

Band 4 der Publikationsreihe
des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur
zum Forschungsschwerpunkt Fremdenfeindlichkeit

Patrik Volf | Rainer Bauböck

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme:

Volf, Patrik-Paul:

Wege zur Integration: was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann / Patrik Volf/Rainer Bauböck . [Hrsg.: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Abteilung Gesellschaftswissenschaften]. - Klagenfurt : Drava-Verl., 2001

(Publikationsreihe des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur zum Forschungsschwerpunkt Fremdenfeindlichkeit ; Bd. 4)

ISBN 3-85435-363-4

////// Wege zur Integration |||||

**Was man gegen Diskriminierung
und Fremdenfeindlichkeit tun kann**

Drava Verlag, Klagenfurt/Celovec 2001
Copyright © bei den Autoren
Herausgeber: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur,
Abteilung Gesellschaftswissenschaften
Redaktion der Publikationsreihe: Elisabeth Menasse
Gesamtgestaltung und Satz: Neuwirth & Steinborn
Druck: Druckerei Drava, Klagenfurt/Celovec
ISBN 3-85435-363-4

Vorwort	7
Einleitung <i>Rainer Bauböck</i>	
Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern	11
Gegenstrategien in Politik und Gesellschaft <i>Patrik Volf</i>	
Arbeitsmarkt – Einstieg ohne Aufstieg	45
Ethnic Business – Einwanderer als Unternehmer	71
Flucht und Asyl – Eine Frage der Ehre	91
Medien – Zwischen Klischee und Mainstream	123
Öffentlicher Dienst – Service für die Gemeinschaft	147
Schule – Leben und Lernen in der Vielfalt	175
Soziale Sicherung und Gesundheit – Von Armut und Fremdheit	205
Wohnen – Mehr als ein Dach über dem Kopf	239
Anhang	
Literaturverzeichnis	271
Die Autoren	280

fang eine liebe amsel ein
nimm eine schere zart und fein
schneid ab der amsel beide bein
amsel darf immer fliegend sein
...
das müßt ein wahrer vogel sein
dem niemals fiel das landen ein
(Ernst Jandl: der wahre vogel)

Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern

Grundbegriffe

Dieses Buch bietet Informationen, Analysen, Kritiken und Handlungsvorschläge zur Lage der Immigranten in Österreich. Im Hauptteil werden die wichtigsten Gesellschaftsbereiche und Politikfelder dargestellt, in denen Diskriminierung stattfindet und Integration gefördert werden sollte. Wir wenden uns dabei an eine breite Leserschaft, vor allem aber an Personen, die in ihrem Beruf oder durch privates Engagement mit der Frage konfrontiert sind, wie die rechtliche und soziale Situation von Migranten verbessert werden könnte. Dazu gehören professionelle Politiker und Beamte in Verwaltungsstellen von Bund, Ländern und Gemeinden ebenso wie Lehrer und Sozialarbeiter, Journalisten und Anwälte, Gewerkschafter und Unternehmer.¹ Für dieses Zielpublikum geht es uns weniger darum, bereits vorhandenes Spezialwissen zu vertiefen, als vielmehr darum, einen Überblick über jene Fragen zu liefern, die nicht im Zentrum der eigenen Tätigkeit stehen, aber für ein besseres Verständnis der Probleme notwendig sind, mit denen sich Einwanderer konfrontiert sehen. Insbesondere wendet sich dieses Handbuch jedoch an die Mitarbeiter von unabhängigen Beratungseinrichtungen, sozialen und politischen Initiativen und den Vereinen der Immigranten. Integration braucht nicht nur staatliches Handeln, sondern Engagement in der Zivilgesellschaft und Selbstorganisation.

Wie schwierig es ist, in Österreich über und mit Immigranten zu reden, zeigt sich schon daran, dass Debatten öfter um die richtigen Begriffe geführt werden als um die notwendigen Veränderungen. Begriffe konstruieren Realitäten, uns aber kommt es hier darauf an, sie als Werkzeuge zu benutzen zum besseren Verständnis einer sozialen Wirklichkeit und zur Verständigung darüber, was getan werden sollte. Wir versuchen daher in dieser Einleitung zunächst, unproduktive Missverständnisse begrifflicher Art auszuräumen. Darauf aufbauend werden wir allgemeine Leitideen zur Diskussion stellen, wie sich die österreichische Gesellschaft insgesamt verändern müsste, damit nachhaltige Integration möglich wird.

Xenophobie, Assimilation, Integration

Xenophobie heißt wörtlich »Fremdenfurcht«. Viele denken dabei zunächst an das psychologische Phänomen, welches sich schon in der frühen Kindheit als »Fremdeln« äußert und in allen menschlichen Gesellschaften als Distanz oder Ablehnung gegenüber jenen sichtbar wird, die nicht zur eigenen Gruppe gehören und deren äußere Erscheinung, Lebensweise, Sprache oder kulturellen Praktiken nicht vertraut sind. Selbst wenn es eine solche allgemein menschliche Neigung zur Fremdenfurcht geben sollte, kann sie doch nicht die Ausgrenzung und Diskriminierung von Immigranten in Österreich erklären. Schließlich sind fast alle Mitglieder moderner Gesellschaften füreinander Fremde. Viele »Einheimische« sind selbst Migranten, die auf der Suche nach Ausbildung, Arbeit, Wohnung und Lebenspartnern die Orte und sozialen Milieus verlassen, in denen sie aufgewachsen sind. Kulturelle Unterschiede und Vorurteile gibt es auch zwischen Wienern und Tirolern, zwischen Katholiken und Protestanten, zwischen Arbeiterschichten und Akademikern.

Das Besondere an jener Xenophobie, von der in diesem Buch die Rede sein wird, ist, dass sie sich gegen Gruppen richtet, die von Staats wegen als Fremde gekennzeichnet sind. Sie oder ihre Eltern sind aus einem anderen Land nach Österreich gekommen, ihre Muttersprachen und Religionen haben in Österreich keine oder nur schwache historische Wurzeln, und die große Mehrheit besitzt keinen inländischen Pass. Die Bezeichnung von Nichtstaatsangehörigen als Fremden ist in Österreich auch rechtlich verankert. § 1 des Fremdenengesetzes von 1997 lautet: »Fremder ist, wer die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt.«

Der moderne Staat definiert sich durch seine territorialen Grenzen, durch seine Staatsangehörigkeit und die damit verknüpften Bürgerrechte sowie durch eine nationale Kultur des öffentlichen Lebens. Österreich ist längst zum Einwanderungsland geworden, aber die hier niedergelassenen Immigranten und ihre Nachkommen werden noch immer in all diesen Hinsichten als Staats- und Nationsfremde wahrgenommen.

Ihre Anwesenheit löst nicht nur Fremdenfurcht aus, sondern sie sind auch die Zielscheibe von Fremdenfeindlichkeit. Diese äußert sich nicht nur in verbalen Beleidigungen oder auch physischer Gewalt, sondern ebenso in rechtlicher Diskriminierung, sozialen Aufstiegsbarrieren und kulturellem Ausschluss. Solche Formen der institutionalisierten Fremdenfeindlichkeit können nicht alleine durch Aufklärung und Erziehung zur Toleranz überwunden werden. Institutionen müssen umgebaut und das nationale Selbstverständnis verändert werden, damit aus Immigranten in jeder Hinsicht gleichberechtigte Bürger werden können.

Nun bekennen sich heute in Österreich alle im Parlament vertretenen Parteien zumindest verbal zur Integration von Einwanderern. Damit wird indirekt anerkannt, dass die hier lebenden Immigranten keine »Gastarbeiter« sind, die auf befristete Zeit ins Land gelassen wurden und danach wieder in ihre Heimat zurückkehren müssen. Diese Idee einer Rotation ausländischer Arbeitskräfte je nach den Bedürfnissen des österreichischen Arbeitsmarktes stammt aus den 60er Jahren und prägte lange Zeit Politik und Gesetzgebung ebenso wie die öffentliche Meinung. Anhaltende Nachfrage der österreichischen Arbeitgeber und wachsender Familiennachzug verwandelten schon im Laufe der 70er Jahre Gastarbeiter in Immigranten.² Die »Gastarbeiter« lebten aber sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch in den einschlägigen Ausländergesetzen fort. Zwar ist Österreich kein Einwanderungsland wider Willen, weil es ja aktiv Arbeitskräfte im Ausland rekrutierte und sich während des Kalten Kriegs zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Osteuropa bereit erklärte, aber es war, bis vor kurzem jedenfalls, ein »unerklärtes Einwanderungsland«.³

Mit dem Bekenntnis zur Integration geht allerdings nicht immer ein entsprechendes neues Selbstverständnis einher. Seit den frühen 60er Jahren steht die Regierungspolitik offiziell unter dem Motto »Integration vor Neuzuzug«. Dieser Slogan lässt ganz unterschiedliche Auslegungen zu. Für einige bedeutet er, dass Österreich zwar eine große Zahl von Einwanderern aufgenommen hat, dennoch aber kein Einwanderungsland ist, weil künftiger Zuzug gestoppt werden soll, bis alle Fremden integriert sind. Integration wird dabei ausschließlich als eine Leistung der Immigranten verstanden, die sich an die österreichischen Verhältnisse anzupassen haben. Gleichzeitig soll aber auch die gelungene Anpassung noch keinen Anspruch auf Zugehörigkeit begründen. Das zeigt sich etwa darin, dass die Verleihung der Staatsbürgerschaft auch nach zehnjähriger Wartezeit und Prüfung der Deutschkenntnisse weiterhin im Ermessen der Behörden liegt. Da auch wir in diesem Buch »Integration« als positives Ziel begreifen, ist es wichtig, diesen Begriff möglichst genau zu definieren.

Integration hat zwei Grundbedeutungen, die miteinander verknüpft werden müssen: Aufnahme und Zusammenhalt. Wenn von der Integration der Einwanderer die Rede ist, so meinen wir damit all jene

Umstände, die dazu beitragen, dass diese zu anerkannten Mitgliedern der aufnehmenden Gesellschaft werden. Dazu gehören sowohl Kenntnisse der Sprache, der sozialen Regeln und Gesetze des Einwanderungslandes als auch Toleranz und Anerkennung seitens der Mehrheit für kulturelle Differenzen, die aus der Immigration entstehen. Integration bedeutet nicht nur die subjektive Entscheidung, sich in Österreich auf lange Sicht niederzulassen, sondern erfordert auch die Beseitigung institutioneller Hürden für den sozialen Aufstieg. Integration ist also ein Prozess der wechselseitigen Anpassung und Veränderung zwischen einer aufnehmenden und einer aufzunehmenden Gruppe.

Das bedeutet nicht, dass sich beide sozusagen auf halbem Weg treffen. Die Integration von Immigranten ist zwangsläufig asymmetrisch. So wird zum Beispiel von ihnen erwartet, dass sie genügend Deutsch lernen, um sich in Österreich verständigen zu können, nicht aber umgekehrt von Österreichern, dass sie serbische oder türkische Sprachkurse belegen. Während die Einwanderer also die größere individuelle Anpassungsleistung erbringen, steht die österreichische Gesellschaft insgesamt vor der ebenso großen Herausforderung, ihre politischen, rechtlichen und kulturellen Institutionen so umzugestalten, dass aus Fremden gleichberechtigte Bürger werden.⁴

Im Gegensatz dazu bedeutet Assimilation eine einseitige Form der Angleichung, bei der Menschen sozusagen in die Haut der anderen schlüpfen müssen, um diesen ähnlich zu werden. Assimilation ist eine Einbahnstraße; die zu erfüllenden Standards werden ausschließlich von der dominanten aufnehmenden Gruppe vorgegeben. Es liegt daher auch in deren Ermessen, diese Kriterien hinaufzuschrauben, um die Grenze zu den unerwünschten Fremden aufrecht zu erhalten. Dann genügt es eben nicht, wenn sich Immigranten in der Sprache des Aufnahmelandes verständigen können, sie müssen auch noch ihren Akzent ablegen, dürfen ihr religiöses Bekenntnis nicht zur Schau stellen oder sollen sich generell an die »österreichische Lebensweise« anpassen. In der extremsten Variante schlägt die Forderung nach Assimilation in Rassismus um, wenn von einer Gruppe verlangt wird, dass sie sich völlig angleicht, zugleich aber behauptet wird, dass sie von Natur aus dazu gar nicht in der Lage sei. Die Forderung nach Assimilation als Voraussetzung für Integration beabsichtigt oft gerade das Gegenteil, nämlich die Aufrechterhaltung von Segregation. Was Assimilation und Segregation gemeinsam haben, ist die Entlastung der dominanten Gruppe von der Zumutung, sich selbst zu verändern.

