

Friedrich-Ebert-Stiftung

Gesprächskreis Migration und Integration

**Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in
Einwanderungsgesellschaften:
Zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie**

Professor Dr. Axel Schulte

Universität Hannover

Die Expertise wird von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN: 3-86077-977-X

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
D-53170 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Druck: Toennes Satz + Druck GmbH, Erkrath
September 2002

Vorbemerkung

Die Gestaltung der Einwanderungs- und Integrationspolitik ist ein kontrovers diskutiertes Thema in unserer Gesellschaft. Gestritten wird über die Fragen, welche Möglichkeiten der Steuerung von Zu- und Einwanderungsprozessen es gibt, in welchem Ausmaß Einwanderung aus ökonomischen Gründen geboten erscheint und wie die Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen gestaltet werden kann. Auch die Folgen von Zuwanderungen für die Kommunen und Gemeinden sind Themen, die uns beschäftigen.

Konkrete demokratische Entscheidungsprozesse können sich immer nur dem Ideal demokratischer Grundsätze annähern. Die Themen Einwanderungs- und Integrationspolitik wirken in unserer Gesellschaft polarisierend. Sie sind sehr stark mit Emotionen besetzt und rühren z.T. an tiefsitzende Ängste und Bewertungen. Demokratie erfordert jedoch, so Axel Schulte, „... Aufklärung und Öffentlichkeit, da die Individuen nur unter dieser Voraussetzung wirksam auf gesellschaftliche Entscheidungen Einfluss nehmen und diese kontrollieren können.“ (S. 21)

Diesem Zweck soll die hier vorliegende Expertise dienen. Sie enthält zahlreiche Anregungen für die Gestaltung von Integrationspolitiken in Einwanderungsgesellschaften. Vor allem gibt sie Hinweise zur Regulierung von Konflikten und betont die Bedeutung von Lernprozessen durch politische Bildung und gesellschaftliche Dialoge. Diese haben das Ziel, immer wieder aufs neue für die Akzeptanz von demokratischen Grundwerten und gewaltlosen Formen der Konfliktregulierung zu werben.

Dr. Ursula Mehrländer
Leiterin des Gesprächskreises
Migration und Integration

Günther Schultze
Referent für Migrationspolitik

Inhalt

Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	7
1. Thematische Einführung und konzeptionelle Grundlagen	23
1.1 ‚Integration‘ als Prozess und Aufgabe in der Einwanderungsgesellschaft	23
1.2 ‚Politik‘ als Beitrag zu Integrationsprozessen.....	26
1.3 ‚Demokratie‘ als Rahmen, Leitbild und Maßstab von Integrationspolitik.....	27
2. Integrationspolitik und die Perspektive von mehr Freiheit und Gleichheit	33
2.1 Freiheit und Gleichheit als normative Grundlage der Demokratie.....	33
2.2 Liberale Demokratie: Negative Freiheit und rechtliche Gleichheit	33
2.3 Politische Demokratie: Freiheit als Autonomie und politische Gleichheit.....	41
2.4 Soziale Demokratie: Positive Freiheit und soziale Gleichheit	49
2.5 Kulturelle Demokratie: Freiheit, Gleichheit und Differenz der kulturellen Entfaltung	54
2.6 Antidiskriminierungsmaßnahmen als Element einer auf mehr Freiheit und Gleichheit gerichteten Integrationspolitik	63
3. Integrationspolitik als Beitrag zu einem gewaltfreien Umgang mit Konflikten	69
3.1 Konflikte als Bestandteil von multikulturellen Einwanderungsgesellschaften	69
3.2 Gewaltfreier Umgang mit Konflikten als Merkmal der Demokratie	71
3.3 Verfahrensregeln und Werte der Demokratie als Minimalkonsens.....	72
3.4 Politiken der Bewältigung sozialer Probleme und der Demokratisierung der Demokratie	74
3.5 Vorstaatliche Verfahren der Konfliktbearbeitung	78
3.6 Aufklärung, Dialoge und Lernprozesse, insbesondere Politische Bildung und Interkulturelles Lernen	81
4. Abschließende Bemerkungen	90
Literatur	91

Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

1. Thematische Einführung und konzeptionelle Grundlagen

1.1 *„Integration“ als Prozess und Aufgabe in Einwanderungsgesellschaft:* Die Notwendigkeit, sich mit Fragen der Integration und der Integrationspolitik auseinander zu setzen, ergibt sich aus Prozessen der *Einwanderung*, die in der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen europäischen Ländern in der Vergangenheit in einem erheblichem Ausmaß erfolgt sind und die aller Voraussicht nach auch in Zukunft stattfinden werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Bundesrepublik ein Einwanderungsland und Europa ein Einwanderungskontinent.

Bei *„Integration“* geht es zum einen um die (individuelle und kollektive) *Eingliederung der Immigranten* in die Aufnahmegesellschaft. Diese Eingliederung kann als Prozess und als (angestrebter) Zustand betrachtet werden. *„Integration“* zielt im Kern auf die Herstellung einer Situation, in der die Immigranten zum einen eine Position einnehmen, die unter bestimmten vergleichbaren Gesichtspunkten den Positionen ähnlich ist, die vergleichbare einheimische Gruppen in bestimmten Lebensbereichen einnehmen, und in der sie zum anderen über Möglichkeiten verfügen, relevante Bestandteile *„ihrer“* Kulturen aufrechtzuerhalten bzw. weiterzuentwickeln. *„Integration“* bezieht sich darüber hinaus auf den Prozess und das Ziel der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des *Zusammenhalts der Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen*.

1.2 *„Politik“ als Beitrag zu Integrationsprozessen:* *„Politik“* ist in erster Linie ein Mittel bzw. Instrument, um gesellschaftliche Verhältnisse zu gestalten, Probleme zu bewältigen und Konflikte zu regulieren – vor allem mit Hilfe der Stabilisierung von Regeln und des Treffens von Entscheidungen, die für alle verbindlich sind. Von daher hat *„Politik“* für den Abbau von Integrationsproblemen eine wichtige Rolle. Die Förderung von Prozessen der Integration in und für Einwanderungsgesellschaften stellt eine zentrale und dauerhafte politische *Aufgabe* dar. Dabei geht es nicht mehr um das *Ob*, sondern um das *Wie* des Zusammenlebens von Mehrheitsgesellschaft und zugewanderten Minderheiten und damit um Fragen der Gestaltung dieses Zusammenlebens. Die auf *„Integration“* gerichteten Politiken können speziellen und/oder allgemeinen Charakter und dementsprechend auch unterschiedliche Adressaten haben. Im Rahmen von Integrationspolitiken können unterschiedliche *Instrumente und Methoden* als Mittel der Steuerung und Regulierung eingesetzt werden. Zudem sind dabei verschiedene *Ebenen, Bereiche* und *Akteure* relevant und zu berücksichtigen.

1.3 *„Demokratie“ als Rahmen, Leitbild und Maßstab von Integrationspolitik:* Für Integrationspolitiken, die sich grundsätzlich an sehr unterschiedlichen Gesichtspunkten orientieren können, ist das Prinzip der *Demokratie*, das wiederum in einem engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Menschenwürde, den Menschenrechten sowie dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip und dem Föderalismusgrundsatz steht, von zentraler Bedeutung. Im Hinblick auf die Konzipierung, Umsetzung und Bewertung von Integrationspolitik fungiert die Demokratie zum einen als ein verbindlicher *Rahmen*. Darüber hinaus ist *„Demokratie“* ein *Leitbild* für Integrationspolitik. Die demokratischen Verfahrensregeln basieren nämlich auf bestimmten *inhaltlichen* Werten und Idealen und sind auf deren Verwirklichung gerichtet. Im Zentrum stehen hierbei die Menschenrechte,

insbesondere die Werte der Freiheit und Gleichheit. Schließlich kann ‚Demokratie‘ einen *Maßstab* zur Bewertung und Beurteilung von Integrationspolitik abgeben. Die Demokratie enthält nämlich neben ihrer idealen bzw. theoretischen Seite auch eine reale bzw. praktische Seite. Elemente der Demokratie sind zwar einerseits unmittelbare Realität, darüber hinaus handelt es sich dabei um ein noch zu verwirklichendes *Ziel* bzw. *Projekt*. Als Maßstab ermöglicht und erfordert das Demokratieprinzip somit einen *Vergleich zwischen dem (demokratischen) Ideal und der Wirklichkeit* gesellschaftspolitischer Verhältnisse und Politiken. Die genannten formalen und materialen Elemente des Demokratieprinzips ermöglichen es somit, Integrationspolitiken unter analytischen, normativen und konstruktiven Gesichtspunkten zu betrachten und zu beurteilen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Prinzipien der Demokratie und Integration in unterschiedlicher Weise konkretisiert werden können. Die jeweiligen Ausprägungen werden zum einen beeinflusst durch unterschiedliche *historisch-politische Kulturen*, die in der Regel länderspezifisch ausgeprägt sind, zum anderen durch unterschiedliche *gesellschaftspolitische Optionen und Kräfteverhältnisse*. Strategien und Politiken der *Demokratisierung* sind darauf gerichtet, mit Hilfe von demokratischen Verfahren bestehende strukturelle Defekte und Defizite der Demokratie zu verringern und damit einhergehende Unfreiheiten und Ungleichheiten abzubauen, die Möglichkeiten einer freien und gleichen Selbstbestimmung und Partizipation für Individuen und Gruppen zu erweitern und Konflikte in möglichst gewaltfreier Weise zu bewältigen. Dementsprechend gehört es zu den zentralen Aufgaben von *Integrationspolitik*, der sozialen Marginalisierung und strukturellen Desintegration der zugewanderten und zuwandernden Migranten entgegenzuwirken und ihnen formell und real gleiche Teilhabechancen in wichtigen Bereichen der Gesellschaft zu sichern. Dabei sind Integrationshemmnisse und -sperrern zu berücksichtigen, die zum einen auf Seiten der Migranten bestehen, zum anderen aber auch und vor allem solche, die in Strukturen und Mechanismen der Aufnahmegesellschaft verankert sind. In dem Maße, wie Integrationspolitik in dieser Hinsicht erfolgreich und ‚nachhaltig‘ wirkt, kann sie auch zur Demokratisierung und Integration auf der gesamtgesellschaftlichen und transnationalen Ebene beitragen.

In den Überlegungen wird insbesondere den folgenden *Fragen* nachgegangen: Welche Aufgaben und Anforderungen ergeben sich aus dem Demokratiegrundsatz für die Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft? Inwieweit wurde die bisherige Integrationspolitik demokratischen Anforderungen und Ansprüchen gerecht? Wie können politische Maßnahmen dazu beitragen, Diskrepanzen, die zwischen Anspruch und Wirklichkeit im Bereich von Integration und Demokratie bestehen, zu vermindern und damit eine Nachhaltigkeit, Stärkung und Weiterentwicklung von Integration und Demokratie zu fördern? Die Darstellung bezieht sich schwerpunktmäßig auf die Bundesrepublik Deutschland, darüber hinaus werden aber auch Situationen, Probleme, Maßnahmen und Entwicklungen in anderen westeuropäischen Einwanderungsgesellschaften und auf der europäischen Ebene thematisiert.

2. Integrationspolitik und die Perspektive von mehr Freiheit und Gleichheit

2.1 Freiheit und Gleichheit als normative Grundlage der Demokratie: Das normative Fundament der Demokratie bilden die Werte der Freiheit und Gleichheit. Diese stehen in einem engen Zusammenhang mit dem ethischen Individualismus, nach dem jedes Individuum als ‚Person‘ mit den gleichen (Menschen-) Rechten und der gleichen Würde gilt. ‚Freiheit‘ und ‚Gleichheit‘ sind allerdings keine Tatsachen, sondern zu verfolgende Ideale und verpflichtende Werte. Charakteristisch für die Demokratie ist ein Streben nach grö-

Berer Gleichheit bzw. gleicher Freiheit. Die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit haben im Verlauf der historischen Entwicklung der Menschenrechte jeweils sehr unterschiedliche Bedeutung gewonnen. Dies wird durch die Zuordnung der beiden Prinzipien zu verschiedenen Ausprägungen der Demokratie, nämlich der liberalen, politischen, sozialen und kulturellen Demokratie deutlich. In dieser Hinsicht kann vor allem zwischen der Durchsetzung von mehr (gleicher) „Freiheit vom Staat“, „Freiheit im Staat“ und „Freiheit durch und mit Hilfe des Staates“ (Bobbio) unterschieden werden. Im Hinblick auf die Integrationspolitik wird insbesondere untersucht, welche Anforderungen mit dieser Perspektive einhergehen, wie die bisherige Integrationspolitik unter dieser Perspektive zu beurteilen ist und welchen Beitrag Integrationspolitik zu deren Realisierung und Weiterentwicklung leisten kann.

2.2 Liberale Demokratie: Im Zentrum der liberalen Demokratie steht das Prinzip des Rechtsstaates. In ihrer rechtsstaatlichen Ausprägung ist die Demokratie darauf gerichtet, politische Macht und Herrschaft dem Recht zu unterstellen und die Herrschaft von Menschen durch die Herrschaft der Gesetze zu ersetzen. ‚Freiheit‘ bedeutet hier in erster Linie *negative Freiheit*, im Sinne der Freiheit von, also der Abwesenheit und Unabhängigkeit von Behinderungen und Zwängen, etwas zu tun oder etwas zu unterlassen. Dieser ‚negativen‘ Freiheit, die vor allem gegen den Staat gerichtet ist, entspricht der Grundsatz der *rechtlichen Gleichheit*. Danach werden alle menschlichen Wesen als gleiche Rechtssubjekte und als gleich „in Würde und Rechten“ und im Hinblick auf den Genuss der Freiheit aufgefasst.

Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist in diesem Zusammenhang vor allem die Frage relevant, in welchem *rechtlich-politischen Status* sich die *Immigranten* befinden. Für einen erheblichen Teil der in den westeuropäischen Einwanderungsgesellschaften, insbesondere der in der Bundesrepublik lebenden Migrantinnen und Migranten handelt es sich dabei um den *Ausländerstatus*. Kennzeichnend für diesen Status ist ein *Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit (vom Staat)*. Als Inländer mit fremder Staatsangehörigkeit verfügen die Migranten einerseits über *gleiche* Rechte; auf verfassungsrechtlicher Ebene gehören dazu insbesondere das Prinzip der Menschenwürde, die Menschenrechte und Ansprüche auf wirksamen Rechtsschutz. Andererseits ist die Freiheit der Migranten *ungleich*. Als ‚Ausländer‘ verfügen sie zum einen nicht über die Bürgerrechte und sie unterliegen zudem ausländerrechtlichen Sondernormen und somit in zentralen Lebensbereichen einer besonderen staatlichen Dispositionsbefugnis. Das mit dem Ausländerstatus verbundene Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit ist zwar unter völker- und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zulässig, wird aber in dem Maße problematisch, wie die ‚Ausländer‘ sich in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu ‚Inländern‘ entwickeln. Von daher ist für die Lebenssituation und -perspektiven der länger im Inland lebenden Migranten und unter dem integrationspolitischen Gesichtspunkt der Herstellung von mehr gleicher Freiheit die Frage von zentraler Bedeutung, ob und in welchem Ausmaß dem ‚Einwanderungstatbestand‘ in staatlichen (Integrations-) Politiken Rechnung getragen wurde und wird. Bisher ist dies in der Bundesrepublik in einer eher zögerlichen und widersprüchlichen Weise erfolgt. So bestehen für Migranten als ‚Ausländer‘ vielfältige Formen der ‚ungleichen Freiheit‘, die in Verunsicherungen, Benachteiligungen und Diskriminierungen direkter und indirekter Art zum Ausdruck kommen (können).

Eine ähnliche integrationspolitische Problematik besteht auf der Ebene der *Europäischen Union (EU)*. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass das EU-Recht bis heute auch für Angehörige von EU-Mitgliedsstaaten bestimmte Gleichstellungsdefizite und ‚Integrations-sperren‘, vor allem im Bereich des Aufenthaltsrechts und der politischen Rechte auf-

weist. Das Problem der rechtlichen und institutionellen Ungleichbehandlung auf Gemeinschaftsebene stellt sich zweitens und in noch umfassenderer Weise im Hinblick auf Drittstaatsangehörige, die sich dauerhaft in einem EU-Mitgliedsstaat niedergelassen und sich damit sozial zu ‚EU-Inländern‘ entwickelt haben, aufgrund ihrer fehlenden rechtlichen Zugehörigkeit zu einem der Mitgliedsstaaten aber weiterhin als ‚Drittstaatler‘ gelten.

Sollen die aufgeführten Widersprüche in Richtung ‚mehr gleiche Freiheit‘ abgeschwächt werden, so kann dies durch verschiedene *Maßnahmen* erfolgen. Dazu gehören

- die Beseitigung oder Modifizierung einzelner, besonders problematischer ausländerrechtlicher Bestimmungen;
- eine Überprüfung und (gegebenenfalls) Änderung von rechtlichen Bestimmungen, die sachlich nicht (mehr) legitimierbare Ungleichbehandlung von ‚Ausländern‘ beinhalten;
- Maßnahmen zur Umsetzung von Konzepten eines Niederlassungsrechts, eines ‚Denizen‘-Status oder einer ‚postnationalen Mitgliedschaft‘;
- Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht, die darauf gerichtet sind, den Erwerb der Staatsangehörigkeit für Einwanderer in konsequenter und vorbehaltloser Weise zu erleichtern;
- Maßnahmen auf der EU-Ebene zur Gewährleistung einer gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten aufhalten, durch eine Integrationspolitik, die darauf gerichtet ist, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen;
- eine Verringerung der Differenz zwischen Menschen- und Bürgerrechten, entweder dadurch, dass bestimmte Grundrechte, die bisher als Bürgerrechte konzipiert sind, als Menschenrechte (um)definiert werden und/oder ein neuer Bürgerbegriff entwickelt wird, der nicht nur die jeweiligen Staatsangehörigen, sondern auch die dauerhaft in einem Territorium lebenden Personen umfasst.

2.3 Politische Demokratie: Für die politische Demokratie ist das Konzept der *Freiheit als Autonomie* kennzeichnend. Diese besteht nicht mehr nur darin, niemanden bzw. nicht äußeren Normen zu gehorchen, sondern beinhaltet *positiv* die Möglichkeit und Fähigkeit, sich selbst zu gehorchen. In der Demokratie kommt dies insbesondere in der Möglichkeit bzw. Fähigkeit zum Ausdruck, sich selbst Gesetze zu geben. Hieraus erklärt sich die grundlegende Bedeutung des für demokratische Systeme charakteristischen Prinzips der *Partizipation*: Die Demokratie soll gewährleisten, dass die Staatsbürger, die in ihrer Gesamtheit das ‚Volk‘ der Volkssouveränität ausmachen, aktiv - in direkter oder indirekter Form - an der politischen Willensbildung teilnehmen und politische Entscheidungen wirksam beeinflussen und kontrollieren (können). In diesem Zusammenhang haben die *Freiheitsrechte* nicht nur eine Abwehr-, sondern auch eine *Teilhabe- und Teilnahmefunktion*. Dem Grundsatz der Freiheit als Autonomie entspricht das Prinzip der *politischen Gleichheit*. Dies beinhaltet, dass dem Grundsatz nach jeder Staatsbürger über das gleiche Recht verfügt, auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken zu können. Dieser *status activus* ist vom Anspruch der Demokratie her *inklusiv* und *tendenziell universal*. Insgesamt enthält das Konzept der Demokratie - in Abgrenzung zu Formen autoritärer Herrschaft - somit spezifische Ansprüche:

- zum einen sollen die Gesetze und Rechtsnormen, die sich auf die Gesamtheit beziehen und für deren Angehörige verbindlich sind, nicht *heteronom*, also durch eine

von den Adressaten unterschiedene Instanz, sondern *autonom*, durch diese selbst begründet werden;

- zum anderen soll der Machtfluss nicht *von oben nach unten*, sondern *von unten nach oben* erfolgen.

Die Realisierung dieses Anspruchs erfolgte allerdings erst im Rahmen des historischen Prozesses der *politischen Demokratisierung*, d.h. der Verallgemeinerung des freien und gleichen Wahlrechts und der damit verbundenen Einbeziehung der Nicht-Besitzenden, der weniger Gebildeten, der Frauen und jüngerer Bevölkerungsgruppen. Das mit der Demokratie verbundene Versprechen auf gleiche politische Autonomie und somit auf ‚Integration durch Partizipation‘ verweist von daher auf die Notwendigkeit, auch die dauerhaft im Inland lebenden *Migranten* in die demokratischen Teilhaberechte in gleicher Weise *einzubeziehen* und damit sowohl deren Freiheit und Integration als auch die der Gesellschaft insgesamt zu fördern.

Hinsichtlich der *Integration der Immigranten* ist dies allerdings bisher in der *Bundesrepublik* nur unvollständig erfolgt. Sofern und solange die Migranten nämlich ‚Ausländer‘ sind, unterliegen sie im Bereich der politischen Partizipation besonderen Bedingungen und Bestimmungen. Die Restriktionen für diese Betätigung nehmen in dem Maße zu, wie sich diese der Teilhabe an staatlichen Entscheidungsprozessen nähert. Ausländern ist vor allem das aktive und passive *Wahlrecht* vorenthalten. Dies hat eine Spaltung der in der Bundesrepublik lebenden Bevölkerung in politisch voll- und minderberechtigte Teile zur Folge.

Zu den *Maßnahmen*, die einen Beitrag zu einer demokratischen Bewältigung dieses Problems und damit zu einem Mehr an politischer Freiheit und Gleichheit leisten können, gehört zunächst die *Verleihung von Bürgerrechten an Zuwanderer auf lokaler Ebene*. In den westeuropäischen Ländern ist dies bisher in unterschiedlichen Formen und unterschiedlichem Ausmaß erfolgt. In den Mitgliedsstaaten der *Europäischen Union* wurde durch den Maastrichter Vertrag (1992) und durch die in der Folge umgesetzten Verfassungsänderungen zwar das Wahlrecht für Unionsbürger auf der kommunalen Ebene eingeführt, dieses geht aber mit einer Beschränkung auf die kommunale Ebene und in den meisten Ländern mit einer Ungleichbehandlung von EU-Angehörigen und Drittstaatlern einher.

Von größerer Bedeutung für Prozesse der demokratischen Partizipation und Integration sind *Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit* des Aufnahmelandes durch die Migranten. In dieser Hinsicht waren das Staatsangehörigkeitsrecht und die Einbürgerungspraxis in der *Bundesrepublik* bis in die Gegenwart (1999) durch erhebliche Restriktionen gekennzeichnet – und zwar sowohl im Bereich des automatischen Erwerbs der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes (insbesondere durch Geburt) wie auch aufgrund eines Antrags und kraft staatlichen Hoheitsaktes (Einbürgerung). Die Bestimmungen über die *Erleichterung der Einbürgerung*, die in dem novellierten *Ausländergesetz* (AuslG) seit 1991 verankert wurden, gingen mit gewissen Fortschritten einher, gleichwohl enthielten auch diese Bestimmungen Einschränkungen und Halbherzigkeiten (Konzentration auf die Einbürgerung; Weitergeltung des Abstammungsprinzips; Festhalten am Grundsatz der Vermeidung von Doppelstaatsangehörigkeiten). Durch die zum 1. Januar 2000 in Kraft getretene *Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts* sind in dieser Hinsicht insbesondere durch die Einführung von Elementen des *Ius-soli*-Prinzips und eine deutliche Verkürzung der Mindestaufenthaltszeiten weitergehende Veränderungen erfolgt. Allerdings enthalten auch diese Regelungen unter Integrations- und Demokratisierungsgesichtspunkten ambivalente Elemente.

Wenn die Lebensverhältnisse der Migranten hinsichtlich der Sicherung des Aufenthaltsstatus und der Absicherung der gleichen politischen Freiheit verbessert und weitere *Fortschritte* bei den Integrations- und Demokratisierungsprozessen erzielt werden sollen, werden so auch in Zukunft *weitere Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit* erforderlich sein. Von Bedeutung wäre dies auch erstens für die *EU-Ebene*, da die Staatsangehörigkeit in einem der Mitgliedsstaaten die Voraussetzung für die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte (z.B. Wahlrecht zum Europäischen Parlament und auf kommunaler Ebene) darstellt, zweitens als Beispiel und Symbol für den Umgang mit Migranten und deren Teilhabemöglichkeiten im *gesellschaftlichen* Bereich und schließlich für die Rolle, die *ethnische Selbstorganisationen* in den westeuropäischen Aufnahmeländern spielen (sollen), und für die Richtung, in die Formen der *ethnischen Mobilisierung* gehen (sollen).

2.4 Soziale Demokratie: In der sozialen Demokratie beinhaltet ‚Freiheit‘ nicht nur eine formelle und abstrakte Möglichkeit zu bestimmten Verhaltensweisen, sondern auch die Fähigkeit, über die von den Freiheitsrechten eingeräumten abstrakten Möglichkeiten auch materiell und effektiv verfügen und diese unter den jeweiligen realen gesellschaftlichen Bedingungen konkretisieren zu können. Dieser *positiven Freiheit* entspricht der Grundsatz der *sozialen Gleichheit*. Diese impliziert, dass allen Menschen bzw. Bürgern in gleicher Weise nicht nur die negative oder politische Freiheit zuerkannt wird, sondern auch die positive, die sich in der Anerkennung der sozialen Rechte konkretisiert.

Einen integralen Bestandteil und Ausdruck dieser Perspektive stellt das *Sozialstaatsprinzip* dar. Der verfassungsrechtlichen Verankerung dieses Grundsatzes liegt die Erkenntnis zugrunde, dass ohne einen sozialen Ausgleich eine nachhaltige gesellschaftliche Integration nicht gelingen kann. Der Sozialstaatsgrundsatz stellt darauf ab, sich nicht mit einer formalen Gleichstellung der Betroffenen zu begnügen, sondern die jeweilige soziale Wirklichkeit zu berücksichtigen, so dass eine Gleichstellung in den materiellen Auswirkungen des Rechts erzielt wird. Alle staatlichen Organe sind dementsprechend verpflichtet, die gesellschaftliche Entwicklung nicht ausschließlich dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen, sondern die Bedingungen für ein menschenwürdiges Leben zu schaffen und für eine möglichst gerechte und ausgeglichene Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu sorgen und so dazu beizutragen, die zwischen den Menschen bestehenden sozialen Ungleichheiten abzubauen und mehr ‚Gleichheit der realen Freiheit‘ zu verwirklichen. Die rechtliche Verankerung besonderer *sozialer Teilhaberechte* und der damit einhergehende *status positivus* sind insbesondere darauf gerichtet, die Freiheit und Würde der schwächeren Gesellschaftsmitglieder und deren Entfaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten in gleicher Weise zu schützen bzw. zu gewährleisten.

Diese sozialstaatliche Verpflichtung und die damit verbundenen sozialen Rechte gelten in der *Bundesrepublik* (mit Einschränkungen) grundsätzlich unabhängig von der Nationalität, also auch gegenüber den *im Inland lebenden ‚Ausländern‘*. Im Gegensatz dazu ist die *soziale Lage* der Mehrheit der Immigranten trotz nicht unerheblicher *Verbesserungen*, die in den vergangenen Jahrzehnten erreicht wurden, in der Gegenwart immer noch durch erhebliche *Ungleichheiten, Benachteiligungen und beeinträchtigte Lebenschancen* gekennzeichnet.

Zum Abbau dieser Integrationsdefizite sind *sozialstaatlich orientierte Integrationsmaßnahmen* erforderlich. Diese können zum einen an den auf der Seite der Migranten bestehenden *Defiziten der Information und der sprachlichen und beruflichen Qualifikation* ansetzen und müssen dementsprechend besondere *Beratungs- und Fördermaßnahmen* umfassen, die wiederum für Angehörige unterschiedlicher Gruppen (z.B. nach Ge-

schlecht, Alter, ethnischer Herkunft) differenziert werden sollten. Die entsprechenden Maßnahmen der sozialen und beruflichen Integration zielen in der Regel darauf ab, eine größere *Chancengleichheit* herzustellen. Wie die derzeitige soziale Lage der ‚Ausländer‘ in der Bundesrepublik zeigt, ist die Wirksamkeit der bisherigen Maßnahmen allerdings bis jetzt eher beschränkt. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die benachteiligte soziale Lage von Migranten nicht nur durch Faktoren bedingt ist, die bei den Betroffenen selbst liegen, sondern auch durch Phänomene und Mechanismen, die auf Seiten der Mehrheitsgesellschaft existieren. Von daher sollten die bisherigen Maßnahmen nicht nur verbessert und erweitert, sondern auch durch Maßnahmen ergänzt werden, die auf den *Abbau von Diskriminierung und Rassismus* gerichtet sind und auch bestimmte Elemente ‚positiver‘ Maßnahmen einschließen (z.B. Berücksichtigung von Elementen der Verteilungsgerechtigkeit; Praktizierung von Formen der *contract compliance*; Förderung der Einstellung von Immigranten im öffentlichen Dienst).

Zu einer Verbesserung der soziale Lage der Migranten können neben sozialstaatlichen Maßnahmen ‚von oben‘ auch *Zusammenschlüsse auf der gesellschaftlichen Ebene ‚von unten‘* beitragen. Dazu zählen insbesondere Formen der *kollektiven Selbsthilfe* sowie deren rechtlich-politische Anerkennung und Förderung. Im Bereich des Arbeitsmarktes und der Arbeitswelt gehören dazu die Koalitionsfreiheit, die Tarifautonomie und die Arbeitskampffreiheit sowie die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte im Rahmen der Betriebsverfassung und der Unternehmensmitbestimmung. Auf die soziale Lage der Migranten und deren Integration können sich zudem Formen der *sozialen Vernetzung*, z.B. in Form von Einwandererkolonien positiv auswirken - vor allem dadurch, dass sie den Betroffenen Möglichkeiten der Orientierung, der Vernetzung, der Selbsthilfe, der Identitätsbildung, der Integration und der Interessenvertretung bieten.

2.5 Kulturelle Demokratie: Demokratie, Partizipation und Menschenrechte enthalten nicht nur bürgerliche, politische und soziale, sondern auch kulturelle Dimensionen, die wiederum für die Lebenssituation und Integration von Migranten und das gesellschaftliche Zusammenleben insgesamt von erheblicher Bedeutung sind. Eine besondere Problematik resultiert in diesem Zusammenhang daraus, dass ein erheblicher Anteil der Zugewanderten unter ethnisch-kulturellen Gesichtspunkten von der jeweiligen einheimischen Mehrheitsbevölkerung abweicht und sich somit innerhalb der Einwanderungsgesellschaften, vor allem auch in den städtischen Ballungszentren Phänomene und Tendenzen einer *Pluralisierung der Kultur* bzw. der *Multikulturalität* und *Multi-Ethnizität* entwickelt haben. In der Bundesrepublik kommt dies vor allem in der *Erweiterung des religiösen Spektrums* und der *sprachlichen und kulturellen Vielfalt* zum Ausdruck. Auf die Frage, wie die damit verbundenen Herausforderungen unter Gesichtspunkten von Integration und Demokratie angemessen bewältigt werden können bzw. sollen, gibt es kontroverse Antworten. Dazu zählen auf der einen Seite Positionen, die ‚ethnisch-kulturelle Vielfalt‘ entweder als eine ‚Bedrohung‘ für die ‚nationale‘ Identität oder als eine Gefährdung der sozialen Chancen der Immigranten, der gesamtgesellschaftlichen Integration, der Autonomie der Individuen und universaler Orientierungen betrachten und von daher auf eine *Verminderung von ‚Multikulturalität‘* abzielen. Andererseits gehören dazu Positionen, die in einer derartigen ethnisch-kulturellen Heterogenität eher positive ‚Chancen‘ für Prozesse der kulturellen Entfaltung, der Integration und der Demokratisierung sehen und von daher eher auf eine *Ermöglichung und Förderung dieser Vielfalt* gerichtet sind.

Im Hinblick auf den politischen Umgang mit den Fragen der kulturellen Entfaltung und Integration der Migranten und der ethnisch-kulturellen Pluralität sollte von Gesichtspunkten der *„kulturellen Demokratie“* (Häberle) ausgegangen werden. Von zentraler

Bedeutung sind in dieser Hinsicht die *kulturellen Grundrechte*. Diese basieren auf dem Grundsatz der Menschenwürde und dem *gleichen* Recht auf *freie* Entfaltung der Persönlichkeit und umfassen insbesondere die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit sowie das Recht auf Bildung und auf Teilnahme und Teilhabe am kulturellen Leben. Die kulturellen Grundrechte stehen zunächst *Individuen* zu, sie enthalten aber auch *kollektive* Dimensionen, da die kulturelle Entfaltung in sozialen Zusammenhängen und Netzwerken erfolgt. Ebenso wie andere Grundrechte sind auch die kulturellen Grundrechte inhaltlich grundsätzlich *offen*; sie können somit in (potentiell) unterschiedlicher Richtung ausgefüllt werden. Dies impliziert, dass auch die sich daraus (potentiell) ergebende ethnisch-kulturelle *Heterogenität* als ‚legitim‘ betrachtet und grundsätzlich positiv beurteilt wird. Die Rechte auf kulturelle Entfaltung umfassen als *Abwehrrechte* den Anspruch auf Freiheit *von* heteronomen Vorgaben, insbesondere von staatlichen Assimilierungszwängen und sowie die Freiheit *zu* eigenen Entscheidungen. Darüber hinaus beinhalten sie als *Teilhaberechte* den Anspruch auf gleichberechtigte Teilnahme und Teilhabe an den kulturellen Prozessen. Für das Verhältnis zwischen den Individuen wie auch zwischen den unterschiedlichen Gruppen ist grundsätzlich das Prinzip *Toleranz* maßgebend.

Unter diesen Voraussetzungen steht die *Integrationspolitik* vor einer schwierigen *Aufgabe*. Sie muss einerseits (im Sinne der Freiheit *von*) die kulturelle Entfaltung der Selbstbestimmung der Individuen und Gruppen überlassen, andererseits aber auch diese Entfaltung (im Sinne der Freiheit *zu*) mittragen und fördern. Im Zentrum dieser komplexen Konstellation steht die Aufgabe, für Individuen und Gruppen (auf Seiten der Mehrheit und der Minderheiten) in *gleicher* Weise Möglichkeiten der kulturellen Selbstbestimmung, Entfaltung und Partizipation innerhalb demokratischer Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Unter Demokratisierungsgesichtspunkten sollte Politik somit dazu beitragen, die kulturelle Selbstbestimmung, Entfaltung und Partizipation von Individuen und Gruppen zu ermöglichen, bestehende Ungleichheiten zwischen Mehrheits- und Minderheitenkulturen abzubauen, Prozesse des kulturellen Austauschs zu fördern und Mechanismen der Regelung und Integration von Konflikten zur Verfügung zu stellen.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben können Prozesse einer *kulturautonomen bzw. Binnenintegration* und *Politiken der Anerkennung* einen Beitrag leisten. So sollte die ‚Einbeziehung‘ der Zuwanderer in ‚*differenzempfindlicher*‘ Weise erfolgen. Die jeweiligen Einwanderungsgesellschaften sollten von den Zuwanderern zwar deren Anpassung an die in der *politischen* Kultur verankerten Verfassungsprinzipien fordern können und müssen, aber nicht hinsichtlich des Bereichs der *kulturellen* Lebensweisen, Praktiken und Gewohnheiten. *Politiken der Anerkennung* können und sollten darauf abzielen,

- die Existenz von ‚anderen‘ Kulturen auf dem jeweiligen Staatsgebiet nicht zu leugnen, sondern bewusst wahrzunehmen,
- die Angehörigen der Migrantengruppen vor einer Missachtung ihrer kulturellen und identitätsbildenden Lebensformen und Traditionen von Seiten der Mehrheitsgesellschaft zu schützen und ihnen den gleichen Respekt wie der Mehrheitskultur zukommen zu lassen,
- den Migranten(-gruppen) Möglichkeiten autonomer Entscheidungen über die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung (oder auch Aufgabe) ihrer jeweiligen kulturellen Lebensformen zu sichern und
- unterschiedliche Kulturen und somit auch die Kulturen der Einwanderungsminderheiten nicht nur in der ‚privaten‘ bzw. ‚persönlichen‘ Sphäre, sondern darüber hinaus auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zur Geltung kommen zu lassen.

Diese relativ allgemeinen Gesichtspunkte können in der folgenden Weise *konkretisiert* werden: Im Bereich der *sprachlichen Kommunikation* sollte einerseits der Erkenntnis Rechnung getragen werden, dass die gemeinsame Sprache, in der Bundesrepublik also die deutsche Sprache eine Schlüsselqualifikation für die Teilhabe an der Gesellschaft darstellt. Daraus ergibt sich für die Aufnahmegesellschaften grundsätzlich die politische Verpflichtung, den Einwanderern in ausreichendem Maße und differenzierter Weise Möglichkeiten zu bieten, diese sprachlichen Fertigkeiten zu erwerben. Andererseits sollte die in der gesellschaftlichen Wirklichkeit bestehende *Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit* bewusst wahrgenommen, anerkannt und gefördert werden.

Im *religiösen* Bereich ist in der Bundesrepublik im Rahmen einer auf eine demokratische Integration abzielenden ‚Politik der Anerkennung‘ die Frage der Gleichstellung und Gleichbehandlung der Muslime gegenüber den bereits etablierten Religionsgemeinschaften im Bereich der allgemeinbildenden Schulen von zentraler Bedeutung. Einen Beitrag zur Bewältigung dieser Aufgabe kann für eine Übergangszeit die religiöse Unterweisung in Form einer ‚Islamkunde‘ an öffentlichen Schulen leisten, grundsätzlich ist aber die Einführung und Erteilung eines regulären islamischen Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG, also in Form eines bekenntnisgebundenen und ordentlichen Lehrfaches unter staatlicher Aufsicht unter verfassungsrechtlichen und integrationspolitischen Gesichtspunkten geboten.

Prozesse der soziokulturellen Entfaltung und kultur-autonomen Integration können in den Ländern, in denen nationale, religiöse, sprachliche, ethnische oder Einwanderungsminderheiten existieren, zusätzlich durch einen besonderen *Minderheitenschutz* abgesichert und verbessert werden. Die entsprechenden Bestimmungen sollten zum einen vor einer (staatlichen) Zwangsassimilation schützen, zum anderen aber auch Fördermaßnahmen im sozio-kulturellen Bereich umfassen und nicht nur für Angehörige ‚alter‘ bzw. nationaler Minderheiten, sondern nach einer gewissen ‚Stabilisierung‘ des Aufenthaltes auch für die Angehörigen ‚neuer‘ ethnischer Minderheiten (unabhängig von deren Staatsangehörigkeit) gelten. Da die moderne Demokratie auf einer individualistischen Konzeption von Gesellschaft und Staat basiert, muss allerdings den einzelnen Individuen die Entscheidung vorbehalten sein, ob sie sich den jeweiligen Minderheiten zurechnen (lassen) wollen oder nicht.

Maßnahmen zur Anerkennung der Minderheitenkulturen und zur Ermöglichung einer kulturautonomen Integration sollten im Rahmen demokratisch orientierter Integrationspolitik ergänzt werden durch Maßnahmen, die *interkulturelle Orientierungen* fördern. Unter *partizipatorischen* Gesichtspunkten erfordert dies, dass die Kulturen der Einwanderungsminderheiten in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen angemessen(er) und unverkürzt(er) als bisher zur Entfaltung kommen können. Dies impliziert auch, dass die verschiedenen kulturellen Bereiche für die Angehörigen der zugewanderten Gruppen offen stehen und diese bei der Besetzung von beruflichen Positionen dem Gleichheitsgrundsatz und dem Diskriminierungsverbot entsprechend beteiligt werden müssen. Auf dieser Grundlage können unter *inhaltlichen* Gesichtspunkten inter- und intrakulturelle Prozesse erfolgen, die auf Begegnung, Austausch und Verstehen, aber auch auf Selbstreflexion sowie wechselseitige Kritik und Beurteilung gerichtet sind.

2.6 Antidiskriminierungsmaßnahmen: Für Integrationspolitiken, die auf mehr Freiheit und Gleichheit gerichtet sind, haben Antidiskriminierungsmaßnahmen eine zentrale Bedeutung. Bei ‚*Diskriminierung*‘ handelt es sich um Ungleichbehandlungen, die Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widersprechen und eine Benachteiligung bzw. Bevorzugung zum Ziel oder zur Folge haben. Derartige Diskriminierungen können

unmittelbarer und mittelbarer Art und von unterschiedlicher Intensität sein. Zu unterscheiden ist vor allem zwischen einer *institutionellen* bzw. *staatlichen* Diskriminierung, der rechtliche Normen oder Aktivitäten staatlicher Einrichtungen zugrunde liegen, und einer *gesellschaftlichen* bzw. *privaten* Diskriminierung, die von Einzelpersonen und/oder sozialen Gruppen getragen wird.

Verpflichtungen zu Antidiskriminierungsmaßnahmen ergeben sich für staatliche Institutionen aus einer Vielzahl von Normen des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts. Der Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot, die dort verankert sind, enthalten eine Verpflichtung staatlicher Gewalt zum einen zur *Unterlassung* sachlich nicht (mehr) gerechtfertigter Ungleichbehandlungen, zum anderen zur *Unterbindung* von Formen und Mechanismen gesellschaftlicher Diskriminierung. Grundsätzlich geht es dabei vor allem darum,

- die im Völker-, Europa- und Verfassungsrecht verankerten Diskriminierungsverbote durch einfachgesetzliche Bestimmungen zu ergänzen, die die Formen sowohl der direkten als auch der indirekten Diskriminierung erfassen und auf Privatpersonen unmittelbar und mittelbar wirken;
- im zivilrechtlichen Bereich Ansprüche auf Unterlassung, Schadensersatz und Genugtuung bei diskriminierenden Handlungen in den Bereichen Verkauf und gewerbliche Vermietung von Wohnungen, Ausbildung und Beruf sowie Warenverkauf und öffentliche Dienstleistungen aller Art zu gewährleisten,
- die Schwierigkeiten des Nachweises von Diskriminierungen dadurch zu vermindern, dass die Beweislast unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur dem Objekt, sondern auch dem jeweiligen Träger der Ungleichbehandlung auferlegt wird und zudem statistische Informationen sowie Testmethoden als Beweismittel zugelassen werden,
- wirksame Vorkehrungen zur Ermöglichung der Durchsetzung der rechtlichen Ansprüche der Opfer zu schaffen,
- Lösungen in konkreten Diskriminierungsfällen nicht ausschließlich auf gerichtlichem Wege, sondern auch durch Vermittlung oder Schlichtung zu ermöglichen,
- strafrechtliche Normen bei der Verfolgung von ausländerfeindlichen und rassistischen Übergriffen, Gewaltakten und Propaganda konsequenter umzusetzen und gegebenenfalls zu verschärfen,
- antirassistischen Vereinigungen Möglichkeiten einzuräumen, Untersuchungen durchzuführen und bei Prozessen als Nebenkläger aufzutreten,
- ‚positive‘ Maßnahmen zu ermöglichen und
- Diskriminierungsfälle von amtlichen Stellen systematisch zu erfassen, zu dokumentieren und zu veröffentlichen.

Den genannten Gesichtspunkten ist die Integrationspolitik in der *Bundesrepublik* bisher nur partiell und unzureichend nachgekommen. *Handlungsbedarf* besteht zum einen in dem Bereich *rechtlich normierter Ungleichbehandlungen von Ausländern*. Notwendig erscheint hier eine systematische und umfassende Überprüfung sowie (gegebenenfalls) Änderung derjenigen Normen, die sich für ‚Inländer mit ausländischer Staatsangehörigkeit‘ diskriminierend auswirken. Darüber hinaus sind verstärkte Bemühungen um den Abbau von *Diskriminierungen und Übergriffe durch Behörden und deren Bedienstete* erforderlich.

Was die *Unterbindung von Diskriminierungen (auch) von Migranten von Seiten der Gesellschaft* betrifft, so sind auch hier unter Demokratie- und Integrationsgesichtspunkten

zusätzliche Maßnahmen erforderlich. Dies betrifft zum einen die Bekämpfung von *offenen und aggressiven Diskriminierungen durch rechtsextremistisch, ausländergefeindlich und rassistisch orientierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge*. Zusätzlich sind in dieser Hinsicht Formen und Mechanismen der *„alltäglichen“ gesellschaftlichen Diskriminierung* von Bedeutung. Dazu gehören insbesondere Benachteiligungen, die von Personen oder Gruppen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen, z.B. aufgrund der Verfügung und des öffentlichen Angebots bzw. des Verkaufs von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten.

Auf der Ebene der *Europäischen Union* sind seit einigen Jahren Vorschläge und Ansätze entwickelt worden, die darauf abzielen, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Intoleranz wirksam(er) zu bekämpfen und damit die Bedingungen für ein gleichberechtigtes und friedliches Zusammenleben zu verbessern. So wurde auf dem Hintergrund von in europäischen Ländern verbreiteten Phänomenen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus 1997 zum *Europäischen Jahr gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus* erklärt. In diesem Zusammenhang wurde auch die *Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* eingerichtet. Diese Stelle soll Ausmaß und Entwicklung der Phänomene und Erscheinungsformen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus untersuchen, deren Ursachen, Folgen und Auswirken analysieren und sich mit Beispielen und Möglichkeiten der praktischen Bekämpfung dieser Phänomene befassen. Mit Hilfe der gewonnenen Informationen soll die Entwicklung von Gegenmaßnahmen und -aktionen auf den Ebenen der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedsstaaten gefördert werden. Darüber hinaus sind im *Amsterdamer Vertrag* zusätzlich zu dem Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV) Kompetenzen der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen verankert worden (Art. 13 EGV). Auf dieser Basis wurden verschiedene *Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsmaßnahmen* entwickelt, die relativ weitreichend sind und in die Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssen.

3. Integrationspolitik als Beitrag zum einem gewaltfreien Umgang mit Konflikten

3.1 Konflikte als Bestandteil von multikulturellen Einwanderungsgesellschaften: Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften und Prozesse der Integration gehen in der Regel mit vielfältigen Problemen, Konflikten und Spannungen einher, die wiederum den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt gefährden können. *Konflikte* existieren in sehr unterschiedlicher Intensität zum einen zwischen der Mehrheitsgesellschaft und den zugewanderten Minderheiten, aber auch zwischen unterschiedlichen Gruppen auf jeder der beiden Seiten, wobei bei den jeweiligen Konfliktparteien unter Gesichtspunkten von (ungleich verteilter) Macht und Herrschaft zwischen ‚oben‘ und ‚unten‘ unterschieden werden muss. Die Konflikte enthalten strukturelle und kulturelle Dimensionen und betreffen unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche und Fragen (*Interessenkonflikte* und *ethnisch-kulturelle Konflikte*; Konflikte *innerhalb* existierender Regeln und Konflikte, die *um* die Regeln selbst gehen; *manifeste* und *latente* Konflikte; *echte* und *unechte* Konflikte; *alltägliche* und *extreme* Konflikte). Als *Ursachen* für die Entstehung von sozialen Konflikten spielen vor allem Ungleichgewichte und Spannungsverhältnisse in der Gesellschaft, ungelöste soziale Probleme, unterschiedliche Interessen, Wertvorstellungen und Ideologien, soziale Ungleichheiten und Herrschaftsverhältnisse sowie kontroverse Lösungsstrategien eine Rolle. Hinsichtlich ihrer *Folgen und Funktionen für die politische,*

soziale und ökonomische Ordnung werden soziale Konflikte in der Regel dann *negativ* bewertet, wenn bei der Betrachtung gesellschaftlicher Verhältnisse ein Harmonie- bzw. Gemeinschaftskonzept zugrunde gelegt wird und die (unveränderte) Erhaltung der bestehenden Ordnung im Vordergrund des Interesses steht. Wird demgegenüber davon ausgegangen, dass die Gesellschaft selbst durch Unterschiede, Widersprüche und Gegensätze gekennzeichnet ist, werden Konflikte eher *positiv*, nämlich als Ausdruck und Element sozialen Wandels und als Beitrag zur Stabilisierung und Integration der Gesellschaft interpretiert.

3.2 Gewaltfreier Umgang mit Konflikten als Merkmal der Demokratie: Entstehung, Verlauf und Auswirkungen von Konflikten sind nicht nur von gesellschaftlichen, sondern auch von politischen Faktoren abhängig. Der politische Umgang mit sozialen Konflikten kann wiederum sehr unterschiedlich sein. Die *Regulierung und Institutionalisierung von Konflikten* entspricht am ehesten dem Prinzip der Demokratie. Dabei handelt es sich um einen Politiktyp, bei dem Konflikte als ein ‚normales‘ soziales Phänomen, als legitim und als prinzipiell positiv für die gesellschaftliche Entwicklung und Integration gesehen werden. Konflikte sollen offen ausgetragen werden können, ohne dass auf deren Unterdrückung oder eine endgültige ‚Lösung‘ abgestellt wird. Die jeweiligen Konfliktparteien müssen sich aber an bestimmte Verfahrensregeln halten, die einerseits eine offene Austragung von Konflikten ermöglichen, dieser aber andererseits auch Grenzen setzen (sollen). Wird ein Konflikt gemäß akzeptierter und sanktionierter Regeln ausgetragen, beinhaltet dies seine Institutionalisierung. Die auf ‚Regulierung‘ gerichteten Politiken, die sich auf die Prävention potentieller, Regulierung aktueller und Aufarbeitung abgeschlossener sozialer Konflikte beziehen und bei denen unterschiedliche Instrumente und Methoden als Mittel der Steuerung eingesetzt werden können, stehen in einem engen Zusammenhang mit der Demokratie. Ein charakteristisches Merkmal dieser Herrschaftsform ist die gewaltfreie Austragung und friedliche ‚Lösung‘ von gesellschaftlichen und politischen Konflikten. Auch wenn es keine Garantie für die Wirksamkeit und den Erfolg derartiger Politiken gibt, ist es auf diesem Wege aller Voraussicht nach am ehesten möglich, eine Integration von Konflikten als auch eine Integration der Gesellschaft *durch* Konflikte zu erreichen. Sollen die in der Einwanderungsgesellschaft bestehenden oder sich entwickelnden Konflikte demokratisch reguliert und gewaltfrei ausgetragen werden, müssen verschiedene Voraussetzungen gewährleistet und Vorkehrungen getroffen werden.

3.3 Verfahrensregeln und Werte der Demokratie als Minimalkonsens: Grundvoraussetzung für die Regulierung und gewaltfreie Austragung von Konflikten ist die Anerkennung eines Minimalkonsenses. Zentrale Bestandteile eines derartigen Konsenses sind zum einen *formale* Elemente, insbesondere rechtsstaatliche und demokratische Verfahrensregeln, zum anderen *materiale* Elemente, vor allem die demokratischen Grundwerte oder sog. regulative Ideen (Menschenwürde, Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit usw.). Diese Prinzipien gelten für alle, d.h. für Angehörige der Minderheit(en) wie der Mehrheit in gleicher Weise. Sie sind somit das *interkulturelle Minimum* bzw. die rechtliche Grundlage einer *ethnisch neutralen Republik*. Die Bestimmung eines derartigen Konsenses und die damit verbundene Festlegung von Grenzen des Dissenses stellen in pluralistischen und multikulturellen Gesellschaften allerdings ein *Problem* dar. Das, was als Basiskonsens gelten soll, steht nämlich in einem historischen und gesellschaftlichen Zusammenhang und unterliegt von daher den Einflussnahmen unterschiedlicher Akteure. Zudem gehen derartige Festlegungen durchaus mit Gefahren einher, zu denen insbesondere die „antipluralistische Introversion und Verhärtung des Grundkonsenses“ (Denninger) und die Ausgrenzung unter Gesichtspunkten der politischen Opportunität gehö-

ren. Grenzziehungen, die von den genannten Kriterien ausgehen, können in *extremen* Fällen in relativ eindeutiger Weise erfolgen. Allerdings sind auch bei diesen Konsensbestimmungen und Grenzziehungen Probleme, Konflikte und Kontroversen nicht ausgeschlossen. Darüber hinaus sind Konflikte möglich, die nicht so sehr die Frage der Grenzen der Demokratie aufwerfen, sondern eher *alltäglichen* Charakter haben und die aus dem heterogenen Charakter der Menschenrechte und/oder deren unterschiedlicher Nutzung resultieren. Zu den rechtlichen Mitteln, derartige Konflikte zu regulieren, gehört das Prinzip der „praktischen Konkordanz der unterschiedlichen Grundrechtspositionen“ (Hesse): In den Fällen, in denen unterschiedliche Grundrechtspositionen in Konflikt geraten, sollen sie einander zugeordnet und ihre jeweiligen Schranken herausgearbeitet werden. Auf diese Weise soll keine der grundrechtlichen Garantien vorschnell geopfert, sondern nach dem Prinzip des schonenden Ausgleichs behandelt werden. Grundsätzlich ist dabei davon auszugehen, dass die Schranken der jeweiligen kulturellen Betätigungsformen der Grundrechte um so deutlicher hervortreten, „ je mehr das ‘forum internum’ grundrechtlicher Selbstbestimmung verlassen und die Wirkung auf andere Grundrechtsträger gesucht wird“ (Hufen).

3.4 Politiken der Bewältigung sozialer Probleme und der Demokratisierung der Demokratie: Für die Prävention, Regulierung und Verminderung von sozialen Konflikten in multikulturellen Einwanderungsgesellschaften wirken sich aller Voraussicht nach auch Politiken positiv aus, die hinsichtlich ihres *Outputs* auf die Bewältigung sozialer Probleme und hinsichtlich ihres *Inputs* auf die Demokratisierung der Demokratie gerichtet sind. Unter Gesichtspunkten des politischen *Outputs* sind in dieser Hinsicht vor allem „Politiken sozialer Probleme“ (Groenemeyer) erforderlich, also Politiken, die darauf gerichtet sind, der Entstehung von gesellschaftlichen und politischen Problemen vorzubeugen oder zu deren Bewältigung in wirksamer Weise beizutragen. Als *Schlüsselprobleme* zählen dazu unter globalen Gesichtspunkten vor allem die Fragen des Friedens, der Umwelt und der Demokratie, das Problem der gesellschaftlich produzierten Ungleichheit innerhalb von einzelnen Gesellschaften und auf internationaler Ebene, die Gefahren und die Möglichkeiten der neuen technischen Steuerungs-, Informations- und Kommunikationsmedien sowie die Frage der Subjektivität des einzelnen und der Ich-Du-Beziehungen, d.h. die Erfahrung der Liebe, der menschlichen Sexualität, des Verhältnisses zwischen den Geschlechtern oder gleichgeschlechtlichen Beziehungen. Soziale Probleme beeinträchtigen in der Regel die Lebenssituation und -perspektiven von erheblichen Teilen der Bevölkerung. Zudem produzieren sie Gefühle und Erfahrungen der Verunsicherung, der Ohnmacht und der Bedrohung. Dies fördert wiederum Tendenzen, sich vermittels der Identifizierung von vermeintlich Schuldigen zu entlasten und durch die Ausübung von latenter oder manifester Gewalt gegenüber ‚Fremden‘ und/oder sozial Schwächeren Gefühle der Orientierung, der Vergemeinschaftung, der Handlungsfähigkeit, der Überlegenheit und des Selbstbewusstseins zu gewinnen. Damit gehen Tendenzen einher, soziale Probleme zu ethnisieren und ungelöste soziale Probleme und Konflikte auf andere gesellschaftliche Bereiche, Probleme und Personen(-gruppen) zu übertragen. Auf diese Weise werden ‚unechte‘ Konflikte produziert, die am ehesten gewaltförmig ausgetragen werden und besondere Schwierigkeiten der Lösung aufwerfen. Politiken, die zu einer Bewältigung zentraler gesellschaftlicher und politischer Probleme wirksam beitragen, können diese Tendenzen der sozialen Desintegration vermindern und so den Zusammenhalt der Gesellschaft insgesamt fördern.

