

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the map of Europe.

Teilhabe und Anerkennung

Ansätze aus Europa für eine sozialdemokratische Integrationspolitik

CHRISTIAN HENKES / ANNE SASKIA STUHLER

September 2010

- Viele europäische Staaten suchen zunehmend pragmatisch nach effektiven Ansätzen für Integrationspolitik und probieren neue Politikinstrumente aus. Klassische integrationspolitische Leitbilder wie das exklusive, das pluralistische und das universalistische Modell gelten dabei als immer weniger kohärent, gleichzeitig driften auf nationaler Ebene die Ausrichtungen der Integrationspolitik immer weiter auseinander.
- Seit etwa einer Dekade wird auch in Deutschland die bisherige exklusiv und assimilatatorisch orientierte Integrationspolitik hinterfragt. Diese Analyse untersucht Integrationsmodelle anderer westeuropäischer Länder hinsichtlich ihrer legal-politischen, sozio-ökonomischen und kulturell-religiösen Dimensionen, die angepasst an die deutsche Situation für eine Neuausrichtung herangezogen werden können.
- Auch die deutsche Sozialdemokratie braucht ein deutlicheres Bekenntnis zur zunehmenden kulturellen Heterogenität in Deutschland und sollte ein kohärentes Angebot auf dem Feld der Integrationspolitik entwickeln. Dazu sollte sie ihren bisherigen Ansatz der Förderung der individuellen Teilhabe erkennbarer um den Aspekt der Anerkennung kultureller Diversität erweitern, um Migranten in allen Bereichen gleichberechtigt in die Gesamtgesellschaft zu integrieren.



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Ein normatives Leitbild der Sozialen Demokratie	4
3. Ein heuristisches Analysemodell für Integrationspolitik	5
4. Integrationspolitische Beispiele aus europäischen Ländern	6
4.1 Politisch-legale Dimension	6
4.2 Sozio-ökonomische Dimension	9
4.3 Kulturell-religiöse Dimension	13
5. Leitbild für eine sozialdemokratische Integrationspolitik der Teilhabe und Anerkennung	17
Weiterführende Literatur	19

1. Einleitung

Die Integration von Einwanderern bzw. Personen mit Migrationshintergrund¹ stellt eine wesentliche Herausforderung für die Gesellschaften westlicher Demokratien dar. Möglicherweise auftretende Integrationsprobleme sowohl auf Seiten der Migranten als auch auf Seiten der Aufnahmegesellschaft müssen politisch gelöst werden, um den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten und die Potenziale einer kulturell differenzierten Gesellschaft zum Tragen zu bringen.

Mehrere Vorhaben haben auch in Deutschland die Frage in den Fokus gerückt, welche Art von Politik zu einer gelungenen Integration führen kann. Zum einen gelang es der rot-grünen Koalition mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999, eines der größten Hindernisse bei der Akzeptanz Deutschlands als Einwanderungsland zu beseitigen. Zudem wurde mit dem Zuwanderungsgesetz der Grundsatz etabliert, dass Einwanderung mit obligatorischen Bemühungen zur (vor allem) sprachlichen Integration einhergehen muss. Infolge dessen rückte auch die CDU/CSU zumindest in Teilen von einer rein restriktiven Ausländerpolitik ab und mit den in der großen Koalition initiierten Vorhaben wie dem nationalen Integrationsplan und der deutschen Islamkonferenz ging eine verstärkte Debatte zwischen den Parteien einher, welche Instrumente konkret einzusetzen seien.

Zum anderen haben die islamistisch motivierten Anschläge seit dem 11.9.2001 auch die Situation der Muslime in den westlichen Staaten in den Blick gerückt, allerdings wurde (und wird) ihre Situation mit Herausforderungen der öffentlichen Sicherheit vermengt – so lädt zur deutschen Islamkonferenz auch weiter das für Innere Sicherheit zuständige Innenministerium ein. Gerade für Parteien der Sozialen Demokratie gilt es, den gedanklich hergestellten und damit politisch wirksamen Zusammenhang zwischen Integration, Religionszugehörigkeit und Sicherheitsfragen zu thematisieren und eine Politik zu

verfolgen, die Integrationsfragen nicht unter ein Thema wie Religionszugehörigkeit oder unter Sicherheitsaspekte subsumiert.

Dabei fällt auf, dass (trotz einer starken Beteiligung der SPD an der integrationspolitischen Neuausrichtung durch Integrationsgipfel und Islamkonferenz zu Zeiten der großen Koalition 2005 bis 2009) diese Modernisierung der deutschen Einwanderungspolitik kaum mit der damaligen Regierungspartei SPD in Verbindung gebracht wird. Auch wird die kohärente Integrationspolitik gerade innerhalb der Sozialdemokratie nicht direkt sichtbar. In der Zukunft muss sich die SPD hingegen personell und politisch viel deutlicher präsentieren. Um eine übergreifende Politik zu konzipieren und dafür passende Politikinstrumente aufeinander abzustimmen, ist es hilfreich, die entsprechenden Politiken in anderen europäischen Ländern², aber auch die auf regionaler bzw. lokaler Ebene, zu betrachten. Auf diesem Hintergrund Anregungen für die bundesdeutsche Politik zu geben, ist Ziel der vorliegenden vergleichenden Studie.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Integration von Einwanderern nur ein Teilaspekt gesellschaftlicher Integration ist. Politik zur Verbesserung der gesellschaftlichen Integration zielt auf mannigfaltige Gruppen, die mitunter nicht vollständig an den gesellschaftlichen Grundgütern partizipieren können. So sollten Sozial- und Arbeitsmarktpolitik darauf ausgerichtet sein, zwecks Integration alle Mitglieder einer Gesellschaft mit gleichen Chancen und Möglichkeiten auszustatten. Nichtsdestotrotz ist der Begriff »Integrationspolitik« im öffentlichen Verständnis auf Einwanderer und Neubürger bezogen. Genauer müsste hier von einer *spezifischen* Integrationspolitik gesprochen werden, deren Politikinstrumente sich besonders (d. h. spezifisch) an die eingewanderte Bevölkerung richten. Davon zu unterscheiden ist eine *unspezifische* Integrationspolitik, die zwar auch zu einer Integration dieser Personengruppe beitragen kann, sich aber zunächst generell an alle Bürger richtet.

1. Der vorliegende Beitrag legt, wenn von Migranten oder Einwanderern die Rede ist, eine Definition des statistischen Bundesamts zugrunde. Personen »mit Migrationshintergrund« sind demnach »alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem nach 1949 zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil« (Statistisches Bundesamt 2007). Eine eigene Migrationserfahrung ist demnach kein zwingendes Kriterium dafür, als Person mit Migrationshintergrund angesehen zu werden.

2. Hier wurden nicht alle europäischen Staaten einbezogen, sondern in erster Linie solche betrachtet, die möglichst viele Aspekte der »Einwanderungssituation« mit Deutschland teilen. Konkret ausgeschlossen wurden die süd- und osteuropäischen Länder, die erst in allerjüngster Vergangenheit zu Einwanderungsgesellschaften geworden sind (so z. B. Spanien). Auch wenn vereinzelt auf Politikinstrumente in Quebec, die seinem interkulturellen Ansatz zugrunde liegen, eingegangen wird, sollen auch die außereuropäischen Einwandererstaaten unberücksichtigt bleiben, da sie sich zu stark von den europäischen Nationalstaaten unterscheiden (z. B. hinsichtlich des jeweils wenig ausgebauten Wohlfahrtsstaates, der Einwanderung als »Gründungsmythos« der Nation, etc.).



2. Ein normatives Leitbild der Sozialen Demokratie

Gerade im Politikfeld »Integration« ist es für eine kohärente Politik sozialdemokratischer Parteien wichtig, sich der Bestimmung und politischen Umsetzung des Grundwerts »Gerechtigkeit« zu widmen. Was bedeutet »Gerechtigkeit« in einer Gesellschaft, die kulturell, ethnisch oder sprachlich heterogen ist?

Profitieren kann eine neuerliche Begriffsbestimmung von einer seit circa zwei Dekaden stattfindenden Diskussion innerhalb der politischen Philosophie, die sich aus der angelsächsischen Liberalismus-Kommunitarismus-Debatte entwickelt hat (zum Überblick: Honneth 1993). Insbesondere kanadische Theoretiker der politischen Philosophie wie Charles Taylor (1992) und Will Kymlicka (1995) gingen der Frage nach, inwieweit in der Politik auch auf kulturelle Unterschiede zwischen den Bürgern einzugehen sei und welche allgemein anerkannten Eigenschaften und Werte für den Zusammenhalt einer Gesellschaft notwendig seien.

In dieser Debatte zeigen sich hinsichtlich des Umgangs mit kultureller Differenz vier theoretisch-normative Ansätze (siehe Tabelle 1).

Innerhalb dieser Positionen sind sowohl ein universalistisch orientierter (z. B. Barry 2001) als auch ein kulturell sensitiv orientierter (z. B. Kymlicka 1995) moralphilosophischer Liberalismus geeignet, Ansatzpunkte für sozialdemokratische Politik zu liefern. Beide gehen davon aus, dass den Bürgern durch die Politik unabhängig von eth-

nischen, kulturellen oder religiösen Identitäten gleiche Lebenschancen gesichert werden müssen. Das Leitbild hier ist *Teilhabe*. »Teilhabe« heißt, dass allen Bürgern die Chance zur Beteiligung an allen Bereichen der Gesellschaft offenstehen müssen. Gibt es für einzelne Gruppen dabei Hindernisse, so sind diese entweder zu beseitigen oder durch eine gruppenspezifische Politik (Beispiel: Antidiskriminierungspolitik) auszugleichen, um Chancengleichheit zu gewährleisten.

