



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Kommunale Integrationspolitik:  
Politikfeldanalyse des Berliner Integrations-  
konzeptes für ZuwanderInnen“

Verfasserin

**Carla Küffner**

angestrebter akademischer Grad

**Magistra (Mag.)**

Wien, September 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger



*...Merei*

Die Diplomarbeit zu schreiben war für mich eine äußerst intensive und eindrucksvolle Zeit. Die Auseinandersetzung mit methodischen und theoretisch-inhaltlich Fragestellungen hat mich immer wieder vor Herausforderungen gestellt, bei denen das Gespräch und die Diskussion mit unterschiedlichen Personen essentiell waren, um einen Blickwinkel zu ändern, eine Thematik kritisch zu hinterfragen oder ein tieferes Verständnis zu entwickeln. Marion und Mirjam, es hat mir immer wieder großen Spaß gemacht, dass wir diesen Zeitraum so intensiv teilen konnten!

Stefan, dir danke ich für die politikwissenschaftlichen Diskussionen und deine „Berliner Perspektive“. Ich habe gemerkt, dass ich im Laufe der Verschriftlichung meiner Arbeit an einen Punkt gekommen bin, an dem sich einige Fragen so eindringlich gestellt haben, dass ich mir eine Einschätzung aus der Praxis gewünscht habe. Herr Perchinig, Ihre Charakterisierung kommunaler Integrationspolitik während unserer Unterhaltung hat mir eine Sichtweise vermittelt, die mir einen entscheidenden Denkanstoß gegeben hat. Anna, dein wohlüberlegter Ratschlag bezüglich der Vorgehensweise dieser Arbeit war genau das, was ich brauchte!

Frau Rosenberger, Sie haben mich durch Ihre vielfältigen Rückmeldungen, die ich in Anbetracht all Ihrer Aufgaben nicht erwartet hatte, in Staunen versetzt. Es hat mich motiviert, festzustellen, dass wir in einem Austausch über diese Arbeit stehen. Ihre Rückmeldungen waren für mich ein wesentliches Instrument des Lernens und Reflektierens. Ich danke Ihnen sehr!

Die Fertigstellung dieser Arbeit markiert für mich den Abschluss meines Studiums und damit auch das Ende eines besonderen Lebensabschnitts. Das Individuelle Diplomstudium der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien hat seinem Namen meiner Meinung nach Ehre gemacht und mir eine Eigenständigkeit und Entscheidungsfreiheit in der inhaltlichen Ausrichtung erlaubt, die ich an dieser Stelle außerordentlich würdigen möchte. Der Raum für eine eigene Gestaltung und die spezifische persönliche Schwerpunktsetzung innerhalb eines sehr breiten Spektrums an Lehrveranstaltungsangeboten, die es ermöglicht, interessengeleitet zu studieren, ist eine Besonderheit, die das Studium für mich auszeichnet.



## **Inhalt**

---

### **Abkürzungsverzeichnis**

### **Abbildungsverzeichnis**

### **Abstract**

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Forschungsstand: Zuwanderung und Integration.....</b>	<b>6</b>
2.1. Integrationsverständnisse und ihre Dimensionen .....	6
2.2. Kommunale Integrationspolitik .....	7
2.3. Die Berliner Integrationsdiskurse: Überblick einer Debatte .....	8
<b>3. Begriffe und analytische Zugänge .....</b>	<b>13</b>
3.1. Methodik.....	13
3.2. Reflexion der Begriffswahl .....	14
3.3. Begriffe der Politikfeldanalyse.....	15
3.4. Der Politikfeldzyklus – Theoretische Grundlagen.....	15
3.5. Phasenmodelle.....	16
3.5.1. Problemwahrnehmung und Agenda Setting.....	17
3.5.2. Politikformulierung.....	19
3.5.3. Implementation .....	20
3.5.4. Evaluation.....	21
3.5.5. Kritik.....	22
3.6. Theoretischer Zugang Akteurszentrierter Institutionalismus .....	23
3.7. Postkoloniale Theorie .....	27
<b>4. Das Berliner Integrationskonzept: Akteure und Inhalte.....</b>	<b>31</b>
4.1. Deskription des Policy-Prozesses .....	32
4.1.1. Integrationskonzept – erster Entwurf 2005 .....	32
4.1.2. Empfehlungen des Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen ....	35
4.1.3. Der Prozess der Entscheidungsfindung .....	37
4.1.4. Stellungnahmen, Ausschuss- und Plenarsitzungsprotokolle: Eine zusammenfassende Übersicht .....	39
4.1.5. Aufgabe des Integrationskonzeptes: Eine Konkretisierung. ....	40

4.1.6. Benennung maßgeblicher Handlungsfelder der Integrationspolitik .....	40
4.1.7. Zielkonflikte und die fehlende Thematisierung von institutionellem Rassismus .....	41
4.1.8. Verbesserungsvorschläge des Konzeptentwurfes – Erhebung aussagekräftiger Daten und Entwicklung von Indikatoren zur Messung von Integration .....	42
4.1.9. Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken: Das Berliner Integrationskonzept 2007 .....	42
4.2. Teilhabe vs. Exklusionsmechanismen: Analyse des Politik-Prozesses .....	46
<b>5. Postkoloniale inhaltliche Interpretation des BIK.....</b>	<b>54</b>
5.1. Postkoloniale Relevanz für die Untersuchung.....	54
5.2. Repräsentation .....	56
5.3. Stereotypisierungen .....	58
5.3.1. „Nicht-okzidentale Andere“ und ihre problematisierte Wahrnehmung.....	59
5.3.2. Familien- und Geschlechterbeziehungen als Beispiel mangelnder Integration?.....	61
5.4. Forschungsperspektive Kritischer Okzidentalismus .....	63
5.5. Kultur_en und ihre unterschiedlichen Begriffsverständnisse .....	66
5.6. Conclusio: Integrationsdiskurse als Normalisierungsdiskurse? Deutschsein und die Grenzen der Toleranz.....	69
<b>6. Inklusion und Exklusion Zugewanderter im Politikprozess: Zusammenfassung</b>	<b>71</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>74</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>I</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>I</b>
<b>English Summary .....</b>	<b>III</b>
<b>Lebenslauf.....</b>	<b>IV</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

---

BIK: Berliner Integrationskonzept

CDU: Christlich Demokratische Partei Deutschland

FDP: Freiheitliche Partei Deutschland

Grüne: Bündnis90/Die Grünen

LBIM: Berliner Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen

Linkspartei.PDS: Die Linkspartei

SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschland

## **Abbildungsverzeichnis**

---

Abbildung 1: Diskursformationen .....	9
Abbildung 2: Der Politikfeldzyklus.....	17
Abbildung 3: Die Phasen des Policy Cycle in der wissenschaftlichen Diskussion.....	21

## **Abstract**

---

Die vorliegende Arbeit führt eine Politikfeldanalyse der kommunalen Integrationspolitik Berlins durch. Um die Handlungsmöglichkeiten der beteiligten AkteurInnen sowie ihr Integrationsverständnis zu untersuchen, wurde die Forschung von den Fragen geleitet, welche AkteurInnen an der Formulierung des Berliner Integrationskonzeptes beteiligt waren und durch wen Zugewanderte während dieses Prozesses repräsentiert worden sind. Anhand des Ansatzes des Akteurszentrierten Institutionalismus wird systematisch dargestellt, welche Rolle sowohl AkteurInnen als auch Institutionen in diesem spezifischen Politikfeld in Berlin zukommt. Auf inhaltlicher Ebene wird eine Interpretation des Dokumentes aus einer postkolonialen Forschungsperspektive entlang der Konzepte von Repräsentation und Stereotypisierungen vorgenommen. So kann nachgewiesen werden, dass sowohl bis zu einem gewissen Maße eine Förderung von Teilhabe und der Versuch von Differenzierungen erkennbar ist. Genauso führt eine diskursive Schließungspraxis jedoch zur Exklusion von Entscheidungsprozessen und zu normativen Verhaltensvorschriften.



*„Im Kontext von Beziehungen auf Basis der Gleichheit  
würde Differenz nicht als Andersheit gefasst werden.“*  
Fernando Coronil, 2002

## **1. Einleitung**

---

Das Berliner Integrationskonzept aus dem Jahr 2007 bildet die programmatische Grundlage der Integrationspolitik des Senats. Hier sind Handlungsfelder und Leitlinien zusammengefasst, die den Rahmen für nachfolgend verabschiedete Gesetze im Bereich Integration vorgeben. Ausdrücklicher Wunsch des Senats war eine breite öffentliche Beteiligung bei der Ausarbeitung des Konzeptes. In dieser Arbeit soll der Fokus auf die Untersuchung der In- bzw. Exklusion von Zugewanderten im Erstellungsprozess gelegt werden, da diese primär von den Vorgaben betroffen sind. Inwieweit ist die Zielgruppe institutionell zur Mitarbeit legitimiert? Wo zeigen sich Barrieren für ZuwanderInnen, die Integrationsprogramm des Senats mitzubestimmen, welche Ausschlussprinzipien werden geltend gemacht? Insgesamt stellt sich die Frage, welche Funktion das BIK für die kommunale Integrationspolitik Berlins einnimmt.

### Problemstellung: Kommunale Integrationspolitik am Beispiel der Stadt Berlin

---

Kommunale Integrationspolitik ist an unterschiedlichen Punkten durch nationalstaatliche Rahmenbedingungen beeinflusst (vgl. Bommes, 2009). Um den Kontext der Berliner Integrationspolitik darzustellen, wird die Entwicklung der bundesdeutschen Integrationspolitik nachgezeichnet, bevor der Fokus anschließend auf den in Berlin geführten Integrationsdiskurs gelegt wird.

Wanderungsbewegungen gibt es seit geraumer Zeit. Durch die Gründung von Nationalstaaten im 18. Jahrhundert wurde die Zugehörigkeit zu einem Staatskollektiv allerdings erstmals zu einem Instrument von In- und Exklusion. In Deutschland wurde die Anwesenheit Zugewanderter bzw. Personen nichtdeutscher Herkunft verstärkt seit den 1970er Jahren als problematisch perzipiert. Mit dem „Anwerbestopp“ so genannter „Gastarbeiter“ 1973 versuchte die Bundesrepublik Deutschland (BRD) die Zuwanderung nach Deutschland zu verlangsamen bzw. rückgängig zu machen. Erst 2005, ca. 30 Jahre später, erfolgte mit dem Zuwanderungsgesetz die Anerkennung Deutschlands als Ein-

wanderungsland quer durch alle politischen Parteien. Zugewanderte werden jedoch nach wie vor als Problemgruppe beschrieben. Von „*Problemen der Integration*“ spricht die Bundesregierung im Nationalen Integrationsplan 2008, „*Probleme sozialräumlicher Konzentration zugewanderter Menschen*“ zum Beispiel, ihre „*Verständigungsprobleme*“, die „*problematischen Bedingungen*“, die entstünden, wenn SchülerInnen mit Migrationshintergrund in Schulklassen die Mehrheit stellen. Insgesamt gehe es daher darum, „*Probleme zu lösen, die das Zusammenleben [...] in unserem Land belasten*“ (Bundesregierung 2006: 3, zitiert in Amir-Moazami 2009: 157).

Auf der Suche nach dem „richtigen“ Umgang mit der Vielfalt der Herkunftsebenen werden Kommunen als zentral angesehen (vgl. Bundesregierung 2008: 22, 24). Das Postulat „*Integration findet vor Ort statt*“ ist zum Mainstream der Integrationsdebatte avanciert (Bommes, 2009). Dies führt zu einer deutlichen Aufwertung der Kommunen in der Gestaltung der Integrationspolitik. So ist die Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte im Nationalen Integrationsplan Deutschlands ausdrücklich als Zielbestimmung festgehalten (vgl. Bundesregierung 2008: 110f). Die Untersuchung von deutschen Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern zeigt, dass etwa die Hälfte der Kommunen über Integrationskonzepte bzw. Leitbilder zur Integration von ZuwanderInnen zumindest im Entwurf verfügen (vgl. Gesemann/Roth, 2009: 17f.). Diese Konzepte sind mit überwiegender Mehrheit in den letzten zehn Jahren entstanden und weisen auf einen Bedeutungszuwachs hin, der der kommunalen Integrationspolitik in der letzten Zeit zu Teil wurde. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage nach den Handlungsspielräumen der städtischen Integrationspolitik. Welche Möglichkeiten und Grenzen zeigen sich in der Moderation von Integrationsprozessen für die Kommunen? Diese Frage soll am Beispiel der Stadt Berlin näher untersucht werden.

Berlin präsentiert sich als heterogene Stadt: Zum Stichtag 2008 waren hier 470 051 (vgl. Statistisches Landesamt, 2009) nichtdeutsche StaatsbürgerInnen mit Hauptwohnsitz gemeldet, was einem Anteil von 14% der Wohnbevölkerung entspricht (vgl. ebenda). Insgesamt verfügen 863.000 (25,7%) der in Berlin gemeldeten Personen über einen Migrationshintergrund<sup>1</sup> (vgl. Der Beauftragte für Integration und Migration, 2008). Berlin wird in seinem Integrationskonzept 2007 als Einwanderungsstadt beschrieben, in welcher unterschiedliche soziale sowie kulturelle Hintergründe seit Jahrhunderten ihren Platz hät-

---

<sup>1</sup> Zur in der zitierten Statistik verwendeten Definition von Migrationshintergrund vgl. Kapitel 4.1.4. Verbesserungsvorschläge des Konzeptentwurfes – Erhebung aussagekräftiger Daten und Entwicklung von Indikatoren zur Messung von Integration der vorliegenden Arbeit.

ten. Unterschiede zu akzeptieren und zu respektieren sei somit der städtische Normalfall (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2007: 1). Toleranz und Vielfalt würden neben Freiheit, Offenheit und Kultur als genuine Werte der Stadt verstanden (vgl. ebenda: 9). Der Umgang mit der beschriebenen Heterogenität wird auf der anderen Seite jedoch auch immer wieder als Herausforderung dargestellt, die es zu moderieren gelte.

## Fragestellungen

---

Die vorliegende Arbeit untersucht systematisch, welche AkteurInnen an der Formulierung und Steuerung des Berliner Integrationskonzeptes beteiligt waren. Ein besonderer Fokus soll dabei auf der Frage liegen, wie in einer Stadt, deren Bild in der Selbstdarstellung von Toleranz und Vielfalt geprägt ist, mit Fragen der Teilhabe umgegangen wird. Damit wird die Thematik der Repräsentation angesprochen. Inwiefern bleiben ZuwanderInnen ohne die deutsche Staatsbürgerschaft, die die Zielgruppe von Integrationskonzepten bilden, über Exklusionsmechanismen von der Formulierung der Konzepte ausgeschlossen? Grundlegend für die Frage, wie diese Moderation der Heterogenität abläuft, ist das zu Grunde liegende Integrationsverständnis. Um die Handlungsmöglichkeiten der beteiligten AkteurInnen sowie ihr Integrationsverständnis zu untersuchen, wird der Entstehungsprozess des Konzeptes anhand von vier Sub-Fragestellungen nachverfolgt, die den Rahmen der vorliegenden Arbeit bilden.

### **1. Wer formuliert das BIK?**

Von zentralem Interesse ist, wer den Inhalt des BIK formuliert. Während zu Beginn des Policy-Cycles, zahlreiche AkteurInnen am Politikprozess teilhaben, hat sich der Kreis der Beteiligten während der Politikformulierung deutlich verkleinert. Nur mehr ausgesuchte AkteurInnen haben an dieser Stelle des Politikprozesses die Möglichkeit, Einfluss auf die Politikgestaltung zuzunehmen. Daher ist es für die inhaltlichen Ergebnisse des Politikprozesses von hoher Relevanz, welche Personen an dieser Stelle aktiv beteiligt sind und wer ausgeschlossen ist.

### **2. Durch wen werden die ZuwanderInnen während der Politikformulierung repräsentiert?**

Die Zielgruppe des BIK sind zugewanderte Personen, welche von den formulierten Handlungsfeldern und Politikzielen betroffen sind. Daher ist zu fragen, in welcher Weise sie im Politikprozess repräsentiert sind. Hier lässt sich untersuchen, inwieweit während der Politikformulierung die Teilhabe der Zielgruppe möglich ist bzw. ermöglicht wird,

und wer für die ZuwanderInnen spricht. Auf diese Weise können Aussagen über die Legitimität des entworfenen Konzeptes abgeleitet werden.

Das BIK ist vom Senatsbeauftragten für Integration und Migration entworfen und vom Abgeordnetenhaus beschlossen worden. Die im Abgeordnetenhaus repräsentierten Parteien können jedoch nur von StaatsbürgerInnen gewählt werden (vgl. §1, Landeswahlgesetz). Damit ist es von hoher Relevanz, in welcher Form ZuwanderInnen in Berlin in den Politikprozess um das BIK eingebunden worden sind bzw. inwiefern ihnen die politische Partizipation am Konzept versagt worden ist. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, mit welchen Instrumenten eine In- bzw. Exklusion der Zielgruppe des Konzeptes in seine Formulierung stattgefunden hat.

### **3. Welche Rolle spielen Institutionen im Vergleich zu AkteurInnen im Politikprozess?**

Das letztendlich verabschiedete Konzept ist das Spiegelbild eines Prozesses von Kompromissen zwischen den unterschiedlichen Positionen der Parteien. Dabei geben Institutionen den Handlungsrahmen vor, den unterschiedliche AkteurInnen auf verschiedene Weise nutzen. Von Interesse ist, die Rolle der Institutionen und AkteurInnen näher zu untersuchen. Dafür kann angenommen werden, dass bei einem eher schwach reglementierten institutionellen Rahmen der Einfluss und die Möglichkeiten unterschiedlicher Konstellationen von AkteurInnen steigen.

### **4. Wie ist das BIK inhaltlich formuliert, an welchen Punkten werden stereotypisierende Zuschreibungen deutlich bzw. wo werden diese überwunden?**

Diese letzte Frage geht über den Policy-Cycle hinaus und eröffnet die Möglichkeit zur inhaltlichen Analyse des BIK. Wenn die Zielgruppe in weiten Teilen von der Formulierung des Konzeptes ausgeschlossen ist, in welcher Weise ist das Konzept dann inhaltlich formuliert? Lässt sich die Kritik der postkolonialen Theorie anhand von Stereotypisierungen und der Frage nach Repräsentation deutlich machen oder zeigt sich in der Formulierung eine differenzierte Darstellung von Integrationsmechanismen?

#### Zum Aufbau

---

In meiner Diplomarbeit erstelle ich eine Politikfeldanalyse der Berliner Integrationspolitik. Ich fokussiere hierzu auf den Prozess, der zur Entwicklung des kommunalen Integrationskonzeptes geführt hat, um zu untersuchen, wer bei der Formulierung inkludiert bzw. exkludiert war. Aus politikwissenschaftlicher Sicht stellen sich die Fragen nach den Ein-

flussmöglichkeiten und den Grenzen der Einflussnahme sowohl von AkteurInnen als auch von Institutionen auf den Politikprozess. Ich werde daher eine Darstellung des bisherigen Forschungsstandes zu Zuwanderung und Integration vornehmen, in der auf die unterschiedlichen Integrationsverständnisse eingegangen wird. Darüber hinaus sollen die berlinspezifischen Integrationsdiskurse vorgestellt werden, die die Erstellung des Berliner Integrationskonzeptes (BIK) begleitet und geleitet haben.

Methodisch habe ich mich der Politikfeldanalyse bedient, deren Phasenmodelle ich genauer erläutere. Der Akteurszentrierte Institutionalismus bildet den theoretischen Rahmen meiner Arbeit und wird von mir herangezogen, um die verwobenen Einflussmöglichkeiten von AkteurInnen und Institutionen systematisch zu analysieren. Dazu gehe ich folgendermaßen vor: Nach einer deskriptiven Darstellung des Politikprozesses vom ersten Entwurf des BIK bis zum finalen Konzept untersuche ich die relevanten Stellungnahmen sowie die Protokolle der entsprechenden Ausschuss- und Plenarsitzungen, um schließlich in der Analyse die Fragen nach Teilhabe und Exklusionsmechanismen zu diskutieren.

Für eine kritische Interpretation auf inhaltlicher Ebene habe ich die zwei Konzepte aus der Postkolonialen Theorie, Repräsentation und Stereotypisierung gewählt. Entlang dieser Konzepte arbeite ich heraus, inwiefern Integrationsdiskurse als Normalisierungsdiskurse instrumentalisiert werden, über die sich eine „deutsche Gesellschaft“ in Abgrenzung zu „den Anderen“ definiert. Ich beende die Arbeit mit einer Zusammenfassung exkludierender und inkludierender Effekte für Zugewanderte im Politikprozess.

## 2. Forschungsstand: Zuwanderung und Integration

Integration von ZuwanderInnen wird auf wissenschaftlicher Ebene durch unterschiedliche Theorien und Modelle erklärt. Diese sollen im Folgenden kurz erläutert werden, wobei speziell auf Politikwissenschaft und Soziologie als Erklärungsgrundlage zurückgegriffen wird (vgl. Ennigkeit, 2008; Han, 2006, Ager/ Strang, 2008).

### 2.1. Integrationsverständnisse und ihre Dimensionen

Der Beginn der Integrationsforschung wird in den USA als historischem Einwanderungsland verortet. 1921 publizierten die als Vertreter der *Chicagoer Schule* bekannten Migrationssoziologen Park und Burgess ihre Theorie des Race-Relation-Cycle. In den folgenden Jahrzehnten wurde die Integration und Assimilation von ZuwanderInnen von einer Reihe von Wissenschaftlern erforscht, unter ihnen Milton Gordon (*Assimilation in American Life* 1964), Eisenstadt, Hoffmann-Nowotny (Theorie der anomischen Spannungen) u.a. Fast alle betonen die besondere Rolle der Aufnahmegesellschaft, deren offene Haltung eine Schlüsselvoraussetzung für einen funktionierenden Integrations- bzw. Assimilationsprozess darstellt.

Im Unterschied zu der deterministischen Annahme, der Assimilationsprozess gipfele zwangsläufig in einer "Absorption" der Allochthonen in der Aufnahmegesellschaft, vertraten Glazer und Moynihan in den 1963 publizierten Ergebnissen ihrer Forschung "*Beyond the Melting Pot*" erstmals die These, dass die Ethnizitäten der Zugewanderten erhalten blieben und es zu keiner kompletten Eingliederung in die Mehrheitsgesellschaft komme. Stattdessen würden neue Kategorien der Zugehörigkeit entstehen.

Auch das in den 1960er Jahren aufkommende *Multikulturalismuskonzept* richtet sich gegen die Annahme, es käme zu einer Assimilation von Zugewanderten in die Mehrheitsgesellschaft. In Anlehnung an die Studie von Glazer und Moynihan wird die so genannte Mehrheitsgesellschaft als Konstrukt abgelehnt, da auf Grund der Unterschiede zwischen ihren Mitgliedern und der daraus resultierenden fehlenden Gemeinsamkeiten nicht von einer geteilten Grundlage ausgegangen werden könne.

Ein weiterer Zugang, eine normative Konzeption von Integration zu entwickeln, ist der von Ager und Strang (2008) entworfene konzeptionelle Rahmen. In einer Studie, für die sowohl Flüchtlinge als auch Angehörige der Mehrheitsgesellschaft in England befragt wurden, arbeiten sie vier Schlüsseldomänen „erfolgreicher“ Integration heraus. Danach stellt der Zugang und die erfolgreiche Teilhabe in den Sektoren Beschäftigung, Wohnen,

Gesundheit und Bildung einen bedeutenden Faktor für die Integration dar. Daneben zähle die soziale Verbindung, sowohl innerhalb einer Gesellschaft als auch zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen. Ausschlaggebend sei ebenso die Überwindung struktureller Barrieren wie Sprache, Kultur und Umwelt. Schließlich hätten Fragen der Staatsbürgerschaft und der formalen Rechte einen großen Einfluss. Insgesamt unterstreichen die AutorInnen jedoch auch die Problematik, dass ein normatives Konzept für einen weiten Anwendungskreis wenig spezifisch sein kann und daher je nach Kontext, für den es genutzt werden soll, angepasst werden muss. Der von ihnen entwickelte Rahmen ist daher als heuristischer Hilfsrahmen für eine allgemeine Definition von Integration zu verstehen.

Die hier diskutierten Modelle machen deutlich, dass die Ansätze zum Verständnis von Integration bzw. Integrationspolitik stark divergieren. Es sind unterschiedliche Dimensionen von Integration angesprochen worden, um das breite Spektrum der Integrationsverständnisse zu verdeutlichen.

## 2.2. Kommunale Integrationspolitik

---

Als wegweisend in der kommunalen Integrationspolitik gilt der von der Bertelsmann Stiftung 2005 in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Inneren initiierte Wettbewerb mit dem Titel: „Erfolgreiche Integrationspolitik ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“. Die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen lassen erkennen, dass ein Perspektivenwechsel in der Integrationsthematik ausgemacht wird. Mit der Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland sei eine Abwendung von defizitorientierten Ansätzen einhergegangen. Kommunen fokussierten nun stärker auf die Potenziale von Zugewanderten. Insgesamt werde davon ausgegangen, dass Integration planbar sei, daher müssten Strategien und Konzepte mit entsprechenden individuellen (lokalen/regionalen) Handlungsfeldern entwickelt werden (vgl. 2005: 8). Dabei sei die Rolle der Kommune als Dienstleisterin zentral, indem sie für den Abbau von Zugangsbarrieren Sorge trage. In diesem Verständnis wird Integration als zweiseitiger Prozess perzipiert, wobei die Handlungsempfehlungen deutlich auf die Kommunen zugeschnitten sind. Dadurch bekommen die Städte eine zentrale Förderrolle zugeschrieben, es wird zu ihrer Aufgabe, Voraussetzungen zu schaffen, die eine Integration seitens der Zugewanderten ermöglichen. Fördern steht so deutlich im Vordergrund, dass der Aspekt des Forderns zurückgestellt wird. Zusätzlich wird Integration als mess- und überprüfbar dargestellt, so dass mit Methoden des Controlling und der Evaluation der Erfolg von Integrationsmaßnahmen untersucht werden könne (ebenda: 23).

### 2.3. Die Berliner Integrationsdiskurse: Überblick einer Debatte

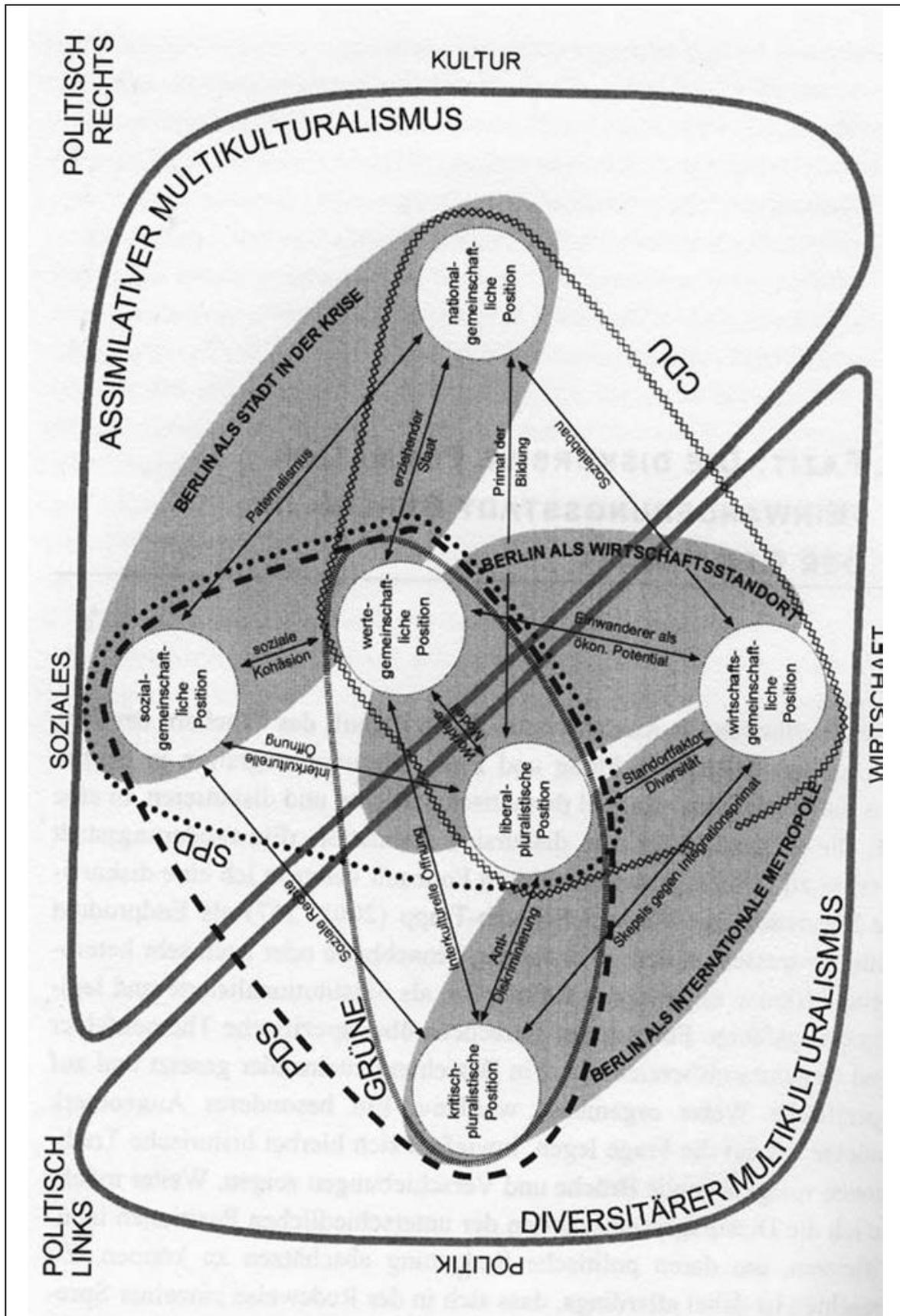
---

Für Berlin lässt sich eine historisch weit zurück reichende Darstellung der Immigrationsbewegungen nachzeichnen (vgl. Lanz 2007). Die unterschiedlichen Migrationsbewegungen waren jeweils von eigenen Debatten und Spezifika geprägt. In diesem Kapitel sollen die Diskurse vorgestellt werden, welche in den Jahren vor der Erstellung des Berliner Integrationskonzeptes die Diskussion zur Integrationsthematik geprägt haben.