Unter Gesichtspunkten einer demokratischen Integration müssen sich Politiken zur Bewältigung gesellschaftlicher und politischer Probleme auch auf die *Input*-Seite des Politischen beziehen und hier vor allem mit Bemühungen zur Verminderung der zwischen

den demokratischen Idealen und der ‚realen‘ Demokratie bestehenden Spannungen einhergehen. Dazu können erstens Maßnahmen der *Demokratisierung des politischen Bereichs* (im engeren Sinne) beitragen (z.B. durch Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten, Stärkung von Formen der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie und Partizipation, Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten von Frauen, Ergänzung indirekter und konventioneller Formen der politischen Beteiligung durch direkte und unkonventionelle Formen, Entfaltung und Ermutigung zivilgesellschaftlichen Engagements).

Zusätzlich ist in diesem Zusammenhang die *Ausweitung demokratischer Formen der Partizipation auf die Gesellschaft* von zentraler Bedeutung. Dort sind die meisten Institutionen bisher nicht demokratisch, sondern nach hierarchischen, autokratischen und bürokratischen Prinzipien organisiert sind. Unter diesem Gesichtspunkt beinhaltet und erfordert eine Weiterentwicklung der Demokratie auch eine Ausweitung der gesellschaftlichen Räume, die demokratischen Prinzipien unterworfen sind. Historisch kommt dieser Prozess vor allem in der Verankerung *sozialer Rechte* auf der *staatlichen* Ebene und im *gesellschaftlichen* Bereich zum Ausdruck. Bisher ist dieser Prozess der Demokratisierung allerdings nur in einem sehr beschränkten Maße erfolgt. Die bisher vor allem im Bereich des Arbeitsmarktes und der Arbeitswelt bestehenden Ansätze der *kollektiven Selbsthilfe* (Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Arbeitskampffreiheit sowie Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte im Rahmen der Betriebsverfassung und der Unternehmensmitbestimmung) müssen aufrechterhalten bzw. weiterentwickelt werden. Durch diese Formen der „kollektiven Demokratie“ (Fraenkel) werden insbesondere den Angehörigen sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit) gewisse ‚Bürgerrechte‘ und somit verbesserte Möglichkeiten eingeräumt, ihre Interessen gegenüber den Arbeitgebern, den staatlichen Institutionen und in der Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen und auf diesem Wege soziale Ungleichheiten zu vermindern. Die Existenz derartiger Beteiligungsmöglichkeiten stellt insofern einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung eines Mindestmaßes an sozialem Ausgleich und sozialer Homogenität und zur Wirksamkeit von demokratischen Prozessen der Legitimation und Integration dar.

Schließlich ist zur Demokratisierung der Demokratie auch eine *Ausdehnung von Partizipation und Demokratie auf die internationale und globale Ebene* erforderlich. Die bisherige räumliche Beschränkung der Demokratie auf den Bereich von Nationalstaaten und -gesellschaften wird heute durch Tendenzen der Internationalisierung und Globalisierung fragwürdig, die wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Phänomene, Prozesse und Probleme zunehmend prägen. Von daher erscheint es notwendig, Demokratie und Partizipation (auch) in Richtung der Vision einer ‚globalen‘ oder ‚kosmopolitischen‘ Demokratie weiterzuentwickeln. Erforderlich sind in dieser Hinsicht eine weitere Zunahme der Zahl demokratischer Staaten, eine Demokratisierung der internationalen Organisationen, eine konsequente Anerkennung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Menschenrechte und friedlicher Konfliktlösungen, der Auf- und Ausbau eines internationalen Rechtssystems mit Institutionen, die über unabhängige und verbindliche Untersuchungs- und Entscheidungskompetenzen verfügen, die Stärkung von Nicht-Regierungsorganisationen, um auf internationaler Ebene menschenrechtliche und ökologische Interessen gegen multinationale Konzerne und Einzelstaaten wirksamer durchzusetzen, die Herausbildung von Formen eines ‚global governance‘, d.h. von Netzwerken verschiedener Akteure, die Ansätze einer globalen Zivilgesellschaft repräsentieren (können), die Entwicklung von politischer Autorität und demokratischer Legitimität im Rahmen von transnationalen Zusammenschlüssen, die bisher vorwiegend wirtschaftlich orientiert sind, sowie eine Stärkung von Eingriffs- und Handlungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene.

3.5 Vorstaatliche Verfahren der Konfliktbearbeitung: Unter Gesichtspunkten der Weiterentwicklung von Integration und Demokratie erscheint es sinnvoll und notwendig, die in erster Linie von staatlichen Institutionen ausgehenden und getragenen Politiken durch vorstaatliche Verfahren der Konfliktbearbeitung zu ergänzen. Derartige ‚kommunikative‘ oder ‚konstruktive‘ Techniken verzichten auf hoheitliche Setzung und Durchsetzung und erfordern in der Regel die Einbeziehung und konstruktive Tätigkeit eines ‚neutralen‘ Dritten. Im Kern geht es dabei um Verhandlung und Vermittlung sowie um Verständigung, Kompromisse oder Versöhnung zwischen den jeweiligen Konfliktparteien vor allem durch *Konflikttraining, Verhandlung, Problem-Solving-Workshops, Konfliktberatung und Vermittlung* oder ‚*Mediation*‘. Sie können insbesondere dazu beitragen, Lernprozesse und Lösungen im Vorfeld von Konflikten zu entwickeln, Justiz und Parlament zu entlasten sowie Eskalationsprozesse oder Dogmatisierungen der Positionen zu vermeiden. Sollen diese Verfahren eine stärkere Verbreitung finden, so sind hierfür die Qualifizierung von Experten, die Ausweitung von konfliktlösendem und konfliktbearbeitendem Handlungswissen und eine Erhöhung der Sensibilität für die Bedingungen und Methoden friedlichen Zusammenlebens erforderlich. Neben ‚Chancen‘ weisen diese Verfahren allerdings auch Schwierigkeiten und Grenzen auf. Trotz ihrer Relevanz sollen und können diese Verfahren die staatlichen, auf Rechts- und Mehrheitsentscheidungen basierenden Verfahren nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.

3.6 Aufklärung, Dialoge und Lernprozesse, insbesondere Politische Bildung und Interkulturelles Lernen: Soziale Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft resultieren nicht nur aus Strukturen und Prozessen auf der Makro-Ebene, vielmehr sind sie auch beeinflusst durch Faktoren auf der Meso- und Mikro-Ebene und hier wiederum durch bestimmte Einstellungen und Verhaltensweisen der Individuen. Auf diese kann durch Aufklärung, dialogische Formen der Kommunikation und pädagogische Prozesse eingewirkt werden. So erfordert die Demokratie *Aufklärung* und *Öffentlichkeit*, da die Individuen nur unter dieser Voraussetzung wirksam auf gesellschaftspolitische Entscheidungen Einfluss nehmen und diese kontrollieren können.

Zudem besteht eine enge Wechselbeziehung zwischen der Demokratie und *dialogischen* Formen der Kommunikation – vor allem dann, wenn ‚Demokratie‘ nicht nur als ein Mittel der Interessenvertretung, sondern auch als ein Verfahren zur Schaffung eines öffentlichen Forums verstanden wird, in dem – zumindest dem Grundsatz nach – „durch Dialog statt durch Rückgriff auf Macht strittige Fragen - im Prinzip - gelöst oder zumindest beigelegt werden können.“ (Giddens) Dies gilt sowohl für im engeren Sinne politische, aber auch für soziale und kulturelle Fragen.

Zu einem weiteren wichtigen Bestandteil von Integrationspolitiken in der multikulturellen Einwanderungsgesellschaft gehört die Förderung von individuellen und kollektiven *Kompetenzen* und *Lernprozessen*, vor allem durch *Politische Bildung* und *Interkulturelles Lernen*. Dabei geht es im schulischen und außerschulischen Bereich um die Vermittlung von Qualifikationen und Kompetenzen, die für die Bewältigung des Zusammenlebens in einer von ihrem Anspruch her demokratischen (Einwanderungs-)Gesellschaft erforderlich sind. Dazu gehört die Bewältigung insbesondere der folgenden *Aufgaben*:

- Vermittlung politischer Urteilsbildung und Handlungsfähigkeit;
- Hilfe zur Migrationsbewältigung zum einen im Rahmen der Arbeit mit Migrantinnen und Migranten, zum anderen mit Einheimischen;

- Abbau von Vorurteilen und rassistischen Orientierungen, insbesondere durch Aufklärung über Ungleichheits- und Herrschaftsstrukturen und -mechanismen und damit verbundene Ausgrenzungsmechanismen und durch Abbau des autoritären und Entwicklung eines demokratischen Sozialcharakters;
- Sensibilisierung für soziale Ungleichheiten, Diskriminierungen und Widersprüche zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie;
- Befähigung zum Umgang mit ethnisch-kultureller Vielfalt unter Bezugnahme auf die Prinzipien einerseits der ‚Anerkennung‘, andererseits des ‚Austauschs‘ und der ‚Begegnung‘;
- Entwicklung interkulturellen Kompetenzen;
- Erziehung zur Toleranz;
- Befähigung zum Umgang mit sozialen Konflikten;
- Sensibilisierung für Spannungen zwischen Dissens und Konsens.

Was die *didaktisch-methodische Umsetzung* betrifft, so erscheint im Bereich von Politischer Bildung und des Interkulturellen Lernens grundsätzlich eine Methodenfreiheit bzw. ein Methodenpluralismus angemessen. Innerhalb dieses Rahmens sollten ‚offene‘ gegenüber ‚gebundenen‘ Lehr- und Lernformen bevorzugt zur Anwendung kommen.

Die aufgeführten Gesichtspunkte, Orientierungen und Maßnahmen stellen *zusammenfassend* einen Beitrag dazu dar, auf dem „Weg der Zivilisierung“ (Bobbio) Fortschritte zu erzielen.

1. Thematische Einführung und konzeptionelle Grundlagen

1.1 ‚Integration‘ als Prozess und Aufgabe in der Einwanderungsgesellschaft

Die Notwendigkeit, sich mit Fragen der Integration und der Integrationspolitik auseinander zu setzen, ergibt sich aus Prozessen der Einwanderung, die in der Bundesrepublik wie in anderen europäischen Ländern in der Vergangenheit in einem erheblichem Ausmaß erfolgt sind und die aller Voraussicht nach auch in der absehbaren Zukunft stattfinden werden.¹

Im Zusammenhang mit den in der *Vergangenheit* stattgefundenen Prozessen der Zuwanderung und dauerhaften Niederlassung von kolonialen und postkolonialen Wanderern, ethnischen Migranten, Arbeitsmigranten und deren Angehörige, Flüchtlingswanderungen und ‚sonstigen‘ Zuwanderern hat sich *Europa* vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einen „Einwanderungskontinent“ (Bade 2001) entwickelt.² Ein Indikator dieses Wandels ist die erhebliche Zahl der in europäischen Ländern lebenden Ausländer und deren Anteil an der Gesamtbevölkerung (vgl. Bade 2001, S. 19 f.). Im Hinblick auf die nach *Deutschland* erfolgten Zu- bzw. Einwanderungen wird der derzeitige Stand in dem Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ in der folgenden Weise zusammengefasst:

„Ende des Jahres 2000 lebten 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland, darunter 5,8 Millionen ausländische Ein- und Zuwanderer sowie 1,5 Millionen in Deutschland geborene Ausländer. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug 8,9 Prozent. Damit hatte Deutschland wie Luxemburg, Österreich und Belgien einen Ausländeranteil, der erkennbar über dem Durchschnitt der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) lag. Darüber hinaus lebten Ende 2000 in Deutschland schätzungsweise 3,2 Millionen Menschen, die als Aussiedler oder Spätaussiedler zugewandert sind, und rund eine Million Menschen, die im Inland eingebürgert wurden. Insgesamt liegt der Anteil der ein- bzw. zugewanderten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung bei fast zwölf Prozent.“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001a, S. 14)³

¹ Hinsichtlich der Begriffe ‚Zuwanderung‘ und ‚Einwanderung‘ wird die folgende Differenzierung übernommen: „Unter ‚Zuwanderung‘ werden im vorliegenden Bericht alle Arten der Migration verstanden, auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben, Von ‚Einwanderung‘ wird nur dann gesprochen, wenn ausdrücklich die dauerhafte Niederlassung in Deutschland gemeint ist.“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001a, S. 13) Unter ‚Migranten‘ werden Personen(-gruppen) verstanden, die aufgrund von strukturellen Ursachen und individuellen Motiven ihren Lebensmittelpunkt vom Herkunftsland in eine anderes Land, und damit in eine andere Region, eine neue Gesellschaft und ein anderes rechtlich-politisches System relativ dauerhaft verlagern (vgl. Treibel 1999, S. 17 ff.). Wenn nicht anders vermerkt, sind mit den Bezeichnungen ‚Migranten‘, ‚Zuwanderer‘, ‚Ausländer‘ usw. jeweils die Personen weiblichen und männlichen Geschlechts gemeint.

² Zur historischen Entwicklung, dem Umfang und den unterschiedlichen Ausprägungen der Zuwanderung und dauerhaften Niederlassung in den westeuropäischen Ländern nach dem 2. Weltkrieg und den darauf bezogenen politischen Reaktionen vgl. Blanke 1993; Heinelt 1994; Fassmann/Münz 1996; Münz/Seifert/Ulrich 1997; Weber 1997; Santel 1995; Treibel 1999; Seifert 2000; Bade 2000; Bade 2001; Münz 2001. Zu Prozessen der internationalen Migration als globaler Herausforderung des 21. Jahrhunderts vgl. Husa/Parreiter/Stacher 2000 und Opitz 2001b.

³ Zu den verschiedenen Gruppen der in der Bundesrepublik lebenden Migranten und deren Lebensverhältnissen vgl. einführend Treibel 1999, S. 115 ff.; Seifert 1998; Schulte 2000a. Die folgenden Überlegungen beziehen sich vor allem auf die ehemaligen ‚Gastarbeiter‘ und deren Familienangehörige, die den Kern der Entwicklung von ‚Einwanderungsminderheiten‘ bzw. ‚neuen ethnischen Minderheiten‘ in der Bundesrepublik ausmachen. Berücksichtigt werden aber auch Gesichtspunkte, die Angehörige anderer Migrantengruppen, z.B. die politischen Flüchtlinge und ‚neuen‘ Arbeitsmigranten betreffen, die entgegen ihrer ursprünglichen Rückkehrmotivation oder trotz des temporären Charakters ihres Aufenthaltes längere Zeit in der Bundesrepublik geblieben sind oder bleiben (werden). Dies erscheint auch deswegen geboten, weil trotz der zwischen den Gruppen der ‚Immigranten‘, ‚Flüchtlings‘ und ‚sonstigen Migranten‘ bestehenden Unterschiede auch fließende Übergänge zwischen diesen bestehen (vgl. Groß 2001, S. 100 f.). Vgl. dazu insgesamt auch die Überblicke bei: Bundesregierung 1996; Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1997 und 1999; Enquete-Kommission 1998, S. 380 ff.; Fassmann/Münz 1996; OECD 1999; Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001a, S. 14 ff.

Dass es sich bei einem großen Teil dieser zugewanderten Personen(-gruppen) nicht nur um vorübergehend Anwesende, sondern um ‚Einwanderer‘ mit dauerhaften Niederlassung handelt, wird durch eine Vielzahl sozialer Indikatoren belegt.⁴ Den Kern dieses stattgefundenen sozialen Wandels stellt die Entwicklung der konjunkturellen Gastarbeiter- zur strukturellen Minderheitenfrage dar (vgl. Heckmann 1992, S. 4 ff. und 59 ff.).

Auch in *Zukunft* werden die westeuropäischen Länder aller Voraussicht nach mit erheblichen Zuwanderungen konfrontiert sein. Ursächlich spielen dabei die folgenden *push*- und *pull*-Faktoren eine Rolle (vgl. Pries 1997; Husa/Parnreiter/Stracher 2000; Opitz 2001b):

- Prozesse und Probleme auf der internationalen und globalen Ebene, insbesondere Kriege und Bürgerkriege, politische und soziale Verfolgung, Verarmung, Bevölkerungswachstum, Zerstörungen der Umwelt, die verschiedene Ausprägungen von ‚transnationalen‘ Migrationsprozessen verursachen oder fördern,
- ökonomische und demographische Mechanismen, die in den Aufnahmegesellschaften als Zugfaktoren von Zuwanderungen wirken,
- Prozesse der ‚transnationalen‘ Migration und Netzwerke der Migranten, die dazu beitragen, bestehende Wanderungsprozesse aufrechtzuerhalten und zu erweitern, sowie
- rechtliche Verpflichtungen gegenüber bestimmten Gruppen von Migranten (Familienangehörige, Flüchtlinge und Asylbewerber, Angehörige von EU-Mitgliedsstaaten), die die Fähigkeit und den Ermessensspielraum der Aufnahmestaaten zur Regulierung von Zuwanderungen einschränken (vgl. Groß 2001, S. 101).

Ein großer Teil der aus diesen transnationalen Migrationsprozessen resultierenden Zuwanderungen nach Europa wird aller Voraussicht nach ebenfalls den Charakter von ‚Einwanderung‘ haben oder annehmen.

Aus diesem sozialen Wandel ergibt sich eine Vielzahl von sozialen, politischen und kulturellen Fragen und Herausforderungen, die – neben den Fragen der Regulierung neuer Zuwanderungen und der Sicherung eines effektiven Flüchtlingsschutzes– insbesondere den Bereich der *Integration* betreffen.⁵ In einem *allgemeinen* Sinne bezeichnet dieser Begriff „die Entstehung oder Herstellung einer Einheit oder Ganzheit aus einzelnen Elementen oder die Fähigkeit einer Einheit oder Ganzheit, den Zusammenhalt der einzelnen Elemente auf der Basis gemeinsam geteilter Werte und Normen aufrechtzuerhalten.“ (Nohlen 2001b, S. 208; vgl. auch Pasquino 1983) Mit ‚Integration‘ kann sowohl ein *Prozess* als auch ein (angestrebter bzw. anzustrebender) *Zustand* gemeint sein.

Dabei geht es zunächst um die *Eingliederung der Immigranten* in die Aufnahmegesellschaft und die Gestaltung des Zusammenlebens von diesen und der Mehrheitsgesell-

⁴ Zu diesen Indikatoren gehören neben der Zahl der Zugewanderten die Verlängerung ihrer Aufenthaltsdauer, die erhebliche Zahl von im Inland geborenen und aufwachsenden Kindern und Jugendlichen, die zunehmende Zahl von Migranten, die sich ökonomisch selbständig machen oder in das Rentenalter eintreten, die Zahl binationaler Ehen, die Veränderung der Wohnformen usw. Vgl. dazu im einzelnen Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1999, S. 8 ff.

⁵ Zur Unterscheidung von Migrations-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik vgl. die folgende Begriffsbestimmung: „Die Migrationspolitik der Regierungen kann in die Bereiche Zuwanderungs- und Integrationspolitik unterteilt werden. Die Zuwanderungspolitik legt fest, wem für welchen Zweck und für welche Zeitdauer der Zutritt zu einem Staatsgebiet gestattet wird. Komplementär dazu muss der Umgang mit denjenigen Personen gesetzlich geregelt werden, die nach ihrer Zuwanderung schon länger in einem Staat aufhalten, somit zum mehr oder minder festen Bestandteil der ansässigen Wohnbevölkerung geworden sind, und bei denen sich aus der faktischen Aufenthaltsverlängerung eine Daueransiedlung ergeben kann. Die Integrationspolitik reguliert dementsprechend die Situation von Zugewanderten nach Grenzübertritt und Aufenthaltsverlängerung.“ (Fijalkowski 1997, S. 154)

schaft.⁶ Prozesse der Integration umfassen individuelle und kollektive Dimensionen und betreffen verschiedene Lebensbereiche; in struktureller Hinsicht gehören hierzu der rechtlich-politische Status sowie die soziale Lage (insbesondere in den Bereichen Erwerbstätigkeit, Wohnen, Bildung und Ausbildung sowie gesundheitliche Versorgung), in kultureller Hinsicht insbesondere die Möglichkeiten der individuellen und kollektiven Entfaltung im Bereich der Sprache, des Glaubens und Gewissens und sonstiger kultureller Einstellungen, Überzeugungen und Verhaltensweisen.⁷ Im Sinne eines (angestrebten) Zustands kann ‚Integration‘ als eine Situation definiert werden, in der die Immigranten eine Position einnehmen, die unter bestimmten vergleichbaren Gesichtspunkten den Positionen ähnlich bzw. gleich ist, die vergleichbare einheimische Gruppen in bestimmten Lebensbereichen (Arbeitsmarkt, Schulabschlüsse, Ausbildung, berufliche Positionen usw.) einnehmen. Im Unterschied zur ‚Assimilation‘, die ein vollständiges Aufgehen der Immigranten und ihrer Kinder in der Aufnahmegesellschaft impliziert, haben Immigranten im Rahmen von Integrationsprozessen die Möglichkeit, relevante Bestandteile ‚ihrer‘ Kulturen aufrechtzuerhalten bzw. weiterzuentwickeln (vgl. Doomernik 1998, S. 5).

‚Integration‘ bezieht sich darüber hinaus auf den Prozess und das Ziel der Aufrechterhaltung des *Zusammenhalts einzelner Gesellschaften* wie auch *transnationaler Zusammenschlüsse*, wie z.B. der Europäischen Union und der Staatengemeinschaft auf globaler Ebene.⁸

Aus den genannten Gesichtspunkten ergibt sich, dass ‚Integration‘ in und für Einwanderungsgesellschaften eine zentrale und dauerhafte *Aufgabe* darstellt, die (im positiven Sinne) erfolgreich bewältigt wird oder (im negativen Sinne) zur Desintegration führt (vgl. Doomernik 1998, S. 4 f.). Im Kern geht es dabei nicht mehr um das *Ob*, sondern um das *Wie* des Zusammenlebens und damit um Fragen, die dessen Gestaltung betreffen.⁹

⁶ Vgl. Preuß 2001; Heckmann 1994; Entzinger 1990; Hammar/Lithmann 1987; Werner 1994, S. 95 ff.; Bauböck 1997; Davy 2001a..

⁷ In ähnlicher Weise enthält Bauböcks „Vision der umfassenden Integration“ die Dimensionen der Aufenthaltsintegration und der politischen, sozialen und kulturellen Integration der Einwanderer (vgl. Bauböck 1997, S. 178 ff.).

⁸ Unter eher soziologischen Gesichtspunkten wird in dieser Hinsicht von „Systemintegration“ (Esser 2001), unter eher politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten von „Integration politischer Gemeinwesen“ (Rohe/Dicke 1999) gesprochen. Vgl. dazu auch die zwei bezeichnenden Fragestellungen: „Was treibt die Gesellschaft auseinander?“ (Heitmeyer 1997a) und „Was hält die Gesellschaft zusammen?“ (Heitmeyer 1997b).

⁹ Vgl. Bauböck 1997, S. 198 und Rau 2000. In dem im November 2001 von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes (Bundesrat 2001) wird diese Aufgabe erstmals auf der Ebene des Aufenthaltsrechts anerkannt. Zudem werden Maßnahmen zur Bewältigung dieser Aufgabe vorgesehen. So heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf: „Die Eingliederung der dauerhaft im Bundesgebiet lebenden Ausländer und ihre aktive Teilnahme in allen Bereichen des Lebens werden ermutigt und staatlich gefördert.“ (Artikel 1 Kapitel 3 §§ 43 bis 45 und die entsprechenden Begründungen Zuwanderungsgesetz). Der Frage, ob und inwieweit dieser umfassende Anspruch zum einen auf der normativen Ebene, also im Verhältnis zu anderen im Gesetzentwurf enthaltenen Bestimmungen eingelöst und zum anderen tatsächlich auch in die Wirklichkeit umgesetzt wird, kann hier (noch) nicht detailliert nachgegangen werden. Unter dem Gesichtspunkt von Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Demokratie wäre dabei insbesondere nach auftretenden Spannungen zwischen dem expliziten Versprechen auf umfassende Integration und deren Förderung einerseits und dem Umfang der angebotenen Maßnahmen zur (sprachlichen) Integration und anderen (restriktiven) Bestimmungen im Bereich des Aufenthaltsrechts und der politischen Partizipation andererseits zu fragen. Hinsichtlich des zuletzt genannten Gesichtspunktes sind auch Maßnahmen von Bedeutung, die nach dem 11. September 2001 im Zusammenhang mit einer wirksamen Bekämpfung des internationalen Terrorismusbekämpfung ergriffen wurden bzw. geplant sind. Auf diese Thematik kann hier nicht näher eingegangen werden (vgl. dazu z.B. u.a. Hoffmann/Schoeller 2001; Dienstag 11. September 2001). Grundsätzlich bin ich der Auffassung, dass die demokratiethoretisch und integrationspolitisch orientierten Fragestellungen und Überlegungen, die dieser Expertise zugrunde liegen, auch einen angemessenen Zugang für die wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Bewältigung der genannten Ereignisse bieten und in dieser Hinsicht eher an Bedeutung gewinnen als verlieren (sollten).

1.2 ‚Politik‘ als Beitrag zu Integrationsprozessen

Prozesse der Integration werden durch eine Vielzahl von Faktoren positiv oder negativ beeinflusst, die zum einen auf der Seite der Zuwanderer, zum anderen auf der der Aufnahmegesellschaften existieren (können). Sie sind – sofern sie ‚erfolgreich‘ ablaufen sollen – nicht bloß eine Frage der Zeit und kein „selbstlaufender Prozess“, sondern eher „Resultat bewusster Anstrengungen“ (Joas 1995, S. 71). Dazu gehören insbesondere individuelles Engagement, gesellschaftliche Aktivitäten, politische Maßnahmen und pädagogische Prozesse.

‚Politik‘ ist insofern zwar nicht das einzige und auch kein Allheilmittel für den Abbau von Integrationsproblemen; aufgrund des spezifischen Charakters kommt ihr in dieser Hinsicht aber eine wichtige Rolle zu. Sie ist nämlich in erster Linie ein Instrument, um gesellschaftliche Verhältnisse zu gestalten, Probleme zu bewältigen und Konflikte zu regulieren – und zwar vor allem mit Hilfe der Stabilisierung von Regeln und des Treffens von Entscheidungen, die für alle verbindlich sind (vgl. Bobbio 1988, S. 52). Dementsprechend stehen im Zentrum des Politischen Fragen der *Macht*, die wiederum ‚von oben‘, also aus der Perspektive der Herrschenden und deren Machtbefugnisse und/oder ‚von unten‘, aus der Sicht der Beherrschten, also derjenigen, die sich den Entscheidungen gemäß verhalten müssen, und deren Freiheit betrachtet werden können. Darüber hinaus enthält ‚Politik‘ einen *Input*- und einen *Output*-Aspekt sowie verschiedene *Dimensionen*, nämlich

- die *formale* Dimension (*polity*), die sich auf die normativen und institutionellen Aspekte des Politischen (Verfassung, Regeln, Institutionen und Rechtsordnung) bezieht,
- die *inhaltliche* Dimension (*policy*), die die Ziele und Aufgaben der Politik, also die Problemlösung und Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse betrifft, und
- die *prozessuale* Dimension (*politics*), die den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, also Fragen der Austragung von Konflikten, der Konsensbildung und der Mehrheitsbeschaffung umfasst (vgl. Meyer 2000, S. 52 ff.).

Die auf ‚Integration‘ gerichteten Politiken können speziellen und/oder allgemeinen Charakter und dementsprechend auch unterschiedliche Adressaten haben.¹⁰ *Spezielle* Integrationspolitiken sind unmittelbar und in erster Linie auf das besondere Politikfeld der Migration und Integration und die Einwanderungsminderheiten gerichtet. Bei *allgemeinen* Integrationspolitiken stehen demgegenüber eher die Probleme und Konflikte im Vordergrund, die die Gesamtheit der Bevölkerung betreffen und somit gesamtgesellschaftliche Dimensionen aufweisen. Im Rahmen von (staatlicher) ‚Politik‘ allgemein und von Integrationspolitiken im besonderen können unterschiedliche *Instrumente und Methoden* – einzeln oder komplementär, in zeitlicher Sequenz oder parallel – als Mittel der Steuerung und Regulierung eingesetzt werden. Dazu gehören insbesondere

- Normen, die bindenden Charakter haben und mit Sanktionsdrohungen verbundene Gebote und Verbote enthalten (*Recht*),
- finanzielle Mittel, die für bestimmte Zwecke erhoben und/oder verausgabt werden (*Geld*),
- Maßnahmen, die als Vorbild und Modell wirken sollen (*Vorbild*),

¹⁰ Vgl. auch die Unterscheidung von direkter und indirekter Integrationspolitik bei Hammar/Lithmann 1987, S. 239 f. und Werner 1994, S. 96 f.

- Möglichkeiten der gesellschaftlichen oder politischen Teilnahme und Teilhabe (*Participation*), sowie
- Maßnahmen, die durch Aufklärung, Information und Appelle sowie Förderung von Lernprozessen und Kommunikation individuelle Einstellungen und Verhaltensweisen beeinflussen sollen (*Aufklärung, Lernen, Kommunikation*).

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass für Integrationspolitiken verschiedene *Ebenen, Bereiche* und *Akteure* relevant sind. Zu den ersteren gehören die Mikro-, Meso- und Makro-Ebene¹¹, zu den zweiten z.B. der Arbeitsmarkt und das Beschäftigungssystem, das Schul- und Ausbildungssystem, der Wohnbereich und das Gesundheitssystem und zu den letzteren „alle im Land Lebenden“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001b, S. 11), also die Angehörigen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung wie auch die gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Initiativen, Gruppen, Organisationen und Institutionen.¹²

1.3 ‚Demokratie‘ als Rahmen, Leitbild und Maßstab von Integrationspolitik

Integrationspolitiken können sich grundsätzlich an verschiedenen Gesichtspunkten orientieren, die sich wiederum sowohl in inhaltlicher Hinsicht als auch nach ihrem Verpflichtungsgrad unterscheiden (können). In der aktuellen sozialwissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Diskussion über Migration, Zuwanderung und Integration spielen in dieser Hinsicht verschiedene Gesichtspunkte eine Rolle. Dazu gehören z.B. die Gesichtspunkte der ‚Modernisierung‘ sowie der Nutzung von ‚Ressourcen‘. Als Orientierung für Integrationspolitiken haben diese Gesichtspunkte einen ambivalenten Charakter: Sie enthalten einerseits zutreffende und wichtige, andererseits aber auch problematische Elemente.

Integration als ‚Modernisierung‘: Modernisierungsvorstellungen sind allgemein darauf gerichtet, notwendige Anpassungen von Staat und Recht an eine veränderte gesellschaftliche Realität durchzusetzen. Obwohl diese Orientierung, wie die jüngste Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts zeigt, durchaus positive Gesichtspunkte aufweisen kann, geht sie vielfach mit problematischen Elementen einher, z.B. mit blindem Fortschrittsglauben, einer standardisierten und schematischen Zukunftsvision und Vorstellungen von Alternativlosigkeit und Selbstläufertum sowie Kritiklosigkeit und Überschätzung von Veränderungen (vgl. Ross 1999; Birnbaum 1997).

Integration als ‚Nutzung menschlicher Ressourcen‘: Hierbei werden Zuwanderer nicht (mehr) nur als ‚Bedrohung‘ oder unter ‚Defizit‘-Gesichtspunkten, sondern in erster Linie als ‚Ressourcen‘ betrachtet, die einen positiven Beitrag für die ökonomische, demographische, soziale und kulturelle Entwicklung der Aufnahmegesellschaften leisten können oder sollen. Eine fehlende oder unzureichende Integration erschwert danach eine optimale Nutzung des ‚Humankapitals‘ der Immigranten und verschärft so die ökonomi-

¹¹ Unter politischen und administrativen Gesichtspunkten gehören dazu die kommunale, regionale, staatliche und supranationale bzw. EU-Ebene.

¹² Die Frage nach den Lebensverhältnissen und Integrationsprozessen der Migranten und des Zusammenlebens von einheimischen und zugewanderten Bevölkerungsgruppen ist wiederum insbesondere für die Regionen und Städte relevant, in denen die räumliche Konzentration der Migranten besonders hoch ist. Zur geografisch ungleichen Verteilung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001a, S. 15; Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1999, S. 10; Münz/Seifert/Ulrich 1997, S. 59 ff. Zu räumlichen, insbesondere urbanen Dimensionen von Immigration, Integration und Multikulturalität vgl. u.a. Häußermann/Oswald 1997; Krummacker/Waltz 1996; Heitmeyer/Dollase/Backes 1998; Schmals 2000; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 19 f.

schen und sozialen Probleme, die in den westlichen Ländern aufgrund des Geburtenrückgangs, der Überalterung und des Fehlens von Arbeitskräften auf (Teil-)Arbeitsmärkten bestehen (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001a, S. 11; Münz 2000). Zudem hat die „Nichtintegration ausländischer Zuwanderer“ erhebliche (zusätzliche) Kosten für die Aufnahmegesellschaften zur Folge (vgl. von Loeffelholz/Thränhardt 1996). Obwohl diese Sichtweise sachlich zutreffende Elemente enthält, geht damit die Gefahr einher, dass Zuwanderer ausschließlich unter funktionalen bzw. instrumentellen Gesichtspunkten, also ihrer Nützlichkeit für herrschende Interessen der Aufnahmegesellschaften beurteilt und andere Gesichtspunkte, wie z.B. Gesichtspunkte der Menschen und ihrer Rechte und des Abbaus der ungleichen Entwicklung auf globaler Ebene vernachlässigt werden.

Gemeinsam ist den genannten Sichtweisen auch, dass es sich zwar um mögliche gesellschaftspolitische Optionen handelt, diese für ‚Politik‘ allerdings keinen verpflichtenden Charakter haben.¹³ Von daher sollten die genannten Gesichtspunkte als Orientierungen für Integrationspolitik zwar berücksichtigt, aber mit einer Perspektive verknüpft werden, die weiterführende Gesichtspunkte enthält und zugleich für ‚Politik‘ einen höheren Verpflichtungsgrad hat.

Dazu ist insbesondere das Prinzip der *Demokratie* zu zählen, das wiederum in einem engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Menschenwürde, den Menschenrechten sowie dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip und dem Föderalismusgrundsatz steht (vgl. Denninger 1974b, S. 349). Dabei handelt es sich sowohl um eine zentrales gesellschaftspolitisches Leitbild als auch um eine rechtliche Norm, die verbindliche Rahmenbedingungen und verpflichtende Vorgaben für ‚Politik‘ sowohl innerhalb der einzelnen Länder auf der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene als auch im supranationalen Bereich, z.B. im Rahmen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union sowie des Europarats enthält. Im Hinblick auf die ‚Einwanderungsgesellschaft‘ hat dieses Prinzip somit Bedeutung für die Gestaltung sowohl des besonderen Politikfeldes ‚Migration, Integration und Multikulturalität‘ wie auch anderer Politikfelder und der Gesellschaft insgesamt.¹⁴

‚Demokratie‘ stellt zunächst eine spezifische Form politischer Herrschaft dar, in Kurzform wird sie als „Herrschaft des Volkes, durch das Volk und für das Volk“ gekennzeichnet. Von konstitutiver Bedeutung ist dabei

„das Problem der *Erzeugung* und der *Rechtfertigung* einer Herrschaftsordnung, die sowohl a) die optimale Lösung aller *Gemeinwohlaufgaben* innerhalb einer staatlich organisierten Gruppe als auch b) die minimale Beschränkung der *Freiheit* des Einzelnen, also

¹³ Dies unterscheidet die genannten Optionen von (völker- oder verfassungs-)rechtlich verankerten Prinzipien, wie den Menschenrechten und dem Demokratieprinzip: „Die Menschenrechte gelten unabhängig von ihrer Umsetzung durch Regierungen – ja, sie verpflichten diese, alles zu tun, damit ihre Bürger sie in Anspruch nehmen können.“ (Windfuhr 1996, S. 7; vgl. auch Schilling 1999)

¹⁴ So bezieht sich die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ bei ihren Überlegungen für ein Gesamtkonzept zur zukünftigen Gestaltung der deutschen Migrations- und Asylpolitik nicht nur auf den Gesichtspunkt der ‚Nützlichkeit‘ von Zuwanderung, sondern auch auf die Annahme, „dass unser Gemeinwesen auf verbindlichen Prinzipien wie der Menschenwürde, der Demokratie, der Gewährleistung persönlicher Freiheit sowie der Bundes-, Rechts- und Sozialstaatlichkeit fußt. Diese Prinzipien prägen das Grundgesetz und unsere Rechtsordnung, garantieren die Freiheit und die Verantwortung des Einzelnen und geben Orientierungen für das Zusammenleben der Menschen. Gerechtigkeit und Solidarität haben einen hohen Stellenwert.“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001a, S. 20 f.; ähnlich Fijalkowski 1997, S. 154 ff. und 2000, S. 364 ff.). Vgl. dazu auch die Einleitung zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und die Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Europa-Recht 2001, S. 1ff., 253 ff. und 645 ff.). Zudem gehört das Prinzip der Demokratie zu den Grundwerten der Verfassung, von denen erwartet wird, dass sie von den Zugewanderten ebenso wie von den Einheimischen im Rahmen von Integrationsprozessen respektiert werden (vgl. z.B. Bundesministerium des Innern 2001, S. 26).

die Minimierung von Herrschaftszwang, als auch c) die maximale *Beteiligung* des Einzelnen an der Normsetzung, also die Maximierung der *Autonomie*, ermöglicht.“ (Denninger 1974, S. 65; Hervorhebungen im Original)

Für die Konzipierung, Umsetzung und Bewertung von *Integrationspolitik* ist das Prinzip der Demokratie vor allem unter drei Gesichtspunkten von Bedeutung.¹⁵

Zum einen fungiert die Demokratie als ein verbindlicher *Rahmen* für Integrationspolitik. In der Demokratie wird dem Prinzip der Volkssouveränität entsprechend alle staatliche Entscheidungsgewalt auf das Volk und dessen Willen zurückgeführt. Von daher sollen die Gesetze und Rechtsnormen, die sich auf die Gesamtheit beziehen und für deren Angehörige verbindlich sind, nicht heteronom, also durch eine von den Adressaten unterschiedene Instanz, sondern autonom, durch diese selbst begründet werden und der Machtfluss soll nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben erfolgen. Um zu gewährleisten, dass der kollektive Wille diesen grundsätzlichen Anforderungen gerecht wird und politische Entscheidungen diesen Gesichtspunkten gemäß getroffen werden, sind bestimmte *Verfahrensregeln* erforderlich. Die Beachtung dieser Regeln in der politischen Auseinandersetzung macht die Resultate dieser Willensbildung für die beteiligten Akteure akzeptabel und ist somit von zentraler Bedeutung für die Legitimation und Integration des Systems insgesamt. Die Regeln legen insbesondere fest, wer zur Teilnahme an den kollektiven Entscheidungen berechtigt ist und mit welchen Verfahren diese Entscheidungen getroffen werden. Zu diesen Regeln gehören insbesondere der allgemeine und tendenziell universale Charakter des Wahlrechts, das gleiche Gewicht jeder Stimme, politische Freiheitsrechte, die bei den politischen Entscheidungen Zwänge von außen verhindern und Auswahlmöglichkeiten einräumen, das Prinzip der Mehrheitsentscheidung sowie ein gewisser Minderheitenschutz. Diese Regeln haben in erster Linie einen formalen Charakter; sie legen nicht fest, *welche*, sondern *wie* politische, also für die Gesamtheit verbindliche Entscheidungen getroffen werden.

Die Demokratie stellt darüber hinaus ein *Leitbild* für Integrationspolitik zur Verfügung. Die demokratischen Verfahrensregeln basieren nämlich auf bestimmten *inhaltlichen* Werten und Idealen und sind auf deren Verwirklichung gerichtet. Im Zentrum stehen hierbei die Menschenrechte¹⁶ Diese sind durch die Auffassung geprägt, dass jedes Individuum eine 'Person' mit den gleichen (Menschen-) Rechten und der gleichen sozialen Würde ist. Diese am Individuum orientierte Sichtweise beruht auf der Überzeugung, „dass der einzelne Mensch Vorrang hat vor allen gesellschaftlichen Gruppierungen, denen die Menschen durch natürliche oder geschichtliche Umstände angehören; auf der Überzeugung, dass das Individuum einen Eigenwert besitzt und dass der Staat für das Individuum gemacht ist und nicht das Individuum für den Staat.“ (Bobbio 1997, S. 104)

¹⁵ Zu verschiedenen Demokratietheorien vgl. Schmidt 2000. Die folgenden Überlegungen stützen sich insbesondere auf die demokratietheoretische Konzeption von Norberto Bobbio, der zu einem der bedeutendsten Vertreter der politischen Philosophie in der Gegenwart gehört (vgl. die im Literaturverzeichnis genannten Schriften von Bobbio sowie Schulte 2001a).

¹⁶ Zum unauflösbaren Zusammenhang zwischen den Menschenrechten und der modernen Demokratie vgl. Senese 1995, S. 142. Insofern gehen meine Überlegungen davon aus, dass Demokratie und Menschenrechte umfassenden Charakter haben und unterschiedliche Dimensionen, nämlich bürgerliche und politische einerseits, und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dimensionen andererseits aufweisen. Diese Dimensionen sind „unteilbar“. So wird in der Präambel, die den zwei Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen, nämlich dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 jeweils vorangestellt ist, festgestellt, „dass nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Ideal vom freien Menschen, der bürgerliche und politische Freiheit genießt und frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden, wenn Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine bürgerlichen und politischen Rechte ebenso wie seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte genießen kann“ (Menschenrechte 1998, S. 25 und 66; vgl. auch Windfuhr 1996). Vgl. auch die Betonung des menschenrechtlichen Ansatzes bei Groß (2001) im Rahmen der Thematisierung der europäischen Migrations-, Integrations- und Asylpolitik.

Die normative Basis der Demokratie bilden dabei die Werte der *Freiheit* und *Gleichheit*. Für die Demokratie ist insbesondere ein Streben nach immer größerer Gleichheit bzw. gleicher Freiheit charakteristisch (vgl. Bobbio 1994b, S. 94; Bobbio 1995c). Darüber hinaus sind die demokratischen Verfahrensregeln weiteren Werten in besonderer Weise verpflichtet. Dazu gehört erstens das Prinzip der *Partizipation*: Die Demokratie soll gewährleisten, dass die Staatsbürger aktiv – in direkter oder indirekter Form – an der politischen Willensbildung teilnehmen und politische Entscheidungen wirksam beeinflussen und kontrollieren (können). Das zweite wichtige Prinzip ist das der *gewaltfreien Austragung und friedlichen Lösungen von sozialen Konflikten*. Zu den Werten, denen demokratische Systeme zusätzlich verpflichtet sind, gehören darüber hinaus „das Ideal der *schrittweisen Erneuerung* der Gesellschaft über den freien Gedankenstreit und den Wandel der Mentalitäten und Lebensformen“, der Grundsatz der *Toleranz*, der sich gegen jede Form des Fanatismus, insbesondere gegen den blinden Glauben an die eigene Wahrheit, die Gewalt als Mittel, dieser Geltung zu verschaffen, sowie die daraus resultierende Bedrohung des inneren und äußeren Friedens richtet, sowie das Prinzip der *Solidarität*, also die Ansicht, dass alle Menschen (weltweit) in einem gemeinsamen Schicksal vereint sind (vgl. Bobbio 1988, S. 33 f.).

Die Demokratie kann schließlich als *Maßstab* zur Bewertung und Beurteilung von Integrationspolitik fungieren. Die Demokratie enthält nämlich neben ihrer idealen bzw. theoretischen Seite auch eine reale bzw. praktische Seite. Elemente der Demokratie sind zwar einerseits unmittelbare Realität, darüber hinaus handelt es sich dabei um ein noch zu verwirklichendes *Ziel* bzw. *Projekt*.¹⁷ Unter diesem Gesichtspunkt sind die fundamentalen Regeln und die regulativen Ideen, die für die Demokratie kennzeichnend sind, "kein 'finales' Verfassungsereignis und kein 'fertiges' Verfassungskonzept, sondern ein mehrstufiges, immer nur vorläufiges historisches Prozessresultat" (Guggenberger 1989, S. 131). Bislang bestehen zwischen dem Anspruch und der Wirklichkeit der Demokratie, zwischen ihrer idealen und ihrer realen Seite erhebliche Diskrepanzen¹⁸. Diese sind wiederum in den einzelnen realen Demokratien unterschiedlich ausgeprägt und mit ihnen kann auch politisch unterschiedlich umgegangen werden. Unter dem Gesichtspunkt des unterschiedlichen Grades der Annäherung an das ideale Modell lassen sich die realen Demokratien unterscheiden (vgl. Bobbio 1999, S. 375 ff.). Als Maßstab ermöglicht und erfordert das Demokratieprinzip somit einen *Vergleich zwischen dem (demokratischen) Anspruch und der Wirklichkeit* gesellschaftspolitischer Verhältnisse und Politiken.¹⁹ Die genannten formalen und materialen Elemente des Demokratieprinzips ermöglichen es somit auch, Integrationspolitiken unter analytischen, normativen und konstruktiven Gesichtspunkten zu betrachten und zu beurteilen (vgl. Davy 2001e, S. 953 ff.).²⁰

¹⁷ „(...) Wenn die Menschenrechtsdeklarationen verkünden, dass Menschen frei und gleich geboren werden, so scheinen sie eine Wahrheit auszudrücken. In Wirklichkeit aber drücken sie ein Projekt aus, denn die Menschen werden nicht frei und gleich geboren, sondern wir wollen, dass sie so geboren werden, und dafür kämpfen wir und sprechen ihnen eine Reihe von Rechten zu, die uns in diesem Kampf unterstützen können.“ (Senese 1995, S. 148 f.) So wird ‚Demokratie‘ auch als ‚Demokratisierung‘, d.h. als „Prozess der Bildung oder der Vertiefung der Demokratie“ verstanden (Nohlen 2001b, S. 54; vgl. auch Archibugi 1998, S. 69 ff.).

¹⁸ So wird hinsichtlich der westlichen Demokratien von „Strukturdefekten“ (Fraenkel 1991, S. 68 ff.) und „nicht eingelösten Versprechen“ (Bobbio 1988, S. 11 ff.) gesprochen.

¹⁹ Zur Bedeutung einer derartigen Ansatzes für die Politik- und Rechtswissenschaft vgl. Bobbio 1995a, S. 15, Hartwich 1995, S. 439 f. und Grimm 2001.

²⁰ ‚Integration‘ und ‚Integrationspolitik‘ können insofern als Elemente einer „Demokratie-Messung“ (Lauth/Pickel/Welzel 2000) bzw. eines „Demokratie-Audits“ (Beetham, 1999, S. 149 ff.) begriffen werden (vgl. ähnlich Fijalkowski 1997, S. 154).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Prinzipien der Demokratie und Integration einen hohen Abstraktionsgrad aufweisen und in unterschiedlicher Weise konkretisiert werden können. So sind die jeweiligen Ausprägungen von Demokratien und Integrationspolitiken zum einen beeinflusst durch unterschiedliche *historisch-politische Kulturen*, die in der Regel länderspezifisch ausgeprägt sind. Diese sind wiederum durch besondere geschichtliche Prozesse und das jeweils vorherrschende Selbstverständnis von ‚Nation‘, ‚Mitgliedschaft‘ und ‚Zugehörigkeit‘ beeinflusst. So werden in dieser Hinsicht das imperiale, das ethnische, das republikanische und das multikulturelle Modell idealtypisch unterschieden.²¹ Trotz dieser grundsätzlichen Prägung durch die in den jeweiligen Ländern vorherrschenden Muster der historisch-politisch Kulturen haben diese ‚Modelle‘ und die damit verbundenen Integrationspolitiken allerdings keinen statischen und unveränderlichen Charakter (vgl. Joppke 1999, S. 38 ff. und Funk 1995, S. 318 f.).

Bei den jeweiligen Ausprägungen spielen nämlich zusätzlich unterschiedliche *gesellschaftspolitische Optionen und Kräfteverhältnisse* eine Rolle (vgl. Hagedorn 2001, S. 53). Eine (vereinfachte) Klassifizierung dieser unterschiedlichen Positionen und Strategien kann in Anlehnung an Bobbio grundsätzlich unter den Gesichtspunkten der Gleichheit und der Freiheit erfolgen:

- Unter dem Gesichtspunkt der *Gleichheit* besteht ein Unterschied zwischen ‚rechts‘ und ‚links‘: während von ‚rechts‘ her eher die zwischen den Menschen bestehenden Ungleichheiten betont und diese auch eher als ‚natürlich‘ oder als ‚Tradition‘ akzeptiert werden, messen ‚linke‘ eher dem größere Bedeutung bei, was die Menschen gleich macht. Sie lassen sich dabei von der Annahme leiten, dass die bestehenden Ungleichheiten historisch-soziale Phänomene und somit abbaubar sind.²²
- Unter dem Gesichtspunkt der *Freiheit* kann zwischen freiheitlichen Doktrinen und Bewegungen einerseits und autoritären Doktrinen und Bewegungen andererseits unterschieden werden. Dieser Gegensatz bezieht sich nicht so sehr auf die Ziele, sondern auf die (autoritären oder demokratischen, friedlichen oder gewaltsamen) Mittel und Methoden, die zur Erreichung der Ziele eingesetzt werden. Diese Orientierungen können nach Bobbio innerhalb der Rechten wie der Linken existieren.

Insgesamt ergibt sich somit ein Spektrum der politischen Doktrinen und Bewegungen, bei dem zwischen extremer Linke, linker Mitte, rechter Mitte und extremer Rechte unterschieden werden kann (vgl. Bobbio 1994b, S. 76 ff.).

Strategien und Politiken der *Demokratisierung* sind darauf gerichtet sind, mit Hilfe von demokratischen Verfahren bestehende ‚Strukturdefekte‘ der Demokratie zu verringern (Fraenkel) und damit einhergehende Unfreiheiten und Ungleichheiten abzubauen, die Möglichkeiten einer freien und gleichen Selbstbestimmung und Partizipation für Individuen und Gruppen zu erweitern und Konflikte in möglichst gewaltfreier Weise zu bewältigen. Wird von dieser Orientierung ausgegangen, gehört es zu den zentralen Aufgaben von *Integrationspolitik*, die Hindernisse abzubauen, die die Erreichung des Ziels

²¹ Zu den *Unterschieden* zwischen diesen ‚Modellen‘ vgl. u.a. Doornik (1998, S. 5 f.) und Castles/Miller (1998, S. 43 f. und 244 ff.). Nach Werner (1994, S. 44) lassen sich neben Unterschieden aber auch *Konvergenztendenzen* feststellen. Zum Vergleich unterschiedlicher Integrationspolitiken in westeuropäischen Ländern vgl. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2001 und Davy 2001a..

²² Die Differenzierung zwischen links und rechts entspricht nach Bobbio insgesamt dem Unterschied zwischen Egalitarismus und Nicht-Egalitarismus und dieser Unterschied hebt sich letzten Endes in der unterschiedlichen Perzeption und Bewertung dessen auf, was die Menschen gleich oder ungleich macht: „Der Egalitarier neigt dazu, die Unterschiede abzuschwächen, der Nicht-Egalitarier dazu, sie herauszustellen.“ (Bobbio 1994b, S. 81 f.). Der „Egalitarismus“ der Linken wird von Bobbio dabei verstanden „nicht als die Utopie von einer Gesellschaft (...), in der alle Individuen in allem gleich sind, sondern als ein Streben, die Ungleichen etwas gleicher werden zu lassen.“ (Bobbio 1994b, S. 82 f.)

einer erfolgreichen Eingliederung erschweren. Von daher sollte integrationspolitisch vor allem darauf hingewirkt werden, der sozialen Marginalisierung und „strukturellen Desintegration“ (Boehning) der zugewanderten und zuwandernden Migranten entgegenzuwirken und ihnen formell und real gleiche Teilhabechancen in wichtigen Bereichen der Gesellschaft zu sichern.²³ Dabei sind nicht nur Integrationshemmnisse zu berücksichtigen, die auf Seiten der Migranten bestehen, sondern auch und vor allem diejenigen, die in Strukturen und Mechanismen der Aufnahmegesellschaft verankert sind.²⁴ In dem Maße, wie Integrationspolitik in dieser Hinsicht „nachhaltig“ wirkt (Mehrländer/Schultze 2001), kann sie auch zur Demokratisierung und Integration auf der gesamtgesellschaftlichen und internationalen Ebene beitragen.

Unter Zugrundelegung der genannten Gesichtspunkte setzen sich die Überlegungen insbesondere mit den folgenden *Fragen* auseinander:

1. Welche Aufgaben und Anforderungen ergeben sich aus dem Demokratiegrundsatz für die Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft?
2. Inwieweit wird die bisherige Integrationspolitik demokratischen Anforderungen und Ansprüchen gerecht?
3. Wie können politische und pädagogische Maßnahmen dazu beitragen, die Diskrepanzen, die zwischen Anspruch und Wirklichkeit im Bereich von Integration und Demokratie bestehen, zu vermindern und damit eine Nachhaltigkeit, Stärkung und Weiterentwicklung von Integration und Demokratie zu fördern?²⁵

Die Darstellung bezieht sich schwerpunktmäßig auf die Bundesrepublik Deutschland, darüber hinaus werden aber auch Situationen, Probleme und Entwicklungen in anderen westeuropäischen Einwanderungsgesellschaften und auf der europäischen Ebene thematisiert.

²³ „Als politische Aufgabe zielt Integration darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen.“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001a, S. 200) Vgl. auch Hammar/Lithmann 1987; Werner 1994, S. 93 ff.; Hailbronner 1999, S. 8)

²⁴ Meine Überlegungen beruhen auf der Annahme, dass es sich bei dem Integrationsproblem um ein *strukturelles* Problem handelt und in dieser Hinsicht zwischen den Migranten auf der einen und den Aufnahmegesellschaften auf der anderen Seite erhebliche Machtunterschiede und soziale Ungleichheiten bestehen (vgl. u.a.. Elias/Scotson 1990; Kreckel 1992, S. 39 ff.; Schäfers 1995, S. 234 ff.) ‚Ungleichheit‘ wird in diesem Zusammenhang nicht als natürliches, biologisches oder bloß individuelles Phänomen, sondern als ein soziales Problem interpretiert; gesprochen wird somit „von gesellschaftlich verankerten Formen der Begünstigung und Bevorzugung einiger, der Benachteiligung und Diskriminierung anderer“ (Kreckel 1992, S. 15). Somit werden auch Veränderungen von sozialen Ungleichheiten für notwendig und möglich gehalten.

²⁵ Die Auseinandersetzung mit diesen Fragen zielt auch darauf ab, einen produktiven Beitrag zur Beantwortung der Frage: „Was wird aus der Demokratie?“ (Assheuer/Perger 2000) zu leisten.

