

**Lokale Demokratie und kulturelle  
Heterogenität:  
Politiken der Partizipation  
und Anerkennung für Migranten in einer bilingualen  
Stadt am Beispiel von  
Brüssel und Montreal**

Inauguraldissertation  
zur Erlangung des Grades eines Doktors rer. pol.  
am Fachbereich Politik - und Sozialwissenschaften  
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von  
**Anne Saskia Stuhler**

Berlin 2011

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Dagmar Vinz

Prüfungsdatum: 15. Dezember 2010

Für Stephan und meine Mutter.

## Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung .....	5
1. Bilinguale Städte .....	5
2. Zu Fragestellung, theoretischem Ansatz, Methodik und Fallauswahl .....	7
2.1 Fragestellung .....	7
2.2 Theoretischer Ansatz .....	8
2.3 Zu den Methodiken von Dokumentenanalyse und Experteninterviews .....	11
2.4 Zur Fallauswahl: Brüssel und Montreal .....	14
3. Demokratietheorien und Multikulturalität .....	16
3.1 Demokratietheoretische Voraussetzungen .....	16
3.2 Politiken der Partizipation und Anerkennung gegenüber Migranten .....	19
4. Die Bedeutung der kommunalen Ebene für die Partizipation von Migranten .....	22
4.1 Städte und Partizipation von unten .....	22
4.2 Politische Partizipation von Migranten .....	26
4.3 Institutionelles Design von lokalen Regierungen .....	28
II. Politiken der Partizipation und Anerkennung in Brüssel .....	30
1. Nationaler Rahmen Belgien .....	30
2. Multiethnizität und kulturelle Diversität in Brüssel .....	31
3. Institutioneller Kontext und relevante Akteure in Brüssel .....	33
4. Die sozio-ökonomische Situation .....	40
5. Politik der Partizipation .....	42
5.1 Problemaufriss .....	42
5.2 Implementierte Politiken .....	44
a) Einbürgerung .....	44
b) Repräsentation durch Wahlen .....	47
c) Öffnung der Verwaltung .....	58
d) Vereinsförderung: Politik der Sozialen Kohäsion .....	59
5.3 Fazit .....	69
6. Politik der Anerkennung: Sprache .....	71
6.1 Problemaufriss .....	71
6.2 Implementierte Politik .....	73
a) Sprache und Vereine .....	73
b) Schule: Sprache und Interkulturalisierung .....	74
c) Erwachsenenbildung: Sprache und Interkulturalisierung .....	77
d) Multilingualisierung und Interkulturalisierung der Medien und Öffentlichkeitsarbeit .....	79
6.3 Fazit .....	82
7. Politik der Anerkennung: Religion .....	85
7.1 Problemaufriss .....	85
7.2 Implementierte Politik .....	87
a) Unterstützungsmöglichkeiten und Teilhaberechte .....	87
b) Bildungssystem .....	91
c) Religiöse Symbole .....	92
d) Stadtplanung und Sichtbarkeit religiöser Bauten .....	93
7.3 Fazit .....	94
8. Erklärungsfaktoren der Integrationspolitik in Brüssel .....	96
8.1 Die Wirkung der Institutionen .....	96

8.2 Die Wirkung des Parteienwettbewerbs .....	98
8.3 Die Bedeutung der Migrantenorganisationen .....	99
8.4 Das sprachliche und kulturelle Cleavage .....	100
III. Politiken der Partizipation und Anerkennung in Montréal .....	102
1. Provinzieller Rahmen Québeccs .....	102
2. Multiethnizität und kulturelle Diversität in Montréal .....	104
3. Institutioneller Rahmen und relevante Akteure in Montréal .....	107
4. Die sozio-ökonomische Situation .....	113
5. Politik der Partizipation .....	114
5.1 Problemaufriss .....	114
5.2 Implementierte Politiken .....	117
a) Einbürgerung .....	117
b) Repräsentation durch Wahlen .....	118
c) Öffnung der Verwaltung .....	125
d) Vereinsförderung .....	127
5.3 Fazit .....	130
6. Politik der Anerkennung: Sprache .....	132
6.1 Problemaufriss .....	132
6.2 Implementierte Politiken .....	134
a) Sprache und Vereine .....	134
b) Schulen: Sprache und Interkulturalisierung .....	135
c) Erwachsenenbildung: Sprache und Interkulturalisierung .....	139
d) Multilingualisierung und Interkulturalisierung in Medien und Öffentlichkeitsarbeit .....	141
6.3 Fazit .....	142
7. Politik der Anerkennung: Religion .....	144
7.1 Problemaufriss .....	144
7.2 Implementierte Politiken .....	147
a) Unterstützungsmöglichkeiten und Teilhaberechte .....	147
b) Bildungssystem .....	148
c) Religiöse Symbolik .....	149
d) Stadtplanung und Sichtbarkeit .....	150
7.3 Fazit .....	152
8. Erklärungsfaktoren .....	154
8.1 Die Wirkung der Institutionen und Akteurskonstellationen .....	154
8.2 Die Wirkung des Parteienwettbewerbs .....	155
8.3 Die Bedeutung der Migrantenorganisationen .....	156
8.4 Das sprachliche und kulturelle Cleavage .....	157
IV. Vergleich der Politiken der Partizipation und Anerkennung zwischen Brüssel und Montréal .....	158
1. Politik in der Dimension „Politische Partizipation“ .....	158
1.1 Problemwahrnehmungen .....	158
1.2 Verfolgte Politiken .....	160
a) Einbürgerungspolitik .....	160
b) Direkte Partizipation über Wahlen .....	162
c) Spezielle Gremien .....	164
d) Vereinsförderungspolitik .....	165
e) Fazit .....	167
1.3 Erklärungsfaktoren .....	168
2. Politik in der Dimension „Sprache“ .....	171
2.1 Problemwahrnehmungen .....	171

2.2 Verfolgte Politiken .....	174
a) Direkte Sprachpolitik .....	174
b) Bildungspolitik.....	175
c) Fazit.....	178
2.3 Erklärungsfaktoren .....	179
3. Politik in der Dimension „Religion“ .....	182
3.1 Problemwahrnehmungen.....	182
3.2 Verfolgte Politiken .....	184
a) Religionsunterricht .....	184
b) Partizipation an der Stadtpolitik.....	185
c) Religiöse Symbole .....	185
d) Einbindung in den sozialen Nahbereich .....	186
e) Fazit.....	187
3.3 Erklärungsfaktoren .....	188
4. Erklärungsfaktoren für alle drei Politikfelder .....	190
4.1 Die Wirkung der Institutionen und der jeweiligen Akteurskonstellationen.....	190
4.2 Die Wirkung des Parteienwettbewerbs .....	191
4.3 Die Bedeutung der Migrantenorganisationen .....	192
4.4 Das sprachliche und kulturelle Cleavage .....	193
5. Thesen aus dem Vergleich zweier bilingualer Städte .....	194
V. Schlussbetrachtung.....	201
Literaturverzeichnis.....	207

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausländeranteil in Brüssel .....	32
Abbildung 2: Institutioneller Aufbau der Region Bruxelles-Capitale.....	35
Abbildung 3: Regionalwahlen Brüssel 1999-2009.....	37
Abbildung 4: Einbürgerungszahlen für Belgien und Brüssel (1988-2006).....	46
Abbildung 5: Wahlbeteiligung Kommunalwahlen 2000/2006 .....	49
Abbildung 6: Kommunalwahlen 1994-2006, Kandidaten mit nicht-europäischem Migrationshintergrund .....	51
Abbildung 7: Regionalwahlen 1995-2009, Kandidaten mit nicht-europäischem Migrationshintergrund .....	53
Abbildung 8: Gliederung nach Arrondissements .....	111
Abbildung 9: Organigramm Ville de Montréal .....	112

# **I. Einleitung**

## **1. Bilinguale Städte**

Bilinguale Städte sind eine Besonderheit, zu der in der Stadtforschung bislang sehr wenig geforscht wurde. Wie diese Städte mit der durch Einwanderung fortschreitenden kulturellen Heterogenisierung umgehen, blieb aber bislang noch mehr im Dunkeln. Insofern versuche ich durch meine Arbeit zwei bisher unterbeleuchtete Forschungsfelder, jeweils der Stadtforschung sowie der Migrations- und Integrationsforschung, auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Geleitet wird meine Arbeit dabei von der Überlegung, dass bilinguale Städte aufgrund ihrer langen Erfahrung mit Bilingualität und Bikulturalität zwischen zwei Sprachgruppen vielleicht ganz eigene Wege gehen in ihrer Politik gegenüber Migranten.

Meine Hauptthese ist diesbezüglich, dass bilinguale Städte offener und toleranter im Umgang mit kultureller Heterogenität sein dürften, da sie sich schon immer in ihrer eigenen Stadt mit einem sprachlichen und kulturellen Gap auseinandersetzen mussten. Dieser Umgang bezieht sich auf das Alltagsleben in den Städten, auf den Wirtschaftsverkehr, auf das kulturelle Leben in der Stadt und schließlich auf die politischen Aushandlungsprozesse, welche im Mittelpunkt meiner Arbeit stehen sollen. In Städten wie Brüssel und Montréal ist man es schon immer gewohnt gewesen, lokale Politiken zwischen zwei sprachlich differenten aber auch kulturell voneinander abgesetzten Gruppen auszuhandeln. Dabei kann die Überwindung des sprachlichen und kulturellen Gaps sehr unterschiedlich gelöst werden, abhängig davon, wieweit die Bürger beide Sprachen auf einem ähnlichen Niveau beherrschen, man sich auf eine gemeinsame politische Sprache einigen kann, oder als letzte Möglichkeit, Vermittler mit doppelten Sprachkenntnissen eingesetzt werden können. Dieser Einsatz von Vermittlern als Kompromisslösung erscheint aber der aufwändigste und kostenintensivste Weg zu sein.



Im politischen Prozess geht es immer auch um Verteilungskämpfe, hier stehen in bilingualen Städten beide Sprachgruppen in einer Art Konkurrenzsituation zueinander und versuchen beide, Vorteile für sich hieraus zu ziehen. Da es normalerweise keine Art von unabhängigen Juroren gibt, schließen sich die Sprachgruppen normalerweise noch enger zusammen, um so stärker nach außen zu wirken. Das sprachliche und kulturelle Cleavage wird zu einer Grenze in dem Kampf um Macht in der Stadt und davon abgeleitet um materielle oder immaterielle Werte, die nur wenige Einzelne überwinden können, die vielleicht zwischen beiden Gruppen stehen. Dieser Wettkampf wird umso stärker angeheizt, je größer das Machtungleichgewicht zwischen beiden Gruppen fortgeschritten ist. In der alltäglichen Politik gilt es deshalb, diesen Machtkampf irgendwie einzudämmen, indem Kompromisse gefunden werden und eine gerechte Verteilung zwischen beiden Gruppen ausgehandelt wird.

Etwas anders stellt die Situation sich dar, wenn wie in den ausgewählten Beispielstädten Brüssel und Montreal eine der Sprachgruppen mit Abstand (hier jeweils die französische) die Mehrheit stellt, während die andere klar in der Minderheitenposition ist (wie die Flamen in Brüssel und die Anglophonen in Montréal). Hier hat eventuell eine der Gruppen die klare Vormachtstellung – wie interessanterweise in Montreal über Jahrhunderte die englischsprachige Minderheit, in Brüssel aber die französischsprachige – und die andere Gruppe befindet sich in einer Außenseiterrolle. Hier können Politiken der Partizipation und Anerkennung in besonderer Art und Weise für einen wichtigen, wenn auch zunächst symbolischen Ausgleich zwischen beiden Gruppen sorgen, für die die Minderheitengruppe auch kämpfen wird. Beispielsweise kann dafür gesorgt werden, dass die Gruppe der Minderheit besondere Äußerungsrechte in der Öffentlichkeit bekommt, dies kann bis zur Einräumung von Quoten für die politische Vertretung führen (flämische Parteien im Brüsseler Parlament). Diese können z.B. in besonderen Organen bestehen oder aber in der Förderung ihrer speziellen Organisationen mit einer Quotierung. Dabei geht es zunächst besonders um die Sichtbarmachung ihrer sprachlichen und kulturellen Besonderheiten, wie das für die Flamen beispielsweise historisch sehr wichtig war.

Somit dürften bilinguale Städte schon lange Erfahrung bei der Aushandlung von Verteilungskämpfen zwischen verschiedenen kulturellen Gruppen einerseits sowie in der Entwicklung von ausgleichenden Politiken der Partizipation und Anerkennung für sprachliche und kulturelle Minderheiten andererseits haben. Diese Erfahrungen müssten sie auch in ihre Politik gegenüber einzelnen Migrantengruppen in besonderer Art und Weise einbringen.

## **2. Zu Fragestellung, theoretischem Ansatz, Methodik und Fallauswahl**

### **2.1 Fragestellung**

In meiner Arbeit soll der Frage nachgegangen werden, wie stadtpolitische Akteure auf die zunehmende kulturelle Heterogenisierung in Städten reagieren und wie sie dafür Sorge tragen, dass die neuen Bevölkerungsgruppen am politischen und kulturellen Leben der Stadt partizipieren. Dabei ist die kulturelle Heterogenität in den Städten die unabhängige Variabel, die Reaktion der städtischen Akteure hierauf die abhängige, die ich untersuchen möchte. Hierbei möchte ich mich nicht nur auf diejenigen Politiken der Städte konzentrieren, die eine stärkere Partizipation im Sinne einer direkten politischen Partizipation verfolgen, sondern auch auf solche, die die symbolischen Anerkennung der kulturellen Besonderheiten von Migranten zum Thema haben im Sinne einer umfassenden politisch-kulturellen Integration. Tatsächlich sind deshalb neben der Förderung der direkten politischen Partizipation durch Partizipationspolitiken sogenannte Politiken der Anerkennung in den Dimensionen Sprache und Religion Untersuchungsgegenstand der Arbeit, da diese beiden Bereiche besonders konfliktrichtige Faktoren des Kulturverständnisses sind, die deshalb untersucht werden sollen. *Der Leitfrage der Arbeit, wie wirken sich Bilingualität und kulturelle Diversität innerhalb eines städtischen Kontextes auf die Ausgestaltung von Politiken der Partizipation und Anerkennung gegenüber Migranten aus, wird anhand einer Policy- und Akteursanalyse in den beiden Städten Brüssel und Montréal nachgegangen.* Beide Städte verbindet das *Cleavage der Bilingualität*, weshalb sie sich hervorragend für einen anschließenden Vergleich der Schaffung

von Partizipations- und Beteiligungsmöglichkeiten von Migranten vor dem Hintergrund von sprachlicher, religiöser und kultureller Vielfalt eignen. Die unabhängigen Variablen oder Konstanten sind hierbei die kulturelle Heterogenität mit der Besonderheit der Bilingualität in den Städten, die abhängige Variabel die Reaktion der Städte hierauf in ihrer sehr spezifischen Politik der Partizipation und Anerkennung. Dabei stehen v.a. diejenigen partizipationspolitischen Instrumente im Vordergrund, die Möglichkeiten einer insbesondere politischen Partizipation von Migranten auf lokaler wie regionaler Ebene schaffen sollen. Partizipationskanäle, die insbesondere in den drei Bereichen Politik, sowie Sprache und Religion als besonders wichtigen Ausprägungen von Kultur eröffnet werden, können als solche Zugangsmöglichkeiten und somit Teil einer allgemein „politischen Integration“ gesehen werden (stimmt überein mit Han Entzingers drei Politikdimensionen des Staates, der Kultur und der Wirtschaft, wobei jedoch nur die Dimensionen Staat und Kultur abgedeckt sind (Entzinger 2000). Allerdings werden nur diejenigen Politiken aus den drei Bereichen betrachtet, die tatsächlich auch solche partizipativen Beteiligungsformen vonseiten der Migranten schaffen können. Womit allerdings noch nicht gesagt ist, wieweit sie tatsächlich zur Wahrnehmung dieser Partizipationskanäle von unten durch die Migrantenorganisationen und einzelnen Migranten führen.

## **2.2 Theoretischer Ansatz**

Theoretischer Hintergrund dieser methodischen Vorgehensweise ist der *akteurszentrierte Institutionalismus* (Mayntz 1995), der davon ausgeht, dass zwar die institutionelle Pfadabhängigkeit gegeben ist, gleichzeitig aber innerhalb dieser Institutionen besonders die Akteure über die eingeschlagene Richtung entscheiden können. Akteure spielen die entscheidende Rolle in den jeweiligen Institutionen, denn sie zeichnen sich durch bestimmte Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen aus, die sie allein befähigen, auf bestimmte Art und Weise in Situationen einzugreifen. Gleichberechtigt stehen dabei die strategischen Handlungen und Interaktionen der Akteure neben den durch die institutionellen Strukturen ermöglichenden oder beschränkenden Bedingungen

(Scharpf 2000: 73-94). Erweitern möchte ich diesen theoretischen Ansatz um den neueren Ansatz der *Opportunitätsstrukturen*, der sich mehr um die Schaffung von Möglichkeiten zur Einmischung bemüht und eher aus der Mobilisierungstheorie stammt, dabei aber trotzdem den jeweiligen institutionellen Rahmen miteinbezieht. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die politischen Opportunitätsstrukturen des Aufnahmelandes die relevante Einflussgröße hinsichtlich der Integration von Migranten sind (Koopmans 2000: 13-57; Koopmans 2005). *Tarrow* definiert Opportunitätsstrukturen folgendermaßen: „consist of consistent – but not necessarily formal or permanent – dimensions of the political environment that provide incentives for people to undertake collective action by affecting their expectations for success or failure“ (Tarrow 1994). Nach *Kriesi et al.* sind vier Dimensionen entscheidend für die Ausgestaltung von *Opportunitätsstrukturen*: *erstens* die nationalen Cleavagestrukturen, *zweitens* die formalen institutionellen und legalen Strukturen, *drittens* die informelle Dimension wie z.B. Konfliktlösungsstrategien und *viertens* die bestehenden Allianzstrukturen, die natürlich von einer bestimmten Balance von Akteuren an einem bestimmten Ort abhängen (Kriesi et al. 1995). Insgesamt betrachtet passt der akteurszentrierte Institutionalismus – der das institutionelle Design wie auch die Cleavagestrukturen der Städte abbildet und dabei die Handlungen von Akteuren einbezieht – besonders gut zur Ausrichtung der Arbeit, ergänzt um einige Elemente des Ansatzes der Opportunitätsstrukturen, wie z.B. die informellen Strukturen und besonders die zeitlich begrenzt bestehenden Allianzen zwischen den Akteuren.

Dabei sollen die *institutionellen und akteursbezogenen Faktoren* identifiziert werden, die den Umfang und vor allem den Inhalt dieser Politikinstrumente auf lokaler Ebene erklären können. Erklärungsfaktoren hierfür sind das institutionelle Design der Städte, sowie das Handeln der einzelnen politischen Akteure wie z.B. von politischen Parteien und speziellen Verwaltungen einerseits sowie von den Migrantenorganisationen andererseits. Dabei werden vier erklärende politische Faktoren, die einen institutionellen und akteursbezogenen Handlungskontext – eine politische Opportunitätsstruktur – konstituieren, vergleichend untersucht: der institutionelle Rahmen, die einzelnen politischen Akteure insbesondere die

politischen Parteien, die lokal tätigen Migrantenorganisationen sowie als letztes das kulturell-sprachliche Cleavage selbst. Der institutionelle Rahmen der Städte gliedert die Möglichkeiten in den einzelnen Politikbereichen vor. Welche politischen Ebenen entscheiden über die Integrationspolitiken, welche politischen Instrumentarien besitzen sie und wie setzen sie ihre Politiken durch. Die Handlungsorientierungen und inhaltlichen Vorstellungen der politischen Parteien sind die wichtigsten Akteure innerhalb des institutionellen Kontextes, denn die jeweils vertretene Integrationsvorstellung findet ihren Niederschlag in den konkret verfolgten Politiken auf Stadtebene. Dabei lassen sich v.a. Parteien des linken und rechten Spektrums unterscheiden, die eine restriktivere oder eine offenere Partizipationspolitik gegenüber Migranten befürworten. Dieser Gegensatz wird in Brüssel aber von einem sprachlich-kulturellen Cleavage überlagert, in Montréal sind die lokalen Parteien Formationen hinter bestimmten Führungspersonen, die eher pragmatisch ausgerichtet sind und nicht in ein Links-Rechts-Schema passen. Die Migrantenverbände sind die Akteure auf Migrantenseite, da sie versuchen, die Forderungen von den Migranten in die Politik einzubringen. Allerdings werden die Möglichkeiten der Vereine von den institutionellen Möglichkeiten, die der institutionelle Kontext der Aufnahmegesellschaft ermöglicht, stark geprägt, da sie durch materielle Förderung die Arbeit der Vereine leiten können. Somit werden die programmatische Ausrichtung, die innere Verfasstheit sowie die rein quantitative Stärke der in den Städten agierenden Migrantenselbstorganisationen zu einem möglichen Einflussfaktor, der in den Städten implementierten Integrationspolitik, nicht zuletzt, da diese an verantwortlicher Stelle ins Kalkül miteinbezogen werden.

Vor dem nationalstaatlichen Kontext sowie der Cleavage-Struktur der jeweiligen Stadt (im Falle Brüssels und Montréal's die Bilingualität) ergibt sich so die jeweilige Institutionen- und Akteursanalyse der Städte, aus der sich auch eine Opportunitätsstruktur ableiten lässt. Dabei müssen natürlich auch die unterschiedlichen nationalstaatliche Voraussetzungen oder die der nächsthöheren Ebene wie beispielsweise der Provinz Québec beachtet werden, die schon bestimmte Voraussetzungen schaffen.

### **2.3 Zu den Methodiken von Dokumentenanalyse und Experteninterviews**

Die methodische Basis für die beiden Fallstudien war zunächst einmal die inhaltliche Analyse von Schlüsseldokumenten der Städte, in denen die verfolgte Politik und deren Leitbilder zum Ausdruck kamen, z.B. Policyentwürfe, Gesetzestexte und Parlamentsberichte. Diese Dokumente konnte ich während meiner beiden Forschungsaufenthalte in Brüssel und Montréal sammeln oder zumindest einsehen. Danach wurden die Dokumente systematisch aufbereitet und inhaltlich analysiert. Hinzugezogen wurden daneben auch Zeitungsartikel aus der jeweiligen städtischen Presse (in Brüssel v.a. aus der größten belgischen Tageszeitung „Le Soir“ sowie aus kleineren Zeitungen/ in Montréal aus der französischsprachigen „La Presse“ sowie der englischsprachigen „The Gazette“) insbesondere zu aktuellen Politiken und ihren Auswirkungen sowie zu aktuellen Diskussionen. Auch diese wurden inhaltlich ausgewertet und dienten so zur Vorbereitung der Experteninterviews, mithilfe derer die einzelnen Politiken näher beleuchtet werden sollten.

Hierauf aufbauend habe ich während meiner beiden Forschungsaufenthalte in Brüssel und Montréal leitfadengestützte Experteninterviews zu verschiedenen Themenbereichen der Politiken der Partizipation und Anerkennung in den drei Hauptbereichen Politische Partizipation, Sprache und Religion für die Stadtanalysen geführt. Geführt wurden diese Experteninterviews in Brüssel von März bis Juni 2007, in Montréal von Januar bis April 2009. Es wurden jeweils etwa 25 Interviews geführt, in Montréal etwas weniger als in Brüssel, da hier die Dokumentenlage eindeutig besser war (siehe unten die Liste der Interviewpartner). Die Interviewpartner waren zu etwa zwei Dritteln verantwortliche Politiker und Verwaltungsangestellte zu etwa einem Drittel wichtige Vertreter von Migrantenorganisationen. Hierbei gab es zwei Fragebögen, einer für Politiker und Verwaltungsangestellte sowie einer für die Vertreter von Migrantenorganisationen. In beiden Fragebögen ging es um Problempereptionen und Lösungsansätze durch Politikinstrumente. Die Fragen innerhalb der drei Bereiche waren wiederum inhaltlich aufgespalten: Im Bereich der politischen

Partizipation erstens in sogenannte direkte Politiken der Partizipation wie z.B. die Durchführung von Einbürgerungs- oder Wahlkampagnen, zweitens die Zusammenarbeit mit den Migrantenorganisationen und drittens die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Die Fragen im Bereich Sprache wurden den Blöcken Schulbildung und Erwachsenenbildung (hier Erwerb der Mehrheitsprache und Förderung von Minderheitensprachen) sowie darüberhinaus Öffentlichkeitsarbeit und Medien zugeordnet. Der dritte Themenbereich umfasste alle Fragen des religiösen Pluralismus und hier v.a. Fragen zur lokalen Einbindung von Religionsgruppen und ihrer Sichtbarmachung in der Stadt. Die beiden Fragebögen, derjenige für Politiker und Verwaltungsangestellte als auch der für Vertreter von Migrantenvereinen waren parallel nach diesen inhaltlichen Bereichen gestaltet, so dass die Fragen an die Migrantenvertreter widerspiegelten, wie die Politiken in den einzelnen Bereichen dort aufgenommen wurden, d.h. wie sie von Migrantenseite beurteilt wurden, was wichtige Einsichten für Output und Outcome der Politiken brachte. Besonders spannend waren auch diejenigen Interviews, die ich mit Politikern oder Verwaltungsangestellten mit eigenem Migrationshintergrund führen konnte.

Alexandre Ansay	24.04.2007	CBAI Mitarbeiter für Soziale Kohäsion
Sarah Avcı	26.03.2007	Mitarbeiterin Brigitte Grouwels
Francoise Berwart	26.06.2007	Stellvertretende Leiterin CBAI
Trees Candaele/ Paul van den Berghe	13.06.2007	De Pianofabriek; flämisches Migrantenvereinszentrum
Nathalie Caprioli	18.04.2007	Medienbeauftragte CBAI
Jos Chabert	22.06.2007	Präsident der Plattform „Bruxelles-Espérance“
Ali Cicek	25.04.2007	Leiter von SIMA (Migrantenverein Schaerbeek)
Ahmed El Ktibi	20.04.2007	Beigeordneter für Chancengleichheit Bruxelles-Ville
Tamimount Essaidi	22.06.2007	Beigeordnete für Chancengleichheit Schaerbeek
Brigitte Grouwels	21.06.2007	Staatssekretärin der Region Brüssel für Chancengleichheit; Beauftragte Minderheitenfragen des VGC
Faouzia Hariche	25.04.2007	Beigeordnete für Bildung Bruxelles-Ville
Michelle Hartmann	20.04.2007	Abteilungsleiterin im Bildungsministerium der Französischen Gemeinschaft
Christine Kulakowski	20.03.2007	Leiterin CBAI
Ruth Lamers	19.06.2007	Pressesprecherin BON
Pierre Landrain	12.04.2007	Zuständiger der Cocof für Bildungsprogramme für Erwachsene

Carlo Luyckx	23.04.2007	Leiter „Bureau de Liaison Bruxelles-Europe“
Christopher Oliha	14.06.2007	Leiter Minderhedenforum
Robert Manchon	02.04.2007	Zuständiger der Cocof für Bildungspolitik
Loredana Marchi	21.03.2007	Leiterin Flämisches Integrationszentrum Foyer
Sabine Marek	12.06.2007	Leiterin Ateliers Populaires (Migrantenverein Marolles)
Philippe Moureaux	26.06.2007	Bürgermeister von Molenbeek
Trees van Eykeren	29.03.2007	Mitarbeiterin Brigitte Grouwels
Isabelle van Mechelen	25.06.2007	Mitarbeiterin Philippe Moureaux
Erik Nyindu	27.06.2007	Nachrichtenmoderator bei Télé Bruxelles
Lucchia Saponara	24.04.2007	Leiterin Ateliers de Soleil (Migrantenverein Grenze Saint-Josse/Bruxelles-Ville)
Philippe Sterckx	10.04.2007	Mitarbeiter für Cohésion Sociale, Kabinett Charles Picqué

Abkürzungen: BON-Brussels Onthaalsbureau voor Nieuwkomers; CBAI-Centre bruxellois d'action interculturelle; Cocof- Commission communautaire française; VGC-Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Rachida Azdouz	23.03.2009	Bildungsexpertin
Jean Francois Begin	10.03.2009	„Centre Afrika“
Marie-Josée Bonin	04.02.2009	Direktorin des Service de Diversité Sociale von Montréal
Evelyn Calugay	06.04.2009	PINAY/ Immigrant Worker Center
Slim Daouzli/ Hameza Othman	10.02.2009	„La Maisonnée“
Alan de Sousa	08.04.2009	Bürgermeister von Saint-Laurent
Bergman Fleury	15.04.2009	Direktor des CIM (Conseil interculturel de Montréal)
Roxane Fournier	18.02.2009	Mitarbeiterin ALPA
Yolande Frenette	09.03.2009	MICC (Plan d' action 2008-2013)
Gilles Gosselin	27.01.2009	Koordinator des CIM
Généviève Hinse	17.04.2009	Mitarbeiterin von Brenda Paris
Amir Khadir	03.04.2009	Provinzabgeordneter; Parteichef und –gründer von „Québec Solidaire“
Marie Mc Andrew	03.04.2009	Bildungsexpertin
Jean-Marie Mousenga	10.03.2009	COCOM-Communauté Congolaise de Montréal-Metropolitain
Roger Noel	19.03.2009	MICC
Jules Patenaude	02.02.2009	„Le chantier sur la démocratie“
Myrlande Pierre	02.04.2009	Patrimoine Canadien
Stephan Reichhold	24.03.2009	Leiter des TCRI (Table de concertation au service des personnes réfugiées et immigrants)
Marcel Tremblay	17.04.2009	Mitglied des Comité Executif zuständig für die „Communautés Culturelles“ in Montréal
Marc-Yves Volcy	25.03.2009	MELS, Zuständiger für interkulturelle Bildung
Dorothy Williams	27.03.2009	Black Resources Center

Abkürzungen: MELS- Ministère de l' Education, du Loisir et du Sport; MICC- Ministère de l' Immigration et des Communautés Culturelles.



## 2.4 Zur Fallauswahl: Brüssel und Montreal

Brüssel und Montréal eignen sich als bilinguale Städte – die eine in Europa, die andere in Nordamerika – aus verschiedenen Gründen besonders gut für einen Vergleich der Integrationspolitiken im Bereich Partizipation und Anerkennung von Migranten. Sie besitzen ausreichende Gemeinsamkeiten, aber auch einen sehr grundlegenden Unterschied, dass nämlich Montréal in einem klassischen Einwandererland wie Kanada liegt, während Brüssel als westeuropäische Stadt erst seit Beginn und Mitte des 20. Jahrhunderts als Zielpunkt von postkolonialer Einwanderung gelten kann. Außerdem lassen sich in diesen durch ein kulturell-sprachliches Cleavage gekennzeichneten Städten besonders deutlich die jeweiligen Partizipationspolitiken der verschiedenen Sprachgruppen darstellen, da sie hier in einer Art Konkurrenzsituation zueinander stehen.

Für die Vergleichbarkeit der beiden Städte sind zunächst gewisse Gemeinsamkeiten Voraussetzung. Hier sind zu nennen die vergleichbare Größe der Städte und natürlich die offizielle/nicht-offizielle Bilingualität, wobei Französisch in beiden Städten die Mehrheitssprache und eine germanische Sprache also Flämisch in Brüssel bzw. Englisch in Montréal die Minderheitensprache ist. Beachtenswert ist hierbei insbesondere auch die jeweilige Bedeutung der beiden Sprachen. Während Englisch *die* Weltsprache und außerdem in Nordamerika die Mehrheitssprache ist, ist das Flämische als regionaler Dialekt des Niederländischen vergleichsweise unbedeutend. In beiden Städten stehen die beiden Sprachgruppen in einer Art Konkurrenzsituation, die sich auch auf die Integration von Migranten bezieht, allerdings geht man in beiden Städten sehr unterschiedlich mit dieser Konkurrenzsituation um. Der wohl wichtigste Grund für die gute Vergleichbarkeit der Städte ist, dass in beiden Städten eine vergleichbare Anzahl von Kommunen (jeweils 19) sowie eine gesamtstädtische, regionale Ebene mit eigener Entscheidungskompetenz darüber existieren, so dass die politischen Ebenen und Abläufe sehr gut miteinander vergleichbar sind. Auch die jeweiligen Kompetenzen lassen sich gut miteinander vergleichen. In beiden Städten werden aber weiterhin die Grundzüge der Integrationspolitik durch übergeordnete politische Instanzen bestimmt, nämlich

im Falle Brüssels besonders durch die frankophone und die flämische Gemeinschaft, im Falle Montréal durch die Provinzebene Québecs, die aber eine Politik in Integrationsfragen besonders für Montréal als der am stärksten von kultureller Heterogenität geprägten Stadt betreibt. Außerdem haben beide Städte gemeinsam, dass in zwei entgegengesetzte Integrationsmodelle aufeinandertreffen, in Brüssel das universalistisch-republikanische französische mit dem niederländisch geprägten Minderheitenansatz, in Montréal der kanadische Multikulturalismus auf Québecs französisch geprägten Republikanismus, der aber als „Interkulturalismus“ einen neuen Namen erhält.

Unterschiedlich ist in beiden Städten v.a. die Einwanderungsgeschichte der verschiedenen Einwanderungsströmungen und Einwanderergruppen: Brüssel als westeuropäische Stadt wurde besonders von Nachkriegseinwanderungsströmen, wie postkolonialen Strömungen, beispielsweise aus dem Maghreb und Kongo sowie der Anwerbung von Gastarbeitern aus den südeuropäischen Ländern und der Türkei geprägt, während Montréal als kanadische Stadt von Anbeginn ihres Bestehens von der Zuwanderung zunächst der originären europäischen Einwanderergruppen (frankophonen und anglophonen), später auch von verschiedenen anderen europäischen Gruppen, z.B. von Italienern, Griechen und Osteuropäern geprägt war, spätestens seit den 60er Jahren aber zunehmend von nicht-europäischen Zuwanderergruppen. So wurden zunächst Arbeiteranwerbeabkommen mit einzelnen Ländern z.B. Haiti geschlossen, später kamen die Boat-People aus Vietnam in die Stadt und seit den 90er Jahren wird besonders eine Einwanderung von französischsprachigen Einwanderern aus aller Welt betrieben, wobei der Maghreb ganz vorne liegt, um nur einige Einwanderergruppen zu nennen. Anders als in anderen kanadischen Städten liegt deshalb die Einwanderung aus asiatischen Ländern in Montréal nicht ganz so weit vorne. Außerdem gibt es hier zusätzlich zwei sehr besondere Gruppen, nämlich die eingeborenen Indianischstämmigen sowie diejenigen Schwarzen, deren Vorfahren als Sklaven nach Nordamerika gekommen waren. Das die Bilingualität unterstreichende Sprachenrecht ist weiterhin in beiden Städten gegensätzlich, während in Belgien ein *territoriales* Sprachenrecht herrscht, gilt in Kanada das *personale* Sprachenrecht, das jedem das Recht gibt, egal, wo er sich im Land

aufhält, seine Sprache bei offiziellen Anlässen zu benutzen. Allerdings wurde dieses nationale kanadische Recht durch die Québecer Autonomiebestrebungen überlagert, die seit der Stillen Revolution Québec zu einer französischsprachigen Provinz machten, in der insbesondere im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt Französisch gesprochen werden muss. So ist der Vergleich der beiden Städte auch vor dem Hintergrund dieses gegensätzlichen Sprachenrechtes besonders spannend.

### **3. Demokratietheorien und Multikulturalität**

#### **3.1 Demokratietheoretische Voraussetzungen**

*Demokratie* bedeutet Willensbildung vom Volk aus; diese findet in erster Linie über Wahlen statt, aber auch über andere Formen der direkten oder indirekten Teilhabe, wie z.B. durch Petitionen, Demonstrationen oder auch einfach durch den Austausch von Meinungen in der Öffentlichkeit. *Partizipatorische Demokratietheorien* (Dahl 1989; Dahl 1998) betonen diesen prozeduralen Gang der Beratung und Beschlussfassung einer möglichst großen Anzahl an Bürgern besonders stark. So gehen *deliberative Demokratiemodelle* (Habermas 1981; Habermas 1992 a; Habermas 1992 b; Habermas 1999) davon aus, dass Kommunikation über Sprache unabdingbar ist für die Schaffung einer freien öffentlichen Sphäre, die allen Bürgern gleichermaßen getrennt von Staat und Wirtschaft Raum lässt für Diskussion und Teilhabe an dem demokratischen Willensbildungsprozess. Eine Grundlage demokratischer Partizipation ist damit eine gemeinsame Sprache, in der diese Diskussion stattfinden kann: Sprache hat somit eine doppelte Funktion, einerseits ist sie Teil einer individuellen Identität und Merkmal von differenter Kultur, andererseits ist sie funktionaler Bestandteil kommunikativer Verständigung jeder Gesellschaft. *John Stuart Mills* Verdikt, dass zuviel Heterogenität der Demokratie schadet (Mill 1971: 242), lässt sich auch auf das Vorhandensein sprachlicher sowie kultureller Vielfaltigkeit anwenden. Verschiedene *Theorien des Multikulturalismus* (Young 1990; Taylor 1993; Kymlicka 1995) sehen hingegen aufgrund von Gleichheits- und Gerechtigkeitsargumenten in

der Anerkennung der individuellen kulturellen Eigenschaften die angemessene Umsetzung des demokratischen Gleichheitsgedankens. Sprache spielt hier neben der Religion als Teil der kulturellen Identität eine besonders wichtige Rolle für die Anerkennungsfrage.

Zwischen diesen beiden Theorieansätzen bewegt sich meine Arbeit: Idealerweise müsste für den Fall der bilingualen Stadt eine Synthese versucht werden, die Minderheiten und ihre Besonderheiten anerkennt bei gleichzeitiger Erhaltung von ausreichend Homogenität auch im sprachlichen Sinne für das Funktionieren von Demokratie. Nur durch solch einen Kompromiss kann ein Konzept der Partizipation von kulturellen Minderheiten im städtischen Umfeld – insbesondere in einem bilingualen, wo die Sprachenfrage schon in sich ein Konfliktfeld beinhaltet – auch tatsächlich gelingen. Gleichzeitig neige ich innerhalb der Theorien des Multikulturalismus dem gruppenzentrierten Ansatz von Iris Marion Young zu. Sie vertritt die Auffassung, dass neben der von Kymlicka vertretenen Bereitstellung von gleichen Opportunitäten für alle Individuen, die sozusagen kulturell blind gegenüber bestimmten Gruppenzugehörigkeiten sein müssen, darüber hinaus bestimmte gruppenspezifische Besonderheiten anerkannt werden müssen, damit es auch zu einer gleichen Wahrnehmung dieser Opportunitäten durch den Einzelnen kommen kann (Young 1997: 148 ff.). Ansonsten werden zwar Bedingungen der Teilnahme für einzelne Individuen erstellt, die aber von einem Großteil der spezifischen Gruppe gar nicht wahrgenommen werden können.

*Kymlicka* wies schon in seinem Einführungskapitel zu «Language Rights and Political Theory» darauf hin, dass in der ganzen Diskussion um kulturelle Diversität sowie ethnischen und religiösen Pluralismus die linguistische Diversität von der politischen Theorie bisher eher vernachlässigt worden ist. Während die Publikationen zu ethnischer und religiöser Diversität fast nicht mehr zu überblicken sind, seien die Beiträge zum Umgang mit lingualer Diversität bisher eher schmal (*Kymlicka* 2003). Dieses begründet er u.a. damit, dass erst in den 1990er Jahren, einerseits mit dem Zusammenfall der Systeme Osteuropas und den sich dadurch ergebenden Autonomiebestrebungen sowie durch die zunehmende Regionalisierung und gleichzeitige Europäisierung, andererseits durch das ins

Zentrumrücken der Integrationsproblematik von Migranten, diese Frage immer mehr in die Diskussion rückte.

Demokratietheorien (insbesondere deliberative) gehen davon aus, dass Demokratie nicht allein von Wahlen abhängt, sondern dass darüberhinaus die Diskussion ein zentrales Kriterium darstellt, denn nur über Diskussionen kann sich eine Demokratie über ihre zentralen Werte und Bedingungen immer wieder neu verständigen. Diese Diskussionen aber müssen in einer möglichst von allen Bürgern in etwa gleich gut beherrschten Sprache stattfinden, damit auch alle Bürger den gleichen Zugang zu dem öffentlichen Diskurs haben. Einzige denkbare Alternative ist, dass es einen Prozess ständiger gegenseitiger Übersetzungsarbeit gibt, die die direkte Verständigung ersetzt, wie dies beispielsweise im Rahmen der EU schon länger geschieht. *Kraus* argumentiert in seinem Buch « Europäische Öffentlichkeit und Sprachpolitik », dass Sprache eine besonders starke individuelle und kollektive Bindungskraft besitzt, was er das « soziale und politische Band der Sprache » nennt, denn für ihn hat sie außer dem instrumentellen Aspekt der Verständigung auch eine « expressive Dimension », die sich nur in einer « Sprachgemeinschaft » entwickelt (*Kraus* 2004: 99 ff.). Darüber hinaus hat Sprache nach der Meinung *Réaumes* auch einen intrinsischen Wert, denn sie überliefert kollektive menschliche Traditionen und ist so Manifestation von menschlicher Kreativität und Originalität und deshalb auch als solche schützenswert (*Réaume* 2000). Über diese Meinungen lässt sich streiten, sicherlich sind Sprachen, obwohl sie eine starke Bindungskraft gegenüber Individuen besitzen und kulturelle Traditionen überliefern, nicht allein aus sich heraus zu schützen, aber es obliegt einer Sprachgemeinschaft ihre Sprache mit angemessenen Mitteln vor dem Aussterben zu bewahren, wie dies im Falle Québecs geschieht: So argumentiert *Carens* in seinem Kapitel über kulturelle Anpassung und Integration von Migranten in Québec in seinem Band « Culture, Citizenship and Community », dass es im Fall Québecs zur Erhaltung der französischen Sprache in Nordamerika vertretbar ist, mit Einwanderern vorher einen « Contrat moral » zu schließen, in dem sie sich zum Erlernen des Französischen verpflichten (hierzu gehört auch, dass sie ihre Kinder auf frankophone Schulen schicken müssen, wozu es nur sehr eingeschränkte

Ausnahmeregelungen gibt). Dieses « Accomodement raisonnable » muss zwischen allen beteiligten Gruppen jedoch immer wieder neu verhandelt und geschlossen werden, was vor kurzem durch die Bouchard-Taylor-Kommission in Québec wieder geschehen ist (Carens 2000).

Migranten lernen unter normalen Umständen aus Eigeninteresse die Sprache der Aufnahmegesellschaft, um so an dem allgemeinen Diskurs teilnehmen zu können; sehr viel komplizierter stellt sich die Situation dar, wenn diese Aufnahmegesellschaft bereits bilingual ist (was Brüssel nach offizieller Lesart ist) und die beiden Sprachgruppen vielleicht noch in einem konflikthaften Verhältnis zueinander stehen (wie im Falle Brüssels) und nicht klar ist, in welche Richtung die sprachliche Integration vorteilhafter ist, denn an welchem Diskurs wollen, sollen oder können Migranten nun teilnehmen. Für die politische Partizipation von Migranten ist es wichtig, einen bestimmten Weg, der auch voraussehbar sein sollte, einschlagen zu können. Durch die Bilingualität können neue Chancen, aber auch neue Probleme für den Integrationsprozess entstehen, die ich untersuchen möchte. Auch innerhalb der politischen Theorie ist dies eine noch weitgehend offene Forschungsfrage, zu der ich durch meine Promotion einen Beitrag leisten möchte.

### **3.2 Politiken der Partizipation und Anerkennung gegenüber Migranten**

Neben diesen direkten und indirekten politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migranten über Parteien, Wahlen und Konsultationsgremien, die an rechtliche Voraussetzungen gebunden von den Städten durch bestimmte Politiken der Partizipation beeinflusst werden können und die durch die Repräsentation von Migranten gemessen werden können, gibt es auch noch andere Formen der Partizipationspolitiken gegenüber Migranten: Beispielsweise in den Feldern der Sprach- und Bildungspolitik aber auch der Kultur- und Religionspolitik werden von den Städten aktiv Möglichkeiten der erweiterten gesellschaftlichen Partizipation geschaffen, die von Migranten und ihren Organisationen genutzt werden können. Es werden Möglichkeiten angeboten, etwa über den Erwerb von Bildung, insbesondere das Erlernen der Mehrheitsprache, sowie durch Zugänge zum

Arbeitsmarkt, hier vor allem auch berufsbildende Maßnahmen, gesellschaftliche Partizipationschancen für Einwanderer zu eröffnen. Diese Partizipationspolitiken werden normalerweise nicht von der städtischen Ebene, sondern von einer der nächsthöheren Ebenen, beispielsweise der Provinz für Montréal oder einer der Gemeinschaften im Falle Brüssels geleitet, können aber durch die Städte besonders in der Umsetzung beeinflusst werden. Für den Vergleich habe ich den Erwerb der Mehrheitsprache als besonders wichtigen Faktor herausgehoben, da es für die Teilnahme am politischen Leben unabdingbar erscheint, dass in einer gemeinsamen Sprache kommuniziert werden kann.

Gleichzeitig geht es aber neben der direkten Partizipation um die Frage der Anerkennung der Besonderheit von Migranten, d.h. einer Anerkennung ihres spezifischen kulturellen, sprachlichen und religiösen Hintergrundes für eine aktive Teilhabe am öffentlichen Leben. Es geht darum, dass kulturelle Minderheiten sich im öffentlichen Raum ausdrücken können und dass sie damit auch für alle sichtbar gemacht werden. Hier haben Städte die Möglichkeit einer eigenen Form der Politik der Anerkennung, je nachdem wie weit sie diese Besonderheiten und Unterschiede sichtbar werden lassen. Sie können versuchen, spezielle Möglichkeiten zu schaffen, damit Migranten und kulturelle Minderheiten ihre Besonderheit in der Stadt ausdrücken und leben können. Dies geschieht beispielsweise über die öffentliche Anerkennung von Minderheitensprachen oder von Minderheitenreligionen als besonderen Ausprägungen von kultureller Heterogenität. Auch die Anerkennung sonstiger kultureller Ausdrucksformen wie zum Beispiel traditionelle Verhaltensweisen und Brauchtum gehört sicherlich dazu, lässt sich aber nicht so leicht untersuchen wie die beiden Felder Sprache und Religion, die im Stadtleben als die offensichtlichsten und damit konfliktrträchtigsten Ausprägungen von Kulturanzusehen sind. Solch eine Politik der Anerkennung kultureller Heterogenität in den Feldern Sprache und Religion kann durch den Gebrauch diverser Sprachen im öffentlichen Raum geschehen, oder aber durch die weitgehende Erlaubnis von religiöser Symbolik in der Öffentlichkeit. Deshalb untersuche ich nach dem Hauptteil zur politischen Partizipation von Migranten in den Städten und den städtischen Instrumenten zu ihrer politischen Aktivierung, in einem zweiten Teil die Politiken der Anerkennung

in den beiden Städten über die Schaffung von speziellen Partizipationskanälen in den beiden Dimensionen Sprache und Religion, die ich als die beiden wichtigsten und am besten zu untersuchenden Beispiele für die Anerkennung heterogener Kultur ansehe.

Honneth hat in seiner Theorie der Anerkennung drei verschiedene Formen der Anerkennung unterschieden: die emotionale Zuwendung in den Primärbeziehungen durch Liebe und Freundschaft, die kognitive Achtung, die sich in Rechtsverhältnissen als moralische Zurechnungsfähigkeit gleicher Rechtssubjekte manifestiert, sowie die soziale Wertschätzung, die sich an den Leistungen, die der Einzelne für die Gemeinschaft erbringt, ermisst oder ermesst sollte (Honneth 1994: 211). Alle drei Typen der Anerkennung sind wichtig, damit sich ein Individuum in der Gesellschaft entfalten kann, und sie führen bei Missachtung zu Angriffen in den ersten beiden Formen auf die physische und psychische Integrität des Einzelnen, in der dritten Form zur sozialen Entwürdigung des Einzelnen. Partizipationspolitiken zielen zunächst hauptsächlich auf die zweite Form der Anerkennung, nämlich auf die rechtliche und politische Gleichstellung von kulturellen Minderheiten, somit die Aufhebung ihrer formalen Diskriminierung. Somit berührt die rechtliche Gleichstellung von Minderheiten durch Einbürgerung aber auch durch die Einräumung politischer Rechte diesen Bereich zentral. Deshalb wird die Politik der Partizipation in einem ersten gesonderten Kapitel behandelt. In diesem Kapitel versuche ich, über die legale Seite hinaus besonders die Partizipationspolitiken herauszustellen, mit denen Städte die Partizipation von Migranten, deren Möglichkeiten rechtlich vorgeformt sind, zu verbessern versuchen. Daneben haben Städte jedoch die Möglichkeit über die Vermittlung sozialer Wertschätzung Migranten einzubinden. Dies erfolgt in erster Linie über Politiken zur sozio-ökonomischen Integration, die meist einem Ausgleich des direkten Leistungsgedanken folgen (also durch sämtliche Sozialpolitiken, die sich auf eine gerechtere Verteilung der vorhandenen Güter richten). Voraussetzung aber für solch eine Wertschätzung geschieht meiner Meinung nach auch über die Anerkennung kultureller Eigenheiten dieser Gruppen, die dann als Leistung an sich gewertet werden. Die Stadtpolitiken, die auf eine bessere Anerkennung der kulturellen Eigenschaften von Minderheiten abzielen,



werden deshalb in einem zweiten Teil gesondert als Politiken der Anerkennung in den Dimensionen Sprache und Religion untersucht. Sie sind meiner Meinung nach die Voraussetzung für sämtliche ausgleichende Sozialpolitiken in der Stadt. Mit diesen Politiken versuchen die Städte, in positiver Art und Weise die kulturellen Eigenheiten ihrer Minderheiten zur Kenntnis zu nehmen, damit sie überhaupt erst, wie Honneth es fordert, auf ihren Wert für die Gemeinschaft hin überprüft werden können (Fraser 2003: 191-201). Es handelt sich also um eine Politik der positiven Anerkennung gegenüber Gruppen mit besonderen Eigenschaften, die nicht mit der Mehrheit der Stadtbevölkerung übereinstimmen, in Abgrenzung zur negativen Anerkennung durch eine rein rechtlich-politische Gleichstellung. Dahinter steht die Erkenntnis, dass nur wenn die Kulturen von Minderheiten in der Stadt auch sichtbar gemacht werden, deren Wert für die Gemeinschaft überhaupt erprobt werden kann, eine Frage, die Honneth so aufwirft und die ich unterstützen würde. Dabei werden jedoch nur diejenigen Politiken als Politiken der Anerkennung untersucht, die tatsächliche Wege des Sichtbarwerdens für die kulturellen Minderheiten eröffnen, die diese auch tatsächlich nutzen können. Politiken der Partizipation und Anerkennung in den drei Dimensionen Politik, Sprache und Religion vereinigen sich auf diese Weise wieder miteinander.

#### **4. Die Bedeutung der kommunalen Ebene für die Partizipation von Migranten**

##### **4.1 Städte und Partizipation von unten**

Städte sind nach *Heinz Kleger* die „Integrationswerkstätten der Nation“. Städte waren historisch gesehen schon immer die Auffangbecken für Einwanderer sowie das „Fremde“ allgemein; sie sind einerseits Integrationsmotoren, andererseits benötigen Städte die „Fremden“, um ihre Produktivität zu steigern und so mit anderen Städten mithalten zu können (Kleger 2005). Städte sind seit jeher auch der Empfangsort für Einwanderer, die aus den unterschiedlichsten Gründen von politischer Vertreibung bis zu ökonomischen oder persönlichen Gründen, ihre Heimat verlassen, um eine neue zu suchen. Früher kamen sie zunächst vom Land

in die Stadt, von ärmeren Regionen in wirtschaftlich prosperierende, heute aus wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern in höher entwickelte.

Zunächst ist die kommunale Ebene innerhalb des staatsorganisatorischen Aufbaus die dem Bürger *nächste Ebene*: Die Menschen in den Kommunen kennen die eigenen Probleme genau, die je nach Ort ganz unterschiedlich aussehen können. Da die Bürger ihre Probleme in dem Ort, in dem sie leben, besser kennen als anderswo, ist es gleichzeitig auch am wahrscheinlichsten, dass sie sich hier konkret einmischen wollen und können und deshalb beginnen, sich vielleicht zunächst nur in Nachbarschaftsgemeinschaften, später in der gesamten Kommune zu engagieren. Zahlreiche empirische Studien beweisen, dass die Wahrscheinlichkeit eines Engagements auf der lokalen Ebene am größten ist; wird sich hier aber erst einmal engagiert, steigt auch die Wahrscheinlichkeit sich auf der nächsthöheren Ebene erst auf regionaler und schließlich auch auf nationaler Ebene zu engagieren.

Dieser Aufbau oder die Abfolge von Engagement entspricht dem Demokratieverständnis, dass Demokratie von unten, also vom Volke, auszugehen hat, wobei die logische Folge einer demokratischen Willensbildung von unten dem institutionellen Aufbau durch Kommunen, Regionen und Föderationen entspricht. Insbesondere *partizipative Demokratietheorien*, auf die ich mich hier beziehe, betonen diesen Akt der Willensbildung aufgrund gemeinsamer Diskussionen und Aktionen von der untersten politischen Ebene aus. Die Idee, dass demokratische Willensbildung nur aufgrund gemeinsamer Diskussionen und Diskurse zustande kommen kann, spricht dafür, diese auf einer sehr niedrigen Ebene, nämlich unter einer überschaubaren Anzahl von gleichen Bürgern zu beginnen, die sich gegenseitig gut kennen, da sie in derselben Ortschaft leben. Dieses ist das eigentliche Modell der griechischen *Polis*, die klein genug an Gebiet und übersichtlich genug an der Bevölkerungsanzahl sein sollte, damit solch eine direkte Willensbildung praktisch funktionieren kann. Auf diesem Modell beruht an sich auch noch heute das Modell der *kommunalen Selbstverwaltung*. Problematisch ist heute nur, dass Städte in der modernen Welt viele Probleme haben, die weit über ihre Grenzen hinaus gehen. Diese Probleme müssen dann

von der nächsthöheren Ebene, aber immer öfter auch von weiter darüber liegenden bearbeitet werden. Eine alternative Möglichkeit wäre, sie stattdessen zwischen den einzelnen Kommunen auf horizontaler Ebene zu lösen, was aber aufgrund der Zusammenhänge einer wirtschaftlich und politisch globalisierten Welt ebenfalls schwieriger wird. Immerhin erlauben heute moderne Kommunikationsmittel eine schnelle und direkte Kommunikation über weite Strecken hinweg, so dass politische Aktionen in einem größeren Rahmen viel leichter zu organisieren sind als früher. Dies stellt die Bedeutung der Kommunen inzwischen immer mehr in Frage. Die Bürger nehmen die geschrumpfte Problemlösungsfähigkeit ihrer Kommunen wahr und erwidern sie mit Desinteresse sowie schwindendem Vertrauen, was sich in den sinkenden Wahlbeteiligungen bei Kommunalwahlen am deutlichsten zeigen lässt (Krise der repräsentativen Demokratie). „Politische Integration“ als Idealtypus kommunaler Selbststeuerung ist zugänglich für kleinräumige Handlungsnetzwerke, die sich auf die Nachbarschaft allgemein und auf spezifische Anliegen beziehen. Lokale Netzwerke wie Nachbarschafts- oder auch bestimmte Interessenverbände wie beispielsweise Migrantenvereine sind also der Grundstein für jede lokale Demokratie. Idealerweise „verlängern sich Kommunikationsprozesse unter den Bewohnern in den politischen Prozess hinein“ (Eißel 1999). Häußermann beschreibt den Idealzustand politischer Integration in Städten folgendermaßen: „Es bedarf leicht zugänglicher kleinräumiger Handlungsnetzwerke, die sich auf die Nachbarschaft allgemein (z.B. Bürgervereine) oder auf spezifische Anliegen (z.B. lokale Händlervereinigungen) beziehen. Darin liegt ein nicht zu unterschätzendes Selbsthilfepotential.“ (Häußermann 2005: 436) „Urban Government“ definiert Le Galès als „the capacity to integrate and give form to local interests, organisations, and social groups and, on the other hand, the capacity to represent them outside, to develop more or less unified strategies towards the market, the state, other cities and other levels of government“ (Le Galès 1998).

Lokale Demokratien gelten aufgrund der oben dargestellten Zusammenhänge gemeinhin auch als „*Schulen der Demokratie*“, d.h. hier erlernt der Bürger unter idealen Umständen die demokratischen Grundverhaltensweisen, um sie dann auch auf höherer politischer Ebene anwenden zu können. Auf der lokalen Ebene

hat die größtmögliche Anzahl von Bürgern Zugang zu Partizipationsmöglichkeiten, die dann verinnerlicht auch auf anderen Ebenen angewendet werden können. Deshalb ist die lokale Ebene unabdingbar für den Aufbau einer repräsentativen Demokratie, sie ist gewissermaßen ihr Grundstein. In ihr können insbesondere immer neue Planungszellen der partizipativen Demokratie wie z.B. Public Hearings, Befragungen von Seiten der Stadt oder Formen des Protestes von den Bürgern ausprobiert werden. Nach Almond und Verba stimmt, dass lokale und nationale politische Kompetenzen nahe beieinander liegen, weshalb die lokale Regierung als Trainings-Grund für den Aufbau politischer Kompetenz fungiert (Almond 1965).

Problematisch für die *politische Integration von Migranten* auf lokaler Ebene ist insbesondere, dass volle politische Rechte, v.a. das Wahlrecht, aber auch die volle Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, von dem Besitz der jeweiligen Staatsbürgerschaft abhängen, die nur von nationaler Ebene verliehen werden kann. Hier können die Städte nur innerhalb der nationalen Verfahrensvorschriften agieren. Auch Substitutrechte, wie z.B. eine Ausdehnung des kommunalen Wahlrechtes auf Nicht-Staatsbürger, werden zumeist von der nationalen Ebene aus entschieden. Hier können Städte höchstens versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen – also z.B. gemeinsam für eine Ausdehnung des Kommunalwahlrechtes werben. Dafür übernehmen sie jedoch bei der Förderung der Selbstorganisation eine zentrale Rolle.

