



Vielfalt und Zusammenhalt:

**Neue Herausforderungen für die Integration
von Einwanderern und Minderheiten**



Vielfalt und Zusammenhalt:

Neue Herausforderungen für die Integration von Einwanderern und Minderheiten

Für den Europarat zusammengestellt
von Jan Niessen
Direktor der Gruppe *Migration Policy Group*
in Zusammenarbeit mit
der Europäischen Kulturstiftung

Generaldirektorat 3 – Sozialer Zusammenhalt
Direktorat für Soziale Angelegenheiten und Gesundheit

Council of Europe Publishing

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort von Václav Havel, Präsident der Tschechischen Republik	5
Einleitung des Generalsekretärs des Europarats.....	7
Kapitel I: Die unvollendete Agenda	9
Kapitel II: Globaler Austausch und neue Herausforderungen für Europa	13
2.1 Weite Grenzen und beschleunigter Wandel.....	13
2.2 Einwanderer und Minderheiten	20
2.3 Neue Herausforderungen	24
Kapitel III: Grundlegende politische Entwicklungen und neue Orientierungen	26
3.1 Gesellschaftliche Integration und Gemeinschaftsbeziehungen.....	26
3.2 Neue grundlegende Orientierungen.....	33
Kapitel IV: Strategische Ziele und umfassende Ansätze.....	36
Kapitel V: Europäische Zusammenarbeit und Rechtsdokumente.....	41
5.1 Europäische Zusammenarbeit	41
5.2 Rechtsdokumente und einzelstaatliche Politik	43
Kapitel VI: Akteure aus dem staatlichen und dem nichtstaatlichen Sektor.....	52
6.1 Akteure aus dem staatlichen Sektor.....	52
6.2 Akteure aus dem nichtstaatlichen Sektor.....	55
Kapitel VII: Förderung von Zusammenhalt durch Betonung der Vielfalt	62
7.1 Unternehmensinitiativen	62
7.2 Unternehmenstätigkeit von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten.....	65
7.3 Gebietsorientierte Maßnahmen	66
7.4 Staatliche Initiativen	69
7.5 Interkultureller Dialog und Bildung	70
7.6 Religiöse Vielfalt	75
7.7 Familienleben	77
7.8 Medien	80
7.9 Kampf gegen Rassismus und Intoleranz.....	82
7.10 Politische Teilhabe	84
Kapitel VIII: Überwachung und Messung.....	87
<i>Anhänge.....</i>	<i>95</i>

Vorwort

von Václav Havel, Präsident der Tschechischen Republik

Liebe Europäer,

wenn Europa je geeint und getrennt zugleich war, dann jetzt. Weil Europa ein Kontinent voller reifer und heranreifender Nationen und Staaten ist, stellt es sich auch als ein Kontinent dar, der mit offenen Armen alle Menschen willkommen heißt, die auf der Suche nach einem neuen Ort sind, an dem sie leben können.

Europa weiß und hat immer gewusst, wie es sich Neuankömmlingen gegenüber zu öffnen hat. In der Vergangenheit stellte es sich als Europas Talent und als sein Schicksal zugleich heraus, dass es viel von dem in sich barg, wonach andere sich sehnten und was sie erstrebten. Bereitwillig öffnete unser Kontinent vielen seine Tore, die ihre Blicke hoffnungsfroh nach Europa richteten – aus den Tiefen naher oder weit entfernter Kontinente der Welt - und Europa fand und findet auch künftig einen Platz für sie, damit sie unter denen leben können, die Europa selbst geboren hat. Während des letzten halben Jahrhunderts hat es Europa – zumindest in einem seiner Teile – vermocht, diejenigen aufzunehmen, die anders waren, weil sie ihre Heimat in einem anderen Kontinent hatten. Europa war ein offener Kontinent und sollte es auch stets bleiben.

Die zweite und die dritte Generation derer, die stark und verantwortungsbewusst genug waren, sich von ihrer Heimat zu lösen, oder derjenigen, die flüchteten und zumindest einen Rest an Würde oder gar ihr eigenes Leben herüberretten konnten, wohnen jetzt hier – eine Ergänzung zu den ursprünglichen Einwohnern vieler europäischer Länder. Das in den Unterschieden der Kulturen und ihrer Werte verankerte Vermächtnis aus anderen Teilen der Welt bildet nunmehr eine Bereicherung zahlreicher europäischer Städte und Regionen.

Mancherorts werden zeitgenössische wie auch tief verwurzelte europäische Traditionen wieder einmal mit Füßen getreten - und das mit ziemlich massiver nationalistischer Arroganz. Manche unternehmen den Versuch einer Rückkehr zu dem, was man unmöglich betrauern kann, indem sie sich an die noch immer rauchenden Gaskammern zurücklehnen. Es tobt ein heftiger Kampf um Grundsätze - allgegenwärtig in den Teilen Europas, in denen die Dämonen der Vergangenheit, die noch immer nichts dazugelernt haben, sich überall dort, wo eine neue Ordnung eingesetzt hat, an die Ruinen des Nationalismus klammern.

Die Konfrontation zwischen Gleichheit, Freiheit und dem hohen Gut der menschlichen Individualität einerseits sowie blutrünstigem Machthunger, Überheblichkeit und Elitedenken andererseits muss uns jedoch eine eindeutige Antwort darauf geben, was Zukunft bedeutet und wie die moralische Dimension der Zukunft dieses Kontinents aussehen wird.

Diese Konfrontation findet in einem jeden von uns statt – in dem Maße, wie wir selbst vor der dunklen Vergangenheit resignieren, und im aktiven Widerstand gegen die Ungleichheit der

Menschen. Vergangenes Verschulden oder ein Mangel an Verantwortungsbewusstsein und an Großzügigkeit gegenüber der Gegenwart spülen die Krankheiten des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit wieder an die Oberfläche.

Keiner von uns darf diesen persönlichen Kampf verlieren oder verwirken. Nur so können wir der gegenseitigen Beziehung von Mensch zu Mensch, der gegenseitigen Wahrnehmung, Verständigung, Toleranz und Demut eine wahre Chance geben.

Václav Havel
Präsident der Tschechischen Republik

Einleitung

des Generalsekretärs des Europarats

Seit seiner Gründung vor 50 Jahren hat sich der Europarat Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit für Europa dauerhaft auf seine Fahnen geschrieben und fühlt sich dem Schutz der Menschenwürde und der Entwicklung des sozialen Fortschritts verpflichtet.

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer des Europarats haben 1997 anlässlich ihres zweiten Gipfeltreffens in Straßburg in ihrer Abschlusserklärung bekräftigt, dass sozialer Zusammenhalt zu den vordringlichsten Erfordernissen eines größeren Europas gehört und als wesentliche Ergänzung zur Förderung von Menschenrechten und Menschenwürde nicht aus dem Auge verloren werden darf. Aus dieser Sicht bekräftigten sie auch ihre Entschlossenheit, die Rechte der legal ansässigen Wanderarbeitnehmer¹ zu schützen und ihre Eingliederung in die Gesellschaften zu ermöglichen, in denen sie leben. In dem von den Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Aktionsplan wurde das Ministerkomitee u.a. damit beauftragt, eine soziale Strategie des Zusammenhalts als Reaktion auf die Herausforderungen in der Gesellschaft zu erarbeiten.

Die für Migrationsfragen zuständigen europäischen Minister charakterisierten auf ihrer Sechsten Konferenz im Jahre 1996 die Eingliederung von Einwanderern und Minderheiten als eines der wichtigsten Ziele staatlicher Politik in allen Ländern mit einem großen Anteil an legal zugewanderten Bevölkerungsgruppen ausländischer Herkunft.

Die Minister haben die Bedeutung des vom Europarat geleisteten Beitrags zur Sichtweise und Praxis von Eingliederung und Gemeinschaftsbeziehungen erkannt und den Ausschuss *European Committee on Migration (CDMG)* gebeten, einen ausführlichen Bericht zu erarbeiten, der sich auf den Bericht über Gemeinschafts- und ethnische Beziehungen in Europa aus dem Jahr 1991 stützt, dabei aber die neueren Entwicklungen und die erweiterte Mitgliedschaft des Europarats widerspiegelt.

Die in jüngerer Zeit hinzugekommenen Mitgliedsstaaten des Europarats verfügen in den meisten Fällen über große „nationale Minderheiten“. Bei der Stärkung des Schutzes nationaler Minderheiten handelt es sich um eine Tätigkeit, die sich direkt vom Wiener Gipfel aus dem Jahr 1993 ableitet und später vom Straßburg-Gipfel 1997 erneut bestätigt wurde. Allmählich wurden Programme ausgearbeitet, mit denen den verschiedenen nationalen Gemeinschaften geholfen werden soll, Beziehungen auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens herzustellen. Es versteht sich von selbst, dass die Prinzipien der Beziehungen zwischen den verschiedenen Gemeinschaften auch in diesem Zusammenhang von erheblicher Bedeutung sind.

Aus Anlass des kürzlichen 50. Jahrestages des Europarats hat das Ministerkomitee die Organisation beauftragt, auch künftig die in Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, politischer, kultureller und religiöser Intoleranz und Diskriminierung von Minderheiten liegenden Faktoren der Uneinigkeit zu bekämpfen. Sie brachten ferner ihren Willen zum Ausdruck, auf

¹ Unter den Mitgliedern des CDMG war man sich darüber einig, dass die Frage rechtswidriger Migration nicht zur Behandlung steht

der Kulturgemeinschaft weiter aufzubauen, die von einem Europa geschaffen wurde, das in seiner Vielfalt reicher geworden ist, Vertrauen aus seiner Identität bezieht und weltoffen ist.

Der vorliegende Bericht über „Vielfalt und Zusammenhalt in einem sich wandelnden Europa“ besagt als grundlegendes Prinzip, dass die Einbindung von Einwanderern und nationalen Minderheiten eine der Säulen sozialen Zusammenhalts darstellt. Der Bericht basiert auf einer gründlichen Prüfung der Maßnahmen zu den Beziehungen zwischen den Gemeinschaften, die im Auftrag des Europäischen Ausschusses für Migration in den meisten Mitgliedsstaaten des Europarats durchgeführt wurden. Die zukunftsweisenden Reaktionen auf diese Erkenntnisse – wie im Bericht dargestellt – ordnen sich nahtlos in die neuen Gesamtprioritäten ein, die für die Organisation festgelegt wurden, wie etwa:

- die Bedeutung kontinuierlicher Aktionen auf nationaler Ebene durch Zusammenarbeit, technische Unterstützung und juristischen Sachverstand in einem vergleichenden Ansatz
- die Festlegung von NRO (Nichtregierungsorganisationen) und Partnern vor Ort bei der Umsetzung des zwischenstaatlichen Aktionsprogramms und
- die Bereitstellung wirksamer und angepasster Hilfe, um sich den Herausforderungen für sozialen Zusammenhalt stellen zu können.

Der Bericht, der eine Bilanz über den aktuellen Stand in Fragen der Integrationspolitik in den verschiedenen Mitgliedsstaaten zieht, konzentriert sich auf die Schlussfolgerungen, die seit 1991 in solchen Bereichen wie Vielfalt und Zusammenhalt, Staatszugehörigkeit und Teilhabe, Regulierung von Migrationsbewegungen oder Schutz von Minderheiten gezogen wurden.

Mit Blick auf die Zukunft und berücksichtigend, „dass Frieden, Stabilität und harmonische Beziehungen zwischen den Gemeinschaften nicht als selbstverständlich hingenommen werden, sondern das unverminderte Engagement der europäischen Regierungen und Bürger erfordern, um eine solche Lage herbeizuführen“, unternimmt der Bericht den Versuch, in einem umfassenden Ansatz Mittel und Wege aufzuzeigen, um positive Gemeinschaftsbeziehungen für die europäischen Gesellschaften des neuen Jahrtausends durch Förderung eines die Vielfalt und den sozialen Zusammenhalt begünstigenden politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und rechtlichen Umfelds auf der Grundlage der Stärkung bzw. des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten, und insbesondere der sozialen Rechte, herzustellen.

Mein herzlicher Dank gilt dem Autor des Berichts, Herrn Jan Niessen, Direktor der *Migration Policy Group*, und seinem Team (allen voran Frau Lori Lindburg), der Europäischen Kulturstiftung für ihren finanziellen Beitrag zur Erarbeitung des Berichts und den Mitgliedern des Redaktionsausschusses *MG-ED* für ihre wertvolle Zuarbeit.

Walter Schwimmer
Generalsekretär des Europarats

Kapitel I: Die unvollendete Agenda

Europa war immer ein Kontinent der Vielfalt. Vielfalt ist zu einem festen Bestandteil des Lebens in Europa – nicht nur zwischen den Staaten selbst sondern auch innerhalb der Länder, Regionen und Städte sowie den dort lebenden Menschen – geworden. Durch die Globalisierung wird diese Vielfalt weiter genährt und das scheinbar widersprüchliche Erstehen einer globalen Kultur und die Wahrung von Regional- und Gruppenkultur gefördert. Hochmoderne Kommunikations- und Verkehrsmittel lassen die Möglichkeiten der Freizügigkeit von immer mehr Menschen weiter anwachsen. Den europäischen Ländern und ihrer Bevölkerung sind ihre jeweilige Identität, ihr Erbe, ihre Werte, Traditionen, Sprachen und ihre Lebensweise, die kumulativen Ergebnisse eines Jahrhunderte währenden Austauschs von Menschen und Kulturen, ans Herz gewachsen. Europa schätzt seine Vielfalt.

Kultureller Pluralismus muss fest in der Wahrung der Unterschiede verankert sein, impliziert dies doch Gleichheit, Toleranz und Nichtdiskriminierung. Die Wahrung kultureller Identitäten, gemeinsamer Werte und einer gemeinsamen Geschichte fördern das Gefühl, einer großen Gemeinschaft anzugehören, ganz gleich ob es sich dabei um eine Mehrheits- oder Minderheitengemeinschaft, eine Region, eine Nation, einen Staat oder einen Kontinent handelt. Die Akzeptanz der Vielfalt und die Wechselwirkung zwischen den Kulturen befördert harmonische Beziehungen zwischen den Menschen, bereichert ihr Leben und verleiht ihnen die Kreativität, um sich den neuen Herausforderungen gewachsen zu zeigen. Es geht keinesfalls um die Ablehnung als vielmehr die Anerkennung der Unterschiede, die eine Gemeinschaft zusammenhalten. Ohne die Achtung vor den Unterschieden kann es dazu kommen, dass sich Gemeinschaften in sich zurückziehen, was letztlich zu deren Auseinanderbrechen, ihrem Verfall oder gar ihrem Verschwinden führt. Es könnte jedoch auch zu einem Identitätsverlust führen und Aggressionen gegen andere heraufbeschwören.

Europas Geschichte hat zwei Gesichter, wenn es um Achtung bzw. Missachtung von Unterschieden geht. Gleichheit und Nichtdiskriminierung sind im nationalen wie im internationalen Recht verankert und werden im Alltag geachtet. Intoleranz – auf der anderen Seite – führte und führt auch weiterhin zu Gesetzesverletzungen sowie zur Unterdrückung jener, die man gemeinhin als anders einordnet. Europäische Zusammenarbeit und Integration werden von Kriegen innerhalb und zwischen einzelnen Staaten sowie von gewaltsamen Konflikten zwischen Gruppen von Menschen empfindlich gestört. Wenn es denn eine Sache gibt, die die europäische Geschichte deutlich zeigt, so ist das die Tatsache, dass Frieden, Stabilität und harmonische Beziehungen zwischen den Gemeinschaften nicht als selbstverständlich betrachtet werden können, sondern dass für ihr Zustandekommen das nie nachlassende Engagement der europäischen Regierungen und Bürger gefragt ist.

Europa ist mit der Dynamik des globalen Austauschs zwischen den Menschen und Kulturen untrennbar verbunden und davon geprägt. Die wirtschaftliche, politische und kulturelle Globalisierung stellt für die traditionellen europäischen Grenzen eine Herausforderung dar. In dem Maße wie die Weltwirtschaft immer mehr die Grenzen überwindet, verlagern sich gewisse staatliche Vollmachten von der nationalen auf die regionale und internationale Ebene. Nationale Kulturen werden durch eine globale Kultur, durch regionale und grenzübergreifende Kulturen sowie die Kulturen spezifischer Kategorien von Menschen ersetzt. Die internationale Mobilität von gut ausgebildeten Fachkräften, von angelernten und ungelerten Arbeitskräften, von Geschäftsleuten, Touristen und Künstlern ist ein begleitendes und verstärkendes Element der Globalisierung. Europäische Regierungen müssen auf solche Entwicklungen ebenso reagieren, wie sich die Bewohner Europas neue Fähigkeiten aneignen sollten, um den beschleunigten Wandel zu meistern.

In einer globalen Gesellschaft ist Vielfalt kein Hindernis, sondern vielmehr eine Voraussetzung für die gesellschaftliche und persönliche Entwicklung. Unterdrückung oder Vernachlässigung von Unterschieden leugnet die Identität von Gemeinschaften und untergräbt womöglich das soziale und politische Geflecht der Länder. Sozialer Zusammenhalt und das Engagement zur Teilnahme am Leben der Gemeinschaft werden gestärkt, wenn man Unterschiede anerkennt und schätzt. Der Einzelne identifiziert sich als Person, die mehr als nur einer Gemeinschaft angehört. Seine Identität ist variabel und ändert sich mit den Erfordernissen der jeweiligen Umstände. Vom Staat vorgegebene Grundsatzlinien können ein Umfeld erzeugen, das den Wert der Vielfalt schätzt und Zusammenhalt zugleich fördert. Ein wesentliches Element einer solchen Politik besteht darin, die negativen Auswirkungen der Globalisierung, wie etwa die ungleiche Verteilung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Güter innerhalb und zwischen den Gemeinschaften sowie die Marginalisierung und soziale Ausgrenzung bestimmter Gruppen in der Gesellschaft anzugehen.

Der vorliegende Bericht zielt darauf ab, einen Beitrag zur Annahme und Umsetzung solcher grundsätzlichen Maßnahmen zu leisten und dabei zwei besondere Gruppen in den Mittelpunkt zu rücken – Einwanderer und Minderheiten. Der kulturelle Pluralismus hat sich im Laufe von Jahrhunderten entfaltet, und die Einwanderer und nationalen Minderheiten haben in diesem Prozess ihren eigenen Part gespielt. Sie haben nicht nur Europas Vielfalt erweitert, sondern haben zugleich die europäischen Gesellschaften bereichert und bereichern sie auch künftig. In dieser Hinsicht zeigt sich aber auch Europas Janusgesicht. Vielen europäischen Ländern ist es durchaus gelungen, ihre Einwanderer zu integrieren, und deren Beitrag zur Gesellschaft misst man dort einen hohen Stellenwert bei. Andererseits jedoch kennen wir zahlreiche Beispiele von Verletzungen grundlegender Rechte der Einwanderer, Zwangsassimilierung oder Ausgrenzung und unfreiwilliger Rückkehr. Mehrheits- und Minderheitenbevölkerungen haben zum gegenseitigen Nutzen und zum Wohle der Gesamtgesellschaft jahrhundertlang ein harmonisches Miteinander gepflegt, zugleich gibt es aber eine ebenso lange Geschichte der Missachtung und Unterdrückung von Minderheiten. Die Achtung der Menschenrechte und die Förderung guter Beziehungen zwischen den Staaten und unter den Gemeinschaften bedürfen auch künftig der staatlichen Intervention.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich darauf, was Einwanderer und Minderheiten gemeinsam haben, nämlich dass sie sich von anderen Gruppen in der Gesellschaft mit Blick auf ethnische und nationale Herkunft, Kultur, Sprache und Religion unterscheiden oder anders gesagt, der Bericht befasst sich nicht mit der Bewegung von Einwanderern und Minderheiten, sondern benennt und beschreibt vielmehr die notwendigen Elemente sozialer Maßnahmen für Zusammenhalt, die eine Eingliederung in die Gesellschaft¹ fördern. Solche Maßnahmen sollten auf der Achtung der grundlegenden Rechte und der Würde von Einwanderern und Minderheiten fußen. Sie sollten auch berücksichtigen, dass diese Menschen im Hinblick auf ihre nationale Herkunft und Identität, ihren ethnischen und kulturellen Hintergrund, ihre Religion und Hautfarbe untereinander sehr vielfältig sind, so wie auch Frauen und Männern zwar ähnliche, aber doch sich unverwechselbare Rollen im Integrationsprozess zukommen.

In der Politik und in der öffentlichen Diskussion werden Einwanderer und Minderheiten nicht selten als Gruppen hingestellt, die Probleme haben und/oder verursachen. Der vorliegende Bericht beabsichtigt keinesfalls zu verschweigen, dass es bei der Eingliederung von Einwanderern und Minderheiten noch so manche Schwierigkeit gibt, er analysiert aber zugleich, wie die Gesellschaft lernen kann, die Beiträge dieser Gruppen zur Bewältigung der

¹ Das Management internationaler Migrationsbewegungen ist Gegenstand eines kürzlich vom Europarat veröffentlichten weiteren Berichts.

allgemeinen Herausforderungen der Gesellschaft zu nutzen und zu würdigen. Er stellt daher die mit der Eingliederung von Einwanderern und Minderheiten einhergehenden positiven statt ihre negativen Entwicklungen in den Mittelpunkt. Eingliederung ist ein beidseitiger Prozess der Anpassung seitens der Einwanderer und Minderheiten und der Gesellschaft als Ganzes und erfordert somit das aktive Engagement aller Beteiligten. Die Regierung und die Zivilgesellschaft müssen ihre klar erkennbare Rolle bei der Öffnung der Gesellschaft und aller wichtigen Institutionen spielen. Die Staaten und ihre Bürger können erwarten, dass die Einwanderer und Minderheiten sich aktiv bemühen, Teil der Gesellschaft zu werden und ihre grundlegenden Werte gutzuheißen.

Im Jahre 1991 hat der Europarat den Bericht *Community and ethnic relations in Europe* veröffentlicht. Darin wurde die vom Europarat und zahlreichen seiner Mitgliedsstaaten in den achtziger Jahren geleistete Arbeit bilanziert. Für die neunziger Jahre regte der Bericht Maßnahmen in den neueren Einwanderungsländern an, darunter in den neuen Mitgliedsländern des Europarats. Der Rat beschloss, einen neuen Bericht in Auftrag zu geben, der aufbauend auf dem bisher Geleisteten die Prinzipien der Gemeinschaftsbeziehungen auf Länder mit Minderheiten und/oder ansässigen Einwanderungsbevölkerungen anwendet. Dieser neue Bericht hat sich das Ziel gestellt, die politische Debatte zu diesem Problemkreis anzuregen, indem die neuen Entwicklungen analysiert, neue Herausforderungen erkennbar gemacht und neue politische Konzepte vorgestellt werden. Mit einer solchen Debatte soll die staatliche Politik unterstützt und ihre Akzeptanz unter der Bevölkerung verstärkt werden.

Das Klima in Europa hat sich, wenn es um die Beziehungen zwischen Mehrheitsbevölkerung, Einwanderern und Minderheiten geht, in vielerlei Hinsicht nicht verbessert. Nach wie vor werden Einwanderer und Angehörige von Minderheiten immer wieder als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt, als Bedrohung für kulturelle Normen und nationale Identitäten sowie als Ursprung für eine ganze Reihe anderer Schwachpunkte in der Gesellschaft gesehen. Ethnische Konflikte und Kriege, ethnische Säuberungen, rassistische Meinungsäußerungen und Gewalt, hartnäckige Formen direkter und indirekter Diskriminierung, die hohe Popularität rechtsgerichteter extremistischer und nationalistischer Aktionen und die sich verschlechternde soziale und wirtschaftliche Lage einer beträchtlichen Anzahl der Familienmitglieder von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung sind ein eklatanter Angriff auf die Grundsätze der gemeinschaftspolitischen Beziehungen. Der neue Bericht will den Regierungen helfen, auf solche negativen Entwicklungen besser reagieren zu können und gibt Empfehlungen, wie man sich dagegen zur Wehr setzen kann.

Das zweite Kapitel umreißt in kurzer Form, wofür Europa steht, und zeigt die wichtigsten sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Trends auf. Es nimmt eine Einschätzung der aktuellen Migrationsbewegungen und der in Europa ansässigen Einwanderer und Minderheiten vor und charakterisiert die damit einhergehenden neuen Herausforderungen. Kapitel drei fasst die Entwicklungen in der Grundsatzdiskussion zum Thema Eingliederung von Einwanderern und Minderheiten in die Gesellschaft zusammen. Es erkundet neue Grundsatzorientierungen und nimmt zu den grundlegenden Auswirkungen solcher politischen Konzepte wie Vielfalt und Zusammenhalt sowie Staatszugehörigkeit und Teilhabe Stellung. Im Kapitel vier werden die strategischen Ziele der Mitgliedsstaaten des Europarats formuliert und ein umfassender Ansatz für die Durchsetzung dieser Ziele herausgearbeitet. Der Rest des Berichts befasst sich mit Fragen der Umsetzung der einschlägigen grundsatzpolitischen Maßnahmen.

Kapitel fünf weist die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit nach und behandelt die Rechtsdokumente des Europarats mit Blick auf die im vorliegenden Bericht untersuchten

Grundsatzmaßnahmen. Im Kapitel sechs wird die Rolle der verschiedenen Bereiche der Regierung, der staatlichen Behörden und der Nichtregierungsorganisationen diskutiert. Kapitel sieben führt Beispiele für staatliche wie nichtstaatliche Maßnahmen sowie praktisches Handeln im Hinblick auf die soziale und wirtschaftliche Eingliederung, die kulturelle Vielfalt und die politische Teilhabe auf. Dieses Kapitel stützt sich auf die vom Europarat im Verlaufe der vergangenen zehn Jahre geleistete Arbeit und wirft zugleich einen Blick auf die jüngste Praxis innerhalb der Mitgliedsländer. Kapitel acht beschäftigt sich damit, wie die Umsetzung der Maßnahmen überwacht werden kann und wie sich ihre Ergebnisse messen lassen. Migrationsstatistiken und Informationen zum Stand der Ratifizierung europäischer Konventionen sind in den Anhängen zum Bericht ebenso nachzulesen wie eine Liste mit einschlägigen Publikationen des Europarats.

Auch wenn der Bericht das Ergebnis von Konsultationen im Europarat ist und sich in erster Linie an die Regierungen wendet, so hofft der Europarat dennoch, dass er eine breite Diskussion zum Thema Vielfalt und Zusammenhalt in Europa auslöst, an der sich sowohl Akteure aus dem staatlichen wie dem nichtstaatlichen Bereich beteiligen. Es ist nicht beabsichtigt, dass der Bericht Antworten auf alle einschlägigen Fragen gibt. Er soll vielmehr zu einer Diskussion über die Werte von Vielfalt anregen und Gedanken darüber äußern, an welche Grenzen Vielfalt stoßen könnte, und wie sich ein wirkungsvolles Gleichgewicht zwischen der Förderung von Vielfalt und der Aufrechterhaltung von Zusammenhalt herstellen lässt. An einem solchen Dialog sollten von Anfang an Einwanderer und Minderheiten als aktive Partner beteiligt und nicht nur Gegenstand der Erörterung sein.

Kapitel II: Globaler Austausch und neue Herausforderungen für Europa

Dieses Kapitel befasst sich in kürzerer Form damit, wofür Europa steht und zeigt die wichtigsten sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Trends (2.1) auf, charakterisiert aktuelle Migrationsbewegungen sowie Einwanderer- und Minderheitenbevölkerungen in Europa (2.2) und äußert sich zu den neuen Herausforderungen für Europa (2.3).

2.1 Weite Grenzen und beschleunigter Wandel

Europas Grenzen sind nicht so ohne weiteres genau zu bestimmen. Der Begriff „europäisch“ beinhaltet eine Vielzahl von Bedeutungen und lässt Raum für Interpretationen, wenn es darum geht, wofür Europa steht, und zwar sowohl historisch gesehen als auch im Hinblick auf Werte und Kulturen.

Europa, das Teil eines riesigen Festlandgebiets ist, wird zuweilen als eurasische Halbinsel bezeichnet. In östlicher Ausdehnung reichen die Grenzen Europas sowohl bis Sibirien als auch bis nach Mittelasien hinein. Der Atlantische Ozean bildet eine der europäischen Grenzen, wobei sich allerdings sogleich die Frage stellt, wie dann Island und Grönland einzuordnen sind? Könnte man nicht außerdem auch argumentieren, dass sich Europa über diese Gebiete hinaus und jenseits anderer Ozeane ausgedehnt hat, weil ja auf dem amerikanischen Kontinent, in Australien und Ozeanien sowie im südlichen Afrika europäische Siedlungen und Gesellschaften errichtet wurden? Und noch ein weiteres Gewässer hat sich als gleichermaßen untauglich erwiesen, Europa von den benachbarten Kontinenten abzugrenzen - das Mittelmeer. Seit Jahrhunderten war es der Verbindungsweg für den Austausch von Wirtschaft, Kultur und Menschen und hat damit die Zivilisationen zuwege gebracht, auf denen Europa beruht.

Ausgehend von diesem Kontext scheint es weitaus weniger kompliziert zu sein, auf einer Karte Grenzen einzuzeichnen und Europa in Staaten zu unterteilen, die sich klar von anderen nichteuropäischen Staaten unterscheiden. Das Zeichnen von Karten ist jedoch eine schier unendliche Übung. Jahrhundertlang wurden und selbst heute noch werden Grenzen innerhalb und außerhalb Europas verschoben, zumal in einem Zeitalter, als europäische Imperien ganze Territorien auf anderen Kontinenten umfassten.

Vielleicht lässt sich am einfachsten und pragmatischsten definieren, wofür Europa steht, wenn man es an der Mitgliedschaft in europäischen politischen Institutionen festmacht. Aber selbst eine solche Herangehensweise ist mit Schwierigkeiten verbunden. Die Europäische Union vereint in sich fünfzehn europäische Staaten. Offiziell assoziiert sie sich selbst jedoch mit außereuropäischen ehemaligen Kolonien und verschiedenen Arten von Übersee-Gebieten. Der Europarat führt 41 europäische Staaten zusammen, von denen einige Mitglied der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten sind, die wiederum europäische und mittelasiatische Staaten zusammenführt.

So ist also die Geschichte Europas eine Geschichte sich weithin erstreckender Grenzen und globaler Ausdehnung, die Verlagerung und der Wegfall von Grenzen sowie von Bewegungen und Ansiedlungen von Menschen. Diese Geschichte verkompliziert zwar einerseits die Bedeutung von „europäisch“, bereichert sie andererseits jedoch beträchtlich.

Die europäische Zivilisation hat griechisch-jüdische, römische und byzantinische, christliche, nordafrikanische und osmanisch-islamische Wurzeln. Mit der Verlagerung von Machtzentren

vom Mittelmeerraum hin zum Atlantik wurde Europa zu einem vorwiegend christlichen Kontinent. Durch das Zeitalter der Aufklärung und die sich anschließenden wissenschaftlichen, industriellen und technischen Revolutionen hat sich ein Wertesystem herausgebildet, als dessen Hauptkomponenten Rationalismus und Säkularismus, die Freiheit des Einzelnen und Solidarität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gelten.

Diese Entwicklungen bildeten die Grundlage für die (vorwiegend west)europäische globale wirtschaftliche und politische Macht und ihre herausragende Rolle im uralten Prozess der Globalisierung. Der christliche Glauben wurde zu einer Weltreligion, und europäische Werte wurden weltweit akzeptiert und im Laufe der Zeit im Völkerrecht verankert. Solche europäischen Sprachen wie Englisch, Französisch, Spanisch und Portugiesisch bildeten sich zu Weltsprachen heraus und werden außerhalb Europas von viel mehr Menschen gesprochen als in Europa selbst.

Jedoch hat sich der Kontinent nicht immer an seine eigenen Normen gehalten. In Ländern ganz Europas wurde der Demokratisierungsprozess während der letzten hundert Jahre immer wieder durch die Errichtung links- und rechtsgerichteter Diktaturen unterbrochen. Kulturelle und ethnische Intoleranz führte und führt auch heute noch zu Kriegen und zur Unterdrückung von Minderheitsbevölkerungen. Koloniale Vorherrschaft bedeutete u.a., dass die Menschenrechte der kolonisierten Völker verletzt wurden, und in vielen Fällen wurde ihnen ihre eigene Identität genommen.

Im Verlauf der Geschichte hat sich jedoch keine einheitliche europäische Kultur herausgebildet. Ganz im Gegenteil, Europa ist erst dank seiner Vielfalt voll zur Entfaltung gekommen. Durch die christliche Tradition haben sich drei Glaubensrichtungen – die römisch-katholische, die orthodoxe und die protestantische Religion - verbreitet. In bestimmten Teilen des Kontinents blieb der Islam die vorherrschende Glaubensrichtung, und die jüdische Diaspora führte zur Bildung jüdischer Gemeinschaften in vielen europäischen Ländern.

Sprachlich gesehen ist Europa sogar noch vielfältiger. Die linguistische Karte des Kontinents verzeichnet zahllose Sprachen und Dialekte. Diese bilden ihrerseits das Medium der nationalen, regionalen und örtlichen Kulturen, die Ausdruck der nationalen, regionalen und örtlichen Identitäten sind.

Innerhalb der Nationen und Staaten haben wir es mit kulturellen Unterschieden zwischen weltstädtischen, städtischen und ländlichen Gebieten zu tun. Geographie wird nicht selten dazu herangezogen, die unterschiedlichen Kulturen voneinander abzugrenzen, aber auch die soziale und ökonomische Lage der Menschen ist ein kulturelles Unterscheidungsmerkmal. Die oberen, mittleren und unteren Klassen haben ihre eigene spezifische Kultur. So wie es eine Kultur der Wohlhabenden gibt, gibt es auch eine Kultur der Armut. Alle diese Kulturen weisen über die nationalen Grenzen hinweg und europaweit starke Ähnlichkeiten auf.

Ein weiterer zur europäischen Vielfalt beitragender Faktor ist ein bestimmtes Maß an Offenheit, die in der Vergangenheit mit der kolonialen Vormachtstellung Europas einherging, und die heute noch mit der globalen Verflechtung des Kontinents einhergeht. Das Zusammentreffen von Menschen und fremden Kulturen sowie der gegenseitige Austausch führen dazu, dass bestimmte Elemente jener Kulturen von den europäischen Kulturen aufgenommen werden. Verstärkt wird ein solcher Prozess durch die Niederlassung von Einwanderern, die aus anderen Kontinenten kommen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Europa unlösbar an die Dynamik des globalen Austauschs zwischen Menschen und Kulturen gebunden ist. Dieser Austausch war für Europa in seiner ganzen Geschichte von vitaler Bedeutung und wird auch für seine weitere Entwicklung ausschlaggebend bleiben.

Auch wenn der Begriff Globalisierung heute gebraucht wird, um die letzten Jahre des 20. Jahrhunderts zu charakterisieren, kennt man den Prozess der globalen Verflechtung schon seit mehr als 500 Jahren. In allen Epochen hat die Globalisierung mit den Verkehrs- und Kommunikationsmitteln Schritt gehalten.

Im Hinblick auf Europa bedeutet das, dass sporadische Expeditionen und Forschungsmissionen die Errichtung von Handelsstationen auf der ganzen Erde zur Folge hatten. Ansiedlungen bildeten die Grundlage für die Kolonialherrschaft bzw. für die Integration nichteuropäischer Länder in europäische Imperien. Mit dem Ende der Kolonialzeit und der Imperien haben sich die Beziehungen zwischen Herrschenden und Beherrschten von Grund auf verändert, die politischen und wirtschaftlichen Bindungen sowie der Austausch von Menschen und Kulturen jedoch wurden in den meisten Fällen aufrechterhalten.

Die Kenntnis anderer Länder und Kulturen wurde allmählich umfangreicher und hat sich vertieft, immer mehr Menschen machen sie sich zueigen. Ein solcher kultureller Austausch ist das Ergebnis zeitweiliger Migration und ständigen Siedelns, von globalen Geschäftsverbindungen, internationalem Tourismus, Satellitenkommunikation und anderen Faktoren.

Zwar ist Globalisierung kein neues Phänomen, zum jetzigen Zeitpunkt ist sie aber durch eine Beschleunigung und Intensivierung des globalen Austauschs gekennzeichnet, an dem mehr Menschen als je zuvor teilhaben. Dieser weitreichende sozialökonomische, politische und kulturelle Austausch erfordert angemessene Reaktionen von den Regierungen und anderen Beteiligten, insbesondere dann, wenn dieser Austausch Verarmung und Ausgrenzung von Ländern oder bestimmten Menschengruppen innerhalb der Bevölkerung zur Folge hat.

Sozialökonomische Veränderungen

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben die westlichen Länder Programme mit dem Ziel aufgelegt, den Handel zu liberalisieren und die der Bewegung von Kapital, Dienstleistungen, Waren, Informationen und Personen im Wege stehenden Hindernisse allmählich auszuräumen. Die Umsetzung dieser Programme setzte eine enge Zusammenarbeit zwischen den Ländern voraus. Für diesen Zweck wurden internationale Institutionen geschaffen wie etwa der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (derzeit die Welthandelsorganisation).

Die durch die Entwicklung von Informations-, Kommunikations- und Verkehrstechnologie gestützte Liberalisierung schuf neue transnationale Wirkungsfelder für die Unternehmen in einer Wirtschaft, der immer weniger Grenzen gesetzt sind. Als Folge dessen wird es zunehmend schwieriger, solchen Unternehmen mit staatlicher Intervention und nationaler Gesetzgebung Regeln vorzuschreiben, und so ist es dazu gekommen, dass zahlreiche dieser Unternehmen über ein Wirtschaftspotential verfügen, das dem einzelner Staaten gleichkommt oder sogar überlegen ist.

Die Volkswirtschaften werden rasch in die ständig wachsende Weltwirtschaft integriert – ein Prozess, der sich gewöhnlich durch verstärkte regionale Zusammenarbeit entfaltet. Die nationale Wirtschafts- und Währungspolitik unterliegt in erheblichem Maße den auf der regionalen Ebene gefassten Beschlüssen und ist an internationale Abkommen wie GATT und GATS gebunden.

Die westeuropäischen Staaten gehören zu den Lokomotiven der Globalisierungswirtschaft. Die Europäische Union baut einen gemeinsamen Markt und einen gemeinsamen Währungsverbund auf. Sie hat den Europäischen Wirtschaftsraum geschaffen (der alle EU-Mitgliedsländer sowie Liechtenstein, Island und Norwegen umfasst), Verhandlungen mit den mitteleuropäischen Ländern über deren künftige Mitgliedschaft in der Union in Gang gesetzt und das Ziel vorgegeben, eine Freihandelszone im Mittelmeerraum zu errichten.

Die Marktwirtschaften haben wirtschaftliches Wachstum erzeugt und den Lebensstandard ganzer Bevölkerungen erhöht. Dank staatlicher Intervention und der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und ihren Sozialpartnern ist das Nationaleinkommen gerechter verteilt worden, und beträchtliche Investitionen wurden in solchen Bereichen der Öffentlichkeit wie dem Bildungs- und Gesundheitswesen vorgenommen.

Die Sowjetunion und die Staaten Mittel- und Osteuropas waren nicht in vollem Umfang in den Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung eingebunden, sie hatten sich vielmehr zentralisierte Volkswirtschaften aufgebaut, die vorwiegend auf dem eigenen Binnenmarkt - (dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, Comecon)¹ - agierten. Die Ineffizienz und der endgültige Kollaps jener Volkswirtschaften bilden den Hauptgrund für den endgültigen Zusammenbruch der totalitären Regime in Mittel- und Osteuropa.

Nach der Implosion des Systems werden jetzt die ehemaligen Staatswirtschaften durch Marktwirtschaften ersetzt, wobei sich die Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung auf die Länder der früheren Sowjetunion erstrecken. Die meisten mitteleuropäischen Länder streben eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union an, manche von ihnen befinden sich bereits im Beitrittsprozess, in dessen Verlauf sie ihre gesamte Politik und Praxis an die der Union anpassen. Die Russische Föderation und die anderen ehemaligen Sowjetrepubliken haben sich neu formiert und streben eine Mitgliedschaft in anderen wirtschaftlichen Bündnissen an.

Auch wenn die derzeitige wirtschaftliche Umstrukturierung der west- und osteuropäischen Länder auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen ist und einen unterschiedlichen Verlauf nimmt, leiden dennoch die Volkswirtschaften auf der einen wie auf der anderen Seite in ähnlicher Weise unter Arbeitslosigkeit, unsicheren Arbeitsplätzen und sozialer Ausgrenzung. Fragmentierungsprozesse ökonomischer Art schwächen den sozialen Zusammenhalt. Traditionelle Lösungswege zur Beseitigung solcher Probleme sind in Frage gestellt (das Modell des Sozialstaates) oder existieren nicht mehr und müssen noch durch ein anderes System ersetzt werden (das Modell der Sozialverträge).

Länder in ganz Europa müssen sich mit ähnlichen Herausforderungen auseinandersetzen. Ihre Bewohner sind gezwungen, sich neue Fähigkeiten und Fertigkeiten anzueignen, um der wirtschaftlichen Umgestaltung und den Erfordernissen des neuen Arbeitsmarktes gewachsen zu sein. Es gilt, neue Wege zur Förderung der Solidarität zwischen den verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft zu beschreiten. Die Kluft zwischen jenen, die von der

¹ Sowjetunion, Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und Tschechoslowakei.

wirtschaftlichen Globalisierung profitieren, und denen, die keinen Vorteil daraus ziehen – eine Trennlinie innerhalb der Länder und zwischen ihnen – muss überbrückt werden.

Politischer Wandel

Das Ende der Trennung zwischen West und Ost hatte beträchtliche Auswirkungen auf die politische Ordnung Europas und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten. Wirtschaftliche Globalisierung setzt voraus, dass Regierungen auf allen Ebenen ihre Rolle neu bestimmen und sich nach Partnerschaften mit Akteuren aus dem nichtstaatlichen Sektor umsehen.

Einige europäische Staaten haben ihre Unabhängigkeit (wieder)gewonnen. Demokratische Regierungen werden gebildet, und die Entwicklung der Zivilgesellschaft wird gefördert. In manchen Fällen sind auf der Grundlage nationaler oder ethischer Gruppierungen neue Staaten entstanden.

In einigen Teilen Europas wurde dieser Wandel von Gewalt und Kriegen zwischen ethnischen Gruppen und durch ethnische Säuberung begleitet. In anderen Teilen wiederum führte er zu verstärkten ethnischen Spannungen innerhalb von Staaten oder zu Spannungen zwischen Staaten, bei denen es um Fragen der Behandlung von Minderheiten ging.

Politische und militärische Bündnisse sind einem Wandel unterworfen, und die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten wird von grundlegenden Veränderungen begleitet. Während des Kalten Krieges bot die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine einmalige Plattform für den Dialog zwischen West und Ost, unter anderem im Bereich gegenseitiger Besuche von Personen und auf dem Gebiet der Minderheiten. Und auch heute noch spielt die OSZE eine bedeutsame Rolle in diesem oder in anderen Bereichen, wie etwa bei Konfliktlösungen und Wahlbeobachtungen in den neuen Demokratien.

Der Europarat, der lange Zeit ein Bündnis westlicher Länder war, hat innerhalb sehr kurzer Zeit die Länder Osteuropas aufgenommen. Der Rat hat sich selbst als eine Plattform für gesamteuropäische Zusammenarbeit in Stellung gebracht, und zwar vornehmlich in solchen Fragen wie Demokratie, Zivilgesellschaft und Menschenrechte sowie Zusammenarbeit in sozialen und kulturellen Angelegenheiten. Gegenwärtig obliegt es dem Rat, seine Rolle als Hüter der europäischen Konventionen - in erster Linie der mit Menschenrechten befassten Abkommen – weiterhin wahrzunehmen und all seine Mitglieder davon zu überzeugen, dass der Schutz der Menschenrechte des Einzelnen und von Minderheiten die gemeinsame Verantwortung aller ist.

Mit dem Ende des Kalten Krieges schlossen sich der Organisation des Nordatlantikpaktes (NATO) neue Mitglieder an, und auf die NATO kommt jetzt eine weitere breite Verantwortung zu, wie das Beispiel der Interventionen des Militärbündnisses auf dem Balkan zeigt.

Die zunehmende Interdependenz von Ländern und Kontinenten macht eine politische Zusammenarbeit im weltweiten Maßstab unabdinglich. Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen bieten die Plattform für eine solche Zusammenarbeit. Die Zusammenkünfte der Gruppe der Acht und die inoffiziellen Begegnungen des Weltwirtschaftsforums sind ein weiterer Ausdruck der politischen Globalisierung.

Sowohl in West- wie auch in Osteuropa ist eine Veränderung in der Rolle des Staates festzustellen. Die Mitgliedsstaaten der EU haben auf dem Weg ihrer supranationalen Zusammenarbeit einen Teil ihrer Souveränität an Institutionen der Union abgetreten. Ungeachtet dessen, dass es sich bei den Zielen der Union in erster Linie um wirtschaftliche und soziale Belange handelt, übernimmt sie allmählich mehr Verantwortung auch in anderen Bereichen wie etwa auf dem Feld der Umwelt, Kultur und Menschenrechte. Ferner werden die Vollmachten des Europäischen Parlaments allmählich auch auf die Ebene der nationalen Parlamente ausgedehnt. Diese supranationale Zusammenarbeit geht mit der Übertragung von Vollmachten auf die Regionen und mit einer Zusammenarbeit zwischen den entweder innerhalb eines Landes liegenden oder sich auf mehr als nur ein Land erstreckenden Regionen einher.

In den ehemals kommunistischen Ländern wird der Staat nicht mehr von einer politischen Partei kontrolliert. Die meisten dieser Länder haben mittlerweile ein parlamentarisches System, während in einigen anderen Ländern ein Präsidialsystem als Staatsform gewählt wurde. Bei mehreren aufeinander folgenden Wahlen kamen wechselnde Koalitionen zwischen den politischen Parteien zustande und führten zu einem System der Gewaltenteilung zwischen den verschiedenen Kategorien der staatlichen Macht. Darüber hinaus haben die Provinzen und Regionen durch unterschiedlichste Dezentralisierungsmaßnahmen einen Machtzuwachs erfahren. Die Zusammenarbeit zwischen den Regionen und über die nationalen Grenzen hinweg stellt eine wichtige Entwicklung in Osteuropa dar. Die mit solchen Veränderungen einhergehende politische Instabilität ist in vielen Ländern – aber noch nicht in allen – überwunden worden.

Die Zivilgesellschaft hat sich in vielen Fällen für den politischen Wandel eingesetzt bzw. die Aufmerksamkeit der Regierung auf Probleme gelenkt, die einer Lösung harren. Auch haben die Regierungen damit begonnen, ihre Rolle auf den Prüfstand zu stellen und zu modifizieren. Dies führte zu einer größeren Bereitschaft, Partnerschaften mit verschiedenen Akteuren aus dem nichtstaatlichen Bereich einzugehen. Eine pragmatische Einschätzung dessen, wo der Staat im sozialen und wirtschaftlichen Leben an seine Grenzen stößt, hat ihre Bereitschaft erhöht, sich die Unterstützung und den Rat der Geschäftswelt einzuholen, wenn es um die Konzipierung gemeinsamer Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung und die soziale Teilhabe geht.