2. Integrationspolitik und die Perspektive von mehr Freiheit und Gleichheit

2.1 Freiheit und Gleichheit als normative Grundlage der Demokratie

Die Demokratie enthält neben formalen Aspekten auch materiale und normative Elemente. Die demokratischen Verfahrensregeln sind nämlich ethischen Werten gegenüber nicht gleichgültig; sie setzen vielmehr bestimmte Werte, Ideale und ‚inspirierende‘ Prinzipien voraus und sind auf deren Verwirklichung gerichtet. Dazu gehören in erster Linie die Werte der *Freiheit* und *Gleichheit*, die das normative Fundament der Demokratie bilden (Bobbio 1995c, S. XI ff.; Denninger 1974b, S. 349). Entsprechend dem damit einhergehenden ethischen *Individualismus* gilt jedes Individuum als ‚Person‘ mit den gleichen (Menschen-) Rechten und der gleichen Würde.²⁶

‚Freiheit‘ und ‚Gleichheit‘ sind allerdings „keine Tatsachen, sondern ein zu verfolgendes Ideal, nichts Existierendes, sondern eine Wert, eine Verpflichtung“ (Bobbio 1998a, S. 11). Unter diesem Gesichtspunkt erhält die Demokratie neben ihrer *formalen* Bedeutung, die sich in erster Linie auf die Form und die Verfahren der Demokratie bezieht, eine *substantielle* Bedeutung, die vor allem deren Ziel, insbesondere das der Verwirklichung von mehr ‚gleicher Freiheit‘ betrifft.²⁷ Dabei kann zwischen der Durchsetzung von mehr (gleicher) „Freiheit vom Staat“, „Freiheit im Staat“ und „Freiheit durch und mit Hilfe des Staates“ unterschieden werden (vgl. Bobbio 1998a, S. 9 ff.).²⁸

Dieser Perspektive wird im folgenden nachgegangen. Dabei wird berücksichtigt, dass die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit im Verlauf der historischen Entwicklung der Menschenrechte jeweils sehr unterschiedliche Bedeutung gewonnen haben, so dass ihre jeweils unterschiedlichen Bedeutungsgehalte und deren Beziehungen zueinander geklärt werden müssen. Dies erfolgt insbesondere durch die Zuordnung der beiden Prinzipien zu verschiedenen Ausprägungen der Demokratie, nämlich der liberalen, politischen, sozialen und kulturellen Demokratie.²⁹ Im Hinblick auf die Integrationspolitik wird dabei insbesondere untersucht, welche Anforderungen mit dieser Perspektive einhergehen, wie die bisherige Integrationspolitik unter diesem Gesichtspunkt zu beurteilen ist und welchen Beitrag Integrationspolitik zur Realisierung und Weiterentwicklung dieser Perspektive leisten kann.

2.2 Liberale Demokratie: Negative Freiheit und rechtliche Gleichheit

Im Zentrum der *liberalen Demokratie* steht der Grundsatz des *Rechtsstaats*. In ihrer rechtsstaatlichen Ausprägung ist die Demokratie darauf gerichtet, politische Macht und Herrschaft dem Recht zu unterstellen und die Herrschaft von Menschen durch die Herrschaft der Gesetze zu ersetzen (vgl. Bobbio 1988, S. 139 ff.). Dies erfordert wiederum

²⁶ Vgl. auch Art. 1 S. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“ Zur universalen Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der darin verankerten Werte der Freiheit und Gleichheit vgl. Bobbio 1998a, S. 9 ff.

²⁷ So definiert Bobbio ‚Demokratie‘ als die Regierungsform, „die mehr als andere dazu tendiert, die Ungleichheiten zwischen den Menschen wenn nicht aufzuheben, so doch zu korrigieren, abzuschwächen und weniger mühselig zu machen. Die Demokratie ist ideell vom Prinzip der Gleichheit inspiriert. Unter den historischen Regierungsformen ist die Demokratie die egalitärste.“ (Bobbio 1995a, S. 4 f.)

²⁸ In ähnlicher Weise unterscheidet Schultze (in Anlehnung an Marshall 1992) zwischen der Schutz-, Partizipations- und Inklusionsfunktion der Demokratie (Schultze 2001, S. 52).

²⁹ Dementsprechend kann zwischen unterschiedlichen „bereichsspezifischen Inhalt(en)“ von Integration und Integrationspolitik differenziert und von einer „bereichsspezifischen Integration“ gesprochen werden (vgl. Davy 2001e, S. 926 f.).

den Rechtsstaat im starken Sinne des Wortes, d.h. einen Staat, der seine Gewalt nicht nur im Rahmen von gesetzlichen Bindungen, sondern sie innerhalb von Grenzen ausübt, die durch die verfassungsmäßige Anerkennung der ‚unverletzlichen‘ Rechte des Individuums gezogen sind und „in dem gleichzeitig die Rechtskraft des gesamten Normensystems in letzter Instanz der aktiven Zustimmung der Bürger entspringt“ (Bobbio 1997, S. 116).³⁰

Im demokratischen Rechtsstaat haben die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit eine spezifische Bedeutung. Das Prinzip der *Freiheit* bedeutet hier in erster Linie *negative* Freiheit, im Sinne der Freiheit *von*, also der Abwesenheit und Unabhängigkeit von Behinderungen und Zwängen, etwas zu tun oder etwas zu unterlassen.³¹ Dieser ‚negativen‘ Freiheit, die für die liberale Freiheitsauffassung kennzeichnend und vor allem gegen Formen der äußeren Macht, insbesondere den Staat gerichtet ist, entspricht der Grundsatz der *rechtlichen Gleichheit*. Danach werden alle menschlichen Wesen als gleiche Rechtssubjekte und als gleich „in Würde und Rechten“ und im Hinblick auf den Genuss der Freiheit aufgefasst.³²

Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist in diesem Zusammenhang vor allem die Frage relevant, in welchem *rechtlich-politischen Status* sich die *Immigranten* befinden. Für einen erheblichen Teil der in den westeuropäischen Einwanderungsgesellschaften, insbesondere der in der Bundesrepublik lebenden Migrantinnen und Migranten handelt es sich dabei um den *Ausländerstatus* (vgl. Robbers 1994).³³ Kennzeichnend für diesen Status ist ein *Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit (vom Staat)* (vgl. Fijalkowski 2000, S. 367 ff.). Als Inländer mit fremder Staatsangehörigkeit verfügen die Migranten einerseits über *gleiche* Rechte; auf verfassungsrechtlicher Ebene gehören dazu insbesondere das Prinzip der Menschenwürde, die Menschenrechte und Ansprüche auf wirksamen Rechtsschutz.³⁴ Grundsätzlich sind staatliche Institutionen aufgrund des

³⁰ Der Individualismus, der die Grundlage von Rechtsstaat und Demokratie bildet, enthält auch eine spezifische Interpretation der im Verhältnis von Individuum und Staat bestehenden *Rechte* und *Pflichten*: Die *Individuen* bekommen in erster Linie Rechte (insbesondere in der Form der Anerkennung unverbrüchlicher Menschenrechte), und unterliegen erst dann Pflichten (insbesondere in Form der Verpflichtung zum Gehorsam gegenüber Recht und Gesetz). Für den Staat kommen zuerst die Pflichten, insbesondere die Verpflichtung, die Würde, die Freiheit und die Sicherheit der Individuen in wirksamer Weise zu gewährleisten. Erst dann kommen für den Staat die ‚Rechte‘ (z.B. das Recht zur Bestrafung etc.) (vgl. Bobbio 1998a, S. 52 ff.). Zur Verankerung und Ausprägung des Prinzips des sowohl formalen als auch materialen Rechtsstaates im Grundgesetz vor dem historischen Hintergrund des Nationalsozialismus vgl. Benda 1995.

³¹ In der Statuslehre wird dies als *status negativus* bezeichnet. Der rechtliche Status des Einzelnen und die damit verbundenen Rechte und Pflichten werden wesentlich durch die Grundrechte und - daneben und in deren Rahmen - durch die Gesetze bestimmt (vgl. Hesse 1995, S. 125 ff.).

³² Vgl. Art. 1 S. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Der Grundsatz der Gleichheit aller Menschen gegenüber den Freiheitsrechten impliziert, dass die Menschen gleichermaßen die Freiheit genießen, und dass kein Individuum mehr Freiheit als die anderen haben kann: „Der Sinn dieses Satzes liegt darin, dass alle Menschen frei und gleich geboren werden, und zwar im doppelten Sinne: Die Menschen haben ein gleiches Recht auf Freiheit und ein Recht auf gleiche Freiheit. Dies sind Variationen desselben Prinzips, demzufolge es keine Diskriminierungen geben darf, die auf spezifischen Unterschieden zwischen den Menschen oder Gruppen von Menschen gegründet.“ (Bobbio 1998a, S. 67)

³³ Hinsichtlich der Ausgestaltung des rechtlichen Status steht es den einzelnen Staaten grundsätzlich frei, zwischen den eigenen Staatsangehörigen und ‚Ausländern‘ zu differenzieren, sofern dabei nicht willkürlich vorgegangen wird.

³⁴ „Der Staat ist an die Grundrechte gebunden, er teilt sie nicht zu, weder an Deutsche noch an Ausländer. (...) Eine freie Entscheidungsbefugnis deutscher Staatsgewalt über die Zuerkennung von Grundrechten kennt die Verfassung nicht: Art. 1 Abs. 3 GG unterscheidet nicht zwischen Ausländern und Deutschen. Das deutsche Volk bekennt sich in Art. 1 Abs. 2 GG zu den Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, also auch der Gemeinschaft zwischen Deutschen und Ausländern. Die Grundrechtsträgerschaft ergibt sich unmittelbar aus den Schutzbereichen der Grundrechte. Das Grundgesetz gilt in vollem Umfang seiner Gewährleistungen auch für Ausländer, soweit es selbst sie in den Kreis seiner Garantien einbezieht.“ (Robbers 1994, S. 392) Im Bereich der Deutschen vorbehaltenen Grundrechte können sich Ausländer auf die allgemeine Freiheitsnorm des Art. 2 Abs. 1 GG berufen, die als Aufwandsgrundrecht zur Gewährleistung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der allgemeinen Handlungsfreiheit für Ausländer fungiert. Zudem dürfen Ausländer hier durchaus einfachrechtlich mit Deutschen gleichgestellt werden (vgl.

Gleichheitsgrundsatzes und des *Diskriminierungsverbotes* verpflichtet, den Schutz der Würde, der Freiheit und des Vermögens der Individuen in *gleicher* Weise zu gewährleisten - unabhängig davon, ob es sich um Einheimische oder Zugewanderte bzw. Deutsche oder Nicht-Deutsche handelt.³⁵

Andererseits ist die Freiheit der Migranten *ungleich*. Als ‚Ausländer‘ verfügen sie zum einen nicht über die Bürgerrechte und sie unterliegen zudem ausländerrechtlichen Sondernormen und somit einer besonderen staatlichen Dispositionsbefugnis. Die Möglichkeiten steuernder staatlicher Eingriffe sind im Vergleich mit Interventionen gegenüber ‚Deutschen‘ erheblich größer und erstrecken sich auf zentrale Lebensbereiche der Betroffenen, insbesondere die Einreise und den Aufenthalt, den Familiennachzug, den Zugang zum Arbeitsmarkt, zur selbständigen Erwerbstätigkeit und zu sozialen Leistungen und die Beendigung des Aufenthaltes (vgl. Rittstieg 1997, S. X ff.).³⁶

Das mit dem Ausländerstatus verbundene Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit wird völker- und verfassungsrechtlich zwar als zulässig anerkannt, dieses wird aber in dem Maße problematisch, wie die ‚Ausländer‘ sich in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu ‚Inländern‘ entwickeln. Von daher ist für die Lebenssituation und -perspektiven der länger im Inland lebenden Migranten und unter dem integrationspolitischen Gesichtspunkt der Herstellung von mehr gleicher Freiheit die Frage von zentraler Bedeutung, ob und in welchem Ausmaß dem ‚Einwanderungstatbestand‘ in staatlichen (Integrations-)Politiken Rechnung getragen wurde und wird.³⁷

Bisher ist dies in der Bundesrepublik in einer eher zögerlichen und widersprüchlichen Weise erfolgt. So konzentrierten sich die staatlichen Aktivitäten zunächst darauf, die Einreise, den Aufenthalt und die Beschäftigung von ‚Gastarbeitern‘ zu steuern, zum einen vermittelt der staatlichen Kontrolle und Organisation des Anwerbeverfahrens, zum anderen durch die (ausländer-) rechtliche Verankerung eines weiten staatlichen Dispositionsspielraums, der je nach konjunkturellen Erfordernissen sowohl Politiken der Anwerbung (im Aufschwung) wie auch solche der Beendigung der Beschäftigung und des Aufenthaltes von ‚Gastarbeitern‘ (in der Krise) ermöglichen sollte. Umgesetzt wurde die-

Davy/Cinar 2001a, S. 335 ff.). Dass die rechtsstaatlichen Prinzipien nach der Verfassung auch für Ausländer gelten, die mangels Aufenthaltsgenehmigung ausreisepflichtig sind, betont Rittstieg: „Sie werden als *Illegale* bezeichnet, aber nur ihr Aufenthalt ist illegal, im übrigen genießen sie den Schutz der Rechtsordnung.“ (Rittstieg 2001, S. IX)

³⁵ Das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz, das z.B. in Art. 7 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Art. 3 GG verankert ist, ist auf den Ausschluss jeder sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung gerichtet und bindet in dieser Hinsicht Legislative, Exekutive und Rechtsprechung. Allerdings kann die Ausländereigenschaft auch im Schutzbereich von Menschenrechten zum Anknüpfungspunkt von Differenzierungen genommen werden; bei Eingliederungshilfen kann dies sogar geboten sein. Art. 3 Abs. 3 GG lässt sachlich begründete Differenzierungen nach der Staatsangehörigkeit oder der Eigenschaft als Deutscher zu, weil das Kriterium der Staatsangehörigkeit hier nicht genannt ist. Mit dieser Maßgabe kommt das Prinzip der Gleichheit in vollem Umfang auch Ausländern zugute (vgl. Robbers 1994, S. 399 f.; Davy/Cinar 2001a, S. 337 ff.).

³⁶ Im Ausländerrecht wird dieser Grundsachverhalt nach verschiedenen Gesichtspunkten differenziert und eingeschränkt. So wird zunächst zwischen mehr oder weniger *privilegierten* und *nichtprivilegierten* Ausländern unterschieden. Zudem werden im Ausländer- und Asylrecht im Hinblick auf den Aufenthaltsstatus und die Gewährung sozialer Leistungen verschiedene Gruppen von *Flüchtlingen* unterschieden. Darüber hinaus wird der *Aufenthaltsstatus* im Ausländergesetz entsprechend dem *Zweck des jeweiligen Aufenthalts* weiter differenziert. Schließlich erfolgen zusätzliche Differenzierung der Aufenthaltsgenehmigungen durch *Befristungen, Bedingungen und Auflagen* (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für die Ausländerfragen 1999, S. 17 f.; Heckmann 1999, S. 346 f.).

³⁷ Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist auch die Frage von Bedeutung, in welcher Form staatliche Eingriffe in die Lebensbereiche von Migranten erfolgen – ob in Form eines Gesetzes und aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung, oder ausschließlich durch Erlass oder innerdienstliche Weisung - und ob die Vereinbarkeit von gesetzlichen Regelungen mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen, wie z.B. dem Gleichheitssatz zureichend geprüft wird. Beispielhaft für diese Problematik sind Einschränkungen der gesetzlichen Schulpflicht von Flüchtlingskindern, die in einzelnen Bundesländern praktiziert werden (vgl. Gogolin/Neumann/Reuter 1998, S. 667 ff. sowie Reuter 1999, S. 30 ff.).

se Politik vermittelt der im Ausländerrecht verankerten Grundsätze und Instrumentarien (Einreisegestattung nach staatlichen Belangen, Aufenthaltserlaubnis bzw. Arbeitserlaubnis in Verbindung mit Befristungen, Beschränkungen und Auflagen, vielfältige und weit gefasste Ausweisungstatbestände, Generalklauseln). Im Rahmen dieser Politik konzipierte das Ausländergesetz von 1965 "das Verhältnis von Staat und Ausländer...nicht als Rechtsverhältnis, welches Verwaltungshandeln rechtlichen und rechtsstaatlichen Schranken unterwirft, sondern als Opportunitätsverhältnis, welches eine relativ ungebundene Verwaltungspraxis ermöglicht, die sich nicht an Rechtspositionen der Ausländer, sondern an den jeweiligen und wechselnden politischen Zwecksetzungen orientiert." (Dohse 1981, S.250)

Auch in der Folge wurde, insbesondere unter Berufung auf den Grundsatz, dass die Bundesrepublik ‚kein Einwanderungsland‘ sei und die ‚Belange‘ bzw. Interessen der Bundesrepublik gegenüber den Zuwanderern vorrangig zu beachten seien, selbst bei den dauerhaft Zugewanderten vor allem auf deren ‚Ausländer‘-Status, also das Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit und damit die Möglichkeit der Befristung bzw. Beendigung des Inlandsaufenthaltes abgestellt. Allerdings wurde auch dem in der Rechtsprechung und -lehre entwickelten „Grundsatz der zunehmenden Verfestigung des Aufenthaltsstatus und seiner materiellen Gehalte mit fortschreitender Dauer des legalen Aufenthaltes im Inland“ seit dem Ende der 70er Jahre in einem bestimmten Ausmaß Rechnung getragen.³⁸ Von Bedeutung sind in dieser Hinsicht insbesondere die Regelungen zur *Verfestigung des Aufenthaltes* (unbefristete Aufenthaltserlaubnis; Aufenthaltsberechtigung), die zunächst 1978 in Form von Verwaltungsvorschriften und dann im novellierten Ausländergesetz ab 1991 auf gesetzlicher Grundlage als Rechtsansprüche verankert wurden.³⁹ So stellen die Bestimmungen des neuen Ausländergesetzes für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen auf die jetzt gesetzlich abgesteckte bereits abgelaufene Aufenthaltszeit ab (§§ 24 bis 27 AuslG). Ebenso muss die Dauer des rechtmäßigen Aufenthaltes bei der Entscheidung über eine Abschiebung neben anderen persönlichen Interessen des Betroffenen einbezogen werden (§ 45 Abs. 2 Nr. 1 AuslG). Trotz dieser Regelungen bestand allerdings auch Ende der 90er Jahre noch ein erheblicher Widerspruch zwischen der langen Aufenthaltsdauer und dem unsicheren Aufenthaltsstatus eines großen Teils der Migranten (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1999, S. 10). Zudem bleibt der ausländerrechtliche ‚Ernstfall‘, nämlich die Ausweisung grundsätzlich gegenüber jedem Ausländer möglich, der die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik beeinträchtigt.⁴⁰

³⁸ Zur zentralen Bedeutung einer fortschreitenden Aufenthaltsdauer für die Lebenssituation und Rechtsansprüche von ‚Ausländern‘ und der damit verbundenen Problematik der zeitlichen Befristung des Aufenthalts vgl. grundsätzlich Schwerdtfeger 1980, S. A 131. Fijalkowski stellt in dieser Hinsicht fest: „Ansässige Zuwanderer erwerben also schon allein durch die Fortdauer ihrer Anwesenheit in einem Staat einen Anspruch auf die Zuerkennung einer vollständigen Gleichstellung in diesem Staat.“ (Fijalkowski 2000, S. 156; vgl. auch Bauböck 1997, S. 178 ff.; Groenendijk 1985, S. 79; Franz 1994, S. 616 f.; Alexy 1994, S. 189 ff.; Robbers 1994, S. 396 f.; Coussey 2000, S. 11 ff.) In diesen Zusammenhang gehört auch eine verstärkte Berücksichtigung rechtsstaatlicher Gesichtspunkte hinsichtlich der Ausgestaltung, Anwendung und Weiterentwicklung des Ausländerrechts. Von besonderer Bedeutung sind in dieser Hinsicht das Bestimmtheitsgebot, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Vertrauensschutzprinzip (vgl. Robbers 1994, S. 410 f.).

³⁹ Rittstieg sieht in der Aufnahme dieser Bestimmungen „eine gesetzliche Anerkennung des *Einwandererstatus* der Betroffenen. Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und die Aufenthaltsberechtigung haben ihre Bedeutung darin, dass sie auf Lebenszeit einen gesicherten Aufenthaltsstatus gewähren und den Ehegattennachzug ermöglichen.“ (Rittstieg 1997, S. XVI f.) Problematisch sei in dieser Hinsicht allerdings der geforderte Nachweis ausreichenden Wohnraums.

⁴⁰ Vgl. Schlicker 1995, S. 74 f. Vor diesem Hintergrund ist der in der Bundesrepublik vorherrschende Typus der Integrationspolitik zutreffend als „Institutionalisierung der Unsicherheit (*precarità*)“ gekennzeichnet worden (Melotti 1992; vgl. auch Dohse 1981, insbes. S. 231 ff.;). Während Bauböck zur Verbesserung der Aufenthaltsintegration einen verstärkten Schutz der Einwanderer vor Ausweisung und Abschiebung fordert, der insbesondere für Kinder mit aus-

Die mit dem Ausländerstatus verbundene ungleiche Freiheit von ‚Ausländern‘ hat nicht nur für deren Aufenthaltsstatus Konsequenzen, sondern auch für andere Lebensbereiche – und zwar auch für solche, in denen ihnen Menschenrechte zustehen. Dazu zählen insbesondere die folgenden Bereiche:

Zugang zur Erwerbstätigkeit: Nach Art. 12 Abs. 1 GG ist nur Deutschen die freie Wahl des Berufes, des Ausbildungsplatzes und der Arbeitsstätte garantiert, so dass es dem politischen Ermessen überlassen bleibt, ob Staatsfremden die Berufsausübung beziehungsweise Erwerbstätigkeit im Inland gestattet wird. Gleichwohl verringert sich dieser zu Beginn des Aufenthaltes eines Zuwanderers bestehende Ermessensspielraum um so stärker, je länger sich der rechtmäßige und faktische Aufenthalt zeitlich ausdehnt. In dem Maße, wie dies erfolgt, erhalten die Zuwanderer durch die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG Anspruch auf die gleichen daraus resultierenden Freiheiten. Im Gegensatz dazu ist die in Deutschland betriebene Integrationspolitik durch eine Vielzahl von Barrieren gekennzeichnet, die insbesondere „die Erlangung einer uneingeschränkten Berechtigung zur Beteiligung am Erwerbsleben“ betreffen (Fijalkowski 1997, S. 157 ff.).

Familiennachzug: Die Möglichkeit, mit Familienangehörigen zusammenzuleben, ist sowohl unter Gesichtspunkten der Freiheitsrechte als auch unter integrationspolitischen Gesichtspunkten von zentraler Bedeutung. Problematisch sind unter diesem Gesichtspunkt z.B. verschiedene, seit Beginn der 80er Jahre praktizierte ausländerpolitische Maßnahmen der "sozial verantwortlichen Steuerung" des Familiennachzugs. Maßnahmen, wie die Herabsetzung des Nachzugsalters von Kindern und Jugendlichen, Einreiseverbote für Kinder unter 16 Jahren, von denen nur ein Elternteil in der Bundesrepublik lebt, und die Festlegung von mehrjährigen Aufenthalts- und Ehebestandszeiten für den Ehegattennachzug der sog. zweiten Generation haben dazu beigetragen, den nach dem Grundgesetz nicht nur ‚deutschen‘, sondern auch ‚ausländischen‘ Familien zustehenden Anspruch auf besonderen Schutz durch die staatliche Ordnung einzuschränken bzw. abzubauen und deren Integration zu erschweren.⁴¹

Informationelle Selbstbestimmung: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Prinzipiell können sich auf dieses Grundrecht Deutsche wie auch im Bundesgebiet befindliche ‚Ausländer‘ in gleicher Weise berufen. Gleichwohl wird dieser Rechtsanspruch durch ausländerrechtliche Praktiken und Bestimmungen beeinträchtigt.⁴²

ländischer Staatsbürgerschaft, die im Land geboren wurden oder aufgewachsen sind, gelten soll (Bauböck 1997, S. 179), betont Hailbronner das "legitime Interesse (.), schwer straffällige Ausländer auszuweisen und ggf. auch abzuschieben." (Hailbronner 1999, S. 9) Vgl. dazu insgesamt auch Davy/Cinar 2001a, S. 296 ff. Bauböck weist zusätzlich darauf hin, dass der faktische Daueraufenthalt Bedeutung auch für die Aufenthaltsintegration von illegalen Einwanderern und Beschäftigten hat bzw. haben kann und dies in Form einer Legalisierung ihres Status anerkannt werden könnte (vgl. Bauböck 1997, S. 180 f.) Zur Fragen des Umgangs mit illegalen bzw. irregulären Migranten vgl. auch Lederer 1999; Eichenhofer 1999; Alt/Fodor 2001; Rat für Migration 2001.

⁴¹ Kritiker haben diese Tendenzen, die von Seiten der Rechtsprechung partiell als verfassungsgemäß angesehen wurden, als "Grundrechtsverkürzung zugunsten eines umfassenden Primats staatlicher Ausländerpolitik" gekennzeichnet (Huber 1988, S. 609). In diesen Zusammenhang gehört auch die 1997 auf dem Verordnungswege verfügte Aufhebung der Befreiung von der Visum- und Aufenthaltserlaubnispflicht für Kinder unter 16 Jahren aus den ehemaligen Anwerbestaaten Türkei, Tunesien, Marokko und dem ehemaligen Jugoslawien. Zur Kritik vgl. Barwig 1997 und Huber 1999.

⁴² So existieren für ‚Ausländer‘ besondere Bestimmungen und Maßnahmen der Datenerhebung und der Datenübermittlung, die nach der Einschätzung von Stief Tendenzen beinhalten, die Angehörigen dieser Gruppe "einer dauernden totalen Überwachung zu unterziehen." (Stief 1991, S. 289)

Rechtsschutz: Zu den zentralen Elementen einer rechtsstaatlicher Demokratie gehört auch die Garantie effektiven Rechtsschutzes für jedermann, also auch für Ausländer.⁴³ Insbesondere für Asylbewerber wird dieser Grundsatz durch die Neuregelung von Art. 16 GG durch Art 16a GG und durch restriktive Bestimmungen des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) infragegestellt (vgl. Renner 1999b, S. 209 und Leuninger 1995; anderer Auffassung: Robbers 1994, S. 403).

Insgesamt ergeben sich aus diesen ausländerpolitischen Rahmenbedingungen und Maßnahmen für Migranten als ‚Ausländer‘ vielfältige Formen der ‚ungleichen Freiheit‘, die in Verunsicherungen, Benachteiligungen und Diskriminierungen direkter und indirekter Art zum Ausdruck kommen (können).⁴⁴ Dies verweist auf den unter Gesichtspunkten der Integration und Demokratie gravierenden gesellschaftspolitischen Sachverhalt, nämlich den Widerspruch, „dass die Bundesrepublik faktisch zum Einwanderungsland geworden ist, die Eingewanderten aber nach wie vor dem Sonderrecht für Ausländer unterstehen“ (Menke 1992, S. 236; vgl. auch Fijalkowski 2000, S. 380 ff.).

Unter dem integrationspolitischen Gesichtspunkt der Herstellung von mehr Freiheit und Gleichheit besteht eine ähnliche Problematik auf der Ebene der *Europäischen Union (EU)*. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass das EU-Recht bis heute auch für EU-Angehörige bestimmte Gleichstellungsdefizite und nachhaltige „Integrationssperren“ (Davy), vor allem im Bereich des Aufenthaltsrechts und der politischen Rechte aufweist. Das Problem der rechtlichen und institutionellen Ungleichbehandlung auf Gemeinschaftsebene stellt sich zweitens und in noch umfassenderer Weise im Hinblick auf Drittstaatsangehörige, die sich dauerhaft in einem EU-Mitgliedsstaat niedergelassen und sich damit sozial zu ‚EU-Inländern‘ entwickelt haben, aufgrund ihrer fehlenden rechtlichen Zugehörigkeit zu einem der Mitgliedsstaaten aber weiterhin als ‚Drittstaatler‘ gelten (vgl. Davy 2001c, S. 173).

Sollen die aufgeführten Widersprüche in *Richtung ‚mehr gleiche Freiheit‘* abgeschwächt werden⁴⁵, so kann dies durch verschiedene Maßnahmen erfolgen. Dazu gehört zunächst die *Beseitigung oder Modifizierung einzelner ausländerrechtlicher Bestimmungen*, vor allem solcher, die mit besonderen Schwierigkeiten für die Migranten und deren Integration einhergehen.⁴⁶ Entsprechende Novellierungen können dazu beitragen, den einzelnen Problemen wirksam zu begegnen, gleichwohl würde dieser Ansatz dem eher ordnungsrechtlich orientierten Ansatz des Ausländergesetzes verhaftet bleiben und daher dem Einwanderungstatbestand nur punktuell Rechnung tragen (können). Ergänzend und weiterführend wäre eine *Überprüfung und (gegebenenfalls) Änderung von rechtlichen Bestimmungen, die sachlich nicht (mehr) legitimierbare Ungleichbehandlung von „Ausländern“ beinhalten*. Von Bedeutung sind in dieser Hinsicht vor allem einschränkende Sonderregelungen für Ausländer auf dem Gebiet der Sozialleistungen und des Zugangs zu Beruf und Ausbildung (vgl. Franz 1994; Kürsat-Ahlers 2001).

⁴³ Vgl. Robbers 1994, S. 403 ff. sowie Art 19 Abs. 4 GG, Art. 6 und 12 EMRK und die in Kap. VI der Charta der Grundrechte der EU verankerten justiziellen Rechte (Art. 47 ff.).

⁴⁴ So besteht das Hauptproblem der neuen ethnischen Minderheiten nach Heckmann darin, „dass sie ‚anwesend, aber nicht zugehörig sind‘“ (Heckmann 1999, S. 348).

⁴⁵ Davy verweist darauf, „dass es mit dem Grundsatz der Gleichheit der Menschen schwer zu vereinbaren ist, wenn Einwanderern auf Dauer Rechtspositionen vorenthalten werden, die für eigene Staatsangehörige selbstverständlich sind (sicheres Aufenthaltsrecht, Freizügigkeit am Arbeitsmarkt).“ (Davy 2001e, S. 931 f.)

⁴⁶ Am 1.6.2000 ist z.B. eine Gesetzesänderung in Kraft getreten, die die Rechtsstellung ausländischer Ehegatten und insbesondere vieler Frauen verbessert. Nach dem neuen § 19 AuslG erhalten ausländische Ehepartner schon nach zwei (statt wie bisher nach vier) Jahren ein eigenständiges Aufenthaltsrecht, das vom Bestand der Ehe unabhängig ist (vgl. Rittstieg 2001, S. XVII).

Weiterreichenden Charakter haben Konzepte eines *Niederlassungsrechts*, eines ‚Denizen‘-Status oder einer „*postnationalen Mitgliedschaft*“.⁴⁷ Durch einen derartigen Status erhalten die längere Zeit im Inland lebenden Ausländer, die weder eingebürgert werden noch ihre Herkunftsnationalität aufgeben wollen, einen sicheren Aufenthalt, einen freien und gleicher Zugang zum Arbeitsmarkt wie auch (weitgehend) gleiche soziale und politische Rechte. Allerdings könnte ein derartiger Status nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht das Wahlrecht zu allen Parlamenten umfassen.⁴⁸

Von noch größerer Bedeutung für die Verbesserung der Lebenssituation der Migranten und deren Integration sind *Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht*, die darauf gerichtet sind, den Erwerb der Staatsangehörigkeit für die Ausländer, bei denen es sich von der sozialen Wirklichkeit her um Inländer handelt, in konsequenter und vorbehaltloser Weise zu erleichtern. Damit würde nicht nur der Aufenthalt der Eingewanderten definitiv abgesichert, ihnen würden auch gleiche bzw. bessere Möglichkeiten der politischen Partizipation, der sozialen Entwicklung und der kulturellen Entfaltung eingeräumt (vgl. unten).⁴⁹

Auf der *EU-Ebene* könnten die aufgezeigten Widersprüche dadurch vermindert werden, dass die rechtlichen Differenzen zwischen Angehörigen von EU-Mitgliedsstaaten und den Drittstaatsangehörigen, die sich dauerhaft in einem der EU-Mitgliedstaaten niedergelassen haben, reduziert werden. In diese Richtung zielen gegenwärtig Bemühungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur „Sicherstellung einer gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten aufhalten, durch eine Integrationspolitik, die darauf gerichtet ist, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 9).⁵⁰ In diesen Zusammenhang gehört auch der von der Kommission entwickelte Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht auf Familienzusammenführung.⁵¹ Relevant sind in dieser Hinsicht auch verschiedene Grundsätze der Europäischen Charta der Grundrechte, „die aufgrund der Universalität bestimmter Rechte auch für Drittstaatsangehörige gelten werden.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 11) In eine ähnliche Richtung wirken sich Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit in den einzelnen Mitgliedsstaaten aus, da deren Besitz die Voraussetzung für die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte (z.B. Wahlrecht zum Europäischen Parlament und auf kommunaler Ebene) darstellt.

⁴⁷ Vgl. Schlikker 1995, S. 75. Zum Verhältnis von Staatsbürger-Status einerseits und Niederlassungs- bzw. ‚Denizen‘-Status andererseits vgl. Groenendijk 1985, Joppke 1999, S. 45 sowie die Beiträge in Bauböck 1994.

⁴⁸ Insofern ist der Niederlassungsstatus bzw. die ‚postnationale Mitgliedschaft‘ für die Integration der Immigranten unzureichend (vgl. Joppke 1999, S. 50).

⁴⁹ Häberle kennzeichnet den in Deutschland vorherrschenden Begriff der ‚Staatsangehörigkeit‘ kritisch als „Provokation“ und plädiert dafür, diesen Begriff durch den der ‚Staatsbürgerschaft‘ zu ersetzen (Häberle 1999, S. 725). Zum Erfordernis und zu Elementen eines „transnationalen Bürgerstatus“ vgl. Fijalkowski 2000, S. 381.

⁵⁰ Maßgebend soll dabei der Grundsatz sein, „dass den zugelassenen Personen im Großen und Ganzen dieselben *Rechte und Pflichten* wie EU-Bürgern gewährt werden, dass dies jedoch fortschreitend und abhängig von der in den auf sie anwendbaren Aufnahmebedingungen vorgesehenen Aufenthaltsdauer erfolgen kann.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 15) Entsprechend dem „Grundsatz, dass die Länge des Aufenthalts Auswirkungen auf die Rechte der Betroffenen hat“, soll den Migranten bei ihrer Ankunft ein fester Grundbestand von Rechten gewährt werden, um ihnen eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft zu ermöglichen; mit zunehmender Aufenthaltsdauer sollten diese Rechte dann ausgeweitet werden (S. 17).

⁵¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999. Nach der Stellungnahme des Europäischen Parlaments hat die Kommission einen geänderten Vorschlag erstellt (vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Davy 2001c, S. 165 ff. sowie die Problematisierung durch Hailbronner 1999, S. 11 f.).

Der Widerspruch zwischen dem erfolgten Prozess der Einwanderung und dem Ausländerstatus der Immigranten könnte schließlich auch durch eine *Verringerung der Differenz zwischen Menschen- und Bürgerrechten* abgebaut werden (vgl. Fijalkowski 2000, S. 382 f.). Dies erfordert entweder, dass bestimmte Grundrechte, die bisher als Bürgerrechte konzipiert sind, als Menschenrechte (um)definiert werden und/oder ein neuer Bürgerbegriff entwickelt wird, der nicht nur die jeweiligen Staatsangehörigen, sondern auch die dauerhaft in einem Territorium lebenden Personen umfasst.

Die Verpflichtungen des Staates zu einem wirksamen Schutz des Lebens, der Freiheit und der Sicherheit der Individuen sind zunächst und in erster Linie nach *innen*, also auf die sich innerhalb des jeweiligen Staatsgebietes aufhaltenden Personen gerichtet. Sie haben darüber hinaus jedoch auch eine nach *außen* gerichtete Stoßrichtung. Zwar können nicht alle ‚Anderen‘ in das jeweilige Territorium der einzelnen Staaten einbezogen werden.⁵² Von ihrem grundsätzlichen Anspruch her sind Demokratien aber *inklusiv* orientiert, d.h. offen für die Perspektive der Internationalisierung und Globalisierung dieses Schutzes.⁵³ Demokratische Systeme müssen sich von daher um wirksame Maßnahmen zur Sicherung eines effektiven Schutzes von Migranten bemühen. Diese Verpflichtung gilt vor allem gegenüber politisch Verfolgten und Flüchtlingen, also den Migranten, die sich aufgrund einer existenziellen Bedrohung gezwungen sehen, ihr Herkunftsland zu verlassen (vgl. Bethscheider 1995, S. 156). Die (geltenden und weiterzuentwickelnden) Bestimmungen des internationalen und nationalen Flüchtlingsrechts, also insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und des Asylrechts verpflichten insbesondere dazu, einen politisch Verfolgten nicht an der Grenze zurückzuweisen und nicht in einen möglichen Verfolgungsstaat oder in einen Staat, in dem er mit Abschiebung bedroht ist, abzuschicken.⁵⁴ Zudem enthält das Asylrecht nach Art. 16 a Abs. 1 GG auch die Verpflichtung, für die aufgenommenen politisch Verfolgten grundsätzlich die Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins zu schaffen, besonders also einen gesicherten Aufenthalt und die Möglichkeit zu persönlicher und beruflicher Entfaltung (vgl. Robbers 1994, S. 402).⁵⁵

⁵² So folgt aus Art. 2 Abs. 1 GG für den Ausländer in der Regel kein materieller grundrechtlicher Anspruch auf erstmalige Aufenthaltsgewährung. Gesetzgebende und vollziehende Gewalt können weitgehend festlegen, in welcher Zahl und unter welchen Voraussetzungen Fremden der Zugang zum Bundesgebiet ermöglicht wird.

⁵³ Grundsätzlich „kann eine Demokratie nicht ‚exklusiv‘ sein, ohne auf das eigene Wesen einer ‚offenen Gesellschaft‘ zu verzichten.“ (Bobbio 1994a, S. 154) Dieses Merkmal macht nach Bobbio den Gegensatz zum Rassismus aus, der exklusiv orientiert ist. Die Demokratie basiere auf dem Prinzip der *Brüderlichkeit*, d.h. auf der Ansicht, dass alle Menschen (weltweit) in einem gemeinsamen Schicksal vereint sind (Bobbio 1988, S. 34).

⁵⁴ In diesem Zusammenhang sind auch rechtlich verankerte Einschränkungen der Ausweisungs- und Abschiebungsmöglichkeiten, z.B. in §§ 51, 53 AuslG und Art. 19 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union relevant.

⁵⁵ Problematisch sind unter diesem Gesichtspunkt die von Bundesrepublik und anderen Mitgliedsstaaten der EU betriebenen Politiken der Abschottung der bzw. der nur zeitlich befristeten Zulassung. Diese Politiken gehen nämlich mit Formen der Entrechtlichung von Migranten und der Unterlassung von Integrationsmaßnahmen einher (vgl. dazu Dohse 1981, S. 418 f.). Dies betrifft vor allem Flüchtlinge und Asylbewerber (vgl. Blanke 1993; Barwig u.a. 1994b; Robbers 1994, S. 403; Marx 1996, S. VII). Vgl. auch die kritischen Überlegungen und Warnungen von Senese, der das Asylrecht als „Indikator für die Verankerung der Menschenrechte und der Demokratie“ versteht und in den in den westeuropäischen erfolgten bzw. erfolgenden Restriktionen des Asylrechts eine Gefährdung des Gleichheits- und Demokratieprinzips sieht (Senese 1995, S. 148 ff.). Auf der EU-Ebene sind nach Abschluss und auf der Basis des Amsterdamer Vertrages allerdings auch Ansätze und Bestrebungen zu erkennen, die im Rahmen von und im Zusammenhang mit Versuchen, eine „Migrationspolitik der Gemeinschaft“ zu entwickeln, darauf gerichtet sind, sowohl eine geregelte Zuwanderung von Arbeitsmigranten zu entwickeln als auch dem Recht auf Asyl (mehr) Geltung zu verschaffen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 8 f.).

2.3 Politische Demokratie: Freiheit als Autonomie und politische Gleichheit

Von der liberalen Auffassung, die in erster Linie von dem negativen Freiheitsverständnis geprägt ist, unterscheidet sich das für den demokratischen Staat charakteristische ‚emphatische‘ Konzept der Freiheit, in dem diese als *Autonomie* begriffen wird. Danach besteht Freiheit nicht mehr nur darin, niemanden bzw. nicht äußeren Normen zu gehorchen, sondern beinhaltet *positiv* die Möglichkeit und Fähigkeit, sich selbst zu gehorchen, also nicht einer äußeren Macht unterworfen zu sein, sondern nur der Macht, die die Menschen über sich selbst ausüben. In der Demokratie kommt dies insbesondere in der Möglichkeit bzw. Fähigkeit zum Ausdruck, sich selbst Gesetze zu geben und Gesetzen zu gehorchen, die selbst gewollt und auferlegt sind.

Hieraus erklärt sich die grundlegende Bedeutung des für demokratische Systeme charakteristischen Prinzips der *Partizipation*: Die Demokratie soll gewährleisten, dass die Staatsbürger, die in ihrer Gesamtheit das ‚Volk‘ der Volkssouveränität ausmachen, aktiv - in direkter oder indirekter Form - an der politischen Willensbildung teilnehmen und politische Entscheidungen wirksam beeinflussen und kontrollieren (können). In diesem Zusammenhang haben die *Freiheitsrechte* nicht nur eine Abwehr-, sondern auch eine *Teilhabe- und Teilnahmefunktion*.

Dem Grundsatz der politischen Freiheit, also der Freiheit als Autonomie entspricht das Prinzip der *politischen Gleichheit*.⁵⁶ In politischer Hinsicht beinhaltet das Gleichheitsprinzip, dass dem Grundsatz nach jeder Staatsbürger über das gleiche Recht verfügt, auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken zu können. Dieser *status activus* ist vom Anspruch der Demokratie her *inklusiv* und *tendenziell universal*: alle Bürger, die ein bestimmtes Mindestalter erreicht haben, sollen - ohne Unterschied von Rasse, Religion, ökonomischer Lage, Geschlecht etc. - über die politischen Rechte verfügen. So entspricht es der demokratischen Idee und dem damit einhergehenden politischen Freiheitsgedanken, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen.“⁵⁷

Insgesamt enthält das Konzept der Demokratie - in Abgrenzung zu Formen autokratischer Herrschaft - somit spezifische Ansprüche:

- zum einen sollen die Gesetze und Rechtsnormen, die sich auf die Gesamtheit beziehen und für deren Angehörige verbindlich sind, nicht *heteronom*, also durch eine von den Adressaten unterschiedene Instanz, sondern *autonom*, durch diese selbst begründet werden;
- zum anderen soll der Machtfluss nicht *von oben nach unten*, sondern *von unten nach oben* erfolgen (vgl. Bobbio 1983, 1995a und 1995b; Schulte 2001a, S. 74 ff.).

Die Realisierung dieses Anspruchs erfolgte allerdings erst im Rahmen des historischen Prozesses der *politischen Demokratisierung*, d.h. der Verallgemeinerung des freien und gleichen Wahlrechts und der damit verbundenen Einbeziehung der Nicht-Besitzenden, der weniger Gebildeten, der Frauen und jüngerer Bevölkerungsgruppen. Das mit der Demokratie verbundene Versprechen auf gleiche politische Autonomie und somit auf „Integration durch Partizipation“ (Büttner/Meyer 2001) verweist von daher auf die Notwendigkeit, auch die dauerhaft im Inland lebenden *Migranten* in die demokratischen

⁵⁶ *Rechtliche* Gleichheit und *politische* Gleichheit sind nicht notwendigerweise identisch und können auseinanderfallen.

⁵⁷ Vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausländerwahlrecht vom 31.10.1990, in: Bundesverfassungsgericht 1997, S. 259 ff., hier S. 264.

Teilhaberechte in gleicher Weise *einzu beziehen* und damit sowohl deren Freiheit und Integration als auch die der Gesellschaft insgesamt zu fördern.⁵⁸

Hinsichtlich der Integration der Immigranten ist dies allerdings bisher in der Bundesrepublik nur unvollständig erfolgt. Sofern und solange die Migranten nämlich ‚Ausländer‘ sind, unterliegen sie im Bereich der politischen Partizipation besonderen Bedingungen und Bestimmungen.⁵⁹ Die Restriktionen für diese Betätigung nehmen in dem Maße zu, wie sich diese der Teilhabe an staatlichen Entscheidungsprozessen nähert.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene stehen den Migranten für die Teilnahme und Teilhabe am politischen Prozess zunächst die aus Art. 5 GG Abs. 1 resultierenden Rechte der *Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit* zu, da diese Rechte als Jedermann-Rechte formuliert sind. Sie ermöglichen es den Individuen, ihre Meinung insbesondere auch zu politischen Fragen zu äußern und sich auf diesem Feld zu informieren, und gewährleisten die Inanspruchnahme dieser Rechte auch hinsichtlich ihres objektivrechtlichen und institutionellen Gehalts. Die Grundrechte der *Versammlungsfreiheit* und *Vereinsfreiheit*, die Druckmittel und Organisationsformen der politischen Auseinandersetzung zur Verfügung stellen, sind demgegenüber nur für Deutsche verfassungsrechtlich gewährleistet.⁶⁰ Allerdings sind diese Rechte einfachgesetzlich für Deutsche und Ausländer weitgehend gleich geregelt worden.⁶¹ Die Freiheit, Vereine zu gründen, steht so auch Ausländern zu. Sie verfügen somit über Möglichkeiten der Entfaltung und Selbstorganisation sowohl auf politischem Gebiet als auch für wirtschaftliche, kulturelle und sportliche Zwecke.⁶²

Nach dem *Ausländergesetz* haben Ausländer grundsätzlich das Recht, sich im Rahmen der allgemeinen Gesetze *politisch zu betätigen*, also auf die politische Willensbildung einzuwirken und an dieser teilzuhaben (§ 37 Abs. 1 S. 1 AuslG). Gleichzeitig unterliegt diese politische Partizipation allerdings bestimmten Beschränkungen (Robbers 1994, S. 417 ff.; Menke 1992, S. 252). Sie ist untersagt, wenn sie die Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet und wenn sie Gewaltanwendung zur Durchsetzung etwa von politischen oder religiösen Belangen unterstützt oder hervorruft (§ 37 Abs. 2 AuslG). Zudem kann sie beschränkt werden, wenn sie das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern oder von verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet, die außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik beeinträchtigt (§ 37 Abs. 1 S. 2 AuslG).⁶³ Nach herrschender Auffassung steht Ausländern außerdem kein Recht auf *Zu-*

⁵⁸ Vgl. Bauböck 1997, S. 182; Robbers 1994, S. 417; Hufen 1994, S. 127; Groenendijk 1985, S. 74.

⁵⁹ Diese rechtliche Differenzierung gilt völker- und verfassungsrechtlich grundsätzlich als zulässig (vgl. z.B. Art. 16 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: Menschenrechte 1998, S. 263).

⁶⁰ Die *Vereinsfreiheit* von Ausländern wird lediglich durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet und ist daher in weitergehendem Maße einschränkbar. Demgegenüber steht die *Koalitionsfreiheit* des Art. 9 Abs. 3 GG jedermann zur Verfügung.

⁶¹ Für Vereine, deren Mitglieder überwiegend Ausländer sind, gilt allerdings die besondere Vorschrift, dass sie durch politische Betätigung die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige Belange der Bundesrepublik nicht gefährden dürfen (vgl. Menke 1992, S. 251 f.).

⁶² Zu weiteren Formen politischer Interessenvertretungen im Migrantebereich (Wohlfahrtsverbände, örtliche Ausländerbeauftragten, kommunale Ausländerbeiräte und Eigenorganisationen) und deren Funktion vgl. Fijalkowski 1997, S. 161.

⁶³ Nach Menke müssen diese einfach gesetzlichen Beschränkungen der politischen Rechte von Ausländern „den Vorgaben des Grundgesetzes genügen, zu denen außer den für Ausländer geltenden Grundrechten auch die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG zählt. Besondere Bedeutung hat die Orientierung am Grundgesetz bei der Auslegung der weit formulierten Ausnahmetatbestände wie zum Beispiel ‚öffentliche Sicherheit und Ordnung‘ oder ‚erhebliche Interessen der Bundesrepublik‘. Hier ist insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Danach kann auch eine exilpolitische Betätigung, also der Versuch der Einflussnahme auf die Politik im Heimatland,

gang zu politischen Parteien im Sinne von Art 21 GG zu (vgl. dazu kritisch Robbers 1994, S. 419 ff.). Zudem sind Ausländer nach dem Bundeswahlgesetz (§ 21) von der Aufstellung von Parteibewerbern bei Wahlen zum deutschen Bundestag ausgeschlossen.

Ausländern ist vor allem das aktive und passive *Wahlrecht*, das zwar nicht die einzige, aber wichtigste Form der Partizipation in westlichen Demokratien darstellt, vorenthalten. Sie besitzen somit keinen Anteil an der deutschen Staatsgewalt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist mit ‚Volk‘ im Sinne des in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG verankerten Prinzips der Volkssouveränität das deutsche Volk gemeint, das lediglich deutsche Staatsangehörige umfasse. Dieses gelte gleichermaßen für Wahlen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene.⁶⁴ Die volle Partizipation an der demokratischen Willensbildung bleibt dementsprechend den deutschen Staatsangehörigen vorenthalten. Dies impliziert einen Ausschluss von Inländern mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit von der politischen Partizipation in Form des Wahlrechts und hat eine Spaltung der in der Bundesrepublik lebenden Bevölkerung in politisch voll- und minderberechtigte Teile zur Folge. Von der damit einhergehenden „politische(n) Entmündigung eines Teils der Wohnbevölkerung“ (Bauböck 1997, S. 185) ist faktisch vor allem ein relevanter Teil der Arbeiterschaft betroffen (vgl. Alexy 1994, S. 190).⁶⁵

Zu den *Maßnahmen*, die einen Beitrag zu einer demokratischen Bewältigung dieses Problems und damit zu einem *Mehr an politischer Freiheit und Gleichheit* leisten können, gehört zunächst die *Verleihung von Bürgerrechten an Zuwanderer auf lokaler Ebene*: In der Form des (aktiven und passiven) kommunalen Wahlrechts erhalten die Einwanderer dadurch nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer die politische Gleichstellung zumindest auf der Ebene der Gemeinden. In den westeuropäischen Ländern ist dies bisher in unterschiedlichen Formen und unterschiedlichem Ausmaß erfolgt.⁶⁶ In den Mitgliedsstaaten der *Europäischen Union* wurde durch den Maastrichter Vertrag (1992) und durch die in der Folge umgesetzten Verfassungsänderungen das Wahlrecht für Unionsbürger auf der kommunalen Ebene eingeführt.⁶⁷ Das derzeit geltende *Kommunale Wahlrecht für Angehörige von EU-Mitgliedsstaaten* enthält allerdings (noch) verschiedene Probleme und ungelöste Fragen (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 65 f.). Zudem geht diese Form der politischen Partizipation mit einer Beschränkung auf die kommunale Ebene und mit einer Ungleichbehandlung von EU-

keinesfalls von vornherein unzulässig sein. Ebenso wenig ist von einem Ausländer in politischen Fragen allgemeine Zurückhaltung zu fordern.“ (Menke 1992, S. 252)

⁶⁴ Vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausländerwahlrecht vom 31.10.1990, in: Bundesverfassungsgericht 1997, S. 259 ff.

⁶⁵ Zur Bedeutung eines gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern und von Konsultativorganen (z.B. Ausländerbeiräte, Ausländerbeauftragte) für die politische Integration vgl. Bauböck 1997, S. 184 f.

⁶⁶ Vgl. Bauböck 1997, S. 183; Davy 2001c, S. 173. In den *Niederlanden* wurde nach einer 1983 erfolgten Verfassungsänderung im Jahre 1985 das kommunale Wahlrecht für Ausländer eingeführt (vgl. Firley 1997, S. 106 ff. und Art. 130 der Niederländischen Verfassung, in: Verfassungen der EU-Mitgliedsstaaten 2000, S. 311). In *Belgien* wurde im Rahmen einer 1999 erfolgten Verfassungsänderung das politische Wahlrecht zum einen in Bezug auf Angehörige anderer Mitgliedsstaaten der EU, zum andern in Bezug auf Drittstaatsangehörige geöffnet (Art. 8 Abs. 3 und 4 Belgische Verfassung, in: Verfassungen der EU-Mitgliedsstaaten 2000, S. 1 f.; vgl. Davy 2001f, S. 239 f.).

⁶⁷ So sind nach dem neu in das Grundgesetz eingefügten Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft auch Personen wahlberechtigt und wählbar, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen. Vgl. auch die in Kapitel V der Charta der Grundrechte der EU verankerten Bürgerrechte, insbesondere Art. 39 (Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament) und Art. 40 (Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen) (vgl. Europa-Recht 2001, S. 253 ff.).

Angehörigen und Drittstaatlern einher, was die politische Desintegration der letzteren noch stärker betont.⁶⁸

Von größerer Bedeutung für Prozesse der demokratischen Partizipation und Integration sind allerdings *Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit* des Aufnahmelandes durch die Migranten, da damit nicht nur eine sichere Aufenthaltsperspektive, sondern auch eine völlige Gleichstellung im rechtlich-politischen Bereich vermittelt wird und damit zentrale Rahmenbedingungen der Integration verbessert werden.⁶⁹ In dieser Hinsicht waren das Staatsangehörigkeitsrecht und die Einbürgerungspraxis in der Bundesrepublik bis in die Gegenwart (1999) allerdings durch erhebliche Restriktionen gekennzeichnet. Diese resultierten vor allem aus den Bestimmungen des *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes* (RuStAG) von 1913 und der *Einbürgerungsrichtlinien* von 1977.⁷⁰ Sie betreffen die Möglichkeiten des automatischen Erwerbs der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes (insbesondere durch Geburt) sowie aufgrund eines Antrags und kraft staatlichen Hoheitsaktes (Einbürgerung). Bei dem Erwerb der Staatsangehörigkeit bei Geburt wurde in dem bis 1999 geltenden Recht ausschließlich auf das Prinzip der Abstammung von deutschen Staatsangehörigen abgestellt (*ius sanguinis*). Hierbei handelt es sich zwar um einen Grundsatz, der nach völker- und verfassungsrechtlichen Grundsätzen ‚sachlicher‘ Natur und von daher zulässig und zudem in den Staatsbürgerschaftsregimes des europäischen Kontinents weit verbreitet ist, aber insbesondere in der in Deutschland geltenden ausschließlichen Form ethnisierende Vorstellungen einer Abstammungsgemeinschaft begünstigt (vgl. Kürsat-Ahlers/Waldhoff 1999; Joppke 1999; Funk 1995, S. 308 ff.) und zudem zur Reproduzierung des Ausländerstatus der Eingewanderten beiträgt und so deren Integration behindert: die Kinder von Eltern mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit bleiben rechtlich ‚Ausländer‘, auch wenn sie im Inland geboren werden und sich hier weiterhin aufhalten (vgl. Rittstieg 2001, S. IX). Dies hat unter Gesichtspunkten der Demokratie problematische Folgen, nämlich „den politischen Ausschluss einer *einheimischen* Bevölkerung, die von Einwanderern abstammt.“ (Bauböck 1997, S. 186)⁷¹

Der Erwerb der Staatsangehörigkeit auf dem Wege der Einbürgerung war nach den genannten Bestimmungen relativ schwierig. Er war zunächst an bestimmte gesetzliche Voraussetzungen (Geschäftsfähigkeit, unbescholtener Lebenswandel, Wohnung und Unterhalt) gebunden. Deren Erfüllung beinhaltete allerdings keinen Rechtsanspruch, da die Behörden über einen weiten Ermessensspielraum verfügten, wobei nicht die Interessen der Bewerber, sondern die öffentlichen Interessen maßgebend waren. Zudem sollte die Ermessenseinbürgerung nicht die Regel, sondern nur eine Ausnahme darstellen; sie sollte nicht dazu dienen, das Staatsvolk planmäßig zu vermehren. Die Einbürgerung soll-

⁶⁸ Vgl. Bauböck 1997, S. 183. Diese Ungleichbehandlung kann meines Erachtens zwar mit Gesichtspunkten der EU-Integration gerechtfertigt, unter dem Gesichtspunkt der politischen Gleichheit von Immigranten aber kaum sachlich begründet werden. Zur Debatte über die Rolle von *Ausländerbeiräten*, insbesondere auf der kommunalen Ebene vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 68 f. und Robbers 1994, S. 421 f.

