

# Politik mit geringer Reichweite

Lokale Integration in Barcelona, Berlin und Brüssel

Christian Henkes

„Integration vollzieht sich in erster Linie in den Kommunen.“ So steht es im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung, und so lautet auch das Credo der Integrationskonzepte verschiedener europäischer Metropolen. Schließlich streben die meisten Zuwanderer in die Städte, die mit der zunehmenden kulturellen Heterogenität ihrer Einwohner konfrontiert werden und die Zuwanderer sozial, ökonomisch und auch politisch integrieren müssen. Dabei haben Demokratien den Anspruch, aus Personen, die ihrem Recht unterworfen sind, mittelfristig politisch mitbestimmende Bürger zu machen, deren Interessen gleichberechtigt Beachtung finden – auch solche, die sich aus der kulturellen Identität speisen.

Nach der inhaltlichen Ausrichtung der auf diese Ziele gerichteten Politik auf lokaler Ebene fragte eine vergleichende Untersuchung im Rahmen des DFG-Projekts „Integration als Herausforderung: Kulturelle Heterogenität und demokratische Politik in westeuropäischen Metropolen“. Untersucht wurden im Zeitraum von 1995 bis 2007 die Städte Berlin, Brüssel und Barcelona. Grundlage des Vergleichs waren zum einen die Analyse relevanter Textdokumente und zum anderen Interviews mit städtischen Akteuren in diesem Politikfeld. Unter politischer Integration wurde dabei in einem umfassenden Verständnis nicht nur die Erteilung von (Wahl-)Rechten und die Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabe an den demokratischen Entscheidungsprozessen verstanden, sondern auch öffentliche Anerkennung der kulturellen Identität im Bürgerverband und im öffentlichen Raum. Der Bürgerstatus – und damit ein zentraler Aspekt politischer Integration – wird allerdings nicht durch Kommunen bestimmt, sondern hängt maßgeblich von Bürgerschafts- und Integrationsregelungen auf nationaler Ebene ab.

Diese nationalen (Bürgerschafts-)Modelle folgen unterschiedlichen Paradigmen bei der Integration von Zuwanderern. Das *exklusive Modell* definiert Nation und Bürgerschaft auf vorwiegend ethnischer und kultureller Grundlage und erschwert einen Beitritt als Bürger extrem. Dieses Modell wird immer seltener. Es überwiegen heute zwei andere Modelle: das *universalistische Modell*, das die Nation politisch begreift und einen Beitritt grundsätzlich zulässt, wenn das politische Zugehörigkeitsgefühl bezeugt wird. Der Ausdruck kultureller Identität wird dabei aber in die private Sphäre verwiesen. Dagegen begreift das *pluralistische Modell* die Nation und den Bürger zwar ebenfalls politisch und erwartet auch bei kultureller Heterogenität keine Anpassung an ein Leitbild. Im Gegensatz zum universalistischen Modell wird hier jedoch kulturelle Vielfalt in der öffentlichen Sphäre verankert; kulturelle Gruppen werden als Gruppen mit Rechten ausgestattet. Diese Modelle spiegeln ein unterschiedliches Gleichheitsverständnis der Bürger wider, das sich danach unterscheidet, wie deren kulturelle Identität im öffentlichen Raum behandelt wird.

Es stellte sich nun die Frage, ob kommunale Politik und die dabei verwendeten Instrumente und Maßnahmen ebenfalls solchen distinkten nationalen Integrationsparadigmen folgen oder ob auf der lokalen Ebene Instrumente zur Verbesserung der politischen Integration verwendet werden, die an unterschiedlichen Leitbildern orientiert sind. Bildet sich aufgrund lokaler Problemlagen ein stadtspezifisches Profil innerhalb der Integrationspolitik heraus? Haben die kommunalen Akteure überhaupt den Spielraum, dem hohen Anspruch des lokalen Integrations-Credos zu genügen?

Die Instrumente lokaler Integrationspolitik lassen sich nach gesellschaftlichen Dimensionen einteilen, die jeweils auf die Integration der neuen Bürger in den Staat, die Nation oder den Markt gerichtet sind. In einer legal-politischen Di-

---

## Summary

### Integration policies in Barcelona, Brussels and Berlin

The rise of cultural heterogeneity in European cities is a major challenge for local politics. The integration policies of Barcelona, Brussels and Berlin are influenced by the specific division of authority between the national and local level, but also partly by conflicts along pre-existing cultural cleavages. Within certain limits, local actors try to follow their own strategies, especially on the cultural and socio-economic level. Despite the different institutional contexts, a new paradigm of integration can be identified in the three cities which is neither purely universalistic nor completely pluralistic.