Universalistisch orientierte Politik geht über diese »differenzblinde« Anerkennung aller als gleiche Bürger nicht hinaus. Kulturell sensitive Positionen haben ein umfassenderes Verständnis von *Anerkennung*. Da auch der öffentliche Raum und die staatlichen Institutionen wenigstens zum Teil von den kulturellen Eigenschaften der Mehrheitsbevölkerung geprägt sind, enthalten sie Regelungen, die diesen Mehrheitsangehörigen Vorteile verschaffen. Durch eine geeignete Politik muss diese Bevorzugung ausgeglichen und die kulturelle Identität aller Bürger gleich behandelt – d. h. anerkannt – werden. Diese Form der Anerkennung geht über eine rein rechtliche Gleichbehandlung hinaus, sie ist auch durch eine Anerkennung legitimer kultureller Differenzen charakterisiert.

Tabelle 1: Normative Ansätze zur Behandlung kultureller Minderheiten

	Grundidee	Rechte für kulturelle Minderheiten
Kommunitarismus (Nation)	besondere Bedeutung der Nation (Ziel ist die Assimilation in die nationale Kultur.)	keine Minderheitenrechte
Kommunitarismus (Gruppen)	besondere Bedeutung kultureller Gruppenzugehörigkeit	Minderheitenrechte auf Gruppenebene (Im Gegenzug aber möglicherweise Einschränkung individueller Rechte.)
universalistischer Liberalismus	Bürger sind moralisch Gleiche	neutraler Staat gewährt keine besonderen Minderheitenrechte
kulturell sensitiver Liberalismus	neutraler Staat nicht möglich (Nur eine ausgleichende Förderung ermöglicht Gleichberechtigung.)	Minderheitenrechte auf individueller Ebene

Eigene Zusammenstellung



3. Ein heuristisches Analysemodell für Integrationspolitik

Nationalstaatliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten sowohl bei Bürgerschaftsvorstellungen als auch in Hinblick auf Integrationspolitik werden von der Forschung mit den Begriffen wie »Bürgerschaftsregime« oder »nationale Modelle« bezeichnet. Grundgedanke solcher Überlegungen ist, dass sich die Integrationspolitik eines Landes an einem spezifischem Bürgerschaftsverständnis orientiert, welches die entsprechende Politik kohärent durchzieht (so z. B. Brubaker 1992; Castles/Miller 1993). Zusammenfassend lassen sich – unter den unterschiedlichen Bezeichnungen – im Allgemeinen drei Regime identifizieren (siehe Tabelle 2):

Zwar lassen sich innerhalb der europäischen Länder immer noch die entsprechenden Pfadabhängigkeiten erkennen, nichtsdestotrotz kam es in allen Ländern in der letzten Dekade zu Veränderungen und Reformen, so dass zumindest diskutiert werden kann, ob auf nationaler Ebene tatsächlich noch in allen Aspekten der Integration jeweils einem Leitbild gefolgt wird. Aus diesem Grund bietet es sich an, die jeweilige Politik nach drei gesellschaftlichen Dimensionen getrennt zu analysieren (siehe Entzinger 2000; Penninx 2005), um präziser einzelne Instrumente verorten zu können. Zu unterscheiden sind dabei drei gesellschaftliche Teildimensionen:

- eine legal-politische Dimension, welche die Integration in den Staat als legal-politisches Ordnungsprinzip moderner Gesellschaften umfasst, darunter auch die Einbindung in die Prozeduren der politischen Entscheidungsfindung

- eine sozio-ökonomische Dimension, womit alle Instrumente zur Integration in gesellschaftliche Teilsysteme, die soziale und ökonomische Positionen marktförmig verteilen, umfasst werden

- eine kulturell-nationale Dimension, die die Integration in ein Kollektiv von Personen beinhaltet, die eine Identifikation als Gemeinschaft der Bürger teilen. Seinen Ausdruck findet dieses Gemeinschaftsgefühl der Nation gerade im öffentlichen Raum, wobei auch die unterschiedlichen religiösen Erscheinungsformen als legitimer Teil der Nation begriffen werden sollten.

Auf Basis dieser begrifflichen Unterscheidung sollen im Folgenden die integrationspolitischen Instrumente europäischer Staaten systematisch untersucht werden.

Tabelle 2: Nationale Bürgerschaftsmodelle

	Merkmale	Länderbeispiele
exklusives (auch <i>assimilatorisches</i>) Modell	<ul style="list-style-type: none"> – Nation auf ethnischer und kultureller Grundlage – Staatsbürgerschaft nach Abstammung – Vollständige Assimilation an die Mehrheit wird erwartet 	Deutschland (bis 1999), Österreich, Schweiz
universalistisches (auch <i>republikanisches</i>) Modell	<ul style="list-style-type: none"> – Nation wird politisch verstanden – Staatsbürgerschaft nach dem Territorialprinzip – Kultur ist privat, Assimilation wird aber erwartet 	Frankreich
pluralistisches (auch <i>multikulturalistisches</i>) Modell	<ul style="list-style-type: none"> – Nation wird politisch verstanden – Staatsbürgerschaft nach dem Territorialprinzip – kulturelle Vielfalt auch in öffentlicher Sphäre verankert 	Niederlande, Schweden und Großbritannien

Quelle: Henkes 2010, dort auch kurze Erläuterungen. Siehe auch Koopmans 2005.

4. Integrationspolitische Beispiele aus europäischen Ländern

4.1 Politisch-legale Dimension

Problemaufriss

Integration im Bereich der legal-politischen Dimension meint besonders die Teilhabe an politischen Prozessen und Institutionen. Solange Migranten nicht die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes besitzen, sind sie aufgrund des fehlenden aktiven und passiven Wahlrechts von der direkten politischen Beteiligung in einer Demokratie weitgehend ausgeschlossen. Als Ersatz einer solchen kompletten politischen Gleichstellung durch eine Einbürgerung sind lokale Wahlrechte, Konsultationsgremien und spezifische Institutionen wie Beauftragte denkbar.

Im europäischen Vergleich befindet sich Deutschland mit seiner Einbürgerungspolitik und bei der Zuerkennung der genannten politischen Beteiligungsmöglichkeiten erkennbar in jener Gruppe exklusiver Staaten, die bei der Einbürgerung eher strenge Anforderungen an Migranten stellen, insbesondere hinsichtlich der Aufenthaltsdauer. So kann die Staatsbürgerschaft grundsätzlich erst nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts erworben werden, außerdem müssen ausreichende Deutschkenntnisse und Finanzmittel nachgewiesen werden.³ Seit 2007 muss zusätzlich ein Einbürgerungstest bestanden werden. Für im Land geborene Kinder ausländischer Staatsbürger führte die rot-grüne Regierung – um die Zustimmung der rheinland-pfälzischen FDP im Bundsrat für die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zu erlangen – eine Optionsregelung ein, nach der sich diese Kinder zwischen dem 18. und dem 23. Lebensjahr entscheiden müssen, ob sie die deutsche oder eine ausländische Staatsbürgerschaft behalten wollen. Wichtige politische Akteure, vor allem die CDU/CSU, stehen der doppelten Staatsbürgerschaft, wie sie in mehreren europäischen Ländern, insbesondere Frankreich, Belgien und Großbritannien möglich ist, ablehnend gegenüber.

Sowohl hinsichtlich eines Kommunalwahlrechtes für Nicht-EU-Bürger als auch der Akzeptanz der Mehrstaatigkeit gibt es in Deutschland einen grundsätzlichen Dissens

3. Immerhin wird diese Frist bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs auf sieben, bei Nachweis besonderer Integrationsleistungen (vor allem Sprachkenntnissen) auf sechs Jahre verkürzt.

zwischen den linken Parteien, die solche Reformen befürworten, und der CDU/CSU sowie Teilen der FDP, die dies kategorisch ablehnen.⁴

Best Practices

Erwerb der Staatsbürgerschaft

Hinsichtlich der Anforderungen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft liegt Deutschland mit der Auflage eines achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalts vor dem Erwerb mit an der Spitze der europäischen Länder. Andere Staaten haben wesentlich kürzere Aufenthaltserfordernisse, beginnend bei drei Jahren in Belgien, zwei bis fünf Jahren in Schweden bis hin zu fünf Jahren in Frankreich oder den Niederlanden. Nur Österreich gewährt den meisten Einwanderern erst nach zehn Jahren Zugang zur Staatsbürgerschaft und handelt damit noch restriktiver.

Exemplarisch für eine öffnende Politik sind die Reformen des belgischen Staatsangehörigkeitsrechts in den Jahren 1984, 1991 und 2000, wobei insbesondere die letzten beiden zu einem starken Anstieg der Einbürgerungsquoten führten. So senkte die Reform von 2000 die notwendige Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts für das »parlamentarische Verfahren«⁵ von fünf auf drei Jahre für Einwanderer der ersten Generation. Eingeführt wurde auch ein Rechtsanspruch auf die Staatsangehörigkeit durch Erklärung nach sieben Jahren. Der Erfolg der Reformen lässt sich daran ablesen, dass innerhalb von zehn Jahren bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund der Anteil derjenigen ohne belgische Staatsangehörigkeit von zwei Dritteln 1995 auf etwa die Hälfte 2005 gesunken ist.⁶ Da in Belgien Wahlpflicht besteht, kommt es durch die liberale Einbürgerungspraxis zumindest bei Wahlen automatisch zu einer erhöhten politischen Beteiligung der Migranten, wobei die an den Wahlen beteiligten Parteien

4. Dahingestellt bleibt außerdem, wie sich besonders das Bundesverfassungsgericht nach seinen ablehnenden Urteilen zum kommunalen Wahlrecht in den 1990er Jahren zu einer entsprechenden Grundgesetzänderung verhalten würde.

5. In Belgien gibt es zwei Einbürgerungsverfahren: das »parlamentarische Verfahren« und das »Optionsverfahren« der Verleihung der Staatsbürgerschaft. Beim »parlamentarischen Verfahren« entscheidet – bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – letztendlich das Parlament über eine Liste von Einzubürgernden. Das »Optionsverfahren« beinhaltet bei etwas umfassenderen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Für Angehörige der zweiten Generation gibt es zusätzlich den Rechtsanspruch auf Einbürgerung durch das »Deklarationsverfahren« (siehe zu den Details: Davy 2001: 250 ff.).