Lanz (2007) hat sich in seiner Dissertation *„Berlin aufgemischt – abendländisch - multikulturell-kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt“* intensiv mit der Diskussion über die Stadt- und Integrationsfrage auseinandergesetzt und hierzu Interviews mit AkteurInnen aus Politik, Senats- und Bezirksverwaltungen sowie aus zivilgesellschaftlichen Organisationen geführt. Daraus identifiziert Lanz verschiedene Diskurspositionen, die nachfolgend dargestellt werden. Mein Ziel ist es, ein Verständnis für die berlinspezifischen Aspekte der Debatte zu vermitteln. Die hier eingeführten Positionen lassen sich streckenweise auch im Integrationskonzept identifizieren. Lanz' Analyse stellt ein essentielles Instrument für die von mir durchgeführte Politikfeldanalyse dar, indem sie Diskurspositionen erkennen lässt, die vor der Erstellung des Integrationskonzeptes bestanden haben. Auf diese Weise kann gezeigt werden, welche Thematiken in welchen AkteurInnenkonstellationen vertreten werden, sodass sich während der Konzeptformulierung leichter bzw. schwerer ein Konsens für sie finden ließ.

Insgesamt kommt Lanz bei seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass sich grob zwei Blöcke voneinander unterscheiden lassen, ein assimilativer und ein diversitärer Multikulturalismus (vgl. Lanz, 2007: 363 ff.).

Abbildung 1: Diskursformationenen



Quelle: Lanz, 2007: 364.

Wie die Abbildung deutlich macht, hat Lanz lediglich die parlamentarisch vertretenen Parteien verortet und radikal rechte Positionen in seiner Analyse außen vor gelassen. So kommt er zu dem Schluss, VertreterInnen eines *assimilativen Multikulturalismus* konstruieren ein ethno-kulturelles Eigenes und Anderes als homogene, statische Einheiten. Zuwanderung wird nicht per se negativ begegnet, jedoch wird in dieser Position der Bedarf einer ordnenden Institution unterstrichen: Gesellschaft lasse sich einer „*salat bowl*“ gleich imaginieren, in der die Mehrheitsgesellschaft als Salat durch einige Zutaten wie Tomaten oder Oliven „aufgepeppt“ werden könne, diese sich aber in den Salat einzufügen hätten und immer als Zugabe verstanden würden, nie als Grundlage. Ein anderes Bild zur Beschreibung des Integrationsverständnisses innerhalb dieser Position ist der Blumenstrauß, dessen Schönheit und Vielfalt nur dann erstrahlen könne, wenn eine ordnende Hand von außen die Vielfalt in einem bestimmten Rahmen hielte (vgl. ebenda: 367).

Wie auf der Abbildung zu erkennen, lassen sich laut Lanz drei unter den InterviewpartnerInnen identifizierte Haltungen dem assimilativen Multikulturalismus zuzuordnen. Die *sozialgemeinschaftliche Position* (vertreten durch konservative SPD-PolitikerInnen, sowie FunktionärInnen von kommunalen Behörden mit sozialen Aufgaben und von Organisationen, die aus der ArbeiterInnenbewegung resultieren), gekennzeichnet durch den paternalistischen Solidaritäts- und Toleranzgedanken sowie die *nationalgemeinschaftliche Integrationsposition*, welche das Konzept einer „deutschen Leitkultur“ vertritt (CDU-PolitikerInnen). „*Diese Position folgt zwar der konservativen Tradition, ethno-kulturelle Zugehörigkeit als zweite Natur eines Menschen zu verstehen, und kulturelle Verschmelzungsprozesse als widernatürlich zu deuten. Sie weicht aber insofern entscheidend von ihr ab, als ihr Begriff von Nation nicht mehr auf einer ethnischen Homogenität gründet, sondern innerhalb der angedeuteten Grenzen Vielfalt generell zulässt*“ (ebenda: 367).

Lanz führt zusammenfassend zu den beiden Positionen aus:

„*„Andere“ Einwanderer, also jene die wie Muslime von „unseren“ Werten abweichen, existieren in diesen ausschließlich mehrheitsgesellschaftlichen Diskurspositionen als Objekte eines Paternalismus, der in der sozialen Variante eher fürsorglich, helfend und solidarisch und in der nationalkulturellen eher erziehend, fordernd und repressiv agiert. In beiden lebt ungebrochen das im Ursprung koloniale Phantasma fort, welches das „Eigene“ als HelferIn und ErzieherIn eines kindlichen oder barbarischen Anderen imaginiert, der prinzipiell als defizitär und einer speziellen Behandlung bedürftig erscheint.*“ (ebenda)

Die dritte in diesem Kontext identifizierte Haltung nennt Lanz *wertegemeinschaftliche Position*. Sie wird vertreten von PDS<sup>2</sup>- und Grünen-PolitikerInnen sowie Angehörigen des progressiven Flügels der SPD mit der Überzeugung, städtisches Zusammenleben brauche gemeinsame, westliche Werte, damit die Gesellschaft nicht auseinanderbreche. Auch in dieser Position wird somit die Kategorie des „Anderen“ nicht aufgelöst. Von ihm werden verbesserte Integrationsleistungen und ein Bekenntnis zu „westlichen Werten“ gefordert. Sowohl der wertegemeinschaftlichen als auch der sozialgemeinschaftlichen Haltung attestiert Lanz Potenzial zur Erreichung anti-diskriminierender Ziele, da sie die Forderung nach gleichen Rechten und Chancen für Zugewanderte und „Angehörige der Mehrheitsgesellschaft“ beinhaltet. Beide sehen dafür die interkulturelle Öffnung der Verwaltung als wichtiges Instrument. Jedoch gleitet dieser Anspruch leicht in eine Reproduktion traditioneller Dominanzverhältnisse, indem die „eigene“ Kultur zur Norm erhoben wird und Angehörige „anderer Kulturen“ dazu dienen, die „problematischen Kulturen“ zu verstehen und zu dominieren.

Im Gegensatz dazu steht der *diversitäre Multikulturalismus*, in dem Lanz die drei Positionen wirtschaftsgemeinschaftlich, liberal-pluralistisch und kritisch-pluralistisch zusammenfasst. VertreterInnen dieses Blockes differenzieren weniger auf Grund nation-ethno-kultureller Konstruktionen. Ihr Kulturverständnis ist dynamisch und wird daher nicht als erklärende Variable für Handeln oder kollektive Identität verwendet. Dennoch lässt sich auch für diese Position aufzeigen, dass der Fokus auf muslimischen Gruppierungen liegt, die als problematisch perzipiert werden, obwohl versucht wird, Religionsgemeinschaften nicht als kulturelle Kollektive wahrzunehmen. Stadtgesellschaft wird hier nicht als Gemeinschaft verstanden, die auf gemeinsamen Werten und Normen basiert, sondern es findet eine Differenzierung zwischen sozial und kulturell statt. Institutionen werden als essentieller Faktor für ein funktionierendes Zusammenleben gesehen. Aus dieser Sichtweise heraus gibt es keine nicht zusammenpassenden Kulturen, das ökonomische Potenzial von EinwanderInnen wird hervorgehoben.

In der *wirtschaftsgemeinschaftlichen Position* finden sich PolitikerInnen der CDU sowie VertreterInnen der Wirtschaft. Aus dieser Sichtweise heraus ist Berlin auf ZuwanderInnen angewiesen. Ihnen sollte die Zuwanderung über Integrationsauflagen nicht zu schwer gemacht werden, da sie sonst abgeschreckt würden. Migration wird nach dem

---

<sup>2</sup> Hier wird die Bezeichnung PDS verwendet, da zur Zeit der von Lanz durchgeführten Interviews die Linkspartei noch nicht bestand.

ökonomischen Nutzen bewertet und reguliert, ein ökonomischer Blickwinkel auf den global konkurrierenden Wirtschaftsstandort Berlin steht im Zentrum. Betreffend der Ablehnung des Wohlfahrtsstaates lassen sich Parallelen zur nationalgemeinschaftlichen Position ausmachen.

Die *liberal-pluralistische Position* (vertreten durch SPD, PDS, Grüne, liberaler Flügel der CDU) sieht in Berlins Transnationalität die Produktivkraft der Stadt. Damit verknüpft ist ein Appell an alle Zugewanderten, keine staatlichen Sozialleistungen zu beanspruchen, sondern eigenverantwortlich an der Gesellschaft, die in diesem Verständnis vor allem auf den wirtschaftlichen Aspekt rekurriert, teilzunehmen. Die Teilhabe soll durch eine Chancengleichheit und Partizipation von der Mehrheitsgesellschaft gefördert bzw. zugänglich gemacht werden. Auf diese Weise wird das *welfare* Modell des Sozialstaates durch ein *workfare* Modell ausgetauscht. Es gilt der Aktivierungsimperativ, unter dem ZuwanderInnen als UnternehmerInnen adressiert werden. Sie werden als Individuen perzipiert, die eigenverantwortlich für ihre materielle Existenz zu sorgen haben. Tun sie dies nicht, können sie bei Bedarf durch repressive Kontroll- und Sanktionsinstrumente zu einer Arbeit gezwungen werden (vgl. ebenda: 374). Als Erklärungsgrundlage für eine minorisierte gesellschaftliche Position wird auf individuelle Defizite zurückgegriffen, der Blick auf gesellschaftliche Exklusionsmechanismen und institutionellen Rassismus wird ausblendet.

Die *kritisch-pluralistische Position*, vertreten durch Repräsentantinnen von Einwanderungsorganisationen und der politischen Spitze von Kreuzberg, richtet sich gegen den Aktivierungsimperativ, spricht sich aber für Zuwanderungsbeschränkungen basierend auf transparenten Vorgaben aus. Ausschließlich in dieser Position wird die Thematik des institutionellen Rassismus offen diskutiert. Es kommt zur Reflektion des Herrschaftsanspruches, der mit der Diskussion über Integration verbunden ist.

Ergebnis von Lanz Analyse ist somit die Feststellung, dass sich Diskurse anhand parteiübergreifender Positionen manifestieren und daher nicht davon ausgegangen werden kann, innerhalb einer speziellen Partei würde ausschließlich ein Diskurs vertreten werden.

### 3. Begriffe und analytische Zugänge

---

#### 3.1. Methodik

---

Für die Bearbeitung der oben ausgeführten Fragestellungen gilt es im Folgenden, eine geeignete Methodik zu identifizieren. Gefragt ist eine Untersuchungsweise, die die Analyse der städtischen Integrationspolitik erlaubt und dabei auf die Analyse des politischen Prozesses fokussiert. Hier bietet sich die Politikfeldanalyse, eine politikwissenschaftliche Teildisziplin, an. Ausgehend von dem Verständnis, dass der AkteurInnenbegriff weit gefasst werden muss und *„immer das weitere politische Umfeld mit gedacht werden muss“* (Blum/Schubert, 2009:15), soll es zur Beantwortung der Frage kommen, warum politische AkteurInnen tun, was sie tun oder es unterlassen. *„Ihre Aussagen über die politische Wirklichkeit möchte die Politikfeldanalyse theoriegeleitet gewinnen, und Erkenntnisgewinne für die wissenschaftliche Theoriebildung erzielen. Gleichzeitig möchte sie empirische Erkenntnisse erzielen, die von konkretem Nutzen für die politische Praxis sind“* (Blum/Schubert, 2009:16). So wird Theorie und Praxis in diesem Verständnis nicht als Gegensatz verstanden, sondern der Versuch unternommen, die beiden Pole in ein symbiotisches Ganzes zu vereinen.

Für ihre Ergebnisse wird die Methode teilweise als sowohl zu normativ als auch zu wenig herrschaftskritisch kritisiert (Janning/Toens 2008:7). Da ich jedoch den Versuch unternehmen möchte, die Formulierung des Berliner Integrationskonzeptes kritisch zu hinterfragen und inhärente Machtstrukturen offen zu legen, scheint hier ein weiterer Analyserahmen nötig. Dazu wird nach Durchführung der Politikfeldanalyse im 5. Kapitel mit Rückgriff auf eine Kritik aus postkolonialer Perspektive eine Interpretation vorgenommen. Ich untersuche hierzu sowohl die für den Politikprozess relevanten Abgeordnetenhaus- und Fachausschussprotokolle, sowie die Ergebnisse aus ExpertInnenhearings und Stellungnahmen.

Da es sich bei der Erstellung des Berliner Integrationskonzeptes um ein Fallbeispiel handelt, ist fraglich, ob die gewonnenen Erkenntnisse auf die Integrationspolitik anderer Städte übertragbar ist (vgl. Blum/Schubert, 2009: 50). *„Tatsächlich sind die meisten Facetten öffentlicher Politik singulär und somit schlecht für weitergehende Generalisierungen geeignet“* (Janning/Schneider 2006: 41). Daher kann es nicht als Anspruch einer Einzelfallanalyse gelten, Theoriebildung auf einer Makroebene zu entwickeln bzw. als Er-

gebnis zu haben. Vielmehr eröffnet die Untersuchung des Speziellen auf Mikroebene die Möglichkeit, geprüfte Hypothesen zu generieren, welche neue Forschungen auf Basis einer fundierten Grundlage ermöglichen (vgl. Blum/Schubert, 2009:50).

### 3.2. Reflexion der Begriffswahl

---

Einführend möchte ich auf die verwendeten Begriffe eingehen. Für die durchzuführende Untersuchung greife ich auf Kategorien wie „Andere“, „ZuwanderInnen“, „deutsche Mehrheitsgesellschaft“, „Migrationshintergrund“ u.v.m. zurück. Ich setze diese Begriffe in Anführungszeichen, um ihren konstruierten Charakter zu dekonstruieren und ihre innere Homogenität zu hinterfragen. Somit dienen sie in meiner Arbeit als Werkzeug zur Benennung bestimmter Zuschreibungen und Naturalisierungen. Gleichzeitig birgt die Nutzung dieser Kategorien die Gefahr der Reproduktion: Begriffe wie „Angehörige der Mehrheitsgesellschaft“, „Drittstaatsangehörige“, „Zugewanderte“ oder „Andere“ erwecken den Anschein, als wären dies „natürliche“, unhinterfragbare Wahrheiten, die ich auf diese Weise, wenn auch ungewollt, perpetuiere. Coronil schreibt in Bezug auf geistige Landkarten dazu: *„Wenngleich nicht immer ganz klar ist, worauf sich diese Begriffe beziehen, werden sie so gebraucht, als existiere eine eindeutige äußere Realität, der sie entsprechen; zumindest haben sie den Effekt, dass sie eine derartige Illusion erzeugen“* (2002:179).

Diese „eindeutige äußere Realität“ stelle ich in Frage. Ich bediene mich in dieser Arbeit bestimmter Begriffe, die im Sinne der Reproduktion von Naturalisierungen zu dekonstruieren und kritisch zu hinterfragen sind, die ich jedoch als Werkzeug zur Benennung benötige, da ohne sie bestimmte Zuschreibungen von mir nicht deutlich gemacht werden könnten.

Ich verwende in meiner Arbeit meistens den Begriff „ZuwanderInnen“, wobei es auch diesem Begriff an Schärfe mangelt. So sind hier beispielsweise all diejenigen exkludiert, die nicht der ersten ZuwanderInnengeneration angehören. Obwohl ich mir dieser Verkürzung bewusst bin, habe ich den Begriff gewählt, da der Fakt des Zugewandertseins aus meiner Sicht besser bestimmbar ist als einen Migrationshintergrund als Unterscheidungsmerkmal zu wählen. Bei der Verwendung des Begriffs Migrationshintergrund stellt sich die Frage der Definition noch deutlicher, da festgelegt werden muss, wie viele Generationen einbezogen werden sollen.

### 3.3. Begriffe der Politikfeldanalyse

---

Die Politikfeldanalyse versucht, Antworten auf die folgenden Fragen zu finden: *wer* ist am politischen Prozess beteiligt, *wie* werden politische Lösungen gefunden, und *was* sind die faktischen Ergebnisse? (vgl. Blum/Schubert, 2009:15). Dafür untersucht sie das Zustandekommen von ausgewählten *policies* (Politikfeldern) und versteht sie als zu erklärende, abhängige Variable. Die Auswirkungen dieser Festlegung soll durch die Erklärung der eingeführten Begriffe näher erläutert werden.

Polity, policy und politics bezeichnen Dimensionen, die in der Politikfeldforschung zentrale Bedeutung haben. Während im Deutschen für alle drei Begriffe das Wort Politik gebraucht würde, kommt es im Englischen zu einer semantischen Differenzierung, die es ermöglicht, die Dimensionen zu unterscheiden. Mit polity wird die Dimension „Form“ beschrieben, die normativen Rahmenbedingungen wie etwa Verfassungstexte oder institutionellen politischen Ordnungen, die aus diesen Rahmenbedingungen hervorgegangen sind. Policy ist der inhaltliche Teil der Politik, der beispielsweise politische Programme umfasst. Dies sind die Themengebiete, welche die Bevölkerung direkt betreffen, da in dieser Dimension Aufgaben und Ziele festgelegt werden. Politics schließlich beschreiben das prozessuale Element von Politik, bei dem unterschiedliche, gegensätzliche Interessen von AkteurInnen aufeinandertreffen und ausgetragen werden, um einen Konsens zu erreichen oder alternative Durchsetzungsformen zu finden (vgl. Schubert/Bandelow, 2009: 4f.).

### 3.4. Der Politikfeldzyklus – Theoretische Grundlagen

---

Der Politikfeldzyklus ist ein komplexes System, indem mehrere Ebenen auf unterschiedliche Weise verwoben sind. Zusammenfassend lassen sich die einzelnen Elemente nach Sabatier (1999) wie folgt darstellen: In einen Politikprozess sind hunderte von AkteurInnen verwoben, darunter PolitikerInnen, JournalistInnen, WissenschaftlerInnen, Lobbygruppen, Verwaltungen u.v.m., die Situationen/Themen unterschiedlich bewerten und unterschiedliche Interessen vertreten. Dies macht den Prozess an sich schon komplex. Daneben besteht ein Politikfeld meist aus verschiedenen Programmen, so dass Veränderungen auf mannigfachen Ebenen zu Umgestaltungen führen. Hinzu kommt die Tatsache, dass der Politikprozess in der Regel einen langen Zeitraum umspannt. Aus den genannten Gründen ist die Untersuchung eines Politikprozesses ein herausforderndes Unterfangen. Sabatier plädiert daher für Simplifizierungen, um ein Verständnis der

Mehrebenenprozesse zu erreichen. Dafür weist er darauf hin, dass die Art der Fragestellung ausschlaggebend für die Ergebnisse sein wird und daher bewusst gewählt werden muss (vgl. 1999: 5). Im Folgenden werde ich die einzelnen Stadien des Politikfeldzyklus vorstellen.

### 3.5. Phasenmodelle

---

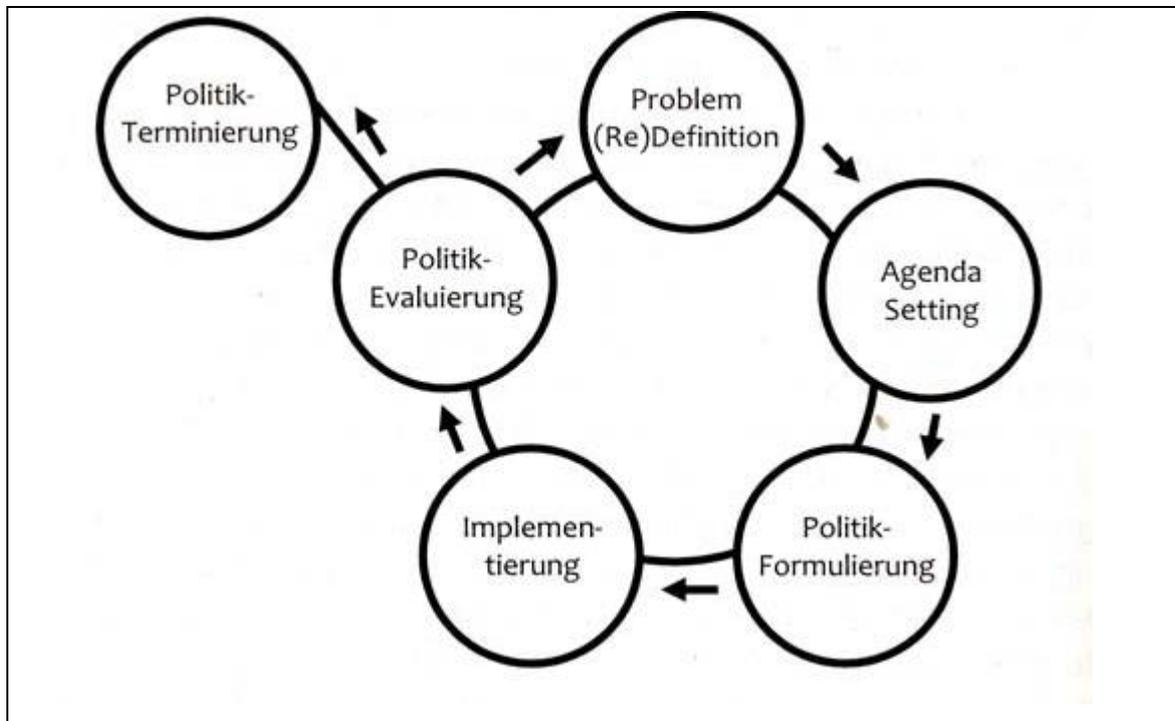
Für die Politikfeldanalyse sind unterschiedliche Phasenmodelle entwickelt worden, mit dem Ziel, die Stadien des Politikprozesses zu verdeutlichen. Allen Varianten ist ein spezifisches Verständnis des politischen Prozesses als sequenziell aufeinander folgende Phasen gemein, welches die Grundlage der Modelle bildet (vgl. Jann/Wegrich, 2009: 75). Hier soll nur kurz auf die Entstehung dieser Modelle eingegangen werden, um sich dann ausführlicher einer ausgesuchten Variante, dem Politikfeldzyklus, zu widmen.

Das Modell des Politikfeldzyklus ist die meist genutzte Schablone in der Politikfeldanalyse. Es ermöglicht, die Politikprozesse in einem Politikfeld schematisch darzustellen und so analysierbar zu machen. Die ersten Varianten des Modelles stammen von Harold D. Laswell (*The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, 1956), Charles O. Jones (*An Introduction to the Study of Public Policy*, 1970) und James E. Anderson (*Public Policymaking*, 1975). Da es sich um einen heuristischen Hilfsrahmen handelt, ist ein Nachteil des Modells, dass es idealtypische Unterscheidungen suggeriert, die in der Realität meist verschwimmen und nicht klar voneinander abgrenzbar sind. So kann es zu veränderten Reihenfolgen kommen, zu Überlappungen und zum Überspringen von Phasen (vgl. Blum/Schubert, 2009:101).

Dennoch lässt sich festhalten, dass viele Politikprozesse bestimmte Phasen durchlaufen, die als typisch gelten können und daher in der Regel Gültigkeit besitzen. Für die folgenden Ausführungen rekurriere ich auf Blum/Schubert, 2009: 102f. Am Beginn steht eine Thematik, die einer Veränderung bedarf. Hierbei kann es sich um spezifische politische Probleme handeln oder um defizitär perzipierte Gebiete. Dieses Problem wird dann von unterschiedlichen AkteurInnen der Zivilgesellschaft und/oder Politik thematisiert, mit dem Versuch, die Thematik auf die politische Agenda zu rücken. Nun folgt die Phase, in welcher konkrete Lösungsvorschläge erarbeitet werden und die Auswahl von Zielen und Mitteln zur Bearbeitung des Problems erfolgt. Während der Entscheidungsphase wird dann festgelegt, ob die erarbeiteten Vorschläge gesetzlich implementiert werden, es somit zu ihrer Anwendung kommt. Die letzten Schritte bilden die Evaluierung der eingeführten Policies und die gegebenenfalls eingeleitete Neuformulierung, wenn deutliche Mängel

sichtbar werden oder die Terminierung des Politiksetzungsprozesses. Die folgende Abbildung zeigt die idealtypische, kreisförmige Anordnung der einzelnen Phasen, welcher der Politikzyklus seinen Namen verdankt.

**Abbildung 2: Der Politikfeldzyklus**



Quelle: Blum/Schubert, 2009: 102

Nachfolgend werden die fünf Phasen des Politikfeldzyklus ausführlicher vorgestellt und ihre Funktion in Bezug auf die vorliegende Arbeit erläutert.

### 3.5.1. Problemwahrnehmung und Agenda Setting

Am Beginn des Politikfeldzyklus steht ein Problem, welches als politisch relevant eingestuft wird, da eine Diskrepanz zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand auftritt. Dieser Soll-Zustand wird so eingeschätzt, dass er mit den vorhandenen Steuerungsinstrumenten zu erreichen ist. Aus konstruktivistischer Perspektive ist es an dieser Stelle essentiell, die Perzeption durch soziale AkteurInnen hervorzuheben. Nicht allein das Vorhandensein eines Problems führt zu seiner Bearbeitung, sondern seine Wahrnehmung durch die sozialen AkteurInnen. Als Beispiel für die Subjektivität dieses Prozesses gilt u.a. die Thematik der Umwelt- und Gesundheitsschäden industrieller Entwicklungen, welche lange bekannt, jedoch erst zu einem bestimmten Zeitpunkt als politisches Problem definiert worden sind (vgl. Janning/Schneider, 2006: 51). Die Stufe der Problemwahrnehmung

zählt zu den Bereichen des Politikfeldzyklus, welche meist öffentlich stattfinden und von einer breiten AkteurInnenvielfalt mitbestimmt wird. Neben PolitikerInnen sind in dieser Phase auch wissenschaftliche ExpertInnen und vor allem die Medien an einer Schärfung des Problembewusstseins beteiligt. Der Ausschluss der Öffentlichkeit wird dann in der Regel beim Festlegen der politischen Agenda vollzogen, einem Prozess, der innerhalb eines ausgesuchten Zirkels aus VertreterInnen von Ministerien, Lobbyvereinigungen und ExpertInnen stattfindet (vgl. Blum/Schubert, 2009:108). Interessant ist an dieser Stelle die Frage, wie Themen als relevant für das Regierungshandeln eingestuft werden und worauf dies zurückzuführen ist. Welche Mechanismen bestimmen über die Wahrnehmung eines bestimmten Themas? Die Politikfeldanalyse untersucht, welche Faktoren erklären können, warum Themengebiete öffentlich ein breites Interesse hervorrufen, jedoch nicht alle auf der politischen Ebene verhandelt werden. Hier wird hervorgehoben, dass politische EntscheidungsträgerInnen aus der Fülle der öffentlich diskutierten Themengebiete auf Grund ihrer begrenzten Möglichkeit, allen Thematiken die gleiche Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, auswählen müssen. Diese nötige Selektion führt zu einer Konkurrenz zwischen Themengebieten, welche auf die politische Agenda gedrängt werden. AkteurInnen verfügen über bestimmte Instrumente, die von ihnen als relevant wahrgenommenen Gebiete auf der politische Agenda zu verankern. Hierzu können, abhängig von der Thematik, sowohl politikinterne als auch externe Thematisierungen, beispielsweise durch LobbyistInnen, genutzt werden (vgl. Janning/Schneider, 2006: 53f.). Schließlich bleibt die Möglichkeit zu entscheiden, eine bestimmte Thematik nicht weitergehend zu bearbeiten. Auch dies ist als politischer Akt zu verstehen, der weitreichende Folgen haben kann. Schubert und Blum nennen hier das Beispiel Asylrecht. Sollte die Bundesregierung hier derzeit keinen Handlungsbedarf sehen, so kann dadurch keine Aussage über die tatsächliche Relevanz von Maßnahmen im genannten Bereich getroffen werden. Möglich sind jedoch Aussagen über bestehende Machtverteilungen im AkteurInnensystem und Hinweise, wie bedeutend ein Bewusstsein für die eingangs erwähnte soziale Konstruktion von Problemen ist.