Es wäre jedoch verfehlt, den Begriff der Assimilation einfach aus dem Vokabular zu streichen oder zu leugnen, dass die Integration von Immigranten in der Regel auch zu kultureller Anpassung an die Aufnahmegesellschaft führt. Assimilation sollte aber nicht als Bedingung für Integration verstanden werden, sondern einerseits als individuelle Option und andererseits als ungesteuerter sozialer Prozess, der über

mehrere Generationen verläuft und sich erst auf der Basis eines Integrationsangebotes in angemessener Weise entfalten kann. So vollzieht sich etwa im Laufe von drei Generationen bei fast allen Minderheiten, die aus Migration hervorgegangen sind, ein Wechsel der dominanten Sprache. Ausnahmen sind lediglich jene Gruppen, die sich selbst (etwa aus religiösen Gründen) von der Gesellschaft abschotten oder von ihr als Fremde dauerhaft ausgegrenzt werden. Nicht nur die Verweigerung der Assimilation zum Schutz vor »Überfremdung« ist daher abzulehnen, sondern auch ihre freundlichere Kehrseite: die Verurteilung von Assimilation im Namen von Multikulturalität und Minderheitenschutz.

Die zweite Grundbedeutung von Integration als Zusammenhalt liefert den Schlüssel für ein adäquates Verständnis. In jeder demokratisch verfassten Gesellschaft stellt sich die Frage, wie die tiefen Gegensätze der materiellen Interessen, der Lebensweise, der ideologischen und religiösen Überzeugungen miteinander soweit versöhnt werden können, dass alle Bewohner eines Landes einander als gleiche Bürger respektieren. In Einwanderungsgesellschaften wird dieser ohnehin schon vorhandene Pluralismus durch den Zustrom neuer Gruppen von außen verstärkt und dynamisiert. Wenn die Frage nach dem Zusammenhalt jedoch so beantwortet wird, dass Einwanderer als Fremde nicht dazugehören, dann führt das zwangsläufig zur Desintegration der Gesellschaft insgesamt: Soziale Integration wird durch die Festschreibung ungleicher Chancen untergraben, kulturelle Integration durch die Abschottung gegenüber Minderheiten, rechtliche und politische Integration durch die Zementierung des Ausländerstatus. Integration erfordert also nicht nur Zugang der Einwanderer zu den vorhandenen gesellschaftlichen Einrichtungen und Positionen (Jobs, Wohnungen, Sozialleistungen, Medien, Bürgerrechten), sondern auch eine Veränderung des Selbstbildes der österreichischen Gesellschaft: Sie muss erst einmal lernen, sich als Einwanderungsland zu begreifen.

Österreich hat ja eine lange Immigrationsgeschichte, die nicht erst mit den »Ziegelböhmern« der Wiener Gründerzeit beginnt.⁵ Manchmal wird der Einwanderer erhoben, dass es sich bei diesen Wanderungen, im Gegensatz zu jenen von heute, um Binnenmigration innerhalb der damaligen Grenzen des Habsburger Reichs handelte. Dabei wird allerdings übersehen, dass das damals geltende »Heimatrecht« die aus anderen Teilen der Monarchie Zugewanderten in ähnlicher Weise benachteiligte und zu Fremden machte, wie es die Ausländergesetze heute tun. Wer in der Wohnsitzgemeinde nicht heimatberechtigt war und der Armenfürsorge zu Last zu fallen drohte, konnte abgeschoben werden.⁶ Andererseits übersieht der gut gemeinte Verweis auf die vielen slawischen Familiennamen im Wiener Telefonbuch, wie sehr die Erinnerung an diese Einwanderungsgeschichte gerade in Österreich durch die Katastrophen des 20. Jahrhunderts verschüttet worden ist. Die offiziell auf den Namen Deutsch-Österreich getaufte Erste Republik

betrieb die Emigration ihrer zugewanderten ethnischen Minderheiten in die anderen Nachfolgestaaten der Donaumonarchie. Dass sich für die Minderheiten der Juden, der Sinti und Roma kein Staat zuständig erklärte, bereitete den Boden für den nationalsozialistischen Genozid. Heute wollen die vierten und fünften Generationen der Nachkommen der großen Immigration vor dem Ersten Weltkrieg ebenso wenig an ihre Herkunft erinnert werden wie die anfangs in Österreich keineswegs willkommenen »volksdeutschen« Vertriebenen nach 1945.⁷ Für die »alten« Immigranten war der Preis für erfolgreiche Integration in Österreich nicht nur Assimilation im Sinne der Anpassung an eine dominante Kultur, sondern auch Dissimilation, d. h. die Verleugnung und Verdrängung ihrer Herkunft. Mit den neuen Einwanderern in einen Topf geworfen zu werden, würde den Erfolg der eigenen Integration in Frage stellen. Auf diesem Boden wächst gerade im traditionellen Einwanderungsland Österreich Fremdenfeindlichkeit.

Indikator für ein Selbstverständnis als Einwanderungsland wäre dagegen die Akzeptanz von gemischten Identitäten. Das Österreich der Zweiten Republik hat sich zwar vom Deutschnationalismus klar distanziert. Aber dass es so schwer ist, sich Bindestrichidentitäten wie Serbo- oder Turko-Österreicher vorzustellen, ist ein Hinweis darauf, in welchem Maß nationale Identität noch immer mit ethnischer Reinheit assoziiert wird. Dieses Misstrauen gegen ambivalente oder mehrfache Zugehörigkeiten manifestiert sich in Österreich sogar im Staatsbürgerschaftsgesetz, welches von jenen, die sich einbürgern lassen wollen, kategorisch verlangt, ihre alte Staatsbürgerschaft aufzugeben.⁸

Ausländer, Einwanderer, Minderheiten

Jene Gruppen, von deren Integration in diesem Buch die Rede ist, werden mit unterschiedlichen Begriffen beschrieben. Einerseits lehnen wir natürlich Bezeichnungen ab, die sachlich falsch sind (wie »Gastarbeiter«) oder die in der Regel negative oder ausgrenzende Bewertungen ausdrücken (wie »Fremde«). Selbst diese Begriffe machen aber Sinn, wenn sie auf einen Zusammenhang verweisen, in dem Menschen tatsächlich als Fremde oder Gastarbeiter behandelt werden. Ausländer, Einwanderer, Migranten, ethnische Minderheiten sind im Gegensatz dazu Ausdrücke, die unterschiedliche Aspekte desselben Phänomens bezeichnen. Wir verwenden alle diese Wörter. Den Versuch, einen einzigen »politisch korrekten« Begriff zu finden, halten wir für grundsätzlich verfehlt, da er die so Bezeichneten festnagelt und die Vielfalt von Situationen und Identitäten ignoriert. Um Missverständnisse zu vermeiden, wollen wir daher kurz die unterschiedlichen Bedeutungen umreißen.

Der Begriff »Ausländer« wird gerade in Österreich alltagssprachlich als Synonym für »Fremder« verwendet. In diesem Sinne gibt es auch »Ausländer« mit österreichischem Pass. Dagegen wird völlig zu Recht

eingewendet, dass wir vielmehr umgekehrt jene, die im rechtlichen Sinn Ausländer sind, als »Inländer ohne österreichischen Pass« bezeichnen sollten, weil es ja um Menschen geht, die hier ihren Wohnsitz und meist auch den Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen haben. Das bloße Auswechseln der Begriffe hilft jedoch nicht, jene österreichische Realität zu beschreiben und zu verstehen, in der ausgerechnet das juristische Merkmal »Ausländer« zu einem Identitätskennzeichen verallgemeinert wird. Es ist kein Zufall, dass sich in Österreich gerade dieser Begriff, und nicht wie in anderen Staaten der Begriff »Immigrant«, durchgesetzt hat. Das hat eben auch mit einer Rechtsordnung und einem begleitenden politischen Diskurs zu tun, in dem die Differenz der Staatsangehörigkeit als primäre Rechtfertigung für Ungleichbehandlung dient. Wenn wir in diesem Text von »Ausländern« sprechen, so wollen wir natürlich nicht einer Rhetorik Vorschub leisten, die alle Einwanderer als Nichtzugehörige bezeichnen will, sondern wir beziehen uns dabei stets auf Situationen, in denen das Fehlen der österreichischen Staatsangehörigkeit konkrete Folgen für Rechtsansprüche oder soziale Chancen der Betroffenen hat.

Eine etwas subtilere Unterscheidung ist jene zwischen Migranten und Immigranten (Einwanderern). Manche lehnen die letztere Bezeichnung ab, weil sie ihrer Meinung nach eine Vereinnahmung suggeriert. Migration sollte in dieser Auffassung nicht nur aus der Perspektive der Aufnahmeländer verstanden werden. Migranten sind Menschen, die sich ihre eigenen Identitäten schaffen. Ihre stärksten Bindungen entwickeln sie oft weder zur Herkunftsgesellschaft noch zum Aufnahmeland, sondern innerhalb von »Diaspora-Gemeinschaften« oder »transnationalen Netzwerken«. Der Begriff »Migranten« signalisiert auch, dass es heute – im Gegensatz zur großen transatlantischen Wanderung von Europäern nach Übersee – viel leichter ist, zwischen Staaten zu pendeln und sich nirgendwo auf Dauer niederzulassen.

Dennoch meinen wir, dass es falsch wäre, deshalb nicht mehr von Einwanderung und Immigranten zu sprechen. Gerade für Forderungen nach Gleichberechtigung und Chancengleichheit innerhalb der Aufnahmegesellschaft ist es wesentlich, die Zugehörigkeit von Menschen zu betonen, die sich alleine schon aus längerem Aufenthalt ergibt. Einwanderer ist – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – jeder, der im Ausland geboren wurde und im Inland einen dauerhaften Wohnsitz begründet. Jemand, der jeden Sommer seine Familie im Herkunftsland besucht und vielleicht beabsichtigt, in der Pension dorthin zurückzukehren, ist deshalb nicht weniger Einwanderer – so wie eine Österreicherin, die jeden Urlaub nach Mallorca fährt und plant, in ihrer Pension dort zu leben, dadurch noch nicht zur Emigrantin wird. Immigranten sind also all jene, die eingewandert sind und sich hier auf längere Sicht niederlassen, egal aus welchem Motiv und egal ob sie für immer bleiben. Auch aus Flüchtlingen werden nach und nach Immigranten. Es gab

in den frühen 60er Jahren einige Fälle, in denen Flüchtlingen aus der CSSR oder Ungarn, die es verabsäumt hatten, rechtzeitig um die österreichische Staatsangehörigkeit anzusuchen, wegen der Demokratisierung ihrer Herkunftsstaaten die Flüchtlingseigenschaft aberkannt wurde – mit der Konsequenz, dass sie ihr Aufenthaltsrecht in Österreich verloren.

Aufenthaltssicherheit ist die Voraussetzung fast aller Rechte von Migrant*innen, und daher ist es wichtig, sie auch als Einwanderer*innen anzuerkennen. In der österreichischen Debatte wird stattdessen häufig der Ausdruck »Zuwanderer*in« verwendet. Dieser bezeichnete ursprünglich eher Personen, die aus ländlichen Regionen in die großen Städte zogen. Im politischen Diskurs gilt »Zuwanderer*in« heute vielfach als neutraler Begriff, mit dem weder die Nichtzugehörigkeit von »Migrant*innen« signalisiert wird noch die besonderen Ansprüche von »Immigrant*innen« anerkannt werden.

