



Integration als Herausforderung

Kulturelle Heterogenität und demokratische Politik in westeuropäischen Metropolen

(von der DFG gefördertes Forschungsprojekt)

Leitung:

Prof. Dr. Wolfgang Merkel

wolfgang.merkel@wz-berlin.de

Kontakt:

Christian Henkes, M.A.

henkes@wz-berlin.de

Adresse:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Abteilung: Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und
Herausforderungen

Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Kurzzusammenfassung:

Am Beispiel von drei systematisch ausgewählten europäischen Metropolen – Brüssel, Berlin und Barcelona – soll eine vergleichende Analyse integrationspolitischer Strategien erfolgen, die darauf gerichtet sind, die Strukturen einer übergreifenden urbanen Bürgergesellschaft unter den Bedingungen von soziokultureller Heterogenisierung neu zu gestalten und abzusichern. Zu untersuchen sind insbesondere die Qualität und Effektivität von Prozessen der „Bürger-Werdung“ in politisch-institutionellen Umgebungen, die in wachsendem Maße von Vielfalt geprägt sind. Dabei stehen solche Politikbereiche im Vordergrund, die für den konkreten Verlauf von Integrationsprozessen „vor Ort“ von erheblicher Bedeutung sind und in denen Städte über Gestaltungsspielraum verfügen.

Problembeschreibung

Die demokratischen Nationalstaaten Europas sahen sich im Zuge der Einwanderung mit einer steigenden innerstaatlichen Heterogenität konfrontiert. Während über einen langen Zeitraum hinweg – sowohl in der politischen Theorie als auch in den realhistorischen Entwicklungen – Homogenität als Voraussetzung oder zumindest hilfreiches Mittel staatlicher Einheit und deren Stabilität angesehen wurde erscheint dies zu Beginn des 21. Jahrhunderts als nicht mehr haltbares Diktum. Heute ist die Suche nach einem Weg der „Integration in Vielfalt“, wie nicht nur das Motto der Europäischen Union proklamiert, eine der zentralen Aufgaben zeitgemäßer Politik.

Die Beziehung von kultureller Heterogenität und politischer Integration innerhalb von politischen Gemeinschaften mit dem Ziele einer übergeordneten politischen Identität stellt allerdings ein wenig erforschtes Feld dar, dem es explizit an empirisch unterfütterten Modellen mangelt. Hier setzt dieses Forschungsprojekt mit einer Analyse der kleineren und abgegrenzten Räume von urbanen Metropolen an, in denen die institutionelle Einbettung der Prozesse der „Bürger-Werdung“ als Schnittstellen zwischen heterogener Zivilgesellschaft und übergeordneter politischer Identität besonders hervortritt.

Kulturelle Vielfalt als ein Ausdruck urbaner Heterogenität ist eng mit transnationalen Wanderungsbewegungen verknüpft. Sie bezeichnet die parallel existierende Anzahl von divergierenden Identifikationsmustern und Interaktionsstrukturen, die ihren Ausdruck etwa in Sprache und Religionen findet, die durchaus ein schützenswertes Gut darstellen können. Nichtsdestotrotz stößt die Idee des Multikulturalismus gerade in der letzten Zeit auf harte Kritik, da ihr eine Behinderung der kollektiven staatsbürgerlichen Identitätsbildung durch die Betonung von kultureller Divergenz vorgeworfen wird. Hier läge aber nicht der Kern der Probleme moderner Gesellschaften, da nicht kulturalistische „Identitätspflege“, sondern lediglich Maßnahmen zur Verminderung von sozialer

Ungleichheit – besonders im Kontext von Wohnraum, Arbeit und Bildung – wirklich geeignet seien, Bürgerwerdungsprozesse zu unterstützen

Untersuchungsziele

Im Spannungsfeld von Multikulturalität, kollektiver politischer Identität, Demokratie und Urbanität ist es das Ziel dieses Forschungsprojektes auf der Basis eines internationalen Städtevergleiches zu analysieren, welche besondere Rolle kommunalen Akteuren im Kontext der „neuen“ Heterogenisierung zukommt. Es gilt zu untersuchen, inwiefern und mithilfe welcher Innovationsansätze es Städten gelingt, das jeweilige Integrationspotential auszuschöpfen und zu einer Harmonisierung des Zusammenlebens beizutragen. Es ist anzunehmen, dass urbane Zentren nicht nur außerordentlich stark mit jenen Problemen der Integration und Transnationalität konfrontiert sind, sondern ebenso eine gewisse Vorreiterrolle für nationalstaatliche Entwicklungen einnehmen. Natürlich bleibt dabei zu berücksichtigen, dass Städte nur zu einem gewissen Maß unabhängige und eigenständige Politik betreiben können, weshalb es in einem grundlegenden Schritt gilt, diesen Handlungsrahmen herauszuarbeiten.