---

mension (Staat) geht es darum, den kulturell heterogenen Bürgern Möglichkeiten zu eröffnen, an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilzunehmen, damit deren politische Partizipation gewährleistet ist. Sowohl konkrete Einbürgerungsmaßnahmen als auch die Gestaltung des Wahlrechts in der Kommune können dazu beitragen. Um auch jene mit einzubeziehen, die nicht diese Rechte haben, können spezifische Institutionen wie Beratungsgremien geschaffen werden. Die städtische Förderung von Vereinen ist dem Austausch und der Meinungsbildung in der jeweiligen Gruppe und zwischen den Gruppen förderlich. Die Einbindung und Beteiligung aller Bürger ungeachtet ihrer kulturellen Identität an den städtischen Gremien und sämtlichen Formen der Willensbildung kann erweitert werden.

In einer kulturell-religiösen Dimension (Nation) geht es in erster Linie darum, die kulturellen und religiösen Ausdrucksformen der Zuwanderer gegebenenfalls auch im öffentlichen Raum zuzulassen. Dies geschieht etwa durch eigenen Religionsunterricht, eine Regelung des Umgangs mit religiösen Symbolen, die Förderung religiöser Vereine und spezifische Foren zur Kommunikation zwischen religiösen Gruppen und den städtischen Verwaltungen.

Bezogen auf den öffentlichen Raum bedeutet eine Integration in der sozio-ökonomischen Dimension (Markt) vor allem, dass im Bildungssystem, der Verwaltung und der lokalen Sozialpolitik Respekt vor unterschiedlichen Kulturen gefördert und gegebenenfalls Exklusion entgegengesteuert wird. Es geht hier um solche öffentlichen Bereiche, in denen der Bürger und die städtische Verwaltung miteinander in Kontakt treten und die kulturelle Identität der Bürger Beachtung finden soll. Dies geschieht beispielsweise durch die Anerkennung anderer Sprachen in öffentlichen Institutionen und durch die Förderung ethnisch-kultureller Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung (Interkulturalisierung).

Die drei untersuchten Städte sind in jeweils unterschiedlichem Maße durch zwei zentrale Eigenschaften gekennzeichnet: Barcelona und Brüssel sind im Gegensatz zu Berlin von historisch gewachsenen, kulturell-sprachlichen Konflikten zwischen einheimischen Gruppen geprägt. Sprache hat hier eine besondere Bedeutung für die jeweilige Identität (spanisch vs. katalanisch bzw. flämisch vs. französisch). Kulturelle Aspekte könnten deshalb einen höheren Stellenwert im politischen Diskurs haben – auch in Bezug auf Zuwanderung. Im Gegensatz zu Barcelona sind Berlin und Brüssel subnationale Einheiten (Bundesland bzw. Region), politische Akteure verfügen daher über erheblich größere Kompetenzen in vielen Politikfeldern, die für die politische Bearbeitung kultureller Fragen relevant sind.

Städtische und zivilgesellschaftliche Akteure der drei untersuchten Städte haben, unabhängig von den jeweiligen Vorgaben nationaler Politik, unterschiedliche Sichtweisen auf Integrationsfragen. Akteure in Berlin sehen Integration gekennzeichnet von politischen wie sozialen Integrationsdefiziten. Barcelona hat zwar konkrete Eingliederungsprobleme aufgrund des in kürzester Zeit angestiegenen Anteils von Migranten, sieht die Frage der Integration aber vor allem im Lichte der Sprachpolitik – der Konflikt zwischen Katalanen und dem spanischen Zentralstaat überträgt sich auf die Integrationspolitik. Auch in Brüssel begreifen die beiden institutionell verfassten flämisch- und französischsprachigen Volksgruppen die Integrationspolitik als Möglichkeit, die eigene Machtposition und den Stellenwert gerade der eigenen Sprache auf städtischer Ebene zu festigen.

### Integrationsdimension politische Partizipation

Besonders in der Dimension der politischen Partizipation unterschieden sich die Problemwahrnehmung und die Politik der drei Städte erheblich, bedingt durch die nationale Einbürgerungs- und Wahlrechtsgesetzgebung. So wurde von den Akteuren in Brüssel nach weitgehenden Liberalisierungen des Einbürgerungsrechts und der Einführung kommunaler Wahlrechte für Nicht-Staatsbürger ein Problem der politischen Partizipation auf lokaler Ebene nicht mehr wahrgenommen. Migranten seien in Partizipationsstrukturen hinreichend



Christian Henkes studierte Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Pädagogik an der Universität Mainz. Seit 2005 arbeitet er in der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“ des WZB. Zu seinen Forschungsinteressen gehören die Integrations- und Zuwanderungspolitik sowie die Theorien des Multikulturalismus und der Minderheitenrechte.