Die gewöhnlich ausschließlich mit staatlichem Handeln assoziierten Formen guten Regierens werden zu einer Angelegenheit der Akteure sowohl aus dem staatlichen wie dem nichtstaatlichen Bereich, wenn dem ein partnerschaftliches Vorgehen zugrunde liegt. Einige Regierungen erkennen die Notwendigkeit, einen gewissen Teil ihrer sozialen Verantwortlichkeiten aufzugeben, während eine Reihe von Unternehmen eine stärkere soziale Rolle übernimmt. Die Zivilgesellschaft kann – wenn sie die Menschenrechte einfordert – in der Geschäftswelt einen starken Verbündeten finden, der die Verwirklichung dieser Rechte zur Voraussetzung für Investitionen machen kann. Schließlich profitiert die Geschäftswelt auch von staatlichen Investitionen in den Bereichen Infrastruktur, Sicherheit, Bildung und technologische Erneuerungen.

Formen guten Regierens sind zu einer wichtigen politischen Herausforderung für Europa geworden. Vor dem Hintergrund politischer Umwälzungen und den damit einhergehenden Spannungen und (bewaffneten) Konflikten muss ein neues Gleichgewicht zwischen staatlicher Intervention auf örtlicher, regionaler und internationaler Ebene sowie zwischen Politik und Praxis der staatlichen und Nichtregierungsorganisationen hergestellt werden.

Kultureller Wandel¹

Globalisierung führt einerseits zu einer ‚entterritorialisierten‘ oder globalen Kultur und andererseits zur Verteidigung von territorialen Kulturen und Gruppenkulturen. Diese dualen Reaktionen sind nicht unbedingt widersprüchlich, auch schließen sie sich gegenseitig nicht aus. Kultur gibt dem Einzelnen und der Gemeinschaft eine gemeinsame Identität und daher auch ein – tief empfundenes und anhaltendes – Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gruppe, einer Gemeinschaft, einem Ideal oder einer Inspiration.

Eine sich entfaltende globale oder kosmopolitische Kultur stützt sich auf universelle Werte und nimmt den regionalen Partikularismus in sich auf. Sie stimuliert die Entstehung beträchtlicher Ähnlichkeiten im Lebensstil, in bestimmten Trends, in Unterhaltung und Kunst. Der Kosmopolitismus verliert viel von seinem elitären Charakter als moderne Technologie, und die neuesten Verkehrs- und Kommunikationsmittel bringen diesen Kulturtyp einer größeren Anzahl Menschen näher.

Kulturelle Vielfalt ist eine Tatsache des Lebens in Europa, und zwar nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb der Länder. In demokratischen Gesellschaften entsteht ein Konsens, der der kulturellen Vielfalt Rechnung trägt und das Recht, anders zu sein, anerkennt. Mitglieder unterschiedlicher Kulturen haben ihre eigenen Traditionen, ihr eigenes Erbe und ihre eigenen Ansichten von der Zukunft. Kultureller Pluralismus und Interkulturalismus (also der Austausch und die Wechselwirkung zwischen den Kulturen) bereichern das Leben.

Die Verteidigung besonderer Identitäten ist oftmals als eine Reaktion auf die Uniformierung von Kulturen oder als eine Reaktion auf vergangene oder aktuelle Unterdrückung kultureller Unterschiede zu verstehen. Ob sich das in antagonistischen Haltungen zu anderen Kulturen niederschlägt, hängt auch von wirtschaftlichen und politischen Faktoren ab. Solche Einstellungen kann man in verschiedenen Teilen Europas beobachten. Sie können die Form extremer nationalistischer und fremdenfeindlicher Bewegungen annehmen.

Überall dort wo die Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung bestimmte Gruppen, Regionen oder Länder in die Armut treiben, kann die Verteidigung der kulturellen Identität als ein Mittel dienen, um gegen jene mobil zu machen, die als Ursache dieser Armut angesehen werden bzw. davon profitieren. Mit der angeblichen kulturellen Überlegenheit einer Nation oder einer ethnischen Gruppe wird womöglich versucht, wirtschaftlichen Niedergang und Ausgrenzung zu kompensieren. Strategien für wirtschaftliche Entwicklung und soziale Eingliederung bieten alternative Instrumente für ausgegrenzte Völker und Regionen. Auf dem globalen Markt stellt kulturelle Vielfalt kein Hindernis dar, vielmehr ist sie ein wichtiges Gut für die wirtschaftliche Entwicklung.

Werden Nationen und Regionen mit ihren eindeutigen kulturellen Identitäten nicht anerkannt und ihre Kulturen unterdrückt, kann sich der verständliche Ruf nach Anerkennung und mehr (kultureller) Autonomie als Chauvinismus und Feindseligkeit gegenüber anderen Nationen und Regionen manifestieren. Die kulturelle Zusammenarbeit zwischen den Staaten ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung von gegenseitiger Achtung und gegenseitigem Verständnis.

Das Entstehen für eine besondere Identität an sich ist weder eine widersprüchliche noch eine ausschließliche Angelegenheit. Häufig geht es dabei um eine positive Identifizierung mit

¹ Dieser Abschnitt gründet sich zum Teil auf den Beitrag „In from the margins. A contribution to the debate on culture and development in Europe“ (Europarat 1997).

einer Region, einem Land oder einem Kontinent, die sich anderen gegenüber weder als schädlich noch als respektlos erweist. Ebenso wenig ist sie ausschließlich, kann man doch einer Minderheitenkultur angehören und sich dennoch als Teil einer breiteren Gesellschaft verstehen, zu der diese Minderheit gehört.

Immer mehr Personen betrachten sich selbst als nicht ausschließlich der einen oder anderen Gruppe, einer Minderheit oder einer Mehrheit oder einem ganz bestimmten politischen Gebilde zugehörig. Identitäten sind variabel, sie ändern sich mit den Umständen. Dabei spielt die Wahl des Einzelnen bei der Feststellung, wann man einer besonderen Gruppe angehört, eine große Rolle. Das Zugehörigkeitsgefühl zu einer globalen Kultur könnte in einer anderen Zeit durchaus davon überlagert werden, dass man sich einer besonderen Region oder Gruppe verbunden fühlt, deren besonderen Werte man teilt.

Hierbei dürfen allerdings kulturelle Vielfalt und Mehrfachzugehörigkeit nicht dazu führen, dass die für die Beziehungen zwischen Einzelpersonen und Gruppen von Einzelpersonen innerhalb der Gesellschaft lebenswichtigen universellen und kulturübergreifenden Werte abgelehnt oder missachtet werden.

2.2 Einwanderer und Minderheiten

Trotz der Ähnlichkeiten und Unterschiede in der jeweiligen Geschichte der Einwanderer und Minderheiten haben beide einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur kulturellen, religiösen, sprachlichen und ethnischen bzw. rassischen Vielfalt Europas geleistet.

Migration und Einwanderer

Migration ist ein untrennbarer Bestandteil der Geschichte Europas und eine bedeutende Dimension seiner aktuellen Realität. Es gibt wohl kein einziges europäisches Land, das nicht mit Einwanderungsbewegungen in Berührung gekommen ist. Europäische Bürger sind aus Europa oder innerhalb Europas ausgewandert und tun das auch weiterhin, zugleich kommen Zuwanderer und Flüchtlinge aus anderen Teilen der Welt nach Europa, um hier ein neues Leben anzufangen.

Während die Einwanderung Teil der nationalen Identität und des Erbes Australiens, Kanadas und der Vereinigten Staaten ist, sehen sich die europäischen Länder in erster Linie als Auswanderungsländer. Dessen ungeachtet haben diese Kontinente etwas mit Europa gemeinsam, nämlich ein beträchtliches Maß an staatlicher Mitsprache, wenn es um Einwanderungsfragen geht. Die Regierungen dieser Länder setzen Verfahren für die Zulassung von Einwanderern und Flüchtlingen sowie Programme zur Erleichterung der Integration dieser Menschen in die Tat um. Das unterscheidet sie von anderen Kontinenten, wo sich der Staat in weitaus geringerem Umfang mit solchen Fragen befasst.

Vielen europäischen Ländern ist es gelungen, Zuwanderer und Flüchtlinge einzugliedern. Das soll aber nicht heißen, dass der Integrationsprozess – oft erstreckt dieser sich über mehr als nur eine Generation – zwischen den Neuankömmlingen und bestimmten Gruppen innerhalb der Gastnation konflikt- und spannungsfrei abgelaufen ist. Hier soll auch nicht außer acht gelassen werden, dass zahlreiche dieser Zuwanderer und Flüchtlinge den Entschluss gefasst haben, in ihr Herkunftsland zurückzukehren.

Das Völkerrecht nimmt eine klare Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und verschiedenen Kategorien von Migranten vor. Das Übereinkommen über die Rechtsstellung von

Flüchtlingen aus dem Jahr 1951 enthält eine Definition von „Flüchtling“. In der Konvention zum Schutz aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus dem Jahr 1990 ist eine allgemein gültige Definition des Begriffs „Wanderarbeitnehmer“ sowie der verschiedenen Kategorien von Migranten (wie beispielsweise in Grenzgebieten beschäftigte Arbeitnehmer, saisonweise beschäftigte Arbeitnehmer, umherziehende Arbeitnehmer, projektgebundene Arbeitnehmer, selbständig Beschäftigte usw.)¹ enthalten.

Zwar behalten diese oder ähnliche Definitionen ihren Wert und bilden die Grundlage für migrations- und flüchtlingspolitische Maßnahmen in vielen Ländern, entsprechen aber nicht immer der komplexen und sich wandelnden Realität. So sind zum Beispiel in jüngerer Zeit die Begriffe *Zwangsmigration* und *freiwillige Migration* neu in die politische und öffentliche Debatte eingestreut worden.

Nicht immer lässt sich der Charakter von „Zwangsmigration“ so ohne weiteres feststellen, und ob eine Person aus politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder sonstigen dringenden und stichhaltigen Gründen zum Verlassen des eigenen Landes gezwungen wurde, ist auch nicht leicht zu unterscheiden. Zwangsmigration kann aber dessen ungeachtet so interpretiert werden, dass Bedingungen vorherrschen, die dem Betroffenen keine andere Wahl als die Auswanderung lassen. Obwohl Migration fast immer auf einer persönlichen Entscheidung beruht, sind die Optionen im Grunde genommen stark eingeschränkt, wenn sie als einziger Ausweg bleibt und zum unverzichtbaren Bestandteil der Überlebensstrategien wird. Noch gibt es immer eine beträchtliche Zahl an Personen, die sich als „Flüchtlinge“ (im Sinne der Konvention von 1951), „Kriegsflüchtlinge“ oder Personen einstufen lassen, welche aus Gründen der (selbständigen) Beschäftigung auswandern, und eine noch größere Anzahl an Personen wird gezwungen, das Land aus einem Mix verschiedener Gründe zu verlassen. Zu solchen Faktoren gehören extreme Armut und fehlende Möglichkeiten für ein würdevolles Leben, soziale Verelendung und Zusammenbruch der sozialen Strukturen, politische Instabilität und Zusammenbruch der politischen Strukturen, brutale Verletzung der Menschenrechte und der menschlichen Würde sowie Gewalt im allgemeinen Sinne, ökologischer Niedergang und von Menschenhand verursachte Naturkatastrophen.

Die Mobilität von Arbeitskräften und Dienstleistungsanbietern ist integraler Bestandteil einer globalisierten Wirtschaft. Eine freiwillige zeitlich begrenzte und langfristige Migration kann in ihren Formen sehr unterschiedlich sein wie beispielsweise Migration von hochqualifizierten und weniger qualifizierten Arbeitskräften, von Dienstleistungsanbietern und Personen im Rahmen wissenschaftlicher Austauschprogramme.

Entgegen der vorherrschenden Meinung bewegen sich die Hauptauswanderungsströme nicht in Richtung industrialisierter Länder, sondern laufen im wesentlichen innerhalb der Entwicklungsländer ab. Nach aktuellen Statistiken wird die Zahl der außerhalb ihrer Geburtsländer lebenden Menschen auf 125 Millionen geschätzt. Dies entspricht einer Zahl von über zwei Prozent der gesamten Weltbevölkerung. 52 Prozent dieser 125 Millionen Auswanderer sind in Entwicklungsländern konzentriert, während nur 56,7 Millionen Auswanderer in den industrialisierten Ländern aufgenommen wurden. Der OECD zufolge

¹ Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist zusammen mit dem Protokoll von einer großen Zahl europäischer Länder unterzeichnet und ratifiziert worden, während im Gegensatz dazu das Übereinkommen über die Rechte von Migranten lediglich von einem europäischen Staat unterzeichnet wurde.

haben sich die legalen Zuwanderungsströme in ihre Mitgliedsländer in den vergangenen vier Jahren¹ stabilisiert.

In allen europäischen Ländern bilden die Einwanderer eine heterogene Gruppe, die den komplexen Charakter der globalen Migrationsbewegungen widerspiegelt. Dazu gehören niedergelassene Einwanderergemeinschaften, längerfristige und zeitweilige Arbeitskräfte und in Grenzräumen Beschäftigte und Händler. Unter ihnen trifft man auf ungelernete Arbeitskräfte ebenso wie auf Personen mit einem hohen Grad an Bildung. Viele Einwanderer kommen aus früheren Kolonien und den ehemaligen nichteuropäischen Sowjetrepubliken. Flüchtlinge und Kriegsflüchtlinge bilden andere Gruppen. Wieder andere sind Mitglieder ethnischer Gruppen, die in das Land ihrer länger zurückliegenden oder jüngeren Herkunft zurückgekehrt sind (Repatriierte). Bei einigen von ihnen handelt es sich um Personen, die abgeschoben wurden und nun zurückkehren. Nicht dokumentierte oder ungesetzliche Migration ist auch ein wichtiger Aspekt der internationalen Migrationsbewegungen, was zu einer noch größeren Diversifizierung der Gruppe der Einwanderer führt.

In den Ländern Mittel- und Osteuropas verzeichnet man wesentlich weniger Einwanderer als in den Staaten Nord- und Westeuropas. In Letzteren leben niedergelassene Einwanderergemeinschaften zweier oder dreier Generationen neben einer beträchtlichen Zahl an Neuankömmlingen. In Mitteleuropa betrachten viele hier lebende Einwanderer ihren Aufenthalt als zeitweilig und beabsichtigen, nach Westeuropa und Nordamerika zu gehen (Transitmigration). Die Regierungen und die Öffentlichkeit dieser Länder sehen gleichermaßen ihre Länder viel stärker als Transit- statt als ständige Einwanderungsländer.

Im Gegensatz zu Westeuropa ist in Mittel- und Osteuropa die Zahl der anerkannten Flüchtlinge (gemessen an der Konvention von 1951) auch relativ klein. In den an Staaten mit militärischen Konflikten angrenzenden Ländern liegt die Zahl der Flüchtlinge mit aus humanitären Gründen zuerkannter zeitweiliger Aufenthaltsgenehmigung höher. In Osteuropa, und allen voran in der Russischen Föderation, gibt es eine nicht unwesentliche Anzahl an internen zwangsvertriebenen Personen.

Unter der repatriierten Bevölkerung trifft man recht unterschiedliche Gruppen an. Einige sind nach früheren Grenzveränderungen zurückgekehrt bzw. waren mit der Schaffung neuer Staaten auf Hoheitsgebiete außerhalb ihrer nationalen Grenzen geraten. In einigen Ländern sind ethnische Staatsangehörige einer sehr weit zurückliegenden Herkunft „zurückgekehrt“, nachdem ihnen die Regierungen wohlwollend Aufnahme und Unterstützung zugesichert haben. Bei anderen handelt es sich um Personen, die früher einmal abgeschoben worden waren und nunmehr zusammen mit ihren Kindern zurückkehren, d.h. also Personen, die gegen ihren Willen während einer früheren Diktatur außerhalb ihres Staates angesiedelt worden waren.

In vielen Anfang der neunziger Jahre unabhängig gewordenen Ländern leben nicht selten zahlreiche staatenlose Personen, die früher einmal Bürger des nunmehr aufgelösten Bundesstaates waren. Man kann sie als „migrants sur place“ oder staatenlose Personen betrachten, nachdem sie es versäumt haben, um die Staatszugehörigkeit im neuen Staat anzusuchen, oder nachdem ihnen wegen ihrer ethnischen Herkunft die Staatszugehörigkeit verweigert wurde. Durch die Familienzusammenführung dieser Personen wird die frühere interne Migration zur internationalen Migration.

¹ UNDP, Aktionsprogramm der Konferenz von Kairo, 5. – 13. September 1994; OECD, *International migration trends*, Jahresbericht 1996; John Salt, *Current trends in international migration in Europe* (Europarat 1996). Im Anhang I sind weitere Statistiken enthalten.

Historisch gewachsene und neue Minderheiten

Multiethnische und multinationale Staaten und Imperien sind ein gemeinsames Phänomen in Europas länger zurückliegender und jüngerer Vergangenheit, wie früher etwa das Osmanische oder das Habsburger Reich und in jüngerer Zeit die ehemalige Sowjetunion. In diesen Imperien und in vielen ihrer Nachfolgestaaten wurden und werden die Minderheiten noch immer als nationale Minderheiten bezeichnet. Außerdem können kleinere politische Gebilde mehr als eine Nation in sich vereinen (wie im Falle des Vereinigten Königreichs und Spaniens), und viele Staaten haben anerkannte Minderheiten innerhalb ihrer Grenzen (wie beispielsweise Deutschland und Österreich). Andere Gruppen, die als historisch gewachsene Minderheiten bezeichnet werden, sind die Roma, Sinti, Zigeuner und Travellers sowie solche eingeborenen Völker wie die Sami und die Tartaren. Durch Migrationen in jüngerer Zeit haben sich in West- und Osteuropa noch mehr Minderheiten angesiedelt.

Europa hat zwei Gesichter, wenn es um Minderheitenfragen geht. Es gibt viele gute Beispiele von langen Zeitabschnitten friedlicher Koexistenz und wechselseitigen Zusammenwirkens mit den Angehörigen der Minderheiten. In internationalen und nationalen Vereinbarungen wird der Schutz ihrer Rechte gewährleistet und in einzelstaatlichen Grundsatzregelungen die Aufrechterhaltung ihrer Kultur und Identität sichergestellt. Andererseits gibt es jedoch auch zahlreiche Beispiele für Konflikte und Kriege zwischen den Bevölkerungsgruppen der Mehrheit und der Minderheit. Aber auch ethnische Säuberungen, Bevölkerungsaustausch, Pogrome und Völkermord waren in der europäischen Geschichte zum Teil an der Tagesordnung.

Eine universell akzeptierte rechtliche Definition dafür, was eine Minderheit ausmacht, gibt es nicht. Bestenfalls haben internationale Organisationen und verschiedene Regierungen die Minderheiten nach ihren ethnischen, rassischen, sprachlichen oder religiösen Besonderheiten definiert. Gewöhnlich bezieht sich der Begriff auf Personen, die auf dem Hoheitsgebiet eines Staates leben und historisch gewachsene und feste Bindungen zu diesem Staat haben, zugleich aber spezifische ethnische, rassische, religiöse oder sprachliche Eigenheiten besitzen, die sie gern bewahren möchten.

Die Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen Staaten hat niedergelassene Minderheitengemeinschaften. Deren Anwesenheit ist oftmals das Ergebnis von Migrationsbewegungen in früheren Zeiten, des Entstehens von Staaten nach der Auflösung multiethnischer und multinationaler Imperien und/oder der Verschiebung von Staatsgrenzen. Die Frage der Minderheiten ist mit der Bildung dieser Nationalstaaten (in Mitteleuropa und auf dem Balkan) oder mit dem Status politischer Gebilde innerhalb der ehemaligen Sowjetunion (Unionsrepubliken, autonome Republiken, autonome Regionen und autonome Gebiete) eng verknüpft.

Auch Westeuropa hat eine von Minderheiten geprägte Vergangenheit, wenngleich diese Problematik gewöhnlich in anderen Zusammenhängen diskutiert und behandelt wird. Im Unterschied zu Mittel- und Osteuropa mit seinen ehemaligen multinationalen Imperien bestand Westeuropa jahrhundertlang grundsätzlich aus Nationalstaaten. Um die Einheit des Nationalstaats zu bewahren, gewährte man den Minderheiten keine erkennbar andere Anerkennung, sondern behandelte sie ungeachtet ihrer ethnischen oder nationalen Herkunft vor dem Gesetz als gleichberechtigte Bürger. Die Entwicklung des Nationalstaats ging mit der Entwicklung liberaler Demokratien und der Zivilgesellschaft Hand in Hand.

Roma, Sinti, Zigeuner und Travellers bilden besondere Gruppen mit einer Gesamtzahl von annähernd neun Millionen Menschen. Diese Gruppen findet man in größeren oder kleineren Gemeinschaften sowohl in west- wie auch in osteuropäischen Ländern. Einige von ihnen bewegen sich im mitteleuropäischen Raum, während andere häufig von Ost- nach Westeuropa wandern. In der Statistik werden sie gewöhnlich als Bürger des Landes geführt, aus dem sie kommen, dabei besteht aber Ungewissheit hinsichtlich ihrer nationalen Herkunft oder Nationalität.

Eingeborene Völker haben eine ganz besondere Spezifik unter den Minderheiten. Genau wie im Falle von Minderheiten gibt es im modernen humanitären Völkerrecht keine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs „eingeborene Völker“. In manchen Ländern bezeichnet man sie vorzugsweise als Urbevölkerung oder Erste Nationen. In zwei internationalen Menschenrechtsdokumenten jüngerer Datums wird jedoch der Begriff eingeborene Völker gebraucht. Zum einen handelt es sich um das 1989 verabschiedete Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, zum anderen ist es der Entwurf einer Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte eingeborener Völker. Der Gebrauch des Begriffs eingeborene Völker in diesen Dokumenten setzt voraus, dass jetzt mit ihnen eine andere ethnische Gruppe Seite an Seite lebt, die entweder auf dem Hoheitsgebiet des derzeitigen Staates oder in einem von jeher von Eingeborenen bevölkerten Gebiet den dominierenden Bevölkerungsteil stellt. Anders gesagt, es reicht nicht, dass Mitglieder einer ethnischen Gruppe die Nachfahren jener sind, die auf dem Territorium des betreffenden Staates oder auf dem betreffenden Gebiet als die zuerst erwähnten Einwohner gelten. Es müssen darüber hinaus eine andere ethnische Gruppe vorhanden und bestimmte Machtverhältnisse im Spiel sein, ehe die Nachfahren oder die ursprünglichen Bewohner als Eingeborene im juristischen Sinne des Begriffs verstanden werden. Man kennt verschiedene eingeborene Völker oder Menschen, die in Europa eine solche Rechtsstellung für sich in Anspruch nehmen. Bei ihnen handelt es sich beispielsweise um die Sami in Skandinavien und die Tartaren in Russland und der Ukraine.

Als Folge der jüngsten Einwanderung gibt es eine beträchtliche Anzahl von Einwanderern der gleichen Herkunft in vielen europäischen Ländern. In manchen Ländern werden diese Gruppen als die neuen ethnischen, rassischen oder sichtbaren Minderheiten bezeichnet.

Ohne die unglaubliche Vielfalt dieser Gruppen aus dem Auge zu verlieren, befasst sich dieser Bericht mit ihnen kollektiv als Minderheiten. Was sie miteinander und mit Einwanderern gemeinsam haben, ist der Umstand, dass sie sich von der Mehrheit bzw. von der dominierenden Gruppe der Gesellschaft im Hinblick auf ihre ethnische oder nationale Herkunft, ihre Kultur, Sprache, Religion und Hautfarbe unterscheiden.

2.3 Neue Herausforderungen

Die wirtschaftliche, politische und kulturelle Globalisierung stellt die Regierungen ebenso wie die Gesellschaften im Allgemeinen vor neue Herausforderungen. Im vorliegenden Kapitel wurden diese Herausforderungen unter dem Blickwinkel von Solidarität, Formen guten Regierens und Mehrfachzugehörigkeit beschrieben. Um auf diese Herausforderungen Antworten geben zu können, muss die Gesellschaft auch lernen, den Beitrag von Einwanderern und Minderheiten zu nutzen und zu schätzen.

Solidarität innerhalb einer Gesellschaft schließt Einwanderergruppen und Minderheiten ein. Solidarität zwischen einzelnen Ländern bedeutet unter anderem, dass man die Ursachen für Zwangsmigration beseitigt und den Minderheiten (internationalen) Schutz gewährt. Formen

guten Regierens bedeuten, Einwanderer und Minderheiten so zu befähigen, dass sie sich ihren spezifischen Problemen widmen können, und sie bedeuten zugleich, dass man dem Beitrag des in Frage stehenden Personenkreises zur Lösung aller vor der Gesellschaft stehenden Herausforderungen Wertschätzung und Achtung entgegenbringt. Gehört eine Person einer Einwanderer- oder Minderheitengruppe an, so ist das lediglich eine weitere der mehrfachen Zugehörigkeiten, die für solche Personen typisch sind.

Einwanderer und Minderheiten haben nicht oft ein und denselben Hintergrund. Bei historisch gewachsenen Minderheiten liegt eine Migrationsgeschichte jüngerer Datums in der Regel nicht vor, bei ihnen handelt es sich um bereits seit langem niedergelassene Gemeinschaften innerhalb der Staaten. So sind sie in der Lage, die Anerkennung ihrer Sprache, ihrer spezifischen politischen Vertretung und – im Falle von Eingeborenenbevölkerungen – Landrechte zu beanspruchen. Die Einwanderergruppen, die sich nach wie vor als Teil der Kultur ihres Herkunftslandes verstehen, betrachten ihre Kulturen und Sprachen als eine grundsätzliche Angelegenheit und nicht als ihnen zustehende Rechte. Einwanderer streben nach Teilhabe an allen wichtigen Institutionen des Landes, dem *mainstream*, und verlangen keine besondere politische Vertretung, wie es sie für nationale Minderheiten gibt. Sie erheben auch keinen Anspruch auf Landrechte im ‚Gastland‘, wie das bei eingeborenen Völkern der Fall sein kann.

Einwanderer und Minderheiten haben jedoch vieles gemeinsam, und die auf sie bezogenen politischen Maßnahmen betreffen oft sehr ähnliche Fragen. Minderheiten können zwar einerseits einen durch Migration geprägten Hintergrund haben, aber die Verletzung von Minderheitenrechten kann andererseits zu Migrationsbewegungen führen. Ihnen ist oftmals gemeinsam, dass sie sich in Bezug auf ethnische und nationale Herkunft, auf Kultur, Sprache, Religion und Hautfarbe von anderen Gruppen in der Gesellschaft unterscheiden. Die Gesellschaft muss, wenn sie sich dieser Fragen annimmt, auf zwei Herausforderungen eingehen.

Die erste Herausforderung gilt der Einwanderung und der Notwendigkeit, sich der Tatsache zu stellen, dass Europa zu einer Einwanderungsregion geworden ist. Das geht mit einer ehrlichen Neubewertung der Geschichte Europas einher. Europa muss sich geschichtlich nicht nur als eine Region verstehen, aus der Menschen ausgewandert sind, sondern auch als das endgültige Ziel für viele Einwanderer. Das würde den Einwanderergruppen in ganz Europa gerecht werden, da mit der Leugnung, dass Europa ein Einwanderungsgebiet ist, im Grunde genommen auch die Existenz von Einwanderern und ihre Rolle, die sie gespielt haben und in der Geschichte Europas auch künftig spielen werden, in Abrede gestellt wird.

Die zweite Herausforderung nimmt Bezug auf Minderheiten und die Entwicklung der Zivilgesellschaft. Im Umfeld einer entwickelten Zivilgesellschaft, die auf den Prinzipien der Gleichheit vor dem Gesetz beruht, bedarf es einer größeren Bereitschaft, Gruppen von Einzelpersonen einzugliedern, die sich selbst als Mitglieder von Minderheitengruppen verstehen. Im Umfeld multinationaler und multiethnischer Staaten könnte die Anwendung der Grundsätze der Zivilgesellschaft dazu beitragen, ethnische Spannungen und Konflikte zu mindern.

Kapitel III: Grundlegende politische Entwicklungen und neue Orientierungen

Das folgende Kapitel enthält eine Zusammenfassung der politischen Debatte über die gesellschaftliche Integration von Einwanderern und Minderheiten (3.1) und erkundet neue grundlegende Orientierungen, indem es solche Grundbegriffe wie Vielfalt und Zusammenhalt sowie Staatszugehörigkeit und Teilhabe (3.2) beschreibt und näher beleuchtet.

3.1 Gesellschaftliche Integration und Gemeinschaftsbeziehungen

Die Migrations- und Minderheitenpolitik wird - wie im vorangegangenen Kapitel kurz erklärt - im Kontext des sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Wandels konzipiert und umgesetzt. Veränderungen dieser Art ziehen hochkomplizierte Prozesse der gesellschaftlichen Auflösung und Wiedereingliederung nach sich und beeinflussen das Leben aller Personen, gleich welcher nationalen oder ethnischen Herkunft. Gebraucht werden neue politische und persönliche Haltungen, um die „wieder eingegliederte“ und geschlossene Gesellschaft zu schaffen, an der alle ihre Bewohner Anteil haben. In diesem Prozess spielen Einwanderer und Minderheiten eine wichtige Rolle, und vielleicht sind sie je nach den Umständen dafür besser oder weniger gut gerüstet als die Staatsangehörigen. Darüber hinaus könnte sich ihre Eingliederung in sich wandelnde Gesellschaften leichter anlassen als ihre Einbindung in Gesellschaften, die mehr oder weniger statisch sind.

Der Europarat und zahlreiche seiner Mitgliedsstaaten haben sich eine grundlegende Philosophie für die Integration von Einwanderern und die Förderung positiver Gemeinschaftsbeziehungen¹ zueigen gemacht. Erstens wird anerkannt, dass den Regierungen – indem sie legislative und andere grundsatzpolitische Maßnahmen in allen Bereichen der Gesellschaft verabschieden – eine vitale und aktive Rolle in diesem Prozess zukommt. Zweitens sind Integrations- und Gemeinschaftsbeziehungen nicht nur eine Angelegenheit für Einwanderer und Minderheiten sondern für die Gesellschaft als Ganzes. Gemeinschaftsbeziehungen erstrecken sich auf die gesamte Palette von Herausforderungen und Möglichkeiten, die sich aus der Wechselwirkung zwischen Staatsangehörigen und Neuankömmlingen sowie zwischen Mehrheits- und Minderheitengruppen ergeben. Integration bedeutet nicht nur ein Sich-Einfügen seitens der Einwanderer und Minderheiten, sondern es hat auch etwas mit Reaktion und Anpassung der Gesellschaft als Ganzes zu tun.

Migrations- und Einwanderungspolitik

In den ersten zehn Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg sahen sich mehrere Länder in ganz Europa mit einem starken Zustrom von Flüchtlingen und zurückkehrenden Staatsangehörigen konfrontiert. Schon kurze Zeit später, in den sechziger und siebziger Jahren, setzte in nord- und westeuropäischen Ländern die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern ein, und vielen von ihnen folgten etwa ab Ende der siebziger Jahre ihre Familien nach. In den achtziger und neunziger Jahren haben diese Länder außerdem viele Flüchtlinge und Asylbewerber aufgenommen, und seit Anfang der neunziger Jahre begannen sie auch, sich mit der Frage des zeitweiligen Schutzes von Flüchtlingen auseinanderzusetzen. Einige Länder gingen daran, Wanderarbeitnehmer (wieder) auf zeitlich begrenzter Basis anzuwerben. Diese Länder haben beträchtliche Erfahrungen bei der Konzipierung und Umsetzung der Einwanderungspolitik gesammelt. Im vorliegenden Bericht werden diese Länder als die älteren Einwanderungsländer bezeichnet.

¹ Vergleiche *Community and ethnic relations in Europe*. Final report of the Community Relations project of the Council of Europe (Europarat, 1991).

In anderen Teilen Europas verfügen manche Länder über weitaus weniger Erfahrung im Umgang mit Einwanderung. Südeuropäische Länder sowie Finnland und Irland waren über einen langen Zeitraum hinweg entsendende Länder und sind erst seit den achtziger Jahren zu Aufnahmestaaten geworden. Die südeuropäischen Länder sind Teil des Mittelmeerraums, in dem es eigene Traditionen mit dem Austausch von Menschen und Kulturen sowie mit der Migrationdynamik gibt. Für zahlreiche Migranten ist Südeuropa das Einfallstor nach Westeuropa.

In Ost- und Mitteleuropa war vor Ende der achtziger Jahre die internationale (und in manchen Fällen auch die interne) Mobilität eingeschränkt; nur einer geringen Zahl an Menschen war es gestattet, ins Ausland zu reisen oder sich innerhalb der Grenzen frei zu bewegen. In Osteuropa wurde den sowjetischen Staatsbürgern innerhalb der Sowjetrepubliken im Rahmen der sowjetischen Bevölkerungspolitik Freizügigkeit zugestanden. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, dem Ende der kommunistischen Herrschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa, und dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion erfreuen sich die Menschen in fast allen diesen Ländern einer größeren internationalen Freizügigkeit. Im vorliegenden Bericht werden diese Länder als die neueren Einwanderungsländer bezeichnet. Sie haben in unterschiedlichem Umfang damit begonnen, Gesetze zu verabschieden und sonstige grundsätzlichen Maßnahmen zur Regelung der Fragen von Migration und der Integration von Flüchtlingen und Einwanderern¹ zu treffen.

Heute stehen die Fragen der Migration auf der politischen Tagesordnung fast eines jeden europäischen Staates ganz oben, gleich ob es sich um ältere oder neuere Einwanderungsländer handelt. Gewöhnlich wird zwischen den auf eine Kontrolle oder Handhabung von Migrationsbewegungen abzielenden und den die Integration von Einwanderern und Flüchtlingen fördernden Maßnahmen klar unterschieden.

Die Regierungen der neueren Einwanderungsländer sehen deutlich, dass viele sogenannte „Transitmigranten“ und sonstige Migranten- oder Flüchtlingsgruppen in Wirklichkeit in ihren Ländern bleiben. Daher haben sie (in den letzten Jahren in unterschiedlichem Maße) damit begonnen, neben den Maßnahmen zur Regelung der Aufnahme von zurückkehrenden Staatsangehörigen, Einwanderern und Flüchtlingen politische Schritte und andere Maßnahmen zur Integration und für die Gemeinschaftsbeziehungen einzuleiten. Die Entwicklung von Integrationsmaßnahmen ist Bestandteil von Veränderungen im gesamten rechtlichen Rahmen der Länder, einschließlich verfassungsmäßiger Änderungen, oder profitiert davon. Bestimmungen, wonach die Diskriminierung auf der Grundlage von Rasse und Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion und Glauben geächtet wird, finden Eingang in das einzelstaatliche Recht zahlreicher dieser Länder. Spezifische Integrationsprogramme sind - wenn überhaupt - vorwiegend auf zurückkehrende Staatsangehörige, Abgeschobene oder Flüchtlinge zugeschnitten. Mehrere Länder überarbeiten ihr derzeitiges Nationalitäten- und Staatszugehörigkeitsrecht, und zwar nicht nur um auf die Einwanderungsproblematik zu reagieren, sondern auch um die Lage der nationalen Minderheiten und staatenlosen Bürger zu regeln. In einigen der neu entstandenen Staaten ist der Prozess der Erarbeitung einer unabhängigen Staatszugehörigkeitspolitik noch in vollem Gange und noch nicht abgeschlossen.

¹ Vgl. *Report of the Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons, other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighbouring States* (UNHCR, IOM, OSCE, 1996).

Mit einigen wenigen Ausnahmen haben sich die älteren Einwanderungsländer niemals als Einwanderungsländer gesehen, obwohl sie ja eigentlich de facto zu solchen geworden sind. Folglich hat es schon einige Zeit gedauert, ehe sich die Regierungen der Frage der Integration von Einwanderern in ihre Aufnahmegesellschaften zuwandten. In der Mehrzahl dieser Länder wurden Integrationsmaßnahmen verwirklicht und beträchtliche Erfahrungen dabei gewonnen, wie diese Maßnahmen in der Praxis greifen. In allen diesen Ländern kamen ähnliche Mechanismen zum Einsatz, einschließlich der Gewährung des Aufenthaltsrechts, Maßnahmen zur Erleichterung des gleichberechtigten Zugangs zu Beschäftigung, Wohnraum, Bildung und politischen Entscheidungsprozessen, Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsfragen sowie Anstrengungen zum Kampf gegen Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit¹.

In den älteren Einwanderungsländern basieren Integrationsmaßnahmen häufig auf unterschiedlichen politischen Philosophien und Traditionen, wobei Anpassungen in regelmäßigen Abständen vorgenommen werden, um der sich ändernden Situation in ihren Aufnahmegesellschaften gerecht zu werden. Trotz dieser Unterschiede ist in den meisten dieser Länder eine erhebliche staatliche Intervention zu beobachten, um langfristig ansässigen Ausländern und solchen mit einer offiziellen Aufenthaltsgenehmigung die gleichen Rechte zu gewähren. Der gleichberechtigte Zugang zu den Einrichtungen des Sozialsystems gilt als Lackmustest für die Integration im Ausland geborener Bevölkerungsteile. Eine solche Politik basiert auf dem Grundsatz, wonach vor dem Gesetz alle gleich sind. Ausländer sollten allmählich die sozialen, wirtschaftlichen und zivilen Rechte erwerben, jedoch bleiben gewisse Rechte den Bürgern oder Staatsangehörigen der Gesellschaft des Gastlandes ausschließlich vorbehalten.

Einige Staaten sind noch einen Schritt weitergegangen und sahen Staatszugehörigkeit und Einbürgerung als zentrale Anliegen für die Integration von Einwanderern und ihren Familien. Viele haben ihr Staatszugehörigkeits- und Nationalitätenrecht im Sinne einer Erleichterung der Einbürgerung angepasst. Nachdem die Einwanderer die Staatszugehörigkeit bzw. Nationalität des Gastlandes erworben hatten, wurden ihnen automatisch die Rechte und Pflichten zuerkannt, die mit einem solchen Status einhergehen.

Andere Länder gingen noch weiter – sie vertraten die Meinung, dass spezifische, auf die (sichtbaren) Minderheiten ausgerichtete Maßnahmen erforderlich waren, um den gleichberechtigten Zugang dieser Menschen zu den wichtigsten Einrichtungen der Gesellschaft zu gewährleisten. Derartige Maßnahmen verfolgten die Absicht, die Menschen dafür zu entschädigen, dass sie in der Regel aus einem benachteiligten Umfeld kommen (im Hinblick auf Sprachbeherrschung, Bildung und berufliche Fähigkeiten und Fertigkeiten) und/oder soziale und strukturelle Hindernisse überwinden müssen, die ihrer uneingeschränkten Teilhabe an der Gesellschaft in Form von Rassendiskriminierung oder Fremdenfeindlichkeit entgegenstehen.

Diese verschiedenen Ansätze sind eindeutig dazu angetan, sie in ‚spezifische‘ oder ‚allgemeine‘ Maßnahmen umzusetzen. Auf der Grundlage des Bestrebens, „das Spielfeld zu ebnen“, sind spezifische Maßnahmen auf Personen aus dem Kreis der Einwanderer bzw. ethnischen Gruppen ausgerichtet, um ihnen die erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie Instrumente an die Hand zu geben, mit denen ihre Einbindung in die Gesellschaft des Gastlandes erleichtert werden kann. Andererseits sind die allgemeinen Grundsätze auf die Gesellschaft als Ganzes ausgerichtet, und das bedeutet, dass solche auf die nationalen Bevölkerungen zugeschnittenen Maßnahmen auch auf die ansässigen Einwanderer und

¹ Migration Policy Group, *A review of the implementation of community relations policies* (Europarat, 1996).

Angehörigen von Minderheiten ausgedehnt werden. Darüber hinaus wird mit den allgemeinen Maßnahmen angestrebt, nicht die einzelne Person in den Mittelpunkt des Interesses zu stellen, sondern die Probleme einer Lösung zuzuführen, die die gesamte Gesellschaft betreffen (d.h. Wohnungsfragen, Gesundheitswesen usw.). Damit wird die Absicht verfolgt, allen sozial und wirtschaftlich Benachteiligten ungeachtet ihrer ethnischen oder nationalen Herkunft Unterstützung angedeihen zu lassen.

Die verschiedenen Tendenzen in den Integrationsstrategien können als Versuch der Politiker gewertet werden, das richtige Gleichgewicht zwischen allgemeinen und spezifischen Maßnahmen zu finden. Die mehr oder weniger konstante Neuformulierung dieser Mischung aus den verschiedensten Maßnahmen geht häufig einher mit größeren sozialen und politischen Unruhen. Somit könnte man die derzeitige Konzentration auf allgemeine Maßnahmen, allen voran städtische Erneuerungsprogramme, als Reaktion auf die zunehmende Popularität extremistischer und ausländerfeindlicher Propaganda und einschlägiger aufrührerischer Vorfälle in so vielen Städten verstehen.

Allgemeine Maßnahmen scheinen auch politisch akzeptabler zu sein. In Zeiten wirtschaftlicher Umstrukturierung und hoher Arbeitslosigkeit wird der zugewanderte Arbeitnehmer oft als jemand gesehen, der in Konkurrenz zum einheimischen Arbeitnehmer steht oder ihn verdrängt. In einem solchen Klima sehen es Politiker nicht gern, wenn die von ihnen getroffenen Entscheidungen so interpretiert werden, als käme es damit zu einer Bevorzugung von Einwanderern und Minderheiten gegenüber der nationalen Bevölkerung. Deshalb lässt sich feststellen, dass Länder, die man mit stärkeren ‚ethnisch-spezifischen‘ Ansätzen in Verbindung bringt, in den letzten Jahren generell ihre Schwerpunktsetzung mehr auf allgemeine Strategien ausgerichtet haben.

Diese Ausrichtung auf allgemeinere Maßnahmen in manchen Ländern hat jedoch unter den Einwanderern und Minderheitengruppen Anlass zu Besorgnis gegeben, da dies mit der Gefahr einhergeht, dass sie den Schutz und die Unterstützung, die ihnen beim Zugang zu den Einrichtungen der Gesellschaft zugestanden werden, zum Teil wieder verlieren könnten. Zumindest sollten spezifische Maßnahmen in Form von Antidiskriminierungs-Gesetzen den allgemeiner gefassten Integrationsansatz begleiten. Andere setzen dem entgegen, dass eine auf rassische und ethnische Herkunft zurückzuführende differenzierte Behandlung nur dazu diene, die ethnischen Unterschiede zu forcieren und ausländerfeindliche Stimmungen anzuheizen.

Für die Politiker bleibt also nach wie vor die Herausforderung, wie sich bei der Erarbeitung von Integrationsstrategien Interessen und Ziele sowie allgemeine und spezifische Maßnahmen besser miteinander abgleichen lassen. Eine Antwort darauf ist möglicherweise mit der Strategie gefunden worden, die in bestimmten politischen Kreisen als *mainstreaming* bezeichnet wird, d.h. als das Bestreben, die Situationen zu regeln, mit denen sich die Einwanderer- und Minderheitengruppen ganz allgemein konfrontiert sehen.

Grundsatzdebatten konzentrieren sich sehr oft auf die problematischen Aspekte der Integration und auf die Suche nach Mechanismen, die bestehenden Hindernisse auszuräumen. Jedoch entspringt daraus eine neue Debatte, die ein Schlaglicht auf den Beitrag der Einwanderer und Minderheiten zur Gesellschaft wirft und der Tatsache Rechnung trägt, dass es hier um Menschen unterschiedlicher Herkunft mit mehrfachen und verschiedenen Identitäten geht.

Minderheitenpolitik

Nach dem Ersten Weltkrieg, der mit dem Zerfall des Osmanischen und Habsburger Vielvölkerreichs endete, wandten die in Mitteleuropa entstehenden Gemeinwesen das Prinzip der nationalen Selbstbestimmung an und errichteten völkerrechtlich anerkannte neue Minderheitenregime. Die Staats- und Regierungschefs schlossen eine Reihe internationaler Verträge ab, die den Schutz der Minderheitenbevölkerungen in ihren neuen Staaten zum Inhalt hatten. In dem einen oder anderen Fall wurde auch ein Bevölkerungsaustausch vorgenommen.

Der Zweite Weltkrieg setzte den Minderheitenregimen in Mitteleuropa ein Ende. Sie wurden von der kommunistischen Ideologie der Einheit des Arbeiterstaates abgelöst. In diesem System gerieten Minderheiten gewaltig unter Druck, sich der vorherrschenden Kultur anzupassen.

Nach 1989 spielte die nationale und ethnische Identität dann erneut eine wichtige Rolle. Die nationale Identität und das Gefühl, einer ethnischen Gruppe oder Nation anzugehören, wurden in einigen Fällen zum auslösenden Moment für die Schaffung neuer Staaten oder die Wiedergewinnung der nationalen Unabhängigkeit.

Der Schutz von Minderheiten und die Anerkennung ihrer Rechte tauchten somit wieder auf der politischen Agenda auf. Der Schutz der Minderheitenrechte wurde zu einer der Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im Europarat. In ähnlicher Weise machte auch die Europäische Union die Aufnahme von Beziehungen zwischen der Union und den neuen unabhängigen Staaten vom Schutz der Minderheiten abhängig. Staaten, aus denen bestimmte Bürger oder einer ethnischen Gruppe angehörende Personengruppen in einem Nachbarstaat oder in mehreren Nachbarstaaten leben, haben sich gleichermaßen massiv dafür eingesetzt, dass internationale und einzelstaatliche Gesetze zum Schutz von Minderheiten verabschiedet werden.

In manchen Ländern sind die ansässigen Minderheitengemeinschaften die Nachfahren früherer Einwanderer in der zweiten oder dritten Generation. Einige der bereits etablierten Minderheiten sind sich nicht sicher, wie sie mit den neu angekommenen Flüchtlingen oder Einwanderern aus Ländern ihrer (einstigen) Herkunft umgehen sollen. In manchen Fällen werden die Neuankömmlinge in den Minderheitengemeinschaften mit offenen Armen empfangen, in anderen begegnet man ihnen mit Abneigung, ja sogar mit Ablehnung.

In der Sowjetunion stellte die Vielfalt der Nationalitäten und ethnischen Gruppen offiziell kein Problem dar. Nicht die nationale oder ethnische Zugehörigkeit sondern die soziale Stellung untermauerte die sowjetische Innen- und Außenpolitik. Dessen ungeachtet führte politischer Pragmatismus zur Anerkennung nationaler und ethnischer Unterschiede zwischen den und innerhalb der Unionsrepubliken, was die Schaffung eines Systems auf ethnischen Aspekten beruhender administrativer/politischer Einheiten zur Folge hatte (Unionsrepubliken, autonome Republiken, autonome Regionen und autonome Gebiete). Machtteilung und ein hochkompliziertes System der Verteilung ökonomischer Vorteile brachte schließlich im Großen und Ganzen die Koexistenz der fast 200 nationalen und ethnischen Gruppen zuwege.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion erlangten die ehemaligen Sowjetrepubliken die politische Unabhängigkeit und nahmen von da an ihre jeweiligen Staatsangehörigen, die außerhalb der neuen Grenzen lebten, im Lande auf. Die Russen bilden derzeit die größte Gruppe unter den Repatriierten, und in Russland selbst wird heftig darüber diskutiert, ob russische

Staatsangehörige ermuntert werden sollten, in den ehemaligen Sowjetrepubliken zu bleiben oder sie zu verlassen.

