Einheit darstellen.

2. Abwägungs- und Aushandlungsprozesse

Dass Fragen der Integration auch immer solche des Verhältnisses von Minderheit und Mehrheit sind,¹⁶¹ zeigt sich aus grundrechtlicher Sicht in der wechselseitigen Bedingtheit von Freiheit, die individuelle Freiheit erst zur Geltung bringt.¹⁶² Der Schutzgehalt der Grundrechte entfaltet sich dabei gegenüber der Mehrheit und der Minderheit gleichermaßen, sodass die Grundrechte auch insoweit Minderheitenrechte sind. Etwaige Grundrechtskollisionen finden ihre Auflösung in einem Abwägungsprozess,¹⁶³ der ergebnisoffen und allein an grundrechtlichen Maßstäben ausgerichtet ist. Gleiches gilt in Abwägung mit staatlichen Ordnungsinteressen. Nicht immer muss das Ergebnis zu Gunsten der Integration ausfallen, sondern kann auch Integrationsgrenzen aufzeigen. So kann das betreffend das Verbot der Gesichtshüllungen vor Gericht (§176 Abs.2 S.1 GVG) in eng begrenzten Fällen das Interesse an der Wahrheitsfindung gegenüber der Religionsfreiheit überwiegen.¹⁶⁴

Der Staat mit seiner Entscheidungsmacht fungiert zudem als Organisationsform zur Schaffung eines gerechten Ausgleichs zwischen den widerstreitenden Interessen,¹⁶⁵ der Teil der staatlichen Integrationspflicht ist. Soweit die Grundrechte keine konkreten Maßstäbe vorgeben, sind wechselseitige Kollisionslagen zwischen Minderheit und Mehrheit im demokratischen Prozess nicht zwingend zu Gunsten der Integration zu entscheiden. Mithin obliegt etwa die Erstreckung des AGG auf weitere Diskriminierungsmerkmale¹⁶⁶ der gesetzgeberischen Entscheidung.

¹⁵⁹ Susanne Baer, Rechtssoziologie, 3. Aufl. 2017, S.257; zu den Wirkungen symbolischer Gesetzgebung Carl C. Lauterwein, Symbolische Gesetzgebung, 2006, S. 45 ff.

¹⁶⁰ Alexander Graser, Gemeinschaften ohne Grenzen?, 2008, S. 101.

¹⁶¹ Dazu aus soziologischer Perspektive Albert Scherr, Minderheiten, in: Johannes Kopp/Anja Steinbach (Hrsg.), Grundbegriffe der Soziologie, 12. Aufl. 2018, S.324; vgl. bereits Georg Simmel, Exkurs über den Fremden, in: ders., Soziologie, 1908, S.509.

¹⁶² Hans Heinrich Rupp, Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 31 Rn.36.

¹⁶³ Eine umfassende Darstellung der Abwägung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet sich bei Bernhard Schlink, Abwägung im Verfassungsrecht, 1976, S.18ff.

¹⁶⁴ Dezidiert Sina Fontana, Der Gesetzentwurf des Bundestags zum Verbot der Gesichtshüllungen während der Gerichtsverhandlung, ZG 2019, S.70 (77 ff.).

¹⁶⁵ Zippelius (Fn. 87), S. 207.

¹⁶⁶ Siehe dazu den Vorschlag Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur

Da Integrationsfragen überaus Streitbar sind, birgt der demokratische Prozess zudem eine Gefahr der Destabilisierung und Desintegration¹⁶⁷ der Gesellschaft. Diese wird verstärkt, wenn die Debatten durch Ressentiments, überkommenen Vorstellungen und polemischen Begrifflichkeiten geprägt sind. Demokratische Stabilität hängt von dem Fortbestehen der Identität auch unter den Bedingungen des Wandels ab,¹⁶⁸ was ihre stetige Neuverhandlung im demokratischen Prozess erfordert. Eine demokratische Integration sichert indes die diskursive Diskrepanz des temporären Konsenses.

3. Gesellschaftliche Freiräume

Die Integration ist nicht nur eine regelungsbedürftige Staatsaufgabe, sondern auch eine Aufgabe der Gesellschaft. Den Integrationsbeitrag der verfassten Staatlichkeit gilt es daher im Verhältnis zur staatsfreien Zivilgesellschaft immer wieder neu auszubalancieren. Schon aus verfassungsrechtlichen Erwägungen darf der Staat nur im Wege des Rechts steuernd eingreifen, wenn die gesellschaftlichen Mechanismen nicht ausreichen.¹⁶⁹ Im Übrigen besteht eine „staatsfreie Sphäre des Menschen“,¹⁷⁰ die verfassungsrechtlich durch die Grundrechte abgesichert ist.¹⁷¹ Hierbei gehört es zu den Funktionen des Rechts, der Gesellschaftsgestaltung durch den Staat Grenzen zu setzen.¹⁷² In diesem Sinne zeichnen sich die integrationsrelevanten Verfassungsbestimmungen vor allem durch die Eröffnung und Erhaltung von Freiheitsräumen aus. Insbesondere hinsichtlich Fragen der „Kultur, der Religion, der schulischen Erziehung und überhaupt der Entwicklung ethischer Vorstellungen“, ist Zurückhaltung geboten.¹⁷³ Die Integration wird mithin zumeist dadurch bewirkt, dass Integrationsfragen einer Mehrheitsentscheidung gerade nicht zugänglich sind, sondern der Entscheidung des selbstbestimmten Individuums in Gemeinschaft¹⁷⁴ unterliegen. Dass diese individuelle

Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), vorgelegt von der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung, Juli 2023.