[Foto: David Ausserhofer]

henkes@wzb.eu

---

## Kurz gefasst

Die Zunahme kultureller Heterogenität in europäischen Städten betrifft nicht zuletzt die politische Integration in den Bürgerverband. Auf diese Herausforderung wurde in Barcelona, Brüssel und Berlin in den Jahren 1995 bis 2007 mit einer Integrationspolitik reagiert, die durch nationale und subnationale Kompetenzverteilungen sowie kulturelle Konfliktlinien geprägt war. Trotz unterschiedlicher institutioneller Kontexte der drei untersuchten Städte lässt sich in Ansätzen ein spezifisches Integrationsparadigma erkennen, das die kulturelle Differenz der Zuwanderer im öffentlichen Raum zwar anerkennt, gleichzeitig aber auch versucht, ein gemeinsames Bürgerverständnis zu stärken.

---

einbezogen, die allen Bürgern offen stehen; deswegen seien spezifische Maßnahmen nicht notwendig.

Aufgrund restriktiver nationaler Vorgaben gab es weder in Barcelona noch in Berlin (zumindest bis zum Jahr 2000) vergleichbare politische Mitwirkungsrechte. Deshalb verfolgten die lokalen Akteure dieser Städte alternative Partizipationsstrategien. So wurden spezielle Beiräte eingerichtet und die spezifische Vereinsförderung sowie deren Einbindung auf verschiedenen städtischen Ebenen und Politikfeldern verstärkt. Besonders ausgeprägt war diese Strategie in Berlin. Dabei wurde zunehmend versucht, konkrete Maßnahmen übergreifend für unterschiedliche ethnische Gruppen zu gestalten und nicht auf einzelne Gruppen auszurichten.

### Integrationsdimension Religion

In allen drei Städten dominierte die Frage einer gleichberechtigten öffentlichen Anerkennung der islamischen Religion die politische Tagesordnung, nicht zuletzt weil in allen drei Ländern keine laizistische Trennung zwischen Religion und Staat existiert. Beeinflusst wurde die konkrete Politik der städtischen Akteure zum einen durch die Beziehungen zwischen Staat und Religion auf nationaler Ebene und zum anderen durch die religionspolitischen Leitbilder der lokalen Parteien.

Die Regierung in Berlin verfolgte breit angelegte Strategien der Teilhabe und Anerkennung religiöser Gruppen, da dies aufgrund der verfügbaren Kompetenzen als Bundesland möglich war. So wurden institutionalisierte Kommunikationskanäle zu organisierten muslimischen Gruppen eingerichtet. Allerdings wurde bei den Fragen der Anerkennung religiöser Symbole im öffentlichen Dienst (Kopftuch) seit 2001 eine – den regierenden linken Parteien näherliegende – neutral-laizistische Strategie verfolgt. Bereits 2000 scheiterte vor dem Bundesverwaltungsgericht der Versuch des Senats, die Erteilung des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen durch die Islamische Föderation zu verhindern (BverwG 6 C 5.99).

Fehlende kommunale Kompetenzen hemmten die Umsetzung einer spezifischen Religionspolitik in Brüssel und Barcelona. Es kamen Schwierigkeiten bei der Einrichtung eines handlungsfähigen nationalen Vertretungsorgans der muslimischen Minderheit hinzu. Das Fehlen eines legitimierten Verhandlungspartners behinderte in Brüssel maßgeblich die Verwirklichung der formal verankerten Gleichstellung des Islam auf lokaler Ebene (zum Beispiel beim Religionsunterricht). Eine kohärente Strategie in Brüssel war auch deshalb nicht erkennbar, weil sich frankophone und flämische Parteien über die grundsätzliche Orientierung der Religionspolitik – Laizismus oder Anerkennung im öffentlichen Raum – nicht einigen konnten. In Barcelona waren wichtige politische Akteure nicht gewillt, im Zuge der Debatte um die Gleichbehandlung der Religionen die privilegierte Stellung der katholischen Religion in den öffentlichen Institutionen in Frage zu stellen.