Trotzdem kommt den Städten und damit den Kommunen nach Sackmann eine ganz besondere Rolle bei den beiden Hauptzielen einer politischen Integration von Migranten zu: *Erstens* durch Maßnahmen zur Gleichstellung aller Bürger, also einer Art lokal abgestimmte Sozialpolitik, wozu jede Kommune eigene Mittel hat (z.B. durch Beschäftigungsförderung, Wohnraumversorgung, Quartiersmanagement). Die Sicherung der Grundversorgung und die Verfügbarkeit von Finanzmitteln für die kommunale Selbstversorgung werden allerdings von höherer Ebene entschieden, die dabei teilweise schon Zielvorgaben macht. Dies alles zählt zu den sozio-ökonomischen Integrationsinstrumenten der Städte, die hier nicht untersucht werden sollen. *Zweitens* durch die Förderung der

Selbstorganisation insbesondere von gesellschaftlich differenten Gruppen zur Erhöhung der politischen Kontrolle. Aus der Art der Förderung der Selbstorganisation und ihrer Einbeziehung in das politische System ergeben sich wesentliche Voraussetzungen für die Partizipationsmöglichkeiten von Migrantengruppen in Städten. Für Sackmann liegt hier der wichtigste Tätigkeitsbereich von Städten in der Integrationspolitik (Sackmann 2001). *Drittens* haben die Städte meiner Meinung nach die Möglichkeit durch eine Politik der Anerkennung die kulturelle Besonderheit ihrer Einwanderer und anderer kultureller Minderheiten wahrzunehmen und anzuerkennen. Die wichtigsten Felder der kulturellen Anerkennung – da gleichzeitig am umstrittensten – sind die Felder Sprache und Religion, wo durch Sichtbarkeit demonstriert wird, welcher Wert den Lebensweisen von Minderheiten für das Stadtleben zukommt.

#### **4.2 Politische Partizipation von Migranten**

Politische Partizipation wird von Parry definiert als „taking part in the processes of formulation, passage and the implementation of public policies“ (Parry 1992), also als Teilnahme an den Prozessen von Formulierung, parlamentarischer Behandlung und Durchführung von öffentlichen Politiken. Politische Partizipation von Migranten lässt sich in fünf verschiedene Unterfelder aufteilen:

Zunächst gibt es die rein rechtliche Ebene der politischen Rechte von Migranten, hierzu gehört natürlich das Staatsbürgerschaftsrecht, d.h. die Frage, nach wie langer Zeit ein Antrag auf Einbürgerung in dem jeweiligen Land gestellt werden kann; wie das Einbürgerungsverfahren vonstatten geht und inwieweit eine doppelte Staatsbürgerschaft toleriert wird. Durch die Einbürgerung erfolgt automatisch der Erhalt des Wahlrechts. Auch direkte Rechte wie das Wahlrecht für Zweit- und Drittstaatler gehören zu diesen nationalen Rahmenbedingungen, wie z.B. in Belgien die Ausweitung des Kommunalwahlrechtes für Nicht-EU-Bürger. Dieses Feld definiert, wer sich durch Wahl in aktiver oder passiver Weise direkt an einer Demokratie beteiligen kann. Weiterhin bleibt die Frage, wie diese direkten politischen Rechte auch tatsächlich durch Migranten genutzt werden (wie z.B.

durch Einschreibung in die Wahlregister, was in Belgien trotz Wahlpflicht noch nicht vollständig erfolgte). Auch durch aktive Mitgliedschaft beispielsweise in Parteien, Gewerkschaften oder in sonstigen Bürgerinitiativen können sich nicht eingebürgerte Migranten beteiligen, wenn sie auch nicht bei Wahlen kandidieren dürfen.

Das zweite Feld betrifft die eigentliche Repräsentation von Migranten in einer Demokratie durch Wahlen, d.h. die Frage, welcher Prozentsatz an Kandidaten mit einem Migrationshintergrund von den Parteien zu Wahlen aufgestellt wird und welcher Anteil an Abgeordnetensitzen in den einzelnen Parlamenten tatsächlich von Migranten besetzt ist. Dies kann auf den unterschiedlichen Ebenen von der lokalen über die föderale bis zur nationalen sehr unterschiedlich aussehen, wobei nahelegt, dass auf der nächsten, also der lokalen Ebene, der Anteil am höchsten liegt, dies muss aber in der Realität überprüft werden. Es kann auch vorkommen, dass aus symbolischen Gründen mit einer Repräsentation von Migranten von den Parteien auf einer höheren Ebene begonnen wird. Auch durch eine Repräsentation innerhalb der Parteien, beispielsweise in den höheren Parteiämtern, kann mit einer Öffnung der Parteien gerechnet werden. Diese eigentliche Repräsentation von Migranten innerhalb des politischen Systems untersuche ich in den ersten Kapiteln der Stadtanalysen mit dem Titel „Politische Partizipation“.

Außer durch Wahlen kann man drittens natürlich noch auf alternative Art und Weise an einer Demokratie partizipieren, z.B. durch das Unterschreiben von Petitionen und Unterschriftenaktionen oder durch die Teilnahme an Demonstrationen. Hier spielt die Staatsbürgerschaft normalerweise keine Rolle, so dass sich jeder – selbst ein irregulärer Einwanderer – beteiligen kann. Dies alles betrifft eine alternative und unkonventionelle Partizipation von Migranten in einer Demokratie, die in meiner Arbeit leider nicht untersucht werden kann.

Der vierte Faktor betrifft die Möglichkeit für Migranten durch spezielle Konsultationsgremien an der politischen Willensbildung in indirekter Art und Weise zu partizipieren. Fast auf allen demokratischen Ebenen gibt es inzwischen solche Gremien, die normalerweise eine rein beratende Rolle einnehmen,

trotzdem aber eine wichtige Scharnierfunktion zwischen Politik und Migrantenorganisationen einnehmen können. Hierbei kommt es auch sehr auf das gegenseitige Vertrauen in einem solchen Prozess an, wie weit Politiker und Migrantenvertreter tatsächlich zu Kompromissen gelangen und diese auch umzusetzen lernen. Die Ausgestaltung solcher Konsultationsgremien als eine indirekte Partizipationsform ist wesentliche Aufgabe der Stadtpolitik und verdient damit besonders Beachtung im Kapitel zur Politischen Partizipation.

Der fünfte Faktor betrifft die Selbstorganisationen der Migranten in Vereinen, eine natürliche Organisationsform, um sich einerseits untereinander zu vernetzen und andererseits gemeinsame Interessen nach außen gegenüber der Stadtpolitik zu vertreten. Hier besitzen Städte wesentliche Instrumentarien, durch die Bereitstellung von Ressourcen, besonders natürlich durch finanzielle Hilfen, diese Selbstorganisation zu regulieren und zu gestalten. Dies kann durch eine mögliche Politik der Nichteinmischung erfolgen, aber auch durch bestimmte Angebotsformen, die an die Vorgabe besonderer Regeln für die Organisationsform der Selbstorganisationen geknüpft ist. Dieser Faktor ist deshalb ein ganz wesentlicher Faktor für die Partizipationspolitik gegenüber den Migrantengruppen in der Stadt, weshalb die Vereinspolitik einen eigenen Abschnitt im Kapitel „Politische Partizipation“ bekommt.

### **4.3 Institutionelles Design von lokalen Regierungen**

Das institutionelle Design von lokalen Regierungen kann ganz wesentlich das Entstehen von Partizipationsmöglichkeiten beeinflussen, d.h. die *Opportunitätsstruktur*, wie tatsächlich Partizipation in einer Stadt ausgeübt werden kann, bemisst sich wesentlich daran. Nach Vivien Lowndes und David Wilson gibt es vier verschiedene Dimensionen im institutionellen Design lokaler Regierungen, die das Sozialkapital und damit auch die Partizipation von Bürgern fördern können (Lowndes 2001): *Erstens* spielen die Beziehungen zum Freiwilligensektor eine wesentliche Rolle und hier besonders die Förderung bestimmter Aktivitäten und interner Strukturen sowie die Schaffung von

Finanzierungsmöglichkeiten und Netzwerken. *Zweitens* ist die direkte Kreation von *opportunities* wichtig für die Einbeziehung der Bevölkerungsgruppen, z.B. durch einen besseren Service und eine bessere Informationspolitik, aber auch die Schaffung innovativer Partizipationsmöglichkeiten, wie z.B. Public Meetings. *Drittens* geht es um die Ausrichtung der Lokalpolitik auf die *responsiveness*, d.h. eine tatsächliche Ansprechbarkeit auf die Interessen von Bürgern und Assoziationen und den Versuch, diesen in Entscheidungen soweit möglich zu entsprechen. *Viertens* ist die *demokratische Führung* und *Soziale Inklusion* zu beachten, denn eine hohe Partizipationsrate bedeutet noch keine demokratische Gleichheit. Erreicht werden soll die gerechte, gleiche Anhörung aller Interessengruppen und die Findung wirklicher politischer Kompromisse, die alle gleichermaßen miteinbeziehen egal ob sie zu einer Minderheit zählen oder nicht. Diese Förderung demokratischer Gleichheit durch die Lokalpolitik müsste sich letztendlich auch in einer entsprechenden Repräsentation aller Bürger und Bürgergruppen verwirklichen, womit wir bei der tatsächlichen politischen Partizipation über die kommunalen Wahlen, die sich in Repräsentationszahlen messen lässt, angelangt sind. Deshalb wird in dem ersten Teil zur Politik der Partizipation die Repräsentation von Migranten gesondert in dem Teil zu Wahlen und Parteien untersucht.



## **II. Politiken der Partizipation und Anerkennung in Brüssel**

### **1. Nationaler Rahmen Belgien**

Der Föderalstaat Belgien besteht aus drei Sprachgemeinschaften (Flämische Gemeinschaft, Französische Gemeinschaft sowie Deutschsprachige Gemeinschaft) und den drei Regionen Flandern (das mit der Flämischen Gemeinschaft fusioniert ist), der Wallonie und Brüssel. Brüssel ist die einzige bilinguale Region, in der es eine Regionalregierung sowie daneben in den personenbezogenen Politikfeldern wie Sprache, Bildung und Kultur die Flämische und Französische Gemeinschaft mit hineinregieren. Der Föderalstaat mit seinen Kompetenzen für Justiz und Inneres ist für die Einwanderungspolitik als solche (Visa- und Asylpolitik) zuständig, während die Regionen und Gemeinschaften in Zusammenarbeit für den Bereich der Integration im weiteren Sinne verantwortlich sind (Hecking 2003: 45 ff.).

Auf föderaler Ebene wurde 1988 das „Commissariat royal à la politique des immigrés“ (CRPI) eingerichtet, das die unterschiedlichen Integrationspolitiken zusammenfassen und unter dem Oberbegriff der „Insertion“ leiten sollte. Als Antwort auf die Unruhen in Forest wurde 1991 der „Fonds d’Impulsion à la Politique des Immigrés“ (FIPI) geschaffen, um so Aktionen mit Migranten in den „Zones d’Actions Prioritaires“ (ZAP) zu unterstützen.

Schon 1993 wurde das CRPI in das „Centre pour l’Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme“ verwandelt, dessen Aufgabe die politische Beratung und Information in allen Bereichen des Umgangs mit kultureller Heterogenität ist. Im Jahr 2000 wurde auf Initiative von Charles Picqué das Programm „Politique des Grandes Villes“ (P.V.) eingerichtet, das sich die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Städten, die wirtschaftliche Belebung sowie die Erhöhung der Sicherheit in den Städten zur Aufgabe gemacht hat. Im Februar 2004 richtet die Föderalregierung eine „Commission sur le dialogue interculturel“ ein, in deren Abschlussbericht von 2005 darauf hingewiesen wird, dass „la

reconnaissance des différents groupes culturels qui composent notre société“ (Commission du dialogue interculturel 2005: 7) (die Anerkennung der verschiedenen kulturellen Gruppen, die unsere Gesellschaft ergeben) stärker als bisher betont werden müsse, um auf eine erfolgreiche Integration hinzuwirken.

Auf Seiten der Französischen Gemeinschaft wurde 1981 der „Conseil Consultatif des Immigrés auprès de la Communauté française“ (CCICF) später „Conseil Consultatif pour les Populations d’Origine Etrangère“ (CCPOE) gegründet, auf regionaler Ebene und in den einzelnen Provinzen werden Regionalzentren für Integration, so u.a. auch das CBAI (Centre bruxellois d’action interculturelle) eingerichtet. Die flämische Gemeinschaft folgt in ihrer Integrationspolitik eher dem niederländischen, multikulturellen Modell, setzt besonderen Wert auf die Selbstorganisation der kulturellen Minderheiten, die durch das Dekret von 1998 organisiert wird und hat seit Beginn 2004 für alle Neuankömmlinge verpflichtend einen Integrationskurs eingeführt. Seit 2004 gibt es in der Flämischen Regierung einen Minister für Integration von den Christdemokraten, Marino Keulen.

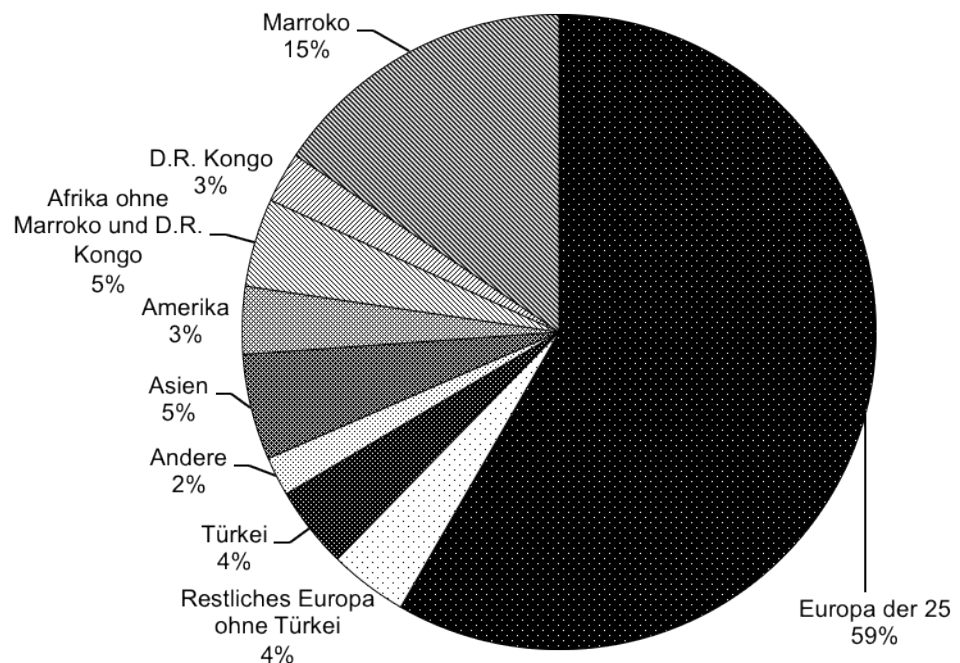
## **2. Multiethnizität und kulturelle Diversität in Brüssel**

In Brüssel ist die Einwanderungshistorie für westeuropäische Verhältnisse recht weit fortgeschritten. Seit Ende der 50er Jahre, als die ersten Einwanderergruppen aus Südeuropa und bald darauf aus dem Maghreb und der Türkei ankamen, ist nun teilweise die zweite und dritte Generation von Migrantenkinder in Brüssel aufgewachsen. Dementsprechend haben sich die Anforderungen an eine Integrationspolitik im Laufe der Jahrzehnte stark verändert. Während zu Beginn davon ausgegangen wurde, dass die „Gastarbeiter“ bald in ihre Heimatländer zurückkehren würden und deshalb keine besonderen Anstrengungen zu ihrer Integration unternommen wurden, zeigte sich schon bald, dass die Einwanderer blieben und weitere Familienmitglieder nachholten. So entstanden in den industriell geprägten Stadtteilen westlich und südwestlich des Kanals bald Ansiedlungen von Einwanderern, da es hier Arbeitsplätze und günstigen Wohnraum gab. Sie blieben auch dort, als in Folge der Wirtschaftskrise in den

70ern die alten Industrien wegbrachen oder an den Stadtrand zogen und viele arbeitslos wurden. Damit stellte sich Ende der 70er, Anfang der 80er um so dringender die Frage nach der Eingliederung dieser Menschen in die Stadt, aus der ökonomisch betrachteten Frage war längst eine soziale geworden. So bildeten sich in dieser Zeit die ersten Integrationszentren heraus, von wo aus interkulturelle Arbeit geleistet wurde, u.a. wurde in dieser Zeit auch das CBAI gegründet.

In vier Reformen wurde auch das belgische Einbürgerungsrecht seit den 80ern liberalisiert, so dass die Einbürgerungszahlen kontinuierlich anstiegen. Nach Schätzung von Ullens sind 46,3 % aller Brüsseler Migranten oder besitzen einen Migrationshintergrund. Auf um die 20 % schätzt er 2006 die Zahl der Belgier durch Einbürgerung (wovon 2/3 aus Nicht-EU-Ländern stammen) und etwa 26 % sind nicht-belgischer Nationalität (wovon wiederum 62,3 % Europäer sind) (Ullens 2006).

**Abbildung 1: Ausländeranteil in Brüssel**



Quelle: Direction générale Statistique et Information économique, Registre de la population 2005.

Nach dieser Schätzung hat nahezu die Hälfte aller Brüsseler einen Migrationshintergrund. Sichere Zahlen über die Eingebürgerten mit Migrationshintergrund kann man allerdings nur über die Einbürgerungszahlen in Brüssel gewinnen, beim Einbürgerungsverfahren wird die Nationalität ein letztes Mal festgehalten, danach darf die ethnische Herkunft nicht mehr erhoben werden.

Brüssel als Hauptstadt der Europäischen Union, als bilinguale Region, in der fast die Hälfte der Einwohner einen Migrationshintergrund besitzen, kann als ein echtes Labor für das Zusammenleben verschiedenster kultureller Gruppen angesehen werden.

### **3. Institutioneller Kontext und relevante Akteure in Brüssel**

Die Region Bruxelles-Capitale wurde 1989 als bilinguale Region gegründet und mit vollständigen Rechten als Region ausgestattet. Sie besitzt innerhalb des belgischen Föderalsystems eine eigene, komplizierte – auf mehreren Ebenen und zwischen den beiden Sprachgruppen verankerte – Institutionenstruktur. Die zweisprachige Bevölkerungsstruktur (fast 90 % Frankophone) sowie die geographische Lage der belgischen Hauptstadt in Flandern bringen es mit sich, dass die beiden großen Sprachgemeinschaften (die personenbezogene Aufgaben erfüllen) keine direkte Hoheit über die Individuen ausüben können, sondern diese nur über die jeweiligen frankophonen oder flämischsprachigen Institutionen (z.B. Schulen, Krankenhäuser etc.) haben. Die französische und flämische Gemeinschaft besitzen Kompetenzen in den für die Integrationspolitik weitgehend wichtigen Politikfeldern der Kultur- und Sprachpolitik, der Bildungspolitik, in den Medien und der Sozial- sowie Gesundheitsvorsorge. Die Region verfügt dagegen über die wirtschaftlich harten Kompetenzen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, des Wohnungsbaus, des Städtebaus, der Umweltpolitik, des Verkehrs und der wissenschaftlichen Forschung.

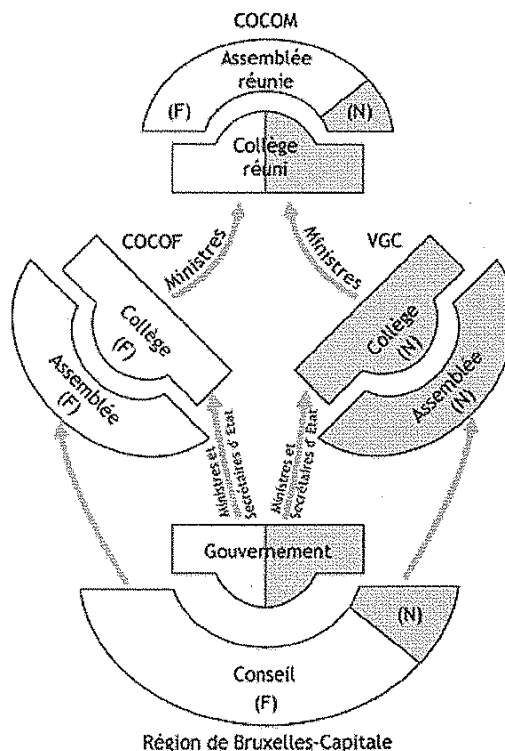
Hier zeigt sich bereits, dass die Kompetenzen in der Region Brüssel an ganz verschiedene Ebenen gebunden sind, und es Überschneidungen in einzelnen Bereichen gibt, bzw. alle „personenbezogenen“ Politikfelder, durch die beiden

Gemeinschaften doppelt abgedeckt sind. Als Mantelorganisation besitzt die Region teilweise integrationspolitisch wichtige Kompetenzen im Bereich der Wirtschaft- und Arbeitsmarktpolitik sowie des Wohnungsbaus und der Städteordnung. Darüber hinaus hat die Region Brüssel seit 2004 das Amt eines Staatssekretärs für Chancengleichheit eingeführt, um auf regionaler Ebene das Konzept der Diversität durchzusetzen. Um diese Situation etwas zu entwirren, haben beide Gemeinschaften eine Kommission als Organisationszentrale für Brüssel dazwischen geschaltet; die VGC (Vlaamse Gemeenschapscommissie) auf flämischer Seite sowie die COCOF (Commission communautaire française) auf frankophoner Seite. Außerdem gibt es noch eine gemeinsame Kommission COCOM, die aus Vertretern beider Seiten in einer eigenen Assemblée zusammengesetzt ist. Während die VGC grundsätzlich eine von der flämischen Gemeinschaft entsandte Organisations- und keine Legislativmacht ist, wurden der COCOF von der französischen Gemeinschaft die Kompetenzen der „Cohésion sociale“<sup>1</sup> und der Berufsbildung für Brüssel vollständig übertragen. Innerhalb dieses Kompetenzbereiches kann die COCOF nun eigene Dekrete verabschieden und deren Durchführung kontrollieren. Somit kann man zumindest auf frankophoner Seite von einer eigenständigen Integrationspolitik im Bereich der Sozialen Kohäsion in Brüssel sprechen.

---

<sup>1</sup> Im Dekret vom 13. Mai 2004 wird die „Cohésion sociale“ folgendermaßen definiert: „Sozialprozesse“, die zum Ziel haben, die Chancengleichheit, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohlfahrt, die aktive Partizipation in der Gesellschaft und die Möglichkeit für jeden Anerkennung zu bekommen“, zu garantieren („l'égalité des chances et des conditions, le bien être économique, social et culturel, la participation active à la société et la possibilité pour chacun d'accéder à la reconnaissance“).

Abbildung 2: Institutioneller Aufbau der Region Bruxelles-Capitale



Quelle: Centre de recherche et d'informations socio-politiques (CRISP)

Umso mehr gilt dies für die Politikbereiche der Gemeinschaften, die sich in gegenseitiger Konkurrenz gegenüber den Migranten befinden. Obwohl diese größtenteils frankophon orientiert sind, verfolgen die Flamen eine eigene Integrationspolitik und stellen für Migrantenassoziationen Finanzmittel zur Verfügung, so dass die jeweiligen Gruppen die Wahl der Förderung zwischen den beiden Seiten haben. Dies führt zu einer gewissen Konkurrenzsituation, in der sich die Migrantenorganisationen einerseits für eine Zusammenarbeit auch in sprachlicher Hinsicht entscheiden müssen, andererseits sie auch versuchen können, auf beiden Seiten Geld einzutreiben, was jedoch gewisse Risiken birgt. Insbesondere die frankophone Seite versucht, diese doppelte Förderung einzuschränken, indem sie Assoziationen nicht länger unterstützt, wenn sie Geld von der VGC bekommen.

Die grundlegende Ebene für die Integrationspolitik sind die 19 Kommunen Brüssels, denn hier implementieren sich die Folgen der Politik am sichtbarsten und

hier ist die niedrigste Ebene, um Probleme vor Ort anzugehen. Die Kommunen sind unter der Aufsicht der beiden Kommissionen und innerhalb der gemeinschaftlichen Richtlinien für die Ausgestaltung des örtlichen Gesundheits- und Soziallebens, für die lokale Polizei und für das Bildungs- und Ausbildungswesen zuständig. So verteilen auch die Kommunen das Geld der COCOF für die Soziale Kohäsion weiter an die jeweiligen Vereine und haben damit die wichtige Verteilungs- und Ordnungsrolle im Quartiersmanagement in der Stadt. Die Kommunen sind so andersherum auch erste Ansprechpartner für die Vereine und auf kommunaler Ebene findet auch die vertikale Verknüpfung zwischen den Vereinen statt.

Natürlich gibt es einige Bereiche, in denen es Überschneidungen geben kann und Absprachen zwischen den Institutionen auf regionaler und gemeinschaftlicher Ebene stattfinden müssen, um kein Kompetenzgerangel zu befördern. Ein Beispiel wäre die Arbeitsmarktpolitik der Region und die Berufsbildung auf frankophoner Seite, wobei Kompetenzüberschneidungen fast unvermeidbar sind. Damit ist der institutionelle Rahmen der Integrationspolitik in Brüssel insgesamt als sehr komplex zu bewerten, da sich die Kompetenzen zwischen den beiden Gemeinschaften, der Region, den beiden Kommissionen und den Kommunen verteilen, Interviews also mit allen vier Ebenen geführt werden mussten, um ein entsprechendes Bild der Zusammenarbeit in integrationspolitischen Fragen zu erlangen.

In Brüssel verläuft der wichtigste Interessenunterschied zwischen den beiden Sprachgruppen, die sich über die Machtverteilung uneins sind und nicht wie in den anderen Städten zwischen den politischen Parteien. So besitzt jede Seite ein eigenes Parteiensystem und die Unterschiede sind oft zwischen den jeweiligen Parteien kleiner als zwischen den Sprachblöcken selbst. So hängt auch die Ausrichtung der Integrationspolitik mehr von der politischen Kultur der jeweiligen Seite ab als vom parteigebundenen Wertesystem. Allerdings wurde die Integrationspolitik der frankophonen Seite stark von der PS (Parti socialiste) geprägt, die ihr ein stark egalitäres Gepräge verschaffte, während die flämische Politik in der Vergangenheit eher durch die Christdemokraten bestimmt wurde.

Zwischen 1995 und 2004 gab es in Brüssel auf regionaler Ebene Regierungskoalitionen unter der Führung der liberalen frankophonen Partei PRL/MR, bei den Regionalwahlen 2004 verlor diese jedoch knapp gegen die PS und musste dieser die Regierungsbildung unter Ministerpräsident Charles Picqué überlassen. Mit diesem Regierungswechsel ergaben sich auch neue Koordinaten für die Integrationspolitik. Auf inhaltlicher Ebene lässt sich hier ein Paradigmenwechsel feststellen, der zum neuen Konzept der Sozialen Kohäsion führte.

**Abbildung 3: Regionalwahlen Brüssel 1999-2009**

	1999		2004		2009	
	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze
<b>Frankophone Parteien</b>		<b>62</b>		<b>72</b>		<b>72</b>
MR (früher PRL,FDF)	40,1	27	32,5	25	29,8	24
ECOLO	21,3	14	9,7	7	20,2	16
PS	18,7	13	33,4	26	26,2	21
CDH (früher PSC)	9,2	6	14,1	10	14,8	11
FN	3,1	2	5,4	4	1,9	0
<b>Flämische Parteien</b>		<b>15</b>		<b>17</b>		<b>17</b>
VB	31,9	4	34,1	6	17,5	3
CD&V (früher CVP)	23,6	3	16,8	3	14,9	3
N-VA (früher CVP)					5,0	1
VLD	22,7	4	19,9	4	23,1	4
SPA/Spirit (SP)	21,8	4	17,7	3	19,5	4
GROEN (früher AGALEV)			9,8	1	11,2	2
<b>Total</b>	-	<b>77</b>	-	<b>89</b>	-	<b>89</b>

Quelle: [http://elections2009.belgium.be/fr/bru/results/results\\_tab\\_BRR21004.html](http://elections2009.belgium.be/fr/bru/results/results_tab_BRR21004.html)

Abkürzungen: MR: Mouvement Réformateur, besteht aus: MRLB (Mouvement réformateur des libéraux bruxellois), FDF (Front Démocratique des Francophone), MCC (Mouvement des Citoyens pour le Changement), PRL (Parti réformateur liberal) und PFF (Partei für Freiheit und Fortschritt); ECOLO: Écologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales; PS : Parti Socialiste; CDH: Centre Démocrate Humaniste; VB : Vlaams Belang, früher Vlaams Blok; CD&V:Christen-Democratisch en Vlaams, früher CVP; VLD:Vlaamse Liberalen en Democraten; SPA/Spirit: Socialistische Partij.Anders/ Sociaal, Progressief, Internationaal, Regionalistisch, Integraal-democratisch en Toekomstgericht; GROEN: De Vlaamse Groenen, früher Agalev; FN: Front National.

Für die flämischen Parteien waren 1999 von 77 Sitzen insgesamt 15 Sitze reserviert, seit 2004 sind von insgesamt 89 Sitzen 17 Sitze für sie reserviert. Deshalb sind die oben angegebenen Prozentangaben der einzelnen Parteien nur bezogen auf die jeweilige Sprachgruppe gültig.



Zur Vereinfachung haben frankophone und flämische Seite in Brüssel zwei Regionalzentren gegründet, die als erste Ansprechpartner für den gesamten integrationspolitischen Bereich dienen und beratende Funktion in der interkulturellen Arbeit, in der Zusammenarbeit mit den Organisationen und als Dokumentationszentrum besitzen; das CBAI (Centre bruxellois d'action interculturelle) auf frankophoner Seite und das „Foyer“ auf flämischer Seite. Beiden Zentren kommt jedoch allenfalls eine beratende Funktion zu und keinesfalls eine Entscheidungsrolle in der Politik. Beide Zentren beraten auch nur Migrantenorganisationen bei der Beantragung von Geldern, entscheiden aber nicht über die Verteilung derselben. Hierfür sind die jeweiligen Kommunen oder direkt die VGC zuständig.

Im Fall der Neueinführung eines Dekrets zur „Cohésion sociale“ vom 13. Mai 2004, in dem die bisherigen Sozialprogramme wie die Insertion sociale, Intégration-Cohabitation und Eté jeunes zusammengefasst wurden zu einem Instrument, wurde das CBAI als „Centre regional d'appui en cohésion sociale“ (CRACs)“ bestimmt, d.h., das CBAI verfasst Jahresberichte über die Qualität der Cohésion sociale und fungiert somit als Kontrollinstanz und Evaluationsberichterstatte. Der erste Jahresbericht wurde im September 2007 fertig gestellt und stellt die Weichen für die weitere Arbeit im Bereich der Cohésion sociale. Tatsächlich versucht die COCOF, die Integrationspolitik innerhalb eines Programmes der Sozialen Kohäsion und der Stadtteilarbeit als Gesamtpolitik zu verorten, was aus ihrer Sicht konsequent ist, da es sich dabei um eine Politik gegen soziale Benachteiligung handelt, die alle betrifft, nicht nur Migranten. Dass dabei einige Stadtteile größtenteils von Migranten bewohnt werden, ist einer der Indikatoren der zur Subventionierung führt, neben vielen anderen wie der Bevölkerungsdichte, den Steuerabgaben der Bewohner, der Wohnungssituation oder den sanitären Verhältnissen. Die frankophone Seite empfindet es als Fortschritt, solch eine „blinde“ Benachteiligungspolitik zu fahren, ohne dabei bestimmte Bevölkerungsgruppen von vornherein zu stigmatisieren. Dabei sind die lokalen Einheiten, also die Kommunen und noch kleiner die einzelnen Quartiere die wichtigen politischen Institutionen; auf zivilgesellschaftlicher Ebene sind es die innerhalb eines Quartiers tätigen Vereine und Assoziationen. Über das Dekret zur

Cohésion sociale werden in den 19 Kommunen Brüssels mehr als 300 Assoziationen jährlich gefördert. Das CBAI hat die wichtigsten Assoziationen und Projekte in einem Handbuch (CBAI 2006) zusammengefasst.

Die flämische Seite und als deren Organisationsmacht die VGC fahren einen grundsätzlich anderen Kurs; die VGC versucht, die Arbeit der autonomen Migrantenorganisationen direkt durch Gelder und ratgeberische Hilfestellungen zu unterstützen und versteht diese als direkte Verhandlungspartner in der Integrationspolitik. Das „Foyer“ und die mit ihm kooperierenden drei weiteren Zentren dienen dabei als Antennen der Zusammenarbeit und leisten in den jeweiligen Kommunen vor Ort Hilfestellungen für die Organisationen. Alle Assoziationen, mit denen die flämische Seite zusammenarbeitet, sind im sogenannten „Minderhedenforum“ zusammengefasst, um von dort ihre Interessen zu artikulieren und nach außen tragen zu können. Das „Minderhedenforum“ verfügt über ein Brüsseler Forum, in dem sich die Brüsseler niederländischsprachigen Migrantenorganisationen zusammenfinden und eigene Vertreter wählen, die als Verhandlungspartner der VGC fungieren. Tatsächlich kann so direkt mit den Assoziationen und ihren Leitern über strittige Fragen diskutiert werden, wie z.B. die Kopftuchfrage in der Verwaltung. Dabei behält natürlich die VGC, solange kein Kompromiss gefunden wird, das letzte Wort. Die VGC beschäftigt zwei Mitarbeiterinnen, die schon vorher im Kontext des Minderheitenforums gearbeitet haben und allein für die Arbeit mit den Migrantenorganisationen zuständig sind. Wie auf der frankophonen Seite auch müssen die Organisationen Anträge und Statut des Vereins auf Niederländisch vorlegen, um Fördergelder zu erhalten. Derzeit werden so 51 Migrantenorganisationen auf flämischer Seite unterstützt. Insgesamt kann die Arbeit mit den Vereinen auf flämischer Seite natürlich wesentlich direkter organisiert werden, da sie zahlenmäßig übersichtlicher ist und die Kommunen nicht dazwischengeschaltet sind.

Ein eigener Akteur ist natürlich auch die Region. In ihren Kompetenzen liegen die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Raumordnungspolitik, besonders aber, nachdem es seit 2004 eine Staatssekretärin für Chancengleichheit gibt, die regional

Fördergelder für Projekte zum Thema Chancengleichheit verteilen kann. Als besonderes Arbeitsfeld hat sich die derzeitige Staatssekretärin Brigitte Grouwels das Thema „Chancengleichheit Frauen/Männer“ für diese Legislaturperiode gewählt, worunter aber auch Projekte mit Migranten bei einer Ausrichtung auf die genannte Thematik fallen.

#### **4. Die sozio-ökonomische Situation**

Brüssel ist eine Stadt mit großen sozialen Unterschieden, die bereits im Stadtbild deutlich sichtbar werden; häufig ist dieser Wechsel für den Beobachter schon zwischen einer Straße und der nächsten zu spüren. Es besteht ein deutliches Gefälle zwischen dem wohlhabenderen Südosten der Stadt, wo auch viele der EU-Bürokraten leben, und dem ärmeren Nordwesten mit den vorwiegend alten Industriegebieten. Besonders die alten Industrieviertel, die am Kanal entlang sichelförmig im Westen, Nordwesten und Norden des Innenstadtbereichs liegen, haben die höchste Arbeitslosenquote und damit die größten sozialen Probleme zu verzeichnen (Kommunen Anderlecht, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek und Saint-Josse-ten-Node). Diese sind auch gleichzeitig die Kommunen, die den höchsten Anteil an Migranten oder Menschen mit Migrationshintergrund haben, da sich hier in den 60er und 70er Jahren von der Gare du Midi aus die Einwanderergruppen wie zunächst die Italiener, Portugiesen und Spanier, später die Marokkaner und Türken, heute noch teilweise Osteuropäer in den industriell geprägten Stadtteilen am Kanal entlang ansiedelten, wo es genügend Arbeitsplätze gab, und auch dort blieben, als die Industrien zunehmend zerfielen oder in die Außenbezirke abwanderten. Aber auch in Folge der Wirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre nahm der Anteil an Migranten in diesen Stadtteilen durch Familiennachzug weiter zu. Gleichzeitig wurde die sozio-ökonomische Situation in diesen Stadtteilen schlechter und Mittelstandsfamilien wanderten zumeist in die äußeren Bezirke oder ins Umland ab, ein Trend, der sich heute noch immer fortsetzt, so dass von einer zunehmenden Segregation in den genannten Stadtvierteln auf der einen und einer zunehmenden Gentrifizierung in einigen

Außenbezirken – erst seit kürzerem auch in wenigen Innenstadtbereichen – auf der anderen Seite, gesprochen werden kann.

In Brüssel besteht ein großer Wohnungsmangel einerseits bei gleichzeitig hoher Anzahl an Wohnungseigentümern (55 % aller Haushalte) andererseits. Dies führt zu steigenden Preisen auf dem Wohnungsmarkt, die sich immer weniger Mieter leisten können, bei gleichzeitig guten Einnahmemöglichkeiten durch die Eigentümer. Daraus resultiert eine zunehmende Nachfrage nach Sozialwohnungen oder Wohngeldunterstützung. Diesem Andrang kann die Region Brüssel mit dem Bau von Sozialwohnungen nur unzureichend nachkommen, so dass es eine lange Warteliste von um die 25.000 Anwärtern gibt, bei aktuell gerade 38.000 besetzten Sozialwohnungen. In den letzten 5 Jahren kam die Region diesem Bedarf mit dem Neubau von gerade einmal 250 Sozialwohnungen nach, allerdings verfolgt sie den Plan eines Neubaus von 1000 neuen Wohnungen in den nächsten Jahren (Van Crielingen 2006).

Die Arbeitslosigkeit der 15- bis 64-Jährigen in Brüssel lag 2004 bei 15,9 %, die Jugendarbeitslosigkeit aber deutlich darüber bei 33,6 % (15- bis 24-Jährige). 43,32 % der Arbeitslosen in Brüssel sind niedrig qualifiziert, d.h. sie besitzen keinen höheren Bildungsabschluss; weshalb eine besondere Betonung der Brüsseler Arbeitsmarktpolitik auf der Qualifizierung und Berufsbildung sowie der Erschließung eines Arbeitsmarktes für diese Geringerqualifizierten liegt. In Brüssel ist der Dienstleistungssektor mit 87,7 % der stärkste Sektor vor dem industriellen mit 12,2 %, so dass klar ist, dass besonders Höherqualifizierte gebraucht werden. Eine Brüsseler Spezialität ist zudem, dass ein großer Teil dieser hochqualifizierten Arbeitsplätze gar nicht von Brüsselern selbst besetzt ist (nur 47,3 % aller 650.000 Arbeitsplätze in Brüssel), sondern vielfach von Pendlern aus Flandern und in etwas geringerem Maße aus der Wallonie (Economie 2004). Der qualifizierte, hochspezialisierte Brüsseler Arbeitsmarkt rund um die EU-Institutionen zieht zudem Arbeitnehmer aus ganz Europa an.

## 5. Politik der Partizipation

### 5.1 Problemaufriss

Politische Partizipation kann durch die aktive und passive Teilnahme an Wahlen, aber ebenfalls durch direkte politische Aktionen wie Demonstrationen, Petitionen usw. sowie durch Engagement in Parteien und Vereinen erfolgen.

Für die Teilnahme an den kommunalen und regionalen Wahlen ist jedoch entweder die belgische Staatsbürgerschaft oder ein spezielles Wahlrecht vonnöten: In Belgien gibt es ein sehr liberales Einbürgerungsrecht, außerdem wurde das kommunale Wahlrecht in zwei Schritten 2000 und 2006 auf EU-Bürger sowie Nicht-EU-Bürger ausgedehnt; darüberhinaus erlangten EU-Bürger das Recht zu kandidieren, also das passive Wahlrecht. Für die Partizipation an den Kommunalwahlen sind die Bedingungen also optimal, hinzu kommt noch die Wahlpflicht, so dass diese Konstellation insgesamt zu einer hohen Repräsentation von Migranten durch Wahlen führen müsste, wie man auch im Folgenden sehen wird.

Auf kommunaler Ebene ist deshalb das Brüsseler Umfeld entsprechend ideal für eine politische Partizipation von Migranten zu nennen, weshalb es auch kaum noch Beratungsgremien wie z.B. Beiräte gibt, und wenn doch, so besitzen sie kaum mehr Bedeutung. Die erfolgte direkte Repräsentation hat in Brüssel längst diese indirekten Formen ersetzt. Auf der anderen Seite bleibt die Frage, wie die Migranten die neuen Möglichkeiten der Partizipation nutzen und ob sie sich selbst als in vollem Maße politisch integriert ansehen. Die erfolgte Einbürgerungspolitik sowie die Ausdehnung des Wahlrechtes reichen allein noch nicht zu einer erfolgreichen politischen Partizipation aus, es kommt immer auch auf die tatsächliche Nutzung dieser Möglichkeiten an. Einige Maßnahmen wie die Ausdehnung des Kommunalwahlrechtes bieten deshalb noch keine völlige Gleichberechtigung, weil sie Einschränkungen wie dem Einschreibungsverfahren oder dem Recht auf Kandidatur unterliegen. So werden von Migrantenseite noch einige Probleme bei der Umsetzung dieser neuen Politik genannt, wie z.B. die Komplexität des Einschreibungsverfahrens für Nicht-EU-Bürger, das eher

abschreckend wirke oder der starke Austausch von Politikern auf kommunaler Ebene. Von der Seite der Politiker werden diese Probleme allerdings nur teilweise als solche erkannt. Insgesamt zeigt man sich hier eher stolz auf das Erreichte.

Tabelle 1:

Generelles Problem	Problem in Brüssel	Problemprezeption
Einbürgerungspolitik	Einbürgerung schon nach drei Jahren möglich; kaum Prüfung tatsächlicher Integration	FR besonders FL: Einbürgerung trotz tw. grundlegender Integrationsprobleme z.B. bei Sprachen  Migranten sind Belgier aber trotzdem Wahrnehmung als „anders“
Wahlrecht	Ausdehnung auf Nicht-EU-Bürger 2006; Probleme bei Einschreibungsverfahren führte zu niedriger Wahlbeteiligung	Migranten/Kommunen: Einschreibungsverfahren beim nächsten Mal verbessern;  bei EU-Bürgern Bewusstsein über zu geringe Beteiligung schaffen
Repräsentation auf kommunaler wie regionaler Ebene	weit fortgeschritten; trotzdem Unterrepräsentation bestimmter Gruppen (z.B. EU-Bürger)	FR und FL: sehr gut  Migranten: beklagen sog. „Kleenex-Kandidaten“ und fehlenden Einfluss in den Parteien
Öffnung der Verwaltung	Starke Monokulturalisierung auf beiden Seiten	Verwaltung: Bemühungen im Rahmen des Möglichen;  Migrantenverbände beklagen fehlenden politischen Willen
Politik der Sozialen Kohäsion	Cleavage auch in Vereinspolitik bemerkbar > fehlendes einheitliches Konzept bei doppeltem Angebot	Migrantenverbände: gute Zusammenarbeit mit Kommunen, aber teilweise Probleme durch Cleavage

## 5.2 Implementierte Politiken

### a) Einbürgerung

Das Staatsbürgerschaftsrecht in Belgien unterlag seit der grundsätzlichen Änderung eines vom „*lus sanguinis*“ geprägten Rechtes in ein überwiegendes „*lus soli*“ zwischen 1984 und heute allein sechs weiteren Novellen (1991, 1993, 1995, 1998, 2000, 2006), was schon allein die Bedeutung aber auch den Diskussionsbedarf in diesem Rechtsgebiet zeigt. Dabei besaß die einschneidende Reform des Jahres 1984 drei Schwerpunkte: Erstens für die dritte Einwanderergeneration den Erwerb der Staatsangehörigkeit nach dem „*lus soli*“; zweitens für die zweite Einwanderergeneration eine besondere Rechtsform, der Erwerb der Staatsbürgerschaft per Option; drittens setzt der Erwerb der belgischen Staatsbürgerschaft für die Betroffenen in keinem Fall voraus, ihre vorherige Staatsbürgerschaft abgeben zu müssen (Vgl. zum belgischen Staatsbürgerschaftsrecht Davy 2001: 197-277; Rea and Bietlot 2007: 141-178). Diese fortschreitende Liberalisierung des belgischen Staatsbürgerschaftsrechtes führte zu einem rapiden Anstieg der Einbürgerungszahlen seit 1984 in ganz Belgien, so dass beispielsweise die Hälfte aller in Brüssel lebenden Marokkaner und Türken allein zwischen 1998 und 2002 die belgische Staatsbürgerschaft beantragten. Dadurch hat sich innerhalb von 20 Jahren der Prozentsatz der Brüsseler mit Migrationshintergrund auf um die 20 % erhöht, was für die Integrationspolitik, insbesondere aber auch für die politische Partizipation in Brüssel, enorme Auswirkungen mit sich bringt (Ullens 2006).

Die Novelle des Jahres 1991 ergab eine weitere wichtige Änderung für den Erwerb der Staatsbürgerschaft per Option: In Belgien Geborene erhielten die Möglichkeit diese per „*déclaration*“ zu erwerben, wenn sie zu diesem Zeitpunkt zwischen 18 und 30 Jahren alt sind. Dieses Verfahren erleichtert einerseits die Einbürgerung, obliegt jedoch noch der Prüfung durch die Staatsanwaltschaft.

Für die nicht in Belgien Geborenen ab 18 Jahren gibt es die Möglichkeit, einen Antrag auf Einbürgerung beim Repräsentantenhaus zu stellen, wenn sie seit

mindestens fünf Jahren ihren Hauptwohntort (*résidence principale*) in Belgien haben (seit 1.5.2000 kann der Antrag schon gestellt werden, wenn die Betroffenen 3 Jahre ihren Hauptwohntort in Belgien hatten).<sup>2</sup> Seit der Novelle 2006 sind die Bedingungen für den Nachweis dieser „*Résidence principale*“ allerdings verschärft worden, so dass diese Bestimmung jetzt eigentlich den legalen Aufenthaltsstatus bedeutet, der auch anhand eines festen Wohnortes nachgewiesen werden muss (Doyen Mai 2007). Außerdem wird bei diesem sogenannten parlamentarischen Verfahren der Integrationswille des Einbürgerungswilligen überprüft, wozu Kriterien wie Sprachkenntnisse, Engagement etc. gehören, was sich nicht immer so leicht nachprüfen lässt.<sup>3</sup>

Außerdem erhalten Kinder der dritten Generation bei Geburt in Belgien ohnehin die belgische Staatsbürgerschaft automatisch, falls ein Elternteil in den 10 Jahren vor der Geburt mindestens 5 Jahre in Belgien lebte. Ansonsten können die Eltern einen Antrag bis zum 12. Lebensjahr des Kindes stellen, wenn sie sich selbst seit mindestens 10 Jahren rechtmäßig in Belgien aufhalten, so dass sich hier relativ unkomplizierte Verfahren ergeben. Da Belgien die doppelte Staatsbürgerschaft grundsätzlich erlaubt, ergeben sich hierdurch kaum Probleme für die Beibehaltung der ursprünglichen Staatsbürgerschaft.

Insbesondere die Staatsbürgerschaftsnovellen von 1991 und 2000 führten zu zwei Spitzen bei den Einbürgerungen, wie in der Graphik gut sichtbar, zwischen 1991 und 1993 sowie 1999 und 2002 für ganz Belgien. Die Einbürgerungszahlen sind seit 2002 wieder leicht rückläufig – nachdem sie zwischen 1991 und 2001 im Gesamttrend für Belgien und Brüssel angestiegen waren – so dass sich in Brüssel nach einer Spitze 2000 mit 21.030 Eingebürgerten und 2001 mit Eingebürgerten 21.786, 2002 dann aber nur noch 18.990 Menschen einbürgern ließen (INS; ECODAT).

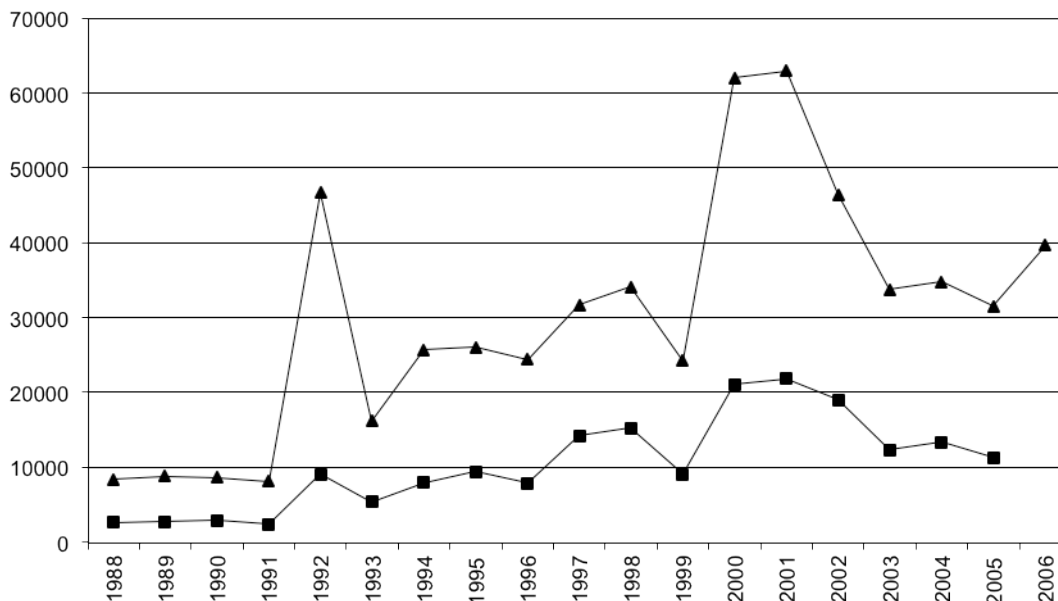
---

<sup>2</sup> Die Staatsanwaltschaft überprüft in beiden Fällen zwei Punkte: Erstens ob der Einbürgerung schwerwiegenden persönliche Umstände entgegenstehen. Zweitens ob der Integrationswille der Betroffenen unzureichend ist. V.a. Letzteres ist sehr schwierig zu beurteilen, es gibt dazu verschiedene Indikatoren, zu denen es unterschiedliche Auslegungsmodi gibt.

<sup>3</sup> Nach sieben Jahren besteht in Belgien ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung per Deklaration.



**Abbildung 4: Einbürgerungszahlen für Belgien und Brüssel (1988-2006); die Dreiecke bilden Belgien, die Quadrate Brüssel ab.**



Quelle: (Chambre des Représentants de Belgique 2007: 32244; Perrin 2008: 116)

Weiterhin stellten zwischen 1996 und 2006 Brüsseler, die die belgische Staatsbürgerschaft erfolgreich beim Repräsentantenhaus beantragten, so gut wie jedes Jahr über die Hälfte der erfolgreichen Anträge der Einbürgerung per Option (Chambre des représentants de Belgique 1996-2006).

Belgien und somit besonders auch Brüssel erlebt also seit Mitte der 80er Jahre aufgrund des zunehmend liberalisierten Einbürgerungsrechtes eine Einbürgerungsbewegung, was nicht zu unterschätzende Folgen für die politische Partizipation mit sich bringt, da so ein ganz neues Wählerpotential entsteht: Durch diese Einbürgerungszahlen sind die Zahlen der Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Da in Belgien Wahlpflicht herrscht, hat das nicht nur für die föderalen Wahlen, sondern auch für Regional- und Kommunalwahlen gravierende Folgen. In Brüssel ist der Anteil dieser Wähler besonders hoch: Nach Schätzungen besaßen bei den Kommunalwahlen in Brüssel 2006 immerhin 52 % aller Wahlberechtigten einen Migrationshintergrund (28 % in den letzten 25 Jahren Eingebürgerte/ 24 % wahlberechtigte Drittstaatler) (Hertogen 2007). Seit Mitte der 90er haben die

belgischen (v.a. die frankophonen) Parteien begonnen, sich auf diese sich stark verändernde Wählerschaft einzustellen – ein Prozess, der immer noch in vollem Gange ist.

In Brüssel werden kaum noch Kampagnen zur Einbürgerung geführt, da der Prozess der zunehmenden Einbürgerung von Migranten der zweiten und dritten Generation längst zum Selbstläufer geworden ist; die Wartezeiten für den möglichen Antrag auf den Erhalt der Staatsbürgerschaft sind relativ kurz (nach drei Jahre per Option, nach 7 Jahren besteht Rechtsanspruch), der Informationsfluss über die Verwaltung inzwischen so gut, dass Informationskampagnen größerer Art heute eigentlich nicht mehr geführt werden müssen.

Belgien hat seit Mitte der 80er Jahre den Weg der Integration durch Einbürgerung eingeschlagen, weshalb sich Werbe- und Aufklärungskampagnen inzwischen erübrigt haben. Wie sich an den Einbürgerungszahlen (vgl. vorherige Seite) ablesen lässt, ist dieser Weg bisher sehr erfolgreich beschritten worden, er führt jedoch noch nicht automatisch zu einer größeren politischen Beteiligung der Neu-Belgier. Es bleibt also die Frage zu klären, welche Faktoren die politische Partizipation von Einwanderern außerdem beeinflussen.

## *b) Repräsentation durch Wahlen*

### aa) Einschreibungsverfahren und Wahlbeteiligung

Die Ausweitung des Kommunalwahlrechtes auf Nicht-Staatsbürger war in Belgien seit den 80er Jahren in der Diskussion, um so Einwanderer besser an den kommunalen Entscheidungsprozessen teilnehmen zu lassen. Jahrelang stritt man jedoch um die Umsetzung, da sich flämische und wallonische Parteien nicht darüber einigen konnten. Erstere befürchteten, dass die größtenteils Französisch sprechenden Migranten besonders für das frankophone Parteiensystem stimmen könnten, was zu einer Benachteiligung der flämischen Parteien führen würde. Daneben stellten auch die Diskussionen um den Erfolg der rechtsextremen Parteien auf beiden Seiten gegen Ende der 80er und zu Beginn der 90er einen wichtigen Diskussionspunkt dar (Vgl. Jacobs 1999; zu den Befürchtungen der

Flamen und der daraus resultierenden Verzögerung s. auch: Jacobs 2004: 317 ff.). Erst nach der Umsetzung des Vertrages von Maastricht und der verspäteten Einführung des Kommunalwahlrechtes für EU-Bürger im Jahr 2000 (1999 verabschiedet), gelang in dieser Diskussion ein endgültiger Durchbruch zu einem Zeitpunkt als durch die fortgeschrittenen Einbürgerungen ohnehin nur noch ein sehr geringer Prozentsatz an Wählerpotential dadurch auszuschöpfen war.

So bekamen zum 8. Oktober 2006 nach dem Gesetz vom 19. März 2004 zum ersten Mal auch Nicht-EU-Bürger das Recht, sich für die Kommunalwahlen in Belgien einzuschreiben. Allerdings war die Einschreibung für Nicht-EU-Bürger an bestimmte Voraussetzungen geknüpft: Sie war an eine Frist gebunden und hatte bis zum 1. August 2006, also bis zwei Monate vor der Wahl, zu erfolgen. Weiterhin musste bei der Eintragung ins Wahlregister nachgewiesen werden, dass die jeweilige Person seit mindestens 5 Jahren ihren rechtmäßigen Wohnsitz in Belgien hatte, diese musste zusätzlich per Unterschrift anerkennen, dass sie die Verfassung respektierte.

Dieser Umstand sowie die Tatsache, dass nach diesem komplizierten Vorgang der Einschreibung auch noch – wie in Belgien üblich – die sanktionierte Wahlpflicht zu beachten war, könnten dazu geführt haben, dass sich viele erst gar nicht für die Wahlen einschreiben ließen. So wurde laut Dirk Jacobs bei der Einführung des Kommunalwahlrechtes für Nicht-EU-Bürger in Belgien der abschreckendste aller möglichen Wahlmodi gewählt, der eine komplizierte an Fristen gebundene Einschreibungsprozedur vorsah, war diese jedoch erfolgt, noch dazu eine an Sanktionen gebundene Wahlpflicht (Jacobs and Parijs 2006).

Außerdem lag die Einschreibungsfrist in den Sommerferien und die Organisationen konnten mit ihren Wahlkampagnen nach eigenen Aussagen aufgrund verwaltungsbedingter Verzögerungen erst im Mai beginnen. Aufgrund dieser erschwerenden Umstände (besonders einer Einschreibungsfrist, die auch noch zwei Monate vor dem Wahldatum endete) verwundert es kaum, dass die Wahlbeteiligung der Neuwähler sehr niedrig war, zumeist noch weit unter der Grenze von 20 %:

So lag die Wahlbeteiligung bei den Nicht-EU-Bürgern bei dieser ersten Wahl in den einzelnen Brüsseler Kommunen zwischen 7 % in Saint-Josse-ten-Noode und 22,9 % in Jette. Durchschnittlich betrug sie in der ganzen Region Brüssel nur 15,7 %. Die Wahlbeteiligung der EU-Bürger war jedoch – trotz des einfacheren Einschreibungsverfahrens und der zweiten Teilnahme an den Wahlen – sogar im Durchschnitt noch niedriger bei nur 13,7 % (2000 hatte dieser Durchschnitt noch bei 9,6 % gelegen). Die niedrigste Beteiligung der EU-Bürger betrug dabei in Ixelles nur 9,8 %, in Etterbeek nur 10,5 % – beides Kommunen, in denen viele junge EU-Angestellte leben, am höchsten war sie in Watermaal-Boitsfort mit 24,1 %, wo tendenziell eher EU-Bürger leben, die sich längerfristig in Brüssel niedergelassen haben.