Die historisch gewachsenen Einstellungen zu multiethnischer, multireligiöser und mehrsprachiger Koexistenz und den einschlägigen Konflikten in Mittel- und Osteuropa sowie die dabei gewonnenen Erfahrungen beeinflussen die gegenwärtige öffentliche Wahrnehmung und das derzeitige Verständnis von kultureller, religiöser und ethnischer Vielfalt. Einige Länder betrachten sich selbst aufgrund der (in manchen Fällen großen Zahl an) anerkannten ethnischen, religiösen, sprachlichen oder kulturellen Minderheiten, die seit langer Zeit auf ihrem Hoheitsgebiet leben, als multikulturell. Andere Länder wiederum haben – obwohl sie multikulturell und multiethnisch waren – weder die kulturelle Vielfalt noch die ethnischen Minderheiten anerkannt.

Ein assimilationsorientierter Ansatz herrscht nach wie vor in der Mehrzahl dieser Länder vor, wodurch sich die Minderheiten (insbesondere Roma, Zigeuner und Traveller) und die Neankömmlinge veranlasst sehen, ihre Bereitschaft zur Akzeptanz der jeweiligen örtlichen Normen unter Beweis zu stellen. Mehrere Minderheiten widersetzten sich dieser Situation, und der von ihnen (sowie der von internationalen Organisationen) ausgeübte Druck führte dazu, dass rechtliche und andere Maßnahmen zum Schutz und/oder zur offiziellen Anerkennung getroffen wurden. Es gibt auch Fälle, in denen Minderheiten ihre Rechte nicht ausüben oder von Maßnahmen profitieren, die ihnen die Aufrechterhaltung ihrer eigenen Identität ermöglichen, bzw. in denen sie solche Rechte nur zögerlich in Anspruch nehmen.

In den neuen Verfassungen der meisten mitteleuropäischen Länder sind Bestimmungen enthalten, die die Anerkennung der Minderheiten garantieren, gleich ob es sich um religiöse, sprachliche, ethnische oder kulturelle Minderheiten handelt. In der Regel gilt das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz. Einige Staaten sind noch weiter gegangen, indem sie Sonderrechte garantieren, die den Minderheiten die Bewahrung ihrer Identität zugestehen. Dazu gehören das Recht auf Bildung der Kinder in ihrer Muttersprache (neben der obligatorischen Unterrichtserteilung in der offiziellen Sprache), das Recht des Gebrauchs der Minderheitensprache im Umgang mit der Regierung und den staatlichen Behörden, das Recht auf Erhalt und Abfassung von Mitteilungen in der Muttersprache, der Gebrauch von Vor- und Familiennamen in der Minderheitensprache, das Recht auf Bewahrung der Minderheitenkultur sowie die Ausübung ihrer Religion, das Koalitionsrecht usw.

Strukturen für einen Dialog unter den Minderheitengruppen sowie zwischen Minderheitengruppen und dem Staat sind in zahlreichen Ländern eingerichtet worden. In manchen Ländern haben Minderheiten Anspruch auf eine offizielle politische Vertretung und auf Selbstverwaltung. In Ungarn, Polen und Rumänien wird eine Parlamentsvertretung der Minderheiten verfassungsmäßig garantiert (Parteien von Minderheiten brauchen für die Erlangung eines Parlamentssitzes nicht so viele Stimmen wie andere Parteien).

In Litauen genießen die Minderheiten die gleichen Rechte wie alle anderen Staatsbürger. Minderheitenparteien stehen genauso viele Stimmen zu wie den anderen Parteien. Gleichheit vor dem Gesetz ist ein anerkannter Grundsatz in der Republik Litauen. Jeder Einzelne hat die gleichen Rechte, ungeachtet seiner Rasse, Hautfarbe, seiner ethnischen oder nationalen Herkunft.

Seit November 1998 hat die staatliche Verwaltung in der Slowakischen Republik eine Struktur ins Leben gerufen, die sich mit den Problemen der Minderheiten und ihrer direkten Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen beschäftigt. Es wurde ein stellvertretender

Ministerpräsident für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Regionalentwicklung ernannt. Die Regierung hat einen Rat der Regierung der Slowakischen Republik für nationale Minderheiten und ethnische Gruppen gebildet. Vertreter der Minderheiten sind mit einem entscheidenden Anteil in diesem Rat vertreten. Das Parlament hat einen Ausschuss für Menschenrechte und nationale Minderheiten berufen, in dessen Rahmen eine parlamentarische Kommission wirkt, die auch mit Problemen der Roma befasst ist. Seit Anfang der neunziger Jahre haben im Ergebnis der Parlamentswahlen die nationalen Minderheiten eine ständige Vertretung im Parlament.

In Slowenien ist in der Nationalversammlung eine Vertretung für wichtige und lang ansässige Minderheiten, wie die italienische und die ungarische Minderheitengruppe, gewährleistet. In Kroatien sind Mitglieder von Minderheitengruppen, die über acht Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen, im Parlament und in anderen staatlichen Gremien vertreten. Die Minderheiten, die sich aus weniger als acht Prozent zusammensetzen, haben das Recht, fünf Vertreter in die Repräsentantenkammer des Parlaments zu entsenden. In Lettland, Litauen und Rumänien sind die Minderheiten Teil einer nationalen Organisation, die bei Entscheidungsfindungen zu Fragen der Minderheiten konsultiert werden muss. In Kroatien und Ungarn wurden Selbstverwaltungsgremien auf nationaler und örtlicher Ebene gebildet. Sie haben Entscheidungsrecht, wenn es um Minderheitenangelegenheiten geht. In Estland und Lettland wurden ähnliche Gremien gebildet, die sich mit kulturellen Fragen befassen. Manchmal richten Minderheiten solche Gremien ohne offizielle Anerkennung selbst ein, so wie das in der Ukraine mit der autonomen Krimrepublik der Fall ist. Die garantierte Vertretung im nationalen Parlament wurde in der Ukraine aufgehoben¹.

In zahlreichen dieser Länder setzen allmählich Debatten darüber ein, die Geschichte auf den Prüfstand zu stellen, und neue Gesetze bieten die Möglichkeit, ein für das friedliche Nebeneinander ethnisch verschiedener Gruppen günstiges Klima zu schaffen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg zeigten sich die westeuropäischen Länder entschlossen, demokratische Gesellschaften aufzubauen. Es wurden europäische Konventionen abgeschlossen, in denen die zivilen und politischen sowie die sozialen und ökonomischen Rechte unter Schutz gestellt wurden. Diese Rechte stehen jedem Einzelnen ungeachtet seiner Rasse, Farbe und ethnischen oder nationalen Herkunft zu. Auch die Angehörigen von Minderheitengruppen konnten diese Rechte in Anspruch nehmen.

Jedoch waren diese Rechte nicht immer für die Minderheitengruppen geschützt oder von ihnen gleichberechtigt wahrgenommen worden. Dazu gehören religiöse Minderheiten (wie die in Nordirland, Griechenland und der Türkei), sprachliche Minderheiten (wie etwa in Belgien, Deutschland, Finnland und der Schweiz), Eingeborene (wie die Sami in Skandinavien) und die Roma-, Sinti- und Zigeuner- sowie die Travellers-Gemeinschaften in vielen westeuropäischen Staaten.

Neben den allgemeinen Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz haben westeuropäische Regierungen auch Vorkehrungen dafür getroffen, dass der Lage spezifischer Minderheitengruppen Rechnung getragen wird. Österreich etwa hat den „Volksgruppen“ (d.h. den Slowenen, Kroaten, Ungarn, Tschechen, Slowaken sowie den Roma und Sinti) einen Sonderstatus eingeräumt. In Deutschland sind drei nationale Minderheitengruppen offiziell anerkannt (die Sorben, die Dänen sowie die Sinti und Roma). In Finnland sieht das Gesetz einen Sonderstatus für die schwedischsprachige Bevölkerung

¹ Übersicht über Formen der Teilnahme nationaler Minderheiten an Entscheidungsprozessen in 17 Ländern (Europarat/Europäische Kommission, 1998).

sowie die Sami- und Roma-Minderheit vor. In Schweden und Norwegen sind die Sami und andere Gruppen als Minderheiten anerkannt. In Nordirland gelten besondere gesetzliche Regelungen im Zusammenhang mit der religiösen Diskriminierung. Außerdem genießen in manchen Ländern ganze Regionen ein besonderes Maß an Autonomie, was auf die besondere Geschichte und andere Eigenheiten der betreffenden Bevölkerung zurückzuführen ist. Derartige Fälle findet man in Finnland, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich vor. Föderale Regierungsformen garantieren „Minderheiten“ auch das Recht auf Selbstverwaltung, so wie man das beispielsweise in Belgien, Spanien und der Schweiz vorfindet. Diese Art der territorialen Regelungen sind möglich, weil diese „Minderheiten“ auf bestimmte Regionen konzentriert sind.

Wie man im Falle Mittel- und Osteuropas erkennt, ist die Frage der Minderheiten wieder auf die politische Agenda gesetzt worden. Zurückzuführen ist das teilweise auf die wachsende Bedeutung von Regionalregierungen und zum Teil auch auf die neu gewonnene Entschlossenheit, die regionalen bzw. ethnischen Identitäten zu bewahren.

3.2 Neue grundlegende Orientierungen

Auch wenn solche Begriffe wie *Vielfalt*, *Zusammenhalt*, *Staatszugehörigkeit* und *Teilhabe* nicht ganz neu sind, werden sie doch in zunehmendem Maße gebraucht und erlangen in der politischen Debatte auf der nationalen wie der internationalen Ebene neue Bedeutungsinhalte.

Vielfalt und Zusammenhalt

Vielfalt ist ein Begriff, der sich zunehmender Beliebtheit in Europa erfreut – sowohl im anschaulichen als auch im normativen Sinne. Gleichheit ist der Eckpfeiler für Integrationspolitik und Minderheitenschutz (alle Menschen sind gleich und genießen die gleichen Rechte). Der Begriff der Vielfalt ist bei den Debatten um die Integration eingeführt worden. Er dient als Mittel, um auf aktuelle demographische Realitäten besser einzugehen, und zugleich als Prozess, der den zunehmend pluralen Gesellschaften größeren Nutzen bringen kann (alle Menschen sind verschieden und haben das Recht, verschieden zu sein).

In den achtziger Jahren wurde der Begriff vorwiegend im Zusammenhang mit Diskussionen in manchen Ländern gebraucht, in denen es um Multikulturalismus und multikulturelle Gesellschaften ging. Multikulturalismus wurde als ein anschaulicher Begriff (Gesellschaften sind multikulturell) oder als normatives Konzept (die Gesellschaften sollten zu multikulturellen Gesellschaften werden) gebraucht. Fast immer war er von der Präsenz von Menschengruppen mit unterschiedlicher ethnischer oder rassischer Herkunft (nationale Minderheiten, Einwanderer, Roma und Zigeuner), jedoch nicht von der ‚traditionellen‘ kulturellen Vielfalt, wie etwa zwischen Regionen, städtischen und ländlichen Gebieten, Berufskategorien, Religionen usw. begleitet.

Wer Multikulturalismus fördert, verlangt gleiche Behandlung und gleiche Akzeptanz der kulturellen Unterschiede von Einwanderern, nationalen Minderheiten sowie Roma- und Zigeunerbevölkerung. Zu den Gegnern des Multikulturalismus zählen diejenigen, die sich das Argument zueigen gemacht haben, eine offizielle Anerkennung und Förderung des Multikulturalismus untergrabe die staatliche Einheit und könne zu einer Aufsplitterung der Gesellschaft führen. Andere Gegner gehen so weit, dass sie im Zusammenhang mit der Verteidigung der ‚Nationalkultur und des nationalen Erbes‘ diesen Gruppen die Gleichberechtigung und Akzeptanz absprechen.

In jüngerer Zeit dient der Begriff Vielfalt dazu, auf die breite Palette der für die Gesellschaften typischen Werte, Arten der Lebensführung, Kulturen, Religionen und Sprachen einzugehen. Erstens bezieht sich der Begriff auf die Vielfalt von Kultur im Allgemeinen und ist nicht ausschließlich als das Nebenprodukt von Migrationsbewegungen und sesshaft gewordener Minderheitengemeinschaften zu verstehen. Wird zweitens der Begriff in Verbindung mit Einwanderern und Minderheiten angewandt, so unterstreicht er den Wert und nicht die Probleme, die mit dem Anders-Sein einhergehen. Drittens erkennt Vielfalt die gleichzeitig ablaufenden Prozesse der kulturellen Homogenisierung (eine globale Kultur) und Diversifizierung (nationale und örtliche Kulturen) an. Viertens betont er die Tatsache, dass die Menschen üblicherweise (und in fortschreitendem Maße) mehrfache Identitäten, mehrfache Mitgliedschaften in Gruppen und mehrfache kulturelle Zugehörigkeiten besitzen. Fünftens geht es bei Vielfalt vielmehr um freiwillige als um normative Zugehörigkeiten. Sechstens befasst sich Vielfalt in schöpferischer Weise mit der Dichotomie universeller und besonderer Werte und Kultur. Und letztlich untermauern die gemeinsamen Werte der Zivilgesellschaft das Konzept von der Vielfalt der Gesellschaften.

Der Begriff *Zusammenhalt* wird zumeist im Zusammenhang mit Grundsatzdebatten über Beschäftigung und Armut verwendet. Man greift zu Maßnahmen, um Prozesse des (teilweisen) gesellschaftlichen Auseinanderfalls und der sozialen Ausgrenzung sowie der Marginalisierung bestimmter Gruppen umzukehren bzw. zu korrigieren. Solche Maßnahmen umfassen die Förderung und Bewahrung des Besitzes grundlegender sozialer Rechte, das Angebot eines gewissen Umfangs an sozialem Schutz, Zugang zu Wohnraum für alle, Befriedigung spezifischer Bedürfnisse bestimmter Risikogruppen, Öffnung des Arbeitsmarktes durch Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen sowie institutionelle Koordinierung¹. Maßnahmen des sozialen Zusammenhalts sind darauf ausgerichtet, den Prozessen des Zerfalls der Gesellschaft entgegenzuwirken.

Der Fähigkeit der Staaten und Gesellschaften, mit Vielfalt umzugehen, sind Grenzen gesetzt. Mit den entsprechenden Grundsatzmaßnahmen muss daher ein wirksames Gleichgewicht zwischen der Förderung von Vielfalt und der Aufrechterhaltung des Zusammenhalts hergestellt werden. Die Akzeptanz von Vielfalt und die Wechselwirkung zwischen den Kulturen befördern die harmonischen Beziehungen zwischen den Menschen. Anders ausgedrückt kann Zusammenhalt dann gefördert werden, wenn man den Werten der Vielfalt Rechnung trägt.

Staatszugehörigkeit und Teilhabe

In den meisten westeuropäischen Ländern wird zwischen Nationalität und Staatszugehörigkeit nicht unterschieden, häufig werden die Begriffe miteinander austauschbar verwendet. Wer die Nationalität bzw. Staatszugehörigkeit eines Staates besitzt, gilt als ein mit allen Rechten ausgestatteter Bürger des betreffenden Staates. Nationalität bzw. Staatszugehörigkeit können auf der Grundlage einer kurzen oder längeren Aufenthaltsdauer erworben werden.

Die Situation in vielen mittel- und osteuropäischen Ländern war und ist anders. Personen können sich dort als einer Nation oder ethnischen Gruppe (keines von beiden muss unbedingt einem Staat entsprechen) zugehörig betrachten, haben aber die Staatsangehörigkeit des Staates, in dem ihr Wohnsitz liegt. Die Staatszugehörigkeit ist im wesentlichen ein Vertrag zwischen dem Staat und seinen einzelnen Bürgern. Nationalität wird in dem Sinne verstanden,

¹ European Committee for Social Cohesion: Preliminary Proposals for a Strategy for Social Cohesion (CDCS 98) 8 – Anhang VI.

dass man einer Nation angehört. Daher ist es einfacher, die Staatszugehörigkeit eines Staates zu erlangen, als Angehöriger einer Nation zu werden.

Nationalität bzw. Staatszugehörigkeit berechtigt im juristischen Sinne den betreffenden Angehörigen, die umfassenden Bürgerrechte in Anspruch zu nehmen und garantiert de jure die Teilhabe am politischen und zivilen, sozialen, wirtschaftlichen sowie kulturellen Leben des betreffenden Landes. Wer die Nationalität bzw. Staatszugehörigkeit eines Staates nicht besitzt, ist von einer Reihe dieser Rechte ausgeschlossen (in der Regel handelt es sich dabei um bestimmte zivile und politische Rechte sowie das Recht auf Ausübung bestimmter Berufe).

Im Europäischen Übereinkommen über Nationalität wird ein Begriff gebraucht – *Nationalität* –, der im Dokument selbst als rechtliches Bindeglied zwischen einer Person und einem Staat, ungeachtet der ethnischen Herkunft der Person (Artikel 2), definiert wird. Folglich könnte Staatszugehörigkeit dazu gebraucht werden, eine andere Art der Beziehung zwischen dem Einzelnen bzw. Gruppen und politischen Gebilden zu definieren. Laut dieser Definition könnte sich die Staatszugehörigkeit (*citizenship*) auf die Teilnahme aller mit offiziellem Wohnsitz in einem Staat ausgestatteten Personen an der Zivilgesellschaft beziehen, ungeachtet ihrer Nationalität (*nationality*) oder der nationalen und ethnischen Herkunft dieser Personen. Als solchen würden Nichtangehörigen des Staates (*non-nationals*) allmählich die Rechte zugestanden werden, die derzeit und ausschließlich den Angehörigen des Staates (*nationals*) vorbehalten sind.

Der Begriff Staatszugehörigkeit bezieht sich nicht ausschließlich auf Personen. Er wird immer mehr auch von Regierungen (globale Staatszugehörigkeit der Staaten) oder Unternehmen (Staatszugehörigkeit einer juristischen Person) gebraucht. Ebenso wenig ist Staatszugehörigkeit ausschließlich an einen Staat gebunden (transnationale Staatszugehörigkeit). Ein Beispiel dafür ist die von der Europäischen Union vorgenommene Einführung der europäischen Staatszugehörigkeit für die Staatsbürger ihrer Mitgliedsländer. Das ersetzt zwar nicht die Nationalität eines Mitgliedsstaates, garantiert aber dem Inhaber einige zusätzliche Rechte. Schließlich verstehen sich bisweilen die Menschen – freilich im nichtjuristischen Sinne – selbst als örtliche, nationale bzw. globale Bürger (plurale Staatszugehörigkeit).

Die Teilhabe an der Zivilgesellschaft zieht nicht nur Rechte sondern auch Verpflichtungen nach sich. Die Bürger sollten die Gesetze des Landes achten und sich an die grundlegenden Werte der Gesellschaft halten, genauso wie sie sich auch an Wahlen oder sonstigen Prozessen der Entscheidungsfindung beteiligen sollten.

Kurzum, es entsteht ein neues Verständnis von Staatszugehörigkeit, das mehrfache und unterschiedliche Arten von Zugehörigkeiten zulässt. Staatszugehörigkeit bedeutet Mitgliedschaft in der Zivilgesellschaft, was mit bestimmten Rechten und Pflichten einhergeht. Sie kann daher ein Zugehörigkeitsgefühl zu mehr als nur einem politischen Gebilde (von örtlich bis global) darstellen. Dieses Verständnis von Staatszugehörigkeit gewinnt mehr und mehr an Zuspruch in Europa.

Kapitel IV: Strategische Ziele und umfassende Ansätze

Wie im ersten Kapitel dargelegt, stellt die wirtschaftliche, politische und kulturelle Globalisierung die Regierungen und Gesellschaften als Ganzes vor neue Herausforderungen. Letztere wurden im Hinblick auf Solidarität, Formen guten Regierens und Mehrfachzugehörigkeit bereits beschrieben. Die Solidarität innerhalb der Gesellschaften bezieht Gruppen von Einwanderern und Minderheiten ein. Solidarität zwischen Ländern bedeutet, dass man die grundlegenden Ursachen der Zwangsmigration aus dem Weg räumt und den Minderheiten (internationalen) Schutz gewährt. Formen guten Regierens sind damit verbunden, dass es Einwanderern und Minderheiten möglich gemacht wird, ihre spezifischen Probleme zu bewältigen, und dass man ihre Beiträge zu schätzen weiß, mit denen sie auf die Gesamtherausforderungen der Gesellschaft eingehen. Die Zugehörigkeit zu einer Einwanderer- oder Minderheitengruppe stellt einen weiteren Aspekt der Mehrfachzugehörigkeit solcher Personen dar. Im zweiten Kapitel wurden die Begriffe Vielfalt, Zusammenhalt, Staatszugehörigkeit und Teilhabe beschrieben. Auch wenn diese Begriffe nicht vollständig neu sind, erlangen sie doch in grundsatzpolitischen Diskussionen auf nationaler wie auf internationaler Ebene neue Bedeutungsinhalte.

Die strategischen Ziele der Mitgliedsstaaten des Europarats können nunmehr im Zusammenhang mit der Förderung von Zusammenhalt durch die Wertschätzung von Vielfalt beschrieben werden. Dazu gehört folgendes:

- Verwirklichung der internationalen Menschenrechtsnormen
- Entwicklung grundlegender wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Maßnahmen, die allesamt inklusiv sind
- Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Bürger, ungeachtet ihrer sozialen, nationalen oder ethnischen Herkunft
- Beseitigung rechtlicher und sonstiger Hindernisse für die uneingeschränkte Mitwirkung von Einwanderern und Minderheiten in allen Bereichen der Gesellschaft
- Kampf gegen alle Formen von Diskriminierung, gleich aus welchem Grund, wie etwa Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische oder sonstige Meinungen, nationale oder soziale Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Eigentum, Geburts- oder sonstiger Status
- Ausrichtung der (örtlichen) Bevölkerung auf mehr Offenheit und Toleranz gegenüber Einwanderern und Minderheiten
- Hohe Wertschätzung für die Vielfalt der Bevölkerung hinsichtlich ihrer persönlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten, des kulturellen Hintergrunds, der Sprachbeherrschung sowie ethnischer und nationaler Herkunft
- Erarbeitung und Umsetzung von Methoden für interkulturellen Austausch und Zusammenarbeit
- Reaktion auf die Bedürfnisse einer von Vielfalt geprägten Bevölkerung in Bezug auf Bildung, Gesundheitswesen und Wohnraumfragen sowie sonstige Dienste
- Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls und Engagements für den Staat, wodurch die mehrfachen und unterschiedlichen Zugehörigkeiten der Menschen überbrückt werden.

Zu den grundlegenden politischen Maßnahmen für die Durchsetzung dieser Ziele gehören unter anderem das *mainstreaming* (die Abgleichung grundsatzpolitischer Entscheidungen für Einwanderer und Minderheiten mit der Gesellschaft als Ganzes), das Migrationsmanagement und der Einschluss von Einwanderungs- und Minderheitenfragen in die internationalen Beziehungen. Solche Maßnahmen machen die Anerkennung einer breiten Vielfalt und die

Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen, wie beispielsweise Frauen und Jugendliche, unter den Einwanderungs- und Minderheitenbevölkerung erforderlich.

Maßnahmen im Einwanderungs- und Minderheitensektor profitieren auch sehr stark von den Koordinierungsaktivitäten in den Ministerien, von der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren aus dem staatlichen und dem nichtstaatlichen Bereich sowie der Zusammenarbeit und Konsultationstätigkeit auf internationaler Ebene.

Mainstreaming

Mainstreaming kann als Berücksichtigung der mit besonderen Gruppen verbundenen Probleme in allen Bereichen staatlicher Grundsatzentscheidungen charakterisiert werden. Dies schließt sich nahtlos an die Verlagerung von spezifischen hin zu allgemeinen grundsätzlichen Maßnahmen an – ein in vielen europäischen Staaten zu beobachtendes Phänomen. Es betrifft nicht nur Einwanderer und Minderheiten sondern auch solche Probleme wie etwa Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau und Behinderung. *Mainstreaming* sollte sich auf gut durchdachte politische Ziele, den Ausbau von Befähigungen, regelmäßige Prüfung der Umsetzung aller Maßnahmen, auf eine starke politische Unterstützung sowie auf die Zielvorstellungen der betreffenden Personen gründen.

In einer auf Vielfalt beruhenden Gesellschaft können die Regierungen den Zusammenhalt fördern, indem sie danach streben, den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu dienen. Die Regierungen müssen die verschiedenen Bedürfnisse der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ermitteln und ihre Dienste so auf diese Gruppen zuschneiden, dass diesen Bedürfnissen Rechnung getragen wird. Es können Ziele vorgegeben werden, die klare Richtlinien darüber enthalten, welche Art von Diensten für welche Bevölkerungsgruppen geleistet werden muss. Eine von Vielfalt charakterisierte Bevölkerung verfügt natürlich auch über vielfältige Möglichkeiten. Die Regierungen können solche Bedingungen schaffen, dass diese große Vielfalt an Talenten, an Geschäfts- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Vielfalt an Kunst, Unterhaltung, Musik, Tanz und Sport zum sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Wohlergehen beiträgt.

Den verschiedenen Ministerien müssen, wenn sie ihre Maßnahmen planen und verwirklichen wollen, die erforderlichen Human- und sonstigen Ressourcen für die Lösung von Einwanderer- und Minderheitenfragen bereitgestellt werden. Die Ministerien haben dann die Möglichkeit, sich effektiv mit Einwanderer- und Minderheitenfragen zu beschäftigen. Dazu bilden sie unter anderem Einsatzgruppen, erarbeiten Sachstandsdokumente, stellen Mitarbeiter aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen ein und arbeiten mit Nichtregierungsorganisationen zusammen. Mit Hilfe regelmäßiger Prüfungen der grundsätzlichen Maßnahmen bewerten die Regierungen die Wirksamkeit der von ihnen eingeleiteten Schritte und nehmen die erforderlichen Anpassungen vor. Solche Überprüfungen schließen auch eine Verifizierung der Mitwirkung aller einschlägigen Ministerien am *mainstreaming*-Prozess ein. Bei den in Frage kommenden Ministerien handelt es sich um die Ressorts für Inneres, Justiz, Arbeit, Bildung, Kultur und soziale Angelegenheiten, aber auch die Ministerien für Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie sowie für Auswärtige Angelegenheiten bleiben davon nicht unberührt.

Die politische Unterstützung für Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt und des *mainstreaming* der Einwanderer- und Minderheitenpolitik leistet einen erheblichen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung dieser Politik. Eine derartige Unterstützung macht sich erforderlich, damit die Einwanderer- und Minderheitenprobleme nicht von der Tagesordnung

verschwinden und in angemessener Weise auf die artikulierten Bedürfnisse und Forderungen dieser Gemeinschaften eingegangen werden kann. Das Vertrauen dieser Gemeinschaften in die Regierung wird noch weiter gestärkt, wenn sich in der Zusammensetzung der staatlichen Bediensteten die Vielfalt der Bevölkerungsgruppen getreu widerspiegelt.

Migrationsmanagement

Von den Regierungen wurden zahlreiche Maßnahmen eingeleitet, um die Migrationsbewegungen zu regeln und zu steuern. Außerdem hebt eine umfassende Migrationspolitik darauf ab, die Interessen des Staates zu sichern und die Rechte der betroffenen Menschen¹ zu schützen. Zwischen Einwanderung und Eingliederung besteht eine komplexe Wechselwirkung. Ungeordnete und plötzliche Migrationbewegungen von Menschen, ungesetzliche Einwanderung und Menschenschmuggel stellen die Regierungen vor ernste Probleme hinsichtlich ihrer Aufnahme und Integration. Schrumpfende Haushaltsmittel und eine weniger großzügige Öffentlichkeit erschweren es den Regierungen, die Aufnahme von größeren Einwandererzahlen sowie ihren gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Dienstleistungen des Sozialstaats zu rechtfertigen. Folglich stehen Integrationsmaßnahmen häufig in einem engen Zusammenhang mit begrenzter Einwanderung.

Einwanderungskontrolle und ihre Umsetzung können sich jedoch auch negativ auf die gesellschaftliche Integration der Einwanderer auswirken. Die für Sprache zuständigen Behörden, die man zur Verteidigung restriktiver Schritte (wie etwa „man muss den Zuwandererströmen entgegenwirken“) oft zitiert, erwecken womöglich den Eindruck, dass internationale Migration ein Übel darstellt und dass Einwanderer ganz und gar nicht willkommen sind. Das befördert unter den rechtmäßig ansässigen Einwanderern das Gefühl der Zugehörigkeit zur gastgebenden Gesellschaft nicht. Familien und Einwanderernetze spielen im Prozess der gesellschaftlichen Einbindung der Einwanderer eine wichtige Rolle, und extrem restriktive Regelungen bei der Familienzusammenführung können sich negativ auf die Integration auswirken. Die bestehenden Visumvorschriften behindern Familienbesuche und die gelegentliche Rückkehr von Einwanderern in ihr Ursprungsland. In einigen Ländern oder Ländergruppen ist die Reise- und Niederlassungsfreiheit im Inland beträchtlich eingeschränkt. Solche Maßnahmen wirken sich gleichermaßen negativ auf die Integration aus. Und schließlich hat auch die Art und Weise, wie die Einwanderungskontrolle ausgeübt wird, bestimmte Auswirkungen auf die Integration. Oftmals geschieht es, dass Grenzkontrollen nicht mit der erforderlichen Korrektheit und der entsprechenden Achtung vor der Würde des Einzelnen vorgenommen werden. Stichprobenartige Personenkontrollen an öffentlichen Plätzen sind häufig ausschließlich auf Personen mit anderer Hautfarbe oder auf Personen, die den Eindruck von Ausländern erwecken, konzentriert. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass alle Einwanderer und Minderheiten nicht zu dem Land gehören, wo sie sich seit Generationen niedergelassen haben oder leben.

Geregelte Einwanderung zu Zwecken der (selbständigen) Beschäftigung und Familienzusammenführung bietet eine solide Grundlage für die Integration von Einwanderern. In eindeutigen Einwanderungsvorschriften ist festgelegt, wer und auf der Grundlage welcher Kriterien für eine Einwanderung in Frage kommt. Das ist sowohl für die Einwanderergemeinschaft als auch für die mit Integrationsfragen befassten Behörden von Bedeutung. Eine rasche, korrekte und rücksichtsvolle Bearbeitung von Einwanderungsanträgen reduziert die oft sehr langen Wartezeiten, hält Willkür in Grenzen und fördert das Vertrauen der Einwanderer und der Öffentlichkeit in die Behörden. Ferner können eindeutige Einwanderungsvorschriften und deren korrekte Umsetzung die politische und öffentliche Unterstützung für die Politik der Regierung im Hinblick auf Einwanderungs- und Integrationsmaßnahmen verstärken.

¹ Zu Fragen einer Migrationsmanagement-Strategie vgl. den Bericht der Reflection Group on Managing Migration in the Wider Europe: *Towards a migration management strategy*, (Europarat, 2000)

Internationale Beziehungen

In internationalen Verträgen sind die Rechte und Pflichten von Einwanderern und Minderheiten sowie der Staaten, die sich mit Migrations- und Minderheitenfragen auseinandersetzen haben, festgelegt. Diese Verträge sind Bestandteil internationaler Vereinbarungen im Bereich der Menschenrechte, die - in einem bestimmten Umfang - auch für die Abwicklung der internationalen Beziehungen ausschlaggebend sind. In bilateralen zwischenstaatlichen Verträgen ist in Einzelheiten festgehalten, wie diese Staaten beabsichtigen, die Einwanderung zu regeln und die Minderheiten zu schützen. Die Achtung der Menschenrechte und der Kampf gegen Rassendiskriminierung verstärken das Ansehen eines Landes in der Welt und fördern stabile und friedliche Beziehungen zwischen den Staaten. Multilaterale und bilaterale Verträge können die Beziehungen zwischen den Staaten verbessern und auch einen positiven Einfluss auf andere Bereiche ihrer Zusammenarbeit nehmen.

Staaten mit einer breiten Bevölkerungsvielfalt können sich den Herausforderungen der Globalisierung aus vielerlei Gründen besser stellen. Länder mit einer auf Vielfalt beruhenden Bevölkerung sind mit unterschiedlichen Kulturen, Sprachen und Bräuchen vertraut und haben Sachverstand und Gefühl dafür entwickelt, wie man in einem multikulturellen Umfeld handelt. Durch persönliche Beziehungen haben Einwanderer Zugang zu politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Netzen in ihren Ursprungsländern. Das erleichtert die Öffnung neuer Märkte, die Einführung neuer Produkte, den Austausch von Kunst und Literatur und den Erwerb neuer Fähigkeiten und Fertigkeiten.

Einwanderer und Minderheiten können auch bei der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Herkunftsländer bzw. dort, wo Minderheiten ein und derselben ethnischen Herkunft leben, eine wichtige Rolle spielen. Die erste Einwanderergeneration transferiert in der Regel beträchtliche Summen an ihre Familien im Herkunftsland. Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds belief sich 1989 dieser offizielle Geldtransfer auf 65 Milliarden Dollar. Allein schon diese Zahl belegt die Bedeutung der finanziellen Transfers durch Einwanderer, aber das ist bei weitem nicht die Gesamtsumme, da Einwanderer für den Kapitaltransfer zumeist inoffizielle Kanäle bevorzugen. Überweisungen werden häufig zu privaten Zwecken vorgenommen, jedoch wird dieses Geld auch in solche Bereiche wie Bildung, Landwirtschaft und die Gründung von Kleinunternehmen investiert. Zurückkehrende Migranten können mit den von ihnen erworbenen Fähigkeiten auch einen Beitrag zur Entwicklung ihres Herkunftslandes leisten. Je mehr wie sich die Einwanderer und ihre nachfolgenden Generationen niederlassen, um so spürbarer verändern sich ihre Beziehungen zu ihrem Herkunftsland. Die Überweisungen gehen in der Regel zurück und werden schließlich ganz eingestellt, und auch die Rückkehrmigration läuft aus. Dennoch können Einwanderer und Angehörige von Minderheiten auch weiterhin an der Entwicklung ihrer Herkunftsländer oder der Länder, in denen Minderheiten der gleichen ethnischen Herkunft leben, Anteil nehmen. Das betrifft vor allem private Investoren, Manager und Mitarbeiter internationaler Unternehmen sowie Mitarbeiter von staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen.

Kapitel V: Europäische Zusammenarbeit und Rechtsdokumente

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Bedeutung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Rahmen des Europarats und der Europäischen Union (5.1) und analysiert die einschlägigen vom Europarat verabschiedeten Rechtsdokumente (5.2)¹.

5.1 Europäische Zusammenarbeit

Politischer Idealismus und Pragmatismus liegen einer seit langem währenden Tradition der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu Fragen von Migration und Minderheitenschutz in Europa zugrunde. Diese Zusammenarbeit fördert die Ziele der europäischen Integration und das Engagement für Menschenrechte und Demokratie auf dem ganzen Kontinent. Einer der praktischen Gründe für die Zusammenarbeit ist die Anerkennung der Tatsache, dass viele aus der internationalen Migrationsbewegung und dem Schutz der Minderheiten erwachsende Fragen gemeinsamer Antworten bedürfen. Regierungen genauso wie Nichtregierungs-Organisationen sind sich der Tatsache bewusst, dass die internationale Zusammenarbeit für die weitere Entwicklung einzelstaatlicher Grundsatzmaßnahmen auf dem Gebiet von Zusammenhalt und Vielfalt von Vorteil sein kann. Erstens ermöglicht die internationale Zusammenarbeit den systemischen Austausch von Informationen über Grundsatzentwicklungen in den Ländern, die Maßnahmen zum Problemkreis Zusammenhalt und Vielfalt erarbeiten und verwirklichen. Zweitens wird damit eine Plattform für den Austausch von erfolgreichen und weniger erfolgreichen Maßnahmen geschaffen und die Ausarbeitung gemeinsamer Initiativen und neuer Ansätze für Vielfalt gefördert. Drittens werden so die Regierungen unterstützt, damit sie Einwanderungs- und Minderheitenfragen auf der nationalen wie der internationalen Agenda belassen und diese mit weitergehenden politischen Fragen verknüpfen. Die Auswirkungen der globalen Veränderungen haben die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit unterstrichen.

Es bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den neueren und den älteren Einwanderungsländern mit Blick auf die Erarbeitung von Grundsatzentscheidungen und deren Umsetzung in den Bereichen Integration und Gemeinschaftsbeziehungen sowie bei den dafür gewählten Ansätzen. Daher wäre es sowohl für die neueren wie auch die älteren Einwanderungsländer von Nutzen, einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zu Grundsatzfragen unter den Ländern zu führen, die sich in einer ähnlichen Phase der Entwicklung und Verwirklichung solcher Maßnahmen befinden. Auch hinsichtlich der Lage, in der sich die neueren und die älteren Einwanderungsländer befinden, sind Ähnlichkeiten festzustellen, was eine europäische Zusammenarbeit zwischen neueren und älteren Einwanderungsländern rechtfertigt. Ebenso kann auch der Austausch zwischen Ländern mit längerer und kürzerer Erfahrung im Umgang mit Minderheitenfragen für die beteiligten Seiten von Vorteil sein.

Mit der Verabschiedung und Überwachung der Verwirklichung von Rechtsdokumenten gibt der Europarat internationale Menschenrechtsnormen vor. Der Rat ist eine Plattform für die Erarbeitung von Grundsatzmaßnahmen, den diesbezüglichen Austausch und für Unterstützung. Er fördert die Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und örtlichen Regierungen und Verwaltungen sowie die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen örtlichen und regionalen Behörden. Schließlich ermöglicht der Rat den Dialog zwischen den Akteuren aus dem staatlichen und dem nichtstaatlichen Sektor.

¹ In Kapitel VII werden mit Ausnahme der normgebenden Tätigkeit des Europarats seine Aktivitäten herausgearbeitet.

Alle fünfzehn Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten der Europäischen Union sind zugleich auch Mitglieder des Europarats. Dennoch unterscheiden sich die beiden europäischen Organisationen voneinander in vielerlei Hinsicht. Dies ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Union eine Plattform sowohl für die supranationale als auch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit darstellt. Ihre Mitglieder haben den Institutionen der Europäischen Union beträchtliche Vollmachten für die Inkraftsetzung von Gesetzen in vielen grundsatzpolitischen Bereichen übertragen, einschließlich der Freizügigkeit und – nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags – auch der Einwanderung, des Asyls und des Kampfes gegen Rassismus.

Der freie Personenverkehr ist eine der vier Freiheiten, die es neben dem freien Dienstleistungsverkehr, dem freien Kapitalverkehr und dem freien Warenverkehr zu gewährleisten gilt. Diese Freiheiten gehören zur Palette der Instrumente, die zur Durchsetzung der Ziele der Europäischen Union gebraucht werden. Diese Ziele sind nicht nur in wirtschaftlicher sondern auch in sozialer Hinsicht klar definiert und gelten für EU-Bürger und – zwangsläufig – auch für Staatsangehörige von Drittländern. Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes sowie der Wirtschafts- und Währungsunion gehen Hand in Hand mit sozialem Schutz, sozialem Zusammenhalt und dem Anstieg des Lebensstandards und der Lebensqualität.

Nach dem Gemeinschaftsrecht unterscheidet sich die Bedeutung des freien Personenverkehrs beträchtlich von der in den Menschenrechtskonventionen festgeschriebenen Bedeutung. Letztere beziehen sich auf das Recht des Einzelnen, sich innerhalb des eigenen Landes frei zu bewegen und das eigene Land zu verlassen bzw. wieder dorthin zurückzukehren. Für die Europäische Union ist der freie Personenverkehr das Instrument zur Regelung von Einwanderung und Integration von vor allem EU-Bürgern, die sich von einem Mitgliedsland in ein anderes begeben. Die Freizügigkeit von Arbeitnehmern, selbständig Beschäftigten und Anbietern/Empfängern von Dienstleistungen ist innerhalb der Union weitestgehend gewährleistet. Gesetzgeberische Maßnahmen wurden in den Bereichen des Zugangs zum Arbeitsmarkt, der Aufenthaltsrechte sowie der Gründung und Zusammenführung von Familien verabschiedet. Staatsbürgern von Mitgliedsstaaten wird das Recht zugestanden, sich Beschäftigung in einem anderen Mitgliedsland als nur dem eigenen zu suchen bzw. entsprechende Angebote von dort anzunehmen und – nachdem sie eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben - das Aufenthaltsrecht in dem betreffenden Mitgliedsstaat zu erlangen. Freizügigkeit beinhaltet aber auch das Verbot der Diskriminierung von Arbeitnehmern in Mitgliedsstaaten auf den Gebieten Beschäftigung, Entlohnung und sonstiger Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aufgrund ihrer Staatszugehörigkeit sowie den Anspruch auf soziale und steuerliche Vergünstigungen. Legislative und andere Maßnahmen garantieren die Gleichbehandlung bei Wohnraumfragen und den Anspruch aller Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedslandes sind, und ihrer Unterhaltsberechtigten auf Sozialversicherungsleistungen unabhängig vom Beschäftigungs- oder Aufenthaltsort. Außerdem wurden Maßnahmen zur Beseitigung der Einstellungsbeschränkungen von Staatsangehörigen in bestimmten Positionen des öffentlichen Dienstes in anderen Mitgliedsländern außer dem eigenen verabschiedet. Das bezieht sich auf kommerzielle Dienstleistungsanbieter (öffentliche Verkehrsmittel, Vertrieb von Gas und Strom), Arbeit im öffentlichen Gesundheitswesen, das Bildungswesen und den Forschungsbereich.

Im Unterschied dazu ist die Einwanderung von außen und der freie Personenverkehr von Staatsangehörigen aus Nichtmitgliedsstaaten innerhalb der Union über lange Zeit fast ausschließlich das Befugnisrecht des einzelnen Mitgliedsstaates geblieben. Das gleiche gilt auch für die Integration von Staatsangehörigen aus Nichtmitgliedsländern, die in erster Linie

nach den einzelstaatlichen Gesetzen und Vorschriften sowie durch bilaterale Abkommen zwischen Aufnahme- und Herkunftsland geregelt ist. Jedoch haben mit Drittländern (wie beispielsweise mit der Türkei, den Maghreb-Staaten und Ländern Mittel- und Osteuropas) abgeschlossene Abkommen über Assoziierung und Zusammenarbeit einerseits und die Umsetzung von sozialpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft andererseits die einzelstaatliche Politik im Bereich der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung in gewissem Maße geprägt. Der 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag ändert diese Situation grundlegend. Mit ihm wurden an die Institutionen der Europäischen Union Vollmachten übertragen für die Verabschiedung rechtlicher und anderer Grundsatzentscheidungen auf solchen Gebieten wie die Rechtsstellung der legal zugewanderten Einwanderer, Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Nicht-EU-Bürgern und die Freizügigkeit dieser Personen. Außerdem enthält der Amsterdamer Vertrag einen Nichtdiskriminierungsartikel, der die Union befugt, rechtliche und sonstige Schritte gegen Diskriminierung aufgrund von rassistischer oder ethnischer Herkunft, Religion und Glauben einzuleiten.

Während der Europarat und die Europäische Union gleiche Werte teilen und sich der Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet fühlen, darunter der Menschenrechte der Einwanderer und Minderheiten, sind die grundsatzpolitischen Maßnahmen der EU auf dem Gebiet Migration und Integration von Einwanderern Bestandteil der Errichtung des gemeinsamen Marktes. Diese Tatsache und der supranationale Charakter der Union unterscheidet die Europäische Union vom Europarat. Folglich haben die Grundsatzentscheidungen dieser beiden Organisationen bei Einwanderungs- und Minderheitenfragen teilweise denselben, teilweise aber auch einen unterschiedlichen Hintergrund, werden auf der Grundlage unterschiedlicher politischer Verfahren angenommen und haben eine unterschiedliche Rechtsstellung.

5.2 Rechtsdokumente und einzelstaatliche Politik¹

In den Konventionen des Europarats spiegeln sich die Werte und die Praxis seiner Mitgliedsländer wider. Andererseits bezieht die einzelstaatliche Politik aus diesen Rechtsdokumenten ihre Anregungen und wird von ihnen beeinflusst und gestärkt. Europäische Konventionen setzen Mindestnormen auf dem ganzen Kontinent. Durch den Beitritt der Mitgliedsstaaten zu diesen Konventionen wird es den Regierungen erschwert – selbst wenn sie sich im nationalen Rahmen unter Druck sehen – auf eine Position zurückzuweichen, die solche Mindestnormen nicht respektiert. Was die Einwanderer und Minderheiten anbelangt, so werden durch einzelstaatliche Maßnahmen und europäische Rechtsdokumente vier Felder besetzt, nämlich die Sicherung des Aufenthaltsrechts, die Gewährleistung der Gleichbehandlung, die Einbürgerung und der Kampf gegen rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung².

Unterschieden wird zwischen den für Aufnahme, Empfang und Aufenthalt neu ankommender Einwanderer, den zur Förderung der Chancengleichheit für Langzeit-Einwanderer und Minderheiten und den für Gesellschaften mit einer ethnisch, rassistisch und kulturell unterschiedlich zusammengesetzten Bevölkerung erforderlichen Grundsatzmaßnahmen. Diese Unterschiede entsprechen in gewissem Maße den verschiedenen Stufen der Gestaltung der grundsätzlichen Politik. Die Maßnahmen in den neueren Einwanderungsländern konzentrieren sich auf mit Einreise- und Aufenthaltsbedingungen sowie mit Einstellung von Arbeitskräften

¹ Dieser Abschnitt basiert teilweise auf einem Dokument der Migration Policy Group: *A review of the implementation of community relations policies* (Europarat, 1996)

² Zum Ratifizierungsstand vgl. Anhang II

und Aufnahme verbundene Fragen, denen sich schon bald Schritte zur Förderung der Gleichbehandlung auf dem Gebiet der Arbeits- und Lebensbedingungen anschließen. In einer nächsten Stufe basieren die Maßnahmen auf der Erkenntnis, dass für im Gastland bleibende Einwanderer sich eine allmähliche Ausdehnung der Gleichbehandlung auf alle Lebensbereiche und die Verabschiedung von Antidiskriminierungsgesetzen erforderlich macht. Die Länder mit schon länger ansässigen Einwanderern (zweite und nachfolgende Generationen) und Länder mit einer Minderheitenbevölkerung sind bestrebt, ein Gleichgewicht zwischen besonderen und allgemeinen Ansätzen herzustellen. Solche Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, einer auf Vielfalt basierenden Bevölkerung zu dienen und dabei den besonderen Bedürfnissen bestimmter Gruppen Rechnung zu tragen. Diese Länder haben sich möglicherweise auch mit Neuankömmlingen zu beschäftigen und für diese Gruppe dann angemessene Grundsatzentscheidungen zu treffen¹.