6. Zwar fallen seit 2003 die Einbürgerungsquoten wieder, sie sind aber auf dem Niveau von 1997 stabil geblieben.



Tabelle 3: Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung

Keine Akzeptanz	Akzeptanz	Akzeptanz in Ausnahmefällen ¹⁾
Dänemark Griechenland* Luxemburg Norwegen Österreich *keine rechtliche Regelungen, die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit wird aber in der Praxis verlangt	Belgien Finnland Frankreich Großbritannien Irland Italien Portugal Schweden Schweiz	Deutschland Niederlande Spanien

1) Für Deutschland siehe Fußnote 6. In den Niederlanden gibt es 13 Kategorien, die die Mehrzahl aller Einbürgerungen betreffen. Spanien kennt nur Ausnahmen für Bürger aus Portugal und einigen südamerikanischen Staaten.

Quelle: Bauböck/Münz/Waldrauch 2005

auf die Veränderung des Elektorats mit einem deutlich veränderten Kandidatenangebot bei Wahlen reagieren.

Auch der Erwerb der Staatsbürgerschaft qua Geburt oder durch Erklärung für die Kinder von Einwanderern ist in den meisten europäischen Ländern liberaler gestaltet als in Deutschland. Hier müssen sie sich nach dem Optionsmodell fünf Jahre nach der Volljährigkeit entscheiden, ob sie die deutsche Staatsbürgerschaft oder die ihrer Eltern behalten wollen – eine doppelte Staatsbürgerschaft wird bisher nur in Ausnahmefällen zugelassen.⁷ In Frankreich erhalten Kinder von Migranten zu ihrem 18. Geburtstag per Erklärung die französische Staatsbürgerschaft, solange sie fünf der letzten sieben Jahre in Frankreich gelebt haben. Ihre Kinder werden bei Geburt automatisch französische Staatsbürger. In Schweden können minderjährige Einwanderer nach einer Aufenthaltsdauer von fünf Jahren durch einfache Mitteilung der Eltern die schwedische Staatsangehörigkeit erwerben. In Finnland, Dänemark und Schweden haben Kinder von Einwanderern ab zwölf Jahren, in Österreich ab 14 Jahren das Recht, selbst einen Antrag auf Einbürgerung zu stellen.

In vielen europäischen Ländern ist die Einbürgerung für Kinder von Einwanderern erleichtert worden, indem für

7. Diese »Ausnahmen« betreffen mittlerweile allerdings etwa 50 Prozent aller Einbürgerungsverfahren. Bei drei Gruppen wird die doppelte Staatsangehörigkeit akzeptiert: bei anerkannte Flüchtlinge, bei EU-Bürger und bei Personen aus Staaten, die eine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit nicht erlauben oder mit hohen finanziellen oder bürokratischen Hindernissen erschweren. Wesentliche Gruppe, die von der doppelten Staatsangehörigkeit ausgeschlossen bleibt, ist die türkische Bevölkerungsgruppe.

diese die doppelte Staatsbürgerschaft toleriert wird, solange dies kein rechtliches Problem im Herkunftsland hervorruft. So wird beispielsweise in Belgien die doppelte Staatsbürgerschaft generell bei den Kindern von Einwanderern akzeptiert.

Neben Belgien gestatten Frankreich, Irland, Portugal und das Vereinigte Königreich den im Land geborenen Kindern der ersten Generation die doppelte Staatsangehörigkeit. Nachdem Finnland 2003 entschied, doppelte Staatsbürgerschaften generell zuzulassen, wies das Land im Jahr 2004 mit 6,4 Prozent aller Migranten die höchste Einbürgerungsquote in der EU auf.

Viele EU-Mitgliedstaaten erleichtern Flüchtlingen und Staatenlosen die Einbürgerung. Nach der belgischen Reform von 2000 wurden die Aufenthaltsanforderungen dieser Gruppen auf zwei Jahre herabgesetzt. Die Einbürgerungsverfahren in Luxemburg und in Irland kommen der Integration von Flüchtlingen in besonderer Weise entgegen, indem sie bestimmte Voraussetzungen (wie z. B. Sprachkenntnisse) von Flüchtlingen nicht fordern.⁸

Kommunales Wahlrecht

Um auch ohne die vollen Bürgerrechte, die allein mit der Staatsangehörigkeit verbunden sind, eine politische Teilhabe zu ermöglichen, ist ein kommunales Wahlrecht für Ausländer denkbar, wie es seit 1995 für EU-Bürger existiert.

8. Dies orientiert sich an der vage gehaltenen Verpflichtung in Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention.

In bisher sechs EU-Staaten wurde neben der Einführung des Kommunalwahlrechtes für EU-Bürger dieses, so es noch nicht bestand, auch auf Nicht-EU-Bürger ausgedehnt: In Irland, Schweden, Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Ungarn haben Nicht-EU-Bürger mit einem rechtmäßigen Aufenthalt nach Eintrag in das Wählerregister unter verschiedenen Voraussetzungen, die sich meist auf die Dauer des legalen Aufenthaltes beziehen, das aktive und das passive Wahlrecht für die dem Bürger am nächsten stehenden politischen Ebene.⁹ Hinzu kommen die beiden Länder Belgien und Luxemburg, die zumindest ein aktives Wahlrecht für alle Drittstaatsangehörige haben.

Die tatsächliche Wahlbeteiligungsquote für Drittstaatler ist in den meisten Ländern allerdings schwach, was unter anderem auch am formellen Akt des Eintrags ins Wahlregister liegen kann. So zeigen beispielsweise die Quoten bei der Registrierung ins Wahlregister in Belgien (einem Land mit Wahlpflicht) eine nur mäßige Beteiligung zwischen 15 und 20 Prozent der potenziellen Wahlberechtigten. Insofern scheint in der Einführung eines Kommunalwahlrechtes nicht die alleinige Lösung des Problems der besseren politischen Beteiligung von Migranten zu liegen. Um aussichtsreiche Kandidaten anzuwerben, müssen sich die Parteien öffnen und nach geeigneten Kandidaten Ausschau halten. Insbesondere muss es darum gehen, die vorhandenen Migranten in den Parteien besser zu vernetzen, anzusprechen und für eine dauerhafte Mitarbeit und damit auch Kandidaturen zu gewinnen. Außerdem sollten Kontakte zu den Migrantenvereinen gepflegt werden als auch im beruflichen Umfeld versucht werden, erfolgreiche Migranten anzuwerben.

Einrichtung von Integrationsbeauftragten und Konsultationsgremien

Neben diesen direkten Formen der politischen Teilhabe sind Instrumente denkbar, die Migranten in die politischen Prozesse zumindest mittelbar einbinden. In allen europäischen Ländern wurden auf den verschiedensten

Ebenen (kommunal, regional, national) Stellen für Integrationsbeauftragte sowie Konsultationsgremien eingerichtet, wobei vor allem letztere der Politik beratend zur Seite stehen sollen. Insofern sind Integrationsbeauftragte und Beiräte eher kompensatorische und indirekte Partizipationsinstrumente, die für einen Übergangszeitraum durch Intervention und Beratung die Interessen der Migranten vertreten sollen, solange diese nicht direkt in die Politik integriert sind. Besonders Konsultationsorgane können hierbei eine partizipative Rolle spielen. Oft bestehen diese Gremien aus Vertretern wichtiger Migrantenorganisationen einerseits und Vertretern der politischen Organe andererseits. Anzutreffen sind aber auch Gremien, die nur aus Migrantenvertretern bestehen und als Lobbyorganisation versuchen, ihre Interessen möglichst effektiv nach außen – und gegenüber den politischen Akteuren – zu vertreten. Von besonderer Bedeutung sind drei Aspekte: (1) die tatsächliche Repräsentativität dieser Gremien in Hinblick auf die vertretene Bevölkerung, (2) die konkrete Ausgestaltung mit Kompetenzen über ein reines Anhörungsrecht hinaus und (3) der informelle Einfluss, den nicht zuletzt die tatsächlichen Entscheidungsgremien freiwillig einräumen.

Während sich in Deutschland solche Beiräte vor allem auf kommunaler Ebene etabliert haben und aktiv sind, haben sich in anderen Ländern solche Institutionen auch auf nationaler Ebene entwickelt. So hat in den Niederlanden seit 1997 die »Nationale Dialogstruktur« für ethnische Minderheiten eine solide rechtliche und finanzielle Grundlage für Beratung und Information bereitgestellt und zu einem institutionellen Konsultationsverfahren der ethnischen Minderheiten mit der niederländischen Regierung geführt, das das bestehende parlamentarische Verfahren ergänzt. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern der Dialogstruktur und der Regierung werden Konflikte vom niederländischen Parlament beigelegt. Die ethnischen Minderheiten wurden gewissermaßen in die korporatistische Kultur des Landes integriert.

Auch Dänemark besitzt mit seinem Rat für ethnische Minderheiten ein nationales Beratungsgremium, das zusätzlich Plattformen auf regionaler Ebene gründete, sofern dort Diskussionsbedarf zu verschiedenen Fragen bestand.

Im belgischen Landesteil Flandern wurde mit dem »Minderheden Forum« eine unabhängige Dachorgani-

9. Die Anzahl derjenigen Länder, die ein solches kommunales Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige eingeführt haben, schwankt in unterschiedlichen Studien. Ursache hierfür sind zwei Aspekte: Zum einen gibt es Länder wie Großbritannien, die nur ausgewählten Gruppen – im britischen Fall Bürger aus ehemaligen Commonwealthstaaten – das Wahlrecht einräumen, aber nicht allen Ausländern. Zum anderen gibt es Ländern mit Reziprozitätsprinzip, das ein Wahlrecht nur dann einräumt, wenn dies auch für die eigenen Staatsangehörigen im anderen Land gilt. Das Ausmaß des kommunalen Wahlrechts ist dann von entsprechenden Verträgen abhängig. Ein Beispiel hierfür ist Spanien. Die oben genannten sechs Staaten haben ein umfassendes kommunales Wahlrecht.

sation von 15 Verbänden mit mehr als 1000 lokalen Einwandererorganisationen in Flandern und in Brüssel geschaffen. Sie fungiert als Interessenvertretung der Migranten gegenüber der flämischen Regierung und wird von dieser direkt in die Diskussion wichtiger Themen eingebunden, kann aber auch eigene Themen setzen.