**Abbildung 5: Wahlbeteiligung Kommunalwahlen 2000/2006**

Wahlbeteiligung Kommunalwahlen 2000 und 2006			
Kommune	Wahlbeteiligung EU-Bürger in %		Wahlbeteiligung Nicht-EU-Bürger in %
	2000	2006	2006
Anderlecht	11,5	14,5	12,8
Auderghem	11,5	17,3	15,6
Berchem-Sainte-Agathe	10,8	15,1	15,0
Bruxelles	7,0	13,4	18,5
Etterbeek	7,7	10,5	16,5
Evere	11,0	12,5	20,6
Forest	8,7	13,0	14,8
Ganshoren	19,4	23,1	18,3
Ixelles	6,4	9,8	14,4
Jette	12,6	16,5	22,9
Koekelberg	10,0	16,8	19,0
Molenbeek-Saint-Jean	8,4	11,2	13,1
Saint-Gilles	14,4	17,5	19,8
Saint-Josse-ten-Noode	8,0	11,5	7,0
Schaerbeek	8,4	12,6	15,9
Uccle	7,6	14,3	12,7
Watermael-Boitsford	15,6	24,1	21,2
Woluwe-Saint-Lambert	10,6	12,8	15,7
Woluwe-Saint-Pierre	16,2	19,1	12,2
Région de Bruxelles-Capitale (gesamt)	9,6	13,7	15,0

Quelle: Institut National de Statistiques (INS)

Erstmals hatte das „Bureau de Liaison Bruxelles-Europe (BLBE)“<sup>4</sup> mithilfe einer Kampagne versucht, besonders Europäer aus dem Umfeld der EU-Institutionen für die Einschreibung zu den Kommunalwahlen zu gewinnen.<sup>5</sup> Folgende Gründe für eine Nicht-Einschreibung wurden dabei von den Beteiligten angeführt: die Wahlpflicht, das komplizierte Einschreibungsverfahren, die belgische Bürokratie an sich, das komplizierte politische System in Belgien, Nichtmeldung in der Kommune, kein Interesse, sowie Nichtwissen, ob man am Wahltag überhaupt in Brüssel sein werde (Perssons 2006). Diese Einschätzungen sowie die kommunale Verteilung der Wahlbeteiligung der EU-Bürger legen nahe, dass sich insbesondere die oftmals nur für einige Jahre in Brüssel lebenden EU-Bürokraten nicht wirklich für die Kommunalwahlen interessieren, da sie sich nicht genug mit ihrer Kommune identifizieren, während längerfristig in Brüssel lebende EU-Bürger eher zu einer Einschreibung bereit waren.

Für die lokale politische Partizipation stellt somit die Rolle Brüssels als Hauptstadt der EU eher ein Problem dar, da sich die „Eurokraten“ wenig für kommunale Belange zu interessieren scheinen. Andererseits sind sie mit rund 70.000 Arbeitsplätzen von so großer wirtschaftlicher Bedeutung für die Region Brüssel, dass ihnen niemand, auch nicht die Stadt selbst, diese politisch-soziale Exklusion wirklich ankreiden mag. Am Beispiel der Kommunalwahlen in Brüssel wird erkennbar, wie unterschiedliche Partizipationskanäle für unterschiedliche Statusgruppen wie Eingebürgerte, EU-Bürger oder Nicht-EU-Bürger in einer Stadt offenstehen, teilweise von diesen Gruppen aber auch in sehr unterschiedlicher Weise genutzt werden.

---

<sup>4</sup> Regionalbüro Brüssel, das als Kontaktpunkt zwischen bei den EU-Institutionen beschäftigten Europäern und der Stadt Brüssel gegründet wurde, zur Förderung des gegenseitigen Austausches und Darstellung Brüssels als Hauptstadt der EU.

<sup>5</sup> Das BLBE verteilte Infobroschüren (auf Französisch, Niederländisch, Englisch, Deutsch, Spanisch, Italienisch, Portugiesisch und Griechisch) über die EU-Institutionen, die Kommunen, die etwa 110 in Brüssel ansässigen europäischen Vereinigungen und sendete Informationsmeldungen über die europäischen Medien, wie einige europäische Zeitungen (z.B. The Bulletin und Diplomatic World) und die englischsprachige Sendung „Brussels international“ auf TV Brussels. Außerdem gab es eine Diskussionsveranstaltung mit verschiedenen Parteienvertretern, ein Quiz, wie gut man sich in Brüssel auskennt und es wurden regelmäßige Informationsstände in den europäischen Institutionen aufgestellt, an denen man sich auch über das Einschreibungsverfahren genau informieren konnte.



BurkinaFaso	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Kap Verde	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guinea	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pakistan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Chile	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Algerien	1	0	2	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
China	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Insges.	12	92	147	6	38	77	0	6	29	2	14	28	4	34	11	0	0	2

Quelle: [www.suffrage-universel.be](http://www.suffrage-universel.be)

Anmerkungen: 1) ein unabhängiger Kandidat, 2) CVP, 3) Spirit, 4) CD&V

Mit diesem Prozess einher ging ein Anstieg der Zahl der Politiker mit nicht-europäischem Migrationshintergrund, die ein Amt als Beigeordnete auf kommunaler Ebene erlangen konnten: 2000 wurden insgesamt 14 Politiker mit Migrationshintergrund zu Echévins<sup>6</sup> (Beigeordneten) ernannt, 2006 waren es schon insgesamt 25, bevor einer wiederum sein Amt aufgab.

Auf **regionaler Ebene** startete die Entwicklung ebenfalls ab Mitte der 90er; hier stieg die Zahl zwischen 1995 und 1999 von 4 auf 9 bei insgesamt 75 bzw. 77 Parlamentssitzen (eine stieß 2003 bei der flämische SP hinzu), um 2004 schon 19 und 2009 24 von insgesamt auf 89 erhöhten regionalen Sitzen zu erlangen. Dies entspricht einem Anstieg des Anteils von 5,3 % für 1995, 11,7 % für 1999, auf 21,34 % aller Sitze für 2004 und 26,97 % für 2009. Auf exekutiver Ebene gibt es seit 2004 einen erfolgreichen, türkischstämmigen Staatssekretär für die öffentliche Sauberkeit sowie Denkmalpflege namens Emir Kir von der PS. Bei der PS hatten 2009 erstmals über die Hälfte aller Gewählten (d.h. 12 von 21 Abgeordneten; davon 9 Marokkaner, 2 Türken und 1 aus Guinea) einen solchen nicht-europäischen Migrationshintergrund.

<sup>6</sup> „Echévins“ heißen die Beigeordneten in der Exekutive der Kommunen, die jeweils ein politisches Themenfeld wie z.B. die Soziale Kohäsion bearbeiten.

Abbildung 7: Regionalwahlen 1995-2009, Kandidaten mit nicht-europäischem Migrationshintergrund

Gewählte bei Regionalwahlen in Brüssel nach Partei und Herkunftsland 1995 - 2009																								
	Insgesamt*				PS				CDH (früher PSC)				MR (früher PRL und FDF)				Ecolo				Andere			
	1995	1999	2004	2009	1995	1999	2004	2009	1995	1999	2004	2009	1995	1999	2004	2009	1995	1999	2004	2009	1995	1999	2004	2009
Marokko	3	6	13	14	2	3	10	9	0	0	1	2	0	2	1	0	1	1	0	2	0	0	1	1
Türkei	0	0	2	3	0	0	2	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tunesien	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kongo	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Guinea	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Israel	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Algerien	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Kolumbien	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Insges.	4	9	19	22	3	4	14	12	0	0	2	5	0	2	1	1	1	3	1	3	0	0	1	1

Quelle: [www.suffrage-universel.be](http://www.suffrage-universel.be)

Anmerkung: \* 1995, 1999: 75 Parlamentssitze; seit 2004 auf 89 erhöht. Bei den marokkanischstämmigen Abgeordneten 2004 und 2009 der Spalte „Andere“ handelt es sich um einen Abgeordneten der „SP.A/Spirit“.

Damit hat ein Prozess der politischen Integration in Brüssel von Migranten und ihren Nachkommen begonnen, der seit Mitte der 80er durch die Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsrechtes seinen Anfang nahm und sich sehr schnell verstärkte; seitdem wurden die verschiedenen Einwanderergenerationen immer leichter zu Belgien und erwarben dadurch auch vollständige politische Partizipationsrechte. Durch die Einführung des Kommunalwahlrechtes für EU-Bürger und seit 2006 auch für Nicht-EU-Bürger hat sich das Wählerpotential von Migranten noch zusätzlich verstärkt; das Wählerpotential von etwa 24 % konnte jedoch durch die geringe Wahlbeteiligung bei fehlender Einschreibung kaum ausgeschöpft werden. Zusammen mit der in Belgien herrschenden Wahlpflicht



wurde damit das neue Wählerpotential für die Parteien auf kommunaler wie regionaler Ebene schnell so wichtig, dass zunächst die frankophonen linken Parteien, die PS und Ecolo, schließlich auch die Liberalen und Christdemokraten seit dem Beginn der 90er begannen, Kandidaten mit einem Migrationshintergrund aufzustellen. Zuerst erkannten die frankophonen Sozialisten diese Entwicklung und konnten sie strategisch für sich nutzen, indem sie Kandidaten in erster Linie mit marokkanischem oder türkischem Hintergrund in den Kommunen aufstellten. Diese Strategie zeigte Erfolg, so dass bald auch die anderen frankophonen Parteien wie z.B. die Grünen nachzogen und begannen, entsprechende Kandidaten auf ihre Listen zu platzieren. Dabei versuchte man, wie in Belgien traditionell üblich, auf das „*ethnische Wählen*“<sup>7</sup> zu setzen, also insbesondere Kandidaten mit einem ethnischen Hintergrund aufzustellen, der auch in der Wählerschaft häufig anzutreffen ist (z.B. Kandidaten marrokanischer Herkunft in Molenbeek oder türkischstämmige Kandidaten in Schaerbeek). Dieses Kalkül erfüllte sich anscheinend teilweise – auch aufgrund der herrschenden Wahlpflicht – jedenfalls wurden bei den Regional- wie auch Kommunalwahlen die Kandidaten mit einem Migrationshintergrund jeweils durch Präferenzstimmen<sup>8</sup> massiv über ihre eigentlichen Listenplätze hinaus nach vorne gewählt, wie Rea dies schon für die Kommunalwahlen 1994 und 2000, sowie die Regionalwahlen 1995 und 1999 nachgewiesen hat.<sup>9</sup> In Belgien herrscht ein Verhältniswahlrecht mit der Möglichkeit durch Ankreuzen Kandidaten von den hinteren Listenplätzen nach vorne zu wählen.

Die Wahlpflicht hat sicherlich entscheidenden Anteil an dieser Entwicklung, denn sie bringt auch die Wähler dieser sozio-ökonomisch häufig schwächeren Schichten an die Urnen. Darüber hinaus könnten auch „Belgo-Belgier“ diese Kandidaten aus symbolischen Gründen verstärkt gewählt haben, um dieser Bevölkerungsschicht eine angemessene Repräsentation zu verschaffen. Z.B. bei den Wählern der

---

<sup>7</sup> Die Tradition des ethnischen Wählens in Belgien geht auf den sprachlichen Cleavage und die damit verbundene Interessenbildung zwischen Flamen und Frankophonen zurück.

<sup>8</sup> Bei den belgischen Kommunalwahlen herrscht das Verhältniswahlrecht; die Parteien stellen Listen auf, die allerdings durch Präferenzwahl verändert werden können, so dass auch Kandidaten auf hinteren Listenplätzen durch Präferenzstimmen weiter nach vorne rücken können.

<sup>9</sup> Rea, Andrea, Ben Mohammed, N., *Politique multiculturelle et modes de citoyenneté à Bruxelles*, S. 61-63.

Grünen könnte solch ein „symbolisches Wählen“ nahegelegen haben, um die Multikulturalität der Partei unter Beweis zu stellen.

Im Unterschied zu den Wählern mit Migrationshintergrund, die eher aus schwachen sozialen Verhältnissen kommen, stellen die neuen Kandidaten mit Migrationshintergrund noch eine Art von Elite dar. Auffällig dabei ist, dass es v.a. in der Vorhut ab Anfang der 90er eine Gruppe häufig studierter und in sozialen Berufen tätigen *Marokkanischstämmiger* war, die den frankophonen Sozialisten und Grünen beitraten und sich dort durchsetzten. Auch heute ist noch eine große Mehrheit der Kandidaten und Gewählten mit Migrationshintergrund marokkanischer Herkunft (von den Kommunalverordneten 2006 immerhin 94, was 63,95 % des Gesamtanteils aller mit einem nicht-europäischen Migrationshintergrund ausmacht). Immerhin 14,18 % aller Kommunalabgeordneten insgesamt sind somit marokkanischer Herkunft, was nach Ullens Schätzungen in etwa ihrem tatsächlichen Anteil in der Bevölkerung entspricht. Nach Bousetta lässt sich von einer Ausnahme der „*Maroxellois*“ sprechen, d.h. der Brüsseler mit marokkanischem Hintergrund, da diese bereits in einigen Kommunen aber auch auf regionaler Ebene fast überproportional vertreten sind. Für fast alle andere ethnischen Gruppen ist jedoch immer noch eine klare Unterrepräsentation zu verzeichnen, so dass diese starke Repräsentation der Marrokanischstämmigen ein besonderes Phänomen zu sein scheint, das eingehender untersucht werden müsste. Die Gründe hierfür könnten sein *erstens*, dass sich die Gruppe der Marokkaner besonders schnell und umfassend seit der Mitte der 80er einbürgern ließ; *zweitens* der Sprachvorteil, denn viele Marokkaner sprechen schon in ihrem Heimatland Französisch; *drittens* die Tatsache, dass eine studierte Gruppe junger Marokkaner Anfang der 90er begann, sich insbesondere bei den frankophonen Sozialisten zu engagieren, da sie hier ihre Interessen und den Wunsch nach sozialem Aufstieg am besten vertreten fanden. *Viertens* die Strategie der PS und in geringerem Maße der anderen frankophonen Parteien, auf diesem Weg das steigende Wählerpotential dieser Gruppe langfristig an sich zu binden, da die Neubelgier häufig in den Stadtteilen leben, in denen vormals die traditionelle Wählerschaft der Sozialisten, nämlich die Arbeiter und Kleinbürger zu Hause waren.

Für zwei weitere Gruppen lässt sich ebenfalls eine Annäherung der Repräsentation an ihren tatsächlichen Bevölkerungsanteil beobachten: Die *Türkischstämmigen* sind die zweitgrößte Gruppe, die auf kommunaler Ebene sehr gut repräsentiert erscheinen – jedoch nicht ganz so stark wie die Marrokaner – mit 24 türkischstämmigen Kommunalabgeordneten und zwei Regionalabgeordneten türkischer Herkunft. Das entspricht auf kommunaler Ebene einem Anteil von 16,33 % aller Gewählten mit Migrationshintergrund. Insgesamt macht das jedoch nur 3.62 % aller Verordneten aus. Die *Kongolesen* könnten die nächste Gruppe sein, die sich zu solch einer stark repräsentierten Gruppe entwickelt, der Trend geht auf jeden Fall dahin. Insofern stellt sich die Frage, warum die Repräsentation bestimmter Gruppen soweit fortgeschritten ist, bzw. diese teilweise sogar leicht überrepräsentiert erscheinen, während andere ethnische Gruppen ganz klar unterrepräsentiert sind. Hierbei stechen besonders die Europäer hervor. Obwohl sie nach dem Kommunalwahlrecht auch ohne belgische Staatsbürgerschaft Kandidaten werden könnten, nutzen sie diese Möglichkeit kaum.

Das bedeutet, dass auf dem Feld der Wahlen, Kandidaten und Gewählten bisher eine „*selektive politische Integration*“ stattfindet, in der bestimmte ethnische Gruppen, wie bisher die Marrokanisch- und Türkischstämmigen (vielleicht weil sie die beiden größten Gruppen der Nicht-EU-Ausländer darstellen) es zu einer verstärkten Repräsentation schaffen, teilweise (in einigen Kommunen) sogar zu einer Überrepräsentation. Gleichzeitig sind alle anderen ethnischen Gruppen, besonders die Europäer, weiterhin deutlich unterrepräsentiert.

Dabei erscheint erstaunlich, dass die Türkischstämmigen, deren Assoziationsleben in Brüssel als besonders ausgeprägt gilt, insbesondere ausgeprägter als das der marrokanischstämmigen Brüsseler, dennoch verhältnismäßig weniger politisch aktiv sind, d.h. sie nehmen weniger stark am politischen Leben in Brüssel teil und interessieren sich auch insgesamt weniger für die belgische Politik als die Marrokanischstämmigen. Diesen Widerspruch deckte zuerst die Brüsseler Minderheitenstudie (BMS) von 1999 auf, bevor sich noch mehrere Arbeiten von Jacobs, Swyngedouw und Phalet demselben Phänomen widmeten. Diese Ergebnisse treten in Gegensatz zur These Fennemas und Tillies, wonach die

politische Beteiligung desto stärker ist, je intensiver das Assoziationsleben sowie das dadurch aufgebaute Sozialkapital.

Für den Fall Brüssel kann ein solcher Zusammenhang nicht postuliert werden und es gibt nicht einmal auf individueller Ebene einen starken positiven Zusammenhang zwischen ethnischer Mitgliedschaft und politischer Partizipation, solch ein positiver Zusammenhang konnte eindeutig nur für inter-ethnische Mitgliedschaften bei Marrokanern festgestellt werden (Vgl: Swyngedouw, Phalet et al. 1999; Jacobs 2004; Jacobs 2006).

### cc) Einfluss innerhalb der Parteien

Der zunehmende Einfluss von Politikern mit Migrationshintergrund zeigt sich nicht nur an ihrer steigenden Zahl, z.B. unter den Echévins, sondern auch daran, dass nicht mehr nur noch für Chancengleichheit und Soziale Kohäsion, sondern inzwischen verteilt über sämtliche Themenfelder. Durch inhaltlich versierte Arbeit können sich immer mehr Politiker ein eigenes Profil erarbeiten, wofür es inzwischen einige Beispiele auf kommunaler wie regionaler Ebene gibt. Andererseits sind jedoch bisher wenige Parteiämter von Migranten besetzt, insofern ist ihr innerparteilicher Einfluss immer noch begrenzt, da sie meist noch nicht sehr lange in der Politik aktiv sind.

Nur schwierig beurteilen lässt sich momentan, ob die steigende Anzahl an Kandidaten mehr Einfluss in den Parteien bedeutet oder nur auf das strategische Kalkül der Parteien zurückgeht, ein bestimmtes Wählerpotential so gut wie möglich auszuschöpfen. Hierauf hindeuten könnte die Platzierung der Massen dieser Kandidaten auf den hinteren Listenplätzen sowie eine Platzierung lediglich eines Kandidaten an symbolisch wirksamer Stelle (z.B. auf dem zweiten oder dritten Listenplatz). Auffällig ist auch ein starker Wechsel von Kandidaten zwischen den Wahlen. Dies deutet darauf hin, dass aus parteistrategischem Kalkül noch unerfahrene Kandidaten aufgestellt werden, die dann gewählt keine Chance haben, sich inhaltlich als auch parteipolitisch zu positionieren und deshalb bei der

nächsten Wahl einfach durch neue Kandidaten ersetzt werden (sog. „Kleenex-Kandidaten“).

Dieser Effekt wurde in einigen Interviews mit Politikern konstatiert und es wurde hier von den Parteien ein sorgsamerer Umgang mit potentiellen Kandidaten gefordert, die man langsam wachsen lassen müsse, damit sie eine wirklich dauerhafte Chance in der Politik hätten. Diese Kritik bezog sich auf das gesamte Parteienspektrum, wobei ein gewisser Auswahlprozess zwischen Kandidaten auch normal ist, soweit sich mit der Zeit die Profiliertesten durchsetzen können. Sicher ist nur, dass die neuen Kandidaten und besonders auch Gewählten noch nicht über die gesicherte Stellung innerhalb der Parteien verfügen, da sie noch nicht in denselben Netzwerken sind wie schon länger etablierte Politiker. Erst langsam wird sich diese neuere Entwicklung der Zunahme der Gewählten mit Migrationshintergrund auch innerhalb der Parteienstrukturen widerspiegeln, so dass die Stellung der Neugewählten innerhalb ihrer Parteien insgesamt immer noch als fragil bezeichnet werden kann.

### *c) Öffnung der Verwaltung*

Es gibt auf frankophoner wie flämischer Seite das Bemühen, die Verwaltung für Migranten zu öffnen, was einerseits durch interkulturelle Schulungen, andererseits durch eine neue Ausrichtung der Personalpolitik in Angriff genommen werden soll. Bisher sind konkrete Schritte aber noch nicht so weit fortgeschritten:

So wird beispielsweise versucht, Migranten besser über Arbeitsmöglichkeiten in der Brüsseler Verwaltung, zu informieren. Dazu nutzt die flämische Seite wiederum besonders die Migrantenselbstorganisationen in ihrer Informationsfunktion und sendet spezielle Ausschreibungen über ihre Netzwerke. Außerdem gibt es besondere Informationstage für Jugendliche mit Migrationshintergrund, wodurch die psychologische Hürde vor der Bewerbung gesenkt werden soll. Bezüglich der Einstellungstests für die Verwaltung wird zunehmend darauf geachtet, dass die Tests keine Fragen enthalten, die nur mit

einem bestimmten kulturellen und milieuhängigen Wissen zu beantworten sind (z.B. Fragen zur belgischen Geschichte und Kultur).

*d) Vereinsförderung: Politik der Sozialen Kohäsion*

aa) Konzepte

Die Politik der Förderung von Vereinen wird in Brüssel inhaltlich zum Bereich der „Cohésion Sociale“ gezählt. Unter diesem Begriff wurden in einem am 13. Mai 2004 von der Versammlung der COCOF angenommenen Dekret die verschiedenen regionalen und kommunalen sozialpolitischen Programme zu einem Gesamtpaket zusammengeschnürt. Damit bietet das Konzept der Sozialen Kohäsion auch die Grundlage für die Partizipation über die Interessenorganisation in Vereinen. Ältere sozialpolitische Programme, wie z.B. „Programmes Intégration-Cohabitation (PIC)“, „Insertion Sociale“ und „Eté- Jeunes“, wurden durch das Dekret zu einem einzigen Programm zusammengefasst, wodurch man sich eine Vereinfachung der Organisation für alle Beteiligten und eine größere Transparenz insgesamt erhoffte. Der erste durch das CBAI als CRAcs (Centre Régional d'Appui en cohésion sociale) vorgenommene Evaluierungsbericht (CBAI/CRAcs Septembre 2007) der seit Januar 2006 durch das Dekret in Kraft getretenen Politik wurde im September 2007 veröffentlicht; in diesem Bericht werden alle Ergebnisse aus den Kommunen zusammengefasst.

Das im Oktober 1997 erstmals vom Europarat im Zusammenhang mit dem Erweiterungsprozess vorgeschlagene Konzept wurde in der Region Brüssel in mehreren Bereichen der Regionalpolitik aufgenommen wie z.B. der Wohnungspolitik, der Politik der Revitalisierung der Quartiere, der föderalen Politik der großen Städte und zuletzt im Konzept der „Cohésion Sociale“ als Gesamtpaket im neuen Dekret (Ansay 2006). Dort wird die „Cohésion Sociale“ definiert als Zusammenfassung aller sozialen Prozesse, die dazu beitragen „die Chancengleichheit, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wohlstand, die aktive Partizipation in der Gesellschaft und die Möglichkeit für jeden Anerkennung

zu finden“<sup>10</sup> zu garantieren. Das allgemeine Ziel dieser Politik ist der Kampf gegen jede Form der Diskriminierung und sozialen Exklusion<sup>11</sup>. Diese Politik entspricht der bisherigen Sozialpolitik der frankophonen Gemeinschaft, deren Devise seit den 80ern – geprägt durch die frankophonen Sozialisten – es ist, soziale Ungleichheiten unabhängig von der Herkunft zu bekämpfen, um so möglichst allen Menschen dieselben Chancen zu verschaffen. Dieser egalitär-republikanische Politikansatz ist stark von dem Gedanken der „défavorisation“ (Benachteiligung) bestimmter Stadtteile oder sozialer Milieus geprägt, so dass sich die Politiken in diesem Bereich besonders an die lokale Bekämpfung bestimmter benachteiligender Faktoren, die nach den Kommunen und Stadtteilen bemessen wurden, wandten.<sup>12</sup>

Bemessen werden benachteiligende Faktoren an regionalen und kommunalen Kennzahlen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur. Bemerkenswert ist, dass der Anteil der Migranten in den Stadtteilen bei der Bemessung nur ein Teilindiz eines anderen Faktors ist, nämlich der Bevölkerungsdichte insgesamt, obwohl sich Teile der Politik gewiss in besonderem Maße an Migranten wie z.B. „Primo-Arrivants“ (Neuankömmlinge) richten. Diese geringe Prominenz des Migrantenanteils bei der Problembemessung ist intendiert, um eine stigmatisierende Wirkung für die Betroffenen zu vermeiden, wobei natürlich fraglich ist, ob nicht die Politik der Auswahl bestimmter fragilierter oder benachteiligter Viertel auch in gewissem Maße stigmatisierend auf die dort lebenden Menschen wirken kann.

So reiht sich die Politik der Cohésion Sociale in die früheren frankophonen Sozialprogramme wie die „Zones d'éducation prioritaire“ (ZEP) oder das „Decret d'Education permanente“ gewissermaßen ein, bei denen es ebenfalls um eine Bekämpfung der sozialen Benachteiligung ging bei gleichzeitiger Minimalisierung der Stigmatisierung. Die Politik der „Cohésion Sociale“ kann als Versuch

---

<sup>10</sup> „l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, la participation active à la société et la possibilité pour chacun à accéder à la reconnaissance“

<sup>11</sup> „la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale“

<sup>12</sup> So sind auch die nach Artikel 6 des Dekretes benannten sozio-ökonomischen Indizien für die Berechnung der Mittel aus der „Cohésion Sociale“, die Dichte der Bevölkerung, die eingeschriebene Anzahl der ausländischen Bevölkerung (ein Indiz von vielen), der Prozentsatz der Menschen, die staatliche Hilfen in Anspruch nehmen, das Steueraufkommen, die Ausstattung sowie die Einrichtung der Wohnungen, der Zugang zum Internet, die Anzahl der Automobile, die sozio-sanitäre Versorgungslage, die Subventionen der Region in den „Contrats de sécurité et de prévention“, die Gelder, die den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehen.

verstanden werden, diese Politik weiterzuführen allerdings unter einem globaleren Ansatz, um möglichst viele individuelle Probleme erfolgreich zu bekämpfen. Ob dieses Konzept aufgeht, ob es vielleicht gar zu einer größeren Anerkennung individueller Problemlagen beitragen kann, wird sich erst herausstellen.

Allerdings bedeutet dies auch eine Abkehr von einer explizit an der Integration von Migranten orientierten Politik wie sie die Brüsseler Sozialprogramme eingeführt hatten, was sicherlich auf den Regierungswechsel auf Regionalebene von der MR zur PS zurückzuführen ist. Zu Beginn der 90er Jahre sollten diese eine Antwort einerseits auf die städtischen Unruhen in Brüssel<sup>13</sup>, andererseits auf die Erfolge rechtsextremistischer Parteien v.a. auf flämischer Seite, sein, wie z.B. das „Programme Intégration-Cohabitation“ (PIC), das zwischenzeitlich explizit die Verwendung auch des Begriffes der Integration von Migranten vorsah (der ja hier schon im Titel vorkommt), da deren Bedürfnisse im Zusammenhang mit den fragilisierten Wohngebieten, in denen sie in Brüssel leben, als wichtiges Handlungsfeld erkannt worden waren (Sacco 2007). Diese Programme, wie z.B. das 1990 begonnene Programm PIC oder die bereits von 1970 stammende Insertion Sociale setzen klar auf ein Konzept, dass sich dem Kampf gegen soziale und kulturelle Ausgrenzung verschreibt und die vorhandenen Benachteiligungen besonders junger Migranten im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt zu beheben versucht (Kaddouri and Ansay 2003: 4-9).

In einem Evaluationsbericht (ebenda) haben Rea, Ansay und Kaddouri 2001 die drei bisherigen Programme nach der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeit ausgewertet, wobei die interkulturelle Arbeit nur einen Indikator von insgesamt 14 Indikatoren, die von Informationsmaßnahmen, über Sensibilisierungs- oder Präventionsmaßnahmen über schulische Förderarbeit bis hin zu sportlicher Animation reichten, darstellte. Diese Analyse ergab, dass nur 4 % der Finanzen des PIC direkt für die interkulturelle Arbeit ausgegeben wurden, während für die schulische Unterstützung und Bildungsmaßnahmen allgemein immerhin 40 % aller Gelder eingesetzt wurden (30 % davon allein für Hausaufgabenschulen). In der

---

<sup>13</sup> Unruhen von Forest 1991



Analyse wird dann auch angemerkt, dass die meisten Projekte dem Kampf gegen soziale Benachteiligungen allgemein gewidmet waren, nicht in erster Linie der interkulturellen Arbeit. Weiterhin wird angemerkt, dass einige Assoziationen sich dementsprechend umbenannt haben, damit ihr Name nicht so sehr die Zugehörigkeit zu einer Gruppe nahelegt, um damit weiterhin Subventionen zu erhalten (Kaddouri and Ansay 2003: 123).

In seinem Vergleich zwischen den regionalen Programmen und dem föderalen FIPI „Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés“ (FIPI), die u.a. durch das Collège der französischen Gemeinschaft finanziert wurde, gliedert Andrea Rea die Politik gegenüber Migranten in drei Dimensionen und Zielsetzungen auf: „erstens den Kampf gegen die soziale Benachteiligung, zweitens gegen ethnische und rassische Diskriminierungen und drittens die Anerkennung von kultureller Zugehörigkeit und Identität“ (Kaddouri and Rea 2004: 63). Auch wird darauf hingewiesen, dass neben der Bekämpfung der sozialen Benachteiligung nur wenige Gelder für Massnahmen gegen ethnische Diskriminierungen bereitstehen, während eine Politik der positiven Diskriminierung (Affirmative Action) bislang aufgrund der Ethnie im frankophonen Belgien nicht geführt wird, beschränkt man sich in diesem Bereich häufig auf anti-rassistische Informationskampagnen. Noch weniger ausgeprägt ist eine Politik der kulturellen Anerkennung und Identität bei den Frankophonen, während die flämische Seite hier durch die Finanzierung der Selbstorganisation der Assoziationen eine entgegengesetzte Richtung verfolgt. Auf frankophoner Seite scheint die Angst vorzuherrschen, durch die Benutzung der Kategorie „Ethnie“ die Ethnisierung der sozialen Beziehungen voranzutreiben. Das aber würde dem republikanischen Konzept der Citoyenneté widersprechen (ebenda 64).

Das neue Dekret zur Cohésion Sociale verstärkt diese Ausrichtung der Politik noch. So wird nur der Empfang der „Primo-Arrivants“ (Neuankömmlinge) als eines der vier wichtigen Handlungsfelder genannt, nicht aber die Politik gegenüber Migranten allgemein. Als Begründung hierfür wird genannt, dass durch die mehrfache Liberalisierung des belgischen Staatsbürgerschaftsrechtes inzwischen ein so großer Teil der Einwanderer Belgier geworden ist oder innerhalb von nur

drei bis fünf Jahren werden kann, dass nur noch die Primo-Arrivants tatsächlich eine Gruppe mit besonderen Bedürfnissen darstellen. Die Politik geht, mit anderen Worten, von einer weitgehend gelungenen Integration aus.

#### bb) Vereinsförderungspolitik

Die frankophone und flämische Seite verfolgen in Brüssel unterschiedliche Formen der Vereinsförderung, die aus unterschiedlichen Ansichten über die Rolle und Bedeutung von Organisationen für kulturelle Minderheiten herrühren.

Die frankophone Seite verfolgt eher eine lokal ausgerichtete Förderungspolitik von Vereinen, die innerhalb ihrer Kommune oder noch kleinteiliger innerhalb eines bestimmten Stadtviertels bestimmte soziale Aufgaben wie z.B. die Hausaufgabenbetreuung oder Verwaltungshilfen übernehmen und dadurch soziale Netzwerke zwischen allen Bewohnern fördern. Dabei war der Grundsatz der „Mixité“ von Beginn an ausschlaggebend für die Finanzierung der Arbeit der Vereine, die diversen Bevölkerungsgruppen eines Stadtteiles sollten sich möglichst mischen, um ethnischer oder sonstiger Ausgrenzung vorzubeugen.

Dass dieser Grundsatz sich nicht immer in der Praxis – besonders nicht zu Beginn der Einwanderungsbewegung – aufrechterhalten ließ, zeigt sich daran, dass viele Vereine noch einen ethnisch geprägten Namen tragen oder aber aus der Vereinsgeschichte klar hervorgeht, dass dies ehemals ein stark ethnisch geprägter Verein war. In einigen Vierteln, in denen bestimmte ethnische Gruppen vorherrschend sind, wie z.B. in Molenbeek, Schaerbeek oder Saint-Josse ist auch heute dieser Grundsatz der Mixité nicht immer leicht einzuhalten. Besondere Probleme ergeben sich hier auch, wenn beispielsweise bestimmte Gruppen, wie muslimische Frauen, lieber unter sich bleiben möchten, was zumindest offiziell nicht unterstützt wird. Dies alles hat zur Folge, dass der Grundsatz der „Mixité“ oft nicht von Beginn an durchsetzbar ist, aber zumindest sollte er im Verlaufsprozess des Projektes immer stärker miteinbezogen werden, wenn z.B. eine in sich eher homogene Gruppe mehr und mehr mit anderen Gruppen in Kontakt gebracht wird und so ein Austausch untereinander hergestellt wird. So ist die „Mixité“ immer der

zu verfolgende Zielpunkt einer längerfristigen Planung; trotzdem muss er von Anfang an bei der Planung des Projektes ins Auge gefasst werden, sonst wird der Projektantrag nicht von der Cocof finanziert werden.

Die flämische Seite (insbesondere der VGC und das Regionalzentrum Foyer) verfolgt einen grundsätzlich anderen Ansatz. Hier geht man davon aus, dass die ethnische Organisation von Minderheiten zunächst ein ganz normaler Vorgang ist, da sie sich in einer fremden Umgebung zusammen tun müssen, um eine gewisse Konzentration und damit Durchsetzungskraft nach außen zu erreichen. Die Flamen nehmen dabei ihre eigenen Erfahrungen als benachteiligte Volksgruppe, die sich seit der Gründung des Staates Belgien gegen die kulturelle Vorherrschaft der Wallonen wehren musste, als Bezugspunkt. Die Benutzung ihrer Sprache sowie die Ausübung ihrer eigenen Kultur war dabei immer die Voraussetzung, um die eigene Identität zu bewahren und sich somit auch politisch gegen die Vorherrschaft wehren zu können. So haben die Flamen kein Problem mit zunächst ethnisch homogenen Gruppen, sie sehen dies am Anfang als ganz normal an, fördern aber im Zeitverlauf ebenfalls eine Öffnung dieser Gruppen nach außen. Z.B. ist die Einrichtung einer Nähwerkstatt speziell für Frauen aus der Sub-Sahara-Region durchaus förderungswürdig, wenn darin eine begründete Maßnahme zur Emanzipation dieser Frauen gesehen wird.

Ein explizites Ziel der flämischen Integrationspolitik seit dem ersten Strategieplan vom 24. Juli 1996 ist der Grundsatz der Selbstorganisation und Autonomie der Migranten, die sich möglichst eigenständig organisieren sollen, um so ihre Interessen zu bündeln und eigenständig zu vertreten. Dieses Ziel wird in dem Strategieplan von 1996 bereits als „Förderung von Emanzipation und Partizipation“ bezeichnet, im sogenannten „Minderhendekret“ von 1998 wird die Politik der Emanzipation neben einer Politik des Empfangs von Neueinwanderern und der sozialen Hilfestellung als eine der drei Prioritäten flämischer Integrationspolitik formuliert. Im neuen Strategieplan von 2004 noch ausdrücklicher als Förderung der Selbstorganisation und Emanzipation von Minderheitengruppen benannt; die „ethnisch-kulturellen Minderheitengruppen sollen die nötigen Instrumente und Kompetenzen vermittelt bekommen, um ihre

Interessen vertreten zu können und Selbstverantwortlichkeit für ihre Belange zu übernehmen“ (o.A o.J.)(Penninx 2005)<sup>14</sup>. Dieses politische Ziel wird einerseits durch Subventionierung, andererseits durch ideelle Maßnahmen wie Verwaltungshilfen oder Gremienarbeit gefördert. Ob die Migrantenorganisationen dabei immer ganz so frei in ihren Entscheidungen sind, wo sie doch finanziell von der flämischen Regierung abhängen, bleibt zu bedenken. Tatsächlich herrschen in einigen Fragen wie z.B. dem Verbot von Kopftüchern im öffentlichen Dienst, das die VGC gern durchsetzen möchte, Uneinigkeit; das Minderhedenforum<sup>15</sup> als Interessenvertretung hat dabei zumindest die Möglichkeit, seine Meinung und Kritik offen kundzutun. Auch in der Frage der „Inburgerings“-Kurse nutzte das Minderhedenforum diese Möglichkeit der Einmischung, indem sie verlangte, dass die Möglichkeit der Teilnahme nicht an den Nachweis einer Wohnung geknüpft wurde, was auch schließlich durchgesetzt werden konnte.

So wird der ethnischen Selbstorganisation von flämischer Seite eine gewisse Autonomie zugestanden, wobei sogar ihr Zusammenschluss zur politischen Artikulation in Foren wie dem „Minderhedenforum“ oder dem „Minderhedencentrum“<sup>16</sup> ausdrücklich gefördert und finanziert wird. Deshalb wurde in Flandern das „Minderhedenforum“ als Sammelorganisation geschaffen, die seit April 1998 offiziell durch das „Minderhedendekret“ als Verhandlungspartner gegenüber Politik und Verwaltung anerkannt sind. Das „Minderhedenforum“ ist die Plattform aller Migranten- und Minderheitenvereinigungen in Flandern, die sich dort organisieren, um ihre Interessen gemeinsam nach außen zu vertreten; für Brüssel gibt es eine eigene Plattform. So wählen die Assoziationen untereinander Vertreter von Dachorganisationen, die nach außen mit mehr Durchsetzungsvermögen bestehen können. Eine weitere wichtige Funktion dieser Foren ist auch der Informationsaustausch untereinander, der so gewissermaßen institutionalisiert wird, wofür es bestimmte Instrumentarien gibt, wie regelmäßige Zusammenkünfte oder eine eigene Zeitschrift. Das „Minderhedencentrum“ dient

---

<sup>14</sup> Samenleven in diversiteit Gedeeld burgerschap en gelijke kansen in een kleurrijk Vlaanderen, Actualisering beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden: strategisch plan minderhedenbeleid 2004-2010, p. 10.

<sup>15</sup> S. [www.minderhedenforum.be](http://www.minderhedenforum.be)

<sup>16</sup> S.< [www.minderhedencentrum.be](http://www.minderhedencentrum.be)>.

dabei als Scharnier zwischen der flämischen Integrationspolitik und den Provinzen sowie der Region Brüssel. Durch die Projekte und Aktionen der sechs Zentren vor Ort werden die Ziele dieser Politik direkt verfolgt.

Den Minderheiten wird zugestanden, ihre kulturellen Eigenheiten auch im öffentlichen Raum zu leben, d.h. auch ihre eigene Sprache zu sprechen und ihre kulturellen Gewohnheiten zu pflegen. Finanzierungsanträge für Projekte und das Statut müssen jedoch auch bei der VGC auf Flämisch gestellt werden, allerdings gibt es beim regionalen Minderheitenzentrum Foyer eine Person, die für sprachliche Hilfeleistungen im Flämischen abgestellt ist. D.h. man will auf flämischer Seite Werbung für die eigene Sache machen, die Verbreitung der flämischen Sprache insgesamt eben auch unter Brüsseler Migranten soweit wie möglich fördern.

Tatsächlich nutzt die frankophone Cocof auch ihre stärkere Stellung in Brüssel aus, indem sie z.B. eine Doppelfinanzierung mit dem VGC strikt ablehnt, was dazu führt, dass sich die Migrantenorganisationen entscheiden müssen, von welcher Seite sie sich finanzieren lassen wollen. Finanzen für ein Projekt von der flämischen Seite einzuholen, ist deshalb für viele hauptsächlich frankophone Organisationen bereits ein Risiko, auch wenn dort unter Umständen leichter/schneller an Geld zu kommen wäre. Nur ganz vereinzelt entscheiden Assoziationen wie z.B. „Bruxelles en couleurs/ Brussels Gekleurd“<sup>17</sup> sich ein zweisprachiges Statut zu geben, um so von beiden Seiten Unterstützung zu bekommen und eine Dialogplattform für Assoziationen von beiden Seiten zu schaffen. Da die Cocof sich hierbei zwischenzeitlich sperrte und verlangte, dass die Assoziation um Subventionen zu erhalten eine rein frankophone sein müsse, reichte die Organisation 2006 eine Petition ein, in der es um die Anerkennung ihres bilingualen Statuts und damit um die Möglichkeit der Finanzierung von beiden Seiten ging.

---

<sup>17</sup> <[www.brusselsgekleurd-bruxellesencouleurs.be/](http://www.brusselsgekleurd-bruxellesencouleurs.be/) Initiatives Locales>, Bruxelles en couleurs, Guide; Dabei handelte es sich um einen Zusammenschluss von verschiedenen Assoziationen und Bewohnern zur Organisation von multikulturellen Stadtfesten sowie verschiedener Animationen in den einzelnen Brüsseler Kommunen. Seit 1991 als lose Verbindung – ab 1996 dann rechtlich als Verein anerkannt- versucht die Vereinigung die Gegensätze Brüssels als bilinguale, multikulturelle Stadt zu überbrücken.

Insgesamt betrachtet ist auf flämischer wie frankophoner Seite – v.a. aber in den einzelnen Kommunen – die Zusammenarbeit mit den dort ansässigen Vereinen unabdingbar, egal ob sich diese in erster Linie als Migrantenvereine an Menschen einer bestimmten ethnischen Herkunft und da besonders an Neuankömmlinge, richten oder aber einfach als Vereine für alle Einwohner des Quartiers offenstehen. Auch wenn der konzeptionelle Ansatz der beiden Seiten dabei sehr stark divergiert, ist in der Praxis die soziale Arbeit vor Ort nicht so unterschiedlich und hängt vieles auch von der Qualität der Arbeit der Verantwortlichen ab, so dass auch die Effekte sich am Ende nicht so sehr voneinander unterscheiden. D.h. das Paradigma ist unterschiedlich, während sich in der Praxis eher eine Konvergenz der Politiken feststellen lässt. Z.B. kann von beiden Seiten subventionierte Arbeit mit Menschen eines bestimmten Hintergrundes oder mit Jugendlichen, Frauen, Menschen eines bestimmten Quartiers etc. qualifiziert stattfinden, nur eben unter jeweils anderen Vorzeichen.

„Mixité“ ist ein Grundsatz der Frankophonen, aber sie gilt auch als erstrebenswertes Ziel auf der flämischen Seite. Dabei ist offensichtlich, dass die flämische Seite ihre Politik für Minderheiten sehr stark betont, während die Frankophonen in ihrer sozialen Politik, die sich realiter oft v.a. an Migranten richtet, diesen Fakt eher verschleiern. Beide Seiten versuchen sich offensichtlich auch auf diese Weise nach außen voneinander abzugrenzen, ohne dass die Resultate ihrer Politik dabei immer so unterschiedlich sind. Le Taxier spricht hier von einem „hybriden“ Politikansatz in Brüssel<sup>18</sup>, der zwischen dem flämischen und wallonischen anzusiedeln ist. Dies ist aber nicht ganz richtig, denn es gibt schon zwei deutlich unterschiedliche Ansätze und Politiken durch zwei verschiedene Akteure; die These ob sie sich tatsächlich in der Praxis anpassen, müsste noch überprüft werden.

Die neue Ausrichtung der Cohésion Sociale betont die Bedeutung des lokalen Umfeldes besonders. Die Individuen werden als in ihrem lokalen, sozialen Umfeld verortet gesehen, weshalb auch nur dort die Problemlösungsansätze zu treffen sind. Die 13 ausgewählten Kommunen spielen die zentrale Rolle, indem sie die

---

<sup>18</sup> [http://gbf.typepad.com/concordia/2006/04/les\\_politiques\\_.html](http://gbf.typepad.com/concordia/2006/04/les_politiques_.html) vom 15.04.2006.

Vorauswahl der zu unterstützenden Projekte und Assoziationen treffen und diese der „Concertation“ vorlegen, in der alle wichtigen kommunalen politischen Ebenen und Assoziationen zusammengefasst sind, die sich dann einheitlich in einem „Contrat Communal de Cohésion Sociale“ auf die Finanzierung festlegen. Die Cocof spielt dabei eher die Rolle einer Kontrollinstanz gegenüber den Kommunen und den Assoziationen und kann verschiedene Assoziationen von der Concertation ausschließen oder Finanzierungen nicht bewilligen lassen. Auf Grundlage der nun 5-jährigen statt bisher einjährigen Finanzierungspläne lassen sich feste Kooperationen zwischen den Kommunen und ansässigen Assoziationen bilden und es sind langfristige Projekte für die Arbeit in den Stadtteilen möglich. Mit der Concertation, die vorher schon im Programm PIC vorgesehen war, wurde eine Plattform gegründet, die den Austausch und die Zusammenarbeit fördern soll. Außerdem soll sie den Assoziationen mehr Partizipationsmöglichkeiten einräumen, damit sie nicht nur Finanzantragsteller sind, sondern gleichzeitig auch am Entscheidungsprozess mit ihrer Perspektive beteiligt werden, was allerdings nicht in allen Kommunen gleich stark der Fall ist. Trotzdem bleibt letztendlich die Kommune die entscheidende Instanz bei der Auswahl der Projekte und hat somit auch entscheidenden Einfluss auf die Ausrichtung der Cohésion Sociale, was auch so bleibt, wenn die Implementierung wie in einigen Kommunen an eine verantwortliche Assoziation ausgegliedert wurde. Kommunen wie Molenbeek oder Schaerbeek haben bereits seit Jahren ein enges System der Zusammenarbeit mit den Assoziationen hergestellt und stehen in regem Austausch mit diesen. Unterschiedlich stark ausgeprägt ist auch der mögliche Partizipationsgrad der Vereine, in einigen Kommunen werden sie am Entscheidungsprozess über das Budget und die Verteilung der Gelder beteiligt, in einigen wird im Vorhinein vom Collège Communal darüber entschieden. Meistens macht der für Soziale Kohäsion zuständige Echévin zusammen mit der Koordinationsstelle einen Vorschlag über die Grundlagen eines Contrat Communal, die dann in der Concertation unter Anwesenheit aller Assoziationen diskutiert wird.

### 5.3 Fazit

Belgiens liberale Einbürgerungs- und Staatsbürgerschaftspolitik zusammen mit der Ausdehnung des Wahlrechts bei gleichzeitiger Wahlpflicht haben bisher zu einer sehr erfolgreichen Politik auf dem Feld der politischen Partizipation von Migranten geführt.

Tatsächlich führte diese Politik seit den 90ern zu einem kontinuierlichen Anstieg der Partizipationsraten und in deren Folge auch zu einer zunehmenden Repräsentation dieser Bevölkerungsteile auf kommunaler und regionaler Ebene. Die Parteien, allen voran die PS, passten ihre Strategie dem neuen Wählerpotential an; sie begannen deshalb vermehrt Kandidaten mit dem entsprechenden ethnischen Hintergrund aufzustellen. Diese Strategie zahlte sich in der Folge so sehr aus, dass immer mehr Parteien diesem Beispiel folgten und neue Kandidaten nachzogen. Einige der Gewählten sind unterdessen in den Exekutiven angekommen und machen dort eine sehr erfolgreiche Politik. Inzwischen sind einige Gruppen wie die Marrokaner, Türken und Kongolesen sehr gut repräsentiert, während andere Gruppen wie z.B. die EU-Bürger immer noch stark unterrepräsentiert erscheinen. Teilweise mag dies auch auf die unterschiedliche Wahrnehmung dieser Gruppen durch die Stadtpolitik zurückzuführen sein. Die zahlenmäßig bedeutenden Gruppen nicht-europäischer Herkunft werden dabei besonders wahrgenommen. So kann in diesem Fall von einer erfolgreichen selektiven politischen Integration bestimmter Gruppen gesprochen werden, die aber noch weit entfernt ist von einer wirklich umfassenden politischen Integration aller ethnischen Gruppen auf allen politischen Ebenen. Hierauf deuten auch der immer noch – gemessen an der Zahl der Gewählten – geringe Einfluss innerhalb der Parteien hin sowie der geringere Einfluss auf der Regionalebene als auf kommunaler Ebene. Teilweise wird auch noch der starke Wechsel von Kandidaten kritisiert.

Die frankophone und flämische Seite verfolgen eine strukturell sehr unterschiedliche Vereinsförderungspolitik, die sich auf unterschiedliche Integrationsansätze zurückführen lassen. Einerseits bedingt der Cleavage hier auch



einige problematische Entwicklungen, wie die Gefahr des Verlustes jeglicher Unterstützung, andererseits können die Vereine versuchen ihn zu nutzen.

**Tabelle 2:**

<b>Politikfeld</b>	<b>Implementierte Politik</b>	<b>Effekte</b>
Einbürgerungspolitik	Aufgrund mehrfacher Liberalisierungen keine speziellen Kampagnen mehr notwendig	Einbürgerungspolitik sehr erfolgreich, allein jedoch noch keine Antwort auf Problematik der Politischen Partizipation
Wahlrecht	Einschreibungsverfahren ist problematisch; führt verbunden mit Wahlpflicht zu niedriger Wahlbeteiligung; verschiedene Formen von Kampagnen in Kommunen	Vereinfachung des Verfahrens überdenkenswert; bessere Koordination der Akteure untereinander; speziellere Ausrichtung der Kampagnen
Repräsentation von Migranten auf kommunaler und regionaler Ebene	Seit den 90ern Anstieg an Kandidaten und Gewählten; Strategie der Parteien zur Werbung Neueingebürgerter und Neuwähler	Wegen elektoraler Abhängigkeit Zunahme von Gewählten und Amtsträgern bei noch geringem Einfluss innerhalb der Parteien
Öffnung der Verwaltung	FR: Auswahllexamina weniger kulturspezifisch FL: Personalwerbung über Selbstorganisationen	Beide Seiten bisher wenig erfolgreich; zu einer wirklichen Verbesserung größere Anstrengungen vonnöten
Politik der Sozialen Kohäsion	FR: Territorialisierung der Vereinsförderung (Mixité) FL: System der Selbstorganisation von Vereinen	Konkurrenz der Politiken, welche Migranten durch „Shopping“ nutzen können bei gleichzeitiger Gefahr des Verlustes jeglicher Unterstützung

## 6. Politik der Anerkennung: Sprache

### 6.1 Problemaufriss

„Sprache“ bedeutet in der bilingualen Region Brüssel natürlicherweise ein hochsensibles Themenfeld; denn entlang der sprachlich-kulturellen Bias konstituiert sich die gesamte städtische politische Problematik und alle daraus folgenden Diskussionen. Nun könnte angenommen werden, dass in einem bilingualen Umfeld sprachliche Vielfalt gewissermaßen als normal angesehen wird, was einer Multilingualisierung Vorschub leisten würde.

Das Thema der Gleichbehandlung beider Sprachengruppen dominiert in erster Linie die Politikbereiche, die direkt mit der Benutzung von Sprache oder kulturellen Fragen zu tun haben, also die Sprach-, Bildungs-, Kultur- und Medienpolitik. Aber selbst Bereiche wie Wirtschaftsförderung oder Stadtplanung, wo es um Vor- oder Nachteile der beiden Sprachgruppen gehen kann, sind davon betroffen. Faktisch verteilten sich in Brüssel die Sprachen 2006 auf 28,2 % Niederländischsprachige (2000 noch 33,29 %) und 95,55 % Französischsprachige, die gut bis hervorragend die Sprache beherrschen (Janssens January 2008). In der Woche ändert sich jedoch diese Zusammensetzung tagsüber stark zugunsten der Flämischsprachigen, da 250.000 Flamen und 90.000 Wallonen in Brüssel arbeiten. Gleichzeitig gewinnt Englisch in Brüssel als „Relaissprache“ sowie Amtssprache in der Europäischen Union sowie als Wirtschaftssprache immer mehr an Bedeutung (Van Parijs Mai 2007). Inzwischen hat das Englische mit 35,40 % guten bis hervorragenden Sprechern bereits das Niederländische überholt.

Für die in Brüssel lebenden Migranten ergibt sich daraus die Problematik, dass sie, *erstens* um gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben (v.a. im öffentlichen Dienst aber zunehmend auch in der Wirtschaft), beide Sprachen erlernen müssten, was natürlich eine riesige Herausforderung darstellt, *zweitens* dass sie sich insbesondere was das Bildungssystem, die Erziehung ihrer Kinder, die Teilnahme an kulturellen oder politischen Aktivitäten etc. immer wieder eindeutig zwischen den beiden Seiten entscheiden müssen und das ziemlich von Beginn an, um nicht zwischen die Fronten zu geraten.

Andererseits können Migranten teilweise die bestehende Konkurrenz zwischen den beiden Sprachgruppen auch für eigene Interessen nutzen, indem sie „Angebote“ von beiden Seiten einholen und sich für das jeweils bessere entscheiden und dadurch wiederum Druck auf beide Seiten ausüben können – anders ausgedrückt, indem sie „Shopping“ bei den Sprachgruppen betreiben. Insgesamt stellt die bilinguale Situation in Brüssel jedoch eher eine Herausforderung denn eine Bereicherung für die hier lebenden Migranten dar, denn sie müssen sich nicht nur in einer fremden, aber homogenen kulturellen Situation zurechtfinden, sondern direkt in einer bilingual und bikulturell geprägten, was noch größere sprachliche und praktische Anpassungsleistungen von ihnen verlangt. Andererseits wird kulturelle Heterogenität in einer bikulturellen Stadt wie Brüssel auch ein Stück weit zur Normalität, hier werden sprachliche und kulturelle Unterschiede selbstverständlicher als in monokulturellen Städten wahrgenommen. Gleichzeitig werden sie aber auch direkter zu einer politischen Machtfrage, weil alle politischen Machtfragen Brüssels in diesem Bias gefangen bleiben.

Für beide Seiten – die flämische wie auch die frankophone – bedeutet jedoch das Erlernen ihrer Sprache den Schlüssel zur Integration: Beide Seiten erkennen bei der Förderung des Erlernens der Sprache klare Defizite ihrer bisherigen Politik und versuchen Programme zu entwickeln, um dieses Defizit besonders bei der Förderung von Kindern und Jugendlichen zu überwinden. Als Hauptproblem der Integration von Migranten in Brüssel werden auf beiden Seiten Defizite in Sprache und Bildung besonders bei jugendlichen Migranten benannt.

**Tabelle 3:**

<b>Generelles Problem</b>	<b>Problem in Brüssel</b>	<b>Problempertzeption</b>
Bedeutung kultureller Heterogenität in der Bildungspolitik	Defizite in der Sprachbeherrschung des Französischen und Niederländischen	FR und FL sehen eher Problem der Vermittlung der eigenen Sprache; Migrantensprachen sind eher Zusatz
Multilingualisierung und	Bisher nach Sprachgruppen	Gemeinsame Medien und

Interkulturalisierung der Medien und Öffentlichkeitsarbeit	getrennte Öffentlichkeitsarbeit und Medien	Öffentlichkeitsarbeit für alle kulturellen Gruppen der Stadt wären sinnvoll
--	--	---

## 6.2 Implementierte Politik

### a) Sprache und Vereine

Beide Seiten versuchen bei den Migranten für ihre Sprache Werbung zu machen. Das ist v.a. für die Flamen wichtig, da sie sich in Brüssel in der klaren Minderheit befinden, aber unbedingt ihren Status in der bilingualen Region aufrechterhalten wollen. Hinzu kommt, dass ein Großteil der Migranten in Brüssel, wie z.B. die Maghrebener oder die Kongolesen, bereits französischsprachig sind oder aufgrund der Sprachen-Gewichtung im Brüsseler Umfeld diese Sprache schneller erlernen. Deshalb verfolgen beide Seiten eine Förderpolitik, die hinsichtlich der Förderbedingungen stark auf den Gebrauch der jeweiligen Sprache ausgerichtet ist, um so letztlich ihre eigene Position zu stärken. So müssen Projektanträge in der jeweiligen Sprache gestellt werden, außerdem müssen sich die Vereine eine Satzung in der jeweiligen Sprache geben. Auf flämischer Seite ist extra eine Person im Foyer dafür zuständig, sprachliche Hilfestellungen zu leisten, während auf frankophoner Seite eher Verwaltungshilfen z.B. durch das CBAI geboten werden, sprachliche Hilfen dagegen nicht so vorrangig sind. So wird von beiden Seiten auf die Vereine Druck ausgeübt, sich der jeweiligen sprachlichen Mehrheit anzupassen.

Die französische Gemeinschaft beharrt darauf, dass sich Vereine nur von einer Seite fördern lassen können, und bricht weiterhin die Förderung von Vereinen, die sich auch durch die VGC finanzieren lassen, ab. Hiermit versuchen sie den Konkurrenzdruck aufgrund der größeren Finanzmittel der flämischen Verwaltung zu unterlaufen. Weiterhin sorgt die frankophone Seite durch das Gebot der „Mixité“ dafür, dass sich nicht zu viele Migranten einer Immigrantensprachengruppe in den geförderten Vereinen zusammenfindet und dass Französisch als Hauptsprache gebraucht wird, was ihrer Meinung nach zur schnelleren Integration beiträgt. Auf der flämischen Seite ist man damit nicht ganz

so streng, hier ist beispielsweise auch die Finanzierung eines Projektes, in dem die Teilnehmer vornehmlich dieselbe Muttersprache sprechen, grundsätzlich möglich.

