

Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus

Die Reihe «Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus» begründet eine Publikationsplattform für die wissenschaftliche Forschung zu Fragen der kulturellen Verschiedenheit und deren Folgen auf die gesellschaftliche Dynamik. Herausgegeben im Auftrag des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), publiziert die Reihe hochstehende Arbeiten, die über angewandte Forschung auch die Grundlagendiskussion vorantreiben. Dank ihrer mehrsprachigen Ausrichtung und dank ihrer interdisziplinären Sensibilität soll die Reihe als Brückenkopf zwischen verschiedenen Forschungsbedingungen und Disziplinen dienen.

Präsident des Herausgebervereins

Hans-Rudolf Wicker, Ethnologisches Institut der Universität Bern

Herausgeberverein

Gérald Aletroz, Schweizerisches Bundesarchiv, Bern

Pierre Centlivres, Institut d'ethnologie de l'Université de Neuchâtel

Yves Fliediger, Département d'économie politique de l'Université de Genève

Christian Giordano, Séminaire d'ethnologie de l'Université de Fribourg

François Hainard, Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel

Thomas Junghans, Institut für Tropenhygiene und öffentliches Gesundheitswesen an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Walter Kälin, Institut für öffentliches Recht an der Universität Bern

Wolf Linder, Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern

Etiennne Riguet, Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel

Simone Prodollet, Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)

George Sheldon, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industriekonomie an der Universität Basel

Ambros Uchtenhagen, Institut für Suchtforschung, Universität Zürich

Leitung der Reihe am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien

Gianni D'Amato, Denise Elionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Philippe Wanner

Herausforderung Integration

Städtische Migrationspolitik in der Schweiz
und in Europa

Gianni D'Amato und Brigitta Gerber (Hrsg.)

Collection Cohésion sociale et pluralisme culturel
Reihe Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus
Series Social Cohesion and Cultural Pluralism



Städte zwischen Transnationalität und republikanischer Verpflichtung

Henz Klegger

Professur für Politische Theorie, Universität Potsdam

Eine gründliche und umfassende Auseinandersetzung mit diesem Thema erfordert die Erörterung der folgenden vier thematischen Schwerpunkte beziehungsweise Abstraktionsebenen:

- Integration moderner Gesellschaften
- Integration im nationalstaatlichen Kontext
- Stadt, Nation und Europa
- Integration im urbanen Kontext.

In meinem Vortrag werde ich mich aus Zeitgründen vor allem mit dem dritten Schwerpunkt – Stadt, Nation und Europa – beschäftigen.

1 ^{*}Integration und Desintegration

Die Integrationsproblematik moderner Gesellschaften im Allgemeinen ist der erste thematische Schwerpunkt, der bei einer ausführlichen Untersuchung unseres Themas zu behandeln ist. Hier stellt sich in erster Linie die Frage, ob und wie eine moderne, funktional differenzierte Gesellschaft noch normativ-politisch integriert werden kann. Dazu muss gesagt werden, dass die meisten diesbezüglichen Aufgaben natürlich gesamtgesellschaftlicher *und nicht* ausänderspezifischer Natur sind. In einem zweiten Schritt wäre die Frage der Integration auf nationaler Ebene näher zu klären, wobei unterschiedliche Nationen und deren Geschichte in den Vergleich einbezogen werden müssen. Die Nation ist, wiewohl historisch veränderlich, als politische Form von langer Dauer. Daher stellt sich auf dieser nach wie vor unverzichtbaren Ebene *vor allem* die Aufgabe der *politischen Integration*, darunter auch die *integrationspolitische Aufgabe* der Einbürgerung und Einwanderung. Drittens, und darauf möchte ich mich hier konzentrieren, geht es um die *innere* Verbindung von Stadt, Nation und Europa beziehungsweise um Integration

im urbanen Kontext. Die großen Städte und Hauptstädte spielen dabei nicht nur die Rolle von Anlaufstellen für die Zuwanderer, sondern auch die von *Integrationswerkstätten* der Nation. Was in ihnen gelingt, gelingt auch innerhalb der Nation oder aber eben nicht. Viele politische Fragen und gerade die Einbürgerungs- und Zuwanderungspolitik werden primär auf der nationalen Ebene geregelt und zunehmend von der EU mitbestimmt. Aber die fortschrittliche Ausrichtung und die liberale Qualität dieser Regelungen hängen *auch* von dem ab, was in den Städten politisch erstritten und realgesellschaftlich erreicht werden kann. In diesem Sinn lässt sich sagen: Was in Berlin oder Frankfurt gelingt, wird auch in Deutschland gelingen. Ähnliches gilt für Paris und Marseille im Verhältnis zu Frankreich, von Zürich oder Genf im Verhältnis zur Schweiz usw. Nur: Weder die deutsche noch die französische oder schweizerische Identität definiert sich *urban* in einem gesellschaftlich und politisch aufgeklärten Sinne. An diesem kritischen Punkt entstehen vielmehr Konflikte, die zwar einerseits eskalieren können, bei denen aber andererseits *auch* die Chance besteht, zu neuen Gemeinsamkeiten zu kommen. Ohne solche Konflikte kann jedenfalls keine neue Zivilreligion in Gestalt von Selbsterständlichkeiten entstehen, die ganz verschiedene Bürger binden und zu verbinden vermögen. Gewiss ist nur eins: Die weltweiten Probleme – und dies gilt gleichermaßen für die Bereiche Bestiedlung, Verkehr oder Energie – können nur urban gelöst werden oder aber sie werden gar nicht gelöst. Das Selbstbewusstsein einer Demokratie wird jedenfalls in hohem Masse davon getragen, *welche* Konflikte *wie* durchgestanden worden sind. Davon hängt ab, ob die zivile Komplexität einer möglichst dezentral und direktdemokratisch verfassten bürgerschaftlichen Demokratie eher vergrößert oder eher vermindert wird.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach einer *spezifisch* städtischen Integrationspolitik, und zwar innerhalb eines «Mehrebenensystems», das aus Gemeindeautonomie beziehungsweise kommunaler Selbstverwaltung, Kanton beziehungsweise Land oder Region, Nation und zunehmend Europa als transnationalem Integrationsraum besteht. Dieses – teilweise ziemlich starre föderale und europäische – «System» gilt es nun *inhalatisch* in Bewegung zu setzen und *institutionenpolitisch* zu optimieren. Dafür könnte die Aktivierung der europäischen Idee der Urbanität mit ihren sozialen und politischen Bedeutungsdimensionen dienen. Städte sind nämlich die zivilen Netzwerke Europas, in denen sich nicht zufällig – wie etwa in Warschau, Leipzig, Prag oder Budapest – die demokratischen Revolutionen der großen Umbuchzeit von 1989 abgespielt haben. Erstaunlich ist auch, dass Städte wie Wrocław

(Breslau), Krakow (Krakau), Gdansk (Danzig), Potsdam, Dresden (und viele andere mehr), obwohl zum Teil sogar mehrmals zerstört, nicht untergegangen sind, sondern – ganz im Gegenteil – eine Renaissance erfahren haben. Überhaupt kann von einer Wiederkehr, teilweise sogar von einem Boom der Städte West- zur Ostseuropas in den 90er Jahren gesprochen werden und *gerade nicht* von deren Krise oder Auflösung. Dies schliesst das Vorhandensein von Problemen natürlich nicht aus. Probleme indessen machen noch keine Krise aus; sie sind vielmehr dazu da, gelöst zu werden, woraus sich dann natürlich wieder neue Probleme ergeben. Allerdings: Worüber man sich wundert, darin liegt der Anfang aller Theorie.

Entscheidend für unseren Kontext ist, ob es gelingt, politische Urbanität als *Ahnworte* reiner aufgeschlossenen politischen Theorie der Bürgergesellschaft auf die *neuen* Herausforderungen zu spezifizieren. Diese Herausforderungen gehen mehr oder weniger für alle Städte gleichermassen. Sie heissen «globalisierte Wirtschaft», «kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Wirtschaft», «Gentrifizierung», «sozialräumliche Segregation», «kultureller Pluralismus» und «institutionelle Fragmentierung». Auch die migrationspolitischen Probleme gehören dazu, denn Städte benötigen Zuwanderung. Diese Einsicht wird in Bezug auf die Vergangenheit zwar wahrgenommen, in Bezug auf Gegenwart und Zukunft aber kaum praktiziert. Und dies, obwohl sich das Problem der Abwanderung stellt und die Einsicht vorhanden ist, dass es keine Stadtentwicklung ohne Einwanderungspolitik geben wird. Die Politik der Städte und das Gewicht, das sie in die Waagschale werfen können, wird deshalb künftig umso wichtiger sein. Im Kontext politischer Urbanität wären daher die konkreteren Möglichkeiten einer Politik näher zu klären, die keine Politik der *Assimilation* oder der *Differenz* darstellt, sondern vielmehr eine Politik der *Integration von Differenz*. Dass die Auseinandersetzung um den Integrationsbegriff keine rein akademische Angelegenheit ist, zeigt die Diskussion der verschiedenen Leitbilder in den Städten (Zürich, Bern, Basel, St. Gallen usw., siehe Literaturverzeichnis). Allerdings handelt es sich dabei um eine schwierige Diskussion, weil selbst die Grundbegriffe bei gleicher Wortwahl höchst unterschiedliche Bedeutungen annehmen können. Indem sich theoretisch alle für und keiner gegen Integration ausspricht, ist nicht zufällig eine Vielfalt von Konzeptionen insbesondere mit dem Begriff *Integration* verbunden – von der *Assimilation* als «zweiter Kindheit» bis hin zum losen Zusammenleben verschiedener Gruppen. Es gibt sogar eine recht populäre Interpretation dieses Begriffs, der *Integration* als *Gegenpol zur Zuwanderung versteht*.