Demgegenüber stellt der bisher dreimal stattgefundene Integrationsgipfel in Deutschland zwar theoretisch ein Beispiel einer solchen Konsultation auf nationaler Ebene dar, ist jedoch aufgrund seiner unklaren Repräsentativität¹⁰ gegenüber der eingewanderten Bevölkerung und hinsichtlich seines temporären Charakters zwar ein Ausgangspunkt, kann aber noch nicht als Institutionalisierung eines entsprechenden Beratungsgremiums gesehen werden.

Integration als Querschnittsaufgabe oder Personalisierung durch Beauftragte

Bestandteil einer Integration im Rahmen der politisch-legalen Dimension ist auch die angemessene Berücksichtigung kultureller Unterschiede in den öffentlichen Institutionen. Neben einem echten *diversity management* handelt es sich dabei auch um eine Form der symbolischen Integration, die vor allem in allen Teilen des öffentlichen Dienstes Anwendung finden sollte. Dabei stellt sich – wie beim Thema »Gleichberechtigung von Frauen und Männern« – auch beim Thema »Integration kultureller Minderheiten« die Frage, ob es Integrationsbeauftragte geben sollte, die immer wieder die Interessen der Betroffenen einbringen und gleichzeitig als Beschwerdestelle fungieren, oder ob das Thema auf allen Verwaltungsebenen inhaltlich breit verankert werden sollte – also zum *mainstream* gemacht werden sollte. Zu denken wäre wie auch in der Gender-Problematik – wenn beide Problematiken nicht gleichzeitig angegangen werden – zunächst an eine Verankerung durch Beauftragte hin zu einer langsamen Entwicklung zum *mainstreaming*, da nur so das Thema über die Institutionen in der Mitte der Gesellschaft ankommt. Ist das Thema einmal dort angekommen, werden spezielle Beauftragte zunehmend überflüssig. Ein wesentlicher Schritt ist zunächst die Verankerung des Themas auf den höheren Verwaltungsebe-

10. Es waren zwar viele wesentliche Akteure des Integrationsgeschehens in Deutschland vertreten, aber ein institutionalisiertes Verfahren zur Vertretung gab es nicht. Die Teilnahme fand auf Einladung der Bundesregierung statt. Bei einigen Teilnehmern war unklar, welche Gruppe sie vertraten.

nen, am besten in Form eines Ministeriums mit entsprechenden administrativen Kompetenzen und Ressourcen.

Tatsächlich ist auf der Ebene der Bundes- und Landespolitik auch die Einrichtung eines eigenständigen Ministeriums für Migration und Integration denkbar, das die beiden Bereiche bündeln und so auch nach außen demonstrieren kann, dass Einwanderungsländer einer proaktiven Steuerung der Migration und der Förderung von Partizipation und Integration der Einwanderer bedürfen. In Frankreich und Schweden gibt es solch ein Migrationsministerium schon lange.

Fazit

Das restriktive deutsche Staatsbürgerschaftsrecht kann nur durch einen breiten gesellschaftlichen und parlamentarischen Konsens geändert werden, der sich jedoch nicht so schnell herstellen lässt. Die als Kompromiss verabschiedete Optionsregelung müsste durch eine stärkere Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft nachgebessert werden – was generell auch bei Einbürgerungsverfahren gilt. Bis dahin wäre eine Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene für Migranten in Deutschland durchaus wünschenswert, allerdings bedürfte es auch hierfür einer Grundgesetzänderung, welche momentan aufgrund der konservativen Vorbehalte nicht wahrscheinlich ist. Trotzdem sollte die Sozialdemokratie weiter für die Ausdehnung des Kommunalwahlrechtes eintreten, da dieses zumindest die Möglichkeit der direkten politischen Teilhabe auf der nächsten lokalen Ebene garantiert und vor allem die als diskriminierend empfundene Ungleichbehandlung zwischen EU-Ausländern und Drittstaatenangehörigen beendet.

4.2 Sozio-ökonomische Dimension

Problemaufriss

In vielen europäischen Ländern werden Migranten von den zentralen sozio-ökonomischen Verteilungsebenen (vor allem Arbeit und Bildung) ausgeschlossen oder auf diesen benachteiligt. Aus der mangelhaften Teilhabe am wirtschaftlich-sozialen Leben folgt die überdurchschnittlich umfangreiche (im Vergleich zur Gesamtbevölkerung) Zugehörigkeit zu einer Schicht, die durch Abhängigkeit von Sozialleistungen oder Beschäftigungsverhältnissen im

Niedriglohnsektor gekennzeichnet ist. Gleichzeitig besteht noch die Gefahr, dass diese Zugehörigkeit von Generation zu Generation weitergegeben wird. Teilgruppen der Migranten erfahren gerade auf dem Arbeitsmarkt oft eine doppelte Diskriminierung – sowohl als Migranten als auch als Zugehörige zu einem bestimmten sozialen Milieu. Nur eine Politik der aktiven Arbeitsmarktintegration und vor allem der Beseitigung bestehender Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt kann zum Ausgleich dieser Benachteiligungen beitragen. Daher sollen im folgenden Text einige ausgewählte Programme untersucht werden. Relevant sind hier spezifische Integrationspolitiken, die im Vergleich zu unspezifischen Politiken diese oft doppelte Diskriminierung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt direkt berühren, nicht allgemeine Politiken angesichts sozio-ökonomischer Probleme.

Um eine »Weitervererbung« der Zugehörigkeit zu benachteiligten Gruppen zu verhindern, ist eine zielgerichtete Bildungspolitik nötig. Auch hier wirkt die doppelte Zuschreibung – als Migrant und als Angehöriger einer sozial schwachen Schicht – als Diskriminierung, die das gesamte Bildungswesen durchzieht. Hinzu tritt der oft schwierigere Spracherwerb für Migrantenkinder in Kindergarten und Schule. Es geht also im Bereich Bildung in erster Linie um die Förderung des Spracherwerbs an Schulen auf der einen Seite, allerdings auch um die Akzeptanz und Förderung von Migrantsprachen auf der anderen Seite. Eingebettet sollte dies in Maßnahmen zu einer bildungspolitischen Öffnung insgesamt sein: Hier sind vor allem auch schulpolitische Bemühungen gegen einen vorzeitigen Schulabbruch und die Bildungsverweigerung bei Jugendlichen zu berücksichtigen.

Best Practices: Arbeitsmarkt

Anti-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt

Antidiskriminierungsvorschriften betreffen alle Phasen der Eingliederung von Einwanderern in den Arbeitsmarkt. Beim Zugang zu Beschäftigung geht es dabei vor allem um die Verhinderung mittelbar oder unmittelbar diskriminierender Einstellungsverfahren. Auch nach der Einstellung gilt es, Belästigungen oder diskriminierende Beförderungshindernisse zu beseitigen. Die EU-Richtlinie 2000/43/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse) sowie die EU-Richtlinie 2000/78/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung) führten in den meisten Mitgliedsländern zur Ver-

abschiedung von Antidiskriminierungsgesetzen, so auch in Deutschland. Allerdings fehlt hier noch im Unterschied zu Großbritannien das breite Fundament dort bereits durchgesetzter finanzieller und rechtlicher Hilfen, die für Opfer von Diskriminierungen bereitgestellt wird. Dort verfügt die Commission for Equality and Human Rights (Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte/CEHR), die 2007 unter anderem aus der Commission for Racial Equality (Kommission für Rassengleichheit/CRE) entstanden ist, über eine Vielzahl juristischer Mittel. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes, angesiedelt im Familienministerium.

Einer Antidiskriminierungspolitik vorgelagert sind Schritte, die dafür sorgen, dass der unzureichende Anteil von Beschäftigten mit Einwanderungsgeschichte – gerade auch im öffentlichen Dienst – vergrößert wird. Zunächst einmal könnte für Arbeitsmarktbereiche, in denen bisher wenige Migranten arbeiten, offensiv geworben werden, um Einwanderer zu einer Bewerbung zu ermutigen. Dies geschieht bereits in vielen Bereichen wie bei der Polizei, Feuerwehr und in anderen Sektoren des öffentlichen Dienstes, wo man durch Werbemaßnahmen versucht, die Zahl der Beschäftigten mit einem Migrationshintergrund zu erhöhen. Ein erfolgreiches Beispiel ist die Kampagne »Berlin braucht dich«. Solch eine Werbung kann durch Kundmachung bei Migrantenvereinen geschehen, sowie durch Informationsveranstaltungen besonders für jugendliche Migranten. Ähnliche Werbemaßnahmen könnten sicherlich auch auf die freie Wirtschaft ausgedehnt werden.

Ein zweiter noch größerer Schritt wäre die Anonymisierung von Bewerbungen (ohne Namen, Lichtbild oder Geburtsdatum), wie es in den USA schon seit langem Praxis ist, damit eine strukturelle Diskriminierung von Kandidaten einer ethnischen oder kulturellen Minderheit verhindert wird. Dabei sollte man sich darüber klar werden, welche Vor- und Nachteile solch eine Anonymisierung hätte. Einstellungstests müssen daraufhin überprüft werden, ob sie zu sehr kulturell bedingtes Wissen abfragen und von kulturell gefärbten Fragen befreit werden. Dies ist in Frankreich, wo die Einstellungstests in der öffentlichen Verwaltung (Concours) eine lange Tradition besitzen, besonders schwierig.

Die am weitesten reichende Maßnahme wäre sicherlich die Festschreibung einer Migrantenquote für den öffent-

lichen Dienst (möglicherweise auch im privaten Sektor), wie dies teilweise für Frauen schon in den 1970er Jahren geschehen ist. So hat Dänemark in seinem Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung von 2004 beschlossen, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Öffentlichen Dienst schrittweise auf 3,5 Prozent anzuheben. Wichtig für die Umsetzung einer Quotierung sind allerdings klare Regeln, wie z. B., dass bei gleicher Qualifikation der Kandidat mit einem Migrationshintergrund bevorzugt einzustellen ist, wie auch, dass es eine schrittweise Erhöhung des Anteils bis hin zu einer gewünschten Prozentanzahl geben soll. Durch die Definition solcher Zielvorgaben können sich Migranten mit dieser Art von Maßnahmen besser identifizieren und müssen sich nicht als »Quotenmigranten« fühlen. Affirmative Aktion ist sicherlich die wirksamste der oben beschriebenen Methoden, aber gleichzeitig die umstrittenste.