⁶⁹ Zur zentralen Bedeutung des Staatsangehörigkeitsrechts und von Einbürgerungsbedingungen für Integrationsprozesse vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990 zum Ausländerwahlrecht, in: Bundesverfassungsgericht 1997, S. 259 ff.; Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001b, S. 14; Fijalkowski 1997, S. 165.

⁷⁰ Vgl. die Texte in der Textsammlung Deutsches Ausländerrecht 1997, S. 189 ff. und 193 ff.

⁷¹ Damit ist sowohl ein gravierendes Demokratiedefizit als auch eine demokratiepolitische Herausforderung verbunden: „Unter dem Aspekt des Demokratiekonzepts ist eine stabile ausländische Wohnbevölkerung jedenfalls dann ein Krisensymptom, wenn man demokratische Beteiligung nicht schon begrifflich auf eine in sich homogene Gruppe beschränkt. Auf eine kurze Formel gebracht, bedeutet Demokratie ‚Identität von Regierenden und Regierten‘. (...) Weisen Staaten eine stabile ausländische Wohnbevölkerung ohne politische Rechte auf, ist ‚Identität von Regierenden und Regierten‘ nicht verwirklicht. Wer zur ausländischen Wohnbevölkerung gehört, wird regiert, regiert aber nicht.“ (Davy 2001e, S. 982 f.)

te dementsprechend nicht ein Instrument zur Förderung der Integration sein, sondern vielmehr am Ende erfolgreicher, vom Antragsteller zu erbringender Integrations- bzw. Assimilationsleistungen stehen. Dementsprechend waren die Einbürgerungsverfahren langwierig, umfänglich, kompliziert und mit hohen Kosten verbunden, der Ausgang der Verfahren war für die jeweiligen Antragsteller schwer vorauszusehen und ein Rechtsschutz war aufgrund des weiten Ermessensspielraums der Behörden nur beschränkt möglich bzw. wirksam.

Wird davon ausgegangen, dass die ausländischen Migranten aufgrund ihrer dauerhaften Niederlassung im Inland und der damit erforderlichen Integration in verstärktem Maße die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben sollten, so kann dies durch verschiedene *Maßnahmen* erleichtert werden.⁷² Dazu gehören insbesondere eine stärkere Berücksichtigung des Territorialprinzips beim automatischen Erwerb der Staatsangehörigkeit bei Geburt (*ius soli*), eine Reduzierung der für die Einbürgerung erforderlichen Voraussetzungen, die Einführung bzw. Erweiterung von Rechtsansprüchen auf Seiten der Antragsteller, die Zulassung von Möglichkeiten der Aufrechterhaltung der Herkunftsnationalität und eine Regelung des Erwerbs der Staatsbürgerschaft für ‚Altfälle‘ (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1993; Schlikker 1995, S. 75).

Gemessen an diesen Gesichtspunkten stellen die Bestimmungen über die *Erleichterung der Einbürgerung*, die in dem novellierten *Ausländergesetz* (AuslG) 1991 bzw. 1993 verankert wurden, gewisse Fortschritte dar. Jungen Ausländern zwischen 16 und 23 Jahren mit mindestens 8jährigem Aufenthalt in Deutschland und Ausländern mit mindestens 15jährigem Aufenthalt wurde ein Regel- bzw. Rechtsanspruch auf Einbürgerung zuerkannt. Die Voraussetzungen hierfür waren im Vergleich mit den Ermessenseinbürgerungen weniger streng gefasst; sie umfassten für die erste Gruppe Strafflosigkeit, den Nachweis eines sechsjährigen Schulbesuchs sowie den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung. Für die zweite Gruppe trat an die Stelle der schulischen Integrationsleistungen das Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe. Die erleichterte Einbürgerung erforderte nicht die ethnisch-kulturelle Assimilierung des Einzubürgernden.⁷³ Zudem war sie mit nur geringen Kosten verbunden. Mit diesen Regelungen wurde so zwar einerseits „eine Konsequenz aus der faktischen Einwanderung der letzten dreißig Jahre“ gezogen (Robbers 1994, S. 421), andererseits enthielten auch diese Bestimmungen Einschränkungen und Halbherzigkeiten. So bezogen sie sich nur auf die Einbürgerung und ließen das im deutschen Recht herrschende Abstammungsprinzip unangetastet. Zudem wurde an dem Grundsatz festgehalten, Doppelstaatsangehörigkeiten zu vermeiden, so dass die Aufgabe oder der Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit weiterhin grundsätzlich - wenn auch mit Einschränkungen - als Voraussetzung für Einbürgerung und Integration galt.⁷⁴

⁷² „Die Erleichterung des Zugangs zu den Rechten des *status activus* für resident gewordene Ausländer und damit die Erleichterung ihres Eintritts in den Demos des Gemeinwesens zielt auf die Verhinderung der Gefahr der Entstehung einer Gruppe von Mitbürgern zweiter Klasse. Mitbürger zweiter Klasse sind den Vollbürgern erster Klasse zwar in den Pflichten des *status passivus* (...) gleichgestellt. Doch korrespondiert dem in ihrem Falle keine Gleichstellung in den Rechten politischer Mitwirkung. Vielmehr beschränkt sich die Gleichstellung hier auf die Rechte des *status negativus*, der Abwehr staatlicher Willküringriffe, sowie auf eine mehr oder minder weitgehende Beteiligung an den Vergünstigungen des *status positivus*.“ (Fijalkowski 2000, S. 383)

⁷³ So wurden weder deutsche Sprachkenntnisse geprüft noch wurde eine ‚Hinwendung zu Deutschland‘ und zum ‚Deutschtum‘ gefordert. Auch der einbürgerungsrechtliche Grundsatz der Familieneinheit entfiel. Nach Auffassung von Rittstieg beinhalteten die Einbürgerungsansprüche des Ausländergesetzes in der Fassung von 1991 bzw. 1993 für die eingewanderten früheren Gastarbeiter und ihre Familienangehörigen nicht nur „die Perspektive staatsbürgerlicher Gleichstellung“ (Rittstieg 2000, S. XVI), sondern waren auch „der schüchterne Einstieg in die rechtliche Anerkennung einer multiethnischen Gesellschaft“ (Rittstieg 1997, S. XVIII; vgl. auch Jopke 1999, S. 46 f.).

⁷⁴ Zur Bedeutung von Vorschlägen, die Mitte der 90er Jahre aus Kreisen der CDU/CSU zur Einführung einer „Kinderstaatszugehörigkeit“ entwickelt wurden, vgl. Jopke 1999, S. 48.

Durch die zum 1. Januar 2000 in Kraft getretene *Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts* sind in dieser Hinsicht weitergehendere Veränderungen erfolgt, die allerdings unter Integrations- und Demokratisierungsgesichtspunkten ebenfalls ambivalente Elemente enthalten.⁷⁵ Diese Neuregelung basiert auf der expliziten Anerkennung der Tatsache, „dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess in der Vergangenheit stattgefunden hat“ (Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen 1998) und zielt darauf ab, „die Integration der auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer zu fördern und dem verfassungsrechtlichen Anliegen einer möglichst weitgehenden Deckungsgleichheit zwischen dauerhafter Wohnbevölkerung und politisch verantwortlich mitwirkenden Stimmbevölkerung wieder Geltung zu verschaffen.“ (Renner 1999a, S. 156) Dies soll vor allem durch Maßnahmen zur *Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit* gefördert werden. Dazu gehört zum einen die Einführung von Elementen des *lus-soli-Prinzips* beim Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes: das in Deutschland geborene Kind (ausschließlich) ausländischer Eltern erwirbt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn aufgrund des gefestigten Aufenthaltsrechts (mindestens) eines Elternteils eine erfolgreiche Integration in Deutschland zu erwarten ist. In Anlehnung an diese Regelung erhalten die Ausländerkinder, die in Deutschland geboren und am 1. Januar 2000 noch nicht zehn Jahre alt sind, im Rahmen einer Altfall- bzw. Übergangsregelung ebenfalls einen Einbürgerungsanspruch (§ 40 b StAG).⁷⁶ Die erstmalige Einführung des *lus-soli-Prinzips* stellt einen bedeutenden Einschnitt in das überkommene deutsche Staatsangehörigkeitsrecht und einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der genannten Zielsetzungen dar. Im Bereich der *Anspruchseinbürgerung* nach dem Ausländergesetz wird diese Regelung durch *Erleichterungen bei den Mindestaufenthaltszeiten* ergänzt.⁷⁷ So wird die erforderliche Aufenthaltsdauer deutlich, nämlich von bisher 15 Jahren auf acht Jahre gesenkt.⁷⁸ Ehegatten und minderjährige Kinder können miteingebürgert werden, auch wenn sie sich noch nicht 8 Jahre in Deutschland aufhalten.

Aufgrund dieser Regelungen erscheint die Erwartung berechtigt, dass es unter quantitativen Gesichtspunkten eine erhebliche Anzahl einerseits der *lus-soli-Fälle* und der Einbürgerungsanträge aufgrund der Altfall- und Übergangsregelung zugunsten der unter 10 Jahre alten Kinder geben und zudem die Zahl der Einbürgerungsanträge aufgrund der Erleichterungen der Einbürgerung für andere Ausländer steigen wird (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001b, S.14). Unter qualitativen Gesichtspunkten erscheint auch die Hoffnung nicht unrealistisch, dass es zu Veränderungen des Bewusstseins von Deutschen und Nichtdeutschen sowie des Verwaltungshandelns kommt, „das allzu lange überwiegend von polizeirechtlichen Vorstellungen geprägt war und auf die

⁷⁵ Vgl. Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (StARG) vom 15.7.1999, in: Bundesgesetzblatt 1999, I, S. 1618-1623. Das neue Gesetz geht mit Änderungen u.a. des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes, das in „Staatsangehörigkeitsgesetz“ (StAG) umbenannt wird, und des Ausländergesetzes einher. Im folgenden werden die Bestimmungen dieser Gesetze in der jeweils neuen Fassung aufgeführt.

⁷⁶ Voraussetzung ist hierfür, dass das Kind rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und der maßgebliche Elternteil die Voraussetzungen des § 4 Abs. 4 StAG bei der Geburt des Kindes erfüllt hat und sie weiterhin erfüllt. Die Einbürgerung erfolgt ohne weitere Voraussetzungen, wenn sie bis Ende des Jahres 2000 beantragt wird. Anträge der rot-grünen Bundestagsmehrheit und der Bundesregierung, die Antragsfrist des besonderen Einbürgerungsanspruches gemäß § 40 StAG um zwei Jahre zu verlängern und die Gebühren für die Einbürgerung Minderjähriger auf 100 DM herabzusetzen, fanden im Frühjahr 2001 im Bundesrat keine Mehrheit (Bundesrat. Stenografischer Bericht, 763. Sitzung vom 11. Mai 2001, S. 206).

⁷⁷ Die gesetzlichen Regelungen der Ermesseneinbürgerung und des Einbürgerungsanspruch der Ehegatten Deutscher bleiben im Wesentlichen unverändert (§§ 8, 9 StAG).

⁷⁸ Die Regelungen für die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer nach achtjährigem Aufenthalt mit den besonderen Anforderungen an die schulische Integration (§ 85 AuslG alte Fassung) sind aufgehoben.

Integration der einbürgerungswilligen Zuwanderer zu wenig Bedacht nahm.“ (Renner 1999a, S. 163)

Allerdings könnten diese Erwartungen und Hoffnungen durch weitere im Gesetz enthaltene Regelungen gedämpft werden. Dazu gehört vor allem die ebenfalls im Gesetz verankerte Absicht, „Mehrstaatigkeit wenn überhaupt, dann möglichst nicht auf Dauer zuzulassen“ (Renner 1999a, S. 160).⁷⁹ So sind die *lus-soli*-Regelung und der übergangsweise Einbürgerungsanspruch für hier geborene und am 1. Januar 2000 noch nicht zehn Jahre alte Ausländer (§§ 29, 40b StAG) mit einer *Zwangsoptionslösung* verknüpft. Danach muss der Ausländer nach Erreichen der Volljährigkeit und vor Beendigung des 23. Lebensjahres erklären, ob er die ausländische oder die deutsche Staatsangehörigkeit beibehalten will. Entscheidet sich der deutsche Mehrstaatler in diesem Zeitraum für die ausländische Staatsangehörigkeit oder unterlässt er jegliche Erklärung, sieht das Gesetz hierin eine Option gegen die deutsche Staatsangehörigkeit und knüpft daran deren Erlöschen. Optiert der Ausländer für die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit, muss er den Verlust der anderen Staatsangehörigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nachweisen oder bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres die Beibehaltungsgenehmigung beantragen⁸⁰. Bei der *Anspruchseinbürgerung* sind zwar die Fälle der *Hinnahme von Mehrstaatigkeit* großzügiger als in den früheren Bestimmungen gestaltet (§ 87 AuslG). Gleichzeitig wird aber an dem Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festgehalten; von daher wird die Einbürgerung auch weiterhin grundsätzlich von dem Verlust oder der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht.⁸¹

Die beabsichtigte Wirkung der Erleichterung der Anspruchseinbürgerung wird zusätzlich dadurch gefährdet, dass damit erhöhte *Anforderungen an die sog. Integrationsbereit-*

⁷⁹ Diese Orientierung steht im Gegensatz zu dem Trend, wonach die doppelte Staatsangehörigkeit von den EU-Staaten zunehmend toleriert wird (vgl. Joppke 1999, S. 52).

⁸⁰ Diese ist zu erteilen, „wenn der Verlust oder die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder wenn bei der Einbürgerung Mehrstaatigkeit nach Maßgabe von § 87 AuslG hinzunehmen wäre oder hingenommen werden könnte (§ 29 Abs. 4 StAG ...).“ (Renner 1999a, S. 160) Die Frage, ob diese Regelung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten haltbar und unter integrationspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll ist, wird derzeit kontrovers beantwortet. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geht es vor allem um die Frage, ob das *Erlöschen* der deutschen Staatsangehörigkeit mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar ist, nach dem die *Entziehung* der deutschen Staatsangehörigkeit kategorisch verboten ist (vgl. Hailbronner 1999, S. 7 f.). Während Renner (1999a, S. 160) die Auffassung vertritt, dass mit der gesetzlichen Regelung allen Umständen Rechnung getragen sei, die das Erlöschen der deutschen Staatsangehörigkeit als verfassungswidrig erscheinen lassen könnten, sieht Frankenberg diese Regelung als verfassungsrechtlich bedenklich an und zudem die Gefahr, dass zur Umsetzung eine „Ausbürgerungsbürokratie“ erforderlich werde (vgl. Frankenberg 1999; vgl. auch Hailbronner 1999, S. 6). Rittstieg beurteilt die im Gesetz vorgesehene Regelung ebenfalls kritisch: „Mit Inkrafttreten des StAG am 1.1.2000 werden die nach diesem Zeitpunkt in Deutschland geborenen Kinder von Einwanderern kraft Geburt im Lande Deutsche, allerdings Deutsche minderen Rechts im Verhältnis zu Abstammungsdeutschen, weil ihre deutsche Staatsangehörigkeit durch die gesetzliche Verpflichtung, nach Volljährigkeit zwischen ihr und der Staatsangehörigkeit der Eltern zu entscheiden, auflösend bedingt ist. Diese auflösend bedingte Staatsangehörigkeit verfehlt das Integrationsziel und den Maßstab der Verfassung, die vom Grundsatz einer lebenslangen und unentziehbaren Staatsangehörigkeit ausgeht.“ (Rittstieg 2001, S. IX)

⁸¹ Dies geht mit der Tendenz einher, zwischen ‚Integration‘ und ‚Mehrstaatigkeit‘ einen Gegensatz zu konstruieren. Als Begründung spielt in dieser Hinsicht vielfach das Argument eine Rolle, dass nur *einem* Staat gegenüber eine ungeteilte Loyalität geschuldet werden könne (vgl. dazu die Kritik von Hailbronner 1999, S. 5). Ihre Rechtfertigung erhält die doppelte Staatsangehörigkeit nach Hailbronner „nur aus der Notwendigkeit, eingewanderten Ausländern und ihren Kindern *Gleichbehandlung bei politischen Rechten* einzuräumen und gleichzeitig ihrer *besonderen* Befindlichkeit Rechnung zu tragen.“ (Hailbronner 1999, S. 6; Hervorhebung von mir, A.S.) Mit der genannten gesetzlichen Regelung werden den Migranten, die sich für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit entscheiden, m.E. Spielräume für eigenständige Entscheidungen vorenthalten, ob und in welchem Ausmaß die Herkunft(snationalität) von ihnen selbst oder die ihrer Eltern sowie die damit verbundenen Migrationsprozesse (noch) von Bedeutung sind. Dies steht zum einen im Gegensatz zu den Entwicklungstendenzen in anderen europäischen Staaten, zum anderen stellt sich dabei auch die Frage einer sachlich nicht (mehr) begründeten Ungleichbehandlung, da gleichzeitig anderen Migranten(-gruppen), wie den Angehörigen von EU-Mitgliedsstaaten und Aussiedlern Möglichkeiten der Aufrechterhaltung der Herkunftsnationalität eingeräumt werden (vgl. Hailbronner 1999, S. 5 ff.; Davy 2001e, S. 952 f.).

schaft und -fähigkeit der Einbürgerungswilligen einhergehen.⁸² So sind dafür zunächst - wie bisher - neben dem Verlust oder der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit in der Regel die Sicherung des Lebensunterhaltes ohne die Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe, Strafflosigkeit (ausgenommen Bagatelldelikte) (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 5 AuslG) sowie der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 AuslG) erforderlich. Zusätzlich muss sich der Antragsteller nunmehr zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes bekennen (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 AuslG). Ein Anspruch auf Einbürgerung wird darüber hinaus dann ausgeschlossen, wenn der Einbürgerungsbewerber nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt⁸³, wenn Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, dass er Bestrebungen verfolgt oder unterstützt, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind⁸⁴, oder wenn ein Ausweisungsgrund vorliegt (§ 86 AuslG). Zudem werden die Gebühren für die Einbürgerung nach §§ 85 ff. AuslG von 100 DM auf 500 DM (ausgenommen miteingebürgerte minderjährige Kinder ohne eigene Einkünfte) erhöht. Erschwernisse bei der Einbürgerung können auch daraus resultieren, dass die gesetzlichen Bestimmungen erhebliche Spielräume enthalten, die den Behörden in den einzelnen Bundesländern neben eher großzügigen auch eher restriktive Umsetzungspraktiken insbesondere bei der Überprüfung der deutschen Sprachkenntnisse und der Verfassungstreue des Antragstellers erlauben (vgl. Rittstieg 2001, S. XVI).

Trotz der deutlichen Fortschritte, die mit der zu Beginn des Jahres 2000 in Kraft tretenden Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts insbesondere durch die Einführung der *Ius-soli*-Regelung und die deutliche Verkürzung der Mindestaufenthaltszeiten einhergehen, werden so auch in Zukunft weitere Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit erforderlich sein, wenn die Lebensverhältnisse der Migranten hinsichtlich der Sicherung des Aufenthaltsstatus und der Absicherung der gleichen politischen Freiheit verbessert und weitere Fortschritte bei den Integrations- und Demokratisierungsprozessen erzielt werden sollen.⁸⁵

Dies hätte auch Bedeutung zum einen für die *EU-Ebene*, da die Staatsangehörigkeit in einem der Mitgliedsstaaten die Voraussetzung für die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte (z.B. Wahlrecht zum Europäischen Parlament und auf kommunaler Ebene) darstellt, zum anderen als Beispiel und Symbol für den Umgang mit Migranten

⁸² Auch wenn zutreffend ist, dass Prozesse der Integration Anforderungen an die Aufnahmegesellschaft *und* die Zuwanderer stellen, können die mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts einhergehenden Verschärfungen der Integrationsanforderungen an die Migranten doch der für die staatliche Ausländerpolitik in der Bundesrepublik charakteristischen Tendenz zugeordnet werden, ökonomische, soziale, politische und kulturelle Anpassungs- und Integrationsleistungen nicht so sehr von der Mehrheitsgesellschaft, sondern vor allem von den Zugewanderten zu fordern. Eine besondere Problematik resultiert daraus, dass dies nicht nur Neuzuwanderer, sondern auch für „Ausländer“ gilt, die bereits seit vielen Jahren im Inland ansässig sind.

⁸³ Das Erfordernis der „ausreichenden Sprachkenntnisse“ weist Unklarheiten auf (vgl. Renner 1999a, S. 158). Da es für die bereits längere Zeit im Inland lebenden Migranten nicht in der Anfangsphase des stattgefundenen Einwanderungsprozesses, sondern erst im nachhinein von staatlicher Seite als Integrationsvoraussetzung verbindlich gemacht wird, wirkt es sich vor allem benachteiligend für all die Migranten aus, die im Verlauf dieses Prozesses keine ausreichenden deutschen Sprachkenntnisse erworben haben oder erwerben konnten. Dazu gehören vor allem Migrantinnen und ältere Migranten. Zudem wird durch dieses zusätzliche Kriterium der Rechtsgrundsatz, „dass die *Länge des Aufenthalts* Auswirkungen auf die *Rechte der Betroffenen* hat“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 17; Hervorhebung von mir, A.S.) relativiert.

⁸⁴ Die „in dreifacher Form gehäuften“ Vorkehrungen gegen die Aufnahme von Verfassungsfeinden in den deutschen Staatsverband muten nach Auffassung von Renner „übertrieben“ an (Renner 1999a, S. 158). Unter diesem Gesichtspunkt können sie der in Deutschland vorherrschenden Variante der „streitbaren Demokratie“ zugeordnet werden, die mit Tendenzen „einer antipluralistischen Introversion und Verhärtung des Grundkonsenses“ einhergeht (Denninger 1994, S. 715f.).

⁸⁵ Vgl. dazu Rat für Migration 1998; Kürsat-Ahlers/Waldhoff 1999; Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001b, S. 14; Bauböck 1997, S. 187.

und deren Teilhabemöglichkeiten im *gesellschaftlichen* Bereich (vgl. Groenendijk 1985, S. 78).

Schließlich wäre eine derartige Orientierung der *staatlichen Integrationspolitik* auch von Bedeutung für die Rolle, die *ethnische Selbstorganisationen* in den westeuropäischen Aufnahmeländern spielen (sollen), und für die Richtung, in die Formen der *ethnischen Mobilisierung* gehen (sollen). So scheinen nach neueren vergleichenden Untersuchungen in westeuropäischen Ländern

„(...) die integrierenden oder fragmentierenden Effekte ethnischer Selbstorganisation stark von der von staatlicher Seite geführten Integrationspolitik abzuhängen. Eine staatliche Politik, die sich das integrationsfördernde Potenzial ethnischer Selbstorganisation zu Nutze machen möchte, muss ethnischen Gruppen die Möglichkeit eröffnen, eine aktive Rolle in der Politik ihrer neuen Wahlheimat zu spielen. Auf der Individualebene ist der Zugang zu staatsbürgerschaftlichen Rechten und damit zum Wahlrecht die wichtigste Voraussetzung dafür. Auf der Organisationsebene gilt es, ethnische Organisationen nicht zu verteufeln oder auszugrenzen, wie dies in Deutschland zum Beispiel in bezug auf islamische Organisationen oft geschieht, sondern sie zu fördern und in politische Verfahren und Gremien einzubinden. Die Ausgrenzung von Zuwandererorganisationen auf ethnischer und religiöser Basis unter Verweis auf ‚Parallelgesellschaften‘ droht sonst eine selbsterfüllende Prophezeiung zu werden. Eine Integrationspolitik, die ethnischen Gruppen keinen Platz im politischen Prozess bietet, trägt nur dazu bei, die ethnische Fragmentierung zu befördern, die sie eigentlich zu vermeiden sucht.“ (Koopmanns 2001; vgl. auch Koopmanns/Stathan 2001)

2.4 Soziale Demokratie: Positive Freiheit und soziale Gleichheit

Der Grundsatz der Demokratie enthält neben rechtstaatlichen und politischen auch soziale Dimensionen. Unter diesem Gesichtspunkt haben die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit nicht nur die Bedeutung von negativer Freiheit und rechtlicher Gleichheit sowie von Freiheit als Autonomie und politischer Gleichheit, sondern auch von positiver Freiheit und sozialer Gleichheit.⁸⁶ In dieser *positiven* Ausprägung beinhaltet ‚*Freiheit*‘ die Fähigkeit, über die von den Freiheitsrechten eingeräumten abstrakten Möglichkeiten auch materiell und effektiv zu verfügen und diese unter den jeweiligen realen gesellschaftlichen Bedingungen zu konkretisieren (vgl. Bobbio 1998a, S. 68 f.; Weber 1968). Dieser positiven Freiheit entspricht der Grundsatz der *sozialen Gleichheit*. Diese impliziert, dass allen Menschen bzw. Bürgern in gleicher Weise nicht nur die negative oder politische, sondern auch die positive Freiheit zuerkannt wird, die sich in der Anerkennung der sozialen Rechte konkretisiert (vgl. Beetham 1998, S. 61).

Einen integralen Bestandteil und Ausdruck dieser Perspektive von mehr gleicher „Freiheit durch und mit Hilfe des Staates“ (Bobbio) stellt das *Sozialstaatsprinzip* dar. Der verfassungsrechtlichen Verankerung dieses Grundsatzes liegt die Erkenntnis zugrunde, dass ohne einen sozialen Ausgleich eine wirkliche gesellschaftliche und politische Integration nicht gelingen kann (vgl. Joas 1995, S. 80 f.). Der Sozialstaatsgrundsatz zielt darauf ab, „sich nicht mit einer formalen Gleichstellung der Betroffenen zu begnügen, sondern die jeweilige soziale Wirklichkeit zu berücksichtigen, so dass eine Gleichstellung in den materiellen Auswirkungen des Rechts erzielt wird.“ (Stein 1998, S. 175) Alle staatlichen

⁸⁶ Die drei Konzepte von Freiheit (und der damit verbundenen Gleichheit) kommen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck: die negative Freiheit in den Art. 7-20, die politische Freiheit im Art. 21 und die positive Freiheit in den Art. 22-27 (ökonomische, soziale, kulturelle Rechte, die unverzichtbar für die Würde des Individuums und für die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit sind) (vgl. Bobbio 1999, S. 447 f.).

Organe sind dementsprechend verpflichtet, die gesellschaftliche Entwicklung nicht ausschließlich dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen, sondern die Bedingungen für ein menschenwürdiges Leben zu schaffen und für eine möglichst gerechte und ausgeglichene Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu sorgen und so dazu beizutragen, die zwischen den Menschen bestehenden sozialen Ungleichheiten abzubauen und mehr „Gleichheit der realen Freiheit“ (Stein) zu verwirklichen.⁸⁷ Wichtige Dimensionen sind dabei zum einen die Sozialpflichtigkeit des Staates, d.h. die Verpflichtung des Staates zu Leistungen, die erforderlich sind, um ein menschenwürdiges Leben sicherzustellen, und zum anderen die Sozialbindung der Grundrechte, d.h. die Berücksichtigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse, insbesondere der sozialen Machtverteilung bei der Auslegung aller Grundrechte (vgl. Stein 1998, S. 169 ff.; Böckenförde 1991). Die rechtliche Verankerung besonderer *sozialer Teilhaberechte* und der damit einhergehende *status positivus* sind insbesondere darauf gerichtet, die Freiheit und Würde der schwächeren Gesellschaftsmitglieder und deren Entfaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten in gleicher Weise zu schützen bzw. zu gewährleisten.

Diese sozialstaatliche Verpflichtung und die damit verbundenen sozialen Rechte gelten in der *Bundesrepublik* grundsätzlich unabhängig von der Nationalität, also auch gegenüber den im Inland lebenden ‚Ausländern‘. So sind ausländische den deutschen Arbeitnehmern sozial- und sozialversicherungsrechtlich grundsätzlich gleichgestellt, wobei die entsprechenden Leistungen an Wohnsitz oder Aufenthalt im Bundesgebiet gebunden sind. Ansprüche auf Kindergeld, Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub sind ebenfalls unabhängig von der Staatsangehörigkeit.⁸⁸

Im Gegensatz zu dieser grundsätzlichen Gleichstellung in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht ist die soziale Lage der Mehrheit der Migrantinnen und Migranten in den westeuropäischen Einwanderungsgesellschaften durch erhebliche Ungleichheiten, Benachteiligungen und beeinträchtigte Lebenschancen gekennzeichnet. Zwar sind im Verlauf des Einwanderungsprozesses in dieser Hinsicht nicht unerhebliche *Verbesserungen der sozialen Lage und Integration* erreicht worden. So fanden z.B. die (inzwischen überwiegend in Deutschland geborenen) Kinder der in den 60er und frühen 70er Jahren zugewanderten Arbeitsmigranten zwischen 1985 und 1994 in weitaus höherem Maße als ihre Eltern Zugang zu weiterführenden Schulen und damit zu höheren Bildungsabschlüssen (vgl. Seifert 1998, S. 51 f.). Diese Verbesserungen beziehen sich aber vor allem auf die Entwicklung und den Stand der sozialen Lage zwischen unterschiedlichen Gruppen *innerhalb* der Migrantenbevölkerung (z.B. zwischen den Angehörigen der ersten und denen der zweiten Generation).

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die soziale Lage der Migranten mit der Situation der ‚deutschen‘ Bevölkerung verglichen wird.⁸⁹ Unter diesem Gesichtspunkt ist die Lage der Migranten - trotz der aufgezeigten Verbesserungen - auch heute noch durch erhebliche

⁸⁷ Unter der Geltung des demokratischen Sozialstaates sind gezielte Maßnahmen zum Abbau sozialer Ungleichheiten von daher nicht nur zulässig, sondern auch geboten (vgl. Bobbio 1998, S. 69 f.). Insofern stellt das Sozialstaatsprinzip einen integralen Bestandteil der Demokratisierungsperspektive dar (vgl. Alexy 1994, S. 192). Im Zusammenhang mit der aktuellen Sozialstaatsdiskussion weist Joas zu Recht darauf hin, dass Kontroversen über die Ausfüllung dieses Auftrages durchaus möglich sind, aber das Prinzip selbst, das im Grundgesetz ein „Verfassungsstrukturprinzip“ darstelle, nicht in Frage gestellt werden dürfe (vgl. Joas 1995, S. 80 f. sowie Benda 1995, S. 517 f.).

⁸⁸ Vgl. Robbers 1994, S. 416. Zu rechtlichen Einschränkungen dieser grundsätzlichen Gleichstellung, vor allem im Bereich der Sozialleistungen im engsten Sinne, die nicht an die Erwerbstätigkeit gebunden sind, und beim Bezug von Sozialhilfe vgl. Fijalkowski 1997, S. 160 f. Vgl. dazu auch unten die Ausführungen zur Antidiskriminierungspolitik.

⁸⁹ Eine Beurteilung der sozialen Lage einer Bevölkerungsgruppe unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gleichheit bzw. Ungleichheit erfordert einen Vergleich mit der Lebenssituation anderer Bevölkerungsgruppen. Ein derartiger Vergleich ist maßgebend für die Beurteilung der Wirksamkeit von Integrationsprozessen (vgl. Böhning 1995, S. 2).

soziale Ungleichheiten und Benachteiligungen sowie *Integrationsdefizite* gekennzeichnet. Diese betreffen z.B. die ungleiche Beteiligung von Jugendlichen mit ausländischem Pass an Bildung und Ausbildung, deren Schwierigkeiten beim Übergang zum Berufsleben, die ungleichen Beschäftigungsstrukturen, die Einkommensunterschiede, die unterschiedlichen Arbeitslosenquoten zwischen ausländischen und deutschen Arbeitnehmern, die ungleichen Chancen auf dem Wohnungsmarkt und bei den Wohnverhältnissen, die besondere Belastungen und Probleme von älteren Migranten und die Ungleichheiten im Bereich von Gesundheit und Krankheit.⁹⁰ Aufgrund dieser Indikatoren werden erhebliche Teile der Migrantenbevölkerung (weiterhin) den ‚sozialen Randgruppen‘ bzw. ‚Rand-schichten‘ zugerechnet - Bevölkerungsgruppen also, deren soziale Lage durch erhebliche Benachteiligungen, beeinträchtigte Lebenschancen und eine unzureichende Integration in die Kerngesellschaft gekennzeichnet ist.⁹¹

Die aufgeführten Sachverhalte sind unter Gesichtspunkten der sozialen bzw. sozialstaatlichen Demokratie und sozialen Integration problematisch.⁹² Aller Voraussicht nach werden sie weder von selbst verschwinden noch von den Migranten allein bewältigt werden können. Sollen sie abgebaut und soll so mehr gleiche Freiheit in sozialer Hinsicht hergestellt werden, sind *sozialstaatlich orientierte Integrationsmaßnahmen* erforderlich. Entscheidungen darüber, welche Maßnahmen dafür angemessen sind, hängen zum einen von der Beantwortung der Frage ab, welche Faktoren als ursächlich für die verschiedenen Formen der sozialen Ungleichheit und Benachteiligung angesehen werden. Zudem ist hinsichtlich der Auswahl von Maßnahmen von Bedeutung, welches Konzept von Gleichheit der Beurteilung zugrundegelegt wird.

Die Frage nach den Ursachen sozialer Ungleichheit ist sozialwissenschaftlich schwierig zu beantworten, da eine Vielzahl von Faktoren in dieser Hinsicht eine Rolle spielen (können). Grundsätzlich kann dabei unterschieden werden zwischen den Faktoren, die eher bei den Migranten, und solchen, die eher bei der Mehrheitsgesellschaft liegen. Was den ersten Gesichtspunkt betrifft, so werden die erhöhten Armuts- und Niedrigeinkommensquoten von Migranten z.B. in dem genannten Armutsbericht (auch) auf deren soziodemographische und sozioökonomische Struktur zurückgeführt:

„Vor allem Personen in größeren Haushalten und in Haushalten mit Kindern, Personen mit einem gering qualifizierenden Bildungsabschluss sowie nicht Erwerbstätige, Arbeitslose und erwerbstätige Personen mit einer niedrigen beruflichen Stellung leben sehr häufig in Armut oder prekärem Wohlstand. Im Vergleich zur westdeutschen Gesamtbevölkerung weisen sowohl ausländische als auch deutsche Migranten diese in Bezug auf

⁹⁰ Zu den einzelnen statistischen Daten sowie deren Interpretation vgl. u.a. Werner 1994, S. 139 ff.; Boehning 1994, S. 90; Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1997, S. 29 ff.; Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 113 ff.; Geißler 1996, S. 215 ff.; Bauböck 1997, S. 187 ff.; Enquete-Kommission 1998, S. 412 ff.; Seifert 1998; Hradil 1999, S. 328 ff.; Schulte 2000a, S. 115 ff.; Hanesch u.a. 2000, S. 390 ff.; Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001, S. 211 ff.

⁹¹ Vgl. dazu die folgende zusammenfassende Feststellung: „16,7 Prozent von ihnen (den Ausländern, A.S.) sind einkommensarm, 44,2 Prozent wohnraumunterversorgt und 8,3 Prozent wohnungsausstattungsunterversorgt. 27,2 Prozent verfügen über keinen allgemeinbildenden Schulabschluss und über die Hälfte, 55,7 Prozent, über keinen beruflichen Abschluss. Weit über ein Drittel, 37,2 Prozent, fallen in den Bereich kumulativer Armut. Mehr als jedes andere Merkmal weist damit die Nationalität einen engen Zusammenhang mit Unterversorgungsrisiken in der Bundesrepublik Deutschland auf; es lässt sich somit bei den Ausländern von einer ausgesprochenen Armutsgruppe sprechen - ein Umstand von ganz wesentlicher Bedeutung für eine integrative Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.“ (Hanesch u.a. 1994, S. 172 f.; vgl. ähnlich Geißler 1996, S. 224; Hradil 1999, S. 314 ff. und 328 ff.). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die ethnischen Minderheiten - trotz aller Gemeinsamkeiten, die ihre Randständigkeit ausmachen - eine sehr vielgestaltige und facettenreiche Gruppe sind und sich die Lebensbedingungen und -chancen der verschiedenen nationalen Minderheiten erheblich voneinander unterscheiden.

⁹² Zu den problematischen Folgen, die diese ‚strukturelle Desintegration‘ eines erheblichen Teils der Migranten zum einen für diese selbst, zum anderen für die Gesellschaft insgesamt hat bzw. haben kann, vgl. Schulte 1998a, S. 29.

die Einkommenssituation ungünstigen Merkmale erheblich häufiger auf.“ (Hanesch u.a. 2000, S. 448)

Innerhalb dieser Merkmale wird den auf der Seite der Migranten bestehenden *Defiziten der Information und der sprachlichen und beruflichen Qualifikation* im allgemeinen eine besondere Rolle zugemessen.⁹³ Zum Abbau dieser Defizite werden dementsprechend besondere *Beratungs- und Fördermaßnahmen* gefordert:

„Die schlechte sozioökonomische Stellung von ausländischen und deutschen Migranten darf nicht als dauerhaft und gegeben hingenommen werden. Der Ungleichheit von Lebensperspektiven und -chancen muss in einem reichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland durch gezielte Ausgleichs- und Kompensationsangebote entgegengetreten werden.“ (Hanesch u.a. 2000, S. 453; Schulte 1995, S. 17 ff.)

Die entsprechenden Maßnahmen können wiederum unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Bei den Maßnahmen, die in erster Linie darauf abzielen, eine größere *Chancengleichheit* herzustellen, geht es vor allem darum, bei den Angehörigen der Minderheiten die Voraussetzungen im Wettbewerb um Arbeitsplätze und Aufstiegsmöglichkeiten zu verbessern. In der Bundesrepublik gehören hierzu z.B. die von der Bundesregierung geförderten Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Integration; sie umfassen vor allem Betreuungsmaßnahmen (insbesondere die Ausländersozialberatung), die Förderung von Sprachkursen (Deutsch für Ausländer), Maßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Qualifikation und Berufsvorbereitung einzelner Zielgruppen, vor allem von ausländischen Jugendlichen und Frauen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Information (vgl. Bundesministerium des Innern 2001, S. 24 ff.). Wie die derzeitige soziale Lage der ‚Ausländer‘ in der Bundesrepublik zeigt, ist die Wirksamkeit der bisherigen Maßnahmen allerdings bis jetzt eher beschränkt.⁹⁴ Zudem muss berücksichtigt werden, dass die benachteiligte soziale Lage von Migranten nicht nur durch Faktoren bedingt ist, die bei den Betroffenen selbst liegen, sondern auch durch Phänomene und Mechanismen, die auf Seiten der Mehrheitsgesellschaft existieren. Von daher sollten die bisherigen Maßnahmen nicht nur verbessert und erweitert, sondern auch durch Maßnahmen ergänzt werden, die auf den Abbau von Diskriminierung und Rassismus gerichtet sind (vgl. unten) und zudem ‚positive‘ Maßnahmen einschließen.

Bei *positiven Maßnahmen*⁹⁵, die darauf gerichtet sind, strukturelle soziale Benachteiligungen von zugewanderten Personen(gruppen) zu vermindern, kann zwischen der ‚positiven Diskriminierung‘ und der ‚positiven Aktion‘ unterschieden werden (vgl. Schulte 1998a, S. 30 f.). Der Ansatz der *positiven Diskriminierung* ist vor allem in den USA (als

⁹³ Für diese Sichtweise spricht z.B. die Tatsache, dass von den arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern 1997 77,9 % keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, während es bei den deutschen Arbeitslosen demgegenüber nur 37,6 % waren (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1999, S. 16 und Hanesch u.a. 2000, S. 417 mit näheren Angaben zu nationenspezifischen Mustern). Vgl. dazu auch Seifert 1998, S. 50 f.; Enquete-Kommission 1998, S. 418 f.; Spiewak 2000, S. 37.

⁹⁴ Dementsprechend werden in dem Armutsbericht zum einen „Maßnahmen zur Förderung der allgemeinen und beruflichen Qualifikation“ gefordert. Ergänzend werden Maßnahmen gefordert, die die Aufhebung der arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Diskriminierung von Migranten sowie die Verbesserung allgemeiner sozialpolitischer Leistungen betreffen (vgl. Hanesch u.a. 2000, S. 448 ff.; vgl. unten).

⁹⁵ Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Durchführung derartiger Maßnahmen ergeben sich u.a. aus Art. 2 Abs. 2 der Rassendiskriminierungskonvention. Dort heißt es: „Die Vertragsstaaten treffen, wenn die Umstände es rechtfertigen, auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellem und sonstigem Gebiet besondere und konkrete Maßnahmen, um die angemessene Entwicklung und einen hinreichenden Schutz bestimmter Rassengruppen oder ihnen angehörender Einzelpersonen sicherzustellen, damit gewährleistet wird, dass sie in vollem Umfang und gleichberechtigt in den Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gelangen. Diese Maßnahmen dürfen in keinem Fall die Beibehaltung ungleicher oder getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind.“ (zitiert nach Menschenrechte 1998, S. 77)

affirmative action) zur Verstärkung der Wirksamkeit der Bürgerrechtsgesetze entwickelt worden. Eine effektive Durchsetzung des Gleichheitsgrundsatzes erfordert danach nicht nur gleiche Zugangschancen für alle Bewerber, sondern eine Gleichheit des Resultats: Die Angehörigen der bisher benachteiligten Bevölkerungsgruppen sollen in allen gesellschaftlichen Bereichen und auf allen Ebenen entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an der Gesamtbevölkerung präsent sein. Um diese Verteilungsgerechtigkeit durchzusetzen, wird in der Regel auf das Instrument von Quoten zurückgegriffen. Danach sind bei Einstellungen und Beförderungen (qualifizierte) Angehörige benachteiligter Arbeitnehmergruppen gegenüber anderen Bewerbern so lange bevorzugt zu berücksichtigen, bis der ihrem Bevölkerungsanteil entsprechende Anteil an den Beschäftigten in dem jeweiligen Bereich bzw. auf der jeweiligen Ebene erreicht worden ist.

Das Konzept der *positiven Aktion* versucht, Chancengleichheit vor allem durch Mittel zu verwirklichen, die auf der Seite der Minderheiten die Voraussetzungen im Wettbewerb um Arbeitsplätze und Aufstiegsmöglichkeiten verbessern. So sollen Angehörige von Minderheitengruppen ermutigt und unterstützt werden, auf einer gleichen Grundlage mit Angehörigen bisher privilegierter Gruppen um Beschäftigung und soziale Leistungen zu konkurrieren. Hierbei soll vermieden werden, neue Benachteiligungen für Angehörige anderer Bevölkerungsgruppen zu produzieren. Beispielhaft für diesen Ansatz sind Maßnahmen, die in Großbritannien als *positive action schemes* praktiziert werden. Diese umfassen besondere Ausbildungs- und Unterstützungsprogramme für Angehörige ethnischer Minderheiten in den Beschäftigungszweigen, in denen sie in den letzten zwölf Monaten unterrepräsentiert waren, sowie besondere Maßnahmen, um sie auf ausgeschriebene Stellen aufmerksam zu machen und ihre Bewerbungschancen zu erhöhen. Die Auswahl bei Einstellungen und Beförderungen soll grundsätzlich auf der Basis von Leistung, nicht von ‚Rasse‘ erfolgen. Zusätzlich werden ansatzweise Formen der *contract compliance* praktiziert. Danach werden Aufträge von öffentlichen Institutionen vorwiegend an solche Firmen vergeben, die nachweisen können, dass sie in ihrer Personalpolitik die Angehörigen von benachteiligten Gruppen bei Einstellungen, Beförderungen, Schutz vor Entlassungen usw. angemessen berücksichtigen. Schließlich werden insbesondere von kommunalen Institutionen Maßnahmen praktiziert, die darauf gerichtet sind, die Einstellung von Angehörigen ‚schwarzer‘ Bevölkerungsgruppen in der kommunalen Verwaltung aktiv zu fördern.

Über die Konzipierung, Durchführung und Wirksamkeit von positiven Maßnahmen wird kontrovers diskutiert. So wird auf der einen Seite eine Verstärkung der Unterstützungsprogramme im Sinne der amerikanischen *affirmative action* und eine Verpflichtung der öffentlichen Institutionen zu einer, Angehörige der ethnischen Gruppen stärker berücksichtigenden Quotierung (bis zur Realisierung der Gleichstellung) gefordert. Andererseits wird insbesondere die Form positiver Diskriminierung, aber auch die der positiven Aktion problematisiert vor allem im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit (Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbots), ihre Wirksamkeit (unzureichende Verminderung struktureller Ungleichheiten), und ihre mangelnde Akzeptanz bei der einheimischen Bevölkerung und ihre (unbeabsichtigten) Folgen (Förderung ethnischer Orientierungen und Konkurrenzmechanismen).

Unabhängig davon, auf welchem Wege eine Förderung von Angehörigen benachteiligter Minderheiten erfolgt, sprechen vor allem rechtliche, sozialstaatliche und integrationspolitische Gesichtspunkte grundsätzlich für eine derartige Förderung. Wie nicht nur die Erfahrungen im Ausland, sondern auch die Erfahrungen mit der Integration von Aussiedlern in der Bundesrepublik zeigen, gehören dazu vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen und beruflichen Qualifikation der Zuwanderer und deren stärke-

re Berücksichtigung bei Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst, in Unternehmen, in den Medien, im Bildungssystem usw.⁹⁶

Zu einer Verbesserung der soziale Lage der Migranten können neben sozialstaatlichen Maßnahmen ‚von oben‘ auch *Zusammenschlüsse auf der gesellschaftlichen Ebene ‚von unten‘* beitragen. Dazu gehören Formen der *kollektiven Selbsthilfe* sowie deren rechtlich-politische Anerkennung und Förderung. Im Bereich des Arbeitsmarktes und der Arbeitswelt gehören dazu die Koalitionsfreiheit, die Tarifautonomie und die Arbeitskampffreiheit sowie die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte im Rahmen der Betriebsverfassung und der Unternehmensmitbestimmung (vgl. unten). Von daher sollten Migranten in diese Organisationen und Prozesse wirksam und in gleicher Weise einbezogen werden.

Zudem können sich auch Formen der *sozialen Vernetzung* für die Verbesserung der sozialen Lage der Migranten und deren Integration positiv auswirken.⁹⁷ Hinsichtlich der Immigranten gilt dies insbesondere für die sozialen Beziehungen, Organisationen und Zusammenhänge, die von diesen im Verlauf des Einwanderungsprozesses in Form von *Einwandererkolonien* entwickelt wurden und werden (vgl. Heckmann 1980, S. 109). Im Gegensatz zu Sichtweisen, in denen diese ausschließlich als Orte der Segregation und als Bedrohung der sozialen Integration betrachtet werden, können sie unter bestimmten Voraussetzungen und für bestimmte Phasen des Einwanderungsprozesses durchaus als ‚Ressourcen‘ fungieren - vor allem dadurch, dass sie den Betroffenen Möglichkeiten der Orientierung, der Vernetzung, der Selbsthilfe, der Identitätsbildung, der Integration und der Interessenvertretung bieten.

2.5 Kulturelle Demokratie: Freiheit, Gleichheit und Differenz der kulturellen Entfaltung

Für die Lebenssituation und Integration von Migranten und das gesellschaftliche Zusammenleben insgesamt sind unter Gesichtspunkten von Demokratie, Partizipation und Menschenrechten nicht nur strukturelle, sondern auch kulturelle Dimensionen von erheblicher Bedeutung.⁹⁸ Eine besondere Problematik resultiert in diesem Zusammenhang

⁹⁶ So tendiert z.B. die Zahl von Lehrern aus Einwandererfamilien in deutschen Schulen gegen null; zudem sind diese selten ins Kollegium integriert und ihre Unterrichtsstunden bilden kaum einen Teil des deutschen Lehrplans (vgl. Spiewak 2000, S. 37). Vgl. dazu auch die in dieser Hinsicht bezeichnenden Fragen: „Wo sind die türkischen Lehrer und Ärzte?“ und „Wo sind sie (die Einwanderer, A.S.) in den Amtsstuben des öffentlichen Dienstes, bei der Polizei, in den sozialen Regeldiensten, als Erzieherinnen in den Kindertagestätten, als Lehrerinnen und Lehrer in den Klassenzimmern, in den Redaktionen, am Bankschalter oder bei der Post?“ (Schmalz-Jacobsen 2001) Zur Frage von (auch gruppenbezogenen) Fördermaßnahmen vgl. Nickel 1999, S. 2000 ff.

⁹⁷ Zur Bedeutung von außermärklichen sozialen Beziehungsgeflechten und einer „kommunikativen Infrastruktur“ für den Bestand und die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft vgl. Altwater 1995, S. 182 und Joas 1995.

⁹⁸ Der Begriff der *Kultur* wird hier in einem weiten Sinne, als alltägliche bzw. symbolische Lebenswelt verstanden, die Werte und Normen, Sprache, Religion, soziale Einstellungen und Verhaltensweisen umfasst. ‚Kulturen‘ enthalten einerseits bestimmte kollektive Gewohnheiten, die in ‚Standardisierungen‘ der Kommunikation (Zeichen und Sprache), des Denkens, des Empfindens und des Handelns zum Ausdruck kommen und sich wiederum auf die Individuen prägend auswirken. Andererseits stellen sie Angebote für Prozesse der Orientierung und Identitätsbildung der Individuen zur Verfügung, mit denen diese wiederum selbständig und aktiv umgehen können bzw. müssen. Das Verhältnis von Kultur und Individuum ist weder als ein organisches noch als ein deterministisches, sondern als ein dialektisches Verhältnis zu begreifen (vgl. Hansen 1995). Als historische und soziale Phänomene enthalten Kultur und Ethnizität sowohl traditionale als auch dynamische sowie durchaus auch widersprüchliche Elemente. So kann bei den Kulturen der Einwanderer zwischen *Herkunftskulturen* einerseits und *Migrantenkulturen* bzw. *Zwischenwelten* andererseits unterschieden werden. Zudem sind auch multiple kulturelle Zugehörigkeiten möglich. Zur Bedeutung kultureller Dimensionen für Demokratie und Integration vgl. Touraine 1994, S. 29 sowie Robbers 1994, S. 393. Phänomene der (Multi-)Kultur und die sich darauf beziehende Debatte sind von daher nicht nur als Ablenkung von ‚strukturellen‘ Fragen, sondern auch als Symptom für die Entwicklung der ‚Gastarbeiterfrage‘ zur ‚Minderheitenfrage‘ zu sehen.

daraus, dass ein erheblicher Anteil der Zugewanderten unter ethnisch-kulturellen Gesichtspunkten von der jeweiligen einheimischen Mehrheitsbevölkerung abweicht und sich somit innerhalb der Einwanderungsgesellschaften, vor allem auch in den städtischen Ballungszentren Phänomene und Tendenzen einer *Pluralisierung der Kultur* bzw. der *Multikulturalität* und *Multi-Ethnizität* entwickelt haben.⁹⁹ In der Bundesrepublik kommt dies vor allem in der *Erweiterung des religiösen Spektrums* und der *sprachlichen und kulturellen Vielfalt* zum Ausdruck.¹⁰⁰

Die Phänomene der ‚Multikulturalität‘ stellen insofern einerseits eine „Normalität moderner Stadtgesellschaften“ dar (Rex 1998), sie gehen allerdings zugleich mit erheblichen Herausforderungen für das gesellschaftliche Zusammenleben und die Demokratie einher. Über die Frage, wie diese Herausforderungen bewältigt werden können bzw. sollen, gibt es erhebliche *Kontroversen* im wissenschaftlichen wie im gesellschaftspolitischen Bereich.¹⁰¹ Dazu zählen auf der einen Seite Positionen, bei denen ‚Multikulturalität‘ positiv gewertet wird und die von daher auf eine *Ermöglichung, Beibehaltung und Förderung ethnisch-kultureller Vielfalt* gerichtet sind. Dabei spielen unterschiedliche Begründungen und Gesichtspunkte eine Rolle.¹⁰² So wird in einer multikulturellen Gesellschaft z.B. eine *Chance* für das gleichberechtigte und friedliche Zusammenleben und den kulturellen Austausch zwischen Menschen mit verschiedener Abstammung, Sprache, Herkunft und Religionszugehörigkeit gesehen (vgl. Miksch 1989, S. 33). Von anderer Seite wird in diesem Zusammenhang stärker der Gesichtspunkt der *ethnisch-kulturellen Identität und Identitätsbildung* hervorgehoben. Die Herausbildung der Identität(en) der Individuen erfolge in sozialen Zusammenhängen und kulturellen und/oder ethnischen Netzwerken, die als Ressourcen für die Deutung des gesellschaftlichen Lebens und die Orientierung des Handelns fungierten. Dies gelte auch und in besonderer Weise für die im Zusammenhang mit Migrationsprozessen einhergehenden Lebensveränderungen.¹⁰³

⁹⁹ Unter *multikulturell* wird in diesem Zusammenhang eine Gesellschaft verstanden, die idealtypisch durch ethnisch-kulturelle Vielfalt gekennzeichnet ist; der Begriff kann sowohl beschreibend-analytisch als auch normativ verwendet werden. Als *ethnisch* lassen sich gesellschaftliche Gruppen kennzeichnen, die durch Vorstellungen gemeinsamer Herkunft, ein Zusammengehörigkeitsbewusstsein, Gemeinsamkeiten von Kultur und Sprache, eine auf ‚eigenen‘ und ‚fremden‘ Zuschreibungen beruhende kollektive Identität gekennzeichnet und durch gemeinsame Institutionen und Beziehungssysteme verbunden sind (vgl. Heckmann 1992, S. 30 ff.). Unter *Multikulturalismus* werden Konzeptionen und Politiken verstanden, in denen die im Zusammenhang mit Zuwanderungsprozessen stehende ethnisch-kulturelle Vielfalt der Gesellschaft betont und im Prinzip positiv bewertet wird.

¹⁰⁰ Vgl. dazu die Angaben in: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1997, S. 81 sowie die bezeichnende Situationsbeschreibung, die sich auf eine in der Innenstadt von Hamburg gelegene Schule bezieht (Gogolin 1994, S. 23 f.).

¹⁰¹ Zu den Kontroversen über die multikulturelle Gesellschaft und den Multikulturalismus vgl. u. a. die folgenden Sammelbände und Überblicke: Friedrich-Ebert-Stiftung 1992; Kürsat-Ahlers 1992; Robertson-Wensauer 2000; Taylor 1993; Jansen/Baringhorst 1994; Bade 1996b; Bauböck/Heller/Zolberg 1996; Mintzel 1997; Fischer 1998; Schulte 1998b; Schulte 2000b, insbes. S. 199 ff.; Schulte 2001b.