¹⁶⁷ Zu diesem Gegenbegriff zur Integration *Esser* (Fn. 116), S. 280; *Silke Hans*, Theorien der Integration von Migranten, in: Heinz Ulrich Brinkmann/Martina Sauer (Hrsg.), Einwanderungsgesellschaft Deutschland, 2016, S. 25.

¹⁶⁸ *Michael Kubiak/Veith Selk*, Was ist demokratische Stabilität, in: Eva Marlene Hausteiner/Grit Straßenberger/Felix Wassermann (Hrsg.), Politische Stabilität, 2020, S. 26.

¹⁶⁹ *Isensee* (Fn. 30), S. 318; *Arnd Uhle*, Innere Integration, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 82 Rn. 46.

¹⁷⁰ *Kelsen* (Fn. 3), S. 16.

¹⁷¹ *Heinz-Christoph Link*, Staatszwecke im Verfassungsstaat, VVDStRL 48 (1990), S. 42 f.

¹⁷² *Karl Doehring*, Der Autoritätsverlust des Rechts, in: FS Forsthoff, 2. Aufl. 1974, S. 104.

¹⁷³ *Erhard Denninger*, Der Einzelne und das allgemeine Gesetz, KJ 1995, S. 425 (433 f.).

¹⁷⁴ BVerfGE 4, 7 (15 f.); BVerfGE 12, 45 (51); BVerfGE 27, 1 (7); BVerfGE 30, 173 (193); BVerfGE 32, 98 (108); *Dürig* (Fn. 3), S. 259; *Josef M. Wintrich*, Zur Auslegung und Anwendung von Art. 2 Abs. 1 GG, in: FS Willibalt, 1958, S. 4; *Ernst Benda*, Menschenwürde, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 6 Rn. 5.

Entscheidung gegen eine Integration ausfallen kann, wird wiederum mangels einer Integrationspflicht¹⁷⁵ hingenommen.

V. Fazit

Das verfassungsrechtliche Integrationsziel gebietet eine am Teilhabegedanken ausgerichtete Gestaltung des Integrationsprozesses in seiner Wechselseitigkeit. Hierzu gehört die demokratische Integration in sämtliche Räume demokratischer Mitbestimmung als Voraussetzung individueller Selbstbestimmung und Gelingensbedingung des freiheitlichen Verfassungsstaates. Nur unter Einbeziehung aller Meinungen und Interessen aller Mitglieder der Gesellschaft, einschließlich solcher von Menschen mit Migrationsgeschichte, kann sich die Integrationsfunktion des demokratischen Prozesses vollständig verwirklichen.

Hierfür sind Integrationshemmnisse zu überwinden. Die Prägekraft des verfassungsrechtlichen Integrationsziels manifestiert sich hierbei als Zielsetzung und kollidierendes Verfassungsrecht. Eine Integration in den formalen Willensbildungsprozess erfolgt durch die Integration in das Staatsvolk, sowie durch den Abbau struktureller Benachteiligungen. Daneben besteht ein Interesse an der Repräsentation von Menschen mit Migrationsgeschichte in öffentlichen Ämtern, die gezielt anvisiert werden kann und nicht durch Exklusionsinstrumente erschwert werden sollte. Integrationsdefiziten im formalen Willensbildungsprozess kann die weitgehend voraussetzungslose Integration in die zivilgesellschaftliche Interessenartikulation, sowie die demokratiebezogene Grundrechtsausübung entgegenwirken, diese vollständig auszugleichen und eine Integration in das Staatsvolk entbehrlich zu machen.

Zu den Integrationsbedingungen eines Einwanderungslandes gehört weiterhin die Integrationsoffenheit der Rechtsordnung für Meinungen und Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte. Diese verwirklicht sich durch eine entsprechende Ausgestaltung von Rechtsnormen sowie als Auslegungsmaßstab. Insoweit entfaltet das verfassungsrechtliche Integrationsziel jenseits bereichsspezifischer Grundrechte auf Integration indes nur eine begrenzte Prägekraft im demokratischen Prozess. Ob und inwieweit die Rechtsordnung integrativ ausgestaltet wird, hängt mithin weitgehend vom temporären Konsens der demokratischen Mehrheit innerhalb gesellschaftlicher Freiräume ab. In der Mehrheitsentscheidung manifestiert sich eine in der Verfassungsordnung angelegte innere Ambivalenz des Integrationsbegriffs. Auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene zielt das verfassungsrechtliche Integrationsziel auf ein Leben in Vielfalt ab. Wechselseitige Akzeptanz und bisweilen auch Zumutungen sind mithin die Ausweitung individueller Freiheit und Gleichheit wesentliche Grundannahmen der Integration.

¹⁷⁵ Dazu umfassend *Fontana* (Fn. 15), S. 194ff.