Insgesamt ist erneut zu betonen, dass der Selektionsprozess, entscheidet, welche Themen auf die politische Agenda gelangen, keine rationale Auswahl informierter AkteurInnen bedeutet:

*„Ergebnisse hängen von Interessenkonstellationen der Akteure, Handlungskapazitäten der Institutionen sowie Konjunktionen der öffentlichen Problemwahrnehmung und den jeweils vorhandenen Problemlösungsstrategien ab – ein Variablenkomplex, dessen konkrete Ausprägung stark situativ geprägt ist, so dass die Nutzung von Policy-*

*Fenstern (windows of opportunity), die sich für eine Policy kurzfristig öffnen und wieder schließen können, letztendlich entscheidend ist.“ (Jann/Wegrich, 2009: 89)*

### 3.5.2. Politikformulierung

---

Wie dargestellt hat ein Problem, wenn es zur Politikformulierung gelangt, bereits mehrere Hürden genommen. Von der Wahrnehmung als Problem über eine politische Agenda ist es nun bei der Phase der inhaltlichen Gestaltung angelangt. Die AkteurInnen, welche das Problem bis zu diesem Punkt unterstützt haben, verringern sich in ihrer Zahl und Parlament und Regierung gewinnen deutlich an Einfluss (vgl. Blum/Schubert, 2009:116). In dieser Phase werden nun Handlungsalternativen entwickelt, um die optimale Kombination sowohl strategischer als auch instrumenteller Aspekte zu erreichen. Mehrere Einschränkungen hindern die AkteurInnen jedoch darin, diesen Entscheidungsprozess rein rational durchzuführen. Sowohl institutionelle Rahmenbedingungen als auch das begrenzte Wissen über alle Problemlösungsstrategien sowie unklare Zielvorstellungen der Planenden führen zu Handlungsprozeduren, welche ein rein zweckrationales und strategisches Entscheiden deutlich erschweren (vgl. Janning/Schneider, 2006: 56f.).

Konkrete Maßnahmen des politisch-administrativen Systems bilden schließlich den Schlusspunkt der Politikformulierung. Die gewählten Maßnahmen sind nicht als einzig richtige Lösungsstrategie zu missverstehen, sondern wurden von den relevanten EntscheidungsträgerInnen aus einem Set von Handlungsalternativen ausgewählt. Von besonderem Interesse ist in dieser Phase, aus welchen Gründen sich die beteiligten AkteurInnen auf eine bestimmte Alternative festlegen und andere Lösungen verwerfen. Es gilt zu untersuchen, wie die Politikformulierung verlaufen ist, welche Dauer sie im Vergleich zu anderen Politikprozessen eingenommen hat, warum interveniert wurde oder nicht. *„Wie ein Problem wahrgenommen wurde; von wem, wie und wann es auf die politische Agenda rückt; all das entscheidet bereits darüber, welche Ziele, Mittel und Wege letztlich in der Politikformulierungsphase wieder aufgegriffen und konkretisiert werden“* (Blum/Schubert, 2009:113). Blum und Schubert betonen an dieser Stelle die wichtige Rolle von Einzelfallstudien, da die Antworten auf diese Fragen für unterschiedliche Politikformulierungen sehr unterschiedlich ausfallen würden. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, dass theoretische Ansätze benötigt werden, die über das heuristische Phasenmodell hinaus gehen, um allgemeine Aussagen über diese Phase des Politikfeldzyklus treffen zu können (vgl. 2009:116).

Um zu untersuchen, weshalb es in der Entscheidungsphase zur Auswahl einer bestimmten Lösung kommt, wurde der *Multiple Streams Ansatz* entwickelt (Kingdon 1984, zitiert in Blum/Schubert, 2009:120f). Dieser Annahme folgend erfolgt ein Politikwandel genau dann, wenn drei Ströme gekoppelt werden. Diese Ströme bestehen erstens aus einem Problem, das öffentlich wahrgenommen und nach einer politischen Bearbeitung verlangt. Der zweite Strom konstituiert sich aus den *Policies*, die für die Lösung dieses Problems benötigt werden. Schließlich wird der letzte Strom aus den *Politics* zusammengesetzt, den Konflikten und Interessenlagen der öffentlichen Stimmung. Gelingt diese Zusammenführung, so kann eine Politikveränderung eingeleitet werden, jedoch würden diese *windows of opportunity*, wie oben dargestellt, selten auftreten und sich dann in der Regel schnell wieder schließen. Als Beispiel solcher Gelegenheiten gelten *focussing events* wie der 11. September 2001 für die Sicherheitspolitik oder auch die Veröffentlichung von Indikatoren oder Evaluierungen von früheren politischen Programmen (vgl. Zahariadis 2007: 71, zitiert in Blum/Schubert, 2009:121).

### 3.5.3. Implementation

---

Die Erkenntnis, dass der Politikprozess nicht mit der Formulierungsphase endet und die Implementation oft mit Schwierigkeiten verbunden ist, hat sich in der Politikwissenschaft in den 1970er Jahren allmählich durchgesetzt. Die Anerkennung der Tatsache, dass der Staat zwar Politiken beschließt, die intendierte Umsetzung damit jedoch nicht automatisch sichergestellt ist, führte zu einer Suche nach Faktoren, welche eine effektive Umsetzung von Programmen begünstigen bzw. behindern ( vgl. Blum/Schubert, 2009:123).

Die erfolgreiche Durchsetzung der formulierten Politikziele ist von zwei Faktorenkomplexen abhängig (vgl. Janning/Schneider, 2006: 58f.): Erstens von der AkteurInnenkonstellation des Implementationszusammenhanges. Hier ist die Struktur des Beziehungsgeflechts angesprochen, das Entscheidungsbefugte, ImplementationsträgerInnen und VollzugsadressatInnen verbindet. Der zweite Faktorenkomplex setzt sich aus den Merkmalen und Eigenschaften der Policy zusammen, z.B. durch den konkreten Mix der Policy-Instrumente und Policy-Ressourcen, welche das Gebiet prägen. So kann davon ausgegangen werden, dass subventionspolitische Maßnahmen auf weniger Widerstand stoßen werden als Policies, deren Durchführung eine den AdressatInnen unwillkommenen Norm bedeuten. Hiervon hängt der Erfolg der Durchsetzung der Politiken ab.

### 3.5.4. Evaluation

Die Evaluation gilt als Terminierung oder Neuanfang des Politikfeldzyklus. Dabei fokussiert die Evaluierungsforschung vor allem auf die Frage, wie eine Policy umgesetzt wurde und welche Unterschiede im Vergleich zur ursprünglichen Intention deutlich werden (vgl. Janning/Schneider, 2006: 62). Teil der Evaluation ist die Festlegung von Bewertungskriterien, also Maßnahmen, Standards und Methoden, um den Erfolg einer Policy zu messen und ihre Wirkungen und Resultate zu prüfen. Dabei lässt sich zwischen *Output* und *Outcome* unterscheiden. Während der Output zusammenfasst, was politische Akteure tun, beschreibt der *Outcome*, was von ihnen tatsächlich bewirkt wird. Da der Outcome nicht allein vom Output, sondern einer Reihe weiterer Einflüsse abhängt, wird die begrenzte Steuerungsfähigkeit von Politikprozessen deutlich (vgl. Blum/Schubert, 2009:126f.). Jann und Wegrich führen aus, dass enttäuschte Erwartungen an die Möglichkeiten, durch Evaluation Veränderungen des politischen Prozesses hervorzurufen, dieser Phase des Prozesses viel Kritik eingetragen haben. Zudem wird die Möglichkeit zur Evaluation durch unklare Zielvorgaben eingeschränkt, welche das Risiko des offensichtlichen Scheiterns einer Maßnahme vermeiden soll. Das Ergebnis dieser Phase sind unterschiedliche Formen des politischen Lernens. Hat sich eine Maßnahme bewährt, so besteht die Möglichkeit, dieses Modell auf andere Bereiche oder einen größeren Umfang auszuweiten. Im Falle eines Scheiterns dagegen kann eine Neuformulierung der Problemwahrnehmung einen neuen Policy-Zyklus starten (vgl. Jann/Wegrich, 2009: 99).

**Abbildung 3: Die Phasen des Policy Cycle in der wissenschaftlichen Diskussion**

<b>Schlagwort</b>	<b><u>Agenda-Setting</u></b> Problemwahrnehmung und –definition	<b><u>Policy-Formulation</u></b> Politikformulierung und Entscheidung	<b><u>Implementation</u></b> Politikdurchführung, Umsetzung	<b><u>Evaluation</u></b> Wirkungen und Auswirkungen
<b>Definition</b>	Auswahl und Festlegung derjenigen sozialen Phänomene, die vom politischen System als zu bearbeiten betrachtet werden	Prozess, indem politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und als verbindliche Festlegung gewählt werden	Durchführung einer Policy, i.d.R. mit Hilfe des politisch-administrativen Apparats; Anwendung von Gesetzen etc.	Überprüfung der direkten Wirkungen (impact) und indirekten Auswirkungen (outcome) staatlicher/öffentlicher Aktivitäten
<b>Politische Fragen</b>	Was kommt auf die politische Tagesordnung?	Was soll zukünftig geschehen? Welche politischen Ziele sollen wie erreicht werden?	Was passiert tatsächlich? Was unternehmen Regierung und Verwaltung?	War die Politik erfolgreich? Was hat sich eigentlich verändert?
<b>Wissenschaftliche</b>	Welche Probleme werden warum	Wie kommen politische Programme	Warum scheitern politische Pro-	Wie kann man Wirkungen und

<b>Fragen</b>	ignoriert?	und Entscheidungen zustande? Theorien der Entscheidung?	gramme? Wirkungen unterschiedlicher Steuerungsinstrumente?	Auswirkungen messen? Wie kommen sie zustande?
<b>Klassische Studien</b>	Bachrach/Baratz 1970; Downs 1972; Kingdon 1984; Nelson 1984	Lindholm 1968; Dror 1968; Rivlin 1971; Hecllo 1978	Pressman/Wildavsky 1973; Bardach 1977	Wiess 1972; Levine et al. 1981; Wholey 1983
<b>auf deutsch</b>	Ruß-Mohl 1993; Braun 1998	Böhret 1970; Mayntz/Scharpf 1973, 1975; Müller 1986	Mayntz 1980, 1983; Wollmann 1980; Windhoff-Héritier 1980; Hohgräwe 1992	Darlien 1976; Dieckmann 1977; Hellstern/Wollmann 1984; Vedung 1999

Quelle: Jann/ Wegrich, 2009: 101

### 3.5.5. Kritik

Nakamura (1987) und Sabatier (1993, 1999) haben sich ausführlich mit den Schwachstellen des Politikfeldzyklus auseinandergesetzt (vgl. Jann/Wegrich, 2009: 103ff., Janning/Schneider, 2006: 63f.). Das Modell wurde vor allem für seine vereinfachte, idealtypische Darstellung der Phasen kritisiert, die in der Praxis so nicht zu finden seien. Somit würde die Vorstellung des Politikfeldzyklus der Empirie nicht Stand halten. Die Darstellung sei zu einfach und könne daher nicht die Vielschichtigkeit und Verwobenheit der oftmals parallel ablaufenden Prozesse fassen. Dabei kennzeichneten sich politische Prozesse grade dadurch aus, dass auf unterschiedlichen Ebenen zeitgleich Diskussionen und Entscheidungen stattfinden. Sabatier betont, dass der Fokus auf einen Politikzyklus die Komplexität der Situationen nicht zu fassen vermag (vgl. Sabatier, 1999: 7).

Theoretisch-konzeptionell wird kritisiert, dass es sich nicht um ein Theoriemodell handeln würde, da die hierfür notwendige Definition abhängiger und unabhängiger Variablen für den Übergang zwischen den Phasen des Politikprozesses nicht gegeben sei. Da der Politikfeldzyklus somit kein Kausalmodell darstelle, könne er nicht zur Ableitung von Hypothesen verwendet werden, um diese empirisch zu testen bzw. zu verifizieren oder falsifizieren. Zudem würden die Einflussmöglichkeiten der handelnden AkteurInnen und ihre Möglichkeiten zur Politikgestaltung vernachlässigt: *„Die mangelnde Aufmerksamkeit für die handelnden Akteure zeigt sich auch in der Vernachlässigung von Policy-orientiertem Lernen, durch das die Akteure während des Prozesses der Politikgestaltung ihre Policy-Ziele dauerhaft verändern können“* (Janning/Schneider, 2006: 64). Das Phasenmodell ist dagegen in der Lage, ein möglichst differenziertes Verständnis der internen, komplexen Politikprozesse zu ermöglichen, welches an sich schon als Erkenntnisziel verstanden werden kann. Im Folgenden werden daher verschiedene theoretische Analyse-

rahmen vorgestellt, in welche das Modell des Politikfeldzyklus eingebettet werden kann, um die dargelegten kausalen Schwächen des Phasenmodells zu überwinden.

### 3.6. Theoretischer Zugang Akteurszentrierter Institutionalismus

---

Im Folgenden wird der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus, der den theoretischen Rahmen dieser Arbeit bildet, ausführlicher erläutert. Zentrale Frage ist, inwiefern Institutionen im Sinne von institutionellen Rahmenbedingungen das Handeln von AkteurInnen vorgeben bzw. beeinflussen. Der Fokus liegt demnach nicht auf einer Makroebene, sondern auf einer untergeordneten, je nach Forschungsinteresse Meso- bzw. Mikroebene. Dafür werden die Interaktionen von Organisationen und kollektiven AkteurInnen als unabhängige Variablen zur Erklärung von Politikprozessen heran gezogen. Die Basis des Ansatzes bilden dabei spieltheoretische Überlegungen (vgl. Blum/Schubert, 2009: 43). Bei dem in erster Linie von Renate Mayntz und Fritz Scharpf entworfenen Akteurszentrierten Institutionalismus handelt es sich um eine Forschungsheuristik, die die Entwicklung von Fallstudien und generalisierbaren Hypothesen ermöglicht (vgl. Janning/Schneider, 2006: 92). Der Ansatz kann daher als ideale Ergänzung der für den Politikfeldzyklus identifizierten kausalthoretischen Schwächen genutzt werden. Ein weiterer Grund, warum der Akteurszentrierte Institutionalismus für die vorliegende Arbeit einen geeigneten Analyserahmen darstellt, ist seine Stärke, institutionelle Faktoren mit der herausgehobenen Bedeutung von AkteurInnen zu verbinden (vgl. Schmid 1998, zitiert in Blum/Schubert, 2009: 44). Wie oben dargestellt, wird somit die institutionelle Prägung von Konstellationen von AkteurInnen untersucht.

Der Begriff der Institution wird für gewöhnlich zur Beschreibung zweier unterschiedlicher Zusammenhänge benützt, weshalb hier eine Differenzierung vorzunehmen ist. Auf der einen Seite wird mit Institution ein soziales Gebilde wie etwa ein Parlament, eine politische Partei oder eine Firma beschrieben. Auf der anderen Seite rekurriert der Terminus der Institution auf ein System aus Regeln, welches eine Ordnung hervorbringt (vgl. Ostrom, 1999:37). So *„werden mit dem Institutionenbegriff [...]Regelungsaspekte betont, die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“* (Mayntz/Scharpf: 1995: 40).

In dieser Arbeit wird Institution im Sinn der letzten Definition verstanden und benutzt. Bezogen auf die Forschungsthematik konstituieren Institutionelle Regelsysteme somit

„korporative Akteure mit entsprechenden Mitgliedschaftsregeln und Kompetenzzuteilungen für die Organisationsmitglieder. Darüber hinaus definieren sie Anlässe und Arenen für die Interaktion zwischen Akteuren und geben bestimmte Entscheidungsregeln für die Steuerung und Koordination dieser Interaktion vor“ (Janning/Schneider, 2006: 93). Dabei gilt es zu betonen, dass die Bedeutung institutioneller Regelsysteme nicht als unabänderlich zu verstehen ist:

*„Die Wirkungskraft der institutionellen Regelsysteme ist dabei nicht deterministisch, da nicht alle Situationen und situativen Einflussfaktoren unter ihrem Einfluss stehen. Außerdem gilt selbst bei Handlungen, auf die der institutionelle Kontext eine große Wirkung ausübt, dass sie nicht vollständig determiniert sind, sondern Entscheidungsspielräume und Spielräume für das kreative Handeln für die Akteure erhalten bleibt.“  
(ebenda)*

Wo entstehen nun die genannten Spielräume für AkteurInnen, sich auch von den institutionellen Vorgaben zu befreien? An welchen Stellen wirken nicht-institutionelle Faktoren auf AkteurInnen ein? Wie und warum finden Interaktionen zwischen AkteurInnen statt? Und welche Rolle spielen dabei Institutionen?

In ihrem Beitrag „*der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus*<sup>3</sup>“ entwickeln Mayntz und Scharpf einen analytischen Rahmen für die Untersuchung der Steuerung und Selbstorganisation gesellschaftlicher Teilbereiche (Mayntz/ Scharpf, 1995). Der dabei zu Grunde liegende Institutionenbegriff ist bereits oben erläutert worden. Somit bilden institutionelle Faktoren den Handlungskontext für korporative Akteure, auf die hier fokussiert werden soll. Diese Einschränkung erklären die AutorInnen mit dem Hinweis, dass innerhalb des Forschungsfeldes, für das der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus entworfen worden ist, ein hoher Organisationsgrad vorherrschend ist. Eine Organisation als handlungsfähig zu perzipieren führe dazu, sie in erster Linie als korporative Akteurin wahrzunehmen und nicht als Summe der individuellen Einzelinteressen der Mitglieder. Darüber hinaus gibt es jedoch auch in hochgradig organisierten Feldern einzelne AkteurInnen (individuelle Rollen- und FunktionsträgerInnen und organisationsinterne Bündnisse), die einen enormen Einfluss ausüben können und daher für eine Erklärung mit einbezogen werden müssen. Betreffend der Eigenschaften von AkteurInnen gilt es also, mehrere Ebenen zu berücksichtigen. Ein so erweiterter AkteurInnenbegriff erfordert eine Mehrebenenanalyse, welche die Möglichkeit erschwert, Entscheidungen einer/m konkreten AkteurIn zuzuordnen. Hieraus resultiert, dass institutionelle Regelungen weniger

---

<sup>3</sup> Alle folgenden Ausführungen betreffend des Akteurszentrierten Institutionalismus gehen auf Mayntz/ Scharpf 1995 zurück, wenn nicht anders ausgewiesen.

Wirkungsmacht auf korporative Akteure ausüben können, wenn der Entscheidungshergang bzw. die Zuständigkeiten entweder nicht klar zugeordnet sind oder durch sich überlagernde Zuständigkeiten unterschiedlicher AkteurInnen unübersichtlich werden (vgl. (Janning/Schneider, 2006: 94f.).

Das AkteurInnenverständnis ist ein breites, welches neben den politischen Organisationen auch zur Einbindung aller weiterer beteiligter AkteurInnen führt. Auf diese Weise werde eine „Gesetzgeberperspektive“ vermieden, die lediglich auf die im politischen System als einflussreich wahrgenommenen AkteurInnen abzielt. Dagegen ist der Institutionenbegriff, wie beschrieben, für diesen Ansatz stark eingegrenzt, indem er auf Regelungsaspekte beschränkt ist. Dadurch wird dem AkteurInnenhandeln die Funktion einer Variablen zugeschrieben. Indem Veränderungen, die trotz unverändertem institutionellem Rahmen passieren, mit Verweis auf das Handeln von AkteurInnen erklärt werden, wird eine „Doppelperspektive“ auf Institutionen und Akteure intendiert. Es ist ein Versuch der beidseitigen Integration, „um die analytische Dichotomie zu überwinden“ (ebenda: 46).

Einführend ist der institutionelle Kontext zu nennen. Gemeint sind „*institutionelle – definierte, praktizierte und sanktionierte – Regelungen, [welche] wechselseitige Erwartungssicherheit begründen*“ (Mayntz/ Scharpf, 1995: 47). Institutionelle Regelungen konstituieren nicht nur die korporativen Akteure, sondern legen auch die Arenen und Entscheidungsregeln fest, nach denen die Interaktion der Akteure stattfindet. So ist festzuhalten: „*Der institutionelle Rahmen [...] konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierung, und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht*“ (ebenda: 49).

Basierend auf der Annahme, dass die unkomplizierte Außensteuerung von Handlungssystemen jedoch wenig plausibel ist, identifiziert der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus mehrere Faktoren, welche zusätzlich zu den institutionellen Vorgaben auf AkteurInnen einwirken (vgl. Janning/Schneider, 2006: 94f.). Auf der einen Seite stehen die normativen Erwartungen, von Mayntz und Scharpf als „funktionelle Imperative“ betitelt. So kann beispielsweise eine „übereinstimmende Situationsdeutung“ zu einem vereinfachten Lösungsszenario beitragen. In diesem Zusammenhang sind dann auch die Interessen der unterschiedlichen (korporativen) AkteurInnen zu nennen, die mehr oder weniger stark divergieren können und so auf eine Entscheidung Einfluss nehmen. Daneben kommt es bei Mayntz und Scharpf zu einer starken Betonung der jeweiligen indivi-

duellen Identität. Diese könne zu Orientierungskonflikten führen, wenn ein/e AkteurIn zur Bewahrung ihrer/seiner Identität eine Entscheidung entgegen normativen Erwartungen an ihre/seine Position fordert. Schließlich wird auf strategische Interaktionen zwischen AkteurInnen eingegangen, die zu Koalitionen führen können. Bemerkenswert ist hier die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher handlungsdeterminierender Faktoren, welche die Interaktion individuell und ergebnisrelevant gestalten. Daher ist die Identifizierung der tatsächlich handlungsleitenden Orientierungen der einzelnen AkteurInnen ausschlaggebend für das Verständnis des Ergebnisses eines Politikprozesses.

Schließlich spielt die *Handlungssituation* eine wichtige Rolle für die Untersuchung des Einflusses institutioneller Regelungen auf politische Entscheidungsprozesse, in denen für AkteurInnen deutliche Handlungsspielräume identifiziert werden. Die Situation determiniert das Interesse bzw. die Betroffenheit der AkteurInnen. „*Dabei gewähren diese Situationen Handlungsoptionen, die nur teilweise institutionell bestimmbar sind und sich darüber hinaus situativen Faktoren verdanken*“ (Janning/Schneider, 2006: 95). Mayntz und Scharpf weisen hierzu auf den konstruierten Charakter von wahrgenommenen Umweltaspekten hin, welche die möglichen Handlungsoptionen für verschiedene AkteurInnen unterschiedlich prägen können (ebenda: 59).

Darüber hinaus wird der institutionelle Zugriff über *Beziehungsnetzwerke* erschwert, da sie das duale System des korporativen und individuellen Akteurs durchbrechen und darüber hinaus gehen. Über den Zusammenschluss von Interessen können sowohl organisationsintern als auch zwischen Organisationen Interaktionen erfolgen. Daraus entsteht eine erhöhte Organisationskomplexität, die es in Folge ermöglichen kann, konventionell-institutionelle Regelungen zu umgehen, indem ihrer Einflussnahme ausgewichen wird.

Um das Handeln in Akteurskonstellationen zu untersuchen, werden im Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus fünf *Governance-Formen* sozialer Handlungskoordination benannt: einseitige Anpassung, wechselseitige Anpassung, Verhandlung, Abstimmung und hierarchische Entscheidung. Durch dieses System ist eine Klassifikation von AkteurInnenkonstellationen möglich (vgl. Mayntz/Scharpf: 61). Diese Unterteilung gestattet mit einem Rückgriff auf spieltheoretische Elemente Aussagen über die Art und die Konfliktintensität von Konstellationen. So kann „*je nach Kongruenz oder Inkongruenz der Präferenzen zwischen reinen Koordinationsspielen, Koordinationsspielen mit Verteilungskonflikten, Dilemmaspielen und reinen Konfliktspielen*“ (Mayntz/Scharpf, 1995:64) unterschieden werden. Möglich ist eine kooperative Lösung, die alle Beteiligten dem derzeitigen Zustand vorziehen. In einer anderen möglichen Konstellation gibt es

unterschiedliche Konsequenzen, durch die es zu ungleichen Verbesserungen oder Benachteiligungen bestimmter AkteurInnen kommt. Jedoch kann auch hier davon ausgegangen werden, dass eine einmal abgestimmte Lösung stabil bleibt, da sie kooperativ zu Stande gekommen ist. Demgegenüber steht die Dilemmakonstellation, in welcher ein höherer Anreiz besteht, den/die PartnerIn, welche/r zur Kooperation bereit ist, auszunutzen, anstatt eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Schließlich kann sich der Fall der reinen Konfliktsituation ergeben. Diese bedeutet zumindest für einen der Beteiligten, dass das Resultat einer Auseinandersetzung in jedem Fall der besten erreichbaren Konsenslösung vorzuziehen ist (vgl. ebenda: 64).

Für Mayntz und Scharpf ergibt sich aus der Komplexität des Forschungsfeldes die Konsequenz, den empirischen Fokus einzugrenzen, also eine „analytische Hierarchisierung“ (ebenda: 66) vorzunehmen. Er könne beispielsweise auf AkteurInnen der verschiedenen Ebenen gelegt werden. Eine weitere Simplifizierung lasse sich dadurch erreichen, dass alle institutionell erklärbaren AkteurInnenhandlungen nicht über empirische ErfahrungenakteurInnenspezifischer Handlungsorientierungen abgesichert werden müssten.

### 3.7. Postkoloniale Theorie

---

Postkoloniale Theorie lässt sich als eine Unterabteilung der Cultural Studies begreifen. Die interdisziplinäre Herangehensweise inkludiert Sichtweisen aus Forschungsdisziplinen wie Literaturwissenschaft, Geschichte, Politikwissenschaft, Psychologie, Gender Studies, Anthropologie, Soziologie u.v.m. Allgemein gesprochen setzt sich die Postkoloniale Theorie mit den Auswirkungen des Kolonialismus bis heute auseinander (vgl. Castro Varela/ Dhawan, 2003; Amelang/Schupp, 2002). Die Problematik dieser sehr breiten Definition liegt in der ungenauen Abgrenzung zu anderen Disziplinen, die sich daraus ergibt. Auf der einen Seite ist eine Eingrenzung auf Grund des heterogenen Charakters und den unterschiedlichen Verständnissen innerhalb der Postkolonialen Theorie schwierig. Auf der anderen Seite kann dieser Umstand auch als ihre Stärke verstanden werden.

Obwohl die Theorie im deutschsprachigen Raum überraschend wenig präsent ist, ist die Relevanz für Deutschland dennoch von einigen AutorInnen diskutiert worden. Dabei wird häufig die Kritik geäußert, Postkoloniale Theorie sei für den deutschen Kontext bedeutungslos oder zumindest von fragwürdiger Relevanz. So kämen die meisten MigrantInnen nachweisbar nicht aus ehemaligen deutschen Kolonien, wie dies für andere ehemalige europäische Kolonialmächte zutreffen würde. Daher, so ließe sich argumentieren,

sei es nicht gerechtfertigt, hier von einer Kontinuität von kolonialem und postkolonialem Rassismus gegenüber der genannten Personengruppe auszugehen (vgl. Dietze 2006: 230). Dennoch gehen postkolonial argumentierende AutorInnen auch für den deutschen Kontext von einem Überlegenheitsanspruch gegenüber Entmächtigten (Subalternen<sup>4</sup>) aus. Der Fokus ihrer Untersuchungen liegt dabei auf der Denkklogik des Ein- und Ausschlusses (vgl. Castro Varela/ Dhawan, 2003; Steyerl/ Rodriguez, 2003; Rodriguez, 2003; Dietze, 2006; Ha, 2007a).

Als Schlüsselwerk der Postkolonialen Theorie gilt Saids *Orientalism* (1978), in dem er untersucht, wie der Orient konstruiert wird. Dazu nutzt Said zwei theoretische Konzepte (vgl. Amelang/Schupp, 2002). Für das Machtkonzept und den Diskursbegriff greift er auf Foucault zurück und beschreibt einen „*Macht-Wissen-Komplex*“, durch den der Orient als der „Andere“ des Westens konstruiert wird. Daneben rekurriert Said auf Gramscis Hegemoniemodell, und betont die Funktion von Hegemonie als kulturelle Definitionsmacht. Auf diese Weise gelingt es, die Asymmetrie der Machtverhältnisse zwischen Orient und Okzident zu erforschen.

Spivak (2008) führt den für die Postkoloniale Theorie zentralen Begriff der *Subalternen*<sup>4</sup> ein. In Anlehnung an Gramsci beschreibt sie damit marginalisierte soziale Gruppen, die sowohl aus der kolonialen wie auch aus der kolonialisierten Geschichtsschreibung herausfallen (vgl. Castro Varela/ Dhawan, 2003; Amelang/Schupp, 2002). Spivak untersucht in ihrem richtungsweisenden Essay „*Can the subaltern speak?*“ die Frage, ob „*subalterne Frauen in der dritten Welt in kritischen Intellektuellen ein Sprachrohr [haben], das sie unverfälscht vertritt*“ (Amelang/Schupp, 2002) und diskutiert damit kritisch die Repräsentation der Subalternen im Diskurs des Westens. Sie beantwortet die Frage mit einem deutlichen Nein, wobei diese Antwort immer wieder missverstanden worden ist. So negiert ihr Nein keineswegs die Möglichkeit der Subalternen, zu sprechen, sondern weist vielmehr darauf hin, dass diese im dominanten Diskurs nicht gehört werden würden und es dadurch zu einer Verstummung ihrer Stimmen käme (Spivak 2008). Aus diesem Grund zeigt sich Spivak auch kritisch, dass eine Bündnispolitik zwischen westlichen Intellektuellen und Subalternen problemlos möglich sei (vgl. Castro Varela/ Dhawan, 2003;

---

<sup>4</sup> Der Begriff „Subalterne“ geht auf Spivak (2008 [1988]) zurück, die damit Entmächtigte bzw. Stimmenlose beschreibt. Ursprünglich grenzt sie mit dem Begriff eine gesellschaftliche Gruppe in Indien ab, die als subsistenzwirtschaftende, besitzlose, nichtalphabetisierte Arbeitskräfte zusammengefasst werden können. Die Übertragung auf andere Kontexte ist von Spivak kritisiert worden (vgl. 1993). Daher ist die Verwendung im genannten Zusammenhang nur passend, wenn das Konzept entsprechend erweitert wird und aus diesem Grund in Klammern gesetzt.