Aktive Arbeitsmarktintegration

Gerade aufgrund der mit der förmlichen Anerkennung von Qualifikationen verbundenen Schwierigkeiten, ist es notwendig, flexiblere Formen der Kompetenzbewertung zu finden. Dazu gehört zunächst ein übersichtliches Verfahren zur formalen Anerkennung der im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen, sowohl der formellen Abschlüsse als auch der praktischen Berufserfahrung. Als Vorbild könnte hier Dänemark gelten, das in fünf regionalen Zentren sogenannte Kompetenzkarten für Flüchtlinge und Zuwanderer über deren Fähigkeiten und insbesondere praktischen Fertigkeiten ausstellt. Es müsste eine besondere Eingliederungsform gefunden werden, die zunächst die formale Regelung betrifft, bevor dann die Voraussetzungen geschaffen werden, in denen sich Migranten insbesondere praktisch beweisen können und auch Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern knüpfen. Solche aufeinander aufbauenden Hilfestellungen können dazu beitragen, die Einbindung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. In allen europäischen Ländern gibt es hierzu spezielle Programme, besonders zu nennen sind hier die folgenden:

Schweden hat 2005 zwei interessante Programme geschaffen. Das erste Programm »Kompetenzbeurteilung am Arbeitsplatz« bietet qualifizierten Einwanderern eine dreiwöchige Lehrzeit in ihrem Beruf an, während der sie ihre fachliche Qualifikation am Arbeitsplatz unter Beweis stellen. Hierfür erhalten sie ein Zeugnis, das sie bei späteren Bewerbungen vorlegen können. Das Programm »Beschäftigung auf Probe« bietet Einwanderern, die

noch über keinerlei Berufserfahrung in Schweden verfügen, die Möglichkeit einer dreimonatigen Beschäftigung unter Aufsicht. Führt diese nicht direkt zu einer Festanstellung, so wird ein Zeugnis ausgestellt, in welchem die vorhandenen und erworbenen Kompetenzen aufgelistet werden. Die Hälfte aller Teilnehmer kann durch das Programm in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden.

Das dänische Projekt für unternehmensorientierte Integration (2003–2006) unterstützt die Eingliederung von Neuzuwanderern in den Arbeitsmarkt durch ein Vier-Stufen-Modell. In der aktiven Startphase von drei bis sechs Monaten erhalten die Zuwanderer intensiven Sprachunterricht und Kurse über die dänische Kultur und Gesellschaft. Danach folgt ein vom Staat bezahltes Praktikum mit weiterem Sprachunterricht. In dieser Phase können die Unternehmen das berufliche Know-how der Bewerber testen. Darauf aufbauend schließen die Unternehmen einen Arbeitsvertrag mit dem Neuzuwanderer ab, einen Teil des Lohnes zahlt jedoch immer noch die Gemeinde. Sie erhalten gegebenenfalls weiterhin Sprachunterricht sowie auf den Beruf bezogene Weiterbildungsmaßnahmen. Im vierten und letzten Schritt erhält der Neuzuwanderer einen normalen Arbeitsplatz, wobei ihm anfangs ein dafür ausgebildeter Kollege als Mentor zur Seite steht.

Das niederländische Pilot-Programm »Step2work« erleichtert Schulabgängern ohne Abschluss den Schritt auf den Arbeitsmarkt, indem es staatlich finanzierte einjährige Praktika bietet, nach deren Ende mit dem Arbeitgeber über einen regulären Arbeitsvertrag verhandelt werden soll. Es gibt einen Vorbereitungskurs für das Programm sowie fortlaufende Schulungen. Mit 102 von 120 auf diese Art vermittelten Teilnehmern hat das Programm sein Ziel überraschend eindeutig erreicht.

Mentorenprogramme sind als Übergangshilfe auch in vielen anderen Ländern oder auf lokaler Ebene vorhanden. In Frankreich unterstützen Pensionäre Schulabgänger ehrenamtlich bei der Ausbildungsplatz- und Arbeitsplatzsuche. Derzeit werden in Frankreich 18 000 Jugendliche von dem Mentoring-Programm betreut, angestrebt ist eine Gesamtzahl von 20 000. Auf regionaler Ebene wurde auch in Deutschland im Rahmen des EQUAL-Projektes »Migrantinnen integrieren Migrantinnen« (2002–2004 in Ostwestfalen-Lippe) ein Mentorinnenprogramm für Schulabgängerinnen erfolgreich initiiert, bei dem

ältere, schon im Beruf stehende Migrantinnen Mädchen und jüngeren Frauen zur Seite stehen. Dieses Projekt erscheint besonders interessant, weil es den Gender- wie den Migrationsaspekt einschließt. Bei diesem Programm scheint die Vorbildfunktion eine wichtige Rolle gespielt zu haben. Besonders die Übergangszeiten zwischen Schule und Ausbildung sowie zwischen Studium und Beruf sind für die Initiierung solcher Mentorenprogramme gut geeignet.

Best Practices: Bildung

Ein staatliches Angebot frühkindlicher Bildung und Förderung spielt eine entscheidende Rolle besonders für Kinder mit Migrationshintergrund, aber auch für Kinder aus sozial schwachen Schichten. In diesem Feld können besonders die beiden skandinavischen Länder Dänemark und Schweden als Modellländer gesehen werden, denn sie bieten eine strukturierte Vorschulbildung mit Lehrplänen und Sprachhilfen für Kinder ohne Dänisch (oder Schwedisch) als Muttersprache an, deren Fortschritte durch Sprachtests regelmäßig erfasst werden. Kinder, die besonderer Unterstützung bedürfen, bekommen in Dänemark sogenannte »Stützerzieher« zur Seite gestellt. Zwar gibt es in beiden Ländern keine Kita-Pflicht, aber über 90 Prozent aller Kinder gehen in die Kindertagesstätte oder in die Vorschule. Auch in Frankreich und Belgien wird seit langem über eine Kindergartenpflicht für alle Kinder ab drei Jahren nachgedacht, aber auch hier konnte man sich bisher nur auf die verpflichtende gemeinsame Vorschulzeit einigen.

Sprachliche und sonstige Förderungen gibt es in allen europäischen Ländern für die Kinder von Neuankömmlingen in vielfältiger Form, sie unterscheiden sich nur danach, inwieweit sie integrativ direkt mit zusätzlichem Förderunterricht vor allem in der Unterrichtssprache die Kinder in die Klassen einbeziehen oder aber zunächst separate Transitionsklassen anbieten, die durch kompakten Unterricht in allen Unterrichtsfächern, besonders in der Mehrheitssprache, den Übergang der Migrantenkinder in die normalen Klassen erleichtern sollen. Solange diese Übergangsklassen nicht auf Dauer angelegt sind, sondern Übergangshilfen zur Integration in die regulären Klassen darstellen, ist sicherlich gegen diese Zwischenlösung nichts einzuwenden, die möglicherweise besonders für Neuzuwanderer ein gutes Instrument darstellt. Hierbei stellt sich die Frage, warum nicht zusätzliches

Lehrpersonal oder auch Sozialarbeiter zum begleitenden besonders sprachlichen Förderunterricht bei direkter Integration in die dem Alter entsprechenden normalen Klassen bereitgestellt werden. Von besonderer Bedeutung scheint dabei eine systematisch geplante – und früh einsetzende – Sprachförderung zu sein (siehe OECD 2006).

Der Unterricht in Migrantensprachen ist europaweit sehr unterschiedlich organisiert vom klassischen muttersprachlichen Unterricht, organisiert von der jeweiligen Botschaft am Nachmittag bis hin zu dreisprachigen Unterrichtsmodellen wie z. B. an flämischen Vor- und Primärschulen in Brüssel seit Beginn der 1980er Jahre, wo alle Kinder Französisch, Flämisch sowie die jeweilige Migrantensprache (z. B. Italienisch) von der ersten Klasse an erlernen. Sie werden hier zunächst nach Sprachgruppen getrennt unterrichtet und dann Schritt für Schritt zusammengeführt. Dieses spezielle Modell war ein großer Erfolg und beweist, dass selbst Dreisprachigkeit von Anfang an gefördert werden kann, es lässt sich aber nicht so leicht auf andere Städte bzw. Länder übertragen. Insgesamt ist aber die Förderung der Bi- und Trilingualität durch eine Aufwertung von Migrantensprachen, wie z. B. Türkisch, Arabisch und Russisch, durchaus sinnvoll und es wäre wünschenswert, dass die großen Migrantensprachen nach Englisch auch als Zweit- oder Drittsprache an weiterführenden Schulen gewählt werden können, wie dies ganz vereinzelt in Deutschland z. B. an einigen Schulen in Berlin-Kreuzberg üblich ist. In Frankreich, Luxemburg, Österreich, Finnland, Schweden und Großbritannien können Muttersprachen zumindest als Wahlfach innerhalb des normalen Unterrichtsplans gewählt werden. Der klassische muttersprachliche Unterricht außerhalb des regulären Stundenplans, angeboten ausschließlich für Kinder der speziellen Sprachgruppe, kann dagegen sicherlich als überholt gelten, da er eher ausgrenzend als integrativ wirkt, weshalb er wenigstens für alle Kinder geöffnet werden sollte.

Die Einbeziehung der Eltern erscheint zumindest bei den kleinen Kindern, also den Vor- und Grundschulern, zentraler Aspekt der Förderung zu sein. Hier können Sprachkurse für Mütter und Väter angeboten werden – aber auch gemeinsame Freizeitbetätigungen, an denen möglichst alle Eltern sich gleichermaßen beteiligen, dienen diesem Ziel. Das Projekt der Stadtteilmütter in Berlin-Neukölln geht hier sicherlich in die richtige Richtung, aber auch andere Modelle wie das Frankfurter Projekt »Mama

lernt Deutsch – Papa auch«, das 100 Deutschkurse an Grundschulen und weiterführenden Schulen anbietet, in denen die Eltern ihrem Bedarf entsprechend unterrichtet werden. Insbesondere im frühkindlichen Bildungsbereich kann die Ansprache der Eltern und ihre Einbeziehung in die sprachliche Förderung von Migranten und ihren Kindern als entscheidend angesehen werden.