¹⁰² So wird z.B. auch im *Ethnopluralismus*, der von Teilen der *Neuen Rechten* vertreten wird, die Vielfalt von Kulturen, Sprachen, Sitten und Werten auch innerhalb der Aufnahmegesellschaften als Tatbestand anerkannt und positiv bewertet. Im Unterschied zu ‚linken‘ Positionen wird dabei allerdings nicht so sehr das ‚Recht‘, sondern eher die ‚Macht‘ der Differenz und die ethnische oder kulturelle ‚Stärke‘ betont. Der (Macht-)Kampf von Kulturen und (Volks-)Gemeinschaften soll danach zu einer Erneuerung der jeweils vorherrschenden National- und Volkskultur sowie zum ‚Erfolg‘ der ‚stärkeren‘ Kultur gegenüber den jeweiligen Minderheitenkulturen führen. Zur Kritik dieser Position, insbesondere der damit einhergehenden Frontstellung gegen zentrale Elemente der westlichen Demokratien (Individuum, Menschenrechte, Gleichheit usw.) vgl. Schulte 1998b, S. 212 f.

¹⁰³ Zum (mehrdeutigen) Verhältnis von Individuum und Kultur bzw. kultureller Identität vgl. u.a. Bausinger 1987; Aurnheimer 1995, S. 101 ff.; Erdheim 1993; Hansen 1995, S. 121 ff.

Auf der anderen Seite existieren Positionen, die in ‚Multikulturalität‘ entweder eine ‚Bedrohung‘ für die ‚nationale‘ Identität sehen¹⁰⁴ oder sie als eine ‚Gefährdung der Integration der Immigranten als auch der Gesellschaft insgesamt‘ beurteilen, da sie die sozialen Chancen der Immigranten beeinträchtigt, eine Ethnisierung gesellschaftlicher und politischer Konflikte begünstigt, die Autonomie der Individuen infrage stellt und universale Orientierungen preisgibt.¹⁰⁵ Von daher wird für Politiken plädiert, die auf eine ‚Vermin-derung ethnisch-kultureller Vielfalt‘ abzielen.

Für den politischen Umgang mit den Fragen der kulturellen Entfaltung und Integration der Migranten und der ethnisch-kulturellen Pluralität sollte meines Erachtens von Gesichtspunkten der ‚kulturellen Demokratie‘ (Häberle) ausgegangen werden.¹⁰⁶

- Von zentraler Bedeutung sind in dieser Hinsicht die *kulturellen Grundrechte*. Diese basieren auf dem Grundsatz der Menschenwürde und dem *gleichen* Recht auf *freie* Entfaltung der Persönlichkeit und umfassen insbesondere die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit sowie das Recht auf Bildung und auf Teilnahme und Teilhabe am kulturellen Leben.
- Die kulturellen Grundrechte stehen zunächst *Individuen* zu, sie enthalten aber auch *kollektive* Dimensionen, da die kulturelle Entfaltung in sozialen Zusammenhängen und Netzwerken erfolgt.¹⁰⁷ Dementsprechend „erstreckt sich der demokratische Prozess gleicher subjektiver Rechte auch auf die Gewährleistung der gleichberechtigten

¹⁰⁴ Zur Kritik dieser Sichtweisen, die unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten *konservativen, nationalen, nationalistischen, rechtsextremistischen und/oder (kultur-)rassistischen* Richtungen zugeordnet werden können, vgl. u.a. Memmi 1987 und Schulte 2000d, S. 205 ff.

¹⁰⁵ Dazu zählen Autoren, die unter gesellschaftspolitischen eher dem liberal-demokratischen Spektrum zugerechnet werden können, z.B. Heckmann 1994, Hoffmann-Nowotny 1998, Radtke 1998 und Finkielkraut 1989. Zu den zutreffenden und problematischen Elementen, die in den Argumentationsweisen dieser Positionen enthalten sind, vgl. ausführlicher Schulte 1997, S. 291 ff. und 2001b, S. 135 ff. Insgesamt begünstigen die Argumente der genannten Autoren (explizit oder implizit) einen bestimmten, nämlich den in Frankreich vorherrschenden Typ des politischen Umgangs mit Fragen der Integration und der Multikulturalität. Für diesen ist eine Kombination von rechtlich-politischer Gleichstellung der Individuen und deren kultureller Assimilation kennzeichnend, ohne ethnisch-kulturelle ‚Minderheiten‘ institutionell anzuerkennen oder deren kulturelle Entfaltung zu fördern. In den aufgeführten Positionen werden die problematischen Seiten des französischen Modells der Integrationspolitik allerdings zu wenig beachtet. Zu den Widersprüchen und der Krise des französischen Universalismus vgl. Melotti 1992, Fijalkowski 1997, S. 159, Wieviorka 1998, S. 121 f., Rex 1998, S. 132 und Preuß 2001.

¹⁰⁶ Zum Verhältnis von ‚multikultureller Gesellschaft‘ und ‚Demokratie‘ vgl. Beetham 1998, S. 60 f. Zum verfassungsrechtlichen Verhältnis von Freiheit, Gleichheit und Differenz der kulturellen Entfaltung vgl. auch Nickel 1999, S. 204 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Häberle 1997, S. 314 ff. und Robbers 1994, S. 422 f. sowie Art. 2 der Verfassung der Republik Italien. Gruppenbezüge der individuellen kulturellen Entfaltung werden auf völkerrechtlicher Ebene in Art. 27 des *Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte* – wenn auch in schwacher Form – angesprochen. Dort heißt es: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ (zitiert nach Menschenrechte 1998, S. 33) Heintze interpretiert diese Bestimmung unter dem Gesichtspunkt von Individual- und Gruppenrechten in der folgenden Weise: „Obwohl hier Minderheiten genannt werden, folgt diese Formulierung dem individual-menschenrechtlichen Ansatz: Es werden nicht die Gruppenrechte von Minderheiten geregelt, sondern die Individualrechte von Angehörigen der Minderheiten zur Pflege ihrer Kultur, Ausübung ihrer Religion und Nutzung ihrer Sprache. Freilich kommt auch dieser Ansatz nicht ohne eine Überleitung zu den Kollektivrechten aus. Die Konstruktion des Art. 27 enthält insofern eine Verbindung zu der Minderheit als Gruppe, als dem einzelnen gestattet wird, seine individuellen Rechte gemeinsam mit anderen Angehörigen seiner Minderheit zu genießen. Zugegebenermaßen bleibt diese Hinwendung zu den Gruppenrechten auf einer sehr niedrigen Stufe stehen; dennoch ist sie aber vorhanden.“ (Heintze 1998b, S. 22 f.) Heintze weist zudem auf die Bedeutung der Frage nach den Gruppenrechten hin: „Während bei den Individualrechten eher die Passivität des Staates gefordert ist – er soll nicht in die Freiheiten des einzelnen eingreifen –, geht es beim Minderheitenschutz in erster Linie um ein aktives Tätigwerden des Staates. Es gehört zur Spezifik der Minderheitenrechte, dass sie grundsätzlich nur durch Fördermaßnahmen zugunsten der Minoritäten erreicht werden können.“ (S. 23) Eine kritische Haltung gegenüber kollektiven Aspekten der kulturellen Entfaltung vertritt Oberndörfer (2001b, S. 18 ff.).

Koexistenz verschiedener ethnischer Gruppen und ihrer kulturellen Lebensformen.“¹⁰⁸

- Ebenso wie die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte sind auch die kulturellen Grundrechte inhaltlich grundsätzlich *offen*; sie können somit in (potentiell) unterschiedlicher Richtung ausgefüllt werden. Entscheidungen über die Art und Weise und die Richtung der kulturellen Entfaltung werden nicht von einer äußeren Instanz inhaltlich vorgegeben, sondern im Rahmen der Selbstbestimmung von Individuen und Gruppen eigenständig getroffen (vgl. Maunz/Zippelius 1998, S. 221 ff.). Dies impliziert, dass auch die sich daraus (potentiell) ergebende ethnisch-kulturelle *Heterogenität* als ‚legitim‘ betrachtet und grundsätzlich positiv beurteilt wird.¹⁰⁹
- Die Rechte auf kulturelle Entfaltung umfassen als *Abwehrrechte* den Anspruch auf Freiheit *von* heteronomen Vorgaben, insbesondere von staatlichen Assimilierungszwängen und sowie die Freiheit *zu* eigenen Entscheidungen (Bobbio 1995a, S. 11 f.).¹¹⁰ Darüber hinaus beinhalten sie als *Teilhaberechte* den Anspruch auf gleichberechtigte Teilnahme und Teilhabe an den kulturellen Prozessen (vgl. Buser 1998, S. 18 ff.). Unter diesem Gesichtspunkt sollte die Inanspruchnahme dieser Rechte nicht auf den privaten bzw. persönlichen Bereich beschränkt werden, vielmehr sich auch auf weitere gesellschaftliche und kulturelle Bereiche erstrecken (können).
- Für das Verhältnis zwischen den Individuen wie auch zwischen den unterschiedlichen Gruppen ist grundsätzlich das Prinzip *Toleranz* maßgebend. Dieses Prinzip „richtet sich nicht gegen die Authentizität und den Wahrheitsanspruch religiöser Bekenntnisse und Lebensformen, es soll allein deren gleichberechtigte Koexistenz innerhalb desselben politischen Gemeinwesens ermöglichen.“ (Habermas 1998c, S. 190)¹¹¹

¹⁰⁸ Habermas 1993, S. 172 und 1998c, S. 187 f. In dieser Hinsicht vertritt Bobbio die Auffassung, dass der für die Demokratie konstituierende Individualismus grundsätzlich gegen Vorstellungen einer organischen Gemeinschaft und eine damit verbundene Eingliederung des Individuums gerichtet sei. Die Beziehungen zwischen Individuum und Gesellschaft würden aber von Liberalismus und Demokratie durchaus unterschiedlich gesehen: während der Liberalismus von den gesellschaftlichen Bezügen der Individuen weitgehend abstrahiere, werde in demokratischen Konzepten die sozialen Bezüge der Individuen und ihrer Entfaltung durchaus gesehen und anerkannt (vgl. Bobbio 1995d, S. XXIV f.). Zum Gruppenbezug von Demokratie und (kulturellen) Grundrechten vgl. auch Touraine 1994, S. 17 ff. sowie Häberle 1997, S. 314.

¹⁰⁹ Von daher stellt nicht die *Differenz*, sondern die *Ungleichheit* den Gegensatz zu dem demokratischen Prinzip der Gleichheit dar (vgl. Bobbio 1994a, S. 157). So wird in der UN-Erklärung über die Rechte von Minderheiten festgestellt, dass die Ausübung der in dieser Erklärung niedergelegten Rechte nicht den Genuss der universell anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen beeinträchtigt (Art. 8 Abs. 2) und dass die Maßnahmen, die die Staaten ergreifen, um den tatsächlichen Genuss der entsprechenden Rechte zu gewährleisten, nicht von vornherein als im Widerspruch zu dem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltenen Gleichheitsgrundsatz stehend angesehen werden dürfen (Art. 8 Abs. 3) (vgl. Menschenrechte 1998, S. 101). Bauböck spricht in diesem Zusammenhang von einer „pluralistische(n) Form der kulturellen Integration“, die er als „Alternative zu erzwungener Assimilation auf der einen und kulturellem Ausschluss auf der Seite“ begreift: „Pluralistische kulturelle Integration kann (...) als wechselseitige Akzeptanz kultureller Differenz bei einem gemeinsamen Bekenntnis zu demokratischen Normen definiert werden.“ (Bauböck 1997, S. 195)

¹¹⁰ Zur Frage der *kulturellen Autonomie* vgl. auch Art. 27 des *Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte* vom 19. Dezember 1966. Nach Auffassung von Böning schließt Integration unter kulturellen Gesichtspunkten eine Dimension kultureller Autonomie ein (Böning 1994, S. 2 und S. 90).

¹¹¹ Von diesen Prämissen her sind Vorstellungen von einer als Maßstab für Integration fungierenden „*deutschen Leitkultur*“, wie sie von Friedrich Merz, dem Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag im Jahre 2000 in die Diskussion gebracht wurden, problematisch. Zum einen weil sie dem mit den Einwanderungsprozessen verbundenen sozialem Wandel kaum gerecht werden und sie zudem mit rechtlichen wie auch politischen Gesichtspunkten kaum vereinbar sind: „Die Tatsache, dass in Deutschland inzwischen viele ethnische Minderheiten leben, hat klare Konsequenzen: Das (sowieso längst überkommene) Ideal einer homogenen Gesellschaft ist ein für allemal passé. Es kann und darf auch nicht mehr als normativer Maßstab dienen. Genauer gesagt: Wenn wir uns offiziell als Einwanderungsgesellschaft definieren und Fremde als Mitbürger aufnehmen, müssen wir uns gemeinsam eine neue Normalität schaffen.“ (Preuß 2001, S. 13) Unter rechtlichen Gesichtspunkten kann nach Preuß ein Konzept einer einheitlichen Nationalkultur nicht zum verbindlichen Kanon gemacht werden, „ohne zugleich mit den zentralen

Unter diesen Voraussetzungen steht die *staatliche Integrationspolitik* vor einer schwierigen *Aufgabe*. Sie muss nämlich einerseits (im Sinne der Freiheit *von*) die kulturelle Entfaltung der Selbstbestimmung der Individuen und Gruppen überlassen, andererseits aber auch diese Entfaltung (im Sinne der Freiheit *zu*) „durch die Sicherstellung der grundlegenden Existenzbedingungen und Bildungsbedürfnisse im materiellen und immateriellen Sinn“ mittragen und fördern (Buser 1998, S. 26). Im Zentrum dieser komplexen „Konstellation von staatlicher Abstinenz (negativer Grundrechtsaspekt) und staatlicher Leistung (positiver Grundrechtsaspekt)“ (Buser) steht die Aufgabe, für Individuen und Gruppen (auf Seiten der Mehrheit und der Minderheiten) in *gleicher* Weise Möglichkeiten der kulturellen Selbstbestimmung, Entfaltung und Partizipation innerhalb demokratischer Rahmenbedingungen zu gewährleisten.¹¹² Unter Gesichtspunkten einer ‚kulturellen Demokratisierung‘ sollte ‚Politik‘ somit dazu beitragen, die kulturelle Selbstbestimmung, Entfaltung und Partizipation von Individuen und Gruppen zu ermöglichen, bestehende Ungleichheiten zwischen Mehrheits- und Minderheitenkulturen und Spannungen zwischen den Versprechen und der Realität der multikulturellen Gesellschaft abzubauen, Prozesse des kulturellen Austauschs zu fördern und Mechanismen der Regelung und Integration von Konflikten zur Verfügung zu stellen (vgl. Castles 1996, S. 270; Heintze 1998b, S. 23 f.). Zur Bewältigung dieser Aufgaben können die folgenden Elemente und Orientierungen einen Beitrag leisten:

Grundsätzlich sollte die „Einbeziehung“ der Zuwanderer in „*differenzempfindlicher*“ Weise erfolgen. Dies impliziert nach Habermas, dass die jeweiligen Einwanderungsgesellschaften von den Zuwanderern zwar deren Anpassung an die in der *politischen* Kultur verankerten Verfassungsprinzipien fordern können und müssen, aber nicht hinsichtlich des Bereichs der *kulturellen* Lebensweisen, Praktiken und Gewohnheiten, da eine „erzwungene Assimilation zugunsten der Selbstbehauptung einer im Lande dominierenden kulturellen Lebensform“ die kollektive Identität der Herkunftskultur der Einwanderer berühre und mit einer Missachtung der ethnisch-kulturellen Integrität dieser Bevölkerungsgruppe einhergehe. Demnach müsse „von Einwanderern nur die Bereitschaft erwartet werden, sich auf die politische Kultur ihrer neuen Heimat einzulassen, ohne deshalb die kulturelle Lebensform ihrer Herkunft aufgeben zu müssen.“ (Habermas 1993, S. 184; Habermas 1996, S. 172 ff.). Prozesse einer *kulturautonomen bzw. Binnenintegration* (vgl. Elwert 1984, S. 51 ff.) können durch *Politiken der Anerkennung* (Taylor) gefördert werden. Diese können und sollten darauf abzielen,

- die Existenz von ‚anderen‘ Kulturen auf dem jeweiligen Staatsgebiet nicht zu leugnen, sondern bewusst wahrzunehmen,
- die Angehörigen der Migrantengruppen vor einer Missachtung ihrer kulturellen und identitätsbildenden Lebensformen und Traditionen von Seiten der Mehrheitsgesellschaft zu schützen und ihnen den gleichen Respekt wie der Mehrheitskultur zukommen zu lassen,

Prinzipien des Grundgesetzes in Konflikt zu geraten.“ (Preuß 2001, S. 13) Unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten ist der Begriff der „deutschen Leitkultur“ nach dem ECRI-Bericht vor allem deswegen beunruhigend, weil er ein Konzept der deutschen Identität als homogene Gesellschaft und die Angst vor den Auswirkungen der Vielfalt auf die Kultur und die Identität spiegelt, die negativen Klischeevorstellungen von anderen Kulturen verstärkte, den Wert und den wichtigen Beitrag der Minderheiten außer Acht lasse und nicht anerkenne, dass die deutsche Identität mit anderen Identitätsformen als den traditionellen einhergehen könne (vgl. ECRI 2001, S. 5 und 23). Zur Diskussion über eine „deutsche Leitkultur“ vgl. auch Tibi 2001 und Oberndörfer 2001.

¹¹² Aufgrund der hier zugrunde gelegten *offenen* und *formalen* Prinzipien der kulturellen Selbstbestimmung, Entfaltung und Partizipation, die inhaltlich in unterschiedlicher Weise ausgefüllt werden können, ergeben sich für Individuen und Gruppen unterschiedliche Möglichkeiten für kulturelle Orientierungen, z.B. solche, die eher auf ‚Differenz‘ oder solche, die eher auf ‚Assimilation‘ gerichtet sind. Vgl. zu den im Bereich von Kultur, Religion und Sprache erforderlichen Integrationsmaßnahmen auch insgesamt Coussey 2000, S. 25 ff.

- den Migranten(-gruppen) Möglichkeiten autonomer Entscheidungen über die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung ihrer jeweiligen kulturellen Lebensformen zu sichern¹¹³ und
- unterschiedliche Kulturen und somit auch die Kulturen der Einwanderungsminderheiten nicht nur in der ‚privaten‘ bzw. ‚persönlichen‘ Sphäre, sondern darüber hinaus auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zur Geltung kommen zu lassen.¹¹⁴

Diese relativ allgemeinen Gesichtspunkte können in der folgenden Weise *konkretisiert* werden:

Im Bereich der *sprachlichen Kommunikation* stellt sich vor dem Hintergrund der in der gesellschaftlichen Realität bestehenden Tendenzen zur sprachlichen Pluralität vor allem die „Frage, wie sich Einwanderungsgesellschaften sprachlich konstituieren“ (Gogolin 1994, S. 482). Bei der Beantwortung dieser Frage besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass die gemeinsame Sprache, in der Bundesrepublik also die deutsche Sprache „eine Schlüsselqualifikation für die Teilhabe an der Gesellschaft“ darstellt (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001, S. 5; vgl. ähnlich Bauböck 1997, S. 195 f. und Oberndörfer 2001b, S. 23 f.). Daraus ergibt sich für die Aufnahmegesellschaften grundsätzlich die (noch einzulösende) Verpflichtung, den Einwanderern in ausreichendem Maße und differenzierter Weise Gelegenheiten zu bieten, diese sprachlichen Fertigkeiten zu erwerben.¹¹⁵

Kontroversen bestehen vor allem hinsichtlich der Frage des Umgangs mit Mehrsprachigkeit von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien an deutschen Schulen sowie der Frage, welche Position und welchen Stellenwert Minderheitssprachen im Verhältnis zur Mehrheitsprache, die für allochthone Schüler ihre zweite oder dritte Sprache ist, haben (sollen).¹¹⁶

¹¹³ Vgl. dazu das Prinzip der ‚Wahlfreiheit‘ in der Integrationspolitik Schwedens (Westin 2000, S. 18 ff.).

¹¹⁴ Vgl. dazu auch Touraine 1994, S. 261 ff. In kritischer Abgrenzung von einer „Politik der formalen Gleichheit, der strikten kulturellen Neutralität gegenüber allen Individuen und ihren kulturellen Bindungen“ plädiert Preuß in Anlehnung an Überlegungen des kanadischen Philosophen Charles Taylor für eine „Politik der Anerkennung“: „Sie schätzt den Eigenwert kultureller Differenzen und schützt die darauf gestützte Behauptung von Identität – einer Identität, die auch von Gruppen geprägt wird.“ (Preuß 2001, S. 13; vgl. ähnlich Fijalkowski 2000, S. 384 und Krüger-Potratz 2001, S. 39 f.) Von der EU-Kommission werden in jüngsten Stellungnahmen die „Vorzüge der Einwanderung und der kulturellen Vielfalt“ betont und für eine „Anerkennung und Akzeptanz von kulturellen Unterschieden innerhalb eines klar abgesteckten Rahmens von Rechten und Pflichten“ plädiert (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 5 und S. 21; vgl. ähnliche Positionen für den Europarat bei Coussey 2000, S. 25 ff.). In der *Praxis* sind Elemente dieses Politiktypus am ehesten im Rahmen der in den Niederlanden vorherrschenden *Minderheitenpolitik* und der für Großbritannien charakteristischen *race-relations*-Politik entwickelt worden (vgl. Schulte 2000c, S. 170 ff.). Zu den positiven und problematischen Elementen dieses Politiktyps vgl. auch Fijalkowski 1997, S. 159 f. und Melotti 1992, S. 455 ff. Zu den Herausforderungen, die der Multikulturalismus und Politiken der Anerkennung für die Demokratie beinhalten, vgl. auch Greblo 2000, S. 178 f. und Kymlicka 1999.

¹¹⁵ Bauböck (1997, S. 196) verweist in diesem Zusammenhang auf die Defizite, die vor dem Hintergrund früherer Gastarbeiterpolitiken auch heute noch bestehen, und auf den daraus resultierenden großen Nachholbedarf. Vgl. dazu auch Kapitel 3 Artikel 1 und die entsprechenden amtlichen Begründungen des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfes eines Zuwanderungsgesetzes (Bundesrat 2001). Oberndörfer weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Erwerb von Sprachkenntnissen von Zuwanderern „durch Lernzwang (z.B. durch Sprachprüfungen bei Einbürgerungen oder durch den Entzug von Privilegien (etwa der Sozialhilfe wie in den Niederlanden) (...) rechtlich fragwürdig und wenig erfolgreich (sind).“ (Oberndörfer 2001b, S. 24)

¹¹⁶ Alexy (1994, S. 190 f.) weist darauf hin, dass Sprachstreitigkeiten häufig im Mittelpunkt von Minderheitenkonflikten stehen. Dies sei nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass Sprache nicht selten als Macht- und Herrschaftsmittel benutzt werde. Im Extremfall werde die Minderheitensprache verboten; unterhalb dieser Schwelle gebe es eine Vielzahl von Nadelstichen, die sich gegen die unzureichende Beherrschung der Landes- bzw. Amtssprache durch die jeweilige Minderheit richteten und von Diskriminierungen am Arbeitsplatz bis zu Benachteiligungen im Rechtsverkehr reichten. Im Hinblick auf das Verhältnis von Mehrheits- und Minderheitensprachen vertritt Alexy (ähnlich wie Heckmann 1994) die Auffassung, dass eine offene Gesellschaft aus Gründen der dynamischen Integration nicht auf eine gemeinsame Sprache verzichten könne und von daher gezielte Bemühungen unternommen werden müssten, den Zuwanderern die deutsche Sprache zu vermitteln, vor allem auch um Benachteiligungen im Gesellschaftsleben zu

In der *vorherrschenden Sprachpolitik* haben Minderheitssprachen im allgemeinen keine große Bedeutung. Ziel von Minderheitensprachpolitik ist in der Regel die Assimilation oder Anpassung, auch wenn diese über Integrationsrhetoriken oder Transitionsmodelle erreicht wird.¹¹⁷ Obwohl in verschiedenen europäischen Ländern (z.B. in den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland) die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitssprachen mittlerweile zur kulturellen Anerkennung von autochthonen regionalen Minderheitssprachen geführt hat, geht gleichwohl „ein bedeutender Teil der gegenwärtigen sprachpolitischen Auseinandersetzung mit den Fragen der Mehrsprachigkeit mehr oder minder von der Selbstverständlichkeit der Einsprachigkeit und nicht von der Selbstverständlichkeit der Mehrsprachigkeit aus (.).“ (Kroon 1998, S. 51) Dies führt dazu, dass die sprachlichen Potentiale und Kompetenzen, die bei einer erheblichen Anzahl von Migrant*innenkindern vorhanden sind, z.B. im Rahmen von Sprach- und ‚sprachunabhängigen‘ Intelligenztests entweder übersehen und ignoriert oder nur als ‚Defizit‘ und ‚Problem‘ wahrgenommen und keine oder nur unzureichende Möglichkeiten der Förderung und Weiterentwicklung eingeräumt werden.¹¹⁸

Demgegenüber plädieren andere Positionen für eine bewusste *Wahrnehmung, Wertschätzung, Anerkennung und Förderung von Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit* und damit für einen *grundlegenden Perspektivenwechsel im deutschen Bildungssystem*.¹¹⁹ Dabei wird Bezug genommen insbesondere auf Gesichtspunkte, die sich zum einen auf die individuelle Lage von Kindern aus zugewanderten Familien beziehen, die zum anderen aber auch sprachliche Veränderungen in der Einwanderungsgesellschaft betreffen, an denen Migrant*innen ebenso Anteil haben wie altansässige Menschen. Plädiert wird insbesondere dafür, „der ‚Ignoranz‘ bezüglich der Sprachenvielfalt an den Schulen eine bewusste ‚Wertschätzung‘ gegenüberzustellen“, und einen Unterricht zu entwickeln, „der – absolut randständig im deutschen Schulwesen und erbarmungswürdig ausgestattet – zugewanderten Kindern das Lernen ihrer Muttersprache ermöglichen soll. Sie sollen nicht nur im Deutschen, sondern auch in der von der Familie außerdem gepflegten Sprache lesen und schreiben lernen.“ (Gogolin 2000, S. 30 f.) Im Zentrum steht von daher die Forderung nach Aufgreifen und Förderung der sprachlichen Pluralität in der

verhindern. Daneben sprächen gute Gründe dafür, die Muttersprache im Schulunterricht angemessen zu berücksichtigen.

¹¹⁷ Vgl. Kroon 1998, S. 48 f. mit Überlegungen zu unterschiedlichen Möglichkeiten und Ausprägungen, die die Auseinandersetzung einer nationalen Sprachpolitik mit ethnischen Minderheitensprachen annehmen kann, und zu unterschiedlichen Themenbereichen der Sprachpolitik in mehrsprachigen Einwanderungsgesellschaften (vgl. auch Spiewak 2000, S. 37).

¹¹⁸ Vgl. Szablewski-Cavus 1998, S. 349 ff. Vgl. dazu auch die folgende Kritik an „Einseitigkeiten“ des in Deutschland herrschenden Diskurses über das Verhältnis von Sprache und Integration: „Im Mittelpunkt der öffentlichen Äußerungen über Sprache und Integration steht stets die deutsche Sprache, und die herrschende Denkfigur ist die, dass Deutsch zu können die Voraussetzung für Integration in Deutschland sei. Hierin sind sich die unterschiedlichen Stimmen aus Wissenschaft, Politik und pädagogischer Praxis in ungewöhnlicher Weise einig (...) Diese Einmütigkeit versteckt jedoch einige Probleme, welche sich an den Einseitigkeiten des Diskurses ablesen lassen, d.h. an dem, was nicht oder nur selten angesprochen wird. Einseitig ist es, vom Deutschen zu reden, die anderen Sprachen der Zuwanderer aber zu ignorieren oder nur als Hindernisse für das Deutschlernen darzustellen; das begünstigt ein nationalistisches Denken über die Sprache. Einseitig ist es auch, die Abhängigkeit der Integration von den Deutschkenntnissen zu betonen, die Abhängigkeit des Deutscherwerbs von Integrationserfahrungen aber zu verschwiegen; das begünstigt ein voluntaristisches Denken über den Spracherwerb, als ob es nur darauf ankäme, dass die Zuwanderer genug Lernwilligkeit aufbrächten, während man ihre Wohnsituation, ihre Beschäftigungssituation, ihre Bildungssituation nicht in Rechnung stellen bräuchte. Einseitig ist es schließlich, öffentlich Appelle zum Deutschlernen an die Zuwanderer zu richten, ohne dies mit der Frage an die Verantwortlichen nach Art und Umfang der Deutschlernangebote zu verbinden, die dabei helfen sollen; das begünstigt eine Denk- und Handlungsweise, wonach öffentliches Reden und institutionelles Handeln nicht miteinander übereinstimmen brauchen.“ (Reich 2001, S. 41 f.)

¹¹⁹ Vgl. dazu Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001; Kroon 1998; Gogolin 1995 und 2000; Interkulturell 1998; Krüger-Potratz 2001; Baumann 2001; Reich 2001; Spiewak 2000; Szablewski-Cavus 1998.

schulischen sprachlichen Bildung und nach Gewährleistung einer Sprachausbildung auch in den Sprachen der Minderheiten.

Im *religiösen* Bereich ist in der Bundesrepublik im Rahmen einer auf eine demokratische Integration abzielenden ‚Politik der Anerkennung‘ die Frage der „Gleichstellung und Gleichbehandlung der Muslime gegenüber den bereits etablierten Religionsgemeinschaften im Bereich der allgemeinbildenden Schulen“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“) von zentraler Bedeutung. Bislang gibt es in den Bundesländern unterschiedliche Vorschläge und Vorgehensweisen hinsichtlich der Frage, „ob und ggf. in welcher Form muslimische Schüler an öffentlichen Schulen in ihrer Religion unterrichtet werden können“ (Muckel 2001, S. 58). Eine religiöse Unterweisung in Form einer ‚Islamkunde‘ an öffentlichen Schulen ist nach Muckel unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zwar bedenklich¹²⁰, aber für eine Übergangszeit dennoch hinnehmbar¹²¹. Diese würde dann enden, „wenn es dem Islam in Deutschland gelungen sein wird, in größerem Maße Religionsgemeinschaften zu bilden, die in Zusammenarbeit mit dem Staat den regulären Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG gestalten können.“ (Muckel 2001, S. 64) Unter dieser Voraussetzung sei die Einführung und Erteilung eines regulären islamischen Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG, also in Form eines bekenntnisgebundenen und ordentlichen Lehrfaches unter staatlicher Aufsicht unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geboten. Zudem sei er unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten positiv zu beurteilen, da ein derartiger Unterricht zwar „kein Allheilmittel auf dem Weg zu einer größeren Integration der in Deutschland lebenden Muslime ausländischer Herkunft“ sei, gleichwohl diesen Prozess fördern würde, da damit den religiösen Bedürfnissen der Muslime in größerem Maße Rechnung getragen werde als dies bisher geschehen sei.¹²²

Prozesse der soziokulturellen Entfaltung und kultur-autonomen Integration können in den Ländern, in denen nationale, religiöse, sprachliche, ethnische oder Einwanderungsminderheiten existieren, zusätzlich durch einen besonderen *Minderheitenschutz* abgesichert und verbessert werden.¹²³ Die entsprechenden Bestimmungen sollten zum einen vor einer (staatlichen) Zwangsassimilation schützen, zum anderen aber auch Fördermaßnahmen im sozio-kulturellen Bereich umfassen und nicht nur für Angehörige ‚alter‘ bzw. nationaler Minderheiten, sondern nach einer gewissen ‚Stabilisierung‘ des Aufenthaltes auch für die Angehörigen ‚neuer‘ ethnischer Minderheiten (unabhängig von deren

¹²⁰ Muckel verweist hier insbesondere auf eine mögliche Gefährdung erstens des Prinzips der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates und zweitens der negativen Religionsfreiheit muslimischer Schüler und ihrer Eltern (vgl. Muckel 2001, S. 63 f.).

¹²¹ Muckel nennt als verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, die für eine Islamkunde an öffentlichen Schulen sprechen, die Religionsfreiheit der Schüler aus Art. 4 GG, den staatliche Bildungsauftrag aus Art. 7 Abs. 1 GG sowie das Elternrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG (vgl. Muckel 2001, S. 64).

¹²² Vgl. dazu auch die ähnliche Einschätzung und Empfehlung der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ 2001a, S. 236 f. Zu den Problemen, die im Hinblick auf die Stellung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentlichem Lehrfach (gegenwärtig noch) bestehen, vgl. Muckel 2001, S. 58 ff.

¹²³ Vgl. zur näheren Begründung und zu Unterschieden gegenüber anderen Positionen Schulte 1998a, S. 42 f. und insgesamt zur Diskussion über einen „modernen Minderheitenschutz“ Heintze 1998a. Häberle bezeichnet den Minderheitenschutz als ein „substantielles Element“ des Verfassungsstaates und der „europäischen Rechtskultur“. Der Minderheitenschutz sei „eine Ausprägung der Menschenwürde, der Grundrechte überhaupt“ (Häberle 1997, S. 139 f. und S. 313 ff.). Nach Buser hat eine (Minderheiten-)Schutzgarantie „die Funktion einer Sicherung von konkret normierten Einzelansprüchen, die aufgrund verstärkter Schutzbedürfnisse spezieller Aufmerksamkeit und expliziter Aufnahme in den Verfassungstext bedürfen.“ Bei einem derartigen Schutz, z.B. des Anliegens von Flüchtlingen, in ihrer ursprünglichen Kultur gefördert zu werden, würden sich „Abwehrrechte (Schutz vor undifferenzierter Assimilierung an die Kultur des Aufenthaltstaates) und Teilhaberechte (Anspruch auf Verbreitung und Sichtbarmachung der ‚mitgebrachten‘ Kultur im Aufenthaltsstaat)“ verbinden (Buser 1998, S. 27 f.). Demgegenüber wendet sich Preuß im Rahmen seines Plädoyers für eine „Politik der Anerkennung“ gegen eine damit einhergehende „Garantie von Gruppenrechten nach dem Vorbild des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes“ (Preuß 2001, S. 13).

Staatsangehörigkeit) gelten.¹²⁴ Dies sollte nicht als „Artenschutz“ verstanden werden, sondern den Angehörigen der Minderheitengruppen die gleichberechtigte „Chance“ sichern, die jeweils eigene Kultur und Identität zu erhalten und/oder weiter zu entwickeln.¹²⁵ Da die moderne Demokratie auf einer individualistischen Konzeption von Gesellschaft und Staat basiert, muss allerdings den einzelnen Individuen die Entscheidung vorbehalten sein, ob sie sich den jeweiligen Minderheiten zurechnen (lassen) wollen oder nicht.

Maßnahmen zur Anerkennung der Minderheitenkulturen und zur Ermöglichung einer kulturautonomen Integration sollten im Rahmen demokratisch orientierter Integrationspolitik ergänzt werden durch Maßnahmen, die *interkulturelle Orientierungen* fördern. Unter *partizipatorischen* Gesichtspunkten erfordert dies, dass die Kulturen der Einwanderungsminderheiten in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen angemessen(er) und unverkürzt(er) als bisher zur Entfaltung kommen können. Dies impliziert auch, dass die verschiedenen kulturellen Bereiche für die Angehörigen der zugewanderten Gruppen offen stehen und diese bei der Besetzung von beruflichen Positionen dem Gleichheitsgrundsatz und dem Diskriminierungsverbot entsprechend beteiligt werden müssen. Auf dieser Grundlage können dann unter *inhaltlichen* Gesichtspunkten inter- und intra-kulturelle Prozesse erfolgen, die auf Begegnung, Austausch und Verstehen, aber auch auf Selbstreflexion sowie wechselseitige Kritik und Beurteilung gerichtet sind.¹²⁶ Dies

¹²⁴ Vgl. dazu auf der völkerrechtlichen Ebene den Überblick bei Oeter 1994 sowie den bereits genannten Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 und die UN-Minderheitendeklaration vom 18.12.1992 („Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören“, in: Menschenrechte 1998, S. 98 ff.). Diese Erklärung stellt nach Heintze einen Beitrag zur Interpretation der Pflichtenlage aus Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes dar und begründet darüber hinaus „eigenständige – politische – Verpflichtungen der Staaten. Sie geht insofern über Art. 27 des Menschenrechtspaktes hinaus, als die Staaten aufgefordert werden, günstige Bedingungen zu schaffen, um Minderheiten die Äußerung ihrer Eigenheiten und die Entwicklung ihrer Kultur, Sprache, Religion, Tradition und Bräuche zu ermöglichen (...) Des weiteren wird Staaten auferlegt, geeignete Möglichkeiten zum Erlernen der Muttersprachen zu schaffen und Wissen über die Gesellschaft als Ganzes zu sammeln, da die Behauptungs- und Lebensfähigkeit einer Minderheit in besonderem Maße von diesen Kenntnissen abhängen. Letztlich bedeuten diese Festlegungen, dass die Notwendigkeit von Fördermaßnahmen für Minderheiten grundsätzlich akzeptiert wird.“ (Heintze 1998b, S. 40) Die Bundesrepublik Deutschland hat zwar dieser Erklärung zugestimmt, vertritt aber gleichzeitig die Auffassung, dass Minderheitenangehörige nur Personen eigener Staatsangehörigkeit mit einem langen Aufenthalt im Staat sein können. Damit wurden die aus der UN-Minderheitendeklaration resultierenden politischen Verpflichtungen dahingehend eingeschränkt, „dass die neuen Minderheiten (zum Beispiel die Türken in Deutschland) ausgegrenzt wurden.“ (Heintze 1998b, S. 39 f.) Eine ähnliche Problematik besteht hinsichtlich der auch von Deutschland ratifizierten Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1.2.1995, die am 1.2.1998 in Kraft getreten ist. Vgl. den Text dieser Konvention in Menschenrechte 1998, S. 289 ff. sowie die Vorbehalte Hailbronners, der für eine strikte Beschränkung der Schutzverpflichtungen auf traditionelle nationale Minderheiten plädiert und sich gegen eine potentielle Ausweitung dieser Verpflichtungen auf eingebürgerte Zuwanderer wendet (Hailbronner 1999, S. 14; vgl. die in dieser Hinsicht ähnliche Argumentation von Alexy 1994). Demgegenüber ist es nach Fijalkowskis Auffassung für die öffentliche – und von der öffentlichen Gewalt ausdrücklich gegen Diskriminierung geschützte – Anerkennung des Rechts auf Forterhaltung und Pflege der Besonderheiten der ethnisch-kulturellen Minderheiten, die auf die Herstellung eines Status öffentlicher Gleichberechtigung gerichtet sei, „gleichgültig, ob es sich um alteingesessene Bevölkerungsgruppen handelt (...), oder ob es sich um neuzugewanderte Gruppen aus Gesellschaften heterogener Kultur handelt.“ (Fijalkowski 2000, S. 384)

¹²⁵ Habermas 1993, S. 172. Vgl. dazu auch das Plädoyer von Häberle für die Respektierung und Förderung eines kulturellen Pluralismus von Minderheiten im Rahmen einer „kulturellen Demokratie“ (Häberle 1997, S. 316) Ob Angehörige der Minderheiten eher auf der Pflege ihrer Eigenheiten beharren oder eher zur Assimilierung tendieren, kann letztlich nur durch sie selbst entschieden werden (vgl. Heintze 1998b, S. 24).

¹²⁶ Hegemann versteht die dafür erforderliche „*interkulturelle Kompetenz*“ als „Fähigkeit, mit Menschen eines fremden kulturellen Hintergrunds kommunizieren zu können, dazu gehört:
- sich über den kulturellen Hintergrund anderer kundig machen zu können,
- sich über den kulturellen Hintergrund des eigenen Handelns klarer zu werden,
- sich der Relativität von Werten bewusst zu sein,
- Stereotypen nicht zu erliegen,
- sich verbal und nonverbal für beide Kulturen akzeptabel ausdrücken zu können,
- mit Menschen unterschiedlicher Kulturen gemeinsame Realitäten und Lösungen finden zu können,
- mit Dolmetschern arbeiten zu können.“ (Hegemann 2001, S. 205)
Zu Möglichkeiten und Grenzen eines interkulturellen Dialogs nach dem 11. September 2001 vgl. Hoffmann/Schoeller 2001. Zu interkulturellen Kompetenzen und Lernprozessen vgl. auch unten die Überlegungen zum politischen und interkulturellem Lernen.

kann wiederum den Abbau ethnozentristischer, fremdenfeindlicher bzw. (kultur-)rassistischer Einstellungen und Verhaltensweisen begünstigen.

2.6 Antidiskriminierungsmaßnahmen als Bestandteil einer auf mehr Freiheit und Gleichheit gerichteten Integrationspolitik

Für Integrationspolitiken, die auf mehr Freiheit und Gleichheit gerichtet sind, haben Antidiskriminierungsmaßnahmen eine zentrale Bedeutung. Bei ‚Diskriminierung‘ handelt es sich um Ungleichbehandlungen, die Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widersprechen und eine Benachteiligung bzw. Bevorzugung zum Ziel oder zur Folge haben.¹²⁷ Derartige Diskriminierungen können unmittelbarer und mittelbarer Art und von unterschiedlicher Intensität sein.¹²⁸ Ermöglicht werden sie grundsätzlich dadurch, dass zwischen deren Urheber und Objekt ein Machtungleichgewicht besteht (Wollenschläger 1994, S. 10). Dabei kann es sich um eine staatliche oder eine gesellschaftliche Machtposition handeln. Von daher ist zu unterscheiden zwischen einer *institutionellen* bzw. *staatlichen* Diskriminierung, der rechtliche Normen oder Aktivitäten staatlicher Einrichtungen zugrunde liegen, und einer *gesellschaftlichen* bzw. *privaten* Diskriminierung, die von Einzelpersonen und/oder sozialen Gruppen getragen wird.¹²⁹

Verpflichtungen zu Antidiskriminierungsmaßnahmen ergeben sich für staatliche Institutionen zum einen aus (integrations-)politischen Gesichtspunkten (vgl. Böhning 1995, S. IV), vor allem aber aus Normen des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts. Der Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot, die dort verankert sind, enthalten eine Verpflichtung staatlicher Gewalt zum einen zur *Unterlassung* sachlich nicht (mehr) gerechtfertigter Ungleichbehandlungen, zum anderen zur *Unterbindung* von Formen und Mechanismen gesellschaftlicher Diskriminierung.¹³⁰ Grundsätzlich geht es dabei vor allem darum,

¹²⁷ Vgl. Rittstieg/Rowe 1992, S. 60 ff. Nach der Definition, die in Art.1 Abs.1. des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung enthalten ist, umfasst der Begriff der *Rassendiskriminierung* (auch *ethnische Diskriminierung* genannt) "jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird."

¹²⁸ Zur Unterscheidung von ‚unmittelbarer‘ und ‚mittelbarer‘ *Diskriminierung* vgl. die Begriffsbestimmung, die in Art. 2 Abs. 1 und 2 der *Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft* vom 29. Juni 2000 formuliert wird (ABl. L 180/22 vom 19.7.2000 und EU-Arbeitsrecht 2001, S. 183 ff.).

¹²⁹ Vgl. Zegers de Beijl 1995 und 1997; Schulte 2000c; Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1997, S. 107 ff. und 2000, S. 70 ff.; Nickel 1999; Coussey 2000, S. 13 f.; Kürsat-Ahlers 2001. Als unterschiedliche Kategorien diskriminierender und fremdenfeindlicher Praktiken nennt Hailbronner drei Typen, nämlich „staatliche Handlungen jedweder Form, also staatliche Gesetzgebung und Verwaltungspraxis in ihrem Verhältnis zum Bürger“, „private Diskriminierung“ und „strafbare Handlungen, bei denen aus fremdenfeindlichen oder rassendiskriminierenden Gründen Rechtsgüter anderer Personen verletzt werden“ (Hailbronner 2001, S. 255).

¹³⁰ Auf der *völkerrechtlichen* Ebene gibt es eine Vielzahl internationaler Abkommen und Verträge, die Diskriminierungsverbote enthalten (vgl. Banton 1996; Niessen 1994). So hat nach Art. 2 Abs. 1 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* jeder Mensch „Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen (hat).“ Besondere Bedeutung für Antidiskriminierungsmaßnahmen hat die bereits genannte *Rassendiskriminierungskonvention* vom 7. März 1966. Nach Art. 2 Abs. 1 dieses Abkommens besteht eine allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten, "mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen." Diese Verpflichtung bezieht sich auf die Sicherstellung des Verbots der Rassendiskriminierung zum einen im Verhältnis der Staatsgewalt zum Bürger, zum anderen im Bereich der Privatrechtsbeziehungen und soll, falls es die Umstände erfordern, durch geeignete gesetzliche Vorschriften

- die im Völker-, Europa- und Verfassungsrecht verankerten Diskriminierungsverbote durch einfachgesetzliche Bestimmungen zu ergänzen, die die Formen sowohl der direkten als auch der indirekten Diskriminierung erfassen und auf Privatpersonen unmittelbar und mittelbar wirken;
- im zivilrechtlichen Bereich Ansprüche auf Unterlassung, Schadensersatz und Genugtuung bei diskriminierenden Handlungen in den Bereichen Verkauf und gewerbliche Vermietung von Wohnungen, Ausbildung und Beruf sowie Warenverkauf und öffentliche Dienstleistungen aller Art (Ladengeschäfte, Gastwirtschaften, Diskotheken, Hotels, Banken, Versicherungen) zu gewährleisten,
- die Schwierigkeiten des Nachweises von Diskriminierungen dadurch zu vermindern, dass die Beweislast unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur dem Objekt, sondern auch dem jeweiligen Träger der Ungleichbehandlung auferlegt wird und zudem statistische Informationen sowie Testmethoden als Beweismittel zugelassen werden,
- wirksame Vorkehrungen zur Ermöglichung der Durchsetzung der rechtlichen Ansprüche der Opfer zu schaffen,
- Lösungen in konkreten Diskriminierungsfällen nicht ausschließlich auf gerichtlichem Wege, sondern auch durch Vermittlung oder Schlichtung zu ermöglichen,
- strafrechtliche Normen bei der Verfolgung von ausländerfeindlichen und rassistischen Übergriffen, Gewaltakten und Propaganda konsequenter umzusetzen und gegebenenfalls zu verschärfen,
- antirassistischen Vereinigungen Möglichkeiten einzuräumen, Untersuchungen durchzuführen und bei Prozessen als Nebenkläger aufzutreten,
- die Durchführung ‚positiver‘ Maßnahmen zu ermöglichen und
- Diskriminierungsfälle von amtlichen Stellen systematisch zu erfassen, auszuwerten und zu veröffentlichen.¹³¹

Den genannten Gesichtspunkten ist die Integrationspolitik in der *Bundesrepublik* bisher nur partiell nachgekommen. In positiver Hinsicht gehören dazu die Ratifizierung bestehender völker- und europarechtlicher Vertragswerke zum Schutz der Menschenrechte, die verfassungsrechtliche Verankerung des Gleichheitsgrundsatzes und Diskriminierungsverbots und von grundsätzlichen Wertentscheidungen, zu denen insbesondere die Grundrechte gehören, sowie der mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrecht verbundene Abbau gesetzlich verankerter Ungleichbehandlung. Das Diskriminierungsverbot erfasst im geltenden Recht vor allem die direkte, weniger die indirekte Diskriminierung. Im Strafrecht gibt es insbesondere den Tatbestand der Volksverhetzung, der sich spezifisch gegen den Rassismus richtet und besonders schwere Ausprägungen von Diskrimi-

gewährleistet werden. Im *Europa-Recht* ist (neben den Bestimmungen im *Amsterdamer Vertrag*, vgl. unten) ein Diskriminierungsverbot in Art. 14 der *Europäischen Menschenrechtskonvention* verankert. In der *EU-Charta der Grundrechte* werden der Gleichheitsgrundsatz in Art. 20 und Diskriminierungsverbote in Art. 21 formuliert. Darüber hinaus sind Diskriminierungsverbote in den *Verfassungen* der einzelnen Staaten (z.B. in Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 3 der italienischen Verfassung) verankert. Diese binden die Staatsgewalt in allen ihren hoheitlichen Erscheinungsformen unmittelbar, geben eine Rechtsweggarantie im Falle von Normverletzungen und haben auch gewisse Bedeutung für den Bereich der Privatrechtsbeziehungen, wobei eine Konkretisierung dieser ‚Drittwirkung‘ vor allem durch den Gesetzgeber, aber auch durch die Rechtsprechung erfolgen muss. Zu rechtlichen Maßnahmen in einzelnen europäischen Ländern vgl. Forbes/Mead 1992 und ECRI 1998. Nach Bauböck muss Einwanderungs- und Integrationspolitik das Anwachsen rassistischer Einstellungen und Verhaltensweisen bekämpfen, „indem sie Immigranten als Mitglieder der aufnehmenden Gesellschaften behandelt, denen in allen Bereichen des sozialen Lebens gleicher Schutz und gleicher Respekt gebührt wie Einheimischen.“ (Bauböck 1997, S. 199)

¹³¹ Zu der im europäischen Vergleich am weitesten fortgeschrittenen Gesetzgebung im Vereinigten Königreich vgl. Davy/Cinar 2001b, S. 848 ff.

nierungen unter Strafe stellt (§ 130 Strafgesetzbuch).¹³² Zusätzlich zu diesen strafrechtlichen Vorschriften sind Arbeitgeber und Betriebsrat durch § 75 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz und entsprechende Regelungen im Personalvertretungsgesetz dazu verpflichtet, darüber zu wachen, „dass alle im Betrieb tätigen Personen nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit behandelt werden, insbesondere, dass jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts unterbleibt. Sie haben darauf zu achten, dass Arbeitnehmer nicht wegen Überschreitung bestimmter Altersstufen benachteiligt werden.“

Nach § 75 Abs. 2 BetrVG haben Arbeitgeber und Betriebsrat zudem „die freie Entfaltung der Persönlichkeit der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer zu schützen und zu fördern.“ Im Rahmen der im Verlauf des Jahres 2001 erfolgten Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes wurden die allgemeinen Aufgaben des Betriebsrates, zu denen bisher schon die Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer gehörte, um die Möglichkeit erweitert, Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb zu beantragen (§ 80 Abs. 1 Nr. 7). Zudem können nunmehr in dem Bereich, der durch freiwillige Betriebsvereinbarungen geregelt werden kann, „Maßnahmen zur Integration ausländischer Arbeitnehmer sowie zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb“ durchgeführt werden (§ 88 Nr. 4 Betriebsverfassungsgesetz).¹³³

Unter Gesichtspunkten einer auf mehr Freiheit und Gleichheit gerichteten Integrationspolitik bestehen andererseits allerdings noch erhebliche *Defizite* (vgl. Fijalkowski 1997, S. 162 ff.).¹³⁴ *Handlungsbedarf* besteht zum einen im Bereich *rechtlich normierter Ungleichbehandlungen von Ausländern*. Dazu zählen insbesondere die rechtlichen Bestimmungen, die im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung (außerhalb des speziellen Ausländergesetzes) sachlich nicht (mehr) legitimierbare Ungleichbehandlungen von ‚Ausländern‘ beinhalten und/oder im Widerspruch zu Grundrechten und internationalen Konventionen stehen, durch die Migranten in besonderer Weise geschützt werden. Notwendig erscheint hier eine systematische und umfassende Überprüfung sowie (gegebenenfalls) Änderung derjenigen Normen, die sich für ‚Inländer mit ausländischer Staatsangehörigkeit‘ diskriminierend auswirken.¹³⁵

Darüber hinaus sind verstärkte Bemühungen um den Abbau von *Diskriminierungen und Übergriffe durch Behörden und deren Bedienstete* erforderlich. Zu derartigen Diskrimi-

¹³² Zusätzliche Möglichkeiten, gegen rassistisch motivierte Taten vorzugehen, ergeben sich aus allgemeinen strafrechtlichen Tatbeständen (z.B. Beleidigung und Körperverletzung), einzelnen Bestimmungen des Ordnungswidrigkeitenrechts und des Zivilrechts und Tatbeständen des politischen Strafrechts und dem Grundsatz der ‚streitbaren Demokratie‘ (vgl. Nickel 1999, S. 114 ff.; Wassermann 1993).

¹³³ Der Text des ab 28.7.2001 geltenden Betriebsverfassungsgesetzes ist abgedruckt in BGBl. I S. 2518 und in Arbeitsgesetze 2002, S. 561 ff.

¹³⁴ Zu den Defiziten, die in dieser Hinsicht unter materiell- und verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten bestehen, vgl. Nickel 1999, S. 128 sowie den für den Europarat von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz erstellten „Zweiten Bericht über Deutschland“ (ECRI 2001, S. 5). Zur Notwendigkeit und zum Stand von Antidiskriminierungsmaßnahmen in der Bundesrepublik vgl. auch Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 71.

¹³⁵ Zur Relevanz einer derartigen ‚Normbereinigung‘ für ein Antidiskriminierungsgesetz vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 72 und Franz 1994. Zu rechtlichen Normen, die in dieser Hinsicht problematisch sind und sich integrationserschwerend auswirken, gehören insbesondere einschränkende Sonderregelungen für im Inland sich legal aufhaltende Ausländer auf dem Gebiet des Zugangs zum Arbeitsmarkt, zu Beruf und Ausbildung und zu Sozialleistungen (vgl. Enquete-Kommission 1998, S. 409; Hanesch u.a. 2000, S. 451; Bauböck 1997, S. 190; Fijalkowski 1997, S. 161). Zu problematischen Auswirkungen bestimmter rechtlicher Normen auf die Lebenssituation von Asylbewerbern und Flüchtlingen vgl. Enquete-Kommission 1998, S. 420, Betscheider 1995, S. 160 f. und Robbers 1994, S. 416.

nierungen gehören z.B. Misshandlungen an Ausländern oder „ausländisch aussehenden“ Deutschen durch Polizeibeamte sowie Missachtungen ihrer Rechte als Häftlinge im Polizeigewahrsam, bei denen nicht selten diskriminierende fremdenfeindliche oder rassistische Motive eine Rolle spielen (vgl. Nickel 1996, S. 72 ff.; Polizei-Führungsakademie 1996; Heuer 2000).