Amelang/Schupp, 2002). Dieser universelle Vertretungsanspruch, den Spivak so vehement ablehnt, ist auch im Kontext der vorliegenden Arbeit von essentieller Bedeutung und wird im Kapitel 5 genauer diskutiert.

Als dritter wichtiger Theoretiker der Postkolonialen Theorie ist Bhabha (2000) zu nennen. In seiner Auseinandersetzung zu Stereotypisierung und Repräsentation beschreibt er den Prozess der Ambivalenz als zentral. Sie Sorge für Verbreitung und Akzeptanz des Stereotyps, indem sie in wandelnden historischen und diskursiven Zusammenhängen seine Wiederholbarkeit sichert (vgl. Bhabha, 2000: 98). Bezogen auf die Auseinandersetzung, ob es legitim sei, im deutschen Kontext von einer Kontinuität von kolonialem und postkolonialem Rassismus auszugehen, kann Bhabha als Argumentationsstütze herangezogen werden. Bhabha ist zudem vor allem durch sein Konzept von Mimikry bekannt geworden, welches die Anpassung an und die Verwendung von kolonialem Verhalten durch Kolonialisierte beschreibt (vgl. Bhabha, 2000).

Interessanter Weise lässt sich in der Literatur immer wieder der Hinweis finden, postkoloniale TheoretikerInnen würden in und mit ihrer Art des Sprechens bzw. Schreibens in anderer Weise zu einer Reproduktion dessen beitragen, was sie kritisieren. Ein wichtiges Argument scheint mir hierbei die Thematik der Homogenisierung. So lässt sich berechtigter Weise fragen, aus welchem Grund eine Denkrichtung, die sich gegen eine Vereinheitlichung und Essentialisierung von Subjekten richtet, auf der anderen Seite annimmt, es könne von einer einzigen geteilten Erfahrung DES Kolonialismus ausgegangen werden, unter der alle diversitären Kolonialismuserlebnisse subsumiert werden könnten. Tatsächlich sei es nötig, zwischen unterschiedlichen Kontexten, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Faktoren zu unterscheiden. Der problematische Versuch der nahtlosen Übertragung einer Perspektive, die aus partikularen historischen und politischen Situationen hervorgegangen ist, berge die Gefahr einer Überstrapazierung des Konzeptes (vgl. Castro Varela/ Dhawan, 2005: 112). Diese Problematik ergibt sich wohl auch bei der Frage, inwiefern die Anwendung einer postkolonialen Perspektive auf den Erstellungsprozess und die Formulierung des BIK als passend erachtet werden kann. Ich stütze mich hierbei auf AutorInnen wie Ha, Dietze, Erdem, al Moazami und Steyerl, die diesbezüglich für den deutschen Kontext Parallelen zur postkolonialen Kritik aufgezeigt haben, vor allem bezogen auf die Denklogik des Ein- und Ausschlusses.

Weiterhin argumentiert die Kritik, die Bezeichnung „postkolonial“ sei *„geplagt von der Figur einer linearen Entwicklung, die doch eigentlich demontiert werden soll“* (vgl. McClintock 1995: 10, zitiert in Castro Varela/ Dhawan, 2005: 112) So sei erneut die

europäische zeitliche Betrachtungsweise der Drehpunkt eines linear verstandenen epochalen Stufenverständnisses, bei dem auf „präkolonial“ und „kolonial“ eben „postkolonial“ folge. (ebenda: 112f.).

Besonders kontrovers diskutiert wird die von Spivak aufgeworfene Frage: „Kann die Subalterne sprechen?“. Spivak kommt in ihrem Essay (1988) zu dem Schluss, die Frage müsse mit Nein beantwortet werden, jedoch nicht, weil Subalterne generell nicht in der Lage wären, für sich zu sprechen, sondern weil zum Akt des Sprechens auch das Gehört-Werden gehöre. Dies sei im Falle der Subalternen nicht gegeben. Dabei spricht sie sich gegen eine Vereinnahmung von Entmächtigten durch Intellektuelle aus. Diese Kritik lässt sich auch für die von mir durchgeführte Untersuchung des BIK übertragen und ist jederzeit mitzudenken. Dazu gilt es jedoch einen von Robbins (1992) formulierten Einwand mitzudenken. Er argumentiert: *„Die Kritikerin, die andere dafür anklagt, dass diese im Namen der Subalternen sprechen, indem sie beispielsweise verneint, dass die Subalternen für sich selber sprechen können, behauptet natürlich, für diese zu sprechen“* (50; zitiert in Castro Varela/ Dhawan, 2005: 76f.).

Auf diesem schmalen Grad bewegt sich daher auch meine hier vorgebrachte Kritik am BIK. Die Übertragung des Konzeptes der Subalternen auf Berlin<sup>5</sup> ist fragwürdig (vgl. Spivak, 1993) und soll daher vermieden werden. Dennoch geht es mir darum, die Problematik des Vereinnahmens von Stimmen und Sprechen für „Anderen“ anzusprechen, die auch in meiner Kritik nicht aufgelöst wird.

---

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 5.2. Repräsentation.

#### 4. Das Berliner Integrationskonzept: Akteure und Inhalte

---

Für die Analyse des Policy-Prozesses des BIK wird in zwei Schritten vorgegangen. In einem ersten Schritt soll zunächst die Deskription des Politikprozesses erfolgen. Hier wird dargelegt werden, in welchen Etappen welche AkteurInnen welche Entscheidungen getroffen haben. Daran anschließend folgt eine Analyse des Geschehens, basierend auf dem bereits eingeführten theoretischen Rahmen des Akteurszentrierten Institutionalismus. So werde ich die Funktion der unterschiedlichen Einflüsse auf das Konzept erklären.

Für die hier durchgeführte Politikfeldanalyse standen unterschiedliche Materialquellen zur Verfügung. Basierend auf dem am 23.08.2005 vorgelegten ersten Integrationskonzept kam es sowohl zu ExpertInnenhearings als auch zu Abgeordnetenhaussitzungen, die den Entwurf diskutierten. Zudem haben sich unterschiedliche Ausschüsse, die sich mit verschiedenen Aspekten von Integration auseinandersetzen, mit der Thematik befasst. (Für eine genaue Übersicht aller Stellungnahmen: Der Beauftragte für Integration und Migration, 2006).

Um zu analysieren, inwieweit Institutionen auf AkteurInnen und AkteurInnenkonstellationen einwirken bzw. an welchen Punkten diese unabhängig von institutionellen Vorgaben agieren, sollen eingangs sowohl die für die Erstellung des Integrationskonzeptes relevanten AkteurInnen und ihre Konstellationen dargestellt werden.

##### Institutionen:

- *Politische Parteien*, die im Berliner Abgeordnetenhaus vertreten sind (LinkePDS, SPD, CDU, Grüne, FDP), haben durch ihre gesellschaftliche (wahlbevölkerungs) Repräsentationsfunktion eine herausragende Rolle im Entscheidungsprozess. Dies gilt insbesondere für die die Stimmenmehrheit besitzenden Regierungsparteien SPD und Linkspartei.PDS.
- *Senatsverwaltung* für Integration, Arbeit und Soziales als verantwortlich seitens des Senats.
- *Der Berliner Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen (LBIM)* als beratendes Gremium, mit sechs demokratisch gewählten MigrantInnenvertreterInnen.
- *Der Integrationsbeauftragte für Berlin* ist ressortübergreifend für die Integration von MigrantInnen zuständig, die als Querschnittsaufgabe verstanden wird. Zu sei-

nen vorrangigen Zielen zählen die interkulturelle Öffnung der Verwaltung sowie der Abbau von Diskriminierungen. *„Die Hauptaufgabe des Integrationsbeauftragten liegt darin, die Grundsatzfragen der Ausländer- und Integrationspolitik des Senats von Berlin zu gestalten und diese mit anderen Verwaltungen im Land Berlin abzustimmen“* (Der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin, o.J.b). Der Integrationsbeauftragte übernimmt im Landesbeirat die Funktion des Geschäftsführers, wodurch die Verwobenheit der beiden Institutionen deutlich wird.

- *Geladene ExpertInnen* wurden in Hearings zu ihren Einschätzungen betreffend des Konzeptentwurfs befragt. Eine ausführliche, namentliche Auflistung findet sich unter Der Beauftragte für Integration und Migration, 2006.

#### 4.1. Deskription des Policy-Prozesses

---

Auf Antrag der Koalition wurde am 16.06.2005 im Abgeordnetenhaus der einstimmige Beschluss gefasst, den Senat mit der Entwicklung eines umfassenden, ressortübergreifend abgestimmten Integrationskonzepts zu beauftragen. Hierbei sollten Betroffene einbezogen werden (vgl. Senat von Berlin, 2005):

*„Grundlagen für ein umfassendes Integrationskonzept sollen u. a. sein: die bestehenden Integrationsförderprogramme der verschiedenen Senatsverwaltungen und des Bundes, die vom Integrationsbeauftragten des Landes Berlin vorgelegten „Integrationspolitischen Schwerpunkte 2003-2005“ und die „Empfehlungen zur Flüchtlingspolitik“ sowie die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses „Antidiskriminierungs- und Integrationsfördermaßnahmen für Berlin“ und „Reform der Ausländerbehörde“. Die Diskussions- und Zwischenergebnisse der konzeptionellen Debatte des Landesbeirates für Integrations- und Migrationsfragen sollen in das Gesamtkonzept einfließen.“*  
(ebenda: 1)

##### 4.1.1. Integrationskonzept – erster Entwurf 2005

---

Der erste Entwurf des BIK „Berliner Beiträge zur Integration und Migration. Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken“ wurde am 23.08.2005 vorgelegt (Abgeordnetenhaus, 2005). Interessant ist an dieser Stelle, welche AkteurInnen an der Konzeption dieses ersten Entwurfes federführend beteiligt waren. Wie oben dargestellt, ist der Senat mit der Erstellung betraut worden. Verantwortlich ist die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales. Im ersten Entwurf vom 23.08.2005 wird betreffend der AkteurInnen mitgeteilt:

*„Gemäß dem Auftrag des Abgeordnetenhauses sind bei der Erstellung des Berichtes alle Senatsverwaltungen einbezogen worden. Betroffene MigrantInnenvertreterInnen, nichtstaatliche Organisationen und die bezirklichen Beauftragten sind bereits durch drei Anhörungen beteiligt worden.“*

*Anhörung der Vereine, die sich gemäß § 42 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung II in der von der Senatsverwaltung für Inneres geführten Liste eingetragen haben,  
Anhörung des Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen,  
Anhörung der Integrations-, Migrations- und Ausländerbeauftragten der Bezirke“  
(ebenda:3).*

Eine breitere Beteiligung sei zwar intendiert gewesen, aufgrund der kurzen Fristen jedoch nicht durchführbar. Dies wird ausdrücklich bedauert und darauf verwiesen, dass der vorgelegte Entwurf als Ausgangspunkt für eine breite öffentliche Diskussion der Ausrichtung der Berliner Integrationspolitik zu verstehen ist. Ausdrückliches Ziel sei dabei die „*Einbeziehung der Migrantinnen bei der Ausgestaltung [der] Politik*“ (ebenda).

Inhaltlich beschreibt der Entwurf des Integrationskonzeptes die Herausforderungen, Chancen und Probleme, die im Zusammenhang mit Integration in Berlin auftreten und legt die vom Senat gewählten Schwerpunkte dar (vgl. ebenda). Nach einer Definition des Integrationsbegriffes („*Integration erfordert Teilhabe*“) wird dieser anhand der Beispiele interkulturelle Öffnung der Institutionen, Aktivierung und Beteiligung sowie Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erläutert. Im Hauptteil widmet sich der Entwurf zehn Handlungsfeldern und Zielen der Berliner Integrationspolitik und schließt mit der Koordination und strategischen Ausrichtung der Integrationspolitik. Es werden an dieser Stelle exemplarisch einige Themen dargestellt, um einen Überblick über die im Konzept gewählte Sprache und das zu Grunde gelegte Integrationsverständnis zu vermitteln.

Richtungsweisend ist das Verständnis von Vielfalt, das Verwendung findet: „*„Vielfalt“ reduziert sich nicht auf ethnische Vielfalt, sondern nimmt die gesamte Vielschichtigkeit moderner Stadtgesellschaften zum Ausgangspunkt*“ (ebenda: 6). Im Titel wird darüber hinaus der Ausdruck „Zusammenhalt stärken“ benutzt, um zu verdeutlichen, dass es um mehr als die tolerante Anerkennung kultureller Vielfalt ginge: „*Sie [die Integration] muss aktiv gestaltet und gefördert werden*“ (ebenda). Integration wird in Folge als „*Herstellung von Chancengleichheit*“ (ebenda: 7) definiert. Dieser Integrationsbegriff durchläuft den gesamten Entwurf wie ein roter Faden. So lässt sich an dieser Stelle verdeutlichen, dass an maßgeblichen Punkten des Entwurfes, wie hier das Integrationsverständnis, auf Empfehlungen des LBIM (Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen: 2005) zurückgegriffen worden ist. Nachstehende Evidenzen werden die Bedeutung der Empfehlungen des LBIM für den Entwurf des BIKs verdeutlichen.

Integration basiere laut Konzeptentwurf auf den drei Grundwerten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung. Sie sei als mehrdimensionale Querschnittsauf-

gabe zu verstehen, partizipativ und zielgruppenorientiert. Nachfolgend werden zwei Handlungsfelder der Berliner Integrationspolitik ausführlicher vorgestellt: Gleichstellung der Geschlechter sowie Religion und Zusammenleben. Diese Beispiele werde ich auch im Kapitel der Interpretation aus postkolonialer Perspektive wieder aufgreifen und auf diese Weise die Veränderungen aufzeigen, die im Verlauf des Politikprozesses deutlich geworden sind.

Die Gleichstellung der Geschlechter wird als ein Schwerpunkt hervorgehoben (Kapitel 3.6.). Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund werden im Spannungsfeld zwischen urbanen westlichen Lebensrealitäten und eher traditionell familiären Strukturen skizziert. Dabei wird das Bemühen deutlich, eine differenzierte Beschreibung der Lebenswelt zu liefern, die versucht, der Varietät innerhalb der Migrantinnen gerecht zu werden. So wird betont, dass es Ziel sei, einseitigen Betrachtungen und Klischees betreffend Frauen mit Migrationshintergrund entgegenzuwirken. Speziell Frauen, welche aus religiösen Gründen ein Kopftuch tragen, seien gesellschaftlichen Ausgrenzungen ausgesetzt: *„Hier sieht der Senat Handlungsbedarf. Er wird sich künftig stärker als bisher gegen Diskriminierungen gegenüber muslimischen Frauen mit Kopftuch und für ein positives Bild über sie in der öffentlichen Wahrnehmung einsetzen“* (ebenda: 56). Dies gelte auch für Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen seien. Diese wird bewusst nicht als ethnisches, sondern als geschlechtsspezifisches Problem verstanden, begründet in der fehlenden Gleichheit zwischen Mann und Frau (vgl. ebenda: 56f.).

Schließlich soll hier auf das Kapitel 3.7. *„Religion und Zusammenleben“* des Entwurfs eingegangen werden. Obwohl eingangs die unterschiedlichen Religionsgemeinschaften samt ihrer Mitgliedszahlen aufgeführt werden, fokussiert das Kapitel nachfolgend ausschließlich auf den Islam als Religion. Selbst diejenigen MuslimInnen, welche sich selbst nicht direkt als religiös beschrieben, wären in ihrem Alltag laut eigener Aussage von den Glaubensriten geleitet, was im Konzeptentwurf als *„Kulturbindung“* gedeutet wird (vgl. ebenda: 60). *„Die Bedeutung der Glaubensriten und Vorschriften geht folglich weit über den Kreis der sich als religiös bezeichnenden Menschen hinaus“* (ebenda). Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass das Islamverständnis vieler junger MigrantInnen *„angepasst“* und *„mit den Anforderungen einer modernen Gesellschaft an Autonomie, Rationalität und auch Gleichberechtigung vereinbar“* sei (ebenda). Der Senat sieht seine Aufgabe dezidiert darin, *„zu einer positiven Gestaltung bei der islamischen Religionsausübung in der Stadt beizutragen“* (ebenda: 61). Dazu benennt er drei Dimensionen, auf welchen die Integration von MuslimInnen durchgeführt werden soll:

*„Anerkennung des Islam und Bemühungen um verstärkte Integration der Muslime/innen zur Stärkung des Umgangs mit religiöser Vielfalt in Berlin. Streitbare Auseinandersetzung im Dialog mit allen religiös oder kulturell begründeten Vorstellungen von Ungleichheit und Unfreiheit in Teilen der muslimischen Bevölkerung und ihrer Organisationen; Schutz vor Diskriminierungen aus religiösen Gründen. Entschiedene Bekämpfung islamistischer Bestrebungen.“  
(ebenda)*

Die „Integration“ von MuslimInnen soll also neben ihrer Anerkennung über die Infragestellung von illegitimen Differenzvorstellungen vollzogen werden, wie sie Teilen der muslimischen Bevölkerung vorgehalten werden. Daneben soll einem radikalisierten Islamverständnis entgegengetreten werden – auch dies wird als Beitrag zur Integration verstanden. Insgesamt scheint sehr fraglich, ob die drei Punkte entsprechend zielführend gewählt sind, um zu einer erfolgreichen Integration von MuslimInnen beizutragen.

#### 4.1.2. Empfehlungen des Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen

Wie eingangs darauf hingewiesen wurde, lässt sich für weite Teile des Konzeptentwurfes des Senats 2005 die Übernahme der Empfehlungen des LBIM nachweisen (vgl. Konzepte der Interkulturellen Öffnung, Querschnittsaufgabe, usw. LBIM, 2005). Der LBIM ist ein seit 2003 eingesetztes Gremium, welches die Partizipationsmöglichkeiten von MigrantInnen stärken soll. Vertreten im Integrationsbeirat sind neun Senatsverwaltungen, der Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration, der Rat der Bürgermeister durch zwei VertreterInnen, die Integrationsbeauftragten der Bezirke durch eine Vertreterin, außerdem VertreterInnen der IHK und der Handwerkskammer, des Landessportbundes, des DGB, der Freien Wohlfahrtspflege, des Berliner Flüchtlingsrates, des Landesverbandes der Vertriebenen, sowie die sechs demokratisch gewählten Mitglieder (sowie ihre auf den Sitzungen redeberechtigten Vertretungen) von MigrantInnenorganisationen (vgl. der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin, o.J.a). Die Wahl dieser VertreterInnen erfolgt über die Einladung an Vereine und Verbände von MigrantInnen, durch ihren Eintrag in eine öffentliche Liste nach § 42 der gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung II an der Vorbereitung von ausländerpolitischen Maßnahmen mitzuwirken. § 42 sieht die Anhörung von „Ausländerverbänden“ vor:

*„Bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen und sonstigen Maßnahmen mit besonderer Bedeutung für die im Land Berlin lebenden Ausländerinnen und Ausländer, vor allem auf wohnungs-, arbeits- und schulpolitischem Gebiet, können Ausländerverbände angehört werden, wenn nach frühzeitiger Beteiligung der anderen Senatsmitglieder Einvernehmen über die Grundzüge des Gesetzentwurfs oder der sonstigen Maßnahme besteht.“ (GGO II)*

Verbände dürfen nur angehört werden, wenn sie in der Liste eingetragen sind. Voraussetzung dafür ist, dass die Willensbildung innerhalb des Vereins demokratischen Grundsätzen entspricht (vgl. ebenda). Die VertreterInnen der MigrantInnenvereine im LBIM werden für festgelegte Herkunftsregionen gewählt. Jeder in der Liste eingetragene Verein hat die Möglichkeit zum Vorschlag einer Kandidatur und ist wahlberechtigt (vgl. der Beauftragte für Integration und Migration, 2005)

Die Empfehlungen des LBIM halten die Anerkennung von Berlin als Einwanderungsstadt für überfällig: *„Ein monokulturelles Gesellschaftsbild entspricht schon lange nicht mehr der Realität und verhindert die Entwicklung eines umfassenden und langfristigen Konzepts zum Umgang mit kultureller Vielfalt sowie mit ethnischer und religiöser Verschiedenheit“* (ebenda: 5). Nachfolgend wird jedoch eine Auswahl derjenigen Passagen diskutiert, in welchen die Empfehlungen über die im Entwurf formulierten Aspekte hinausgehen bzw. sich deutlich unterscheiden und die federführenden AkteurInnen des BIK von den Empfehlungen abgewichen sind. Im Kapitel „Impulse für die Wirtschaft“ wird auf die arbeitsmarktpolitischen Implikationen von Zuwanderung hingewiesen. So heißt es dort:

*„Berlin lebt von Zuwanderung. Insbesondere werden hochqualifizierte Fachkräfte und Selbständige benötigt, branchenspezifisch aber auch mittel- und niedriger qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die in Berlin arbeitenden Zuwanderinnen und Zuwanderer sind ein bislang unterschätzter und besonders wichtiger Aktivposten für das Erwerbsleben der Stadt. Aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Sicht ist ihr Engagement essentiell.“* (ebenda: 6)

Diese positive Sicht auf das Potenzial von ZuwanderInnen wird im Konzeptentwurf des Senats nicht direkt geteilt, hier werden eher die *„negativen Aspekte des Strukturwandels“* (Abgeordnetenhaus, 2005: 18ff.) hervorgehoben.

Darüber hinaus wird im Dokument des LBIM ein Kulturverständnis entworfen, in dem ein Grenzen überschreitender Kulturbegriff definiert werden soll. Hier kommt es zu einer Inkludierung von Kategorien wie sozialer Status, Bildung und Alter, so dass Nationalität, Ethnizität und Religion als Unterscheidungsmerkmal an Relevanz verlieren (LBIM, 2005: 7).

*„Wenn es gelingt, mittels Kultur Grenzen tatsächlich zu überschreiten, wird damit die stigmatisierende Einteilung in eine vermeintlich moderne deutsche Kultur und eine vermeintlich folkloristische Migrantenkultur aufgehoben: Die kulturellen Leistungen der Zuwandererinnen und Zuwanderer sind Teil der einheimischen Kultur; Gegensätze zwischen „deutscher“ und „nichtdeutscher Kultur“ anzunehmen wäre daher verfehlt. Es entsteht nämlich etwas Neues und Eigenständiges.“* (ebenda)

Daneben werden auch andere soziale Phänomene wie sprachliche Schwierigkeiten, die in der Regel durch „die Herkunft“ erklärt werden, genauer differenziert. Mit der Feststellung, dass auch 43% der Kinder deutscher Herkunft sprachlichen Förderbedarf haben, ist die Thematik eine Frage von Bildung und nicht von ethnischer Herkunft. Dieser bewegliche Kulturbegriff wird im Senatsentwurf nicht übernommen, sondern in einer weniger differenzierten Weise genutzt. Hier wird der Fokus eher auf Potenziale der Zugewanderten gelegt, die einen bedarfsorientierter Zugriff auf „*kulturelle Vorteile*“ von MigrantInnen ermöglichen (vgl. Abgeordnetenhaus, 2005: 71ff.). Kulturelle Vielfalt erfüllt hier die Funktion eines werbeträchtigen Images für eine Stadt, die sich als Kulturmetropole versteht, die Begrifflichkeit wird aber keiner kritischeren Reflexion wie der des LBIM unterzogen.

Auch in den Empfehlungen des LBIM kommt es jedoch trotz des reflexiveren Kulturbegriffes immer wieder zum Verweis auf „*kulturelle Hintergründe*“ (LBIM, 2005: 26). Und „*gemeinsame Grundwerte*“. Daneben wird allerdings auch, wie erwähnt, das Konzept der gleichen Chancen und Rechte eingeführt, das die Grundlage für das Integrationsverständnis auf Basis von Teilhabe im Konzept des Senates darstellt und daher von maßgeblicher Bedeutung ist.

#### 4.1.3. Der Prozess der Entscheidungsfindung

Die Entscheidungsfindung ist als breiter, teilweise öffentlicher Prozess angelegt worden, der sich über einen Zeitraum von zwei Jahren erstreckte (2005-2007) und vielfältige Ebenen des Politikfeldes umfasste. Im Zuge dessen wurde der Konzeptentwurf in elf verschiedenen Fachausschüssen in zehn Sitzungen diskutiert. Dazu wurden 42 Stellungnahmen von ExpertInnen angehört und debattiert (vgl. Der Beauftragte des Senats für Integration und Migration, 2006). Ohne dass ein federführender Ausschuss benannt wurde, hatten die Fraktionen die Möglichkeit, ExpertInnen zu einzuladen und Stellungnahmen in Auftrag zu geben. Das folgende Kapitel liefert eine deskriptive Zusammenfassung des Entscheidungsfindungsprozesses.

Die Aktuelle Stunde mit dem Titel „Integrationskonzept für Berlin – Betroffene zu Beteiligten machen“ fand am 01.09.2005, wenige Wochen nach Vorlage des ersten Konzeptentwurfs, auf Antrag von Linkspartei.PDS und SPD statt. Insgesamt sprachen sechs PolitikerInnen der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien. Ihre Reden werden an dieser Stelle zusammenfassend dargestellt.

Einführend erhält Kleineidamm (SPD) das Wort. Er führt aus, das Konzept benenne gemeinsame Integrationsziele und Grundwerte für alle, also Zugewanderte und BürgerInnen gleichermaßen. Es würden darin Problemlagen analytisch beschrieben und konkrete Ziele formuliert, die es zu erreichen gelte. Es müsse eine breite öffentliche Diskussion geben, und auch die Ausschüsse im Abgeordnetenhaus seien aufgefordert, sich in die Debatte einzubringen. (vgl. Abgeordnetenhaus, 2005b: 6104f.). Wanser (CDU) erklärt die Integrationsarbeit in seiner Rede für gescheitert. Er spricht von Ghettobildung und sich verfestigenden Parallelgesellschaften. Dafür benennt er einige konkrete Problemlagen wie die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit unter Personen nichtdeutscher Herkunft, geht jedoch nicht explizit auf den Konzeptentwurf ein (vgl. ebenda: 1106). Sayan (Linkspartei.PDS) dagegen hält das Integrationskonzept für einen vorwärtsgewandten Ansatz, da es die Umsetzung als Querschnittsaufgabe verstünde. Er hält die Einbindung von migrantischen Organisationen, die von Beginn an verfolgt worden sei, als eines der wichtigsten Elemente, welche es auszubauen gelte. Sayan betont das im Konzept zu Grunde liegende Integrationsverständnis von gleichberechtigter Teilhabe und betont, eine „Kultur des Vertrauens“ sei die Basis für den Prozess der Integration. Insgesamt wird in seiner Rede das Verständnis der prozesshaften Entwicklung von Integration deutlich (vgl. ebenda: 6107).

Für die Grünen spricht die Abgeordnete Villebrandt. Für Berlin sieht sie eine „Fülle angesammelter Probleme“ (ebenda: 6109). So würden die Grünen zwar insgesamt die Analyse und viele Ziele des Entwurfes teilen, jedoch die fehlenden Handlungsoptionen kritisieren, die das Konzept kennzeichneten. Als Beispiele nennt sie die Frage der Finanzierung sowie Arbeitsmöglichkeiten für Flüchtlinge (vgl. ebenda: 6107ff.). Lehmann (FDP) fragt danach, ob die Integration gescheitert sei. Die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit unter Personen nichtdeutscher Herkunft, die auch vom Vertreter der CDU genannt worden war, die späte Öffnung des öffentlichen Dienstes für diese Personengruppe sowie die mangelnden Ausbildungsmöglichkeiten für junge Migranten seien als Zeichen des Scheiterns zu werten. Darüber hinaus stellt Lehmann die Frage, wer zur Mitarbeit an dem vorliegenden Entwurf autorisiert worden sei. Diesbezüglich verlangt er Aufklärung (vgl. ebenda: 6109f.).