Gewährleistung der Aufenthaltsrechte

Die Sicherung der Aufenthaltsrechte durch die Verabschiedung von Gesetzen ist eine wichtige Strategie für die Integration von Einwanderern und Minderheiten. Ein rechtlicher Rahmen schafft die absolut notwendige Klarheit hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Gesellschaft und der Einwanderer- oder Minderheitenbevölkerung. Ohne Sicherheit wird sich der Einzelne nicht als Teil der Gesellschaft fühlen und spürt auch kaum einen Anreiz, Teil dieser Gesellschaft zu werden. Die öffentlichen Behörden wiederum sehen kaum einen Anreiz, Einwanderer und Minderheiten mit ungewisser Rechtsstellung in die Sozial- und Bildungsprogramme einzubinden. Auch reduziert ein zeitweiliger Status die Arbeitsvermittlungsfähigkeit und beschränkt Einwanderer und Angehörige von Minderheiten auf zeitlich begrenzte und ungelernete Arbeit. Wollen sich Einwanderer und Minderheiten niederlassen, so ist es eine wesentliche Voraussetzung, dass sie ein normales Familienleben führen können. Der Schutz vor Ausweisung erhöht ihre Sicherheit und verbessert folglich ihre Integration.

Es gibt eine ganze Reihe europäischer Konventionen, die für die Absicherung des Aufenthaltsrechts von Belang sind. Dazu gehören die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das Europäische Niederlassungsabkommen, die Europäische Sozialcharta und das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer. Sie befassen sich mit solchen Fragen wie Aufnahme, Aufenthalt, Beschäftigung, Familienzusammenführung und Ausweisung.

Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer beschäftigt sich im Detail mit der Einstellung von Arbeitskräften (medizinische Untersuchung, Berufstests, Arbeitsvertrag, Aufnahme und Beendigung der Arbeit, angemessene Informationen usw.). Diesem Übereinkommen und dem Niederlassungsabkommen liegen Fragen der Einreise und des Aufenthalt zugrunde. Laut Niederlassungsabkommen ermöglicht die Vertragspartei die Einreise von Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien auf ihr Hoheitsgebiet zum Zwecke des zeitweiligen Besuchs und garantiert ihnen hier den freien Personenverkehr. Die Vertragsparteien ermöglichen den verlängerten oder ständigen Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien auf ihrem Hoheitsgebiet. Staatsangehörige einer beliebigen Vertragspartei, die sich auf dem Hoheitsgebiet einer beliebigen anderen Vertragspartei legal aufhalten, sind berechtigt, eine Erwerbstätigkeit zu den gleichen Voraussetzungen wie die Staatsangehörigen der letztgenannten Vertragspartei anzunehmen, vorausgesetzt dass sie eine der nachfolgend aufgeführten Bedingungen erfüllen: Erstens

¹ Eine detaillierte Liste mit den Grundsatzentscheidungen für die verschiedenen Stufen wurde von Mary Coussey zusammengestellt: *Framework of integration policies* (Europarat, 2000)

gehen sie einer legalen Erwerbstätigkeit über einen durchgehenden Zeitraum von fünf Jahren auf dem betreffenden Hoheitsgebiet nach. Zweitens haben sie für einen durchgängigen Zeitraum von zehn Jahren ihren rechtmäßigen Wohnsitz auf diesem Gebiet. Drittens ist ihnen die Genehmigung für einen Daueraufenthalt erteilt worden. In den beiden Konventionen und in der Sozialcharta sind die Grundsätze der Gleichbehandlung bzw. einer nicht weniger vorteilhaften Behandlung von Wanderarbeitnehmern im Vergleich zu den Staatsangehörigen gemessen an ihren Arbeitsbedingungen, ihrer Entlohnung, ihrer Wohnraumsituation und ihrer Berufsausbildung festgeschrieben.

Die Sozialcharta und das Übereinkommen über die Rechtsstellung von Einwanderern enthalten Bestimmungen über die Familienzusammenführung². Gemäß diesem Übereinkommen haben der Ehegatte eines legal angestellten Wanderarbeitnehmers und die unverheirateten bzw. unterhaltspflichtigen Kinder, solange sie nach dem Recht des Aufnahmestaates als minderjährig gelten, Anspruch auf Familienzusammenführung. Voraussetzung ist, dass der Wanderarbeitnehmer für seine Familie den Umfang an Wohnraum zur Verfügung hat, der für Arbeitnehmer des Gastlandes als normal angesehen wird. Eine weitere Voraussetzung ist ein festes und ausreichendes Einkommen, um den Bedürfnissen der Familie nachzukommen. Die Wartezeit darf zwölf Monate nicht überschreiten. Es ist hervorhebenswert, dass in der Sozialcharta das Alter von unterhaltspflichtigen Kinder mit 21 Jahren beziffert wird. Jedoch wird diese Bestimmung so ausgelegt, dass sie solange als unterhaltspflichtige Kinder gelten, bis sie das Erwachsenenalter erreicht haben.

Die Einreiseerlaubnis kann verweigert und die Aufenthaltsgenehmigung aus solchen Gründen wie nationale Sicherheit, Staatsräson, öffentliche Moral oder die öffentliche Gesundheit zurückgezogen werden. Laut Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer ist es arbeitslosen Zuwanderern gestattet, auch weiterhin im Gastland zu verbleiben, wenn sie als Folge von Krankheit oder Unfall bzw. unfreiwilliger Arbeitslosigkeit zeitweise arbeitsunfähig sind. Die Menschenrechtskonvention gewährt einen gewissen Schutz vor Abschiebung, indem sie gemäß Gerichtsbarkeit des Staates das Recht des Einzelnen auf Privat- und Familienleben anerkennt¹. Diese Bestimmung und Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte werten die Ausweisung als eine dem Schutz des Privat- und Familienlebens zuwiderlaufende Praxis. Das vierte Protokoll zur Konvention untersagt die kollektive Abschiebung von Ausländern ebenso wie die Ausweisung von Staatsangehörigen aus dem eigenen Staat. Das siebte Protokoll stellt die Abschiebung eines Ausländers mit rechtmäßigem Wohnsitz in einem Staat unter Verbot, es sei denn, dass ein dahingehendes Urteil in Einklang mit den Gesetzen ergangen ist. Die betreffende Person ist berechtigt, gegen den Abschiebungsentscheid Widerspruch einzulegen, den Fall einer Prüfung unterziehen und sich zu diesem Zweck vor einer zuständigen Behörde vertreten zu lassen.

Eine Reihe der vorgenannten europäischen Konventionen, aber auch das Europäische Kulturabkommen, erkennen das Recht auf Beschäftigungssuche in einem anderen Staat als dem eigenen sowie auf Reisen und den Austausch von Studenten, Wissenschaftlern, Künstlern und anderen Personen an. Die Staaten werden ermutigt, die Mobilität zwischen den Staaten dadurch zu erleichtern, dass sie umständliche und teure Verfahren vermeiden. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ermuntert zu grenzübergreifender Zusammenarbeit zwischen örtlichen und regionalen Behörden.

Grundsatzentscheidungen in den Mitgliedsstaaten werden in mehr oder minder starkem Maße auf der Grundlage der europäischen Konventionen getroffen. Länder, die auf eine längere

² Vgl. Internationales Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Artikel 10).

¹ Vgl. Internationales Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Artikel 9).

Erfahrung im Umgang mit Einwanderern zurückblicken, haben ihre Ausländergesetze dahingehend überarbeitet und angepasst, dass sie der Tatsache Rechnung tragen, dass die mit einem befristeten Status versehenen Migranten zu Einwanderern geworden sind. Die Zuerkennung eines Daueraufenthaltsstatus schafft Aufenthaltssicherheit und Schutz vor Abschiebung und führt in manchen Fällen dazu, dass die ehemals getrennt erteilten Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen in einem Dokument zusammengeführt werden. Das Recht auf Familienleben ist durch die Einführung restriktiver Maßnahmen (einschließlich der Herabsetzung des Alters der Kinder) teilweise ausgehöhlt worden. Man verzeichnet auch eine immer größere Zahl an vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängigen Abschiebungsfällen von Einwanderern der zweiten Generation (doppelte Gefährdung). Die neueren Einwanderungsländer befinden sich noch in unterschiedlichen Stufen der Festschreibung von Kriterien für die Gewährung des Aufenthaltsrechts. In manchen Ländern ist die Lage der illegalen Zuwanderer bereits geregelt, während in anderen Ländern neue Gesetze noch verabschiedet werden müssen, die die Asylverfahren und das Aufenthaltsrecht von Flüchtlingen und Zuwanderern zum Gegenstand haben.

Im Hinblick auf die Sicherung der Aufenthaltsrechte bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten. In vielen Ländern bietet die einzelstaatliche Gesetzgebung mehr Schutz, als in den Mindestnormen der europäischen Konventionen gefordert wird. In einer beträchtlichen Anzahl an Mitgliedsstaaten liegt der gewährte Umfang an Schutz unter den internationalen Standards. Aus diesem Grunde werden die Mitgliedsländer ermuntert, alle einschlägigen Rechtsdokumente zu unterzeichnen, ratifizieren und umzusetzen, insbesondere das Niederlassungsabkommen und das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer. Auch sollten die Mitgliedsstaaten ihr Migrationsmanagement und ihre Visumregelungen einer genaueren Prüfung unterziehen, um so herauszufinden, ob sich ihre Grundsatzentscheidungen auf die Förderung der (Arbeits- und Forschungs-) Mobilität und den Austausch von Personen nachteilig auswirken.

Gleichbehandlung

In Europa ist Gleichbehandlung ein Eckpfeiler der Integrationspolitik und der Gemeinschaftsbeziehungen. Sie bietet den Einwanderern und Minderheiten Chancengleichheit und gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Bildungs- und Gesundheitswesen sowie zu anderen Dienstleistungen. Gleichberechtigung gilt als ein wichtiges Instrument für die Herbeiführung von Gerechtigkeit und die Förderung von Solidarität unter den verschiedenen Gruppen der Gesellschaft. Rechtliche und andere Maßnahmen zur Förderung der Gleichheit versetzen Einwanderer und Minderheiten in die Lage, sich in vollem Umfang am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft zu beteiligen. Andererseits ermöglichen es diese Maßnahmen den Gesellschaften, von der Teilnahme einer auf Vielfalt beruhenden Bevölkerung zu profitieren.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist in der europäischen Gesetzgebung fest verankert. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten schützt unter der Gerichtsbarkeit der Staaten die zivilen und politischen Rechte des Einzelnen. Das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben räumt den Zuwanderern politische Rechte ein. Die Europäische Sozialcharta und die Europäische Konvention über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer garantieren soziale und wirtschaftliche Gleichheit. Einwanderern stehen grundlegende sozialökonomische Rechte zu, und je nach Dauer ihres legalen Aufenthalts in einem Land erwerben sie zunehmend mehr Rechte. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die

Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen in Europa sichern den Minderheiten Rechte in den Bereichen Kultur, Bildung und Sprache zu.

In der Menschenrechtskonvention heißt es, dass die Staaten im Rahmen ihrer Gerichtsbarkeit dem Einzelnen die in der Konvention aufgeführten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten haben. Dazu zählen das Recht auf Leben, das Verbot von Folter und erniedrigender Behandlung, das Verbot von Sklaverei und Leibeigenschaft, das Verbot der Zwangsarbeit, das Recht auf Freiheit und Sicherheit des Einzelnen, gerechte und öffentliche Anhörungen in Strafrechtssachen, die Achtung des Privat- und Familienrechts, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht der freien Meinungsäußerung, die Versammlungs- und Vereinsfreiheit sowie das Recht auf Heirat. Einige dieser Rechte werden in dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten wieder aufgegriffen und vertieft. Das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben sichert den legal ansässigen Ausländern freie Meinungsäußerung sowie Versammlungs- und Vereinsfreiheit zu, gewährt die Bildung von Konsultativgremien für die Vertretung von Ausländern und berechtigt sie dazu, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen wahrzunehmen.

Die Europäische Sozialcharta ist das Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Nach dieser Charta wird die unterschiedslose Ausübung der folgenden Grundrechte gewährt: das Recht auf Arbeit, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen, das Recht auf Arbeitsschutz, das Recht auf angemessene Entlohnung, das Recht auf Zusammenschluss, das Recht auf Tarifverträge, das Recht zum Schutze von Kindern und Jugendlichen, das Recht zum Schutze beschäftigter Frauen, das Recht auf Anleitung und Ausbildung im Beruf, das Recht auf Gesundheitsschutz und soziale Sicherheit, das Recht auf Fürsorge, das Recht auf Inanspruchnahme von Leistungen des Sozialstaats, das Recht körperlich oder geistig Behinderter auf Berufsausbildung, Rehabilitation und Resozialisierung, das Recht der Familie auf sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Schutz, das Recht von Mutter und Kind auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz, das Recht auf Erwerbstätigkeit auf dem Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien und das Recht von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien auf Schutz und Unterstützung. Wanderarbeitnehmern steht die Inanspruchnahme sehr vieler dieser Rechte zu. In dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer werden diese Rechte ausführlicher beschrieben. In Bezug auf soziale Absicherung garantiert das Europäische Übereinkommen über soziale Sicherheit die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen von Vertragsparteien, die sich auf dem Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien aufhalten, sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen. Das Europäische Fürsorgeabkommen gewährleistet die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen von Vertragsparteien und von Flüchtlingen.

Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen) und die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen beschäftigen sich in ausführlicher Form mit der Lage illegaler oder nicht erfasster Zuwanderer. In beiden Rechtsdokumenten werden die grundlegenden Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer geschützt.

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten erkennt das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf Beibehaltung und Entwicklung ihrer Kultur sowie auf Bewahrung der wichtigsten Elemente ihrer Identität an, nämlich Religion, Sprache, Traditionen und kulturelles Erbe. Die Regierungen sind gehalten, zu einem Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs zu ermuntern und wirksame Maßnahmen zu treffen für die

Förderung der gegenseitigen Achtung, der Verständigung und Zusammenarbeit unter allen, die auf ihrem Hoheitsgebiet leben, ungeachtet der ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität dieser Personen, insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien. Das Rahmenübereinkommen enthält zahlreiche Querverweise auf die Menschenrechtskonvention, geht detaillierter auf die in letzterer Konvention verankerten Rechte ein und wendet sie auf die nationalen Minderheiten an. Die Charta der Regional- und Minderheitensprachen ruft die Vertragsparteien auf, Regional- und Minderheitensprachen zu achten und zu fördern (die Einwanderersprachen sind von dieser Charta ausgenommen). Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Eliminierung jeglicher unrechtmäßigen Unterscheidung, Ausgrenzung, Beschränkung oder Bevorzugung, die auf den Gebrauch von Regional- oder Minderheitensprachen zurückzuführen ist, und womit beabsichtigt wird, ihre Beibehaltung oder Entwicklung zu behindern oder zu gefährden.

Im Völkerrecht¹ und in zahlreichen der vorgenannten europäischen Konventionen gilt der Grundsatz, dass über einen begrenzten Zeitraum Sondermaßnahmen für besondere benachteiligte Gruppen getroffen werden können, um die Gleichbehandlung aller zu gewährleisten (Fördermaßnahmen). Dieser Grundsatz wird auch auf einzelstaatlicher Ebene akzeptiert und angewandt, obwohl man ihn bisweilen in Frage stellt. Wirksam kann dieser Grundsatz nur dann sein, wenn sich Einwanderer und Minderheiten zur Teilhabe an der Gesellschaft verpflichtet fühlen.

Die Einschätzung der Effektivität staatlicher Maßnahmen bei der Förderung der Gleichbehandlung von Einwanderern und Minderheiten ist kein leichtes Unterfangen. Es gibt eine Vielzahl guter Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen, von denen die Einwanderer und nationalen Minderheiten profitieren. In vielen Mitgliedsländern sind das Wahlrecht für Einwanderer sowie Sondervereinbarungen eingeführt worden, um deren politische Mitwirkung zu gewährleisten. Einige Einwanderer- und Minderheitengruppen agieren ausgesprochen gut auf dem Arbeitsmarkt oder als ethnische Unternehmer. Die Anerkennung von Minderheitensprachen und -kulturen hat zu einem Anstieg der Lebensqualität geführt und die Gesellschaften enorm bereichert.

Andererseits geht aus statistischem und anderem einschlägigen Material hervor, dass in einer beträchtlichen Anzahl von Ländern sich die Lage der Einwanderer im Vergleich zu der nationalen Bevölkerung auf solchen Gebieten wie Beschäftigung, Wohnungswesen und Bildung kontinuierlich verschlechtert. Das gilt nicht nur für die soeben erst Hinzugekommenen sondern auch für die jüngeren Generationen, die im Gastland geboren wurden. In manchen Mitgliedsstaaten sind nationale Minderheiten noch immer ihrer grundlegenden Rechte beraubt oder leiden darunter, dass für sie zuwenig angemessene Maßnahmen ergriffen werden. Das trägt zu ihrer Ausgrenzung bei. Eine solche Situation ruft die Regierungen auf den Plan, damit sie ihre Gleichbehandlungspolitik neu ausrichten und verbessern. Notwendig ist in diesem Zusammenhang auch die Ratifizierung der einschlägigen europäischen Konventionen und ein Programm zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten sowie zur Zusammenarbeit mit ihnen bei der Verwirklichung der Konventionen.

Nationalität

Der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes ist ein Mittel zur Erleichterung der Integration. Die Einbürgerung garantiert ein für allemal die Rechtsstellung der Einwanderer

¹ Beispielsweise das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Artikel 1) sowie das Übereinkommen der IAO über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) (Artikel 5).

und schafft vollständige Gleichheit vor dem Gesetz. Gleichmaßen wichtig ist es, dass Einbürgerung zur Entfaltung eines Zugehörigkeitsgefühls zu Staat und Gesellschaft beiträgt.

Das Anfang der sechziger Jahre verabschiedete Europäische Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern ist eine Widerspiegelung des seinerzeit vorherrschenden Interesses der meisten Mitgliedsstaaten an einer Reduzierung der Fälle von mehrfacher Staatszugehörigkeit. Die Haltung vieler Mitgliedsstaaten hat sich seither im Ergebnis der verstärkten Mobilität und der Niederlassung von Einwanderern geändert. Folglich wurde ein Protokoll verabschiedet, das eine Doppelstaatsbürgerschaft unter anderem für die Kinder von Einwanderern zulässt.

Parallel zum politischen Wandel in Mittel- und Osteuropa nahm der Europarat die Konvention über die Staatsangehörigkeit an. Dieses Rechtsdokument muss Staatenlosigkeit und Diskriminierung im Zusammenhang mit Staatszugehörigkeitsfragen weitestgehend vermeiden. In der Konvention wird das Recht des Staates anerkannt, nach eigenem Gesetz zu entscheiden, wem die Staatsangehörigkeit zuerkannt werden soll. Zugleich wird darin das Recht des Einzelnen auf eine eigene Nationalität anerkannt. Die Vorschriften des Staates hinsichtlich der Nationalität dürfen weder Unterschiede noch eine bestimmte Praxis zulassen, die auf eine Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Religion, Rasse, Hautfarbe oder nationaler bzw. ethnischer Herkunft hinauslaufen. Die Konvention gibt klare Regeln vor, wie die Verfahren zur Beantragung der Staatsbürgerschaft (angemessene Kosten und Fristen, das Recht auf juristische Überprüfung usw.) angewandt werden sollen. Kinder, die bei ihrer Geburt automatisch eine andere Staatsangehörigkeit erworben haben, behalten diese. Wird durch Heirat eine bestimmte Staatszugehörigkeit erworben, so behalten die Ehegatten auch ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft.

In Fällen von Staatennachfolge regeln die betreffenden Vertragsparteien Staatszugehörigkeitsfragen auf dem Wege von Vereinbarungen untereinander und berücksichtigen dabei die in der Konvention festgelegten Rechten und Pflichten. Bei der Entscheidungsfindung über Zuerkennung oder Beibehaltung der Staatsangehörigkeit in Fällen von Staatennachfolge trägt jede Vertragspartei der natürlichen und tatsächlichen Bindung der Personen zu dem betreffenden Staat, ihrem gewohnheitsmäßigen Aufenthalt, ihren Vorstellungen und ihrer territorialen Herkunft Rechnung.

In den älteren Einwanderungsländern ist das Einbürgerungsrecht angepasst worden, um die Integration von Einwanderern zu ermöglichen. Mit einigen wenigen Ausnahmen sind die Einbürgerungsverfahren erleichtert worden. In zunehmendem Maße hängt die Frage der Einbürgerung von der Frage der Doppelstaatsbürgerschaft ab, die in einigen Ländern zulässig ist, in anderen nicht. Ganz allmählich setzt sich der Wunsch durch, den Erwerb der Staatsbürgerschaft nicht nur bei einem bloßen administrativen Akt zu belassen, sondern diesen Akt zum Beispiel zu einem feierlichen Ereignis zu gestalten. Anlässlich eines solchen Ereignisses sollte auf der einen Seite die Verpflichtung des Einwanderers zur Mitwirkung in der Gesellschaft und auf der anderen die Verpflichtung der Gesellschaft zur Würdigung einer solchen Mitwirkung hervorgehoben werden. Die neueren Einwanderungsländer gehen allmählich daran, ihr Staatsbürgerschaftsrecht zu überarbeiten.

Staatszugehörigkeitsgesetze werden auch in Ländern mit einer beträchtlich hohen Minderheitenbevölkerung abgeändert. Neu entstandene Staaten oder Staaten, die ihre Unabhängigkeit wiedererlangt haben, sind dabei, ihre einzelstaatliche Gesetzgebung abzuschließen. Neue, aus einem Staatenbund hervorgegangene unabhängige Staaten verabschiedeten in den ersten Jahren ihres Bestehens oftmals ganz einfache Verfahren für den

Erwerb der Staatsbürgerschaft. Es stellte sich heraus, dass nicht alle zur Staatsbürgerschaft Berechtigten diese auch innerhalb der vorgegebenen Zeitgrenzen erwerben konnten. In anderen Ländern hat das Staatsbürgerschaftsrecht gewisse diskriminierende Auswirkungen, wodurch es für manchen Angehörigen von Minderheiten kompliziert wird, die Staatsbürgerschaft zu erwerben.

Das Übereinkommen über Nationalität ist ein nützliches Instrument für die Gestaltung einzelstaatlicher Grundsatzentscheidungen zu diesem Problemkreis. Der Europarat kann seine Mitgliedsländer bei der Umsetzung der Konvention und der Lösung einer Reihe mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Einwanderer und Minderheiten verbundenen Probleme unterstützen.

Kampf gegen rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung

Rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung höhlt die Basis der demokratischen Gesellschaften aus und stellt eine direkte Verletzung der grundlegenden Rechte ihrer Opfer dar. Einwanderer und Minderheiten gehören zu den Opfern und leiden unter den verschiedenen Formen der Diskriminierung: von offener oder direkter Diskriminierung bis hin zu indirektem oder institutionalisiertem Rassismus, von rassistischer Gewalt oder Schikane bis hin zu demütigender und erniedrigender Behandlung. Das hindert nicht nur die Einwanderer und Minderheiten daran, in vollem Umfang und auf gleichberechtigter Ebene an der Gesellschaft mitzuwirken, es nimmt der Gesellschaft auch die Möglichkeit, von den Fähigkeiten und Fertigkeiten dieser gesamten Bevölkerungsgruppe zu profitieren. Außerdem zerstört Rassismus die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Gruppen in der Gesellschaft und kann dazu beitragen, ein Land zu destabilisieren. Wie Einwanderer und Minderheiten behandelt werden und wie Diskriminierung bekämpft wird, hat einen Einfluss auf die Beziehungen zwischen den Staaten.

Das stärkste internationale Rechtsdokument gegen den Rassismus ist das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Dieses Übereinkommen hat in den von vielen europäischen Ratifizierungsländern getroffenen nationalen Maßnahmen zum Kampf gegen den Rassismus seinen Niederschlag gefunden. Was die europäischen Konventionen anbelangt, so enthalten viele von ihnen Bestimmungen, damit die in dem vorgenannten Übereinkommen aufgelisteten Rechte ohne Unterschied, wie etwa aus Gründen der rassistischen oder ethnischen Herkunft, zum Tragen kommen können. Der einschlägige Passus in der Menschenrechtskonvention ist im Hinblick auf die Gründe für eine Diskriminierung am ausführlichsten ausformuliert. Er besagt, dass der Anspruch der in dieser Konvention verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeinen Unterschied, sei es des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Überzeugungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Verbindung zu einer nationalen Minderheit, des Eigentums, der Geburt oder sonstiger Umstände, gewährleistet sein muss. Mit Blick auf die Ausführung ist die Menschenrechtskonvention das stärkste internationale Übereinkommen. Jeder der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegende Bürger hat Anspruch auf die in der Konvention aufgeführten Rechte und Freiheiten. Jeder Einzelne, jede Nichtregierungsorganisation oder jede Gruppe von Einzelpersonen, die sich als Opfer einer Verletzung der in der Konvention festgeschriebenen Rechte durch eine Vertragspartei sehen, kann - sobald die einzelstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft sind - sich mit Eingaben an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden. Die Urteile dieses Gerichts sind bindend. Alle Mitgliedsstaaten sind Vertragspartei der Konvention.

Im Vergleich zu anderen internationalen Rechtsdokumenten ist der durch die Menschenrechtskonvention gewährte Schutz begrenzt, weil die darin enthaltene Antidiskriminierungsklausel kein eigenständiges Diskriminierungsverbot darstellt. Sie untersagt Diskriminierung lediglich in Bezug auf die in der Konvention verankerten Rechte und Freiheiten. Ein Protokoll zur Konvention könnte weitere Garantien auf dem Gebiet der Gleichheit und Nichtdiskriminierung gewähren. Der Entwurf eines solchen Protokolls liegt dem Ministerkomitee zur Annahme vor. Dieser Entwurf enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot, welches besagt, dass die Inanspruchnahme jedes gesetzlich festgeschriebenen Rechts ohne irgendeinen Unterschied, sei es des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Überzeugung, der nationaler oder sozialen Herkunft, der Verbindung zu einer nationalen Minderheit, des Eigentums, der Geburt oder sonstiger Umstände, gewährleistet sein muss. Niemand darf aus irgendeinem der vorgenannten Gründe von irgendeiner Behörde diskriminiert werden.

Im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den Staatsangehörigen der Gastnation, den Einwanderern und Minderheiten hat sich das Klima in Europa nicht verbessert, es hat sich in einigen Fällen sogar verschlechtert. Einwanderer und Minderheiten werden häufig noch immer als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt, als Bedrohung der kulturellen Normen und nationalen Identitäten sowie als Ursprung für eine ganze Reihe anderer Schwachpunkte in der Gesellschaft gesehen. Rassistische Meinungsäußerungen und Gewalt, die hohe Popularität rechtsgerichteter extremistischer Aktionen und rückläufige Tendenzen in der sozialen und wirtschaftlichen Lage einer beträchtlichen Anzahl von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten im Vergleich zu den Staatsbürgern des betreffenden Landes stellen einen eklatanten Angriff auf Maßnahmen des sozialen Zusammenhalts dar. Als Folge dessen haben die unterschiedlichen Akteure aus dem staatlichen wie dem nichtstaatlichen Bereich ihre Anstrengungen erhöht, um den hartnäckigen rassistischen und fremdenfeindlichen Haltungen Paroli zu bieten. Dazu gehören unter anderem die Annahme, Überarbeitung und Verstärkung sowohl der gegen Diskriminierung gerichteten Gesetzgebung als auch des Strafrechts, die Erarbeitung eines freiwilligen Verhaltenskodex, antirassistische Demonstrationen und Kampagnen sowie interkulturelle Aktivitäten. In ihrer Gesamtheit sind solche Maßnahmen dazu angetan, die Opfer von Diskriminierung zu schützen und tolerantere Verhaltensformen innerhalb der Gesellschaft als Ganzes zu fördern. Solche Aktivitäten auf nationaler Ebene wurden durch internationale Zusammenarbeit (z.B. in der *European Commission against Racism and Intolerance*) und durch Kampagnen (z.B. die Kampagne unter der Bezeichnung *Alle sind anders – alle sind gleich*) ins Leben gerufen und verstärkt fortgeführt.

Kapitel VI: Akteure aus dem staatlichen und dem nichtstaatlichen Sektor

Dieses Kapitel befasst sich mit der Rolle, die Regierungen und staatliche Organisation bei der Förderung von Vielfalt und Zusammenhalt spielen (6.1) und welche Rolle den Nichtregierungsorganisationen zukommt (6.2).

6.1 Akteure aus dem staatlichen Sektor

In ganz Europa sind die Regierungen, vor allem aber Legislative und Exekutive dabei, ihre Rolle im Zusammenhang mit den raschen Veränderungen in der ökonomischen Landschaft der Region neu zu überdenken und zu verändern. Der allgemeine Trend in Richtung Privatisierung und Deregulierung wird begleitet von der Übergabe der Befugnisse und Verantwortlichkeiten für Integrationsangelegenheiten an regionale und örtliche Verwaltungen sowie an eine breit gefächerte Gruppe von Akteuren aus dem nichtstaatlichen Sektor. Zugleich ist die internationale und supranationale Zusammenarbeit von noch größerer Bedeutung geworden. Dies und eine pragmatische Einschätzung der Grenzen, die dem Staat im sozialen und wirtschaftlichen Leben gesetzt sind, haben zu einem offeneren Verhalten des Staates geführt, wenn es darum geht, bei der Erarbeitung von Strategien im Kampf gegen die soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung von Einwanderern und Minderheiten sich der Unterstützung und des Rates von Akteuren aus dem nichtstaatlichen Bereich zu versichern.

Ungeachtet der Tatsache, dass viele Regierungen ihre Rolle und das Ausmaß ihres Engagements neu definieren, bleiben ihnen drei erkennbare Hauptfunktionen erhalten, nämlich die des Gesetzgebers, die des Vermittlers und die der Vorbildfunktion.

Die Regierung als Gesetzgeber

Die nationalen Parlamente gebrauchen ihre legislativen Vollmachten dazu, Gesetze in den Bereichen Aufenthaltsrecht, Förderung der Gleichbehandlung, Staatszugehörigkeit und Antidiskriminierung einzubringen und in Kraft zu setzen. Außerdem setzen sie internationale Menschenrechtsverpflichtungen in einzelstaatliches Recht um und geben vollstreckbare Normen vor. Die Dezentralisierung schafft einen Rahmen für die teilweise Übergabe legislativer Vollmachten an regionale und örtliche Behörden. Nationale und regionale Parlamente sowie Stadt- und Gemeinderäte überwachen die Verwirklichung der die Einwanderer und Minderheiten betreffenden Grundsatzentscheidungen.

Gegenwärtig wird die Frage des Ausmaßes legislativen Eingreifens in Bezug auf die Gleichbehandlung von Einwanderern und Minderheiten, auf Antidiskriminierung und einschlägige Fördermaßen in breitem Rahmen diskutiert. Wichtig ist es hier, zwischen positiver Diskriminierung und Förderung (*positive action*) zu unterscheiden. Von Förderung in diesem Sinne wird dann gesprochen, wenn – im Grunde genommen über einen begrenzten Zeitraum – Maßnahmen angewandt werden, die auf besondere Gruppen, Regionen oder Städte mit einer augenscheinlich höheren Konzentration an bestimmten Gruppen abzielen, um eben diese Gruppen in die Lage zu versetzen, an staatlichen Programmen und Dienstleistungen gleichberechtigt teilzuhaben und auch in gleichem Maße davon zu profitieren. Förderung ist vor allem dann notwendig, wenn bestimmte Gruppen in mehrfacher Hinsicht und gehäufte Form benachteiligt werden, und eine derartige Benachteiligung nur gegenüber diesen Gemeinschaften auftritt. Bei dieser Förderung handelt es sich um einen sowohl im nationalen wie auch im internationalen Maßstab akzeptierten Grundsatz. Positive Diskriminierung – wenn sie so verstanden wird, dass bestimmten ethnischen Gruppen per

Gesetz auf unbegrenzte Zeit eine Vorzugsbehandlung eingeräumt wird – kollidiert mit den europäischen Gleichheitsgrundsätzen.

Wenn denn die europäischen Staaten die Handhabung des Beschäftigungs- und Dienstleistungssektors regulieren, so vor allem im Hinblick auf das Verbot jedweder Diskriminierung. Diskriminierung stellt gemäß Strafrecht eine strafbare Handlung dar, sie gilt auch als solche - freilich in selteneren Fällen - nach dem Zivilgesetz bzw. einer Kombination beider. Die Überwachung der effektiven Verwirklichung dieser Gesetze ist von entscheidender Bedeutung, so wie auch der Justiz bei der Bestrafung der Nichteinhaltung dieser Gesetze eine ganz aktive Rolle zufällt.

Die Tatsache, dass direkte und indirekte diskriminierende Praktiken gegenüber Einwanderern und Minderheiten sich hartnäckig halten, sowie das Engagement für die Gestaltung demokratischerer und integrationsbereiterer Gesellschaften führten zu dem Ruf nach strengeren gesetzlichen Maßnahmen für die Regelung der Vorgehensweise von Unternehmen und Einrichtungen im dienstleistenden Sektor (wie z.B. das Wohnungs- und das Bildungswesen). Der Widerstand gegen solche Maßnahmen ist beträchtlich. Unternehmer wie Dienstleister beharren darauf, dass derartige Maßnahmen die Dinge eher komplizierter machen statt Lösungen herbeizuführen. Die Gewerkschaften behaupten, solche Maßnahmen könnten zur Spaltung der Arbeitnehmerschaft führen und auf Betriebsebene Spannungen erzeugen, während eine Mehrheit unter den Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten argumentiert, die Unternehmen und staatlichen Stellen sollten Einwanderer und Angehörige von Minderheiten eigentlich weder einstellen noch Dienstleistungen für sie erbringen, wenn sie damit nur ihre Quoten im Auge haben. Vielmehr gehe es doch wohl darum, einfach „die richtigen Leute einstellen“.

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Gesetzen, die diskriminierende Handlungen und diskriminierendes Verhalten (antidiskriminierende Gesetzgebung) ahnden und solchen Gesetzen, die „das Spielfeld ebnen“ sollen. Im Zusammenhang mit diesen Gesetzen sollten die Unternehmen ermuntert werden, qualifizierte Einwanderer und Angehörige von Minderheiten zu beschäftigen (Zielstellung). Die Gegner solcher Formen staatlicher Reglementierung teilen in der Regel die Auffassung, dass Gesetze zur Ahndung diskriminierenden Handelns nützlich sind. Darüber hinausgehende strafrechtliche Regelungen sind womöglich keine gute Lösung, aber dennoch sind viele Beispiele bekannt, bei denen durch die Androhung solcher Gesetze sich die Unternehmen veranlasst sahen, freiwillig Aktionen für derartige Einstellungs- und Fördermaßnahmen in Gang zu setzen, bei denen der Bevölkerungszusammensetzung vor Ort viel stärker Rechnung getragen wird. Freiwillige Zielsetzung wird mehr und mehr als ein solider und sachlicher Ansatz bei der Suche nach qualifizierten Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten für frei gewordene Stellen gewertet. Ein auf der Grundlage der Freiwilligkeit und/oder der Beteiligung an verschiedenen Initiativen gefördertes Engagement könnte weitaus effektiver und wahrscheinlich auch nachhaltiger sein als per Gesetz erlassene Maßnahmen.

Die Regierung als Mittler

Die exekutiven Organe des Staates sollten die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Abteilungen und Organen der Regierung, den unterschiedlichen Ebenen der staatlichen Verwaltung und den einschlägigen Akteuren erleichtern. Die Einwanderer und Minderheiten betreffenden Angelegenheiten fallen gewöhnlich in den Kompetenzbereich der verschiedenen Ministerien wie z.B. für Inneres, Justiz, öffentliche Ordnung, Gesundheit, Sozialangelegenheiten, Arbeit, Wohnungswesen usw. Eine enge Zusammenarbeit zwischen

diesen Ministerien verhindert Widersprüchlichkeiten in den Grundsatzmaßnahmen und Ungewissheiten unter der Einwanderer- und Minderheitenbevölkerung. Eine klare Arbeitsteilung zwischen der nationalen, der regionalen und der örtlichen staatlichen Ebene verbessert die Effektivität staatlichen Handelns.

Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass die Regierungen bei der Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen regionalen und örtlichen Behörden eine führende Rolle spielen. Die Regierungen sollten die Zusammenarbeit und die Konsultationen sowohl zwischen als auch unter den staatlichen Akteuren und denen auf der Nichtregierungsebene erleichtern. Der Staat kann eine auf Grundsatzentscheidungen orientierte Forschung ins Leben rufen und finanzieren.

Ferner können die Regierungen Vielfalt und Zusammenhalt auch durch andere Maßnahmen fördern, wie etwa die Bereitstellung von Mitteln für kommunale Behörden, die Unterstützung und Bezuschussung der Tätigkeit von Akteuren aus dem Nichtregierungssektor und die Förderung von Dialogen und Partnerschaften zwischen den wichtigsten Akteuren im sozialen Bereich.

Die Regierung als Vorbild

Regierungen – d.h. sowohl ihre legislativen als auch ihre exekutiven Organe – können mit öffentlichen Erklärungen über den von Einwanderern und Minderheiten für die Gesellschaft geleisteten Beitrag und mit der Verurteilung von Diskriminierung eine Vorbildwirkung erzielen.

Während die meisten Posten in der staatlichen Verwaltung in Europa den Staatsangehörigen der jeweiligen Länder (einschließlich eingebürgerter Staatsangehöriger) vorbehalten sind, leiden viele eingebürgerte und der zweiten und dritten Generation entstammende Einwanderer und Angehörige von Minderheiten unter diskriminierender Behandlung oder haben andere Schranken für eine Beschäftigung im staatlichen wie auch im privaten Sektor zu überwinden. Staatliche Verwaltungen auf nationaler wie auf örtlicher Ebene sind Arbeitgeber und können den Zugang zu öffentlichen Arbeitsstellen für Einwanderer und Angehörige von Minderheiten verbessern. Wie bei jeder beliebigen Arbeitsstelle müssen auch die staatlichen Einrichtungen ihre eigene interne Überprüfung der Einstellungsverfahren für den staatlichen Dienst vornehmen, um so direkte oder indirekte Hindernisse für die Teilhabe von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten zu beseitigen. Das ist nicht nur von Belang, wenn es darum geht, Führung zu zeigen und die Grundsätze der Chancengleichheit zu stärken, es versetzt die staatlichen Stellen außerdem in die Lage, die Fähigkeiten, Fertigkeiten und Talente einer großen Zahl von qualifizierten Personen richtig zu nutzen. Man kann das damit erreichen, dass man versucht, den multikulturellen Charakter der Gemeinschaft in den staatlichen Stellen widerzuspiegeln, die Bewertungskriterien für die Eignung zur Ausübung einer bestimmten Arbeit neu festzulegen, Kommunikationsstrategien für die öffentliche Ausschreibung von Posten zu überarbeiten, an Betreuungsprogrammen, die auf Personal aus Minderheitenkreisen und/oder Mitglieder der Gemeinschaft zugeschnitten sind, mitzuwirken und freiwillige Zielsetzungen für die Einstellung und Förderung solcher Personen anzuregen.

Staatliche Verwaltungen auf nationaler und örtlicher Ebene können für die berufliche Entwicklung von Angestellten aus Kreisen der Einwanderer und Minderheiten Sorge tragen. So wie in vielen Büros von Unternehmen ist es auch in den Büros staatlicher Einrichtungen und von Parlamenten häufig der Fall, dass die dort aus Einwanderer- und Minderheitengruppen stammenden Mitarbeiter in niedriger bezahlten und weniger

qualifizierten Funktionen arbeiten. Die Büros der staatlichen Behörden haben durchaus die Möglichkeit, die beruflichen Fähigkeiten der dort beschäftigten Einwanderer und Angehörigen von Minderheiten durch viele ähnliche Praktiken, wie sie in Privatunternehmen üblich sind, zu entwickeln. Neben den Betreuungsprogrammen, in deren Rahmen Führungskräfte und einfache Mitarbeiter aus Minderheitenkreisen paarweise zusammenarbeiten, profitieren die staatlichen Stellen auch von Ausbildungsveranstaltungen, die den Mitarbeitern aus den Einwanderer- und Minderheitengruppen die Chance einräumen, über ihre berufliche Entwicklung, ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten und die Ausbildungserfordernisse miteinander zu diskutieren.

Staatliche Verwaltungen auf nationaler und örtlicher Ebene können die betreffende staatliche Stelle darauf vorbereiten, dass hier Angestellte aus den verschiedenen Bevölkerungsgruppen gemeinsam beschäftigt werden. Solche Stellen profitieren auch von Änderungen in ihrer internen Praxis, um einer solcherart zusammengesetzten Mitarbeiterbasis besser gerecht zu werden. Damit wird sichergestellt, dass diese Büros nicht nur den Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten den Vorzug geben, die in der Lage und willens sind, sich an die dort vorherrschende „Kultur“ am Arbeitsplatz anzupassen. Die für die Entfaltung einer größeren sozialen und kulturellen Vielfalt vorgenommenen organisatorischen Veränderungen können unter anderem folgende Aspekte berücksichtigen: Unterweisung von Führungspersonal auf dem Gebiet Vielfalt-Management, interkulturelles Training für nicht dem Management zuzurechnendes Personal, Schaffung von Mechanismen, mit denen rassistisch und ethnisch motivierten Schikanen Einhalt geboten werden kann, und demonstrative Beweise von Offenheit gegenüber kulturellen und ethnischen Unterschieden.

Ebenso wie im privaten Sektor können staatliche Verwaltungen auf nationaler und örtlicher Ebene eine wesentliche Rolle dabei spielen, die wirtschaftlichen Grundlagen benachteiligter Gemeinschaften zu stärken, indem sie im Besitz von Einwanderern oder Angehörigen von Minderheiten befindliche Unternehmen auswählen und in die Ausschreibungslisten für Zulieferer und Dienstleister aufnehmen. Einige staatliche Stellen ziehen in Erwägung, die Diskussion über ein mögliches Experimentieren mit Variationen des amerikanischen „Vertragserfüllungs“-Programms weiter voranzubringen. Dabei sollen solche Aspekte Berücksichtigung finden, wie etwa freiwillige Zielsetzungen für Verträge mit Unternehmern aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen und/oder Untervergabe von Aufträgen an solche Unternehmen, die wiederum selbst Verträge mit Einwanderern oder Mitgliedern von Minderheiten gehörenden Firmen geschlossen haben.

Diese Beispiele, bei denen der Staat als Gesetzgeber, Mittler und Vorbild fungiert, belegen, dass er im Zusammenhang mit der Förderung von Vielfalt und Zusammenhalt eine ganz bedeutsame Rolle spielen kann. Damit soll nicht gesagt sein, dass die Regierungen diesbezüglich ihre volle Verantwortung auch immer wahrnehmen. Bisweilen können sie sogar zur Entstehung von Problemen beitragen, die mit der Einbindung von Einwanderern und Minderheiten in Verbindung stehen, wie beispielsweise dann, wenn sie es versäumen, angemessene rechtliche Schritte einzuleiten und die erforderlichen Mittel für andere Maßnahmen bereitzustellen oder wenn sie sich für extremistische Ideen und politische Bewegungen instrumentalisieren lassen.

6.2 Akteure aus dem nichtstaatlichen Sektor

Die Integration von Einwanderern und Minderheiten in die Gesellschaft kann nicht ohne das aktive Engagement aus dem nichtstaatlichen Sektor erreicht werden. In manchen Teilen Europas haben die Akteure aus diesem Bereich schon seit vielen Jahren eine bedeutsame

Rolle wahrgenommen. In den anderen Teilen Europas, wo die Entwicklung der Zivilgesellschaft aktiv gefördert wird, müssen die Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden, damit ihnen auch dort eine ähnliche Rolle zu wachsen kann. Unter den verschiedensten Akteuren gibt es weiteren Diskussions- und Verhandlungsbedarf bezüglich ihrer genaueren Positionierung in diesem Prozess. Die Akteure sowohl des staatlichen wie des nichtstaatlichen Sektors sind sich der Tatsache bewusst, dass ihre Mitarbeit in der Zivilgesellschaft von größtem Belang ist.

Aus dem nichtstaatlichen Sektor ist eine breite Palette solcher Akteure bekannt. Zu ihnen zählen Organisationen mit einem umfangreichen Aufgabenspektrum, das Einwanderer- und Minderheitenfragen einschließt. Bei anderen wiederum handelt es sich um hochspezialisierte Institute oder Organisationen mit klarem themenspezifischen Zuschnitt. Ihr Status kann äußerst vielgestaltig sein und sich von sehr gut etablierten Institutionen bis hin zu Basisorganisationen erstrecken. Einige dieser Organisationen sind ausschließlich auf der örtlichen Ebene angesiedelt, während andere auf nationaler und internationaler Ebene tätig werden. Viele europäische Länder kennen einen weit verbreiteten Freiwilligensektor, dem bei der Integration von Einwanderern und Minderheiten eine entscheidende Rolle zufällt. Freiwillige leisten auch zur Tätigkeit solcher spezifischer Organisationen wie politische Parteien, Gewerkschaften und religiöse Organisationen einen wesentlichen Beitrag.

Einwanderer und Minderheiten haben die gegenseitig nicht ausschließliche Option zur Bildung ihrer eigenen Organisationen bzw. steht es ihnen frei, sich dem *mainstream* oder Organisationen der Mehrheitsbevölkerung anzuschließen, um ihre Rechte zu verteidigen und ihre Eingliederung in die Gesellschaft voranzutreiben. Die Aktivitäten der Einwanderer- und Minderheitenorganisationen können eine Ergänzung zum *mainstream* bzw. zu den Organisationen der Mehrheitsbevölkerung darstellen. Es kommt bisweilen vor, dass die Einwanderer- und Minderheitenorganisationen begrenztere Zielstellungen haben und diese klarer und flexibler auf ihre Umsetzung ausrichten. Dahingegen müssen der *mainstream* und die Organisationen der Mehrheitsbevölkerung die Ziele breiterer Bevölkerungsschichten miteinander in Einklang bringen und verfügen dafür über mehr Macht zu ihrer Durchsetzung.

Es gibt Organisationen, die sich auf die nationale Herkunft von Einwanderern bzw. die ethnische Herkunft von Minderheiten gründen, sowie Organisationen mit einer breiter gefächerten nationalen und ethnischen Mitgliederbasis. Sie verfolgen entweder soziale Ziele, kulturelle Anliegen oder beides. Die Einwanderer und Minderheiten können sich auch ihre eigenen politischen Parteien, Gewerkschaften oder Berufsorganisationen und Kirchen bzw. religiösen Organisationen schaffen. Einwanderer- und Minderheitenorganisationen können den Status offizieller Gegenspieler zum Staat erwerben.