Was die *Unterbindung von Diskriminierungen (auch) von Migranten von Seiten der Gesellschaft* betrifft, so sind auch hier unter Demokratie- und Integrationsgesichtspunkten zusätzliche Maßnahmen erforderlich (vgl. Robbers 1994, S. 397 f.). Dies betrifft zum einen die Bekämpfung von *offenen und aggressiven Diskriminierungen durch rechtsextremistisch, ausländerfeindlich und rassistisch orientierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge*. Diese haben in dem vergangenen Jahrzehnt ein beträchtliches Ausmaß erreicht.¹³⁶ Zusätzlich sind in dieser Hinsicht Formen und Mechanismen der ‚*alltäglichen*‘ gesellschaftlichen Diskriminierung von Bedeutung. Dazu gehören insbesondere Benachteiligungen, die von Personen oder Gruppen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen, z.B. aufgrund der Verfügung und des öffentlichen Angebots bzw. des Verkaufs von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten.¹³⁷ Um den Schutz vor Diskriminierung von Migranten aufgrund ethnischer Zugehörigkeit zu verbessern, sind von Experten und gesellschaftlichen Gruppen – auch unter Berücksichtigung von Antidiskriminierungsmaßnahmen in anderen Ländern und auf internationaler Ebene – Vorschläge für Maßnahmen entwickelt worden, die nicht zuletzt den oben genannten Gesichtspunkten und Erfordernissen gerecht werden sollen.¹³⁸

Auch auf der Ebene der *Europäischen Union* sind seit einigen Jahren Vorschläge und Ansätze entwickelt worden, die darauf abzielen, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Intoleranz wirksam(er) zu bekämpfen und damit die Bedingungen für ein gleichberechtigtes und friedliches Zusammenleben zu verbessern (vgl. European Parliament 1998). So wurde auf dem Hintergrund von in europäischen Ländern verbreiteten Phänomenen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus 1997 zum *Europäischen Jahr gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus* erklärt (vgl. Europäische Kommission 1997). In diesem Zusammenhang wurde auch die *Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* eingerichtet.¹³⁹ Diese Stelle soll Ausmaß und Entwicklung der Phänomene und Erscheinungs-

¹³⁶ Zum Umfang und zur Entwicklung fremdenfeindlich motivierter Straftaten in der Bundesrepublik seit Anfang der 90er Jahre vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 24 f. und 175 (mit Hinweisen auf Auswirkungen der Übergriffe nicht nur auf die davon direkt Betroffenen, sondern auch auf andere Migrantinnen und Migranten und deren Integration). Derartige, auch in anderen europäischen Ländern existierende Übergriffe richten sich nicht nur gegen Immigranten und Flüchtlinge sowie gegen Personen und Gruppen, die Solidaritätsarbeit leisten, sondern auch gegen Angehörige (bzw. Sympathisanten) anderer Minderheitengruppen wie Sinti und Roma, Juden, Nichtsesshafte, Behinderte, Homosexuelle und politisch Andersdenkende (vgl. Europäisches Parlament 1991; Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit 1999a und 1999b).

¹³⁷ Zur Frage, welches Ausmaß und welche Bedeutung diese Formen der sozialen Diskriminierung haben, bestehen in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen z.T. unterschiedlichen Einschätzungen (vgl. z.B. Thränhardt 2001, S. 59; Kürsat-Ahlers 2001, S. 133 f.; Zegers de Beijl 1997, S. 7; Hanesch u.a. 2000, S. 448). Zur „Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht“ vgl. insgesamt Böckenförde 1991.

¹³⁸ Vgl. dazu u.a. Kürsat-Ahlers 2001; Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001, S. 70 ff.; Nickel 1996 und 1999, insbesondere S. 165 ff. und 181 ff. sowie die (auch selbstkritische) Einschätzung von Schmalz-Jacobsen 2001. Nach Bauböck sind ‚Gleichberechtigung‘ und ‚Chancengleichheit‘ nicht ausreichend zur Bekämpfung der verschiedenen Formen der ethnischen Diskriminierung, vielmehr seien dazu aktivierende und auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtete Programme erforderlich (Bauböck 1997, S. 191). Zu den einschlägigen Empfehlungen auf der Ebene des Europarats und zu der in dieser Hinsicht bestehenden besonderen Verantwortung des öffentlichen Dienstes vgl. Cousey 2000, S. 19 und 32 ff.

¹³⁹ Vgl. Europäische Kommission 1997, S. 123 ff. Zur bisherigen Tätigkeit vgl. Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit 1999a und 1999b. Zur grundsätzlichen Bedeutung von öffentlichen Stellen für die Umsetzung und Wirksamkeit von Antidiskriminierungsmaßnahmen vgl. Fijalkowski 1997, S. 164 sowie Forbes 1995.

formen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus untersuchen, deren Ursachen, Folgen und Auswirkungen analysieren und sich mit Beispielen und Möglichkeiten der praktischen Bekämpfung dieser Phänomene befassen. Mit Hilfe der gewonnenen Informationen soll die Entwicklung von Gegenmaßnahmen und -aktionen auf den Ebenen der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedsstaaten gefördert werden.

Darüber hinaus sind im *Amsterdamer Vertrag* zusätzlich zu dem Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12) Kompetenzen der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen verankert worden (Art. 13).¹⁴⁰ Diese Bestimmung muss durch europäische Rechtsakte umgesetzt werden, die dann ihrerseits in das nationale Recht transformiert werden. Auf der Basis von Art. 13 EGV wurden auf europäischer Ebene verschiedene Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsmaßnahmen entwickelt. Dazu gehören die „Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“¹⁴¹, die „Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“¹⁴² und die „Leitlinie für eine Gemeinschaftsinitiative Equal über die Transnationale Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt“¹⁴³.

Zu den zentralen Elementen der „Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“, die im Juni 2000 auf Vorschlag der Kommission vom Rat angenommen wurde und am 19.7.2000 in Kraft trat, gehören die folgenden Gesichtspunkte¹⁴⁴:

- Die Richtlinie verbietet sowohl mittelbare als auch unmittelbare Diskriminierung sowie Belästigung, Viktimisierung und die Erteilung von Anweisungen zur Diskriminierung.
- Der Geltungsbereich der Richtlinie umfasst Zugang zur Erwerbstätigkeit, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen (gleichgültig ob es sich dabei um öffentliche oder private Arbeitgeber handelt), jede Art von Berufsausbildung, Mitgliedschaft in Berufs-

¹⁴⁰ Vgl. den Vertragstext in: Vertrag über die Europäische Union 1998, S. 257 ff. sowie die Kommentierung von Nickel 1999, S. 110 ff.

¹⁴¹ RL 2000/43/EG vom 29.6.2000 (ABl. Nr. L 180 vom 19.7.2000, S. 22 und EU-Arbeitsrecht 2001, S. 183 ff.).

¹⁴² RL 2000/78/EG vom 27.11.2000 (ABl. Nr. L 303 vom 2.12.2000, S. 16 und EU-Arbeitsrecht 2001, S. 193 ff. Diese Richtlinie hat im Vergleich mit der Antidiskriminierungsrichtlinie einerseits einen größeren Anwendungsbereich, was die Diskriminierungsgründe betrifft. Sie erfasst nicht nur Diskriminierungen wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, sondern bezieht sich allgemein auf Diskriminierung wegen der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Zugleich ist die Richtlinie, was ihren sachlichen Anwendungsbereich betrifft, beschränkt auf die Arbeitsbedingungen, einschließlich der Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen, sowie den Zugang zu allen Formen und Ebenen der Berufsberatung und Berufsausbildung und schließlich die Mitgliedschaft und Mitwirkung in Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen. Nicht anwendbar ist sie auf religiös bedingte Diskriminierung in Bereichen wie Erziehung, Gesundheitswesen, Wohnung, Sozialhilfe und Zugang zu sozialen Leistungen.

¹⁴³ ABl. Nr. C 127, S. 2 vom 5.5.2000. Die Mitteilung ist insbesondere darauf gerichtet, neue Wege zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik zu entwickeln, um Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art z.B. mit Hilfe von Förderprogrammen und technischen Hilfen für neue Verfahrensweisen zu bekämpfen. Zusätzlich verfügt der Rat gemäß Art. 137 EG über die Kompetenz, im Bereich der Sozialpolitik und der allgemeinen und beruflichen Bildung Maßnahmen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und im Bereich sozialer Sicherheit und sozialen Schutzes der Arbeitnehmer zu ergreifen (vgl. Hailbronner 2001, S. 256).

¹⁴⁴ Vgl. die einführenden und zusammenfassenden Darstellungen bei Niessen 2001, Hailbronner 2001 und Kürsat-Ahlers 2001, S. 139 ff. sowie zusätzlich auch die Mitteilung der Kommission „Beitrag zur Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz“ (Kommission der EG 2001).

organisationen, Sozialschutz einschließlich Gesundheitsdiensten, soziale Vergünstigungen, Bildung sowie Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum (Art. 3).

- Im Hinblick auf den persönlichen Geltungsbereich gilt die Richtlinie für alle (natürlichen und juristischen) Personen in öffentlichen und privaten Bereichen (Art. 3 Abs. 1). Sie betrifft somit auch Drittstaatsangehörige.¹⁴⁵
- Zur Verminderung der Schwierigkeiten, die insbesondere bei dem Nachweis mittelbarer ethnischer Diskriminierung auftreten, ist eine besondere Beweislastregelung vorgesehen.¹⁴⁶ Diese Regelung, die „eine Art umgekehrte Beweislast“ (Hailbronner) impliziert, teilt die Beweislast gleichberechtigter zwischen dem Opfer von Rassismus und dem Beklagten auf.
- Nach der Richtlinie sind positive Maßnahmen gestattet (Art. 5). Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert danach die Mitgliedsstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen beizubehalten oder zu beschließen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden.
- Die Mitgliedsstaaten werden zum Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften verpflichtet, die zur Durchsetzung der in der Richtlinie enthaltenen Bestimmungen erforderlich sind¹⁴⁷; zudem gestattet die Richtlinie nichtstaatlichen Akteuren gerichtliches Vorgehen in Fällen der Diskriminierung (Verbandsklage).
- Von den Mitgliedstaaten wird die Ernennung bzw. Einrichtung einer oder mehrerer mit der Förderung der Gleichbehandlung befasster Stellen verlangt; diese sollen Aufgaben des Opferschutzes, der Untersuchung, des Monitoring und der Evaluation wahrnehmen.
- Zudem wird den Nichtregierungsorganisationen eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der Richtlinie zugewiesen.
- In der Richtlinie werden nur Mindestbedingungen formuliert; den einzelnen Mitgliedsstaaten ist es unbenommen, ein höheres Schutzniveau verankern können.

Die Anti-Rassismusrichtlinie muss bis Juli 2003 in die nationale Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, was wiederum eine aktive Beteiligung der EU-Kommission, des Europäischen Parlaments und der europäischen nichtstaatlichen Akteure einerseits sowie der nationalen Parlamente und nationalen nichtstaatlichen Akteure andererseits erfordert (vgl. Niessen 2001, S. 65 f.).¹⁴⁸

¹⁴⁵ Die Richtlinie umfasst allerdings nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit und berührt auch nicht „die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenloser Personen in das Hoheitsgebiet sowie eine Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenloser Personen ergibt.“ (Hailbronner 2001, S. 258)

¹⁴⁶ Nach Art. 8 sollen die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass immer dann, wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten, und zudem Tatsachen vermuten lassen, dass eine (unmittelbare und mittelbare) Diskriminierung vorliegt, es dem Beklagten obliegt, zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat (vgl. Hailbronner 2001, S. 256).

¹⁴⁷ Die von den Mitgliedsstaaten festzulegenden Sanktionen können auch Schadensersatzleistungen umfassen; sie müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

¹⁴⁸ Unter Hinweis auf die „hohe integrationspolitische Bedeutung“, die der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus zukomme, plädiert die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ in ihrem Bericht zu Recht für „eine rasche Umsetzung“ der EU-Richtlinie (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001b, S. 14).

3. Integrationspolitik als Beitrag zu einem gewaltfreien Umgang mit Konflikten

3.1 Konflikte als Bestandteil von multikulturellen Einwanderungsgesellschaften

Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften und Prozesse der Integration haben in der Regel keinen idyllischen und harmonischen Charakter; sie gehen vielmehr mit vielfältigen *Konflikten* und *Spannungen* einher, die wiederum den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt gefährden (können).¹⁴⁹ Konflikte existieren in sehr unterschiedlicher Intensität zum einen zwischen der Mehrheitsgesellschaft und den zugewanderten Minderheiten, aber auch zwischen unterschiedlichen Gruppen auf jeder der beiden Seiten, wobei bei den jeweiligen Konfliktparteien unter Gesichtspunkten von (ungleich verteilter) Macht und Herrschaft zwischen ‚oben‘ und ‚unten‘ unterschieden werden muss. Die Konflikte enthalten strukturelle und kulturelle Dimensionen und betreffen unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche und Fragen. Was die Konflikte zwischen der Mehrheitsgesellschaft und den Einwanderungsminderheiten betrifft, so geht es z.B.

- auf der Ebene des *politischen Selbstverständnisses* um Fragen der Interpretation von und der Haltung gegenüber ‚Zuwanderung‘ und ‚Integration‘,
- im *rechtlich-politischen* Bereich insbesondere um Fragen, die den Status der jeweiligen Zuwanderer(-gruppen) (Arbeitsmigranten, Flüchtlinge, Asylbewerber usw.) betreffen, also um Fragen der Einreise, des Aufenthaltes und der Aufenthaltsbeendigung, der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit, des Nachzugs von Familienangehörigen, der politischen Beteiligung und des Erwerbs der Staatsangehörigkeit,
- in *sozialer* Hinsicht zum einen um die Lage der Zugewanderten in wichtigen Lebensbereichen (Arbeit, Beruf, Wohnung, Bildung etc.), zum anderen aber auch um Fragen der Konkurrenz zwischen Einheimischen und Zugewanderten, z.B. auf dem Arbeitsmarkt, im Wohnbereich und im Bildungssystem sowie um Formen und Fragen der Kriminalität, und
- unter *kulturellen* Gesichtspunkten um Möglichkeiten und Formen der kulturellen Entfaltung der Angehörigen der Einwanderungsminderheiten und des gesellschaftlichen Umgangs mit kultureller Vielfalt.

Dazu kommen Konflikte, die mit Phänomenen der sozialen Diskriminierung, des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Rechtsextremismus einerseits, mit Erscheinungsformen des ‚Fundamentalismus‘ andererseits in Zusammenhang stehen oder damit in Zusammenhang gebracht werden. Schließlich werden die im Bereich von Migration, Integration und Multikulturalität existierenden oder sich entwickelnden Konflikte vielfach auch durch ‚externe‘ Faktoren, Probleme und Zusammenhänge beeinflusst und geprägt.

Die in multikulturellen Einwanderungsgesellschaften vorhandenen oder sich entwickelnden Konflikte können unter verschiedenen Gesichtspunkten interpretiert, differenziert und beurteilt werden. So lassen sich unter dem Gesichtspunkt der zugrundeliegenden Motive und Gegenstände *Interessenkonflikte* einerseits und *ethnisch-kulturelle Konflikte*

¹⁴⁹ Vgl. dazu u.a. Bade 1996; Bauböck/Heller/Zolberg 1996; Bielefeldt/Heitmeyer 2000; Cotesta 1999; Crespi/Segatori 1996; Fischer 1998; Friedrich-Ebert-Stiftung 1998; Friedrichs 1998; Heitmeyer/Anhut 2000; Heitmeyer/Dollase 1996; Heitmeyer/Dollase/Backes 1998; IZA 2000 sowie Schulte 1998a und 2002. Zu ‚Konflikten‘ zählen insbesondere Gegensätzlichkeiten, Spannungen, Gegnerschaften, Auseinandersetzungen, Streitereien und Kämpfe unterschiedlicher Intensität und Reichweite zwischen verschiedenen sozialen Einheiten (Individuen, Gruppen, Staaten und Staatenverbände).

andererseits unterscheiden.¹⁵⁰ Was das Verhältnis von Konflikten und Regeln betrifft, so können sich Konflikte *innerhalb* existierender Regeln und institutioneller Rahmenbedingungen abspielen, bei ihnen kann es aber auch *um* die Regeln selbst gehen, z.B. im Rahmen von Versuchen, einzelne rechtliche Bestimmungen (z.B. hinsichtlich des Wahlrechts) oder die Rechtsordnung insgesamt zu ändern. Hinsichtlich ihrer Erscheinungsformen kann zwischen *manifesten* und *latenten* Konflikten unterschieden werden. Latent sind Konflikte, die nicht als solche erkennbar sind, also nicht zur offenen Austragung kommen und daher oft auch nicht mit zugelassenen und anerkannten Mitteln geführt werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Konflikt-Beziehungen lassen sich zudem *echte* und *unechte* Konflikte unterscheiden.¹⁵¹ Unechte Konflikte kommen zwar im kulturellen Bereich zum Ausdruck, werden aber durch Ursachen bedingt, die mit der kulturellen Entfaltung der Minderheiten wenig oder gar nichts zu tun haben. In diesen Fällen müssen erfolgsversprechende Lösungsstrategien bei ‚externen‘ Bereichen, z.B. bei nicht gelösten strukturellen Problemen und/oder bei (kultur-)rassistischen Einstellungen und Verhaltensweisen auf Seiten der Mehrheitsgesellschaft ansetzen. Innerhalb der echten Konflikte sollte zudem zwischen *alltäglichen* und *extremen* Ausprägungen unterschieden werden. Bei dem ersten Typ geht es um Konflikte zwischen unterschiedlichen Normen innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens. Bei dem zweiten Typ handelt es sich demgegenüber um Verletzungen zentraler demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahrensregeln und Werte.

Als *Ursachen* für die Entstehung von sozialen Konflikten spielen vor allem Ungleichgewichte und Spannungsverhältnisse in der Gesellschaft, ungelöste soziale Probleme, unterschiedliche Interessen, Wertvorstellungen und Ideologien, soziale Ungleichheiten und Herrschaftsverhältnisse sowie kontroverse Lösungsstrategien eine Rolle. Zu den Faktoren, die den *Verlauf* von Konflikten beeinflussen, gehören die Zahl und das Gewicht der beteiligten Akteure, der Grad ihrer Beteiligung sowie die Intensität der Austragung. Unter dem Gesichtspunkt ihrer *Auswirkungen für die beteiligten Akteure* kann die Austragung von Konflikten dazu beitragen, die Setzung von Gruppen-Grenzen, die Stärkung des inneren Zusammenhalts und die Erhöhung der Zentralisierung zu fördern; bei mangelnder Kohäsion der Gruppe können aber auch entgegengesetzte Wirkungen, nämlich deren Auflösung bzw. Zerfall eintreten.

Hinsichtlich ihrer *Folgen und Funktionen für die politische, soziale und ökonomische Ordnung* werden soziale Konflikte kontrovers beurteilt. Negativ werden sie am ehesten dann bewertet, wenn bei der Betrachtung gesellschaftlicher Verhältnisse ein Harmonie- bzw. Gemeinschaftskonzept zugrunde gelegt wird und die (unveränderte) Erhaltung der bestehenden Ordnung (bewusst oder unbewusst) im Vordergrund des Interesses steht.

¹⁵⁰ Zum ersten Typ werden die Auseinandersetzungen gezählt, die sich auf ungleich verteilte und in der Regel knappe Güter, wie z.B. Statuslagen, Machtpositionen sowie Einkommens- und Besitzverhältnisse beziehen. Im Unterschied dazu betrifft der zweite Typ eher die Sphäre von Religionen, Sprachen, Ideologien, Werten und Identitäten. Anders als Interessenkonflikte, bei denen es in erster Linie um quantitative Größen geht, betreffen ethnische, kulturelle oder Identitätskonflikte eher qualitative Fragen. Von daher wird meist davon ausgegangen, dass sie schwieriger zu ‚lösen‘ sind und in intensiverer Form ausgetragen werden. In der gesellschaftlichen Realität sind die Grenzen zwischen diesen verschiedenen Konflikttypen allerdings fließend.

¹⁵¹ ‚Echte‘ Konflikte brechen aufgrund der genannten Ursachen zwischen Gruppen bzw. Personen auf und fungieren dabei als Mittel, ganz bestimmte Ergebnisse zu erzielen. Wenn diese oder ein funktionales Äquivalent erreicht sind, sind die Konflikte in der Regel beendet. Im Gegensatz dazu ist der unechte Konflikt nicht durch gegensätzliche Ziele verursacht, sondern dient der Entladung von Spannungen und Aggressionen gegenüber einem im Prinzip austauschbaren ‚Partner‘ bzw. ‚Ersatzobjekt‘. Werden auch die konfliktbedingten Aggressionen und Sozialängste kanalisiert, so kann es sich hierbei stets nur um Scheinlösungen handeln. Konfliktursachen werden somit nicht beseitigt, sondern nur verschoben und bestehen damit fort. Von daher wird in diesem Zusammenhang auch von einem *umgeleiteten* Konflikt gesprochen.

Konflikte erscheinen dann als Resultat abweichenden, dysfunktionalen oder irrationalen Verhaltens von Personen bzw. Gruppen. Wird demgegenüber davon ausgegangen, dass die Gesellschaft selbst durch Unterschiede, Widersprüche und Gegensätze gekennzeichnet ist, so wird der Konflikt eher positiv, nämlich als Ausdruck und Element sozialen Wandels und als Beitrag zur Stabilisierung und Integration der Gesellschaft interpretiert. Die Bereitschaft bzw. Fähigkeit zur Konfliktaustragung wird von daher auch als ein Kriterium für die Starrheit oder Flexibilität eines sozialen Systems angesehen.

Aufgrund ihrer Vielzahl und Intensität stellen diese Konflikte eine der großen Herausforderungen dar, mit denen Integrationspolitiken in den westeuropäischen Einwanderungsgesellschaften gegenwärtig und in absehbarer Zukunft konfrontiert sind. Von zentraler Bedeutung für ein demokratisches Zusammenleben der Angehörigen von einheimischen und zugewanderten Bevölkerungsgruppen und dessen politische Gestaltung ist damit die Auseinandersetzung mit der Frage, die Giddens folgendermaßen formuliert hat:

„Unter welchen Bedingungen können die Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen oder kultureller Gemeinschaften miteinander auskommen? Und unter welchen Umständen arten die Beziehungen zwischen ihnen wahrscheinlich in Gewalt aus?“ (Giddens 1997, S. 324 f.; vgl. ähnliche Fragestellungen bei Smolicz 1982, S. 44 f. und Rex 1996, S. 99)

3.2 Gewaltfreier Umgang mit Konflikten als Merkmal der Demokratie

Entstehung, Verlauf und Auswirkungen von Konflikten sind nicht nur von gesellschaftlichen, sondern auch von politischen Faktoren abhängig. Der politische Umgang mit sozialen Konflikten kann wiederum sehr unterschiedlich sein. Grundsätzlich lassen sich die folgenden Politiktypen unterscheiden:

- *Laissez-faire-Politiken*: Sie beinhalten passive Verhaltensweisen gegenüber sozialen Konflikten und resultieren in der Regel aus deren Leugnung, Verdrängung, Unterschätzung, Idyllisierung oder Romantisierung und/oder der Hoffnung, dass diese sich von alleine lösen.
- *Unterdrückung von Konflikten*: Sie beruhen in der Regel auf einer Überbetonung der von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen ausgehenden Gefahren und Bedrohungen. Die Austragung von Konflikten soll kraft Befehl oder Gewalt vermieden oder blockiert werden. Bricht ein unterdrückter Konflikt doch offen aus, wird er gewöhnlich von allen Beteiligten unverhältnismäßig aggressiv geführt.
- *Lösung von Konflikten*: Hier wird auf die vollständige Beseitigung der Ursachen, der Spannungen und der Gegensätze abgestellt, die den Konflikten zugrunde liegen, in der Hoffnung, dass diese damit ein für allemal ‚gelöst‘ und beendet sind.
- *Förderung und Verschärfung von Konflikten*: Diese ergeben sich entweder als unbeabsichtigte Folge politischen Handelns oder im Zusammenhang mit einer bewussten Instrumentalisierung für bestimmte gesellschaftspolitische Zwecke, insbesondere zur Durchsetzung von Interessen an dem Erhalt oder der Erweiterung von Macht- und Herrschaftspositionen (vgl. Thränhardt 2001, S. 43 ff.).
- *Regulierung und Institutionalisierung von Konflikten*: Dabei handelt es sich um Politiken, bei denen Konflikte als ein ‚normales‘ soziales Phänomen, als legitim und als prinzipiell positiv für die gesellschaftliche Entwicklung und Integration gesehen werden. Konflikte sollen offen ausgetragen werden können, ohne dass auf deren Unterdrückung oder eine endgültige ‚Lösung‘ abgestellt wird. Die jeweiligen Konflikt-

parteien müssen sich aber an bestimmte Verfahrensregeln halten, die einerseits eine offene Austragung von Konflikten ermöglichen, dieser aber andererseits auch Grenzen setzen (sollen). Wird ein Konflikt gemäß akzeptierter und sanktionierter Regeln ausgetragen, beinhaltet dies seine Institutionalisierung (Pasquino 1983, S. 220). Die auf ‚Regulierung‘ gerichteten Politiken, die sich auf die Prävention potentieller, Regulierung aktueller und Aufarbeitung abgeschlossener sozialer Konflikte beziehen und bei denen unterschiedliche Instrumente und Methoden - einzeln oder komplementär, in zeitlicher Sequenz oder parallel - als Mittel der Steuerung eingesetzt werden können, stehen in einem engen Zusammenhang mit der Demokratie.¹⁵² Ein charakteristisches Merkmal dieser Herrschaftsform ist die gewaltfreie Austragung und friedliche ‚Lösung‘ von gesellschaftlichen und politischen Konflikten.¹⁵³ Auch wenn es keine Garantie für die Wirksamkeit und den Erfolg derartiger Politiken gibt, ist es auf diesem Wege aller Voraussicht nach am ehesten möglich, eine Integration von Konflikten als auch eine Integration der Gesellschaft *durch* Konflikte zu erreichen (vgl. Dubiel 1992; Göhler 1992).

3.3 Verfahrensregeln und Werte der Demokratie als Minimalkonsens

Sollen die in der Einwanderungsgesellschaft bestehenden oder sich entwickelnden Konflikte demokratisch reguliert und gewaltfrei ausgetragen werden, müssen verschiedene Voraussetzungen gewährleistet und Vorkehrungen getroffen werden. Dazu gehört als Grundvoraussetzung die Anerkennung eines Minimalkonsens (vgl. Schulte 1998a, S. 71 ff.). Demokratische Einwanderungsgesellschaften bieten auf der einen Seite einen erheblichen Spielraum für die freie soziale, politische und kulturelle Entfaltung von Individuen und Gruppen. Da Dissens zugelassen und die „Freiheit zum Dissens“ institutionalisiert ist, können auch damit einhergehende Konflikte frei ausgetragen werden. Andererseits ist die Demokratie aber nicht nur durch Dissens, sondern auch durch ein gewisses Maß von Konsens charakterisiert, womit auch Grenzen des Dissenses, also auch der freien Entfaltung und Konfliktaustragung festgelegt werden (müssen) (vgl. Bobbio 1988, S. 60 ff.). Dieser Konsens ist insbesondere erforderlich, um als verbindlicher Rahmen für gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen zu fungieren, bei deren Austragung Formen der physischen Gewalt auszuschließen und die Integration der Gesellschaft sowie den Bestand und die Entwicklung der Demokratie zu garantieren.

Die Bestimmung eines derartigen Konsens und die damit verbundene Festlegung von Grenzen des Dissenses stellen in pluralistischen und multikulturellen Gesellschaften allerdings ein (Grenz-) Problem bzw. eine „Feuerprobe“ dar (Bobbio). Das, was als Basis-konsens gelten soll, steht nämlich in einem historischen und gesellschaftlichen Zusammenhang und unterliegt von daher den Einflussnahmen unterschiedlicher Akteure. Zudem gehen derartige Festlegungen durchaus mit Gefahren einher, zu denen insbesondere die „antipluralistische Introversion und Verhärtung des Grundkonsenses“ und die

¹⁵² Demgegenüber wird z.B. die (gewaltsame) Unterdrückung oder Blockierung von sozialen Konflikten eher autoritären oder totalitären Systemen zugerechnet (vgl. Pasquino 1983, S. 220). Die demokratische Regulierung von Konflikten kann auch im Zusammenhang mit dem historischen Prozess der ‚Zivilisation‘ gesehen werden (vgl. Elias 1992).

¹⁵³ Nach Bobbio ist das Ideal der Gewaltfreiheit eines der wichtigsten Kriterien für die Unterscheidung zwischen einem demokratischen und einem nichtdemokratischen System (vgl. Bobbio 1988, S. 33 und 1995a, S. 10). Dies impliziert allerdings nicht, dass die Demokratie insgesamt ‚gewaltfrei‘ ist. Wie andere Formen politischer Herrschaft ist auch die Demokratie durch die Monopolisierung der legitimen physischen Gewalt beim Staat gekennzeichnet. Der (potentielle oder reale) staatliche Zwang fungiert als Mittel, sowohl die Anerkennung rechtstaatlicher und demokratischer Verfahrensregeln als auch die Umsetzung von getroffenen politischen Entscheidungen zu gewährleisten. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass Konflikte unter bestimmten Voraussetzungen und in bestimmten Fällen selbst bei Gewaltanwendung einen Beitrag zur Einheitsbildung und zum sozialen Wandel leisten könnten (vgl. Hahn/Riegel 1973, S. 196 f.).

Ausgrenzung unter Gesichtspunkten der politischen Opportunität gehören (Denninger 1994, S. 715 f.). Der nicht-kontroverse Sektor kann sich in einer demokratischen Gesellschaft, die durch ethnisch-kulturelle Vielfalt und gesellschaftspolitischen Pluralismus gekennzeichnet ist, - im Unterschied zum kontroversen Sektor - nur auf Grundsatzfragen beziehen, so dass es dabei nicht um einen *Maximal*-, sondern immer nur um einen *Minimal*konsens gehen kann. Als zentrale Bestandteile gehören dazu zum einen *formale* Elemente, insbesondere die genannten rechtsstaatlichen und demokratischen Verfahrensregeln, zum anderen *materiale* Elemente, vor allem die demokratischen Grundwerte oder sog. regulative Ideen (Menschenwürde, Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit usw.).¹⁵⁴ Diese völker- und verfassungsrechtlich verankerten Prinzipien gelten für alle, d.h. für Angehörige der Minderheit wie der Mehrheit in gleicher Weise. Sie stellen somit das „interkulturelle Minimum“ bzw. die rechtliche Grundlage einer „ethnisch neutralen Republik“ dar (Hoffmann 1992, S. 149; vgl. auch Oberndörfer 2001b, S. 20 f. und Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 19).

Grenzziehungen, die von diesen Kriterien ausgehen, können in *extremen* Fällen in relativ eindeutiger Weise erfolgen.¹⁵⁵ Allerdings sind auch bei diesen Konsensbestimmungen und Grenzziehungen Probleme, Konflikte und Kontroversen nicht ausgeschlossen.¹⁵⁶ Darüber hinaus sind Konflikte möglich, die nicht so sehr die Frage der Grenzen der Demokratie aufwerfen, sondern eher ‚*alltäglichen*‘ Charakter haben und die aus dem heterogenen Charakter der Menschenrechte und/oder deren unterschiedlicher Nutzung resultieren.¹⁵⁷ Zu den rechtlichen Mitteln, diese Konflikte zu regulieren, gehört das Prinzip der „praktischen Konkordanz“ (Hesse 1995, S. 142 ff.): In den Fällen, in denen unter-

¹⁵⁴ Zur Bedeutung der Menschenrechte als „oberste Norm in unserem Überzeugungssystem“ und „letzte Instanz, auf die wir uns in unseren Rechtfertigungsdiskursen berufen“ sowie als „gemeinsamkeitssichernder Überzeugungssockel“ in der modernen pluralistischen Gesellschaft vgl. Kersting 1998, S. 311 f. sowie Bielefeldt 1998, insbes. S. 145 ff.; Thunert 1995; Fijalkowski 2000, S. 384. Dies impliziert eine Abgrenzung zu einer Ausprägung von Multikulturalismus, der mit ‚Kulturrelativismus‘ und ‚Wertblindheit‘ einhergeht (vgl. Preuß 2001, S. 13; Bauböck 1997, S. 195).

¹⁵⁵ Dazu zählen z.B. die Fälle, in denen von Seiten der Mehrheitsgesellschaft rassistische oder diskriminierende Übergriffe auf Angehörige der Minderheitenbevölkerung verübt werden, aber auch die Fälle, bei denen von Seiten der Angehörigen der Minderheiten Körperverletzungen in Form von Genitalverstümmelungen erfolgen (vgl. Schnüll/TERRE DES FEMMES 1999; Hermann 2000; Preuß 2001, S. 13). So werden in Art. 3 der UN-Minderheitenerklärung von 1992 vom Minderheitenschutz Praktiken ausgenommen, die „gegen das innerstaatliche Recht verstoßen und im Widerspruch zu internationalen Normen stehen“ (zitiert nach Menschenrechte 1998, S. 100). Dazu zählen auch Fälle, in denen ‚fundamentalistisch‘ orientierte Bestrebungen existieren, die eigene Position gewaltsam durchzusetzen (vgl. Schulte 1998a, S. 75 f.).

¹⁵⁶ Dies ergibt sich zum einen aus der Tatsache, dass die Prinzipien, die den Kern des Basiskonsenses ausmachen (sollen), einen hohen Abstraktionsgrad und einen heterogenen Charakter aufweisen und sowohl rechtliche Interpretations- als auch politische Gestaltungsspielräume enthalten. Dies gilt z.B. für die Menschenrechte. Zudem sind die Grenzen zwischen dem kontroversen und dem nicht-kontroversen Sektor fließend. Das Prinzip „Keine Freiheit (Toleranz) für die Feinde der Freiheit (Toleranz)“ beinhaltet dementsprechend zwar eine richtige Problemstellung, aber noch keine Lösung, da es entweder eher restriktiv oder eher großzügig ausgelegt werden kann und in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit entstehen kann, (Auswahl-)Entscheidungen zwischen einer geschützten, aber entwicklungsunfähigen Freiheit einerseits und einer gefährdeten, aber erneuerungsfähigen Freiheit andererseits zu treffen (vgl. Bobbio 1998a, S. 102 ff.).

¹⁵⁷ Diese reichen vom „vom Minarett im Wohngebiet über das Schächtungsverbot nach deutschem Tierrecht bis zum Feiertagsrecht, vom Eingriff in fundamentalistisch ausgeübte Elternrechte bis zur Strafzumessung bei religiös motivierten Straftaten.“ (Hufen 1994, S. 116) Zu diesen ‚alltäglichen‘ Konflikten vgl. insgesamt auch Kühnert 1992; IZA 2000. Zu Konflikten im Schulbereich vgl. u.a. Albers 1994; Alberts 1992; Füssel 1994; Hellermann 1996; Rädler 1996. Zu Konflikten und Problemfeldern islamischer Religionsausübung vgl. Lemmen/Miehl 2001. Zum ‚Kopftuchstreit‘ vgl. u.a. Spies 1993; Debus 1999; Alan/Steuten 2000; Böckenförde 2001. Zu Konflikten um den Bau von Moscheen in Wohngebieten und den (lautsprecherverstärkten) Gebetsaufruf des Muezzins vgl. u.a. Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer 1997a und 1997b; Bielefeldt/Heitmeyer 2000. Zum Konflikt zwischen dem Schächten von Tieren aus religiösen Gründen und Gesichtspunkten des Tierschutzes vgl. u.a. Kluge 1992; Kuhl/Unruh 1991. Zu (inter-)kulturellen Konflikten im Jugendbereich vgl. u.a. Friedrich-Ebert-Stiftung 1997; Heitmeyer/Müller/Schröder 1997; Seidel-Pielen 1996. Zu ethnisch-kulturellen Konflikten im Betrieb vgl. von Freyberg 1996; Hergesell 2000. Vor diesem Hintergrund wird die Integration in demokratischen Verfassungsstaaten von Oberndörfer zutreffend als „eine ständige Aufgabe“ bezeichnet (Oberndörfer 2001b, S. 20).

schiedliche Grundrechtspositionen bzw. Grundrechte und grundrechtsbegrenzende Rechtsgüter in Konflikt geraten, sollen sie einander zugeordnet und ihre jeweiligen Schranken herausgearbeitet werden. Auf diese Weise soll keine der grundrechtlichen Garantien vorschnell geopfert, sondern nach dem Prinzip des schonenden Ausgleichs behandelt und unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Grundrechtsbegrenzungen geprüft werden.¹⁵⁸ Grundsätzlich ist dabei davon auszugehen, dass die Schranken z.B. der jeweiligen kulturellen Betätigungsformen der Grundrechte um so deutlicher hervortreten, „ je mehr das ‘forum internum’ grundrechtlicher Selbstbestimmung verlassen und die Wirkung auf andere Grundrechtsträger gesucht wird“:

„So wird - um nur wenige Beispiele zu erwähnen - auch dem durch sein Gewissen dem Tierschutz Verpflichteten möglicherweise zugemutet, unerlässliche religiös bedingte Schlachtrituale zu ertragen, so schützen weder Religionsfreiheit noch Elternrecht vor der allgemeinen Schulpflicht. Die Religionsfreiheit schafft kein Recht darauf, nicht mit den religiösen Symbolen anderer Gemeinschaften im Schulunterricht in Berührung zu kommen. Ein gültiger Arbeitsvertrag darf nicht unter Hinweis auf Fasten- oder Feiertagsregeln einer Religionsgemeinschaft gebrochen werden. Die Baugenehmigung für eine Moschee im rein christlich geprägten Umfeld muss zwar nicht zuletzt im Hinblick auf Art. 4 GG bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen erteilt werden, die grundrechtliche ‘Gegengabe’ muss aber darin bestehen, dass der Gebetsaufruf vor Sonnenaufgang die Nachtruhe und damit die Gesundheit der Nachbarn nicht tangiert. Dagegen scheint es unverhältnismäßig, die Teilnahme am koedukativen Sportunterricht auch für muslimische Mädchen unbeding und ausnahmslos durchzusetzen oder einer Frau die Ausstellung eines Personalausweises zu versagen, weil sie kein Lichtbild ohne Kopfbedeckung beibringen möchte. Diese wenigen Beispiele zeigen, dass die durch das Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen entstehenden Rechtsfälle des täglichen Lebens zwar kompliziert, aber keineswegs unlösbar sind.“ (Hufen 1994, S. 126 f.; vgl. auch Richter 1994, S. 645 f.)

3.4 Politiken der Bewältigung sozialer Probleme und der Demokratisierung der Demokratie

Für die Prävention, Regulierung und Verminderung von sozialen Konflikten in multikulturellen Einwanderungsgesellschaften ist die grundsätzliche Anerkennung demokratischer Verfahrensregeln und Grundwerte eine unabdingbare Voraussetzung. Eine erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe kann und sollte zusätzlich durch politische Maßnahmen und Strategien gefördert werden, die hinsichtlich ihres *Outputs* auf die Bewältigung sozialer Probleme und hinsichtlich ihres *Inputs* auf die Demokratisierung der Demokratie gerichtet sind.¹⁵⁹

Unter Gesichtspunkten des politischen *Outputs* sind in dieser Hinsicht vor allem „Politiken sozialer Probleme“ (Groenemeyer 1999) erforderlich, also Politiken, die darauf gerichtet sind, der Entstehung von gesellschaftlichen und politischen Problemen vorzubeu-

¹⁵⁸ Vgl. dazu beispielhaft die Überlegungen von Böckenförde, die sich auf den ‚Kopftuchstreit‘, die damit verbundenen Rechtsfragen und die einschlägigen Gerichtsentscheidungen beziehen (Böckenförde 2001).

¹⁵⁹ Dies entspricht der Auffassung, wonach zum Konzept der Demokratie als ‚Herrschaft des Volkes‘ auch die Elemente der ‚Herrschaft für das Volk‘ und der ‚Herrschaft durch das Volk‘ gehören. Aus politikwissenschaftlicher Sicht werden damit die Gesichtspunkte einerseits der *Effektivität* von Herrschaft, bzw. der Output-Legitimation und andererseits der *Partizipation* an Herrschaft bzw. der Input-Legitimation thematisiert.

gen oder zu deren Bewältigung in wirksamer Weise beizutragen.¹⁶⁰ In der Realität besteht eine Vielzahl derartiger Probleme (vgl. Albrecht/Groenemeyer/Stallberg 1999). Unter diesen haben nach Klafki die folgenden als *globale Schlüsselprobleme* besondere Bedeutung: die Friedensfrage, die Umweltfrage, das Problem der gesellschaftlich produzierten Ungleichheit innerhalb von einzelnen Gesellschaften und auf internationaler Ebene, die Gefahren und die Möglichkeiten der neuen technischen Steuerungs-, Informations- und Kommunikationsmedien sowie die Frage der Subjektivität des einzelnen und der Ich-Du-Beziehungen, d.h. die Erfahrung der Liebe, der menschlichen Sexualität, des Verhältnisses zwischen den Geschlechtern oder gleichgeschlechtlichen Beziehungen.¹⁶¹

Die genannten Phänomene und Probleme beeinträchtigen in der Regel die Lebenssituation und -perspektiven von erheblichen Teilen der Bevölkerung. Zudem produzieren sie Gefühle und Erfahrungen der Verunsicherung, der Ohnmacht und der Bedrohung.¹⁶² Dies fördert wiederum Tendenzen, sich vermittels der Identifizierung von vermeintlich Schuldigen zu entlasten und durch die Ausübung von latenter oder manifester Gewalt gegenüber ‚Fremden‘ und/oder sozial Schwächeren Gefühle der Orientierung, der Vergemeinschaftung, der Handlungsfähigkeit, der Überlegenheit und des Selbstbewusstseins zu gewinnen (Memmi 1987, S.177 f.). Damit gehen Tendenzen einher, soziale Probleme zu ethnisieren und ungelöste soziale Probleme und Konflikte auf andere gesellschaftliche Bereiche, Probleme und Personen(-gruppen) zu übertragen.¹⁶³ Auf diese Weise werden ‚unechte‘ Konflikte produziert, die am ehesten gewaltförmig ausgetragen werden und besondere Schwierigkeiten der Lösung aufwerfen. Politiken, die zu einer Bewältigung zentraler gesellschaftlicher und politischer Probleme wirksam beitragen, können diese Tendenzen der sozialen Desintegration vermindern und so den Zusammenhalt der Gesellschaft insgesamt fördern (vgl. Hengsbach/Möhring-Hesse 1995).¹⁶⁴

¹⁶⁰ Zum Verständnis des Begriffs ‚soziale Probleme‘ vgl. die folgende Definition: „Als soziale Probleme bezeichnet man soziale Bedingungen und Ereignisse, die größere *Gruppen* bzw. *Kategorien* von Gesellschaftsangehörigen (vielleicht sogar die Gesamtbevölkerung) in ihrer Lebenssituation beeinträchtigen, öffentlich bzw. von Teilen der Öffentlichkeit als veränderungsbedürftig definiert und zum Gegenstand von politischen Programmen und Maßnahmen gemacht werden.“ (Albrecht 1989, S. 506)

¹⁶¹ Vgl. Klafki 1998, S. 240 ff.. Diese Aufzählung sollte m.E. ergänzt werden, zum einen durch Gesichtspunkte, die die Situation und Weiterentwicklung der Demokratie betreffen, zum anderen durch Gesichtspunkte, die sich auf Fragen des internationalen Terrorismus und seiner Bekämpfung beziehen. Einen einführenden Überblick über die „Weltprobleme im 21. Jahrhundert“ vermittelt der von Opitz herausgegebene Sammelband (Opitz 2001a). Nach Auffassung von Windfuhr handelt es sich bei den globalen Missständen des Hungers, der Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit, der Obdachlosigkeit und des Analphabetismus „nicht nur um soziale Probleme (.), sondern ebenfalls um *Rechtsverletzungen*, wie im Fall der Verletzung von Religions- oder Meinungsfreiheit“. (Windfuhr 1996, S. 7)

¹⁶² Nach Baumann ist es vor allem „die sich rasch globalisierende und zunehmend exterritoriale Ökonomie“, die „von politischer Zügelung und Ortsbeschränkungen befreit, sich stetig vertiefende Wohlstandgefälle und Einkommensklüfte zwischen den besser und den schlechter gestellten Teilen der Weltbevölkerung und innerhalb jeder einzelnen Gesellschaft (erzeugt). Darüber hinaus wissen wir, dass sie immer größere Teile der Bevölkerung nicht nur zeitweilig in Armut, Elend und Not entlässt, sondern dauerhaft aus allem vertreibt, was einmal als wirtschaftlich vernünftige und sozial nützliche Arbeit anerkannt war und sie auf diese Weise wirtschaftlich und sozial *überflüssig* macht.“ Zu den Prinzipien und Folgen dieser „politischen Ökonomie der Unsicherheit“ vgl. Baumann 2000, S. 248 ff. Von daher ist es unabdingbar, die Menschenrechte und deren Umsetzung im Zusammenhang mit den in der Wirklichkeit bestehenden gesellschaftlichen und politischen Problemen zu betrachten (vgl. Bobbio 1998a, S. 33).

¹⁶³ In diese Richtung weisen auch Befunde der 13. Shell-Jugendstudie zu den Hintergründen von „Ausländerfeindlichkeit“ unter Jugendlichen in Ostdeutschland (vgl. Fischer u.a. 2000, Bd. 1, S. 19 f. und 221 ff.) Nach Beetham (1998, S. 40 f.) bilden ungelöste soziale Probleme einen fruchtbaren Boden für Politiken der Intoleranz und machen die Wähler anfällig für Parolen von populistischen Führern und Parteien, die die Wut über die ökonomische Unsicherheit in Hass gegen Minderheiten und Ungeduld gegenüber ethnischer, rassischer, religiöser oder sprachlicher Verschiedenheit übersetzen (vgl. auch Rothermund 1987, S. 179).

¹⁶⁴ Dies würde sich indirekt auch für die Minderheitenbevölkerung und deren Integration aller Voraussicht nach positiv auswirken (vgl. Werner 1994, S. 143; Hanesch u.a. 2000, S. 453). Mit einer derartigen Politik könnte auch der Entstehung und Entwicklung von Phänomenen eines „verlockenden Fundamentalismus“ entgegengewirkt werden (Heitmeyer/Müller/Schröder 1997; vgl. auch Hufen 1992, S. 473). Zu Schwierigkeiten und Grenzen, mit denen die ‚Politi-

Unter Gesichtspunkten einer demokratischen Integration müssen sich Politiken zur Bewältigung gesellschaftlicher und politischer Probleme auch auf die *Input*-Seite des Politischen beziehen und hier vor allem mit Bemühungen zur Verminderung der Spannungen einhergehen, die „zwischen den demokratischen Idealen und der ‘realen Demokratie’“ (Bobbio) bestehen. Zu derartigen „Strukturdefekten“ (Fraenkel) und „nicht eingehaltenen Versprechen“ (Bobbio) der Demokratie gehören – neben den oben dargelegten Phänomenen, die die Lebenssituation und Integration von Immigranten unmittelbar betreffen – eine Vielzahl weiterer Phänomene und Mechanismen, so gesellschaftliche Machtungleichgewichte, Unfreiheiten sowie Monopolisierungs- und Konzentrationsprozesse in vielen Bereichen, die Übermacht wirtschaftlicher Interessen und die fehlende Chancengleichheit zwischen den politischen Gruppen, Disparitäten in der Durchsetzung von ‚schwach‘ und ‚stark‘ organisierten Partialinteressen, Defizite an innerparteilicher und innerverbandlicher Demokratie, die Bürokratisierung der politischen Willensbildung und des Staates, der Fortbestand von Oligarchien, die Beschränkung der Demokratie auf den politischen Raum, die Beständigkeit von Formen der unsichtbaren Macht, die ‚Vermasung‘ der Zivilgesellschaft, Beschränkungen der Freiheit zum Dissens und zu Alternativen sowie Defizite der Demokratie auf internationaler Ebene (vgl. Schulte 1999, S. 30 ff.).

Zum Abbau dieser Defizite und Defekte ist eine „Demokratisierung der Demokratie“, also deren Stärkung und Weiterentwicklung erforderlich (Dubiel 1997).¹⁶⁵ Dazu können erstens Maßnahmen der Demokratisierung des im engeren Sinne *politischen* Bereichs beitragen, also z.B. die Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten, die Stärkung von Formen der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie und Partizipation, die Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten von Frauen und die Ergänzung indirekter und konventioneller Formen der politischen Beteiligung durch direkte und unkonventionelle Formen (vgl. Schulte 1999, S. 40 ff.).

Ein weiteres wichtiges Element einer Demokratisierung der Demokratie stellen Formen des *zivilgesellschaftlichen Engagements* dar. Dazu zählen Aktivitäten, Initiativen, Assoziationen und Organisationen, die zwischen der Privatsphäre und dem Staat angesiedelt sind, sich zwecks Artikulation ihrer spezifischen materiellen und normativen Interessen freiwillig gründen, autonom organisieren und in die Politik involviert sind, ohne jedoch nach staatlichen Ämtern zu streben (vgl. Merkel/Lauth 1998, S. 7). Diese Aktivitäten, Initiativen und Organisationen weisen in der Regel eine heterogene Struktur auf, da sie eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Akteure umfassen; gemeinsam ist ihnen aber in der Regel die Orientierung an den Prinzipien der Gewaltfreiheit, der Toleranz und der Fairness. Nach Merkel/Lauth (1998, S. 6 f.) enthalten diese verschiedenen Formen der Zivilgesellschaft für sich entwickelnde oder bestehende Demokratien erhebliche Demokratisierungspotentiale, da sie dazu beitragen (können), die Individuen vor staatlicher Willkür zu schützen, durch die Kontrolle der staatlichen Macht die Herrschaft des Gesetzes und die Balance der Gewalten abzusichern, die Bürger politisch zu bilden und Nachwuchs für politische Eliten zu rekrutieren, die demokratische Selbstreflexion in und mit der Öffentlichkeit zu stärken und gemeinsame Wertorientierungen (weiter) zu entwickeln (vgl. Giddens 1997, S. 38 f.), die Demokratie ‘von unten’ zu stärken, soziale

ken sozialer Probleme‘ konfrontiert werden, vgl. Schulte 1998a, S. 57. Umgekehrt könnte auch eine konsequente und nachhaltige Politik der Integration von Immigranten, auf EU-Ebene also eine Politik der „gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen“ zur Bewältigung sozialer Probleme beitragen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 18).

¹⁶⁵ Meine Überlegungen beruhen auf der Annahme, dass Demokratisierungsprozesse einen Beitrag zur Lösung bzw. zum Abbau komplexer sozialer Probleme, im vorliegenden Fall also des komplexen Problems der sozialen Integration leisten können. Demokratisierung wird somit nicht als Gegensatz zur Effizienz, sondern als Beitrag zur Steigerung der Effizienz interpretiert (vgl. Eisfeld 1995). Zu Problemen, Konflikten und Ambivalenzen, die mit Demokratisierungsprozessen einhergehen (können), vgl. Greven 1993, S. 399 ff.

Vernetzungen zwischen Individuen und Gruppen herzustellen bzw. zu intensivieren¹⁶⁶ und eine gewaltlose Austragung von sozialen Konflikten zu fördern.¹⁶⁷

Zusätzlich ist in diesem Zusammenhang die *Ausweitung demokratischer Formen der Partizipation auf die Gesellschaft* von zentraler Bedeutung. Als Form politischer Herrschaft hat die Demokratie zwar einen vergleichsweise humanen Charakter und sie bietet zudem ein relativ hohes Maß an Beteiligungschancen. Allerdings ist sie auf den Raum des ‚Politischen‘ beschränkt; sie bezieht sich (bisher) nicht oder nur sehr eingeschränkt auf die Gesellschaft, in der meisten Institutionen, insbesondere aber die ‚Machtblöcke‘ der Unternehmen, der Verwaltung und des Militärs nicht demokratisch, sondern nach hierarchischen, autokratischen und bürokratischen Prinzipien organisiert sind.¹⁶⁸ Unter diesem Gesichtspunkt beinhaltet und erfordert eine Weiterentwicklung der Demokratie nicht nur Veränderungen in dem im engeren Sinne politischen Bereich, sondern eine demokratische Transformation der Gesellschaft, d.h. eine Ausweitung der gesellschaftlichen Räume, die demokratischen Prinzipien unterworfen werden:

„Das heißt: Der Demokratisierungsprozess besteht in der Ausbreitung der aufwärtsgerichteten Macht, die bisher fast ausschließlich den Bereich der großen politischen Gesellschaft eingenommen hat (sowie den Bereich kleinster, oft politisch unbedeutender freiwilliger Zusammenschlüsse) auf die Gesellschaft in ihren vielfältigen Teilbereichen, von der Schule zur Fabrik. (...) Die Demokratisierung der gesellschaftlichen Bereiche erweitert und ergänzt die politische Demokratie.“ (Bobbio 1988, S. 51 und 63; vgl. ähnlich Birnbaum 1997)

Historisch kommt dieser Prozess vor allem in der Verankerung sozialer Rechte auf der staatlichen Ebene und im gesellschaftlichen Bereich zum Ausdruck (vgl. Korsch 1968; Marshall 1992). Bisher ist dieser Prozess der Demokratisierung allerdings nur in einem sehr beschränkten Maße erfolgt. Ansätze bestehen in den westlichen Demokratien z.B. im Bereich der Schulen in Form von Partizipationsmöglichkeiten von Eltern und Schülern, vor allem aber im Bereich des Arbeitsmarktes und der Arbeitswelt. Zu den dort verankerten Formen der *kollektiven Selbsthilfe* gehören die Koalitionsfreiheit, die Tarifautonomie und die Arbeitskampffreiheit sowie die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte im Rahmen der Betriebsverfassung und der Unternehmensmitbestimmung (vgl. z.B. Art. 9 GG sowie Art. 28 Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Durch diese Formen der „kollektiven Demokratie“ (Fraenkel 1973) werden insbesondere den Angehörigen sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit) gewisse ‚Bürgerrechte‘ und somit verbesserte Möglichkeiten eingeräumt, ihre Interessen gegenüber den Arbeitgebern, den staatlichen Institutionen und in der Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen und auf diesem Wege soziale Ungleichheiten zu vermindern. Die Existenz derartiger Beteiligungsmöglichkeiten stellt insofern einen wesentlichen Beitrag

¹⁶⁶ Dies ist nicht zuletzt deswegen von Bedeutung, weil „eine Gesellschaft nicht nur durch Geld- und Marktbeziehungen vernetzt wird, sondern der außermarktmäßigen sozialen Beziehungsgeflechte bedarf.“ (Altvater 1995, S. 182). Die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Initiativen, Aktivitäten und Organisationen werden von Joas als „*kommunikative Infrastruktur einer demokratischen Gesellschaft*“ bezeichnet. Nach seiner Auffassung stellen sie den Versuch dar, „in einer modernen, hochdifferenzierten Gesellschaft im Bewusstsein möglicher zerstörerischer Wirkungen eines freigesetzten Individualismus neu zu formulieren, was Demokratie und soziale Gerechtigkeit bedeuten. Für einen solchen Versuch nehmen existierende und mögliche Institutionen und Prozeduren staatsbürgerlicher Beteiligung, auch solche vopolitischen Art, zentrale Bedeutung an.“ (Joas 1995, S. 77 ff.)

¹⁶⁷ Zu Problemen, Schattenseiten und Ambivalenzen, die mit den verschiedenen Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements einhergehen (können), vgl. Merkel/Lauth 1998, S. 11 f.).