*Eymollogisch bedeutet Integration, so viel sehr fest, Eingliederung in eine bereits bestehende Einheit. Zwei Einheiten können dabei keinesfalls übersprungen werden: der Nationalstaat und die große Stadt. Weiterhin steht fest, dass Integration ein Prozess ist, der nicht einseitig verläuft und insofern verschiedenen Gruppen Raum geben sollte. Schließlich lässt sich eindeutig feststellen, dass sich im historisch-soziologisch-politischen Prozess der Integration die Ideen und Vorstellungen von Integration selber ändern. Was ist aber denn eigentlich das genaue Gegenteil von Integration: Desintegration? Anomie? Diskriminierung? Segregation? Isolation? Einsamkeit? Verlassenheit? Abschottung? Ausgrenzung (Exklusion)? Gerbildung? Bei einigen dieser gegensätzlichen Begriffe fällt es uns leicht, sofort wieder das Fragezeichen zu streichen, bei anderen sind wir dagegen unsicher; wiederum bei anderen gilt das Antonym nur in bestimmter Hinsicht. Bei dieser Verbesserung mit Bedeutungen nimmt es nicht Wunder, dass man mit der Forderung nach Integration, die geradezu zu dem kritischen Maßstab avanciert, bisweilen überzieht. Moderne Gesellschaften sind nämlich nicht nur differenziertere und heterogene Gesellschaften, sie sind auch und vor allem liberale Gesellschaften, deren Menschen zumeist in einer liberal erweiterten Moderne leben möchten. Steht aber die großräumliche Freiheit derart im Zentrum, dann ist damit auch ein gehöriges Mass an Desintegration verbunden. Gerade die moderne europäische Stadt mit ihrem Versprechen der Urbanität ist der idealtypische Ort *unvollständiger Integration*, was der konservativen Großstadtkritik schon immer ein Dorn im Auge war (Bahrdt, 1998). Diese unvollständige Integration ist aber wiederum eine Bedingung städtischer Produktivität. Dabei schreibt der Philosoph und Soziologe Georg Simmel (1858–1918) dem Fremden zu Recht eine besondere Produktivität zu (Simmel, 1957, 1908). Der Fremde kennt zumindest zwei Kulturen, er ist Grenzgänger zwischen zwei Welten. Dadurch wird er zu Reflexion und Innovation geradezu genötigt und ist deshalb zu besonderen Leistungen auf allen Gebieten befähigt. Jede Stadtgeschicht, die sich damit beschäftigt, wie eine Stadt im Verlaufe ihrer Entwicklung an Prosperität und Attraktivität gewinnen konnte, kann die für diesen Prozess extrem wichtige Rolle des Fremden belegen. Spezialisiertere Arbeitsteilung, innovatives Milieu, Größe, Dichte, Heterogenität und Fremdheit machen die Produktivität einer Stadt aus. Wer diese Faktoren unattraktiv machen möchte und somit die letzten Reste von Urbanität aus seinem Land austreibt, macht das Land insgesamt unattraktiv. Auch diesbezüglich sollte man um Patriotismus kämpfen. Es fragt sich nun aber, wie man angesichts eines so hohen Masses an Desintegration Integration überhaupt definieren kann. Dazu lässt*

sich sagen, dass weder Integration noch Desintegration an sich als gut oder schlecht zu bewerten sind, vielmehr geht es um die *richtige Balance* zwischen beiden. Dabei darf die integrierende Wirkung der Desintegration, vor allem die attraktive Wirkung von Städten, nicht übersehen werden.

Attraktive Städte eröffnen per se partizipative Integrationschancen innerhalb einer eben *nach nicht* zusammengeführten Einheit. Sie haben Baustellencharakter – und zwar buchstäblich wie auch im übertragenen Sinne. Man ist aufgefordert mitzuarbeiten, fühlt sich herausgefordert, gewinnt oder verliert. Dies bedeutet aber auch – und das macht die Ambivalenz der Städte aus – ein ständiges Auf und Ab in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht. Es gibt infolgedessen Lärm, Schmutz, Verkehr, Missstände, Verwahrlosung, Kriminalität usw. sowie daraus resultierende Aufregungen, Empörung, Revolte usw. Dies ist unvermeidbare Wirklichkeit, die aus hellen wie dunklen Seiten besteht. Was jedoch die Städte an *realen* Integrationsleistungen im letzten Jahrhundert erbracht haben (siehe zum Beispiel Strubelt/Verth, 1997), ist mehr als bemerkenswert, weshalb sie auch von einer urban aufgeklärten Bundes- und Landespolitik stärker gewürdigt und mehr unterstützt werden müssten. Ist dies erst einmal begriffen – wovon Politik und Bürgergesellschaft allerdings noch weit entfernt sind – kann man sich den neuen Fragen einer *aktiven Integrationspolitik* zuwenden und sich näher mit diesem spezifischen Bereich der Politik auseinandersetzen, diesen definieren und überlegen, welche Akteure dort eine Rolle spielen und auf welche Weise sie miteinander interagieren müssen. Und auf die Städte bezogen, kann man sich fragen, *welche* Fremden (Immigranten, Mobile, Flüchtlinge) *welche* Art von Stadt brauchen, und wie man diese aktuell und präventiv schaffen kann. Migrations- und Integrationspolitik ist jedenfalls eine Aufgabe der Stadtentwicklung: Stadtplaner und zuständige Fachleute müssen in Zukunft lernen, Migrations- und Integrationsfragen von vornherein zu berücksichtigen. Die heikelste Frage dabei ist, wie man Einwanderung ohne Zukunftsangst erreichen kann. Das beste Einwanderungsrecht und die fortschrittlichsten Einbürgerungsbestimmungen haben nämlich nur dann einen Sinn, wenn Politik und Bürgergesellschaft (in ihrem Zusammenspiel) Zuwanderung zukünftig nicht mehr als Bedrohung, sondern als praktische Notwendigkeit begreifen, die freilich demokratisch zu gestalten ist. Städte sind Einwanderungsländer im Kleinen, sie entwickeln und differenzieren die Nationen im Großen. Zwischen politisch verstandener Urbanität und transnationalen Nationen besteht deswegen ein enger Zusammenhang. In diesem Rahmen möchte ich nun das Thema «Urbane Integration *zwischen* transnationaler Politik und republikanischer Verpflichtung» unter

verschiedenen Gesichtspunkten näher erläutern. Der erste Punkt wird sich mit den aktuellen Hauptgedanken zur politischen Integration (Kap. 2) beschäftigen, im zweiten wird näher auf die Prozesse der Transnationalisierung und Europäisierung eingegangen (Kap. 3), im dritten wird die transnationale Politik der Städte in diesem Zusammenhang untersucht (Kap. 4), der vierte hat die interne und externe republikanische Verpflichtung der Städte zum Thema (Kap. 5 und 6) und im fünften wird schließlich an die Tugend der urbanen Toleranz erinnert (Schluss).

2 Politische Integration

Nationalität bleibt weiterhin ein Ausschlusskriterium dafür, ob «Fremde» zu den «Gleichen» zählen oder nicht: Alle Schweizer, alle Deutschen und alle Franzosen sind nach wie vor *gleich* als die anderen. Für die Entwicklung der *Gleichberechtigung* – die Begriffe «gleichwertig» und «gleichberechtigt» gehören zusammen – birgt dieser Umstand die Gefahr, der zivilen Komplexität heutiger moderner Demokratien nicht mehr gerecht zu werden. Dies insofern, als der politische Wettbewerb eingeschränkt ist und damit bestimmte Konfliktpunkte delegitimiert werden, da Ideen und Interessen von Immigranten nicht von ihnen *selbst* geltend gemacht werden können. Die Gegner der Migration fürchten die Spaltung der Gesellschaft, die sie an einem *statischen* Identitäts-, Kultur- und Nationenbegriff messen. Das Gewicht, das wir kulturellen Unterschieden geben, steht jedoch im Zentrum der Reflexion *pluralistischer* Gesellschaften, deren demokratischer Gehalt durch die Einwanderung herausgefordert wird. In diesem Zusammenhang wird Immigration zu einem Gradmesser für die *geliebte* solidarische Nation, da sie diese nicht unberührt lässt. Die Integration der Migranten wird zu einer geduldgigen Auseinandersetzung und *inneren* demokratischen Leistung. Mit der Forderung nach politischen Rechten dingen die Einwanderer in den *harten Kern* der Demokratie vor, wo sie auch politische Mehrheitsverhältnisse ändern können.