Indem sie Vielfalt und Zusammenhalt in der Gesellschaft fördern, müssen die Nichtregierungsorganisationen die dem kulturellen Pluralismus zugrunde liegenden Grundsätze wie Gleichheit, Toleranz und Antidiskriminierung natürlich auch auf sich selbst anwenden. Allerdings ist nicht jede Organisation bereit, die Herausforderungen einer auf Vielfalt beruhenden Gesellschaft auch zu einer Herausforderung an sich selbst zu machen. Akteure des nichtstaatlichen Sektors können jedoch für sich Ausschließlichkeit in Anspruch nehmen und damit in subtiler Weise Vorurteile gegenüber anderen nähren.

In der Gesellschaft gibt es durchaus starke Kräfte, die sich der Vielfalt widersetzen. Soziale Bewegungen, politische Parteien, Kirchen und andere Organisationen – darunter auch Einwanderer- und Minderheitenbewegungen – lehnen bisweilen kulturellen Pluralismus ab

und fördern Intoleranz gegenüber Menschen mit anderer ethnischer bzw. nationaler Herkunft oder Hautfarbe.

Politische Parteien

In demokratischen Gesellschaften müssen die politischen Parteien ein hohes Maß an Aufgaben und Verantwortung übernehmen. Sie stehen für die Grundsätze der demokratischen Gesellschaft ein, handeln danach und bieten eine Plattform für mannigfaltige Debatten über Fragen, zu denen ein Konsens hergestellt werden kann oder über Fragen, bei denen die unterschiedlichen Meinungen die Interessenskonflikte der Gruppen in der Gesellschaft widerspiegeln. Sie bringen die Besorgnisse ihrer Wählerschaft zum Ausdruck und weisen ihren Führungsanspruch nach, indem sie zur Zukunft der Gesellschaft Stellung beziehen und ihre Vorstellungen dazu verbreiten. Eine weitere wichtige Funktion der politischen Parteien ist die Gewinnung von Menschen für die aktive Mitgestaltung am politischen Prozess. In vielen Ländern ist die Einbeziehung von Einwanderern und Minderheiten traditionell ein wichtiges Instrument, diesem Personenkreis die demokratischen Grundsätze nahe zu bringen und ihn so in die breite Öffentlichkeit zu integrieren. Dadurch wurde es auch möglich, die den Einwanderern und Minderheiten am Herzen liegenden Probleme auf die Tagesordnung der politischen Parteien zu setzen. Die Einwanderer und Minderheiten gründen auch eigene politische Parteien, welche sich häufig als wirksame Instrumente zur Verteidigung ihrer Interessen herauskristallisieren.

Im Namen der demokratischen Prinzipien sollten die politischen Parteien in aller Öffentlichkeit jedwede Form rassistisch oder ethnisch motivierter Diskriminierung zurückweisen sowie Intoleranz und Anstiftung zu Rassenhass verurteilen. Sie könnten sich auch weigern, Ansichten und Standpunkte zu verbreiten oder zu vertreten, welche Vorurteile, Feindseligkeit oder Zwietracht zwischen Menschen unterschiedlicher ethnischer bzw. nationaler Herkunft, Religion und Glauben oder Hautfarbe nähren oder begünstigen. Die Parteien können in ihren eigenen Reihen gegen sämtliche Erscheinungsformen von Rassendiskriminierung kämpfen.

In den Wahlkämpfen sollte man die mit Einwanderern und Minderheiten verbundenen Fragen in verantwortungsvoller Weise ansprechen. Ohne die mit der Einbindung von Einwanderern und Minderheiten im Zusammenhang stehenden Probleme zu ignorieren oder zu beschönigen, könnten die politischen Parteien die positiven Aspekte von Vielfalt und kulturellem Pluralismus hervorheben. Zum Auswahlprozess für Kandidaten, die sich um ein öffentliches Amt bewerben, könnte es gehören, sie daraufhin zu prüfen, wie sehr sie sich dieser Fragen und der damit einhergehenden Sensibilität bewusst sind. Außerdem können die Parteien öffentlich erklären, dass sie mit extremistischen Parteien weder zusammenzuarbeiten noch eine Regierung mit ihnen zu bilden beabsichtigen.

Von großem Belang ist es auch, dass Personen, die Einwanderer- oder Minderheitengruppen angehören, auf allen Ebenen der Parteien vertreten sind. Politische Parteien könnten sich aktiv darum bemühen, sie als Mitglieder zu gewinnen, in das Parteileben einzubeziehen und sie als Kandidaten für öffentliche oder andere Ämter auszuwählen.

Der Privatsektor

Eine Kombination sich oftmals überschneidender sozialer und kommerzieller Faktoren verstärkt das ohnehin wachsende Interesse der Geschäftswelt an der Integration der Einwanderer und Minderheiten Europas. Da sich die Einwanderer- und

Minderheitenbevölkerungen auch künftig in den städtischen Ballungsgebieten ganz Europas konzentrieren werden, ist ihre Mitwirkung an der Entwicklung der Arbeitskräfte und der Entfaltung der Unternehmen Bestandteil eines notwendigen breiteren Unternehmenssektors geworden, der eine kulturell und rassisch vielgestaltige Gemeinschaft bzw. Kundenbasis bedient.

Für viele Firmen ergibt sich die Hauptmotivation für ein Engagement im Zusammenhang mit den Initiativen zur gesellschaftlichen Integration aus einer Vielfalt von Grundsätzen, die man zumeist als „Unternehmensverantwortung“ oder „Staatszugehörigkeit einer juristischen Person“ bezeichnet. Als Mitglieder der Gesellschaft können und sollten Unternehmen zur Entfaltung und Aufrechterhaltung solider Gemeinschaften beitragen. Viele Firmen stellen fest, dass ihnen der Ruf von sozial verantwortlich handelnden Unternehmen eine ganze Reihe geschäftlicher Vorteile einbringt. In einer Zeit, in der der Verbraucher sein Umfeld zunehmend kritischer unter die Lupe nimmt, kann zum Beispiel ein auf die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. auf eine Verbesserung der Umwelt ausgerichtetes ursachengesteuertes Marketing des Unternehmens ein positives öffentliches Image fördern, das von staatlichen wie privaten Konsumenten, Gemeinschaftsgruppen und heutigen wie künftigen Mitarbeitern als solches auch wahrgenommen wird. Es wird immer deutlicher, dass der Kunde längst nicht mehr ausschließlich Produkte und Dienstleistungen sondern die dahinter stehenden eigentlichen Unternehmen – bzw. das Erscheinungsbild der Unternehmen – kauft. Zahlreiche mit dem Phänomen Vielfalt verknüpfte Initiativen sind somit Bestandteil einer sorgsam konzipierten Gesamtunternehmensstrategie, die darauf hinausläuft, zum „Zulieferer Ihrer Wahl“, „Hersteller Ihrer Wahl“, „Investor Ihrer Wahl“ und/oder „Unternehmer Ihrer Wahl“ zu werden.

Die Motivation für bestimmte Aktionen von Unternehmen im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Integration von Einwanderern und Minderheiten hat recht oft und immer häufiger ihren Ursprung in einer Art Mix von „aufgeklärtem Selbstinteresse“, also sozial verantwortungsvollen Aktivitäten, die zu spürbaren Unternehmensgewinnen führen, bzw. in Strategien, die darauf abzielen, dass sowohl das Unternehmen als auch die Gesellschaft als Ganzes ihren Gewinn daraus ziehen.

Das sich wandelnde Profil der örtlichen (kulturell und ethnisch vielgestaltigen) Arbeitsmärkte setzt die Anerkennung und Entfaltung von Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie des Potentials der Mitarbeiter voraus, die, wenn sie sich - ungeachtet ihrer Herkunft – geschätzt und zu effizienter und produktiver Teilhabe motiviert fühlen, den Belegschaften der Unternehmen zusätzliche Flexibilität und Erneuerungskraft verleihen können. Da die Gemeinschaften der Einwanderer und Minderheiten in Europa immer größer werden, bilden sie einen neuen und bislang noch nicht erschlossenen Markt für Waren und Dienstleistungen. Außerdem bieten sie Marketinggelegenheiten für die Erschließung einer breiten Palette neuer Produkte und Dienstleistungen.

Einer von Geschäftskreisen immer stärker vertretenen Philosophie zufolge können aus Personen unterschiedlicher Herkunft zusammengesetzte Produktionsteams aufgrund besserer Kreativität und Problemlösungsfähigkeit eine höhere Wertschöpfung für die Unternehmen erbringen. Immer mehr setzt sich auch die Erkenntnis durch, dass viele Einwanderer und Minderheitenangehörige der zweiten und dritten Generation ein bestimmtes Maß an Flexibilität und Erneuerung mitbringen, welches daher kommen mag, dass sie in nicht nur einem Kulturkreis leben. Da sich mit Preis und Qualität kaum mehr Wettbewerbsvorteile erzielen lassen, könnten die europäischen Firmen durch Innovationen dieser Art genau den Vorsprung erzielen, den sie anstreben.

Verbindungen zu ihrem Herkunftsland, die Beherrschung verschiedener Sprachen, Kenntnisse von und direkter Zugang zu den internationalen Märkten – das sind nur einige wenige Vorteile, die Mitglieder der Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften den Unternehmen bringen, die bereit sind, sich ein solches „Insider-Wissen“ nutzbar zu machen.

Neben den durch sozial bedingte Initiativen errungenen direkten Vorteilen für das Unternehmen lassen sich noch viele andere wichtige gesellschaftliche „Nebenprodukte“ solcher Ansätze ausmachen. Bemühungen um eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten ausgegrenzter Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften sind ein wichtiges Vehikel für deren Integration, tragen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts bei und schaffen damit stabile Gesellschaften, in denen die Geschäftswelt blüht und gedeiht.

Gewerkschaften

Schon von jeher haben sich die Gewerkschaften an zahlreichen auf den Schutz der Rechte und die Würde von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen ausgerichteten Aktivitäten beteiligt. Sie fördern aktiv die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und den Arbeitnehmern des Gastlandes im Hinblick auf Anstellung, Arbeits- und Lebensbedingungen und Bildung sowie auf konkrete Initiativen zur Bekämpfung von rassistisch motivierten Schikanen und von Rassendiskriminierung am Arbeitsplatz.

Zwar haben die Gewerkschaften in einigen Bereichen ihre einst so starke Position eingebüßt, dennoch sehen sie sich gut gerüstet, Maßnahmen zu konzipieren und zu unterstützen, die auf die Bekämpfung rassistisch motivierter Schikanen und Rassendiskriminierung gerichtet sind und die die Gleichbehandlung in der Personalpolitik fördern. Weil der Betrieb in den meisten Fällen der erste Ort ist, an dem Einwanderer und Angehörige von Minderheiten mit der neuen Gesellschaft konfrontiert werden, haben die Gewerkschaften eine Schlüsselrolle inne, wenn es darum geht, Sprach- und andere Ausbildungskurse sowie interkulturelles Training für ihre Mitglieder aus der Mehrheitsbevölkerung (mit-) zu organisieren. Um in diesen Bereichen noch wirksamer tätig zu sein, streben viele Gewerkschaften danach, ihre Mitgliederbasis um Arbeitnehmer aus dem Kreis der Einwanderer und Minderheiten zu erweitern. So versuchen die Gewerkschaften – mit unterschiedlichem Erfolg – das ihnen anhaftende Image, sie würden einzig und allein die Interessen der Arbeitnehmer aus der Mehrheitsbevölkerung vertreten, abzustreifen.

Bei der Gestaltung bzw. Beeinflussung der Politik auf europäischer, nationaler und örtlicher Ebene und häufig auch als Partner offizieller Organisationen, zu denen unter anderem Arbeitnehmerorganisationen gehören, spielen die Gewerkschaften seit jeher eine gleichbleibend wichtige Rolle. Dort wo es eine solchermaßen formalisierte Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen (die sogenannten Sozialpartner) gibt, hat das dazu beigetragen, wichtige Maßnahmen in Gang zu setzen. Dazu gehören die Verabschiedung gemeinsamer Erklärungen und/oder die Annahme von Verhaltenskodizes über die Verhinderung von rassistisch und ethnisch motivierter Diskriminierung sowie freiwillige Vereinbarungen über die Festlegung von Zielvorgaben für die Anstellung von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten. In manchen Bereichen werden von den Sozialpartnern gemeinsame Aktivitäten mit Blick auf die Förderung der interkulturellen Verständigung und der harmonischen Beziehungen unter der vielschichtigen Belegschaft unternommen.

Kirchen und sonstige Glaubensgemeinschaften

Den christlichen Kirchen und sonstigen Glaubensgemeinschaften fällt bei der Integration von Einwanderern und Minderheiten eine spezifische Rolle zu. Für zahlreiche Christen unter den Einwanderern sind die Kirchen ein erster Anlaufpunkt im Gastland. Moscheen und Tempel erfüllen die gleiche Funktion für zahlreiche Moslems und Hindus. Die Kirchen und anderen Glaubensgemeinschaften sprechen oftmals mit viel Gewicht von der Notwendigkeit, die Menschenrechte der Einwanderer und Minderheiten zu schützen, und setzen sich für angemessene Schritte ein, den Bedürfnissen dieser Menschen Rechnung zu tragen. Sie verurteilen Menschenrechtsverletzungen, rassistisch geprägtes Handeln und Auftreten.

Auf mannigfaltige Weise sind die religiösen Organisationen an der praktischen Arbeit zur Unterstützung von Einwanderern und Minderheiten beteiligt. Sie bieten professionelle soziale Hilfe an, die häufig begleitet ist von anderen Formen der Freiwilligenunterstützung. Sie greifen in Konfliktsituationen ein, die sich zwischen Einwanderer- bzw. Minderheitengruppen und der Mehrheitsbevölkerung ergeben und bringen die Besorgnisse unterdrückter Minderheiten zum Ausdruck. Im Zusammenhang mit ihren Hilfsaktionen für sozial Ausgegrenzte wenden sie sich an Entscheidungsträger und Politiker, ohne sich politisch für die eine oder andere Seite festzulegen. Sie bieten finanzielle Hilfe für jedwede von Einwanderer- und Minderheitenvereinigungen oder anderen Nichtregierungsorganisationen veranstaltete Aktivität an. In manchen Ländern gewähren die Kirchen illegal eingewanderten Menschen Schutz (das sogenannte Kirchenasyl).

Nichtregierungsorganisationen

Nichtregierungsorganisationen (NRO) spielen bei der Förderung der Eingliederung von Einwanderern und Minderheiten eine bedeutsame Rolle. Man unterscheidet die verschiedensten Arten von NRO. Erstens gibt es quasi-Regierungsorganisationen, die sich grundsätzlich auf den gesetzlichen Rahmen des Dialogs zwischen Regierungen und Minderheitenorganisationen konzentrieren bzw. als offizielle Plattform dafür dienen. Zweitens gibt es in den meisten europäischen Ländern Hilfsorganisationen für Einwanderer und Minderheiten. Solche Freiwilligenorganisationen sind unter anderem mit der Aufnahme von Neuankömmlingen beschäftigt und helfen Einwanderern und Minderheitenangehörigen in jeder erdenklichen Weise bei der Integration in die Gesellschaft. Sie unterstützen Einwanderer und Angehörige von Minderheiten, wenn diese ihre Rechte vor Gericht geltend machen und helfen ihnen dabei, sich rechtlich gegen Diskriminierung zu wehren. Die schon gestandeneren Organisationen arbeiten eng mit den Regierungen zusammen und werden von diesen zur Durchführung von Programmen nicht selten als Unterauftragnehmer eingesetzt. Drittens gibt es die Interessengruppen. Diese Art von Organisationen überwacht die Umsetzung staatlicher Maßnahmen sowie die Erfüllung der internationalen Menschenrechtsnormen. Sie können mit der Veröffentlichung ihrer Untersuchungsergebnisse auf nationalen und internationalen Foren die Regierungen sehr in Verlegenheit bringen, und häufig führt dies dann zu grundlegenden Veränderungen und zur Einhaltung der internationalen Normen. Interessengruppen möchten nicht nur bei der Verwirklichung der Maßnahmen auf der staatlichen Ebene gefragt sein, sie möchten sich auch in den Prozess der Zielformulierung einschalten. Im Zusammenhang mit der zumeist prekären Lage von Einwanderern und Minderheiten unternehmen sie vieles zur öffentlichen Bewusstseinsbildung, unterbreiten konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Lage oder fordern solche ein. Ein vierter Typ sind die Organisationen mit klarem themenspezifischen Zuschnitt, die in Verbindung mit ganz besonderen Anliegen hinsichtlich der Lage der Einwanderer und Minderheiten öffentliche Kampagnen führen.

Die Regierungen erkennen die wichtige Funktion der NRO an und drängen sie nicht selten, eine noch größere Verantwortung zu übernehmen. Damit soll nicht gesagt sein, Regierungen und NRO hätten keine unterschiedlichen Ansichten und Meinungen, die bisweilen sogar zur Unterbrechung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen ihnen führen.

In einigen Teilen Europas sehen sich NRO oftmals nicht imstande, eine noch größere Aufgabenfülle zu bewältigen. Manchmal agieren sie nur in den Hauptstädten, obwohl sie eigentlich in den kleineren Städten gebraucht würden, manchmal beschränken sie sich auf die mit Einwanderung zusammenhängenden politischen Probleme und beteiligen sich in nur weitaus geringerem Umfang an der praktischen Arbeit. In Osteuropa ersuchen die NRO den Staat um eine umfangreichere finanzielle Unterstützung für ihre Arbeit, damit ihre finanzielle Abhängigkeit von ausländischen Geldgebern allmählich abgebaut werden kann. Sie unterstreichen auch die Notwendigkeit der Erarbeitung eines rechtlichen Rahmens, in dem die Rolle und der Status der NRO festgelegt werden soll. In einigen osteuropäischen Staaten sind internationale NRO dort eingesprungen, wo es keine nationalen NRO gab.

Künstler und Intellektuelle

Künstler und Intellektuelle treten oft mit ihren eigenen abweichenden Meinungen an die Öffentlichkeit und setzen sich für die Verteidigung der zivilen Freiheiten und der kulturellen Vielfalt ein. Sie ächten die Verletzung der Menschenrechte und den Rassismus und mobilisieren die Öffentlichkeit zur Unterstützung von Einwanderern und Minderheiten. Darüber tragen sie zu einer breiteren Sichtweise bei, äußern sich zu grundlegenden Veränderungen in der modernen Gesellschaft und konzipieren bestimmte Zukunftsvisionen. Mit ihrem Wirken können Wissenschaftler und Forschungsinstitute die öffentliche Debatte mit substantiellen Beiträgen befruchten. Zur Gemeinschaft der Künstler, Intellektuellen und Wissenschaftler zählen sehr viele, die selbst aus Einwandererkreisen stammen oder einer Minderheit angehören.

Sport

Die Rolle des Sports für die Förderung der sozialen Integration, vor allem der Jugendlichen, wird allseits anerkannt. Sport ist mehr als nur zu einem Freizeitvergnügen geworden. Sport stellt ein anerkanntes soziales Phänomen dar. Er bietet eine gemeinsame Sprache und ist eine Plattform für soziale Demokratie. Er schafft Voraussetzungen für politische Demokratie und hat einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der demokratischen Staatszugehörigkeit. Sport stärkt das Verständnis und die Wertschätzung für kulturelle Unterschiede und trägt zum Kampf gegen Vorurteile bei, und schließlich kommt dem Sport bei der Eindämmung der sozialen Ausgrenzung von Einwanderern und Minderheitengruppen eine nicht unwesentliche Bedeutung zu¹.

¹ Social cohesion and sport. Beispiele für gute Praxis aus den Mitgliedsländern des Committee for the Development of Sport (Europarat, 1999).

Kapitel VII: Förderung von Zusammenhalt durch Betonung der Vielfalt

In diesem Kapitel werden Beispiele für staatliche und nichtstaatliche Maßnahmen und die einschlägige Praxis im Zusammenhang mit der sozialen und wirtschaftlichen Integration (7.1 – 7.4), der kulturellen Vielfalt (7.5 – 7.9) und der politischen Teilhabe (7.10) dargelegt.

7.1 Unternehmensinitiativen

Eine beträchtliche Zahl an Unternehmen ist dabei, ihre interne Betriebspraxis zu ändern, damit sich ihnen die durch Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften gebotenen Möglichkeiten erschließen. Derartige Veränderungen umfassen unter anderem die Suche nach qualifiziertem Personal aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen bei der Anstellung von Mitarbeitern, die berufliche Weiterbildung der bereits eingestellten Einwanderer und Angehörigen von Minderheiten, um ihre interne Mobilität zu gewährleisten (Versetzung auf Posten mit einem höheren Qualifizierungsprofil bzw. Stellen mit einem gehobeneren Status) und die Anpassung der Unternehmenskultur an die Einbindung von Angestellten, die einem anderen Kulturkreis entstammen. Diese Programme können auch ganz besonders auf Einwanderer- und Minderheitenfrauen zugeschnitten sein.

Die Firmen entdecken allmählich die Vorteile der Anstellung von Personal aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen, ganz gleich ob das zurückzuführen ist auf die Beseitigung von Hindernissen für die Einstellung von hochqualifizierten Mitarbeitern oder generell auf eine Unternehmenstätigkeit in städtischem Umfeld, in dem eine hohe Bevölkerungszahl an wirtschaftlich aktiven Personen und Konsumenten angesiedelt ist. Manche Firmen profitieren direkt wie indirekt davon, dass sie die Verpflichtung eingegangen sind, die ethnisch-kulturelle Zusammensetzung der örtlichen Gemeinschaften auf die Belegschaft in ihren Unternehmen zu projizieren. Ferner kommen viele Firmen allmählich zu der Erkenntnis, dass - wollen sie ihren Geschäftsbedürfnissen Rechnung tragen - sie durch Modifizierung statt Herabsetzung ihrer Beschäftigungskriterien besser in der Lage sind, von den Fähigkeiten, Fertigkeiten und Talenten einer vielfältig zusammengesetzten Mitarbeiterbasis zu profitieren. Während etwa die meisten Firmen noch immer auf einem Mindestmaß an Sprachbeherrschung bestehen, liegt der Nutzen der Anstellung zwei- oder mehrsprachiger Angestellter wohl ganz offen für solche Firmen auf der Hand, die sich neue Märkte erobern wollen.

Selbst jene Unternehmen, die geneigt sind, Einwanderer oder Angehörige von Minderheiten einzustellen, beklagen nicht selten, dass dieser Personenkreis sich kaum um die ausgeschriebenen Stellen bewirbt. Das deutet darauf hin, dass das übliche Verfahren der Ausschreibung von freien Stellen – sowohl intern wie auch extern – kaum greift, wenn geeignete Anwärter aus Einwanderer- bzw. Minderheitenkreisen in die Firma aufgenommen werden sollen. Nur von sich zu behaupten, man sei „ein Unternehmer, der jedem eine Chance gibt“, beseitigt nicht unbedingt die feststellbaren oder verdeckten Hindernisse für die Einstellung qualifizierter Bewerber aus der Gruppe der Einwanderer und Minderheiten. Einige Unternehmer haben spezielle Strategien erarbeitet, die Zahl der Bewerbungen aus diesen Gruppen aufzustocken. Sie reichen von subtileren Formen des Ansprechens, wie die Abbildung von Gesichtern aus dem Kreis der Angehörigen von Minderheiten in Publikationen oder Werbespots der Unternehmen, bis hin zu aktiven Methoden, wie die Einrichtung von Datenbanken, in denen arbeitslose Mitglieder der Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften mit Firmen in Verbindung gebracht werden, die freie Stellen besetzen wollen.

Eine von Unternehmen zur Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs und zur Förderung von Möglichkeiten für ausgegrenzte Gruppen praktizierte übliche und erfolgreiche Methode besteht darin, eine Mentorenbetreuung anzubieten. Dabei werden „zu betreuende Personen“ aus dem Einwanderer- und Minderheitenspektrum mit Mitarbeitern der Firma, die als „Mentoren“ fungieren, zusammengebracht. Ein solches Betreuungsprogramm dauert in der Regel drei bis zwölf Monate und umfasst einen mehrwöchigen Grundkurs sowie eine Reihe zusätzlicher Wochen für die praktische Umsetzung des Gelernten unter Anleitung eines Firmenmitarbeiters.

Eines der probatesten Mittel, ausgegrenzten Gruppen den Zugang zur Beschäftigung zu ermöglichen, ist die Erarbeitung von Zielvorgaben für die Einstellung solcher Personen. Zahlreiche Firmen verfahren nach diesem Muster auf informelle Weise, indem sie die Personalchefs beauftragen, dafür Sorge zu tragen, dass die Zusammensetzung der Belegschaft der örtlichen Bevölkerung ganz nahe kommt. Andere Firmen wiederum wählen ein aktiveres Herangehen an die Umsetzung der Zielvorgaben. Zielsetzungen müssen mit der klaren Maxime einhergehen, dass die Anstellung von Mitarbeitern nur auf Leistungsbasis erfolgen darf. Die für Personalfragen Verantwortlichen können sich dann nämlich vorrangig der Suche nach solchen geeigneten Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten widmen, die auf der Grundlage ihrer Fähigkeiten und Eignungen eingeschätzt wurden, statt sich in (kontraproduktiven) Versuchen festzufahren, die zahlenmäßigen Vorgaben dadurch zu erreichen, dass man Personen mit nicht entsprechenden Eignungen einstellt. Diese Vorgehensweise hat dazu beigetragen, dass einige Firmen unter anderem ihr aufgrund früherer Diskriminierungsvorwürfe angeschlagenes Ansehen in der Öffentlichkeit wieder aufzupolieren vermochten.

Selbst dort, wo Einwanderer und Angehörige von Minderheiten in der Belegschaft größerer Firmen vertreten sind, konzentriert sich ihre Präsenz zumeist auf niedriger bezahlte Posten. Das kann durchaus vorkommen, weil die sich aus Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten rekrutierenden Mitarbeiter noch einen besonderen Ausbildungsbedarf haben, oder weil in der Firma bestimmte Arbeitsverfahren oder gar direkte bzw. indirekte diskriminierende Praktiken an der Tagesordnung sind. Daher können sich sogar dann, wenn Mitarbeiter aus Minderheitenkreisen über die Fähigkeiten, Fertigkeiten und das Potential für höher dotierte Posten verfügen, Hindernisse für ihre Fortentwicklung im Unternehmen auftun. Dies gilt insbesondere für Frauen und Jugendliche aus diesem Personenkreis. Jedes Unternehmen sollte daher die Gründe für eine unterdurchschnittliche Vertretung von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten in Führungspositionen genau analysieren, um die am besten geeignete Strategie für die Personalentwicklung in der Firma zu finden.

Ein nicht unwesentlicher Faktor für die durch Nutzung von Vielfalt erzielten Unternehmensgewinne ist damit verbunden, wie man in den Firmen mit Vielfalt umgeht, und – im noch allgemeineren Sinne – wie sich das Unternehmen an eine multiethnisch zusammengesetzte Belegschaft anpasst. Die Firmen, die bestrebt sind, die gesamte Mitarbeiterschaft gleichberechtigt zu behandeln, so dass alle ethnischen Unterschiede und Unterschiede in der Hautfarbe ignoriert werden – der sogenannte farbenblinde Ansatz – erkennen dennoch nicht immer das Ausmaß der indirekten Diskriminierung von bestimmten Mitarbeitern in Form eingefahrener Unternehmenspraktiken. In den Firmen, die nur sehr wenig für eine Änderung ihrer Praxis zur Verbesserung der Ausgangslage einer vielfältig zusammengesetzten Belegschaft tun, wird es lediglich den zu einer Anpassung an die vorherrschende Unternehmenskultur bereiten Angehörigen von Minderheiten gelingen, sich zu behaupten und voranzukommen.

Die Erwartung, dass sich neue Mitarbeiter aus der Minderheitenbevölkerung gut in die bestehende Organisationsstruktur einpassen, ohne wesentliche organisatorische Veränderungen in der Firma vornehmen zu müssen, um auch so einer größeren sozialen und kulturellen Vielfalt Rechnung zu tragen, kann dazu führen, dass dem Unternehmen die Talente sowie die Fähigkeiten und Fertigkeiten des ganzen Spektrums an potentiellen Mitarbeitern verloren gehen. Ferner bedeutet das für die Firma einen Verlust an kreativen Ideen und Problemlösungsfertigkeiten aus der ganz anderen Perspektive der Menschen mit unterschiedlicher Herkunft, und schließlich bedeutet das auch einen Verlust für das aus Minderheitenkreisen kommende Personal, welches sich folglich auf schlecht bezahlten Posten oder in Positionen mit niedrigem Status wiederfindet und dessen Aufstiegschancen durch unsichtbare Barrieren verbaut sind.

Um das Unternehmen so zu gestalten, dass die möglichen Beiträge der gesamten Belegschaft maximal zum Tragen kommen, bedarf es der Unterstützung durch die Chefetagen. Personalpolitik und Verfahren für das Feststellen von tatsächlichen oder potentiellen Quellen negativer Auswirkungen auf die Mitarbeiter unterschiedlicher ethnischer Herkunft müssen neu durchdacht werden. Darüber hinaus ist die Ausbildung von Personal und die Einführung von Verfahren erforderlich, mit denen eine Atmosphäre der Offenheit geschaffen und auch die Rückkopplung aus der gesamten Belegschaft angeregt wird.

Die Einführung von Maßnahmen und Mechanismen zur Auseinandersetzung mit Erscheinungen von rassistisch und ethnisch motivierten Schikanen am Arbeitsplatz ist eine weitere wesentliche Komponente für die Anpassung der Firma an eine ethnisch verschiedenartig zusammengesetzte Belegschaft. Eindeutige Maßnahmen, in denen die am Arbeitsplatz erwarteten Verhaltensnormen vorgegeben werden, und die ein die Würde der Mitarbeiter untergrabendes Auftreten (wie rassistische Witze und einschlägige Bemerkungen) ächten, zeigen der Belegschaft unmissverständlich, dass dem Unternehmen alle Arbeitnehmer gleichermaßen am Herzen liegen. Das muss gekoppelt sein an informelle und formelle Beschwerdeverfahren, damit die Arbeitnehmer, die sich eingeschüchtert fühlen, ihre Belange ohne Furcht vor Bestrafung oder sonstigen negativen Konsequenzen vortragen können. Eine Reihe von Unternehmen hat sich entschieden, ihr Engagement zur Verhinderung von Rassendiskriminierung mit Kollektivvereinbarungen und freiwilligen Verhaltenskodizes sowie Beispielen guter Praxis deutlich zu machen. Letzteres wird gut veranschaulicht in der gemeinsamen Erklärung über die Verhinderung von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie über die Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz. Verabschiedet wurde diese Erklärung von den europäischen Sozialpartnern, d.h. den europäischen Unternehmerorganisationen zusammen mit den europäischen Gewerkschaften. Häufig finden die Lehren, die im Zusammenhang mit der Diskriminierung weiblicher Arbeitnehmer gezogen wurden, auch im Kampf gegen rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung Anwendung.

Da sie in bestimmten sozialen Umfeldern agieren, zeigen Unternehmen ein starkes Interesse an der Sicherung stabiler und wohlhabender Gemeinschaften. Die Unternehmen in ganz Europa verfolgen eine Vielzahl von Initiativen im Bereich „sozialer Investitionen“ oder setzen sich mit Blick auf die Verwirklichung einer ganzen Reihe möglicher Ziele auch ansonsten für die Unterstützung von Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften ein: Erstens – die Aufwertung des Ansehens der Unternehmen in den Augen der Minderheitengemeinschaften, um neue Arbeitnehmer, Kunden und Verbraucher zu gewinnen. Zweitens – die Unterstützung für die Entwicklung und Eingliederung von Minderheitengemeinschaften als Teil einer umfassenderen sozialen Verantwortung der Unternehmen. Drittens – die Vorbereitung der nächsten Arbeitnehmergeneration. Viertens – die Entwicklung von Geschäftspartnerschaften

zusammen mit Unternehmen im Besitz von Minderheiten, um der Ausgrenzung dieser aus der gesamten wirtschaftlichen Entfaltung der Region entgegenzuwirken.

Die geschäftlichen Aktivitäten in den Kommunen können in verschiedenster Form ablaufen, darunter Bildungsprogramme für Jugendliche aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen, die Einrichtung von Unternehmensstiftungen zur Finanzierung sozialer Projekte sowie Unterstützung für andere Organisationen, die bestrebt sind, das Engagement von Unternehmen in sozialen Projekten zu fördern und/oder das Zusammenwirken mit ihnen. Das Engagement der Unternehmen kann sich auf eine ganze Reihe von Aktivitäten erstrecken, wie beispielsweise Strategien zur Sanierung städtischer Gebiete, die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in notleidenden Wohngebieten, Wohnraumprojekte und Verschönerungskampagnen. Ein solches Engagement kann sich von finanzieller Unterstützung für Kommunalprojekte bis hin zu wirklichen Zeitspenden der Unternehmen in Form von Betreuungsprogrammen durch Mentoren oder sonstigen Anleitungsprogrammen erstrecken. Und schließlich steht es den Unternehmen, da sie in den Kommunen prominent und sichtbar vertreten sind, gut zu Gesicht, das positive Ansehen von Einwanderern und Minderheiten zu fördern und rassistische und fremdenfeindliche Handlungen und Haltungen zu verurteilen.

7.2 Unternehmenstätigkeit von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten

Mehrere Faktoren weisen auf die ständig wachsende Bedeutung von Einwanderer- und Minderheitenunternehmen in Europa hin. Sie sind eine Alternative zu Lohnarbeit, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, sind für die örtliche und nationale Wirtschaft von Nutzen und stellen einen Weg zur sozialen und wirtschaftlichen Integration dar.

Die wirtschaftliche Entwicklung in jüngerer Zeit hatte auf die in Europa niedergelassenen Einwanderer und Minderheiten unverhältnismäßig große Auswirkungen. In diesem Prozess hat sich die Bedeutung von selbständiger Tätigkeit als ein rentables Mittel wirtschaftlicher Tätigkeit für Personen mit schwindenden Möglichkeiten auf dem heutigen Arbeitsmarkt verstärkt. In einer Zeit, in der die industrielle Basis der europäischen Wirtschaft immer rückläufiger wird, bieten die Unternehmen der Einwanderer und Minderheiten einen Kanal, über den die Personen aus diesen Kreisen am wirtschaftlichen Leben ihrer Gemeinschaften teilhaben und die teuren Folgeerscheinungen der Ausgrenzung abwenden können.

In einigen europäischen Ländern ist unter den Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten eine höhere Selbstbeschäftigtenrate zu verzeichnen als in der Mehrheitsbevölkerung. Ferner werden eine Reihe von Angehörigen aus den Minderheitengemeinschaften sehr häufig wegen ihrer „unternehmerischen“ Eigenschaften lobend hervorgehoben, vor allem wegen ihrer ausgeprägten Risikobereitschaft und Selbständigkeit. Auch viele Frauen zählen dazu. Die Unternehmen der Einwanderer und Minderheiten tragen auf mehrfache Weise zur örtlichen und nationalen Wirtschaft in allen europäischen Ländern bei. Erstens schaffen diese Kleinunternehmen von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten alljährlich Tausende Arbeitsplätze. Neben der Tatsache, dass sie die örtlichen Arbeitsmärkte in gewissem Maße entlasten, geht auch die Schaffung Hunderter neuer Arten von Geschäften jahraus jahrein auf ihr Konto. Zweitens geht aus Untersuchungen hervor, dass im Gegensatz zu der landläufigen Auffassung, wonach Einwanderer und Minderheiten für die Verschlechterung der Zustände in den Wohnvierteln verantwortlich seien, die Unternehmen dieser Bevölkerungsgruppen in vielen Fällen benachteiligte Gebiete in florierende kommerzielle Zonen umwandeln und zu einer Quelle neuen wirtschaftlichen Lebens für die städtischen Gemeinschaften werden können. Durch die

Anmietung und Sanierung von Flächen und die Versorgung der sich ausdehnenden Einwanderer- und Minderheitenbevölkerung in Europa mit Waren und Dienstleistungen können diese Kleinunternehmen neue Formen des Wohlstands in die städtischen Minderheitenbevölkerungen hineintragen. Drittens erzeugen die im Eigentum von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten befindlichen Geschäfte neben einer Ausdehnung auf unterversorgte Märkte ein Wirtschaftswachstum durch den Kauf von Ausrüstungsgütern und Produkten, durch die Bereitstellung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten und durch die Nutzung der Verbindungen zu ihren Herkunftsländern für die Stimulierung von Import und Export. Einige Studien schreiben diesen Unternehmen auch das Verdienst zu, auf den rückläufigen Sektor der Kleinunternehmen eine wachstumsstimulierende Wirkung auszuüben.

Gleich ob als Folge der Ausgrenzung von der *mainstream*-Wirtschaft oder als Nebenprodukt des sich oft aus diesen Bevölkerungskreisen rekrutierenden Humankapitals trägt dieser Unternehmergeist zum kommerziellen Erfolg vieler in Europa ansässiger Einwanderer und Minderheiten bei. Darüber hinaus ist die wirtschaftliche Teilhabe, die es diesem Personenkreis möglich macht, ein höheres Maß an finanzieller Eigenständigkeit und Selbständigkeit zu erlangen, ein wichtiges Element zu ihrer Eingliederung in die Mehrheitsgemeinschaft. Ihr Unternehmergeist kann vor allem dazu beitragen, die Wünsche und Vorstellungen der Einwanderer aus der zweiten und dritten Generation sowie der übrigen Jugendlichen aus den Minderheitengruppen, die nicht bereit sind, aus den *mainstream*-Institutionen ausgegrenzt zu werden, in die Tat umzusetzen. Die örtlichen Gemeinschaften profitieren sowohl in wirtschaftlicher wie in sozialer Hinsicht von der einflussreichen Mitwirkung dieser Gruppen.

Nationale und örtliche Behörden können diesen Unternehmergeist unterstützen, indem sie eine auf die besonderen Bedürfnisse von weiblichen und jugendlichen Unternehmern zugeschnittene Ausbildung gewährleisten, ihnen helfen, die einzelstaatlichen Arbeitsgesetze zu befolgen, ihnen unnötige rechtliche Hindernisse aus dem Weg räumen und ihnen Geschäftsverträge anbieten. Außerdem sollten die staatlichen Stellen eine Auszeichnung für erfolgreiches unternehmerisches Wirken stiften.

7.3 Gebietsorientierte Maßnahmen

Die greifbarsten und sichtbarsten Auswirkungen der internationalen Migration sind auf der örtlichen Ebene zu verzeichnen, nämlich dort, wo die Herausforderungen von Vielfalt und Zusammenhalt am ehesten zu spüren sind. Kommunalpolitische Grundsatzentscheidungen und die damit einhergehende Agenda zeigen viele Anknüpfungspunkte für Vielfalt und Zusammenhalt auf. In vielen Ländern haben die örtlichen und regionalen Behörden – darunter die in ländlichen Gebieten – ihre Integrationspolitik in Ordnung gebracht. Die nationalen Behörden haben den örtlichen Verwaltungen zwar mehr Verantwortung übertragen, nicht aber immer die erforderlichen Mittel folgen lassen, damit wirksame Integrationsmaßnahmen in die Praxis umgesetzt werden können. Auch wenn viele Aufgabenbereiche sich in den Händen örtlicher und regionaler Behörden befinden, wird das Eingreifen der Regierung noch immer gebraucht, um zu gewährleisten, dass Einwanderer und Minderheiten von den oftmals spärlichen öffentlichen Gütern auch dann profitieren, wenn sozial und wirtschaftlich Benachteiligte um diese Güter miteinander konkurrieren.

Mit der einsetzenden Rezession und der zunehmenden Globalisierung waren in den Städten Europas die Anzeichen von Niedergang nicht mehr zu übersehen. Das rief viele staatliche Sanierungsprogramme auf den Plan, um auslaufende Industriezweige durch

wettbewerbsfähigere zu ersetzen und um die örtliche Infrastruktur zu verbessern. Die Einwanderer und Minderheiten, welche ja sehr oft in den ärmeren Vierteln konzentriert sind, waren zumeist die von diesen breitgefächerten wirtschaftlichen Sanierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen am schwersten betroffenen Opfer. Sicher hat es in den Städten Europas diese ärmeren Viertel immer gegeben, aber ihre Verelendung spitzte sich in den achtziger Jahren zu. Dies kam in der Verschlimmerung des Umfangs der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. der Unterbeschäftigung, in konzentrierter Armut, niedrigem Bildungsstand, schlechten Wohnraumverhältnissen und einer starken Abhängigkeit von Sozialleistungen unter den in den Städten ansässigen Bewohnern aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen zum Ausdruck. Solche Begriffe wie die „geteilte Stadt“ und „wohnraumbedingte Unterscheidung“ drangen zunehmend in den Wortschatz der städtischen Entwicklungsplaner und Entscheidungsträger ein.

Die Behörden von der obersten bis zu den untersten Ebenen suchten nach Lösungen für diese Situation und bedienten sich dabei einer Reihe von Maßnahmen, die darauf hinausliefen, ganze Viertel zu sanieren, das Humankapital zu entwickeln, Investoren vor Ort zu holen und die Arbeitslosigkeit zurückzufahren. Sie waren bestrebt, die Bedingungen der rassistisch und ethnisch bedingten Armut in den Städten durch auf die Bedürfnisse des Einzelnen zugeschnittene soziale Stützungsmechanismen zu verbessern. In dem Maße wie die Arbeitslosenzahlen weiter stiegen, wurde an den ständig wachsenden staatlichen Kosten dieses Politikansatzes und an der Tatsache, dass es nicht gelang, den Kreis der Abhängigkeit und Verelendung zu durchbrechen, die Notwendigkeit ganz deutlich, eine neue grundlegende Richtung einzuschlagen. Mit den auf einzelne Sektoren ausgerichteten Maßnahmen wurde von den verschiedensten Verwaltungsabteilungen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung versucht, für die besonderen Aspekte notleidender Stadtgebiete Lösungen zu finden, wie beispielsweise die Verbesserung der Wohnraumsituation, der beruflichen Ausbildung und Arbeitserfahrung, der Bildung, der Unternehmensförderung usw. Obwohl all diese Ansätze nicht ohne Wirkung blieben, waren sie jedoch zu begrenzt und zu spontan und vermochten nicht, die vielschichtigen und wechselseitigen Ursachen konzentrierter Armut und Ausgrenzung zu beseitigen.

Mit staatlichen Maßnahmen war man auch bestrebt, den Privatsektor zur Lösung der Probleme der städtischen Verelendung heranzuziehen, wie beispielsweise mit verschiedenen Anreizsystemen. Im Bereich der Förderung des Humankapitals gehörten dazu subventionierte Arbeitsbeschaffung für Langzeitarbeitslose und andere Programme unter Einschluss von Mentoren. Im Bereich der Wirtschaftsförderung zogen manche europäischen Länder Steueranreize und andere finanzielle Vergünstigungen heran, um den Boden für neue Investitionen in Gebieten des industriellen Niedergangs zu bereiten. Während man in dem einen oder anderen Fall Investoren für bestimmte schwer in Mitleidenschaft gezogene Gebiete gewinnen konnte, brachten diese zonengebundenen Programme den verelendeten städtischen Wohnvierteln im Allgemeinen nicht den erhofften Erfolg.

In einer Reihe europäischer Länder bewegt man sich derzeit in Richtung gebietsorientierter Strategien. Manche europäischen Regierungen begannen, Vollmachten und Ressourcen auf die örtlichen Behörden zu übertragen, damit sich diese den Problemen der verelendeten städtischen Gebiete annehmen konnten. Während Zentralregierungen auch weiterhin die Rahmenbedingungen für diese Aktionen festlegten, wurden mit den Initiativen der nationalen Regierungen den städtischen Behörden Freiräume geboten, damit sie zur Bewältigung der Situation der in diesen Stadtvierteln anzutreffenden sozialen und wirtschaftlichen Ausgrenzung örtliche Lösungsansätze koordinieren konnten. Der bedeutendste und zugleich üblichste Aspekt dieser Ansätze bestand darin, spezifische geographische Gebiete

auszuwählen (gewöhnlich wurden diese Gebiete auf der Grundlage einer Reihe sozialer und wirtschaftlicher Kennziffern ausgesucht) und sie mit Partnern der zentralen und örtlichen Behörden zusammenzubringen.

Als Herausforderung für die zentralen und städtischen Verwaltungen bleibt die Festlegung eines geeigneten Mix aus zielgerichteten sozialen und wirtschaftlichen Aktionen, um diese städtischen Gebiete auf ein Niveau anzuheben, das sich weniger stark von benachbarten Vierteln unterscheidet, und um die wirtschaftlichen und sonstigen Möglichkeiten für die dortige multiethnische Einwohnerschaft wiederherzustellen. Die vielschichtigen Ursachen für die Verarmung städtischer Gebiete haben auch das Bewusstsein dafür geschärft, dass kommunalpolitische Entscheidungen nicht als eine bloße Aneinanderreihung situativer Maßnahmen aufgefasst werden dürfen, sondern in andere einschlägige Maßnahmen eingebunden werden müssen wie etwa im Bereich Beschäftigung, Umwelt, Sozialhilfe und Bildung. Eine solche notwendige Kopplung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsziele erfordert einen besser koordinierten und integrierten Ansatz zwischen den verschiedenen Bereichen und Ebenen der staatlichen Verwaltung. Statt unkoordinierter und isolierter Lösungen verlangt die Interdependenz dieser Bereiche zwangsläufig nach einer umfassenderen Verknüpfung von Programmen auf solchen Gebieten wie materielle Infrastruktur, Entwicklung des Humankapitals und die Integration ausgegrenzter Gruppen.

Auch wenn „Partnerschaft“ in den Debatten um Kommunalpolitik häufig als Begriff überstrapaziert oder missbräuchlich verwendet wird, ist man sich in zunehmendem Maße der Notwendigkeit bewusst, zusätzliche interessierte Seiten in örtliche Lösungen für Probleme der Verarmung ganzer Viertel einzubinden. Zwar ist die Fähigkeit zahlreicher Akteure aus dem nichtstaatlichen Sektor, sich der vielfachen Herausforderungen in verarmten städtischen Gebieten in angemessener Weise anzunehmen, begrenzt, dennoch haben sie sich als unschätzbar wichtige Partner bei der Verbreitung von Informationen und der Erarbeitung von Initiativen in kritischen Bereichen erwiesen. Derartige von der Basis ausgehende Ansätze verlangen die Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren aus dem kommunalpolitischen Bereich, gemeinnütziger Organisationen ebenso wie Nichtregierungsorganisationen, örtlicher Behörden, religiöser Organisationen usw., die zusammen an Lösungen auf der Grundlage gemeinsamer Visionen arbeiten, wie sie ihre Kommunen gern gestaltet sehen möchten. In einigen europäischen und zentralen Finanzierungsprogrammen wurde sektorübergreifende „Partnerschaft“ zu einem wesentlichen Kriterium dafür erhoben, dass Zuschüsse als Auszeichnung für spezifische städtische Sanierungsprojekte in Anspruch genommen werden können.