### Integrationsdimension Sprache/Interkulturalisierung

In Brüssel und in Barcelona prägte die Relevanz des Themas für autochthone Sprachgruppen die Sprach- und Interkulturalisierungspolitik erkennbar. So dominierte die politische Zielsetzung der Verbreitung der katalanischen Sprache alle eingesetzten Politikinstrumente in Barcelona – eine Zielsetzung, die von allen politischen Akteuren geteilt wurde. Die Sprachpolitik in Brüssel verantworten die beiden Sprachgruppen getrennt; sie versuchten, auch auf diesem Gebiet der Integrationspolitik die jeweils eigene Position – Priorität für die jeweilige Gruppenidentität – in der Stadt zu stärken. Die Maßnahmen in der Bildungs-, Sprach-, Verwaltungs- und Stadtteilpolitik bei den Frankophonen orientierten sich an einem universalistischen Leitbild, die der Flamen an einem pluralistischen Leitbild. Beide Orientierungen förderten – indirekt oder direkt – die eigene Machtposition. So stärkte die Anerkennung unterschiedlicher Sprachidentitäten im öffentlichen Raum indirekt auch die flämische Minderheitsposition im stark frankophon geprägten Brüsseler Kontext.

In Berlin wurde die ethnisch-kulturelle Homogenität der öffentlichen Verwaltung zunehmend als Problem wahrgenommen. Erste Ansätze einer dezidierten Politik der Interkulturalisierung wurden – wenn auch auf niedrigem Niveau – umgesetzt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Politikfeldern, in denen die Kompetenzen auf nationaler Ebene liegen, eine eigenständige kommunale Politik kaum gemacht wird. Integration mag vor Ort stattfinden, wird aber größtenteils nicht dort bestimmt. Dies gilt für weite Bereiche der politischen Partizipation und teilweise im Bereich der Religionsbeziehungen. Existieren sprachlich-kulturelle Konfliktlinien, dann spielt bei der konkreten Ausgestaltung der Integrationspolitik überall dort, wo es möglich ist, die Stärkung der autochthonen (Sprach-)Identität die zentrale Rolle.

Was lässt sich hinsichtlich der paradigmatischen Verortung städtischer Politik zwischen den Leitbildern des Universalismus und des Pluralismus abschließend feststellen? Zwar lassen sich innerhalb einzelner Integrationsdimensionen und in einzelnen Städten gewisse Trends erkennen, aber in keiner der untersuchten Städte wurde von den politischen Akteuren ein einheitliches Integrationsleitbild verfolgt. Nur bei den Sprachgruppen in Brüssel war in den ihnen offenstehenden Politikbereichen jeweils ein stark universalistisches (Frankophone) bzw. pluralistisches (Flamen) Leitbild zu identifizieren.

Aber selbst in Brüssel lässt sich bei der konkreten Ausgestaltung einzelner Instrumente der Integrationspolitik eine Entwicklung beobachten, die in Berlin bereits deutlich weiter fortgeschritten und auch in Barcelona ansatzweise vorhanden ist. In der Kommunalpolitik ist eine Ausrichtung zu erkennen, die nicht mehr widerspruchsfrei einer universalistischen oder einer pluralistischen Ausrichtung zuzuordnen ist. So lösen sich in allen drei Städten die handelnden Akteure von Vorstellungen, die entweder die Bürger ohne Berücksichtigung kultureller Differenzen behandeln (universalistisch) oder diese nur vermittelt über organisierte Kollektive in den politischen Raum einbinden (pluralistisch), und zwar in der Bildungs- und Sprachpolitik (Multilingualisierung, besondere Sprachkurse), der Vereinsförderung zur Einbindung in Kooperationsstrukturen, bei der Interkulturalisierung der Verwaltung und der Stadtteilpolitik.

Vielmehr entwickelt sich auf der kommunalen Ebene im Ansatz eine neue Ausrichtung in der Integrationspolitik, die als (inter)kulturalistisch bezeichnet werden kann. Ein solches Leitbild zeichnet sich dadurch aus, dass die kulturelle Differenz der zugewanderten Bürger zwar bei der Gestaltung des öffentlichen Raums anerkannt und berücksichtigt wird, gleichzeitig aber versucht wird, diese Anerkennung im Rahmen der auf alle Stadtbürger gerichteten Politik zu erreichen und dadurch ein zwar kulturell heterogenes, aber dennoch gemeinsames Bürgerverständnis zu stärken.

#### Literatur

Michael Alexander, „Comparing Local Policies toward Migrants: An Analytic Framework, a Typology and Preliminary Results“, in: Rinus Penninx, Karen Kraal, Marco Martiniello, Steven Vertovec (Eds.): *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate 2004, S. 57–84

Frank Gesemann, Roland Roth (Hg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009, 719 S.

Rinus Penninx, „Integration of Immigrants in Europe: Policies of Diversity and Diversity of Policies“, in: Gianni D’Amato, Brigitta Gerber (Hg.), *Herausforderung Integration: Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*, Zürich: Seismo Verlag 2005, S. 45–55