Für den Senat spricht daran anschließend die Senatorin für Integration, Arbeit und Soziales, Knake-Werner. Sie sehe die Vielfalt Berlins als Chance, nicht als Defizit. Allerdings betont sie: *„Wer die multikulturelle Vielfalt als Potenzial entfalten will, der muss Rahmenbedingungen schaffen, die den Zusammenhalt stärken“* (ebenda: 6111). So sei die

Gestaltung von Zuwanderung eine der wichtigsten Zukunftsfragen der Stadt. Hier seien neben den Zugewanderten auch die Aufnahmegesellschaft und ihre Institutionen gefordert. Mit der Anerkennung, dass die Probleme überwiegend sozialer und nicht ethnischer Natur seien, gehe eine integrationspolitische Neuausrichtung einher (vgl. ebenda: 6111ff.). Abschließend formuliert Hopfmann (Linkspartei.PDS) die aktivierende Aufforderung, den Entwurf zu diskutieren:

*„Ich fordere Sie alle auf, die nächsten sechs Monate zu nutzen. Gehen Sie zu den Migrant\*innenorganisationen! Sie werden Einladungen erhalten. Diskutieren Sie das in den Fachausschüssen! Laden Sie dazu Fachkompetenz ein! Sie werden sich wundern, wie viel Klugheit und Intelligenz sowie Engagement Sie dort antreffen. Mitzureden, ist für alle Beteiligten eine große Chance. Prüfen Sie, ob unsere Vision schon stimmt, die formuliert ist, oder ob wir sie anders formulieren sollten, ob die Strategie stimmt, ob wir sie erweitern oder noch einmal überdenken müssen.“ (ebenda: 6117)*

#### 4.1.4. Stellungnahmen, Ausschuss- und Plenarsitzungsprotokolle: Eine zusammenfassende Übersicht

---

Wie oben dargelegt, handelt es sich betreffend des Entscheidungsfindungsprozesses, insbesondere bei den in den Fachausschusssitzungen vorgestellten und diskutierten Stellungnahmen der ExpertInnen um einen langwierigen Prozess. An dieser Stelle soll daher eine Übersicht der Ausschusssitzungsprotokolle gegeben werden, welche die angesprochenen Themengebiete zusammenfasst. Diese Kategorisierung lässt sich als Ordnungssystem verstehen und stellt die Basis für die spätere Analyse dar. Auf diese Weise wird eine übersichtliche Beschreibung der zeitgleich stattfindenden Vorgänge ermöglicht. Dabei werden inhaltliche Anmerkungen seitens geladener ExpertInnen gemeinsam mit teilweise polemischen parteipolitischen Auseinandersetzungen kategorisiert. Obwohl dies als nicht zusammengehörig empfunden werden kann, habe ich mich für diese Vorgehensweise entschieden, um den gemeinsamen Rahmen zu betonen, in welchem ExpertInnenhearings und Fachausschusssitzungen stattgefunden haben. Die hier beispielhaft für zwei Fachausschusssitzungen<sup>6</sup> herausgearbeiteten Kategorien beziehen sich auf die Konkretisierung der Aufgabe des Integrationskonzeptes für Berlin sowie die Stärken des Entwurfes einerseits und auf Kritik, inhaltliche Widersprüche und Verbesserungsvorschläge andererseits. Die Entscheidung, an dieser Stelle lediglich zwei der Fachausschusssitzungen auszuwählen, ist durch den Umstand bedingt, dass bei der Durchsicht der Protokolle deutliche Wiederholungen in den Argumenten auftraten. Die hier beschrieb-

---

<sup>6</sup> 64. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Soziales, Migration und Verbraucherschutz vom 20.10.2005, sowie 54. und 55. Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform und Kommunikations- und Verwaltungstechnik am 01.12.2005 bzw. 19.01.2006.

nen Argumentationen sind daher geeignet, einen umfassenden Überblick über die gesamte Debatte zu liefern, gleichzeitig können so Duplikationen vermieden werden.

#### 4.1.5. Aufgabe des Integrationskonzeptes: Eine Konkretisierung.

Unter dieser Überschrift lässt sich eine Reihe Themengebiete subsumieren. Es gehe darum, ein Gesamtkonzept zu präsentieren, welches Integration als Querschnittsaufgabe versteht. Dieses müsse in der Lage sein, eine Bilanz der bisherigen Integrationsmaßnahmen zu zeichnen, Träger der Integration zu benennen und Ressourcen offenzulegen. Darüber hinaus sollten zentrale Handlungsfelder benannt werden, die mit konkreten Projektideen und best-practice Beispielen versehen werden könnten (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005c: 2f.). Das Konzept soll eine Übersicht der Integrationsmaßnahmen der letzten zehn Jahre bieten und damit einhergehend eine Einschätzung, welche Handlungsweisen sich bewährt haben. Dies sei unbedingt erforderlich, um eine Evaluation zu erreichen und so zu verhindern, dass von vorne begonnen würde (vgl. ebenda: 6). Das Integrationskonzept müsse alles gleichzeitig angehen und sich nicht auf wenige Punkte versteifen, die als prioritär perzipiert werden (vgl. ebenda: 37).

#### 4.1.6. Benennung maßgeblicher Handlungsfelder der Integrationspolitik

Vor allem das dem Entwurf zu Grunde liegende Integrationsverständnis und der genutzte Integrationsbegriff wird von verschiedenen Seiten als Stärke hervorgehoben (vgl. ebenda: 3,8). Die Definition von Integration als gegenseitigem Prozess, der strikt vom Begriff der Assimilation abgegrenzt werde, sei in ihrer Deutlichkeit zu begrüßen. Insbesondere werden drei Punkte hervorgehoben: Die Weiterführung von Integrations- und Sprachkursen für diejenigen, die schon länger in Deutschland leben, den Versuch, diskriminierende Vorrangregelung am Arbeitsmarkt abzubauen und die anvisierte Aufhebung des Arbeitsverbotes für Flüchtlinge (vgl. ebenda: 8). In den Handlungsfeldern wird die Zusammenfassung der elementarsten Themen für die Integration in Berlin gesehen (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005d: 27). Daneben wird die Einarbeitung bereits vorliegender Empfehlungen als wichtige Stärke des Entwurfes hervorgehoben (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005c: 2). Insgesamt habe bereits die Diskussion über den Konzeptentwurf zu einer deutlichen Aufwertung des LBIM geführt, der wegen seiner ausschließlichen empfehlenden und beratenden Funktion deutlicher Kritik ausgesetzt war. Durch die häufigen Anhörungen in den Ausschüssen sei die Einbeziehung von MigrantInnenorganisationen aus Sicht

eines Vertreters des LBIM besser gelungen, als erwartet (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005d: 30).

#### 4.1.7. Zielkonflikte und die fehlende Thematisierung von institutionellem Rassismus

Neben der Benennung positiver Elemente sollten die Diskussionen in den Fachausschüssen auch zur Kritik und Verbesserung des Entwurfes genutzt werden. So wird angeführt, das Dokument lese sich wie eine Bausteinansammlung von Vorschlägen, denen es an Verknüpfungen mangle (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005c: 2f.). Auch inhaltlich wird der Entwurf von verschiedenen Seiten kritisiert. Potenziale, die sich beispielsweise aus Mehrsprachigkeit ergeben, kämen eindeutig zu kurz.

*„Die Konsequenz daraus ist, dass das Konzept nicht dazu beiträgt, dass Menschen mit Migrationshintergrund als aktiv handelnde und gestaltende Akteure wahrgenommen werden können. Es wird dann z.B. von »der Kultur der Akzeptanz« gesprochen. Ich finde den Begriff ziemlich schwierig. Aber das zeigt wieder, dass es darum geht: Wir sollen akzeptieren, dass sie da sind, aber man begegnet sich nicht auf gleicher Augenhöhe. Es wird eher über diese Gruppe gesprochen, aber weniger mit ihr.“*  
(ebenda: 6)

Daneben sei die fehlende Thematisierung von struktureller und institutioneller Diskriminierung einer der hervorstechendsten Mängel des Konzeptes. Interkulturelle Öffnung reiche hier als Instrument nicht aus:

*„Wer Partizipation und Chancengleichheit von Menschen mit Migrationshintergrund tatsächlich will, der muss [...] herrschende Machtstrukturen analysieren und die Bereitschaft haben, daran offensiv etwas verändern zu wollen. Die Aufbereitung des Themas wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Der Hinweis auf strukturelle und institutionelle Diskriminierung unterbleibt völlig, und zwar nicht nur an dieser Stelle, sondern er ist im Gesamtkonzept nicht zu finden.“* (ebenda: 7)

Daneben wird dargestellt, der Entwurf sei kein gesamtpolitisches Papier für die ganze Gesellschaft, lediglich ausgewählte Zielgruppen würden angesprochen. Sei ein wirklicher Dialog mit MigrantInnen gewünscht, so sei es zu lang und zu wiederholend formuliert. Es fehle darüber hinaus an überprüfbaren Zieldefinitionen (vgl. ebenda: 5f.). Diese seien teilweise auch deshalb erschwert, da innerhalb des Konzeptes Widersprüche und Zielkonflikte auszumachen seien. Belegen ließe sich dies beispielhaft an Essential 8: *Erfolgreiche Integrationspolitik anerkennt den Islam und bekämpft Islamismus*. Hier heißt es einerseits, dass das Neutralitätsgesetz bekräftigt wird, welches jegliche Zeichen von Religionszugehörigkeit, wie beispielsweise das Tragen des Kopftuches für Lehrkräfte verbietet. Gleichzeitig wolle sich der Senat *„künftig stärker als bisher gegen Diskriminierungen gegenüber muslimischen Frauen mit Kopftuch und für ein positives Bild über sie in der öffentlichen Wahrnehmung einsetzen“* (Abgeordnetenhaus Berlin, 2005a: 56). Aus dieser

Sicht lasse sich der Zielkonflikt, der sich aus dem Postulat umfassender religiöser Toleranz und der Anerkennung einer Werteordnung einer grundsätzlichen Gleichberechtigung der Geschlechter ergebe, nicht auflösen (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005c: 8).

#### 4.1.8. Verbesserungsvorschläge des Konzeptentwurfes – Erhebung aussagekräftiger Daten und Entwicklung von Indikatoren zur Messung von Integration

---

Die Verbesserungsvorschläge beziehen sich in erster Linie auf das Sammeln von Daten, die den multiplen Ansprüchen, die an sie gestellt werden, gerecht werden können. Da bisher lediglich Muttersprache, Staatsbürgerschaft und der Geburtsort der Eltern erfasst werden, sei es nicht möglich, auf Basis dieser Daten Aussagen über Integrationserfolge oder –misserfolge zu treffen. Daher bedürfe es modernerer Statistiken (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005c: 6, 13, 20). Dabei wird jedoch die Problematik deutlich, dass es keine konkreten Lösungsvorschläge gibt, zu aussagekräftigeren Daten zu gelangen, ohne Diskriminierung zu betreiben (vgl. ebenda: 13).

Ein zweiter genannter Punkt ist die Entwicklung maßgeblicher Indikatoren zur Messung inwieweit eine faktische Gleichstellung von Zugewanderten gelungen ist (vgl. ebenda: 3, 22, 29). Vorgeschlagen werden konkrete Prozentzahlen, beispielsweise um festzusetzen, wie viele Personen mit Migrationshintergrund in zehn Jahren für die Verwaltung tätig sein sollen. Sei dies fixiert, könne der Erfolg oder Misserfolg von Integration klar abgelesen werden (vgl. ebenda: 22). Dazu müsse jedoch zuerst festgelegt werden, wer als Person mit Migrationshintergrund zu rechnen sei (vgl. ebenda: 29). Es wird deutlich, dass es sich bei dieser Thematik um eine Begrifflichkeit handelt, die der Präzision bedarf. Dies gilt ebenso für die Frage nach der Ausbildung von muslimischen ReligionslehrerInnen an Schulen und die Teilnahme am Sportunterricht muslimischer Mädchen. Das Konzept treffe hier bewusst keine Aussagen und trage so zu einer Verschärfung von unklaren Regelungen bei (vgl. ebenda: 8).

#### 4.1.9. Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken: Das Berliner Integrationskonzept 2007

---

Im Juli 2007, zwei Jahre nach dem ersten Konzeptentwurf, beschloss der Senat das Integrationskonzept für Berlin. Inhaltlich gliedert sich das Dokument in vier Teile. Einführend wird das Leitmotiv der Berliner Integrationspolitik erläutert und der Rahmen für ein Integrationskonzept dargelegt. Es folgen die acht Handlungsstrategien mit der Beschreibung ihrer Ziele sowie ausgewählter Leitprojekte. Abschließend werden die Möglichkeiten zur strategischen Steuerung durch Integrationsmonitoring diskutiert.

Die einführende Erläuterung des Leitmotives „Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken“ war in den ExpertInnenhearings in den Ausschusssitzungen angeregt worden und erhält auf diese Weise eine prominente Positionierung im Konzept. Schon im Entwurf als Motiv angeklungen, ist es jetzt demonstrativ akzentuiert und verdichtet. Berlin wird als Einwanderungsstadt positioniert, welche eine steuernde Gestaltung von Zuwanderung und Integration benötige (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2007: 1). MigrantInnen werden als heterogene Gruppe perzipiert, die differenzierte Interessen verfolgen. Für die Darstellung der Verschlechterung der sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit Anfang der 1990-er Jahre besonders für MigrantInnen wird auf die Ergebnisse des Konzeptentwurfes verwiesen, der hier als erstes Integrationskonzept betitelt wird. Die beiden Hauptaspekte betreffen erstens die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland, die als „jahrzehntelange Unentschiedenheit in der bundespolitischen Migrations- und Integrationspolitik“ kritisiert werden. Zweitens wird der Deindustrialisierungsprozess als wirtschaftlicher Faktor genannt, der zur Verschlechterung des Kontextes beigetragen habe. Resultierend aus den genannten Gründen wird Integration daher definiert als gleichberechtigte Teilhabe, Schutz vor Ausgrenzung, sowie Chancengleichheit und knüpft damit an das Integrationsverständnis, wie es in den Empfehlungen des LBIM eingeführt worden ist, an. Das konzeptionell Außergewöhnliche ist der Fokus auf die Institutionen der Aufnahmegesellschaft, die sich interkulturell zu öffnen haben. Daneben verliert der fordernde Charakter des von Lanz beschriebenen „Aktivierungsimperativ“ bezogen auf die ZuwanderInnen an Bedeutung.

Der zweite Teil des Konzeptes beschreibt den bisherigen Policy-Prozess, der seit 2005 stattgefunden hat, anschließend folgen die acht Handlungsstrategien der Berliner Integrationspolitik.

### Handlungsstrategien der Berliner Integrationspolitik

1. eine Stadt – viele Lebenswelten: Erfolgreiche Integrationspolitik nutzt die Stärken der europäischen Metropole mit internationaler Anziehungskraft;
2. eine berufliche Perspektive für jede und jeden: Erfolgreiche Integrationspolitik schafft Zugang zu Ausbildung, Arbeit und Erwerb;
3. Talente erkennen und fördern: Erfolgreiche Integrationspolitik definiert den Bildungsauftrag von Kita und Schule neu;
4. für alle Bürger/-innen da: Erfolgreiche Integrationspolitik schafft eine neue Kundenorientierung in der Berliner Verwaltung und den sozialen Diensten;
5. Ausgleich und Verantwortung: Erfolgreiche Integrationspolitik stärkt den Zusammenhalt im Stadtraum;
6. Aktivierung und Teilhabe: Erfolgreiche Integrationspolitik bekämpft Diskriminierung, ist partizipativ und stärkt die Zivilgesellschaft;
7. gegen Ausgrenzung: Erfolgreiche Integrationspolitik gibt Flüchtlingen eine Perspektive;
8. gemeinsame Ziele, geteilte Verantwortung: Erfolgreiche Integrationspolitik stärkt die Kooperation zwischen Senat und Bezirken.

Quelle: Abgeordnetenhaus Berlin, 2007: 6.

Wie während der ExpertInnenhearings vorgeschlagen, hat hier die in der Kritik angeklungene stärkere Verknüpfung zwischen Handlungsfeld und Leitprojekten stattgefunden, die im Sinne von *best practise* die Zielsetzungen vorgeben. Zur Überprüfung der pro jeweiliger Handlungsstrategie definierten Teilziele werden Indikatoren benannt. Den Abschluss bildet jeweils eine graphische Übersicht der Handlungsfelder und ihrer entsprechenden Leitprojekte. Nachfolgend soll dies exemplarisch für die Handlungsstrategie der interkulturellen Öffnung veranschaulicht und diskutiert werden.

Dem politisch-administrativen System wird im Integrationskonzept eine Vorbildfunktion betreffend gesellschaftlicher und speziell institutioneller Öffnung attestiert. Somit sei „*der chancengleiche Zugang von Migranten/-innen zu den Leistungen der Verwaltung und der Dienste der Infrastruktur und die gleichwertige Versorgungsqualität für Migranten/-innen wie für die Mehrheitsbevölkerung*“ (ebenda: 59) Hauptziel dieser Handlungs-

strategie. Auf Grund sprachlicher und kultureller Verständigungsschwierigkeiten gäbe es weiterhin erheblich Zugangsbarrieren bei Verwaltungen und sozialen Diensten für MigrantInnen. Um diese zu beheben, sei neben „MitarbeiterInnen, die den Migrantengemeinschaften entstammen“ (ebenda) und daher vermittlerisch tätig werden könnten, die gesamte Organisation gefordert. „Dieses Ziel [interkulturelle Öffnung] muss in Planung und Datenerhebung, Maßnahme- und Programmgestaltung, in Organisationsentscheidungen, Zuständigkeitsregelungen, Zielvereinbarungen, Qualitätsmanagement und anderem berücksichtigt werden“ (ebenda).

Leitprojekt 5A beschreibt die Interkulturelle Personalentwicklung in der Verwaltung. So sei seit einiger Zeit Interkulturelle Kompetenz als Dimension beruflich fachlicher Kompetenz als Merkmal im Anforderungsprofil der Berliner Verwaltung festgeschrieben (vgl. ebenda: 63, 65). Interkulturelle Kompetenz

*„[...] Umfasst ein angemessenes Wissen über typische Migrationsschicksale, die sozio-ökonomischen und kulturellen Lebensbedingungen und die rechtlichen Rahmenbedingungen zugewandelter Bevölkerungsgruppen, sowie die Fähigkeit, dieses Wissen in problemlösende Handlungsstrategien umzusetzen. Dies schließt (...) die Fähigkeit ein, kulturell geprägte Wahrnehmungs- und Bewertungstereotype bei sich und anderen zu erkennen und damit konstruktiv umzugehen. Ferner geht es um einen bewussten Umgang mit Fremdheitserfahrungen, unklaren Situationen und den daraus resultierenden Spannungen.“ (ebenda: 65)*

Indikatoren, die zur Messung der im Handlungsfeld erzielten Ergebnisse herangezogen werden sollen, sind unter anderem der

*„Anteil der Nutzer/-innen mit Migrationshintergrund eines Dienstes im Verhältnis zum Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der entsprechenden Teilgruppe der Wohnbevölkerung,  
Zufriedenheit der migrantischen Nutzer/-innen eines Dienstes / einer Einrichtung (Kundenbefragung),  
Anteil von Personen mit Migrationshintergrund bei den Neueinstellungen,  
Anteil der Mitarbeiter/-innen mit Migrationshintergrund,  
Anteil der interkulturell qualifizierten Mitarbeiter/-innen an allen Mitarbeitern/-innen und an den Führungskräften.“ (ebenda: 60)*

Das letzte Kapitel des Integrationsmonitoring in Berlin geht gesondert auf die Indikatoren ein. Es zeichnet die aktuelle Debatte nach und zeigt auf, dass das Kriterium Migrationshintergrund in Datenerhebungen erst seit kurzem verwendet wird. Diffizil zu beantworten sei vor allem die Frage, was als Migrationshintergrund zu bewerten sei und wo die Grenze gezogen würde (2./3./4. Generation). Dies sei in der Regel interessenabhängig und variere aus diesem Grund deutlich. In Fachkreisen sei es geläufig, als Abgrenzungskriterium für Migrationshintergrund den für die mit dieser Kategorie umschriebenen Personengruppe angenommenen integrationspolitischen Förder- und Unterstützungsbedarf zu

wählen (vgl. ebenda: 98). Der Paternalismus und die implizite essentialistisch-defizitäre Wahrnehmung von Zugewanderten (hier beinahe ausschließlich Drittstaatsangehörige), welcher dieser Einschätzung inhärent ist, wird in der abschließenden Bewertung dieser Arbeit näher erläutert. Bei diesen Personengruppen sei also, so das Konzept, „*abstrakt-generell jedoch keineswegs in jedem Einzelfall - mit einem integrationspolitischen Förderbedarf zu rechnen*“ (ebenda). Schlussendlich wird im Konzept für die Verwendung der folgenden Definition plädiert: Personen mit Migrationshintergrund sind

*„Ausländer/-innen,  
(Spät)Aussiedler/-innen (seit 1950 zugewandert),  
Eingebürgerte,  
Kinder (auch erwachsene), deren Eltern beide unter die Personengruppen 1. bis 3.  
fallen, wenn mindestens einer der beiden selbst zugewandert ist“ (ebenda: 98f.)*

Wichtig sei zudem, die Daten entsprechend einer angemessenen regionalen Untergliederung zu erheben würden, die für Berlin nicht nur die unterschiedlichen Bezirke, sondern darüber hinaus auch kleinere stadträumliche Ebenen abgedeckt würden (ebenda: 99).

#### 4.2. Teilhabe vs. Exklusionsmechanismen: Analyse des Politik-Prozesses

Um den bereits deskriptiv dargestellten Politikprozess, der zur Erstellung des Berliner Integrationskonzeptes geführt hat, analytisch zu untersuchen, sollen eingangs die arbeitsleitenden Fragestellungen noch einmal beschrieben werden. Darauf aufbauend lässt sich als Kernfrage ableiten: Welche Rolle spielen Institutionen im Vergleich zu AkteurInnen? Im Fokus steht dabei die Untersuchung, inwiefern es zu einer Teilhabe von Betroffenen, also meist nichtdeutschen StaatsbürgerInnen, über die Einbindung von zivilgesellschaftlichen, migrantischen Selbstorganisationen kommt. Dazu gilt es, die leitenden Analysekatoren zu definieren: Für eine systematische analytische Untersuchung soll zunächst sowohl der institutionelle Rahmen als auch die handlungsleitenden Orientierungen der AkteurInnen offengelegt werden. Die sich daraus ergebenden AkteurInnenkonstellationen werden dann in Bezug auf die Handlungssituation bewertet und schließlich in ein Klassifikationssystem innerhalb des Ansatzes des akteurszentrierten Institutionalismus eingeordnet.

Ausgehend von der Frage, wer die Formulierung des BIK mitgestaltet hat, ist die Annahme formuliert worden, dass weite Teile der Zielgruppe über politisch-gesellschaftliche Ausschlussmechanismen betreffend der Mitformulierung des Integrationskonzeptes entlegitimiert waren. Daran schließt die Frage an, wie ZuwanderInnen während der Politikformulierungsphase im Prozess repräsentiert waren. Hierzu wird zweitens

angenommen, dass die Repräsentation der ZuwanderInnen lediglich durch diejenigen geschieht, welche vom Berliner Senat „gehört“ werden. Durch das Fehlen einer formalen Festschreibung der Teilhabe ist die Repräsentation abhängig vom herrschenden Paradigma. Daran anschließend ist zu analysieren, wie der Einfluss zwischen AkteurInnen und institutionellen Rahmenbedingungen verteilt ist. Welche Rolle spielen Institutionen im Vergleich zu AkteurInnen? Insgesamt liegt der Fokus der Analyse jedoch auf den AkteurInnen auf den unterschiedlichen Ebenen. Dies ermöglicht Aussagen über die Frage der Repräsentation.

Wie zu Beginn erläutert worden ist, legen Institutionen die Mitgliedschaftsregeln und Kompetenzzuteilungen für die teilnehmenden AkteurInnen fest und bestimmen über die normative Art und Weise, wie Entscheidungen zu treffen sind. Diese allgemeine Definition wird nun auf die formellen Regelungen zur Erstellung des BIK umgelegt. Unter welchen Voraussetzungen und für welche AkteurInnen ist eine Einflussnahme des Politikprozesses möglich?

An dieser Stelle ist jedoch auf den nicht-gesetzlichen Charakter des Integrationskonzeptes hinzuweisen, der im Folgenden näher diskutiert wird.

Der institutionelle Kontext des untersuchten Politikprozesses ist ausführlich dargestellt worden. An dieser Stelle soll nun zusätzlich eine Einschätzung hinsichtlich des Einflusses von Institutionen erfolgen. Die in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS festgeschriebene Formulierung eines Integrationskonzeptes hat für den Politikprozess eine zentrale Bedeutung. So kann die für die Aufnahme auf der politischen Agenda notwendige Initiative in diesem speziellen Fall auf einen institutionellen Faktor zurückgeführt werden. Eine weitere handlungsleitende institutionelle Rahmenbedingung ist der politische Gesetzgebungsprozess im Abgeordnetenhaus. Wie dargestellt, ist dieser in der Verfassung von Berlin festgeschrieben. Die daraus resultierenden Vorgaben geben den AkteurInnen genaue Rahmenbedingungen, in denen ihr Handeln reglementiert ist. Zusätzlich wird sowohl die Handlungsarena festgelegt, in welcher der Politikprozess stattfindet. Auf diese Weise kommt es somit auch zur Definition der beteiligten AkteurInnen, indem im Gesetzgebungsprozess festgelegt ist, welche AkteurInnen welche Rolle spielen, bzw. ihre Einflussmöglichkeiten vorgegeben werden.

Als Besonderheit ist hier der nicht-gesetzliche Charakter des Integrationskonzeptes zu beachten. Aus der Tatsache, dass das Integrationskonzept nicht den Status einer gesetzlichen Bestimmung besitzt, sondern die programmatische Grundlage der Integrationspoli-

tik des Senats bildet, ergibt sich ein im Vergleich zu Gesetzgebungsprozessen bemerkenswerter Freiraum für die AkteurInnen. Damit ist gemeint, dass der Senat über die Möglichkeit verfügen würde, ein solches Konzept als programmatische Grundlage ohne breite Diskussion in Öffentlichkeit und Fachausschüssen zu verabschieden. Dass der Konzeptentwurf in einer aktuellen Stunde im Abgeordnetenhaus diskutiert wurde und auch später in den Fachausschusssitzungen zur Debatte stand, ist in diesem Sinne daher nicht als rein institutionelle Rahmenbedingung zu werten, sondern vielmehr auf das Interesse des Senates und des Abgeordnetenhauses an einer breiten Diskussion zurückzuführen. Daraus ergibt sich für den Politikprozess, welcher zur Erstellung des BIK geführt hat, dass der institutionelle Rahmen des Abgeordnetenhauses als schwach einzustufen ist, was den Einfluss auf die Entscheidungen betrifft. Diese Tatsache ist in erster Linie auf den nicht-gesetzlichen Charakter des Integrationskonzeptes zurückzuführen. Die Opposition spielt in diesem Politikprozess vor allem deshalb eine Nebenfigur, weil es bezüglich der programmatischen Grundlage der Integrationspolitik des Senats nicht ihrer Zustimmung bedarf. So steht in der endgültigen Version des Konzeptes von 2007 lediglich: vom Senat beschlossen. An dieser Stelle wird deutlich, dass die Fokussierung auf institutionelle Faktoren wie beispielsweise den Gesetzgebungsprozess im Abgeordnetenhaus, lediglich ansatzweise als zutreffend zu erachten ist. Vielmehr wäre es zielführender gewesen, näher auf die institutionellen Rahmenbedingungen innerhalb der Koalition einzugehen, deren programmatische Grundlage der Integrationspolitik das Konzept bildet. Dennoch wird vor allem durch die Einnahme einer historischen Perspektive deutlich, dass das BIK die Grundlage aller vom Senat nachfolgend verabschiedeten Gesetze zum Thema Integration bildet, was sich beispielsweise anhand des „*Berliner Partizipations- und Integrationsgesetzes*“ welches 2010 beschlossen werden soll, demonstrieren lässt. Daher bleibt die Untersuchung des Erstellungsprozesses des BIK unter Einbeziehung des Akteurszentrierten Institutionalismus relevant, jedoch mit der Einschränkung, dass der Erstellungsprozess nicht als herkömmlicher Gesetzgebungsprozess eines gesamten Politikfeldes einzustufen ist. Letztendlich verblieb die Möglichkeit, konkret auf das Konzept einzuwirken, bei AkteurInnen, die im Senat vertreten waren oder vom Senat zur Mitarbeit legitimiert wurden. Somit erfolgte eine interessante Einschränkung des Handlungsspielraums der anderen AkteurInnen. Als eine Ausnahme ist die Mitarbeit des LBIM einzuordnen. Auch für seine Mitarbeit war zwar das Einverständnis des Senats vorausgesetzt, jedoch wäre eine Exklusion dieses Akteurs bei der Erarbeitung des Integrationskonzeptes kaum legitimierbar gewesen. Die Besonderheit im Zusammenhang des LBIM besteht

darin, dass seine VertreterInnen nicht die Voraussetzung erfüllen müssen, deutsche StaatsbürgerInnen zu sein. Somit besteht hier eine der wenigen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Erstellung des BIK für diejenigen Personen, welche nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen.

Zur Frage nach den Exklusionsmechanismen für Betroffene wird ein grundlegender Erklärungsaspekt deutlich: Das im Landeswahlgesetz für Berlin festgelegte Wahlrecht für die Wahlen im Abgeordnetenhaus wird ausschließlich deutschen StaatsbürgerInnen gewährt (vgl. § 1, Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen). Da es sich beim Abgeordnetenhaus um ein Landesparlament handelt, sind auch EU-BürgerInnen ausgeschlossen, obwohl sie kommunal wahlberechtigt sind. Wird dieser Betrachtungsweise gefolgt, lässt sich die Exklusion von Betroffenen des BIK auf diesen institutionellen Faktor zurückführen. Zumal diese Regelung auf Bundesrecht beruht, kann daher argumentiert werden, dass eine wahlrechtliche Einbeziehung der Betroffenen somit nicht innerhalb der Einflussmöglichkeiten der Stadt bzw. des Landes Berlin liege. Diese Schlussfolgerung zeigt eine bedeutende Schwäche des Ansatzes des Akteurszentrierten Institutionalismus auf. Wird davon ausgegangen, dass Institutionen definieren, welche AkteurInnen auf welche Weise am Politikprozess teilhaben, dann kann so die Verantwortung beispielsweise für die Exklusion einer gesellschaftlichen Gruppe der betreffenden institutionellen Regelung zugeschrieben werden. Dabei eignet sich das Konzept jedoch nicht dafür, herauszuarbeiten, dass für jede Verabschiedung institutioneller Rahmenbedingungen wiederum AkteurInnen verantwortlich gewesen sind. Es ist fraglich, ob die Differenzierung zwischen Institutionen und AkteurInnen hier geeignet ist, um die Frage nach Zuständigkeit, Haftbarkeit oder Rechenschaft zu untersuchen.