Die Neuerschließung besonderer „Braunfeld“-Gebiete, wie sie in benachteiligten zentralen Stadtvierteln häufig vorkommen, gilt als eine der erfolgreicherer Bemühungen, Unterstützung aus dem privaten Sektor für verarmte Stadtgebiete zu gewinnen. In manchen Städten erlangt die Förderung der Kleinunternehmen von Minderheiten sowohl mit Blick auf das Humankapital als auch auf die städtische Wirtschaftsentwicklung zunehmend an Bedeutung. Obwohl viele Kleinunternehmen, die sich im Besitz von Angehörigen von Minderheiten befinden, vor allem an der Belieferung unterversorgter Stadtmärkte (mit einer beträchtlichen Kaufkraft) interessiert sind, verknüpft man in den strategischen Vorstellungen so mancher Städte die Ausdehnung der Geschäfte von Einwanderern und Minderheiten mit der wirtschaftlichen Entwicklung von Großstadtgebieten und ganzen Regionen.

Städtische Erneuerungsszenarien ergeben sich aus der Auswahl von einer Reihe kommunalpolitischer Maßnahmen¹. Sie sollten auf dem Weg vielfältiger Konsultationen mit Gemeinschaften, wichtigen Handlungsträgern des staatlichen wie des privaten Sektors und Meinungsführern aus dem Medien- und Kommunalbereich entwickelt werden. Jedes dieser Szenarien müsste einen Brennpunkt oder einen Bereich spezifischen Interesses beschreiben, und jedem sollten Projekte zur Umsetzung zugeordnet sein. Zusammen bilden sie eine Matrix, in deren Rahmen Kombinationen von Möglichkeiten vorgenommen und weitere neue Ideen und Optionen herausgearbeitet werden können. Sie werden erarbeitet, um die Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort anzusprechen und Integration und Chancengleichheit überall dort zu fördern, wo Einwanderer und Minderheiten ihre Sorgen äußern. Mit solchen Maßnahmen und Projekten sollte die aktive Beteiligung von Einwanderern und Minderheiten an der Formulierung ihrer Bedürfnisse und der Umstrukturierung der örtlichen Wohngebiete gefördert werden. Dies würde die Wirksamkeit der eingeschlagenen Schritte erhöhen und die Fähigkeit der Menschen stärken, mit den die Stadtsanierung begleitenden Veränderungen und Konflikten umzugehen.

Die städtische Entwicklung sollte dazu beitragen, Chancengleichheit herbeizuführen und aufgezeigte Ungleichheiten zu beseitigen. Erforderlich sind spezielle Vorkehrungen, um die kulturellen, religiösen oder kommunikativen Bedürfnisse zu befriedigen. Außerdem muss bei kommunalpolitischen Grundsatzentscheidungen den Problemen der Familien und Kinder aus der zweiten und dritten Einwanderergeneration besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Mit städtischen Projekten kann unter anderem das Profil der Einwanderer und Minderheitenfrauen geschärft und ihren Ansichten und Forderungen Ausdruck verliehen werden. Sie sind der Personenkreis, dem für die Konzipierung, Entwicklung und Organisation städtischer Projekte eine bestimmte Rolle zukommt und der auch bei der Ausführung dieser Projekte gefragt ist. Man könnte im Zusammenhang mit den aktivsten und wirksamsten Integrationsmaßnahmen auch eine Auszeichnung für Städte oder Bürgermeister ins Auge fassen.

Ungeachtet dessen, dass sich in vielen Fällen die Einwanderer und Angehörigen von Minderheiten in Städten niedergelassen haben, leben natürlich viele von ihnen auch in ländlichen Gebieten. Um sich mit ihrer Lage zu beschäftigen, sind spezifische Maßnahmen erforderlich, obwohl man eine ganze Reihe einzelner Elemente der städtischen Kommunalpolitik auf die ländlichen Gebiete übertragen kann.

7.4 Staatliche Initiativen

In den meisten Ländern Europas sind die Behörden auf nationaler wie auf örtlicher Ebene mit Initiativen beschäftigt, um die Einwanderer und Angehörigen von Minderheiten in den Arbeitsmarkt einzugliedern und/oder dieser Bevölkerungsgruppe den Wirtschaftssektor zugänglich zu machen. Praktische Beispiele für solche Schritte sind in den vorangegangenen Abschnitten dieses Kapitels nachlesbar.

Die Regierungen bereiten als Gesetzgeber das rechtliche Umfeld vor, in dem Wirtschaftstätigkeit betrieben werden kann. Außerdem geben die Regierungen Arbeitsnormen vor und fördern Gleichbehandlung durch die Verabschiedung von Antidiskriminierungsgesetzen. Die Regierungen können auch rechtliche und bürokratische Barrieren beseitigen, die der umfassenden Teilhabe der Einwanderer und Minderheiten am wirtschaftlichen Leben entweder als Angestellte, selbständig Beschäftigte oder Unternehmer

¹ Dieser und der folgende Absatz basieren auf dem Beitrag: *Area-based projects in districts of high immigrant concentration* (Europarat, 1996).

im Wege stehen. Als Vermittler können die Regierungen Bildungsmöglichkeiten und finanzielle Unterstützung für Unternehmer aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen bereitstellen. Besondere Aufmerksamkeit muss den Personenkreisen gewidmet werden, die mit kumulativen Nachteilen (Jugendliche aus der Einwanderer- und Minderheitenbevölkerung) oder doppelter Diskriminierung (die Frauen aus diesen Gruppen) konfrontiert sind. Ferner können Behörden private und öffentliche Partnerschaftsverträge unterzeichnen, die die Sanierung von Stadtvierteln und die Arbeitsbeschaffung zum Gegenstand haben. Die Arbeitsämter, bei denen es sich um (halb-) offizielle Einrichtungen handelt, können sich besonders um Gruppen bemühen, deren Präsenz auf dem Arbeitsmarkt mit Schwierigkeiten verbunden ist, entweder weil sie nicht über die geforderten Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen oder weil sie diskriminiert werden. Als Unternehmer kann der Staat ähnliche Beschäftigungsstrategien wie der Privatsektor zum Einsatz bringen. Der Staat verfügt auch über Kaufkraft und kann so die Unternehmen von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten als Zulieferer vertraglich binden.

7.5 Interkultureller Dialog und Bildung

Kulturelle Zusammenarbeit und interkultureller Dialog genießen bei vielen europäischen Regierungen einen hohen Stellenwert. Die 6. Konferenz der europäischen Kulturminister erinnerte daran, dass die Vielgestaltigkeit und Fülle der europäischen Kultur ihre Wurzeln in der Vielfalt und Vitalität ihrer nationalen, regionalen und örtlichen Kulturen sowie darin hat, dass sie offen ist für Einflüsse aus anderen Teilen der Welt¹. Den Ministern zufolge haben die Menschen die Pflicht, all das zu bewahren und zu fördern, das sie so anders macht, und zugleich sollten sie sich einer gemeinsamen europäischen Kultur und eines gemeinsamen Erbes bewusst werden. Die Bewahrung der Vielfalt ist in einem Klima der Zurückgezogenheit und Isolation nicht vorstellbar. Der Dialog zwischen den Kulturen ist für die weitere Entwicklung Europas von vitaler Bedeutung. Die Ministerkonferenz fasste den Beschluss, den Zugang der gesamten Bevölkerung zur Kultur und zum kulturellen Erbe des Kontinents zu verbessern, die Identität und Selbstdarstellung des Einzelnen und der Gemeinschaften zu fördern und sie zur Zusammenarbeit und zum Dialog zwischen den Kulturen zu ermuntern.

Die Ministerkonferenz ist sich der Tatsache bewusst, dass Vielfalt eine Herausforderung an den Zusammenhalt sowie eine Möglichkeit zur Erfüllung der Ideale Europas darstellt. Kulturelle Zusammenarbeit kann ein harmonisches Gleichgewicht zwischen den Identitäten der Minderheiten und der Kultur herstellen und den Zugang zu Europas gemeinsamem kulturellen Erbe sichern. In der Schlusserklärung des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs heißt es, dass kulturelle Zusammenarbeit für die Schaffung eines von Zusammenhalt geprägten aber dennoch vielfältig gestalteten Europas eine wesentliche Voraussetzung bildet¹.

Die Ministerkonferenz befasste sich mit der Vielfalt der europäischen Kulturen. Außerdem erkannte sie an, dass Einwanderer ihr eigenes kulturelles Erbe mitbringen und so zur Vielfalt Europas beitragen. In einem anderen Zusammenhang betont der Europarat den hohen Stellenwert der Kulturen der nationalen Minderheiten für den Kontinent. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten verpflichtet die Vertragsparteien zur Förderung der Voraussetzungen, die für die Angehörigen nationaler Minderheiten zur Aufrechterhaltung und Entwicklung ihrer Kultur sowie zur Bewahrung der wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, d.h. ihrer Religion, Sprache, Traditionen und ihres kulturellen Erbes unabdingbar sind. Die Vertragsparteien enthalten sich jedweder Maßnahme

¹ Sechste Konferenz der europäischen Kulturminister (Palermo, 1990)

¹ Schlusserklärung des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs (Wien, 1993)

oder Praxis, die auf eine Zwanganpassung der dem Kreis der nationalen Minderheiten zuzurechnenden Personen hinausläuft. In der Präambel der Charta der Regional- und Minderheitensprachen wird der Wert der kulturellen Vielfalt, des Interkulturalismus und der Mehrsprachigkeit betont.

Zwar wird von den Mehrheitsgruppen bzw. dominanten Gruppen kulturelle Identität und Vielfalt anerkannt und dem kulturellen Pluralismus ein hoher Wert beigemessen, aber dennoch erwartet man von Einwanderern und Minderheiten immer wieder, dass sie sich an die dominante Kultur anpassen oder wesentliche Bestandteile der eigenen Kultur aufgeben. Die Regierungen sollten die Kulturen der Einwanderer und Minderheiten so behandeln, dass sie diesen in ihren grundsatzpolitischen Entscheidungen zur Bewahrung des kulturellen Pluralismus und zur Förderung der kulturellen Zusammenarbeit (*mainstreaming*) Rechnung tragen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Regierungen das handhaben können².

Die rechtliche Anerkennung der Vielfalt und der Minderheitengruppen bildet die Grundlage für kulturelle Zusammenarbeit und Dialog. In den Verfassungen zahlreicher europäischer Staaten ist die Anerkennung der Minderheitengruppen (die meistens namentlich aufgeführt sind) fest verankert, und in noch mehr Verfassungen sind die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung festgeschrieben, die natürlich auch für den kulturellen Bereich Gültigkeit haben. Die Rechtsverordnungen beschäftigen sich noch viel ausführlicher mit den kulturellen Rechten. In manchen Ländern haben die Minderheiten einen kulturell autonomen Status, und damit stehen ihnen Vollmachten, Einrichtungen und sonstige Ressourcen zur Verfügung, mit denen sie über Kultur- und Bildungsangelegenheiten ohne Einmischung der nationalen Regierung entscheiden können. Eine weitere Möglichkeit zur Bewahrung des kulturellen Pluralismus ist die Anerkennung der Minderheitensprachen auch im offiziellen Verkehr mit den Organen der verschiedenen Verwaltungsebenen und im Justizwesen.

Kulturelle Identität sollte als eine dynamische und sich kontinuierlich entwickelnde Sache verstanden werden. Identität lässt sich nicht auf ein Bündel unveränderlicher kultureller Determinanten reduzieren, denen Personen oder Gruppen aufgrund ihrer nationalen oder ethnischen Zugehörigkeit bzw. Geburt unterworfen sind. Identität kann auch nicht durch Isolation vom gesellschaftlichen Umfeld oder ohne Berücksichtigung der Beziehungen zu den universellen Menschenrechtswerten geschützt werden. Mit staatlichen Maßnahmen kann die Entwicklung der Einwanderer- und Minderheitenkulturen unterstützt werden. Dies geschieht unter anderem durch Subventionierung ihrer kulturellen Aktivitäten, die Öffnung der kulturellen Einrichtungen der *mainstream*-Kultur für diese Gruppen und die Aufforderung an sie, sich an der Gestaltung der Kulturpolitik zu beteiligen.

Die Tatsache, dass ein Einzelner mehrfache Identitäten und mehrfache Zugehörigkeiten hat, verbindet ihn mit einer ganzen Bandbreite von Gruppen und Institutionen. Das trägt wesentlich zu sozialem Zusammenhalt bei. Regierungen können Bedingungen schaffen, mit denen verhindert wird, dass ganz bestimmte Gruppen isoliert und die Möglichkeiten des Einzelnen zur Teilhabe an der Gesellschaft vermindert werden. Zugleich können sie sicherstellen, dass die Beiträge der Einwanderer und Minderheiten eine hohe Wertschätzung erfahren, indem man ihnen die *mainstream*-Institutionen öffnet.

Mit einem neuen und unverbrauchten Ansatz zur Geschichte müssen die Perspektiven der verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft vertreten werden, zugleich sollten

² Die nachfolgenden vier Absätze basieren auf einem Projekt des Europarats: Project on democracy, human rights, minorities: educational and cultural aspects (1997) und auf dem Beitrag: *Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects* (Straßburg, 1994).

unterschiedliche Ansichten verglichen und zusammengeführt werden¹. Damit würden gegenseitiges Verständnis und gegenseitige Achtung verstärkt und Klischeevorstellungen sowie Vorurteile zwischen Mehrheits- und Minderheitenbevölkerungen sowie unter den Minderheiten zerstreut. Die Förderung der Menschenrechte gilt ebenso als ein zentrales Anliegen der Kultur- und Bildungspolitik. Die Staaten können die Entwicklung solcher Programme stimulieren, die engagierte und verantwortungsbewusste Bürger mit den Aspekten der Achtung der Menschenrechte und Menschenwürde vertraut machen und sie dazu anhalten, für die Kulturen offen zu sein, die Unterschiede schätzen zu lernen sowie gewaltfreie Konfliktlösungen anzustreben. Staatsbürgerliche Erziehung kann nicht auf Lehrpläne oder Lehrbücher beschränkt bleiben, sie sollte sich auf praktische Erfahrungen und Möglichkeiten stützen, um die Bürger aktiv einzubeziehen und zu befähigen. In einem solchen aktiven Dialog werden die gemeinsamen Werte neu bestätigt und erhalten eine neue Bedeutung. Dieser Prozess verstärkt die Akzeptanz solcher Werte durch eine von Vielfalt geprägte Bevölkerung.

Sprache und Bildung

Das vorrangige Anliegen der Charta der Regional- und Minderheitensprachen ist die Beschäftigung mit den kulturellen Aspekten, bei denen es um Schutz und Förderung dieser in Europa schon seit langem gebräuchlichen Sprachen geht. Eine mögliche Auslöschung solcher Sprachen wird als eine Bedrohung für das kulturelle Erbe Europas gesehen.

Die Mitgliedsländer sind gehalten, der Realität von kultureller und sprachlicher Pluralität gerecht zu werden. Jedoch sollte das nicht als eine Herausforderung der einzelstaatlichen Souveränität und territorialen Integrität verstanden werden. Verbessert man die Möglichkeiten des Gebrauchs von Regional- und Minderheitensprachen, so kann das die Gruppen, die diese Sprachen sprechen, zur Mitwirkung in der Gesellschaft ermutigen. Natürlich sollte das für die offiziellen Sprachen keine Nachteile mit sich bringen und auch der Notwendigkeit des Erlernens der Landessprache keinen Abbruch tun. Die Bildung sprachlicher Ghettos muss vermieden werden, da sie den Grundsätzen von Interkulturalismus und Mehrsprachigkeit entgegenstehen².

Die staatlichen Behörden sollten - einen wesentlichen Teil der - Vorschulerziehung, Grundschul- und höhere Schulbildung, technische Ausbildung und Berufsbildung sowie Universitäts- und Hochschulbildung für eine Unterrichtung in Regional- und Minderheitensprachen zugänglich machen. Sie sollten das zumindest jenen Schülern anbieten, deren Familien dies wollen und es - in den Hochschulen - für Studenten bereithalten, wenn diese es beantragen. Die Anzahl der Schüler/Studenten muss jedoch als ausreichend angesehen werden, d.h. von den Behörden kann diese Möglichkeit nicht verlangt werden, wenn nicht genügend Schüler/Studenten für eine Klasse zusammenkommen. Dabei hat man aber angeregt, dieses Kriterium flexibel zu handhaben, und dass auch eine nicht so hohe Zahl als ausreichend angesehen werden kann. Sollten die staatlichen Behörden die unmittelbare Zuständigkeit für Vorschulerziehung nicht haben, so können sie die verantwortlichen Organisationen zur Unterrichtung in Regional- bzw. Minderheitensprachen ermutigen. Universitäten und Einrichtungen der Hochschul- und Erwachsenenbildung könnten Möglichkeiten für das Studium von Regional- und Minderheitensprachen bereithalten. Der Staat kann die Grundausbildung und Weiterbildung von Lehrern übernehmen und dazu die erforderlichen Finanzmittel sowie Gelder für Personal und Lehrmittel zur Verfügung stellen. Schließlich können die Behörden ein Aufsichtsgremium schaffen, das für die Überwachung

¹ Vgl. *Lessons in history, the Council of Europe and the teaching of history* (Europarat 1999).

² Europarat, *European Charter for Regional and Minority Languages. Explanatory report* (Straßburg, 1992)

der zur Organisierung und Durchführung des Unterrichts in Regional- und Minderheitensprachen erforderlichen Maßnahmen und der erzielten Fortschritte die Verantwortung trägt. In regelmäßigen Abständen können darüber Berichte verfasst und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Um zu vermeiden, dass die Unterrichtung von Regional- und Minderheitensprachen vom historischen und kulturellen Kontext dieser Sprachen losgelöst wird, können die Behörden dafür Sorge tragen, dass auch die Geschichte und Kultur dieser Sprachen unterrichtet wird. Regional- und Minderheitensprachen sind oftmals Bestandteil einer gesonderten Geschichte und besonderer Traditionen und haben sich parallel zur Kultur und Sprache des Landes als Ganzes entwickelt. Wünschenswert ist es auch, dass diejenigen Zugang zu solchen Sprachen erhalten, die sie nicht sprechen. Wenn Länder ihre nationale Kultur im Ausland fördern, sollten Präsentationen über Regional- und Minderheitensprachen sowie über die Kultur mit inbegriffen sein.

Die Regierungen haben die Macht und können bei der Förderung des Zugangs zu Regional- und Minderheitensprachen sowie beim verstärkten Gebrauch dieser Sprachen eine wichtige Rolle spielen. Sie können den Gebrauch von Regional- und Minderheitensprachen bei kulturellen Aktivitäten und in Einrichtungen fördern, wie etwa in (Video-)Bibliotheken, Kulturzentren, Museen, Archiven, Akademien, Theatern und Kinos, in literarischen Arbeiten und Filmproduktionen, in Mundartformen kultureller Darbietungen, bei Festivals und in den Kulturindustrien. Außerdem können die Behörden auch Übersetzungen und Nachsynchronisierungen bzw. Untertitelungen finanziell unterstützen. Die für die Organisierung von kulturellen Aktivitäten zuständigen Gremien sollten ermuntert werden, solches Personal einzustellen, das die Regional- bzw. Minderheitensprachen vollständig beherrscht, und sich dafür einzusetzen, dass bei der Planung von Kulturveranstaltungen diejenigen direkt mitwirken können, die diese Sprachen sprechen. Darüber hinaus können die Behörden die Bildung eines Gremiums fördern und unterstützen, das sich damit beschäftigt, die in Regional- oder Minderheitensprachen veröffentlichten Arbeiten zu sammeln, zu archivieren und zu veröffentlichen.

Die Sprachenfrage erhält jedoch eine andere Dimension, wenn es um die Muttersprache von Einwanderern geht. Hierbei ist es von Belang, ob Einwanderer die gleichen sprachlichen Rechte einfordern können wie Personen, die einer bestimmten regionalen Gruppe oder nationalen Minderheit angehören. Die Mehrzahl der Regierungen vertritt die Meinung, dass mit Einwanderersprachen zusammenhängende Fragen von den Sprachen der Minderheiten losgelöst behandelt werden müssten und gegebenenfalls einer rechtlichen Sonderregelung unterliegen sollten. Die Anerkennung der Sprache von (schon seit längerem ansässigen) Einwanderern als offizielle Sprache wird in der Regel abschlägig behandelt. In vielen Ländern halten die Behörden beispielsweise Übersetzungsdienste als eine zeitweilige Lösung in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen bereit.

Von außerordentlicher Wichtigkeit ist es, dass Einwanderer und Minderheiten die offizielle Sprache bzw. offiziellen Sprachen des Landes lernen, in dem sie ihren Wohnsitz nehmen. Ohne Sprachbeherrschung stehen ihre Chancen schlecht, am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in vollem Umfang teilzuhaben. Daher werden zu ihrem Nutzen vom Staat, von privaten Organisationen und den Einwanderern Mittel für die Sprachausbildung bereitgestellt.

Die älteren Einwanderungsländer haben über die Entwicklung von Lehrplänen, Lehrmaterial, Tests und Zielvorgaben für Bildung in der Zweitsprache beträchtliche Mittel zum Erlernen

und zur Unterrichtung der Landessprache bereitgestellt und werden das auch künftig tun. Die Bildungsprogramme sind nicht selten auf die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Einwanderergruppen zugeschnitten, wie etwa Neuankömmlinge und ihre Kinder, Flüchtlinge, Jugendliche, Männer und Frauen.

Manche Länder sind noch einen Schritt weitergegangen. Sie haben sogar Unterricht in den Fächern Muttersprache und Kultur der Einwanderer eingeführt. Diese Art Unterricht war ursprünglich darauf konzipiert, den wieder heimkehrenden Migranten bei der Wiedereingliederung in ihr Herkunftsland Unterstützung zu gewähren. Migranten wurden zu Einwanderern, und das Unterrichten ihrer Muttersprache oder Heimatsprache sah man als ein Mittel, die Kluft zwischen der im Heim der Einwanderer und der in der Gesellschaft als Ganzes gesprochenen Sprache zu überbrücken. Dies würde die Möglichkeiten für die Eingliederung in das Gastland verbessern. In einigen Ländern ist die Unterrichtung von Sprache und Kultur der Einwanderer zum Bestandteil der grundsätzlichen Kulturpolitik geworden. Man betrachtet Sprache und Kultur der Einwanderer als einen wertvollen Beitrag zum kulturellen Pluralismus. Vom Standpunkt der Wirtschaft wird diese Art Unterricht begrüßt, erleichtert doch ein mehrsprachiges Mitarbeiterpersonal den Zugang zu anderen Ländern und Märkten.

Einige Einwanderersprachen werden in Europa weitaus mehr gesprochen als die eine oder andere Regional- bzw. Minderheitensprache. Die Regierungen könnten daher erwägen, ähnliche Maßnahmen zu verabschieden, wie sie in Bezug auf Regional- und Minderheitensprachen zur Anwendung kommen.

Kultur und Wohnviertel

Die riesige Vielfalt der Kulturen in den Städten ist größtenteils ein Migrationsergebnis. Die Migration hatte gewaltige Auswirkungen auf das Leben der europäischen Städte. Ihre Bevölkerung ist aufgrund der internen und der internationalen Einwanderung gewachsen. Die Städte haben Menschen verloren, weil diese ihre Bleibe im Stadtinneren gegen ein Heim in den Vorstadtgebieten eingetauscht haben. Unter diesem Personenkreis sind auch erfolgreiche Einwanderer mit festem Wohnsitz, deren Platz in der Stadt von Neuankömmlingen eingenommen wird. Auch künftig werden die Städte ein Magnet für neue Einwanderer bleiben, die in der dynamischen und sich ständig wandelnden städtischen Landschaft bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Städte konkurrieren miteinander auf dem globalen Marktplatz. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass ihnen Menschen, Unternehmen und Kapital bleiben und sie für neue Menschen, neue Unternehmen und neues Kapital attraktiv werden.

Zahlreiche Städte vollzogen und vollziehen noch immer grundlegende Veränderungen, und im Ergebnis dessen erlangen die städtischen Wohngebiete eine neue Bedeutung. Kulturpolitische Maßnahmen sind ein wirksames Instrument, um Städte mit neuem Leben zu erfüllen, heruntergekommene Viertel zu sanieren und ein Großstadtflair in toten städtischen Peripheriegebieten zu schaffen¹. Kulturelles Geschehen auf der Ebene der städtischen Wohngegenden fördert individuelle und kollektive Identitäten und definiert das Verhältnis der Bewohner zur Stadt und der Welt. Kultur stärkt die Bindungen der Menschen zu ihren Wohnvierteln und erzeugt raumgebundene kollektive und individuelle Identitäten.

Die Stadtviertel sind längst nicht mehr kulturell homogen, und der Charakter von Nähe, ein Eckpfeiler für jedes Wohngebiet, ist vom Wandel nicht ausgespart geblieben. Innerhalb eines

¹ Basiert auf dem Projekt des Council for Cultural Co-operation unter dem Titel: *Culture and neighbourhoods*. Die Ergebnisse dieses Projekts sind in vier Publikationen veröffentlicht (Straßburg, 1998).

solchen Viertels leben Menschen verschiedener kultureller und ethnischer Herkunft zusammen und haben tagtäglich miteinander zu tun. Diese Viertel sind in das städtische Verkehrssystem integriert, ihre Bewohner entwickeln Beziehungen auf große Entfernungen und reisen auf Informations-Autobahnen. Nähe wird als ein wichtiges Mittel wiederentdeckt, um dem Unpersönlichen im raumbedingten großstädtischen Umgang zwischen den Menschen entgegenzuwirken. Das kulturelle Geschehen in diesen Vierteln hat eine brückenschlagende Funktion zwischen den Erfahrungen bei der persönlichen Begegnung einerseits und der Informationswelt oder virtuellen Realität andererseits. Kultur kann auch Brücken zwischen ethnisch und kulturell verschiedenen Gruppen bauen und dann vermittelnd einwirken, wenn sie miteinander um die ohnehin knappen sozialen und kulturellen Möglichkeiten konkurrieren.

In den vergangenen 25 Jahren hat das kulturelle Leben in den Städten Europas einen ungeheuren Aufschwung genommen. Kultur ist zu einem strategischen Faktor für die Verbesserung all dessen geworden, was eine Stadt zu bieten hat. Hierzu geht man nach verschiedenen Strategien vor: Kultureinrichtungen und kulturelle Infrastruktur (Bibliotheken, Museen usw.) werden geschaffen oder verbessert, kulturelle Ereignisse organisiert, öffentliche Plätze erfahren eine neue Bedeutung und erhalten neue Funktionen, und das architektonische Erbe wird wieder in die Gesellschaft eingegliedert. Es gibt gute Beispiele für die Einbindung von Einwanderer- und Minderheitenkulturen in all diese Programme. Jedoch bleibt noch viel zu tun, um solche Programme den Einwanderern und Minderheiten zu erschließen und diese Gruppen auf gleichberechtigter Ebene teilhaben zu lassen.

Die unmittelbare Beteiligung an kulturellen Veranstaltungen und Aktivitäten und nicht nur der Konsum solcher Veranstaltungen ist ein Beitrag zu sozialem Zusammenhalt. Gemeinsame künstlerische Veranstaltungen können den verschiedenen Gruppen helfen, sich interkulturell zu betätigen. Dort wo gegenseitige Ignoranz, Verachtung und Aggression oder gar Gewalt herrschen, können gemeinsame Aktivitäten Dialog und Akzeptanz zuwege bringen. Künstlerische Aktivitäten führen auch häufig zum Nachdenken über die Situation in Wohngebieten und Städten und in der Folge zu konkreten Aktionen für eine Verbesserung der Lage. Von den nationalen wie auch den örtlichen Behörden werden solche Basisaktivitäten gern ignoriert oder belächelt, statt zu solchen zu ermuntern und sie zu unterstützen.

7.6 Religiöse Vielfalt

Europa ist auch in Bezug auf die Religionen ein Kontinent der Vielfalt. Der vorherrschende christliche Glauben hat verschiedene Konfessionen hervorgebracht – die römisch-katholische, die orthodoxe und die protestantische. In bestimmten Teilen Europas ist der Islam die dominante Religion geblieben, und in den meisten europäischen Ländern gibt es jüdische Gemeinschaften. Im Ergebnis der Einwanderungen der letzten Jahre ist die Präsenz des Islam sichtbarer geworden, und auch andere Glaubensgemeinschaften wie die der Hindus, Sikhs und Buddhisten haben sich in Europa etabliert.

Diese Entwicklung geht mit einer zunehmenden Säkularisierung in Nord-, West- und Südeuropa sowie der wiedereinsetzenden Hinwendung zur Religiosität in Osteuropa einher. In vielen Teilen des Kontinents wird Säkularisierung von Privatisierung und Individualisierung der Religion sowie von einer Schwächung des sozialen Einflusses der Kirchen begleitet. In einigen Fällen führt das dazu, dass Staat und Öffentlichkeit nur recht widerstrebend zur Kenntnis nehmen, dass die Religion im Leben bestimmter Einwanderergemeinschaften eine wesentliche und bisweilen zentrale Rolle einnimmt. In anderen Teilen Europas gewinnen die Kirchen ihre Stellung in der Gesellschaft zurück, die ihnen die kommunistischen Regime

genommen hatten. Bisweilen werden diese Kirchen auch zu getreuen Verfechtern nationaler Werte, die man in ein religiöses Gewand kleidet, und das führt manchmal zu Chauvinismus und Intoleranz gegenüber anderen Religionen und deren Anhängern. In allen Teilen Europas sind Beispiele für Konflikte bekannt, die durch Religion ausgelöst bzw. von ihr angeheizt werden.

Gemäß Menschenrechtskonvention hat jeder Einzelne Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst ohne Unterschied der Religion die Freiheit des Einzelnen, seine Religion durch Gottesdienst, Lehre, Ausübung und Vollzug von Riten kundtun zu können. Dieses Prinzip muss in konkrete grundsätzliche Maßnahmen¹ umgesetzt werden. Die religiösen Minderheiten und die Führer ihrer Organisationen sollten von den Behörden über die ihnen gesetzlich garantierten Rechte sowie über Finanzierungsquellen für spezifische religiöse Aktivitäten und Bildungsmaßnahmen unterrichtet werden.

Realistische Einschätzungen, die auf einer Vielfalt von Quellen und auf zahlenmäßigen Angaben über Anhänger religiöser Gemeinschaften und Organisationen beruhen, sind notwendig, um staatliche Behörden und andere Stellen bei der effektiven Umsetzung ihrer Maßnahmen zu unterstützen. Dort wo religiöse Präsenz an öffentlichen Orten gegeben ist (beispielsweise Gebetsräume auf Flughäfen, Beerdigungsstätten, Hinweisschilder auf Kirchen usw.), sollten allen Religionen Möglichkeiten des Zugangs zu Einrichtungen dieser Art zur Verfügung stehen. Mit öffentlichen Mitteln finanzierte und öffentlich zugängliche Institutionen sollten die kulturelle und religiöse Pluralität der Bevölkerung durch Chancengleichheit und gleichberechtigten Zugang zu bestimmten Möglichkeiten, wie etwa multireligiöse Anstaltsgeistliche in Gefängnissen und Krankenhäusern, widerspiegeln. Das Gesundheits- und das Sozialwesen insbesondere müssen den spezifischen Erwartungen der kulturellen und religiösen Gemeinschaften einfühlsam entgegenkommen, vor allem mit Blick auf die Bedürfnisse von Frauen. Auch sollte man äußeren Erscheinungsbildern von Religion, wie z. B. Kleidung, Ernährungsbedürfnissen und Kennzeichnung von Nahrungsmitteln mit Achtung begegnen.

Zur Verbreitung von Kenntnissen über religiöse Gemeinschaften und religiösen Pluralismus und zur Bewusstseinsklärung für diese Aspekte sind bestimmte Maßnahmen unabdingbar. In den Stundenplänen der Schulen und in den Bildungssystemen sollten Unterrichtsstunden über Religionen vorgesehen sein. Das gesamte für die Darstellung einer Religion herangezogene Lehrmaterial sollte genau dem Wesensbild der betreffenden Religion entsprechen. Die staatlichen Stellen sollten in ihren Grundsatzserklärungen, in ihrer Öffentlichkeitsarbeit und in ihrer Medienpolitik alles daran setzen, ein positives und umfassendes Bild von den religiösen Gemeinschaften zu fördern. Die Weiterbildung der Angestellten im öffentlichen Dienst, einschließlich Lehrer und Religionspersonal auf allen Ebenen, muss zur Bewusstseinsbildung dieser Personen für die religiöse Dimension der Integration und die Besorgnisse der religiösen Gemeinschaften beitragen.

Religiöse Gemeinschaften sollten ermutigt und – wo durchführbar – unterstützt werden, damit sie ihre eigenen religiösen Unterweisungen erarbeiten und ihren Mitgliedern die Funktionsweise der Gesellschaft als Ganzes sowie ihre Einrichtungen und politischen Prozesse näher bringen. Regierung und Justiz sollten die Öffentlichkeit auf Ausflüsse religiöser Diskriminierung besser aufmerksam machen. Oftmals wird der Bau von

¹ Die folgenden vier Absätze basieren auf Ausarbeitungen der Group of Consultants on Religious and Cultural Aspects of Equality of Opportunities for Immigrants (Straßburg, 1995) und dem Seminar on Religion and the integration of immigrants (Straßburg, 1998)

Gotteshäusern verhindert bzw. untragbar lange hinausgeschoben, oder öffentliche Gelder für religiöse Organisationen werden nicht bewilligt.

In manchen Ländern hat man Strukturen für einen Dialog zwischen den vielfältigen Glaubensgemeinschaften eingerichtet. Ein solcher Dialog kann gegenseitiges Bewusstsein, Verständnis und Achtung befruchten. Die staatlichen Behörden werden ermuntert, sich dem Dialog mit religiösen Gemeinschaften auf örtlicher wie auf nationaler Ebene, und insbesondere in solchen Bereichen wie Bildung, Planung, Gesundheitswesen, Sozialleistungen, Erholung, Recht und Ordnung usw. zu öffnen. Ein zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften geführter Dialog ist ein konstruktives Forum, das sich auch mit Problemen der Abhängigkeit bestimmter Gruppen von ausländischen Regierungen beschäftigen kann. Alternativ zu einer solchen Abhängigkeit könnten Steuererleichterungen für gemeinnützige oder religiöse Tätigkeit und Ausbildung entsprechend der Behandlung von fest etablierten Religionen gewährt werden. Die Ermutigung zum Dialog mit ganz bestimmten wirtschaftlichen und beruflichen Bereichen verbessert das Verständnis und das Bewusstsein für religiöse Belange. Dies ist im Hinblick auf die Massenmedien von ganz besonderer Dringlichkeit.

Religiöse Mehrheits- und Minderheitengemeinschaften sollten dazu ermutigt werden, ihre Beiträge zu den Debatten über grundlegende Veränderungen, die sich in den Gesellschaften vollziehen, und über die Auswirkungen auf die die Gemeinschaften zusammenhaltenden grundlegenden Werte zu leisten. Bestimmte Elemente oder Ausdrucksformen der Religion von Einwanderern und Minderheiten werden als Erscheinungen wahrgenommen, die die demokratischen und pluralistischen Gesellschaften untergraben. Beispielhaft dafür sind gegensätzliche Auffassungen über die Trennung von Kirche bzw. religiöser Einrichtung und Staat bzw. staatlichen Einrichtungen (wie etwa im Bildungssektor), das Verhältnis zwischen Zivilrecht und Kirchenrecht, die Rolle der Frau im privaten wie im öffentlichen Leben, die Teilnahme am Arbeitsmarkt, das Militär oder die Bildung und Kleidungstraditionen usw. Gesellschaften mit einer von Vielfalt geprägten Bevölkerungsstruktur brauchen die kontinuierliche Erörterung dieser Themen. In solchen Debatten werden sich die zentralen Werte herauskristallisieren und werden für alle verständlich, wodurch sich die Möglichkeiten für eine größere Akzeptanz erhöhen. Um den Zusammenhalt zu fördern, sollten die religiösen Gemeinschaften der Mehrheit ebenso wie die der Minderheiten gegen bestimmte religiöse Tendenzen ankämpfen, die zu Intoleranz gegen andere Religionen oder Glaubensrichtungen führen und die demokratischen Werte und grundlegenden Menschenrechte nicht respektieren.

7.7 Familienleben

Da den Familien bei der Förderung von sozialem Zusammenhalt eine bedeutsame Rolle zukommt, muss der Staat mit seiner Politik die Stabilität des Familienlebens der Einwanderer pflegen. Programme zur Familienzusammenführung dürfen nicht zu restriktiv gefasst sein und sollten den Ehegatten, die unterhaltspflichtigen Kinder sowie Verwandte in aufsteigender Linie einschließen. Die Wartezeit darf ein Jahr nicht übersteigen. Ehegatten sollten innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens eine eigene Aufenthaltsgenehmigung und Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Familienbesuche sollten durch Visumsregulierungen ebenso wenig beeinträchtigt werden wie gelegentliche Rückfahrten von Einwanderern in ihr Herkunftsland¹.

¹ Die nachfolgenden Absätze dieses Unterkapitels basieren auf der Publikation des Europarats mit dem Titel: Immigrant women and integration (Straßburg, 1995) sowie auf Ausarbeitungen der Joint Specialist Group on Migration, Cultural Diversity and Equality of Women and Men, Final Report of Activities (Straßburg, 1996).

In der Folge des Einwanderungsprozesses stellen sich im Leben der Einwandererfamilien drastische Veränderungen ein. Konfrontiert mit einer völlig neuen Lage, stehen sowohl die männlichen wie auch die weiblichen Einwanderer unterschiedlichen Erwartungen im Hinblick auf ihre Rolle als Ehemann bzw. Ehefrau gegenüber. Männer wie Frauen brauchen Zeit, um sich an die neue Situation zu gewöhnen, und den Kindern kommt in diesem Prozess eine ganz besondere Rolle als Brückenbauer zwischen der Kultur ihres Herkunftslandes und dem kulturellen Leben der Gesellschaft zu, in der sie jetzt leben. Größere Anerkennung verdient die Tatsache, dass die Identität von Einwanderern innerhalb der Familie geprägt wird. Sie bleibt ein Quell der Unterstützung und Solidarität, insbesondere in Zeiten von Konflikten.

Das Familienleben der Einwanderer und Minderheiten mag sich sicher beträchtlich von dem der Mehrheitsfamilien unterscheiden. In vielen Ländern geben diese Unterschiede Anlass zu Debatten über die Grenzen von Vielfalt. Die dabei immer wieder erörterte Frage dreht sich darum, in welchem Umfang ein bestimmtes Einwanderer- oder Minderheitenrecht, gemäß dem diese Personengruppe nach ihren eigenen überlieferten Normen handeln kann, durch die in der Bevölkerungsmehrheit vorherrschenden Menschenrechtsnormen eingeschränkt wird. Es gibt wohl eine ganze Reihe eindeutiger Fälle, in denen die Werte und Praktiken bestimmter Einwanderer- und Minderheitengruppen – beispielsweise die Verstümmelung weiblicher Genitalien - im Widerspruch zu den anerkannten und allgemein gültigen Menschenrechten stehen. Noch viel komplexer wird die Sache aber, wenn es etwa um das Tragen von Kopftüchern geht. Manche werten das als eine Unterdrückung der Frau, andere sehen darin einen Ausdruck kultureller Vielfalt. In solchen Fällen bedarf es viel ausführlicherer Diskussionen, um die Unterschiede im Familienleben der Minderheiten- bzw. der Mehrheitsbevölkerung zu verstehen, ehe man solche Unterschiede als Menschenrechtsverletzungen oder als Verstöße gegen die Grundsätze eines Staates geißelt.

Einwandererfrauen verdienen die besondere Aufmerksamkeit der staatlichen Behörden und der Akteure aus dem nichtstaatlichen Bereich. Sie teilen mit anderen Frauen die Probleme, die mit der Stellung der Frau in der modernen Gesellschaft zusammenhängen. Verpflichtungen und Erwartungen in der Familie machen den Frauen – egal welcher nationalen oder ethnischen Herkunft – eine aktive Teilnahme an der Gesellschaft im Ganzen unmöglich. Hinzu kommen bei den eingewanderten Frauen die Probleme, die auf ihre Stellung als Einwandererfrauen zurückzuführen sind. Es gibt Fälle, in denen die Kultur bestimmter Einwanderergemeinschaften ihre Teilhabe an der Gesellschaft ablehnt. Das kommt erschwerend zu den Hindernissen hinzu, die die Gesellschaft des Gastlandes ihnen und ihrer vollen Mitwirkung ohnehin schon in den Weg legt. Eingewanderte Frauen sind in der Regel Opfer einer doppelten Diskriminierung, nämlich aufgrund ihres Geschlechts und aufgrund ihrer ethnischen Herkunft oder Hautfarbe.

In vielen europäischen Ländern werden von den Regierungen Maßnahmen zur Bekämpfung der geschlechtsbedingten Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung von Mann und Frau eingeleitet. Die ihrem gleichberechtigten Zugang zu Bildung und Teilnahme am Arbeitsmarkt entgegenstehenden Hindernisse werden beseitigt. Staatliche und private Dienstleistungen (wie etwa Gesundheitswesen) werden so angepasst, dass sie auch den Bedürfnissen der Frauen Rechnung tragen. In diesen Bereichen sind beträchtliche Fortschritte erzielt worden, von denen auch die Einwandererfrauen profitieren. Anschaulich wird das zum Beispiel daran, dass sich zahlreiche Einwandererfrauen entweder als Geschäftsfrauen etabliert haben oder mit Erfolg in den Arbeitsmarkt eingestiegen sind. Die Einwandererfrauen könnten aus den allgemeinen, die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau begünstigenden Maßnahmen noch mehr Vorteile ziehen, wenn der Staat und der nichtstaatliche Sektor diese Frauen in ihre Konzepte einbezögen und es sich zu ihrer Aufgabe machten, in die

Einwanderergemeinschaften hineinzuwirken. Mit einem derartigen Ansatz könnte man der doppelten Diskriminierung wirksam entgegensteuern.

Einwandererfrauen sind mit Problemen konfrontiert, die in einem engen Zusammenhang mit ihrer Stellung als Frauen von Einwanderern stehen. Zur Lösung solcher Probleme sind insbesondere die folgenden spezifische Maßnahmen gefragt: sie müssen lesen und schreiben lernen, die Sprache des Gastlandes und einen Beruf erlernen und sich in den Bereichen Gesundheit und Kultur aktiv in das Leben einschalten.

Programme zum Erlernen von Lesen und Schreiben sowie zum Erlernen der Sprache legen den Grundstein dafür, dass die Einwandererfrauen allmählich mit der Gesellschaft des Gastlandes vertraut werden. Vermittlerinnen aus ein und derselben Herkunftskultur können dazu beitragen, das Vertrauen der Einwandererfrauen zu wecken. In den Lehrprogrammen sollte das Hauptaugenmerk zunächst auf die gesprochene Sprache und auf Konversation gerichtet werden. Inhalte und Lehrmethoden müssen der besonderen Situation der Einwandererfrauen gerecht werden. Die Sprachkurse müssen so angelegt sein, dass sie ein umfassendes Verständnis für das Familienleben, das Gesundheitswesen, die sozialen Bräuche, das Arbeitsleben und die Gesetze und Einrichtungen der Gesellschaft des Gastlandes vermitteln. Unterbringungsmöglichkeiten zur Betreuung der Kinder würden den Einwandererfrauen die Teilnahme an Sprachkursen erleichtern.

Besondere Maßnahmen sind erforderlich, wenn es um die berufliche Ausbildung von Einwandererfrauen geht, die oftmals keinerlei berufliche Qualifizierung mitbringen. Durch eine solche Ausbildung werden die Einwandererfrauen mit den Umständen des Arbeitslebens konfrontiert, und Besuche in Firmen erleichtern es ihnen, sich an den Gedanken zu gewöhnen, dass auch Frauen einem Beruf nachgehen können. Oftmals verfügen die Frauen über eine in ihrem Herkunftsland erworbene berufliche Qualifizierung. Jedoch wird diese von den Arbeitgebern nicht immer anerkannt oder geschätzt (das setzt voraus, dass auch sie ihre Einstellung ändern) oder ihre Qualifizierung entspricht nicht den Anforderungen im Gastland (das setzt voraus, dass man ihnen Kurse anbietet, in denen sie ihre bereits vorhandenen Fähigkeiten und Fertigkeiten auf den neuesten Stand bringen).

Auch die physischen und psychischen Probleme dieser Frauen dürfen nicht vernachlässigt werden. Meist ist für die Einwandererfrauen der ersten Generation der Wegfall der in ihren Herkunftsländern üblichen Familienbande besonders schmerzlich, und sie führen im Gastland ein isoliertes Leben. Dabei müssen sie aber im Gastland die gleichen Funktionen in der Familie erfüllen, nur dass ihnen dazu das sie ansonsten unterstützende Umfeld fehlt. Diese Situation kann nicht nur zum Verlust ihrer Selbstachtung, sondern auch zu mentalen und körperlichen Problemen führen. Die mangelnde Sprachbeherrschung lässt oftmals keine wirkliche Kommunikation mit Ärzten und sonstigem medizinischen Personal zu. Gynäkologische Kliniken und Einrichtungen für Familienplanung sind gefordert, den Einwandererfrauen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Mehr noch als auf dem Gebiet der Spracherlernung und der Bildung ist es hier von Bedeutung, dass Mittlerfrauen aus dem gleichen Kulturkreis sich um sie bemühen und dass entsprechendes Personal im Gesundheitssektor ausgebildet wird.

Kulturelle Betätigung bringt Verbesserungen in das Alltagsleben der Einwandererfrauen. Theatergruppen, Chöre und die Gestaltung von Zeitungen oder Fernsehprogrammen sind ein Beweis für die Kreativität von Einwandererfrauen. Solche Aktivitäten ermuntern zur Kommunikation mit Personen aus einem anderen Kulturkreis, befördern die Motivation der Frauen, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen und verleihen ihnen Selbstvertrauen.

Veranstaltungen, auf denen sich die Einwandererfrauen mit dem kulturellen Erbe des Gastlandes vertraut machen können, ergeben in der Regel einen doppelten Effekt: das kulturelle Erbe des Gastlandes erschließt sich ihnen leichter und vor allem wird es zum gemeinsamen Gut.

7.8 Medien

Digitalisierung und die zunehmende Verschmelzung von Massenkommunikation, Telekommunikation und Computern sind die hervorstechenden Merkmale der heutigen Informationsgesellschaft. Sowohl für den Einzelnen als auch für die Gruppe gibt es unendlich mehr Möglichkeiten zur Kommunikation und zum Informationsaustausch als je zuvor. Damit sind die modernen Medien für den Austausch und den Dialog zwischen den Kulturen von ausschlaggebender Bedeutung. Sie können auch die besondere Identität von Einwanderergemeinschaften und Minderheiten fördern. Die Einwanderer etwa unterhalten mit Hilfe von Satellitenfernsehen und sonstigen Formen der modernen Kommunikation Verbindung zu ihrem Herkunftsland und ihrer Ursprungskultur. Der Zugang zu den heutigen Massenmedien ist für die Minderheiten außerordentlich wichtig, wenn sie ihre eigene Identität bewahren möchten.