Durch die Fokussierung auf den europäischen Raum tritt ein weiterer interessanter Aspekt in den Vordergrund: Auf der Basis der EU-Richtlinien erfolgt eine „Differenzierung der Differenz“, insofern sich fortan ausländische Wohnbevölkerung in EU-Bürger und Drittstaatenangehörige unterscheidet, deren soziale und juristische Lage und gesellschaftliche Rolle stark divergieren. Aufgrund dieser Entwicklung wird es notwendig sein, diese Unterscheidung und ihren Einfluss auf den Integrationsprozess explizit zu behandeln.

Das Projekt zielt auf eine qualitativ-vergleichende Untersuchung der Integrationspolitik in Metropolen Westeuropas ab, in denen sich die oben dargelegte Problematik auf charakteristische Weise niederschlägt. Integrationspolitik wird dabei als Bündel von *policies* (z.B.: Bildungs- und Medienpolitik, lokale „Innenpolitik“, Institutionenpolitik und Stadtplanung) verstanden, die dazu beitragen sollen, Prozesse der „Bürger-Werdung“ anzuleiten. Entsprechend stellt die politische Reaktion auf Heterogenisierung im städtischen Kontext die abhängige Variable dieser Studie dar, wobei eine möglichst hohe Bandbreite empirisch beobachtbarer Phänomene im Bereich des Multikulturalismus abgedeckt werden soll. Bei der Auswahl der Fälle sollen bewusst sog. *global cities* (z.B. New York oder London) ausgeblendet werden, da diese Zentren nicht erst in jüngster Vergangenheit mit dem Phänomen der voranschreitenden Heterogenisierung aufgrund von Migrationsbewegungen konfrontiert sind und dort entsprechend andere Strategien und Handlungsmuster zu beobachten wären, die einen Vergleich abträglich erscheinen.

Auf der Seite der unabhängigen Variablen soll, entgegen anderer Studien und Ansätze, der primäre Fokus nicht auf sozioökonomischen, sondern auf soziokulturellen Faktoren liegen. Dies bedeutet keineswegs, dass sozioökonomische Merkmale keinen Einfluss auf die politische Integration aufweisen; dennoch soll bewusst eine Trennung dieser Dimensionen vorgenommen werden. Eine solche Perspektive betrachtet die politische Integration und politische Konfliktfähigkeit einer Gruppe als entscheidende Voraussetzung für die Überwindung gesellschaftlicher Benachteiligung von Gruppenangehörigen.

Als empirische Fälle für diese Untersuchung wurden Barcelona, Berlin und Brüssel ausgewählt, drei Metropolen, welche die aktuelle Problematik kultureller Heterogenisierung in Europa auf charakteristische Weise verkörpern. Diese Fälle scheinen sowohl durch ihre Gemeinsamkeiten als auch ihre Unterschiede besonders geeignet für den hier angestrebten Forschungsansatz. Im Kontext der Gemeinsamkeiten ist zu konstatieren, dass alle Fälle nicht dem Kriterium der *global cities* entsprechen. Alle Städte weisen eine klare Differenzierung zwischen einem oberen und einem unteren Segment der ausländischen Wohnbevölkerung auf und die ausländische Wohnbevölkerung setzt sich zu relevanten Teilen sowohl aus EU-Bürgern als auch Drittstaatsangehörige zusammen. Zudem weisen alle Fälle einen internen soziokulturellen *cleavage*, der sich im Fall Barcelonas und Brüssels anhand der Sprache und im Fall von Berlin durch divergierende Sozialisationsmuster auf der Grundlage der Teilung der Stadt bis 1989 zurückführen lässt, auf.