Ebenso wie beim »Ausländer*in« ist es wichtig, auch den Begriff »Einwanderer*in« nicht auf Personen anzuwenden, auf die er nicht zutrifft. Wer im Inland geboren wurde und hier aufgewachsen ist, ist kein Immigrant*in. Es gibt aufgrund des Abstammungsprinzips bei der Feststellung der Staatsbürgerschaft zahlreiche Ausländer*innen, die in Österreich geboren wurden, aber diese sind nicht eingewandert. Wir verwenden in unserem Buch die Begriffe »zweite und dritte Generation«. Diese sind in der Literatur gebräuchlich und meinen Personen, bei denen mindestens ein Elternteil bzw. mindestens ein Großelternanteil aus dem Ausland zugewandert ist. Die zweite Generation stammt von Einwanderer*innen ab, ist aber selber keine Generation von Einwanderer*innen. Das zu betonen ist deshalb wichtig, weil der Ort der Geburt und frühen Kindheit in allen sesshaften Kulturen »Heimat« bedeutet. Daraus leiten sich auch besondere Ansprüche ab, die über jene von Immigrant*innen hinausgehen. So anerkennen alle traditionellen Einwanderungsländer in Übersee, aber auch viele westeuropäische Staaten, dass die Geburt im Inland einen automatischen Anspruch auf Staatsangehörigkeit begründet, während Immigrant*innen der »ersten Generation« einen Einbürgerungsantrag stellen und eine Reihe besonderer Bedingungen erfüllen müssen. Die Zugehörigkeit zur zweiten Generation sollte auch ein unbedingtes Aufenthaltsrecht begründen. In Bayern machte der Fall des jugendlichen Mullahs Ari, der Mehmet genannt wird, Schlagzeilen. Mehmet wurde nach einer Serie von Straftaten am 14. November 1998 in die Türkei abgeschoben, obwohl er dort nie gelebt, keine engeren Familienangehörigen hatte und kein Türkisch sprach.⁹

In einer besonders schwierigen Lage befinden sich jene, die als Minderjährige meist im Familiennachzug eingewandert sind. Weil sie zwischen die Kategorien der ersten und zweiten Generation fallen, werden sie in der Literatur manchmal als Generation 1,5 bezeichnet. Im Schulsystem gelten sie als »Seiteneinsteiger*in«, wenn sie bei der Einreise

älter als sechs Jahre waren. Dieser Zwischengeneration kann keine Verantwortung für die Einwanderungsentscheidung zugemessen werden, und sie verliert auch viel rascher als die Elterngeneration die Rückkehrperspektive und Bindung an das Herkunftsland. Aus diesen Gründen sollte sie mit der zweiten Generation rechtlich gleichgestellt werden, selbst wenn es in soziologischer Sicht oft wichtig ist, sie von den bereits im Inland Geborenen zu unterscheiden. Wo nicht ausdrücklich anders erwähnt, verstehen wir diese Gruppe daher als Teil der zweiten Generation.

Zuletzt gilt es noch, Ausdrücke wie ethnische *community* oder Einwanderungsminderheit zu klären, die besonders häufig Anlass für Missverständnisse oder Kritik bieten. Diese werden einerseits als Überbegriffe verwendet, welche erste, zweite und dritte Generation umfassen. Was hierbei als Gemeinsamkeit unterstellt wird, ist, dass die eigene Migration oder die Abstammung von Migrant*innen in dieser Gesellschaft ein »zugeschriebenes Merkmal« bildet und Folgen für den sozialen Status, die Selbstwahrnehmung und die Fremdwahrnehmung in der Gesellschaft hat. Das bedeutet keineswegs, dass dieser Umstand für die Identität der Personen, auf die das zutrifft, wichtiger ist als andere Merkmale wie Geschlecht, Alter, soziale Schicht oder selbstgewählter Lebensstil. Es heißt auch nicht, dass alle, deren Großeltern in Österreich eingewandert sind, zu einer Minderheit zählen. Die Bezeichnung von Minderheiten als ethnische verweist darauf, dass es nur ganz bestimmte Herkünfte sind, an die auch noch Mitglieder der dritten Generation erinnert werden. Es sind Merkmale wie Hautfarbe, religiöses Bekenntnis und Muttersprache, aufgrund derer Personen nicht als »Einheimische*in« gelten. Wenn von *communities* oder »Gemeinschaften« die Rede ist, so signalisiert dies, dass es dabei nicht nur um Diskriminierung und Ausgrenzung geht. Viele Angehörige von Minderheiten sind stolz auf ihre Herkunft, Religion oder Sprache, sind in Vereinen organisiert oder finden in ethnischen Netzwerken jene Unterstützung, die es ihnen ermöglicht, in Österreich Fuß zu fassen und sozial aufzusteigen. In einer pluralistischen Gesellschaft ist es auch nicht zwangsläufig so, dass über zwei oder drei Generationen alle kulturellen Herkunftsmerkmale durch Assimilation in eine nationale Mehrheitskultur verschwinden. Dass Muslime nicht zum Christentum konvertieren müssen, gilt heute als selbstverständlich. Anders verhält es sich bei den Muttersprachen der Zuwanderer*innen, die in der Regel in der dritten Generation nicht mehr als Primärsprache verwendet werden. Durch Neuzuwanderung können sich jedoch auch Minderheitensprachen von Immigrant*innen auf lange Sicht behaupten. Multikulturalismus ist daher in einem demokratischen Einwanderungsland kein bloß vorübergehendes Phänomen.

Hautfarbe kann allerdings auch durch Assimilation nicht geändert werden. Manche meinen, dass die Diskriminierung von Immi-

granten in westlichen Gesellschaften grundsätzlich rassistischer Natur sei. In dieser Interpretation dienen auch Merkmale wie Religion und Sprache und letztlich sogar die durch Abstammung erworbene Staatsangehörigkeit dazu, Menschen aufgrund ihrer Herkunft als Andere zu kennzeichnen und ihnen zugleich in der sozialen Hierarchie einen minderen Status zuzuweisen. Für die These eines »kulturalistischen Rassismus« gibt es manche Anhaltspunkte. Wir vermeiden es in diesem Buch jedoch, jede Art von Benachteiligung von Immigranten als rassistisch zu charakterisieren. Einerseits ist es wichtig, auf Rassismus gegründete Gesellschaftssysteme von rassistischen Einstellungen oder Verhaltensweisen zu unterscheiden. Ausländerdiskriminierung sollte nicht leichtfertig mit dem Kolonialismus des 19. Jahrhunderts, der Unterdrückung der Nachkommen afrikanischer Sklaven in den USA, der antisemitischen Vernichtungspolitik des Nationalsozialismus oder dem Apartheidregime in Südafrika verglichen werden. Andererseits gibt es in Österreich ohne Zweifel alltäglichen Rassismus. Die Berichte afrikanischer Migranten über Anpöbelungen in öffentlichen Verkehrsmitteln, Diskriminierung bei der Wohnungssuche und Polizeiwillkür zeigen deutlich genug, wie sehr Rassismus nicht nur in den Köpfen verankert ist, sondern auch ausgelebt wird – mit konkreten Folgen für die Opfer. Rechtsextreme Gewalt ist dabei nur eine unter vielen Manifestationen. Diskriminierung kann aber auch indirekte Formen annehmen, die als institutioneller Rassismus bezeichnet werden. Wenn etwa bei Passkontrollen in Flughäfen oder an der Landesgrenze Personen mit dunkler Hautfarbe wesentlich häufiger befragt und durchsucht werden als andere, so ist das darauf zurückzuführen, dass aus den meisten Staaten der »Dritten Welt« eine legale Einreise nur mit gültigem Visum möglich ist. Den Beamten kann also nicht unterstellt werden, dass sie rassistisch motiviert sind, dennoch ist eine solche selektive Kontrolle offensichtlich eine Form rassistischer Diskriminierung.

Die Frage, ob Ausländergesetze per se ein rassistisches System darstellen, sollte vorsichtiger beantwortet werden. Unabhängig davon, an welchen Identitätsmerkmalen er ansetzt, macht Rassismus Unterschiede zwischen Menschen zu unveränderbaren, natürlichen Grenzen. Er leugnet die Möglichkeit der Assimilation und verurteilt jede Vermischung. Trotz Betonung des Abstammungsprinzips und Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften kann die österreichische Ausländerpolitik nicht auf diesen Nenner gebracht werden. Wie in anderen westlichen Staaten gibt es auch bei uns ein Prinzip der Aufenthaltsverfestigung, die Anerkennung von Grundrechten und die Möglichkeit der Einbürgerung. In rechtlicher Hinsicht existieren daher Stufen für die schrittweise Verwandlung von »Fremden« in »Einheimische«. Manche dieser Stufen sind viel zu hoch, aber sie sind nicht – wie in einem rassistischen System – unüberwindbar.

Leitideen

Damit aus Zuwanderern »Landsleute« werden, muss das Land selbst verändert werden. Es soll hier nicht bestritten werden, dass Integration auch den Immigranten Leistungen abverlangt. Einwanderern bleibt meist gar nichts anderes übrig, als sich täglich und auf vielfältige Weise anzupassen, um in dieser Gesellschaft akzeptiert zu werden. Schlechte Deutschkenntnisse sind dabei sicherlich ein Integrationshindernis, aber kein Indikator für mangelnde Integrationsbereitschaft. Wer als unqualifizierte Arbeitskraft Geld für die Familie in Österreich und im Herkunftsland verdienen muss, hat weder Zeit noch Möglichkeiten, die Sprache des Aufnahmelandes zu lernen. Die wichtigsten Integrationshindernisse liegen nicht bei den Migranten, sondern in jenen Rahmenbedingungen, die sie in Österreich vorfinden.

Wie die Bedingungen für Integration verändert und verbessert werden könnten, das soll im Folgenden unter sechs Stichworten zusammengefasst werden.

Mitgliedschaft

Alle Staaten sind doppelt begrenzt: durch ihr Territorium und durch ihre Staatsangehörigkeit. In Demokratien gibt es unterschiedliche Auffassungen, wer zur politischen Gemeinschaft gehört, und Kriterien, nach denen die Mitgliedschaft zuerkannt wird. Sind einmal allgemeine Bürgerrechte ohne Ansehen von Geschlecht, Klasse oder Religion durchgesetzt, so stellt sich diese Frage vor allem für Migranten. In einer Gesellschaft, in der es weder Einwanderung noch Auswanderung gibt, macht es keinen Unterschied, ob die Staatsbürgerschaft aufgrund des Geburtsorts oder der Abstammung festgestellt wird. Für Immigrations- und Emigrationsländer bedeuten diese Regeln jedoch den automatischen Einschluss oder Ausschluss einer großen Gruppe von Menschen. Österreich ist in seiner Nachkriegsgeschichte sowohl Ein- als auch Auswanderungsland. Welche Regeln für die Mitgliedschaft sind in dieser Situation angemessen?

Für manche sind Demokratien wie Klubs, deren Mitglieder selbst frei darüber entscheiden können, wer neu aufgenommen wird.¹⁰ Ein Extrembeispiel für diese Auffassung liefern einige Schweizer Gemeinden, in denen in Bürgerversammlungen über die Naturalisierungsanträge von Ausländern abgestimmt wird. Aber das Klubprinzip erfordert nicht unbedingt direkt ein demokratisches Verfahren. Über die Aufnahme können ja auch die Klubvorstände entscheiden. Das ist zum Beispiel in Dänemark der Fall, wo dem Parlament einmal im Jahr eine Namensliste aller Einbürgerungskandidaten vorgelegt wird, die dann als Gesetz verabschiedet wird. In einem dritten und viel weiter verbreiteten Modell beschließen die Volksvertreter nur das Aufnahmeverfahren und überlassen die Entscheidung im Einzelfall den »Vereinsfunktionären«, d. h.

Beamten. Diese in Österreich praktizierte Version verringert die staatliche Willkür bei der Aufnahme neuer Mitglieder. Grundidee bleibt jedoch, dass die gewählten Vertreter des »Klubs Österreich« völlig frei sind, die Bedingungen selbst festzulegen, und dass die Antragsteller auch dann kein subjektives Recht auf Aufnahme haben, wenn sie alle Kriterien erfüllen. Im österreichischen Recht zeigt sich dieser Gedanke in den Ermessenseinbürgerungen, bei denen auch nach zehn Jahren Aufenthalt noch kein Anspruch auf die Verleihung der Staatsangehörigkeit entsteht.¹¹

Eine zweites Modell sieht das Staatsvolk als Großfamilie, in die man nur durch Geburt oder Heirat aufgenommen wird. Im österreichischen Recht hat, wie bereits erwähnt, das »ius sanguinis« (Abstammungsprinzip) eine herausragende Stellung. Es führt nicht nur dazu, dass Geburt im Inland keinen Anspruch auf Einbürgerung erzeugt,¹² sondern sorgt auch dafür, dass die österreichische Staatsangehörigkeit im Ausland über Generationen hinweg unbegrenzt weitervererbt werden kann. Nun wäre es falsch, das ius sanguinis als rassistisches »Blutsrecht« zu verurteilen. Alle demokratischen Staaten verwenden diese Regel für die Kinder ihrer emigrierten Bürger. Allerdings verlangen einige, dass diese bis zur Volljährigkeit auch einen Wohnsitz im Inland begründen müssen, wenn sie die Staatsbürgerschaft behalten wollen. Spätestens in der dritten Generation kann nicht mehr angenommen werden, dass die Herkunft der Großeltern auch eine starke Bindung an deren Heimatland bedeutet. Ein Familienmodell der Mitgliedschaft zeigt sich auch in den Bestimmungen über die erleichterte Einbürgerung von ausländischen Ehegatten inländischer Staatsbürger und zur Erstreckung der Einbürgerung auf die nächsten Familienangehörigen.