Für die Verwirklichung von Pluralismus in den Medien wird den Regierungen ein positiver Aktionsansatz empfohlen. Dem öffentlichen Rundfunk kommt die ihm eigene spezifische Bedeutung zu, darüber hinaus kann er eine für jedermann zugängliche pluralistische Kommunikation gewährleisten. Ferner werden Regelungen erforderlich, um die Wirkungen der Marktgrundsätze bzw. um monopolistische Tendenzen in den Medien zu begrenzen und einen fairen Wettbewerb zu fördern¹.

Es wird den Regierungen empfohlen, für die Einrichtung von mindestens einer in den Regional- und Minderheitensprachen sendenden Rundfunkstation und einem Fernsehkanal Sorge zu tragen bzw. dazu zu ermuntern. Die Staaten können auch die Herstellung und Verbreitung von Zeitungen und audiovisuellen Produktionen in den Regional- und Minderheitensprachen ermöglichen und andere Organisationen dahingehend ermuntern. Die zusätzlichen Kosten für solche in Regional- und Minderheitensprachen sendenden Medien, können vom Staat getragen werden, wenn die finanzielle Unterstützung der Medien generell gesetzlich geregelt ist. Darüber hinaus können die Staaten die Ausbildung von Journalisten und sonstigen Mitarbeitern der die entsprechenden Sprachen bedienenden Medien subventionieren. Die Interessen derer, die diese Sprachen sprechen, sollten zudem in den für Freiheit und Pluralismus in den Medien zuständigen Gremien vertreten werden. Auch sollten die Behörden den freien und direkten Empfang von Rundfunk- und Fernsehübertragungen aus benachbarten Ländern garantieren. Die Meinungsfreiheit und die ungehinderte Verbreitung der Printmedien darf in keiner Weise angetastet werden. Diese Bestimmungen können auch für die Medien der Einwanderer gelten.

Wenn der Staat Mittel für die Bildung und Ausbildung von Journalisten bereitstellt, wird den Behörden empfohlen, dafür Sorge zu tragen, dass die Kriterien für die Inanspruchnahme solcher Subventionen nicht die Mehrheitsbevölkerung zum Nachteil der Einwanderer und Minderheiten begünstigt und dass unter anderen auch aus diesen Gemeinschaften kommende Lehrer und Dozenten Berücksichtigung finden. Toleranz und Antirassismus müssen Bestandteil der Lehrgänge ebenso sein wie die Erarbeitung beruflicher Normen hinsichtlich des Umgangs mit Rassismus in der Gesellschaft. Auch sollten sich Journalisten und

¹ 4th European Ministers Conference on Mass Media Policy (Prag, 1994).

Medienvertreter um einen ständigen Austausch mit Einwanderern und Minderheiten sowie mit Fachleuten bemühen, die mit ihnen zusammenarbeiten.

Mit der Liberalisierung des Mediensektors sind in vielen europäischen Ländern Aufsichts- und Kontrollgremien geschaffen worden. Zum Mandat solcher Gremien gehört in der Regel die Förderung eines pluralistischen Informationswesens. Nur zu oft haben diese Gremien in ihrer Tätigkeit Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften vernachlässigt. Durch die Einbeziehung von Vertretern aus diesen Gemeinschaften können solche Mängel abgestellt werden.

Der wachsende Einfluss der Medien erlegt allen eine immense Verantwortung auf, denen Medien gehören oder die für sie arbeiten. Das gilt auch für die Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften. Selbstkontrolle durch Verabschiedung eines Ethikkodex für Journalisten und die Einrichtung von Presseräten sind in Europa mittlerweile an der Tagesordnung. Gewöhnlich wird durch diese Ethikkodizes und Presseräte die Propagierung offener Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Medien untersagt, aber bislang ist wenig geschehen, um die Einwanderer und Minderheiten in den Medien gerecht und genau zu porträtieren. Einige Medien-, Rundfunk- und Journalistenorganisationen haben einen Preis für Toleranz im Journalismus ausgelobt. Der Europarat und die EU-Kommission haben sich dieser Initiative angeschlossen. Mit dieser Auszeichnung soll das Bewusstsein der Journalisten und Medienvertreter geschärft werden, ihre Aufgaben bei der Verdrängung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz aus den Medien voll und ganz wahrzunehmen. Der Preis will auch zu investigativem Journalismus darüber, wie die Verständigung zwischen Menschen unterschiedlicher ethnischer und kultureller Herkunft verbessert werden kann, Ansporn geben.

Das Recht der freien Meinungsäußerung ist einer der wesentlichen Grundpfeiler einer demokratischen, auf Vielfalt gegründeten Gesellschaft und eine Grundvoraussetzung für ihren Fortschritt und die Selbsterfüllung des Einzelnen. Das Recht auf freie Meinungsäußerung schafft Gelegenheit, sich am öffentlichen Informationsaustausch über Kultur, Politik und Soziales sowie über Ideen aller Art zu beteiligen. In Artikel 10 der Menschenrechtskonvention wird das Recht der freien Meinungsäußerung für den Einzelnen, einschließlich Einwanderer und Minderheiten, garantiert. Dieses Recht besagt, dass man ohne Einmischung staatlicher Stellen und ungeachtet von Grenzen Meinungen vertreten sowie Informationen und Ideen erhalten und verbreiten darf. Diese Freiheit ist jedoch nicht absolut zu verstehen, sie unterliegt gewissen Einschränkungen, die gesetzlich vorgegeben und in einer demokratischen Gesellschaft unabdingbar sind. Diese Einschränkungen, die für den Einzelnen ebenso wie für Einwanderer und Minderheiten gelten, beziehen sich auf den Schutz der Gesundheit und Moral sowie das Ansehen bzw. die Rechte des anderen. Bei verschiedenen Anlässen hat die Europäische Menschenrechtskommission beschlossen, dass man sich bei dem Recht der freien Meinungsäußerung nicht auf Auslegungen berufen darf, die den in der Konvention verankerten Freiheiten zuwiderlaufen. So kann eben beispielsweise die Veröffentlichung von Material, das zu Rassendiskriminierung und Rassenhass aufhetzt, nicht auf der Grundlage des Artikels 10 der Menschenrechtskonvention verteidigt werden. In diesem Sinne tragen Beschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung zum Zusammenhalt bei.

Einige Staaten haben in ihrem Strafrecht die Aufhetzung zu Diskriminierung, Hass oder Gewalt gegenüber Personen aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationalen bzw. ethnischen Herkunft unter Strafe gestellt. Die Einhaltung dieser Gesetze erfordert ein aktives Engagement der Justiz. Auf diesem Gebiet kann noch so manches verbessert werden.

Die Ausbildung der Angestellten im Justizwesen etwa sollte so gestaltet sein, dass diese Mitarbeiter offene und verdeckte Formen von Rassismus in den Medien viel bewusster wahrnehmen, und in den Justizbehörden könnte man Sonderbüros einrichten oder Sondervertreter ernennen, die sich mit Fragen des Kampfes gegen Rassismus beschäftigen.

7.9 Kampf gegen Rassismus und Intoleranz

Die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ist ein Wesenszug der demokratischen Gesellschaften. Die meisten Mitgliedsländer berufen sich auf Artikel in ihren Verfassungen, in denen Rassendiskriminierung untersagt ist, aber nur wenige haben einen solchen Schutz mit der Einführung einer entsprechenden antirassistischen Gesetzgebung untermauert. Auf örtlicher, regionaler, nationaler und internationaler Ebene sind zahllose Initiativen zur Förderung von Toleranz und zum Kampf gegen Rassismus unternommen worden. Die Hartnäckigkeit, mit der sich die Rassendiskriminierung in den europäischen Gesellschaften hält – sowohl in den Städten als auch auf dem Land und unter Einwanderer- und Minderheitengruppen selbst –, macht kontinuierliches Handeln des Staates und des Nichtregierungssektors unabdingbar.

Rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung kann nicht allein mit juristischen Maßnahmen beseitigt werden, aber solche Maßnahmen sind dennoch von überragender Bedeutung. Die Bekämpfung des Rassismus muss ausdrücklich und spezifisch Gegenstand sowohl des Strafrechts als auch des Zivil- und Verwaltungsrechts eines jeden Staates sein. Dazu muss unter anderem verfügt werden, dass Diskriminierung bei der Einstellung von Personal und der Versorgung mit Waren und Dienstleistungen ungesetzlich ist. Rassistische Handlungen werden zudem empfindlich bestraft. Hierzu bedient man sich eines solchen Ansatzes wie Feststellung einer allgemeinen strafbaren Handlung, bei der der rassistische Charakter der Straftat als spezifischer Tatbestand gegeben ist, und damit schlagen die rassistischen Motive des Täters verschärfend zu Buche. Mündliche, schriftliche, audiovisuelle, elektronische und andere Ausdrucksformen der Aufhetzung zu Hass, Diskriminierung oder Gewalt gegen Einwanderer und Minderheiten sollten juristisch als Straftatbestände eingestuft werden. Das sollte auch auf die Herstellung, Verbreitung und Lagerung zur nachfolgenden Verbreitung einschlägigen Materials ausgedehnt werden. Juristische Schritte zur Bekämpfung rassistischer Organisationen, einschließlich des Verbots solcher Organisationen, können eingeleitet werden¹.

Werden bestehende Gesetze nicht vollstreckt, so bringt das die Aktionen gegen Rassismus und Intoleranz in Misskredit. Daher haben die Staaten sicherzustellen, dass der strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten mit rassistischem oder fremdenfeindlichen Hintergrund hohe Priorität zukommt, und dass eine solche Verfolgung aktiv und konsequent erfolgt. Über die Anzahl der rassistischen und fremdenfeindlichen Straftaten, die bei der Polizei zur Anzeige gelangt sind, über die Zahl der daraufhin verfolgten Fälle, über die Gründe für eine Nichtverfolgung und über die Ergebnisse der verfolgten Fälle sollten genaue Angaben und Statistiken zusammengetragen und veröffentlicht werden. Ferner muss den Opfern von Diskriminierung ein angemessener Rechtsbehelf sowohl in Strafrechts- als auch in Verwaltungs- und Zivilrechtssachen zugestanden werden, wobei finanzielle oder andere Formen der Entschädigung festgelegt sein können. Den Opfern von Diskriminierung sollte Rechtsbeistand in angemessenem Umfang zur Verfügung gestellt werden, wenn sie Rechtsbehelf einfordern. Die Opfer von Rassismus müssen über die Verfügbarkeit von Rechtsbehelf und die Möglichkeiten des Zugangs zu solchem unterrichtet werden.

¹ Dieser und die folgenden beiden Abschnitte stützen sich auf: European Commission against Racism and Intolerance. General Policy Recommendations No. 1 and 2.

Sondergremien zum Kampf gegen Rassismus sollten geschaffen werden. Diesen Gremien sollte man ein klares Mandat erteilen, das sich in einem verfassungsmäßig und rechtlich eindeutig abgesicherten Umfeld bewegt. Sie sollten zur effektiven Wahrnehmung ihres Mandats mit alljährlich vom Parlament bewilligten ausreichenden Mitteln ausgestattet sein. Ihnen obliegen folgende Aufgabenbereiche: Erstens arbeiten sie für die Beseitigung der verschiedenen Formen der Diskriminierung, um Chancengleichheit und gute Beziehungen zwischen den Angehörigen aller unterschiedlichen Gruppen in der Gesellschaft zu fördern. Zweitens überwachen sie Inhalt und Wirkungen von Gesetzen und Durchführungsmaßnahmen im Hinblick auf ihre Bedeutung für das vorgegebene Ziel - den Kampf gegen Rassismus. Drittens stehen sie den gesetzgebenden und vollziehenden Organen beratend zur Seite, wenn es darum geht, Vorschriften und Praxis in den einschlägigen Bereichen zu verbessern. Viertens gewähren sie den Opfern Hilfe, einschließlich juristischer Unterstützung, so dass diese ihre Rechte vor Einrichtungen und den Gerichten voll wahrnehmen können. Fünftens haben sie, falls es sich erforderlich macht, Rückgriff auf die Gerichte bzw. auf andere Justizbehörden. Sechstens nehmen sie Anzeigen und Petitionen zu spezifischen Fällen entgegen, behandeln diese und streben einen Vergleich an – entweder durch einvernehmliche Schlichtung oder im Rahmen der vorgegebenen rechtlichen Grenzen durch bindende und vollstreckbare Entscheide. Siebtens verfügen sie über angemessene Vollmachten, um zur Ausübung ihres Mandats Beweise und Informationen einzuholen. Achters stehen sie einschlägigen Gremien und Einrichtungen, darunter staatlichen Organen und Institutionen, mit Informationen und Rat zur Seite. Neuntens veröffentlichen sie gutachtliche Stellungnahmen zu Normen antidiskriminierenden Verhaltens auf besonderen Gebieten, die in der Anwendung entweder Gesetzeskraft haben können oder auch nicht unbedingt bindend sein müssen. Zehntens fördern sie die Ausbildung bestimmter Schlüsselgruppen, unbeschadet der primären Ausbildungsrolle der beteiligten Berufsorganisationen, und leisten dazu ihren Beitrag. Elftens schärfen sie das Bewusstsein der allgemeinen Öffentlichkeit für Diskriminierungsfragen und erstellen bzw. veröffentlichen dazu einschlägige Informationen und Dokumente. Zwölftens unterstützen und ermutigen sie Organisationen, die ein ähnliches Profil wie die Sondergremien haben. Dreizehtens ziehen sie die Anliegen solcher Organisationen in Erwägung bzw. spiegeln sie diese wider.

Ein wichtiger Aspekt der gesetzlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung ist die Überprüfung existierender Gesetze auf mögliche diskriminierende Klauseln und Artikel. Einige Länder haben diese Überprüfung bereits abgeschlossen, während die meisten Mitgliedsstaaten damit entweder noch nicht begonnen oder sie noch zu Ende zu führen haben.

Länder mit Antidiskriminierungsgesetzen sind derzeit dabei, Möglichkeiten zur Verbesserung dieser Gesetze aufzuzeigen und sie für die Praxis wirksamer zu gestalten. Diesbezüglich nehmen die Regierungen alle Lehren unter die Lupe, die aus den juristischen Maßnahmen gegen die Diskriminierung der Frauen gezogen wurden, insbesondere unter dem Blickwinkel der Grundsätze der indirekten Diskriminierung und der Umkehrung der Beweislast. Beide Grundsätze haben in der Gesetzgebung der Europäischen Union zur Gleichberechtigung der Geschlechter Eingang gefunden. Indirekte Diskriminierung nimmt Bezug auf scheinbar neutrale Bestimmungen, Kriterien oder Praktiken, die Personen einer bestimmten Rasse oder einer bestimmten ethnischen Herkunft unverhältnismäßig dort benachteiligen, wo dies mit objektiven Maßstäben nicht zu rechtfertigen ist. Umkehrung der Beweislast bedeutet, dass nicht die Opfer von Rassismus den Beweis für eine diskriminierende Handlung anzutreten haben, sondern der Täter den Beweis dafür erbringen muss, dass es nicht zu einer diskriminierenden Handlung gekommen ist. Die Opfer müssen vor Gericht oder einem

anderen zuständigen Gremium Fakten vorlegen, aus denen der Schluss gezogen werden kann, dass eine direkte oder indirekte diskriminierende Handlung vorliegt.

In Zusammenarbeit mit dem Nichtregierungssektor können die Regierungen in vielen Bereichen antirassistische Maßnahmen verabschieden. Mit Aktivitäten im Bildungs- und Informationssektor kann der Kampf gegen jede Form von Rassendiskriminierung verstärkt werden. Hierher gehören auch Aktionen zur Schärfung des Bewusstseins darüber, dass kulturelle Vielfalt die Gesellschaft bereichert. Die Lehrpläne an den Schulen, insbesondere für den Geschichtsunterricht, können so gestaltet werden, dass kultureller Vielfalt ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Der Charakter, die Ursachen und die Formen von Rassendiskriminierung können in Forschungsarbeiten untersucht werden. Lehrgänge zur Förderung kulturellen Einfühlungsvermögens, zur Bewusstseinsbildung für Vorurteile und zum Erwerb von Kenntnissen über rechtliche Aspekte der Diskriminierung können erarbeitet werden. Diese Lehrgänge sollten dann von Personen besucht werden, die für Personalfragen und Qualifizierungsmaßnahmen zuständig sind, von Personen, die in direktem Kontakt mit der Öffentlichkeit stehen, sowie von dem Personenkreis, der die Verantwortung dafür trägt, dass in der betreffenden Organisation oder Einrichtung die Normen und Maßnahmen für Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit eingehalten werden. Kurse dieser Art sollten vor allem für in verantwortungsvollen Funktionen des Personalwesens und in Strafrechtsbehörden tätige Mitarbeiter eingeführt bzw. weitergeführt werden. Die Polizei sollte allen Mitgliedern der Gesellschaft die gleiche Behandlung zuteil werden lassen und sich jedweder rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Handlung sowie jeglicher Intoleranz enthalten. Formelle und informelle Dialogstrukturen können zwischen der Polizei und den Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften eingerichtet werden. Ferner kann man auch einen Mechanismus für unabhängige Nachforschungen bei Unfällen und in Konfliktzonen zwischen Polizei und Angehörigen von Minderheitengruppen ins Leben rufen. Bei der Einstellung von Personal als Mitarbeiter im öffentlichen Dienst und insbesondere für die Polizei und die Hilfskräfte sollten Personen aus Minderheitengruppen stärker Berücksichtigung finden. Sämtliche Bereiche des öffentlichen Dienstes und staatliche Versorgungseinrichtungen wie Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen müssen allen Mitgliedern der Gesellschaft ohne jegliche Diskriminierung offen stehen. Bei besonderen Maßnahmen, wie der Bereitstellung zielgerichteter Informationen, muss sichergestellt werden, dass alle dafür in Frage kommenden Gruppen de facto einen gleichberechtigten Zugang zu solchen Diensten erhalten. Diskriminierende Praktiken und Schranken oder Ausgrenzungsmechanismen im staatlichen wie im privaten Wohnungssektor müssen untersucht werden. Von den Behörden ist zu gewährleisten, dass öffentlicher Wohnraum auf der Grundlage veröffentlichter und zu rechtfertigender Kriterien vergeben wird, d.h. auf der Grundlage von Kriterien, die den gleichberechtigten Zugang für alle in Frage kommenden Personen, unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, garantieren¹.

7.10 Politische Teilhabe²

Bei der Wahrnehmung und Behandlung von Einwanderer- und Minderheitenfragen gibt es in Europa erhebliche Unterschiede, die sich in den Konsultationsstrukturen und –mechanismen niederschlagen. Spezielle Konsultativeinrichtungen auf örtlicher, regionaler und nationaler Ebene sind nicht nur aufgrund des Status oder der Herkunft von Einwanderern sondern auch auf der Grundlage nationaler und ethnischer Herkunft, der Religion, Kultur, Sprache, Rasse,

¹ Dieser Abschnitt stützt sich auf: European Commission against Racism and Intolerance. General Policy Recommendations No. 1

² Basiert auf den Schlussfolgerungen des Seminars „Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies“ (Straßburg, 1997)

ausländischen Staatszugehörigkeit, des Flüchtlingsstatus oder eines beliebigen Mix dieser Faktoren zu rechtfertigen. In mehreren europäischen Ländern kennt man besondere Strukturen für den Dialog zwischen den nationalen Minderheiten. Es gibt auch Systeme für die offizielle Vertretung nationaler Minderheiten in den nationalen bzw. regionalen Parlamenten. Ferner wird durch grenzübergreifende Zusammenarbeit die Mitwirkung der nationalen Minderheiten an entscheidungsfindenden Prozessen verstärkt.

Zwischen der Teilhabe des einzelnen Einwanderers und der Teilhabe von Einwanderergruppen kann unterschieden werden. Zu Ersterem gehört die Einbürgerung sowie die Zuerkennung der Wahlrechte für Ausländer. In bestimmten Situationen, wenn der Anteil der Einwanderer an der Gesamtbevölkerung steigt, lässt sich in der Regel auch eine verstärkte Debatte in der Öffentlichkeit und über Grundsatzentscheidungen zu Fragen der Einbürgerung und des Wahlrechts feststellen. In dem einen oder anderen Fall kommt im Ergebnis dieser Diskussionen die Verabschiedung von Maßnahmen zustande, die die Einbürgerung und die doppelte Staatsbürgerschaft ermöglichen. In anderen Fällen führen solche Debatten zu einer Zuerkennung des Wahlrechts für Einwanderer auf der kommunalen Ebene. Staatsbürger von EU-Mitgliedsstaaten haben, gleich in welchem Mitgliedsland sie leben, das aktive wie das passive Wahlrecht bei kommunalen Wahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Die Ausweitung dieses Rechts auf Einwanderer von außerhalb der Europäischen Union ist in einer Reihe von Mitgliedsstaaten bereits in die Praxis umgesetzt worden, in anderen Ländern befindet man sich in einem Diskussionsprozess darüber und in einigen anderen Ländern wiederum wird es abgelehnt.

Die politischen Parteien sollten die Mitwirkung von Einwanderern und Minderheiten nicht nur bei Wahlen sondern auch im Leben der Parteien fördern. Es gilt, Einwanderer und Minderheiten als Mitglieder in politische Parteien aufzunehmen und bei Wahlen als Kandidaten aufzustellen. In der Wahlkampfzeit sollte man besondere Anstrengungen unternehmen, um mit Informationskampagnen über die Bedeutung der Stimmabgabe jedes Einzelnen die Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften anzusprechen. Solche Kampagnen müssen Fragen zum Gegenstand haben, die für Einwanderer und Angehörige der Minderheiten von Belang sind.

Konsultationen sind eine Form der Gruppenbeteiligung. Sie können in einer bereits etablierten und gut durchstrukturierten Art und Weise erfolgen, obwohl auch informelle Konsultationen sich als ganz effektiv herausstellen können. Beide Formen schließen einander nicht aus, im Gegenteil, sie können einander ergänzen. Konsultationen dürfen aber auch kein Ersatz dafür sein, den Einwanderern die gleichen Rechte wie der Mehrheitsbevölkerung allmählich einzuräumen. Konsultationsmechanismen sollte man nicht in Krisenzeiten einrichten sondern bereits zu einem viel früheren Zeitpunkt, um eben das Zustandekommen von Krisen zu vermeiden. Konsultativgremien bedürfen einer formellen Basis, genauso wie man sich über ihre Aufgaben und Ziele verständigt haben sollte. Es muss ausreichend Personal und Geld zur Verfügung stehen, damit diese Gremien in den Debatten als professionelle und ernstzunehmende Partner auftreten können. Neben dem praktischen kommt ihnen auch ein großer symbolischer Wert zu – von ihnen muss das Signal ausgehen, dass Einwanderer und Minderheiten ernst genommen werden. Dies gilt insbesondere, wenn solche Gremien direkten Zugang zu hochrangigen Politikern und den Medien haben.

Wichtig ist der Bedarf an Konsultationen bereits im Frühstadium von Entscheidungsprozessen. Damit werden die Konsultativgremien zu wirklichen Partnern, und die Chance, dass man sie lediglich als Legitimation für bereits gefasste Beschlüsse braucht, ist in solchen Fällen gering. Konsultativgremien sollten sich in erster Linie zu den Fragen

äußern, die für die Einwanderer- und Minderheitengemeinschaften von direkter Bedeutung sind.

Mitglieder von Konsultativgremien sollten nicht nur Vertreter von Einwanderern und Minderheiten sein, auch Vertreter politischer oder administrativer Organe bzw. Organisationen und sonstiger einschlägiger Einrichtungen können ihnen angehören. Eine weitere Option besteht darin, dass Einwanderer- und Minderheitenverbänden die Mitgliedschaft vorbehalten ist, und sie so als gleichberechtigte Partner mit den Behörden den Dialog aufnehmen können. Die Effektivität jedes dieser Ansätze scheint in starkem Maße von der jeweiligen Lage und den Traditionen im Land abzuhängen. Konsultativgremien sollte man in jedem Fall als eine Ergänzung zu den üblichen parlamentarischen Verfahren, nicht aber als eine Alternative dazu sehen.

Unter den europäischen Ländern bestehen wesentliche Unterschiede hinsichtlich der Praxis der Mitgliedschaft und der Gewinnung von Mitgliedern für die oben genannten Konsultationsgremien. In manchen Fällen handelt es sich bei den aus Einwandererkreisen kommenden Mitgliedern um Personen, die gute Beziehungen ‚nach überallhin‘ haben und nur sich selbst vertreten. In anderen Fällen können solche Mitglieder Vertreter von einer besonderen (nationalen) Gruppe sein, und in wieder anderen Fällen können sie die gesamte Einwanderergemeinschaft vertreten. In den beiden letztgenannten Fällen werden die Mitglieder bisweilen gewählt, beispielsweise aus den Reihen der Einwandererverbände. Man kennt aber auch Situationen, bei denen die aus Einwandererkreisen kommenden Mitglieder der Konsultativgruppen ernannt werden, und zwar in der Regel von der Regierung.

Für die Mitglieder der Konsultativgremien ist es von großer Bedeutung, dass sie als Mittler zwischen den Einwanderergemeinschaften und den Behörden auftreten und daher das Vertrauen beider Seiten genießen. Dies setzt voraus, dass die Mitglieder sich in Bezug auf die veränderliche Stellung und Lage der Einwanderer und Minderheiten gut auskennen sollten. Die Vielfalt sowohl zwischen den Einwanderer- und Minderheitengruppen als auch unter ihnen sollte sich in ihrer Vertretung in ausreichendem Maße niederschlagen und auch hinsichtlich der Vertretung der Geschlechter ausgewogen sein.

Kapitel VIII: Überwachung und Messung

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, wie die Umsetzung der verschiedensten Maßnahmen überwacht und ihre Ergebnisse messbar gemacht werden können. Es befasst sich in erster Linie mit einer Einschätzung und Ergebnisbewertung staatlicher Grundsatzmaßnahmen, obwohl einige der Grundsätze und Praktiken auch auf den Nichtregierungssektor angewandt werden könnten.

Überwachung

Die Überwachung der Umsetzung staatlicher Politik und die damit einhergehende Einbindung von sowohl staatlichen Institutionen als auch von Akteuren aus dem nichtstaatlichen Sektor erhöhen die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der getroffenen Maßnahmen. Darüber hinaus macht die Anwendung der Menschenrechtsnormen eine kontinuierliche Überwachung ebenso erforderlich wie die Notwendigkeit, Verletzungen der Rechte von Einwanderern und Minderheiten ans Tageslicht zu bringen.

Eine Überwachung wird nur dann möglich, wenn die Politik in allen Phasen – von der Konzipierung bis zur Umsetzung – transparent ist. Jedoch unterscheidet sich die Transparenz in der Praxis der Mitgliedsstaaten erheblich voneinander, was auf unterschiedliche Traditionen beim offenen Umgang mit Entscheidungsprozessen des Staates und des Zugangs zu offiziellen Dokumenten zurückzuführen ist.

Die Exekutive ist den nationalen bzw. regionalen Parlamenten und den kommunalen Vertretungen gegenüber rechenschaftspflichtig. Selbstverwaltungen von Minderheiten (wie etwa Einwanderer- oder andere ethnische Verbände) haben sich gegenüber den Minderheitengemeinschaften zu verantworten. Es steht den Regierungen offen, in regelmäßigen Abständen Debatten über Einwanderer- und Minderheitenpolitik zu führen, die eine Prüfung aller Aspekte staatlicher Politik in den einschlägigen Bereichen ermöglichen und sie mit den breit gefächerten Aspekten von Vielfalt und Zusammenhalt in Verbindung bringen. Regelmäßige Diskussionen würden sicherstellen, dass Fragen dieser Art nicht nur dann erörtert werden, wenn Probleme auftreten oder wenn Wahlen anstehen.

Die Tagesordnungen der nationalen und regionalen Parlamente ebenso wie der kommunalen Vertretungen müssen für die Medien und die Öffentlichkeit genauso zugänglich sein wie ihre Grundsatzdokumente und Gesetzesinitiativen. Sitzungen von Parlamenten und kommunalen Vertretungen stehen der Presse und dem breiten Publikum prinzipiell offen, d.h. man kann bei den offiziellen Debatten zugegen sein oder sie in anderer Weise verfolgen. Die Berichte über diese Sitzungen sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

In vielen Ländern haben die Regierungen und die staatlichen Stellen vor Ort offizielle oder halboffizielle Einrichtungen zur Verwirklichung (bzw. zur Überwachung der Verwirklichung) von Maßnahmen auf den Gebieten Menschenrechte, Einwanderung, Minderheiten, Antidiskriminierung und Gleichberechtigung geschaffen. In einigen Fällen sind diese Einrichtungen auch berechtigt, Anzeigen von (Gruppen von) einzelnen Bürgern entgegenzunehmen und Vorschläge zur Lösung des betreffenden Problems zu unterbreiten. Zu diesen Organisationen zählen unter anderem Menschenrechtskommissionen, Ombudsman-Ämter und Kommissionen für (rassische) Gleichstellung. Die von ihnen erstellten Berichte sind wertvolle Indikatoren dafür, ob die vom Staat eingeleiteten Maßnahmen effektiv umgesetzt werden.

Um stets darüber informiert zu sein, wie diese Maßnahmen in der Praxis greifen, könnten die staatlichen Stellen einen klar gegliederten Dialog mit Einwanderer- und Minderheitenorganisationen sowie mit anderen interessierten Parteien in Gang setzen. Dieser kann in vielfältiger Form – von der Schaffung von Konsultativausschüssen bis hin zu Konsultationen über spezielle Fragen – erfolgen.

Die Gesetze und Vorschriften über Aufenthaltsrechte, Gleichbehandlung, Antidiskriminierung und Staatszugehörigkeit müssen eingehalten werden. Bei der Überwachung der Einhaltung der Gesetze durch den Staat, durch die Akteure des Nichtregierungssektors und durch den einzelnen Bürger kommt der Justiz eine beträchtliche Rolle zu. Es gibt auch Beispiele für die Ernennung von mit Sonderaufgaben betrauten Staatsanwälten und Richtern mit Zuständigkeit für Fragen der Verletzung der Menschenrechte, der Diskriminierung und des Rassismus.

Auch die Nichtregierungsorganisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Verwirklichung staatlicher Maßnahmen. Forschungsarbeiten können den Regierungen entsprechende wissenschaftliche Erkenntnisse darüber liefern, wie die Politik umgesetzt wird und welche Faktoren für die weitere Verwirklichung hinderlich sind. Außerdem können die Regierungen aus den Erfahrungen der Gewerkschaften und Unternehmerorganisationen gewisse Lehren daraus ziehen, wie die Sozialpartner spezifische Gesetze und sonstige Maßnahmen in die Praxis umsetzen. Die Einwanderer- und Minderheitenverbände sowie andere Nichtregierungsorganisationen gehören in der Regel zu den ersten, die auf Mängel bei der Umsetzung von festgelegten staatlichen Maßnahmen hinweisen, und sie sind auch die ersten, die Menschenrechtsverletzungen signalisieren und anprangern.

Auf der Ebene des Europarats und der Europäischen Union ist die Situation mehr oder weniger die gleiche. Wenn auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats bzw. das Europäische Parlament der Europäischen Union nicht über die gleichen Vollmachten verfügen wie die nationalen Parlamente, so überwachen diese beiden Institutionen doch die Politik und die Aktivitäten des Europarats bzw. der Europäischen Union. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof überwachen die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. des Gemeinschaftsrechts. Es gibt auch internationale Organisationen, welche die Verwirklichung bestimmter Maßnahmen beaufsichtigen (wie etwa das *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*). Und schließlich spielen die internationalen Organisationen der Nichtregierungsorganisationen eine ähnliche Rolle auf der europäischen Ebene wie Letztere in den einzelnen Ländern.

Ein bedeutsames Überwachungsinstrument sind die europäischen Konventionen und ihre Kontrollmechanismen. Die Vertragsparteien sind gehalten, über die Verwirklichung der Konventionen regelmäßig Bericht zu erstatten. Die Regierungen könnten Nichtregierungsorganisationen an der Abfassung ihrer Länderberichte, die auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, mit beteiligen. Diese Länderberichte werden den Vertragsgremien (die laut Konventionen dafür eingerichtet sind, die Länderberichte auszuwerten) zugesandt, und diese erstellen dann auf der Grundlage der Länderberichte Berichtsentwürfe über die Umsetzung der Konventionen in den jeweiligen Ländern. Ein solcher Bericht kann Empfehlungen enthalten, wie die Umsetzung der Konventionen zu verbessern ist. Gewöhnlich setzen sich die Vertragsgremien aus von den Regierungen ernannten unabhängigen Sachverständigen zusammen, und in manchen Fällen kommen noch Vertreter aus Nichtregierungsorganisationen hinzu. Ihre Vollmachten unterscheiden sich je nachdem, um welche Konvention es sich handelt. Ihre Berichte und Empfehlungen haben in der Regel für die betroffenen Länder keinen bindenden Charakter. Aber ungeachtet dessen geht damit die nachdrückliche politische Botschaft an die Länder

einher, ihre einzelstaatlichen Grundsatzentscheidungen mit den internationalen Normen in Einklang zu bringen.

Eine zusätzliche und dabei weniger formaljuristische Methode zur Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen ist die Durchführung von Rundtischgesprächen (wie die des *Committee on Migration*) und die länderweise Berichterstattung (so wie sie von der *European Commission against Racism and Intolerance* praktiziert wird). Mit solchen Instrumenten wird den Regierungen geholfen, internationale Normen in das einzelstaatliche Recht und die einzelstaatliche Praxis einzuarbeiten.

Auch die Maßnahmen und die Praxis der Nichtregierungsorganisationen sollten überwacht werden. Unternehmer etwa könnten Maßnahmen zur Gleichbehandlung anwenden, indem sie Zielvorgaben für die Zahl der einzustellenden und zu fördernden Einwanderer und Angehörigen von Minderheiten festlegen. Interne wie externe Betriebsprüfungen könnten zur Überwachung der Umsetzung solcher Maßnahmen vereinbart werden. Auf ähnliche Weise könnten Gewerkschaften und Unternehmerorganisationen zur Bekämpfung des Rassismus in den Betrieben zusammenarbeiten und sich auf interne Mechanismen zur Kontrolle der Ausführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen einigen.

*Messung*¹

Die Fähigkeit, konkrete Ergebnisse zu messen, ist ein ganz wichtiges ergänzendes Instrument für die Überwachung der Umsetzung von Maßnahmen. Nur durch Messung kann man bewerten, ob die Richtlinien und Maßnahmen für die Umsetzung der Eingliederung, die Ausdehnung der Teilhabe, die Ausmerzung versteckter und unfairer Vorteile und die Förderung der Vielfalt wirksam geworden sind.

Gleichwohl kennt man eine ganze Reihe die Messung erschwerender Faktoren. Erstens braucht man Klarheit darüber, was überhaupt gemessen werden soll. Umfassende Maßnahmekonzepte müssen an klaren Maßnahmezielen ausgerichtet werden. Diesbezüglich können sich zwischen den einzelnen Ländern aber auch unter den verschiedenen Protagonisten innerhalb der Länder erhebliche Unterschiede auf tun. Die Einbeziehung aller beteiligten Seiten, einschließlich Einwanderer und Minderheiten, ist für die Festlegung dieser Maßnahmeziele eine unabdingbare Voraussetzung. Wie dieser Bericht zeigt, herrscht hinsichtlich der Gesamtstrategien für die Integration von Einwanderern und Minderheiten ein beträchtliches Maß an Übereinstimmung. Das bezieht sich auf die Zuerkennung der Aufenthaltsrechte, auf Gleichbehandlung, Einbürgerung und die antidiskriminierenden Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund können die Regierungen eine Reihe von Zielvorgaben setzen, wie etwa die Vergabe von Daueraufenthaltsgenehmigungen nach einer begrenzten Anzahl von Jahren, die Reduzierung der Zahl der arbeitslosen Angehörigen von Minderheiten, die Vereinfachung von Einbürgerungsverfahren und die Verabschiedung von Antidiskriminierungsklauseln im Zivil- und im Strafrecht. Die Erarbeitung von Maßnahmezielen führt natürlich zu Definitionen von „Integrationsindikatoren“. In ähnlicher Weise können auch Indikatoren für die Vielfalt erarbeitet werden. So müssen beispielsweise Bildungs- und Gesundheitsdienste auf die vielfältigen Bevölkerungen zugeschnitten sein und auf deren unterschiedliche Bedürfnisse eingehen. Eine Liste dieser Bedürfnisse und der zu ihrer Verwirklichung notwendigen Schritte kann in „Vielfalt-Indikatoren“ umgesetzt werden.

¹ Dieser Abschnitt stützt sich auf den Beitrag *Measurement and indicators of integration* (Europarat, 1997)

Zweitens muss über die Messungsmethoden Einigung erzielt werden. Die direkt betroffenen Personen müssen in der vereinbarten Weise beteiligt werden. Es können quantitative wie auch qualitative Methoden – entweder alternativ oder in einer Kombination beider Arten - zur Anwendung kommen. Volkszählungen beinhalten sehr oft Informationen über Bildung, Beruf, Beschäftigungsstatus, gesprochene Sprachen und nationale oder ethnische Herkunft. Damit hat man schon eine große Fülle an Informationen über die Zusammensetzung der Bevölkerung, demographische Trends, Veränderungen in der Arbeitsmarktsituation usw. Die Analyse dieser Daten gibt einen Einblick bezüglich der Anzahl der Ausländer und Einwanderer, der Einbürgerungsraten, der Zahl der Mischehen, der Fertilitätsraten von Einwanderern im Vergleich zu anderen Gruppen, das Bildungsniveau, den Beschäftigungsstatus usw. Regelmäßige Erhebungen in Haushalten liefern zusätzliche und vertiefende Informationen über diese Fragen. Aus Blockuntersuchungen über Integrationsprozesse der Einwanderer oder einschlägigen zentralen Arbeitsvermittlungen erhält man wertvolle Informationen über Erfolg bzw. Misserfolg von Maßnahmen zur Förderung von Integration und Vielfalt. Mit qualitativen Erhebungen lässt sich beispielsweise die Akzeptanz von Einwanderern und Minderheiten (sogenannte Barometer), die Wertschöpfung des Vielfalt-Managements usw. bewerten.

Drittens ist aus unterschiedlichen historischen Erfahrungen und/oder nationalen Traditionen eine nicht unbeträchtliche Anzahl europäischer Länder gegenüber der Registrierung der ethnischen Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe weiterhin abgeneigt. Folglich tauchen eingebürgerte Einwanderer und Angehörige von Minderheiten in Statistiken nicht auf. Das behindert die Messung des Beschäftigungsstatus von Minderheiten (Anstellung, Zurückhaltung und Förderung), der Teilhabe von Minderheiten am Arbeitsmarkt und der schulischen Leistungen, um nur einige wenige Faktoren aufzuführen.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten kann Messung als ein wichtiges Instrument zur Erhöhung der Wirksamkeit von Maßnahmen und der Feststellung und Beseitigung von Hindernissen für die umfassende Mitwirkung von Einwanderern und Minderheiten in der Gesellschaft dienen. Die nachfolgend aufgeführten Indikatoren für Integration und Vielfalt können ausgearbeitet und angewandt werden.

Ein sicherer Aufenthaltsstatus verstärkt die Integration. Die in Bezug auf diese Problematik erstellte Indikatorenliste umfasst:

- Wartezeiten und Anzahl der Bedingungen für den Erwerb des Daueraufenthaltsstatus
- Zahl der erteilten Daueraufenthaltsgenehmigungen pro Jahr
- Damit einhergehende Ansprüche (Zugang zum Arbeitsmarkt, Freizügigkeit usw.)
- Gültigkeitsdauer des Status und Verfahrensdauer für die Aufenthaltsverlängerung
- Jährliche Anzahl der im Rahmen der Familienzusammenführung registrierten Angehörigen
- Wartezeiten und Kriterien für die Familienzusammenführung
- Anzahl der Gründe für Ausweisungen
- Zahl der Ausweisungen pro Jahr

Mit qualitativen Erhebungen lassen sich Informationen über das Sicherheitsgefühl unter der Einwanderer- und Minderheitenbevölkerung zusammenstellen.

Die Gleichbehandlung ist der Eckpfeiler europäischer Integrationspolitik. Die Liste mit den Indikatoren umfasst folgende Punkte (und nimmt auch eine Unterscheidung nach Alter und Geschlecht vor):

1. *Demographische Aspekte:*
- Staatszugehörigkeit
 - Geschlecht
 - Altersgruppen 0-6/6-12/12-18/18-25/25-45/45-65/+65
 - Geburts-/Fertilitätsraten
2. *Art der Einwanderung:*
- Familienzusammenführung
 - Flüchtlinge
 - Heirat
 - Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen
 - Zahl der Ausweisungen
3. *Eingliederung in den Arbeitsmarkt:*
- a. *Erwerbssektor*
- primär
 - sekundär
 - tertiär
- Öffentlicher/privater Sektor*
- b. *Status*
- ohne
 - kurzzeit-, langzeitarbeitslos
 - angelernt, Facharbeiter
 - Angestellter auf der unteren Ebene, Angestellter auf der höheren Ebene
 - Führungspersonal
 - selbständig Beschäftigter, Kleinunternehmen
 - Angehörige freier Berufe
 - Chef von Unternehmen mit 0-10 Beschäftigten; > 10 Personen
4. *Beschäftigung - Ausbildung:*
- a. *Qualifizierungsstufe*
- ohne
 - Grundschulstufe
 - untere Sekundärstufe
 - obere Sekundärstufe
 - Diplomstufe
 - Universitätsstufe
- b. *Teilnahme und Stundenzahl*
- an der Berufsausbildung
 - an Weiterbildung und Ausbildung für soziale Förderung

- Kurse für das Erlernen von Lesen und Schreiben sowie Sprachkurse
- gewerkschaftliche Organisation von Saisonkräften

5. Soziale Zuschüsse:

- Anwartschaft auf Sozialhilfe
- Empfänger von Familienzuschüssen
- Rentempfänger
- Krankenversicherungsbegünstigter
- zu über zwei Dritteln behindert
- Empfänger von Mindestunterhaltszuschüssen

6. Wohnraum:

- *Art des Wohnraums*

- Einfamilienhaus
- Wohnung
- Studio oder Zimmer

- *Status*

- Eigentümer
- privater Mieter
- Mieter von Sozialwohnungen

- *Wohnraumqualität*

- mit eingebautem Bad
- mit Zentralheizung
- < 20 m², > 20 m² pro Person

- *Wohnungsumfeld*

- Wohngegend mit Sozialwohnungen
- städtisches Wohnviertel
- Vorstadt- und ländliches Gebiet

7. Bildung:

Teilnahme an

- Vorschule
- Grundschulstufe
- unterer Sekundärstufe
- oberer Sekundärstufe
- Berufsschule
- Diplomstufe
- Universitätsstufe
- Ausbildung für soziale Förderung
- Berufsausbildung für Erwachsene
- Weiterbildung

8. Mitwirkung am sozialen, politischen und kulturellen Leben

- Beteiligung an Freiwilligenorganisationen vor Ort
- Beteiligung an gesellschaftlichen Organisationen
- Gewerkschaften
- Gegenseitigkeitsvereine
- Sozialwohnungen
- Unternehmerorganisationen im Verhältnis zu Schulaufsichtsbehörden
- Mitgliedschaft in politischen Parteien
- Wählerregistrierung im Verhältnis zur Beteiligung an Europawahlen sowie an Wahlen zu den nationalen und regionalen Parlamenten bzw. kommunalen Vertretungen im Verhältnis zum Kandidatenanteil aus Einwandererkreisen
- Anteil der gewählten Vertreter aus Einwandererkreisen im Verhältnis zur Mitwirkung an den wichtigsten Einrichtungen bzw. Gremien

Oft stehen der Gleichbehandlung und Mitwirkung in spezifischen Bereichen des öffentlichen Lebens juristische Schranken im Weg. Eine Liste solcher Hindernisse ließe sich zusammenstellen, und qualitative Nachforschungen könnten Informationen darüber erbringen, ob Einwanderer und Minderheiten das Gefühl haben, dass sie gleichberechtigt behandelt werden.

Einbürgerung erleichtert Integration. Zu den Indikatoren gehören:

- Bedingungen und Wartezeiten für den Erwerb der Staatszugehörigkeit
- Möglichkeiten der doppelten Staatsbürgerschaft
- Einbürgerungsraten unter den verschiedenen Einwanderer- und Minderheitenkategorien

Qualitative Erhebungen können Rückschlüsse über das Zugehörigkeitsgefühl von Einwanderern und Minderheiten zu einem Land erbringen.

Zu den Indikatoren für Diskriminierung und Rassismus gehören:

- Angaben über rassistische und diskriminierende Handlungen
- Angaben über rassistisch motivierte Gewaltverbrechen und rassistisch motivierte Einschüchterung
- Anzahl der Anzeigen wegen Diskriminierung und Anzahl der Verurteilungen
- Angaben über diskriminierende Verhaltensformen in staatlichen Stellen (einschließlich Polizei)
- Angaben über direkte und indirekte diskriminierende Verhaltensformen im privaten Sektor (Arbeitsmarkt und Dienstleistungen).

Diese Angaben sollten durch weiteres Material über Haltungen, Meinungen und Wahrnehmungen ergänzt werden. Neben den Erhebungen über die Gesamtbevölkerung sollte

man zielgerichtete Erhebungen erarbeiten, mit denen sich Erfahrungen und Wahrnehmungen von (möglichen) Opfern rassistischer Handlungen ermitteln lassen.

Wirtschaftlich gesehen sind die Kosten der Diskriminierung ziemlich hoch, so etwa die Kosten dafür, dass hochqualifizierte Einwanderer und Angehörige von Minderheiten vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden. Zur Messung dieser Kosten lassen sich Indikatoren erarbeiten.

Was Vielfalt anbelangt, so kann für die jeweiligen Bereiche des öffentlichen Lebens, der Wirtschaft, Bildung, Kultur usw. eine Liste mit Indikatoren erstellt werden. In gewissem Umfang handelt es sich hierbei zugleich um Indikatoren für Gleichbehandlung und Antidiskriminierung.

Auch für die Präsenz von Einwanderern und Minderheiten im öffentlichen Leben können Indikatoren zusammengestellt werden. Die Zusammensetzung der Mitarbeiter in staatlichen Behörden sollte die der Gesamtbevölkerung widerspiegeln. Im Hinblick auf Einstellung von Personal, berufliche Ausbildung und Förderung von Einwanderern und Angehörigen von Minderheiten können Einschätzungen vorgenommen werden. Staatliche Dienstleister sollten ihre Dienste so gestalten, dass sie das ganze Spektrum der Bevölkerungsvielfalt erfassen. Eine Bestandsaufnahme der Bedürfnisse kann ebenso erfolgen wie die Auflistung der damit einhergehenden Zielstellungen zur Befriedigung dieser Bedürfnisse. Nach Ablauf eines genau festgelegten Zeitraums sollte eine Bewertung der Wirksamkeit der zur Verwirklichung dieser Ziele angewandten Maßnahmen erfolgen.