### *b) Schule: Sprache und Interkulturalisierung*

Französische und flämische Gemeinschaft unterhalten ein je eigenes Bildungssystem. Die frankophone Seite verfolgt eine stark egalitäre Schulpolitik, die darauf ausgerichtet ist, allen die gleichen Bildungschancen zu verschaffen, unabhängig davon, aus welchem Elternhaus sie stammen. Deshalb wurde ein System der positiven Diskriminierung nach sozio-ökonomischen Standards geschaffen, das solche Unterschiede ausgleichen sollte. Zunächst schuf die Communauté française 1989 sog. „Zones d'éducation positive“ (ZEP), die zusätzliche Mittel für ihre Schulen erhielten, Anfang der 90er wurden darüber hinaus die „Zones d'actions prioritaires“ als Antwort auf die Unruhen von Forest geschaffen, aus deren Mitteln v.a. Hausaufgabenschulen, Maßnahmen zur Gewaltprävention sowie Mediationen bezahlt wurden. Nach dem Dekret von 1998<sup>19</sup> wurden diese dann durch die „Ecoles de discrimination positive“ ersetzt, die nun nach einem bestimmten Schlüssel ausgewählt werden und bestimmte zusätzliche Mittel wie z.B. zusätzliche Lehrer, Sozialarbeiter, Lehrmittel, Finanzmittel nach Wunsch erhalten. Der Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund ist bei der Auswahl dieser Schulen nun kein eigener Faktor mehr, sondern allein sozio-ökonomische Kriterien zählen<sup>20</sup>. Faktisch betrifft diese Förderpolitik viele Kinder von Migranten, da sie in den sozial schwächeren Stadtteilen leben. Tatsächlich besteht jedoch die Gefahr, dass diese Einordnung eine stigmatisierende Wirkung für die Schüler und Lehrenden entfaltet. Außerdem könnte es passieren, dass bessergestellte Eltern ihre Kinder gerade nicht auf diese Schulen schicken werden.

Tatsächlich gibt es jedoch auch auf frankophoner Seite einige Maßnahmen im Schul- und Bildungsbereich, die speziell an Migranten gerichtet sind und die

---

<sup>19</sup> D.30-06-1998; M.B.22-08-1998, erratum M.B.10-11-1998.

<sup>20</sup> Dabei gibt es fünf Arten von Kriterien zur Auswahl der sog. „Ecoles de discrimination positive“, die sich wiederum in mehrere Unterkriterien aufspalten lassen: 1. durchschnittliches Einkommen 2. Ausbildungsniveau 3. Arbeitslosenquote 4. Berufliche Aktivitäten 5. Komfort der Wohnungen der Eltern.

besonders um die Problematik des Sprachdefizits dieser Schüler kreisen: Für deren spezifischen Belange gibt es bereits seit dem Ende der 60er Jahre zusätzlichen Französischunterricht (sog. „Cours d’adaption à la langue d’enseignement“) neben dem allgemeinen Unterricht, der unabhängig von der Altersgruppe erfolgt. Dieser Unterricht wurde immer wieder den Umständen entsprechend angepasst (modernisiert), zuletzt wurde er 1985 auf diejenigen Schulen beschränkt, wo mindestens 30 % aller Schüler fehlende Sprachkenntnisse aufwiesen.

Außerdem gibt es immer noch muttersprachlichen Unterricht („Cours de langue et de culture d’origine“ (LCO))<sup>21</sup>, der von den jeweiligen Botschaften der Länder organisiert wird, mit denen Belgien ein diesbezügliches Abkommen geschlossen hat. Die interessierten Schulen können zwei Arten von Kursen anbieten: *Erstens* auf Anfrage der Eltern den klassischen muttersprachlichen Unterricht, der Sprache und Kultur des Herkunftslandes lehrt. Dieser Unterricht findet außerhalb des regulären Stundenplans statt. *Zweitens* können „Cours d’ouverture aux cultures“ - Kurse der kulturellen Öffnung- angeboten werden, in denen eine interkulturelle Erziehung stattfindet. Dieser Unterricht wird in den regulären Stundenplan für alle Schüler einer Klasse verpflichtend eingebaut und vom Klassenlehrer sowie einem LCO-Lehrer vermittelt.<sup>22</sup> Diese Änderung wurde in den Abkommen von 1997-2000 zugrunde gelegt, wobei der Schwerpunkt dieser neuen Kurse nun aber auf die Integration im Gesellschafts- und Bildungssystem des Empfängerlandes gelegt werden muss, insofern also ein Schritt in eine neue Richtung darstellt (vgl. zu den LCOs und „Cours de langue d’enseignement“ Ouali 2001).<sup>23</sup>

Erstmals wurde 2001 per Dekret durch die Französische Gemeinschaft noch eine weitere Maßnahme, die sich speziell an Migranten richtet, eingeführt: die sog. „Classes passerelles“ (Übergangsklassen).<sup>24</sup> Hierbei handelt es sich um Sonderklassen für die Kinder von Neuankömmlingen („Primo-arrivants“), in denen diese intensiv Französisch lernen und innerhalb von einer Woche bis sechs Monaten auf den Unterrichtsstand ihrer Klassenstufe gebracht werden, um so

---

<sup>21</sup> Das erste Abkommen über die LCO wurde 1966 mit Italien abgeschlossen, es folgten die Türkei, Griechenland, Marokko und Portugal. Mit einigen Ländern wie z.B. Spanien gibt es keine Abkommen darüber.

<sup>22</sup> Zu den LCO-Kursen s. auch [www.enseignement.be/lco](http://www.enseignement.be/lco) (21.07.2007).

<sup>23</sup> Vgl. zu den LCOs und „Cours de langue d’enseignement“: Ouali, Nouria, L’école: une zone d’action politique non prioritaire?, in: Agenda Interculturel 199-200 – Décembre 2001/ Janvier 2002.

<sup>24</sup> D.14-06-2001, M.B. 17-07-2001, erratum M.B. 12-09-2001.

schnell wie möglich dem Unterricht ihrer Altersstufe entsprechend folgen zu können. In der Begründung hierzu heißt es: „Aber weil sie spezielle Bedürfnisse haben, ist eine spezifische Struktur zu ihrem Nutzen/Dienst zugrunde gelegt: die *Classe passerelle*“<sup>25</sup>. Hier zeigt sich schon, dass es für die frankophone Seite einen bestimmten Begründungsaufwand braucht, um solche Sonderprogramme für Migranten zu rechtfertigen.<sup>26</sup> Von flämischer Seite gibt es ein ähnliches Modell mit den sogenannten „Brückenklassen“, die zwischen den Primarschulen und den Sekundarschulen eingerichtet wurden, um den Übergang zu erleichtern. Außerdem gibt es ein System von Patenschaften, in dem Studenten oder andere Paten Schüler mit einem Migrationshintergrund während ihrer Schullaufbahn begleiten. Durch Dekret vom 12. Dezember 2000<sup>27</sup> sind in der französischen Gemeinschaft in den Bildungsplänen für alle Lehrer von der Vorschule bis zur Sekundarform zwei Module von insgesamt 30 Unterrichtsstunden für Interkulturelle Bildung eingeführt worden. In den Unterrichtseinheiten „*Approche théorique et pratique de la diversité culturelle et la dimension de genre*“ erhalten die zukünftigen Lehrenden Einblicke in dieses Themenfeld, wobei insbesondere die interkulturelle Kommunikation ein wichtiger Bereich ist, zu dem viele Lehrende Rat suchen. Das CBAI hat an der Entwicklung dieser beiden Module entscheidend mitgewirkt, allerdings gab es damals einige Probleme bei der praktischen Umsetzung derselben.

In den niederländische Schulen findet vieles (z.B. die Organisation von zusätzlichem Sprachunterricht oder der muttersprachlichen Kurse) ähnlich wie in den frankophonen Schulen statt. Die niederländischen Schulen in Brüssel sind trotz ihrer geringeren Zahl sehr beliebt und haben einen starken Zulauf, da auch frankophone Eltern, ihren Kindern einen Vorteil auf dem Arbeitsmarkt verschaffen wollen, indem diese beide Sprachen lernen.<sup>28</sup> Umstritten war auch von

---

<sup>25</sup> „Loin de vouloir créer des ghettos, c’est au milieu des autres enfants, des autres adolescents et adolescents que le décret leur assure une place. Mais parce qu’ils ont des besoins spécifiques, une structure spécifique est mise à leur service: la *classe passerelle*.“ In: *Projet de décret visant à l’insertion des élèves primo-arrivants dans l’enseignement organisé ou subventionné par la communauté française*, 168(2000-2001)-No 1.

<sup>26</sup> In den Primarschulen müssen für die Einrichtung einer solchen Klasse mindesten acht Schüler zwischen 5 und 12 Jahren zusammenkommen, in den weiterführenden Schulen mindestens 10 zwischen 12 und 18 Jahren. In der Region Brüssel werden so mindestens 14 Primarschulen und 16 weiterführende Schulen gefördert.

<sup>27</sup> *Décret définissant la formation initiale des instituteurs et des régents*, D. 12-12-2000 M.B.19-01-2001.

<sup>28</sup> Frankophone Eltern versuchen verstärkt, ihre Kinder zumindest für eine Phase der Schulzeit auf einer niederländischen Schule unterzubringen, damit sie zumindest zeitweise zweisprachig aufwachsen und damit bessere Chancen auf dem belgischen Arbeitsmarkt haben.

Migrantenseite die bisherige flämische Politik, dass mindestens eines der Elternteile flämischsprachig sein muss, damit die Kinder auf eine flämischsprachige Schule gehen können. Dagegen wehrten sich viele Migranteneltern, die ihren Kindern gute Startchancen verschaffen wollen; u.a. das „Minderhedenforum“ forderte deshalb einen besseren Zugang von Migrantenkindern an niederländischen Schulen und macht dafür Werbung. Seit dem Schuljahr 2006/2007 gibt es ein Dekret, in dem die freie Schulwahl aller Eltern für ihre Kinder garantiert werden soll, d.h. möchten die Eltern, dass ihr Kind eine niederländischsprachige Schule besucht, soll dies nach Möglichkeit auch gewährt werden, wenn nicht an der ersten Schule dann an der nächsten.<sup>29</sup> Da die flämischen Schulen in Brüssel eine starke Nachfrage erleben, gibt es für den Brüsseler Kontext einen vorgegebenen Prozentsatz von 30 % Schülern mit Migrationshintergrund pro Schule, der eingehalten werden sollte, nicht alle Schulen halten sich jedoch wirklich an diese Vorgabe. In dem neuen Dekret sind Präferenzen für die Geschwister von Kindern vorgesehen, die schon auf der Schule sind.<sup>30</sup>

Für den Spracherwerb ist die Vorschule neben der Primarschule<sup>31</sup> die wichtigste Schulstufe, da hier Grundlagen gelegt werden: Obwohl es keine Vorschulpflicht in Belgien gibt, wird aber besonders unter Migranteneltern hierfür Werbung gemacht. Unter Zuhilfenahme pädagogischer und teils auch logopädischer Methoden wird hier versucht, eventuelle Sprachverzögerungen aufzuholen.

### *c) Erwachsenenbildung: Sprache und Interkulturalisierung*

Beide Seiten finanzieren über die von ihnen geförderte Vereinslandschaft eine Vielzahl an Sprachkursen für Erwachsene unterschiedlichster Herkunft und Muttersprache. Zu diesen Angeboten gehören oft auch Einführungen in das Gesellschaftsleben, Hilfen für den Umgang mit der Verwaltung und praktische

---

<sup>29</sup> GOK dekreet (Dekreet Gelijke Onderwijskansen), B.S. 14/09/2002.

<sup>30</sup> Eine Besonderheit der niederländischen Seite ist, dass sie eine eigene Schule für die Kinder von Roma gegründet hat, wo auf deren spezielle Bedürfnisse eingegangen wird.

<sup>31</sup> In einem Modellversuch hatte das Foyer 1981 angefangen dreisprachige Unterrichtszüge an Vor- und Primärschulen zu installieren, die ein gleichberechtigtes Lernen von Flämisch, Französisch und der jeweiligen Muttersprache der Migrantenkinder z.B. Italienisch, Spanisch und Türkisch zu ermöglichen. Dieser Modellversuch war sehr erfolgreich und wird noch immer an einigen Schulen fortgeführt.



Anleitungen für das Alltagsleben in Brüssel. Auch Alphabetisierungskurse werden angeboten, hierfür gibt es einen eigenen Plan in Brüssel („Plan bruxellois pour l’alphabétisation“). Diese Angebote werden von verschiedensten Assoziationen und Trägern angeboten, wobei die Kommunen das Angebot koordinieren.

Die flämische Seite hat durch die Einführung der „Inburgerings-Kurse“<sup>32</sup>, die in Flandern für Neuankömmlinge verpflichtend sind, in Brüssel allerdings nur auf freiwilliger Basis bestehen, ein neues Angebot für Einwanderer geschaffen. Die „Inburgerings-Kurse“ bestehen aus drei Teilen: einer 80-stündigen gesellschaftlich-sozialen Orientierungseinheit über das Leben in Belgien, einem Sprachkurs Niederländisch von 120 oder 240 Unterrichtsstunden je nach Stand des Könnens und Bedarf und etwas zeitlich versetzt einer beruflichen Orientierungseinheit. Außerdem werden die Migranten individuell bei Verwaltungsgängen und Organisationsfragen des praktischen Lebens von einer Betreuungsperson begleitet. Die Kurse sind gratis und somit besonders attraktiv für Neuankömmlinge, die in Brüssel allerdings nicht dazu verpflichtet werden können; seit dem 1. Januar 2007 sind sie auch zugänglich für sogenannte „Oudkomers“-Migranten, die schon länger legal in Belgien leben und die sich durch das zusätzliche Erlernen des Flämischen bessere Chancen auf dem Brüsseler Arbeitsmarkt erhoffen. Eine Eigenheit der „Inburgering“-Kurse ist auch, dass die erste Orientierungseinheit vielfach in der Muttersprache erfolgt und zwar in Brüssel in acht verschiedenen Minderheitensprachen (auf Französisch, Englisch, Türkisch, Arabisch, Russisch, Spanisch, Tibetanisch und Persisch) angeboten wird; das Programm dazu wird auch mehrsprachig in Broschüren beworben. Die VGC übertrug in Brüssel die Organisation der Kurse der Assoziation „Brussels Onthaalsbureau voor Nieuwkomers“ (bon), die hierfür direkt durch die Flämische Gemeinschaft ca. 3 Millionen Euro jährlich erhält, allerdings hätte die VGC sich offensichtlich mehr Mitspracherechte über die Verwendung des Geldes gewünscht, um u.a. die Minderheitengruppen bei der Organisation der „Inburgeringskurse“ stärker miteinzubeziehen.

---

<sup>32</sup> Inburgeringsdekreet vom 28. Februar 2003, B.S.8.V.2003.

2006 nahmen 789 Brüsseler Migranten (davon 582 Neuankömmlinge) an Teilen des Programmes teil, wobei unter den „Neuankömmlingen“ auch viele Asylsuchende waren. Trotzdem ist diese Zahl gemessen an der Anzahl aller jährlichen Brüsseler Neuankömmlinge sicher noch verbesserungsfähig. Auch diese Maßnahme reiht sich damit in den Versuch der flämischen Seite ein, Werbung für das Erlernen und die Verbreitung des Flämischen in Brüssel zu machen, wozu auch das mehrfach in der Stadt vertretenen „Huis van het Nederlands“ (Niederländisch-Haus) beiträgt (Alle Informationen zu der Organisation der Inburgerungskurse in Brüssel: (bon) 2006).

Das Beispiel der „Inburgerings-Kurse“ zeigt, dass die flämische Seite wesentlich offener im Gebrauch von Migrantensprachen zu sein scheint, gleichzeitig aber großen Wert auf das Erlernen der eigenen Sprache legt.

#### *d) Multilingualisierung und Interkulturalisierung der Medien und Öffentlichkeitsarbeit*

Auf frankophoner wie flämischer Seite erfolgt eine interkulturelle Medienpolitik bisher eher symbolisch z.B. durch den Einsatz von Moderatoren mit einem Migrationshintergrund oder Berichte über kulturelle Ereignisse der Minderheitenszene. Auf frankophoner Seite betont man jedoch nicht so sehr die kulturellen und sprachlichen Unterschiede, sondern bezieht sich vielmehr auf die gemeinsame frankophone Kultur als Sammelbecken für verschiedene Ausrichtungen. Teilweise wurden auch Programme von Minoritäten in die öffentlichen Medien der beiden Sprachgruppen aufgenommen. Der frankophone Regionalsender „Télé Bruxelles“ hat seit 2003 mit „Télé Matongé“ ein Programm, das sich an die afrikanische Gemeinschaft in Brüssel richtet und gleichzeitig über deren Leben in der Stadt berichtet. Es wird von einer Gruppe von Kongolesen unter der Leitung von Cyprien Wetchi geführt (Caprioli 2006 f.).<sup>33</sup> Außerdem gibt es noch Programme, die an die maghrebinische Bevölkerung gerichtet sind, „Cous-Cous“, ein zwanzigminütiges Magazin, das sich an jugendliche Maghrebiner richtet sowie „L’atlas est ouvert“, das jedoch stärker an das Heimatland Marokko

---

<sup>33</sup> Seit 1996 hatte ein Netz von Freiwilligen um Cyprien Wetchi das Videoprogramm „Le Dialogue“ über das Leben im afrikanisch geprägten Viertel Matongé herausgegeben.

angelehnt ist und auch von dort finanziert wird. Mit „Système B“ gab es 1999/2000 erstmals ein allgemeines interkulturelles Magazin, das sich nicht direkt an eine kulturelle Gruppe in der Stadt richtete, sondern über die verschiedenen ethno-kulturellen Gruppen der Stadt berichtete. Es musste jedoch aufgrund von Finanzmangel der Französischen Gemeinschaft schon bald wieder eingestellt werden.

Die flämische Seite setzt ebenfalls auf eine starke Symbolik durch den Einsatz von häufig sehr jungen Moderatoren mit Migrationshintergrund, darunter viele Frauen. Der flämische Regionalsender „TV Brussels“ sendet ein eigenes Programm namens „Brussels international“ auf Englisch, das sich offensichtlich besonders an EU-Angestellte und sonstige Europäer richtet und versucht ein multikulturelles besonders europäisches Brüssel darzustellen. Der flämische Radiosender FM Brussels besitzt seit 2004 mit FM World ebenfalls ein multikulturelles Programm, das Nachrichten über kulturelle Minderheiten in Brüssel sendet, ein Teil des Programmes betreut durch „Pas Op Afrika“ richtet sich speziell an die afrikanische Gemeinschaft. Mit „Radio Kif Kif“ gibt es von flämischer Seite das erste Internetradio für sämtliche ethnisch-kulturelle Minderheiten in Belgien, das zu 90% auf Niederländisch sendet – ausgenommen einiger Interviews.

In Brüssel gibt es eine große Anzahl an Programmen von und für kulturelle Minderheiten, beispielsweise für Südeuropäer in Brüssel „Radio Alma“ und „Radio Si“, die in mehreren südeuropäischen Sprachen (Französisch, Spanisch, Italienisch, Portugiesisch und Griechisch) senden, auch auf Spanisch und Portugiesisch für Lateinamerikaner. Daneben gibt es seit 1986 eine arabische Frequenz „Radio Al Manar“, die vornehmlich auf Arabisch, Türkisch und Französisch sendet und es sich zum Ziel gesetzt hat, die Kommunikation zwischen der arabischen und der Mehrheitsbevölkerung zu verbessern. Häufig beziehen sich diese Medien jedoch noch einseitig auf die eigene Gruppe und das Herkunftsland, was besonders im Fall der Brüsseler Marokkanern und Türken als problematisch angesehen wird, da bei ihnen die Kontakte zum Mutterland oft noch sehr stark sind, was sich daran zeigt, dass via Satellit auch viel Heimatprogramm gesehen wird. Die „Medien der Diversität“ („Médias de la diversité“) oder „ethno-kulturelle Medien“ dagegen,

wie sie von flämischer Seite genannt werden, haben oftmals eine fragile Stellung inne, da es für sie schwierig ist an Finanzierungsmittel zu kommen und sie deshalb häufig nur für kurze Zeit bestehen. Die Beziehungen zwischen diesen „Medien der Diversität“ und den öffentlichen Medien sind wenig ausgeprägt. Das CBAI möchte deshalb zusammen mit der „Association professionnelle des journalistes“ ein „Repertoire“ erstellen, um den Bekanntheitsgrad dieser Medien zu erhöhen.

Insgesamt ist bisher ein eher symbolischer Einsatz von Moderatoren etc. bei weiterhin geringem realem Einfluss in den Redaktionen festzustellen, was sich voraussichtlich erst langsam mit den Personalstrukturen ändern wird. Immer noch gibt es Beispiele für die Benutzung von Stereotypen (z.B. der „sozial schwache/kriminelle Marokkaner“), einseitige Berichterstattungen sowie einseitige ethnische Zuschreibungen: So lässt sich eine Häufung negativer Schlagzeilen feststellen bei gleichzeitig verhaltenen Berichten über Positives. Zum Beispiel gaben die Unruhen im Stadtteil Saint-Josse zwischen Türken und Kurden im Frühling 2007 Anlass zu einer erweiterten Berichterstattung. Die Verbreitung multi/interkultureller Programme ist dagegen immer noch zu wenig fortgeschritten, denn nur so könnten sich verschiedene Kulturgruppen mit ihrer jeweiligen Sicht auf die Brüsseler Politik vorstellen, um dadurch so etwas wie ein Forum für „Interkulturalität“ herzustellen. Die öffentlichen Medien sind immer noch nicht zu einer Finanzierung solcher Programme bereit, wie das Beispiel von „Système B“ deutlich zeigt.

Die Kontakte zwischen den ethno-kulturellen Medien und den öffentlichen Medien sind außer bei einigen Ausnahmen, wie der Kooperation zwischen „Télé Bruxelles“ und „Télé Matongé“, kaum vorhanden, was schade ist, da man wechselseitig mithilfe besserer Netzwerke von dem jeweiligen kulturellen Wissen profitieren könnte.<sup>34</sup> Dies liegt sicherlich auch an den bestehenden sprachlichen Barrieren untereinander. Dazu müsste es mehr Austausch zwischen den Journalisten der unterschiedlichen Medien geben, auf deren Spezialwissen und divergierende Sichtweise so zurückgegriffen werden könnte. Außerdem sollte

---

<sup>34</sup> Um diese Situation zu verbessern, überlegt das CBAI, sog. „Speeddates“ zwischen den einzelnen Medien zu organisieren.

mehr Diversität innerhalb der Redaktionen hergestellt werden, damit so direkt auf unterschiedlichere Informationsquellen zurückgegriffen werden kann.

Die Frankophonen verwenden in ihrer Öffentlichkeitsarbeit keine Mehrsprachigkeit, da sie sich außer an „Primo-arrivants“ nicht spezifisch an Migranten richtet, weil das dem egalitären Prinzip widersprechen würde. Möglichkeiten der Ausnahme bestehen bei der kommunalen Öffentlichkeits- und Verwaltungsarbeit in den von Migranten stark geprägten Stadtteilen, wie z.B. Molenbeek, Bruxelles-Ville oder Schaerbeek, um auch Neuankömmlinge ohne Französisch mit den nötigen Informationen versorgen zu können.

Von flämischer Seite sind Broschüren in Minderheitensprachen über das Leben in Belgien für Neuankömmlinge weitaus verbreiteter, z.B. für Migranteneltern über das niederländische Schul- und Unterrichtssystem oder von bon für die potentiellen Kursteilnehmer. Die Frankophonen verfolgen damit ein strengeres Sprachparadigma als die Flamen, die dem Gebrauch von Minderheitensprachen insgesamt toleranter gegenüberstehen und ihn als legitimen Ausdruck der kulturellen Identität ansehen. Insbesondere wird hier auf die Multiplikatorenrolle der Migrantenselbstorganisationen zurückgegriffen.

Inzwischen ist die häufige Benutzung von Bildern von Migranten auf beiden Seiten üblich – auf flämischer Seite sogar von muslimischen Frauen mit Kopftuch – um so symbolisch die Offenheit der eigenen Politik zu unterstreichen; auf frankophoner Seite mehr durch die Betonung des Gemeinsamen, auf flämischer Seite mehr durch die Betonung der Vielfalt der kulturellen Eigenschaften.

### **6.3 Fazit**

„Sprache“ wird von flämischer wie auch frankophoner Seite als *das* Integrationshindernis angesehen, weshalb beide Seiten sich hier engagieren und ein großes Angebot an Sprachkursen, bzw. auf flämischer Seite darüber hinaus gehend an Inburgeringskursen aufstellen. Auch in der Bildungspolitik wird von beiden versucht, insbesondere neuangekommenen Kindern möglichst schnell zum

sprachlichen Anschluss zu verhelfen. Gleichzeitig ist „Sprache“ auch *das* Distinktionsmerkmal zwischen Flamen und Frankophonen im Brüsseler Kontext.

Dabei ist die Einsicht aber dafür beschränkt, dass sich für Migranten in einer bilingualen Region wie Brüssel für den Erwerb weiterer Sprachen auch besondere Hindernisse stellen. Die Herausforderung beide offiziellen Sprachen zu erlernen ist für die meisten Neuankömmlinge einfach zu hoch. Für Migranten und ihre Kinder stellt sich allerdings die Sprachenverteilung in der bilingualen Region Brüssel als besonders kompliziert dar; zum überwiegenden Teil frankophon, ist es jedoch von großem Vorteil auf dem Arbeitsmarkt, auch Niederländisch zu können. Das bedeutet aber, dass Migranten zur Optimierung ihrer Chancen beide Sprachen lernen sollten, was eine übergroße Herausforderung besonders zu Beginn für sie bedeutet.

Auch das Bildungssystem birgt Extrachancen, wenn man seine Kinder auf eine flämische Schule schickt, so dass sie zweisprachig erzogen werden. Allerdings müssen Migranten zwischen den beiden Seiten konsequent wählen, da sonst Schwierigkeiten entstehen können (besonders auch zwischen den Schulsystemen oder bei der Vereinsförderung).

So ist bei Zweisprachigkeit also auch ein gewisses „Shopping“ zwischen den beiden Seiten grundsätzlich möglich, wenn man geschickt die Vorteile der Angebote der beiden Seiten auszunutzen und miteinander zu kombinieren weiß. Dazu muss man aber beide Seiten gut genug einschätzen können. Ansonsten benutzen beide Seiten auch gegenüber den Migranten die Möglichkeit, sich gegeneinander auszuspielen: Diese müssen bedenken, dass die Sprachgruppen durch ihre Sprachförderung und Sprachpolitik immer auch Werbung für die eigene Sache machen wollen, wenn sie sich nicht manipulieren lassen wollen.

„Sprache“ ist das wichtigste Unterscheidungsmerkmal in der Region Brüssel, wonach sich die Zugehörigkeit zu einer der Gruppen stark definiert; die Sprachpolitik auf allen Ebenen in der Bildungs-, Förderungs- und Verwaltungspolitik ist das Schlüsselinstrument hierfür. Auch das Feld der Migrations- und Integrationspolitik wird hiervon stark dominiert. Migranten

müssen sich in dieses System einordnen lassen, um ihre Chancen wahrzunehmen, gleichzeitig können sie mit etwas Geschick versuchen von beiden Seiten zu profitieren.

Tabelle 4:

Politikfelder	Implementierte Politiken	Effekte
Erwerb der Mehrheitssprache  (Bildungssektor)	FR: an den Schulen „Classes passerelles“ und zusätzliche Französischkurse für Nichtmuttersprachler; für Erwachsene breites Sprachkursangebot durch Kommunen und Vereine  FL: an den Schulen zusätzlicher Sprachunterricht und Patenschaftssystem; Inburgeringskurse für Erwachsene	Beide Seiten bieten ein breites Angebot an Sprachkursen jedoch häufig ausgerichtet auf Neuankömmlinge, was nicht immer dem Bedarf entspricht.  Besonders FL machen Werbung für ihre Sprache auch aus strategischen Gründen, z.B. für Inburgeringskurse  Problem: Erlernen beider Sprachen im bilingualen Kontext sehr schwer
Bedeutung von Migrantensprachen  (Bildungssektor)	FR: muttersprachlicher Unterricht durch Botschaften; bei Bedarf auch Kurse in interkultureller Öffnung für alle Schüler  FL: muttersprachlicher Unterricht an Schulen; Inburgeringskurse: Orientierungseinheiten in Herkunftssprachen	FL zeigen sich offener bei der Benutzung von Migrantensprachen im Bildungssektor besonders zu Anfang, während FR mehr Gemeinsamkeiten betonen wollen
Multilingualisierung und Interkulturalisierung in Medien, Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltung	FR: geringe Bedeutung von Migrantensprachen außer in wenigen Kommunen; Infomaterial für Neuankömmlinge und Übersetzer  FL: größere Bedeutung von Migrantensprachen z.B. in Medien und Öffentlichkeitsarbeit z.T. eher plakativ	FL machen „Werbung“ mit Multilingualität, während FR sie nur ganz gezielt einsetzt, um bestimmte Zwecke zu erfüllen

## 7. Politik der Anerkennung: Religion

### 7.1 Problemaufriss

In Belgien erhalten die anerkannten Religionsgruppen auf Grundlage des Gesetzes vom 4. März 1870 (Moniteur Belge, Mars 9, 1870)- anders als in laizistischen Staaten üblich – durchaus Unterstützung in materieller und immaterieller Form durch den Staat. Insgesamt sind sechs Religionen auf Grundlage dieses Gesetzes vom belgischen Staat anerkannt worden, wozu der Katholizismus, die verschiedenen Formen des Protestantismus, die anglikanische und orthodoxe Kirche, das Judentum sowie der Islam gehören.

Der Islam wurde bereits am 19. Juli 1974 (durch Art. 19 als Zusatz des Gesetz von 1870) vom belgischen Staat als sechste offizielle Religion anerkannt und erhielt damit theoretisch alle Rechte und Pflichten, die auf Grundlage dieses Gesetzes für alle anerkannten Religionen vorgesehen sind, wie z.B. das Erteilen von Religionsunterricht an den Schulen, das Recht der Gründung freier Schulen und die Finanzierung der Ausübung des „temporel du culte“. Letzteres bedeutet, dass die „weltlichen Aspekte“ der Religion vom belgischen Staat gefördert werden (dazu gehört die Bezahlung der Geistlichen und der Verwaltungsaufgaben). Durch Dekret vom 3. Mai 1978 wurden diese Rechte und Pflichten auch vollständig auf die Ausübung des Islams übertragen. Bei der praktischen Umsetzung gab es jedoch einige Probleme, wie sich in den seit über 30 Jahre dauernden Auseinandersetzungen um eine muslimische Exekutive zeigt. Diese Nichtumsetzung auf nationaler Ebene bringt jedoch vor allem Probleme auf regionaler und kommunaler Ebene mit sich.

Religion spielt im städtischen Umfeld eine nicht zu unterschätzende Rolle: Während die Ausübung der christlichen Religion, in Brüssel v.a. des Katholizismus sicherlich in den letzten Jahrzehnten immer mehr in den Hintergrund gerät, obwohl es noch immer zahlreiche katholische Schulen und Institutionen in Brüssel gibt, manifestiert sich die Ausübung des Islams in demselben Zeitraum besonders in einigen Stadtteilen immer offensichtlicher, sei es durch das Tragen von Kopftüchern oder anderen religiösen Symbolen. Die Kultorte dagegen sind oft noch wenig sichtbar im Stadtbild und erst in letzter Zeit wird damit begonnen, an



sichtbarer Stelle auffällige Moscheen zu errichten, wie z.B. in Schaerbeek, wo man sich um die Anbringung weit sichtbarer Minarette stritt. Insgesamt lebten 2002 geschätzte 162.000 Muslime in Brüssel, was einem Anteil von 16,5 % an der gesamten Brüsseler Bevölkerung entspricht und sich dementsprechend auch sichtbar zeigen sollte (Manco and Kanmaz 2004). Etwa 39 % aller belgischen Muslime leben andererseits in Brüssel, so dass die nationale Religionspolitik massiven Einfluss auf ihre Religionsausübung haben dürfte. Handelnder Akteur ist zunächst die belgische Föderalregierung, die ganz auf die Einrichtung einer muslimischen Exekutive setzte, und erst in zweiter Linie sind es die Regionen, die sich ihre Kompetenzen außerdem noch mit den beiden Gemeinschaften und den Kommunen teilen müssen, was zu stark eingeschränkten Einflussmöglichkeiten führt.

**Tabelle 5:**

<b>Generelles Problem</b>	<b>Problem in Brüssel</b>	<b>Problempersonen</b>
Religionsunterricht	Formales Angebot an Unterricht in allen staatlich anerkannten Religionen in öffentlichen Schulen; jedoch nur teilweise Umsetzung	Teilweise Forderung nach Religionsunterricht für alle Schüler gemeinsam; bessere Ausbildung und Bezahlung des Lehrpersonals (erst 2006)
Religiöse Symbole in staatlichen Strukturen	Keine einheitliche Regelung, z.B. Kopftuchfrage sehr unterschiedlich geregelt	Parteienvetreter: z.T. Ruf nach mehr Neutralität  Einige Migrantenverbände fordern mehr Toleranz für religiöse Symbole ein
Partizipation in der Stadtpolitik	Bisher kaum Möglichkeiten zu direkter Partizipation auf regionaler Ebene (Ausnahme: Bruxelles Espérance)	Bisherige Politik hat stark symbolischen Charakter, bisher wenig wirkliche Einbindung
Einbindung in den lokalen Nahbereich	In einigen Kommunen Moscheenräte oder interreligiöse Gremien	Sehr stark abhängig vom Engagement der jeweiligen Kommune

## 7.2 Implementierte Politik

### a) Unterstützungsmöglichkeiten und Teilhaberechte

Für die in Belgien lebenden Muslime stellte sich allerdings alsbald die Frage, an wen die für die weltliche Ausübung des Kultes anvisierten Gelder eigentlich verteilt werden sollten, da es wie im Islam üblich, viele, verschiedene, kleine und autonome Religionsgruppen gibt und somit Uneinigkeiten über die Zuweisung des Geldes vorprogrammiert waren. Seit dem Dekret von 1978 stritt man sich um eine institutionelle Lösung dieses Problems, wobei der belgische Staat massiv auf die Einrichtung einer föderalen Exekutive drängte, obwohl eine lokale Organisation der Glaubensgemeinschaften sowie eine Anerkennung auf der Ebene der Provinzen auch ausgereicht hätten. Zunächst wurden dem „Centre Islamique et Culturel“ (ICC) diese Funktionen zugesprochen, was aber dauerhaft nicht haltbar war, da es sich dabei keineswegs um Vertreter der verschiedenen Gemeinschaften handelte und zunehmend ihre Verbindung zum saudischen Wahabismus negativ beurteilt wurde. Schließlich wurde ihm diese Rolle insbesondere wegen der Funktion der Auswahl und Kontrolle von Islamlehrern wieder entzogen. Somit blieb die Frage nach einer Institutionalisierung und somit nach einer möglichen Finanzierung des Islam in Belgien weiterhin offen. Zur Lösung dieses Problems und anderer, wie z.B. der Erstellung eines einheitlichen Lehrplanes für den Islamunterricht oder der Kontrolle der unterschiedlichen Moscheen wurde endlich am 3. Juli 1996 – über 20 Jahre nach der Anerkennung des Islams – erstmals eine provisorische Exekutive der Moslems in Belgien („Exécutif des musulmans de Belgique“ [EMB]) offiziell ernannt, nachdem der Versuch, eine anerkannte Exekutive zu schaffen, vorher bereits zweimal fehlgeschlagen war. Die ersten Wahlen zu einer gemeinsamen Versammlung fanden im Dezember 1998 mit einem Mandat für 10 Jahre statt.<sup>35</sup> Da es aber Unklarheit über die

---

<sup>35</sup> Zur Geschichte der Institutionalisierung des Islams in Belgien siehe auch: Foblets, Marie-Claire and Overbeeke, Adriaan, State Intervention in Institutionalisation of Islam in Belgium, in: Shadid, W.A.R. and P.S. van Koningsveld, Religious Freedom and the Neutrality of the State: The Position of Islam in the European Union, pp. 113-128; Kanmaz, Meryem, L'institutionnalisation de l'islam en Belgique 1998-2004: à nouveau à la recherche d'un interlocuteur?, in: Khader, B., Martionello, M., Rea, A. Timmerman, C. (eds.), Penser l'immigration et l'intégration autrement, pp. 349-361. Kanmaz, Meryem, The Recognition and Institutionalization of Islam in Belgium, in: The Muslim World, Volume 92, Spring 2002. Im

Zusammensetzung dieses Gremiums gab und sich namentlich die Muslime türkischer Herkunft unterrepräsentiert fanden, konnten diese zusammen mit der damaligen Justizministerin Laurette Onkelinx die Wahl einer neuen Exekutive durchsetzen, die schon im März 2005 (anders als vorgesehen) für ein diesmal unbegrenztes Mandat stattfand, und die nun stärker von Türkischstämmigen, besonders der religiösen Vereinigung Diyanet, geprägt war, auch weil nun die Marrokanischstämmigen zum großen Teil den Wahlen fernblieben.

Zurzeit befindet sich diese neugewählte Exekutive jedoch wegen des Vorwurfs finanzieller Ungereimtheiten, woran mehrere Mitglieder des Exekutivrates u.a. auch der Vizepräsident beteiligt gewesen sein sollen, in der Krise. Nur 7 von insgesamt 17 Mitgliedern wurde im Oktober 2007 durch die Versammlung noch das Vertrauen ausgesprochen. Inzwischen hatte der neue Justizminister Jo Vandeuren die Finanzierung für 2008 bis zur Klärung der juristischen Probleme ausgesetzt. Hinter all diesen Problemen steht immer wieder die Uneinigkeit zwischen den beiden großen muslimischen Minderheiten Belgiens, d.h. den marrokanisch- und türkischstämmigen Gemeinschaften, die die ohnehin vorhandenen religiösen Differenzen zwischen den verschiedenen Glaubensgemeinschaften noch überlagern.

Daneben haben auch die Uneinigheiten zwischen der flämischen und frankophonen Seite über die Ausgestaltung einer muslimischen Exekutive eine verhindernde oder zumindest herauszögernde Rolle gespielt. Während die Frankophonen eine solche nach dem französischen Beispiel sehr befürworteten, hatten die Flamen mehr Verständnis für die Autonomie der einzelnen Religionsgruppen; außerdem war unklar, welche Rolle die drei Regionen Wallonie, Flandern und Brüssel in dem Prozess spielen sollten und wieweit die Bilingualität in dem Gremium zum Ausdruck kommen sollte. Auch dieses Politikfeld wird wie alle anderen durch den Gruppegegensatz zwischen Frankophonen und Flamen überlagert, wobei der belgische Föderalstaat in der Frage der Exekutive seine Macht bis an den Rand des Neutralitätsgebotes ausgespielt hat.

---

ersteren wird insbesondere deutlich, welche tragende Rolle der belgische Staat in dem langjährigen Konflikt gespielt hat mit dem festen Willen, ein zentrales Vertretungsorgan der Muslime in Belgien zu schaffen.

Davon unabhängig sind im Juni 2007 erstmals in der Wallonie als der ersten Region 43 Moscheen anerkannt worden (bei 5 Moscheen wurden die diesbezüglichen Anträge aufgrund fehlender Sicherheiten abgelehnt), am 13. Dezember 2007 folgte die Region Brüssel mit der Anerkennung von bisher fünf Moscheen von insgesamt 54, auch Flandern zog kurz daraufhin mit der Anerkennung von Moscheen nach: D.h. dass die Imame dieser Moscheen nun offiziell anerkannt sind und ihre Gemeinden entsprechende Gelder von der Region für Räumlichkeiten, Baumaßnahmen und Personal erhalten. Damit spiegelt sich die seit 1974 geltende staatliche Anerkennung des Islams als Religion endlich auch in der Realität durch die Finanzierung von Orten des Kultes und Imamen wider. Vielleicht verspricht diese Form der Anerkennung und Finanzierung direkt durch die Regionen letztlich größeren Erfolg als durch die nationale Exekutive. Letztendlich bleibt aber die Frage offen, wer die Kompetenzanforderungen auf nationaler Ebene z.B. im Bereich des Religionsunterrichtes sonst übernehmen sollte, wenn nicht solch eine gewählte Institution. Solche Kompetenzen können schlecht auf regionaler Ebene angesiedelt werden.

Auf regionaler Ebene wurde durch den Vorstoß eines Regionalabgeordneten der flämischen Christdemokraten, Jos Chabert, eine eigene Plattform mit dem Namen „Bruxelles Espérance“ gegründet, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, die zwei jeweils höchstrangigen Vertreter der verschiedenen in Brüssel vorhandenen Religions- und Weltanschauungsgruppen (auch des Laizismus) an einem Tisch zu vereinen, um den Austausch zwischen ihnen zu pflegen, gemeinsame Projekte voranzutreiben (wie z.B. gemeinsame Feierlichkeiten) und bei Problemen auch gemeinsame Lösungsansätze zu finden. Beispiele hierfür sind der Beginn des Irakkrieges, als sich Protest zu regen begann oder während der Unruhen der Jugendlichen aus den Vorstädten in Frankreich, als befürchtet wurde, diese könnten auch auf Belgien übergreifen oder nach dem Mord an einem Jugendlichen an der Gare Centrale, bei dem man zunächst einen Marrokaner für verdächtig hielt. Tatsächlich wird also der Sicherheitsaspekt auch in diesem Gremium bisher in den Vordergrund gestellt. Dabei wird insbesondere auch auf den potentiellen Einfluss und die Macht der Religionsoberhäupter zurückgegriffen, die in kritischen Situationen versuchen sollen, die Gläubigen gemeinsam an einen

Tisch zu bringen. Inzwischen hat sich die Plattform ein eigenes Statut gegeben, ist von der Region offiziell als Diskussionspartner anerkannt worden und wird von ihr auch bald finanziert werden können. Die Plattform wurde nach dem Vorbild von Marseille gegründet, wo dieses Modell schon längere Zeit mit Erfolg arbeitet. Die gewöhnlichen Sitzungen sind jedoch nicht öffentlich zugänglich, außer bei der Assemblée generale, die auch allen sonstigen kooperierenden Assoziationen offensteht. Diese Art einer offiziellen, aber informell agierenden Plattform aller Religionsgruppen sowie des Laizismus innerhalb einer Stadt kann zwar weitgehend nur als symbolisches Willensäußerungsinstrument gelten, bietet aber zumindest die Möglichkeit eines intensiven Meinungsaustausches und hat das Ziel, zu mehr interreligiöser Toleranz in der Stadt beizutragen.

In Kommunen wie Molenbeek, Schaerbeek, Bruxelles-Ville und Saint-Josse-ten-Noode, in denen der Großteil der Brüsseler Muslime lebt, gibt es bereits seit längerem so etwas wie eine institutionalisierte Teilhabe am Leben in der Kommune in Form eines kommunalen Islamrats oder interreligiösen Rats: So hat z.B. der Bürgermeister von Molenbeek, Phillipe Moureaux (PS), zu Beginn der 90er einen „Conseil des mosquées“ eingerichtet, der zu allen Fragen des gemeinschaftlichen Lebens in der Kommune seine Meinung äußern kann. Insbesondere wird er zu Fragen des gemeinsamen Zusammenlebens von Muslimen und Nichtmuslimen in der Kommune konsultiert. Zu regelmäßigen Gesprächen und Diskussionen werden dabei alle Vorsitzenden der Moscheen unter dem Vorsitz des Bürgermeisters eingeladen. Diese Einrichtung wird dazu genutzt, gemeinsame Entschlüsse über die Imame an die Gläubigen weiterzugeben, so zum Beispiel auch den Aufruf zur Ruhe in den Tagen vor dem Irakkrieg. Tatsächlich funktioniert dieses Präventionssystem laut Aussage des Bürgermeisters von Molenbeek in Problemlagen bisher sehr gut. Bei dem vergleichbaren Organ in Bruxelles-Ville handelt es sich um einen interreligiösen Rat, der versucht alle Religionsvertreter auf kommunaler Ebene an einem Tisch zu versammeln und gemeinsame Statements zu wichtigen Fragen abgibt.

*b) Bildungssystem*

In der Schulbildung sind alle vom belgischen Staat anerkannten Religionsgruppen gleichberechtigt, d.h. alle haben das Recht, zweistündige wöchentliche Religionskurse anzubieten, wenn Bedarf dazu an der jeweiligen Schule besteht. Dabei kontrolliert das Kultorgan der jeweiligen Religionsgruppe die Ausrichtung des Unterrichtsinhaltes und die Ausbildung des Lehrpersonals. Schon seit der Anerkennung des Islams im Jahr 1974 wurden in Belgien Lehrer für Islam ausgebildet und zum Schuljahr 1975/76 erstmals an die Schulen geschickt. Zunächst übernahm dabei das „Centre Islamique et Culturel“ (damals: Grande Mosquée de Bruxelles) die Aufgabe der Auswahl und Kontrolle dieser Lehrer, mit der Wahl 1998 zur ersten Exekutive konnte diese die Aufgabe dann übernehmen. Dabei waren diese Lehrer aber über lange Zeit nicht den anderen Lehrern in der Anstellung und finanziellen Entgeltung gleichgestellt. Diese Gleichstellung aller Lehrer für Religion an öffentlichen Schulen erfolgte erst durch das Dekret vom 10. März 2006.

In den von den beiden Gemeinschaften direkt geleiteten Schulen sowie in den Schulen unter kommunaler und provinzieller Aufsicht hat jeder Schüler einer der in Belgien offiziell anerkannten Religion das Recht auf zweistündigen Unterricht in seiner Konfessionsrichtung oder alternativ auf Ethikunterricht, wozu die Nachfrage eines einzigen Schülers genügen soll. Dies wurde 1959 durch den sogenannten „Schulpakt“ festgelegt, in dem andererseits die Finanzierung der konfessionellen Schulen dargelegt ist. Dabei spielt in der Praxis allerdings die Anzahl der vorhandenen Lehrer der verschiedenen Konfessionen sowie ihre Ausbildung, außerdem welche Muttersprache sie sprechen, die entscheidende Rolle für das tatsächliche Angebot. Nach der Studie „Musa“, die die Wahlmöglichkeiten von muslimischen Schülern untersuchte, liegt auch die Vermutung nahe, dass einige muslimische Schüler den Ethikunterricht vorziehen, da ihnen dieser als „fortschrittlicher“ dargestellt wird. In Belgien gibt es also schon sehr lange das Angebot eines Religionsunterrichtes in sechs der anerkannten Religionen, u.a. auch im Islam, allerdings wurde der Islamunterricht erst durch die tatsächliche Institutionalisierung des Islams, die länger als ein Vierteljahrhundert andauerte,

realiter gleichgestellt, was sich besonders in der Stellung und Bezahlung der Islamlehrer manifestierte, die erst 2006 der der anderen Lehrern angepasst wurde.

Alle Religionsgemeinschaften haben des Weiteren das Recht eigene, freie Schulen zu gründen, in denen sie ihre religiöse Erziehung frei verfolgen können, sie werden dabei jedoch von Inspektoren der Französischen oder Flämischen Gemeinschaft auf die Einhaltung gewisser Grundsätze kontrolliert. In Brüssel wurde die Primarschule „Al Ghazali“ als erste freie muslimische Schule 1989 vom „Centre Islamique et Culturel“ gegen anfänglich starken politischen Widerstand im Stadtteil Schaerbeek gegründet. Für Diskussionsstoff sorgte im Jahr 2007 die angebliche Planung einer zweiten muslimischen Schule im mehrheitlich von Muslimen bewohnten Molenbeek. Bis Sommer 2007 war aber noch kein offizieller Antrag bei der Kommune eingegangen.

### *c) Religiöse Symbole*

In Belgien kam die Kopftuchfrage schon im Oktober 1989 auf die Tagesordnung, als im damaligen Institut Edmond Maechtens (heute: Athénée Royal Serge Creuz) in Molenbeek-Saint Jean 20 junge Frauen für ihr Recht, Kopftuch zu tragen, demonstrierten und dabei vom obersten Imam des „Centre Islamique et Culturel“ unterstützt wurden. Nach heftigen Diskussionen wurde dieses Verlangen jedoch zurückgewiesen und seitdem schwelt der Kopftuchkonflikt und kommt in unterschiedlichen Situationen immer mal wieder zum Ausbruch. Auffällig dabei ist, dass in Brüssel die Kopftuchdebatte vor allem um das Kopftuch von Schülerinnen und nicht von Lehrerinnen oder anderen Mitgliedern des öffentlichen Dienstes geführt wird.

In der französischen Gemeinschaft besitzen die einzelnen Schulen das Recht durch ihre internen Reglementierungen („Règlement d'ordre intérieur“ (ROI)), über das Tragen von Kopftüchern von Schülerinnen zu entscheiden: ein Großteil der Schulen (Dorzée 2007: Bericht über Veronik De Meyers noch unveröffentlichte

Studie)<sup>36</sup> untersagt jedoch das Kopftuchtragen. Problematisch erscheint dabei, dass diese innerschulischen Reglementierungen oftmals sehr uneinheitlich und unklar sind; teilweise laufen sie unter der Rubrik „Bekleidung“ oder „Verhaltensregeln“, oft ist die Reglementierung jedoch nur aus einer internen Bemerkung oder einem Annex ersichtlich, was die Rechtsklarheit nicht besser macht und v.a. unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit aller Schulen bedenklich stimmt. Von insgesamt 129 öffentlichen frankophonen Schulen in der französischen Gemeinschaft insgesamt verbieten 105 Schulen das Kopftuchtragen, nur 13 erlauben es und 11 nahmen nicht regelmäßig an der Studie teil. Anscheinend wurden einige Schülerinnen aus dem „Athénée Royal Andrée Thomas“ in Forest vor kurzem ausgeschlossen, nachdem sie das Ablegen des Kopftuchs verweigert hatten.

Der jüngste Konfliktfall betrifft das „Institut des Ursulines“, in dem derzeit gegen den starken Protest der Schülerinnen versucht wird, das Kopftuchverbot als einer der letzten vier Brüsseler Schulen durchzusetzen. Die Schülerinnen und ihre Eltern haben dagegen mit der Unterstützung durch das „Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie“ (MRAX) Klage eingereicht. Die Kopftuchfrage angewandt auf Schülerinnen bleibt so in Brüssel weiterhin virulent.

Das im April 2010 vom belgischen Parlament durchgesetzte Burka-Verbot auf allen öffentlichen Plätzen wird sicherlich den Streit um die religiöse Bedeckung in Belgien neu anheizen.

#### *d) Stadtplanung und Sichtbarkeit religiöser Bauten*

Die Moscheevereine konzentrieren sich in den fünf Kommunen der „Couronne“ Schaerbeek, Molenbeek, Bruxelles-Ville, Saint-Josse und Anderlecht, wo sich 80 % aller Assoziationen in der Region befinden (Torrekens 2007). Die Größe und der Ort für den Bau von sakralen Orten sind in den jeweiligen Baurechtsverordnungen genauer festgelegt, so dass darüber eigentlich keine Streitigkeiten mehr entstehen

---

<sup>36</sup> etwa 90 % der weiterführenden, frankophonen Schulen nach einer nicht publizierten Studie von Véronik De Meyer (Le Soir)



können. Meist sind es eher unauffällige Bauten, teilweise sogar Hinterhofmoscheen, die sich in der Innenstadt ohnehin in den sonstigen Bebauungsplan einfügen.

Eine Ausnahme ist sicherlich die „Mosquée de Cinquenaire“, auch „Grande Mosquée de Bruxelles“ genannt, die 1897 während der Weltausstellung gebaut wurde und heute noch immer Brüssels zentrale Moschee mit einem angeschlossenen islamischen Zentrum ist. Sie ist weithin sichtbar und sieht aus, wie man sich eine traditionelle Moschee vorstellt, weshalb sie auch symbolischen Charakter besitzt.

Der Streit über den Anbau von weithin sichtbaren Minaretten an einer türkischen Moschee in Schaerbeek zeigte, dass sich gegen eine zu sichtbare Ausübung der muslimischen Religion dann doch Widerstand regte, während die muslimische Bevölkerung diese als ein wichtiges Symbol ihrer Anwesenheit in der Kommune sah. Auch die Frage, ob eigene Friedhöfe für Muslime einzurichten seien, wo die Gräber ihrer Toten bestehen bleiben können, wie es der Islam vorsieht, sorgte für Diskussionsstoff zwischen Politikern und muslimischen Religionsvertretern. Inzwischen gibt es auf Friedhöfen mehrerer Brüsseler Kommunen eigene Parzellen für die Beisetzung von muslimischen Gläubigen, in Schaerbeek auf einem multikonfessionellen Platz. Die muslimische Exekutive wacht auch bei den Beerdigungszeremonien über die Einhaltung der speziellen Riten.

### **7.3 Fazit**

Tatsächlich scheint Religion in der Region Brüssel nicht *das* zentrale Thema der Auseinandersetzungen um Integration zu sein, was daran liegen mag, dass die Auseinandersetzung darum vor allem auf nationaler Ebene ausgetragen wird. Zwar flammen bestimmte Diskussionen wie z.B. die Kopftuchfrage besonders von Schülerinnen immer mal wieder auf, jedoch beschäftigen sich nur relativ wenige Vereine in ihrer Kulturarbeit vorrangig mit diesem Thema. Religion wird offensichtlich eher als Privatangelegenheit des Einzelnen denn als Thema für die Öffentlichkeit angesehen ähnlich der französisch-laizistischen Tradition, was

oftmals zu einer Entschärfung, aber bei Vernachlässigung des Themas auch zu plötzlicher Aufwallung führen kann. Hinzu kommt, dass die damit verbundenen Problematiken schon spätestens seit Ende der 80er Jahre diskutiert werden, weshalb es anders als in anderen europäischen Städten eher zu einer Entzerrung als zu einer Zuspitzung der Diskussion seit 2001 gekommen ist.

Anders sieht dies in einzelnen Kommunen wie Molenbeek, Schaerbeek oder Saint-Josse aus, wo aufgrund der hohen Anzahl an Muslimen ein erhöhter Handlungsbedarf bestand und man darauf inzwischen längst mit der Schaffung eigener Gremien geantwortet hat. Hier können Probleme direkt vor Ort geregelt werden, indem ein direkter Austausch zwischen Religionsgruppen und Kommunalpolitik besteht. Einer Ausgrenzung von Religionsgruppen sowie ethnischen Gruppen wird so versucht, direkt vor Ort entgegenzuwirken.

Die direkten Einflussmöglichkeiten auf regionaler Ebene sind eher begrenzt, wie sich am Beispiel der Initiative „Bruxelles-Espérance“ zeigt, dennoch kommt einer solchen Initiative eine wichtige symbolische Bedeutung zu. Die regionale Anerkennung und Finanzierung von Moscheen ist hingegen eine gelungene, pragmatische Entwicklung – für Belgien typisch – trotz der Probleme um die Exekutive, die es seit Jahrzehnten auf nationaler Ebene gibt.

Eine belgische Spezialität ist, dass der offizielle Status differenzierter Religionen, wie z.B. des Islams, schon seit Mitte der 70er Jahre geregelt ist. Seitdem herrscht also rein rechtlich eine Gleichberechtigung des Islams mit anderen Religionen. Dies sagt natürlich noch nichts über eine tatsächliche Gleichbehandlung aus, wie am Beispiel der Diskussionen um eine muslimische Exekutive deutlich geworden sein dürfte. Tatsächlich scheint der belgische Staat aber gerade in dieser Frage seinen Einfluss massiv ausgenutzt zu haben bis an die Grenzen des Neutralitätsgebotes. Trotzdem ist das Problem einer Exekutive auf nationaler Ebene noch immer nicht endgültig gelöst, was wiederum zu Komplikationen in den Regionen und Kommunen führt, die man dann versucht, dort selbst in den Griff zu bekommen, was nur teilweise gelingen kann. Vielleicht ist aufgrund der langen belgischen Tradition der Anerkennung fremder Religionen bei gleichzeitiger

Einmischung des Staates die Diskussion hierüber, trotz einiger Probleme insgesamt, etwas milder abgelaufen.

**Tabelle 6:**

Politikfelder	Implementierte Politiken	Effekte
Religionsunterricht	Prinzipiell Möglichkeit von Religionsunterricht in allen anerkannten Religionen an öffentlichen Schulen bei Nachfrage; Tradition konfessionell gebundener Schulen	Offizielle Wahlmöglichkeit an öffentlichen Schulen, die jedoch tatsächlich nicht immer gegeben ist (alternative Wahl des Ethikunterrichtes)
Religiöse Symbole in staatlichen Strukturen	Auf beiden Seiten als eher problematisch angesehen: z.B. in der Kopftuchfrage an Schulen und in der Verwaltung. FL insgesamt offener als FR.	Bisher geringe Sichtbarkeit von religiöser Symbolik in der Öffentlichkeit
Partizipation in der Stadtpolitik	Spezielles Gremium zum interreligiösen Austausch auf Regionalebene („Bruxelles Espérance“)	Bisher v.a. symbolische Wirkung, z.B. Organisation von gemeinsamen Kundgebungen; informelle Zusammenarbeit fördert jedoch immerhin Austausch untereinander
Einbindung in den lokalen Nahbereich	Ähnliche Gremien v.a. mit muslimischen Vertretern in einzelnen Kommunen wie Molenbeek und Schaerbeek	Direktere Einmischung in kommunale Politik gefördert; Möglichkeit Bedürfnisse vor Ort direkt zu kommunizieren

## 8. Erklärungsfaktoren der Integrationspolitik in Brüssel

### 8.1 Die Wirkung der Institutionen

Die fehlende Kohärenz der Integrationspolitik ist zunächst durch das hochkomplexe Institutionengeflecht Brüssels (und Belgiens) zu erklären. Zentrale

Politikkompetenzen für die Integration werden von drei Ebenen wahrgenommen: *erstens* von den der beiden Sprachgemeinschaften, *zweitens* von der Region Brüssel mit ihren Kompetenzen im Wirtschafts- und Berufsbildungsbereich sowie *drittens* von den Kommunen mit relativer Eigenständigkeit. Hinzukommt in nicht wenigen Dimensionen immer noch der Einfluss der Politik auf nationalstaatlicher Ebene. Von besonderer Bedeutung sind die jeweiligen Institutionen der frankophonen und der flämischen Gemeinschaften auf Brüsseler Ebene – die Kommissionen COCOF und VGC – in der konkreten Integrationspolitik. Nebeneinander werden unterschiedliche, ja teilweise entgegengesetzte Ansätze verfolgt.<sup>37</sup> Die Politik in den anderen Einheiten, wie den Kommunen oder der Region, verfolgt wiederum andere Ansätze, was das Feld für alle Akteure äußerst unübersichtlich macht.