Die Frage, was ein *Bürger* ist und was es bedeutet, ein Bürger zu sein, wird deshalb nicht zufällig wieder zu einem zentralen Punkt der politischen Auseinandersetzung. Sie operationalisiert die Idee der Bürgergesellschaft und bestimmt auch unser Verständnis von politischer Integration. Dabei kommen wir (als Individuen) um ein historisch-politisches bedingtes und bürgerschaftlich bestimmtes *Wir* nicht herum: «Wir» sind nicht nur «Individuen», sondern auch «*Bürgerschaften*» mit historisch gewachsener Verantwortungs-

teilung, wobei es verschiedene «Wir-Räume» gibt. Die Staatsbürgerschaft «pleno jure» sorgt für eine inklusivere Demokratie, sie löst allerdings nicht allein und automatisch das Problem der Integration. Entscheidend aus Sicht einer aufgeschlossenen politischen Theorie der Bürgergesellschaft ist jedoch, dass die «Auslands-Leute» die Möglichkeit haben, sich als Bürger für ihre eigenen Belange einsetzen zu können. Dafür ist die Staatsbürgerschaft konstitutiv, weshalb sie auch nicht einfach wie Konfetti verteilt werden kann. Der transnationale Kontext – bestehend aus Herkunfts- und Gastgesellschaft sowie internationalen Normen und Institutionen – eröffnet darüber hinaus zusätzliche Handlungsmöglichkeiten. In der Sichtweise des *Transnationalismus* erscheinen die Beziehungen von Migranten als komplexes Geflecht, das über Jahrzehnte Bestand hat und uns zwingt, die Kategorien von Identität, Kultur und Nation «neu zu denken» (Klegger, 1997). Die Politik der Bürger wie die ihrer Vertreter muss jedoch die Einwanderer wollen und darf diesbezüglich keinen zwiespältigen Eindruck – wollen *und* nicht wollen – aufkommen lassen. Setzt sie positive Signale, kann sie der Nation einen neuen Inhalt geben, was für die Gegner solcher Schritte allerdings oftmals bereits als Auflösung der Nation selbst erscheint. Städte aber können real zeigen, was gelebte Nation bedeutet, sie sind die Laboratorien einer zivilen und sich zivilisierenden Bürgergesellschaft. Eine aufgeschlossene politische Theorie unterhält deshalb sowohl eine historisch-phenomenologische als auch eine politisch-reflektierende Beziehung zu den Städten und deren Entwicklung. Damit verbunden ist eine Urbanisierung des Erfahrungsbegriffs sowie seine Öffnung hin zur Alltagspraxis der «ordinary people» und dem, was für sie alltäglich lebbar ist.

3 Transnationalisierung und Europäisierung

Heute geht es zunächst – und vor allem – um ein nicht-völkisches, europäisches Bürgerverständnis zwischen altrepublikanischer Stillisierung und einer unverbundlichen Discourt-Staatsbürgerschaft, die Bürgerschaft nicht ernst nimmt und sie allenfalls ironisch oder gar als Lebenslüge interpretiert. Aktuelle Anknüpfungspunkte in diesem Zusammenhang sind völkerrechtliche Verträge, zum Beispiel das «Europäische Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit» des Europarates vom 6.11.1997, das grundlegende Prinzipien zusammenfasst. Würden in früheren Übereinkommen noch Grundsätze über die Vermeldung von Mehrstaatigkeit zumeist auf bilateraler Ebene festgelegt, soll hier nun die Hinnahme von Mehrstaatigkeit «ex lege» völkerrechtlich verankert werden.

Dies lässt sich als entscheidenden Schritt hin zur *Transnationalisierung des Staatsangehörigkeitsrechts* interpretieren. Dazu lässt sich sagen, dass der früher vorherrschende Grundsatz der Vermeldung von Mehrstaatigkeit in letzter Zeit immer mehr in Frage gestellt wird. Dies ist beispielsweise in *Belgien* der Fall, wo die erleichterte Einbürgerung für Ausländer der Zweiten und Dritten Generation nicht von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht wird. Auch in *Frankreich* wird Mehrstaatigkeit akzeptiert; lediglich der Erwerb der französischen Staatsangehörigkeit durch Ausländer der zweiten Generation wurde durch das Gesetz vom 22.7.1993 von einem mindestens fünfjährigen Aufenthalt in Frankreich und einer spezifischen Erklärung des Ausländers abhängig gemacht, die zwischen dem 16. und 21. Lebensjahr abzugeben ist. In *Italien* wurde durch das Gesetz vom 5.2.1992 die Bestimmung abgeschafft, wonach sich ein Kind bei Doppelausgangsbürgerkeit – aufgrund des Zusammenstreffens von «ius sanguinis» und «ius soli» – bei Eintritt der Volljährigkeit für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müsse. In den *Niederlanden* schließlich gibt es bei Anspruchsübertragung die Hinnahme von Mehrstaatigkeit; von Einbürgerungsbewerbem wird lediglich verlangt, ihr Möglichstes zu tun, um die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben.

Elemente einer europäischen Staatsbürgerschaft sind also durchaus vorhanden. Diese zeigen sich vor allem in der zunehmenden Europäisierung des Staatsvolksbegriffs infolge der europäischen Integration – vom Nationalvolk zum Territorialvolk – sowie in der Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft. Allerdings bedeutet diese keine eigenständige Staatsangehörigkeit, sondern bleibt weiterhin an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates gebunden. Die Unionsbürgerschaft ist eine durch die nationale Staatsangehörigkeit mediatisierte Form der Zugehörigkeit zur supranationalen Organisation Europa – historisch vergleichbar mit dem Indigenat des Deutschen Bundes. Gegenwärtig hat Europa aber noch nicht den Charakter einer Gebietskörperschaft, die zur Bestimmung eines «Staatsgebietes Europa» beitragen würde. Unionsbürgerschaft im Sinne einer europäischen Staatsangehörigkeit wird erst bei Umwandlung der bestehenden supranationalen Organisation in einen Bundesstaat möglich werden. Dieser Schritt ist noch nicht vollzogen, auch wenn vereinbart – spätestens seit Maastriicht – von einem «point of no return» bezüglich dieser Entwicklung gesprochen wird. Bei gleichmäßigem Vorschreiten der europäischen Integration wird deshalb ein einziger europäischer Bundesstaat für möglich gehalten. Die noch offene Debatte über Zielsetzung und Vollendung der europäischen Integration wird jedoch erst noch zeigen,

ob dies wirklich in die Praxis umgesetzt werden wird. Wünschenswert wäre die durch eine *breit geführte* Debatte frühzeitig und gut vorbereitete Volksabstimmung über eine europäische Verfassung, welche die Befugnisse und Kompetenzen der verschiedenen Ebenen genauer klärt. Auf dem Dezembergipfel in Nizza könnte dieser Prozess in Gang gesetzt werden. Die nationalen Befugnisse zur Regelung der Staatsangehörigkeit bleiben vorerst jedoch den Nationalstaaten vorbehalten. Dies betrifft insbesondere den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit, wobei der Europäische Gerichtshof stets bezüglich von «Zuständigkeit unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts» spricht. Bereits 1981 forderte das Europäische Parlament eine Vereinheitlichung des Staatsangehörigkeitsrechts der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft. 1993 schlug es vor, im Hinblick auf Freizügigkeit und Ausweitung der europäischen Staatsbürgerschaft das «*ius sanguinis-Prinzip*» durch einen gesetzlichen Erwerb «*iure soli*» zu ersetzen. Für Drittstaatenangehörige wurde überdies der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes nach fünfjährigem ununterbrochenen Inlandsaufenthalt vorgeschlagen. Die nationale Befugnis zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit bleibt jedoch weitgehend unangertastet, wenngleich der Europäische Gerichtshof recht allgemein und bislang noch unklar feststellt: «(...) Die Festlegung der Voraussetzung für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit unterliegt nach dem internationalen Recht der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten; von dieser Zuständigkeit ist unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen.» Eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts bei Ausübung der nationalen Befugnisse wird beispielsweise darin gesehen, dass Mitgliedsstaaten in ihren Staatsangehörigkeitsgesetzen Verlustzustände der Staatsangehörigkeit einführen, die dann auch zum Verlust der Marktfreiheiten – insbesondere der Niederlassungsfreiheit – führen. Des Weiteren käme ein Verstoß gegen die Gemeinschaftstreue in Betracht, wenn ein Mitgliedsstaat einer großen Personengruppe die Staatsangehörigkeit verleihe würde, ohne dies zuvor mit den Gemeinschaftsorganen abgestimmt zu haben. Die Unionsbürgerschaft ist im Hinblick auf transnationale Demokratie durchaus bemerkenswert, denn die mit ihr verbundenen Rechte und Pflichten sind:

1. ein gemeinsames Recht auf Freizügigkeit (Niederlassungsfreiheit usw.)
2. ein aktives und passives Wahlrecht auf kommunaler Ebene – der Ausgangspunkt für eine Europäisierung des Staatsvolkbegriffs im Sinne eines europäischen Territorialvolks
3. ein Wahlrecht zum Europäischen Parlament (hierbei geht es um die Legitimation der EU)

4. ein Petitionsrecht zum Europäischen Parlament
5. ein Beschwerderecht zum Bürgerbeauftragten
6. die Gewährung von diplomatischem Schutz für Angehörige anderer Mitgliedsstaaten.

Im Vertrag von Amsterdam wurde außerdem festgeschrieben, dass die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft lediglich ergänzt, sie aber nicht ersetzt. Eine solche Ergänzung, die in die nationale und regionale Bürgerschaft *hineinwirft*, ist vorläufig die angemessene und ausreichende Konzeptualisierung einer europäischen Staatsbürgerschaft als Teilidentität. In diesem Sinn lässt sich sagen, dass bereits alle Bürger der EU eine *doppelte* Staatsbürgerschaft besitzen. Diese trägt zumindest zu einem gemeinsamen europäischen Bürgerverständnis bei und darüber hinaus auch zu einem *auswärtigen Status* des Europäers, der freilich ein anderer bleiben wird als der des Deutschen, Franzosen, Briten usw. Zur Erhöhung von Transparenz und Bürgernähe der EU wurde zudem im Amsterdamer Vertrag festgelegt, dass jeder Unionsbürger sich schriftlich in einer der europäischen Sprachen an jedes Organ oder an jede Einrichtung der EU wenden kann und eine Antwort in derselben Sprache erhält. Diese Tendenz zur Mehrsprachigkeit trägt ebenfalls zur Herausbildung eines – freilich vielfältigen – *Demos* auf europäischer Ebene bei.

Das eine *multiple* und *partizipative* Bürgerschaft möglich ist, beweist unter anderem die mehrstufige und direkte Demokratie der Schweiz. Das Konzept der *transnationalen* Demokratie enthält darüber hinaus «Bewegung» – also diejenige *Offenheit*, die *wir* – «Wir Schweizer», «Wir Deutschen», «Wir Franzosen» usw. – brauchen, um gemeinsam weitzukommen. Transnationalität ist ein Lernziel von *demokratisch* verfassten Bürgergesellschaften, zu dessen schrittweiser Umsetzung diese nicht nur eines langen Atems bedürfen, sondern weiterhin auch auf den historisch erreichten *acquis national* angewiesen bleiben. *Transnational* bedeutet aber nicht *postnational* – so viel zur «postnationalen Konstellation» (Habermas, 1998).

4 Städte, Nationen und Europa

Bei der Transnationalisierung und Europäisierung von unten – auf der Ebene eines Europas der Bürger – spielen die Städte eine wichtige Rolle. Diese Rolle ist notwendig, wenn Europa als politisch-demokratisches Projekt nicht zwischen Technokratie, die den Ort der Bürgerschaft offen lässt, und

Populismus, der die alleinige Souveränität des Volkes beansprucht, zerrissen werden soll. Beide Richtungen «schakeln sich nämlich gegenseitig hoch». Damit komme ich – quasi als Anordner – zur transnationalen Politik der Städte. Was bedeutet aber nun dieser Begriff *Transnationale Beziehungen* umfassen zunächst eine Vielzahl von (korporativen) Akteuren, die relativ autonom über nationale Grenzen hinweg tätig werden. Dazu zählen sowohl die grenzüberschreitende Kommunikation von Akteuren als auch das gemeinsame Handeln in transnationalen Kooperationen und Organisationen. Mit den internationalen Beziehungen, die unter die Kontrolle der Regierungen in ihrem Außenverhältnis fallen, und den transnationalen Beziehungen, die nicht von Organen der Regierung kontrolliert werden, sind zwei verschiedene Politikebenen angesprochen, die sich allerdings auch überschneiden können. Transnationale Beziehungen von nichtstaatlichen und teilsstaatlichen (subnationalen) Akteuren werden aufgrund konkreter Interessen und Erfordernisse eingegangen. Sie sind nicht an territoriale Integrität gebunden, weswegen die Beziehungen zwischen den einzelnen Städten, Regionen, Nationen und Europa selbst dynamisch bleiben. Wenn wir uns nun auf die Städte konzentrieren, so ist festzustellen, dass alle europäischen Staaten in ihrer administrativen Gliederung Städte als politische Einheiten vorsehen. Freilich ist die Stellung der Städte unterschiedlich, wenngleich sie nicht statisch bleiben muss (Heyen, 1999). Die Stellung der Städte im Kontext der nationalstaatlichen Integration hängt von der jeweiligen Staatsform ab sowie vom Gewicht der regionalen Ebene und der Kleinräumigkeit der lokalen Ebene. So kommt den Städten mit dem Status eines Stadtstaates (Berlin, Bremen, Hamburg, Basel, Genf) beziehungsweise einer Region (Kopenhagen, Paris) oder Städten mit Kreiskompetenz eine andere Stellung zu als Städten mit Gemeindestatus. Neben diesem unterschiedlichen *Status* in ihren jeweiligen Nationalstaaten verfügen die Städte darüber hinaus auch noch über unterschiedliche Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten in den verschiedenen *Politikfeldern*. Die transnationale Politik der Städte bezieht sich nun zum einen auf diese Politikfelder und zum anderen auf grenzüberschreitende Interaktionen mit anderen Städten. Diese Beziehungen dienen primär dem Eigeninteresse der Städte und verbessern ihre *Handlungsfähigkeit*. Darunter wird hier das Vermögen der Städte verstanden, die lokalen Herausforderungen, seien sie nun politischer, wirtschaftlicher, ökologischer oder migrationspolitischer Natur soweit wie möglich durch eigenverantwortliches Handeln zu bewältigen. Die Städte sind darüber hinaus zu einem *Faktor* der europäischen Integration geworden, weshalb sie durch die Regionalpolitik der EU gefördert werden.

Die EU wirkt geradezu als «neue Regionsbildnerin». Transnationale Städtekooperationen gehören somit insgesamt zu den Möglichkeiten urbaner Paradiplomatie. Unter diesen Begriff können nun sowohl Städtepartnerschaften als auch Städterverbände und Städteretzwerke zusammengefasst werden.

Die Entwicklung der *Städtepartnerschaften* in Europa begann nach dem Krieg im Zeichen der Völkerverständigung (vgl. Grunert, 1981, vgl. auch Heyen, 1999:17 ff.). Den Kern dieser Bewegung bildeten die deutsch-französischen Städtepartnerschaften, von denen heute mehr als 1800 existieren. Diese auf eine Versöhnung ausgerichtete Bewegung ist bis heute aktuell. So geht in diesen Tagen beispielsweise die Stadt Oranienburg (bei Berlin) mit der niederländischen Gemeinde Vught eine solche Partnerschaft ein (in beiden Städten hatten die Nationalsozialisten Konzentrationslager errichtet; in den letzten Kriegsjahren wurden tausende holländischer NS-Häftlinge in das KZ Sachsenhausen bei Oranienburg deportiert; viele von ihnen überlebten die Haft nicht). Seit dem historischen Umbruch von 1989/90 florieren ausserdem die West-Ost- beziehungsweise Ost-West-Partnerschaften, die einen entscheidenden Beitrag insbesondere zum Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung leisten und in denen das «gemeinsame Europa» spürbar real wird. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen seit den 80er Jahren werden diese Kooperationen im Bereich der gegenseitigen Wirtschaftsförderung und beim Erfahrungsaustausch für die Lösung städtischer Probleme zunehmend auch *materialgenutz*. Ebenso wie Städtepartnerschaften verfügen auch *Städterverbände* über eine lange und vielfältige Tradition. Schon im Jahr 1913 entstand der Internationale Gemeindeverband (IUGA). 1951 wurde dann als ursprünglich europäisch orientierter Verband der Rat der Gemeinden Europas (RGRE) und 1957 schließlich der Weltbund der Partnerstädte gegründet (FMV). Nach langen Jahren der Rivalität hat sich seit den 60er Jahren die Zusammenarbeit der Verbände immer mehr intensiviert, und der Internationale Gemeindeverband und der Rat der Gemeinden Europas haben sich inzwischen zu einem einzigen Verband – dem RGRE – zusammengeschlossen. Seine Ziele sind:

- Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung
- europäische Identitätsbildung in den Stadtgesellschaften
- Artikulation und Durchsetzung städtischer Interessen gegenüber dem Europarat und der EU.