Der Privatsektor kann auf ähnliche Verfahren zurückgreifen. Dort können auch Bestandsaufnahmen der Aufgabenbeschreibungen von Unternehmen gemacht werden, aus denen die klare Absicht der Arbeitgeber hervorgeht, die Chancengleichheit für alle zu gewährleisten und Arbeitskräfte aus den vielfältigen Schichten der Bevölkerung einzustellen. Daneben kann man Indikatoren zur Bewertung von Veränderungen in der Unternehmenskultur erarbeiten. Man kann ebenso Produktionsanstieg und -rückgang messen, und das mit dem im Unternehmen praktizierten Vielfalt-Management in Verbindung bringen. Übrigens handelt es sich dabei um Methoden, die der Staat als Unternehmer genauso zur Anwendung bringen kann.

Die in den Medien veröffentlichten Artikel bzw. ausgestrahlten Programme zum Thema Bevölkerungsvielfalt und Präsenz von Mitarbeitern aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen im öffentlichen Leben können durchaus auch untersucht werden.

Schließlich ist der Umfang an staatlichen Zuschüssen bzw. an Fördermitteln aus dem Privatsektor, die zur Unterstützung von Kunst und Kultur aus Einwanderer- und Minderheitenkreisen bereitgestellt werden, ein weiterer Indikator für Vielfalt.

Anhänge

Migrationsbewegungen in Europa

Tabelle 1

Elemente der Bevölkerungsveränderungen in Europa, 1995-98

Jahresdurchschnitt in Prozent				
		Wachstums- rate	Natürlicher Zuwachs	Reine Migration
Albanien	1	-	-	-
Andorra		0,13	0,77	-0,64
Belgien		0,20	0,10	0
Bulgarien	5	-0,59	-0,59	0,01
Dänemark		0,46	0,14	0,33
Deutschland		0,15	-0,10	0,25
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	2	0,76	0,74	0,02
Estland		-0,78	-0,45	-0,34
Finnland		0,30	0,21	0,09
Frankreich		0,40	0,34	0,07
Griechenland		0,21	0,01	0,21
Irland	2	0,88	0,51	0,37
Island		0,79	0,88	-0,09
Italien		0,15	-0,05	0,20
Kroatien	2	-0,64	0,05	-0,68
Lettland		-0,91	-0,63	-0,28
Liechtenstein	1	1,11	0,61	0,23
Litauen		-0,11	-0,10	-0,01
Luxemburg		1,35	0,39	0,97
Malta	3	0,58	0,49	0,09
Moldau		-0,32	-0,04	-0,28
Niederlande		0,54	0,36	0,18
Norwegen		0,55	0,35	0,20
Österreich		0,12	0,07	0,06
Polen		0,06	0,09	-0,04
Portugal		0,17	0,06	0,11
Rumänien		-0,25	-0,18	-0,07
Russische Föderation		-0,27	-0,52	0,25
San Marino		1,50	0,36	1,14
Schweden		0,11	0,01	0,10
Schweiz		0,34	0,26	0,08
Slowakische Republik		0,17	0,14	0,04
Slowenien		-0,14	-0,02	-0,12
Spanien		0,14	0,03	0,11
Tschechische Republik		-0,11	-0,21	0,10
Türkei		1,40	1,57	-0,06
Ukraine	4	-0,77	...	0,77
Ungarn		-0,38	-0,38	0,00

Vereinigtes Königreich	2	0,33	0,16	0,18
Zypern		0,73	0,66	0,07
Armenien		0,30	0,55	-0,26
Aserbaidshon		0,98	1,08	-0,10
Bosnien-Herzegowina	
Bundesrepublik Jugoslawien	2,6	0,25	0,25	0,00
Georgien	
Weißrussland		-0,29	-0,39	0,11

Quelle: Europarat, 1999, *Recent demographic developments in Europe*

Anmerkungen:

1. Durchschnittswerte für 1995-96
2. Durchschnittswerte für 1995-97
3. Durchschnittswerte für 1995-96, 98
4. nur 1995 (lediglich Wachstum und reine Migration)
5. nur 1996 (lediglich reine Migration)
6. nur 1997 (lediglich reine Migration)

Tabelle 2

Anzahl der Ausländer in ausgewählten europäischen Ländern
1980-1997 (in Tausend)

A - Westeuropa

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Belgien ²	-	885,7	891,2	890,9	897,6	846,5	853,2	862,5
Dänemark ³		101,6	101,9	103,1	104,1	107,7	117,0	128,3
Deutschland ⁶		4453,3	4629,8	4666,9	4534,9	4363,7	4378,9	4512,7
Finnland ⁴		12,8	13,7	14,3	15,7	16,8	17,0	17,3
Frankreich ⁵		-	-	3714,2	-	-	3752,2	-
Griechenland ⁷		213,0	223,0	229,7	232,0	234,1	233,2	220,1
Irland ^{8,12}	-	-	-	-	-	-	-	-
Italien ⁹		298,7	331,7	358,9	381,3	403,9	423,0	450,2
Luxemburg ¹⁶		94,3	95,4	95,6	96,2	96,9	98,0	96,8
Niederlande		520,9	537,6	546,5	552,4	558,7	552,5	568,0
Norwegen ¹⁰		82,6	86,5	90,6	94,7	97,8	101,5	109,3
Österreich ¹		282,7	299,2	302,9	296,7	297,8	304,4	314,9
Portugal ^{11,12}		49,3	53,6	57,7	65,9	72,6	80,0	87,0
Schweden ¹³		421,7	414,0	405,5	397,1	390,6	388,6	390,8
Schweiz ¹⁴		892,8	909,9	925,8	925,6	932,4	939,7	956,0
Spanien ¹²		182,0	197,9	200,9	210,4	226,5	241,9	293,2
Türkei		-	-	-	-	-	-	24,9
Vereinigtes Königreich ¹⁵	-	-	-	-	1601,0	1731,0	1820,0	1839,0

B - Mittel- und Osteuropa¹⁹

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Bulgarien ²⁰	-	-	-	-	-	-	-	-
Tschechische Republik ²¹	-	-	-	-	-	-	-	34,6
Ungarn ²²	-	-	-	-	-	-	-	-
Polen ²³	-	-	-	-	-	-	-	-
Rumänien ²⁴	-	-	-	-	-	-	-	-
Slowenien ²⁵	-	-	-	-	-	-	-	-
Russland ²⁶	-	-	-	-	-	-	-	-
Lettland ²⁷	-	-	-	-	-	-	-	-

A - Westeuropa

							17	18		
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgien ²	868,8	880,8	904,5	922,5	909,3	920,6	922,3	909,7	911,9	903,1
Dänemark ³	142,0	150,6	160,6	169,5	180,1	189,0	196,7	222,7	237,7	237,7
Deutschland ⁶	4489,1	4845,9	5241,8	5882,3	6495,8	6878,1	6990,5	7173,9	7314,0	7365,8
Finnland ⁴	18,7	21,2	26,3	37,6	46,3	55,6	62,0	68,6	73,8	81,0
Frankreich ⁵	-	-	3607,6	3596,6	-	-	-	-	-	-
Griechenland ⁷	222,6	226,1	229,1	253,3	262,3	265,0	244,0	153,0	155,0	-
Irland ^{8,12}	-	79,3	80,8	87,7	94,9	89,9	91,1	96,1	117,8	114,4
Italien ⁹	645,4	490,4	781,1	859,6	925,2	987,4	922,7	991,4	1095,6	1240,7
Luxemburg ¹⁶	100,9	104,0	110,0	114,7	119,7	124,5	130,0	132,5	138,1	142,8
Niederlande	623,7	641,9	692,4	732,9	757,4	779,8	757,1	728,4	679,9	-
Norwegen ¹⁰	135,9	140,3	143,3	147,8	154,0	162,3	164,0	160,8	157,5	-
Österreich ¹	344,0	387,2	456,1	532,7	623,0	689,0	713,5	723,0	728,0	732,7
Portugal ^{11,12}	94,7	101,0	107,8	114,0	121,5	170,8	157,1	157,0	168,3	172,9
Schweden ¹³	421,0	456,0	483,7	493,8	499,1	507,5	537,4	531,8	526,6	522,0
Schweiz ¹⁴	1006,5	1040,3	1100,3	1163,2	1213,5	1260,3	1300,1	1363,6	1370,6	1372,7
Spanien ¹²	360,0	398,1	407,7	360,7	393,1	430,4	461,0	499,8	539,0	609,8
Türkei	-	-	-	-	-	-	-	-	68,1	135,9
Vereinigtes Königreich ¹⁵	1821,0	1949,0	1875,0	1791,0	1985,0	2001,0	1946,0	2084,0	1983,0	2066,0

B - Mittel- und Osteuropa ¹⁹

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bulgarien ²⁰	-	24,1	23,4	28,0	-	31,4	34,4	-	36,3	-
Tschechische Republik ²¹	34,9	35,2	34,9	37,7	49,6	77,1	103,7	158,6	198,6	210,0
Ungarn ²²	-	-	-	73,9	88,2	-	138,1	140,0	138,0	143,0
Polen ²³	-	-	-	-	-	30,0	-	-	70,0	-
Rumänien ²⁴	-	-	-	-	3,2	2,7	1,9	1,9	1,7	1,4
Slowenien ²⁵	-	-	-	-	-	-	24,8	48,0	43,0	-
Russland ²⁶	-	-	-	-	-	-	-	171,6	158,5	138,3
Lettland ²⁷	-	-	-	-	-	-	-	-	7,1	12,1

- 1 Die Angaben für 1983 bis 1993 sind Sopemi (1994) entnommen.
- 2 1985 wurden im Zusammenhang mit einer Änderung der Staatsbürgerschaftsrichtlinien einige Personen, die früher als Ausländer gegolten hätten, als Staatszugehörige gezählt. Dies führte zu einer deutlichen Verringerung der Ausländerzahl. Quelle: Eurostat (1994) und Sopemi (1994).
- 3 Die Angaben für ein bestimmtes Jahr basieren auf denen vom 01.01. des darauffolgenden Jahres.
- 4 Quelle: Statistisches Zentralamt Finnlands.
- 5 Volkszählung vom 04.03.1982 und 06.03.1990. Die Ziffer bei der Volkszählung vom 20.02.1975 lag bei 3442,4.
- 6 Die Angaben bis 1984 sowie für 1990 stammen jeweils vom 30.10, und für alle anderen Jahre jeweils vom 31. 12, mit Ausnahme von 1991 und 1992. Diese beziehen sich auf Westdeutschland. Statistisches Bundesamt.
- 7 Quelle: NSSG (1994) sowie Ministerium für Öffentliche Ordnung aus dem Bericht des griechischen SOPEMI-Berichterstatters an die OECD für 1995. Die Ziffern für 1993 und 1994 sind gerundet.
- 8 Justizministerium, jährliche statistische Erhebung (britische Staatsangehörige sind ausgenommen). Die Angaben für 1995 sind dem Bericht des irischen SOPEMI-Berichterstatters an die OECD entnommen.
- 9 Die Angaben sind so korrigiert, dass sie die 1987-88 und 1990 vorgenommenen Regelungen zu berücksichtigen. Der Rückgang in den Angaben für 1989 resultiert aus einer Überarbeitung des Ausländerregisters (Eliminierung von Doppelregistrierungen, die in den statistischen Erhebungen auftauchten). Quelle: Innenministerium; erarbeitet von CENSIS.
- 10 Ab 1987 sind Asylbewerber, deren Gesuche bearbeitet werden, mit berücksichtigt. Die Zahlen für die vorangegangenen Jahre waren relativ niedrig.
- 11 Quelle: Servião de Estrangeiros e Fronteiras. In der Angabe für 1993 ist die durch die Sonderregelung geschätzte Ziffer von 39 200 enthalten.
- 12 Eurostat (1994) und Sopemi (1994).
- 13 Einige Kurzaufenthaltsgenehmigungen für Ausländer sind nicht mit berücksichtigt (vorwiegend Bürger anderer nordischer Länder).
- 14 Zahl der Ausländer mit jährlicher Aufenthaltsgenehmigung (einschließlich bis 31.12.1982, Inhaber von Genehmigungen mit einer Dauer von unter 12 Monaten) und Inhaber von Niederlassungsgenehmigungen (Dauergenehmigungen). Saisonarbeitnehmer und grenznah Beschäftigte sind nicht berücksichtigt. Quelle der Angaben für 1993: Sopemi. Die Ziffer für 1994 ist die für den Monat April.
- 15 Die Angaben sind Schätzungen aus der jährlichen Arbeitskräftestatistik.
- 16 Vorläufige Schätzung der Ziffer für 1994.
- 17 Die Angaben für 1994 stammen von den Statistischen Zentralämtern usw. aus den Berichten der SOPEMI-Berichterstatter der einzelnen Länder an die OECD für das Jahr 1995.
- 18 Die Angaben für 1995 und 1996 sind dem Bericht des Europarats aus dem Jahr 1997 mit dem Titel *Recent Demographic Developments in Europe* entnommen.
- 19 Die per 31. 12. datierten Zahlen für das jeweils angegebene Jahr sind den nationalen Bevölkerungsregistern entnommen.
- 20 Ausländer mit Daueraufenthaltsgenehmigung, Innenministerium. Die Angaben für 1990 basieren auf Zahlen des Europarats (November 1994).
- 21 Die Angaben stammen aus den Ministerien für Arbeit und Inneres; sie beziehen sich nur auf Inhaber von Dauergenehmigungen und langfristigen Aufenthaltsgenehmigungen.
- 22 Nur Inhaber von zeitweiligen Aufenthaltsgenehmigungen.

- 23 Die Angaben für 1993 stammen vom IOM (April 1994) – Ausländer mit Daueraufenthaltsgenehmigungen. Die Ziffer für 1996 ist eine von Okolski vorgenommene Schätzung.
- 24 Ausländer mit Daueraufenthaltsgenehmigung (vor 1990 bewilligt). 1996 hatten 80 900 Ausländer eine zeitweilige Aufenthaltsgenehmigung.
- 25 Die Angaben für 1995 und 1996 sind dem Bericht des Europarats aus dem Jahr 1997 mit dem Titel *Recent Demographic Developments in Europe* oder den Berichten der SOPEMI-Berichterstatter der einzelnen Länder an die OECD entnommen.
- 26 Nur Ausländer mit Daueraufenthaltsgenehmigung, Innenministerium, 1998.
- 27 Statistisches Zentralamt Lettlands, 1998
- 28 Die Angaben für 1994, 1995 und 1996 sind dem Bericht des Europarats aus dem Jahr 1997 mit dem Titel *Recent Demographic Developments in Europe* entnommen.

Tabelle 3

Anzahl der Ausländer in Prozent der Gesamtbevölkerung in ausgewählten europäischen Ländern
1980-1997¹ (in Prozent)

A - Westeuropa

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Belgien ³	-	9,0	9,0	9,0	9,1	8,6	8,6	8,7	
Dänemark ⁴		2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7
Deutschland ⁷		7,2	7,5	7,6	7,4	7,1	7,2	7,4	7,6
Finnland ⁵		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Frankreich ⁶		-	-	6,8	-	-	6,8	-	-
Griechenland ⁸		2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2
Irland ^{9,13}	-	-	-	-	-	-	-	-	
Italien ¹⁰		0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0
Luxemburg ¹⁸		25,8	26,1	26,2	26,3	26,5	26,7	26,2	26,5
Niederlande		3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,8	3,9	4,0
Norwegen ¹¹		2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,6	2,9
Österreich ²		3,7	3,9	4,0	3,9	3,9	4,0	4,2	4,3
Portugal ^{12,13}		0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9
Schweden ¹⁴		5,1	5,0	4,9	4,8	4,7	4,6	4,7	4,8
Schweiz ¹⁵		14,1	14,3	14,4	14,4	14,4	14,5	14,7	14,9
Spanien ¹³		0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,9
Türkei		-	-	-	-	-	-	0,04	-
Vereinigtes Königreich ¹⁶	-	-	-	-	2,8	3,0	3,2	3,2	

B - Mittel- und Osteuropa²⁰

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Bulgarien ²¹		-	-	-	-	-	-	-	-
Tschechische Republik ²²		-	-	-	-	-	-	-	0,3
Ungarn ²³		-	-	-	-	-	-	-	-
Polen ²⁴		-	-	-	-	-	-	-	-
Rumänien ²⁵		-	-	-	-	-	-	-	-
Slowenien ²⁶		-	-	-	-	-	-	-	-
Russland ²⁷		-	-	-	-	-	-	-	-
Lettland ²⁸		-	-	-	-	-	-	-	-

29

A - Westeuropa

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	17 1994	18 1995	1996	1997
Belgien ³	8,8	8,9	9,1	9,2	9,0	9,1	9,1	9,0	8,9	8,9
Dänemark ⁴	2,8	2,9	3,1	3,3	3,5	3,6	3,8	4,2	4,5	4,5
Deutschland ⁷	7,3	7,7	8,2	7,3	8,0	8,5	8,6	8,8	8,9	9,0
Finnland ⁵	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,6
Frankreich ⁶	-	-	6,3	6,3	-	-	-	-	-	-
Griechenland ⁸	2,2	2,2	2,3	2,5	2,5	2,6	-	1,5	1,5	1,5
Irland ^{9,13}	-	0,7	0,8	0,8	2,7	2,7	2,7	2,7	3,2	3,1
Italien ¹⁰	1,1	0,9	1,4	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,9	2,2
Luxemburg ¹⁸	26,8	27,4	28,6	29,4	30,3	31,1	32,0	32,6	33,4	34,1
Niederlande	4,2	4,3	4,6	4,8	5,0	5,1	5,0	5,0	4,3	4,5
Norwegen ¹¹	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6
Österreich ²	4,5	5,1	5,9	6,8	7,9	8,6	8,9	9,0	9,0	9,1
Portugal ^{12,13}	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7
Schweden ¹⁴	5,0	5,3	5,6	5,7	5,7	5,8	6,1	6,0	5,9	5,9
Schweiz ¹⁵	15,2	15,6	16,3	17,0	17,6	18,1	18,6	19,3	19,6	19,4
Spanien ¹³	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5
Türkei	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,2
Vereinigtes Königreich ¹⁶	3,2	3,4	3,3	3,1	3,4	3,4	3,5	3,6	3,4	3,5

B - Mittel- und Osteuropa²⁰

	29 1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bulgarien ²¹	-	0,3	0,3	0,3	-	-	-	-	0,4	-
Tschechische Republik ²²	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	1,0	1,5	1,9	2,0
Ungarn ²³	-	-	-	0,7	0,9	-	1,3	1,4	1,4	1,4
Polen ²⁴	-	-	-	-	-	0,1	-	-	0,2	-
Rumänien ²⁵	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Slowenien ²⁶	-	-	-	-	-	-	1,3	2,4	2,2	2,1
Russland ²⁷	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1
Lettland ²⁸	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,5

- 1 Die Angaben, jeweils zum 31.12. des genannten Jahres, sind auszugsweise den
Bevölkerungsregistern entnommen, mit Ausnahme Frankreichs, des Vereinigten
Königreichs und wie ansonsten aufgeführt.
- 2 Angaben für 1983 bis 1993 von Sopemi (1994)
- 3 1985 wurden im Zusammenhang mit einer Änderung der
Staatsbürgerschaftsrichtlinien einige Personen, die früher als Ausländer gegolten
hätten, als Staatszugehörige gezählt. Dies führte zu einer deutlichen Verringerung
der Ausländerzahl. Der Rückgang 1995 ist in erster Linie das Ergebnis der
Auswirkungen von Veränderungen in den Staatszugehörigkeitsgesetzen und der
Streichung aus dem Register der eine Entscheidung erwartenden Asylbewerber.
Quelle: Eurostat (1994) und Sopemi (1994, 1997)
- 4 Quelle: Eurostat (1994) und Sopemi (1994)
- 5 Quelle: Statistisches Zentralamt Finnlands. Die Angaben für 1994 beziehen sich
auf die Zeit bis 30. Juni.
- 6 Volkszählung vom 04.03.1982 und 06.03.1990. Die Ziffer bei der Volkszählung
vom 20.02.1975 lag bei 3442,4.
- 7 Deutschland bezieht sich auf die BRD. Ab 1991 sind die fünf neuen Länder der
ehemaligen DDR inbegriffen. Die Angaben bis 1984 sowie für 1990 stammen
jeweils vom 30.10, und für alle anderen Jahre jeweils vom 31. 12.
- 8 Quelle: NSSG (1994)
- 9 Justizministerium, jährliche statistische Erhebung (britische Staatsangehörige sind
ausgenommen). Die Angaben für 1995 sind dem Bericht des irischen SOPEMI-
Berichterstatters an die OECD entnommen.
- 10 Die Angaben sind so korrigiert, dass sie die 1987-88 und 1990 vorgenommenen
Regelungen zu berücksichtigen. Der Rückgang in den Angaben für 1989 resultiert
aus einer Überarbeitung des Ausländerregisters (Eliminierung von
Doppelregistrierungen, die in den statistischen Erhebungen auftauchten). Quelle:
Innenministerium; erarbeitet von CENSIS.
- 11 Ab 1987 sind Asylbewerber, deren Gesuche bearbeitet werden, mit berücksichtigt.
Die Zahlen für die vorangegangenen Jahre waren relativ niedrig.
- 12 Quelle: Servião de Estrangeiros e Fronteiras. In der Angabe für 1993 ist die durch
die Sonderregelung geschätzte Ziffer von 39 200 enthalten.
- 13 Eurostat (1994) und Sopemi (1994).
- 14 Einige kurzfristige Aufenthaltsgenehmigungen für Ausländer sind nicht mitgezählt
(vorwiegend Bürger anderer nordischer Länder).
- 15 Zahl der Ausländer mit jährlicher Aufenthaltsgenehmigung (einschließlich bis
31.12.1982, Inhaber von Genehmigungen mit einer Dauer von unter 12 Monaten)
und Inhaber von Niederlassungsgenehmigungen (Dauergenehmigungen).
Saisonarbeiter und grenznah Beschäftigte sind nicht berücksichtigt. Quelle
der Angaben für 1993: Sopemi.
- 16 Geschätzte Angaben aus der jährlichen Arbeitskräftestatistik.
- 17 Die Angaben für 1994 stammen von den Statistischen Zentralämtern usw. aus den
Berichten der SOPEMI-Berichterstatter der einzelnen Länder an die OECD für das
Jahr 1995.
- 18 Die Prozentzahl von 1994 basiert auf dem absoluten Wert einer vorläufigen
Schätzung.
- 19 Die Angaben für 1995 und 1996 sind dem Bericht des Europarats aus dem Jahr
1997 mit dem Titel *Recent Demographic Developments in Europe* entnommen.
- 20 Die per 31. 12. datierten Zahlen für das jeweils angegebene Jahr sind den
nationalen Bevölkerungsregistern entnommen.

- 21 Ausländer mit Daueraufenthaltsgenehmigung, Innenministerium. Die Angaben für 1990 basieren auf Zahlen des Europarats (November 1994).
- 22 Die Angaben stammen aus den Ministerien für Arbeit und Inneres; sie beziehen sich nur auf Inhaber von Dauergenehmigungen und langfristigen Aufenthaltsgenehmigungen.
- 23 Nur Inhaber von Daueraufenthaltsgenehmigungen.
- 24 Die Angaben für 1993 stammen vom IOM (April 1994) – Ausländer mit Daueraufenthaltsgenehmigungen.
- 25 Volkszählung von 1992
- 26 Die Angaben für 1994, 1995 und 1996 sind dem Bericht des Europarats aus dem Jahr 1997 mit dem Titel *Recent Demographic Developments in Europe* entnommen.
- 27 Nur Ausländer mit Daueraufenthaltsgenehmigung, Innenministerium, 1998.
- 28 Statistisches Zentralamt Lettlands, 1998.
- 29 Die Angaben für 1995 und 1996 sind dem Bericht des Europarats aus dem Jahr 1997 mit dem Titel *Recent Demographic Developments in Europe* oder den Berichten der SOPEMI-Berichterstatter der einzelnen Länder an die OECD entnommen.

Tabelle 4

Zustrom von Ausländern in ausgewählte europäische Länder
1980-1997^{1,2} (in Tausend)

A - Westeuropa

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Belgien	46,8	41,3	36,2	34,3	37,2	37,5	39,3	40,1
Dänemark ¹⁰	14,5	14,5	15,3	16,0	18,0	24,6	26,6	23,8
Deutschland ¹⁰	632,3	502,0	322,4	276,4	333,3	400,0	479,5	473,3
Finnland ¹⁰	1,9	2,3	2,4	2,8	2,7	2,6	2,7	2,8
Frankreich ³	59,4	75,0	144,4	64,2	51,4	43,4	38,3	39,0
Griechenland ¹⁰	-	-	-	-	-	-	-	-
Irland ¹¹	-	-	-	-	-	-	-	17,2
Island	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	1,0
Italien ⁴	88,3	91,5	100,1	98,3	86,9	82,2	75,7	104,5
Luxemburg ¹⁰	7,4	6,9	6,4	6,2	6,0	6,6	7,4	8,3
Niederlande	79,8	50,4	40,9	36,4	37,3	46,2	52,8	60,9
Norwegen ⁵	11,8	13,1	14,0	13,1	12,8	14,9	16,5	23,8
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	Schweden ⁷
	34,4	27,4	25,1	22,3	26,1	27,9	34,0	37,1
Schweiz ⁸	70,5	80,3	74,7	58,3	58,6	59,4	66,8	71,5
Spanien ^{6,10}	3,0	11,3	2,8	3,6	4,4	6,2	4,3	5,3
Vereinigtes Königreich ⁹	107,0	93,0	104,0	108,0	106,0	122,0	130,0	113,0

B - Mittel- und Osteuropa¹³

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Tschechische Republik ¹⁴	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungarn ⁵	-	-	-	-	-	-	-	-
Polen ¹⁶	-	-	-	-	-	-	-	-
Estland ¹⁷	-	-	-	-	-	-	-	-
Lettland ¹⁷	-	-	-	-	-	-	-	-
Litauen ¹⁷	-	-	-	-	-	-	-	-
Rumänien ¹⁸	-	-	-	-	-	-	-	-
Slowakische Republik	-	-	-	-	-	-	-	-
Ehemalige Jug. Republik	-	-	-	-	-	-	-	-
Mazedonien	-	-	-	-	-	-	-	-
Russland ¹⁹	-	-	-	-	-	-	-	-
Kroatien	-	-	-	-	-	-	-	-

A - Westeuropa

	12									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgien	38,2	43,5	50,4	54,1	55,1	53,0	56,0	53,1	51,9	-
Dänemark ¹⁰	22,1	24,4	26,2	29,2	29,1	28,2	28,9	45,9	31,5	-
Deutschland ¹⁰	648,6	770,8	842,4	920,5	1208,0	989,8	773,9	792,7	707,9	615,3
Finnland ¹⁰	3,2	4,2	6,5	13,2	10,4	10,9	7,6	7,3	7,5	8,1
Frankreich ³	44,0	53,2	63,1	65,3	-	116,0	82,8	68,0	74,0	-
Griechenland ¹⁰	-	-	25,0	13,4	-	16,3	-	-	22,2	-
Irland ¹¹	19,2	26,7	33,3	33,3	40,9	35,0	31,5	-	21,5	-
Island	1,8	1,0	1,1	1,7	1,0	0,9	-	-	1,3	-
Italien ⁴	85,8	81,2	96,7	70,9	72,3	-	-	31,0	-	-
Luxemburg ¹⁰	9,0	9,1	10,3	10,9	10,7	10,1	10,1	10,3	10,0	10,4
Niederlande	58,3	65,4	81,3	84,3	83,0	87,6	68,4	67,0	77,0	76,7
Norwegen ⁵	23,0	18,4	15,7	16,1	17,2	22,3	17,9	16,5	17,2	22,0
Portugal	-	-	-	13,7	9,9	-	-	3,6	-	-
Schweden ⁷	44,5	58,9	53,2	43,9	39,5	54,8	74,7	36,1	29,3	33,0
Schweiz ⁸	76,1	80,4	101,4	109,8	112,1	104,0	91,7	87,9	74,3	-
Spanien ^{6,10}	9,7	14,4	13,7	10,6	18,2	15,4	18,6	19,5	16,7	-
Vereinigtes Königreich ⁹	127,0	146,0	161,0	150,0	116,4	120,0	133,0	154,0	168,0	188,0

B - Mittel- und Osteuropa¹³

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tschechische Republik ¹⁴	-	0,7	12,4	14,1	19,1	12,9	10,2	10,5	10,9	12,8
Ungarn ⁵	-	33,7	22,8	14,8	15,9	12,8	13,2	12,5	-	-
Polen ¹⁶	-	2,2	2,6	5,0	6,5	5,9	6,9	8,1	8,2	8,4
Estland ¹⁷	-	12,5	8,4	5,2	3,5	2,4	1,6	1,6	1,6	1,6
Lettland ¹⁷	-	40,3	32,3	14,7	6,2	4,1	3,0	2,8	-	-
Litauen ¹⁷	-	47,4	38,6	14,2	6,7	2,9	1,7	2,0	3,0	2,5
Rumänien ¹⁸	-	-	-	1,6	1,8	1,3	0,9	4,5	2,1	6,6
Slowakische Republik	-	-	-	-	-	-	-	3,0	2,5	-
Ehemalige Jug. Rep. Mazedonien	-	-	-	-	-	1,5	1,8	1,0	0,6	0,6
Russland ¹⁹	-	989,7	1036,3	806,0	1011,3	979,3	1191,4	866,3	647,0	597,7
Kroatien	-	-	10,1	48,3	57,7	33,4	42,0	44,6	-	-

- 1 Asylbewerber sind ausgenommen.
- 2 Die für jedes Land herangezogene Quelle sind, falls nicht anders vermerkt, die Nationalen Statistischen Ämter.
- 3 Einträge neuer ausländischer Arbeitnehmer, einschließlich Inhaber vorläufiger Arbeitsgenehmigungen (APT), und von Ausländern, die aus Gründen der Familienzusammenführung zugelassen sind. Nicht eingeschlossen sind Bewohner von EU-Ländern (Arbeitnehmer und deren Familienangehörige), die nicht im Rahmen des Internationalen Migrationsbüros (OMI) registriert wurden. Die Angaben für 1993 sind auf Tausend gerundet.
- 4 1980-1991 – Neueinträge im Bevölkerungsregister. Die Angaben für 1992 sind den nationalen Berichten von Sopremi entnommen (1993).
- 5 Einträge von Ausländern, die länger als sechs Monate in Norwegen zu bleiben beabsichtigen.
- 6 Instituto Nacional de Estadística (INE).
- 7 Einige Kurzaufenthalte sind nicht berücksichtigt (vor allem Bürger aus nordischen Ländern).
- 8 Einträge von Ausländern mit Jahresaufenthaltsgenehmigungen und von denen mit Niederlassungsgenehmigungen (Dauergenehmigungen), die nach kurzzeitigem Aufenthalt im Ausland in die Schweiz zurückkehren. Einschließlich per 31. Dezember 1982 - Inhaber von Genehmigungen mit einer Dauer von weniger als 12 Monaten. Ausgeschlossen sind Saisonarbeiter und grenznah Beschäftigte (darunter Saisonkräfte mit Dauergenehmigung). Umwandlungen sind ausgeschlossen.
- 9 Quelle: International Passenger Survey, OPCS. Die Angaben für 1993 und 1994 sind auf Tausend gerundet.
- 10 Angaben für 1993 – Eurostat (1995)
- 11 Quelle: CSO (1994) Jährliche Schätzung der Bevölkerungs- und Einwandererzahlen 1988-1995; aus dem Bericht des irischen SOPEMI-Berichterstatters an die OECD für 1995. Die Zahlen für 1992-1994 sind vorläufig und werden womöglich überarbeitet, wenn die Ergebnisse der Volkszählung von 1996 vorliegen.
- 12 Die Angaben für 1994 und 1995 sind den Berichten der SOPEMI-Berichterstatter der einzelnen Länder an die OECD entnommen.
- 13 Asylbewerber sind ausgenommen.
- 14 Bei Einwanderern handelt es sich um Personen, denen eine Daueraufenthaltsgenehmigung zuerkannt wurde. Die Angaben für 1994 sind dem Statistischen Amt der Tschechischen Republik entnommen, die für 1995 dem Bericht des tschechischen SOPEMI-Berichterstatters an die OECD. Beinhaltet auch die Zahlen der Slowakischen Republik (ab 1990).
- 15 Quelle: KEOKH, aus dem Bericht des ungarischen SOPEMI-Berichterstatters an die OECD für 1996.
- 16 Bei Einwanderern handelt es sich um Personen, denen eine Daueraufenthaltsgenehmigung zuerkannt wurde. Die Zahlen sind möglicherweise zu niedrig angesetzt, da nicht alle die Einwanderer begleitenden Kinder auch registriert sind.
- 17 Als „externe“ Migrationsströme in bezug auf nichtbaltische Länder registriert. Ab 1996 - Bericht des Berichterstatters der baltischen Staaten an die OECD. Der Zustrom von Staatszugehörigen ist inbegriffen.
- 18 Personen mit Daueraufenthaltsgenehmigung.
- 19 Quelle: Staatliches Komitee für Statistik, 1998.

Anhang II

Stand der Ratifizierung einschlägiger Europäischer Übereinkommen

Vereinte Nationen

Das Internationale Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951)

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965)

Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990)

Internationales Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989)

Website: <http://untreaty.un.org/>

IAO-Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (Ergänzende Bestimmungen) (1975)

IAO-Übereinkommen über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) (1960)

IAO-Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (1989)

Website: <http://www.ilolex.ilo.ch:1567/public/>

Rechtsdokumente des Europarats:

Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Protokolle zur vorgenannten Konvention (darunter Nr. 9, 44, 45, 46, 55, 114, 117, 118, 140) (1991), (ETS 5)

Europäisches Niederlassungsabkommen (1977), (ETS 19)

Europäische Sozialcharta und Zusatzprotokoll (1990), (ETS 35 und 128)

Europäische Sozialcharta (überarbeitet) (1996), (ETS 163)

Europäisches Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer (1985), (ETS 93)

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Straßburg, 1995) (1995), (ETS 157)

Europäisches Kulturabkommen (1982), (ETS 18)

Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (Straßburg, 1992) (1993), (ETS 148)

Europäisches Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern (1994), (ETS 43)

Europäisches Übereinkommen über Nationalität (1997), (ETS 166)

Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben ((Straßburg, 1992)), (ETS 144)

Website: <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm>

Anhang III

Liste der Publikationen zum Thema Gemeinschaftsbeziehungen

Titel aus der Serie „Community relations“:

Police training concerning migrants and ethnic relations, Practical guidelines, 1994
(ISBN 92-871-2459-0)

Tackling racism and xenophobia: practical action at the local level 1995
(ISBN 92-871-2695-X)

Vocational training projects: towards equal opportunities, 1994 (ISBN 92-871-2568-6)

Immigrant women and integration, 1995 (ISBN 92-871-2834-0)

The role of management and trade unions in promoting equal opportunities in employment,
1996 (ISBN 92-871-3039-6)

Tackling racist and xenophobic violence in Europe: review and practical guidance, Robin
Oakley, 1996 (ISBN 92-871-3037-X)

Area-based projects in districts of high immigrant concentration, 1996
(ISBN 92-871-3179-1)

Tackling racist and xenophobic violence in Europe: case studies, 1997
(ISBN 92-871-3483-9)

Measurement and indicators of integration, 1997 (ISBN 92-871-3498-7)

Initiatives by employers to promote employment and integration of immigrants, 1998
(ISBN 92-871-3786-2)

*Security of residence of long-term migrants: a comparative study of law and practice in
European countries* by Kees Groenendijk, Elspeth Guild and Halil Dogan, 1998
(ISBN 92-871-3788-9)

Political and social participation of immigrants through consultative bodies, 1999
(ISBN 92-871-3891-5)

Religion and the integration of immigrants, 1999 (ISBN 92-871-4041-3)

Strategies for implementing integration policies – Proceedings (Prag, 4. – 6. Mai 1999)
[CDMG (2000) 8]

Anhang IV

Liste der für die Erstellung des vorliegenden Berichts unternommenen Aktivitäten

I. Redaktionsgruppe (MG-ED)

Sechs Treffen wurden an folgenden Tagen abgehalten:

- 29./30. April 1998
- 04./06. November 1998
- 24./26. Februar 1999
- 17./18. Juni 1999
- 14./15. Oktober 1999
- 16./17. Dezember 1999

Das Europäische Komitee für Migration (CDMG) wurde in jeder Phase der Ausarbeitung des Berichtsentwurfs konsultiert. Die Schlussfassung wurde auf der 42. Tagung des Komitees vom 3. – 5. Mai 2000 in Straßburg angenommen.

Liste der Mitglieder der Redaktionsgruppe

Frankreich

Mme. Nadia MAROT, Chef du Bureau des affaires internationales, Direction de la Population et des Migrations, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 8 avenue de Ségur, F-75350 PARIS 07SP

Tel.: +33 1 40 56 40 05 - Fax: +33 1 40 56 50 42

E-Mail: Nadia.Marot@sante.gouv.fr

Ungarn

Ms Éva HEGYESINE ORSÓS, Terez krt. 6, H-1066 BUDAPEST VI

Tel.: +36 1 321 39 66 - Fax: +36 1 351 60 31

E-Mail: orsoseva@mail.mata.v.hu

Italien

Ms Vaifra PALANCA, Ministry of Social Affairs, Via Veneto 56, I – 00186 ROME

Tel.: +39 6 48 16 14 29 - Fax: +39 6 48 16 14 73

E-Mail: palanca@affarisociali.it

Niederlande

Mr Jacques P. VEERIS, Kersengarde 258, NL-2272 NN VOORBURG

Tel.: +31 70 32 70 992 - E-Mail: jpveeris@bart.nl

Norwegen

Ms Litt-Woon LONG, Sverdrupsg. 5, N-0559 OSLO
Tel.: +47 22 37 06 64 - E-Mail: litt-woon.long@deloitte.no

Polen

Mr Tomasz Kuba KOZLOWSKI
Institute of Public Affairs, ul. Mikołaja Reja 7 – 00-922-WARSAW 54
Tel.: +48 22 825 59 07, Fax: +48 22 825 53 05
E-Mail: kuba@isp.org.pl

Russische Föderation

Mrs Natalia VORONINA, Leader Researcher, Institute of Ethnology and Anthropology,
Russian Academy of Sciences, RUS-MOSCOW
Tel./Fax: +7 095 924 23 92 - E-Mail: nvoronina@glasnet.ru

Vereinigtes Königreich

Ms Mary COUSSEY, Senior Research Associate, Judge Institute of Management Studies,
University of Cambridge, The Lodge, Clare College GB – CAMBRIDGE CR2 1TL
Tel.: +44 12 23 32 81 68, Fax: +44 12 23 33 32 49
E-Mail: mc215@cam.ac.uk

Konsultanten

Mr Jan NIESSEN, Director, Migration Policy Group (MPG)
205 rue Belliard, Box 1, B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 22 30 59 30, Fax: +32 22 80 09 25
E-Mail: jniessen@compuserve.com

Ms Lori LINDBURG, Senior Research Associate, Migration Policy Group (MPG)
205 rue Belliard, Box 1, B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 22 30 59 30, Fax: +32 22 80 09 25

Ms Christina WILLE, Research Associate, Migration Policy Group (MPG)
205 rue Belliard, Box 1, B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 22 30 59 30, Fax: +32 22 80 09 25

Sekretariat

Mme. Maria OCHOA-LLIDO, Chef de la Division des migrations et des Roms/Tsiganes
Tel.: +33 (0)3 88 41 21 79, Fax: +33 (0)3 88 41 27 31
E-Mail: maria.ochoa-llido@coe.int

Mme. Eva KOPROLIN, Administratrice, Division des migrations et des Roms/Tsiganes
Tel.: +33 (0)3 88 41 29 24, Fax: +33 (0)3 88 41 27 31
E-Mail: eva.koprolin@coe.int

Mme. Isabelle CHANEL, Secrétaire, Division des migrations et des Roms/Tsiganes
Tel.: +33 (0)3 88 41 21 66 - Fax: +33 (0)3 88 41 27 31
E-Mail: isabelle.chanel@coe.int

Expertenanhörung am 24. Februar 1999

Während der dritten Sitzung der Redaktionsgruppe (MG-ED) wurde dank des finanziellen Beitrags der Europäischen Kulturstiftung mit dem nachfolgend aufgeführten Sachverständigenkreis eine Anhörung veranstaltet. Dieser Meinungsaustausch stellte für den Inhalt des Berichts eine Bereicherung dar.

Dr. Eva Maria BLUM, Amt für Multikulturelle Angelegenheiten
Walter-Kolb-Strasse 9 – 11 - D 60594 FRANKFURT
Tel.: +49 69 21 23 87 65 - Fax: +49 69 21 23 79 46

Prof. Marco MARTINIELLO, Chercheur qualifié FNRS et maître de conférences,
Université de Liège, Faculté de Droit - Science Politique, Centre d'Etudes des Migrations et de l'Ethnicité (CEDEM) Batiment 31, Boite 38, 7, Boulevard du Rectorat
B-4000 LIÈGE (Sart-Tilman)
Tel.: +32 43 66 30 40, Fax: +32 43 66 45 57 E-Mail: M.Martiniello@ulg.ac.be

Mr Ivan VEJVODA, Executive Director, Fund for an Open Society, Zmaj Jovina 34
11000 BELGRADE, YUGOSLAVIA
Tel.: +381 11 3 28 30 76 - Fax: +381 11 3 28 36 02
E-Mail: ivejvoda@sfj.opennet.org

Ms Veronie WILLEMARS, Grants Officer, European Cultural Foundation
Jan van Goyenkade 5 - NL-1075 HN AMSTERDAM
Tel.: +31 20 6 76 02 22 - Fax: +31 20 6 75 22 31 - E-Mail: vwillemars@eurocult.org

II. Nationale Rundtischgespräche in den neueren Einwanderungsländern, organisiert von der *Migration Policy Group* in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kulturstiftung

Seit der Warschauer Konferenz von 1996 hat die CDMG in Zusammenarbeit mit der *Migration Policy Group* nationale Rundtischgespräche zu Fragen der Integrations- und Gemeinschaftsbeziehungen durchgeführt. Solche Veranstaltungen werden in Ländern organisiert, in denen es in jüngerer Zeit verstärkt zu Einwanderung gekommen ist (vorwiegend in Süd-, Mittel- und Osteuropa) und in denen die Entwicklung der Integrationspolitik sich noch in einem frühen Stadium befindet. Nach Einschätzung der betroffenen Länder waren die Rundtischgespräche ein effektiver Schritt zur Inangsetzung eines Dialogprozesses zwischen allen mit Integrationspolitik befassten Personen.

1998 und 1999 wurden in folgende Ländern Rundtischgespräche veranstaltet: Bulgarien, Tschechische Republik, Griechenland, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei, Finnland, Litauen, Russland, Slowenien, Ukraine und Albanien.

Vertriebsvertreter für Publikationen des Europarats

AUSTRALIEN

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Tel.: (61) 3 9417 5361
Fax: (61) 3 9419 7154
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
<http://www.hunter-pubs.com.au>

BELGIEN

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

DÄNEMARK

Munksgaard
35 Norre Sogade, PO Box 173
DK-1005 KØBENHAVN K
Tel.: (45) 7 733 3333
Fax: (45) 7 733 3377
E-mail: direkt@munksgaarddirect.dk
<http://www.munksgaarddirect.dk>

DEUTSCHLAND

UNO Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
D-53115 Bonn
Tel.: (49) 2 28 94 90 231
Fax: (49) 2 28 21 74 92
E-mail: unoverlag@aol.com
<http://www.uno-verlag.de>

FINNLAND

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

FRANKREICH

C.I.D.
131 boulevard Saint-Michel
F-75005 PARIS
Tel.: (33) 01 43 54 47 15
Fax: (33) 01 43 54 80 73
E-mail: cid@msh-paris.fr

GRIECHENLAND

Librairie Kauffmann
Mavrokordatou 9
GR-ATHINAI 106 78
Tel.: (30) 1 38 29 283
Fax: (30) 1 38 33 967

ITALIEN

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

KANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

NIEDERLANDE

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN

Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: lindeboo@worldonline.nl
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORWEGEN

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

ÖSTERREICH

Gerold und Co., Graben 31
A-1011 WIEN 1
Tel.: (43) 1 533 5014
Fax: (43) 1 533 5014 18
E-mail: buch@gerold.telecom.at
<http://www.gerold.at>

POLEN

Główna Księgarnia Naukowa
Im. B. Prusa
Krakowskie Przedmieście 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SCHWEIZ

BERSY
Route d'Uvrier 15
CH-1958 LIVRIER/SION
Tel.: (41) 27 203 73 30
Fax: (41) 27 203 73 32
E-mail: bersy@freesurf.ch

SPANIEN

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

TSCHECHISCHE REPUBLIK

USIS, Publication Service
Havelkova 22
CZ-130 00 PRAHA 3
Tel./Fax: (420) 2 2423 1114

UNGARN

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euoinfo@euoinfo.hu
<http://www.euoinfo.hu>

VEREINIGTES KÖNIGREICH

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 171 873 8372
Fax: (44) 171 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

VEREINIGTE STAATEN UND KANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road, PO Box 850
CROTON-ON-HUDSON
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

STRASSBURG

Librairie Kléber

Palais de l'Europe

F-67075 STRASBOURG Cedex

Fax: (33) 03 88 52 91 21

Veröffentlichungen des Europarats

F-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 - Fax: (33) 03 88 41 39 10

E-mail: publishing@coe.int

Web site: <http://book.coe.fr>

(Rückseite)

Aus Anlass des 50. Jahrestags seines Bestehens im Jahre 1999 bekräftigte der Europarat seine Verpflichtung, Zusammenhalt und Solidarität zu fördern und Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, politische, kulturelle und religiöse Intoleranz sowie Diskriminierung von Minderheiten zu bekämpfen. Er brachte auch seine Entschlossenheit zum Ausdruck, an der Gestaltung der Kulturgemeinschaft weiter zu wirken, die von einem durch Vielfalt bereicherten, von seiner Identität überzeugten und weltoffenen Europa geschaffen wurde.

Der vorliegende Bericht „Vielfalt und Zusammenhalt“ geht von dem Grundsatz aus, dass die Integration von Einwanderern und nationalen Minderheiten eine der Säulen des sozialen Zusammenhalts bildet.

Der Bericht zieht Bilanz über den derzeitigen Stand der Integrationspolitik in den verschiedenen Mitgliedsländern und konzentriert sich dabei vor allem auf die seit 1991 in solchen Bereichen wie Vielfalt und Zusammenhalt, Staatszugehörigkeit und Teilhabe, geregeltes Management von Migrationsbewegungen und Schutz der Minderheiten gesammelten Erfahrungen.

Mit dem ihm eigenen Blick für die Zukunft zeigt der Bericht anhand eines umfassenden Ansatzes Mittel und Wege auf, um positive Gemeinschaftsbeziehungen für die europäischen Gesellschaften des neuen Jahrtausends durch Förderung eines die Vielfalt und den sozialen Zusammenhalt begünstigenden politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und rechtlichen Umfelds auf der Grundlage der Stärkung bzw. des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten und insbesondere der sozialen Rechte herzustellen.

ISBN 92-871-4345-5

Council of Europe Publishing