Gerade die Kompetenzen des Nationalstaates wirken direkt auf den Zustand der Integration in den öffentlichen Raum ein. Besonders im Bereich der Statuspolitik führten die frühen (Staatsangehörigkeit) bzw. umfassenden (Wahlrecht) Reformen auf nationaler Ebene dazu, dass andere Formen als die individuelle Partizipation in ihrer Bedeutung abnahmen und sich die politischen Akteure deutlich auf die kulturelle Heterogenität der Stadtbevölkerung und deren politisches Gewicht einstellten.

Auch im Bereich der Religionspolitik zeigt sich dieser massive Einfluss der nationalen Ebene. Obwohl ca. 40 % aller belgischen Muslime in der Region Brüssel wohnen, wird die Frage der politischen Einbindung nicht durch Brüsseler Akteure behandelt. Gesamtstaatliche Interessen und Strategien beeinträchtigen besonders die Einrichtung eines Vertretungsorgans sowie die Ausrichtung des gesetzlich möglichen Religionsunterrichts.

Besonders hinderlich für die Einbindung ist die komplexe Institutionenstruktur in den eher sozialen Dimensionen wie Sprache und Interkulturalisierung, da auf diesen Feldern Nationalstaat, Region, Gemeinschaften und Kommunen jeweils

---

<sup>37</sup> Wie in der Analyse der verfolgten Politik allerdings deutlich wurde (s.o.), muss die tatsächliche Politik differenzierter gesehen werden als die dahinter stehende Ideologie.

eigene Kompetenzen haben und besonders die Sprachgruppen eigene Konzepte verfolgen.

Auch im Bereich der Integrationspolitik wird immer wieder die Forderung nach der Vereinfachung des institutionellen Gefüges und einer Bündelung von Kompetenzen erhoben, allerdings wäre eine solche Reform Teil einer institutionellen Gesamtreform von Regionen und Gemeinschaften auf föderaler Ebene. Diese wiederum ist – da sie die austarierte Machtverteilung zwischen den Sprachgruppen berührt – nur auf dem Wege einer erneuten Staatsreform zu erreichen, die immer wieder an unterschiedlichen Interessen scheitert.

Diese hochkomplexe Institutionenlandschaft macht eine Orientierung für die Migranten und ihre Organisationen sehr schwierig, weil sie teilweise die doppelten oder gar dreifachen Strukturen für ihre Anliegen nutzen können, solange sie sich innerhalb der von den Sprachgruppen vorgegebenen Grenzen bewegen.

## **8.2 Die Wirkung des Parteienwettbewerbs**

Die hochkomplexe Institutionenstruktur ist Folge des kulturellen – sprachlichen – Cleavage, das das gesamte politische System Belgiens dominiert. In und durch diesen institutionellen Kontext agieren politische Akteure in der Integrationspolitik, die ebenfalls durch diese Konfliktlinie in ihrem Verhalten strukturiert werden. Besonders in Brüssel als nominell zweisprachiger Region dominiert der Konflikt zwischen den Sprachgruppen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Parteien in jeder Sprachgruppe, deren Ausrichtung in der Integrationspolitik innerhalb einer Sprachgruppe grundsätzlich ähnlicher ist als zwischen den ideologischen Pendanten in beiden Sprachgruppen.<sup>38</sup> Von besonderer Relevanz für Brüssel ist die Existenz beider Parteiensysteme in einer Stadt mit jeweils unterschiedlichen Logiken. So bestimmt auf frankophoner Seite seit Ende der 1980er Jahre der Wettbewerb um die Dominanz in der Regionalregierung

---

<sup>38</sup> Dies gilt nicht für die Parteien des rechten Randes – frankophoner Front National und flämischer Vlaams Belang, die gerade in der Integrationspolitik von den anderen Parteien zu trennen sind und ähnliche Positionen vertreten.

zwischen den beiden großen Parteien MR (Liberale) und PS (Sozialisten) die Ausrichtung der Politik, während auf flämischer Seite die CDV (Christdemokratie) dominiert. Auf der Gemeinschaftsebene gibt es aufgrund der Zweiteilung aller Politikfelder zwei Ansätze innerhalb Brüssels. Die frankophonen Parteien verfolgen eine am französischen Modell orientierte Politik der Schaffung gleicher Chancen bei gleichzeitig nur wenig Anerkennung von kultureller Heterogenität, während die flämischen Parteien eher eine Minderheitenpolitik mit starker Betonung der kulturellen Unterschiede für angemessen halten – auch aufgrund der Bedeutung kultureller Identitätsmerkmale für die eigene Gruppe. Von Bedeutung ist aufgrund der Prägung der frankophonen Politik auf Gemeinschaftsebene durch die PS die tatsächliche Sprachverteilung innerhalb Brüssel mit der überwältigenden frankophonen Mehrheit. Mit dem Regierungswechsel 2004 von der MR zur PS innerhalb der Regionalregierung lässt sich zumindest für die frankophone Seite ein Politikwechsel insofern feststellen, dass eine kohärentere Politik ermöglicht wurde. Ausdruck dieser Politik ist das verabschiedete Konzept der Sozialen Kohäsion, das zum einen die lokalorientierte und soziale Ausrichtung der Politik weiter verstärkt, zum anderen aber vor allem eine engere Verzahnung zwischen Vereinen, Kommunen, COCOF (d.h. Gemeinschaften) und Region ermöglichen soll. Eine solche Politik perpetuiert allerdings auch die Vernachlässigung der Anerkennung kultureller Faktoren in der Integrationspolitik. Demgegenüber verfolgen die flämischen Parteien immer noch eine Politik, welche die Kultur und Sprache der Zuwanderer in den Mittelpunkt stellt. Besonders die flämischen Christdemokraten verfolgten eine solche Politik.

### **8.3 Die Bedeutung der Migrantenorganisationen**

In Brüssel spielen zivilgesellschaftliche Organisationen eine wesentliche Rolle für die Einbindung kulturell heterogener Bürger in die Entscheidungskanäle der lokalen Politik. Den politischen Entscheidungsträgern der Stadt ist es über die materielle Vereinsförderung auf kommunaler Ebene und über die Gemeinschaften möglich, diese Vereinslandschaft zu strukturieren und zu stabilisieren. Instrument einer solchen Strukturierung sind die Förder- und Auswahlkriterien, durch die je

nach politischer Zielrichtung sowohl die Zusammensetzung als auch die generelle Ausrichtung der Vereine gesteuert werden kann. Auch dieses politische Instrument ist geprägt durch die Dualität der zwei Sprachgruppen, die über die oben genannten Institutionen auch entsprechende Förderinstrumente unterhalten, die beide in Brüssel angeboten werden, jedoch nach unterschiedlichen Kriterien arbeiten.

So arbeitet das Fördersystem frankophoner Institutionen (Gemeinschaft, Kommunen) mit dem universalistischen Auswahlkriterium der „Mixité“ und der Konzentration auf lokal zu begrenzende soziale Problemlagen – bewusst werden ethnische Kriterien nicht in die Überlegung einbezogen, ja wenn möglich, abgelehnt. Demgegenüber ist die Vereinsförderung der flämischen Seite (besonders der Gemeinschaft) stark auf die Stützung der ethnischen Selbstorganisationen als solche ausgerichtet. Gerade für die Organisationen der beiden größten Migrantengruppen der Marrokanisch- und Türkischstämmigen bietet diese doppelte Struktur der Förderung vielseitigere Möglichkeiten. Bei geschicktem Agieren können Vereine diese Möglichkeiten bis zu einem bestimmten Punkt nutzen, ohne sich zwischen die beiden Seiten zu stellen.

Dagegen organisieren sich die Europäer eher selten und wenn dann in Organisationen, die nicht in erster Linie auf das Leben in der Stadt ausgerichtet sind. Da sie für die Stadt und die EU-Institutionen ökonomisch unentbehrlich sind, haben es Europäer kaum nötig, ihre Interessen gegenüber der Stadt Brüssel zu vertreten, da diese sie ohnehin umwirbt.

#### **8.4 Das sprachliche und kulturelle Cleavage**

Die doppelten Institutionengefüge schaffen auch unterschiedliche Partizipationskanäle für Migranten, woraus wiederum unterschiedliche Teilhabemöglichkeiten resultieren. Bei den Flamen läuft dieser Partizipationskanal über die Selbstorganisationen, während auf frankophoner Seite die Rolle von lokalen „Concertations“ als Bindeglieder zwischen Kommunen und Vereinen im Mittelpunkt des Förderungsprozesses steht. Diese doppelten Förderstrukturen zwingen die Migranten zur „Seitenwahl“, insbesondere was die Förderung ihrer

Vereine angeht, aber auch, was die Wahl des Bildungssystems für ihre Kinder oder die Wahl des Arbeitsplatzes betrifft. Das bedeutet für die Migranten einerseits den Vorteil der Wahlmöglichkeit zwischen zwei Anbietern und zwei Förderungssystemen, andererseits besteht auch die Gefahr, es sich mit beiden Seiten zu verscherzen, d.h. sich durch seine Wahl gewissermaßen zwischen beide Seiten zu stellen, so dass keine der beiden Seiten länger Unterstützung bietet.

Insgesamt erschwert also das kulturelle Cleavage eher eine kohärente Politik und damit auch die Integration von Migranten, da sich diese ständig zwischen den doppelten Partizipationskanälen entscheiden müssen. Andererseits schafft es Wettbewerb zwischen den verschiedenen Ansätzen und Sprachgruppen und bringt diese immer wieder auf neue Ideen.



### **III. Politiken der Partizipation und Anerkennung in Montréal**

#### **1. Provinzieller Rahmen Québecs**

Die Geschichte der Provinz Québec wurde schon immer von Abspaltungsbewegungen der französischsprachigen Mehrheit gegenüber Kanada geprägt, die sich je nach Aufheizung der Situation mal stärker oder weniger stark äußerten. Erst durch die „Stille Revolution“ in den 60er Jahren, mit der man sich gegen die Vorherrschaft der englischsprachigen Minderheit wehrte, wurde Québec zu einer französischsprachigen Nation in Kanada mit einer eigenen Sprach- und Bildungspolitik und einer eigenständigen Gesetzgebung in vielen grundlegenden Bereichen.

Nach dem letzten Referendum von 1995, das ganz knapp für einen Verbleib bei Kanada ausfiel, hat sich die Situation jedoch etwas entspannt. Québec hat mit dem „Bloc québécois“ eine stabile Interessenvertretung im föderalen Parlament und kann auf Provinzebene weitgehend selbst über seine Gesetzgebung bestimmen. Québec versteht sich mithin als eigene Nation innerhalb von Kanada mit einem eigenen Premierminister und einer „Assemblée nationale“ sogar einer Art eigener Außenpolitik, die sich über die französische Sprache und Kultur als Abgrenzungskriterium in einem nordamerikanischen Meer von Englischsprachigen definiert. Québecs erklärtes Ziel dabei ist es, das Französische und die frankophone Kultur in Nordamerika zu erhalten und weiter auszubauen, wobei auch Einwanderer diese Vorherrschaft des Französischen akzeptieren sollen und deshalb nach ihrer Ankunft einen sogenannten „Contrat Moral“ darüber abschließen müssen.

Immigration ist ein Themenfeld, in dem sich Kanada und Québec die Verantwortung teilen. Während das kanadische Immigrationsministerium über die Einwanderung als solche verfügt – z.B. über die jährliche Zahl der Einwanderer sowie über die grobe Auswahl dieser Einwanderer nach einem Punktesystem (Day

2000: 177-208) – so kann Québec doch innerhalb dieser Vorgaben seine Einwanderer gesondert nach Französischkenntnissen auswählen, so dass das erklärte Ziel Québecs, über die Hälfte der jährlichen Einwanderer mit Französischsprachigen, die zumindest Basiskenntnisse besitzen, zu besetzen, bereits seit der Mitte der 90er Jahre erfüllt wird. 2003 wurde die 50 %-Grenze für französischsprachige Einwanderer dann erstmals überschritten. Neben der Sprach- und Kulturpolitik, über die sich Québec als Nation letztendlich definiert, sind die Migrations- und Integrationspolitik ein wichtiger Hebel, um das Französische und die Besonderheit der Québécois Kultur in Nordamerika weiterhin hochzuhalten. Das Québécois Migrationsministerium (MICC) ist also ein zentraler Ort, wo weitgehende Entscheidungen über die Zukunft Québecs getroffen werden, was man daran bemerkt, welchen hohen Stellenwert Öffentlichkeitsarbeit und Werbung für diese Politik haben und dass wichtige strategische Entscheidungen oder Hintergründe dabei strengstens geheim gehalten werden. Aufgrund seiner Bedeutung wechselt dieses Ministerium mit den unterschiedlichen Regierungen auch seine jeweilige Ausrichtung: Seit 1994 prägte jedoch besonders die „Parti Québécois“ die Ausrichtung hin zu einer Politik des Interkulturalismus, in dem der Erwerb des Französischen die zentrale Aufgabe ist, gleichzeitig aber der interkulturelle Austausch hochgehalten wird. Mit dem Regierungswechsel 2003 zu den Liberalen wurde diese Hauptausrichtung meines Erachtens nur leicht korrigiert. Cory Blad und Philippe Couton ordnen diese Politik einem ganz neuen Typus von Nationalismus, dem „*Intercultural Nationalism*“ zu, der ihrer Meinung nach versucht Interkulturalismus und eigene Nationenbildung unter einen Hut zu bringen (Blad 2009). Québec wäre damit eine der ersten Regierungen der Welt, die versucht die beiden Denkschulen, die sich klassischerweise widersprechen, miteinander in Verbindung zu bringen. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass allein aus wirtschaftlichen Gründen, aber inzwischen längst auch aus Erhaltungsgründen der französischen Sprache und Kultur in Nordamerika, eine stabile Einwanderungspolitik für Québec einfach unerlässlich ist. Um so viele kulturell verschiedene Einwanderer in die Gesellschaft Québecs zu integrieren, ist aber wiederum eine spezifische Politik des Interkulturalismus seit zwei Jahrzehnten das angemessene Instrument, das in seiner Form immer wieder an die Realitäten

angepasst wird, um Erfolge zu zeitigen (Salée 2007). Dieser „Interkulturalismus“ grenzt sich einerseits ab von dem Multikulturalismus kanadischer Prägung, andererseits von dem französischen Republikanismus mit seinem eher assimilativen Modell (Oakes 2007: 42 f.). Das Québécois Modell versucht eine Art Mittelweg dazwischen einzuschlagen – zwischen der Anerkennung kultureller Besonderheiten von Einwanderern und der der Gleichheit aller Bürger verpflichteten republikanischen Idee – mit einem interkulturellen Konzept, das den interkulturellen Dialog ins Zentrum stellen soll (Rocher 2007). So ergibt sich in Québec eine bislang noch kaum untersuchte Mischung aus einer Integrationspolitik mit einem betont interkulturellen Ansatz, der gleichzeitig der nationalen Identitätsstiftung dienen soll.

Allerdings gibt es auch immer wieder Diskussionsbedarf in der Mehrheitsbevölkerung über diese Richtungsentscheidung der Québécois Integrationspolitik. Zuletzt entlud sich diese in der Krise über die „Accommodements raisonnables“, einem Rechtsinstrument, das in Québec die „vernünftige Übereinkunft“ zwischen Interessengegnern im Alltagsleben ohne Einmischung der Justiz vorsieht, die aber insbesondere in religiösen Fragen immer weniger ohne folgenden Streit vor Gericht gefunden werden konnte. Diese Krise wurde von den Medien aufgegriffen und aufgebauscht. Dies führte schließlich zur Einrichtung einer Kommission unter Leitung der Philosophen Gérard Bouchard und Charles Taylor, kurz genannt „Commission Bouchard-Taylor“, die von 2007 bis 2008 in öffentlich zugänglichen Sitzungen eine Klärung der Problematik versuchte. Über die Klärung dieser Fragen hinaus fand man aber v.a. in einem breiten Konsens in der Integrationsfrage für Québec zusammen, der auch durch Empfehlungen sowie einen Bericht festgehalten werden konnte (Bouchard 2008).

## **2. Multiethnizität und kulturelle Diversität in Montréal**

Montréal ist eine Stadt, die von Anbeginn ihres Bestehens von der Einwanderung verschiedener ethnischer und kultureller Gruppen geprägt war, wobei man eine grobe Unterteilung von europäischer Einwanderung und erst seit Beginn des

letzten Jahrhunderts zunehmend nicht-europäischer Einwanderung vornehmen kann. Das sprachliche Cleavage zwischen mehrheitlich Französischsprachigen und weniger Englischsprachigen war nahezu von Beginn an ein weiteres Merkmal. Die Gesamtpopulation der Stadt Montréal umfasste nach der letzten statistischen Erhebung von 2006 insgesamt 1.620.693 Einwohner, die gesamte Agglomeration besaß 1.854.442 Einwohner. Damit leben 87,4 % der Bevölkerung der Agglomeration in der Ville de Montréal. Montréal ist eine Stadt, die von Beginn an von Multiethnizität und kultureller Diversität geprägt war; zunächst vom Gegensatz zwischen den meist katholischen Frankophonen und den Anglophonen mit protestantischem Glauben. Diese sprachliche, religiöse und allgemein kulturelle Dualität führte von Beginn an zu einem doppelten sozialen Organisationsnetz. Die Grenze zwischen beiden Gruppen bildete geographisch der Boulevard Saint-Laurent, der heute noch immer die grobe Grenze zwischen den östlichen, frankophon geprägten Stadtteilen und dem Westen der Stadt, der eher anglophon ist, bildet. Interessanterweise siedelten sich von Süden Richtung Norden entlang dieser zentralen Straße zunächst die wichtigsten Einwanderergruppen je nach ihrem Ankunftsdatum an. Von den 1.620.693 Einwohnern besitzen heute 89 % die kanadische Staatsbürgerschaft, während 11 % sie noch nicht besitzen oder gar nicht anstreben. Von der Gesamtbevölkerung der Stadt Montréal waren 2006 31 % (488.090) offiziell Immigranten. Hierzu werden allerdings nur Menschen gezählt, die im Ausland, also nicht in Québec oder anderen kanadischen Provinzen geboren wurden sowie ein permanentes Aufenthaltsrecht besitzen, so dass irreguläre Einwanderer nicht hierzu gezählt werden. Mehr als ein Drittel aller Montréaler ist also im Laufe ihres Lebens aus dem Ausland oder aus anderen kanadischen Provinzen als Québec hinzugezogen, was eine äußerst hohe Anzahl für eine Stadt darstellt. 47 % der Bevölkerung gehören einer ethnischen Minderheit an, sind also weder Frankophone, Anglophone noch gehören sie zu den etwas weniger als 1 % Autochthonen. Weiterhin sind 26 % der Gesamtbevölkerung einer „Minorité visible“ zugehörig, wozu Schwarze, Asiaten, Lateinamerikaner aber auch Araber und sonstige Menschen orientalischer Herkunft gezählt werden<sup>39</sup>. Mehr als ein Viertel der

---

<sup>39</sup> Als „Minorité Visible“ bzw. zunehmend auch als „Groupes racisées“ werden nach offizieller Definition Québecs alle

Montréalischer Bevölkerung ist also nicht-europäischer Abstammung, wobei wiederum der größte Anteil, fast ein Drittel dieser 26 %, nämlich 29,7 %, Schwarze sind. Diese schwarze Bevölkerung ist äußerst heterogen; sie setzt sich zum einen aus den meist englischsprachigen Nachfahren der Sklaven zusammen, die teilweise schon seit Jahrhunderten in Montréal leben und deren Nachfahren immer wieder aus den USA hinzuzogen (Williams 1997: 38 ff.). Dazu kamen seit Beginn der 60er Jahre in größerer Anzahl Schwarze aus Haiti sowie von den englisch- und französischsprachigen Antillen hinzu, in den letzten Jahren auch zunehmend aus Afrika. Araber stellen mit 16,5 % den zweitgrößten Anteil dieser Bevölkerungsgruppe dar, sie stammen zumeist aus dem Maghreb und dem Nahen Osten, Lateinamerikaner stellen mit 13 % den drittgrößten Anteil der sogenannten *Minorité Visible*. Dahinter kommen noch einzelne kleinere, meist asiatische Gruppen, von denen die Südasiaten mit 12,3 % und die Chinesen mit 11,4 % die größten Anteile stellen. Europäische Einwanderergruppen vornehmlich aus Nord- und Osteuropa (darunter viele Juden), genannt „*Minorités ethniques*“ kamen schon seit Ende des 19. Jahrhunderts vermehrt, während sich durch die beiden Weltkriege und die Wirtschaftskrise der 20er Jahre des 20. Jahrhunderts dieser Zustrom noch verstärkte, prägten sie über Jahrzehnte das Einwanderermosaik. Seit den 50er Jahren kamen verstärkt Südeuropäer v.a. aus Italien, Griechenland und Portugal hinzu. Sie alle bildeten regelrechte Enklaven in der Stadt, in denen sie ihr Alltagsleben gemeinsam führen konnten. Erst seit Ende der 60er kamen durch die Öffnung der kanadischen Einwandererpolitik in zunehmender Anzahl Einwanderer auch aus nicht-europäischen Ländern hinzu (Day 2000: 177-208), beispielsweise aus Vietnam, den Philippinen oder Haiti. Zwischen 2001 und 2006 stellten Einwanderer, die in China und Algerien geboren wurden, gefolgt von Marokkanern, die größten Gruppen dar. Diese Entwicklung führte zu einer immer größeren ethnokulturellen und auch religiösen Diversifizierung innerhalb der Stadt und in den einzelnen Vierteln. Die neuen Einwanderer sammelten sich in den alten Einwanderervierteln, wo früher viele europäische Einwanderer gelebt hatten, die

---

Menschen einer nicht-europäischen Abstammung bezeichnet. Die „*Loi sur l'équité en matière d'emploi*“ von 1986 definiert „*Minorité Visible*“ als „des personnes autres que des Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche“. Nach Statistique Canada werden dazu gezählt: Chinesen, Süd-Asiaten, Süd-Ost-Asiaten, Schwarze, Araber, Philippinos, Lateinamerikaner und andere.

nun in die wohlhabenderen Viertel abgewandert waren oder aber in den alten Vierteln geblieben waren, um hier eigene Häuser zu bauen.

Montréal, obwohl offiziell eine französischsprachige Stadt, ist in der Realität schon immer eine bilinguale Stadt gewesen: So kann Montréal auch heute noch als eine vornehmlich bilinguale Stadt bezeichnet werden, da mehr als die Hälfte aller Montréaler – nämlich 54 % – ein Gespräch auf Französisch und Englisch führen können, 33 % nur auf Französisch, 10 % nur auf Englisch und nur 3 % in keiner der beiden Sprachen. Daneben werden aber auch im Privaten teilweise auch im Geschäftsleben der jeweiligen Kommune viele andere Sprachen gesprochen, wie z.B. Spanisch, Italienisch, Arabisch oder Chinesisch. Mit 87 % Sprechern ist Französisch immer noch die mit Abstand wichtigste Sprache in der Stadt, wobei es aber durchaus rein englischsprachige Enklaven besonders im Westen der Insel gibt, die allerdings nach ihrer verwaltungsmäßigen Abspaltung nicht mehr zu Montréal gehören. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang die hohe Zahl der Montréaler, die beide Verkehrssprachen gleichermaßen beherrschen, wobei ein Ziel sicherlich ist, diese Zahl noch zu erhöhen. So finden es v.a. die Jüngeren immer selbstverständlicher, in beiden Sprachen zu kommunizieren, so dass oft ein wahrhaftiges Sprachenwirrwarr auf den Straßen die Folge ist, von einer Sprache in die andere gewechselt wird und einzelne Wörter von beiden Gruppen benutzt werden.

### **3. Institutioneller Rahmen und relevante Akteure in Montréal**

Seit dem 1. Januar 2006 setzt die Stadt Montréal sich aus 19 Arrondissements zusammen, die jeweils über einen Bürgermeister sowie einen gewählten Conseil von mindestens fünf Mitgliedern verfügen. Einige der Gemeinden inmitten Montréal (z.B. Westmount, Côte-Saint-Luc, Mont-Royal und Montréal-Est) sowie sämtliche Kommunen der Western Island (anglophone Vorstädte) machten sich infolge dieser Reformen selbständig und gehören als rekonstituierte Städte nur noch der Agglomeration von Montréal an, die seit 2006 ebenfalls ein eigenes Parlament, den Conseil d'agglomération, besitzt. Die Aufgaben der einzelnen

Arrondissements sind besonders die Verteilung und Kontrolle der Gelder zur sozialen Entwicklung sowie bestimmter anderer Serviceleistungen wie typischerweise den Schneeräumdienst, die Müllabfuhr oder das Betreiben von Sport- und Freizeitangeboten. Alle 45 Conseillers der 19 Arrondissements sitzen wiederum im Conseil Municipal, dem Stadtparlament von ganz Montréal, wo sie über die Politiken der Gesamtstadt mitentscheiden dürfen. Wichtige Aufgaben der Gesamtstadt sind beispielweise Städtebau, lokale Wirtschaftsförderung sowie die Verteilung sozialer Serviceleistungen. Außerdem sitzen auch die 19 Bürgermeister der Arrondissements in diesem Gesamtparlament sowie der gewählte Bürgermeister der Gesamtstadt, so dass das Stadtparlament insgesamt 64 Mitglieder umfasst. In dieser Zusammensetzung wählen die Parlamentarier aus ihren Reihen den Bürgermeister von ganz Montréal – bis November 2009 und darüber hinaus Gérald Tremblay von der Union Montréal – welcher dann um sich herum ein Comité exécutif von etwa elf Parlamentariern versammelt, die die einzelnen Politikbereiche wie z.B. auch die Arbeit mit den „Communautés culturelles“ als dem typischen Integrationsfeld zusammen mit ihm gestalten und verwalten. Diese Aufgabe erfüllt derzeit der Bruder des Bürgermeisters Marcel Tremblay, er arbeitet zusammen mit der „Direction du Service Sociale“ an der sozialen Inklusion aller verschiedenen Bevölkerungsteile, so auch von Migranten, in den einzelnen Stadtteilen sowie auf Ebene der Gesamtstadt. Dabei fungiert die Verwaltung der Direction besonders als Verteilungsinstanz für die Gelder der Provinzialebene an die verschiedenen Arrondissements mit ihren jeweiligen Servicestellen. Nach einem vorbestimmten Verteilungsschlüssel werden diese Gelder dann an die einzelnen Stellen weiter verteilt. Tatsächlich können dann die einzelnen Arrondissements innerhalb der vorgegebenen Richtlinien eigenverantwortlich bestimmen, wofür genau sie das Geld verwenden.

Besondere Bedeutung für die Integrationspolitik besitzt der „Conseil Interculturel“ der Stadt Montréal: Vom Conseil Municipal wird ein Gremium bestehend aus 15 Mitgliedern mit einer maximalen Mitgliedsdauer von drei Jahren (darunter ein Präsident und ein Vizepräsident) bestimmt, der „Conseil interculturel de Montréal (CIM)“, der im Namen der verschiedenen „Communautés culturelles“ beratend tätig ist und Expertise über die Situation der verschiedenen Migrantengruppen in

Montréal sammelt, an die relevanten Entscheidungsträger weitergibt und so zur Meinungsbildung entscheidend beiträgt. Der CIM fungiert somit als eine Art Scharnier zwischen den jeweiligen Migrantengruppen und der Politik der Stadt auf allen Ebenen, eine Art interkulturelles Beratungsgremium also, das es auch in einigen Arrondissements in vergleichbarer Art gibt (z.B. in Côte-de-Neiges). Der CIM wurde erst 2006 aufgrund der Initiative des neuen Bürgermeisters neu gebildet, wobei es schon einige Vorläufermodelle gab.

Relevante Akteure in der Integrationspolitik sind momentan – wie oben dargestellt – auf der Ebene von ganz Montréal v.a. der Bürgermeister Gérald Tremblay selbst und sein Exekutivmitglied Marcel Tremblay, der für die Zusammenarbeit mit den „Communautés Culturelles“ zuständig ist. Die beiden Brüder bestimmen somit derzeit die groben Richtlinien der Politik, wenn sie nicht Vorgaben der Provinzialebene nach eigenen Maßstäben umzusetzen versuchen. Dabei lassen sie sich vom CIM beraten, der wichtige Expertisen liefert und die Verbindung zu den einzelnen „Communautés Culturelles“ herstellt. Allerdings spielt der CIM als rein beratende Instanz keine wirklich wichtige Rolle im politischen Wettkampf/Kräfte messen. Seine Ausrichtung lässt sich schon allein durch die Besetzung seiner Mitglieder, die durch den Conseil Municipal bestimmt werden, beeinflussen. Natürlich spielt auch die Meinung der Parteien, z.B. der „Union Montréal“ als der Partei des Bürgermeisters für die Ausrichtung dieser Politik eine nicht unwesentliche Rolle, denn innerhalb ihrer Strukturen und besonders innerhalb der Deputierten im Conseil Municipal bildet sich hierüber eine eigene Meinung. Tatsächlich sind die drei großen Parteien auf Stadtebene, „Union Montréal“, „Vision Montréal“ sowie „Projet Montréal“ keine Programmparteien im herkömmlichen Sinne, sie bilden sich vielmehr hinter einer Führungspersönlichkeit und sind daher als pragmatisch zu beurteilen. Dennoch besitzen sie eine – wenn auch nicht schriftliche – Übereinkunft, wie sie bestimmte Politikfelder behandeln: Für die Ausrichtung der Integrationspolitik ist innerhalb der „Union Montréal“ insbesondere die „Commission des Communautés Culturelles“ zuständig, die sich einmal im Monat trifft. Dabei wird vieles auch den Politikern der Arrondissements selbst überlassen, da man davon ausgeht, dass sich die Probleme am besten vor Ort selbst behandeln lassen. Diese pragmatische



Haltung lässt sich auch in Gesprächen mit führenden Politikern von „Union Montréal“ beobachten, die versuchen, ihre Politik möglichst passgenau an die Verhältnisse der Arrondissements anzupassen, die schon von den Einwanderergruppen her sehr verschieden sind und deshalb nicht immer die gleiche Antwort verlangen. Insgesamt entwickelt sich so eine einheitliche Integrationspolitik erst mit der Zeit, durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure, wie z.B. der kommunalen Bürgermeister innerhalb der Partei, und es gibt keine wirklich stringente Strategie dahinter. Dieser Hintergrund ist äußerst wichtig zum Verständnis der integrationspolitischen Ausrichtung in Montréal, die sich von Arrondissement zu Arrondissement stark unterscheidet. Umso bedeutender erscheint es somit, im Quervergleich die strategische Ausrichtung der Politik auf Provinzebene zu beurteilen. Sie setzt die gesetzlichen Maßstäbe, an die sich alle weiteren Ebenen halten müssen. Die einzelnen „Communautés Culturelles“ (kulturellen Gemeinschaften) spielen ebenfalls eine bestimmende Rolle, insbesondere in den einzelnen Arrondissements – abhängig von ihrer rein zahlenmäßigen Bedeutung, darüberhinausgehend aber auch von ihrer ökonomischen Stellung und der Dauer ihrer Ansiedlung in dem jeweiligen Viertel sowie von ihrem Engagement.

Abbildung 8: Gliederung nach Arrondissements

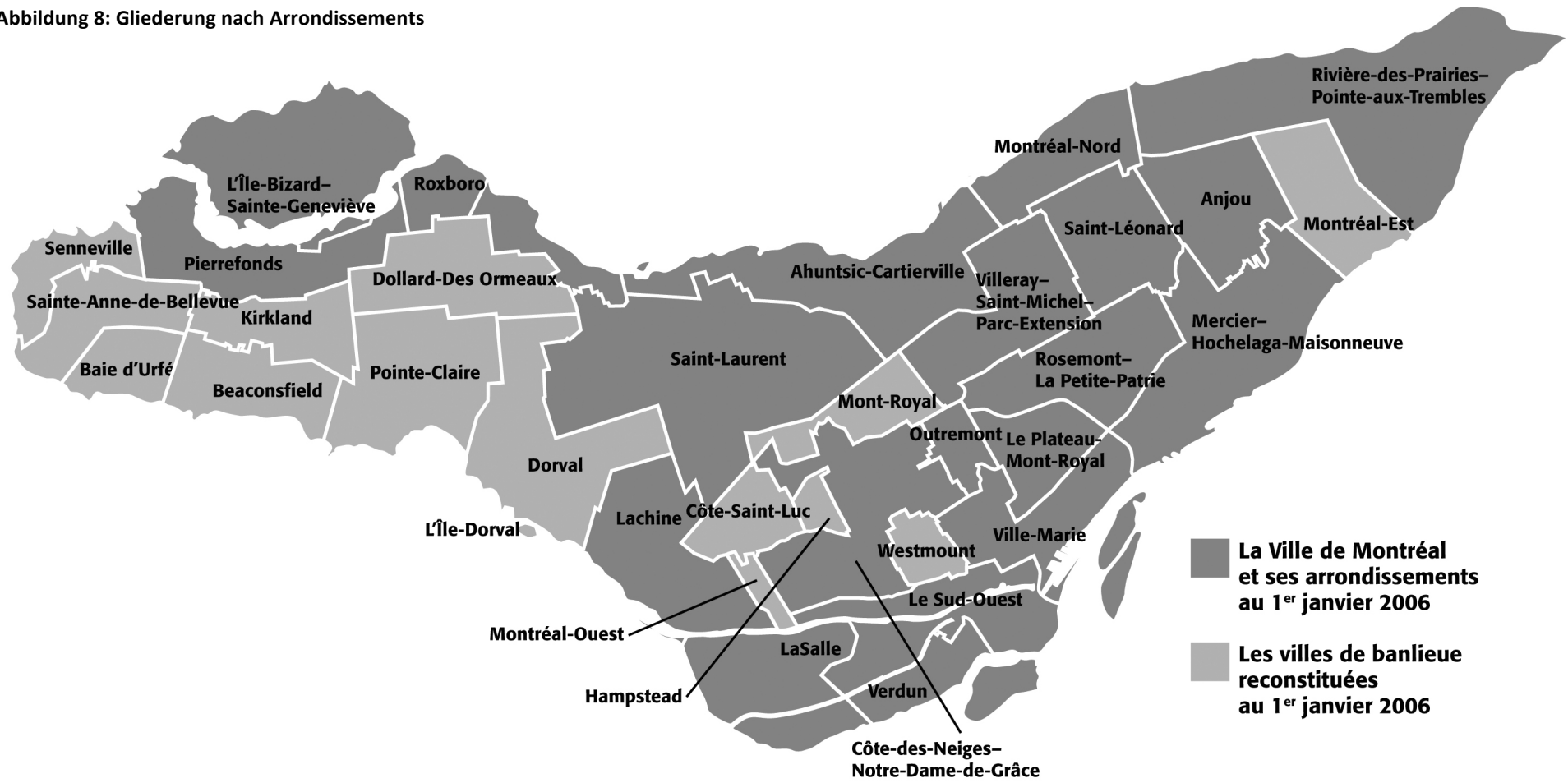
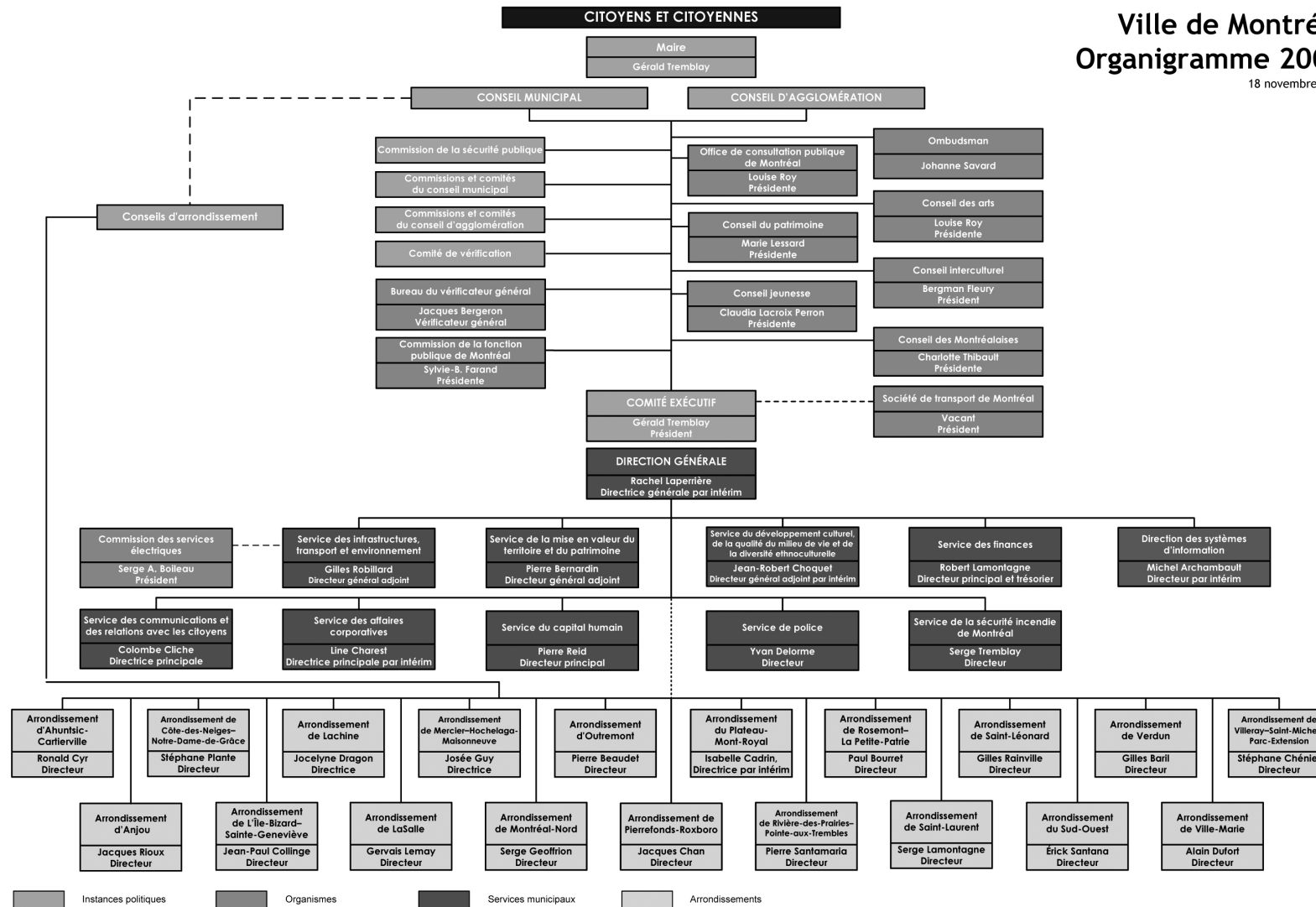


Abbildung 9: Organigramme Ville de Montréal

# Ville de Montréal Organigramme 2009

18 novembre 2009



#### 4. Die sozio-ökonomische Situation

Insgesamt ist die sozio-ökonomische Situation in Montréal als sehr heterogen zu beschreiben; sie differiert sehr stark zwischen den einzelnen Arrondissements, wobei die reichsten (meist anglophonen) gar nicht mehr zur Ville de Montréal gehören, nachdem sie 2006 unabhängig geworden sind; aber sogar zwischen den einzelnen Vierteln innerhalb der verbliebenen Arrondissements gibt es teilweise extreme Unterschiede. Die Arbeitslosigkeit betrug 2006 9,1 % (9,5 % für Männer/ 8,7 % für Frauen) und 13,1 % für Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren. Das Durchschnittseinkommen betrug 2005 in Montréal jährlich 30.132 kanadische Dollar, nach Steuerabzug betrug es noch 24.982 kanadische Dollar. Auffällig ist, dass 22,6 % der Gesamtbevölkerung nur ein Gehalt von unter 10.000 kanadischen Dollar erhalten, 10,2 % aber über 60.000 kanadische Dollar pro Jahr. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise dürfte die Arbeitslosenquote weiter angestiegen sein. Weiterhin unterscheidet sich die Arbeitslosigkeit zwischen den einzelnen Vierteln wiederum recht stark und auch zwischen den einzelnen Migrantengruppen gibt es teilweise extreme Schwankungen. Dabei ist wichtig zu beachten, dass die Einwanderer nach Québec ein insgesamt höheres Ausbildungsniveau aufweisen als der Durchschnitt der restlichen Bevölkerung. Insofern müssen einige Gruppen von massiver Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt betroffen sein. Während wenige Gruppen, z.B. die europäischen, in etwa (mit Varianz nach dem jeweiligen Einwanderungszeitpunkt) die durchschnittliche Arbeitslosenquote aufweisen, unterscheiden sich andere, v.a. nicht-europäische Einwanderergruppen, die später einwanderten, grundlegend hiervon. Auch ihr erwirtschaftetes jährliches Einkommen liegt deutlich unter dem gesamten Durchschnitt. Innerhalb dieser Gruppe sind noch einmal ganz besonders stark die Schwarzen und Araber mit den jeweils höchsten Arbeitslosenquoten und den schlechtesten Löhnen betroffen (Montréal 2009). Dies erscheint v.a. insofern als unverständlich, da viele aus Afrika stammende Einwanderer, wie z.B. die Maghrebener oder Kongoleser schon von Haus aus Französisch sprechen – sie wurden ja teilweise schon nach dieser Qualifikation ausgewählt – was ihnen eigentlich einen Vorteil auf dem städtischen

Arbeitsmarkt verschaffen sollte. Trotzdem kann eine Vielzahl von Einwanderern nicht in ihren gelernten Berufen arbeiten, sondern muss sich zunächst mit einfacheren Jobs durchschlagen. Hierbei ist eines der Probleme sicherlich auch die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse sowie die Frage der Vergleichbarkeit beruflicher Erfahrungen. Trotz vielfacher Anstrengungen konnte diese Problematik von Québec bisher nicht gelöst werden. Besonders stark zeigt sich die sozio-ökonomische Diskriminierung bestimmter Minderheiten in der Verwaltung: V.a. innerhalb des öffentlichen Dienstes tendiert die Zahl dieser Mitarbeiter einer Minorité Visible gegen Null, weshalb es auf Québecer aber auch auf Montréaler Ebene einige Versuche gibt, diese Zahlen zu erhöhen. So wird über den CIM und die Migrantorganisationen versucht, mehr Infos über die Ausschreibungen herauszugeben und so verstärkt Werbung unter geeigneten Migranten zu machen. Außerdem sollen die Concours für die Einstellung im öffentlichen Dienst von kulturellem Ballast befreit werden, damit es bessere Chancen für die Angehörigen von Minderheiten gibt, den Eintritt zu schaffen. Dies hat sich in den ersten Jahren bereits ausgezahlt, man schaffte es, kontinuierlich die Zahl der Angestellten mit einem Migrationshintergrund zu erhöhen, ist aber trotzdem noch immer weit entfernt von einer wirklichen spiegelbildlichen Repräsentation.

## **5. Politik der Partizipation**

### **5.1 Problemaufriss**

Politische Partizipation kann in aktiver oder passiver Weise vollzogen werden, durch aktives und passives Wahlrecht sowie durch das Unterzeichnen von Petitionen, Teilnahme an Demonstrationen aber auch durch die reine Mitgliedschaft in Parteien, Gewerkschaften oder sonstigen politischen Vereinigungen. Das Wahlrecht gilt ausschließlich für kanadische Staatsbürger in aktiver und passiver Weise, so dass die Einbürgerung Voraussetzung für den Erwerb dieser direkten politischen Rechte ist. In Kanada – und auch in Québec – herrscht auf allen Ebenen das Mehrheitswahlrecht, so dass es für Kandidaten von

kleineren Parteien wesentlich schwieriger ist, in die Parlamente gewählt zu werden, als für die der größeren. Das Gleiche gilt für die Kandidaten mit einem Minderheitenstatus, auch sie haben es schwerer als Kandidaten der Mehrheitsgruppen, in einem Wahlkreis die meisten Stimmen zu erhalten; es sei denn, dass sie aufgrund von engem Zusammenwohnen selbst die Mehrheit in diesem Wahlkreis stellen, was in Montréal höchstens für die europäischen Gruppen der Italiener, Griechen und Juden angenommen werden kann. In Montréal gibt es in diesem Herbst zwei große Parteien, die miteinander um den Posten des Bürgermeisters konkurrieren; „Union Montréal“ hinter dem Bürgermeister Gerald Tremblay und „Vision Montréal“ mit Louise Harel als Spitzenkandidaten, außerdem noch zwei kleinere Parteien, z.B. Richard Bergerons neue Partei „Projet Montréal“, die etwas alternativer ausgerichtet ist. Diese Parteien stellen auch zu den nächsten Kommunalwahlen im November 2009 wieder einige Kandidaten von ethnokulturellen Minderheiten auf, davon gehören jedoch nur sehr wenige einer „Visible Minority“ an; die allermeisten gehören zu den alten europäischen Einwanderergemeinden, die sich in ihren Stadtteilen längst wirtschaftlich und politisch etabliert haben wie z.B. Italiener, Griechen, Portugiesen oder Juden. Zwar werden Anstrengungen unternommen, um diesen Anteil der Kandidaten in aussichtsreichen Wahlbezirken zu erhöhen, aber bis jetzt sind diese Versuche noch nicht von Erfolg gekrönt worden. Es fehlt noch immer an konkreten Maßnahmen zur Anwerbung neuer Kandidaten und die Parteiführungen unternehmen wenig Anstrengungen, um beim Auswahlprozess darauf zu achten, mehr Kandidaten einer Minorité Visible in einem erfolgsversprechenden Wahlkreis aufzustellen. Erst in den letzten Jahren wird überhaupt darauf geachtet, allmählich durch die Aufstellung von Kandidaten eine bessere Repräsentation der Bevölkerung herzustellen. Für Kandidaten einer Minorité Visible bedeutet das umgekehrt besondere Schwierigkeiten schon bei der Aufstellung, aber auch, um sich später innerhalb der Partei dann ausreichend etablieren zu können, um selbst wiederaufgestellt zu werden oder vielleicht weitere Kandidaten werben zu können. Sicherlich ist hierbei das größte Problem die innere Struktur der Parteien, die zu wenig demokratisch und transparent arbeiten und eine eigene Kultur pflegen, die nicht gerade offen nach außen ist.

Den Parteivorständen fehlt noch immer der Wille, die Machtstrukturen ihrer Parteien grundlegend zu verändern, um mehr Kandidaten mit einem Migrationshintergrund und insbesondere mehr Kandidaten einer Minorité Visible anzuwerben. Diese sind wiederum noch zu selten Mitglieder der wichtigen städtischen Netzwerke. Teilweise ist man mit solch einer Öffnung der Parteien auf föderaler und provinzieller Ebene sehr viel weiter als in der multikulturellen Stadt Montréal, wo immer dieselben alteingesessenen europäischen Gruppen Einfluss zu nehmen scheinen.

Tabelle 7:

Generelles Problem	Problem in Montréal	Problempерzeption
Einbürgerungspolitik	Einbürgerung nach drei bis fünf Jahren möglich; Einbürgerungstest mit Nachweis ausreichender französischer Sprachkenntnisse notwendig!	Einbürgerung wird kaum hinterfragt; Nachweis von Sprachkenntnissen reicht nicht unbedingt aus
Wahlrecht	Kein außerordentliches (Kommunal)-Wahlrecht für Ausländer allgemein; keine Möglichkeiten zur Beteiligung vor der Einbürgerung	Wird aber nicht als Problem angesehen, sondern stattdessen eher die niedrige Wahlbeteiligung allgemein
Repräsentation auf kommunaler und provinzieller Ebene	Noch nicht so weit fortgeschritten; Vertreter sämtlicher europäischer Einwanderergruppen, aber kaum Minorité Visible vertreten	Wenig Problematisierung, da Stadtpolitik insgesamt als nicht so wichtig angesehen; teilweise Forderung nach Neuaufteilung der Wahlkreise
Öffnung der Verwaltung	Zu geringer Anteil von Angestellten einer Minorité Visible oder Minorité ethnique	Handlungsbedarf allgemein anerkannt
Vereinsförderung	Verzahnung der Finanzierung durch Provinz und Stadt; gute Programme	Wird allgemein als sehr gut aufeinander abgestimmt gesehen; Rolle der Arrondissements zum Teil unklar

## 5.2 Implementierte Politiken

### a) Einbürgerung

Kanada besaß als klassisches Einwanderungsland schon immer ein sehr liberales Einbürgerungsrecht, schon nach drei, spätestens vier Jahren zusammenhängendem und rechtmäßigem Aufenthalt im Land, kann die kanadische Staatsbürgerschaft beantragt werden. In Kanada geborene Kinder von Einwanderern sind automatisch Kanadier. Seit 1977 können Kinder von Migranten, die in Kanada geboren wurden, und eingebürgerte Migranten außerdem wählen, ob sie ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft beibehalten wollen. Die doppelte Staatsbürgerschaft stellt also kein Problem mehr für die Einbürgerung dar, außer wenn das Herkunftsland wie z.B. im Fall Haitis dies nicht zulässt. Zur Einbürgerung wird weiterhin das Bestehen eines Testes verlangt, in dem ausreichende allgemeine Kenntnisse über das Land nachgewiesen werden müssen (Bürgerrechte und -pflichten, Geschichte, Politik und Geographie des Landes). Die Antragsteller können sich mit einem kostenlosen Studienleitfaden der Regierung darauf vorbereiten. Außerdem ist der Nachweis einfacher, aber ausreichender Sprachkenntnisse der jeweiligen offiziellen Provinzsprache (Englisch oder Französisch) notwendig. Dieser Sprachnachweis wird in Québec auf das ausreichende Erlernen der Grundlagen des Französischen angewendet, das durch die Teilnahme an den kostenfreien Französischkursen des MICC sowie durch das Bestehen der jeweiligen Abschlusstests nachgewiesen werden muss. Diese Kurse dienen in Québec gleichzeitig als Einführungen in das Alltagsleben der französisch geprägten Provinz – sie sind also auch eine Art von Integrationskursen entlang des Französischunterrichtes. Diese Auslegung entspricht dem nationalen und interkulturellen Gedankengut Québecs. Der volle Umfang dieser Französischkurse beträgt 1200 Unterrichtsstunden insgesamt, die je nach bereits erreichtem Sprachstand jedoch auch erheblich reduziert werden können. Neuankömmlinge können jeweils zwischen Vollzeit- und Teilzeitkursangeboten der Französischkurse auswählen, je nachdem, ob sie bereits angefangen haben zu arbeiten und begleitend lernen wollen. Kurse gibt es deshalb zu fast jeder Tageszeit. Daneben werden auch Onlinekurse angeboten für Leute, die lieber zu Hause lernen, um von



dort aus ihr Französisch zu perfektionieren. Die Kurse sind in 11 Wochen dauernde Einheiten eingeteilt, die miteinander sehr variabel kombinierbar sind. So werden ein schnelles Erlernen des Französischen für die Einwanderer sowie ein Einblick in die französische Kultur gleichermaßen gewährleistet. Teilweise bietet Québec schon Französischkurse in den Ausreiseländern für ausgewählte Kandidaten zur Vorbereitung auf das Leben in Québec an. So werden die Einbürgerungsverfahren mit den dazu gehörigen Französischkursen von der Provinzebene aus geleitet und müssen von der Stadt Montréal nicht noch zusätzlich beeinflusst werden.

## *b) Repräsentation durch Wahlen*

### aa) Wahlsystem

In Québec und Kanada herrscht auf allen Ebenen das einfache Mehrheitswahlrecht, so auch für die Wahlen des Conseil Municipal in Montréal. Das führt zu einem im Wesentlichen Zwei- bis Dreiparteiensystem auf städtischer Ebene; Parteien entstehen, indem sich Anhänger um einen jeweiligen Parteiführer gruppieren. Wahlen finden nach normalem Rhythmus alle vier Jahre statt. In den einzelnen Wahlbezirken kann von den verschiedenen antretenden Kandidaten immer nur einer in den Conseil d'arrondissement und damit gleichzeitig in den Conseil Municipal gewählt werden. Deshalb kommt es den Parteien bei der Aufstellung der Kandidaten v.a. darauf an, dass sie als fähig angesehen werden, in dem jeweiligen Wahlbezirk die Mehrheit zu erringen. Dazu ist laut Aussage des Bürgermeisters von Saint-Laurent für die Aufstellung der Kandidaten in erster Linie die persönliche Kompetenz ausschlaggebend, sich im Wahlkampf durchsetzen zu können, daneben der Wertehorizont, der natürlich in das Programm der Partei passen muss und außerdem ist die Einbindung innerhalb der Kommune wichtig, also die Frage, inwieweit er tatsächlich in das Leben der Kommune und ihr Vereinsleben eingebettet ist. Normalerweise werden neue Kandidaten von den Parteigremien in den einzelnen Arrondissements in einem mehrere Wochen dauernden Prozess bestimmt; beispielsweise müssen sich die Kandidaten für die Kommunalwahlen im November 2009 zwischen April und Juni in ihren Arrondissements dem jeweiligen Parteikonvent vorstellen und diese wählt dann

die Kandidaten mit den meisten Chancen aus. Wenn es keine wirkliche Konkurrenzsituation gibt, werden die Kandidaten von diesem Konvent einfach nur nominiert, es kann jedoch auch zu Kampfabstimmungen kommen. Das letzte Wort über die Aufstellung der Kandidaten in den einzelnen Wahlbezirken kommt allerdings dem jeweiligen Parteichef zu, für „Union Montréal“ beispielsweise dem derzeitigen Bürgermeister und gleichzeitigem Parteiführer Gérald Tremblay. Missfällt ihm einer der Kandidaten, dann wird der wohl nicht aufgestellt werden, selbst wenn der Parteikonvent und die Präsidentin des Parteiapparates anderer Meinung sind. Das Establishment der Partei, zu dem sicherlich auch die Bürgermeister der Arrondissements sowie die Mitglieder des Comité Executif gehören, überprüft also im Normalfall noch einmal jeden einzelnen der Kandidaten auf seine Eignung. Allein bei der neueren Partei von Richard Bergeron „Projet Montréal“ verläuft die Aufstellung der Kandidaten in einem etwas demokratischeren Verfahren von unten durch die Wahl aller Parteimitglieder. Hier findet anscheinend eine echte Wahl der Kandidaten durch alle Parteimitglieder des jeweiligen Wahlkreises statt und nicht bloß eine eher formelle Aufstellung der Kandidaten durch einen vorher vom Parteichef bestimmten Parteienkonvent. Insgesamt zeigt sich deutlich der eher an Personen als an Programmen gebundene Aufbau der Parteien, die sich praktisch um die Figur eines Parteiführers herum gruppieren und sich deshalb auch zwischen den jeweiligen Wahlen umgruppieren können. Ein besonderes Parteiprogramm gibt es nur zu den jeweiligen Wahlen, wenn die politischen Ziele für die neue Legislaturperiode formuliert werden, ansonsten ist das Zusammengehen eher pragmatisch.

Das einfache Mehrheitssystem führt dazu, dass die Parteien besonders charismatische Persönlichkeiten aufstellen müssen, die in ihrem jeweiligen Wahlkreis eine wirkliche Chance zum Gewinnen haben, also allgemein mehrheitsfähig sein sollten. So ergeben sich für Kandidaten einer kulturellen Minderheit in ihrem Viertel ohnehin größere Schwierigkeiten gewählt zu werden, da sie nicht so einfach auf die Unterstützung durch eine Mehrheit der Bevölkerung zählen können. Diese Tendenz wird teilweise noch durch einen ungünstigen Zuschnitt der Wahlkreise selbst für die stärkeren Minderheiten verstärkt. Auch die starke Durchmischung der einzelnen Arrondissements und Viertel, die sozial

gesehen eher ein Vorteil ist, kann hier eher als ein Nachteil für diese Kandidaten gesehen werden. So scheitern laut Aussage von Myrlande Pierre selbst Kandidaten mit einem sehr hohen Potential, die allseits gebildet und fähig sind und zudem die Unterstützung ihrer Gemeinschaft besitzen schon an den schlechten Bedingungen des Wahlkreischnitts für ihre jeweilige kulturelle Minderheit (Pierre 2001; Pierre 2002). Dies stellt sich für die europäischen Einwanderergemeinden etwas anders dar, denn sie haben meist historisch gewachsene geographische Zentren auf der Insel, wo sie durch den Zuschnitt der Wahlbezirke auch sehr gute Wahlchancen besitzen, was sich auch an der Vertretung der italienischen, osteuropäisch-jüdischen, portugiesischen und griechischen Kommunen durchaus exemplarisch zeigen lässt. Aus diesem Grund wird nicht nur auf Provinzebene immer wieder der Ruf nach einem Verhältniswahlrecht laut, das aber auch in einem mehrjährigen Prozess bisher nicht durchgesetzt werden konnte, da es zu wenig der politischen Tradition in Kanada entspricht. Ein weiteres Hindernis für eine spiegelbildliche Repräsentation der Bevölkerung Montréals ist sicherlich die gewöhnlich sehr niedrige Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, die bei den letzten Wahlen im November 2009 auch wieder nur knapp 40 % aller Wahlberechtigten betrug. Dabei ist das Einschreibesystem vor den Wahlen sehr unkompliziert: Steht man dort erst einmal drin, muss man sich vor den nächsten Wahlen nicht immer wieder neu anmelden.