Ein drittes Modell der Zugehörigkeit ist jenes der Kirche. Was ihre Mitglieder verbindet, ist ein gemeinsames Glaubensbekenntnis, und wer aufgenommen werden will, muss sich zuvor bekehren. Ein solches Bekenntnisprinzip zeigt sich vor allem in den feierlichen Zeremonien und Loyalitätserklärungen bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft sowie in der Pflicht, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Im Gegensatz etwa zu den USA, in denen Einwanderer in einem bombastischen Eid allen fremden Fürsten und Potentaten abschwören,¹³ lautet die österreichische Formel schlicht: »Ich gelobe, dass ich der Republik Österreich als getreuer Staatsbürger angehören, ihre Gesetze stets gewissenhaft beachten und alles unterlassen werde, was den Interessen und dem Ansehen der Republik abträglich sein könnte.« Andererseits tolerieren die USA, so wie inzwischen die meisten demokratischen Einwanderungsländer, die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit, während Österreich die Rücklegung zur strikten Auflage macht. Die Vorstellung, dass Mitgliedschaft erst durch ein Bekenntnis erworben wird, zeigt sich auch in der Debatte um die »christlich-abendländischen Werte« oder die »Leitkultur in Deutschland«. Die Verpflich-

tung von Immigranten, rechtsstaatliche Normen zu respektieren, ist ohnehin selbstverständlich und gilt nicht nur für jene, die sich einbürgern lassen. Die Verknüpfung angeblich universeller Werte mit einer bestimmten Kulturgemeinschaft unterstellt aber, dass Immigranten erst durch kulturelle Assimilation zu deren Werten bekehrt werden müssen.

Für mobile Gesellschaften scheint ein viertes Modell der Mitgliedschaft angemessener: jenes der Gemeinde. Gemeindebürger ist, wer in der Gemeinde geboren wird oder dort wohnt. Dem entspricht im Staatsbürgerschaftsrecht das »ius soli« (Erwerb durch Geburt im Inland) und das »ius domicili« (Erwerb aufgrund des Wohnsitzes). Die Idee der »Wohnbürgerschaft« geht noch weiter, indem sie den Anspruch auf gleiche Rechte überhaupt auf Aufenthalt, Wohnsitz oder Beschäftigung gründet und vom Erfordernis der Staatsangehörigkeit abkoppelt. In Österreich sind alle drei Regeln vergleichsweise schwach entwickelt, was ein deutlicher Indikator dafür ist, dass die heimische Rechtsordnung der historischen Entwicklung vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland mit großem Abstand nachhinkt. Auch das Modell der Gemeindebürgerschaft hat jedoch seine Kehrseite: Nach seiner Logik verliert man durch Migration auch den Anspruch auf Zugehörigkeit zum bisherigen Wohnort. Das gilt z. B. für das lokale und regionale Wahlrecht innerhalb von Staaten. Selbst wer mehrere Wohnsitze hat, darf nur in einer Gemeinde politisch mitbestimmen. In seiner letzten Konsequenz würde das Gemeindemodell für Einwanderer bedeuten, dass ihnen die österreichische Staatsbürgerschaft automatisch zuerkannt wird, die bisherige aber ebenso automatisch verloren geht.

Staatsbürgerschaft als Shareholder-Value ist das fünfte Modell. In dieser Sicht sollte eine demokratische Gesellschaft wie eine Aktiengesellschaft funktionieren, in die man sich mit individuellen Beiträgen erst einkaufen muss. Auch dieser Zugang findet sich in Aspekten des Staatsangehörigkeitsrechts, wie etwa in den gerade in Österreich abschreckend hohen Gebühren, zu denen in vielen Fällen noch höhere Beiträge für die Ausbürgerung in den Herkunftsstaaten kommen. Es existieren auch radikalere Varianten dieses Modells. Manche Staaten verkaufen ihre Staatsangehörigkeit regelrecht. Heute gibt es Agenturen, die im Internet Zweitpässe für Steuerflüchtige anbieten. Der Karibikstaat Dominica ist z. B. bereit, Personen ohne jede Verbindung zum Land für US \$ 50.000,- Direktzahlung an die Regierung einzubürgern.

Als Alternative zu den bisher diskutierten Mitgliedschaftsideen schlagen wir ein kombiniertes Modell vor, das man – im Gegensatz zum Shareholder-Value – am besten als Stakeholder-Prinzip bezeichnen kann. Darunter verstehen wir, dass ein Anspruch auf Mitgliedschaft entsteht, wenn aufgrund persönlicher Lebensumstände eigene Interessen mit den kollektiven des Gemeinwohls verknüpft sind. Dieses Prinzip spricht für die Kombination von ius soli für die Kinder von Immigranten und ius sanguinis für jene von Emigranten, für die Berücksichtigung

familiärer Beziehungen und für die Tolerierung von Doppelstaatsbürgerschaft bei Migranten, die Bindungen sowohl zur Herkunftsgesellschaft als auch zum Einwanderungsland haben. Für die Aufnahmegeellschaft signalisiert das Stakeholder-Prinzip, dass Einbürgerung nicht ein Gnadentat ist, sondern im öffentlichen Interesse liegt und daher erleichtert und gefördert werden sollte. Für die Migranten bedeutet es andererseits, dass ihnen Wahlmöglichkeiten offen stehen und eine Entscheidung abverlangt wird. Sie können nicht automatisch und gegen ihre Absicht ein- oder ausgebürgert werden. Der Rechtsanspruch auf Einbürgerung kann nur durch einen Willensakt der Betroffenen eingelöst werden. Es liegt bei ihnen, ob sie ihr Schicksal auf Dauer mit dem des Gemeinwesens verknüpfen, in dem sie sich niederlassen. Diese Selbstverpflichtung kann auch in angemessener Weise durch eine Loyalitätserklärung zum Ausdruck gebracht werden. Spätestens für die dritte Generation wird eine solche Entscheidung jedoch zur puren Fiktion. Sie sind Einheimische per Geburt, unabhängig davon, ob sie noch eine zweite Staatsbürgerschaft von ihren Großeltern erben.

Gleichberechtigung

Österreich hat im europäischen Vergleich außerordentlich viele Gesetze, die Ausländer diskriminieren, indem sie diese von Rechten oder staatlichen Leistungen ausschließen, die inländischen Staatsangehörigen vorbehalten bleiben.¹⁴ Selbst der Gleichheitsgrundsatz der Verfassung, der im Staatsgrundgesetz von 1867 verankert ist, gilt explizit nur für österreichische Staatsbürger. Natürlich sind Ausländer nicht rechtlos und vogelfrei. Das verhindern nicht nur rechtsstaatliche Prinzipien, sondern auch die von Österreich unterzeichneten internationalen und europäischen Menschenrechtskonventionen. Aber viele gerade für Immigranten wesentliche Lebensinteressen wie der Zugang zum Arbeitsmarkt oder die Familienzusammenführung werden von jenen Grundrechten, die unabhängig von der Staatsbürgerschaft gelten, nicht abgedeckt.

Seit dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum und schließlich zur Europäischen Union sind, wie es George Orwell in seiner »Farm der Tiere« beschrieb, jedoch auch unter den Nicht-Österreichern manche gleicher als andere. Im Unterschied zu den meisten anderen Einwanderungsländern in Europa stammt in Österreich allerdings nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Immigranten aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Insofern hat der Beitritt die Rechtsstellung der Einwanderer in Österreich kaum verbessert, sondern die vorhandene Diskriminierung zunächst lediglich offensichtlicher gemacht als zuvor. Für türkische Staatsangehörigkeit in unselbstständiger Beschäftigung brachte allerdings das Assoziationsabkommen mit der EU eine Verkürzung der Fristen für Freizügigkeit am Arbeitsmarkt.¹⁵ Seit der Vertrag von Amsterdam Einwanderungspolitik von der intergouvernementalen Dritten Säule in die Erste Säule der Gemeinschaftsaufgaben verlagert hat,

gibt es auch eine Reihe von Initiativen des Rats und der Kommission zur Harmonisierung der Richtlinien für den Familiennachzug, der Rechtsstellung niedergelassener Drittlandsausländer und des allgemeinen Diskriminierungsschutzes. Es ist also zu erwarten, dass einige überfällige Reformen, die aus innenpolitischen Gründen lange blockiert wurden, durch europäische Anstöße in Gang gesetzt werden.

Allerdings gibt es einige entscheidende Fragen, bei denen sich auch in der Europäischen Union kein Wille zu integrationspolitischen Mindeststandards abzeichnet. Dazu gehört etwa eine Harmonisierung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft oder die Ausweitung des kommunalen Wahlrechts auf Drittstaatsangehörige. Der Politikverzicht der europäischen Institutionen auf diesen Gebieten ist in gewisser Weise paradox. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedslandes bedeutet ja zugleich den Erwerb der Unionsbürgerschaft. Damit einher geht die Freizügigkeit am grenzübergreifenden europäischen Arbeitsmarkt und das Recht, in der Kommunalpolitik mitzubestimmen. Wenn eine türkische Staatsangehörige etwa in Belgien nach drei Jahren eingebürgert wird, kann sie sich bei Verwandten in Österreich niederlassen und an Gemeinderatswahlen teilnehmen, während ihre Familienmitglieder, die vielleicht schon neun Jahre in derselben Stadt leben, vom Wahlrecht ausgeschlossen bleiben.

Trotz solcher Ungereimtheiten in der Konstruktion der europäischen Bürgerschaft können deren Rechte in Österreich in vielen Bereichen als Maßstab für eine angemessene Gleichberechtigung aller Migranten dienen. Dies gilt vor allem beim Aufenthaltsrecht, Familiennachzug, Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Beschäftigung und Sozialleistungen. Wir stellen also immer wieder die Frage, ob die besondern Privilegien von EU-Bürgern gegenüber niedergelassenen Drittstaatsangehörigen sachlich gerechtfertigt sind.

Ein erstes Argument für solche Unterschiede lautet, dass die Gleichstellung soziale Standards gefährden könnte, weil Nicht-EU-Migranten überwiegend aus Staaten mit niedrigeren Lohnniveaus und Sozialleistungen kommen. Dieser Einwand kann höchstens für das Recht auf ungehinderte Einreise und freien Zugang zum Arbeitsmarkt gelten. Er trifft aber nicht für jene Immigranten zu, die sich bereits rechtmäßig in Österreich aufhalten, deren rechtliche Benachteiligung bei Beschäftigung und Sozialleistungen verstärkt nur die Segmentierung des Arbeitsmarktes in geschützte und relativ ungeschützte Bereiche. Beschäftigungsbewilligungen für Drittlandsausländer verstärken die Abhängigkeit von einem bestimmten Arbeitgeber; verkürzte oder fehlende Ansprüche auf Notstandshilfe oder Sozialhilfe erhöhen den Zwang, unzumutbare Arbeiten anzunehmen; der Ausschluss von Kommunalwohnungen oder Mietbeihilfen schützt keine österreichischen Mieter, sondern stärkt die Nachfrage nach desolaten und überbewerteten Substandardwohnungen.