Der RGRE strebt zudem die Zusammenarbeit mit führenden Städteretzwerken an und verwaltet die Mittel der EU zur Förderung projektbezogener

Städtenetzwerke (Heyen, 1999: 28). Die *Städtenetzwerke* sind das jüngste Kind transnationaler Städtekooperation. Sie entwickelten sich in den 80er Jahren als Reaktion auf die veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, die vielfältige und neuartige Probleme erzeugten. Es ist dieser transnationale Charakter städtischer Herausforderungen, der zur transnationalen Politik der Städte geführt hat. Um die ähnlich gelagerten Probleme lösen zu können, bildeten die Städte (und Regionen) strategische Allianzen. Motiviert wurde diese Art der Politik durch Dezentralisierungstendenzen in einigen west- und osteuropäischen Ländern sowie durch die Neuorientierung der EU-Regionalpolitik, die eine Vielzahl von Projekten fördert. Städtenetzwerke wie *Eurocities*, *Union of the Baltic Cities* in der prosperierenden Ostsee-Region, *Polis* und *Energy-Cities* arbeiten auf unterschiedlichen Politikfeldern zusammen und umfassen inzwischen 40 bis 100 Mitgliedstädte aus unterschiedlichen Ländern. Vier Ziele können eine Stadt zum Beitritt in eine solche Allianz veranlassen:

- Nutzung der Erfahrungen anderer Städte (zum Beispiel im Umweltschutzbereich oder bei der Integration von Migranten)
- Verbesserung lokaler Strategien durch gemeinsame Projekte
- wirksamere Interessensvertretung gegenüber übergeordneten Stellen
- Prestigegewinn durch öffentlichkeitwirksame Kooperation.

Sollen bürgerschaftliche Kontakte über die Städte zu einer Verstärkung der Toleranz gegenüber Unterschieden und damit auch zur Integrationsfähigkeit von Differenz führen – was für jede Stadt eine entscheidende Ressource ihrer Entwicklung ist –, so ist nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Interaktionen wichtig. Beide können aber die erwartete Wirkung nicht garantieren – es ist deshalb schwierig, deren Erfolg zu messen. Transnationale Städtekooperationen können nicht allein ein Europa der Bürger schaffen, sie tragen allenfalls dazu bei und können sicherlich noch mehr dazu beitragen als bisher. Mit der Einführung des Wahlrechts für Unionsbürger ist die Europabertroffenheit der Städte deutlicher ins Bewusstsein gerückt. Überdies werden EU-Förderprogramme effektiver genutzt, wobei kollektive Strategien zusammen mit anderen Städten erfolgversprechender sind. Auf diese Weise verbessern sich nämlich auch die Möglichkeiten der Einflussnahme auf das politische System der EU. Dies wiederum hat Auswirkungen auf das Verständnis des Subsidiaritätsprinzips und hinsichtlich der Sicherung kommunaler Selbstverwaltung sowie einer stärkeren Ausrichtung der EU-Politik auf städtische Bedürfnisse. Ziel der Bemühungen von RGRÉ und *Eurocities*

ist letztlich eine solch integrierte europäische Städtepolitik. Diese soll die Augen sowohl für lokale/regionale wie auch für europäische Anliegen und Probleme öffnen und verändert auch die nationalen Systeme, indem diese sich «nach oben» wie «nach unten» weiter öffnen.

Mit Europäisierung ist jedoch keine Standardisierung gemeint, sondern ein Austausch der «besten Praktiken» und der erfolgversprechendsten Beispiele, was durch die ähnlichen Problemprofile der Städte nahegelegt. Vor diesem Hintergrund kann man von horizontaler Subsidiarität sprechen, die allerdings noch weit effizienter praktiziert werden könnte. Eine europäisierte lokale Sozialpolitik etwa hat direkt mit den von den Städten geforderten Integrationsleistungen zu tun. Handlungskompetenzen müssen hier *gefördert* und republikanische Verpflichtungen *gefordert* werden. So entstand 1989 das Städtenetzwerk «Quartiers en Crise», dem unter anderem Athen, Manchester, Dublin, Brüssel, Rotterdam, Lissabon und Barcelona angehören. Einen Schwerpunkt dieses Netzwerkes bildet die Integration von Immigranten in die Stadgesellschaft. Besonders wichtig sind dabei die Überlegungen zur bewussten Gestaltung der Stadtquartiere beziehungsweise Stadteile. Alle Städte kennen sogenannte «Problemquartiere» oder «soziale Brennpunkte», die sich natürlich grundlegend voneinander unterscheiden. Sie reichen von den posteuropäischen Megacities, wo die sozial Schwächsten weltweit die meisten Schwachen (und Flüchtlinge) integrieren, über die stark segregierten amerikanischen Städte, die Großsiedlungen in den französischen Vorstädten über die Großsiedlungen der ehemaligen sozialistischen Städte in Osteuropa bis hin zu den vergleichsweise kleineren, aber nichtsdestrotz präventiv zu beachtenden sozialen Problemen in vielen deutschen und schweizerischen Kernstädten, wo die Zahl der neu eingewanderten und sozial weniger begünstigten Ausländer zunimmt und die der besser gestellten Einheimischen abnimmt. Oftmals ist hier der schnelle Wechsel der Bevölkerung und weniger deren Zusammensetzung das Problem, so dass die Aufwertung der betroffenen Stadteile einen kleinen Schritt in die richtige Richtung darstellt. Dies kann sowohl generell erfolgen, beispielsweise durch den Entwurf einer «sozialen Stadt» (Mirbaach, 1998), oder auch konkret, etwa durch ein Quartierssekretariat, in dem Migranten vertreten sind und als Stadtvermittler arbeiten.

All diese Projekte entwickeln Verbindungen zu den gesellschaftlichen und institutionellen Integrationsdimensionen sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Sie tragen zur lokalen und regionalen Handlungsfähigkeit ebenso bei wie zum europäischen Integrationsprozess. Die Städte kommen

dabei externen und internen republikanischen Verpflichtungen nach. Die *extremen* Verpflichtungen beziehen sich auf die jeweiligen Nationen und zunehmend auch auf Europa als transnationalen Integrationsraum. Den Kern dieser Verpflichtungen bilden eine multiple und partizipative Staatsbürgerschaft sowie öffentliche Schulen ohne Segregation. Damit werden zwar unauffällige, dafür aber ratsächliche und alltägliche politische Bindungsfähigkeiten für breite Massen konstituiert, die wiederum eine Voraussetzung für Solidarität sind. Dieser verstärkter «Massenbürger» (nicht «Bürgermeister») oder gar «Meisterbürger», der – wie in Deutschland üblich – durch Preise und Orden ausgezeichnet wird) bildet die Grundlage für lebensfähige demokratische Verhältnisse, die nicht jederzeit umkippen können.

Die *internen* Verpflichtungen dagegen beziehen sich auf das urbane Gemeinwesen als solches. Sie sind noch schwieriger wahrzunehmen, da die Städte selbst mit einer Auswanderung zu tun haben, die sich nicht nur auf Menschen bezieht, sondern auch auf Funktionen und Nutzungen. Diese verlagern sich zunehmend auf die Peripherie, die inzwischen überall vorzufinden ist. Wie aber kann nun die nicht-urbane Agglomerationsbevölkerung wieder ein Bewusstsein für die Stadt beziehungsweise die Städteregion entwickeln? Diese «Einheit des Gemeinwesens» zwischen Gesellschaft und Gemeinshaft muss – nicht im Einklang, wohl aber in einem annehmbaren Zusammenhang – neu begriffen und bewusst gemacht werden.