#### bb) Kandidaten und Gewählte

Die europäischen Minderheiten, besonders diejenigen, die schon seit langer Zeit in Montréal leben, sind traditionellerweise gut bis sehr gut in den kommunalen Parlamenten der Stadt vertreten, ganz im Gegensatz zu den nicht-europäischen Minderheiten. Italiener, Griechen, Portugiesen und Juden bilden in einigen Wahlkreisen mit mehr als 20 % der Bevölkerung so große Gruppen, dass ihre Kandidaten dort sehr gute Chancen haben, gewählt zu werden (so z.B. Saint-Léonard für die Italiener). Auffallend ist, dass Osteuropäer, wie Polen, Rumänen oder Bulgaren, die erst nach dem Fall des Eisernen Vorhangs nach Montréal kamen, dagegen so gut wie noch gar nicht repräsentiert sind. Carolle Simard hat

für die Wahlen von 2001 berechnet, dass zwei dieser europäischen Gruppen, Juden und Italiener sogar deutlich überrepräsentiert sind: Von allen 44 Gewählten einer ethno-kulturellen Minderheit (29 % aller Gewählten) waren 68 % jüdischer oder italienischer Herkunft; von den Gewählten insgesamt waren 8 % aller Gewählten Juden und 17 % aller Gewählten Italiener bei einem Bevölkerungsanteil von 4 % Juden und 9 % Italienern in Montréal (Simard 2008). Weiterhin stellt Simard fest, dass diese Gewählten einer ethnokulturellen Minderheit meist männlichen Geschlechts sowie fortgeschrittenen Alters sind, und dass Mitglieder einer *Minorité Visible* immer noch quasi absent sind in der Lokalpolitik Montréal (Simard 2004). In einer Befragung mit Tiefeninterviews untersuchte Simard die Einstellungen von 11 Gewählten einer *Minorité ethnique* im 1998er Conseil Municipal von Montréal, dabei ging es v.a. um ihren Eintritt in die Lokalpolitik, ihre Verwurzelung in den Parteien und ihr Verhältnis zur Herkunftsgruppe. Dabei kam heraus, dass ihr Weg in die Politik weiterhin nicht selbstverständlich war und dass ihnen die Beziehung zur Herkunftsgruppe sehr wichtig ist (Simard 2003). Von den Kommunalwahlen von 1994 bis zu denen im November 2009 wurden nie mehr als drei bis vier Kandidaten einer *Minorité Visible* tatsächlich in den Conseil Municipal von Montréal gewählt.

Zwar haben die Kandidaturen in diesem Zeitraum stetig zugenommen – 2009 gab es jeweils zwei Kandidaten asiatischer und indischer Herkunft sowie einen schwarz-afrikanischer Herkunft – aber auch 2009 schafften es letztendlich nur drei der Kandidaten gewählt zu werden, davon einer als Bürgermeister einer ganzen Kommune – Alan de Sousa – er wurde bei den letzten Wahlen zum dritten Mal in Folge seit 2001 gewählt. Außerdem wurden zwei Kandidaten mit einem haitianischen Hintergrund gewählt, Frantz Benjamin für den Wahlkreis Saint-Michel und Monica Ricourt für den Wahlkreis Ovide-Clermat in der Kommune Montréal-Nord. Beides sind Stadtteile, in denen viele Haitianer leben. Zwei dieser Gewählten, die sich selbst einer *Minorité Visible* zugehörig zählten, waren zwischen 1994 und 2009 – also über einen Zeitraum von 15 Jahren – die beiden Armenierinnen Hasmig Belleli und Noushig Eloyan, die für „Vision Montréal“ zwei der vier Wahlkreise von Athusnic-Cartierville für sich gewinnen konnten. Erst 2009 wurde Nousig Eloyan nicht wiederaufgestellt und Hasmig Belleli verlor ihren

Wahlkreis an den Kandidaten von „Union Montréal“. Mit Frantz Benjamin und Monica Ricourt sind nach einer bzw. zwei Wahlperioden erstmals wieder zwei Schwarze mit Wurzeln in Haiti gewählt worden – beide für die Partei des Bürgermeisters in den beiden von vielen Haitianer bewohnten Kommunen Villeray-Saint Michel-Parc Extension und in Montréal-Nord. Schon einmal gab es einen haitianischen Kandidaten, der über mehrere Legislaturperioden Erfolg hatte bei „Vision Montréal“ sowie eine weitere Schwarze Gewählte.

Ein Beispiel für eine Kandidatin, die es erneut nicht schaffte, ist Brenda Paris, eine englischsprachige Schwarze mit Wurzeln in Trinidad, die, nachdem sie bei den letzten Wahlen in ihrem Wahlkreis Sud-Ouest nicht gewählt wurde, zwischenzeitlich zur Präsidentin der Parteiorganisation von „Union Montréal“ ernannt wurde. Allerdings wechselte sie im Sommer 2009 die Fronten und ging zu „Vision Montréal“ von Louise Harel, wo sie jedoch bei den Wahlen im November 2009 auch im Wahlkreis Côte-de-Neiges-Notre-Dame-de-Grace kein Mandat erringen konnte. Sie erhielt nur 17,04 % der Stimmen und landete damit hinter zwei anderen Kandidaten. Ein besonders herausstechendes Beispiel ist sicher der Bürgermeister von Saint-Laurent: Der Politiker namens Alan de Sousa, per Definition zur Minorité Visible zählend, da er in Pakistan geboren wurde, ist seit einem guten Jahrzehnt politisch aktiv, seit 2002 Bürgermeister von Saint-Laurent und einziges Mitglied einer Minorité Visible des Conseil Executif (inzwischen auch Vize-Präsident), nominiert durch den Bürgermeister von Montréal, Gérald Tremblay. Auch bei den Wahlen vom November 2009 erlangte er wieder ein sehr gutes Ergebnis mit 72,89 % aller Stimmen als Bürgermeister des ehemals selbständigen Saint-Laurent in der dritten Amtszeit. Er nimmt für sich in Anspruch, es allein mithilfe seiner Kompetenz und seines Engagements in der Kommune geschafft zu haben, so weit gekommen zu sein. Besondere Schwierigkeiten für seinen politischen Aufstieg sieht er eigentlich nicht, sondern meint, dass es allein auf die Kompetenz ankommt, Wähler zu mobilisieren und für sich zu gewinnen. Dass innere Strukturen der Parteien problematisch oder gar abschreckend sein könnten, und interessierte Mitglieder einer Minorité Visible vielleicht schon von einem weiterreichenden Engagement abhalten könnten, sieht er nicht als Hindernis, sondern sieht es vielmehr als evolutionären Integrationsprozess, an

dessen Anfang eben besonders die ökonomische Integration steht, bevor eine soziale und damit auch noch langsamer eine politische Integration erfolgen. Andere Politiker einer Minorité Visible, wie z.B. der persischstämmige Abgeordnete Amir Khadir der Québécois Assemblée Nationale sehen ihren Weg als nicht so selbstverständlich an und denken eher, dass nicht nur ihre eigene Kompetenz zählte, sondern sie daneben auch besondere Chancen für die Aufnahme eines politischen Engagements in positiver Weise nutzen konnten. Im Falle Amir Khadirs war es Anfang 2000 der Wille zur Öffnung der „Parti Québécois“ auf Provinzebene, die neue Kandidaten aus ethnischen Minderheiten aktiv warben und auch weiterbildeten, so dass sie bessere Startbedingungen erhielten. Khadir nutzte diese, indem er eine eigene noch weiter links stehende Partei auf Provinzebene „Québec Solidaire“ gründete, deren einziger Abgeordneter er nun auch ist, deren Potential aber durchaus ausbaubar erscheint. Auch andere junge Politiker wie z.B. Myrlande Pierre (Referentin im kanadischen Einwanderungsministerium) und Frantz Benjamin (ehemaliger Präsident des CIM) – beide besitzen einen haitianischen Hintergrund – ließen sich in Folge dieses Aktivierungsverfahrens politisch aktivieren und von der „Parti Québécois“ zu provinziellen Wahlen aufstellen. Allerdings konnten hier beide noch kein Mandat erringen, allein Maka Kotto, der in Kamerun geboren wurde, hatte Erfolg. Insgesamt ist man aber auf Provinzebene Québecs mit der Wahl von Abgeordneten der Nationalversammlung sehr viel weiter als bisher auf kommunaler Ebene: In Montréal wurden bei den letzten Wahlen 3 Kandidaten einer Minorité Visible gewählt. Frantz Benjamin wurde bei den Kommunalwahlen im November 2009 zum Kandidaten von „Union Montréal“ in Saint-Michel, einem Viertel, in dem viele Haitianer leben. Er konnte diesen Wahlkreis mit 43,41 % der Stimmen für sich gewinnen. Damit mehr solche Kandidaten aber auch eine wirkliche Chance bekommen, muss vorher versucht werden, ihre ethno-kulturelle Gemeinschaft und ihr Milieu für die Wichtigkeit von Wahlen und Demokratie zu sensibilisieren durch Aufrufe in den Gemeinschaftsmedien sowie über die Selbstorganisationen. Wenn es bei der ersten Kandidatur nicht klappt, sollten die Parteien den Kandidaten dennoch in ihrer Arbeit kontinuierlich unterstützen, um sie bei den nächsten Wahlen noch einmal aufstellen zu können. Vielleicht besteht

beim zweiten oder dritten Mal eine größere Chance, den Wahlkreis mithilfe eines dann gestiegenen Bekanntheitsgrades zu gewinnen. Anhand solcher positiven Beispiele kann dann auch rückwirkend eine weitere Politisierung ihrer ethnischen Gruppe sowie ihres Herkunftsmilieus erreicht werden. Dieses könnte sich in den nächsten Jahren exemplarisch an der Gruppe der Haitianer zeigen, die in ihrem Milieu verwurzelte Kandidaten mit Potential und Ausbildung aufstellen konnten und es dadurch schaffen könnten, sich in den Parteien ausreichend zu verwurzeln. Bisher gab es in dieser „Communauté“ das Problem eines fehlenden Leaderships, das sich darin zeigte, dass es keine Einigung über Kandidaturen in den einzelnen Kommunen geben konnte, was wiederum zur Aufstellung mehrerer chancenloser Bewerber bei den letzten Wahlen führte, die sich allesamt nicht durchsetzen konnten. Mit Frantz Benjamin und Monica Ricourt fanden sie nun zum zweiten Mal zwei solche Kandidaten mit ausreichender Popularität – Frantz Benjamin dürfte als langjähriger Präsident des CIM den meisten Montréalern bekannt sein – die eine solche politische Mobilisierung erreichen konnten.

### cc) Parteistrukturen

Wie oben bereits beschrieben, ist die innere Struktur der Parteien auf kommunaler Ebene eher als wenig demokratisch und hierarchisch geordnet zu bezeichnen, da die Aufstellung der Kandidaten sehr stark vom jeweiligen Parteichef und dem ihn eng umschließenden Parteiestablishment abhängen. Die eher europäisch geprägten inneren Strukturen aller Parteien machen es für Kandidaten mit einem nicht-europäischem kulturellen Hintergrund noch schwieriger, aufgestellt zu werden und sich dann auch fest genug in den Parteien zu etablieren. Hier geht es v.a. um tradierte Verhaltensweisen und kulturelle Codes, die in Versammlungen von den vorwiegend europäischstämmigen, männlichen, älteren Politikern gepflegt werden, ohne dass sie ihnen selbst dabei bewusst sein müssen, die es aber schwer machen für Nichtzugehörige. Als „Kompensatorium“ werden Angehörige nicht-europäischer kultureller Minderheiten bisher vornehmlich in der Parteiorganisation beschäftigt, wo sie nach innen organisatorisch wirken können, statt als Kandidaten oder Gewählte

eine eigene Politik nach außen vertreten zu können. Tatsächlich sind sie so als Bürokraten der Partei tätig, statt sich wirklich politisch zu profilieren, um Wähler werben zu können. Um tatsächlich mehr Kandidaten mit einem ethno-kulturellen Minderheitenhintergrund aufzustellen, müssten sich die Parteien ihrer inneren hinderlichen Strukturen bewusst werden, diese versuchen zu beseitigen, um sich nach außen zu öffnen. Die einzige Partei, die hier eine Ausnahme darstellt und mehr Aufwand bei der Aufstellung von Kandidaten betreibt, ist „Projet Montréal“ von Richard Bergeron, die bei den Wahlen 2009 mit Abstand den höchsten Anteil von Kandidaten einer Minorité Visible aufstellten, die aber alle ihren jeweiligen Wahlkreis nicht für sich gewinnen konnten, da die Partei meist nur die drittstärkste Kraft ist.

### *c) Öffnung der Verwaltung*

Für die Umsetzung von Politiken auf Stadtebene ist auch die Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes von entscheidender Bedeutung: Schon vor der Restrukturierung der Stadt im Jahr 2002 gab es einen Aktionsplan, der sich auf die „Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics“<sup>40</sup> von 2001 bezog, und sich zum Ziel gesetzt hatte, die Anzahl der von der Stadt angestellten Frauen, Autochtonen, Anglophonen sowie Zugehörige einer Minorité Visible oder einer Minorité ethnique (Muttersprache weder Französisch noch Englisch) innerhalb der nächsten Jahre im Sinne einer besseren Repräsentativität Schritt für Schritt zu erhöhen. Dafür wurde ein neuer Aktionsplan mit einer sechsjährigen Laufzeit von 2004 bis 2010 aufgelegt, der in Zusammenarbeit mit dem „Service du capital humain“ und der „Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse“ (CDPDJ) versucht, durch Neueinstellungen die Repräsentation der vier genannten Gruppen zu verbessern. Ohne die Einführung von Quoten wird hier versucht, bei gleicher Eignung diese vier Gruppen bei der Einstellung vorzuziehen. In einer Zwischenbilanz wurden 2007 die Ergebnisse des ersten Triennals dieses

---

<sup>40</sup> Dieses Gesetz schreibt vor, dass alle öffentlichen Organismen mit mindestens 100 Angestellten sich ein Programm zum gleichberechtigten Zugang geben sollen. Tatsächlich konnte für Québec die Zahl der betroffenen drei Gruppen Minorités ethniques, Autochtones und Anglophone der Prozentsatz von 5,8 % 2003/2004 auf 19,5 % 2006/2007 angehoben werden, was zum größten Teil auf die Einstellung von Mitgliedern der Communautés Culturelles zurückgeht. Das angestrebte Ziel liegt bei 25 % insgesamt.



Aktionsplans vorgestellt: Tatsächlich konnten in diesem Zeitraum insgesamt 2044 (statt der ursprünglich anvisierten mindestens 1000) neue Personen aus den vier Gruppen eingestellt werden. Damit wurde ein Repräsentationssprung erzielt, wobei man immer noch weit entfernt ist von einer Spiegelbild-Repräsentation. Von 25.612 Angestellten waren am 31. Dezember 2007 39,2 % Frauen, 0,3 % Autochtone, 7,1 % gehörten einer Minorité Visible an und 5,2 % einer Minorité ethnique (mit weder Französisch noch Englisch als Muttersprache). Schon an diesen Prozentzahlen lässt sich eine starke Unterrepräsentation der vier Gruppen im Vergleich zu ihrem tatsächlichen Anteil an der Bevölkerung ablesen. Damit entspricht die gemessene Unterrepräsentation (d.h. der Unterschied zwischen qualifizierten, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Kräften und den tatsächlich Eingestellten) der Frauen für die ganze Stadt 6,25 %, die der Autochtonen 0,1 %, der Minorité Visible 2,68 % und der Minorité ethnique 2,89 % (humain 2008). Dieser Unterschied ist jeweils für alle vier Gruppen etwas größer für die in den Arrondissements Angestellten als für die bei den sonstigen stadtübergreifenden Services wie z.B. der Polizei, der Feuerwehr oder bei den Schulbrigaden Angestellten. Für die nächsten drei Jahre ist insbesondere eine Erhöhung der Zahlen der Minorité Visible für die technischen Berufe sowie für die Feuerwehr und die Schulbrigaden vorgesehen, für die Minorité ethnique besonders für die administrativen Berufe und Kader. Neben der absoluten Unterrepräsentation ist ein weiteres Problem die schlechtere Repräsentation bei den Führungskräften. Auch hier müssen neue Antworten gefunden werden wie zum Beispiel die erleichterte Anerkennung von ausländischen Diplomen und Berufserfahrung. Das CIM schlägt hier vor, insbesondere durch bessere Bekanntmachung der Ausschreibungen beispielsweise innerhalb der Communautés Culturelles das Bewerberpotential noch zu erhöhen. Weiterhin könnte eine interkulturelle Schulung des Auswahlpersonals erfolgen sowie konkrete Hilfen bei Bewerbungen angeboten werden. Wichtig sind dann auch die tatsächlichen Maßnahmen zur Integration der neuen Angestellten am Arbeitsplatz vor Ort, die eine echte Chance zur Eingewöhnung bekommen sollten.

*d) Vereinsförderung*

In Montréal lassen sich viele verschiedene Formen von Migrantenvereinen unterscheiden, die infolge der langen Geschichte der Migration in die Stadt nach und nach entstanden sind. Auf frankophoner Seite gibt es zunächst die verschiedenen Organisationen, die in bestimmten Stadtteilen für den Empfang der Neueinwanderer sorgen mit Hilfen für die ersten Fragen meist die Wohnungs- und Arbeitssuche betreffend sowie Beratung bei rechtlichen Aufenthaltsfragen besonders für Flüchtlinge. Darauf aufbauend gibt es die sogenannten Services, die soziale Hilfen der Provinz und der Stadt an die dort lebende migrantische Bevölkerung weiterverteilen und mit Rat auch kleineren Organisationen zur Seite stehen. Sie erhalten für diese Arbeit v.a. finanzielle Hilfen von der Provinzebene und lassen sich so auch in den Versuch einer gemeinsamen und stringenten Politik durch die Provinz einordnen. Deren erklärtes Ziel ist es, durch die Arbeit vor Ort, erstens die Eingliederung der Neuankömmlinge zu gewährleisten, zweitens der die Armut und soziale Exklusion zu bekämpfen und drittens zu versuchen, alle ethno-kulturellen Gruppen gleichermaßen in das Alltagsleben einzubinden. Dabei soll eine Mischung der Bevölkerung gewährleistet werden, die sonst nicht selbstverständlich wäre. Zwar gibt es dafür keinen strengen Förderungsgrundsatz wie in Brüssel, aber es wird doch versucht, diesen Grundsatz bei der Arbeit vor Ort zu verfolgen. So wird die dritte Gruppe von Migrantenorganisationen, die mehrere hundert ethnokulturelle Organisationen umfasst, eher in der Arbeit im Austausch mit anderen Gruppen gefördert als direkt finanziell unterstützt. So können sich diese „ursprünglichen“ kulturellen Vereinigungen um Unterstützung an die Services wenden oder sich untereinander besser organisieren, sind sonst jedoch stärker als in Europa üblich auf sich selbst gestellt. Ein sehr wichtiger Faktor für die Arbeit dieser ethno-kulturellen Vereinigungen ist auch die Bedeutung der Freiwilligenarbeit, die allgemein in Nordamerika sehr hoch ist, so werden wesentliche Teile der Arbeit dieser Organisationen, aber selbst der Services, durch die Hilfe von Freiwilligen und ehrenamtlich Tätigen abgedeckt. Es gibt verschiedene Spezialisierungsfelder für diese Organisationen, wie z.B. Hilfen auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Wohnungssuche, aber auch Bildungsarbeit mit Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen, Organisationen, die auf die Arbeit mit

Flüchtlingen konzentriert sind sowie solche, die sich besonders für Frauen einer bestimmten kulturellen Herkunft einsetzen. Angesichts der riesigen Anzahl und Bedeutung dieser Vereinigungen für Montréal ist es klar, dass sie einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Politik auf städtischer und auf provinzieller Ebene ausüben. So wurde schon 1979 nach der Ankunft der Boatpeople aus Vietnam eine gemeinsame „Table de Concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes“ (TCRI) gebildet, die als eine Art Transmissionsriemen zwischen Politik und Migrantenselbstorganisationen fungieren sollte. Ihr gehören inzwischen 130 Assoziationen aus ganz Québec an, wovon 100 allein aus Montréal kommen, meistens handelt es sich dabei um die sogenannten Services. Mithilfe ihrer informellen Arbeit, die auch die Presse miteinbezieht, wenn dies nötig erscheint, gelingt es der Table und ihren Organisationen einen starken Druck auf die Provinzregierung auszuüben, die wiederum weiß, dass sie in wichtigen Gesetzesvorhaben die Table mit ihrem Direktor Stephan Reichhold vorher miteinbeziehen sollte, damit nicht wie schon einige Male passiert, z.B. bei der Genehmigung von ausländischen Führerscheinen oder dem Zugang von Flüchtlingen zum Gesundheitssystem, Vorhaben von der starken Lobby blockiert werden. Auch bei der Arbeit der Kommission Bouchard-Taylor spielten die Vereine über dieses direkte Anhörungsinstrumentarium eine wesentliche Rolle und konnten so die Empfehlungen zur Integrationspolitik direkt und wesentlich mit beeinflussen.

Die Services, die sich meist nach der Ankunft der Boat People in den 70er Jahren als erste Anlaufstellen für alle Neuankömmlinge gebildet hatten (z.B. La Maisonnée, L'Hirondelle, Promis, Maison d'Haiti, Alpa) – eine Arbeit die vorher vornehmlich von den Kirchen getragen worden war – bieten heute meist einen bunten Strauß an Integrationshilfen an, die von dem Empfang und der Installation von Einwanderern (Neuankömmlinge und Migranten mit Aufenthalt von bis zu fünf Jahren), also beispielsweise die Wohnungssuche und Verwaltungshilfen, über die Unterstützung bei der Jobsuche bis hin zur materiellen und immateriellen Unterstützung meist kleinerer und ethnokulturell oder sehr lokal geprägter Vereine führen. Finanziert werden sie dabei besonders durch die Provinzebene, also durch das MICC (z.B. Französischkurse und Empfang von Neuankömmlingen),

aber auch Montréal besitzt eigene, kleinere Programme und selbst die Arrondissements schießen etwas für bestimmte Programme der Provinz oder Stadt hinzu. Die Arbeit dieser Services, die meistens in ihrem Viertel besonders tätig sind, Migranten aus der ganzen Stadt jedoch offenstehen, wird meist von einer feste Equipe von 20 bis 30 angestellten Mitglieder geleitet, ruht jedoch vor allem auf der Arbeit der 200 bis 250 Freiwilligen, die in den unterschiedlichen Programmen Hilfe leisten und ohne die eine effektive Arbeit nicht möglich wäre. Dieser starke Einbezug von Ehrenamtlichen beruht auf der britisch-amerikanischen Tradition der Wichtigkeit solcher Zusammenarbeit, die auch beiden Seiten etwas bringt. La Maisonnée berichtete, dass es oft das eigene Klientel sei, das, wenn es erst einmal in Montréal Fuß gefasst habe, bereit sei, die eigenen Erfahrungen an andere Neuankömmlinge weiterzugeben. So findet ein gegenseitiger Austausch statt, von dem alle Seiten profitieren, was zusätzlich durch besondere Austauschprogramme, wie z.B. zum gemeinsamen Wohnen oder Mentorenprogramme für Alleinerziehende oder Jugendliche mit schulischen Problemen, unterstützt wird. In dieser Arbeit sind Serviceorganisationen wie „La Maisonnée“ oder „Promis“ seit Jahrzehnten sehr erfolgreich tätig, sie garantieren vor allem, dass von Beginn an ein Austausch zwischen den verschiedenen Einwanderergruppen und der Mehrheitsbevölkerung stattfindet. Dabei können sie z.T. auf die Leistungen großer auf die Verteilung von Ressourcen zur Einbindung von Migranten spezialisierten Organisationen zurückgreifen, „Centraide“ ist als solche Organisation in Montréal tätig. Diese Services habe neben ihren Programmen zur sozio-ökonomischen Integration meistens auch ein Programm zur „Participation civique“, das dazu dient, Migranten (und dabei besonders Frauen und Jugendlichen) das Funktionieren des politischen und gesellschaftlichen System Québecs zu erklären, vom Schulsystem über das Wahl- und Parteiensystem bis hin zum Parlament. Meist wird dies anschaulich durch Besuche vor Ort mit anschließenden Expertengesprächen demonstriert. Dieses von Québec finanzierte Programm „Programme d'Appui aux Relations Interculturelles“ dient dabei dem interkulturellen Austausch wie der Einbindung in die Zivilgesellschaft durch Bildung der Zielgruppen. Die Mitarbeiter und Ehrenamtlichen der Service

werden selbst durch gezielte Bildungsmaßnahmen ständig weitergebildet, denn nur so können sie ihre Arbeit auf hohem Niveau weiterführen.

### 5.3 Fazit

Insgesamt ist die politische Partizipation von Einwanderergruppen in der Stadt Montréal als noch nicht so weit fortgeschritten einzuschätzen. Während die alten, europäischen Einwanderergruppen sehr gut, teilweise sogar überrepräsentiert sind (Italiener, Griechen, Portugiesen, Juden), gibt es derzeit nur drei Vertreter einer *Minorité Visible* im Conseil Municipal. Damit können wesentliche Bevölkerungsanteile wie beispielsweise alle schwarzen und alle asiatischen Gruppen als nicht angemessen politisch repräsentiert gelten. Darüber kann auch nicht hinwegtäuschen, dass in den Parteiorganisationen, Mitglieder einer *Minorité Visible* zum Teil an wichtiger Stelle sitzen, wie die ehemalige Präsidentin der Formation „Union Montréal“<sup>41</sup>. Ihnen kommen zwar wichtige funktionelle Aufgaben zu, aber nicht die Auswahl der Kandidaten in den einzelnen Arrondissements, denn hier gehört das letzte Wort dem Parteichef. Den vielen Repräsentanten einer *Minorité Visible* in den Parteiapparaten kommt somit eher die leicht durchschaubare Rolle einer kompensatorischen Vertretung dieser Bevölkerung zu. Die Parteien scheinen zwar langsam ein Problembewusstsein über diese fehlende Repräsentation zu entwickeln – v.a. wenn sie wie in Montréal-Nord zu solchen schweren Folgen führt – noch fehlt es aber an den notwendigen Gegenmaßnahmen. Noch immer tun sich die Parteien schwer damit, einem Kandidaten einer *Minorité Visible* wirklich gute Ausgangsbedingungen zur Wahl zu gewährleisten oder ihnen auch eine zweite Chance einzuräumen. Eine verhindernde Rolle spielen dabei das reine Mehrheitswahlrecht, das Minderheitskandidaten weniger Chancen lässt sowie der Zuschnitt der Wahlkreise in Montréal, der eher die alten europäischen Einwanderergruppen bevorteilt. Diese beiden Hindernisse könnten allerdings nur durch Gesetzesänderungen auf der Ebene Québecs geändert werden. Eine Änderung wird zwar immer wieder mal

---

<sup>41</sup> In einem spektakulären Akt gab Brenda Paris Anfang August 2009 vor Beginn der heißen Wahlkampfphase ihren Posten als Präsidentin von „Union Montréal“ auf und wechselte zum Gegner „Vision Montréal“.

diskutiert, konnte bis jetzt aber nie durchgesetzt werden. Die niedrige Wahlbeteiligung auf Kommunalebene und die fehlende Wertschätzung ihrer integrationspolitischen Bedeutung tun ein Übriges, um das Thema der mangelhaften Repräsentation nicht gerade populär zu machen. Gerade gestandenen Kommunalpolitikern fehlt das Verständnis hierfür völlig. Um das zu ändern, müsste auch eine Aufwertung der kommunalen Ebene, wie sie bereits durch die größere Verantwortung der Arrondissements ihren Anfang genommen hat, in Angriff genommen werden. Tatsächlich haben die kommunalen Parteien zurzeit aber wenig Verständnis hierfür.

**Tabelle 8:**

Politikfeld	Implementierte Politik	Effekte
Einbürgerungspolitik	Keine Kampagnen auf städtischer Ebene notwendig	Einbürgerungspolitik wird als erfolgreich angesehen, ist allein jedoch keine Antwort auf Problematik der Politischen Partizipation
Wahlrecht	Keine Ausdehnung des Wahlrechts angedacht; bestehendes einfaches Mehrheitswahlrecht behindert Kandidaten aus Minderheiten	Politische Partizipation bezieht sich nur auf Eingebürgerte
Repräsentation von Migranten auf kommunaler und provinzieller Ebene	Parteien besitzen zwar Problembewusstsein aber kaum Instrumente zur Überwindung	Kaum Fortschritte bei der städtischen Repräsentation von Vertretern der Minorité Visible > Zufallsprodukt
Öffnung der Verwaltung	Sechsjahres plan (2004 bis 2010) zur Erhöhung des Anteils von Angestellten einer Minorité Visible oder Minorité ethnique	Erste Erfolge sichtbar, im ersten Triennal konnten mehr als doppelt so viele Menschen eingestellt werden als anvisiert wurde
Vereinsförderung	Verzahnung der Politiken von Provinz und Stadt; aufeinander abgestimmte Programme für Zielgruppen	Sehr gute Erfolge; gute Vermischung; TCRI starkes und wirksames Instrument der politischen Interessenvertretung auf Provinz- wie Stadtebene

## **6. Politik der Anerkennung: Sprache**

### **6.1 Problemaufriss**

Sprache ist historisch gesehen ein höchst sensibles Themenfeld in Québec, da die Frankophonen sich jahrhundertlang von den englischsprachigen Kanadiern unterdrückt fühlten und weit bis ins 20. Jahrhundert hinein ernsthaft um den Fortbestand ihrer Sprache fürchten mussten. Erst mit der Révolution tranquille begannen die Québécois ihren eigenen Weg durchzusetzen und das Französische als offizielle Provinzsprache zu verankern. Die Loi 101 markiert noch immer das zentrale Gesetz dieser Zeit, das den französischen Schulunterricht für alle Québécois (außer den Anglophonen) zur Verpflichtung machte, außerdem das Französische als Arbeitssprache für alle Betriebe mit über 100 Mitarbeitern vorschrieb. Mit dieser Gesetzgebung wurde der Fortbestand des Französischen in Québec auf Dauer gesichert, denn aufgrund der stetigen Bedeutungszunahme des Englischen als Sprache der Globalisierung sowie durch die vereinzelte Lage der Französischsprachigen in Nordamerika, würde die Sprache sonst wohl mehr und mehr verschwinden. Da Québec wie ganz Kanada mit der Zeit in seiner wirtschaftlichen Entwicklung immer mehr auf Einwanderer angewiesen war, wurde es bald auch als wichtig angesehen, dass diese Einwanderer Französisch möglichst gut lernen würden, um Québec auch auf Dauer als eine „französische Nation“ in Nordamerika zu erhalten. So beschloss man besondere Einwanderungsprogramme für französischsprachige Einwanderer einzuführen beispielsweise aus der Karibik (Haiti) und Afrika (besonders Maghreb). Erst 2003 wurde das Ziel erreicht, im Jahr mit 50,9 % mehr als die Hälfte französischsprachige Einwanderer nach Québec zu holen, da Sprachkenntnisse neben sonstigen Faktoren wie besonders der Ausbildung der Kandidaten nur der zweitwichtigste Faktor der Auswahlkriterien ist. Diese Zahl stieg seitdem weiter an, so dass 2007 schon 60,4 % französischsprachige Einwanderer erreicht werden konnten. Darüberhinaus stellte man sich jedoch auch der großen Herausforderung, allen Einwanderern das Französische möglichst bald nach Ankunft beizubringen, da ansonsten besonders in Montréal die Gefahr bestand, dass sie aus wirtschaftlichen Gründen eher Englisch erlernten. Der

„Französisierung“ der Einwanderer wurde von Beginn einer eigenen Migrations- und Integrationspolitik an der zentrale Stellenwert zugestanden; dabei wird die Sprachvermittlung auch und besonders als Kulturvermittlung und somit als das Integrationsinstrument schlechthin bewertet. Besonders die Parti Québécois führte die Integrationspolitik seit den 90ern als eine Form von Kulturaneignung durch Sprachenlernen des Französischen ein und machte sie zum zentralen Kriterium. In einem moralischen Kontrakt müssen die Neueinwanderer seit Beginn der 90er nämlich anerkennen, dass Québécois Tradition auf französischer Sprache und Kultur aufgebaut ist. Sie verpflichten sich also bindend, Französisch tatsächlich aktiv zu erlernen, in dem Wissen, dass sie dafür Gegenleistungen erhalten werden. So können sie darauf zählen, tatsächliche Integrationshilfen über das bloße Erlernen der Sprache in den Kursen und außerhalb der Kurse zu erhalten. Die Parti Liberal, die seit kurzem die Québécois Regierung mit Premierminister Charest führt und auch die Migrationsministerin stellt, hat jetzt mit dieser Tradition etwas gebrochen, sie legt mehr Stellenwert auf sozio-ökonomische Integration und tendiert insgesamt mehr in Richtung eines multikulturellen Integrationsansatzes nach kanadischem Vorbild. Nach Auffassung einiger Beobachter ist damit die bisherige Einzigartigkeit des „interkulturellen Ansatzes“ der Integrationspolitik Québécois, die die französische Kultur in den eigentlichen Mittelpunkt stellt, inzwischen gefährdet.

**Tabelle 9:**

	<b>Problem in Montréal</b>	<b>Problempertzeption</b>
Bedeutung sprachlicher und kultureller Heterogenität in der Bildungspolitik	Seit Ende der 90er Jahren interkultureller Ansatz für Schulen und darüber hinaus	Krisenhafte Auseinandersetzung um Instrumentarium des „Accommodements raisonnable“ in der Schule
Multilingualität und Interkulturalisierung in Medien und Öffentlichkeitsarbeit	Bereits weit fortgeschritten für bedeutende Einwanderersprachen, z.B. Spanisch und Chinesisch	Diskriminierung von kleineren Sprachen möglich



## 6.2 Implementierte Politiken

### *a) Sprache und Vereine*

Das Vereinsleben findet in Montréal zunächst klassischerweise in der Herkunftssprache statt, bevor es mit der Zeit mehr und mehr von Französisch oder Englisch geprägt wird. Historisch gesehen gibt es v.a. zwei Einwanderergruppen, die sich der englischen Sprache sowie dem englischen Bildungssystem hinwendeten. Dies sind einerseits die Schwarzen, deren Familien teilweise schon jahrhundertlang in Montréal lebten („Little Burgundy“) oder aber aus den USA im letzten Jahrhundert hinzuzogen, andererseits die jüdischen Einwanderer aus Osteuropa, die sich schon seit Ende des 19. Jahrhunderts vermehrt in Montréal ansiedelten und sich der anglophonen Minderheit anschlossen, auf deren protestantische Schulen sie ihre Kinder schicken konnten. Erst mit der Loi 101 von 1977 änderte sich diese Situation schlagartig; von jetzt an wurden alle Einwanderergruppen, auch die schon Längeransässigen, dazu angehalten, das frankophone Schulsystem zu besuchen sowie im Arbeitsleben Französisch zu benutzen. So benutzen seit diesem Einschnitt die neueren Einwanderergruppen außer ihrer eigenen Sprache zunehmend das Französische, was auch wichtig war, um Förderungen zu erhalten. Trotzdem gibt es immer noch einige Einwanderergruppen, die traditionellerweise (meist hängt dies mit ihrer Kolonialvergangenheit zusammen), Englisch bevorzugt benutzen; hierzu gehören einige asiatische Einwanderergruppen, wie z.B. die Philippinos oder auch Einwanderer der englischsprachigen Antillen, besonders aus Jamaika. Dies führt zu der sehr eigentümlichen Situation, dass Einwanderer aus den französisch- und englischsprachigen Antillen getrennte Vereinsleben und darüber hinaus auch sonst weniger Anknüpfungspunkte im Alltagsleben haben. Die Situation der Organisationsarbeit der Schwarzen stellt sich höchst diversifiziert und deshalb kompliziert dar; englisch- und französischsprachige Organisationen haben kaum etwas miteinander zu tun; die ersten befinden sich zumeist im Westen der Stadt (Côte-de-Neiges oder Nôtre-Dame-de-Grâce), während letztere – wie beispielsweise die Vereine der Haitianer – sich im frankophon geprägten Nord-

Osten der Insel befinden. Hinzu kommen die alten Vereine der Schwarzen aus „Little Burgundy“, die eine ganz eigene Tradition aus ihrer Historie als ehemalige Sklaven beziehen, und deren Erfahrungen sich nicht einfach auf andere schwarzen Bevölkerungsgruppen übertragen lassen, die beispielsweise mit dem Negro Community Center (NCC) bis ins Ende der 80er Jahre ein vollkommen eigenes Leben als Community hatten und dieses auch in neueren Vereinen so weiter pflegen.<sup>42</sup> Von ihnen ging auch die Gründung einer „Black Coalition of Québec (BCCQ)“ aus, die zwar versucht eine einheitliche Interessenfront herzustellen, daran aber aus den oben genannten Gründen immer wieder scheitern muss. Darüberhinaus gibt es auch schon erste schwarz-afrikanische Migrantenvereine, wie z.B. die der Kongolesen, die wiederum eine ganz eigene Arbeit meist für französischsprachige Afrikaner vertreten. Tatsächlich wurde seit den 80er Jahren der Versuch unternommen, einen alle Gruppen übergreifenden Dachverband für alle Schwarzen in Québec zu gründen, aber dieser Versuch scheiterte schon allein an den sprachlichen, kulturellen wie historischen Unterschieden, so dass man es inzwischen aufgegeben hat. So treffen sich die unterschiedlichen Vereine noch am ehesten in ihrer gemeinsamen Anti-Rassismus und Anti-Diskriminierungsarbeit beispielsweise gegen „Racial Profiles“ bei der Polizei. Dabei ist aber auch zu beobachten, dass die englischsprachigen, insbesondere die einheimischen Schwarzen einen mehr angloamerikanisch, anti-rassistisch geprägten Ansatz verfolgen, während die Frankophonen mehr dem offiziellen, interkulturellen Ansatz Québecs folgen.

### *b) Schulen: Sprache und Interkulturalisierung*

Québec gab seiner Schulpolitik mit dem Programm „Une école d’avenir. Politique d’intégration et d’éducation interculturelle“ von 1998 (MELS 1998) ein eigenes interkulturelles Gesicht: Hier wurde mithilfe von acht Orientierungen festgelegt, wie die Integration neuer Schüler mit dem unterschiedlichsten kulturellen Hintergrund in Québec und besonders in Montréal vonstatten gehen soll. Auch

---

<sup>42</sup> Die einheimischen Schwarzen fühlen sich einer gleich doppelten Diskriminierung ausgesetzt; besonders durch ihre Hautfarbe aber darüber hinaus auch als Angehörige der anglophonen Minderheit Montréal, die ihre Sprache jedoch nicht weiter so pflegen dürfen, wie sie gern würden, insbesondere nicht im Arbeitsleben.

dieses Programm stellt das Erlernen des Französischen und seiner Kultur in den Mittelpunkt bei gleichzeitiger Anerkennung der vielfältigen kulturellen Herkunft der Schüler insbesondere in Montréal. Ein eigener „Plan d’action“ für die vier Jahre von 1998 bis 2002 sah dafür die Einführung einer interkulturellen Konfliktbearbeitung auf allen Schulebenen zwischen Lehrern und Schülern, auch unter Einbezug ihrer Familien vor. Dabei wird gleichermaßen Wert gelegt einerseits auf das schrittweise Erlernen des Französischen und die Integration der neuen Schüler in den Schulalltag, andererseits auf die Valorisierung der Herkunftskultur der Schüler, die im Unterricht ebenfalls eine gesteigerte Rolle spielen soll. Wichtig für diese Politik ist auch die Ausbildung der Lehrer; im Grunde müssen sie in die Lage versetzt werden, im Schulalltag eine Art Mediatorenrolle einzunehmen. Im Studium für alle angehenden Lehrer wurde deshalb ein eigenes Modul zum interkulturellen Lernen verankert. Den einzelnen Universitäten ist allerdings die inhaltliche Ausgestaltung dieses Moduls selbst überlassen, so dass es hier große Unterschiede zwischen den Ausbildungsstätten wie beispielsweise der Université de Montréal oder der Université Laval gibt. Die Loi 101 kennzeichnet den Übergang zu einer verpflichtenden Teilnahme am französischen Schulsystem in Québec; das Gesetz verlangt, dass alle Einwanderer ihre Kinder grundsätzlich an eine französischsprachige Schule – einerlei ob öffentlich oder privat – schicken, diese Vorschrift gilt selbst für englischsprachige Einwandererkinder wie z.B. aus Jamaica.<sup>43</sup> Die einzige Ausnahme bilden diejenigen Kinder, die bereits selbst oder deren eines Eltern- oder Geschwisterteil in Kanada nachgewiesenermaßen eine englischsprachige Schule besucht haben. Über solch eine Sonderautorisation muss ein hierfür eigens eingerichtetes Tribunal entscheiden. So gibt es in Montréal immer noch das alte englischsprachige Schulnetz, das früher protestantisch geprägt war, das auch heute noch hauptsächlich von den Kindern der anglophonen Minderheit besucht wird. Nach der Säkularisierung des Schulsystems gibt es nun sieben sprachlich getrennte Schulkommissionen in Montréal, drei französischsprachige sowie zwei englischsprachige. Daneben gibt es noch einige englischsprachige Privatschulen

---

<sup>43</sup> Dies bedeutete auch eine große Umstellung für einige alte Einwanderergruppen, die ihre Kinder traditioneller Weise in die englischsprachigen Schulen schickten; dazu gehören Azkenaze-Juden, die schon immer das anglophon-protestantische Schulsystem besuchten sowie Südeuropäer (Italiener, Portugiesen, Griechen), die meistens anglophon-katholische Schulen besuchten. Diese Gruppen gründeten ab 1977 vermehrt eigene religiös geprägte Schulen.

sowie Schulen anderer ethno-kulturellen Minderheiten mit einer schon langen Tradition, meistens sind dies religiöse Schulen.<sup>44</sup>

Mit dieser Politik stellte Québec seit Ende der 70er Jahre sicher, dass die Kinder der Migranten tatsächlich französischsprachig aufwachsen würden. Die ersten „Kinder der Loi 101“ sind nun bereits an den Universitäten angekommen und nach Angabe der dortigen Hochschullehrer „echte Frankophone“. Die Entscheidung für eine prioritäre Stellung des französischen Schulsystems wird so heute auch nicht mehr wirklich von den Migranteneltern in Frage gestellt. Neuankömmlinge mit ihren Familien wissen ja normalerweise schon vor der Einreise, worauf sie sich einlassen. Tatsächlich gibt es für Schüler, die im Französischen keine Muttersprachler sind, eine ganzen Strauß von Angeboten, die Sprache möglichst schnell zu erlernen (McAndrew 2001). Besondere Serviceleistungen genannt „Services d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française“ werden im präskolaren, primären und sekundären Schulbereich für sie zur Verfügung gestellt. Diese Serviceleistungen, die v.a. in den „Classes d'accueil“<sup>45</sup> und Französisch als Zweitsprache bestehen, müssen zu 65 % dem Französischlernen gewidmet sein. Die „Classes d'accueil“, die in Schulen mit ausreichend nicht-frankophonen Schülern eingerichtet werden, haben zum Ziel, durch ein möglichst schnelles und gezieltes Erlernen des Französischen als Zweitsprache, den Schülern möglichst bald den Übergang in eine Klasse ihrer Altersstufe zu ermöglichen. So werden Schüler verschiedener Altersstufen zusammen über einen Zeitraum von bis zu 10 (im präskolaren Bereich) oder bis zu 30 Monaten (im sekundären Schulbereich) gemeinsam unterrichtet. Dabei ist eine flexible Teilnahme an Fächern und Unterrichtseinheiten in den normalen Klassen parallel möglich, so dass ein möglichst fließender Übergang in die normalen Klassenformen gewährleistet wird. Die Klassengröße dieser „Classes d'accueil“ ist im präskolaren Bereich auf 15-18 Schüler festgelegt, im Primär- sowie im Sekundärbereich auf 16-19. Bei solch einer überschaubaren Klassengröße soll ein möglichst individueller Lernmodus der Schüler ermöglicht werden. In Schulen, wo aufgrund der

---

<sup>44</sup> Im Schuljahr 1999/2000 zählte man in Québec insgesamt 26 Privatschulen religiösen Charakters, die insgesamt 11.003 jüdische, griechisch-orthodoxe, armenische und muslimische Schüler versorgten.

<sup>45</sup> Diese „Classes d'accueil“ sowie der zusätzliche Sprachunterricht wurden 1969 erstmals ausprobiert und 1977 mit der „Charte de la langue française“ flächendeckend eingeführt. Sie tragen zur schnelleren schulischen Integration bei, sind aber für Schüler im Sekundärbereich mit einer großen schulischen Verspätung nicht ausreichend.

Schülerzahlen keine „Classes d'accueil“ eingerichtet werden können, werden stattdessen sogenannte „Classes de soutien à l'apprentissage de la langue française“ gegeben, die zusätzlichen Französischunterricht als Zweitsprache anbieten, und dabei denselben oben genannten Vorschriften folgen müssen und gewöhnlich zusätzlich zum normal stattfindenden Unterricht eingerichtet werden. Zur Eingruppierung der neuen Schüler werden Französischtests vor Beginn des Schulbesuches sowie darüber hinausgehend ständige Evaluierungsmöglichkeiten angeboten, die das Fortkommen des Schülers demonstrieren sollen.<sup>46</sup> Im Schuljahr 1999/2000 wurden an 22 % der Schulen der Ile de Montréal solche „Classes d'accueil“ angeboten, die durchschnittlich 4,2 solcher Klassen führten.

Seit 1970 wird ein muttersprachlicher Unterricht für Kinder bestimmter Einwanderergruppen<sup>47</sup>, zunächst v.a. der europäischen, angeboten, in den Schulen Montréals besonders im Primärbereich. Inzwischen wird dieser Unterricht in insgesamt 17 Sprachen von den Schulkommissionen angeboten, darunter Sprachen von Arabisch und Persisch bis hin zu Vietnamesisch oder Chinesisch, wobei die Kurse grundsätzlich für alle Schüler unabhängig von ihrer Muttersprache offenstehen. Der spanische Unterricht wird beispielsweise inzwischen von 30 % nicht-muttersprachlichen Schülern besucht. Der Unterricht wird grundsätzlich außerhalb der eigentlichen Unterrichtszeit, so vor allen Dingen nachmittags, angeboten. Pro Woche werden zweieinhalb Unterrichtsstunden angeboten. Die Lehrer werden von den Schulkommissionen selbst ausgesucht, wobei besonders die Verbindung zur Herkunftsgemeinschaft eine Rolle spielt. Finanziert wird der Unterricht allein durch das Bildungsministerium MELS mit bis zu 1 Mio. kanadischen Dollar im Jahr. Nach Rachida Azdouz wurden die „Programmes d'enseignement des langues d'origine“ (PELO) aus folgenden drei Gründen eingerichtet: Erstens ging man davon aus, dass Kinder am besten über ihre Muttersprache lesen und schreiben lernen könnten. Zweitens sollte durch den muttersprachlichen Unterricht auch die Kultur ihrer Eltern aufgewertet werden. Drittens sollte auch für andere Kinder die Möglichkeit gegeben werden, eine

---

<sup>46</sup> Für nicht-frankophone Schüler mit einer zusätzlichen besonderen Verspätung im Bildungsverlauf gibt es darüberhinaus gehend die Möglichkeit einer individuellen Begleitung.

<sup>47</sup> PELO wurde zunächst ab 1978 in den vier europäischen Sprachen Italienisch, Portugiesisch, Griechisch und Spanisch angeboten.

Sprache früh genug und somit leichter zu erwerben. Inzwischen denkt man über eine starke Modernisierung dieser Unterrichtseinheit nach, wie z.B. durch die verpflichtende Einführung einer dritten Sprache im sekundären Schulsektor, um diesen Unterricht für noch mehr Schüler zu öffnen. Wie auch andere französisch geprägte Länder verfolgt Québec in seiner Bildungspolitik einen egalitären Ansatz, der mehr finanzielle Mittel für Schulen in benachteiligten Nachbarschaften bereitstellt. Dazu gibt es die nach verschiedenen Indikatoren, wie v.a. dem Einkommen der Eltern oder dem Anteil an Alleinerziehenden errechnete Bezeichnung der „Ecoles de milieu défavorisé“<sup>48</sup>, die Extramittel erhalten, die sie zum Beispiel je nach Bedarf für zusätzliche Sozialarbeiter und Psychologen einsetzen können. Diese Politik kann falsch angewendet, leicht auch stigmatisierende Züge für die Schüler und ihre Stadtviertel mit sich bringen.

### *c) Erwachsenenbildung: Sprache und Interkulturalisierung*

Seit Beginn einer eigenständigen Migrationspolitik Québecs wird höchster Wert von der Regierung auf die Vermittlung des Französischen und damit der Kultur Québecs für alle Neuankömmlinge gelegt: In den von Beginn an kostenlos angebotenen Kursen werden die wichtigsten Integrationsschritte der Teilnehmer angenommen und mithilfe eines individuell zugeschnittenen Unterrichtsprogramm zugrunde gelegt. Insgesamt stehen jedem Einwanderer bis zu 1800 Unterrichtsstunden für diesen Prozess zu, die er je nach schon erreichtem Sprachstand sowie den ganz eigenen Bedürfnissen flexibel einsetzen kann. Damit jeder nach seinen ganz eigenen Bedürfnissen einen Kurs wählen kann, wurde das Kursangebot inzwischen immer mehr diversifiziert; während schon immer Vollzeitkurse und Teilzeitkurse angeboten wurden, die man variabel auch während einer gleichzeitigen Berufs- oder Familientätigkeit verfolgen konnte, gibt es seit 2008 auch ein Onlineangebot für Selbstlerner, welches sich „Françisation en ligne“ (FEL) nennt und auch viele zusätzliche Übungsangebote für Anfänger, Mittlere und Fortgeschrittene beinhaltet. Für 2008-2009 wurden 1500 Teilnehmer anvisiert, für

---

<sup>48</sup> Solche Schulen gibt es in erhöhter Anzahl v.a. in den Stadtteilen von Montréal-Nord, Saint-Michel, Parc-Extension und Hochelaga-Maisonneuve, vereinzelt jedoch auch in anderen Stadtteilen.

2009-2010 sollen so schon 2000 erreicht werden. Die tatsächlichen Teilnehmerzahlen stehen momentan noch aus, dafür erfreut sich die Übungsdatenbank bisher auch bei den Teilnehmern der normalen Kurse größter Beliebtheit. Zu dem diversifizierten Angebot gehören seit längerem auch die spezialisierten Kurse, die an bestimmte Berufsgruppen wie z.B. Krankenschwestern oder Ingenieure gerichtet sind, aber darüber hinaus auch spezielle Fortbildungskurse für Französisch bei der Arbeit wie der Kurs „Français et réalités du travail“ oder spezielle Kurse für geschriebenes Französisch, die ebenfalls ansteigende Teilnehmerzahlen verbuchen (das Ziel von über 3000 Teilzeiteilnehmern wurde schon 2007-2008 nahezu erreicht) (MICC 2008). Daneben werden auch Kurse für bestimmte schwerer zu erreichende Zielgruppen wie beispielsweise alleinerziehende Frauen in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Migrantenorganisationen oder über die Schulen angeboten. Insgesamt kann die Anzahl der Teilnehmer an normalen Vollzeit- und Teilzeitkursen immer noch jährlich gesteigert werden, wobei die Teilzeitkurse insgesamt etwas beliebter sind. Gleichzeitig wird versucht bei gleichzeitiger Flexibilisierung der Kursinhalte die Kosten für die Teilnahme an den Kursen noch zu drücken. Immerhin konnte man die Wartezeiten auf den Kursbeginn um einen erheblichen Teil verringern, woraus sich in den 90er Jahren eine echte Problematik entwickelt hatte, die man mit Hilfe des „Plan d’action“ (MICC 2004) seit Anfang der 2000er Jahre zu besiegen versuchte. Bis 2006/2007 konnte man diese Wartezeit für 76 % der Betroffenen auf unter 65 Tage drücken, die auch vorher angekündigt werden, so dass man sich auf diese Verzögerung einstellen konnte. Der Rest der Menschen hatte meist höchstens bis zu 100 Wartetage einzuhalten. Die neue Ministerin für Migration, Yolanda James, möchte ein neues Programm auflegen, das den Besuch von Französischunterricht direkt am Arbeitsplatz ermöglichen soll für all diejenigen Einwanderer, die sonst weder die Zeit für Vollzeit- noch Teilzeitkurse finden. Diese Kurse sollen aus einem verstärkten E-learning und einem zusätzlichen Tutorenprogramm bestehen. Damit würde der Französischunterricht nicht mehr getrennt vom Arbeitsplatz stattfinden, so dass kein eigener Ort dafür aufgesucht werden müsste, wo man auch andere Migranten trifft und mit ihnen gemeinsam lernt und sich austauschen

kann über das neue Leben in Québec. Der Prozess des Französischlernens würde damit zunehmend privatisiert und darüber auch ökonomisiert werden. Andererseits würde es den Migranten, die direkt einen Arbeitsplatz finden, Zeitersparnisse bringen, die sie vielleicht gut z.B. für familiäre Belange nutzen könnten. Dafür sucht Yolanda James zurzeit noch Partnerschaften mit Betrieben und Gewerkschaften, die mit Pilotprojekten in ihren Firmen starten wollen. Außerdem soll es schon im Ausland für die ausgewählten Kandidaten und ihre Familien verstärkt die Möglichkeit geben, Französisch an ausgewählten Partnerorganisationen zu erlernen, damit schon bei Einreise ein ansprechendes Niveau erreicht worden ist. Dies kann dann bei der Arbeitsplatzsuche vor Ort direkt eine wichtige Rolle spielen. Diese wird in einigen Herkunftsländern so schon praktiziert. Zur Verstärkung soll u.a. auch der neue Internetkurs zum Selbstlernen dienen. Mit diesen ausgelagerten Französischförderprogrammen für Arbeitnehmer an ihrem Arbeitsplatz v.a. über das Internet – die mehr an Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sind – gefährdet die Ministerin nach Ansicht der Parti Québécois die zentrale Bedeutung des Erlernens der französischen Sprache und Kultur für den Integrationsprozess von Einwanderern in Québec.

*d) Multilingualisierung und Interkulturalisierung in Medien und Öffentlichkeitsarbeit*

Die Multilingualisierung der Medien ist in Montréal bereits sehr weit fortgeschritten. Nahezu alle Migrantengemeinschaften ab einer bestimmten Größe pflegen ihre eigenen Medien, die meist in Zeitungen über das Gemeinschaftsleben oder darüber hinausgehend in eigenen Radio- und Fernsehsendern bestehen. Tatsächlich gibt es auch einen eigenen lokalen Fernsehsender, in dem die ethnischen Gemeinschaften in ihrer Sprache mit Untertiteln auf Französisch oder Englisch ihr eigenes Fernsehen anbieten können. Diese Möglichkeit nutzen beispielsweise die italienische, jüdische und libanesische Gemeinschaft und berichten so regelmäßig über ihr Kulturleben in der Stadt. Auch der öffentliche Sender Québecks RDI hat es sich zur Aufgabe gemacht – besonders seit der Bouchard-Taylor-Kommission, deren öffentliche Sitzungen komplett übertragen wurden – über die verschiedenen Migrantengruppen in Montréal und



ihre jeweiligen kulturellen und sozialen Hintergrund zu berichten. So gibt es eine Serie gemeinsam mit der Zeitung „La Presse“, die Neuankömmlinge unterschiedlichster Herkunft während ihrem ersten Jahr in Québec begleitet. Diese Serie erfreut sich auf allen Seiten größter Beliebtheit und bietet einen wirklichen Einblick in das Alltagsleben der Neuankömmlinge. Eine eigene regelmäßige Sendung wurde für und über die Einwanderergruppen mit einem muslimischen Background eingerichtet, da hier das gegenseitige Unwissen besonders groß erschien.

In der Öffentlichkeitsarbeit der Québécoiser und Montréalischer Verwaltungen ist die Benutzung der großen Einwanderersprachen wie Arabisch oder Chinesisch seit langem üblich und wird auch gezielt zur Ansprache der Neuankömmlinge in den einzelnen Arrondissements genutzt. In Montréal ist man stolz auf die vielseitige sprachliche und kulturelle Herkunft seiner Bürger und präsentiert diese gern auf öffentlichen Plakaten zum Beispiel in der Metro oder auch im Internetauftritt. Montréal ist die kanadische Festivalstadt und widmet auch jeder seiner größeren Einwandererfamilien ein alljährliches Festival auf der Insel Jean-Drapeau oder veranstaltet zum Beispiel wie in ganz Québec den Februar als „Mois de l’histoire des noirs“ mit vielen Veranstaltungen zur Geschichte der Schwarzen in Québec.