Besonders Lehrer mit einem Migrationshintergrund können wichtige Vorbildfunktionen für diese Kinder und Jugendlichen einnehmen. Vor allem für die Lehrerausbildung sollten vermehrt Migranten geworben werden, der Beruf für sie attraktiver gestaltet werden, aber auch die Ausbildung aller Lehrer sollte immer stärker nach interkulturellem Maßstab geschehen. Solch eine Überarbeitung der Lehrpläne hinsichtlich einer Interkulturalität berücksichtigenden Lehrerausbildung wurde in den meisten europäischen Ländern wie auch in Deutschland bereits umgesetzt.

Lehrer müssen heute immer besser darauf vorbereitet werden, in ihren Klassen einer Mehrheit oder starken Minderheit von Kindern und Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund zu begegnen, für die sie mit Blick auf deren unterschiedliche sprachliche, soziale und kulturelle Hintergründe auch als Mediatoren zur Verfügung stehen sollten. Außerdem sollten sie in die Lage versetzt werden, die wichtigen kulturellen Merkmale ihrer Schülergruppen zu kennen, um mögliche Konflikte vermeiden zu können. Natürlich sollten sie auch wissen, wie man Konfliktsituationen entschärfen kann. Für eine solche Mediationsleistung müssten die Lehrerinnen und Lehrer kontinuierlich geschult werden, wie dies in der kanadischen Provinz Québec vom Bildungsministerium seit einigen Jahren vorgenommen wird. Von Vorteil für eine Mediation ist es sicherlich, wenn Lehrpersonal mit Migrationshintergrund der größeren Migrantengruppen an den Schulen zur Verfügung steht, um so sprachliche und kulturelle Grenzen zu überwinden.

Besonders wichtig sind Maßnahmen gegen das vollkommene Versagen in der Schule und den Abbruch der Schullaufbahn, um die hohe Zahl der Kinder von Migranten, die keinen regulären Schulabschluss erwerben und damit keine Chance auf eine Ausbildungsstelle haben, zu reduzieren. Dazu sollten vor allem Schulsozialarbeiter und Schulpsychologen zum Einsatz kommen, die Schüler mit großen persönlichen, familiären und milieuspezifischen Problemen zusätzlich stützen können, da Verwei-

gerungshaltungen fast immer aus mehrschichtiger Problematik entspringen. Frankreich stellt hier mit der Einrichtung der *zones d'éducation prioritaires* (Stadtteile mit vorrangigen Bildungszonen/ZEP) besondere Mittel für Schulen in sozial benachteiligten Umgebungen zur Verfügung, die diese zumeist für eine zusätzliche soziale Betreuung der Schüler einsetzen.

Fazit

Arbeitsmarktpolitiken sollten stärker als bisher die doppelte Diskriminierung von Migranten aus niedrigen sozialen Schichten berücksichtigen und gegen diese angehen. Darüber hinaus können nur flexiblere Formen der Anerkennung insbesondere von beruflichen Fertigkeiten helfen, durch die die im Ausland erworbenen Qualifikationen besser auf das deutsche System abgestimmt werden. *Affirmative action*, insbesondere im öffentlichen Dienst, ist als eine Übergangsmaßnahme auf dem Arbeitsmarkt durchaus denkbar.

Schulen, in denen alle Kinder möglichst lange gemeinsam lernen, befördern die Integration von Minderheiten und fördern das soziale Lernen aller Kinder, egal welcher Herkunft, nachhaltig (siehe z. B. Wößmann/Schütz 2006: 19 ff.). Das deutsche dreigliedrige Schulsystem ist demgegenüber oft nicht durchlässig genug und verstärkt so die Ausgrenzung von Kindern aus sozial schwachen Familien noch zusätzlich. Deshalb ist der Trend zu einer längeren gemeinsamen Schulzeit, durch Gesamtschulen aber auch durch eine verlängerte Grundschulzeit sowie sogenannte »Gemeinschaftsschulen« zu unterstützen.

4.3 Kulturell-religiöse Dimension

Problemaufriss

Integrationspolitik in dieser Dimension ist darauf gerichtet, die kulturellen, religiösen und sprachlichen Identitäten aller Bürger – und damit auch der Einwanderer – im öffentlichen Raum anzuerkennen, so dass diese als Teil des Selbstbilds der gemeinsamen Nation akzeptiert sind. Es geht hier zum einen um kulturelle und sprachliche Ausdrucksformen, in erster Linie aber um die Anerkennung bisher als fremd empfundener religiöser Ausdrucksformen. Die Anerkennung kultureller Differenz ist vor allen Dingen bei symbolischer Politik aber auch bei Inte-

grationstests und Feiern relevant, die Anerkennung religiöser Differenz reicht weiter. Neben der individuellen Religionsfreiheit und -ausübung, die in den europäischen Staaten in unterschiedlicher Form durch die jeweiligen Grundrechte gesichert sind, meint dies die Einbettung der kollektiven Organisation und Ausübung in die jeweiligen, historisch gewachsenen Beziehungen zwischen Staat und Religion, die in den europäischen Staaten sehr unterschiedlich gestaltet sind.¹¹ Faktisch geht es in den europäischen Staaten in erster Linie um die kollektive Einbindung des Islams, wobei in Deutschland zwei Aspekte besonders zu berücksichtigen sind:

■ Da sich die Einbindung an den bereits bestehenden historischen Arrangements zwischen staatlichen Stellen und den Religionsgemeinschaften in einem Land orientieren sollte, ist die Übernahme aus anderen europäischen Kontexten – so z. B. aus laizistischen Ländern – ohne Veränderungen auch für die alteingesessenen Religionen nur schwer umsetzen.

■ Auch wenn eine gleiche Anerkennung seitens der öffentlichen Institutionen für die Integration entsprechender Einwanderer von Bedeutung ist, so gilt es zu bedenken, dass Religionsgemeinschaften zunächst »Identitätswächter« und keine »Integrationslotsen« sind (siehe auch Kandel 2004).¹²

Ebenso wie in allen anderen europäischen Ländern müssen in Deutschland folgende Aspekte geklärt werden:

1. Es muss ein *modus vivendi* auf nationaler Ebene für den Umgang im öffentlichen Raum (und in staatlichen Institutionen) mit individuellen religiösen Symbolen gefunden werden.¹³

11. Die Akzeptanz religiöser Praktiken bezieht sich natürlich nur auf solche, die von den Grundrechten gedeckt sind. Religiöse und kulturelle Praktiken, die die Integrität anderer Personen beeinträchtigen, sind davon nicht umfasst. Problematisch auch bei anderen religiösen Aspekten bleibt der soziale Druck, den das nahe und familiäre Umfeld ausüben kann.

12. Kurz gefasst ist damit gemeint, dass das Interesse und der Beweggrund einer Religionsgemeinschaft in der Stärkung der jeweiligen religiösen Überzeugungen der Mitglieder liegt – was eine Abgrenzung nach »außen« beinhalten kann – und nicht in der Erleichterung der Integration Einzelner in die weitere Gesellschaft.

13. Auf lokaler Ebene treten der Umgang und gegebenenfalls die Konfliktregulierung um den Bau von repräsentativen Moscheen hinzu. Dies wird hier nicht behandelt, da es von vielfältigen lokal bedingten Faktoren abhängig ist. Hauptprobleme sind fast in allen Fällen Akzeptanzdefizite im lokalen Umfeld und unklare Finanzierungsstrukturen.

2. Die sich historisch herausgebildete Form eines möglichen Religionsunterrichts in staatlichen Schulen sollte in geeigneter Form auch auf den Islam ausgedehnt werden, um eine Gleichstellung mit alteingesessenen Religionen zu ermöglichen.

3. Um insbesondere letzteres organisatorisch und institutionell zu bearbeiten, ist ein Ansprechpartner für die staatlichen Stellen notwendig, wobei die innerislamischen Strukturen Berücksichtigung finden müssen.

Best practices

Zu 1: In allen europäischen Gesellschaften gab und gibt es heftige gesellschaftliche Debatten um die individuellen religiösen Ausdrucksformen des Islams wie das Tragen des Kopftuches und der Umgang mit diesem im öffentlichen Raum.¹⁴ Einen besonderen Weg gehen hier die laizistisch geprägten Länder wie Frankreich und die frankophone Gemeinschaft Belgiens. Hier existiert nicht nur ein Verbot für staatliche Beschäftigte, ein religiöses Symbol wie das Kopftuch zu tragen, ein solches Verbot erstreckt sich auch auf Schülerinnen während des Schulbesuchs. In Frankreich gilt dieses Verbot für die öffentlichen Schulen landesweit, in Belgien aufgrund der lokalen Zuständigkeit in weiten Teilen. Mittlerweile ist in beiden Ländern (auch im flämischen Teil Belgiens) die Debatte so weit, dass die Burka in öffentlichen Räumen auch für Besucher – und nicht dort Angestellte – nicht erlaubt ist.

Angesichts der grundgesetzlich stark geschützten Stellung der individuellen Religionsfreiheit in Deutschland – und trotz der zwischenzeitlich verabschiedeten »Kopftuchgesetz« – sind Regulierungen aus anderen Ländern für Deutschland möglicherweise relevanter. In Ländern wie Großbritannien oder Schweden haben sich offenerer Umgangsweisen mit religiösen oder kulturellen Ausdrucksformen herausgebildet. Beispielhaft ist hier Großbritannien: Es ist für Angestellte im öffentlichen Dienst nicht nur erlaubt, individuell religiöse Kleidungsstücke wie das muslimische Kopftuch oder den Turban der Sikhs auch während der Dienstzeit zu tragen, diese werden auch durch entsprechende Vorschriften in die jeweiligen

14. Es soll hier nicht diskutiert werden, inwieweit ein Kopftuch nicht nur ein religiöses Zeichen ist, sondern auch ein politisches Statement für islamistische Positionen. Die Meinungen gehen hier weit auseinander (vgl. Oestrich 2004).