5 Städteregion als Kooperationsraum

Die Städteregion, die Sieverts «Zwischenstadt» nennt (1999), ist in Wirklichkeit eine *Städteregion*. Dabei geht es nicht nur um *eine* Stadt, sondern um *Städte im Plural* und in ihrer *Pluralität*. Im Projekt «Stadtlandschaft Rheinland» werden zum Beispiel der Raum Köln und der Raum Bonn-Rhein-Sieg als hochgradig integriertes urbanes System bezeichnet (Hübacher/Zionitsky, 1998: 11). Im späteren Verlauf werden für diesen Raum die Begriffe «Regional-Stadt», «Stadt-Landschaft», «Städteregion» und «Stadt-Agglomeration» verwendet. Ist dies ein Zufall oder eine reine Begriffsvervielfältigung? Die überwiegend statistisch begründeten Versuche, den Begriff Städteregion zu definieren, liefern wertvolle Informationen für den Beginn einer interkommunalen Kooperation. «Kernstadt plus Umland»-Modelle mit homogenen Strukturmerkmalen – wie Einwohnerzahl und Tagesbevölkerungsdichte – oder Funktionalitätskriterien (Verflechtungsmerkmalen) – wie Eilpendler-Auspender-Relationen – geben allerdings nur Aufschluss über die jeweilige Strukturierung des Raumes

(Gäddecke-Stellmann, 1998: 227). Die ausschließliche Verwendung von Dichte-Werten (Einwohner-, Arbeitsplatzdichte) sowie der Mindestgröße von Bevölkerungszahlen als Definitionskriterium lässt eine synonyme Verwendung der Begriffe *Ballungsgebiet*, *Agglomerations- oder Verdichtungsraum* mit Städteregion *nicht* zu. Dasselbe gilt für den zunehmend verwendeten, allerdings nur unklar definierten Begriff der *Metropolregion*. Eine Städteregion dagegen erfasst auch größere und geringer verdichtete Gebiete. Daher entspricht das *Städtenetz-Modell* – im Gegensatz zur Konzentration auf große Verdichtungsräume, in denen alles eintriefelt scheint – eher unserer Auffassung von Städteregion als Städteregion. Die im neuen Raumordnungsgesetz von 1998 ermöglichte Abgrenzung einer Planungsregion führt den Begriff der Städteregion nahe an den Begriff der Städteregion heran, wobei unter Planung Projektarbeit verstanden wird und nicht die Erstellung einer gemeinsamen Planung für die Region. Positiv zu bewerten ist ferner die Abschaffung des Dichtekriteriums durch die Städtenetz-Definition des Bundes: «Das Konzept der Städteregion ist deshalb keineswegs als isolierte Stadtpolitik misszuverstehen – als dynamisch angelegte Strategie betont das Konzept vielmehr den Zusammenhang zwischen Stadt und Region und ist deshalb weitgehend unabhängig vom Verdichtungsgrad der jeweiligen Region» (Raumordnung in Deutschland, 1996: 18). Die Ablehnung des Dichtekriteriums führt zu einer Stadtlandschaft, in der funktionale oder institutionelle Dichte belanglos werden, wenn sie nicht den politischen Urbanitätsgedanken fördern. Die angestrebte Verantwortungshaltung stadtreionaler Akteure lässt sich über ein *erweitertes Rahmenverständnis* erreichen, bei dem letztlich die Bedingung *Rahmenkonzeption gleich Strukturierung* umgedreht wird in die Bedingung *Strukturierung gleich Rahmenkonzeption*. Nur auf dieser Grundlage lassen sich neue Formen von Städteregion entwickeln. Die Städteregion muss sich dabei vom traditionellen Stadtbild lösen und als Gesamttraum neu verfestigen. Von daher ist es richtig, eine Internalisierung der gesamten Städteregion zu fordern. Lediglich das Modell der Regionalstadt lässt in diesem Zusammenhang einige Fragen offen. Unsere Vorstellung von Städteregion als politischer Handlungseinheit geht allerdings über diesen Begriff hinaus. Die Abgrenzung einer Städteregion kann nicht nur über eine *Planungsregion* erfolgen, da ja mit einer Städteregion als politischer Handlungseinheit versucht wird, mehrere raumrelevante Ziele innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zu verwirklichen. Jedes Ziel beansprucht dabei einen spezifischen Raum: «Je nach Aufgabe und Problem ergeben sich unterschiedliche regionale Abgrenzungen. Ein Verkehrsverbund verlangt regelmäßig nach einer anderen Abgrenzung als ein

Deponie- oder Spitalkonzepte» (Estermann, 1998: 9). Ein zweiter Punkt, der gegen die Reduktion von Stadtregion auf Planungsregion spricht, betrifft die Intensität der Auswirkungen umzusetzender Ziele. Je stärker nämlich diese Intensität ist, desto höher werden der Koordinationsaufwand und damit die Kosten der dezentralen Aufgabenerfüllung. Aus diesem Grund auf die Notwendigkeit einer übergeordneten Instanz zu verweisen, löst dieses Problem nicht, sondern verlagert es nur. Vielmehr sollte die Gründung einer Stadtregion als Kooperationsraum auf einem Vertragswerk zwischen beitragswilligen Gemeinden beruhen (Kösling, 1998). Was aber ist nun unter Kooperationsraum zu verstehen? Lässt sich das, was an diesem Begriff funktional ist, rein funktionalistisch begreifen?

Funktionale Verflechtungskriterien beruhen in erster Linie auf Kooperationsabkommen zwischen verschiedenen Städten. Diese betreffen zum Beispiel die Freifachensanierung, die Regionalplanung, die Abfallentsorgung, die Wasserversorgung, den Verkehr, den Wohnungsbau, den intraregionalen Sozial- und Finanzausgleich, kommunale Infrastruktur-Einrichtungen und anderes mehr. Aber auch die Kooperation zwischen Verwaltungen sowie die Schaffung von Identifikationen, Informations-, Technologie- und Kapitaltransfers sind funktional. An diesem Punkt stellt sich nun die Frage, welches Denkmodell für die Definition einer solchen Funktionalität und Identität des Kooperationsraumes geeignet ist. Castells rein funktionalistischer »Raum der Ströme« (1999) mit seiner immanenten Hierarchisierung und menschenleeren Logik von Funktion und Macht kommt für unsere Überlegungen wohl kaum in Betracht. Dagegen scheint das Konzept der *Metzstadt* (Bacchini/Oswald, 1998; Oswald, 1999) unserer Idee einer Stadtregion insofern entgegenzukommen, als es erstens ohne feste Hierarchie und zweitens ohne vorgegebenes, eindeutiges und einziges Zentrum auskommt. Darüber hinaus bezieht es sich auch auf eine Pluralität von Städten. Die Netzstadt entspricht einem strukturell nur wenig hierarchisierten Netzwerk mit eher gleichmäßig verteilten, sich funktional unterscheidenden, aber gleichzeitig ergänzenden Schwerpunkten unterschiedlicher Zentralität an den Netznoten. In den Zwischenräumen, den Netzfeldern, finden sich neben Wohn- beziehungsweise Arbeitsorten auch Freiflächen. Damit würde sich auch eine kleinräumige Vernetzung und Interaktionsbasis anbieten, die unabhängig von der Gestaltung eines Gesamttraumes gesehen werden kann. Die Logik der Verteilung bildet sich dabei aus den Einzugsgebieten und Reichweiten der Dienstleistungen und Konsumanbietern, da diese sich aus Konkurrenzgründen nicht zentrieren: »Um dabei jedoch eine arbeitsteilige Stadtregion nach heutigen Maßstäben lebensfähig zu erhalten,

müssen die Restriktionen der physischen Erreichbarkeit durch weitreichende organisatorische Innovationen kompensiert werden» (Hesse/Schmitz, 1998: 451). Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen bilden jedoch nur das Trägermedium für die – das Netzwerk formierende – Interaktion zwischen den Akteuren (Koll-Schretzenmayer, 1999). Die Stadtregion als Netzstadt hat ihren Ursprung in verschiedenen freiwilligen Kooperationsabkommen. Sie ist sozusagen ein loses Bündel von Kooperationen, wobei sich der Kooperationsraum aktiv und konfliktreich entwickelt, da auf der Ebene der Umsetzung eigenständige Kommunen stehen. Sind die ständig wechselnden Kooperationen für einzelne Aufgaben von dauerhafter Natur und auf die Stadtregion anwendbar, so werden sie an eine kommunale Dachorganisation abgegeben. Projekte initiieren eine solche Struktur, die allerdings immer wieder auf ihre Tauglichkeit hin überprüft werden muss. Aus dieser Sicht ist die Stadtregion beziehungsweise die Stadtregion sowohl ein Kooperationsraum (a) als auch ein Gestaltungs- und Ausgleichsraum unterschiedlicher Interessen (b). Sie verbleibt unweigerlich in verschiedenen Spannungsfeldern. Diese beziehen sich auf Zentralität vs. Dezentralität, Plan- oder Projektorientierung sowie auf die stets umstrittenen Finanzierungsfragen. Die größten Probleme ergeben sich bei der Einbeziehung der vielen Akteure in die Entscheidungsfindung und Beschlussfassung sowie im Zusammenhang mit der jeweiligen Stellung der Gemeinden. Dies erfordert ein gut funktionierendes »Mehrebenen-system«, das beständig zu optimieren ist – ein schwieriger *Balancakt* zwischen lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Politikansätzen. Diese reichen von lokaler zu stadtreionaler Demokratie und beziehen dabei sowohl die weitere Region als auch die einzelnen Stadtreile ein.