Demgegenüber sind neben den relevanten institutionellen Bestimmungen die Handlungsspielräume der AkteurInnen zu analysieren. Begonnen werden soll mit ihren *handlungsleitenden Orientierungen*. Integration im Sinne unzureichender Integration wird von allen am Politikprozess beteiligten korporativen AkteurInnen als Problem formuliert (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin 2005a, 2005b, 2005c, 2005d, 2007:). Daraus ergibt sich, dass die AkteurInnenkonstellation nicht von extrem kontroversen Haltungen geprägt ist. Nichtsdestotrotz lässt sich für die verschiedenen AkteurInnen aufgrund ihrer Funktion und durch den programmatischen Charakter des Konzeptes eine unterschiedliche Betroffenheit von der Thematik belegen. So ist vor allem der Integrationsbeauftragte des Senats für Integration und Migration, der Landesbeirat für Integrations.- und Migrationsfragen

und zu einem schwächeren Teil auch die für Integrationsfragen zuständige Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales in außergewöhnlicher Weise betroffen, da Integrationsthematiken ihren Aufgabenbereich definieren. Dies betrifft sowohl die Konzepterstellung als auch die programmatischen Konsequenzen, die sich aus dem BIK ergeben. Daraus folgt, dass mit der Neuformulierung der Berliner Integrationspolitik eventuell eine Ausweitung ihres Einflusses verbunden sein kann und sie durch die mögliche Übernahme zusätzlicher Aufgabenbereiche eine Aufwertung erfahren könnten. Opposition und Regierungskoalition sind über funktionelle Imperative im institutionellen System verankert und darüber rollenspezifisch normiert. Daraus ergibt sich die eher ablehnende Oppositionshaltung und die affirmative Position der Regierung.

Der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus legt darüber hinaus einen Fokus auf die *AkteurInnenkonstellation* und fragt danach, welche Dynamik sich aus ihr ergibt. Diesbezüglich ist die Rolle des LBIM bemerkenswert. Obwohl ihm in institutioneller Hinsicht lediglich ein beratender Charakter zukommt (vgl. LBIM, o.J.), hat er im Erstellungsprozess des BIK eine entscheidende Funktion ausgeübt, indem seine Empfehlungen zu unterschiedlichen Handlungsfeldern der Berliner Integrationspolitik (LBIM, 2005) die Grundlage für den ersten Konzeptentwurf gebildet haben. Obwohl es im Laufe des Politikprozesses dann zu Modifizierungen kam, ist die Handschrift des LBIM auch im finalen Konzept von 2007 deutlich zu erkennen. Gerne wird die Einrichtung des LBIM vom Senat als Zeichen für die verstärkte Einbindung von VertreterInnen der Zugewanderten genannt. An dieser Stelle ist jedoch die Funktion und Einflussmöglichkeit des LBIM trotz der eben genannten Feststellung betreffend des BIK nicht über zu bewerten. So sind im LBIM sechs VertreterInnen von „MigrantInnenorganisationen“ vertreten, und die Kompetenzen sind auf eine Beratungsfunktion beschränkt. Jedoch ist hervorzuheben, dass die Wahl der MigrantInnenvertreterInnen in einem demokratischen Verfahren auf Basis der Liste der zu „ausländerpolitisch Themen anzuhörenden Verbänden“ durchgeführt wird (vgl. Der Beauftragte für Integration und Migration, 2005). Die deutsche Staatsbürgerschaft ist sowohl für die wahlberechtigten Vereinmitglieder als auch für die zur Wahl Stehenden unerheblich. Somit handelt es sich um eine politische Partizipationsmöglichkeit für Zugewanderte ohne deutschen Pass.

Betreffend der AkteurInnenkonstellationen wird erneut eine bestimmte Konsensorientierung deutlich, vor allem betreffend der Problemdefinition. Dies lässt sich evident anhand der Rhetorik der PolitikerInnen in den Abgeordnetenhaussitzungen bzw. Fachausschusssitzungen konstatieren (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005b, sowie der Beauf-

trage für Integration und Migration in Berlin, 2006). Mayntz und Scharpf heben hervor, dass eine solche „übereinstimmende Situationsdeutung“ (1995:53) zwischen sich im Parteiensystem gegenüberstehenden AkteurInnen höchst unwahrscheinlich ist, in diesem Fall scheint es jedoch zutreffend, zumindest in weiten Teilen der Problemwahrnehmung (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005b, sowie Der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin, 2006). Interessant ist die Frage, auf welche Faktoren sich diese *Handlungssituation* zurückführen lässt. Hier scheint auf der einen Seite eine Konstellation ausschlaggebend, die Ha für die bundesdeutsche Integrationspolitik beschreibt (vgl. 2007a: 117). Danach ist das Prinzip eines Integrationskonzeptes als gesellschaftliche Ordnungsvorstellung parteiübergreifend akzeptiert. Seine normativ kaum noch hinterfragbare Perspektive mache es zu einem umfassenden Lösungsansatz. Auf diese Weise erfülle es eine nationalpädagogische Funktion zur Vermittlung von Kultur- und Werteordnungen an Allochthone (ebenda: 113f.). Für Berlin lässt sich in dieser Hinsicht zumindest belegen, dass die Vorstellung der Notwendigkeit eines kommunalen Integrationskonzeptes von den korporativen AkteurInnen geteilt worden ist (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005b, sowie Der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin, 2006). Ein zweiter Aspekt ist, dass für keine(n) beteiligte(n) AkteurIn ein „Orientierungskonflikt“ nach Mayntz/Scharpf (1995: 57) nachweisbar ist. Mit *Orientierungskonflikt* wird ein mögliches Spannungsverhältnis zwischen Identität bzw. Eigeninteresse der/des AkteurIn und den an sie gerichteten normativen Erwartungen beschrieben.

So ist insgesamt festzustellen, dass das als eher niedrig klassifizierte Konfliktpotenzial zwischen den relevanten AkteurInnen im Politikprozess auf eine spezielle Handlungssituation in Verbindung mit der beschriebenen AkteurInnenkonstellation zu erklären ist. Hier spielt die Funktion des BIK als programmatische Leitlinie des Senats eine ausschlaggebende Rolle. Auf der einen Seite teilen die letztendlich relevanten AkteurInnen, der Beauftragte für Integration und Migration, die zuständige Senatsverwaltung und LBIM ein ähnliches Integrationsverständnis und somit eine in weiten Teilen übereinstimmende Diskursposition. Integration wird als zweiseitiger Prozess verstanden. Teilhabe soll durch eine Chancengleichheit und Partizipation von der Mehrheitsgesellschaft gefördert bzw. zugänglich gemacht werden. Dafür wird die interkulturelle Öffnung der Verwaltung als wichtiges Instrument gesehen. Gleichzeitig wird die Überzeugung geteilt, städtisches Zusammenleben brauche gemeinsame, westliche Werte, damit die Gesellschaft nicht auseinanderbreche.

Zum Anderen bleibt unklar, welche konkreten Konsequenzen aus den im BIK festgelegten Leitlinien resultieren. Der Umstand, dass Entscheidungen während des Politikprozesses nicht die Zustimmung der Opposition benötigten, trugen zusätzlich zur marginalisierten Rolle dieser AkteurInnen bei (vgl. Mayntz/ Scharpf, 1995: 61) und haben ein verringertes Konfliktpotenzial zur Folge.

Der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus, wie er von Mayntz und Scharpf entworfen ist, ermöglicht die Einordnung von Entscheidungsprozessen in Governance-Typen (1995: 61f). In Kombination mit Elementen aus der Spieltheorie kann eine Typisierung abgeleitet werden, welche die Konfliktstruktur veranschaulicht, die sich aus den Präferenzen der AkteurInnen ergibt (ebenda: 63f.). Als der den Politikprozess des BIK charakterisierende Governance-Typ kann die Verhandlung in Verbindung mit der hierarchischen Entscheidung genannt werden. So war vor allem der zweijährige öffentliche Diskussionsprozess, der die Erstellung des BIK begleitet hat, von einem Verhandlungscharakter geprägt, indem sowohl aktuelle Stunden im Abgeordnetenhausplenum als auch Fachausschusssitzungen zur Diskussion über die Leitlinien der Berliner Integrationspolitik genutzt worden sind. Gleichzeitig war jedoch auch das hierarchische Element im Politikprozess inhärent. So oblag die Entscheidung, welche AkteurInnen angehört bzw. in den Prozess mit einbezogen worden sind keinen transparenten, nachprüfbaren Kriterien (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005b: 6610). Auch die Festlegung des Wortlautes im finalen Konzept von 2007 ist nicht durch eine Abstimmung im Abgeordnetenhaus legitimiert worden.

Bezüglich der Konfliktstruktur kann hier eine Synthese aus einem reinen Koordinationsspiel und einem Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikten ausgemacht werden. In einem reinen Koordinationsspiel präferieren alle Parteien die Änderung des gegenwärtigen Status, was wie dargestellt auf Berlin zutrifft. Dennoch wäre es verkürzt, dadurch auf eine gänzlich konfliktfreie Politikgestaltung zu schließen. Integrationsthematiken lassen sich aus verschiedenen Gründen ausgezeichnet für Wahlkampfzwecke instrumentalisieren und bilden Raum für sehr konträre Überzeugungen. Die daraus resultierenden Konflikte lassen sich ansatzweise auch für den Politikfeldprozess der Erstellung des BIK belegen, sind jedoch auf Grund der oben beschriebenen Situation eher schwach ausgeprägt. Diese Tatsache unterstreicht noch einmal die marginale Rolle, die die Opposition und die übrigen außenstehenden AkteurInnen bei der programmatischen Gestaltung der Integrationspolitik des Senats spielen, eine Außenseiterrolle, die sich auch institutionell erklären lässt.

Nach dieser dem Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus folgenden Analyse soll abschließend die Frage nach Teilhabe der Betroffenen bzw. der demokratischen Legitimation des BIK beantwortet werden. Wie die Untersuchung deutlich macht, kann für den Erstellungsprozess des BIK nicht von einer generellen Exklusion der Betroffenen ausgegangen werden. Vielmehr hängt die Einbeziehung der Betroffenen von der Phase des Politikprozesses ab. So ist am Beginn des Politikzyklus, während des Agenda-settings und auch während der Politikformulierung durch den LBIM sowie in den Fachausschüssen durchaus die Tendenz evident, eine Form der Einbeziehung anzustreben. Dies wurde auch fortwährend als erklärtes Ziel des Senats genannt (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005: 4, 2007: 5). Jedoch handelt es sich hierbei lediglich um eine „Teiltelhabe“ (Perchinig, 2010) bzw. um eine Teilhabe auf einer sekundären Ebene. Sie ist weder verpflichtend festgeschrieben noch einforderbar. Dies führt zu einer Situation der Prekarität: Abhängig vom aktuell vorherrschenden Paradigma kann es zu kurzfristigen Änderungen in der Einbeziehung von Betroffenen kommen, beispielsweise nach einem Wechsel in den politischen Kräfteverhältnissen. Eine kontinuierliche Mitbestimmung ist so nicht gewährleistet. Das Ergebnis ist eine mangelnde Stabilität betreffend der Teilhabe, die weder rechtlich noch politisch abgesichert ist.

Zuletzt bleibt die Frage zu beantworten, welche Position sich während des Politikprozesses durchsetzen konnte. Insgesamt konnte herausgearbeitet werden, dass durch bestimmte AkteurInnenkonstellationen Interessengruppen entstanden sind, die während des Politikprozesses ähnliche Positionen übernommen haben. Hier kann beispielsweise der Beauftragte des Senats für Integrations- und Migrationsfragen mit dem LBIM und der Senatsverwaltung für Gesundheit, Migration und Verbraucherschutz verknüpft werden. Ebenso ist deutlich geworden, dass die Linkspartei.PDS und die SPD durch ihre Koalition in vielen Fragen eine gemeinsame Linie vertreten. Aus diesem Grund erscheint es hilfreich, auf die einführend dargestellten Diskurspositionen von Lanz (2007) zurückzugreifen. Sie ermöglichen die Zusammenfassung von Überzeugungen in Diskurspositionen, die sich nicht an Parteilinien orientieren, sondern nach Interessen und Überzeugungen unterscheiden. Dies erscheint vor allem deshalb hilfreich, weil die Vorstellung, eine gemeinsame Parteizugehörigkeit führe zwangsläufig zu einer gemeinsamen Positionierung innerhalb eines Diskurses, als obsolet angesehen werden muss. So kann festgehalten werden, dass das BIK 2007 mehrheitlich Überzeugungen vertritt, welche der kritisch-pluralistischen Diskursposition zuzuordnen sind.

## **5. Postkoloniale inhaltliche Interpretation des BIK**

---

Das folgende Kapitel bietet eine Interpretation des finalen Integrationskonzeptes von Berlin und seines Erstellungsprozesses. Als Grundlage für die Interpretation ist eine postkoloniale Perspektive gewählt worden. Diese nimmt an, dass Kontinuitäten kolonialer Praktiken bis heute eine zentrale Rolle spielen, um den Umgang mit Machtverhältnissen zu erklären. Dabei stehen die Beziehungen zwischen „Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft“ und Zugewanderten im Mittelpunkt. Die Wahl dieser Perspektive mag insofern verwundern, als dass angeführt werden kann, die Postkoloniale Theorie sei für den deutschen Kontext bedeutungslos oder zumindest von fragwürdiger Relevanz. Anhand der Darstellung ausgewählter Aspekte des BIK und ihrer Untersuchung hinsichtlich der Kritikpunkte der Postkolonialen Theorie soll geprüft werden, inwiefern die postkoloniale Kritik auf das BIK anzuwenden ist bzw. ob und an welchen Punkten es zu einer Überwindung der Kritik kommt. Dabei soll es nicht um den Nachweis gehen, dass ausschließlich Personen aus ehemaligen deutschen Kolonien in defizitärer und infantiler Form dargestellt und behandelt werden, sondern es soll untersucht und schließlich gezeigt werden, inwiefern auch MigrantInnen aus anderen Herkunftsregionen in dieser Kategorie perzipiert werden.

### **5.1. Postkoloniale Relevanz für die Untersuchung**

---

Die Wahl der postkolonialen Perspektive ist aus meiner Sicht für die Interpretation des Integrationskonzeptes und seines Entstehungsprozesses von besonderer Bedeutung, wie ich im Folgenden darstellen werde. Ich möchte jedoch unterstreichen, dass diese eine unter vielen Interpretationsmöglichkeiten ist. Andere Herangehensweisen würden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer abweichenden Einschätzung bezüglich des Konzeptes führen.

Zunächst soll hier auf die in der Einführung beschriebene Reflexion der Begriffswahl zurückgekommen werden. Ich habe dargestellt, dass von mir bestimmte Ausdrücke verwendet werden, deren Benutzung sie wie „natürliche“, unhinterfragbare Wahrheiten wirken lässt. Auf diese Weise wird ihre Konstruktion überdeckt und nicht sichtbar gemacht. Viele dieser Begriffe beschreiben eine Situation oder Gegebenheit in einer homogenen, essentialistischen, simplifizierten Weise, die der realen Komplexität nicht Rechnung trägt. Vereinfachungen sind an unterschiedlichen Stellen hilfreich, um unübersichtliche,

vielschichtige Phänomene zu untersuchen. Für eine tiefergehende, genauere Untersuchung jedoch ist es wesentlich, über exakte Begriffe zu verfügen, die in der Lage sind, mehrdimensionale, verwobene Prozesse zu beschreiben.

Die Reflexion der Begriffswahl hat daneben aber auch noch eine zweite, machttheoretische Komponente. Die Verwendung bestimmter Begriffe birgt die Gefahr von Naturalisierungen. Begriffe wie „Minorität“ oder „Mehrheit“ verobjektivieren gesellschaftliche Verhältnisse als legitim, ohne zu thematisieren, wie diese Mehrheitsverhältnisse zu Stande gekommen sind und wer vom privilegierten Teil exkludiert wurde bzw. als „Minderheit“ konstruiert worden ist (vgl. Ha: 2007a: 10). *„Eine damit einhergehende Naturalisierung sozialer Machtverhältnisse erschwert es zudem, rassistische Grundannahmen offen zu legen und sie zu dekonstruieren“* (ebenda).

Aus den dargestellten Gründen ist es daher nötig, die Suche nach exakten Begriffen zu beginnen, bzw. diese zu entwickeln. Im Folgenden unternehme ich diesen Versuch.

Während die Formulierenden des BIK an vielen Punkten die Überwindung essentialistischer Zuschreibungen versuchen und ihnen dies teilweise auch gelingt, lässt sich an anderen Stellen belegen, dass Aspekte der postkolonialen Kritik zutreffen. Nachfolgend sollen ausgewählte Blickwinkel des BIK dargestellt werden, um dies aufzuzeigen.

Als treffende Einleitung liest sich das Zitat von Steyerl: *„Wie also über „den Anderen“ gesprochen wird und warum, folgt nicht nur dem simplen Begehren nach Wissenschaft und Erkenntnis. Vielmehr wird durch dieses Sprechen erst „der Andere“ geschaffen“* (2003: 9). Lässt sich dies auf das BIK übertragen? Wie wird hier über die Betroffenen gesprochen, wie werden sie dargestellt? In der Postkolonialen Theorie wird die Frage gestellt, wie die Konstruktion von Andersheit vollzogen wird. Ich werde anhand zweier ausgewählter Aspekte („nicht-okzidentale Andere“, Familien- und Geschlechterbeziehungen) darlegen, wie die Formung der eigenen Identität über die Abgrenzung gegenüber „dem Anderen“ geschieht und wie eine dementsprechende Schließungspraxis Teilhabe verhindert. Für diese vertiefende Interpretation nutze ich zwei Konzepte, die von postkolonialen TheoretikerInnen entwickelt worden sind, „Repräsentation“ und „Stereotypisierungen“. Anschließend werden beide in der Forschungsperspektive des kritischen Okzidentalismus zusammengeführt. So komme ich zu dem Ergebnis der Normierungs- oder Normalisierungsdiskurse, über welche festgelegt wird, welche Normvorstellungen als in Deutschland legitim gelten sollen, und „Deutschsein“ ausmachen.

## 5.2. Repräsentation

---

Das erste Konzept, welches ich für die Interpretation nutze und hier einführen möchte, ist das der *Repräsentation*. Eingangs lege ich die theoretischen Grundlagen dar, auf welchen das Konzept basiert, um anschließend für das BIK zu prüfen, inwiefern eine Übertragung des Konzeptes möglich ist oder sich Widersprüche belegen lassen. Dabei ist zu bedenken, dass es sich nicht um ein abgeschlossenes Konzept handelt, sondern Repräsentation vielmehr als heuristischer Hilfsrahmen verstanden werden kann, der meine Interpretation leitet.

Der Fokus auf Repräsentationspraktiken basiert vorrangig auf der von Edward Said entwickelten Forschungsperspektive des *Orientalismus* (1978). Er thematisiert in seinem Werk die Repräsentation des Orients durch die hegemoniale Wissensproduktion des Westens. Dafür stellt er dar, wie diese Produktion von Wissen von den Kolonisierenden zur Machtausübung und Legitimation genutzt worden ist und immer noch wird (vgl. Castro Varela/ Dhawan, 2005: 30f.). Während sich also die Orientalismusdebatte damit auseinandersetzt, zu untersuchen, wie die Instrumentalisierung von orientalisiertem, von westlichen AkademikerInnen produziertem „Wissen“, zur kolonialen Herrschaftslegitimierung eingesetzt wurde, dient mir der Blickwinkel dazu, die Repräsentation der „Anderen“ im BIK zu prüfen. Said arbeitet heraus, dass die Repräsentation der „Anderen“ eng mit Strategien der Macht verbunden ist. Auf diese Weise bekommt sie eine wesentliche Funktion im Diskurs (vgl. Castro Varela/ Dhawan, 2005: 32).

Repräsentation kann somit als Konstruktion verstanden werden, die „Andere“, im Fall des BIK Zugewanderte, als Gegensatz zur „Mehrheitsgesellschaft“, dem „uns“ darstellt. Dabei ist das Selbst stets positiv besetzt, wird als richtig konstruiert und keiner Reflexion unterzogen. Dies zeigt sich im BIK u.a. am Beispiel des Werteunterrichts, wie in Kapitel 5.3.1. näher erläutert.

Gayatri Chakravorty Spivak widmet sich in ihrem Essay „*Can the subaltern speak?*“ ([1988]; 2008) der Frage, wer für wen sprechen kann und der daraus resultierenden Problematik der Repräsentation. So stellt sie am Beispiel der indischen *sati* Tradition, der Selbstopferung von Witwen im 18. Jahrhundert dar, dass sowohl in der lokalen (hinduistischen) als auch in der kolonialen (britischen) Repräsentation kein Platz für das Sprechen der Witwen gelassen wird. Die Subalterne<sup>7</sup> kann nicht sprechen, weil ihr Sprechen nicht

---

<sup>7</sup> Vgl. Fußnote 5.

gehört wird. Es gibt keinen Raum für die Subalterne, gehört zu werden (vgl. Spivak 2008: 105), wobei Spivak annimmt, dass Hören hegemonial strukturiert ist (ebenda: 29ff.).

Dies lässt sich in Teilen auch auf den Erstellungsprozess des BIK und die politische Repräsentation der Zielgruppen in diesem Prozess übertragen, wie nachfolgend deutlich wird. „*Die Unsichtbarmachung von „subalternen Stimmen“ vollzieht sich mittels Repräsentationstechniken*“ schreibt Steyerl (2003: 30). Für den Erstellungsprozess des BIK hat die Analyse deutlich gemacht, dass keine komplette Exklusion der Betroffenen nachweisbar ist, jedoch handelt es sich, wenn überhaupt, um eine Teilhabe auf einer sekundären Ebene, welche weder verpflichtend festgeschrieben noch institutionell verankert ist. Als Instrument des Ausschlusses dienen die deutsche Staatsbürgerschaft und die ausschließlich mit ihr verknüpften politischen Rechte wie beispielsweise das aktive und passive Wahlrecht auf Landes- und Bundesebene. Auf diese Weise entsteht ein demokratietheoretisches Legitimitätsproblem.

Mit Spivak gesprochen lässt sich somit feststellen, dass der Prozess des Hörens während der Erstellung des BIK tatsächlich stark hegemonial und hierarchisch geprägt war. „Gehört“ werden wurden nur diejenigen AkteurInnen, die vom Senat zur Mitarbeit legitimiert werden und auch diese stellten wiederum lediglich RepräsentantInnen dar, für eine noch stärker zum Schweigen gebrachte Gruppe, die sie vertreten.

Im BIK wird eine teilweise paternalistische Haltung gegenüber den Zugewanderten eingenommen. Damit ist die automatische Zuschreibung von Defiziten gemeint, in Verbindung mit angenommener Infantilität bzw. eines Absprechens von Selbstständigkeit. Dies lässt sich am Beispiel der verpflichtenden Integrationskurse verdeutlichen, die seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 für ausgesuchte Personengruppen gelten, weil sie beispielsweise staatliche Sozialleistungen beziehen (vgl. Abgeordnetenhaus, 2005a: 38). Hier tritt ein Zwangsregime zu Tage, das straft. Interessant ist, dass sich die verpflichtenden Integrationskurse ausschließlich auf Drittstaatsangehörige beziehen. EU-BürgerInnen werden als kompetent wahrgenommen und ihnen wird unterstellt, dass sie in der Lage sind, eigenverantwortlich ihre Integration voranzutreiben (vgl. Ha, 2007b: 114). Die Debatte betreffend Integrationsdefiziten zeigt sich hier also in einem dichotomen Bruch: Während EU-BürgerInnen sozusagen als „BinnenmigrantInnen“ behandelt werden, die sich um ihre Integration selbst bemühen, wird bei Drittstaatsangehörigen je nach sozialem Status Förderungsbedarf gesehen. So werden verpflichtende Deutschkurse im Entwurf 2005 nicht als einzige Lösung, aber als „*wichtiger Baustein zur Verbesserung*

der Integrationschancen von Migranten/innen“ (vgl. Abgeordnetenhaus, 2005a: 38) verstanden.

Diese Art von Gesetzen ist Teil eines gesellschaftlichen Schließungsprozesses, auf den ich im Laufe dieser Arbeit wiederholt hingewiesen habe. Die Fragestellungen, die diesen Diskurs prägen, werden über das BIK nicht gelöst, teilweise jedoch legitimiert, wie das Beispiel der verpflichtenden Deutschkurse deutlich macht.

Spivak thematisiert in ihren Arbeiten auch die Rolle von Intellektuellen im Repräsentationsprozess (2008) und diskutiert die Frage, wer zur Repräsentation von wem legitimiert sei. Kapoor weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass jedes Schreiben über Entmächtigte bereits die Reproduktion von unterschiedlichen Formen westlicher, hegemonialer Macht bedeute. Daher sei die Reflexion des eigenen Standpunktes innerhalb des Diskurses für jede/n AkademikerIn unerlässlich (vgl. Kapoor, 2008: 42).

Darüber hinaus stellt er die Frage, warum repräsentiert wird (ebenda: 46). Aus seiner Sicht seien noble und altruistische Argumente in Frage zu stellen, wenn davon auszugehen sei, dass Wissen immer mit einem Machtaspekt verknüpft ist. Jedes „Kennenlernen“ des „Anderen“ sei somit kombiniert mit seinem Monitoring und seiner Disziplinierung. Für das BIK lässt sich dies als zutreffend belegen. Zwar wird Teilhabe und interkulturelle Öffnung der Regelinstitutionen postuliert und in gewissem Maße auch umgesetzt, gleichzeitig übernimmt das Konzept jedoch auch eine Normierungsfunktion. So werden Zugewanderte über weite Strecken des BIK reglementiert und in ihrem abweichenden Verhalten „zu disziplinieren“ versucht (vgl. Abgeordnetenhaus, 2007: 1; 70; 76; 79).

### 5.3. Stereotypisierungen

---

Stuart Hall (2004) versteht Stereotypisierungen als Form von Repräsentationspraktiken und damit einer Sonderform der Repräsentation. „*Stereotypisierung reduziert Menschen auf einige wenige einfache Wesenseigenschaften, die als durch die Natur festgeschrieben dargestellt werden.*“ (ebenda: 143). Sie haben sowohl essentialisierende als auch reduktionistische und naturalisierende Effekte. Nach Hall lassen sich drei Funktionen von Stereotypisierungen ausmachen, die sie charakterisieren (vgl. 144f.). Indem Differenz fixiert wird, kommt es zu einer „Strategie der Spaltung“: Das Normale wird von Inakzeptablen getrennt, so dass „*Grenzen der Normalität*“ konstruiert werden. Diese spielen im BIK eine wichtige Rolle, wie ich anschließend belegen werde. Als weiteres Kennzeichen von Stereotypisierungen beschreibt Hall ihre „*Praxis der Schließung und des Ausschlusses*“.

„Sie schreibt symbolisch Grenzen fest und schließt alles aus, was nicht dazugehört“ (ebenda). Schließlich lässt sich Stereotypisierung vor allem dort belegen, wo es große Machtungleichheiten gibt. Dann komme es zur „Anwendung von Normen der eigenen Kultur auf die der Anderen“ (Brown, 1965: 183; zitiert in Hall 2004: 144).

Die nachstehende Bewertung legt ihren Fokus auf zwei Gebiete des Konzeptes, Religion sowie Familien- und Geschlechterbeziehungen.

### 5.3.1. „Nicht-okzidentale Andere“ und ihre problematisierte Wahrnehmung

---

Der Entwurf des Integrationskonzeptes 2005 widmet sich in einem Kapitel der Thematik der Religion mit der Überschrift: „*Werteerziehung und Religionsunterricht: Umgang mit der Vielfalt der Religionen in der Schule*“ (vgl. Abgeordnetenhaus, 2005a: 34ff.). Hier wird das „*Spannungsfeld zwischen Religionsfreiheit und Schulpflicht*“ erläutert, vor allem in Zusammenhang mit der „*Nichtteilnahme von Schülern/innen muslimischer Religion am Sexualkunde- und Sportunterricht, an Klassenfahrten, Arbeitsgemeinschaften und Freizeitaktivitäten*“ (34). Gearbeitet werde an verbindlichen Regelungen für Lehrkräfte, konkrete Vorgaben gibt der Entwurf an dieser Stelle nicht. Zusätzlich zu den beschriebenen, als „Spannungsfelder“ wahrgenommenen Themengebieten kommt es zu einer Darstellung von rückständigen Auslegungen des Islams durch bestimmte radikale Geistliche: „*Gleichzeitig sieht sich die Mehrheit der Muslime/innen mit Vertretern des Islam konfrontiert, die einer nicht-zeitgemäßen Islaminterpretation anhängen und ein Leben in demokratisch verfassten Gesellschaften nicht zulassen (z. B. fehlende Gleichstellung von Mann und Frau)*“ (Abgeordnetenhaus, 2005a: 61). Es zeigt sich, dass die beschriebenen „Spannungsfelder“ und „interreligiösen Konflikte“ offenbar ausschließlich in Bezug auf muslimische SchülerInnen bzw. generell Personen muslimischen Glaubens wahrgenommen werden. Diese Perzeption wird innerhalb des gesamten Entwurfes und teilweise auch im BIK deutlich (vgl. ebenda: 34,55,61, Abgeordnetenhaus, 2007: 70, 79).