Ebenso lassen sich aber auch deutliche und relevante Unterschiede zwischen den einzelnen Städten aufzählen, deren Auswirkungen auf die politische Integration und den Umgang mit voranschreitender Heterogenität ebenfalls zum Erkenntnisgewinn beitragen soll. So ist etwa der Anteil der EU-Ausländer in Brüssel mit mehr als 50 % außerordentlich hoch, während gleichzeitig im Gegensatz zu den anderen Fällen xenophobe Parteien auf kommunaler Ebene eine durchaus bedeutende Rolle spielen. Dies lässt vermuten, dass in der belgischen Hauptstadt Multikulturalität zum einen als problematisch aufgefasst wird und zum anderen die Gruppe der Ausländer selbst äußerst heterogen ist. Fällt der Ausländeranteil in Berlin unter Berücksichtigung der Gesamtbevölkerung nicht außerordentlich hoch aus, so muss gleichsam konstatiert werden, dass gerade in jüngeren Alterskohorten der Anteil bei fast 30 Prozent liegt. Zudem sieht sich die Stadt Berlin bis heute vielfältigen Wandlungsprozessen ausgesetzt, die zum einen mit der Wiederernennung zur Hauptstadt und zum anderen mit dem Zusammenwachsen von Ost- und Westberlin zusammenhängen. Barcelonas Sonderstellung hingegen beruht auf der Tatsache, dass hier ein besonders rapider Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung zu betrachten ist.

Insgesamt soll bei der Betrachtung der drei Städte nachgezeichnet werden, wie sich Europäisierung (im Sinne einer wachsenden Einbindung lokaler Institutionen in die Strukturen des europäischen

Mehrebenensystems) und der Heterogenisierung als soziale und politische Prozesse zueinander verhalten.

Die Untersuchung erfolgt anhand von vier Untersuchungsfeldern:

1. Ein erster Schwerpunkt liegt auf der Beurteilung des Stellenwertes, den die Städte der Anerkennung kultureller Vielfalt bei der Ausarbeitung und Umsetzung integrationspolitischer Ziele beimessen. Dieser Aspekt scheint eng mit der Wahrnehmung von Vielfalt auf der einen und einer Verortung lokaler Politik zwischen Multikulturalismus und Assimilation als Leitgedanken auf der anderen Seite verknüpft.
2. Unmittelbar daran schließt die Frage an, wie bei der Konstitution von politischer Öffentlichkeit in den Städten gegenüber unterschiedlichen „Heterogenitätssegment“ vorgegangen wird. Dies betrifft zum einen die Herkunft und zum anderen Merkmale wie Sprache oder Religion.
3. Ein weiteres Thema wird durch die Problematik umrissen, die aus der Differenzierung politisch-rechtlicher Statuspositionen innerhalb der Bürgerschaft resultiert. Es erscheint wahrscheinlich, dass der Status der Bürgerschaft jeweilige Spielräume der Partizipation im öffentlichen Raum signifikant bestimmt.
4. Schließlich ist zu klären, auf welche Weise institutionelle Integrations- und Partizipationsmöglichkeiten von den betroffenen Gruppen genutzt werden bzw. ob lediglich partikuläre Teilöffentlichkeiten entstehen.

Zur Bearbeitung der skizzierten Untersuchungsfelder sollen im Wesentlichen folgende Indikatoren herangezogen werden: der Umgang mit Multilingualismus und religiösem Pluralismus in der lokalen Politik, die Art und Weise von Toleranz oder symbolische Inszenierung von Vielfalt in der politischen Öffentlichkeit, die Ausrichtung relevanter staatlicher Sozialisationsinstitutionen im Kontinuum zwischen Assimilation und Multikulturalität, die Institutionalisierung von Integrationspolitik, die Rolle von Personen „nicht-autochthoner“ Herkunft in den klassischen politischen Repräsentationsorganen und vitalen Ämtern und abschließend die Bedeutung transnationaler Partizipationskanäle für das politische Geschehen in Städten.

Die Untersuchung lässt sich von folgenden vier Arbeitshypothesen leiten:

1. Grundsätzlich steht zu erwarten, dass in allen drei Fällen die Integrationspolitik der Städte in signifikantem Umfang von nationalstaatlichen Direktiven abweicht. Der urbane Prozess der „Denationalisierung“ trägt zu einer Abkopplung der lokalen politischen Öffentlichkeit bei.
2. Es ist anzunehmen, dass in allen Fällen erst nur zögerlich und mithilfe traditioneller Instrumente auf die Problematik der Heterogenisierung reagiert worden ist.