6 Balancakt zwischen lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Politikansätzen

Der räumliche Bezug, der die Handlungsfähigkeit bestimmt, wird damit zu einem Netz von Städten. Ich behaupte allerdings nicht, dass die Städte verschwinden – im Gegenteil: Sie kehren zurück und erhalten neue Möglichkeiten. Vielmehr spreche ich von großen, mittleren und kleinen Städten in der Stadtregion. Dieses Netz kann und muss die Besonderheit von Orten – jetzt im Sinne von »places« – als Anknüpfung- und Orientierungspunkte für Menschen ernst nehmen. »Lebenswelt« – im Unterschied zur dynamischen »Systemumwelt« der Globalisierung – lässt sich geradezu mit der Schaffung

und Verteilung topographisch-kulturell verwurzelter Orte gleichsetzen. Die Identifizierung von Bürgern mit ihrem Ort bleibt in diesem Kontinuum urbaner Lebensweisen erhalten. In der Kommunalpolitik sollte man diese sogar besonders pflegen, denn ohne Signifikanz des Ortes – der „Liebe zur Stadt“ (Le Goff, 1998) – gibt es keine Bürgeridentität. Dieser Umstand bleibt für eine lebendige und möglichst direkte Demokratie, in welche die Bürger Vertrauen (im Gegensatz zu Furcht) entwickeln können, unersetzbar. Für Personen, die am selben Ort leben, muss allerdings der Anknüpfungspunkt nicht notwendigerweise dieser Ort sein. Identifizieren kann ein Mensch sich gemäß der individuellen Wahl des Lebensmittelpunktes mit verschiedenen Tätigkeiten und Orten. Die Ausdifferenzierung von Tätigkeiten sowie die Gleichberechtigung von kleinen und großen Orten lässt eine multiple Verortung der persönlichen Unabhängigkeit und politischen Bürgeridentität zu. Gewiss bestehen von der baulichen Dichte der Siedlungen bis hin zu sozialen und öffentlichen Verhaltensweisen unter den Orten einer Stadtregion große Unterschiede – bisweilen lässt sich sogar von einem Stadt-Land-Gefälle sprechen. Aber Urbanität findet nicht allein in der Großstadt und in deren Kernstadt statt, sondern auch in der weiteren Region. In Bezug auf die Realisierung von politischer Urbanität sind diese Unterschiede insofern von Belang, als die Politik dafür ein differenzierteres Instrumentarium vorsehen muss. Als Orientierungsmuster für Politik im urbanen Raum, die sich auf die Probleme einer verstärkteren Realität einstellt, sind diese Unterschiede dagegen weithin belanglos geworden.

Unterhalb der Ebene der Stadtregion findet sich eine Vielzahl von Siedlungsformen – von der Metropole über Groß-, mittlere und kleinere Städte bis hin zum Dorf. Diese unterscheiden sich zunächst nach der Bevölkerungszahl. Bei der Metropole kommen als Unterscheidungsmerkmale zur Großstadt noch zwei weitere Kriterien hinzu, erstens das Kriterium globales wirtschaftliches Zentrum und zweitens das Kriterium Zentrum der Kultur mit Weltbedeutung, wobei die Bedeutung des letztgenannten Begriffes natürlich umstritten ist. Nicht unter diesen Metropoli-begriff fallen jedoch Versuche einer Definition von sogenannten mehrköpfigen Metropolen wie etwa die Rhein-Ruhr-Region oder die Schweiz. Bei einer Metropole handelt es sich nämlich immer um eine Kernstadt und bei der Metropoli-region um die Stadtregion einer Metropole. In den letzten Jahren konnte man in diesem Zusammenhang allerdings leicht den Eindruck gewinnen, dass der Begriff Metropole – ähnlich wie in den 80er Jahren der Begriff Urbanität – zunehmend inflationär gebraucht wird. Vollends konkurios wird der Begriff

dann in einer Definition wie der Folgenden: «Der Begriff Metropole dient als Klammer, die alles zusammenhält und ein Bewusstsein schaffen könnte, dass wir als Ganzes – also wir Schweizer, die Schweiz – noch eine Chance haben, europaweit und global mitzuweden» (Reisstrab, 1996: 29). Hier wird ein Land, das aus verschiedenen Städten und Regionen besteht, zur buntschlechtigen Union, zur Metropole umfunktioniert. Der Projektvorschlag «Metropole Schweiz» für die inzwischen verschobene und von der Bevölkerung kaum noch gewünschte Expo 2002 ging angesichts einer Realität, die durch Verstärkung bestimmt ist, zwar in die richtige Richtung, indem die Problematik und die Leitlinien, an denen sich die politische Diskussion ausrichten sollte, angemessen eingeschätzt wurden. Allerdings werden zu viele Aspekte, die wir versucht haben, zumindest in Beziehung zueinander zu setzen, bei diesen sehr generellen und unpräzisen Klammerebegriffen einfach ignoriert. Dabei geht es zum einen um eine Konstellation von Konzepten (a), mit denen man die verstärktere Realität kognitiv zu ordnen versucht, zum anderen aber auch (b) um reale Machtkonflikte im Kooperationsraum der Stadtregion – Machtkonflikte zwischen Stadtteilen, Städten, Kernstadt und Umland, zwischen Gemeinden usw.

Zudem ist die innere Verbindung zwischen Stadt und Nation differenzierter zu fassen. Noch mehr als in der Vergangenheit wird sich künftig in den Städten und Stadtregionen erweisen, was tragfähiges gesellschaftliches Zusammenleben heißt, und die daraus entstehenden Konflikte werden den zivilen Charakter von Nationen mitbestimmen. In Berlin, das im Gegensatz zum heutigen Athen im Verhältnis zu Griechenland, weder der Molocho der Republik ist noch werden wird, gibt es gegenwärtig Initiativen, die so aus Bonn nicht zu erwarten gewesen wären: Sie pochen darauf, dass Toleranz eine Grundbedingung städtischen Zusammenlebens ist. Die Berliner Republik (Berlin/Polis), die tatsächlich etwas Neues darstellt, bei dem sich West und Ost wieder finden müssen, und in der 184 Nationalitäten leben, wird nun in positiver Konkurrenz zur Bonner, Münchner, Düsseldorfer und Frankfurter Republik – degegen ist die «Britischer Republik» der EU ein Unwort – bewerten müssen, was sie lebenswert macht. Eine weitere wichtige Bedeutung von europäischer Urbanität ist deshalb ihre Orientierungsfunktion für die Nationen, die sich parallel zur europäischen Integration und den globalen Herausforderungen zwar nicht auflösen, aber doch verändern (vgl. auch Kleger, 1999 und 2001).

Die Rede von der Berliner Republik sollte man deshalb sowohl in einem trivialen (historischen) Sinne als auch in einem nicht-trivialen (urban auf-geklärten) Sinne interpretieren.

7 Schluss: Urbane Integration

Zusammenfassend und abschließend lässt sich sagen, dass die *Politik der Städte* die Gesellschaft aus ihrem amorphem Zustand reißen kann. Diese Politik überwindet und verrückt Grenzen, setzt Energien frei und konzentriert sie gleichzeitig. Wie man in die Städte hineinschaut, so schauen sie zurück. Am meisten Erfolg versprechen integrative Ansätze, die Einwohner, Gewerbetreibende und Eigentümer einbeziehen. Dabei geht es darum, deutliche und nachhaltige Initiativen mit längerfristiger Wirkung ins Werk zu setzen – *Werkstädte* gleichsam (die «Wertstadt Basel» ist ein Beispiel dafür, siehe Literaturverzeichnis) und nicht bloß vordergründige Events. Die Städte formulieren hierbei einen Anspruch, der über die blosse Festivalisierung der Stadtpolitik hinausgeht und bei dem das gemeinsame Europa als Katalysator wirkt. Der Kulturstadtbewegung, die 1984 in Aachen ihren Anfang nahm und inzwischen neun große Städte umfasst, ist es zum Beispiel gelungen, dass die Städte wieder als *Brücke* zwischen Vergangenheit und Zukunft fungieren und im Rahmen der Nationen europaweit zu neuen Multiplikatoren werden. In Städten geht es immer wieder darum, einen *modus vivendi* zu finden. Dabei zeigen sie einstmals viel Verständnis für Föderalismus, obwohl sie heute dessen Stiefkinder sind. Was die politische Kultur angeht, so sind Städte Orte der Vermittlung und des Pragmatismus. Daraus ergibt sich ein spezifisch städtischer Integrationsmodus, der – mit dem Stolz auf die eigene Stadt (Bürgerstolz, der für die-Erhaltung und Verbesserung eines Gemeinwesens dasselbe bedeutet wie der Selbstrespekt für das Individuum) – über ein verengtes Bürgerverständnis hinausführt. Dieser Stadt- und Bürgerstolz ist nicht aufgesetzt, kein Design, sondern eher eine Tradition oder Lebenskonstanz, die beständig aktualisiert wird. Dies macht die Städte vielmehr, was allerdings eine *Tagend der urbanen Toleranz* voraussetzt, welche «die Individualität des anderen auch dann respektiert, wenn keine Hoffnung besteht, sie zu verstehen» (Bahrdt, 1998: 164). Zur europäischen Urbanität gehört diese Toleranz. Die grösstmögliche Freiheit des Liberalismus und die Disposition der Toleranz gehören zusammen. Häufig wird jedoch vergessen, dass es das eine nicht ohne das andere gibt. Als Kompikation kommt hinzu, dass Toleranz keineswegs der Königsweg zur Harmonie zwischen «Wir» und «Gast» ist, wie es etwa