Dienst- und Kleiderordnungen integriert. Ähnliche Regelungen finden sich auch in Schweden oder den Niederlanden. Dadurch wird es auch religiös orientierten Personen ermöglicht, sich ohne Aufgabe der dazugehörigen Symbole in den öffentlichen Sektor zu integrieren.

Zu 2: Eine Einbindung neuer Religionen auf kollektiver Basis im Bereich der öffentlichen Bildung stellt die Institutionalisierung eines Religionsunterrichts dar. Inwiefern dieser für die muslimische Religion eingerichtet wird, hängt zunächst von der grundsätzlichen Verankerung eines solchen in den Schulverfassungen der europäischen Staaten ab.

Innerhalb Europas lassen sich dabei drei Ländergruppen unterscheiden:

- Staaten, die einen konfessionellen Religionsunterricht kennen
- Staaten, die ein religionswissenschaftlich orientiertes Schulfach besitzen
- Staaten, die überhaupt keine religiöse Unterrichtseinheit in ihren Curricula haben – wie zum Beispiel Frankreich (mit der Ausnahme Elsass-Lothringen).

Allerdings darf in Bezug auf Länder mit letzterer Regelung nicht auf eine Vernachlässigung der Religion im Bildungsbereich geschlossen werden, denn der Anteil der privaten – in der Regel konfessionellen – Schulen muss dabei auch berücksichtigt werden. So haben Frankreich und die Niederlande zwar in den staatlichen Schulen keinen Religionsunterricht, dafür allerdings einen großen Anteil privater Schulen (mit staatlicher Anerkennung), in denen je nach privatrechtlichem Status Religionsunterricht verpflichtend sein kann. So wurde besonders in den Niederlanden die Gründung islamischer Privatschulen analog zu anderen konfessionellen Schulen vom Staat gefördert. Damit wurde der Islam zwar den anderen Religionen gleichgestellt, allerdings ist aber zumindest umstritten, ob sich dadurch nicht gerade bei Heranwachsenden Abgrenzungstendenzen verstärken.

Dem stehen Länder gegenüber, die einen religionskundlich orientierten Religionsunterricht kennen. Hierbei handelt es sich um Länder wie Dänemark, Schweden, England oder Schottland, also vor allem Länder, die ein staatskirchliches System haben (bzw. hatten) und in denen

damit – zumindest formal – keine strikte Trennung zwischen Kirche und Staat existiert. Exemplarisch sind hier die Regelungen aus England: Aufgrund des *education act* von 1944 muss es an allen öffentlichen Schulen Religionsunterricht geben, der allerdings als nicht-konfessionelle *religious education* eher eine Unterweisung darstellt, alle Religionen behandelt, das Christentum aber in den Mittelpunkt stellt. Organisiert wird dieser Unterricht lokal, das heißt, er geschieht unter der Verwaltung des lokalen Schulamts und des jeweiligen *Standing Advisory Council for Religious Education*. In diesem Beratungsgremium, das auch für die Lehrpläne und die Einstellung der Lehrkräfte zuständig ist, sind neben dem Schulamt, den Lehrerorganisationen und der anglikanischen Kirche die für den jeweiligen Schulbezirk relevanten anderen religiösen Organisationen vertreten. Insofern kann es landesweit zu vielfältigen Zusammensetzungen kommen, die auf der entsprechenden religiösen Zugehörigkeit der lokalen Bevölkerung basieren. Solange es in Deutschland nicht zu einer (Gesamt-)Vertretung der islamischen Organisationen auf höherer Ebene und deren Anerkennung durch die Länder kommt, bietet möglicherweise eine solche lokale Form einen ersten Schritt hin zu einer Einbindung des Islams in die Schule.

Allerdings sind unter der Prämisse der Weitergeltung des verpflichtenden, bekenntnisorientierten Religionsunterrichts, der sich aus Artikel 7,3 GG ergibt, vor allem Erfahrungen aus europäischen Ländern mit ähnlichen Regelungen interessant.¹⁵ Diese sind in erster Linie Belgien, Österreich und teilweise die Schweiz¹⁶. In Österreich existiert seit 1982 ein islamischer Religionsunterricht der sunnitischen Richtung. Die Lehrkräfte werden vom Staat finanziert und durch die Islamische Glaubensgemeinschaft (siehe unten) ausgewählt. Hauptproblem war lange Zeit, ausreichendes qualifiziertes Personal zu finden – da die Lehrer zu einem großen Teil zunächst aus dem Ausland kamen und wenig zur Integration in das Aufnahmeland beitrug. Erst seit 1998 werden Religionslehrer an der Islamischen Religionspädagogischen Akademie (IRPA) ausgebildet, die seit 2007 als privater Studiengang weitergeführt wird – zum größten Teil mit arabischen Dozenten in arabischer Sprache. Allerdings handelt es sich noch um eine sehr konservative – und rein sunnitisch – geprägte Ausbildung.

15. Nicht weiter wird hier auf die Ausnahmen in Bremen, Berlin und Brandenburg aufgrund des Artikels 141 GG eingegangen.

16. Da die Schweiz höchst unterschiedliche kantonale und lokale Regelungen kennt, wird sich hier auf Österreich und Belgien bezogen.



Tabelle 4: Zuordnung einzelner Instrumente

	Legal-politisch	Sozio-ökonomisch	Religiös-kulturell
Individual-Ansatz	<ul style="list-style-type: none"> – offene Einbürgerungspolitik (z. B. in Belgien) – kommunale Wahlrechte 	<ul style="list-style-type: none"> – Antidiskriminierungspolitik (z. B. Großbritannien) – Arbeitsmarktförderung (z. B. Programme in Schweden und Dänemark) 	<ul style="list-style-type: none"> – öffentliche Einbindung individueller religiöser Symbole (z. B. in Großbritannien)
Gruppenansatz	<ul style="list-style-type: none"> – Konsultationsgremien (z. B. Minderhedenforum in Flandern) 	<ul style="list-style-type: none"> – Beschäftigungsquote (z. B. in Dänemark) – spezielle AM-Programme – Minderheitensprachen im Bildungssystem 	<ul style="list-style-type: none"> – Religionsunterricht (z. B. in Österreich) – kollektive Vertretungsorgane (z. B. in Frankreich)

gleich. Ursache ist die Legitimität und Verpflichtungsfähigkeit umfassender Organisationen gegenüber den lokalen Moscheevereinen und der muslimischen Bevölkerung allgemein. Wird die Zusammensetzung entweder von einer islamischen Richtung oder gar von einer spezifischen Ethnie dominiert, so führt diese fehlende Repräsentativität bei anderen Gruppen zu entsprechenden Akzeptanzproblemen und damit eben gerade nicht zu einer Integration in die öffentlichen Institutionen.

Fazit

Eine Anerkennung des Islam und seine Einbindung auch im öffentlichen Raum können zur Integration der muslimischen Minderheiten in den westlichen Demokratien beitragen. Allerdings muss dies nicht unbedingt der Fall sein, wie besonders die Entfremdung zwischen einer wachsenden Minderheit unter den jüngeren Muslimen und der übrigen Gesellschaft in Großbritannien zeigt. Entscheidend bei dieser zentralen Anerkennungsfrage für die Integration ist zweierlei. Zum einen sollten eigentlich soziale Fragen nicht »islamisiert« werden, zum anderen aber auch von einer öffentlichen Einbindung des Islams keine Lösung sozialer Fragen erwartet werden. Einbindung des Islam bedeutet eine Integration in die kulturell-religiöse Dimension, nicht die Herstellung sozio-ökonomischer Teilhabe.

5. Leitbild für eine sozialdemokratische Integrationspolitik der Teilhabe und Anerkennung

Die vorliegende Studie konnte nur einen kurzen Überblick über die in Europa in verschiedenen Integrationsdimensionen Herangehensweisen liefern, nichtsdestotrotz lassen

sich daraus Erkenntnisse für die deutsche Integrationspolitik gewinnen.

Die europäischen Länder folgten in der Integrations- und Bürgerschaftspolitik den bereits genannten nationalen Modellen, bei europäischen *best-practice*-Vergleichen und möglichen Übertragungen auf Deutschland sind deshalb immer noch diese Pfadabhängigkeiten zu beachten. Trotz dieser nationalen Modelle kommt es innerhalb der Länder mittlerweile zu einer zunehmenden Vielfalt der verwendeten Politikinstrumente in den drei Integrationsdimensionen. Innerhalb dieser Dimensionen lassen sich die Politikinstrumente allerdings auch danach systematisieren, ob sie eher einem individuellen Ansatz folgen, d. h. auf die Integration eines einzelnen Individuums zielen, oder ob sie einem gruppenorientierten Ansatz zuzurechnen sind, d. h. auf der Basis eines gruppenspezifischen Kriteriums ein bestimmtes Instrument verfolgen (siehe Tabelle 4).

Nationale Modelle folgen oft je nach Pfadabhängigkeit in erster Linie nur einem dieser Ansätze –, aber es stellt sich die Frage, ob eine »erfolgreiche« Integrationspolitik nicht je nach Problemlage aus Instrumenten aller Bereiche bestehen sollte. Folgt man dieser Einschätzung, dann hat dies Auswirkungen gerade auf eine von Sozialdemokraten verfolgte Politik, die ja in allen drei Integrationsdimensionen auf die Ermöglichung von gesellschaftlicher Teilhabe und kultureller Anerkennung gerichtet sein sollte.

Bezogen auf den öffentlichen Raum zeigte sozialdemokratische Politik bisher eine deutliche Präferenz, Individuen universalistisch eine Teilhabe an gesellschaftlichen Verteilungsarenen zu ermöglichen, gleichzeitig jedoch

kulturelle Differenzen, sei es auf individueller oder kollektiver Ebene, eher zu vernachlässigen bzw. in den privaten Raum zu verweisen. Durch eine solche differenzblinde Politik werden jedoch relevante Unterschiede zwischen den Bürgern vernachlässigt und potenzielle Benachteiligungen trotz gleicher Teilhabechancen, aber auch Stereotype und Vorurteile auf Seiten der Mehrheitsgesellschaft, bleiben bestehen. Nicht zuletzt kann eine fehlende symbolische Anerkennung wichtiger Gruppenidentitäten durchaus zu einer fehlenden Identifikation entsprechender Gruppen mit der Nation und der Gesamtgesellschaft führen.