¹⁶⁸ Aus diesem Sachverhalt ergibt sich nach Bobbio die Frage nach dem Verhältnis von demokratischer Staatsverfassung einerseits und Gesellschaftsverfassung andererseits: „Ist das Überleben eines demokratischen Staates in einer nicht demokratischen Gesellschaft möglich?“ Oder anders formuliert: „Die politische Demokratie war und ist notwendig, damit ein Volk nicht despotisch regiert wird. Aber ist sie auch ausreichend?“ (Bobbio 1988, S. 53)

zur Realisierung eines Mindestmaßes an sozialem Ausgleich und sozialer Homogenität und zur Wirksamkeit von demokratischen Prozessen der Legitimation und Integration dar.¹⁶⁹

Schließlich ist zur Demokratisierung der Demokratie auch eine *Ausdehnung von Partizipation und Demokratie auf die internationale und globale Ebene* erforderlich (vgl. Schulte 1999, S. 57 ff.). Bisher ist die Demokratie räumlich in erster Linie auf den Bereich von Nationalstaaten und -gesellschaften bezogen. Diese Beschränkung wird heute durch Tendenzen der Internationalisierung und Globalisierung fragwürdig, die wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Phänomene, Prozesse und Probleme zunehmend prägen. Diese Tendenzen stellen auch für Demokratie und Partizipation zentrale Herausforderungen dar, da sie die klassische Verklammerung von Staat, Nation und Demokratie sowie den für die Demokratie charakteristischen Grundsatz der „Kongruenz von Entscheidungsbefugnissen und Entscheidungsbetroffenen“ in Frage stellen (Dubiel 1997, S. 803). Von daher erscheint es notwendig, Demokratie und Partizipation (auch) in Richtung der Vision einer ‚globalen‘ oder ‚kosmopolitischen‘ Demokratie weiterzuentwickeln.¹⁷⁰ Zu Elementen, die in dieser Hinsicht von Bedeutung sind oder sein können, gehören

- eine weitere Zunahme der Zahl demokratischer Staaten,
- eine Demokratisierung der internationalen Organisationen,
- eine konsequente Anerkennung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Menschenrechte und friedlicher Konfliktlösungen,
- der Auf- und Ausbau eines internationalen Rechtssystems mit Institutionen, die über unabhängige und verbindliche Untersuchungs- und Entscheidungskompetenzen verfügen,
- die Stärkung von Nicht-Regierungsorganisationen, um auf internationaler Ebene menschenrechtliche und ökologische Interessen gegen multinationale Konzerne und Einzelstaaten wirksamer durchzusetzen,
- die Herausbildung von Formen eines ‚global governance‘, d.h. von Netzwerken verschiedener Akteure, die Ansätze einer globalen Zivilgesellschaft repräsentieren (können),
- die Entwicklung von politischer Autorität und demokratischer Legitimität im Rahmen von transnationalen Zusammenschlüssen, die bisher vorwiegend wirtschaftlich orientiert sind, sowie
- eine Stärkung von Eingriffs- und Handlungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene gemäß dem Prinzip ‚Global denken - lokal handeln‘.

3.5 Vorstaatliche Verfahren der Konfliktbearbeitung

Staatliche Politiken sind zwar für die Regulierung von sozialen Konflikten in der Einwanderungsgesellschaft unter Gesichtspunkten der Demokratie und Integration von erheblicher Relevanz, gleichzeitig aber nicht von unbegrenzter Wirksamkeit. Sie enthalten nämlich häufig selbst bestimmte Defizite und sie werden in der gesellschaftlichen Realität in

¹⁶⁹ Zur Bedeutung der Mitbestimmung für die Demokratie vgl. Plander 2000 und Müller-Jentsch 2001, S. 210 f.

¹⁷⁰ Vgl. Bobbio 1995d, S. 195ff.; Bobbio 1997, S. 102 f.; Dubiel 1997; Held 1996, S. 335 ff.; Scharpf 1998; Vorländer 2001.

der Regel mit Faktoren konfrontiert, auf die sie keinen oder nur geringen Einfluss haben oder die ihnen sogar als Hindernisse entgegenstehen. Nicht zuletzt im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Integration und Demokratie erscheint es von daher sinnvoll und notwendig, die in erster Linie von staatlichen Institutionen ausgehenden und getragenen Politiken durch vorstaatliche Verfahren der Konfliktbearbeitung zu ergänzen (vgl. zum folgenden Eckert 1996, S. 206 ff. und Avineri 1996).

Diese Verfahren der Konfliktregulierung, die auch als „kommunikative“ oder „konstruktive“ Techniken bezeichnet werden, verzichten auf hoheitliche Setzung und Durchsetzung.¹⁷¹ Im Kern geht es dabei um Verhandlung und Vermittlung sowie um Verständigung, Kompromisse oder Versöhnung zwischen den jeweiligen Konfliktparteien. Eine friedliche Konfliktregulierung basiert in der Regel auf der Einschaltung und konstruktiven Tätigkeit eines ‚neutralen‘ Dritten und erfordert von den Konfliktparteien eine Perspektivenübernahme, also die Bereitschaft, Fähigkeit und Möglichkeit, sich in die Perspektive des anderen, also auch des Gegners, hineinzusetzen und ihr – in Verbindung mit universalistischen Werten – eine prinzipielle Legitimität zuzubilligen. Diese ‚kommunikativen‘ oder ‚konstruktiven‘ Techniken beruhen insgesamt auf der Annahme, „dass friedliche Konfliktregulierung (...) eine Kunst ist, die gelernt und gelehrt werden kann.“ (Eckert 1996, S. 214; vgl. auch Weiß 2001, S. 105 ff.)

Im einzelnen können dabei die folgenden Verfahren unterschieden werden (vgl. zum folgenden Eckert 1996, S. 206 ff.):

Das *Konflikttraining* ist eine Form der Intervention, die darauf gerichtet ist, kommunikative Fähigkeiten bei jeweils einer Konfliktpartei zu schulen und dadurch die Grundlage für die Austragung von Konflikten unter Vermeidung unbeabsichtigter Eskalationen zu schaffen. Zu Elementen dieses Verfahrens gehören Pro-und-Kontra-Diskussionen, das Training der Perspektivenübernahme vor einem Publikum sowie die Aneignung und Erweiterung von Kenntnissen über eskalationsfördernden Faktoren und ihre möglichen Konsequenzen und verschiedene Alternativen des Konflikthandelns. Damit soll die Bereitschaft gefördert werden, sich mit anderen Interessen und Wertstandpunkten auseinander zu setzen, deren Berechtigung anzuerkennen und nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. Ein Einsatz von Konflikttrainingsmethoden erscheint vor allem in nichtinstitutionalisierten innergesellschaftlichen Konflikten möglich, die bisher nur mittlere Konflikintensität aufweisen, aber zu eskalieren drohen (z.B. bei Stadt- und Raumplanungskonflikten, Ökologiekonflikten, Konflikten zwischen Bewohnern von Einwandererunterkünften und Anwohnern). Im Rahmen dieses Verfahrens können die eigenen Interessen geklärt, die Perspektiven des Gegners kennen gelernt und die Positionen durch ein Publikum beurteilt werden, das als Sachwalter übergeordneter Interessen fungiert. Allerdings setzt dieses Verfahren bei den Beteiligten bestimmte Verbalisierungskompetenzen voraus und zudem kann damit die Bewältigung von Konflikten nicht selbst erfolgen, sondern nur vorbereitet werden. Im Konfliktfall selbst sind Verhandlungen notwendig, die ihrerseits aber Einigungsinteresse unterstellen.

Bei der *Verhandlung* wird das Konfliktmanagement von den Beteiligten ohne Hinzuziehung einer dritten Partei unternommen. Anwendung findet dieses Verfahren überall dort, wo es gemeinsame Interessenbereiche zwischen den jeweiligen Konfliktparteien gibt und bestimmte Einigungszwänge oder –vorteile bestehen. Für den Erfolg von Ver-

¹⁷¹ Diese Verfahren können auch als ‚zivilgesellschaftlich‘ in dem Sinne bezeichnet und verstanden werden, dass sie auf die ‚Zivilisierung‘ von Konflikten und die Förderung von aktivem Bürgersinn gerichtet sind: „Das bedeutet zum einen, dass Konflikte gewaltfrei ausgetragen werden. Zum zweiten soll es durch die Erfahrung gewaltfreier Konfliktlösung zur Anerkennung der Rechte des Gegners und zur Bindung an einen gemeinsamen politischen Raum kommen (...).“ (Thaa 2000, S. 15 f.)

handlungen ist wichtig, dass alle Konfliktparteien am Verhandlungstisch vertreten sind, die jeweiligen Parteien sich wenigstens minimale Legitimität zugestehen und die Absicht haben, ehrlich und fair zu verhandeln und eine für alle akzeptable Lösung zu erzielen.

Konfliktregulierung und Konfliktlösungen werden zwar durch die im Rahmen des Konflikttrainings und der Verhandlung erfolgende Perspektivenübernahme erleichtert, allerdings wird der Gegensatz der Kontrahenten damit allein nicht überwunden. Hierfür sind übergeordnete, auf den Abbau des Freund-Feind-Denkens gerichtete Gesichtspunkte erforderlich, die wiederum durch eine regulative, ‚unparteiische‘ Öffentlichkeit in das Verfahren der Konfliktregulierung eingebracht werden können. Es geht dann darum, „Konflikte weniger als Wettstreit *zwischen* Akteuren, sondern vielmehr als gemeinsames Problem *von* Akteuren zu sehen, das es durch gemeinsame Überlegungen zu bewältigen gilt.“ (Eckert 1996, S. 210)¹⁷²

In diesem Sinne bietet das Verfahren des *Problem-Solving-Workshops* einen Rahmen, in dem sich Konfliktparteien treffen und unter Anleitung eines Konsultationsteams Techniken entwickeln, die sie in die Lage versetzen, ihre Konflikte möglichst friedlich zu regeln. Das Verfahren zielt darauf ab, auf dem Wege der Initiierung von Lernprozessen und Bewusstseinsveränderungen Konflikte als zu lösende Probleme zu untersuchen, integrative Lösungen zu erarbeiten und auf diese Weise Konflikte zu deeskalieren bzw. deren Eskalation vorzubeugen oder Grundlagen für spätere Konfliktlösungen zu schaffen.

Das Konzept der *Konfliktberatung* beruht auf der Annahme, dass konstruktive Konfliktbearbeitung am erfolgreichsten von einem fähigen Mittler, dem die Parteien vertrauen, eingeleitet werden kann. Angestrebt wird nicht ein Konfliktmanagement durch konkrete Vereinbarungen, sondern eine Problemlösung durch verbesserte Kommunikation und wissenschaftlich fundierte Beziehungsanalyse.

Vermittlung oder ‚*Mediation*‘ ist demgegenüber ein Verfahren, „(...) das mit der Verhandlung die Freiwilligkeit der Teilnahme und den Verbindlichkeitsgrad seiner Ergebnisse gemeinsam hat, jedoch einer dritten Partei eine aktive und möglicherweise entscheidende Rolle zubilligt. (...) Vermittlung kann als zielgerichtete problemlösende Intervention definiert werden, in der die Teilnehmer mit Hilfe eines neutralen Dritten systematisch Konflikthanlässe isolieren, Optionen entwickeln, Alternativen erwägen und ein Abkommen zu erreichen suchen, in dem alle Bedürfnisse und Interessen erfasst sind.“ (Eckert 1996, S. 212 f.; vgl. auch Besemer 1999; Faller 2000)

Für die Regulierung von sozialen Konflikten in der Einwanderungsgesellschaft haben die verschiedenen nichtstaatlichen, kommunikativen Konfliktregulierungsverfahren eine erhebliche Bedeutung, die durch eine breitere Anwendung und Professionalisierung noch vergrößert werden könnte. Allerdings sollen und können diese Verfahren die staatlichen, auf Rechts- und Mehrheitsentscheidungen basierenden Verfahren nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Sie können insbesondere dazu beitragen, Lösungen im Vorfeld von Konflikten zu entwickeln, Justiz und Parlament zu entlasten sowie Eskalationsprozesse oder Dogmatisierungen der Positionen zu vermeiden. Sollen diese Verfahren eine stärkere Verbreitung finden, so sind hierfür die Qualifizierung von Experten, die Ausweitung von konfliktlösendem und konfliktbearbeitendem Handlungswissen und eine Erhöhung

¹⁷² Einen Beitrag kann dazu die Umwandlung eines Konfliktes in ein ‚Dilemma‘ leisten: „Diese Methode knüpft an die Erfahrung an, dass sich unverträgliche Präferenzen und Strategien nicht nur als Konflikt zwischen verschiedenen Menschen oder Gruppen, sondern auch als Dilemma innerhalb einer Person oder Gruppe manifestieren können. Dieser Charakter des Dilemmas kann deutlich gemacht werden, indem allgemeine und prinzipiell akzeptierte Ideale, wie gleiche Freiheits- oder Teilhaberechte, auch auf die jeweils gegnerische Gruppe angewendet und ferner die konkreten Positionen der eigenen und der gegnerischen Gruppe mit den allgemeinen Prinzipien verglichen werden.“ (Eckert 1996, S. 210)

der Sensibilität für die Bedingungen und Methoden friedlichen Zusammenlebens erforderlich.

Neben ‚Chancen‘ weisen diese Verfahren allerdings auch Schwierigkeiten und Grenzen auf. Ob in einem Konflikt ein Kompromiss gefunden werden kann, hängt vielfach (auch) von der Definition der Beteiligten ab, worum es eigentlich geht und in welcher Form die Auseinandersetzung darüber erfolgt. Die kommunikativen Techniken sind so zur Konfliktbearbeitung in der Einwanderungsgesellschaft von erheblicher Bedeutung, andererseits sind für ihren erfolgreichen Einsatz verschiedene Voraussetzungen erforderlich, die ihrerseits nicht ohne weiteres vorhanden sind oder hergestellt werden können. Zu diesen gehören insbesondere eine tendenziell gleiche Machtsituation zwischen den Konfliktparteien und deren gemeinsames Interesse an einer Konfliktlösung. Zudem können Konflikte nicht in allen Fällen gleichsam kommunikativ aufgelöst werden. Dies ist insbesondere dann nicht möglich, wenn einander ausschließende Ansprüche und Unverträglichkeiten existieren. In diesen Fällen muss nach Eckert eine Lösung in der Sache selbst gefunden werden:

„Kommunikative Konfliktlösungsverfahren können diese Aufgabe erleichtern, aber nicht ersetzen. Die Logik eines Konflikts ist zwar *auch*, aber eben nicht *nur* eine Frage seiner Wahrnehmung.“ (Eckert 1996, S. 216)

3.6 Aufklärung, Dialoge und Lernprozesse, insbesondere Politische Bildung und Interkulturelles Lernen

Soziale Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft resultieren nicht nur aus Strukturen und Prozessen auf der Makro-Ebene, vielmehr sind sie auch beeinflusst durch Faktoren auf der Meso- und Mikro-Ebene und hier wiederum durch bestimmte Einstellungen und Verhaltensweisen der Individuen. Diese können durch Aufklärung, dialogische Formen der Kommunikation und pädagogische Prozesse beeinflusst werden.

So erfordert die Demokratie *Aufklärung* und *Öffentlichkeit*, da die Individuen nur unter dieser Voraussetzung wirksam auf gesellschaftspolitische Entscheidungen Einfluss nehmen und diese kontrollieren können. Zudem besteht eine enge Wechselbeziehung zwischen der Demokratie und *dialogischen* Formen der Kommunikation – vor allem dann, wenn ‚Demokratie‘ nicht nur als ein Mittel der Interessenvertretung, sondern auch als ein Verfahren zur Schaffung eines öffentlichen Forums verstanden wird, in dem – zumindest dem Grundsatz nach – „durch Dialog statt durch Rückgriff auf Macht strittige Fragen - im Prinzip - gelöst oder zumindest beigelegt werden können.“ (Giddens 1997, S. 37; vgl. auch Bobbio 1997, S. 16 ff.) Dies gilt sowohl für im engeren Sinne politische, aber auch für soziale und kulturelle Fragen, z.B. für interkulturelle Diskurse über Fragen der Interpretation und Umsetzung der Menschenrechte und interreligiöse Dialoge.¹⁷³

Ein weiterer wichtiger Bestandteil von Integrationspolitiken in der multikulturellen Einwanderungsgesellschaft ist die Förderung von individuellen und kollektiven *Lernprozessen*, vor allem durch *Politische Bildung* und *Interkulturelles Lernen*.¹⁷⁴ Dabei geht es nicht um eine Förderung von ‚Ausländer-‘ oder ‚Inländerfreundlichkeit‘, sondern um die Ver-

¹⁷³ Vgl. dazu u.a. Habermas 1998c, S. 192; Etzioni 1996; Avineri 1996, S. 195; Brocker/Nau 1997; Interkultureller Rat in Deutschland e.V. 1997; Müller 2001, S. 331 f.; Dialog der Kulturen 2001.

¹⁷⁴ Die folgenden Überlegungen gehen von der Annahme aus, dass Migration, Integration und Multikulturalität auch für die Pädagogik und die Politische Bildung neue Herausforderungen darstellen und diese für deren Bewältigung einen relevanten Beitrag leisten (können) (vgl. Coussey 2000, S. 27 f.; Kürsat-Ahlers 2001, S. 137; Klafki 1998, S. 238; Hamburger 1994; Auernheimer 2001). Sie befassen sich von daher nicht so sehr mit dem *Ob*, sondern mit dem *Wie* politischen, sozialen und interkulturellen Lernens in der Einwanderungsgesellschaft.

mittlung von Qualifikationen und Kompetenzen, die für die Bewältigung des Zusammenlebens in einer von ihrem Anspruch her demokratischen (Einwanderungs-) Gesellschaft für Einheimische und Zugewanderte erforderlich sind. Maßgebend ist hierfür die Wechselbeziehung, die zwischen Politischer Bildung und Interkulturellem Lernen einerseits und Demokratie andererseits besteht. Ebenso wie ‚Demokratie‘ nämlich einen Rahmen und ein Leitbild für Lernprozesse (auch in der Einwanderungsgesellschaft) darstellt, erfordert die Demokratie diese Lernprozesse.¹⁷⁵

Bei den vielfältigen und komplexen Aufgaben, die sich demokratisch orientierten politischen, sozialem und interkulturellem Lernen in der Einwanderungsgesellschaft stellen, geht es einerseits um die Wahrnehmung *allgemeiner* pädagogischer Aufgaben, zum anderen um die Lösung einer *spezifischen* Aufgabe, nämlich darum, mit pädagogischen Mitteln zur Bewältigung der besonderen Herausforderungen, Probleme und Konflikte beizutragen, die mit der Existenz und Entwicklung multikultureller Einwanderungsgesellschaften verbunden sind. Über die dafür erforderlichen Dispositionen und Kompetenzen verfügen die Individuen in der Regel nicht von selbst; vielmehr müssen sie im Rahmen von Sozialisationsprozessen erst angeeignet werden. Dazu können und sollten Politische Bildung und Interkulturelles Lernen als Bestandteil intentionaler, institutionalisierter und organisierter Lehr- und Lernprozesse im schulischen und außerschulischen Bereich einen wesentlichen Beitrag leisten. Dabei geht es um die Bewältigung insbesondere der folgenden Aufgaben:

Vermittlung politischer Urteilsbildung und Handlungsfähigkeit: Politische Bildung ist grundsätzlich auf das Individuum in seiner Bürger-Rolle gerichtet. In dieser Hinsicht geht es nicht in erster Linie um ein individuelles Nutzenkalkül, sondern um die ‚Bildung‘, d.h. um die Entwicklung von ‚Bürgersinn‘, ‚Gemeinsinn‘ und ‚Gemeingeist‘. Dies erfordert wiederum Autonomie, d.h. die Fähigkeit, selbständig und kompetent Verantwortung zu übernehmen, und Mündigkeit:

„Mündig ist der Mensch, wenn er zu eigenem Denken gelangt ist, wenn er von Vorurteilen und Verblendungen frei, Distanz zur eigenen Zeit gewonnen und wenn er gelernt hat, Vorgefundenes kritisch zu reflektieren und zu beurteilen, um auf dieser Basis zu entscheiden, die jeweiligen gesellschaftlich-politischen Verhältnisse zu akzeptieren oder zum Zwecke ihrer Veränderung zu intervenieren. Politische Bildung ist in ihren Zielen individuumorientiert und in der Organisation ihrer Lernprozesse horizontal strukturiert.“ (Massing 1999, S. 186)

In diesem Sinne kann Politische Bildung als Beitrag zur Entwicklung von „Selbst- und Umwelterkenntnis“ (Schmiederer 1977) und individueller und kollektiver Handlungskompetenz verstanden werden.

Hilfe zur Migrationsbewältigung: Migrationsprozesse gehen mit vielfältigen An- und Herausforderungen sowohl für die daran direkt und indirekt Beteiligten, also für die Migranten und Migrantinnen wie auch für die Bevölkerungen in den jeweiligen Einwanderungsgesellschaften einher. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen kann und soll Politische Bildung einen wesentlichen Beitrag leisten, wobei dies in unterschiedlicher Weise erfolgen und sich auf Vergangenheits-, Gegenwarts- und Zukunftsbezüge und sowohl auf die Herkunfts- als auch die Einwanderungsgesellschaften beziehen kann.

Hilfen zur Migrationsbewältigung können zum einen im Rahmen der Arbeit mit *Migrantinnen und Migranten* erfolgen. Maßgebend können dabei der Gesichtspunkt der „Auf-

¹⁷⁵ Zum engen und wechselseitigen Zusammenhang von Demokratie und Politischer Bildung vgl. Sander 1996, S. 32. Zum interkulturellem Lernen vgl. u.a. Apitzsch 1995; Auernheimer 1995; Nieke 2000.

arbeitung des eigenen sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Schicksals“ sowie die Zielsetzung sein, die Betroffenen zu „Problemerkennntnis, Problemlösung und Problemlösungsbeurteilung“ zu befähigen (Borrelli/Fischer 1979; vgl. auch Fischer 1981). Bei der Umsetzung dieser Orientierung können und sollten die besonderen Lebenslagen und Bedürfnisse von Angehörigen unterschiedlicher Migrantengruppen, z.B. von jugendlichen Migranten, Mädchen und Frauen, älteren Migranten sowie von Flüchtlingen und Flüchtlingskindern berücksichtigt werden (vgl. z.B. Karpf/Kiesel 1997; Meinhardt 2000).

Als ‚Hilfe zur Migrationsbewältigung‘ ist Politische Bildung auch für und mit *Einheimischen* von Bedeutung. So ist es für die auf die Industriestaaten bezogenen Zuwanderungspolitiken nicht zuletzt unter Gesichtspunkten der gesamtgesellschaftlichen Integration unabdingbar, die Einstellungen der einheimischen Bevölkerung gegenüber den Problemen der Migration und Integration in Richtung einer größeren *Akzeptanz* zu beeinflussen (vgl. Oberndörfer 2001b, S. 12). Dies gilt zum einen hinsichtlich der Vermittlung der Einsicht, dass Prozesse der internationalen Migration eine globale Herausforderung darstellen und Maßnahmen zum Abbau von Flucht- und Migrationsursachen unerlässlich sind, aber auch hinsichtlich der Vorbereitung der Einheimischen auf die Integration neuer Zuwanderer und das Zusammenleben mit diesen innerhalb der Einwanderungsgesellschaft (vgl. King/Schneider 1991, S. 43; Opitz 2001b; Husa/Parnreiter/Stacher 2000).

Derartige Lernprozesse könnten auch durch eine Politische Bildung gefördert werden, die von den *Massenmedien* getragen wird. In den vergangenen Jahren hat deren Berichterstattung in den westeuropäischen Ländern allerdings in eher gegenteiliger Richtung gewirkt. Insbesondere durch die „Präsentation von Einwanderung, Einwanderern oder Minderheiten als problembehaftet, konfliktbeladen oder sogar als bedrohlich“ (van Dijk 1991, S. 16) und durch die Verbreitung von unzutreffenden und die Unterlassung von relevanten Informationen wurden bei der einheimischen Bevölkerung stereotype Feindbilder produziert und Ängste geschürt. Sollen demgegenüber demokratische, tolerante und interkulturelle Orientierungen gefördert werden, so erfordert dies eine Berichterstattung, die generell auf Aufklärung über gesellschaftspolitische Sachverhalte und Zusammenhänge gerichtet ist und in der die Minderheiten nicht nur in Zusammenhang mit gesellschaftlichen Problemen und vermeintlichen Bedrohungen, sondern als ein integraler und selbstverständlicher Bestandteil und/oder als eine ‚Ressource‘ der Gesellschaft thematisiert werden. Auf diese Weise könnten Grundlagen für eine selbständige Meinungs- und Urteilsbildung geschaffen, Kommunikationsprozesse gefördert sowie Anregungen für eine demokratische Bewältigung bestehender sozialer Probleme entwickelt werden.¹⁷⁶

Abbau von Vorurteilen und rassistischen Orientierungen: Zu einer der Haupt- und Daueraufgaben einer demokratisch orientierten Politischen Bildung in der Einwanderungsgesellschaft gehört es, zum Abbau von Vorurteilen und rassistischen Orientierungen beizutragen:

„Sie gehört zu deren Hauptaufgaben, weil Vorurteile die Bereitschaft zur Diskriminierung anderer Menschen(gruppen) fördern, oft deren Menschenwürde verletzen und dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) zuwiderlaufen. Sie bleibt eine Daueraufgabe, weil in den komplexen, offenen, mehr und mehr multikulturellen Gesellschaften, wo Angehörige unterschiedlichster Gruppen zusammenleben und miteinander bei differierenden

¹⁷⁶ Vgl. Coussey 2000, S. 29 f.; Bauböck 1997, S. 197 f.; Jäger u.a. 1998; Butterwegge/Hentges/Sarigöz 1999; Geißler 2001; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 21.

Chancen um knappe Güter konkurrieren, immer wieder neue Vorurteile entstehen.“ (Behrmann 1999, S. 258)¹⁷⁷

Bei kollektiven Vorurteilen spielen in der Regel ausländerfeindliche und rassistische Einstellungen und Verhaltensweisen eine erhebliche Rolle. ‚Ausländerfeindlichkeit‘ bezeichnet nach Tsiakalos „einerseits eine feindselige Haltung, die durch generalisierte Vorstellungen (wie etwa: Ausländer seien für bestimmte angsteinflößende Zustände verantwortlich) bestimmt wird, und andererseits ein generalisiertes aggressives Handeln, das dem Wunsch, den vermuteten Urheber der angsteinflößenden Zustände zu beseitigen, entstammt.“ (Tsiakalos 1983, S. 9)

Rassistische Einstellungen enthalten nach Memmi vor allem die folgenden Elemente:

- „1. nachdrückliche Betonung von tatsächlichen oder fiktiven Unterschieden zwischen dem Rassisten und seinem Opfer.
2. Wertung dieser Unterschiede zum Nutzen des Rassisten und zum Schaden seines Opfers.
3. Verabsolutierung dieser Unterschiede, indem diese verallgemeinert und für endgültig erklärt werden.
4. Legitimierung einer - tatsächlichen oder möglichen - Aggression oder eines - tatsächlichen oder möglichen - Privilegs.“ (Memmi 1987, S. 164f.)

Vorurteile sind historisch-soziale Phänomene und werden von den Individuen erlernt. Von daher lassen sie sich grundsätzlich auch pädagogisch beeinflussen. Dies ist allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, weil es sich bei Vorurteilen nicht um bloß ‚falsche‘ Auffassungen handelt. Sie sind vielmehr durch spezifische gesellschaftspolitische Mechanismen (mit-)bedingt und haben zudem eine wichtige soziale Funktion, insbesondere die der Abgrenzung und der Aufwertung der eigenen Gruppe.

Auf der Mikro-Ebene des Politischen spielen in dieser Hinsicht bestimmte Ausprägungen des *Sozialcharakters* eine Rolle. Maßgebend ist dabei vor allem der *autoritären* Sozialcharakter traditioneller und moderner Prägung, der in einer spezifischen Ausprägung der psychischen Grundstruktur, insbesondere in einer Ich-Schwäche und Autonomieunfähigkeit zum Ausdruck kommt. Zu den kennzeichnenden Merkmalen gehören nach Claußen die folgenden fünf Strukturkomponenten:

„*Ethnozentrismus* (latent bis manifest aggressive Überbewertung der eigenen Volksgruppe auf der Grundlage einer rassistischen Ideologie und einer generell biologistischen Weltsicht);

Xenophobie (allgemeine Feindschaft gegenüber unbekanntem Menschen, Lebensweisen und Ideen auf der Basis von Vorurteilen, jedoch unter Ausschöpfung gleichwohl modernster Technologien und Logistik für eigene Zwecke);

Rigidität des Denkens, Empfindens und Verhaltens (im Rahmen einer Nutzenanwendung dichotomischer Modelle, Überbetonung von Sekundärtugenden oder Ritualen und blinden Konservierung von Traditionen);

Autoritarismus (Bevorzugung un- und antidemokratischer Formen der Konfliktregelung auf der Grundlage des Führerprinzips im Gehorsam ‚nach oben‘ und in Befehlsausübung ‚nach unten‘ sowie einer Verherrlichung von Gewalt);

¹⁷⁷ ‚Vorurteil‘ ist nach Behrmann ein (mehrdeutiger) Begriff, „mit dem (...) vor allem vorgefasste, gefühlsbeladene negative Urteile über Gruppen gemeint sind, welchen die Urteilenden nicht angehören.“ (Behrmann 1999, S. 257 f.)

Sexismus (Zuneigung zum 'Männlichkeitskult' im Gewande einer Vorliebe für vermeintlich soldatische Tugenden und einer häufigen Degradierung von Frauen auf stereotype Rollenmuster und in untergeordnete Positionen)." (Claußen 1995, S. 365)

Die mit dem autoritären Sozialcharakter einhergehenden subjektive Einstellungen und Verhaltensweisen sind Hindernisse für ein gesellschaftliches Zusammenleben, das auf demokratischen Grundsätzen beruht und in dem Konflikte gewaltlos ausgetragen werden sollen.

Als *antirassistisches* Lernen zielen Politische Bildung und Interkulturelle Erziehung einerseits darauf ab, mit Hilfe von Aufklärung über die genannten Ungleichheits- und Herrschaftsstrukturen und -mechanismen „ein Bewusstsein über die Strukturen der Mehrheitskultur als Dominanzkultur“ zu erreichen und damit verbundene Ausgrenzungsmechanismen abzubauen (Muth 1999, S. 12 f.; vgl. auch Albert/Essinger 1997). Darüber hinaus geht es um den Abbau des autoritären und die Entwicklung eines *demokratischen Sozialcharakters*. Kennzeichnend für diesen sind Ich-Stärke und Autonomie sowie insbesondere solche ‚Schlüsselqualifikationen‘, Dispositionen und Kompetenzen wie Reflexionsfähigkeit, Kommunikations- und Kritikfähigkeit, Konflikt- und Kompromissfähigkeit, Argumentationsbereitschaft und -fähigkeit, Empathie, die Fähigkeit zu „vernetztem Denken“, Kreativität sowie Handlungsfähigkeit (Claußen 1995, S. 368 ff.; Klafki 1998, S. 246).

Diese Orientierung ist nicht nur für das Lernen von Kinder und Jugendliche, sondern auch im Hinblick auf die *Aus- und Fortbildung von Erwachsenen* von Relevanz. Dies gilt zum einen für Beschäftigte im *öffentlichen Dienst* (Polizei, Ausländerbehörden, Ämter, Schulen usw.), die mit ‚Ausländern‘ als ‚Kunden‘ zu tun haben. Wie Erfahrungsberichte zeigen, sind hier noch vielfältige Schritte erforderlich, die dazu beitragen, die bei einem Teil der Bediensteten vorhandenen Tendenzen, ‚Ausländer‘ als Menschen zweiter Klasse zu sehen und entsprechend herabwürdigend, verletzend, demütigend und benachteiligend zu behandeln, abzubauen.¹⁷⁸ Ähnliches gilt für den Umgang mit Angehörigen der Einwanderungsminderheiten als Kolleginnen und Kollegen. Obwohl die Integration der ‚Ausländer‘ im *betrieblichen und gewerkschaftlichen Bereich* vielfach als erfolgreich und problemlos angesehen wird, gibt es auch hier noch zahlreiche Phänomene der Diskriminierung und des Rassismus. Darauf beziehen sich z.B. Konzepte antirassistischer gewerkschaftlicher Bildungsarbeit, in denen versucht wird, Öffentlichkeit über diese Phänomene herzustellen, in den Belegschaften Diskussionen über deren Hintergründe, Motive und Folgen zu initiieren und auf die sich verschärfenden Mechanismen der Konkurrenz und der Ausgrenzung von einzelnen Belegschaftsgruppen in kooperativer und solidarischer Weise zu reagieren (vgl. Kuchinke 1994; von Freyberg 1996).

Sensibilisierung für soziale Ungleichheiten, Diskriminierungen und Widersprüche zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie: Eine weitere Aufgabe für eine demokratisch orientierte Politische Bildung in der Einwanderungsgesellschaft ist die Sensibilisierung für soziale Ungleichheiten, Diskriminierungen und Diskrepanzen zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie. Um die eigenständige Urteilsbildung ihrer Adressaten zu fördern und diesen individuelle und kollektive Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, sollte Politische Bildung nicht nur Ausprägungen, Formen und Folgen von sozialen Ungleichheiten und Demokratiedefiziten aufzeigen, sondern auch eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Strategien des Umgangs mit diesen Phänomenen und Mechanismen fördern.

¹⁷⁸ Dieser Gesichtspunkt wird auch in verschiedenen Stellungnahmen europäischer Institutionen betont (vgl. Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin 1994, S. 73 f.; Coussey 2000, S. 32 ff.).

Befähigung zum Umgang mit ethnisch-kultureller Vielfalt: In der Einwanderungsgesellschaft sollte Politische Bildung auch dazu beitragen, die Angehörigen ihrer jeweiligen Zielgruppen zu einem angemessenen Umgang mit ethnisch-kultureller Vielfalt zu befähigen. Dies kann durch eine Auseinandersetzung mit kontroversen Antworten im wissenschaftlichen wie im gesellschaftspolitischen Bereich gefördert werden (vgl. oben). In pädagogischer Hinsicht, vor allem unter dem Gesichtspunkten der Gleichheit und Differenz können in diesem Zusammenhang in Anlehnung an Klafki zwei Prinzipien und Anspruchsstufen unterschieden werden:

- Das Prinzip der ‚*Anerkennung*‘ zielt auf die Vermittlung einer „Einstellung der prinzipiellen, wechselseitigen Anerkennung, praktisch gelebter und bewusst praktizierter Gleichberechtigung der Menschen, insbesondere auch der Kinder und Jugendlichen unterschiedlicher ethnischer und kultureller Herkunft einschließlich der religiösen Orientierungen“.
- Unter dem Prinzip des ‚*Austauschs*‘ und der ‚*Begegnung*‘ sollte darüber hinaus die Bereitschaft vermittelt werden, sich wechselseitig auszutauschen, das Interesse an der Andersartigkeit der jeweiligen kulturellen und religiösen Einstellungen, Überzeugungen, Traditionsbindungen, Wertorientierungen zu wecken und so den eigenen, „mitgebrachten“ kulturell-religiösen Horizont zu erweitern und nach gegebenenfalls aufzufindenden oder produktiv zu entwickelnden Gemeinsamkeiten zu fragen und zu suchen. Auf dieser Stufe der „interkulturellen Begegnung“ im erweiterten Sinne des Wortes könnten auch Veränderungen der gelebten Identität und des Identitätsbewusstseins der miteinander Kommunizierenden erfolgen (vgl. Klafki 1998, S. 241 ff.).

Nach Auffassung der Kultusministerkonferenz erfordert die Aufgabe der Entwicklung *interkulturellen Kompetenzen* insbesondere, dass die Lernenden

- „sich ihrer jeweiligen kulturellen Sozialisation und Lebenszusammenhänge bewusst werden;
- über andere Kulturen Kenntnisse erwerben;
- Neugier, Offenheit und Verständnis für andere kulturelle Prägungen entwickeln;
- anderen kulturellen Lebensformen und -orientierungen begegnen und sich mit ihnen auseinandersetzen und dabei Ängste eingestehen und Spannungen aushalten;
- Vorurteile gegenüber Fremden und Fremdem wahr- und ernstnehmen;
- das Anderssein der anderen respektieren;
- den eigenen Standpunkt reflektieren, kritisch prüfen und Verständnis für andere Standpunkte entwickeln;
- Konsens über gemeinsame Grundlagen für das Zusammenleben in einer Gesellschaft bzw. in einem Staat finden;
- Konflikte, die aufgrund unterschiedlicher ethnischer, kultureller und religiöser Zugehörigkeit entstehen, friedlich austragen und durch gemeinsam vereinbarte Regeln beilegen können.“ (Kultusministerkonferenz 1996, S. 5f.)¹⁷⁹

¹⁷⁹ „In der Auseinandersetzung zwischen Fremdem und Vertrautem ist der Perspektivwechsel, der die eigene Wahrnehmung erweitert und den Blickwinkel der anderen einzunehmen versucht, ein Schlüssel zu Selbstvertrauen und reflektierter Fremdwahrnehmung. Die durch die Perspektivwechsel erlangte Wahrnehmung der Differenz im Spiegel des anderen fördert die Herausbildung einer stabilen Ich-Identität und trägt zur gesellschaftlichen Integration bei. Eine auf dieser Grundlage gewonnene Toleranz akzeptiert auch lebensweltliche Orientierungen, die mit den eigenen un-

Innerhalb des interkulturellen Lernens können unterschiedliche *konzeptionelle und inhaltliche Schwerpunkte* gesetzt werden. Dazu gehören nach Auernheimer (1995, S. 170 ff.) insbesondere die folgenden:

- Im Rahmen des *soziales Lernen* geht es vor allem darum, die Empathie, Toleranz, Solidarität und Konfliktfähigkeit, die Aufgeschlossenheit für den anderen („Fremden“) und dessen Probleme sowie das wechselseitige Verständnis zu fördern.
- Im Bereich der *politischen Bildung* geht es zum einen darum, durch die Vermittlung von grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Kenntnissen und Einsichten die Angehörigen von Mehrheit und Minderheiten zum Umgang mit der Einwanderungssituation im gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Kontext zu befähigen und in diesem Zusammenhang insbesondere die Überwindung nationalistischer, ethnozentristischer und monokultureller Denkweisen zu fördern.
- Im Bereich der *antirassistischen Erziehung* wird schwerpunktmäßig darauf abgestellt, über die vielfältigen Formen des alltäglichen und institutionellen Rassismus und der strukturellen Benachteiligung von Immigranten und anderen Bevölkerungsgruppen aufzuklären, bei den Heranwachsenden ein politisches Bewusstsein zu wecken und sie zu einem kritischen Umgang mit den genannten Phänomenen befähigen.
- Als *Hilfe zur Identitätsentwicklung* zielen Konzepte des interkulturellen Lernens darauf ab, Kindern und Jugendlichen Hilfen zur Identitätsentwicklung unter den Bedingungen einer multikulturellen Gesellschaft zur Verfügung zu stellen und sie zu befähigen, in der Einwanderungssituation mit widersprüchlichen kulturellen Einflüssen umzugehen.
- Im Schwerpunkt *bikulturelle Bildung* wird versucht, die jeweiligen Muttersprachen und Herkunfts- und Migrantenkulturen im Rahmen der Kommunikationsprozesse in den Aufnahmegesellschaften systematischer zu berücksichtigen.

Erziehung zur Toleranz: Ebenso wie die Demokratie auf dem Prinzip der Toleranz basiert, stellt die Erziehung zur Toleranz ein wesentlich Aufgabe der Politischen Bildung dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ‚Toleranz‘ eine engere und eine weitere Bedeutung haben kann (Bobbio 1998a, S. 87 ff.):

- In einem *engeren* Sinne bezieht sie sich auf das Nebeneinander unterschiedlicher Religionen, verschiedener politischer Anschauungen und impliziert in diesem Sinne einen Diskurs über die Wahrheit und die Kompatibilität verschiedener, auch gegensätzlicher Wahrheiten. Die ‚Intoleranz‘, die bekämpft werden soll, besteht hier in einer Verabsolutierung der eigenen Wahrheitsauffassung.
- In einem *weiteren* Sinne bezieht sich ‚Toleranz‘ auf das Zusammenleben mit ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten sowie auf alle, die als ‚verschieden‘ oder ‚fremd‘ betrachtet werden. Toleranz in diesem Sinne hat es mit Problemen des Vorurteils und den sich daraus herleitenden Diskriminierungen zu tun. Als zentrales Problem stellt sich die Frage, wie man beweisen kann, dass eine bestimmte Unduldsamkeit gegen eine Minderheit aus Vorurteilen herrührt und wie man ‚Diskriminierung‘ bekämpfen kann.

Im Rahmen der Politischen Bildung sollte berücksichtigt werden, dass das Prinzip der Toleranz unterschiedlich, nämlich unter Gesichtspunkten sowohl der praktischen als auch der theoretischen Vernunft begründet und gerechtfertigt werden kann. Zudem

vereinbar erscheinen, sofern sie Menschenwürde und -rechte sowie demokratische Grundregeln achten.“ (Kultusministerkonferenz 1996, S. 6)

sollte die Differenz zwischen positiver und negativer Toleranz (und der entsprechenden Gegenbegriffe bei der Intoleranz) beachtet werden. *Positiv* verstandene Toleranz ist einer der grundlegenden Werte für ein freies und friedliches Zusammenleben.

„Der Kern des Toleranzgedankens ist die Anerkennung des gleichen Rechts auf ein Zusammenleben für entgegengesetzte Doktrinen und, ausgenommen diejenigen, die sich im Besitz der Wahrheit wähnen, die Anerkennung des Rechts auf Irrtum, zumindest wenn das im guten Glauben geschieht. Die Notwendigkeit der Toleranz entsteht, wenn man gewahr wird, dass Meinungen irreduzibel sind und es gleichwohl einen *modus vivendi* zu finden gilt (ein rein formale Spielregel), der es den Meinungen erlaubt, zum Ausdruck gebracht zu werden. Entweder Toleranz oder Verfolgung, *tertium non datur*.“ (Bobbio 1998a, S. 102)¹⁸⁰

Toleranz im *negativen* Sinne widersetzt sich demgegenüber der Prinzipientreue, d.h. dem ebenso gerechten wie notwendigen Ausschluss all dessen, was dem Individuum oder der Gesellschaft Schaden zufügen kann. Sie beinhaltet Nachsicht und Duldsamkeit gegenüber dem Bösen, dem Irrtum und der Prinzipienlosigkeit oder Vorliebe dafür, seine Ruhe haben zu wollen, oder auch Blindheit gegenüber den Werten.¹⁸¹

Befähigung zum Umgang mit sozialen Konflikten: Zu den Aufgaben Politischer Bildung in der Einwanderungsgesellschaft gehört es auch, die Angehörigen der jeweiligen Zielgruppen zu einem angemessenen Umgang mit sozialen Konflikten zu befähigen. Dazu gehört insbesondere die Fähigkeit, Merkmale, Ursachen und Folgen von Konflikten erkennen zu können sowie die Einsicht, dass Entwicklung, Intensität und Folgen von sozialen Konflikten auch von der Art und Weise beeinflusst sind, wie mit ihnen umgegangen wird. Zudem sollte Politische Bildung die Bedeutung von kommunikativen Techniken zur Konfliktbearbeitung in der Einwanderungsgesellschaft verdeutlichen, zugleich aber auch darauf hinweisen, dass für deren Erfolg verschiedene Voraussetzungen erforderlich sind, die ihrerseits nicht ohne weiteres vorhanden sind oder hergestellt werden können.

Sensibilisierung für Spannungen zwischen Dissens und Konsens: Eine wichtige Aufgabe von Politischer Bildung in der Einwanderungsgesellschaft besteht schließlich darin, bei den jeweiligen Adressaten ein Problembewusstsein hinsichtlich der Spannungen zu entwickeln, die zwischen den Prinzipien der Freiheit, Toleranz und Demokratie einerseits und der Notwendigkeit zu deren Begrenzung andererseits bestehen. Um Problembewusstsein zu vermitteln und eine eigenständige Urteilsbildung und die Entwicklung von Handlungsfähigkeit zu fördern, sollten im Rahmen von Lehr- und Lernprozessen sowohl die Notwendigkeit als auch die Problematik von Grenzziehungen thematisiert und darüber hinaus der labile, heterogene und dynamische Charakter eines Minimal-Konsenses, unterschiedliche und kontroverse politische Optionen des Umgangs mit diesen Spannungen sowie die Notwendigkeit demokratischer Verfahrensregeln verdeutlicht werden, mit deren Hilfe die jeweilige Ausgestaltung dieser Basis reflektiert, diskutiert, überprüft und weiterentwickelt werden kann.

Was die *didaktisch-methodische Umsetzung* betrifft, so haben im Rahmen von organisierten Lehr- und Lernprozessen Gesichtspunkte der *Methoden bzw. Methodik* einen

¹⁸⁰ Der Gegenbegriff zur Toleranz im positiven Sinne ist die *Intoleranz* im *negativen* Sinne, also die religiöse, politische oder rassistisch begründete Intoleranz, d.h. der unzulässige Ausschluss all derjenigen, die ‚anders‘ sind. Ursache und Begleiterscheinung dieser Orientierung ist nach Bobbio der *Fanatismus*: „Unter Fanatismus versteht man eine blinden Gehorsam gegenüber einer Idee, der mit harträckigem Eifer gedient wird, bis hin zur Bereitschaft, Gewalt anzuwenden, um andere zu zwingen, ihr zu folgen, und denjenigen zu bestrafen, der nicht bereit ist, sie anzunehmen.“ (Bobbio 1983b, S. 393; Übersetzung aus dem Italienischen von mir, A.S.)

¹⁸¹ Der entsprechende Gegenbegriff ist die *Intoleranz* im *positiven* Sinne. Diese ist gleichbedeutend mit solchen Tugenden wie Strenge, Konsequenz und Standfestigkeit (vgl. Bobbio 1998a, S. 98 f.).

wichtigen Stellenwert. Dabei wird nach den Schritten, Formen, Phasen der Vermittlung gefragt und versucht, die Bedingungen für die Begegnung von Lernenden und Gegenstand/Problem in optimaler Weise herzustellen. Im Hinblick auf die Realisierung dieser Aufgabe erscheint im Bereich von Politischer Bildung, bei der in der Regel vielfältige und verschieden strukturierte Themen, Probleme und Fälle erörtert werden, grundsätzlich eine Methodenfreiheit bzw. ein Methodenpluralismus angemessen (vgl. Rinke 2000, S. 114 ff.). Innerhalb dieses Rahmens sollte die Unterscheidung zwischen „gebundenen“ und „offenen“ Lehr- und Lernformen berücksichtigt werden (vgl. Schmiederer 1977, S. 44 ff.). Formen des *gebundenen* Unterrichts sind in erster Linie auf eine Anpassung der Lernenden an vorhandene Zustände oder an vorgegebene/festliegende und nicht mehr hinterfragbare Zielsetzungen, Wertungen und Ideologien gerichtet. *Offene* Unterrichtskonzeptionen zielen demgegenüber darauf ab, den Lernenden Möglichkeiten zur eigenständigen Entwicklung von Reflexions-, Kommunikations- und Handlungsfähigkeiten zu geben.

Insgesamt sollten Lernprozesse in der Einwanderungsgesellschaft darauf gerichtet sein, einen reflektierten Umgang mit sozialen, politischen und (inter-)kulturellen Konflikten zu fördern und Einstellungen und Verhaltensweisen zu begünstigen, die auf Begegnung, Austausch und Verstehen, aber auch auf Selbstreflexion sowie wechselseitige Kritik und Beurteilung gerichtet sind. Dies kann wiederum zum Abbau ethnozentristischer, fremdenfeindlicher bzw. (kultur-)rassistischer und fundamentalistischer Orientierungen beitragen. Zudem können so Tendenzen vermindert werden, ungelöste soziale Probleme in ethnische Konflikte zu transformieren und Konflikte vorschnell auf ethnischen Nationalismus bzw. religiös-kulturellen Fundamentalismus zurückzuführen. Schließlich sollte berücksichtigt werden, dass Mehrheits- und Minderheitskulturen historisch-dynamische Phänomene und insofern veränderbar sind. Der mit den Immigrationsprozessen einhergehende soziale und kulturelle Wandel und dessen Bewältigung fordert von daher eine Qualifizierung und Sensibilisierung für „Lernprozesse auf beiden Seiten“ (Kühnert 1992).

4. Abschließende Bemerkungen

Die Überlegungen zielten darauf ab, den Themenbereich ‚Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in multikulturellen Einwanderungsgesellschaften‘ unter dem Gesichtspunkt der Demokratie zu analysieren und zu diskutieren. Dies erfolgte insbesondere unter Bezugnahme auf die formalen Verfahren und materialen Werte, die für diese Herrschaftsform vom idealen Anspruch her charakteristisch sind. Unter besonderer Berücksichtigung des Beispiels der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union wurde vor allem untersucht, welche Aufgaben und Anforderungen sich aus dem Demokratiegrundsatz für die spezielle und allgemeine Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft ergeben, ob und inwieweit die bisherige Integrationspolitik demokratischen Anforderungen und Ansprüchen gerecht wurde, und welche politischen und pädagogischen Maßnahmen im einzelnen dazu beitragen können, die Diskrepanzen, die zwischen Anspruch und Wirklichkeit im Bereich von Integration und Demokratie bestehen, zu vermindern und damit eine Nachhaltigkeit, Stärkung und Weiterentwicklung von Integration und Demokratie zu fördern.

Unter Orientierung an einem Verständnis von Demokratie, in dem diese als Form politischer Herrschaft begriffen wird, die auf eine friedliche und gewaltfreie Bewältigung von sozialen und politischen Konflikten gerichtet ist, wurden zudem Erfordernisse, Probleme und Elemente einer Regulierung und Institutionalisierung von Konflikten aufgezeigt, die in multikulturellen Einwanderungsgesellschaften in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität auftreten.

Die Aufgaben, die auf dieser Grundlage für Integrations- und Antidiskriminierungspolitiken formuliert wurden, haben umfassenden und komplexen Charakter. Im Kern geht es dabei vor allem darum, mehr gleiche Freiheit in der Einwanderungsgesellschaft zu realisieren und damit bestehende Diskrepanzen zwischen Ideal und Realität der Demokratie zu verringern, gesellschaftliche und politische Konflikte in friedlicher Weise zu bewältigen sowie institutionelle und organisatorische Vorkehrungen zu schaffen bzw. zu verbessern, die für eine wirksame Umsetzung, Bewertung und Weiterentwicklung von Integrationspolitiken erforderlich sind.¹⁸² Obwohl hinsichtlich der Bewältigung dieser Aufgaben von Seiten der Politik bisher auch konstruktive Ansätze entwickelt wurden, bestehen gleichwohl noch viele Defizite und Probleme. Sollen diese angemessen analysiert und wirksam abgebaut werden, ist eine bewusstere und konsequentere Orientierung an Gesichtspunkten der Demokratie bzw. der Demokratisierung erforderlich. Dies kann wiederum dazu beitragen, auf dem „Weg der Zivilisierung“ (Bobbio 1994b, S. 93) Fortschritte zu erzielen. Dabei handelt es sich zwar um ein ideales Ziel: „Doch wenn man sich kein Ziel setzt, kommt man auch nicht in Bewegung.“ (Bobbio 1997, S. 106)

¹⁸² Der Gesichtspunkt der Implementation und Evaluation von Integrationspolitiken konnte in der vorliegenden Expertise allerdings nur beschränkt berücksichtigt werden (vgl. einführend Wollmann 1994 und Schulte 1998a, S. 67 ff.). Zu den institutionellen Veränderungen, die nach dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes geplant sind, vgl. Art. 1 Abschnitt 2 §§ 75 und 76 Zuwanderungsgesetz (Bundesrat 2001).