die Schweizer gelernt haben. Im Gegenteil! Indem Gruppendifferenzen anerkannt werden, befähigt man die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen zum Konflikt. Die eigentliche Bewährungsprobe urbaner Integration besteht deshalb darin, wie viel unser System der Toleranz aushält *und gleichzeitig* politisch-konstruktiv zu Stande bringt.

8 Literatur

- Bahrdt, Hans-Paul (1998), Die moderne Großstadt, Opladen (Neuaufgabe, 1. Aufl. 1961).
Bacchi, Peter/Oswald, Franz (Hrsg.) (1998), Netzstadt. Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme, Zürich.
Bundesbauinspektion für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) 1996, Raumordnung in Deutschland, Bonn.
Casetti, Manuel (1999), Space flow – der Raum der Ströme, in: Kursbuch Stadt: Stadtleben und Stadtkultur an der Jahrtausendwende/Red.: Stefan Bollmann, Stuttgart.
Estermann, Joerg (1998), Die Kernstädte nicht ihrem Schicksal überlassen, in: Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.), Raumplanung Infoheft 26, Jg. 1, Bern.
Friedrichs, Jürgen (Hrsg. 1985), Die Städte in den 80er Jahren, Opladen.
Friedrichs, Jürgen (Hrsg., 1997), Die Städte in den 90er Jahren, Opladen.
Gödelcke-Selmann, Jürgen (1998), Stadtregionen in Deutschland – eine Neubegrenzung in: Jürgen Egelin/Helmuth Seitz (Hrsg.), Städte vor neuen Herausforderungen, Baden-Baden.
Grunert, Thomas (1981), Langzeitwirkungen von Städtepartnerschaften, Kehl am Rhein/Sträßburg.
Hakermas, Jürgen (1998), Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7, S. 804–817.
Hasepflug, Dieter (Hrsg., 2001), Die europäische Stadt, Münster/Hamburg/London.
Hase, Markus/Schmitz, Siegfried (1998), Stadtentwicklung im Zeichen von Auslösung und Nachhaltigkeit, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR), Informationen zur Raumentwicklung Heft 7/8, Bonn.
Hoyen, Jan Gerrit (1999), Transnationale Städtekooperation und europäische Integration, Diplomarbeit, Universität Potsdam.
Hubacher, Simon/Zionitzy, Marlen (1998), Von der Idee zum Projekt, in: Die Region als Stadt-Projekt «Stadtländschaft Rhein-Land», Dortmund.
Klagen, Heinz (Hrsg., 1997), Transnationale Staatsbürgerschaft, Frankfurt a/M., New York.
Klagen, Heinz (1991), Stadtregion und Transnation: Herausforderungen politischer Theorie heute, in: M. Th. Grewen/R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Theorie heute, Baden-Baden, S. 385–413.
Klagen, Heinz (2001), Was kann europäische Urbanität heute politisch bedeuten? In: Die europäische Stadt (Hrsg. D. Hasepflug), Münster/Hamburg/London, S. 147–181.
Koll-Schretzmann, Martina (1999), Die Stadt Schweiz: Ein Knoten im Netz des europäischen Städtesystems, in: Michael Koch, Willy A. Schmidt (Hrsg.), Die Stadt in der Schweiz Raumplanung, Zürich.
Köhling, Robert (1998), Stadtregion als politische Handlungseinheit, Diplomarbeit Universität Potsdam.
Le Goff, Jacques (1998), Die Liebe zur Stadt, Frankfurt a./M., New York (franz. 1997).
Mithach, Thomas (Hrsg., 1998), Entwurfe einer sozialen Stadt, Amsterdam 1998.

- Orwald, Franz* (1999). Synthesee – Über die Netzwerke im Stadterneuerung. in: Michael Koch, Willy A. Schmidt (Hrsg.), Die Stadt in der Schweizer Raumplanung. Zürich.
- Reisach, Ursula* (1996). Die Schweiz – eine Metropole. in: Neue Zürcher Zeitung, 9. 2.
- Steuern, Thomas* (1999). Zwischenstadt, Braunschweig/Wiesbaden (3. Aufl.).
- Simmel, Georg* (1957). Das Individuum und die Freiheit. Berlin.
- Simmel, Georg* (1908). Soziologie. Leipzig.
- Srinivas, Wendelin/Verh, Karin* (1997). Zuwanderung und Integration – Deutschland in den 80er und 90er Jahren. in: Friedrichs (Hrsg., 1997). Opladen.
- Verein Metropole Schweiz. Bei uns in der Metropole Schweiz. März 1997, 28 S.
- Verrückt die Grenzen/Bugeons les frontières. Tagung am 11. 11. 1998. Verein Metropole Schweiz 1999, 38 S.
- Integrationspolitik der Stadt Zürich. Stadtrat von Zürich, August 1999, 38 S.
- Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt, August 1999, 27 S.
- Aktionsplan Stadtentwicklung Basel, Feinkonzept vom 22.Mai 1997, ökomedia.
- Sonderbeilage der Basler Zeitung in Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat Basel-Stadt: Werkstadt Basel, 15./16. November 1997.
- 100 Tage Werkstadt Basel. Infobulletin vom 25. 2. 1998.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Aktionsprogramm Stadtentwicklung Basel, Ergebnisse der Werkstadt Basel, Juni 1999, 94 S.

Integration im urbanen Kontext

Diskussionsbeitrag zum Referat von Heinz Klegger

Brigit Wehrli-Schindler

Stadtentwicklung Zürich, Stadt Zürich

Heinz Klegger hat seinen Vortrag, in dem er sich mit der Integrationsproblematik auseinandersetzt, in vier thematische Schwerpunkte beziehungsweise Abstraktionsebenen gegliedert: die *gesellschaftliche Ebene*, die *nationalstaatliche*, die *transnationale* und die *lokale Ebene des urbanen Kontextes*.

Ich bin nun gebeten worden, zu diesem Vortrag einen Diskussionsbeitrag zu erarbeiten. Bei der Auseinandersetzung mit den von Heinz Klegger angeführten Abstraktionsebenen möchte ich mich insbesondere auf zwei Aspekte konzentrieren: erstens auf die gesellschaftliche Ebene, die mich als Soziologin natürlich am stärksten anspricht, und zweitens auf die lokale Handlungsebene des urbanen Kontextes; Schwerpunkt meiner Arbeit bei der Stadt Zürich. Ausserdem werde ich versuchen, die Ausführungen von Heinz Klegger zu den vorangegangenen Statements der Vertreterinnen und Vertreter der Städte und des Bundes in Bezug zu setzen.

Im Mittelpunkt meiner Ausführungen stehen zwei Thesen und eine Frage.

Meine erste These lautet, dass gerade die vermeintlich abstrakte gesellschaftliche Ebene und die lokale Ebene ganz eng miteinander zusammenhängen. Während im nationalstaatlichen und zunehmend auch im transnationalen Kontext der EU *Migrations- d. h. Einwanderungspolitik* gemacht wird, ist für die daraus abzuleitende *Integrationspolitik* – zumindest in der Schweiz – in erster Linie die lokale Ebene, also die Gemeinde, zuständig. Diese Aufgaben hatten die Gemeinden bisher weitgehend ohne Unterstützung durch den Bund zu bewältigen.

Die in den letzten Jahren vorwiegend in der Folge von Kriegen entstandenen neuen Migrationsströme haben aber nun zu sozialpolitischen und gesellschaftlichen Herausforderungen an Städte und Gemeinden geführt, die eine spezifische *Integrationspolitik* nötig gemacht haben. Die Integrationspo-