Beispielhaft lässt sich dies auch am Kapitel 3.6. „*Integration durch Partizipation und Stärkung der Zivilgesellschaft*“ des BIK 2007 belegen. Es ist als Pendant zum oben diskutierten Kapitel des Entwurfes zu lesen. Während die Thematik des „Spannungsfelds zwischen Religionsfreiheit und Schulpflicht“ hier nicht mehr aufscheint, zeigt sich jedoch auch hier die Fokussierung auf den Islam: „*Die Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten und die Förderung einer Kultur des Respekts werden zudem gestützt durch den Dialog mit religiösen Gemeinschaften. Dabei nehmen der Dialog mit dem Islam und seine schrittweise „Einbürgerung“ eine hervorgehobene Stellung ein*“ (ebenda). Die sich aus

dieser Strategie ergebenden Handlungsfelder sprechen dann ausschließlich von der Schaffung eines verbindlicheren Austausches mit lediglich islamischen Gemeinschaften. Die Kategorie der muslimischen EinwohnerInnen wird durch dieses Vorgehen als problematisch und defizitär, aber grundsätzlich normalisierbar produziert (vgl. Amir-Moazami, 2009: 156). Die Korrektur dieses potenziell als konflikthaft verstandenen Zusammenlebens zwischen MuslimInnen und „der deutschen Mehrheitsgesellschaft“ werde jedoch durch kommunale „*steuernde Gestaltung*“ (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2007: 1) möglich.

Die Normierung, die sich hier beispielhaft veranschaulichen lässt, findet durch einen Diskurs<sup>8</sup> statt, der festlegt und legitimiert, was als „Abweichung“ von freiheitlich-liberalen Grundwerten oder als „interreligiöser Konflikt“ gilt, und daher nicht tolerierbar ist. Dies betrifft sowohl das Geschlechterverhältnis (Teilnahme am Sexualkundeunterricht und gemischtgeschlechtlichem Schwimmunterricht) als auch beispielsweise Kleidungs Vorschriften. Hier ist der bereits angesprochene Zielkonflikt zu nennen, der sich aus dem Postulat umfassender religiöser Toleranz und Anerkennung einer Werteordnung mit grundsätzlicher Gleichberechtigung der Geschlechter ergibt (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2005c: 8). Neben der Normierung von Verhalten bzw. Kleidungs Vorschriften geht es aber auch um eine „Vermittlung von Werten“, die im Entwurf 2005 angesprochen wird. So wird der Bedarf für eine Einführung eines staatlichen, bekenntnisneutralen islamischen Religionsunterrichtes verdeutlicht. Es gehe dabei darum, „[...] *eigene Wertvorstellungen zu überprüfen. Die Grundwerte der demokratischen Gesellschaft wie Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität, einschließlich dem Ziel [sic!], Konflikte gewaltfrei zu lösen, sollen Grundlage eines solchen Werteunterrichts bilden*“ (Abgeordnetenhaus, 2005a: 36). Diese Prüfung der zitierten „eigenen“ Wertvorstellungen der „Anderen“, auf Grundlage der „westlichen, demokratischen Gesellschaft“ birgt damit wieder den erzieherischen, paternalistischen, hierarchisierten Charakter, der einen Dialog auf Basis der Gleichheit verhindert. Zudem impliziert es die Annahme, dass diese Werte in Berlin bereits verinnerlicht und umgesetzt worden sind.

---

<sup>8</sup> Jäger definiert den Diskurs „als ein Fluss von Wissen bzw. sozialen Wissensvorräten durch die Zeit“ (Jäger zit. nach Jäger 2006: 3). Ein Diskurs ist somit zu verstehen als Art und Weise des Sprechens und Nachdenkens über eine Thematik. Er ist immer von geschichtlichen Gegebenheiten beeinflusst und führt zu bestimmten Interpretationsweisen, institutionellen Rahmenbedingungen bis hin zu Gesetzen.

### 5.3.2. Familien- und Geschlechterbeziehungen als Beispiel mangelnder Integration?

Betreffend der Familien- und Geschlechterrollen sieht der Senat die „*gleichberechtigte Teilhabe von Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund und die Möglichkeit, ein eigenes, selbstbestimmtes Leben zu führen*“ als zentrales Ziel an (vgl. Abgeordnetenhaus 2007: 75). Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Mädchen allgemein und auch für andere spezifische Gruppen in Deutschland verwirklicht ist, wie es der zitierte Abschnitt im Konzept suggeriert. Dies lässt sich doch zumindest für Teilbereiche wie die Einkommenshöhen oder die geschlechtsspezifische Aufteilung der Reproduktionsarbeit in Deutschland widerlegen. Eine solch homogenisierend-euphemistische Rhetorik birgt die Gefahr, dass Unterschiede wie die oben genannten, die der „deutschen“ Gesellschaft inhärent sind, unsichtbar gemacht werden. Aus dieser Perspektive sind die als extremer dargestellten Probleme der Zugewanderten bezüglich der Geschlechterverhältnisse bzw. Rollenbilder dringlicher zu verändern, so dass die Gleichberechtigung der Geschlechter für „Deutsche“ als bereits abgeschlossen verstanden werden kann (vgl. Dietze 2006: 34ff.). Stattdessen könnte die gleichberechtigte Teilhabe von allen Benachteiligten, also auch Frauen ohne Migrationshintergrund, ebenso Angehörige von Minderheiten, u.v.m. zum Ziel erklärt werden und in einem gemeinsamen Gleichstellungsressort angesiedelt werden. Gleichzeitig ist jedoch mit Kritik zu rechnen, wenn in einem Integrationskonzept keine zielgruppenspezifischen Angebote für Frauen mit Migrationshintergrund angeboten würden. In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, dass es hieße, diese würden übersehen. Zwischen diesen Positionen ist es ein schmaler Grad.

Das Problem der häuslichen Gewalt sei „*primär kein ethnisches Problem*“ (Abgeordnetenhaus 2007: 76), wird im gleichen Satz jedoch als migrantenspezifisch definiert, da Migrantinnen diese häufiger erfahren würden. Im Entwurf des Konzeptes wird zum Beleg auf eine nicht näher dokumentierte Studie des Bundesfamilienministeriums zurückgegriffen. Danach sind 40% der Frauen mit Migrationshintergrund von häuslicher Gewalt betroffen gewesen und 32% der deutschen Frauen (vgl. Abgeordnetenhaus 2005a: 56). Unklar bleibt, ob sich diese Zahlen auf Frauen beziehen, die in einem Frauenhaus Schutz gesucht haben oder den Anteil an der weiblichen Gesamtbevölkerung beschreiben sollen. Angesichts der Tatsache, dass es in beiden Fällen ein jeweils hoher Anteil zu sein scheint, ist zu fragen, ob nicht ein Konzept sinnvoll wäre, welches alle diejenigen einbezieht, die von häuslicher Gewalt betroffen sind und die Unterscheidung zwischen Migrantinnen und deutschen Frauen aufgibt.

Im Konzeptentwurf von 2005 ist differenzierter darauf eingegangen worden, aus welchen Gründen zugewanderte Frauen anders betroffen sind als deutsche:

*„Die Situation von Migrantinnen, die häusliche Gewalt erfahren, unterscheidet sich in vielen Fällen trotz aller Ähnlichkeit in der Struktur von Gewaltbeziehungen von der Situation deutscher gewaltbetroffener Frauen. Am häufigsten diskutiert wird in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Kultur und Tradition, die - oft in pauschalisierender Form – als Erklärung dafür herangezogen werden, weshalb Gewalt ausgeübt bzw. erduldet wird. Von besonderer Bedeutung ist aber auch die häufig größere Abhängigkeit einer Migrantin von ihrem Ehemann (aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse und eines geringeren Wissens über hiesige Strukturen, Gesetze, Regelungen, Unterstützungsangebote etc., insbesondere aber auch aufgrund der Koppelung des Aufenthaltsrechtes an den Bestand der ehelichen Lebensgemeinschaft), die ihr das Ausbrechen aus einer Gewaltbeziehung erschwert.“ (Abgeordnetenhaus, 2005a: 56)*

Interessanter Weise sind die genannten Gründe – mit Ausnahme des Kultur/Traditions-Argumentes - allesamt auf die gesellschaftlich-institutionellen Regelungen in Deutschland zurückzuführen. Somit lässt sich das Argument der unterschiedlichen Betroffenheit für diesen Themenkomplex (gekoppeltes Aufenthaltsrecht, Wissen über Institutionen usw.) nicht auf MigrantInnen an sich übertragen, sondern auf die Art, wie das Migrantin-Sein in Deutschland konstruiert ist.

Ein eingrenzender Fokus des BIK auf Zugewanderte muslimischen Glaubens hinsichtlich der Familien- und Geschlechterrollen nur vermutet werden, explizit genannt wird er jedenfalls nicht. Familie wird hier gleichzeitig differenziert und auch widersprüchlich beschrieben. Frauen und Mädchen würden innerhalb der Familien einerseits Rückhalt und Unterstützung erfahren, selbstbewusst und mit deutlichen Bildungserfolgen aufwachsen. *„Sie kommen oft aus stabilen Familienverhältnissen und möchten berufstätig sein“* (Abgeordnetenhaus 2007: 75). Dennoch träte hier ein „Spannungsfeld“ auf: für *„viele Frauen“* (ebenda) gingen die *„engen Familienbindungen“* die pauschal unterstellt werden, jedoch mit der *„Behinderung des Rechts auf Selbstbestimmung und Gewalterfahrung“* einher (ebenda: 76f.).

Eine weitere Zielgruppe des Senats stellen männliche jugendliche Migranten dar. Ihnen sollen alternative männliche Rollenbilder und ein kritischer Umgang mit Gewalt als Mittel der Auseinandersetzung nahegebracht werden (vgl. Abgeordnetenhaus, 2007: 76). Auch hier kommt es zu Pauschalisierungen, kaum je werden Einschränkungen wie *„einige“* oder *„eine bestimmte Anzahl“* gemacht. Lediglich einmal wird von *„Vielen“* gesprochen (ebenda: 77). Dies geht sogar soweit, dass im Konzept die Entmündigung von Familien als Instrument verstanden wird, sollte das Jugendamt die *„Erziehungsfähigkeit der Herkunftsfamilie“* anzweifeln (ebenda). Hier scheint es unpassend, den Fokus ausschließ-

lich auf den Migrationshintergrund zu legen. Es wirkt in keiner Weise zielfördernd, sondern stigmatisierend. Stattdessen könnte der Schwerpunkt auf jugendliche Straftäter allgemein verschoben werden. Dies vor allem auch vor dem Hintergrund, dass als Ursache für die Gewaltbereitschaft migrantischer Jugendlicher ihre soziale Lage genannt wird (ebenda: 78). Die Gründe werden demnach nicht in der Herkunft verortet, sondern auf gesellschaftliche Barrieren in Deutschland zurückgeführt. Die beschriebene Perspektivlosigkeit betrifft ebenso eine spezifische Gruppe Deutscher. Insgesamt wird damit deutlich, dass im BIK Geschlechter- und Familienverhältnisse von Zugewanderten in oft pauschalisierter Form als defizitär verstanden werden, bei gleichzeitiger Verengung dieser Pauschalisierung auf Zugewanderte islamischen Glaubens.

#### 5.4. Forschungsperspektive Kritischer Okzidentalismus

Wie kann dieser Fokus auf den Islam erklärt werden? Für den Versuch einer Annäherung soll der Argumentation Dietzes (2006) gefolgt werden. Sie rekurriert auf die Annahme Foucaults, dass neue Diskurse durch Ausgrenzungen hervorgebracht werden. Dafür stelle sich die Frage, *„durch welches Ausschließungssystem, durch wessen Ausmerzung, durch die Ziehung welcher Scheidelinie, durch welches Spiel der Negativität und Ausgrenzung kann eine Gesellschaft beginnen zu funktionieren?“* (vgl. Foucault, 1976: 57, zitiert in Dietze, 2006: 235).

*„Für die hier entfaltete Frage wäre darauf zu antworten, dass die Produktion des christlichen Abendlandes ein „orientalisches Anderes“ zunächst erfindet, um sich an ihm zu konstruieren, und dann die nun markierten „Anderen“ ausgrenzt. Es ist nicht mehr der Kommunismus, der „den Westen“ ermöglicht, sondern das „orientalische Andere“ in Gestalt des Terroristen, Islamisten, Schurkenstaates, das ein zivilisationsüberlegenes christliches Abendland erstrahlen lässt.“* (Dietze, 2006: 235)

So geht Dietze davon aus, dass durch wachsende muslimische Diasporas in Europa die politische Definition der Grenzen von einer „kulturellen und religiösen“ Auslegung abgelöst worden sei. Auf diese Weise entstünden kulturalistische und differentialistische Neorassismen, die eine „Gefahr für die Leitkultur“ postulierten.

Zur Untersuchung dieser beschriebenen Fokussierung auf MigrantInnen okzidentaler Herkunft entwickelt sich in jüngster Zeit u.a. im deutschsprachigen Raum eine Forschungsperspektive, die sich „kritischer Okzidentalismus“ nennt (vgl. Conrad/Randeria, 2002, Coronil, 2002, Dietze/Brunner/ Wenzel, 2009, Dietze, 2006). Die Erkenntnisperspektive wird von den AutorInnen als *„effektives Instrument zur Analyse und Bekämpfung von grassierenden Neorassismen gegen als nicht-okzidental stigmatisierte Migranten“*

(Dietze, 2006: 236) gesehen. Zur Vorstellung des Kritischen Okzidentalismus folgt eine kurze Übersicht:

Edward Said, der Begründer des Orientalismus<sup>9</sup>, forderte, dass die Reflexion über die „Orientalisten“ Teil der Forschung über den Orient sein müsste: *„Weil die soziale Welt die Person oder das Subjekt, welche die Forschung betreibt, ebenso einschließt, wie das Objekt oder den Bereich, der erforscht wird, ist es unerlässlich, bei jedem Nachdenken über Orientalismus beide zu berücksichtigen“* (Said 1986: 211, zitiert in Coronil, 2002:182). Said hat es jedoch versäumt, in seinen Ausführungen einen Schritt darüber hinaus zu gehen und die Auswirkungen orientalistischer Bilder auf die Menschen, die sie verwenden, zu analysieren (vgl. Coronil, 2002: 186). Coronil zeigt auf, dass auch Said den „Westen“ in seinen Diskussionen über Orientalismus immer wieder voraus setzt (vgl. ebenda:183). Somit lässt sich eine kritisch okzidentale Perspektive zwar auf Saids Überlegungen zurückführen, die entscheidende Erweiterung jedoch wurde von Coronil und Mignolo entwickelt.

Coronils Definition von Okzidentalismus geschieht in Abgrenzung zum Orientalismus: *„Dieses Vorgehen führt dazu, dass wir unsere Aufmerksamkeit verschieben und uns von der Problematik des „Orientalismus“, der sich auf die Mängel der vom Westen geschaffenen Repräsentation des Orients konzentriert, abwenden; statt dessen sollten wir uns der Problematik des „Okzidentalismus“ zuwenden, die sich auf jene Konzeption des Westens bezieht, die diesen Repräsentationen zugrunde liegen“* (Coronil, 2002: 184). Dabei liege der Fokus auf dem relationalen Charakter zwischen den BeobachterInnen und Beobachteten. Es gehe daher nicht darum, die Perspektive komplett vom „Orient“ auf den „Okzident“ zu verschieben, sondern vielmehr um ein Verständnis für den Zusammenhang des „Anderen“ und des „Selbst“ (vgl. ebenda). Im Mittelpunkt steht der Perspektivenwechsel auf das Subjekt des rassisierenden Diskriminierens als nötige Voraussetzung zur Entwicklung eines dekonstruktiven Rassismusverständnisses (vgl. Dietze 2006: 231).

Damit ist ein so definierter Okzidentalismus nicht die Kehrseite des Orientalismus, sondern vielmehr die Bedingung seiner Möglichkeit (vgl. ebenda). So warnt Coronil denn auch vor einer vereinfachten Gegenüberstellung der Begriffe als gleichzusetzende Pole, welche sich beliebig umkehren ließen (vgl. Coronil 2002: 185).

---

<sup>9</sup> Said definiert mit dem Begriff Orientalismus einen doppelten Fokus. Zum einen beschreibt er die Konstruktion des Orients durch von Europäern imaginierte Phantrasmen und Repräsentationspolitiken. Auf der anderen Seite führt er aus, wie akademisches „Wissen“ zur kolonialen Herrschaftsstabilisierung genutzt werden kann (vgl. Said, 1978; Castro Varela/Dhawan, 2003: 31f.).

Für die Analyse der ausgewählten Beispiele rekurriere ich speziell auf eine Definition des Okzidentalismus von Coronil (vgl. 2002: 186), welche im Verlauf der vorliegenden Arbeit angewendet werden soll. Dieser Definition folgend bezeichnet Okzidentalismus all jene Formen der Repräsentation, die an der Produktion von Konzeptionen der Welt beteiligt sind, welche (1) die Komponenten der Welt in abgegrenzte Einheiten unterteilen; (2) ihre relationalen Geschichten voneinander trennen; (3) Differenz in Hierarchie verwandeln; (4) die Repräsentationen naturalisieren; und so (5) an der Reproduktion existierender asymmetrischer Machtbeziehungen, und sei es auch unbewusst, beteiligt sind.

Die Art und Weise, wie im BIK und auch im Entwurf von 2005 Personen muslimischen Glaubens als problematisch perzipiert werden, kann nach dieser Definition von Coronil insofern als Okzidentalismus verstanden werden, da eine Klassifizierung in Kategoriensysteme vollzogen wird, die hierarchisch angeordnet sind. So werden die „Grundwerte der demokratischen Gesellschaft“ wie Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität, also die „abendländischen Werte“, als wertvoller verstanden, während „eigene“ Wertvorstellungen der „Anderen“ zu überprüfen seien (vgl. Abgeordnetenhaus, 2005a: 36). Dabei werden die Komponenten wie hier Religionen oder gesellschaftliche Grundwerte als abgegrenzte, homogenisierte Einheiten unterteilt und Essenzialisierungen konstruiert. Dies trägt zu einer überhöhten eigenen, „abendländischen“ Identität bei.

Die genannte Kritik mit Bezug auf Coronils Definition lässt sich für das BIK 2007 nicht in gleicher Form anwenden. So erscheint hier das Kapitel, welches auf die „interreligiösen Konflikte im Schulalltag“ hinweist, nicht mehr. Lediglich im Kapitel zum Handlungsfeld „Sport und Bewegung für alle“ wird die Thematik angesprochen, allerdings in einer differenzierteren, konstruktiven Form und ausschließlich in Bezug auf Sport. (vgl. Abgeordnetenhaus, 2007: 54). Es ist weiterhin eine Fokussierung auf den Islam deutlich sichtbar (vgl. Abgeordnetenhaus 2007: 70, 79), jedoch kommt es daneben zu Differenzierungen. So wird betreffend der Geschlechterrollen, die stark kulturell geprägt seien und regelmäßig besondere Probleme in der Auseinandersetzung mit der „Mehrheitsgesellschaft“ mit sich brächten (vgl. Abgeordnetenhaus, 2007: 58), zwar der „kulturelle“ Faktor der „Andersheit“ als Erklärung herangezogen, dieser jedoch nicht explizit auf den Islam bezogen. Dies zeigt sich auch an anderen Stellen. So wird von „Angehörigen der gleichen ethnisch-religiösen Community“ (ebenda: 69) oder „Frauen mit Migrationshintergrund“ (ebenda: 74) gesprochen. Es kommt jedoch im Konzept von 2007 immer wieder zur Zuschreibung von Defiziten oder Problemen auf Seiten der Zugewanderten, unabhängig ihres Glaubens (vgl. Abgeordnetenhaus, 2007: 31, 58, 69, 79). Daneben wird jedoch

gleichzeitig der Versuch deutlich, Essentialisierungen und Zuschreibungen auf Grund des Migrationshintergrundes zu vermeiden, auch weil diese nicht die differenzierten realen Unterschiede berücksichtigen. So wird im Konzept 2007 gleich zu Beginn darauf hingewiesen, dass soziale und kulturelle Ausgrenzung, fehlende Bildungschancen und Verwahrlosung eng mit der ökonomischen Situation zusammenhängen und daher weder ein ethnisches noch ein kulturelles, sondern ein soziales Phänomen darstellen (vgl. ebenda: 9). Dies weist darauf hin, dass bei der Formulierung durchaus der Versuch unternommen worden ist, ein Bewusstsein für sozio-ökonomische Faktoren zu schaffen, und Defizite nicht primär auf einen Migrationshintergrund zurückzuführen.

### 5.5. Kultur\_en und ihre unterschiedlichen Begriffsverständnisse

---

Im Laufe meiner Arbeit ist an unterschiedlichen Punkten deutlich geworden, wie ausschlaggebend es ist, in welcher Form über Kultur gesprochen wird. Im Folgenden werde ich daher darstellen, welche unterschiedlichen Begriffsverständnisse von Kultur\_en für den Erstellungsprozess des BIK relevant waren und welche Folgen sich aus der unterschiedlichen Verwendung ergeben.

Über Kulturbegriffe gibt es eine Fülle wissenschaftlicher Auseinandersetzungen. Hier folgt eine ausgesuchte Zusammenstellung, um die oben aufgeworfene Frage nach der Verwendung des Begriffes „Kultur“ näher untersuchen zu können. Eagleton stellt diesbezüglich fest: *„Der Schluss liegt nahe, daß das Wort »Kultur« gleichzeitig zu weit gefaßt und zu eng ist, um besonders nützlich zu sein“* (2000: 48). Seine These geht davon aus, dass wir im Augenblick *„zwischen einem entmutigend weiten und einem quälend engen Kulturbegriff gefangen sind und es ist unser vordringlichstes Ziel auf diesem Gebiet sein muss, über beide hinauszugelangen“* (ebenda).

Dies führt jedoch zurück zur eingehenden Frage, was unter Kultur verstanden werden kann. Eagleton definiert hier wie folgt: *„Kultur kann man ungefähr zusammenfassen als jenen Komplex von Werten, Sitten und Gebräuchen, Überzeugungen und Praktiken, die die Lebensweise einer bestimmten Gruppe ausmachen.“* (ebenda: 51). Eagleton weist in diesem Zusammenhang auf eine Falle hin. Durch das Zusammenfassen eines Komplexes, unter dem Aufzählungen gemacht würden, könnten leicht alle anderen Fähigkeiten subsumiert werden, die der Mensch als Mitglied der Gesellschaft erworben hat, so dass durch diese großzügige Formulierung Kulturelles und Soziales praktisch ident würden. *„Kultur ist dann einfach alles, was nicht genetisch weitergegeben werden kann“* (ebenda). So werden Faktoren wie beispielweise soziale Differenz kulturalisiert.

Hier taucht zusätzlich auch wieder die bereits eingeführte Problematik auf: Die beschriebenen Mitglieder innerhalb der Gruppe werden nicht einheitlich sein, und es ist unwahrscheinlich, dass alle Überzeugungen beispielsweise von allen geteilt werden. Selbstverständlich ließe sich argumentieren, dass es sich hierbei um eine „strategische Essentialisierung“ (Spivak 1988) handele, bei dem die Essentialisierung einer Gruppe trotz des Konstruktionscharakters bewusst eingesetzt wird. Aber gerade im Kontext von Integration bin ich der Meinung, dass mit Homogenisierungen und Essentialisierungen vorsichtig umgegangen werden muss und stattdessen der Bedarf besteht, differenzierte Unterscheidungen auch sprachlich zu vollziehen. Daher scheint eine von Wimmer (2004: 45) vorgenommene Erweiterung der Definition hilfreich. Auch er beschreibt den Zustand geteilter Normen, Vorstellungen und Anschauungen einer Gesellschaft oder Gruppe als Kultur, innerhalb dessen die einzelnen Mitglieder handeln, denken und fühlen, fügt jedoch zwei entscheidende Sätze hinzu: *„Dieser Zustand verändert sich jedoch durch und in den Akten der jeweiligen Menschen, wobei geringere und stärkere Brüche stattfinden. Der Grad der Dynamik und Kreativität ist höchst unterschiedlich“* (Wimmer, 2004: 45). Aus diesem Grund argumentiert Faschingeder, es sei notwendig, *„Kultur definitiv nicht festzulegen, sondern als einen diskursiven Kontext zu verstehen“* (Faschingeder, 2001: 23f), auch wenn dadurch ein *„Wald der Vieldeutigkeit“* entstünde. Mit einer solchen dialektischen Betrachtungsweise kann es zu einem Verständnis von Kulturen kommen *„die diese als in Bewegung sieht und daher als produziert und konstruiert“* (vgl. Novy et al, 2008: 10). Eben weil sich Kulturen überschneiden, weil sie dynamisch und immer im Wandel sind, und weil in einem Staat oder in einer Stadt eine Fülle unterschiedlicher Kulturen auftritt, bergen kulturelle Essentialisierungen die Gefahr von drastischen Verkürzungen.

Sehr interessant ist die unterschiedliche Verwendung des Kulturbegriffes unter den AkteurInnen des diskutierten Politikfeldzyklus. Dabei wird im vom LBIM verfassten Dokument ein Kulturverständnis entworfen, welches den Blick auf alternative Faktoren neben Kultur lenkt, die Personen definieren. Durch die Einbeziehung von Kategorien wie sozialer Status, Bildung und Alter verlieren Nationalität, Ethnizität und Religion als Unterscheidungsmerkmal an Relevanz (LBIM, 2005: 7). So entstehe etwas Neues und Eigenständiges (ebenda). In dieser Formulierung zeige sich die Überwindung eines statischen Kulturverständnis. Gleichzeitig ist im selben Dokument jedoch wieder von der „einheimischen Kultur“ die Rede, so dass sich fragen lässt, ob es diese gibt, ob es sie geben kann, die Eine, „einheimische Kultur“.

Im BIK kommt es zu einer widersprüchlichen Verwendung des Kulturbegriffes. Auf der einen Seite wird er in der Mehrzahl verwendet (vgl. Abgeordnetenhaus 2007: 1; 9). Im Entwurf wird beschrieben, Vermischungen mit der Aufnahmegesellschaft würden zu „hybriden Kulturen“ führen (Abgeordnetenhaus 2005a: 5). Dies findet sich im finalen Konzept nicht mehr wieder, stattdessen wird hier von „kultureller Pluralität“ gesprochen (vgl. Abgeordnetenhaus 2007: 9; 10). Gleichzeitig wird mit dem Verweis auf Kultur jedoch auch auf „Differenzen“ (ebenda: 31), „Unterschiede“ (ebenda: 41) und „Konfliktsituationen“ (ebenda: 58) hingewiesen bzw. diese z.B. durch kulturell begründete Vorstellungen von Ungleichheit erklärt. Vielfalt wird so als Herausforderung verstanden, welche die Vermittlung von Kenntnissen über Kultur und Gesellschaft des Aufnahmelandes erforderlich machten (ebenda: 31). So wird auf der einen Seite der angesprochene Versuch deutlich, ein statisches Kulturverständnis zu überwinden. Daneben herrscht jedoch weiterhin die Überzeugung vor, es könnten Kenntnisse über DIE EINE Kultur des Aufnahmelandes vermittelt werden, die es auf Grund sich überlagernder Identitäten so nicht geben kann. Diese „Kultur“ beinhalte unter Anderem bestimmte freiheitlich-pluralistische Werte, die als „nationale Werte“ definiert werden. Die Vermittlung von solchen „nationalen Wertvorstellungen“ hat zur Folge, dass eine „innergesellschaftliche Universalisierung“ (Ha, 2007b: 125) angenommen wird. Es wird einem linearen Konzept von Zivilisation und Kulturentwicklung gefolgt, welches „deutsche nationale Werte“ hierarchisch über außereuropäischen Hintergründen wertet (vgl. ebenda). Insgesamt wird hier deutlich, dass die Hinzunahme soziokultureller Faktoren noch keine Überwindung eines statischen Kulturverständnisses bedeutet.

An dieser Stelle sollte zwischen zwei Formen von Integration unterschieden werden<sup>10</sup>. Das Integrationskonzept in Berlin hat sich über weite Strecken zur Aufgabe gemacht, Zugewanderten den Zugang zu Systemen (Bildung, medizinische Versorgung usw.) und Institutionen zu erleichtern und eine Teilhabe zu erreichen. An bestimmten Punkten, die in diesem Kapitel näher erläutert sind, geht es jedoch um die Vermittlung und Anerkennung von angeblich nationalen Wertvorstellungen, die mit dem Verweis auf „die deutsche Kultur“ einhergehen. Hier plädiere ich für eine behutsame, reflexive Verwendung des Begriffes „Kultur“. Oft scheint der Rückgriff auf „Kultur“ zur Erklärung von Unterschieden schnell bei der Hand, obwohl bei genauerer Betrachtung Variablen

---

<sup>10</sup> Diese Unterscheidung geht auf die Anregungen von Bernhard Perchinig (2010) zurück.

wie Religion, Einkommen, Bildung oder Überzeugungen exakter erscheinen. Diese Betrachtungsweise führt zur Frage, was dann eigentlich Kultur ist, wenn Faktoren wie Alter, Religionszugehörigkeit, Bildungsstand, Geschlecht, usw. exkludiert werden.