3. Das Verhältnis zwischen Europäisierung und Anerkennung von Vielfalt ist ambivalent: So hat die Abstufung von Teilhaberechten zwischen „EU-Ausländern“ und Angehörigen von Drittstaaten einerseits eine ungleiche Kanalisierung von Heterogenität zur Folge. Andererseits ist anzunehmen, dass sich durch Europäisierung der politische Druck erhöht, bei der institutionellen Anerkennung von Vielfalt nach demokratisch-egalitären Prinzipien vorzugehen, so dass Angehörigen verschiedener Gruppen ähnliche Rechte zukommen.
4. Der Erfolg von Integrationspolitik hängt letztlich weniger von der Qualität der Heterogenisierungsfaktoren ab. Die Erfolgsaussichten scheinen vielmehr an Bedingungen geknüpft, die im Licht eines politisch-soziologischen Institutionalismus zu analysieren sind. Integration muss danach auf einem angemessenen „Mix“ von zivilgesellschaftlichen und institutionellen Elementen beruhen, der eine robuste politische Einbettung von Vielfalt ermöglicht und kollektive Lernprozesse fördert.

Methode und Vorgehensweise

Der Untersuchungszeitraum für die Fallstudien beginnt 1995 und soll bis in die Gegenwart reichen. Dieser Zeitraum bietet zum einen den Vorteil, dass die Auswirkungen der Einführung der EU-Bürgerschaft (1992) bereits „spürbar“ sind und sich zum anderen die Heterogenisierungsprozesse in der Periode zwischen 1995 und 2004 weitgehend stabilisiert haben. Zudem fanden in allen Städten im Jahr 1995 Wahlen zu den maßgeblichen politischen Vertretungsorganen statt.

In einem ersten Untersuchungsschritt gilt es, eine systematische Bestandsaufnahme des empirisch relevanten Untersuchungskontextes durchzuführen. Dies bezieht sich zum einen auf sozialstatistische Daten, um ein möglichst detailliertes Bild der jeweiligen Heterogenitätsstrukturen beschreiben zu können. Zum anderen gilt es, die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen der Integrationspolitik in den drei Metropolen aufzuhellen, um auch in dieser Hinsicht für eine tragfähige Vergleichsbasis zu sorgen.

Auf der Grundlage der auf den Vergleich hin angelegten Zusammenstellungen der wesentlichen gesellschaftlichen und institutionellen Parameter von Integration sind die politischen Reaktionen auf Dynamik der Heterogenisierung zu analysieren. Sie bildet die abhängige Hauptvariable der Untersuchung.

Auf der Sammlung und Analyse der Sekundärdaten aufbauend, soll die Durchführung von Experteninterviews den Schwerpunkt bei der Erstellung der Fallstudien bilden. Eine erste Gruppe von Befragten setzt sich zusammen aus Repräsentanten des politisch-administrativen Systems, die in integrationsrelevanten Bereichen tätig sind. Eine zweite Gruppe ist innerhalb derjenigen städtischen Ämtern und Einrichtungen zu suchen, die speziell zur Regelung von Integrationsfragen ins Leben

gerufen wurden. Die dritte Gruppe rekrutiert sich aus Vertretern der lokalen politischen Öffentlichkeit, wobei insbesondere Ausländer- und Migrantenorganisationen zu berücksichtigen sind. Die Durchführung der Interviews erfolgt in zwei Phasen, wobei die erste Phase dazu genutzt werden soll, mithilfe offener Interviews die Problemwahrnehmung reziprok abzusichern und unterschiedliche Problemdimensionen genauer sichtbar zu machen. In der zweiten Phase soll stärker auf Leitfadeninterviews zurückgegriffen werden, die sich auf spezifische Problemdimensionen beziehen. Darüber hinaus werden auch Beiträge aus der jeweiligen Tagespresse zu einer Analyse herangezogen, da somit ein fundiertes Verständnis der Kontexte städtischer Politik innerhalb des Untersuchungszeitraumes erarbeitet werden kann.