### **6.3 Fazit**

Sprache ist in Québec das allseits anerkannte Hauptinstrument der Integrationspolitik: Über die verschiedenen Kursangebote zum Französischlernen, worin auch die Geschichte und Kultur Québecks eine wesentliche Rolle spielen, soll sich für erwachsene Migranten und ihre Kinder die Integration in die Zivilgesellschaft verbunden mit konkreten Hilfen vollziehen. Das Französische ist dabei das Instrumentarium, über das die Einwanderer sich das Nötige über die neue Kultur aneignen, was sie dann selbstständig für ihren Integrationsprozess einsetzen können. Gleichzeitig ist ausgesprochenes Ziel, dass in diesem Lernprozess über den auch ein kultureller Austausch zwischen Lehrenden und Lernenden stattfindet, die verschiedenen Herkunftskulturen der Einwanderer

valorisiert werden, in dem auf sie in den vielfältigen Programmen Bezug genommen wird. So ist der Integrationsprozess im idealen Fall ein Prozess gegenseitiger Annäherung und darüber hinaus der Aneignung verschiedener Werte durch die Migranten wie die Mehrheitsgesellschaft, die sich auch über den Französischunterricht hinausgehend für ihre Integration engagiert. Dieses ist natürlich die Darstellung eines Ideals, das sich teilweise nur schwer in die Realität übersetzen lässt. Tatsächlich wurden aber seit Beginn der 90er große Anstrengungen unternommen, um die interkulturelle Annäherung zwischen Migranten und Mehrheitsgesellschaft über Sprach- und Kulturvermittlungsangebote auf allen Ebenen möglich zu machen. In den Schulen scheint diese Politik weitestgehend gelungen, wenn auch über die Frage der *Accommodements raisonnables* wie an anderen öffentlichen Orten eine Art Krisensituation entstand, die aber wenig über den bereits sehr interkulturellen Alltag in den Schulen aussagt. Tatsächlich üben an den meisten Montréalischen Schulen sowohl Lehrer als auch Schüler bereits solch einen interkulturellen Annäherungsprozess besonders über die gemeinsame Sprache aus. Die Schüler werden so zu echten Frankophonen, die aber ihre Wurzeln durch Unterrichtseinheiten wie den PELO nicht vergessen. Schwieriger stellt sich diese Politik der Integration über die gemeinsame Sprache für die erwachsenen Einwanderer dar; sie sind je nach Alter nicht mehr so anpassungsfähig und prägnant wie ihre Kinder, so dass sich hier die Sprache nicht mehr ganz so gut als Integrationsinstrument nutzen lässt. Hier sollte das Sprachenlernen noch enger mit anderen Maßnahmen zur sozio-ökonomischen Integration verzahnt werden. Nur so kann ein wechselseitiger Prozess des Lernens über eine fortschreitende sozio-ökonomische Integration entstehen. Die Ministerin für Migration, Yolanda James, plant nun mit ihrem neuen Aktionsplan einige Neuerungen, die in eine solche Richtung gehen, wie zum Beispiel den geplanten direkten Sprachunterricht am Arbeitsplatz. Allerdings soll dieser Unterricht v.a. als ein Selbstlernprogramm über E-learning erfolgen, so dass sich dadurch weniger Austausch mit anderen Migranten sowie Lehrpersonal ergibt, was sich als Problem darstellen könnte. Wichtig ist, dass das Pendel dabei nicht zu sehr in Richtung Wirtschaftlichkeit

ausschlägt, da sich sonst Arbeitslose und sonstige nicht am Wirtschaftsprozess Beteiligte bald benachteiligt fühlen werden.

**Tabelle 10:**

Politikfelder	Implementierte Politiken	Effekte
Erwerb der Mehrheitsprache (Bildungssektor)	Zentrale Bedeutung des Erlernens des Französischen auf allen Bildungsebenen; „Françisation“ für Erwachsene als zentrales Integrationsinstrument nach Ankunft; Schulen: Integration durch „Classes d’accueil“ und Französischunterricht für Zweitsprachler	Gute Unterstützung des Sprachlernprozesses bei gleichzeitiger konkreter Integrationshilfestellung
Bedeutung von Migrantensprachen (Bildungssektor)	Muttersprachlicher Zusatzunterricht (PELO) an den Schulen, zurzeit in 17 Sprachen	Unterrichtseinheit beliebt bei Schülern und Eltern, wird auch von Nicht-Muttersprachlern zunehmend genutzt
Multilingualisierung und Interkulturalisierung in Medien und Öffentlichkeitsarbeit	Wichtige Einwanderersprachen werden seit längerem von Stadt und Medien öffentlichkeitswirksam eingesetzt	Einwanderer können sich dadurch besser mit der Stadt und diese sich umgekehrt mit ihren diversen Einwanderergruppen identifizieren

## 7. Politik der Anerkennung: Religion

### 7.1 Problemaufriss

Québec war bis zur „Stillen Revolution“ in den 60er Jahren eine zutiefst katholisch geprägte Provinz in Kanada, die katholische Kirche war die alleinige Trägerin des gesamten französischsprachigen Erziehungs- und Sozialsystem. Während das frankophone Schulsystem einstmals rein katholisch war, bestand das anglophone Schulsystem lange Zeit v.a. aus protestantischen Privatschulen. Dies änderte sich

mit der „Stillen Revolution“ von Grunde auf, das Schulsystem wurde verstaatlicht und auch im Gesundheits- und Sozialsystem die Trennung zwischen Staat und Kirche vollzogen. Artikel 3 der „Charte des droits et libertés de la personne“ garantiert die Religionsfreiheit in Québec nach neuem Recht. Heute sieht sich Québec als einen laizistischen Staat an, der der Devise eines „Laïcisme Ouvert“ folgt, also eines Laizismus bei gleichzeitig größtmöglicher Offenheit gegenüber den verschiedenen Religionsgruppen. Auch heute noch sind etwa 80 % der Bevölkerung Montréal's christlichen Glaubens, davon nach der Schätzung von 2001 sind 74,2 % katholischen und 6,1 % protestantischen Glaubens.<sup>49</sup> Die Zahl der Christen insgesamt nimmt jedoch langsam ab, genauso wie der Anteil der Juden, während der Anteil der Muslime sich zwischen 1991 und 2001 um 143 % auf einen Gesamtanteil von 3 % gesteigert hat, der Anteil der Hindus und Sikhs sich um 74,8 % bzw. 103,3 % erhöht hat (Montréal 2009). Dies mag besonders am erhöhten Zuzug von Einwanderern aus Nordafrika, dem Nahen Osten sowie Indien und Pakistan liegen. Gleichzeitig nimmt auch der Anteil der nicht religiös Gebundenen beständig zu. So sieht sich die Stadt Montréal in der Lage, dass auf ihrem Terrain traditionelle Religionen an Bedeutung verlieren, während die Bedeutung von Religionen von Minderheiten zum Teil rasant ansteigt und dies besonders in einigen Kommunen mit besonderer Konzentration dieser Bevölkerungsgruppen. So wurde 2002 von Annick Germain (INRS-Culture et Urbanisation) herausgefunden, dass von den insgesamt 800 Kultorten auf der Insel von Montréal bereits 35 % ethno-kulturellen Minderheiten gehörten. Auf der Insel zählte man 63 Synagogen, 54 Moscheen und muslimische Gebetsräume, 15 buddhistische Tempel, 9 hinduistische Tempel und 4 Sikh-Tempel. Die Stadt Montréal zählte 2002 insgesamt fast 500 Kultorte, von denen etwa die Hälfte katholischer oder protestantischer Zugehörigkeit war (Germain 2003).

Aufgrund dieses starken Wandels der religiösen Zugehörigkeit der Bevölkerung sehen sich die Provinz und die Stadt vor ganz neuen Aufgaben der Anerkennung und Integration dieser Religionsgruppen. Die Krise um die Accomodements raisonnables, die v.a. in Montréal stattfand, zeigte eindringlich, welcher

---

<sup>49</sup> Nach der Schätzung von 2001 sind in Montréal weiterhin 3,0 % der Bevölkerung Muslime, 2,6 % Juden, 1,1 % Buddhisten, 0,7 % Hinduisten und 0,2 % Sikh. 7,6 % der Bevölkerung gehören keiner Religion an und stellen damit eine nicht zu vernachlässigende Minderheit dar.

Handlungsbedarf hier besteht. Sie führte zur Einrichtung der Bouchard-Taylor Kommission, die auch Empfehlungen für den religiösen Bereich aussprachen, die aber nach der Meinung vieler Experten nicht ausreichend sind. So wird auch in Zukunft hier ein Konfliktfeld bleiben. Wichtig wäre jedenfalls zunächst eine eindeutige Definition des „Laïcisme Ouvert“, nach der sich alle öffentlichen, religiösen und weltanschaulichen Gruppen gleichermaßen richten könnten. Diese Leistung hat der Bericht der Bouchard-Taylor-Kommission leider nicht bringen können, er spricht zwar einige Empfehlungen auch für religiös besetzte Themenbereiche aus, wie z.B. das Ausrichten von religiösen Ferien oder über das Tragen von religiösen Symbolen, wo er für Staatsangestellte ein Splitting einfordert<sup>50</sup>; ansonsten verschiebt er jedoch die Neudefinition des Québécois Laizismus auf die Erstellung eines Handbuchs „Livre blanc sur la laïcité“ durch die Regierung und fordert die „Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse“ zu einer Meinungsbekundung zu religiösen Feiertagen und Ferien auf.

Tabelle 11:

Generelles Problem	Problem in Montréal	Problemperson
Religionsunterricht	Gemeinsamer Ethikunterricht statt spezieller Religionskurse; Gründung von Privatschulen möglich	Noch überwiegt in Montréal der Anteil an katholischen und protestantischen Privatschulen; kein Gleichgewicht
Religiöse Symbole in staatlichen Strukturen	Bisher eher offener Umgang; Regelung durch Accomodement Raisonnable	Bereich ist noch nicht ausreichend geregelt > Konfliktpotential
Partizipation in der Stadtpolitik	Kein eigenes Gremium, aber Einbindung über CIM und Migrantenvereine indirekt möglich; wenig interreligiöser Austausch	Auf jeden Fall ausbaubare Einbindung in die Stadtpolitik
Einbindung in den lokalen Nahbereich	Schon weiter fortgeschritten, in einigen Kommunen gibt es interreligiösen Rat (Montréal-Nord)	Vorbild dieser Stadtteile könnte auf andere übertragen werden

<sup>50</sup> Das Tragen religiöser Symbole soll erlaubt werden für Lehrer sowie im sozialen und gesundheitlichen Bereich tätige Staatsangestellte, außerdem für normale im Büro arbeitende Funktionäre. Es soll nicht erlaubt sein für Polizisten, am Gericht tätige Staatsangestellte sowie für Gefängnisangestellte, also alle mit Strafrecht befassten Angestellten. Außerdem soll es dem Präsidenten und Vizepräsidenten der Nationalversammlung verboten sein.

## 7.2 Implementierte Politiken

### *a) Unterstützungsmöglichkeiten und Teilhaberechte*

In Montréal gibt es kein vergleichbares interreligiöses Gremium wie in Brüssel, dafür aber indirekte Teilhabemöglichkeiten, beispielsweise über den Conseil Interculturel de Montréal (CIM), der erst vor kurzem eine Meinung zur Problematik der Kultorte in Montréal verfasst hat, wozu Religionsgruppen besonders auch kultureller Minderheiten in sechs verschiedenen Arrondissements befragt worden waren (Athunsiac-Cartierville, Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, St-Laurent und Villeray-St-Michel-Parc-Extension, Outrement, St-Léonard). Allerdings wurde diese Befragung erst durchgeführt, als sich immer wieder Probleme mit dem Bau von Kultstätten und dem Zusammenleben in der Nachbarschaft gezeigt hatten. Auch die einzelnen Arrondissements schienen mit der Situation zunehmend überfordert zu sein. Diese handfeste Krise hatte u.a. auch letztendlich zur Einrichtung der Kommission Bouchard-Taylor geführt, da über die nachbarschaftlichen Konflikte mit religiösen Gruppen vor Ort scheinbar keine ausreichende Lösung gefunden werden konnte. Um solche Probleme in Zukunft auszuräumen, müsste die Zusammenarbeit zwischen Stadt, Kommunen und Religionsgruppen institutionalisiert werden. Der Bericht des CIM (Montréal 2009) fordert z.B. eine verstärkte Mediation zwischen den städtischen Akteuren und den Vertretern der Religionsgruppen, sowie die Einrichtung von „Tables de Concertation“ zur Aushandlung der Probleme. Wahrscheinlich wird die Umsetzung dieser Massnahmen sehr stark vom Engagement der einzelnen Kommunen abhängen, wie das bisher schon der Fall war. Tatsächlich gibt es bisher ein einziges vorbildhaftes Beispiel eines interreligiösen Gremiums in Montréal-Nord, wo sich Vertreter der christlichen und muslimischen Gemeinden gegenseitig austauschen. Dieses ist aber v.a. ein Beispiel des interreligiösen Austauschs nicht so sehr der Zusammenarbeit mit der Kommune. Tatsächlich gibt es in den einzelnen Arrondissements bisher so gut wie keine weiteren Initiativen eines funktionierenden Austausches zwischen Politikern und Religionsvertretern und auch der interreligiöse Austausch findet nur sporadisch statt und ist keineswegs institutionalisiert. Die Bouchard-Taylor-Kommission war ein erster wichtiger

Versuch ein solches Austauschgremium für die ganze Provinz Québec einzurichten, das aber nicht verstetigt wurde.

### *b) Bildungssystem*

Traditionell gab es in Québec ein frankophones, katholisch geprägtes und ein anglophones, protestantisch geprägtes Schulsystem, das ab dem Ende der 60er Jahre langsam aufgehoben wurde, bis durch das Gesetz 118 von 2000 das Schulsystem gänzlich entkonfessionalisiert wurde. Schon seit der Annahme der „Charte québécoise des droits et libertés“ von 1982 wurde eine optionale Wahl für Schüler und Eltern zwischen einem Religions- und Ethikunterricht eingeführt. Durch das Gesetz 95 von 2005 wurde auch jeder Konfessionsunterricht an öffentlichen Schulen letztendlich abgeschafft. Auf Empfehlung des Proulx-Reports „Laïcité et religions. Perspective nouvelle pour l'école québécoise“ von 1999 (Québec 1999) sollte im öffentlichen Schulsystem auf konfessionellen Religionsunterricht ganz verzichtet und stattdessen ein Ethikunterricht für alle Schüler gemeinsam angeboten werden, in dem neben ethisch-moralischen Fragen auch die Grundlagen der einzelnen Religionen Thema sind. Über diese Frage entspann sich eine mehrere Jahre andauernde Diskussion in der Bevölkerung, aber auch in der eigens eingerichteten „Commission parlementaire de l'éducation“, die zu einer der längsten und wichtigsten in der „Assemblée nationale“ von Québec wurde. Nach dieser langen Diskussionspause kam man schließlich zu der Auffassung, dass ein solcher gemeinsamer Unterricht die Integration der Schüler verschiedenster Herkunft am besten befördern könnte. Seit September 2008 wird ein solcher Unterricht nun endlich in allen öffentlichen Schulen flächendeckend angeboten. Daneben können Schülerinnen in ihrer Freizeit jederzeit den Religionsunterricht ihrer Konfession besuchen oder stattdessen eine private Konfessionsschule wählen. So ist die Wahlfreiheit für alle Kinder durch die Einführung eines solchen Unterrichtes stets gewahrt; es verhindert eine indirekte Diskriminierung von Kindern eines Minderheiten-Glaubens, der sonst aus zahlenmäßigen Gründen nicht angeboten werden könnte. Außerdem bietet dieser

gemeinsame Unterricht wie kein anderer das Kennenlernen der verschiedenartigsten Religionen und Weltanschauungen an.

### *c) Religiöse Symbolik*

Auch in Montréal gibt es vielfach Diskussionen um das offene Tragen von religiösen Symbolen, z.B. während des Schulunterrichtes. Dabei ist die Diskussion aber schon weiter fortgeschritten als in vielen anderen Städten. So wird das Tragen von Kopftüchern bei muslimischen Frauen und Mädchen seit den 90er Jahren weithin akzeptiert, so etwa bei Schülerinnen im Schulunterricht und selbst bei Lehrerinnen oder Krankenschwestern, also Staatsangestellte im sozialen Dienst oder normalen Büroangestellten. Die erste Debatte über das Tragen des Kopftuches in der Schule, ausgelöst durch den Schulverweis eines kopftuchtragenden Mädchens 1994, führte zur Einrichtung der Proulx-Kommission, die in ihrem „Proulx Task Force Report on the Place of Religion in the Schools of Québec“ von 1999 einen Offenen Laizismus forderte, der die Ausübung der verschiedenen Religionen im liberalen Sinne weithin unterstützt.<sup>51</sup> Dazu gehört auch die Möglichkeit des Tragens von religiösen Symbolen in gleicher Weise für alle Religionsgruppen nach dem Neutralitätsgebot. So wurde muslimischen Mädchen das Recht aufs Kopftuchtragen an öffentlichen Schulen eingeräumt, da man davon ausging, dass ihr Zugang zu öffentlicher Bildung ihre Entfaltung und ihre Integration in die Gesellschaft Québechs mehr fördern würden als das Ausweichen auf private Bekenntnisschulen. Natürlich sind diesem Recht auch ein paar Grenzen gesetzt, das Tragen eines einfachen Kopftuches wird sicherlich eher akzeptiert als eine Ganzkörperverschleierung.

Auch an den Turban der Sikhs hat man sich in vielen Alltagsbereichen bereits gewöhnt. Eine starke Auseinandersetzung löste jedoch der Fall des Sikh-Jungen Gurbaj Singh Mutani aus, der beim Schulbesuch in der École Sainte-Catherine-Labouré der „Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys“ eine Kirpan bei sich

---

<sup>51</sup> Im Gegensatz zum streng republikanischen Laizismus nach französischem Vorbild propagiert der „Offene Laizismus“ neben der Trennung von Staat und Kirche zwar das Neutralitätsgebot gegenüber den verschiedenen Religionsgruppen. Darüberhinaus versucht er aber im liberalen Sinne durchaus die besten Entfaltungsmöglichkeiten für die einzelnen Religionsgruppen zuzulassen.



trug (Bouchard 2008): 49-51). Zunächst wurde zwischen der Schulkommission und den Eltern 2001 ausgehandelt, dass der Junge die Kirpan in ein wattiertes Etui eingenäht unter der Kleidung tragen dürfe. Im Februar 2002 zog die Schulkommission diese Entscheidung jedoch zurück und verlangte, dass die Kirpan durch ein ungefährlicheres Pendant ausgetauscht werden müsste. Dagegen reichten die Eltern Klage ein, die der oberste Gerichtshof Québecs zunächst im Sinne der Eltern nach der 2001 getroffenen Übereinkunft entschied. Die Schulkommission focht diese Entscheidung jedoch an und brachte den Fall vor das Berufungsgericht von Québec. Dieses entschied im Sinne der Schulkommission und erlaubt nun nur noch das Tragen eines symbolischen Pendants. Schließlich landete der Fall 2006 erneut vor dem Obersten Gerichtshof, der nun unter folgenden Bedingungen das Tragen einer echten Kirpan erlaubt: Sie muss in einem Holzkasten, eingenäht in einem festen Stoff unter der Kleidung getragen werden, wobei das Schulpersonal sich darüber jederzeit vergewissern darf. Das Abhandenkommen der Kirpan muss sofort der Schulleitung gemeldet werden, damit keine Gefahren entstehen können (McAndrew 2008). Dieser Fall löste mit vielen anderen bekannten Auslösern die Krise um die *Accomodements raisonnables* aus und führte damit indirekt zur Einrichtung der Kommission Bouchard-Taylor. Der Fall erlangte eine weltweite mediale Aufmerksamkeitswelle um das Tragen vermeintlich gefährlicher, religiöser Symbole von Kindern in Schulen. Die Auseinandersetzung um diesen Fall zeigt einerseits das öffentliche Aufregungspotential um Fragen religiöser Symbolik, andererseits das relativ weite Entgegenkommen Québecs in solchen Minderheitenfragen.

#### *d) Stadtplanung und Sichtbarkeit*

Montréal steht mit der sprunghaften Zunahme von nicht traditionellen Religionsgruppen (als traditionell werden die christlichen und jüdischen angesehen), also von muslimischen, hinduistischen, buddhistischen und immer mehr evangelikalen Freikirchen vor einem tiefgreifenden Wandel in der Planung von Kultorten. Bisher ließen sich schon einige nicht mehr gebrauchte traditionelle Kultorte wie Kirchen und Synagogen in solche neuen Kultorte umwandeln. Dies

erfolgte meist problemlos, während der Bau neuer Kultorte in vielen Kommunen v.a. in den vier am multikulturell geprägtesten Vierteln (Athunsiac-Cartierville, Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, St-Laurent, Villeray-St-Michel-Parc-Extension) zunehmend Probleme mit sich bringt, besonders wenn eine gewisse Sichtbarkeit weithin gegeben ist. Diese Probleme deuten laut CIM darauf hin, dass in diesen innerstädtischen Kommunen die Zonen, die für den Bau von solchen Kultorten ausgegeben sind, längst nicht mehr ausreichen. Deswegen müssen inzwischen häufig kommerzielle Gewerbegebiete erhalten, um dort Räumlichkeiten anzumieten, was aber ebenfalls nicht unproblematisch ist und eine weithin sichtbare Ausübung des Kultes meist ausschließt. Außerdem geht der Trend dahin, große Kultstätten als Anlaufstelle für die ganze Region Montréal in die Außenbezirke wie z.B. nach Dollard-des-Ormeaux oder in die Nachbarstädte nach Laval oder Longueuil zu setzen. Dort können sie dann in großer Sichtbarkeit nach den architektonischen Vorlieben gebaut werden, allerdings schließt sich so ein direktes Gemeindeleben vor Ort weitgehend aus. Für viele sehr kleine Religionsgruppen mit weit auf der Insel verstreut lebenden Mitgliedern ist dies aber nicht so schlimm, da sie sich ohnehin irgendwo zusammenfinden müssen. Wie Annick Germain und ihre Equipe bei ihrer Studie (Germain 2003) festgestellt haben, hängt die rechtliche Zulassung von neuen Kultorten nicht selten von der Beziehung der jeweiligen Religionsgruppe zu den Kommunalabgeordneten ab; so gab es schon öfter die Situation, dass z.B. eine neue Pfingstler-Kirche mit afrikanischem oder haitianischem Hintergrund im Stadtrat blockiert wurde, während andere Gemeinden, z.B. italienisch-katholische, griechisch-orthodoxe oder jüdische, auf die Gewählten ihrer Herkunftsgruppe zählen konnten, was bei der Genehmigung ihrer Kultorte zu einer gewissen Beschleunigung führte. So kann man auch eine unterschiedliche Strategie der Religionsgruppen feststellen, sich entweder zu visibilisieren und damit auch eine größere symbolische Wirkung zu entfalten oder sich im Gegenteil in der Umgebung möglichst zu verstecken, um keine Probleme zu verursachen. Fakt ist jedenfalls, dass einige Kommunen zugeben, die genaue Anzahl ihrer Kultorte nicht zu kennen, sowie dass sich eine gewisse Praxis eingeschlichen hat, erst nach einiger Zeit des Kaufes oder der Renovierung eines Gebäudes, dieses auch anzumelden, oft nach monate- oder

jahrelanger illegaler Nutzung. Um diesen Zustand zu ändern, müssten die Kommunen neue Zonen für den Bau von Kultorten ausschreiben oder aber eher kommerziell genutzte Zonen für die Nutzung als Kultorte öffnen. Dies ist für einige von ihnen extrem schwierig, da sie schon jetzt unter Platzmangel leiden. Dabei ließe sich auch über die Nutzung von Kultorten als eher kulturelle oder soziale Gemeindezentren trefflich streiten, die dann nicht so strengen baulichen Auflagen entsprechen müssten. In diesem Sinne fordert der CIM eine neue Festschreibung der Zonen über den „Plan d’urbanisme“ der Stadt Montréal, damit endlich ein einheitlicheres Vorgehen zwischen den Kommunen festgelegt werden kann (Montréal 2009). Weiterhin fordert der CIM eine größere Kooperation zwischen Stadt und Religionsgruppen bei der Kartographie und Pflege der Kultorte. Dazu müsste ein neuer formeller Prozess der Konsultationen eingerichtet werden, mit eigenen Mediationsmitteln plus regelmäßigen „Tables de Concertation“ in den einzelnen Kommunen. Dieser Prozess soll letztendlich auch mit der Erstellung eines „Guides“ für die Handhabung dieser Problematik in der Zukunft abgeschlossen werden. Diese Forderungen des CIM können als erster Schritt einer größeren Kooperation zwischen Stadt, Kommunen und Gemeinden in religionspolitischen Fragen verstanden werden.

### **7.3 Fazit**

Tatsächlich ist in Montréal durch die rapide Zunahme nicht-christlicher Religionsgruppen ein relativ großes Konfliktpotential zwischen den einzelnen alteingesessenen und neueren Religionsgruppen einerseits sowie zwischen Gläubigen und Nicht-Gläubigen andererseits gegeben, wie sich auch nach Beendigung der Arbeit der Kommission Bouchard-Taylor immer wieder zeigt und zeigen wird. Erst mit der Zeit wird sich herauskristalisieren, ob der „Laïcisme Ouvert“ mit seinem Instrument des Accomodement raisonnable das geeignete Instrument ist, diese Konflikte immer von neuem erfolgreich zu lösen oder ob dieses Rechtsinstrument eher zu noch mehr Konflikten führt. Zumindest hat die Bouchard-Taylor-Kommission eine erste Reflexion über diese Thematik mit sich gebracht, die hoffentlich zu weiteren Definitionsbemühungen seitens der

Regierung führen wird. Hier ist v.a. die Provinz bei dem Entwurf eines einheitlicheren Regelwerks zur Anwendung dieses Rechtsinstrumentariums gefragt sowie darüberhinaus bei der Vermittlung an die Bevölkerung. Hierzu fühlt sich insbesondere auch die „Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse“ zuständig, sie hat deshalb schon einige Anweisungen dafür entwickelt, müsste allerdings noch mehr die Religionsgruppen und wichtigen Korporationen miteinbeziehen. In der Praxis ist es aber immer wieder die Stadt Montréal, ja sind die Kommunen selbst gefragt, denn auf ihrem Terrain manifestieren sich die allermeisten Konflikte tagtäglich. Deshalb ist beispielsweise die Einführung einer gemeinsamen kommunenübergreifenden Politik zur Einrichtung neuer Kultorte so wichtig, so wie es der CIM in seiner neuesten Stellungnahme vorschlägt. Nur wenn alle Religionsgruppen ausreichend Raum zur Ausübung ihres Kultes bekommen und sich darin auch als gleichberechtigt sehen, ist eine Befriedung dieses Konfliktbereiches zu erreichen. Nur dann kann es auch zu einem größeren Austausch zwischen den Religionsgruppen kommen, der wünschenswert wäre.

**Tabelle 12:**

<b>Politikfelder</b>	<b>Implementierte Politiken</b>	<b>Effekte</b>
Religionsunterricht	Ethikunterricht plus Privatschulen als Lösung	Ethikunterricht als Erfolg; Abwandern in private Schulen auf Dauer möglich
Religiöse Symbole in staatlichen Strukturen	Accomodement Raisonnable als Verhandlungsinstrument	Auch keine Lösung des Problems durch Kommission Bouchard-Taylor
Partizipation in der Stadtpolitik	Bisher nur indirekt beispielsweise über CIM möglich	Wenig direkter Austausch zwischen Stadtpolitik und Religionsgruppen
Einbindung in den lokalen Nahbereich	Interreligiöses Gremium z.Zt. nur in der Kommunen Montréal-Nord	Fördert interreligiösen Austausch; Möglichkeit, Konflikte direkt zu regeln

## 8. Erklärungsfaktoren

### 8.1 Die Wirkung der Institutionen und Akteurskonstellationen

Die Integrationspolitik für Montréal wird eigentlich von der nächst höheren Ebene der Québécois Ebene aus entschieden; allerdings sind sich die Regierung und auch das MICC durchaus bewusst, dass der Großteil der Einwanderer nach Québec – fast 90 % – in die Metropole Montréal gehen. Deshalb hat das MICC auch seinen Hauptsitz in Montréal, um von hieraus direkter die Lage beurteilen zu können und als dortiger Ansprechpartner zu dienen. Andersherum kann man die Québécois Integrationspolitik auch hauptsächlich als eine Politik *für* Montréal bezeichnen; zwar versucht man sich an einer zunehmenden Regionalisierung der Einwanderung auch in die kleineren Zentren Québécois (wie z.B. in Québec-Ville, Gatineau, Saguenay etc.), aber die große Masse der Einwanderer und somit auch die größten Herausforderungen für ihre wirtschaftliche und soziale Integration sind ohne Zweifel in Montréal zu bestreiten. Tatsächlich fungiert Montréal so als Experimentierfeld für die gesamte Provinz und Regionen, die noch nicht so stark von Einwanderung betroffen sind. Das MICC besitzt zusammen mit dem Regierungschef den größten Einfluss in diesem Politikfeld, das als ein sehr wichtiges und zukunftsweisendes für ganz Québec begriffen wird, weshalb die Entscheidungen auch oft höchste Priorität besitzen und deshalb auch oft zunächst streng geheim gehalten werden müssen. Besonders die Vermarktung dieser Politik nach außen wird sehr wichtig genommen, da es wichtig für die Darstellung Québécois nach außen ist, wie mit den Einwanderern im Unterschied auch zu anderen kanadischen Provinzen umgegangen wird. Québécois Ziel ist es dabei eindeutig, sich als eine Art „interkulturelle französischsprachige Nation“ innerhalb von Kanada darzustellen. Deshalb wird seit zwei Jahrzehnten versucht, den interkulturellen Ansatz stärker auszubauen bei gleichzeitiger Herausstellung des Französischen. Auch eine der letzten Maßnahmen, die Einsetzung der Bouchard-Taylor-Kommission diente eindeutig diesem Ziel, sich weiter als eine französischsprachige, interkulturelle Nation zu etablieren. Dabei spielte sicher auch eine Rolle, Montréal mit den sich entfremdenden, ländlichen Regionen in Québec wieder einander näher zu bringen. Dazu hat der Gedankenaustausch

sicherlich beigetragen, wie auch zum Kennenlernen der verschiedenen kulturellen Gruppen untereinander. Diese Erfahrung hat die Québécois beflügelt, auch weiterhin solche Konsultationsmethoden nicht nur auf städtischer Ebene sondern auch im größeren Maßstab für die gesamte Provinz anzuwenden. Eine große Tradition der Konsensfindung durch Konsultation der betroffenen Gruppen kann sich damit weiterschreiben lassen, die auch durch die sehr wichtige Arbeit der Konsultationsgremien gestützt wird, die wie der „Conseil interculturel de Montréal“ und der „Conseil des relations interculturelles“ als direkte Verbindungsglieder zwischen der Politik der verschiedenen Ebenen und den Migrantengruppen fungieren. Deren direkte Einmischung auf allen Ebenen führt zu einer starken Verzahnung zwischen Politik und Migrantengruppen, die ihre Interessen in diesen Gremien direkt aufeinander abstimmen können. Für das Funktionieren dieser Gremien sind wiederum Persönlichkeiten sehr wichtig, die das Vertrauen von beiden Seiten besitzen. Fleury Bergman, der Leiter des CIM in Montréal, ist sicherlich solch eine Verbindungsperson für alle Beteiligten.

## **8.2 Die Wirkung des Parteienwettbewerbs**

Seit den 90er Jahren wurde die Integrationspolitik Québécois von der Parti Québécois bestimmt, die diesem Politikfeld ihre ganz eigene Note aufdrückte. Tatsächlich entwarf sie die Politik einer konsequenten Französisierung der Einwanderer bei einem gleichzeitigen Höchstmaß an interkulturellem Austausch. So versuchte die Parti Québécois seither, Québec als eine Art interkulturelle Nation innerhalb von Kanada darzustellen, die sich dadurch gleichzeitig vom kanadischen Multikulturalismus wie vom französischen Assimilationsmodell abgrenzt. Mithilfe dieser Politik versuchte Québec nicht zuletzt, sich als eigene Nation nach außen darzustellen. Diese Politik muss als größtenteils gelungen gelten, was man auch daran merkt, welche Aufmerksamkeit beispielsweise die Bouchard-Taylor-Kommission im Ausland erreichte. Das interkulturelle Modell Québécois hat einerseits Québec zu mehr Ansehen verholfen, andererseits wurde so das interkulturelle Modell nicht nur in Montréal gestärkt. Der größte Widersacher der Parti Québécois, die Parti Liberal, die nun die Regierung stellt, kann sich somit

nur schwer von diesem interkulturellen Modell lösen, denn es stärkt Québec als französischsprachige Nation gleichzeitig nach innen und außen. So nahm die neue Regierung und ihre Ministerin bisher auch nur kleinere Korrekturen in Richtung einer Multikulturalisierung nach gesamtkanadischem Modell vor; bisher erkennbar wurde der Versuch, anstatt einer zivil-bürgerlichen eher eine sozio-ökonomische Integration voranzutreiben, wie beispielsweise durch eine verstärkte Französisierung am Arbeitsplatz. Daneben versucht sie durch die Unterzeichnung einer Einverständniserklärung über Québec als französischsprachiger, demokratischer und laizistischer Nation, schon bei der Einreise einen Contrat Moral herzustellen, was natürlich einen ziemlichen Druck bei den Einwanderern erzeugt. Diese kleineren Änderungen verlassen aber noch keineswegs die Hauptrichtung.

### **8.3 Die Bedeutung der Migrantorganisationen**

Die Migrantorganisationen spielen sowohl in Montréal wie auch in Québec traditionell eine sehr wichtige Interessenvertretungsrolle gegenüber der Politik. In vielen Bereichen ist klar, dass neue Gesetzesvorhaben oder kleinere politische Vorhaben kaum eine Chance auf Umsetzung haben werden, wenn man sich nicht vorher mit den wichtigen Migrantvertretungen auf den verschiedenen Ebenen abstimmt. Dies fängt an bei den einzelnen Kommunen, die versuchen, wie beispielsweise derzeit in Montréal-Nord ihre wichtigen Migrantengruppen wie hier die Haitianer mitzunehmen oder auf der Ebene Montréal, die sich ihrerseits mit den großen Migrantengruppen auf gesamtstädtischer Ebene über den CIM in regelmäßigem Austausch befinden – oft auch über ritualisierte Konsultationsverfahren – wie z.B. bei der Frage des Platzes der verschiedenen Religionen in der Stadt. Diese Bedeutung gipfelt sicherlich im TCRI, der auf der Ebene der Gesamtprovinz versucht, die verschiedenen Interessen der ganz unterschiedlichen Migrantorganisationen zu bündeln und sie so gegenüber der Provinzregierung zu vertreten. So entsteht ein sehr wichtiger Interessenhebel, der sich mithilfe der Presse immer wieder gegenüber der Regierung auf der Ebene Québechs behaupten und durchsetzen kann, den man in viele Prozesse allerdings

von vornherein miteinbezieht, um nicht an einer zu starken Gegenwehr zu scheitern. Einige Migrantengruppen, wie z.B. die europäischen, besitzen sicherlich aus historischen Gründen noch immer eine besonders große Einflusskraft, aber auch einige neuere Gruppen, wie beispielsweise die Maghrebener und Haitianer, gewinnen inzwischen an Einfluss. Ganz klar sind die französischsprachigen Interessenvertretungen in diesem Prozess gegenüber den englischsprachigen im Vorteil, weil sie direkter an den Verhandlungen teilnehmen können, ohne erst eine Übersetzung einfordern zu müssen. Einige Gruppen wie die englischsprachigen Schwarzen und auch einige englischsprachige asiatische Gruppen müssen sich so besonders benachteiligt fühlen.

#### **8.4 Das sprachliche und kulturelle Cleavage**

Die Probleme und Interessengegensätze, die sich in Montréal aufgrund des kulturellen Cleavage zwischen den Französisch- und Englischsprachigen ergeben, die traditionellerweise östlich und westlich vom Boulevard Saint-Laurent lebten, werden heute hauptsächlich von der Provinzebene Québecks aus gelöst. Québec als autonome französischsprachige Nation lässt englischsprachige Enklaven nur noch in geringem Maße zu, allerdings besagt das kanadische Sprachenrecht für die Gründungssprachen, dass trotzdem jede Person überall im Land das Recht auf die Benutzung seiner Muttersprache, ob Englisch oder Französisch, haben muss. Dieses Recht wird auch in Québec trotz aller separatistischen Bewegung aufrecht erhalten werden, was sich zum Beispiel an der Möglichkeit zum Besuch der englischsprachigen Bildungseinrichtungen zeigt. Dabei ist Montréal natürlich noch immer eine in der Realität zweisprachige Stadt, weshalb auch alle öffentlichen Informationsquellen grundsätzlich zweisprachig gehalten sind. Trotzdem wird der Cleavage von der nächsthöheren Ebene aus befriedet, worüber längst ein breiter Konsens herrscht. So zeigen sich die Ungereimtheiten aber in besonderem Maße immer wieder in Montréal, wo sie am besten vor Ort gelöst werden.



## **IV. Vergleich der Politiken der Partizipation und Anerkennung zwischen Brüssel und Montréal**

### **1. Politik in der Dimension „Politische Partizipation“**

#### **1.1 Problemwahrnehmungen**

Gerade bei der direkten Interessenvertretung und der Teilhabe an den politischen Institutionen differieren die Problemlagen aufgrund der jeweiligen nationalen Vorgaben in Belgien und Kanada beträchtlich voneinander. Der Erwerb der jeweiligen Staatsbürgerschaft ist zunächst die Voraussetzung, um vollständige politische Rechte in einem Land zu bekommen. Die Staatsbürgerschaft kann in beiden Ländern frühestens nach drei Jahren beantragt werden, so dass sich hier die beiden Länder in idealer Weise miteinander vergleichen lassen. Daneben gibt es aber auch alternative Rechte für Einwanderer, beispielsweise ein Regional- oder Kommunalwahlrecht für Nicht-Staatsbürger. In Belgien wurde ein solches Wahlrecht für EU- und 2006 schließlich auch für Nicht-EU-Bürger eingeführt, so dass inzwischen alle seit mindestens fünf Jahren legal in Belgien lebenden Migranten sich zu den Wahlen registrieren lassen können. Für sie herrscht dann auch wie für alle Bürger die in Belgien übliche Wahlpflicht, was gleichzeitig eine belgische Spezialität bedeutet. Durch diese Wahlpflicht zusammen mit einer Ausdehnung des Wahlrechtes sind die Bedingungen gegeben, dass sich die Parteien für dieses neue Klientel tatsächlich zu öffnen versuchen. Alle drei Komponenten Staatsbürgerschaftsrechte, Ausdehnung des Kommunalwahlrechtes auf Nicht-Staatsbürger sowie die Wahlpflicht liegen allerdings ausschließlich in der nationalen Gesetzgebungskompetenz, so dass die beiden Städte an diesen wichtigen Voraussetzungen wenig ändern können. Vor diesem Hintergrund einer eingeschränkten direkten politischen Partizipation – in Montréal mehr als in Brüssel – erscheint als umso wichtiger die Einrichtung von besonderen

Konsultationsgremien durch die Städte und die innerstädtische Zusammenarbeit mit den Migrantenvereinen.

Die Problemlagen ähneln sich also in beiden Städten im Bereich der Einbürgerung sehr stark, während sie in den Bereichen Kommunales Wahlrecht, Spezielle Institutionen und Vereinspolitik von leicht bis mittel stark auseinandergehen. Neben der in Belgien herrschenden Wahlpflicht ist die Ausweitung des Kommunalwahlrechtes für Brüssel auf EU-Bürger und insbesondere auf Nicht-EU-Bürger das größte Unterscheidungsmerkmal. Diese Unterschiede führen zu unterschiedlichen Problemlagen der direkten Partizipation und dadurch bedingt auch der Repräsentation von Migranten. Daraus folgt dann auch eine unterschiedliche Gewichtung der Bedeutung von Konsultationsgremien als einer indirekten Form der Partizipation sowie auch die Politik einer Förderung von und Zusammenarbeit mit Vereinen. Die Sichtweise auf die Probleme ähnelt sich aber in diesen Bereichen trotzdem auch.

**Tabelle 13:**

	Brüssel	Montréal
Problemlagen	Aufgrund des liberalen belgischen Staatsbürgerschaftsrechtes sowie der Ausdehnung des Kommunalwahlrechtes ist eine direkte Partizipation von Migranten möglich. Das Vereinsleben wird durch die linguistische Konfliktlinie dualistisch strukturiert.	Aufgrund des liberalen, kanadischen Staatsbürgerschaftsrechtes ist die direkte Partizipation von Migranten nach frühestens drei Jahren möglich.
Problemwahrnehmungen	„Einbürgerungs-“, sowie „Wahlrechtsfrage“ sind gelöst. Sichtbarkeit und Einfluss in den Parteien differiert noch: Marokkaner sind überrepräsentiert. Starker Austausch von Kandidaten und Gewählten.	„Einbürgerungsfrage“ schon gelöst. Große Sichtbarkeit und Einfluss einiger weniger europäischer Einwanderergruppen in den Parteien, aber Unterrepräsentation aller anderen Gruppen.
Fazit	Brüssel insgesamt in Partizipationsfrage weiter fortgeschritten, aber der bestehende Sprachenkonflikt verhindert eine kohärente Vereinspolitik.	Große Nachteile Montréals in der Repräsentation der Minorité Visible. Ausgleich der schwachen direkten politischen Partizipation Trend zu mehr Beiräten.

## 1.2 Verfolgte Politiken

Auf einer nur leicht differierenden Problemlage, v.a. auf den Gebieten Kommunales Wahlrecht, Konsultationsgremien und Vereinsförderung basierend, ist zu erwarten, dass beide Städte auch nur wenig unterschiedliche Maßnahmen dagegen ergreifen werden. Diese unterschiedliche Herangehensweise zeigt sich vor allem in der unterschiedlichen Bewertung der Konsultationsgremien sowie in der Zusammenarbeit mit den Vereinen. Während in Brüssel durch die steigende direkte politische Partizipation Konsultationsgremien eher an Bedeutung verlieren – Konsultationsprozesse finden über die Concertation in den einzelnen Kommunen im direkten Austausch mit den Vereinen statt – ist in Montréal eher ein umgekehrter Trend hin zu mehr Konsultation über spezielle Gremien wie das CIM zu beobachten, das dafür direkt mit dem Conseil des Relations Interculturelles auf provinzieller Ebene zusammenarbeitet. Einzige Ausnahme bildet in Brüssel das gesamtstädtische Gremium „Bruxelles Esperance“, das den interreligiösen Austausch fördern soll. Die Vereinsförderung ist in Brüssel dualistisch, hier verfolgen Flamen und Frankophone entgegengesetzte Konzeptionen, was zu einer starken Konkurrenz innerhalb der Stadt führt. Die Vereine können in geringem Maße diese Konkurrenz durch ein „Förderungsshopping“ nutzen, begeben sich damit aber in die Gefahr, von keiner Seite mehr gefördert zu werden. In Montréal dagegen erhalten alle Vereine gleichermaßen – egal ob französisch- oder englischsprachig – Förderung durch die Stadt und Provinz, wobei französischsprachige Vereine leichte Vorteile besitzen.

### *a) Einbürgerungspolitik*

Die Problemlagen im Bereich Einbürgerung lassen sich in beiden Städten sehr gut miteinander vergleichen, da Belgien und Kanada ein sehr liberales Staatsbürgerschaftsrecht besitzen, in dem man schon nach drei Jahren

rechtmäßigem Aufenthalt die Einbürgerung beantragen kann. Beide Länder akzeptieren auch weitgehend eine doppelte Staatsbürgerschaft ihrer Einwanderer. In Kanada wird allerdings das Bestehen eines Einbürgerungstestes mit Fragen zu Geschichte und Gesellschaft Kanadas vorausgesetzt, außerdem der Nachweis ausreichender Französischkenntnisse für Québec. In Belgien dagegen hängt die Einbürgerung zumindest nach dem Optionsverfahren von der Zustimmung des nationalen Parlamentes ab, deren Entscheidungsfindungsprozess nicht ganz transparent nach außen ist. So hat Kanada zwar das strengere Einbürgerungsverfahren mit Test, Belgien aber das unwegsamere mit dem Optionsverfahren und erst nach sieben Jahren einen Rechtsanspruch. Insgesamt sind die Problemlagen im Bereich Einbürgerung aber sehr vergleichbar und dadurch auch sehr ähnliche Voraussetzungen für die direkte politische Partizipation von Migranten über Wahlen gegeben. Der einzige wirklich große Unterschied zwischen beiden Ländern besteht in der Wahlpflicht, die in Belgien qua Gesetz besteht, die natürlicherweise zu einer überdurchschnittlichen Wahlbeteiligung von der kommunalen bis zur föderalen Ebene in Belgien führt. Registrierte Wähler müssen bei Nicht-Wahl ein Ordnungsgeld bezahlen, was die allermeisten zu vermeiden versuchen. Diese Regelung hat für die politische Partizipation von Migranten große Folgen, da ihnen als Wählerklientel bei einer Wahlpflicht eine sehr viel größere Rolle zukommt. So sehen sich die Parteien eher gezwungen, sich den neuen Wählern, die durch Einbürgerung hinzukommen, auch tatsächlich zu öffnen. Bei der Einbürgerungspolitik besteht in beiden Städten kein besonderer Bedarf mehr für Aufklärungsarbeit oder gar Werbemaßnahmen. In beiden Ländern, in Belgien wie in Kanada, ist der Prozess der Einbürgerung bei Einwanderern hinlänglich bekannt, so dass hier auf Hilfen durch die Region oder die Kommunen verzichtet werden kann. In beiden Städten nimmt durch die liberale Einbürgerungspolitik der beiden Länder die Zahl der aktiv am politischen Leben in ihren Kommunen partizipieren könnenden Neubürger stetig zu. Diese Entwicklung hat für beide Städte in der Frage der politischen Partizipation von Migranten weitreichende Folgen.

*b) Direkte Partizipation über Wahlen*

Belgien führte nach langer Diskussion zwischen den Sprachgruppen das kommunale Wahlrecht auch für Nicht-EU-Bürger vor den Kommunalwahlen 2006 ein, nachdem das Wahlrecht schon für alle EU-Bürger aufgrund von EU-Rechtsprechung geöffnet worden war. So konnten 2006 sich erstmals auch Nicht-EU-Bürger zu den Kommunalwahlen in Brüssel registrieren lassen, wenn sie nachweisen konnten, seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in Belgien zu leben. Damit wurde gewissermaßen eine Lücke geschlossen, die sich zwischen den schon Eingebürgerten und den sich länger rechtmäßig im Lande Befindlichen auftat. Allerdings waren die Registrierungszahlen ähnlich wie die der EU-Bürger bisher kein großer Erfolg, so dass dem neuen Wahlrecht bisher vorwiegend eine symbolische Wirkung zukam. Dennoch ist die Ausdehnung des Kommunalwahlrechtes ein richtungsweisender Schritt, der auch in anderen europäischen Ländern diskutiert wird (Jacobs 1999; Jacobs 2002). Die positiven Rahmenbedingungen durch Staatsangehörigkeits-, Einbürgerungs- und Wahlrechtspolitik bedingen die Repräsentation kulturell heterogener Bürger in den Institutionen und in den Parteien beider Städte. Besonders für Brüssel ergeben sich hierbei durch die belgischen Vorgaben von Wahlpflicht und die Ausdehnung des kommunalen Wahlrechtes besonders fruchtbare Voraussetzungen für eine direkte politische Partizipation über Wahlen. In Brüssel stieg von 1994 bis 2006 die Zahl der gewählten Kommunalvertreter mit kulturell heterogener Herkunft Nicht-Europas von 14 auf 147 (von 663) Sitzen der Kommunalverordneten, d.h. auf einen Anteil von 22 %. Auf regionaler Ebene ist die Entwicklung ähnlich: 2004 errangen die Gewählten nicht-europäischer Herkunft einen Anteil von 21,35 % aller Sitze. Diese Entwicklung kann als Folge der kulturellen Heterogenisierung des Wählerpotentials gesehen werden, da die Parteien aufgrund der Wahlpflicht in besonderem Maße auf die neuen Wählergruppen durch Einbürgerung, aber in geringerem Maße durch die Ausweitung des Kommunalwahlrechtes reagiert haben. Die Prägung des

belgisches Wahlsystems und des Wahlaktes an sich durch die autochthone ethnisch-linguistische Zuschreibung wird – beginnend mit den frankophonen, linken Parteien – auf die Neubürger wie Neuwähler ausgedehnt und strategisch durch entsprechende Kandidatenaufstellung bedient (Jacobs 2002/2003). Im Verlaufe der letzten Wahlen hat sich diese Strategie für die Parteien immer deutlicher ausgezahlt. Erkennbar ist hier eine eindeutige Dominanz der größten Nationalitätengruppe der Marrokaner. Gleichzeitig sind auch Aufholprozesse der Türken und Kongolesen erkennbar. Eine Affinität der frankophonen, linken Parteien mit Marrokanern, Algeriern und Türken sind zu erkennen, während die Kongolesen eher im christdemokratischen CDH vertreten sind. Bei den letzten Wahlen wurden einige dieser Kandidaten von hinteren Listenplätzen massiv nach vorne gewählt, während gleichzeitig ein starker Austausch zu beobachten ist. Beides sind Anzeichen für ihren Status als Neue, noch nicht Etablierte im Wahlsystem Brüssels (Martiniello 1998).

In Montréal nimmt der Anteil der Gewählten mit einem nicht-europäischen Migrationshintergrund in sehr viel geringerem Maße als in Brüssel zu. Während viele alte europäische Einwanderergruppen sehr gut repräsentiert sind, z.B. Italiener, Griechen, Portugiesen oder Juden v.a. aus den osteuropäischen Ländern, erscheinen einige davon, wie z.B. Italiener und Griechen, überrepräsentiert (Simard 2008). Dagegen sind alle nicht-europäischen Einwanderergruppen, die gleichzeitig zu einer *Minorité Visible* gezählt werden, stark unterrepräsentiert. Von 2005 bis 2009 gab es weder einen Schwarzen noch einen Asiaten im Stadtparlament. Dies war unter der Bürgermeisterschaft von Bourque teilweise besser und hängt somit stark von der jeweiligen politischen Formation in der Regierung und ihrem größten Gegner in der Opposition ab. Klar ist jedenfalls, dass ein reines Mehrheitswahlrecht wie in Québec nicht die Aufstellung von Minderheitenkandidaten begünstigt, sondern eher behindert. Deshalb wird die Art dieses Wahlrechtes immer wieder in Frage gestellt, konnte bisher aber nicht geändert werden. So haben es Angehörige einer *Minorité Visible* weiterhin besonders schwer Fuss zu fassen. In den Parteien wird diese mangelhafte Repräsentation inzwischen anerkannt, so dass man immer häufiger zum Ausgleich in den Parteiapparaten Mitglieder einer *Minorité Visible* engagiert.

*c) Spezielle Gremien*

Spezielle Konsultationsgremien wie „Ausländer- oder Migrantenbeiräte“ werden meist als alternative Beteiligungsformen für Migranten in den Städten angeboten, um einen ausreichenden Austausch mit den Migrantenvereinen zu garantieren. Je mehr direkte politische Partizipation von Migranten und ihre Vereinen möglich ist, desto weniger wichtig dürften diese Art Gremien werden, denen nur eine beratende Funktion zukommt. Dies zeigt der Fall Brüssel deutlich, denn hier wurden mit den Jahren die ursprünglich bedeutenden Beiräte immer unbedeutender und somit nach und nach abgeschafft, je mehr sich Migranten direkt politisch betätigen konnten. Inzwischen ist durch die Politik der Concertation ohnehin ein ständiger Austausch mit den Vereinen in den Kommunen gewährleistet, so dass hier wie auch auf gesamtstädtischer Ebene ein solcher Beirat nicht mehr benötigt wird. In Montréal dagegen gibt es mit dem CIM einen zentralen Beirat für Migranten, in dem sich wichtige Persönlichkeiten der Vereinslandschaft und der sonstigen Institutionen wiederfinden, die eine beratenden Funktion auf die städtische Politik ausüben. Diese Beratung bezieht sich gleichermaßen auf die gesamte Stadt wie auch auf die einzelnen Kommunen, wobei der Beirat eine wichtige Scharnierstellung zwischen den Vereinen auf der einen Seite und der Politik der Stadt auf der anderen Seite einnimmt. In einigen wenigen Kommunen gibt es ebenfalls Beiräte, die eine noch direktere Scharnierfunktion besitzen als auf Gesamtstadtebene. Aufgrund der Unterschiede der beiden Städte bei der direkten Partizipation und der daraus folgenden Repräsentation über Wahlen, ergibt sich von selbst die unterschiedliche Bedeutung von speziellen Konsultationsgremien zur indirekten Partizipation durch politische Beratung. Während in Brüssel die Bedeutung dieser Art Gremien immer mehr abnahm, was zu ihrer stückweisen Abschaffung führte, kommt in Montréal dem CIM und anderen Beiräten auf kommunaler Ebene noch eine zentrale Bedeutung für den Austausch mit den Migrantenvereinen zu. In Brüssel wurde dieser Austausch inzwischen dezentralisiert und spielt sich über die Concertation,

in der alle wichtigen Vereine mit den Kommunalpolitikern zusammenkommen, nur noch auf lokaler Ebene in direktem Austausch mit den vor Ort tätigen Vereinen ab. In Montréal berät der CIM die städtische Politik auf allen Feldern der Integrationspolitik und holt dazu bei Bedarf auch Informationen aus den einzelnen Kommunen zusammen. Außerdem steht er in regem Austausch mit dem Beirat auf der Provinzebene, mit dem „Conseil des Relations Interculturelles“ also, so dass er auch auf dieser Ebene indirekt beratend tätig werden kann. Auch in einigen Kommunen gibt es solche Beiräte, denen aber keine große Bedeutung zukommt, weil auf dieser Ebene nicht so viel über die Integration entschieden wird. Noch ist der CIM das zentrale Konsultationsgremium mit spezialisierten Fachleuten unterschiedlichster institutioneller Herkunft, das sich zu allen Fragen der Integration, auch der religiösen Beteiligung, äußert. Hier ist interessant zu vermerken, dass in Brüssel ein neues Gremium zur interreligiösen Zusammenarbeit geschaffen wurde, da dieses Thema durch die sonstigen Partizipationsformen zu wenig abgedeckt zu sein schien. Mit zunehmender direkter politischer Partizipation ist solch eine Entmachtung dieser Art Gremien auch in Montréal zu erwarten.

#### *d) Vereinsförderungspolitik*

Für beide Städte sind die Migrantenvereine die wichtigsten Partner bei der Aushandlung ihrer Politik im Bereich der Integration und Partizipation von Migranten. Auf unterschiedliche Art und Weise werden dabei die Vereine in den beiden Städten in den Entscheidungsprozess miteinbezogen. In Brüssel sind die Vereine in das Programm der Concertation auf kommunaler Ebene eingebunden und dadurch auch in die soziale Arbeit in den Kommunen, wo sie direkt ihre Meinung in die lokale Politik einbringen können, während sie in Montréal v.a. durch die Scharnierfunktion des CIM in die Beratung von lokalen Entscheidungen eingebunden werden. Gleichzeitig besitzen sie auch in Québec über den TCRI ein starkes Selbstbestimmungsorgan, das sich in die provinzielle Politik einzubringen versucht, indem es die Interessen der Selbstorganisationen bündelt und selbstbewusst auf allen Politikebenen einbringt, wobei auch der „Conseil des



Relations Interculturelles“ für ganz Québec eine Rolle spielt. In beiden Städten ist die Einbindung über die Migrantenselbstorganisationen das wichtigste Element der Einbindung dieser Bevölkerungsteile in die Kommunen sowie die Stadt als Ganzes. Durch verschiedene Förderprogramme, im Falle Montréals v.a. der Provinz, im Falle Brüssels der beiden Gemeinschaften und in geringerem Maße jeweils der Gesamtstadt sowie der einzelnen Kommunen, wird versucht, über die Bearbeitung sozialer Problemlagen auch die einzelnen ethnischen Gruppen in ihrer Organisationsstruktur zu stabilisieren, um in einem weiteren Schritt auch das interethnische Zusammenleben in den einzelnen Quartieren zu moderieren. Dadurch soll langfristig gesehen v.a. die Zivilgesellschaft in den einzelnen Stadtteilen und so auch in der Gesamtstadt stabilisiert werden. In Brüssel ergibt sich eine Besonderheit aus den doppelten Vereinsförderungsstrukturen der frankophonen wie der flämischen Seite, die für die Migranten einerseits eine Wahlmöglichkeit darstellen, was zu gegenseitiger Konkurrenz zwischen den Förderungsweisen der Sprachgruppen führt, die zwar auch fruchtbar sein kann, aber insgesamt eher zu einer Ideologisierung der beiden Seiten führt, andererseits v.a. eine Verkomplizierung darstellt, die die Gefahr des Sich-zwischen-alle-Stühle-Stellens beinhaltet. Beiden Sprachgruppen sind auch jeweils besondere Förderungskriterien zu eigen, die zu einer Auseinanderentwicklung der Vereinsträger beitragen; bei den Frankophonen ist es das Kriterium der Mixité, bei den Flamen das der Selbstorganisation. Beide Sprachgruppen bestehen auf der einseitigen Benutzung ihrer Sprache. So ist das Vereinsförderungssystem in Brüssel eher intransparent und kompliziert, dafür führt aber der Einbezug in der Concertation bei der Politik der Sozialen Kohäsion zu einer ausgleichenden Rolle.

In Montréal erhalten die Migrantenselbstorganisationen v.a. über Québec als Provinz und in geringerem Umfang über die Stadt direkt Finanzhilfen, meist an bestimmte Programme gebunden, mit denen sie eigene Projekte durchführen können. Dabei werden sie durch in ihrem Stadtteil oder in ihrer Kommune ansässige Services in der Ausrichtung ihrer Arbeit unterstützt und angeleitet. Auch in Montréal ist das Kriterium der Mixité insbesondere bei der Arbeit der Services ein sehr wichtiges. Gleichzeitig wird das Prinzip der Selbstorganisation wahrscheinlich auch nach dem angelsächsischen Vorbild hochgehalten. Dazu

gehört auch das Hochhalten der Tradition der Freiwilligenarbeit als ein wesentliches Element jeder Integrationsarbeit auf lokaler Ebene. Dadurch wird so gleichzeitig das zivilgesellschaftliche Element entscheidend gestärkt. Französischsprachige und englischsprachige Migrantenvereine werden dabei nach dem Gesetz gleichermaßen gefördert, sie dürfen jeweils uneingeschränkt ihre Sprache auch für offizielle Anlässe nutzen, gleichzeitig sind die englischsprachigen Vereine jedoch in der Minderzahl und schon dadurch nicht so stark, weil auch die Vernetzung mit den französischsprachigen Vereinen, z.B. im TCRI, nicht so leicht fällt. Einige Gruppen, wie die englischsprachigen Organisationen der Schwarzen, fühlen sich dadurch in besonderer Art und Weise benachteiligt. Konsultationsgremien wie der CIM arbeiten zwar zweisprachig, jedoch mit einer klaren Favorisierung des Französischen.