#### 5.6. Conclusio: Integrationsdiskurse als Normalisierungsdiskurse? Deutschsein und die Grenzen der Toleranz

---

Während die Formulierenden des BIK an vielen Punkten die Überwindung essentialistischer Zuschreibungen versuchen und dies teilweise auch gelingt, lässt sich an anderen Stellen belegen, dass Aspekte der postkolonialen Kritik zutreffen. Es ist aufgezeigt worden, dass an bestimmten Punkten ein „Normierungsdiskurs“<sup>11</sup> stattfindet, in dem darüber diskutiert wird, was „deutsch“ ist bzw. wo „die Grenzen der Toleranz“ (Amir-Moazami: 2009) der deutschen Gesellschaft liegen. So lässt sich die in der postkolonialen Kritik formulierte Formung der eigenen Identität über die Abgrenzung gegenüber „dem Anderen“ durch die ausgewählten Aspekte belegen. Über die Normierungs- oder Normalisierungsdiskurse wird festgelegt, welche Normvorstellungen als in Deutschland legitim gelten sollen, und „Deutschsein“ ausmachen. Viele Zugewanderte werden im Gegensatz zu deutschen StaatsbürgerInnen als Personen gesehen, die die Prinzipien der Gleichberechtigung, Demokratie, Religionsfreiheit bisher nicht oder nur unzureichend verinnerlicht hätten (vgl. Ha, 2007b: 123). Hier wird über Integrationsdiskurse eine Verhaltensdiskussion geführt, mit der Funktion, Alltagsverhalten zu normieren. Somit handelt es sich um eine Diskussion über die „Deutsche Gesellschaft“, über ihre Normen und Werte. Durch die Beeinflussung des Diskurses in eine Richtung lässt sich normativ festlegen, welche Kleider und Sprachvorschriften gelten und wie Geschlechter- und Familienverhältnisse auszusehen haben, um „integriert“ genug zu sein. Offen bleibt die Frage, wer dazu legitimiert ist.

Insgesamt wird ein Spannungsfeld deutlich. Problembereiche sollen zwar von der Politik benannt und wahrgenommen werden, dabei sollen homogenisierende Zuschreibungen und Stereotypisierungen jedoch vermieden werden. Dies wiederum könnte als Vermeidungstaktik aufgefasst und kritisiert werden, als ob ein Problem nicht angesprochen oder benannt werden dürfe. Aus diesem Grund spielen Differenzierungen eine so entscheidende Rolle. Im Konzept wird sich darum nachweisbar an unterschiedlichen Stellen bemüht (vgl. Abgeordnetenhaus, 2007: 2, 9, 75). Durchgängig gelingt es jedoch nicht.

---

<sup>11</sup> Teile des folgenden Kapitels mitsamt seinen Begrifflichkeiten gehen auf die Anregungen von B. Perchinig zurück.

Solche Differenzierungen sind mühsam und aufwändig, aber leistbar. So ließe sich der Fokus beispielsweise vom Migrationshintergrund weg auf von häuslicher Gewalt Betroffene oder UnternehmerInnen lenken. Aus der Konsequenz dieser Argumentation ergibt sich die Abwendung von einem Integrationskonzept für ZuwanderInnen und die Forcierung zielgruppenspezifischer Angebote. Dabei bedeutet ein Migrationshintergrund keine Gemeinsamkeit. Er umfasst Personen, die Deutsch als Erstsprache sprechen, Frauen und Männer, Alte und Junge, von Gewalt betroffene, Homophobe, AkademikerInnen. Sie sind zu heterogen, um sich in einer Gruppe zusammenfassen zu lassen.

## **6. Inklusion und Exklusion Zugewanderter im Politikprozess: Zusammenfassung**

---

Die von mir durchgeführte Forschung wurde von den Fragen geleitet, welche AkteurInnen an der Formulierung des BIK beteiligt waren und durch wen Zugewanderte während dieses Prozesses repräsentiert wurden. Für eine systematische Untersuchung habe ich mich der Politikfeldanalyse als Methodik bedient. Anhand des Ansatzes des Akteurszentrierten Institutionalismus habe ich daraufhin dargestellt, welche Rolle sowohl AkteurInnen als auch Institutionen in diesem spezifischen Politikfeld in Berlin zukommt. Auf einer inhaltlichen Ebene wurde schließlich eine Interpretation des Konzeptes aus einer postkolonialen Forschungsperspektive vorgenommen.

Die Analyse des Politikfeldes auf der Grundlage von Blum/Schubert (2009) hat gezeigt, dass die Inklusion oder Exklusion von Zugewanderten/Allochthonen von der Phase des Politikprozesses abhängig ist. So kann zwar nicht von einem generellen Ausschluss auf Grund nichtdeutscher Staatsbürgerschaft gesprochen werden, wie es die institutionellen Vorgaben (Wahlordnung) in Berlin vermuten lassen, die das aktive und passive Wahlrecht für das Landesparlament ausschließlich bundesdeutschen StaatsbürgerInnen zuerkennen. Bei der Erstellung des BIK war es ausdrückliches Ziel des Senats, eine breite öffentliche Diskussion unter Einbindung auch von Zugewanderten ohne deutsche Staatsbürgerschaft zu initiieren. Für den Beginn der zweiten Phase des Politikzyklus, der Politikformulierung, ist dieser Versuch einer partiellen Inklusion Allochthoner an verschiedenen Punkten (LBIM, Anhörungen in Ausschusssitzungen) aufgezeigt worden. Jedoch ist diese Teilhabe bis auf die sechs demokratisch gewählten MigrantInnenvertreterInnen im LBIM nicht institutionalisiert und dadurch durch die Zugewanderten auch nicht einforderbar. Mit Hilfe des Ansatzes des Akteurszentrierten Institutionalismus habe ich herausgearbeitet, dass die AkteurInnen des Politikfeldes einer institutionalisierten Exklusion von Zugewanderten bei der Erstellung des BIK einen vorsichtigen Versuch der Inklusion ausgewählter RepräsentantInnen am Anfang des Politikzyklus entgegengesetzt haben. Diese blieben jedoch deutlich auf ihre Beratungsfunktion beschränkt, eine Entscheidungsbeteiligung zum Ende der Formulierungsphase auf Senatsebene blieb aus, und ein Rechtsanspruch auf Teilhabe in nachfolgenden Politikprozessen fehlt. Ohne eine formale Festschreibung der Teilhabe ist diese abhängig von herrschenden politischen Machtverhältnissen, so dass ich in meiner Analyse zu dem Ergebnis komme, dass ledig-

lich von einer „Teiltelhabe auf sekundärer Ebene“ (Perchinig, 2010) gesprochen werden kann.

Methodisch-konzeptionell ist im Laufe der Untersuchung deutlich geworden, dass der Fokus auf die institutionellen Rahmenbedingungen des Gesetzgebungsprozesses kaum den programmatischen Charakter des Konzepts zu analysieren vermag und daher in eine wenig zielführende Richtung lenkt. Insgesamt ist zu betonen, dass das BIK zwar über keinen Gesetzesstatus verfügt, als Grundlage der Integrationspolitik des Senats jedoch in einer übergeordneten Weise als richtungsweisend für alle nachfolgend verabschiedeten Gesetze im Bereich Integration anzusehen ist.

Die institutionelle Exklusion weiterer Teile der Zielgruppe des BIK macht den Konstruktionscharakter von Hierarchien und sozialen Verhältnissen deutlich. Die Interpretation aus einer postkolonialen Perspektive geht mittels der beiden Konzepte von Repräsentation und Stereotypisierungen auf den Inhalt des BIK und auf das zu Grunde liegende Integrationsverständnis ein, welches sich als ambivalent und von Brüchen gekennzeichnet beschreiben lässt. Auf der einen Seite ist der Fokus des Konzeptes auf die interkulturelle Öffnung der Stadt Berlin herausgearbeitet worden. Die Planung von Integration wird als nötig und möglich verstanden, das BIK als Möglichkeit perzipiert, die institutionelle Öffnung und gesellschaftliche Teilhabe für Zugewanderte zu erweitern. Dabei werden Zugewanderte differenziert und nicht als homogene Gruppe gesehen (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, 2007).

Auf der anderen Seite zeigt lässt sich anhand der Konzepte von Repräsentation und Stereotypisierungen (Said, 1978; Spivak, 2008; Hall, 2004) darstellen, wie das BIK als Mittel zur Durchsetzung gesellschaftlicher Ordnungsvorstellungen, als pädagogisches Mittel zur „deutschen Wertevermittlung“ benutzt wird. Zugewanderte werden im BIK wiederholt infantil und defizitär konstruiert, ihre Integration als problematisch, und die Vermittlung grundlegender Kenntnisse der „deutschen Kultur und Gesellschaft“ als unbedingt erforderlich. Hier übernimmt das BIK eine normierende Funktion, indem dargestellt wird, wie sich Zugewanderte „richtig“ zu verhalten haben. Darüber geschieht eine Festschreibung von gesellschaftlichen Normvorstellungen (Geschlechterbeziehungen, Kleiderordnungen, Sprache), die zum „Othering“ führt, zur Schaffung der/des „Anderen“, der/die über die Abgrenzung zum Eigenen definiert wird (vgl. Amir-Moazami, 2009; Dietze et al. 2009; Ha, 2007a; 2007b; Steyerl/ Rodriguez, 2003). Ein Integrationskonzept an sich ist über alle Parteigrenzen hinweg als gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellung anerkannt und wird als Lösungsentwurf normativ kaum hinterfragt (vgl. Ha 2007a: 117).

Hier wird somit eine inhaltliche Ambivalenz im Integrationsverständnis des BIK deutlich: Im BIK ist bis zu einem gewissen Grad eine Förderung von Teilhabe und der Versuch von Differenzierungen erkennen. Genauso führt eine diskursive Schließungspraxis jedoch zur Exklusion von Entscheidungsprozessen und zu normativen Verhaltensvorschriften.

## Literaturverzeichnis

---

- Abgeordnetenhaus Berlin** (2005a): Berliner Beiträge zur Integration und Migration. Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Drucksache 15/4208 vom 23.08.2005.
- Abgeordnetenhaus Berlin** (2005b): Aktuelle Stunde: Integrationskonzept für Berlin – Betroffenen zu Beteiligten machen. Protokoll der 72. Sitzung des Abgeordnetenhauses. 01.09.2005. S. 6104-6117.
- Abgeordnetenhaus Berlin** (2005c): Ausschuss für Gesundheit, Soziales, Migration und Verbraucherschutz. Protokoll der 64. Sitzung. 20.10.2005.
- Abgeordnetenhaus Berlin** (2005d): Ausschuss für Verwaltungsreform und Kommunikations- und Verwaltungstechnik. Protokoll der 54. Sitzung. 01.12.2005.
- Abgeordnetenhaus Berlin** (2007): Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte. Drucksache 16/ 0715 vom 03.07.2007.
- Amelang, Katrin/Schupp, Oliver** (2002): Postkoloniale Theorie und die „Spurensuche“ nach Widerstand. [http://www.copyriot.com/bewegt/postcolonial\\_theory.html](http://www.copyriot.com/bewegt/postcolonial_theory.html). Letzter Zugriff 29.08.2010.
- Amir-Moazami, Schirin** (2009): Die Produktion des Tolerierbaren. Toleranz und ihre Grenzen im Kontext von Regulierung von Islam und Geschlecht in Deutschland. In: Dietze, Gabriele/ Brunner, Claudia/ Wenzel, Edith (Hrsg.) Kritik des Okzidentalismus. Transdisziplinäre Beiträge zu (Neo-) Orientalismus und Geschlecht. Transcript, Bielefeld S. 151-167.
- Ager, Alistair/ Strang, Alison** (2008): Understanding Integration : A Conceptual Framework. Journal of Refugee Studies Vol. 21, No. 2. Oxford University Press.
- Berliner Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen** (2005): Integration und Migration in Berlin. Empfehlungen zu den Handlungsfeldern Arbeit und Erwerbstätigkeit, Bildung und Interkulturelle Öffnung. Berlin.
- Berliner Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen** (o.J.): Hintergrund und Aufgaben. <http://www.berlin.de/lb/intmig/beirat/aufgaben/index.html>. Letzter Zugriff: 22.02.2010.
- Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium des Inneren (Hrsg.)** (2005) Erfolgreiche Integrationspolitik ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Bertelsmann, Gütersloh.

- Bhabha, Homi** (2000): Die Verortung der Kultur. Stauffenburg Verlag, Tübingen.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus** (2009): Politikfeldanalyse. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bundesregierung** (2008): Nationaler Integrationsplan. Neue Chancen, neue Wege. [http://www.bundesregierung.de/nn\\_774/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2009-02-05-der-nationale-integrationsplan-langfassung.html](http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2009-02-05-der-nationale-integrationsplan-langfassung.html). Letzter Zugriff 01.12.2009.
- Bommes, Michael** (2009): Die Rolle von Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Gesemann/Roth (Hrsg.) Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 89-110.
- Coronil, Fernando** (2002): Jenseits des Okzidentalismus. Unterwegs zu nicht imperialistischen geohistorische Kategorien. In: Conrad, Sebastian/ Randeria, Shalini (Hrsg.) Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Sozialwissenschaften. Campus, Frankfurt/Main und New York. S. 177-218.
- Der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin** (2005): Aufforderung zu Wahlvorschlägen. [http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/beirat/wahlen/aufforderung\\_zu\\_wahlvorschlaegen\\_bf.pdf?start&ts=1273837626&file=aufforderung\\_zu\\_wahlvorschlaegen\\_bf.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/beirat/wahlen/aufforderung_zu_wahlvorschlaegen_bf.pdf?start&ts=1273837626&file=aufforderung_zu_wahlvorschlaegen_bf.pdf). Letzter Zugriff 15.09.2010.
- Der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin** (2006): Stellungnahmen zum Integrationskonzept im Abgeordnetenhaus. [http://www.berlin.de/imperia/md/content/lbintegrationmigration/publikationen/berichte/integrationskonzept\\_anhoerung\\_bf.pdf?start&ts=1280489671&file=integrationskonzept\\_anhoerung\\_bf.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/lbintegrationmigration/publikationen/berichte/integrationskonzept_anhoerung_bf.pdf?start&ts=1280489671&file=integrationskonzept_anhoerung_bf.pdf). Letzter Zugriff 28.08.2010.
- Der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin** (2008): Pressemitteilung 02.07.2008.
- Der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin** (o.J.a): Der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen. <http://www.berlin.de/lb/intmig/beirat/index.html>. Letzter Zugriff 08.02.2010.
- Der Beauftragte für Integration und Migration in Berlin** (o.J.b): Aufgaben des Beauftragten für Integration und Migration. <http://www.berlin.de/lb/intmig/aufgaben>. Letzter Zugriff 08.02.2010.
- Castro Varela, Maria do Mar/ Dhawan, Nikita** (2003): Postkolonialer Feminismus und die Kunst zur Selbstkritik. In: Steyerl, Hito/ Rodríguez, Encarnación Gutiérrez (Hrsg.):

- Spricht die Subalterne Deutsch? Migration und postkolonialer Kritik. Unrast Verlag, Münster. S. 270-290.
- Castro Varela, Maria do Mar/ Dhawan, Nikita** (2005): Postkoloniale Theorie. Eine kritische Einführung. Transcript, Bielefeld.
- Coronil, Fernando** (2002): Jenseits des Okzidentalismus. Unterwegs zu nicht imperialistischen geohistorische Kategorien. In: Conrad, Sebastian/ Randeria, Shalini (Hrsg.). Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Sozialwissenschaften. Campus, Frankfurt/Main und New York. S. 177-218.
- Conrad, Sebastian/ Randeria, Shalini** (Hrsg.) (2002): Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Sozialwissenschaften. Campus, Frankfurt/Main und New York.
- Dietze, Gabriele** (2006): Critical Whiteness Theory und kritischer Okzidentalismus. Zwei Figuren hegemonialer Selbstreflektion. In: Tißberger, Maria/ Dietze, Gabriele/ Hrzan, Daniele/ Husman-Kastein, Jana (Hrsg.): Weiß - Weißsein – Whiteness. Kritische Studien zu Gender und Rassismus, 2. Auflage 2009. Lang, Frankfurt /Main S. 219-246.
- Dietze, Gabriele** (2009): Postcolonial Theory. In: Braun, Christina von (Hrsg.): Gender @ Wissen. Ein Handbuch der Gender-Theorien. Böhlau, Wien. S.304-325.
- Dietze, Gabriele/ Brunner, Claudia/ Wenzel, Edith** (Hrsg.) (2009): Kritik des Okzidentalismus. Transdisziplinäre Beiträge zu (Neo-) Orientalismus und Geschlecht. Transcript, Bielefeld.
- Eagleton, Terry** (2000): Was ist Kultur? Blackwell Publishers, Oxford.
- Ennigkeit, Sebastian** (2008): Gelungene Integration. Zuwanderung und Integrationspolitik in Deutschland. Arnold Bergstrasser Institut, Freiburg.
- Faschingeder, Gerald** (2001): Kultur und Entwicklung. Zur Relevanz sozio-kultureller Faktoren in hundert Jahren Entwicklungstheorie. Brandes&Aspel, Südwind, Wien.
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland** (2009): Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – Einleitende Bemerkungen. In: Dieselben (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 11-31.
- Ha, Kien Nghi** (2007a): Re/visionen. Postkoloniale Perspektiven von People of Color auf Rassismus, Kulturpolitik und Widerstand in Deutschland. Unrast Verlag, Münster. S. 113-128.

- Ha, Kien Nghi** (2007b): Deutsche Integrationspolitik als koloniale Praxis. In: ders.: Re/visionen. Postkoloniale Perspektiven von People of Color auf Rassismus, Kulturpolitik und Widerstand in Deutschland. Unrast Verlag, Münster. S. 113-128.
- Hall, Stuart** (2004). Ideologie Identität Repräsentation. Ausgewählte Schriften 4. Argument Verlag, Hamburg.
- Han, Petrus** (2006): Theorien zur Internationalen Migration. Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Jann, Werner/ Wegrich, Kai** (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. Oldenbourg Verlag, München. S.75-114.
- Janning, Frank/ Schneider, Volker** (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden.
- Janning, Frank/ Toens, Karin** (Hrsg.) (2008): Die Zukunft der Policy Forschung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Jäger, Siegfried** (2006): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In: Keller, Reiner; Hirsland, Andreas; Schneider, Werner; Viehöver, Willy (Hg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse Band 1: Theorien und Methoden, Opladen: Leske und Budrich, S. 83-114.
- Kapoor, Ilan** (2008): The Postcolonial Politics of Development. Routledge, New York.
- Lanz, Stephan** (2007): Berlin aufgemischt – abendländisch - multikulturell-kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt. Transkript, Bielefeld.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W.** (1995) : Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: ders. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerungsprozesse. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 23. Campus Verlag, Frankfurt/Main. S. 39-72.
- Nakamura, Robert** (1984): The Textbook Policy Process and Implementation research. In: Policy Studies Review 7. S. 142-154.
- Novy, Andreas/ Lengauer, Lukas/ Kaissl, Anna/ Wawra, Melanie/ Ziegler, Jennifer** (2008): Dialog oder Konflikt der Kulturen? Paulo Freire Zentrum, Wien.
- Ostrom, Elinor** (1999): Institutional Rationale Choice: An Assesment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, Paul (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Westview Press, Boulder. S. 35-71.
- Rodríguez, Encarnación Gutiérrez** (2003): Repräsentation, Subalternität und postkoloniale Kritik. In: Steyerl, Hito/ Rodríguez, Encarnación Gutiérrez (Hrsg.): Spricht die

Subalterne Deutsch? Migration und postkolonialer Kritik. Unrast Verlag, Münster. S. 17-37.

**Sabatier, Paul** (1993): Advocacy-Koalitionen: Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24, Opladen. S.116-148.

**Sabatier, Paul** (1999): The Need for Better Theories. In: ders. (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Westview Press, Boulder. S. 3-17.

**Said, Edward** (1978): Orientalism. Vintage, New York.

**Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C.** (2009): Politikfeldanalyse: Themen und Fragestellungen. In: In Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. Oldenbourg Verlag, München. S.1-22.

**Senat von Berlin** (2005): Mitteilung über ein Integrationskonzept für Berlin. <http://www.parlament-berlin.de/ados/Haupt/protokoll/..%5Cvorgang%5Ch15-3296-v.pdf>. Letzter Zugriff 08.02.2010.

**Statistisches Landesamt Berlin** (2009): Über 470 051 Ausländer aus 186 Staaten Ende 2008 in Berlin gemeldet. Pressemitteilung vom 05.03.2009 – Nr. 79.

**Spivak, Gayatri Chakravorty** (2008): Can the subaltern speak? Postkolonialität und subalterne Artikulation. Turia und Kant, Wien.

**Spivak, Gayatri Chakravorty** (1993): Outside in the Teaching Machine. Routledge, New York/ London.

**Spivak, Gayatri Chakravorty** (1988): In Other Worlds: Essays in Cultural Politics. Routledge, New York/ London.

**Steyerl, Hito/ Rodríguez, Encarnación Gutiérrez** (Hrsg.) (2003): Spricht die Subalterne Deutsch? Migration und postkolonialer Kritik. Unrast Verlag, Münster.

**Wimmer, Franz Martin** (2004): Interkulturelle Philosophie. Facultas, Wien.

Gesetze, Verordnungen

---

**Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung II: § 42 - Anhörung von Ausländerverbänden**

**Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen** i.d.F. von GVBl 06.07.2006.

## Interview

---

Gespräch mit Bernhard Perchinig, 15.02.2010, Wien.



## Anhang

### Zusammenfassung

---

Die vorliegende Arbeit untersucht systematisch, welche AkteurInnen an der Formulierung und Steuerung des Berliner Integrationskonzeptes beteiligt waren. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Thematik der Repräsentation. Um die Handlungsmacht der beteiligten AkteurInnen sowie ihr Integrationsverständnis zu untersuchen, wurde die Forschung von den Fragen geleitet, welche AkteurInnen an der Formulierung des BIK beteiligt waren und durch wen Zugewanderte während dieses Prozesses repräsentiert worden sind. Zur Untersuchung wurde Politikfeldanalyse als Methodik genutzt.

Mit Hilfe des Ansatzes des Akteurszentrierten Institutionalismus wurde herausgearbeitet, dass die AkteurInnen des Politikfeldes einer institutionalisierte Exklusion von Zugewanderten bei der Erstellung des BIK einen vorsichtigen Versuch der Inklusion ausgewählter RepräsentantInnen am Anfang des Politikzyklus entgegengesetzt haben. Diese blieben jedoch deutlich auf ihre Beratungsfunktion beschränkt, eine Entscheidungsbeteiligung zum Ende der Formulierungsphase auf Senatsebene blieb aus, und ein Rechtsanspruch auf Teilhabe in nachfolgenden Politikprozessen fehlt. Ohne eine formale Festbeschreibung der Teilhabe ist diese abhängig von herrschenden politischen Machtverhältnissen, sodass die Analyse zu dem Ergebnis kommt, dass lediglich von einer „Teiltelhabe auf sekundärer Ebene“ gesprochen werden kann.

Die Interpretation aus einer postkolonialen Perspektive geht mittels der beiden Konzepte von Repräsentation und Stereotypisierungen auf den Inhalt des BIK und auf das zu Grunde liegende Integrationsverständnis ein, welches sich als ambivalent und von Brüchen gekennzeichnet beschreiben lässt. Auf der einen Seite ist der Fokus des Konzeptes auf die interkulturelle Öffnung der Stadt Berlin herausgearbeitet worden. Die Planung von Integration wird als nötig und möglich verstanden, das BIK als Möglichkeit perzipiert, die institutionelle Öffnung und gesellschaftliche Teilhabe für Zugewanderte zu erweitern. Dabei werden Zugewanderte differenziert und nicht als homogene Gruppe gesehen.

Auf der anderen Seite zeigt lässt sich anhand der Konzepte von Repräsentation und Stereotypisierungen darstellen, wie das BIK als Mittel zur Durchsetzung gesellschaftli-

cher Ordnungsvorstellungen, als pädagogisches Mittel zur „*deutschen Wertevermittlung*“ benutzt wird. Zugewanderte werden im BIK wiederholt infantil und defizitär konstruiert, ihre Integration als problematisch, und die Vermittlung grundlegender Kenntnisse „der deutschen Kultur“ und Gesellschaft als unbedingt erforderlich. Darüber geschieht eine Festschreibung von gesellschaftlichen Normvorstellungen, die zum „Othering“ führt, zur Schaffung der/des „Anderen“, der/die über die Abgrenzung zum Eigenen definiert wird. Ein Integrationskonzept an sich ist über alle Parteigrenzen hinweg als gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellung anerkannt und wird als Lösungsentwurf normativ kaum hinterfragt. Hier wird somit eine inhaltliche Ambivalenz im Integrationsverständnis des BIK deutlich. Im BIK lässt sich sowohl bis zu einem gewissen Maße eine Förderung von Teilhabe und der Versuch von Differenzierungen erkennen. Genauso führt eine diskursive Schließungspraxis jedoch zur Exklusion von Entscheidungsprozessen und zu normativen Verhaltensvorschriften für Zugewanderte.

## English Summary

---

The thesis is guided by the questions which stakeholders took part in the formulation of the Berlin Integration Concept for Foreigners and by whom foreigners were represented during this political process. For a systematical research, policy analysis served as methodology. To point out the role of institutions and stakeholders in this political field, I used the approach of *Actor-oriented Institutionalism*. Finally, an interpretation from a postcolonial perspective is conducted.

The policy analysis based on Blum/ Schubert (2009) demonstrated that relevant actors of the political field opposed the institutionalized exclusion of migrants during the process of the formulation of the Integration Concept. Instead, they partially tried to include selected representatives at the beginning of the policy-cycle. Nevertheless, this inclusion was only on an advisory basis and there is no formal right of participation for upcoming processes. As a matter of fact, without a legal basis to claim for, the participation largely depends on the current political relations of power. The analysis therefore draws the conclusion of a partial participation on a secondary basis.

When applying the two postcolonial concepts *representation* and *stereotyping* to the Integration Concept it becomes clear that this concept is used as an instrument to enforce social normative understandings as well as a pedagogical mean to teach “ German values “.

Migrants are repeatedly designed as infantile members of the society with educational deficiencies, and their integration is seen as problematic. Thereby, the language of the Integration Concept contributes to the creation of standardized social imaginations which are the basis for an “othering-process”, the creation of “the other”.

In summary, the thesis points out an ambivalent understanding of integration used in the concept. It becomes clear that the Integration Concept is designed to promote the migrants participation in the political process, but only up to a certain point. A discursive closing-practice on a higher level leads to the exclusion from decision-making processes and to normative regulations for migrants.

## Lebenslauf

---

Name: Carla Küffner  
E-Mail: carla.kueffner@gmail.com  
Geburtsdatum: 10. August 1984  
Staatsangehörigkeit: Deutsch

## Ausbildung

---

10/05 - heute **Internationale Entwicklung** (Diplom)  
an der Universität Wien.  
Thematische Schwerpunkte: Migration; Integration; Postkoloniale Theorie  
Nebenfächer: Politikwissenschaft und Afrikanistik.  
Regionaler Schwerpunkt: Ostafrika

08/91 - 06/04 **Rudolf Steiner-Schule**  
Bielefeld. Abschluss: Allgemeine Hochschulreife (2,0).

## Berufliche Erfahrungen

---

04/10-07/10 **Praktikum bei der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)**  
in Kinshasa, Demokratische Republik Kongo. Assistenz der Büroleitung bei der Durchführung der deutsch-kongolesischen Regierungskonsultationen.

10/09- 04/10 **wissenschaftliche Mitarbeit**  
Forschungsprojekt: Sprachwahl in Asyl- und Strafverfahren mit Verfahrensbeteiligten aus afrikanischen Herkunftsstaaten.

07/08 - 10/08 **Praktikum bei Faita Trust (NGO)**  
in Dar es Salaam, Tansania. Zentrale Tätigkeit: Design eines Projektes „Aufbau lokaler Governmentstrukturen zur Korruptionskontrolle“.

04/08 - 06/08 **External Collaborator International Labour Organisation**  
Aufgabe: Erstellung von Migration Guides zu aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bedingungen für MigrantInnen aus Georgien/Aserbaidschan in Deutschland/ Österreich.

02/08 - 06/08 **Volontariat Parlamentspartei die Grünen**  
im Parteibüro des „Grünen Clubs“ in Wien. Aufgabe: Organisation entwicklungspolitischer Fachdiskussionen.

- 02/06 -12/09                   **Rechtsberatung Asyl in Not**  
 Juristische Beratung von Flüchtlingen und Design des Projekts „Kooperation zur Harmonisierung des europäischen Asylwesens – Umgang mit der Dublin II Verordnung“ zur Einreichung beim Europäischen Flüchtlingsfonds.
- 10/05-07/08                   **Servicekraft im Restaurantfach**

### Persönliche Qualifikationen

---

- 02/07                               **Studienreise**  
 nach Bosnien-Herzegowina zur Untersuchung polit-ökonomischer Rahmenbedingungen von Entwicklung.
- 09/06 – heute                   **Engagement im Kontaktpool der Stadt Wien**  
 mehrfach ausgezeichnetes Integrationsprojekt.
- 08/06                               **Infrastruktur-Projekt**  
 in Sfax, Tunesien. Internationales Workcamp zur Straßensanierung.
- 08/04 - 06/05                   **Freiwilligendienst**  
 in einer Betreuungseinrichtung für geistig und körperlich behinderte Menschen in Québec, Kanada.
- 08/01 - 11/01                   **Schüleraustausch**  
 Ècole Michaël, Strasbourg, Frankreich.
- Sprachkenntnisse               **Deutsch**  
 als Muttersprache
- Englisch**  
 sehr gute Kenntnisse, 12 Jahre Schulunterricht (Leistungskurs)
- Französisch**  
 gute Kenntnisse, 13 Jahre Schulunterricht, Auslandsaufenthalte (Québec, Straßburg)
- Kiswahili**  
 Grundkenntnisse, Universitätskurse, Auslandsaufenthalt (Tansania)