Ein zweites Argument für besondere Vorrechte von EU-Bürgern beruft sich auf Reziprozität. Österreicher genießen in den anderen EU-Staaten dieselben Rechte wie EU-Bürger in Österreich. Serben oder Türken hätten demnach weniger Rechte, weil ihre Herkunftsländer als Demokratien und Sozialstaaten weniger entwickelt sind und weil österreichische Auswanderer dort auch nicht bevorzugt behandelt werden. Diese häufig vorgetragene Begründung verkennt jedoch das Problem. Reziprozität ist ein sinnvolles Prinzip der wechselseitigen Einräumung von Rechten zwischen Staaten (etwa beim Abbau von Zollschranken). Hier geht es jedoch nicht um zwischenstaatliche Rechte, sondern um jene, die der österreichische Staat einem Teil seiner eigenen Wohnbevölkerung gewährt oder vorenthält. Der Umstand, dass andere Staaten in dieser Hinsicht weniger Ressourcen haben oder weniger demokratisch sind, ist kein Argument dafür, dass Österreich sich ebenso verhalten sollte. Dazu kommt, dass Reziprozität eine elementare Symmetrie der Interessen voraussetzt. Migration ist aber fast immer ein asymmetrischer Prozess. Belgrad und Ankara haben niemals österreichische Gastarbeiter rekrutiert. Die Rechte der wenigen Österreicher, die in diesen Staaten leben, können nicht gegen jene der Immigranten in Österreich aufgerechnet werden.

Ein ernsthafterer dritter Einwand betont, dass die Europäische Union nicht nur ein gemeinsamer Markt ist, sondern auch eine supranationale Rechtsgemeinschaft, die sich zur politischen Union entwickelt. So wie die Länder eines Bundesstaates den Bürgern aus anderen Provinzen Freizügigkeit und gleiche Rechte als Landesbürger einräumen, so sei eben auch die EU bemüht und berechtigt, die Integration der Union zu fördern, indem ihre Bürger in allen Mitgliedsstaaten mit deren Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt werden. Drittlandsausländer haben keinen Anspruch auf diese Rechte, weil und solange ihre Herkunftsstaaten nicht an diesem Projekt der politischen Union teilnehmen. Dieses Argument ist für die Wahlberechtigung zum Europaparlament schwer zu entkräften. Kommunalverwaltungen sind jedoch keine Institutionen der EU. Es ist zumindest inkonsistent, wenn EU-Bürger zwar bei nationalen Parlamentswahlen nicht mitstimmen dürfen, aber bei Gemeinderatswahlen gegenüber Drittlandsausländern privilegiert werden.¹⁶ Wenn auch noch bei Sozialleistungen und Rechten von Arbeitnehmern eine solche Unterscheidung gemacht wird, so lässt sich dies durchaus als europäischer Wohlfahrtschauvinismus bezeichnen.

Wir schlagen daher ein Prinzip der »Wohnbürgerschaft« als angemessenes Kriterium für Gleichberechtigung vor. Der Ausdruck signalisiert, dass einige wesentliche Bürgerrechte sich nicht auf die formale Staatsangehörigkeit stützen sollten, sondern aus Aufenthalt oder Beschäftigung abgeleitet werden. Wohnbürgerschaft ergänzt die allgemeinen Menschenrechte der Einwanderer mit spezifischen Ansprüchen

auf Gleichstellung bei allen sozialen Rechten und politischer Beteiligung zumindest auf kommunaler Ebene, mit einem Recht auf Familiennachzug und Rückkehr nach einem längeren Auslandsaufenthalt und – wie in Punkt (1) ausgeführt – mit dem Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft.

Chancengleichheit

Gleiche Rechte bedeuten noch lange nicht gleiche Chancen. Auch in jenen Staaten, in denen Immigranten rasch eingebürgert werden oder als Ausländer Inländern rechtlich weitgehend gleichgestellt sind, rangieren manche Einwanderergruppen am untersten Ende der Lohnskala, an der Spitze der Arbeitslosenstatistik oder wohnen in den miesesten Slums. Dieses Phänomen hat zwei Ursachen: einerseits Marktmechanismen, welche allgemein soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft erzeugen, andererseits der Umstand, dass gerade wachsende Ungleichheit durch das »Ausfransen« von Arbeits- und Wohnungsmärkten Migration anzieht und Migranten Einstiegsjobs und -quartiere verschafft, die von Einheimischen kaum nachgefragt werden.

Vielen Beobachtern erscheint die Lage der Migranten in Österreich sogar besser als anderswo, weil die Sozialstaatsentwicklung der Nachkriegszeit bis heute ein relativ hohes Beschäftigungsniveau gesichert hat und die Segregation in den heimischen Städten weniger ausgeprägt ist als in vielen Metropolen westlicher Staaten. Andererseits belegen Studien jedoch, dass die soziale Mobilität der zugewanderten Gruppen erschreckend niedrig ist. Das spezifisch österreichische Problem sind nicht die schlechten Lebensbedingungen der Einwanderer, sondern der blockierte Aufstieg. Das gilt nicht nur für die tatsächlichen Einwanderer, sondern auch im Übergang zur zweiten Generation. Fassmann, Münz und Seifert belegen diesen Befund im Vergleich zwischen Deutschland und Österreich. Sie nennen mehrere Gründe: Die erste Welle von etwas besser ausgebildeten »Gastarbeitern« ging auch wegen der höheren Löhne nach Deutschland. Die österreichischen Immigranten hatten daher aufgrund durchschnittlich schlechterer Bildung und Berufsqualifikation auch schlechtere Startbedingungen. In Österreich gibt es weniger Großbetriebe, in denen betriebsinterner Aufstieg möglich ist. Verstaatlichte Industrie, öffentliche Verwaltung und von Banken abhängige Großbetriebe rekrutierten auch unter dem Einfluss von Parteien und Gewerkschaften kaum Immigranten.¹⁷

Blockierter Aufstieg ist eine fatale Diagnose, denn für die meisten Migranten ist es gerade der Wunsch, dass es die Kinder einmal besser haben sollen, der sie nicht nur aus der Heimat wegtreibt, sondern auch motiviert, unzumutbare Arbeits- und Wohnbedingungen in Kauf zu nehmen. Auch aus der Sicht des Aufnahmelandes ist das dauerhafte Festschreiben sozialer Ungleichheit nach Kriterien der ethnischen Herkunft

ein größeres Integrationsproblem als der Abstand zwischen den oberen und unteren Rängen. Armut macht fremd, und wenn die Armut »ethnisch« ist, so verstärkt das wiederum die Fremdheit der Immigranten. Die Angst der »Einheimischen« vor dem eigenen sozialen Abstieg nährt die Ablehnung jener, die »ganz unten« sind. Werden dagegen Immigranten als Aufsteiger wahrgenommen, so weckt das zwar manchmal Neidgefühle und nährt Verschwörungstheorien über ethnische Lobbys und Netzwerke, die Durchmischung der sozialen Ränge, Wohngebiete und Familien, aber entzieht solcher Stigmatisierung auf Dauer den Boden.

Chancengleichheit heißt gleiche Startpositionen und nicht gleiche Ergebnisse. Integration bedeutet daher nicht Gleichverteilung über Berufsgruppen oder Wohnviertel, sodass der Anteil der Einwanderer jeweils ihrem Prozentsatz in der österreichischen Bevölkerung entspricht. Um sozial aufsteigen zu können, schaffen sich Immigranten eigene Nischen oder nützen jene, die von Einheimischen aufgegeben wurden (etwa in der Lebensmittelnaheversorgung).¹⁸ Bei der Wahl der Wohnsitzes suchen sie oft die Nähe von Landsleuten. Eine Politik der möglichst breiten beruflichen und geographischen Streuung zerstört jene sozialen Netze, welche Immigranten benötigen, um sich zu integrieren.¹⁹ Auf den ersten Blick ist es daher nicht immer einfach festzustellen, ob die Konzentration von Migranten in bestimmten Sektoren der Wirtschaft oder Stadtgebieten eine Folge von Diskriminierung oder eigener Präferenzen ist. Diese beiden Erklärungen schließen einander jedoch nicht aus. In aller Regel sind die Ursachen der ungleichen Verteilung zunächst einmal Zugangsbarrieren zu Berufen und Wohngebieten mit höherem sozialen Prestige. Wo andere Aufstiegskanäle verstopft sind, können aber auch die verbleibenden Möglichkeiten kreativ genutzt werden. Ethnische Muster am Arbeits- und Wohnungsmarkt gehören mit zur Vielfalt einer Einwanderungsgesellschaft und können auch durch eine Politik der Integration nicht mehr beseitigt werden. Krasse soziale Ungleichheit hat jedoch nichts mit kultureller Vielfalt zu tun. Niedriglöhne, hohe Arbeitslosigkeit, Substandardwohnungen oder fehlende Bildungsabschlüsse unter Immigranten und vor allem deren Nachkommen sind Anzeichen für eine Verfestigung ungleicher Chancen. Integrationspolitik sollte sich darauf konzentrieren, vertikale Mobilität zu fördern und Ungleichheit zu reduzieren, und nicht versuchen, die Bildung ethnischer Nischen und *communities* zu verhindern.

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung sind die Möglichkeiten des Staates, gruppenspezifische Nachteile am Arbeits- oder Wohnungsmarkt zu bekämpfen, begrenzt. Dennoch hat sich, ausgehend von den USA, in den meisten westlichen Staaten seit den 60er Jahren ein breites rechtliches Instrumentarium entwickelt, mit dem Diskriminierung aufgrund von Merkmalen wie Geschlecht, »Rasse«, ethni-

scher oder nationaler Herkunft, Religion, Behinderung, sexueller Orientierung oder Alter eingedämmt werden soll. In Amsterdam wurde 1997 erstmals ein allgemeiner Antidiskriminierungsparagraph in die Europäischen Verträge aufgenommen.²⁰ Österreich hat auch die UN-Konvention zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung unterzeichnet. Dennoch gibt es hierzulande nach Meinung vieler Experten den Bedarf nach einem umfassenden Antidiskriminierungsgesetz.²¹ Dieses sollte sich auch auf Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit beziehen. In Österreich findet man bei Stellenangeboten und Wohnungsvergaben noch immer den Hinweis: keine Ausländer. Große Taxiunternehmen bieten Autos mit garantiert inländischem Fahrer an und berufen sich dabei auf Kundenwünsche. Solche Beispiele sind nur die Spitze des Eisbergs. Diskriminierung kann auch auf subtilere Weise praktiziert werden. Bei Bewerbungsgesprächen um Jobs oder Mietwohnungen genügt oft schon eine dunklere Hautfarbe, ein »ausländischer« Familienname oder Akzent für die freundliche Auskunft, dass die nachgefragte Stelle oder Wohnung leider schon vergeben sei. Um solche Praktiken zu bekämpfen, muss die rechtliche Beweislast bei Vorliegen entsprechender Indizien umgekehrt werden: Der Arbeitgeber oder Vermieter muss in diesem Fall nachweisen können, dass er nicht diskriminiert hat. Das alleine hilft jedoch den isolierten Opfern noch wenig. Es bedarf unabhängiger Einrichtungen, die einerseits durch »Marktbeobachtung« institutionelle und informelle Muster der Diskriminierung bestimmter Gruppen dokumentieren und andererseits in Einzelfällen selbst recherchieren (z. B. durch fingierte Bewerbungen) sowie allenfalls Gerichtsverfahren anstrengen können.²²

Ethnic monitoring ist ein umstrittenes, aber unverzichtbares Element in einem solchen Antidiskriminierungspaket.²³ Darunter versteht man die statistische Erfassung von ethnischen Identitätsmerkmalen in Volkszählungen und Mikrozensen sowie bei Einstellungen, Beförderungen, Wohnungsvergaben, Aufnahmetests in höhere Bildungseinrichtungen etc. In vielen Kapiteln dieses Buches empfehlen wir, die Sammlung einschlägiger Daten auszuweiten. Dagegen wird eingewendet, dass ein demokratischer Staat im Hinblick auf ethnische oder religiöse Identität grundsätzlich »farbenblind« sein muss. Manche befürchten, dass entsprechende personenbezogene Daten auch gegen die Betroffenen verwendet werden können. In Frankreich, wo die Erhebung von Herkunftsangaben verpönt ist, wirkt noch die traumatische Erfahrung, dass unter dem Vichy-Regime französischen Juden die Staatsbürgerschaft aberkannt wurde, damit sie an die Nazis ausgeliefert werden konnten. Auch wenn Ähnliches heute nicht droht, so ist es sicher wichtig, die Möglichkeit des Missbrauchs von herkunftsbezogenen Daten durch Anonymisierung möglichst gering zu halten. Andererseits darf Antidiskriminierungspolitik nicht blind sein, wenn Diskriminierung fak-

tisch an solchen Personenmerkmalen anknüpft. Tabuisierung löst das Problem nicht, sondern macht es nur unsichtbar. Damit wird der Behauptung Vorschub geleistet, dass es gar keine Diskriminierung gäbe. Man muss sich nur einmal vorstellen, wie die Benachteiligung von Frauen dokumentiert werden könnte, wenn Personaldaten nicht die Kategorie Geschlecht enthielten. In Österreich gibt es relativ umfangreiche offizielle Statistiken über ausländische Staatsbürger, weil diese Unterscheidung ja in so vieler Hinsicht rechtlich relevant ist. Dagegen ist es sehr schwer festzustellen, ob Immigranten mit österreichischem Pass weiterhin von Diskriminierung betroffen sind. Es wäre daher wichtig, zusätzlich zur Staatsangehörigkeit auch den Geburtsort, das Einwanderungsjahr und die Herkunft der Eltern zu erheben. Angaben zu Muttersprachen oder ethnischen Zugehörigkeiten sollten in der Regel nur freiwillig erfolgen, wobei Kombinationsmöglichkeiten ausreichend zu berücksichtigen wären.