Integration setzt vielmehr ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gleicher Teilhabe (und Chancengleichheit) aller und der Anerkennung von Differenzen voraus. Dieses Verhältnis ist in den jeweiligen Integrationsdimensionen allerdings unterschiedlich.

In der politisch-legalen Dimension muss die Politik auf die individuelle Teilhabe am Gemeinwesen ausgerichtet sein. Die Gemeinschaft aller Bürger und gleiche Rechte für alle Bürger – abgehoben von sonstigen Differenzen – sind die relevanten Zielgrößen. Die Herstellung politischer Rechtsgleichheit muss allerdings begleitet werden von einer auch symbolischen Politik der Gemeinsamkeit aller Bürger – Verfassungspatriotismus sollte irgendwie erlebbar sein. Gerade auf linker politischer Seite gibt es für symbolische Politik einen gewissen Nachholbedarf.

Die tatsächliche Ermöglichung der Teilhabe in der sozio-ökonomischen Dimension, ein Schwerpunkt bisheriger sozialdemokratischer Politik und weniger durch ideologische Vorgaben als durch eine problemorientierte Herangehensweise geprägt, sollte in Bereichen, in denen diese Benachteiligungen gerade durch Gruppeneigenschaften entstehen, ergänzt werden durch Politikinstrumente, die auf Gruppen bezogen sind. Gerade in dieser Dimension muss immer wieder ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Teilhabe und Anerkennung gesucht werden. Nachahmenswerte Beispiele können zum einen die in Schweden und Dänemark eingeführten Übergangsprogramme in den regulären Arbeitsmarkt für Migranten als auch umfangreiche, systematisierte Sprachförderungsprogramme sein.

Demgegenüber kommt es in der kulturell-religiösen Dimension in erster Linie darauf an, die bestehenden Differenzen und Gruppenidentitäten innerhalb einer Nation

gleich zu behandeln und auch im öffentlichen Raum anzuerkennen, da es sich bei Religionen und Ethnien eben gerade um Gruppenidentitäten handelt. Zu bedenken ist allerdings gerade in dieser Dimension eine Ambivalenz. Eine Anerkennung kultureller Differenz darf nicht so weit gehen, dass eine Bestärkung kultureller Unterschiede die Grundlagen des gemeinsamen Zusammenlebens derart vernachlässigt, dass es zu einem beziehungslosen Nebeneinander kleinerer Kollektive kommt. Hier eine allgemein gültige »Grenzlinie« festzulegen, ist schwierig, allerdings können zwei Aspekte benannt werden: Um alle Einzelfragen sachgerecht zu behandeln, ist erstens ein dauernder und im besten Fall institutionalisierter Dialog vonnöten – gerade auch mit weltanschaulich eher konservativen religiösen Akteuren (vgl. Schiffauer 2008: 123 ff.). Zweitens können alle Aspekte, die Verfassungsrang genießen, in ihrem Wesensgehalt nicht Teil eines Aushandlungsprozess sein (vgl. Bielefeldt 2003: 85 ff.). Für die Festlegung der konkreten Umsetzung und Ausgestaltung gibt es mit dem Bundesverfassungsgericht eine letztinstanzliche Entscheidungsebene.¹⁹

In allen drei Integrationsdimensionen, aber eben besonders in der kulturell-religiösen Dimension muss dieses Spannungsverhältnis bei auftauchenden Teilhabe- oder Anerkennungsproblemen immer wieder neu diskutiert werden und die Politik entsprechend situationsbezogen ausgerichtet werden.²⁰ Bei der Übernahme von Politikinstrumenten aus anderen europäischen Kontexten gilt es demnach, diese an die eigenen Problemlagen und Pfadabhängigkeiten so anzupassen, dass auf allen Ebenen diese Teilhabe und Anerkennung kohärent verfolgt werden können.

19. Die vielfältigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BverfG) mit Religionsbezug dürften eine Vielzahl von entsprechenden Kriterien enthalten, gerade auch im Umgang mit Akteuren wie z. B. den Zeugen Jehovas, die die Werte des Grundgesetzes nicht zur Gänze teilen (siehe Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts/BverfGE 102,370 ff. vom 19.12.2000). Allerdings gab es gerade bei der »Kopftuchfrage« eine »Nicht-Entscheidung« des Gerichts (siehe Henkes/Kneip 2009).

20. Ein Vorbild für solch eine pragmatische, egalitäre wie gleichzeitig kultursensitive Politik kann in dem interkulturellen Ansatz von Québec gesehen werden, das einen Mittelkurs fährt zwischen französischem Universalismus und kanadischem Multikulturalismus und so in der Lage ist, sich aus beiden Denkansätzen immer wieder passende Instrumente herauszusuchen. Bestandteil dieser Integrationspolitik ist auch ein von Einwanderern zu unterzeichnender *contrat moral* der im Gegenzug zu weitreichenden Hilfestellungen bei der sozio-ökonomischen Integration die Verpflichtung zum Erlernen des Französischen beinhaltet.



Weiterführende Literatur

- Barry, Brian** (2001): *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge, Polity Press.
- Bauböck, Rainer/Münz, Rainer/Waldrauch, Harald** (2005): Integration und Staatsbürgerschaft: ein europäischer Vergleich, in: Schröter, Yvonne M./Mengelkamp, Christoph/Jäger, Reinhold S. (Hrsg.): *Doppelte Staatsbürgerschaft – ein gesellschaftlicher Diskurs über Mehrstaatigkeit*. Landau, Verlag Empirische Pädagogik: 344–359.
- Bielefeldt, Heiner** (2003): *Muslimen im säkularen Rechtsstaat: Integrationschancen durch Religionsfreiheit*. Bielefeld, Transcript.
- Brubaker, Rogers** (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge/London, Harvard University Press.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.** (1993): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Houndmills, Basingstoke, Macmillan Press.
- Davy, Ulrike** (Hrsg.) (2001): *Die Integration von Einwanderern: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*. Frankfurt a. M./New York, Campus.
- Entzinger, Han** (2000): The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model, in: Koopmans, Ruud/Statham, Paul (Hrsg.): *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford, Oxford University Press: 97–118.
- Handbook on Integration for policy-makers and practitioners** (2010): European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security, 2004, 2007 und 2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Henkes, Christian/Kneip, Sascha** (2009): *Das Kopftuch im Streit zwischen Parlamenten und Gerichten. Ein Drama in drei Akten*. Discussion Paper SP IV 2009–201. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.
- Henkes, Christian** (2010): Integration und kulturelle Vielfalt: Eine Herausforderung für die Soziale Demokratie?, in: *Online Akademie der Friedrich Ebert Stiftung, Themenmodul »Kultureller Pluralismus«*, <http://www.fes-online-akademie.de/modul.php?md=4&c=texte&id=97955> (aufgerufen am 7.7.2010).
- Honneth, Axel** (Hrsg.) (1993): *Kommunitarismus: Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt a. M./New York, Campus.
- Index Integration und Migration** (2007): *Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa*, Jan Niessen, Thomas Huddleston und Laura Citron in Zusammenarbeit mit Andrew Geddes und Dirk Jacobs, September 2007.
- Integrating Immigrant Children into Schools in Europe** (2004): European Commission, Directorate-General for Education and Culture, June 2004, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Kandel, Johannes** (2004): *Organisierter Islam in Deutschland und gesellschaftliche Integration*, in: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50372.pdf> (aufgerufen am 22.6.2010).
- Koopmans, Ruud/Statham, Paul/Giugni, Marco/Passy, Florence** (Hrsg.) (2005): *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Kymlicka, Will** (1995): *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Oxford University Press.
- OECD** (Hrsg.) (2006): *Wo haben Schüler mit Migrationshintergrund die größten Erfolgchancen. Eine vergleichende Analyse von Leistung und Engagement in PISA 2003*, Paris, OECD.
- Oestrich, Heide** (2004): *Der Kopftuch-Streit: Das Abendland und ein Quadratmeter Islam*. Frankfurt a. M., Brandes & Apsel.
- Penninx, Rinus** (2005): Integration of Immigrants in Europe: Policies of Diversity and Diversity of Policies, in: D'Amato, Gianni/Gerber, Brigitta (Hrsg.): *Herausforderung Integration: Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich, Seismo Verlag: 45–55.
- Schiffauer, Werner** (2008): *Parallelgesellschaften: Wie viel Wertekonsens braucht unsere Gesellschaft? Für eine kluge Politik der Differenz*. Bielefeld, Transcript.
- Statistisches Bundesamt Deutschland** (2007): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005.
- Taylor, Charles** (1992): *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung: Mit Kommentaren von Amy Gutmann (Hrsg.), Steven C. Rockefeller, Michael Walzer, Susan Wolf und einem Beitrag von Jürgen Habermas*. Frankfurt a. M., Fischer Taschenbuch Verlag.
- Vertovec, Steven/Wessendorf, Susanne** (2010): *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices*. Oxford, Routledge.
- Wößmann, Ludger/Schütz, Gabriele** (2006): *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. Analytical Report, prepared for the European Commission by the European Expert Network on Economics of Education (EENEE)*. Brussels.



Über die Autoren

Christian Henkes, M.A. ist Politikwissenschaftler. Er hat lange in der Abteilung Demokratieforschung des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) zu den Themen Integration und Zuwanderung gearbeitet.

Anne Saskia Stuhler, Diplom-Politologin, promovierte an der Freien Universität Berlin über einen Vergleich der Integrationspolitiken in Brüssel und Montreal.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen unseres Projektes »Internationaler Monitor Soziale Demokratie«, welches den Zustand und Perspektiven der sozialen Demokratie analysiert und ausländische Reform Erfahrungen für Deutschland nutzbar macht.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-462-2