Literatur

- Agenendt, Steffen (Hrsg.) (1997): Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, München
- Albers, Hartmut (1994): Minderheiten in der Rechtsprechung - Beispiel Schule, in: Klaus Barwig u.a. 1994a, S. 195-209
- Albert, Marie-Theres/Essinger, Helmut (1997): Interkulturelles Lernen, in: Wolfgang Sander 1997, S. 391-402
- Alberts, Hans W. (1992): Die schwierige Toleranz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 12/1992, S. 1164-1166
- Albrecht, Günter (1989): Probleme, soziale, in: Günter Endruweit/Gisela Trommsdorff (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie, Bd. 2, Stuttgart, S. 506-513
- Albrecht, Günter/Groenmeyer, Axel/Stallberg, Friedrich W. (Hrsg.) (1999): Handbuch soziale Probleme, Opladen/Wiesbaden
- Alexy, Hans (1994): Minderheitenschutz und Grundgesetz - Zur Rechtsstellung von Zuwanderern, in: Klaus Barwig u.a. 1994a, S. 181-194
- Alt, Jörg/Fodor, Ralf (2001): Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Anregungen für eine Positionsbestimmung. Mit einer Einführung v. Cornelia Bührle, Karlsruhe
- Altwater, Elmar (1995): Sozialpolitik im „globalen Dorf“, in: Friedhelm Hengsbach/Matthias Möhring-Hesse 1995, S. 173-189
- Apitzsch, Ursula (1995): Interkulturelle Arbeit: Migranten, Einwanderungsgesellschaft, interkulturelle Pädagogik, in: Heinz-Hermann Krüger (Hrsg.): Einführungskurs Erziehungswissenschaft. Bd. IV: Heinz-Hermann Krüger/Thomas Rauschenbach (Hrsg.): Einführung in die Arbeitsfelder der Erziehungswissenschaft, Opladen, S. 251-267
- Appelt, Erna (Hrsg.) (2001): Demokratie und das Fremde. Multikulturelle Gesellschaften als demokratische Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Innsbruck/Wien/München
- Arbeitsgesetze (2002): Textausgabe mit einer Einführung von Reinhard Richardi, 60 Aufl. München
- Archibugi, Daniele (1998): Principi di democrazia cosmopolita, in: Daniele Archibugi/David Beetham 1998, S. 66-121
- Archibugi, Daniele/Beetham, David (1998): Diritti umani e democrazia cosmopolita, Mailand
- Assheuer, Thomas/Perger, Werner A. (Hrsg.) (2000): Was wird aus der Demokratie?, Opladen
- Auernheimer, Georg (1995): Einführung in die interkulturelle Erziehung, 2. Aufl. Darmstadt
- Auernheimer, Georg (Hrsg.) (2001): Migration als Herausforderung für pädagogische Institutionen, Opladen
- Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin (1994): Was tun gegen Diskriminierungen? Alltägliche Diskriminierungen und internationaler Schutz, Berlin
- Avineri, Shlomo (1996): Konfliktlösung in der Demokratie. Von altem Versagen und neuen Chancen, in: Werner Weidenfeld 1996, S. 179-196
- Bade, Klaus J. (Hrsg.) (1996a): Migration - Ethnizität - Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, Osnabrück
- Bade, Klaus J. (Hrsg.) (1996b): Die multikulturelle Herausforderung. Menschen über Grenzen – Grenzen über Menschen, München
- Bade, Klaus J. (2000): Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München
- Bade, Klaus J. (Hrsg.) (2001): Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts, Osnabrück
- Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg. für den Rat für Migration) (2000): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/M./New York

- Banton, Michael (1996): *International Action against Racial Discrimination*, Oxford
- Baringhorst, Sigrid (1991): *Fremde in der Stadt. Multikulturelle Minderheitenpolitik, dargestellt am Beispiel der nord-englischen Stadt Bradford*, Baden-Baden
- Barwig, Klaus (1997): *Neue Bestimmungen zur Visums- und Aufenthaltserlaubnispflicht für ausländische Kinder*, in: *Betrifft JUSTIZ*, Nr. 49 vom März 1997, S. 1-2
- Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.) (1991): *Das neue Ausländerrecht*, Baden-Baden
- Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.) (1994a): *Vom Ausländer zum Bürger. Problemanzeigen im Ausländer-, Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht. Festschrift für Fritz Franz und Gert Müller*, Baden-Baden
- Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.) (1994b): *Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes. Entwicklungen in Deutschland und Europa*, Baden-Baden
- Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.) (1999): *Neue Regierung – neue Ausländerpolitik? Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1999 und 5. Migrationspolitisches Forum*, Baden-Baden
- Basso-Sekretariat Berlin (Hrsg.) (1995): *Festung Europa auf der Anklagebank. Dokumentation des Basso-Tribunals zum Asylrecht in Europa*, Münster
- Bauböck, Rainer (Hrsg.) (1994): *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot u.a.
- Bauböck, Rainer (1997): *Rechtliche und soziale Integration von Einwanderern*, in: *Andrea Wolf 1997*, S. 177-199
- Bauböck, Rainer/Heller, Agnes/Zolberg, Aristide R. (Eds.) (1996): *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot u.a.
- Baumann, Till (2001): *Mehrsprachigkeit an deutschen Schulen – ein Länderüberblick*. Hrsg. von der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Berlin/Bonn
- Baumann, Zygmunt (2000): *Die Krise der Politik. Fluch und Chance einer neuen Öffentlichkeit*, Hamburg
- Bausinger, Hermann (1987): *Kulturelle Identität - Schlagwort und Wirklichkeit*, in: Klaus Barwig/Dietmar Mieth (Hrsg.): *Migration und Menschenwürde. Fakten, Analysen und ethische Kriterien*, Mainz, S. 83-99
- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hrsg.) (1995): *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (1997a): *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn
- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (1997b): *Streitpunkt Gebetsaufruf. Zu rechtlichen Aspekten im Zusammenhang mit dem lautsprecherunterstützten Ruf des Muezzins*, Bonn
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (1999): *Daten und Fakten zur Ausländersituation*, 18. Aufl. Bonn
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (2000): *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin und Bonn
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2001): *„Vorwort“ und „Fazit“*, in: Till Baumann 2001, S. 5 f. und 38 ff.
- Becker, Michael/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hrsg.) (2001): *Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie*, Wiesbaden
- Beetham, David (1998): *Diritti umani e democrazia: una relazione dalle molteplici facce*, in: Daniele Archibugi/David Beetham 1998, S. 25-65
- Beetham, David (1999): *Democracy and Human Rights*, Cambridge
- Behr, Hartmut/Schmidt, Siegmund (Hrsg.) (2001): *Multikulturelle Demokratien im Vergleich. Institutionen als Regulativ kultureller Vielfalt?*, Wiesbaden

- Behrmann, Günter C. (1999): Vorurteil, in: Dagmar Richter/Georg Weißeno 1999, S. 257-258
- Benda, Ernst (1995): Rechtsstaat, in: Lexikon der Politik. Hrsg. v. Dieter Nohlen. Bd. 1: Politische Theorien. Hrsg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München, S. 515-519
- Besemer, Christoph (1999): Mediation. Vermittlung in Konflikten, 6. Aufl. Königfeld
- Bethscheider, Monika (1995): Flucht und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, in: Cornelia Schmalz-Jacobsen/Georg Hansen 1995, S. 155-164
- Bielefeldt, Heiner (1998): Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, Darmstadt
- Bielefeldt, Heiner/Heitmeyer, Wilhelm (2000): Konflikte um religiöse Symbole: Moscheebau und Muezzinruf in deutschen Städten, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 2/2000, S. 250-265
- Birnbaum, Norman (1997): Mehr Demokratie wagen, in: DIE ZEIT, Nr. 44 vom 24.10.1997, S. 3
- Blanke, Bernhard (Hrsg.) (1993): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen
- Bobbio, Norberto (1983): Democrazia, in: Norberto Bobbio/Nicola Matteucci/Gianfranco Pasquino 1983, S. 308-318
- Bobbio, Norberto (1988): Die Zukunft der Demokratie, Berlin
- Bobbio, Norberto (1989): Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra, Turin
- Bobbio, Norberto (1994a): Elogio della mitezza e altri scritti morali, Mailand
- Bobbio, Norberto (1994b): Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung, Berlin
- Bobbio, Norberto (1995a): Democrazia, in: Angelo d'Orsi (Hrsg.): Alla ricerca della politica. Voci per un dizionario, Turin, S. 3-17
- Bobbio, Norberto (1995b): Democrazia e dittatura, in: Norberto Bobbio: Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico, Turin, S. 126-157
- Bobbio, Norberto (1995c): Eguaglianza e libertà, Turin
- Bobbio, Norberto (1995d): Il futuro della democrazia, Turin
- Bobbio, Norberto (1997): Vom Alter - De senectute, Berlin
- Bobbio, Norberto (1998a): Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?, Berlin
- Bobbio, Norberto (1998b): Elementi di politica. Hrsg. v. Pietro Polito, Mailand
- Bobbio, Norberto (1999): Teoria generale della politica. Hrsg. v. Michelangelo Bovero, Turin
- Bobbio, Norberto/Matteucci, Nicola/Pasquino, Gianfranco (Hrsg.) (1983): Dizionario di Politica, Turin
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M., S. 264-276
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2001): „Kopftuchstreit“ auf dem richtigen Weg?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 10/2001, S. 723-728
- Böhning, W.R. (1994): Vorwort zu: Heinz Werner: Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt - Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden -, in: Heinz Werner/Wolfgang Seifert: Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, Nürnberg, S. 87-91
- Böhning, W. R. (1995): Foreword; Labour market integration in western and northern Europe: Which way are we heading?, in: W. R. Böhning/R. Zegers de Beijl: The integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact, Geneva, S. IV-V und 1-21 (International Labour Office; International Migration Papers 8)
- Borrelli, Michele/Fischer, Kurt Gerhard (1979): „Ausländerpädagogik“ auf neuen Wegen. Versuche in Hessen, italienischen Kindern das Lernen zu erleichtern, in: Materialien zur Politischen Bildung, 1/1979, S. 137-140

- Brockner, Manfred/Nau, Heino Heinrich (Hrsg.) (1997): Ethnozentrismus. Möglichkeiten und Grenzen des interkulturellen Dialogs, Darmstadt
- Brubaker, Rogers (1989): Einwanderung und Nationalstaat in Frankreich und Deutschland, in: Der Staat, 1/1989, S. 1-30
- Buckmiller, Michael/Perels, Joachim (Hrsg.) (1998): Opposition als Triebkraft der Demokratie. Bilanz und Perspektiven der zweiten Republik. Jürgen Seifert zum 70. Geburtstag, Hannover
- Büttner, Christian/Meyer, Berthold (Hrsg.) (2001): Integration durch Partizipation. ‚Ausländische Mitbürger‘ in demokratischen Gesellschaften, Frankfurt/New York
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2001): Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland, Berlin
- Bundesrat (2001): 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) (Bundesrat-Drucksache 921/01 vom 8.11.2001)
- Bundesregierung (1996): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/2990 -: Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland (Deutscher Bundestag: Drucksache 13/5065 vom 26.6.1996)
- Bundesverfassungsgericht (1997): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl 2. Hrsg. v. Dieter Grimm und Paul Kirchhoff, bearbeitet v. Michael Eichberger, 2. erw. Aufl. Tübingen
- Buser, Denise (1998): Dimensionen einer kulturellen Grundrechtssicht, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1/1998, S. 1-36
- Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun/Sarigöz, Fatma (Hrsg.) (1999): Medien und multikulturelle Gesellschaft, Opladen
- Castles, Stephen (1996): Immigration and Multiculturalism in Australia, in: Klaus J. Bade 1996a, S. 251-271
- Castles, Stephen/Miller, Mark J. (1998): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 2. Aufl. London
- Claußen, Bernhard (1995): Mikro- und Mesopolitik: Subjektive Faktoren, interpersonale Beziehungen und Vermittlungsmodi im politischen Geschehen, in: Arno Mohr (Hrsg.): Grundzüge der Politikwissenschaft, München, Wien, S. 327-411
- Coussey, Mary (2000): Framework of integration policies. Hrsg. v. Europarat, Straßburg
- Däubler-Gmelin, Herta u.a. (Hrsg.) (1994): Gegenrede. Aufklärung - Kritik - Öffentlichkeit. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden
- Davy, Ulrike (Hrsg.) (2001a): Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/M./New York
- Davy, Ulrike (2001b): Überregionales und regionales Völkerrecht, in: Ulrike Davy 2001a, S. 37-93
- Davy, Ulrike (2001c): Gemeinschaftsrecht, in: Ulrike Davy 2001a, S. 95-196
- Davy, Ulrike (2001d): Frankreich, in: Ulrike Davy 2001a, S. 425-518
- Davy, Ulrike (2001e): Integration von Einwanderern: Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven, in: Ulrike Davy 2001a, S. 925-988
- Davy, Ulrike (2001f): Belgien, in: Ulrike Davy 2001a, S. 197-275
- Davy, Ulrike/Cinar, Dilek (2001a): Deutschland, in: Ulrike Davy 2001a, S. 277-423
- Davy, Ulrike/Cinar, Dilek (2001b): Vereinigtes Königreich, in: Ulrike Davy 2001a, S. 795-924
- Debus, Anne (1999): Der Kopftuchstreit in Baden-Württemberg – Gedanken zu Neutralität, Toleranz und Glaubwürdigkeit, in: Kritische Justiz, 2/1999, S. 430-448

- Denninger, Erhard (1974a): Demokratie, in: Axel Görlitz (Hrsg.): Handlexikon zur Rechtswissenschaft, Bd. 1, Reinbek bei Hamburg, S. 65-71
- Denninger, Erhard (1974b): Rechtsstaat, in: Axel Görlitz (Hrsg.): Handlexikon zur Rechtswissenschaft, Bd. 2, Reinbek bei Hamburg, S. 344-349
- Denninger, Erhard (1994): „Streitbare Demokratie“ und Schutz der Verfassung, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Berlin/New York, S. 675-716
- Deutscher Bundestag (1999): Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (Drucksache 14/533 vom 16.03.1999)
- Deutscher Bundestag (2000): Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen – Belastungen – Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung (Drucksache 14/4357 vom 20.10.2000)
- Deutsches Ausländerrecht (1997): Textausgabe mit einer Einführung von Helmut Rittstiegl, Stand: 1. 11.1997, 12. Aufl. München
- Deutsches Ausländerrecht (2000): Textausgabe mit einer Einführung von Helmut Rittstiegl, Stand: 15. August 2000, 14. Aufl. München
- Deutsches Ausländerrecht (2001): Textausgabe mit einer Einführung von Helmut Rittstiegl, Stand: 1. Oktober 2001, 15. Aufl. München
- Dialog der Kulturen (2001): Schwerpunktthema, in: Orient Journal. Hrsg. v. Deutschen Orient-Institut, Hamburg, 1/2001, S. 3-20
- Dienstag 11. September 2001 (2001), Reinbek bei Hamburg
- Dijk, Teun A. van (1991): Rassismus heute. Der Diskurs der Elite und seine Funktion für die Reproduktion des Rassismus, 2. Aufl. Duisburg
- Dohse, Knuth (1981): Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Königstein/Ts.
- Doomernik, Jeroen (1998): The effectiveness of integration policies toward immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands, Genf (International Labour Office. International Migration Papers 27)
- Dubiel, Helmut (1992): Konsens oder Konflikt? Die normative Integration des demokratischen Staates, in: Beate Kohler-Koch 1992, S. 130-137
- Dubiel, Helmut (1997): Der utopische Realismus der Demokratie, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, 9-10/1997, S. 796-804
- Eckert, Roland (1996): Die Fähigkeit zur friedlichen Konfliktregulierung. Ein Qualitätsmerkmal der Demokratie, in: Werner Weidenfeld 1996, S. 197-217
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) (1998): Legal measures to combat racism and intolerance in the member states of the Council of Europe, Straßburg
- ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz) (2001): Zweiter Bericht über Deutschland, Straßburg (Europarat)
- Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.) (1999): Migration und Illegalität, Osnabrück
- Elias, Norbert (1992): Zivilisation, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.): Grundbegriffe der Soziologie, 3. Aufl. Opladen, S. 382-387
- Elias, Norbert/Scotson John L. (1990): Etablierte und Außenseiter, Frankfurt/M.
- Elwert, Georg (1984): Die Angst vor dem Ghetto. Binnenintegration als erster Schritt zur Integration, in: Ahmet Bayaz u.a. (Hrsg.): Integration: Anpassung an die Deutschen?, Weinheim/Basel, S. 51-74

- Enquete-Kommission (1998): Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission "Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik" (Deutscher Bundestag: Drucksache 13/11460 vom 5.10.1998)
- Entzinger, Han B. (1990): L'emergenza delle politiche di integrazione per gli immigrati in Europa, in: Albert Bastenier u.a.: Italia, Europa e nuove immigrazioni, Turin, S. 179-200
- Erdheim, Mario (1993): Das Eigene und das Fremde. Über ethnische Identität, in: Mechthild M. Jansen und Ulrike Prokop (Hrsg.): Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit, Basel/Frankfurt/M., S. 163-182
- Esser, Hartmut (2001): Integration und das Problem der "multikulturellen Gesellschaft", in: Ursula Mehrländer/Günther Schultze 2001, S. 64-91
- Etzioni, Amitai (1996): Der moralische Dialog. Ein kommunitaristischer Blick auf die Demokratie, in: Werner Weidenfeld 1996, S. 218-229
- EU-Arbeitsrecht (2001). Textausgabe mit einer Einführung von Harald Schliemann. Stand: 1. Februar 2001, München
- Europa-Recht (2001). Textausgabe mit einer Einführung von Claus Dieter Classen. Stand: 1. März 2001, 17. Aufl. München
- Europäische Kommission (1997): Die europäischen Institutionen im Kampf gegen Rassismus: ausgewählte Texte, Luxemburg
- Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (1999a): „Europa eine Seele geben“. Jahresbericht über die Aktivitäten 1998. Teil I, Wien
- Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (1999b): Der Wirklichkeit ins Auge sehen. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Europäischen Gemeinschaft – Die aktuelle Lage. Jahresbericht 1998. Teil II, Wien
- Europäisches Parlament (1991): Bericht im Namen des Untersuchungsausschusses Rassismus und Ausländerfeindlichkeit über die Untersuchungsergebnisse des Ausschusses. Berichterstatter: Glyn Ford, Luxemburg
- European Parliament (1998): EU Anti-Discrimination Policy: From Equal Opportunities between Women and Men to Combating Racism, Brussels (Working Document LIBE 102 EN)
- Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (Hrsg.) (1996): Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen, Frankfurt/M./New York
- Fijalkowski, Jürgen (1997): Integrationspolitik im europäischen Vergleich, in: Steffen Angenendt 1997, S. 154-170
- Fijalkowski, Jürgen (2000): Erfordernisse und Grenzen der Entwicklung eines transnationalen Bürgerstatus in Europa. Demokratietheoretische Reflexionen zur Zuwanderungs- und Integrationspolitik in der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt 2000, S. 363-390
- Finkielkraut, Alain (1989): Die Niederlage des Denkens, Reinbek bei Hamburg
- Firley, Ingo (1997): Multikulturelle Gesellschaft in den Niederlanden, Pfaffenweiler
- Fischer, Arthur u.a. (2000): Jugend 2000. 13. Shell Jugendstudie. 2 Bde. Hrsg. von der Deutschen Shell, Opladen
- Fischer, Martina (Hrsg.) (1998): Fluchtpunkt Europa. Migration und Multikultur, Frankfurt/M.
- Forbes, Ian (1995): Institutionalising Anti-Discrimination in Europe, in: Alec G. Hargreaves and Jeremy Leaman (Ed.): Racism, Ethnicity and Politics in Contemporary Europe, Aldershot, S. 192-208
- Forbes, Ian/Mead, Geoffrey (1992): Measure for Measure. A Comparative Analysis of Measures to Combat Racial Discrimination in the Member Countries of the European Community, Southampton
- Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (2001): Schwerpunktthema: Migration kontrovers – Integrationspolitik im europäischen Vergleich, 1/2001, S. 26-109
- Fraenkel, Ernst (1973): Kollektive Demokratie, in: Ernst Fraenkel: Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie. Hrsg. v. Falk Esche und Frank Grube, Hamburg, S. 73-87

- Fraenkel, Ernst (1991): Deutschland und die westlichen Demokratien. Erw. Ausg. Hrsg. v. Alexander von Brünneck, Frankfurt/M.
- Frankenberg, Günter (1999): Eine Rolle rückwärts, in: DIE ZEIT, Nr. 8 vom 18.2.1999, S. 11
- Franz, Fritz (1994): Benachteiligung der ausländischen Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland und dem Lande Berlin, in: Klaus Barwig u.a. 1994a, S. 615-687
- Freyberg, Thomas von (1996): Ethnische Diskriminierung im Betrieb unter dem Druck des Arbeitsmarktes, in: Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase 1996, S. 313-329
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1992): Multikulturelle Gesellschaft. Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung?, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1994): Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik: Alternative zur Integration?, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1997): Identitätsstabilisierend oder konfliktfördernd? Ethnische Orientierungen in Jugendgruppen, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1998): Ethnische Konflikte und Integrationsprozesse in Einwanderungsgesellschaften, Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2001): Europäische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, Bonn
- Friedrichs, Jürgen (1998): Vor ethnisch-kulturellen Konflikten? Neuere Befunde der Stadtsoziologie zum Verhältnis von Einheimischen und Zugewanderten in Deutschland, in: Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase/Otto Backes 1998, S. 233-265
- Füssel, Hans-Peter (1994): Kulturkonflikte im Schulrecht, in: Brun-Otto Bryde (Hrsg.): Das Recht und die Fremden, Baden-Baden, S. 67-81
- Funk, Albrecht (1995): Wer ist Deutscher, wer ist Deutsche? Unentwegter Versuch, einem amerikanischen Publikum die Geheimnisse der deutschen Staatsbürgerschaft zu erklären, in: Leviathan, 3/1995, S. 307-320
- Geißler, Rainer (1996): Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung, 2. Aufl. Opladen
- Geißler, Rainer (2001): Sind „Ausländer“ krimineller als Deutsche? Anmerkungen zu einem vielschichtigen Problem, in: Gegenwartskunde, 1/2001, S. 27-41
- Giddens, Anthony (1997): Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie, Frankfurt/M.
- Göhler, Gerhard (1992): Konflikt und Integration. Koreferat zu Helmut Dubiel, in: Beate Kohler-Koch 1992, S. 138-146
- Gogolin, Ingrid (1994): Sprachliche und kulturelle Vielfalt in den Schulen Europas, in: Andreas Paula 1994, S. 18-42
- Gogolin, Ingrid (1995): Sprache und Migration, in: Cornelia Schmalz-Jacobsen/Georg Hansen 1995, S. 481-490
- Gogolin, Ingrid (2000): Gutes Deutsch – nur zweisprachig. Zur Debatte um den muttersprachlichen Unterricht, in: Erziehung und Wissenschaft, 6/2000, S. 30-32
- Gogolin, Ingrid/Nauck, Bernhard (Hrsg.) (2000): Migration, gesellschaftliche Differenzierung und Bildung, Opladen
- Gogolin, Ingrid/Neumann, Ursula/Reuter, Lutz (1998): Schulbildung für Minderheiten. Eine Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Pädagogik, 5/1998, S. 663-678
- Greblo, Edoardo (2000): Democrazia, Bologna
- Greven, Michael Th. (1993): Ist die Demokratie modern? Zur Rationalitätskrise der politischen Gesellschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, 3/1993, S. 399-413
- Greven, Michael Th. (Hrsg.) (1998a): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen

- Greven, Michael Th. (1998b): Einführungsvortrag: Demokratie – Eine Kultur des Westens?, in: Michael Th. Greven 1998a, S. 19-35
- Grimm, Dieter (2001): Verfassungswirklichkeit, in: Dieter Nohlen 2001, S. 542-543
- Groenemeyer, Axel (1999): Die Politik sozialer Probleme, in: Günter Albrecht/ Axel Groenemeyer/Friedrich W. Stallberg 1999, S. 111-136
- Groenendijk, C. A. (1985): Die rechtliche Emanzipation der Einwanderer in Westeuropa, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/1985, S. 74-79
- Groenendijk, Kees/Minderhoud, Paul (2001): The Netherlands, in: Ulrike Davy 2001a, S. 519-565
- Groß, Thomas (2001): Europäische Grundrechte als Vorgaben für das Einwanderungs- und Asylrecht, in: Kritische Justiz, 1/2001, S. 100-111
- Guggenberger, Bernd (1995): Demokratietheorie, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Bd. 1: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe. Hrsg. v. Dieter Nohlen u. Rainer-Olaf Schultze, 3. Aufl. München-Zürich, S. 36-49
- Habermas, Jürgen (1993): Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: Charles Taylor 1993, S. 147-196
- Habermas, Jürgen (1996): Inklusion - Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie, in: Jürgen Habermas: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt/M., S. 154-184
- Habermas, Jürgen (1998a): Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen (1998b): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Jürgen Habermas 1998a, S. 91-169
- Habermas, Jürgen (1998c): Zur Legitimation durch Menschenrechte, in: Jürgen Habermas 1998a, S. 170-192
- Häberle, Peter (1997): Europäische Rechtskultur. Versuch einer Annäherung in zwölf Schritten, Frankfurt/M.
- Häberle, Peter (1999): „Staatsbürgerschaft“ als Thema einer europäischen Verfassungslehre, in: Karl-Hermann Kästner/Knut Wolfgang Nörr/Klaus Schlaich (Hrsg.): Festschrift für Martin Heckel zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen, S. 725-737
- Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (Hrsg.) (1997): Zuwanderung und Stadtentwicklung, Opladen
- Hagedorn, Heike (2001): Einbürgerungspolitik in Deutschland und Frankreich, in: Leviathan, 1/2001, S. 36-57
- Hailbronner, Kay (1999): Ausländerrecht: Europäische Entwicklung und deutsches Recht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/1999, S. 3-16
- Hailbronner, Kay (2001): Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 6/2001, S. 254-259
- Hamburger, Franz (1994): Pädagogik in der Einwanderungsgesellschaft, Frankfurt/M.
- Hammar, Tommas/Lithmann, Yngve Georg (1987): The Integration of Migrants: Experience, Concepts and Politics, in: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Ed.): The Future of Migration, Paris, S. 234-256
- Hanesch, Walter u.a. (1994): Armut in Deutschland. Hrsg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband - Gesamtverband - in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung, Reinbek bei Hamburg
- Hanesch, Walter u.a. (2000): Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (Hrsg.), Reinbek bei Hamburg
- Hansen, Klaus P. (1995): Kultur und Kulturwissenschaft. Eine Einführung, Tübingen, Basel
- Hartwich, Hans-Hermann (1995): Rechtsstaat und Demokratie nach dem Grundgesetz. Politikwissenschaftliche Problemstellungen, in: Gegenwartskunde, 4/1995, S. 439-448

- Heckmann, Friedrich (1980): Einwanderung als Prozess. Ein Beitrag zur soziologischen Analyse der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminoritäten und zur Entwicklung eines Konzepts ihrer kulturautonomen Integration, in: Jochen Blaschke/Kurt Greussing (Hrsg.): „Dritte Welt“ in Europa. Probleme der Arbeitsimmigration, Frankfurt/M., S. 95-125
- Heckmann, Friedrich (1992): Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie interethnischer Beziehungen, Stuttgart
- Heckmann, Friedrich (1994): Ethnische Vielfalt und Akkulturation im Eingliederungsprozess, in: Klaus J. Bade (Hrsg.): Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, München, S. 148-163
- Heckmann, Friedrich (1999): Ethnische Minderheiten, in: Günter Albrecht/Axel Groenemeyer/Friedrich W. Stallberg 1999, S. 337-353
- Heckmann, Friedrich/Tomei, Verónika (1997): Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Zukunftsszenarien: Chancen und Konfliktpotentiale. Gutachten für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestags, Bamberg (Europäisches Forum für Migrationsstudien)
- Hegemann, Thomas (2001): Interkulturelles Lernen. Ein multidimensionaler Ansatz zum Erwerb interkultureller Kompetenzen, in: Thomas Hegemann/Ramazan Salmann 2001, S. 191-205
- Hegemann, Thomas/Salman, Ramazan (Hrsg.) (2001): Transkulturelle Psychiatrie. Konzepte für die Arbeit mit Menschen aus anderen Kulturen, Bonn
- Heinelt, Hubert (Hrsg.) (1994): Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken - Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Opladen
- Heintze, Hans-Joachim (Hrsg.) (1998a): Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? Zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung, Bonn
- Heintze, Hans-Joachim (1998b): Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten? Eine Einführung in die Thematik, in: Hans-Joachim Heintze 1998a, S. 14-54
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) (1997a): Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd.1, Frankfurt/M.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) (1997b): Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd.2, Frankfurt/M.
- Heitmeyer, Wilhelm/Anhut, Reimund (Hrsg.) (2000): Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen, Weinheim und München
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer (Hrsg.) (1996): Die bedrängte Toleranz. Ethnisch-kulturelle Konflikte, religiöse Differenzen und die Gefahren politisierter Gewalt, Frankfurt/M.
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.) (1998): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt/M.
- Heitmeyer, Wilhelm/Müller, Joachim/Schröder, Helmut u.a. (1997): Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland, Frankfurt am Main
- Held, David (1996): Models of Democracy, 2. Aufl. Oxford
- Heller, Agnes (1996): The Many Faces of Multiculturalism, in: Rainer Bauböck/Agnes Heller/Aristide R. Zolberg 1996, S. 25-41
- Hellermann, Johannes (1996): Der Grundrechtsschutz der Religionsfreiheit ethnisch-kultureller Minderheiten. Zwischen Gewährleistung religiös-kultureller Besonderheit und Bewahrung der allgemeinen Rechtsordnung, in: Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase 1996, S. 382-400
- Hengsbach, Friedhelm/Möhring-Hesse, Matthias (Hrsg.) (1995): Eure Armut kotzt uns an! Solidarität in der Krise, Frankfurt am Main
- Hermann, Conny (Hrsg.) (2000): Das Recht auf Weiblichkeit. Hoffnung im Kampf gegen die Genitalverstümmelung, Bonn

- Hesse, Konrad (1995): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. Heidelberg
- Heuer, Hans-Joachim (2000): Polizei und Fremde – Interaktionen, Konflikte und Gewaltmuster, in: IZA. Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, 1/2000, S. 39-45
- Hoffmann, Lutz (1992): Die unvollendete Republik. Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat, 2.Aufl. Köln
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1998): Die Integration ethnischer Minderheiten, in: Jürgen Friedrichs/M. Rainer Lepsius/Karl Ulrich Mayer (Hrsg.): Die Diagnosefähigkeit der Soziologie, Opladen, S. 316-339 (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft)
- Hoffmann, Hilmar/Schoeller, Wilfried F. (Hrsg.): Wendepunkt 11. September 2001. Terror, Islam und Demokratie, Köln
- Hradil, Stefan (1999): Soziale Ungleichheit in Deutschland, 7. Aufl. Opladen
- Huber, Bertold (1988): Zur Verfassungsmäßigkeit der Beschränkungen des Ehegatten- und Familiennachzugs im Ausländerrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, 10/1988, S. 609-611
- Huber, Bertold (1999): Familiennachzug – Novellierungsbedarf mit Rücksicht auf internationale Vereinbarungen, in: Klaus Barwig u.a. 1999, S. 261-274
- Hufen, Friedhelm (1994): Die kulturintegrative Kraft der Verfassung, in: Herta Däubler-Gmelin u.a. 1994, S. 115-131
- Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hrsg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, Frankfurt/M./Wien
- Interkulturell. Forum für Interkulturelle Kommunikation, Erziehung und Beratung (1998): Schwerpunktthema: Zweisprachigkeit, 2-3/1998
- Interkultureller Rat in Deutschland e.V. (Hrsg.) (1997): Religionen für ein Europa ohne Rassismus, Frankfurt/M.
- IZA. Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit (2000): Schwerpunktthema: Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft, 3-4/2000, S. 14-85
- Jäger, Margret u.a. (1998): Von deutschen Einzeltätern und ausländischen Banden. Medien und Straftaten. Mit Vorschlägen zur Vermeidung diskriminierender Berichterstattung, Duisburg
- Jansen, Mechthild M./Baringhorst, Sigrid (Hrsg.) (1994): Politik der Multikultur. Vergleichende Perspektiven zu Einwanderung und Integration, Baden-Baden
- Joas, Hans (1995): Was hält die Bundesrepublik zusammen? Alte und neue Möglichkeiten sozialer Integration, in: Friedhelm Hengsbach/Matthias Möhring-Hesse 1995, S. 69-82
- Joppke, Christian (1999): Einwanderung und Staatsbürgerschaft in den USA und Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1/1999, S. 34-54
- Kaase, Max/Schmid, Günther (Hrsg.) (1999): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Karpf, Ernst/Kiesel, Doron (Hrsg.) (1997): Migrationsbewältigung. Neue Orientierungen in der politischen Bildung Jugendlicher, Frankfurt/M.
- Karpf, Ernst/Kiesel, Doron/Wittmeier, Manfred (Hrsg.) (1999): Partizipation und politische Bildung in Europa. Deutschland, Italien, Niederlande, Frankfurt/M.
- King, Alexander/Schneider, Bertrand (1991): Die Globale Revolution. Ein Bericht des Rates des Clubs of Rome, Hamburg (SPIEGEL SPEZIAL 2/1991)
- Kirbach, Roland (1997a): Trugbild Toleranz. Seit der Muezzin lauter rufen soll, ist es mit der Ruhe vorbei, in: DIE ZEIT, Nr. 4 vom 17.1.1997, S. 14
- Kirbach, Roland (1997b): Solingen war die Zäsur. Im Ruhrgebiet werden Türken und Deutsche sich immer fremder. Beide schüren Feindseligkeiten, in: DIE ZEIT, Nr. 21 vom 16.5.1997, S. 14

- Klafki, Wolfgang (1998): Schlüsselprobleme der modernen Welt und die Aufgaben der Schule - Grundlinien einer neuen Allgemeinbildungskonzeption in internationaler/interkultureller Perspektive, in: Ingrid Gogolin/Marianne Krüger-Potratz/Meinert A. Meyer (Hrsg.): Pluralität und Bildung, Opladen, S. 235-249
- Klein, Ansgar/Koopmanns Ruud/Geiling, Heiko (Hrsg.) (2001): Globalisierung – Partizipation – Protest, Opladen
- Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.) (2000): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin
- Kluge, Hans-Georg (1992): Vorbehaltlose Grundrechte am Beispiel des Schächtens, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 4 1992, S. 141-146
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1992): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999): Vorschlag: Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, Luxemburg (KOM <1999> 638 endgültig)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, Brüssel (KOM<2000> 757 endgültig)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Mitteilung der Kommission: Beitrag zur Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, Brüssel (KOM <2001> 291 engültig)
- Koopmanns, Ruud (1999): Deutschland und seine Einwanderer: ein gespaltenes Verhältnis, in: Max Kaase/Günther Schmid 1999, S. 165-199
- Koopmanns, Ruud (2001): Integration oder Zersplitterung? – Die politische Rolle ethnischer Selbstorganisationen, in: Das Parlament, Nr. 32-33 vom 3./10.8.2001, S. 15
- Koopmanns, Ruud/Stathan, Paul (2001): Herausforderung des liberalen Nationalstaats? Postnationalismus, Multikulturalismus und die politischen Forderungen von Migranten und ethnischen Minderheiten in Großbritannien und Deutschland, in: Ansgar Klein/Ruud Koopmanns/Heiko Geiling 2001, S. 121-153
- Korsch, Karl (1968): Arbeitsrecht für Betriebsräte (1922). Hrsg. und mit einem Vorwort v. Erich Gerlach. Eingeleitet v. Dieter Schneider, Frankfurt/M.
- Kreckel, Reinhard (1992): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, Frankfurt/M./New York
- Kroon, Sjaak (1998): Plädoyer für die Selbstverständlichkeit von Mehrsprachigkeit, in: Deutsch lernen, 1/1998, S. 46-58
- Krüger-Potratz, Marianne (2001): Integration und Bildung: Konsequenzen für Schule und Lehrerbildung, in: Rat für Migration 2001, S. 31-40
- Krummacker, Michael/Waltz, Viktoria (1996): Einwanderer in der Kommune. Analysen, Aufgaben und Modelle für eine multikulturelle Stadtpolitik, Essen
- Kuchinke, Thomas (1994): Antirassistische Arbeit im Betrieb, Offenbach
- Kühnert, Hanno (1992): Lernen auf beiden Seiten, in: DIE ZEIT, Nr. 48 vom 20.11.1992, S. 89
- Kürsat-Ahlers, H. Elcin (Hrsg.) (1992): Die multikulturelle Gesellschaft: Der Weg zur Gleichstellung?, Frankfurt/M.
- Kürsat-Ahlers, Elcin (2001): Die Bedeutung der staatsbürgerlich-rechtlichen Gleichstellung und Antidiskriminierungspolitik für Integrationsprozesse, in: U. Mehrländer/G. Schultze 2001, S. 117-142
- Kürsat-Ahlers, Elcin/Waldhoff, Hans-Peter (1999): Auch die Einwanderer sind das Volk, in: Frankfurter Rundschau, 7.5.1999, S. 9
- Kuhl, Thomas/Unruh, Peter (1991): Tierschutz und Religionsfreiheit am Beispiel des Schächtens, in: Die Öffentliche Verwaltung, 3/1991, S. 94-102

- Kultusministerkonferenz (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland) (1996): Empfehlung „Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule“. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 25.10.1996, o.O.
- Kymlicka, Will (1999): Multikulturalismus und Demokratie. Über Minderheiten in Staaten und Nationen, Berlin
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.) (2000): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Lederer, Harald W. (1999): Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, in: IZA. Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, 1/1999, S. 42-49
- Lemmen, Thomas/Miehl, Melanie (2001): Islamisches Alltagsleben in Deutschland. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 2. Aufl. Bonn
- Leuninger, Herbert (1995): Vom Rechtssubjekt zum Objekt des Staates – Das neue Asylrecht als Entrechtung des Flüchtlings, in: Basso-Sekretariat Berlin 1995, S. 74-81
- Loeffelholz, Hans Dietrich von/Thränhardt, Dietrich (1996): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Marshall, Thomas H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M./New York
- Marx, Reinhard (1996): Urteile des BVerfG vom 14. Mai 1996 mit Erläuterungen. Ergänzungsband zum Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, Neuwied/Kriftel/Berlin
- Massing, Peter (1999): Politische Bildung, in: Dagmar Richter/Georg Weißeno 1999, S. 185-188
- Maunz, Theodor/Zippelius, Reinhold (1998): Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, München
- Mehrländer, Ursula/Schultze, Günther (Hrsg.) (2001): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn
- Meinhardt, Rolf (2000): Flüchtlingskinder – nicht nur eine pädagogische Herausforderung, in: Interkulturell. Forum für Interkulturelle Kommunikation, Erziehung und Beratung, 3-4/2000, S. 15-22
- Melotti, Umberto (1992): Immigrazione e culture politiche in Europa, in: Studi Emigrazione/Etudes Migrations, 107/1992, S. 448-464
- Memmi, Albert (1987): Rassismus, Frankfurt/M.
- Menke, Matthias (1992): Ausländer, in: Sven Hartung/Stefan Kadelbach (Hrsg.): Bürger, Recht, Staat. Handbuch des öffentlichen Lebens in Deutschland, Frankfurt/M., S. 236-253
- Menschenrechte (1998): Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz. Textausgabe mit einer Einführung von Bruno Simma und Ulrich Fastenrath. Stand: 1. Juli 1998, München
- Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Joachim (1998): Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 6-7, S. 3-12
- Meyer, Thomas (2000): Was ist Politik?, Opladen
- Miksch, Jürgen (1989): Kulturelle Vielfalt statt nationaler Einfalt. Eine Strategie gegen Nationalismus und Rassismus, Frankfurt/M.
- Mintzel, Alf (1997): Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika. Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde, Passau
- Muckel, Stefan (2001): Islamischer Religionsunterricht und Islamkunde an öffentlichen Schulen in Deutschland, in: Juristenzeitung, 2/2001, S. 58-64
- Müller, Johannes (2001): Der Mythos vom Kampf der Kulturen – Globalisierung als Chance für eine Begegnung der Kulturen, in: Peter J. Opitz 2001a, S. 321-335

- Müller-Jentsch, Walther (2001): Mitbestimmung: Wirtschaftlicher Erfolgsfaktor oder Bürgerrecht? In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4/2001, S. 202-211
- Münz, Rainer (2000): Republik der Kinderlosen. Ohne Zuwanderung vergeist die deutsche Gesellschaft – Plädoyer für ein Einwanderungsgesetz, in: DIE ZEIT, Nr. 23 vom 31.5.2000, S. 4
- Münz, Rainer (2001): Migration, Flucht und Vertreibung in Europa. Ein Rückblick auf das 20. Jahrhundert, in: Erna Appelt 2001, S. 24-54
- Münz, Rainer/Seifert, Wolfgang/Ulrich, Ralf (1997): Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven, Frankfurt/New York
- Naumann, Klaus (1990): Multikultureller Abschied von der Integration?, in: Erziehung und Wissenschaft, 1/1990, S. 24-25
- Nickel, Rainer (1996): Rechtlicher Schutz gegen Diskriminierung. Ein Leitfadens. Hrsg. vom Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main u.a., Frankfurt/M.
- Nickel, Rainer (1999): Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik. Plädoyer für ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht, Baden-Baden
- Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.) (2000): Sichtwechsel. Wege zur interkulturellen Schule. Ein Handbuch, Hannover
- Nieke, Wolfgang (2000): Interkulturelle Erziehung und Bildung. Wertorientierungen im Alltag, 2. Aufl. Opladen
- Niessen, Jan (1994): Antidiskriminierungsgesetz in internationalen Abkommen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 1994, S. 61-72
- Niessen, Jan (2001): Die Europäische Union und der Kampf gegen den Rassismus nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 2001, S. 61-66
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2001a): Kleines Lexikon der Politik, München
- Nohlen, Dieter (2001b): Demokratisierung, in: Dieter Nohlen 2001a, S. 54-55
- Nohlen, Dieter (2001c): Integration, in: Dieter Nohlen 2001a, S. 208-209
- Oberndörfer, Dieter (2001a): Leitkultur und Berliner Republik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2/2001, S. 27-30
- Oberndörfer, Dieter (2001b): Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat, in: Rat für Migration 2001, S. 11-29
- Oberndörfer, Dieter/Berndt, Uwe (1992): Einwanderungs- und Eingliederungspolitik als Gestaltungsaufgaben, Gütersloh
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (Hrsg.) (1998): Immigrants, Integration and Cities. Exploring the Links, Paris
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (1999): Trends in International Migration. Annual Report 1999 (SOPEMI), Paris
- Oeter, Stefan (1994): Minderheitenschutz in internationalen Abkommen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 1994, S. 27-42
- Opitz, Peter J. (Hrsg.) (2001a): Weltprobleme im 21. Jahrhundert, München
- Opitz, Peter J. (2001b): Migration – eine globale Herausforderung, in: Peter J. Opitz 2001a, S. 261-285
- Opitz, Peter J. (2001c): Die verletzte Würde – Probleme und Perspektiven des internationalen Menschenrechtsschutzes, in: Peter J. Opitz 2001a, S. 287-319
- Parnreiter, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration, in: Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher 2000, S. 25-52
- Pasquino, Gianfranco (1983): Integrazione, in: Norberto Bobbio/Nicola Matteucci/Gianfranco Pasquino 1983, S. 551-555

- Paula, Andreas (Hrsg.) (1994): Mehrsprachigkeit in Europa. Modelle für den Umgang mit Sprachen und Kulturen, Klagenfurt
- Plander, Harro (2000): Eine Art Schule der Demokratie. Die Mitbestimmung fördert die Entwicklung und Verbreitung politischer Tugenden, in: Frankfurter Rundschau vom 12.9.2000, S. 24
- Polizei-Führungsakademie (Hrsg.) (1996): Fremdenfeindlichkeit in der Polizei? Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, 1/2/1996, Münster
- Preuß, Ulrich K (2001): Multikulti ist nur eine Illusion. Deutschland wird zum Einwanderungsland. Das Grundgesetz taugt nicht als Wegweiser, in: DIE ZEIT, Nr. 23 vom 31.5.2001, S. 13
- Pries, Ludger (Hrsg.) (1997): Transnationale Migration, Baden-Baden (Soziale Welt. Sonderband 12)
- PRO ASYL (1999): Die Würde des Menschen ist ausweisbar. Tag des Flüchtlings 1999, Frankfurt/M.
- Radtke, Frank-Olaf (1998): Multikulturalismus – Regression in die Moderne?, in: Martina Fischer 1998, S. 138-155
- Rädler, Peter (1996): Religionsfreiheit und staatliche Neutralität an französischen Schulen. Zur neueren Rechtsprechung des Conseil d'Etat, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1-2, S. 343-388
- Rat für Migration (1998): Wissenschaftliches Referentensystem. Migration - Integration - Minderheiten. Präsentation einer Idee, Osnabrück
- Rat für Migration (2001): Integration und Illegalität in Deutschland. Hrsg. v. Klaus J. Bade, Osnabrück – Weinheim
- Rau, Johannes (2000): Ohne Angst und ohne Träumereien: Gemeinsam in Deutschland leben. Berliner Rede des Bundespräsidenten im Haus der Kulturen der Welt am 12.5.2000, Berlin
- Reich, Hans H. (2001): Sprache und Integration, in: Rat für Migration 2001, S. 41-50
- Reich, Hans H. u.a. (Hrsg.) (2000): Fachdidaktik interkulturell. Ein Handbuch, Opladen
- Renner, Günter (1999a): Was ist neu am neuen Staatsangehörigkeitsrecht?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/1999, S. 154-163
- Renner, Günter (1999b): Von der Rettung des deutschen Asylrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 5/1999, S. 206-217
- Reuter, Lutz R. (1999): Schulrechtliche und schulpraktische Fragen der schulischen Betreuung von Kindern und Jugendlichen nichtdeutscher Erstsprache, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1/1999, S. 26-43
- Reuter, Lutz R. (2001): Schulrecht für Schüler nichtdeutscher Erstsprache, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2001, S. 111-119
- Rex, John (1998): Multikulturalität als Normalität moderner Stadtgesellschaften. Betrachtungen zur sozialen und politischen Integration ethnischer Minderheiten, in: Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase/Otto Backes 1998, S. 123-142
- Richter, Ingo (1994): Verfassungsfragen multikultureller Gesellschaften, in: Herta Däubler-Gmelin u.a. 1994, S. 637-655
- Richter, Dagmar/Weißeno, Georg (Hrsg.) (1999): Didaktik und Schule. Lexikon der politischen Bildung. Hrsg. v. Georg Weißeno. Bd. 1., Schwalbach/Ts.
- Rinke, Kuno (2000): Politische Bildung, in: Hans H. Reich u.a. 2000, S. 94-129
- Rittstieg, Helmut (1997): Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht 1997, S. IX-XXIII
- Rittstieg, Helmut (2000): Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht 2000, S. IX-XXIII
- Rittstieg, Helmut (2001): Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht 2001, S. IX-XXIV
- Rittstieg, Helmut/Rowe, Gerard C. (1992): Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung. Inhalt und rechtliche Grundlagen einer neuen Politik, Baden-Baden
- Robbers, Gerhard (1994): Ausländer im Verfassungsrecht, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Berlin, New York, S. 391- 424

- Robertson-Wensauer, Caroline Y. (Hrsg.) (2000): Multikulturalität – Interkulturalität? Probleme und Perspektiven der multikulturellen Gesellschaft, 2. erw. Aufl. Baden-Baden
- Rohe, Karl/Dicke, Klaus (Hrsg.) (1999): Die Integration politischer Gemeinwesen in der Krise? Baden-Baden
- Ross, Jan (1999): Ein neuer Glaube. „Modernisierung“ ist ein Modebegriff, kein Wert an sich, in: DIE ZEIT, Nr. 29 vom 15.6.1999, S. 3
- Rothermund, Dietmar (1987): Ethnische Konflikte, in: Pipers Wörterbuch zur Politik. Hrsg. v. Dieter Nohlen. Bd. 6: Dritte Welt. Gesellschaft - Kultur - Entwicklung. Hrsg. v. Dieter Nohlen/Peter Waldmann, München, Zürich, S. 178-186
- Sachverständigenkommission 6. Familienbericht (Hrsg.) (2000): Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Bd. I: Empirische Beiträge zur Familienentwicklung und Akkulturation; Bd. II: Lebensalltag; Bd. III: Rechtliche Rahmenbedingungen, Opladen
- Sander, Wolfgang (1997): Handbuch politische Bildung, Schwalbach/Ts.
- Santel, Bernhard (1995): Migration in und nach Europa. Erfahrungen – Strukturen – Politik, Opladen
- Sassen, Saskia (1997): Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa, Frankfurt/M.
- Schäfers, Bernhard (1995): Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland. Ein Studienbuch zur Sozialstruktur der Bundesrepublik, 6. Aufl. Stuttgart
- Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen
- Scharpf, Fritz W. (1998): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Michael Th. Greven 1998a, S. 81-103
- Scherr, Albert (1997): Politische Jugendbildung zwischen Weltgesellschaft und Nationalstaat. Eignet sich die Idee der multikulturellen Gesellschaft als gesellschaftstheoretischer Bezugspunkt für die Didaktik und Methodik der politischen Jugendbildung?, in: Ernst Karpf/Doron Kiesel 1997, S. 65-79
- Schilling, Theodor (1999): Die staatliche Pflicht zum Schutz von Grundrechten und Menschenwürde, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 4/1999, S. 452-475
- Schlikker, Michael (1995): Ausländerrecht, in: Cornelia Schmalz-Jacobsen/Georg Hansen 1995, S. 72-75
- Schmals, Klaus M. (Hrsg.) (2000): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale, Opladen
- Schmalz-Jacobsen, Cornelia (2001): Wo sind die türkischen Lehrer und Ärzte?, in: DIE ZEIT, Nr. 29 vom 12.7.2001, S. 8
- Schmalz-Jacobsen, Cornelia/Hansen, Georg (Hrsg.) (1995): Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Lexikon, München
- Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. Eine Einführung, 3. Aufl. Opladen
- Schmiederer, Rolf (1977): Politische Bildung im Interesse der Schüler, Hannover (Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung)
- Schnüll, Petra/TERRES DES FEMMES (Hrsg.) (1999): Weibliche Genitalverstümmelung. Eine fundamentale Menschenrechtsverletzung. Textsammlung, Göttingen
- Schulte, Axel (1995): Staatliche und gesellschaftliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Ausländern in Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/1995, S. 10-21
- Schulte, Axel (1997): Multikulturalismus: Gefährdung oder Weiterentwicklung von Integration und Demokratie?, in: Hans-Peter Waldhoff/Dursun Tan/Elcin Kürsat-Ahlers 1997, S. 289-322
- Schulte, Axel (1998a): Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften in Westeuropa: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn

- Schulte, Axel (1998b): Multikulturalität als Herausforderung westeuropäischer Demokratien, in: Michael Buckmiller/Joachim Perels 1998, S. 205-221
- Schulte, Axel (1999): Partizipation und politische Bildung in Europa. Eine demokratietheoretische Einführung, in: Ernst Karpf/Doron Kiesel/Manfred Wittmeier 1999, S. 9-61
- Schulte, Axel (2000a): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Demokratie: Lebensverhältnisse von Migranten und staatliche Integrationspolitiken in der Bundesrepublik Deutschland, in: Klaus M. Schmals 2000, S. 33-84
- Schulte, Axel (2000b): Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa, Frankfurt/M.
- Schulte, Axel (2000c): Staatliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Zuwanderern als „policy“. Zu Elementen, Logiken und Problemen eines Politikfeldes, in: Axel Schulte 2000b, S. 161-196
- Schulte, Axel (2000d): Multikulturelle Gesellschaft: Chance, Ideologie oder Bedrohung?, in: Axel Schulte 2000b, S. 199-227
- Schulte, Axel (2001a): Demokratie und Rechtsstaat als Wechselbeziehung. Zur Interpretation des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat in der politischen Philosophie von Norberto Bobbio, in: Michael Becker/Hans-Joachim Lauth/Gert Pickel 2001, S. 69-90
- Schulte, Axel (2001b): Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften, Demokratie und Integrationspolitiken in Westeuropa, in: Hartmut Behr/Siegmar Schmidt 2001, S. 135-176
- Schulte, Axel (2002): Soziale Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft: Merkmale, Ausprägungen und Elemente der politischen Regulierung, in: Andreas Treichler 2002, S. 47-68
- Schultze, Rainer-Olaf (2001): Demokratie, in: Dieter Nohlen 2001a, S. 51-54
- Schwerdtfeger, Gunther (1980): Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten? Gutachten A für den 53. Deutschen Juristentag, München
- Seidel-Pielen, Eberhard (1996): Die netten Jungs vom Kiez. Wenn Jugendliche gewalttätig werden: Über den schwierigen Umgang mit interkulturellen Konflikten, in: DIE ZEIT, Nr. 17 vom 19.4.1996, S. 83
- Seifert, Wolfgang (1998): Ausländische Bevölkerung, in: Bernhard Schäfers/Wolfgang Zapf 1998, S. 49-59
- Seifert, Wolfgang (2000): Geschlossene Grenzen – offene Gesellschaften. Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industriegesellschaften, Frankfurt/New York
- Senese, Salvatore (1995): Völkerrecht, Demokratie und Asylrecht, in: Basso-Sekretariat Berlin 1995, S. 139-151
- Smolicz, J.J. (1982): Verinnerlichte Werte und kulturelle Identität, in: Volker Nitzschke (Hrsg.): Multikulturelle Gesellschaft - multikulturelle Erziehung?, Stuttgart, S. 29-47
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen (1998): Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 für den 14. Deutschen Bundestag, in: Das Parlament, Nr. 45 vom 30.10.1998, S. 6-10
- Spies, Axel (1993): Verschleierte Schülerinnen in Frankreich und Deutschland, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 7/1993, S. 637-640
- Spiewak, Martin (2000): Gefangen im Ghetto. Ausländische Jugendliche sind die Verlierer von morgen. Die Schule sieht hilflos zu, in: DIE ZEIT, Nr. 16 vom 13.4.2000, S. 37
- Stein, Ekkehart (1998): Staatsrecht, 16. Aufl. Tübingen
- Stief, Harald. (1991): Das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Ausländers, in: Klaus Barwig u.a. 1991, S. 281-292
- Strafgesetzbuch (2001): Textausgabe mit einer Einführung von Hans-Heinrich Jeschek, 36. Aufl. München
- Strasser, Hermann (2001): Konflikt/Konflikttheorien, in: Dieter Nohlen 2001a, S. 247-251

- Szablewski-Cavus, Petra (1998): Gebt die Sprachen endlich frei zum Gebrauch. Anmerkungen zur Mehrsprachigkeit und Sprachenvielfalt in der Schule, in: Deutsch lernen, 4/1998, S. 349-360
- Taylor, Charles (1993): Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Mit Kommentaren von Amy Gutmann (Hrsg.) u.a., Frankfurt/M.
- Terkessidis, Mark (2000): Migranten, Hamburg
- Thaa, Winfried (2000): „Zivilgesellschaft“. Von der Vergesellschaftung der Politik zur Privatisierung der Gesellschaft, in: WIDERSPRÜCHE. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich, H. 76, 2/2000, S. 9-18
- Thranhardt, Dietrich (1993): Die Ursprünge von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Konkurrenzdemokratie. Ein Vergleich der Entwicklungen in England, Frankreich und Deutschland, in: Leviathan, 3/1993, S. 336-357
- Thranhardt, Dietrich (2001): Einwanderungsland Deutschland – von der Tabuisierung zur Realität, in: Ursula Mehrländer/Günther Schultze 2001, S. 41-63
- Thunert, Martin (1995): Menschenrechte/Grundrechte/Bürgerrechte, in: Lexikon der Politik. Hrsg. v. Dieter Nohlen. Bd. 1: Politische Theorien. Hrsg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München, S. 333-348
- Tibi, Bassam (2001): Leitkultur als Wertekonsens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2/2001, S. 23-26
- Touraine, Alain (1994): Qu'est-ce que la démocratie?, Paris
- Touraine, Alain (2000): Lob auf die Zivilgesellschaft, in: Thomas Assheuer/Werner A. Perger 2000, S. 51-57
- Treibel, Annette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, 2. erw. Aufl. München
- Treichler, Andreas (Hrsg.) (2002): Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten. Probleme, Entwicklungen, Perspektiven, Wiesbaden
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001a): Bericht: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001b): Bericht: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Zusammenfassung, Berlin
- Verfassungen der EU-Mitgliedsstaaten (2000): Textausgabe mit einer Einführung von Adolf Kimmel und Christiane Kimmel, 5. Aufl. München
- Vertrag über die Europäische Union (1998): Vertrag über die Europäische Union mit sämtlichen Protokollen und Erklärungen. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) in den Fassungen von Maastricht und Amsterdam. Textausgabe. Hrsg. und mit einer Einführung versehen von Daniel-Erasmus Khan, 4. Aufl. München
- Vorländer, Hans (2001): Demokratie ohne Grenzen und die Grenzen der Demokratie – Gibt es einen Weg zur globalen Demokratie?, in: Peter J. Opitz 2001a, S. 215-226
- Waldhoff, Hans-Peter/Tan, Dursun/Kürsat-Ahlers, Elcin (Hrsg.) (1997): Brücken zwischen Zivilisationen. Zur Zivilisierung ethnisch-kultureller Differenzen und Machtungleichheiten. Das türkisch-deutsche Beispiel, Frankfurt/M.
- Wassermann, Rudolf (1993): Verbesserung des strafrechtlichen und strafprozessualen Instrumentariums bei Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus, in: Recht und Politik, Nr. 29, 4/1993, S. 181-189
- Weber, Albrecht (Hrsg.) (1997): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union, Osnabrück
- Weber, Max (1968): Freiheit und Zwang in der Rechtsgemeinschaft, in: Max Weber: Soziologie – Weltgeschichtliche Analysen – Politik. Mit einer Einleitung von Eduard Baumgarten. Hrsg. und erläutert von Johannes Winckelmann, 4. Aufl. Stuttgart, S. 76-79
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1996): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin
- Weiße, Anja (2001): Was macht interkulturelle Konflikte aus? Kulturelle Differenzen, ethnische Identitäten und die Frage der Macht, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 2/2001, S. 87-110

- Werner, Heinz (1994): Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt - Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, in: Heinz Werner/Wolfgang Seifert: Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, Nürnberg, S. 85-187
- Westin, Charles (2000): Settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden, Genf (ILO: International Migration Papers 34)
- Wieviorka, Michel (1998): Kritik des Multikulturalismus, in: Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase/Otto Backes 1998, S. 97-122
- Windfuhr, Michael (1996): Die vergessenen Rechte, in: DIE ZEIT, Nr. 52 vom 20.12.1996, S. 7
- Wolf, Andrea (Hrsg.) (1997): Neue Grenzen. Rassismus am Ende des 20 Jahrhunderts, Wien
- Wollenschläger, Michael (1994): Rechtsfragen eines Konzeptes gegen Ausländerdiskriminierung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1/1994, S. 10-16
- Wollmann, Hellmut (1994): Implementationsforschung/Evaluationsforschung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. 2: Jürgen Kriz/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 173-179
- Zegers de Beijl, R. (1995): Labour Market Integration and Legislative Measures to Combat Discrimination against Migrant Workers, in: W.R. Böhning/R. Zegers de Beijl: The integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact, Geneva, S. 22-46 (International Labour Office; International Migration Papers 8)
- Zegers de Beijl, Roger (1997): Combatting discrimination against migrant workers: International standards, national legislation and voluntary measures - the need for a multipronged strategy, Geneva (International Labour Office. Paper prepared for the Seminar on Immigration, Racism and Racial Discrimination. Centre for Human Rights, Genf 5-9 May 1997)