Das vorrangige Problem in Österreich ist jedoch, wie man staatlichen Schutz vor Diskriminierung sicherstellen soll, wenn der Schützer selbst diskriminiert. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz schreibt ja den Inländervorrang am Arbeitsmarkt fest; Wiener Gemeindewohnungen bleiben für Menschen mit dem falschen Pass verschlossen; wer bedürftig ist und Sozialhilfe benötigt, braucht auch die richtige Staatsbürgerschaft; die öffentliche Verwaltung stellt kaum Immigranten ein. Antidiskriminierungspolitik heißt zunächst einmal Gleichberechtigung und ein aktives Engagement von Behörden für Chancengleichheit im eigenen Haus.²⁴

Selbst gute Gesetze, mächtige »Wachhund«-Behörden und engagierte Kommunalverwaltungen reichen oft nicht aus, um festgefahrene Muster der »ethnischen Unterschichtung« von Arbeits- und Wohnungsmärkten aufzubrechen. Sie können aber immerhin ein stärkeres gesellschaftliches Bewusstsein für dieses Problem schaffen und die Organisationskultur privater Betriebe beeinflussen. So gehört es heute in den USA und in Großbritannien zum *corporate image* der meisten großen Unternehmen, dass sie *equal opportunity employers* sind. Das wird nicht nur bei Stellenangeboten inseriert, sondern schlägt sich auch in der internen Personalpolitik nieder. Mit rechtlichen Mitteln lässt sich soziale Benachteiligung kaum direkt beseitigen. Aber die Drohung mit relativ harten straf- und zivilrechtlichen Sanktionen im Falle nachweisbarer Diskriminierung veranlasst Betriebe und Dienstleistungsunternehmen, von sich aus darauf zu achten, dass sie nicht in den Verdacht geraten, Minderheiten zu benachteiligen. In der Sprache der Soziologen setzt der Staat damit Anreize für die Selbstregulierung privater Akteure. Und dies nicht zu deren Schaden: Ein multikulturelles Image in der Öffentlichkeit und eine Belegschaft, deren Zusammensetzung jener der lokalen Bevölkerung entspricht, erweisen sich vielfach als Wettbewerbsvorteil.

Anerkennung

Multikulturalismus ist ein nicht mehr besonders attraktiver Begriff. Das Recht auf kulturelle Differenz wird heute auch von Ideologen der extremen Rechten reklamiert, um die »bodenständigen« Kulturen vor der globalen Amerikanisierung oder der Vermischung mit den Immigranten zu schützen. Auf Seiten der republikanischen Linken und egalitären Liberalen macht sich Skepsis breit, ob der Schutz der Minderheitenkulturen nicht zu Lasten individueller Freiheiten (vor allem von Frauen) geht und von sozialer Ungleichheit ablenkt. Die Idee der multikulturellen Gesellschaft, wie sie seit den 80er Jahren in Europa aufgefasst wurde, hat tatsächlich einige gravierende Schönheitsfehler.

Erstens stellt sie die Gesellschaft als Mosaik dar, d. h. als buntes Bild, das aus einfarbigen Steinen zusammengesetzt ist. Die Steinchen sind klar voneinander abgegrenzte Kulturen und ihre Farbe wird durch Sprache, Religion oder Herkunft bestimmt. Zeitgenössische Einwanderungsgesellschaften sehen jedoch in kultureller Hinsicht eher wie ein Gemälde von Monet aus als ein römisches Mosaik. Es gibt nur wenige deutlich markierte Flächen und viele farbliche Schattierungen, Überlappungen und Übergänge. Unter dem Titel »Multikulturalismus« stellte man sich kulturelle Identität allzu oft als Wesensmerkmal von Individuen vor und nicht als eines unter vielen Attributen, als eine zweite Natur und nicht als eine Option, die auch gewählt oder strategisch eingesetzt werden kann.

Zweitens überwog in der öffentlichen Diskussion lange Zeit eine ästhetische und eine pädagogische Auffassung des Multikulturalismus. Beide konzentrierten sich darauf, Einstellungen in der Mehrheitsbevölkerung zu verändern: der ästhetische Multikulturalismus, indem er das Genießen der fremden Kulturen, vor allem ihrer Musik und Speisen propagierte, der pädagogische, indem er auf interkulturelle Verständigung durch Lernen über die fremden Kulturen setzte. Was dabei zu wenig beachtet wurde, waren Interessen- und Identitätskonflikte, die sich entlang kultureller Grenzen entwickeln. Die multikulturelle Gesellschaft benötigt vor allem rechtliche und politische Spielregeln, um diese unvermeidlichen Konflikte zu bearbeiten.

Drittens ignoriert die gängige Auffassung des Multikulturalismus auch die reale und ungebrochene Dominanz nationaler Kulturen. Das Mosaik hat sozusagen bestenfalls einen bunten Rand. Und die meisten Konflikte ergeben sich aus der Schwierigkeit, diesen Rand in das Bild zu integrieren. In Deutschland und Österreich verleitete die multikulturelle Euphorie manchmal auch zur Instrumentalisierung der Immigranten für einen politischen Zweck: die Einwanderer mit ihren fremden Kulturen sollten den Einheimischen helfen, ihre ambivalenten nationalen Identitäten loszuwerden. Das ist aber letzten Endes nur eine hilflose Umkehrung der nationalistischen Perspektive.

Die berechtigte Kritik am Multikulturalismus mündet oft in einem Bekenntnis zum neutralen Staat, der es den Individuen überlässt, ihre

Religion oder Sprache zu pflegen und sich zu diesem Zweck in Vereinen zusammenzuschließen, Radiostationen und Zeitungen zu finanzieren oder Privatschulen zu gründen. Manche anerkennen vielleicht noch, dass ein solcher Staat Minderheiten gegen Diskriminierung schützen muss, bestreiten aber deren Anspruch auf positive Unterstützung zur Bewahrung ihrer Kultur. Minderheitenschutz als Bestandsgarantie für traditionelle Kulturen und kollektive Identitäten ist tatsächlich schwer vertretbar. Damit beschneidet man die individuelle Selbstbestimmung der Angehörigen der Minderheit, ihre dreifache Freiheit, die darin besteht, überlieferte Kulturmuster neu zu interpretieren, innerhalb ihrer Herkunftsgruppe gegen die dominante Interpretation zu opponieren oder die Gruppe zu verlassen und sich zu assimilieren. Minderheitenschutz dieser Art unterstützt nur selbst ernannte Repräsentanten der Minorität oder dient der Vermarktung von Folklore.

Dennoch übersieht diese Kritik, dass kein Staat der Welt tatsächlich kulturell neutral ist. Alle haben eine oder mehrere offizielle Sprachen für den Amtsgebrauch und den Unterricht in Schulen; überall sind Feiertage, Staatssymbole und Lehrpläne mit der besonderen Geschichte des Landes verknüpft; der wöchentliche Ruhetag und einige öffentliche Feiertage werden durch den religiösen Kalender bestimmt; in einer großen Zahl westeuropäischer Länder gibt es nach wie vor Staatskirchen. Staaten subventionieren also Mehrheitskultur. Das ist in mancher Hinsicht auch notwendig. Ohne eine staatlich vermittelte Erziehung in einer oder einigen wenigen Schriftsprachen gäbe es weder soziale Mobilität am Arbeitsmarkt noch demokratische Beteiligung auf nationaler Ebene. Die Frage ist nicht so sehr, was man tun kann, um den Staat kulturell zu neutralisieren, sondern welche konkreten Nachteile für Minderheiten aus der Dominanz von Mehrheitskultur entstehen.

Weil es sowohl im öffentlichen Interesse als auch im besten Interesse der Einwanderer selbst liegt, die Sprache des Aufnahmelandes zu beherrschen, geht es nicht darum, ihre Herkunftssprachen der deutschen gleichzustellen. Da es aber schwierig und zeitaufwendig ist, im Erwachsenenalter eine neue Sprache zu lernen, gibt es eine doppelte Aufgabe für die Sprachpolitik eines Einwanderungslandes: Erstens diesen Spracherwerb nicht alleine den Immigranten aufzubürden, sondern dafür zu sorgen, dass Sprachkurse kostenfrei am Arbeitsplatz und in der Nachbarschaft angeboten werden, und zweitens Kommunikationsbarrieren für Immigranten durch Übersetzungs- und Dolmetschdienste abzubauen. Seiteneinsteiger in der Schule brauchen zweisprachige Begleitlehrer; in Spitälern, vor Gericht und Polizei, bei Behörden aller Art gibt es keine Alternative zum Aufbau mehrsprachiger Dienstleistungen.

Die zweite Generation hat weniger Verständigungsprobleme, aber für sie besitzt die im Elternhaus verwendete Muttersprache eine besondere emotionale und kognitive Bedeutung. Ihre Verwendung im Schulunterricht stärkt das Selbstvertrauen der Kinder und hilft auch beim

Erlernen der Sprache des Aufnahmelandes. Darüber hinaus hat die Herkunftssprache für Immigranten und ihre Nachkommen auch symbolischen Wert. Öffentliche Formen der Anerkennung wie mehrsprachige Politikerreden, Wahlinformationen oder Stimmzettel halten einerseits niemand davon ab, Deutsch zu lernen, und signalisieren andererseits Integrationsbereitschaft seitens des Staates und seiner Repräsentanten. Dazu kommt als weiteres Argument, dass Mehrsprachigkeit nicht nur für die Immigranten selbst eine wichtige Ressource ist, sondern auch für das aufnehmende Land und seine Volkswirtschaft. Gerade in Österreich sollte angesichts der bevorstehenden Ost- und Süderweiterung der Europäischen Union dieses Humankapital nicht durch eine aggressive Assimilationspolitik verschleudert werden.

Im Gegensatz zum Monopol der Staatssprache Deutsch gibt es in Österreich eine rechtliche Anerkennung und formale Gleichstellung für zwölf Religionsgemeinschaften, darunter auch den Islam und christlich-orthodoxe Kirchen, denen die größten Einwanderergruppen angehören. Dennoch erfordert die Möglichkeit zur freien Religionsausübung, dass auch scheinbar neutrale Regeln daraufhin überprüft werden, ob sie nicht Minoritäten in der Ausübung ihrer religiösen Pflichten benachteiligen. So etwa, wenn Betriebe islamischen Mitarbeitern keine Gelegenheit zum Freitagsgebet geben, wenn Werkskantinen religiöse Diätvorschriften nicht berücksichtigen, wenn Uniformen oder Kleidungsvorschriften für bestimmte Berufe nicht zulassen, dass männliche Sikhs einen Turban oder islamische Frauen ein Kopftuch tragen, wenn der Gebetsruf des Muezzins am Freitag (im Unterschied zum Glockenläuten am Sonntag) als Ruhestörung beanstandet wird. Die elementaren Gebote der praktischen Toleranz genügen jedoch nicht. Österreich ist eine hochgradig säkularisierte Gesellschaft mit starker katholischer Tradition. Antiislamische Vorurteile fallen hier auf besonders fruchtbaren Boden. Die Angehörigen aller Religionsgemeinschaften sind natürlich verpflichtet, sich an die Gesetze zu halten, und religiöse Motive sind keine Rechtfertigung für Praktiken, die Menschenrechte verletzen. Es gibt aber auch eine öffentliche Aufklärungspflicht gegen die Stigmatisierung einer ganzen Bevölkerungsgruppe als Fundamentalisten.

Jenseits von naivem Multikulturalismus und Zwang zur Assimilation geht es also um Regeln für das Zusammenleben in einer Einwanderungsgesellschaft. Dazu gehört nicht nur die gemeinsame Sprache, sondern auch die Berücksichtigung besonderer kultureller Bedürfnisse von Immigranten und ethnischen Minderheiten durch praktische Maßnahmen und symbolische Anerkennung.

Neuzuwanderung

Forderungen nach Gleichberechtigung, Chancengleichheit und Anerkennung stützen sich auf ein erweitertes Verständnis demokratischer Mitgliedschaft. Innerhalb eines politischen Gemeinwesens darf nie-

mand aufgrund seiner geographischen Herkunft, kulturellen Bindungen oder Staatsangehörigkeit auf Dauer benachteiligt oder von Grundrechten ausgeschlossen werden. Dieses Prinzip demokratischer Staatsbürgerschaft treibt die Integration in Einwanderungsgesellschaften voran. Jeder Integrationsprozess hat aber auch eine Grenze, an der er in Ausschluss umschlägt.

Die Kehrseite inklusiver Bürgerschaft heißt Kontrolle der Neuzuwanderung. Freie Auswanderung ist ein Menschenrecht, ungehinderte Einwanderung dagegen ein exklusives Recht der Staatsangehörigen des jeweiligen Landes. Für die Mitglieder im Klub der wohlhabenden und demokratischen Einwanderungsländer ist es jedoch viel leichter, Zutritt zu anderen Staaten zu erhalten, als für jene, die alleine aufgrund der Umstände ihrer Geburt als Angehörige armer Länder oder Untertanen autoritärer Regime aufwachsen. Innerhalb der Europäischen Union wurde die ursprünglich vereinbarte Freizügigkeit für Arbeitnehmer schrittweise in Richtung eines allgemeinen Niederlassungsrechts in anderen Mitgliedsstaaten erweitert. Gleichzeitig sorgt die Harmonisierung der Grenzkontrollen und eine gemeinsame Liste von Herkunftsländern, deren Angehörige nur mit Visum in einen EU-Staat einreisen dürfen, für die rigorose Kontrolle der Zuwanderung aus Krisenzonen.

Das Prinzip der gleichen Menschenwürde wird so durch demokratische Staatsbürgerschaft zwar intern bekräftigt, zugleich aber nach außen hin begrenzt. Seit der Französischen Revolution gelten Vorrechte der Geburt als illegitim. Die Koppelung von Staatsbürgerschaft und Einwanderungsrechten schreibt jedoch gerade ein solches Geburtsrecht fest. Sie zementiert das weltweite Wohlstandsgefälle zwischen den Staaten durch Barrieren für die Migration.

Andererseits ist nicht ohne weiteres anzunehmen, dass offene Grenzen unter dem Vorzeichen der Globalisierung von Märkten die Situation der weltweit am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen verbessern würden. Diesen fehlen die notwendigen materiellen Mittel für die Auswanderung; sie können sich nicht auf soziale Netzwerke stützen, die ihnen in den Zielländern Zugang zu Arbeit und Wohnung ermöglichen; und sie werden kaum als Arbeitskräfte nachgefragt. Offene Grenzen sind daher kein Ersatz für andere Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung und demokratischen Stabilisierung der Auswanderungsstaaten.

In den Einwanderungsländern wiederum ist das Argument schwer zu entkräften, dass soziale Bürgerrechte und Mindeststandards bei Löhnen, Arbeits- und Wohnbedingungen, Gesundheitsversorgung und Schulbildung durch völlig unregelte Zuwanderung beeinträchtigt werden können. Die Bedingungen, unter denen Demokratie und Sozialstaat mit offenen Grenzen vereinbar sind, müssen erst schrittweise hergestellt werden. Dabei geht es nicht so sehr um den Ausgleich des Lohn- und Wohlstandsgefälles als um ökonomische und demokratische Stabilität in den

beteiligten Staaten bzw. supranationale Integration zwischen ihnen. Innerhalb der Europäischen Union sind diese Bedingungen trotz der nach wie vor erheblichen Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern erfüllt. Die ohnehin schwachen internen Migrationsströme erfordern eine gewisse Harmonisierung sozialer Standards, aber sie haben in keinem Fall zum befürchteten »Sozialdumping« geführt. Das ist auch nicht für die nächsten Etappen der Erweiterung der Union zu erwarten. Unkontrollierte Einwanderung aus anderen Staaten bleibt auf absehbare Zeit eine Utopie. Das ist jedoch keineswegs eine Rechtfertigung für völlige Abschottung oder staatliche Willkür bei der Zulassung von Immigranten aus Drittstaaten. Jenseits von offenen Grenzen und Nullzuwanderung geht es um vernünftige Verkehrsregeln für die Immigration nach Österreich.

Unser Buch handelt nicht von Einwanderungspolitik, sondern von der Integration der bereits Zugewanderten. Daher gehen wir auf viele aktuelle Fragen, wie etwa den Zusammenhang zwischen Einwanderungsquoten, Geburtendefizit und Überalterung oder die Anwerbung von Schlüsselkräften für Hochtechnologiebranchen nicht ein. Andererseits lassen sich Immigration und Integration nicht immer klar voneinander trennen. Integrationspolitik ist nicht möglich ohne bestimmte Vorgaben für die Einwanderungskontrolle, die an dieser Stelle kurz skizziert werden sollen.

Die erste und wichtigste Verkehrsregel ist der Vorrang für Flüchtlinge und Familiennachzug. Die Aufnahme von Flüchtlingen ist ein humanitäres und demokratisches Gebot. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Asylpolitik aller europäischen Staaten deutlich restriktiver geworden, auch wenn »wohlbegründete Furcht vor Verfolgung«, wie sie in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 definiert wird, weltweit kaum abgenommen hat. Visapflicht, Listen sicherer Herkunftsstaaten, deren Angehörige von der Asylgewährung ausgeschlossen werden, und Listen sicherer Drittstaaten, in denen Erstasylanträge zu stellen sind, machen eine legale Einreise für Asylsuchende in Österreich derzeit nahezu unmöglich. In den Krisen, die den Zerfall Jugoslawiens begleiteten, wurden alternative Instrumente des temporären Schutzes für Kriegsflüchtlinge geschaffen. Auf diese Fragen sowie die Probleme bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und anfänglichen Versorgung der Asylwerber gehen wir ausführlich in einem eigenen Kapitel dieses Buches ein.

Der Vorrang für Schutzsuchende ist immerhin auch gesetzlich insofern festgehalten, als Asylwerber und anerkannte Flüchtlinge nicht in die jährlichen Niederlassungsquoten des österreichischen Einwanderungsverfahrens eingerechnet werden. Anders beim Familiennachzug, der in der jeweiligen Quote Platz finden muss, auch wenn (unter der Auflage ausreichender Einkommens- und Wohnverhältnisse) ein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf die Einwanderung von Ehegatten und minderjährigen Kindern besteht. Eine Behinderung oder langjähri-

ge Verzögerung der Zusammenführung von Familien hat jedoch ganz unmittelbar negative Folgen für die Integration der bereits hier lebenden und legal zugelassenen Einwanderer. Die Lösung für dieses Problem wäre die vielfach geforderte Ausnahme des Familiennachzugs aus der Quotenpflicht. Falls sich dafür keine politische Bereitschaft findet, sollte es zumindest zu einer deutlichen Erhöhung der jährlichen Kontingente kommen, um den Rückstau abzubauen.

Für jene, die keine Rechtsansprüche auf Zulassung haben, muss es ein faires Einwanderungsverfahren geben, wobei die Kriterien und Zahlen für diese Gruppe auch helfen sollten, den Anreiz für illegale Migration zu verringern. Letztere ist sicherlich gerade unter dem Gesichtspunkt der Integration unerwünscht. Ausländer in irregulärem Status sind in besonderer Weise abhängig und ausbeutbar. Irreguläre Migration hat jedoch viele Gesichter.²⁵ Dazu gehören nicht nur der unbefugte Grenzübertritt, sondern auch der Aufenthalt nach Ablauf eines Visums oder die unerlaubte Aufnahme einer Beschäftigung.

Die erste Pflicht des Gesetzgebers wäre es, dafür zu sorgen, dass nicht durch unzumutbare Auflagen und Fristen aus den bereits legal zugelassenen Immigranten »Illegale« werden. Wenn sich einmal eine große Zahl von »Papierlosen« lange Zeit im Land aufhält, dann sind die Möglichkeiten eines demokratischen Rechtsstaates begrenzt. Massenausweisungen sind menschenrechtlich bedenklich und praktisch undurchführbar. In vielen europäischen Staaten ebenso wie in den USA wurde zu einem bestimmten Stichtag eine kollektive Regularisierung für eine große Zahl von Immigranten ermöglicht. Solche »Amnestien« sind bei einem entsprechenden Umfang des Problems unvermeidlich, die Erwartung dieser Maßnahme bietet jedoch für Immigranten ebenso wie für »Schwarzarbeitgeber« zusätzliche Anreize für irreguläre Zuwanderung und Beschäftigung. In einigen europäischen Staaten gibt es unabhängig davon die Möglichkeit der individuellen Regularisierung bei Nachweis einer langjährigen Aufenthaltsdauer oder Beschäftigung. Eine solche Regelung hilft den Problemstau zu reduzieren und eröffnet den bereits sozial integrierten Einwanderern den Weg zur rechtlichen Integration.

Bei der notwendigen Bekämpfung des Neuzuzugs abseits der gesetzlich vorgesehenen Kanäle ist schließlich zu bedenken, dass es rechtliche, politische und moralische Schranken für die Abschreckung, Abweisung und Abschiebung nicht zugelassener Migranten gibt. Die technologische und militärische Hochrüstung der Außengrenzen der Europäischen Union fordert einen steigenden Blutzoll. Berichte über ertrunkene und erstickte Migranten, die vor den spanischen und italienischen Küsten aus dem Wasser gefischt oder an den Grenzübergängen in präparierten LKWs gefunden werden, gehören im neuen Europa schon längst zur Tagesordnung. Die Verschärfung der Grenzkontrollen hat bisher wenig zur Reduzierung des Problems beigetragen, jedoch einen neuen Markt für organisierte Kriminalität geschaffen.

Um Einwanderung in reguläre Bahnen zu lenken, kommt es vor allem darauf an, die Nachfrage nach illegalen Arbeitskräften in der inländischen Schattenwirtschaft zu bekämpfen und den Auswanderungsdruck in den wichtigsten Herkunftsländern zu reduzieren. Das sind schwierige und komplexe Aufgaben. Die Verringerung der legalen Einwanderung zu fordern und gleichzeitig Grenzkontrollen und Abschiebungen zu verschärfen mag politisch opportun sein, hilft aber kaum bei der Suche nach Lösungen.

Selbstbeschreibung

Alle Leitideen für eine Reform der Einwanderungs- und Integrationspolitik, die wir bisher skizziert haben, stoßen auf einen gravierenden Einwand: Sie haben wenig Aussicht auf Verwirklichung, weil und solange Immigranten in Österreich keine starke politische Lobby haben.

Rechte für Minderheiten sind in demokratischen Systemen immer in Gefahr, von der »Tyrannei der Mehrheit« in Frage gestellt zu werden. In liberalen und rechtsstaatlichen Demokratien binden Mehrheiten sozusagen ihre eigenen Hände, um individuelle Freiheiten und Minderheitenrechte zu garantieren, z. B. indem sie solche Rechte in einer Verfassung verankern, die nur mit Zweidrittelmehrheit geändert werden kann. Eine solche Selbstbeschränkung liegt letztlich auch im Eigeninteresse all jener Gruppen, aus denen sich eine Mehrheit in einer bestimmten Frage zusammensetzt. Denn demokratische Mehrheiten sind nicht stabil, sie können von einer Wahl zur nächsten wechseln und zerfallen selbst in viele Minderheiten, deren Interessen und Meinungen in anderen Fragen auseinander gehen. Wer heute Teil einer Mehrheit ist, kann das nächste Mal zur Minderheit gehören.

Der permanente Wechsel schützt jedoch nicht die Rechte der »permanenten Minderheiten«. Frauen können sich nicht darauf verlassen, dass die meisten Männer irgendwann einmal selbst Erfahrungen machen werden, die sie zur Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen motivieren. Solange Frauen zwar in der Gesellschaft eine Mehrheit, aber in der Politik eine Minderheit bilden, besteht die Gefahr, dass ihre besonderen Interessen missachtet werden. Eine regionale Sprachminderheit kann nicht darauf bauen, dass die dominante Sprachgruppe Verständnis für ihre Anliegen hat, weil diese nie damit rechnen muss, selbst einmal die Sprachenfrage aus der Minderheitenperspektive zu sehen. Solche Interessenkonflikte werden zwar nicht gelöst, aber teilweise entschärft, wenn die jeweilige Benachteiligung nicht durchgängig alle Lebensbereiche betrifft. Frauen haben nicht nur gemeinsame Erfahrungen als Frauen, sondern auch ganz unterschiedliche als Angehörige verschiedener sozialer Schichten; die Angehörigen von Sprachgruppen sind Anhänger gegensätzlicher politischer Ideologien. Oft können die Rechte von Minoritäten in der Demokratie aber nur durchgesetzt werden, wenn Konflikte auch ausgetragen werden. Mehrheiten

werden manchmal nur dadurch zum Einlenken gebracht, dass Minderheiten mit Maßnahmen drohen, welche materielle Interessen der Mehrheitsbevölkerung treffen oder die politische Stabilität gefährden. In der Demokratie beruht die politische Integration strukturell benachteiligter Gruppen also einerseits auf deren Drohpotenzial und andererseits auf überschneidenden Interessen.

Wirklich permanente Minderheiten sind jene, deren soziale Lage, Interessen und Identitäten sich durchgängig von jenen einer breiten Mehrheit unterscheiden und die ein geringes Drohpotenzial haben. Das traf etwa für die Situation der Afroamerikaner oder indigenen Völker in Nordamerika lange Zeit zu. Die Integration solcher permanenter Minderheiten und ihr Schutz vor Benachteiligung kann nur dann gelingen, wenn sich das Selbstverständnis der Mehrheit ändert. Solange sie in den Augen der meisten Bürger im Grunde nicht dazugehören, bleibt ihre Lage auch dann prekär, wenn sie formal gleiche und volle Bürgerrechte genießen. Besondere Rechte zum Schutz der Minderheiten werden dann nämlich als ungerechtfertigte Privilegien und »umgekehrte Diskriminierung« der Mehrheitsbevölkerung aufgefasst. Gegen das Misstrauen demokratischer Mehrheiten hilft auf Dauer auch der beste Verfassungsschutz für Minderheitenrechte nur wenig.

Besteht die Gefahr, dass aus Einwanderern in Österreich solche permanenten Minderheiten werden? Einerseits ist es trotz aller Hindernisse nicht wahrscheinlich, dass soziale Mobilitätsbarrieren und kulturelle Grenzziehungen über Generationen hinweg stabil bleiben. Immer mehr Immigranten und deren Nachkommen gelingt es, aus ihrer Einstiegsposition als fremdsprachige urbane Unterschicht auszubrechen. Andererseits ist die Einstellung der Mehrheit, dass die »Zuwanderer« keine echten Österreicher sind, besonders stark verwurzelt. Die rechtliche Diskriminierung von Drittlandsausländern und die Zugangsbarrieren zur Staatsbürgerschaft bekräftigen diesen Ausschluss aus der nationalen Identität. Integrationspolitik kann jedoch nicht alleine auf gleiche Rechte und Anerkennung von Minderheiten setzen. Die Mehrheit der Gesellschaft hat kein Interesse an einer solchen Selbstbindung, solange die Immigranten in ihren Augen nicht dazugehören. Und weil diese nicht dazugehören, haben sie auch kaum die Möglichkeit, durch kollektive Mobilisierung an der Wahlurne oder auf der Straße Druck auszuüben, um ihre Interessen durchzusetzen.

Dieses Dilemma kann nur dann entschärft werden, wenn die Rechte von Immigranten nicht mehr als *Selbstbeschränkung* aufgefasst werden, die wir uns im Namen von Rechtsstaatlichkeit, Humanität oder Toleranz ihnen gegenüber auferlegen. Österreich müsste vielmehr die Tatsache, dass es zum Einwanderungsland geworden ist, auch als *Selbstbeschreibung* akzeptieren. Immigranten würden dann nicht mehr als Fremde wahrgenommen, sondern als zukünftige Bürger, d. h. als Teil jenes Wir, welches in demokratischen Institutionen repräsentiert wird.

Eine solche Selbstbeschreibung Österreichs als Einwanderungsland kann sich nicht alleine auf individuelle Gleichberechtigung unabhängig von Merkmalen der Herkunft stützen. Sie erfordert darüber hinaus erstens ein positives Bekenntnis zu jener Pluralität, die durch Immigration entstanden ist. Ein Test dafür wäre, dass Bindestrichidentitäten wie in den traditionellen Einwanderungsländern in Übersee in diesem neuen Selbstverständnis zur Selbstverständlichkeit werden. Zweitens braucht diese Identität auch eine historische Dimension. Im Gegensatz zu den USA, Kanada und Australien ginge es hierzulande jedoch nicht so sehr darum, die Kontinuität der Immigration im vergangenen Jahrhundert zu beschwören, als vielmehr darum, die historischen Katastrophen im Umgang mit ethnischen Minderheiten bewusst zu machen.

Ein solcher Wandel der Selbstwahrnehmung ist kein utopisches Projekt. Er zeichnet sich schon seit einiger Zeit ab, vor allem unter Jugendlichen im städtischen Milieu, für die gemischte Herkunft im Freundeskreis schon lange zur Normalität geworden sind. Der gelebte interkulturelle Alltag alleine reicht jedoch nicht aus, um ein neues politisches Selbstbild zu prägen. Nationale Mythen, welche historische Realitäten verdrängen, haben ein zähes Leben. Dafür gibt es in der österreichischen Geschichte genügend Beispiele. Aber gerade die Nachkriegsentwicklung zeigt auch, wie ein Konsens zwischen politischen Eliten auf lange Sicht eine kollektive Identität prägen kann, die zuvor in dieser Weise nicht existiert hat. Die »Erfindung« der österreichischen Nation und Überwindung des Deutschnationalismus ermöglichte den Erfolg der Zweiten Republik. Die Selbstanerkennung Österreichs als Einwanderungsland braucht heute eine ähnlich breite politische Basis. So wie in der Wiederaufbauphase kann dieser Konsens aber nicht alle einschließen. Jene, die Xenophobie schüren, um aus ihr dann politisches Kapital zu schlagen, vertreten ein anderes Österreich.

Demographische und technologische Defizite haben nicht nur in Österreich, sondern in ganz Europa eine hektische Debatte über den Einwanderungsbedarf ausgelöst. Dabei droht die Wiederholung alter Fehler. Schon wieder wird über Immigration als Mittel zum Stopfen einer Lücke geredet und nicht über die Voraussetzungen und Folgen der Immigration. In zahlreichen europäischen Staaten (u. a. in den Niederlanden, Schweden, Frankreich, Italien und Großbritannien) wurden in den letzten Jahren Richtlinien für die Integrationspolitik von nationalen Expertenkommissionen erarbeitet und in öffentlichen Hearings zur Diskussion gestellt.²⁶ In Österreich gibt es zu diesem Thema zwar eine wachsende Zahl von Forschungsberichten, bisher aber keinen politischen Auftrag für eine grundlegende Standortbestimmung. Auch unser Buch, das sich primär als praktischer Wegweiser in Integrationsfragen versteht, kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Wir hoffen aber, dass es einen Anstoß für eine öffentliche Debatte über das Selbstverständnis Österreichs als Einwanderungsland liefert.

Anmerkungen

- 1 Wir verzichten in diesem Buch aus Gründen der leichteren Lesbarkeit auf eine durchgängig geschlechtsneutrale Schreibweise. Wo nicht aus dem Zusammenhang anderes hervorgeht, sind bei männlichen Pronomen oder Endungen von Substantiven immer auch die weiblichen Formen mitzudenken.
- 2 Siehe Kapitel Arbeitsmarkt.
- 3 Siehe Thränhardt (1988), der eine ähnliche Diagnose für die Bundesrepublik Deutschland stellt.
- 4 In einem kürzlich erschienenen Bericht des Europarats wird dessen Verständnis von Integration wie folgt umschrieben: »Erstens wird anerkannt, dass Regierungen – durch legislative und andere politische Maßnahmen in allen gesellschaftlichen Bereichen – in diesem Prozess eine wesentliche und aktive Rolle zu spielen haben. Zweitens sind Integration und community-Beziehungen nicht nur Angelegenheiten für Einwanderer und Minderheiten, sondern für die Gesellschaft als Ganzes« (Niessen 2000, S. 29, unsere Übersetzung).
- 5 Vgl. John/Lichtblau (1990).
- 6 Siehe Heindl und Saurer (2000).
- 7 Siehe Stieber (1995).
- 8 Im westlichen Europa gibt es heute nur noch ganz wenige Länder, die Doppelstaatsbürgerschaften bei Einbürgerung in ähnlich rigider Weise verbieten wie Österreich. Selbst die Schweiz hat 1990 ihre diesbezüglichen Vorbehalte aufgegeben.
- 9 Siehe Migration News, vol. 5, No. 12, December 1998. Das österreichische Fremden-gesetz sieht seit 1997 vor, dass ein Aufenthaltsverbot unzulässig ist, wenn »der Fremde von klein auf im Inland aufgewachsen und hier langjährig rechtmäßig niedergelassen ist« (FrG 1997 § 38 (1) Z. 4).
- 10 Der Vergleich der Aufnahmepolitik von Staaten mit Klubs, Familien und Nachbarschaften stammt von Michael Walzer (1983).
- 11 Ein unbedingter Rechtsanspruch aufgrund von Aufenthalt entsteht in Österreich erst nach 30 Jahren. Einen bedingten Anspruch auf Einbürgerung nach 15 Jahren hat ein Fremder, der »seine nachhaltige persönliche und berufliche Integration« nachweisen kann (Stbg § 12 (1), (2)).
- 12 Erst seit dem 1. 1. 1999 gilt Geburt im Inland als besonders berücksichtigungswürdiger Grund für kürzere Fristen bei Ermessenseinbürgerungen (Stbg § 10 (5) Z. 6).
- 13 Der Beginn dieser Eidesformel lautet: »I hereby declare, on oath, that I absolutely and entirely renounce and abjure all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state or sovereignty, of whom or which I have heretofore been a subject or citizen ...«
- 14 Siehe Davy (2001), Waldrauch (2001).
- 15 Relevant ist hier vor allem der Beschluss des Assoziationsrates 1/80, der türkischen Arbeitnehmern nach spätestens vier Jahren Beschäftigung völlige Freizügigkeit am Arbeitsmarkt einräumt und ihren Familienangehörigen nach längstens fünf Jahren Aufenthalt freien Zugang zu unselbstständiger Beschäftigung.
- 16 Mehrere Staaten der Union gewähren allen Drittlandsausländern mit einer Aufenthaltsdauer von drei bis fünf Jahren das aktive und passive Stimmrecht bei Kommunalwahlen. Dazu zählen Schweden, Finnland, Dänemark, Irland und die Niederlande. In Großbritannien sind Einwanderer aus Commonwealthstaaten und der Republik Irland nicht nur auf lokaler Ebene, sondern auch bei Unterhauswahlen Briten gleichgestellt.
- 17 Siehe Fassmann, Münz und Seifert (1999) und das Kapitel über den Arbeitsmarkt im vorliegenden Band.
- 18 Siehe Kapitel »Ethnic Business«.
- 19 Siehe Kapitel »Wohnen«.
- 20 Art. 13 Europäischer Gemeinschaftsvertrag.
- 21 Im Rahmen des Menschenrechtsjahres 1998 erarbeitete das Wiener Ludwig Boltzmann-Institut für Menschenrechte einen Entwurf für ein solches Gesetz, der jedoch bis heute politisch nicht umgesetzt werden konnte.
- 22 Siehe dazu die im Kapitel Arbeitsmarkt beschriebene britische Commission for Racial Equality.
- 23 Siehe dazu Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain (2000: S. 292–293).
- 24 Siehe Kapitel Öffentlicher Dienst.
- 25 Siehe Çinar et al. (2000).
- 26 Ein jüngstes Beispiel für eine solche Initiative ist der Parekh-Report über die Zukunft eines multiethnischen Britanniens (Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain 2000). Die Kernforderung dieses Berichts ist ein Überdenken der nationalen Geschichte im Lichte der heutigen ethnischen und religiösen Vielfalt und eine Selbstbeschreibung Britanniens sowohl als Gemeinschaft der Bürger wie auch als »community of communities«.