*e) Fazit*

Beide Städte ähneln sich in den Problemlagen wie auch in den verfolgten Politiken beträchtlich. Für Brüssel kann aufgrund der leicht variierenden nationalen Vorgaben im Staatsbürgerschaftsrecht, bei der Wahlpflicht sowie bei der Ausgestaltung des Wahlrechtes ein größerer Fortschritt bei der direkten politischen Partizipation zugeschrieben werden, während Montreal dafür der indirekten Partizipation über Gremien einen größeren Platz zukommen lässt. Während in Brüssel sich das System der dualen Vereinsförderung eher als ein Hindernis darstellt, was aber durch starke lokale Zusammenarbeit wieder behoben wird, wird in Montreal der Selbstorganisation und der Interessenvertretung insbesondere auf provinzieller, aber auch auf städtischer Ebene mehr Platz gelassen.

**Tabelle 14:**

	Montréal	Brüssel
Nationale Vorgaben	Kanadisches Staatsbürgerschaftsrecht gilt als sehr liberal: Einbürgerung schon	Schrittweise Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsrechtes und der Einbürgerungsregeln seit den

	nach 3 Jahren möglich. Weitgehende Akzeptanz von doppelter Staatsbürgerschaft.	80ern; Einführung eines kommunalen Wahlrechtes für Nicht-EU-Bürger 2006.
Einbürgerungspolitik	Keine Notwendigkeit einer eigenen Politik hierfür.	Keine Notwendigkeit einer eigenen Politik mehr.
Direkte Partizipation über Wahlen	Einige europäische Einwanderergruppen sind sehr gut repräsentiert, teilweise sogar überrepräsentiert, während insbesondere Angehörige der Minorité Visible stark unterrepräsentiert bleiben.	Seit den 1990er Jahren zunehmende Kandidaturen und Gewählte mit einem Migrationshintergrund. Insbesondere in linken, frankophonen Parteien. Überrepräsentation von Marokkanern.
Spezielle Gremien	Bedeutung der Gremien auf gesamtstädtischer und kommunaler Ebene bleibt vorhanden.	Seit den 1990er Jahren immer geringere Bedeutung dieser Gremien führt zu sukzessiver Abschaffung.
Vereinsförderungspolitik	Vereine werden von der Provinz, der Gesamtstadt sowie den einzelnen Kommunen gestützt. Im Zusammenschluss stellen sie eine starke Interessenverbindung auf allen politischen Ebenen her. Englischsprachige Vereine fühlen sich z.T. schlechter gestellt.	Unterschiedliche Konzeptionen der Vereinsförderung bei Flamen und Frankophonen. „Förderungsshopping“ dazwischen ist begrenzt möglich, aber gefährlich.

### 1.3 Erklärungsfaktoren

Der größte Unterschied zwischen den beiden Städten lässt sich im Bereich Politische Partizipation in der direkten Partizipation über Wahlen und folglich auch in der Repräsentation von Migranten feststellen. Die Repräsentation von Nicht-Europäern, also Angehörigen einer Minorité Visible ist wesentlich weiter fortgeschritten in Brüssel als in Montréal. In Brüssel haben sich inzwischen fast alle Parteien für das neue Wählerpotential geöffnet und insbesondere Kandidaten mit einem marokkanischen, türkischen oder kongolesischem Hintergrund aufgestellt. Dies hat sich inzwischen ausgezahlt, so dass einige Gewählte in den Parlamenten sitzen und auch bereits in die verschiedenen Exekutiven vorgedrungen sind. Diese Entwicklung beruht zu großen Teilen auf den folgenden

nationalen Vorgaben in Belgien: Die Kombination der Wahlpflicht mit einem liberalen Staatsbürgerschaftsrecht lässt das Wählerpotential der neuen Staatsbürger in Brüssel rasant ansteigen, so dass die Parteien aufgrund des zunehmenden Anteils von Wählern mit einem Migrationshintergrund im ganz eigenen Interesse sich immer mehr auf sie einstellen müssen. Dies haben zunächst die frankophonen, linken Parteien erkannt, doch inzwischen hat sich diese Erkenntnis bei allen größeren Parteien durchgesetzt. Auch in Montréal sorgt das liberale kanadische Staatsbürgerrecht für eine sehr schnelle Einbürgerung, damit wächst das Wählerpotential zwar auch hier schnell an, jedoch trägt die niedrige Beteiligung bei kommunalen Wahlen dazu bei, dass dieses Potential bei den Parteien anscheinend noch nicht in ausreichendem Maße angekommen ist. So werden nur wenige Kandidaten einer *Minorité Visible* aufgestellt, dazu noch oftmals in wenig chancenreichen Wahlkreisen. So kommt es, dass es bisher auch nur sehr wenige Gewählte mit einem solchen Hintergrund in den Stadtparlamenten gibt. Die Parteien bemerken dies zwar und versuchen es durch Besetzungen dieses Klientels in den Verwaltungsapparaten der Parteien aufzufangen, allerdings ist dieses eher eine symbolische Politik. Die Parteien erkennen noch unzureichend, welches Potential in der Aufstellung entsprechender Kandidaten stecken dürfte. Dazu trägt sicherlich auch stark das reine Mehrheitswahlrecht in Montréal bei, das Kandidaten aus Minderheiten sehr viel schlechtere Chancen einräumt als Mehrheitskandidaten. Zudem sind die Wahlkreise selten so zugeschnitten, dass Minderheiten in ihnen wirklich eine Mehrheit bilden könnten. Trotzdem haben es einige europäische Einwanderergruppen geschafft, eine sehr gute Repräsentation zu erreichen, was neben ihrem „Alter“ v.a. an dem für sie vorteilhafteren Zuschnitt einiger Wahlkreise liegen dürfte. In Belgien können hingegen auch einige Kandidaten der Liste einer Partei nach oben gewählt werden, so dass sich hier etwas bessere Chancen für Minderheitenkandidaten ergeben. Auch wenn sie eher auf hinteren Plätzen stehen, können sie nach vorne gewählt werden, was bei den letzten Wahlen teilweise massiv passiert ist. So führt die Wahlpflicht in Kombination mit dem für Minderheitskandidaten vorteilhafteren Wahlrecht zu einer höheren Repräsentationsrate in Brüssel, während das Staatsbürgerschaftsrecht in beiden

Städten gleich wirken dürfte. Hinzu kommt in Belgien noch die Ausweitung des Kommunalwahlrechtes zunächst auf andere EU-Bürger und ab 2006 auch auf alle seit fünf Jahren sich rechtmäßig in Belgien aufhaltenden Nicht-EU-Bürger. Dieses Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger wurde nach langen Diskussionen allerdings erst dann eingeführt, als es mehr eine bloß kosmetische Funktion aufgrund der bisherigen Einbürgerungspraxis hatte, als somit auch klar war, dass es keinen entscheidenden Einfluss mehr auf die bestehenden Machtverhältnisse insbesondere zwischen frankophonen und flämischen Parteien haben würde. Gleichzeitig verfehlte es seine intendierte Wirkung, denn aufgrund der komplizierten Einschreibungsregeln und der darauf einsetzenden Wahlpflicht blieb die Wahlbeteiligung bisher schwach, allerdings immerhin insgesamt stärker als die der EU-Bürger bei den letzten beiden Kommunalwahlen.

Aufgrund der besseren direkten politischen Partizipation von Migranten in Brüssel ist klar, dass Konsultationsgremien wie Beiräte hier keine so große Rolle mehr spielen wie noch in Montréal. Inzwischen gibt es nur noch wenige der früher wichtigen Beiräte in den Kommunen. Tatsächlich wurde die Rolle der Beiräte immer unwichtiger in Folge der Politik der Concertation in den einzelnen Kommunen, die sich ohnehin in einem ständigen Austausch mit den Organisationen vor Ort befinden und somit inzwischen vollständig die Rolle der Beiräte übernommen haben. Dabei geht es in den einzelnen Concertation der Kommunen aber in sehr unterschiedlichem Maße demokratisch oder auch eher hierarchisch zu. In Montréal dagegen kommt dem CIM als gesamtstädtischem Beirat noch immer eine zentrale Bedeutung in der Kooperation zwischen Politik und Vereinen zu. In ihm sitzen wichtige Vertreter der Migrantenvereine wie der verschiedenen Institutionen, so dass klar ist, dass sie eine wichtige Vermittlerrolle zwischen diesen und den Politikern einnehmen. Ihre Expertise wird sehr geschätzt, allerdings habe sie in allen Bereichen nur eine beratende Funktion und können so nur Überzeugungsarbeit leisten. Auf der provinziellen Ebene Québecks gibt es einen vergleichbaren Beirat, der in ähnlicher Weise auf die Provinzpolitik Einfluss zu nehmen versucht. Die Beiräte werden allerdings von den verschiedenen Parlamenten mitbestimmt, so dass ihnen missliebige Personen schnell entfernt werden können. Es wird versucht in den Beiräten Experten auf verschiedenen

Integrationsgebieten zu finden und gleichzeitig die ethnische Vielfalt in der Stadt hinreichend widerzuspiegeln. Aufgrund einer fehlenden politischen Repräsentation spielen die Beiräte in Québec und Montréal so noch eine entscheidende Rolle.

Während in Brüssel aufgrund der Dualität der Politik auch eine duale Vereinsförderungspolitik besteht, die zu einer Konkurrenz und damit Ideologisierung auf beiden Seiten führt, die es den Vereinen schwer macht, sich zu verorten – wenn sie auch punktuell die Konkurrenz für sich nutzen können – gibt es in Montréal ein einheitliches Vereinsförderungssystem, das von der Provinz Québec subventioniert wird und keine Benachteiligung der englischsprachigen oder anderssprachigen Vereine zulässt. Dies führt zu einer vereinfachten Situation in Montréal, die die Vereine auch im Zusammenschluss des TCRI auf Provinzebene zu einer starken Interessenvertretung gegenüber der Politik genutzt haben. Während in Montréal versucht wird durch lokal geortete Services alle Selbstorganisationen gleichmäßig zu fördern, wird in Brüssel durch die Politik der Concertation die Förderung wie der Austausch auf sehr direkter, lokaler Ebene vorgenommen. Diese Vernetzung ersetzt auch indirekt die bisherige Arbeit der Beiräte in den einzelnen Kommunen. Wie die Concertationen funktionieren, hängt allerdings sehr von den einzelnen Kommunen und ihrer jeweiligen Arbeit vor Ort ab, wie sehr diese mit ihrer Arbeit die Komplexität der doppelten Förderung durchbrechen können. Beide Vereinsförderungssysteme funktionieren auf ihre Art und Weise in den beiden Städten gut.

## **2. Politik in der Dimension „Sprache“**

### **2.1 Problemwahrnehmungen**

In diesem Politikfeld unterscheiden sich die beiden Städte in ihrer jeweiligen Herangehensweise grundlegend voneinander: Während in Montréal die Sprachenfrage von der nächsthöheren Ebene also von Québec aus bestimmt wird, ist Brüssel eine offiziell bilinguale Region, in der sich beide Sprachgruppen

gegeneinander zu positionieren versuchen, aber auch auf einander angewiesen sind. In Kanada gilt ein personales Sprachenrecht, d.h. jeder Kanadier soll im ganzen Land das Recht haben, seine Sprache in der Öffentlichkeit zu benutzen, während in Belgien ein territorial gebundenes Sprachenrecht herrscht, das die Region Brüssel zur offiziell zweisprachigen Region erklärt hat, in die die Französisch- und Flämischsprachigen Gemeinschaften hineinregieren. So könnte die offizielle Sprachpolitik in den beiden Städten nicht unterschiedlicher geregelt sein. Während im Falle Montréals die nächsthöhere Ebene allein das Sagen hat, Québec sich innerhalb der kanadischen Vorgaben zu einer französischsprachigen Provinz erklärt hat, wird die Region Brüssel weitgehend selbständig organisiert bei gleichzeitigem Hineinregieren der beiden Sprachgemeinschaften. Auch in der Praxis unterscheidet sich der jeweilige Ansatz der Sprachpolitik deshalb grundlegend voneinander: Während in Montréal eine französischsprachige Hegemonie mit Ausnahmeregelungen durch Québec hergestellt wird, herrscht in Brüssel eine stetige Konkurrenzsituation zwischen beiden Sprachgruppen. Trotz der sehr unterschiedlichen Herangehensweisen im Problemfeld Sprache sind die Problemwahrnehmungen über die Bedeutung der Dimension Sprache für die Integrationsproblematik in beiden Städten sehr ähnlich.

Die Problemwahrnehmungen in beiden Städten betreffend den Umgang mit Mehrheitssprache und Minderheitensprachen, insbesondere den Minderheitensprachen der Migranten, unterscheiden sich dagegen weit weniger voneinander. Der größte Unterschied ist die Bedeutung der jeweiligen Minderheitensprache Englisch bzw. Flämisch; während Englisch die Weltsprache und Sprache der Globalisierung ist, kommt dem Flämischen als eigener Sprache eine marginale Rolle zu. Die Englischsprachigen brauchen sich trotz der besonderen Sprachpolitik Québecks keine Sorgen um die Verbreitung ihrer Sprache zu machen, während die Flamen die Verbreitung ihrer Sprache aktiv vorantreiben müssen, um im Kräftegleichgewicht mithalten zu können. In beiden Städten versucht man, insbesondere die Mehrheitssprache Französisch als auch die beiden Minderheitensprachen Englisch bzw. Flämisch den Migranten durch zahlreiche Unterrichtsangebote nahe zu bringen. Tatsächlich sieht man in der Beherrschung der Mehrheitssprache Französisch in beiden Städten die wohl größte zu lösende

Herausforderung für die Partizipation der Migranten in der Stadt. Deshalb ist man gewillt, hierfür große Anstrengungen zu unternehmen, führen sie dabei wie im Falle Brüssels zu Konkurrenz im Unterricht zwischen den Sprachgruppen oder eher zu einem einheitlichen Bestreben wie in Montréal und Québec.

Der zunehmende Gebrauch von Minderheitensprachen durch die Migranten wird in beiden Städten diskutiert, in beiden Städten gibt es dazu Lösungsvorschläge sowie Förderungsmaßnahmen, wie z.B. den muttersprachlichen Unterricht an den Schulen oder die Nutzung der jeweiligen Sprachen bei der Öffentlichkeitsarbeit oder in der Verwaltung.

In beiden Städten wird die Bilingualität von Seiten der Einwanderer weithin als besondere Herausforderung gesehen, die für ihren Integrationsprozess entscheidend ausfallen kann. Während in Montréal der Gebrauch des Englischen ohnehin im Wirtschaftsleben eine zentrale Rolle spielt, also unabdingbar für den beruflich-wirtschaftlichen Erfolg ist, wird in Brüssel dem Flämischen von Einwanderern eine Rolle als wichtige Zusatzqualifikation eingeräumt, die auch eine wichtige Türöffnerfunktion in ihrem Integrationsprozess spielen kann.

**Tabelle 15:**

	Brüssel	Montreal
Problemlagen	Bilinguale Verwaltung; Wahrgenommene Sprachdefizite von verschiedenen Seiten; Bilingualität als zusätzliche Hürde für Einwanderer; Sprachenwahl als Positionierung im innerbelgischen Konflikt	Bilingualität als zusätzliche Hürde für Einwanderer aber auch als Chance in der Wirtschaft; oft eher monolinguale Verwaltung als multilinguale
Problemwahrnehmungen	Wahrnehmung der linguistischen Gruppen von Eigeninteresse der Gemeinschaften geprägt, bei fehlendem Willen zu Interkulturalisierung.	Sprachenkonflikt wird mit Ausnahmeregelungen von der höheren Ebene Québecks aus gelöst; Migranten stehen dabei nicht immer im Fokus.
Fazit	Divergente Problemlagen	Divergente Wahrnehmung



## 2.2 Verfolgte Politiken

### a) Direkte Sprachpolitik

Der größte Unterschied zwischen den beiden Städten liegt in der Ausrichtung der Sprachpolitik, was v.a. an nationalen Vorgaben, also dem unterschiedlichen Sprachenrecht, sowie der historischen Entwicklung beider Städte liegt, die z.T. sehr gegensätzlich verlief. Während in Kanada ein personales Sprachenrecht gilt, das jeder Person das Recht geben soll, egal wo im Land seine Muttersprache zu verwenden, besitzt Belgien ein territoriales Sprachenrecht, wonach die Amtssprache einer Region vorab festgelegt wird, beispielsweise für Brüssel die offizielle Zweisprachigkeit. Das kanadische Sprachenrecht zeichnet sich grundsätzlich durch eine größere Flexibilität aus, es sichert jedem Bürger das Recht zu, im ganzen Land seine Sprache, egal ob Englisch oder Französisch, im Umgang mit der Verwaltung benutzen zu können. Allerdings darf Québec als französischsprachige Provinz dies eigenständig regeln, so dass es meist zu Ausnahmeregelungen kommt.

Gemäß dieser nationalen Vorgaben war es nur natürlich, dass sich die beiden Städte sprachpolitisch in gegensätzliche Richtungen bewegen würden: Brüssel wurde schließlich zur zweisprachigen Region erklärt, in der beide Sprachgruppen dieselben Rechte besitzen sollten, dies führte zu einer starken Konkurrenz zwischen den beiden Sprachgruppen, die jeweils versuchen, ihren Machtradius auszuweiten, aber natürlich für ein Funktionieren der Region immer wieder darauf angewiesen sind, Kompromisse auszuhandeln. Dabei wird das Institutionengebäude der Stadt tendenziell immer komplizierter, v.a. da auch immer wieder von den beiden Gemeinschaften hineinregiert wird. Das wirkt sich auch auf die Sprachpolitik der beiden Gruppen aus. Beide versuchen durch sie, Migranten in ihr Lager zu ziehen, was einer gewissen Instrumentalisierung gleichkommt. Québec hingegen entwickelte sich nach der „Révolution tranquille“ zu einer französischsprachigen Provinz, die den Gebrauch des Englischen nur noch in Ausnahmefällen in der Verwaltung und Öffentlichkeit toleriert. Das Französische

erlangte gleichzeitig die Bedeutung eines verbindenden Elementes, das staatstragende Bedeutung auch für die Integration von Einwanderern für die neue Provinz bekam. Im Sinne einer französischsprachigen Nation innerhalb Kanadas wird heute die Sprachpolitik in ihrer übergroßen Bedeutung allein von der Provinz Québec aus bestimmt, die auch über die Situation der zweisprachigen Stadt Montréal und ihre englischsprachige Minderheit entscheidet. Dabei wird versucht Montréal's Sonderrolle als faktisch zweisprachige Stadt ernst zu nehmen, aber nicht immer kann das gänzlich gelingen, insbesondere auch gegenüber englischsprachigen Migrantengruppen, die schon sehr lange in Montréal leben und die sich oftmals besonders zurückgesetzt fühlen. Während in Québec und Montréal Einwanderer einen Kontrakt unterzeichnen, der sie moralisch verpflichtet Französisch zu lernen, ist in Brüssel das Erlernen des Französischen freiwillig und die Flamen unternehmen viel, um Migranten für ihren eigenen Sprachunterricht abzuwerben. Allerdings ist für Migranten für den Alltag in Brüssel die Kenntnis des Französischen auch auf längere Sicht unabdingbar, während ein Migrant, der in Montréal wirtschaftlich erfolgreich sein möchte, wohl zusätzlich Englisch beherrschen muss.

## *b) Bildungspolitik*

### *aa) Mehrheitssprache*

In beiden Städten werden große Anstrengungen unternommen, Einwanderern das Französische beizubringen. Allerdings unterscheidet sich der Ansatz hierzu grundlegend voneinander: In Montréal unterzeichnen die Einwanderer bei der Ankunft einen sogenannten „Contrat moral“, der sie zum Erlernen des Französischen verpflichtet, während in Brüssel das Französischlernen auf freiwilliger Basis erfolgt. Während in Kanada zur Einbürgerung der Nachweis ausreichender Kenntnisse in einer Landessprache nachgewiesen werden müssen, ist dies in Belgien keine Bedingung zur Einbürgerung, zumindest nicht nach der 5-Jahres-Regelung. Trotzdem wird das Erlernen des Französischen den Alltag wesentlich erleichtern. Québec sieht es aufgrund des „Contrat moral“, den es mit dem Einwanderer abschließt als seine oberste Pflicht, ausreichend

Französischunterricht anzubieten. Das MICC beschäftigt hierzu eine ganze Abteilung für die „Fränçisation“, welche Québec als zentrales Instrument seiner Integrationspolitik ansieht. Deshalb werden immer neue Mittel freigemacht, um den Einwanderern bis zu 800 Unterrichtsstunden zu garantieren, die Lehrer gut dafür auszubilden sowie einen möglichst baldigen Beginn nach der Ankunft zu garantieren. Für die Parti Québécois war und ist die Fränçisation das Herzstück ihrer Politik der zivilen Integration, während die neue Regierung der Parti Liberal mehr in Richtung einer verstärkten wirtschaftlichen Integration mit ihrem neuen Programm agiert. Insofern bleibt abzuwarten, wie sich das Fränçisation-Programm in der nächsten Zeit entwickeln wird. In Brüssel werden die Mittel zum größten Teil von der Französischen Gemeinschaft bereitgestellt, die diese Mittel an die Kommunen weiterleitet, die sie an die Vereine innerhalb der Kommunen verteilt. Der Unterricht wird also wesentlich durch die einzelnen Vereine mitbestimmt und ist deshalb viel weniger formalisiert, d.h. es gibt auch keine Examina zum Nachweis der Sprachkenntnisse. Der Unterricht erfolgt also auf einer freiwilligen Basis. Gleichzeitig versuchen die Flamen mit ihrem kostenlosen Unterricht den Frankophonen Konkurrenz zu machen und so möglichst viele Migranten zum Erlernen des Flämischen zu bringen.

In der Schulpolitik verfolgen beide Länder erstaunlich ähnliche Programme, wohl weil als Vorbild dafür in beiden Fällen die französische Politik gedient hat. In beiden Ländern gibt es zunächst Programme für „benachteiligte“ Schulen bzw. Schulen in „benachteiligten Gebieten“ („Ecoles de milieu défavorisé“/ „Ecoles en discrimination positive“), die nach einem bestimmten Schlüssel bestimmt werden. Sie erhalten Sondermittel für Sozialarbeiter und Psychologen. Darüberhinaus gibt es in beiden Ländern „Aufnahmeklassen“ für Schüler mit einer anderen Muttersprache als Französisch; in Belgien heißen sie „Classes passerèlles“ in Québec „Classes d’accueil“. In beiden Fällen sind es eine Art von übergreifenden Klassenverbänden für unterschiedliche Altersstufen mit besonderer Betonung der französischen Sprache, deren Ziel es insgesamt ist, den Schülern durch ein möglichst schnelles und formalisiertes Erlernen des Französischen einen möglichst reibungslosen Übergang in ihre eigentliche Klassenstufe zu ermöglichen. Deshalb ist auch jeweils ein Besuch von Unterrichtseinheiten in der eigentlichen Klasse zu

ermöglichen. Neben diesen „Aufnahmeklassen“, die in allen Schulformen mit einer bestimmten Anzahl von nicht-muttersprachlichen Schülern eingerichtet werden, gibt es ergänzenden Französischunterricht als Zweitsprache für alle übrigen Schüler. Deren Fortkommen im Französischen wird stets dokumentiert, um so den Schülern einen baldmöglichen Anschluss zu garantieren. Québec hat sich darüber hinaus ein eigenes Programm zur interkulturellen Erziehung gegeben (MELS 1998). Zwar ist die auch in den Lehrplänen der flämischen und frankophonen Lehrer in Brüssel vorgesehen, aber noch nicht in so einem speziellen Programm implementiert worden.

#### bb) Minderheitensprachen

Für den Gebrauch von Minderheitensprachen ergeben sich folgende Unterschiede in den Politiken der beiden Städte: Während man in Montréal grundsätzlich dem Gebrauch von großen Minderheitensprachen wie beispielsweise dem Chinesischen, Spanischen oder Arabischen (mit Ausnahme des Englischen vielleicht) positiv gegenübersteht, sie symbolisch wirksam in der Öffentlichkeitsarbeit einsetzt, ist man hier in Brüssel vorsichtiger. Hier benutzt man Minderheitensprachen praktisch nur, wenn es unabdingbar ist, beispielsweise beim Empfang von Neuankömmlingen in den Kommunen. Im Gegensatz zu den Frankophonen sind die Flamen hier wesentlich offener; sie benutzen auch symbolisch große Migrantensprachen für ihre Öffentlichkeitsarbeit und setzen diese sogar für ihre Integrations- und Sprachkurse ein, um den Einwanderern somit einen fließenden Übergang beim Erlernen des Flämischen zu ermöglichen. Somit gehen die Flamen in ihrer Sprachpolitik in Brüssel sicher am weitesten bei der Benutzung von Migrantensprachen. Allerdings wollen die Flamen damit auch immer die Bedeutung von Minderheitensprachen allgemein, mithin ihrer eigenen, des Flämischen, unterstreichen.

In der Schulpolitik gibt es in beiden Ländern einen sehr ähnlichen Ansatz beim Angebot eines muttersprachlichen Unterrichts in den Migrantensprachen. In beiden Ländern wurde dieser Unterricht außerhalb des regulären Unterrichts zunächst für die Schüler einer Sprachgruppe meist in wenigen Zusatzstunden

nachmittags angeboten; mehr und mehr kam man jedoch dazu, diesen Unterricht in den normalen Stundenplan einzugliedern und grundsätzlich für alle Schüler zu öffnen. Hintergrund ist sicherlich, dass man die Schüler beim Erlernen ihrer Muttersprache nicht unnötig isolieren möchte, im Gegenteil diesen Unterricht als interkulturelle Erfahrung für alle nutzbar machen möchte. Einige Migrantensprachen wie beispielsweise Spanisch, Italienisch und Chinesisch erfreuen sich in beiden Städten bereits bei einer Vielzahl nicht muttersprachlicher Schüler einer großen Beliebtheit, so dass der Unterricht ein echtes interkulturelles Erlebnisfeld für sie bietet. Auch hier gehen die Flamen in ihrer Sprachpolitik noch weiter und haben in Brüssel ein dreisprachiges Konzept für den präskolaren und primären Schulbereich entwickelt (mittlerweile an der Hälfte aller Schulen), das das integrierte Lernen von flämischen und nicht-flämischen Kindern des Flämischen, Französischen und ihrer Muttersprache (besonders des Italienischen, aber auch des Spanischen und des Türkischen) vorsieht. Dieses einzigartige Konzept (McAndrew 2001), das 1981 vom Foyer erstmals erprobt wurde, und das zunächst segregiertes neben dem im Zeitverlauf immer mehr gemeinsamen Lernen vorsieht, hat große Erfolge gezeigt und erfreut sich großer Beliebtheit, was auch die Beliebtheit des flämischen Schulnetzes in Brüssel insgesamt sehr gut erklärt. Selbst frankophone Eltern wollen ihre Schüler deshalb gern auf diese Schulen schicken.

### *c) Fazit*

Aufgrund des sehr unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Aufbaus der Sprachpolitik in Belgien und Québec sind keine großen Gemeinsamkeiten in den Politiken der beiden Städte zu erwarten. Umso erstaunlicher ist es, dass sich die Problemlagen in den beiden Städten grundsätzlich nicht sehr voneinander unterscheiden. In beiden Städten wird das mangelnde Französisch der Migranten als das Hauptproblem für ihre Integration gesehen, aber in unterschiedlicher Weise damit umgegangen. Während in Montréal durch den „Contrat Moral“ eine Verpflichtung zum Französischlernen besteht und alles darauf angelegt wird, diesen Unterricht tatsächlich anzubieten, ist der Sprachunterricht in Brüssel eine freiwillige

Angelegenheit, in der sich die beiden Sprachgruppen in Konkurrenz gegenüberstehen. In der Schulpolitik gleichen sich dabei die Städte einander immer mehr an, sowohl was den Französischunterricht für Nicht-Muttersprachler als auch den Unterricht in den Migrantensprachen angeht, hat man hier ähnliche Vorstellungen.

**Tabelle 16:**

	Montreal	Brüssel
Nationale Vorgaben	Personalgebundenes Sprachenrecht; Französischsprachige Provinz Québec	Territorial gebundenes Sprachenrecht; Bilinguale Region Brüssel
Sprachpolitik	Sprachpolitik von Provinz Québec aus geregelt; Hegemonie des Französischen mit Ausnahmeregelungen für den Gebrauch des Englischen.	Wettbewerb zwischen autochthonen Sprachgruppen führt zu Konkurrenz in der Sprachpolitik.
Mehrheitssprache	Große Investitionen in den Französischunterricht, der als zentrales Merkmal der Integrationspolitik gewertet wird und dementsprechend aufgeladen ist.	Sprachunterricht stark ausgerichtet auf Neuankömmlinge; Konkurrenz aufgrund Bedeutung für Machtverhältnis der Sprachgruppen.
Migrantensprachen	Bedeutung wird auf städtischer Ebene erkannt und gefördert.	Stärkere Unterstützung von Flamen als von Frankophonen.

### 2.3 Erklärungsfaktoren

Die Problemlage in beiden Städten ist sich ähnlich, da Sprachkenntnisse in der Mehrheitssprache bei den Einwanderern ausbaufähig erscheinen, was insbesondere für die Integration der Einwanderer auf dem Arbeitsmarkt wichtig erscheint, aber auch für die zukünftigen Bildungschancen der Kinder. Gleichzeitig stellt sich die Konkurrenzsituation mit der jeweiligen Zweitsprache der Stadt, dem Englischen und dem Flämischen sehr unterschiedlich da; während Englisch die Weltsprache ist, die für das berufliche Fortkommen und auch sonst extrem wichtig ist, wird das Flämische nur von etwa 5 Millionen Personen gesprochen, ist im

Vergleich zum Englischen also geradezu unbedeutend. Dennoch kann das Beherrschen der flämischen Sprache insbesondere im Umgang mit flämischen Unternehmen einen besonderen beruflichen Vorteil für den Einzelnen bedeuten.

Aus historischen Gründen hat sich die Sprachpolitik in beiden Ländern und Städten sehr stark auseinander entwickelt, da Belgien sich immer mehr zum sprachlich diversifizierten Territorialstaat entwickelte, während Québec seit der „Révolution tranquille“ zur französischsprachigen Nation innerhalb Kanadas wurde. Damit waren die Grundsteine für die heutige Sprachensituation in beiden Staaten gelegt: Brüssel wurde als Hauptstadt Belgiens öffentlich zur zweisprachigen Stadt erklärt, in der sich bis heute die beiden Sprachgruppen in Machtkonkurrenz gegenüberstehen; in Montréal wurde die Sprachpolitik von oben „befriedet“, d.h. Französisch wurde zur einzigen offiziellen Sprache erklärt, während für die englischsprachigen Québécois Ausnahmeregelungen geschaffen wurden. So ergaben sich zwei sehr unterschiedliche Ausgangssituationen für die Sprachenpolitik auch gegenüber Migranten in den beiden Städten. Für Brüssel war klar, dass sich beide Sprachgruppen in ihrer Integrationspolitik in einer Art Wettstreit gegenüberstanden, während in Montréal die Auswahl schon französischsprachiger Migranten und nach der Einreise die weitere „Francisation“ zum Zentrum der Integrationspolitik wurde, die von oben durchgesetzt wurde. Deshalb wurde das Instrumentarium des „Contrat moral“ entwickelt, in dem sich die Migranten zum Erlernen der französischen Sprache verpflichten, um gleichzeitig große Hilfsangebote von Seiten Québecs versprochen zu bekommen.

So sind die sprachpolitischen Entscheidungsspielräume der Städte selbst recht klein, sie können nur versuchen, wie im Falle Montréal die von Québec bestimmte Politik offener mit noch mehr Ausnahmeregelungen an die Stadt anzupassen oder aber wie im Falle Brüssels versuchen, die von außen hineinregierenden Sprachgruppen immer wieder miteinander ins Gespräch zu bringen und somit zu Kompromissen zu bewegen. Im Wesentlichen gilt es aber erstmal, die sprachpolitischen und auch bildungspolitischen Entscheidungen der höheren Ebenen bestmöglich umzusetzen, so wie für den Sprachunterricht für die erwachsenen Einwanderer in Québec, deren Französischunterricht von oberster

Instanz bezahlt und auch bis auf die niedrigeren Ebenen durchgesetzt wird. Und auch für Brüssel gilt dies, wo die einzelnen Kommunen und Vereine immerhin mehr Gestaltungsraum für die Kurse haben, diese dafür aber auch nicht so sehr kontrolliert werden. Auf schulpolitischer Ebene werden ohnehin die von der Bildungspolitik erlassenen Regelungen überall durchgesetzt, so dass hier fast noch weniger Spielraum bleibt. Insgesamt sind die Bildungspolitiken in beiden Ländern stark am französischen Modell orientiert, das ein möglichst schnelles Erlernen des Französischen als Grundvoraussetzung sieht, um die neuen Schüler möglichst bald zu integrieren, wobei auf Hilfsmittel wie besondere „Aufnahmeklassen“ für Neuankömmlinge zurückgegriffen wird. Die Flamen folgen dagegen in ihrer Bildungspolitik dem niederländischen Modell, wie sich an dem dreisprachigen Unterrichtsmodell an Vor- und Primarschulen gut zeigt. In Brüssel und Montréal wurde der muttersprachliche Unterricht an den französischsprachigen Schulen inzwischen immerhin für alle Schüler gleichermaßen geöffnet, was einem Einbezug in den normalen Unterrichtsplan entspricht.

Bei der Benutzung von Migrantensprachen in Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit ist man ansonsten in Montréal am weitesten fortgeschritten, vielleicht auch aufgrund der Nähe zu anderen amerikanischen Großstädten wie Toronto oder New York, die hier Vorbildcharakter für eine Fortentwicklung haben könnten. In Brüssel benutzt nur die flämische Seite in ihrer Öffentlichkeitsarbeit offensiv Migrantensprachen – teilweise aber wohl auch, um die Bedeutung von Minderheitensprachen insgesamt zu unterstreichen – auf frankophoner Seite jedoch werden Migrantensprachen hierfür fast gar nicht eingesetzt. Hier zeigen sich die Unterschiede zwischen dem universalistischen, frankophonen und dem pluralistischen, flämischen Ansatz, der Minderheitensprachen eine große Bedeutung zumisst sehr deutlich.



### **3. Politik in der Dimension „Religion“**

#### **3.1 Problemwahrnehmungen**

Das Themenfeld Religion scheint in beiden Städten in der Politik bisher eine eher nachgeordnete Rolle zu spielen, allerdings zeigen sich erste Anzeichen, dass sich dies bald ändern könnte und das Anwachsen der nicht-christlichen Religionsgemeinschaften in beiden Städten schon bald auf der Tagesordnung erscheinen könnte. Darauf deuten jedenfalls einige Anzeichen hin: So z.B. in Brüssel die Versuche in einigen Kommunen, den Islam und seine Vertreter lokal einzubinden sowie die Gründung des interreligiösen Gremiums „Bruxelles-Espérance“, um einen ständigen Austausch der verschiedenen Religionsgruppen in Brüssel zu fördern. In Montréal deutet in neuester Zeit die Arbeit des CIM zur Lokalisierung religiöser Kultstätten auf solch einen Trend hin, sowie die Auseinandersetzung über die „Accommodements raisonnables“, die über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren in Québec kontrovers besonders an religiösen Beispielen diskutiert wurden. Besonders die starke Zunahme der nicht-christlichen Religionsgemeinschaften in Montréal, denen heute schon 11,5 % der Gesamtbevölkerung angehören, und für die Statistique Canada berechnet hat, dass sie bis zum Jahre 2017 um 52 % ansteigen werden, zeigt deutlich, dass es bald großen Handlungsbedarf in diesem Politikfeld geben wird (Canada 2005). In seinem Bericht erklärt das CIM, dass sich die gesamte Stadt und die Kommunen sehr bald Gedanken machen müssen über die Regulierung der neu entstehenden Kultorte, also über deren Planung und die Kontrolle der realen Benutzung der Gebäude und über die Sichtbarkeit der neuen Kultstätten im Stadtbild, die Sicherheit, die Anpassung an den Verkehr sowie die Einbindung in die Nachbarschaft. Dies alles sind Probleme, die mit der Zeit mit den einzelnen religiösen Gruppen wie mit der Nachbarschaft besprochen werden müssen, um eine Lösung zu finden. In der Zwischenzeit muss die Zusammenarbeit in den einzelnen Kommunen mit den Religionsgruppen noch ausgebaut werden, wie dies in einigen Kommunen in Brüssel zumindest mit den muslimischen Gruppen schon geschieht sowie in der Kommune Montréal-Nord ebenfalls. Interreligiöse Gremien wie „Bruxelles Espérance“ sind dabei mehr oder weniger eine symbolische

Angelegenheit, die eher dem Austausch zwischen den Religionsgruppen als dem mit der politischen Ebene der Stadt dient, weshalb die Institutionalisierung solcher Gremien nur bedingt hilfreich ist bzw. die Verzahnung mit der Stadt dabei anders gestaltet werden müsste. Der Umgang mit religiösen Symbolen wie z.B. Kopftüchern ist in Montréal sehr viel freizügiger als in Brüssel, hier diskutiert man nur das Tragen von Kopftüchern in öffentlichen Funktionen wie bei der Arbeit in der Verwaltung, während es an Brüsseler Schulen sogar Schülerinnen untersagt wird. Für andere religiöse Symbole, wie beispielweise den Turban der männlichen Sikh, gilt dasselbe, auch sie werden in Montréal in der Öffentlichkeit geduldet, allerdings an bestimmten symbolisch aufgeladenen Orten wie z.B. in Gerichten oder Gefängnissen nicht. Der Kirpan-Fall führte allerdings zu starken Auseinandersetzungen in Québec und war einer der Auslöser, die zur Krise der „Accommodements raisonnables“ und damit zur Entstehung der Kommission Bouchard-Taylor beitrugen, die zu einer Erneuerung des „Laïcisme Ouvert“ in Québec führten.

**Tabelle 17:**

	Brüssel	Montréal
Problemlagen	Einbindung des Islam und anderer Religionen: Regelungen zum Großteil national festgelegt, aber z.T. nicht umgesetzt, deshalb nur eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene, welche man versucht, zu nutzen.	Im Rahmen der Krise um die „Accommodements raisonnables“ Diskussionen um Platz der Religion in Québec; Diskussion noch nicht zu Ende geführt. Deshalb Lösungen auf lokaler Ebene dringend erforderlich laut CIM.
Problemwahrnehmungen	Versuche der institutionellen Einbindung des Islams und anderer Religionen bisher eher symbolisch und vereinzelt.	Versuche der institutionellen Einbindung nicht-christlicher Religionen bisher nur vereinzelt und symbolisch.
Fazit	Konvergente Problemlagen	Konvergente Wahrnehmung

### 3.2 Verfolgte Politiken

#### a) Religionsunterricht

Dieses Thema wurde in beiden Ländern auf sehr unterschiedliche Art und Weise zu einem sehr unterschiedlichen Zeitpunkt gelöst. Während in Québec bis 2000 das gesamte Schulsystem immer noch konfessionell geprägt war, allerdings ab 1982 immerhin die Wahlmöglichkeit zwischen einem meist christlichen Religionsunterricht und einem Ethikunterricht eingerichtet wurde, entschied man sich nach einem langen Diskussionsprozess auf die Empfehlung des Proulx-Berichtes hin, nach der vollständigen Entkonfessionalisierung einen Ethikunterricht für alle Schüler gemeinsam einzuführen, in dem es auch um die unterschiedlichen Religionen geht. Dieser Unterricht wurde 2008 erstmals flächendeckend in allen Schulen eingeführt, wobei damit auch nach allgemeiner Auffassung am besten dem „Laïcisme Ouvert“ entsprochen wird. Damit wurde der konfessionelle Unterricht erstmals privatisiert und es gibt also für Eltern, die eine religiöse Erziehung ihrer Kinder in der Schule befürworten, nun nur noch die Möglichkeit, eigene Privatschulen zu gründen

In Belgien wurde der Islam als erste nicht-christliche Religion schon 1974 offiziell anerkannt und damit theoretisch die Möglichkeit eröffnet, eigenen Unterricht an den staatlichen Schulen zu installieren. Dies passierte auch, allerdings war der Islamunterricht aufgrund einer fehlenden Exekutive nicht wirklich souverän und deshalb stets von Entscheidungen der Schulverwaltungen und einzelnen Schulen abhängig und somit gegenüber dem christlichen Religionsunterricht oder dem auch angebotenen Ethikunterricht nicht wirklich gleichberechtigt. Dies zeigte sich schon an der ungleichen Bezahlung der Islamlehrer, die erst 2004 wirklich angeglichen wurde.

Vor dem Hintergrund einer immer stärkeren Diversifizierung der Religionsgruppen in beiden Städten ist die Einführung eines übergreifenden Ethik- und Religionsunterrichts für alle Schüler gemeinsam als konsequent zu beurteilen, da es den Eltern ja trotz allem die Möglichkeit lässt, ihre Kinder auf religiöse Bekenntnisschulen oder aber nachmittags privat zum konfessionellen Unterricht zu schicken. Diese Entscheidung markiert außerdem einen mutigen Einschnitt und

die vollständige Beendigung der bisherigen konfessionell und damit v.a. katholisch geprägten Schulpolitik in Québec – einen mutigen Schritt hin zu einem wirklichen „Laïcisme Ouvert“.

### *b) Partizipation an der Stadtpolitik*

In beiden Städten ist die Partizipation der Religionsgruppen an der Stadtpolitik noch nicht sehr weit fortgeschritten, obwohl sich hier insbesondere was die Ansiedlung neuer Kultorte sowie das Zusammenleben der neuen Religionsgruppen in ihren Nachbarschaften angeht, in beiden Städten großer Handlungsbedarf besteht. Dies haben einzelne Akteure in den Städten längst erkannt und versuchen daraus nun erste Projekte aufzubauen. So z.B. der Regionalabgeordnete Jos Chabert, der in Brüssel nach dem Vorbild von Marseille ein interreligiöses Gremium mit dem Namen „Bruxelles Espérance“ gründete, das v.a. dem gegenseitigen Austausch zwischen den Religionsgruppen dient, aber auch nach außen eine symbolische Wirkung der Gemeinsamkeit entfaltet. Dieses Gremium wurde von der Region Brüssel als Partner anerkannt und erhält seitdem Mittel aus der Kasse der Region. In Montréal wurde durch die Krise um die „Accommodements raisonnables“ und die Diskussion um die Kommission Bouchard-Taylor der Handlungsbedarf für ganz Québec offensichtlich, der dann auch vom CIM für Montréal selbst erkannt wurde, insbesondere was die Ansiedlung neuer Kultstätten betrifft (Montréal 2009). Deshalb erstellte der CIM zusammen mit einigen Kommunen und den Religionsgruppenvertretern einen Bericht/Plan mit Ratschlägen für die Stadtpolitik in diesem Bereich. Interessant wird, zu sehen sein, ob die Stadt auch tatsächlich etwas davon in ihrer Politik annehmen und umsetzen wird. Der CIM kann nur für die Durchsetzung seiner Ziele Überzeugungsarbeit leisten, d.h. Werbung machen und versuchen, Druck auszuüben.

### *c) Religiöse Symbole*

In Montréal steht man der Benutzung religiöser Symbole in der Öffentlichkeit wesentlich toleranter gegenüber als in Brüssel. Dies mag historische Gründe

haben, wie z.B. den stärkeren Laizismus Belgiens als Québecs, wo man einen „Laïcisme Ouvert“ verfolgt, der mit dem Instrument des Accomodement raisonnable versucht, einen Ausgleich zwischen den Staat und Religion auszuhandeln, der immer wieder erneuert wird. Tatsächlich wird das Tragen religiöser Symbole wie das Kopftuch von Musliminnen oder der Turban der Sikhs weitgehend in der Öffentlichkeit akzeptiert, sogar bei Verwaltungsangestellten der Stadt oder bei Lehrern. Nur in Bereichen, die direkt mit der Justiz direkt zu tun haben, also bei der Polizei, in Gerichten und Gefängnissen wird das Tragen religiöser Symbole nicht gestattet. Diese Haltung funktioniert bisher aufgrund ihrer Konsequenz recht gut, wobei der Kirpan-Fall einen bisherigen Grenzfall der Akzeptanz darstellt. In Brüssel wird dagegen immer noch das Tragen von Kopftüchern von jungen Muslimas thematisiert, es ist in den meisten frankophonen Schulen untersagt und führt deshalb immer wieder zu konkreten Auseinandersetzungen. Längst ist man noch nicht so weit, über religiöse Symbole im öffentlichen Dienst zu diskutieren.

#### *d) Einbindung in den sozialen Nahbereich*

Hier sind die beiden Städte bereits ziemlich weit, besonders Brüssel, wo in einzelnen Kommunen wie Molenbeek schon seit längerer Zeit eine Art kommunaler Islamrat zum direkten Austausch der Religionsvertreter mit der lokalen Politik institutionalisiert wurde. Diese Politik scheint recht erfolgreich zu sein, denn immer wieder werden so mögliche Konfliktherde zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen direkt bearbeitet und können abgeschwächt werden. Nach dem Vorbild Molenbeeks haben auch bereits andere Kommunen in Brüssel einen solchen Austauschprozess in Gang gesetzt. In Montréal existiert bisher nur in der Kommune Montréal-Nord ein interreligiöser Rat, in dem anstelle eines Austausches mit der Stadtpolitik eher eine Art weltanschauliches Diskussionsforum eingerichtet wurde, das wenig mit den Problemen vor Ort zu tun hat.

## e) Fazit

In beiden Städten sind trotz eindeutiger Problemlagen und –wahrnehmungen bisher noch nicht viele Schritte unternommen worden, um die tatsächliche Integration zwischen den neuen und alten Religionsgruppen einerseits sowie zwischen der Politik der Stadt und diesen Gruppen andererseits zu fördern. Bisher gibt es immerhin einige wenige Beispiele für solche Versuche und es sind meist einzelne Persönlichkeiten oder wie im Falle des CIM ein einzelnes Gremium, die solch eine Politik fordern. Die Rahmenbedingungen für eine Integration der neuen Religionsgruppen wie z.B. zum Religionsunterricht oder dem Tragen religiöser Symbole werden allerdings auf nationaler Ebene, also von Québec bzw. Belgien geschaffen.

Tabelle 18:

	Montréal	Brüssel
Nationale Vorgaben	Québec bekennt sich zu einem offenen Laizismus mit dem Instrument des „Accomodemement raisonnable“	Seit 1974 offizielle Anerkennung des Islams; Konflikte um ein nationales Vertretungsorgan
Religionsunterricht	Nach Abschaffung der konfessionellen Schulbehörden wurde nach langer Diskussion Ethikunterricht für alle eingeführt	Lückenhafte Implementierung eines Islam-Unterrichts; späte Gleichstellung
Partizipation an der Stadtpolitik	Erste Versuche des CIM in diese Richtung durch ihren Bericht zu Kultorten	Einrichtung eines interreligiösen Gremiums „Bruxelles-Espérance“ zum Austausch
Religiöse Symbole	Große Offenheit gegenüber dem öffentlichen Tragen religiöser Symbole; Verbot nur für Polizei, Gerichte, Gefängnisse. Kirpan-Fall markiert Grenzsituation.	Keine nationale oder regionale Regelung z.B. zum Kopftuch, per Dekret wird es den einzelnen Schulen überlassen
Einbindung in den sozialen Nahbereich	Einzigster interreligiöser Rat bisher in Montréal-Nord ansonsten keine Verankerung in den Kommunen	In wenigen Kommunen Einbindung über lokales Gremium mit Vertretern insbesondere des Islams in lokale Politik

### 3.3 Erklärungsfaktoren

In diesem Politikbereich liegen die Problemlagen und Problemwahrnehmungen in den beiden Städten zunächst sehr nah beieinander, die Folgerungen daraus sind ebenfalls recht ähnlich. Allgemein besteht die Meinung, dass es hier zukünftig einen großen Handlungsbedarf geben wird, aber nur wenige politische und religiöse Persönlichkeiten finden sich wirklich zum Handeln bereit. In Brüssel sind dies Persönlichkeiten, wie der Bürgermeister von Molenbeek auf kommunaler Ebene oder der Regionalabgeordnete Jos Chabert auf regionaler Ebene, die auf eigene Initiative Gremien zum Austausch gegründet haben, während in Montréal das CIM als Hauptkonsultationsgremium im Austausch mit verschiedenen Kommunen und Religionsgruppen einen Bericht vorgelegt hat, mit dem es die Politik, insbesondere was die Neuansiedlung neuer Kultstätten angeht, zum Handeln auffordert. Für diesen Mediationsprozess wird aber auch eine gewisse Institutionalisierung durchaus wichtig sein. So wurden in beiden Städten die Anfänge gelegt für einen andauernden Austauschprozess, der aber noch stärker institutionalisiert werden müsste.

Der nationale Rahmen wird bisher von Québec und Belgien sehr unterschiedlich gestaltet. Dabei setzt Québec auf einen „Laïcisme Ouvert“ nach der Abschaffung der Konfessionalisierung, der auch noch einmal durch die Bouchard-Taylor-Kommission bestätigt wurde, während Belgien merkwürdig zwischen einem konfessionell und laizistisch geprägten Ansatz schwankt, seit längerem aber nun versucht, den Islam als wichtigster neuer Religion zu institutionalisieren, d.h. eine Art Islam-Exekutive zu schaffen, die neben den verschiedenen Kirchen und dem Judentum im gleichberechtigten Austausch mit dem Staat steht. Dieser Versuch ist aber bisher immer wieder an den beiden Sprachgruppen sowie an den Vertretern der verschiedenen muslimischen Richtungen verschränkt mit den ethnischen Gruppen gescheitert. Dies wirkt sich bisher grundsätzlich in negativer Form auf die Ausgestaltung eines Islam-Unterrichts oder den Umgang mit dem Kopftuch an Schulen, in denen es in Belgien keine einheitliche Regelung geben kann, aus. Vielleicht sollte sich Belgien deshalb in dieser Frage langsam in eine andere Richtung bewegen, die mehrere Ansprechpartner akzeptiert, anstatt weiter auf

eine Institutionalisierung aller muslimischen Gruppen zu einer einzigen Exekutive zu dringen. Vor diesem Hintergrund kann Brüssel als Stadt dann auch nur sehr beschränkt tätig werden, da über solche Restfragen in Religionsdingen die beiden Gemeinschaften selbst entscheiden, die auch in dieser Frage nicht gerade zu Kompromissen neigen.

In Québec wird nach der endgültigen Trennung von der Verquickung zwischen Staat und katholischer Kirche versucht, den „Laïcisme Ouvert“ nach und nach in die Realität umzusetzen. Die Krise der „Accommodements raisonnables“ führte zur Einsetzung der Kommission Bouchard-Taylor, deren Aufgabe im Wesentlichen gewesen wäre, hierauf eine Antwort zu finden, wie sie auch in Ansätzen zum Beispiel für das Tragen religiöser Symbole gefunden wurde. Erste wichtige Einschnitte auf dem Weg zu einer wirklich offenen, laizistischen Gesellschaft sind sicherlich die Ausweitung der Erlaubnis zum Tragen religiöser Symbolik auch in Schulen und Verwaltung mit Ausnahme aller mit der Justiz befassten Angestellten (also Polizei, Justiz- und Gefängnispersonal) sowie die Einsetzung eines Ethikunterrichts für alle Schüler gleich welcher Konfession oder Weltanschauung ab 2008. Dieser Unterricht ist auch ein erster Schritt auf dem Weg hin zu einem interkulturellen Unterricht, denn hier werden alle großen Weltreligionen gleichberechtigt nebeneinander behandelt und darüber hinaus auch den großen weltanschaulichen Richtungen des Agnostizismus und Atheismus Beachtung geschenkt. Dieser Unterricht wird umso spannender, je mehr Schüler verschiedener weltanschaulicher Richtungen an den Schulen zusammenkommen. Die Ausbildung der Lehrer für diesen Unterricht ist ein wichtiger Schritt für die Qualitätssicherung. Die Stadt Montréal muss sich also zunächst auf die Aushandlung dieser Fragen auf Provinzebene verlassen, trotzdem wird es Zeit, dass sie auch selbst in einigen Fragen wie z.B. der Ansiedlung von neuen Kultstätten aktiv wird, wie der CIM auch in seinem aktuellen Report fordert.



## **4. Erklärungsfaktoren für alle drei Politikfelder**

### **4.1 Die Wirkung der Institutionen und der jeweiligen Akteurskonstellationen**

In beiden Städten wurde das Sprachen-Cleavage institutionell gegensätzlich gelöst; während in Montréal die Gesetzgebungsmacht an die nächsthöhere Ebene, nämlich die der Provinzebene Québecs, gegeben wurde, die sich als rein französischsprachig definiert und deshalb für die englischsprachige Bevölkerung nur Ausnahmeregelungen bereithält (Blad 2009), wurde Brüssel zur offiziell bilingualen Region erklärt, in die die beiden Gemeinschaften insbesondere in der Sprach-, Bildungs- und Sozialpolitik, somit also auch in die gesamte Integrationspolitik hineinregieren. Während in Montréal deshalb die Institutionen der Stadt an die Umsetzung der von Québec beschlossenen Gesetze gebunden sind, stehen sich in Brüssel trotz der übergreifenden Institutionenlandschaft der Region beide Sprachgruppen in einer Art Konkurrenzsituation gegenüber. In Montréal besteht so allgemein das Problem, dass die anglophone Minderheit immer wieder bei der Umsetzung mit bedacht werden muss und gegebenenfalls Sonderregelungen für sie gefunden werden müssen. Aber es gibt eine stringente Integrationspolitik gegenüber Einwanderern in ganz Québec, die auch in Montréal nicht angepasst werden muss. Das macht den Austausch zwischen den Institutionen der Stadt und den Migrantenorganisationen sehr viel einfacher. In Brüssel dagegen wird die Institutionenlandschaft immer komplexer, was eine Orientierung für die Migrantenvereine erschwert und es für den Einzelnen schwieriger macht, den Überblick zu behalten. Beide Sprachgruppen verfolgen darüber hinaus eine gegensätzliche Integrationspolitik, die frankophone hat einen am französischen Republikanismus orientierten universellen Ansatz, während die Flamen einen am niederländischen Modell orientierten pluralistischen Ansatz verfolgen. So kann man keinesfalls von einem gemeinsamen Modell für ganz Brüssel reden, sondern die Migranten müssen sich zwischen den beiden Seiten praktisch permanent entscheiden, was zu einer Überforderung und der Gefahr, sich zwischen beide Seiten zu stellen, unweigerlich führt. Andererseits kann man, wenn man es geschickt anstellt, auch ein gewisses Shopping zwischen beiden Seiten betreiben. Dafür bemüht man sich aber in den Brüsseler Kommunen durch

die Politik der Concertation in der direkten Zusammenarbeit mit den Vereinen vor Ort, diese Unwegsamkeiten wieder aufzuheben. Beide Städte könnten also in ihrem institutionellen Gefüge und ihren unterschiedlichen Akteurskonstellationen nicht gegensätzlicher sein.

#### **4.2 Die Wirkung des Parteienwettbewerbs**

Die Parteiensysteme in beiden Städten sind sehr unterschiedlich: Während in Brüssel ein vom Verhältniswahlrecht geprägtes programmorientiertes Parteiensystem herrscht, das entlang des sprachlichen Cleavages gespalten ist, gibt es in Montréal ein vom Mehrheitswahlrecht geprägtes an Personen ausgerichtete Parteiensystem, das nicht mit den Parteien auf der Provinzebene zusammenhängt somit selbständig ist.

Der Parteienwettbewerb in Brüssel ist streng gespalten entlang des kulturell-sprachlichen Cleavages, d.h. zwischen einem frankophonen und flämischen Parteiensystem, deren ideologische Unterschiede über diese sprachliche Grenze hinweg größer sind als die innerhalb eines der beiden Parteiensysteme für sich unter Ausnahme der Parteien des rechten Randes. Allerdings erreichen die flämischen Parteien aufgrund ihrer zahlenmäßigen Bedeutung nur einen sehr begrenzten Einfluss in diesem Parteienwettbewerb, da eine Obergrenze für die Gewählten des flämischen Parteiensystems besteht. Auf frankophoner Seite bestimmt seit Ende der 80er Jahre der Wettbewerb um die Dominanz in der Regionalregierung zwischen den beiden großen Parteien der Liberalen (MR) und Sozialisten (PS) die Ausrichtung der Politik, während auf flämischer Seite die Christdemokratie (CDV) dominiert. Die frankophonen Parteien verfolgen eine am französischen Modell orientierte Politik der Schaffung gleicher Chancen bei wenig Anerkennung von kultureller Heterogenität, während die flämischen Parteien eine Minderheitenpolitik mit starker Betonung der kulturellen Unterschiede für angemessen halten – auch aufgrund der Bedeutung kultureller Identitätsmerkmale für die eigene Gruppe.

In Montréal gibt es einen Parteienwettbewerb zwischen drei größeren Parteien, die sich jeweils hinter einer starken Führungspersönlichkeit sammeln, dies sind die Partei des Bürgermeisters Gérald Tremblay „Union Montréal“, „Vision Montréal“ unter der Leitung von Louise Harel als Hauptoppositionspartei, sowie „Projet Montréal“ von Richard Bergeron. Alle drei Parteien verstehen sich nicht wirklich als Programmparteien und haben deshalb auch keine bestimmte Ausrichtung in der Integrationspolitik, sondern agieren mehr oder weniger pragmatisch. Dagegen haben einige Bürgermeister, wie z.B. der Bürgermeister von Saint-Laurent, Alan de Sousa, durch jahrelange praktische Integrationspolitik schon eine gewisse Strategie und Ausrichtung erreicht. Der wirkliche Parteienwettbewerb um die Ausrichtung der Integrationspolitik findet zwischen den Parteien auf der Provinzebene Québecks statt, besonders aber zwischen der „Parti Québécois“ auf der einen Seite und der „Parti Liberal“ auf der anderen Seite. Während die „Parti Québécois“ jahrelang von 1994 bis 2003 die Politik der zivilgesellschaftlichen Integration durch das zentrale Element der Françisation verfolgte, setzt die neue Regierung der „Parti Liberal“ unter Jean Charest seitdem mehr auf einen sozio-ökonomischen Integrationsansatz.

### **4.3 Die Bedeutung der Migrantenorganisationen**

In beiden Städten spielen Migrantenorganisationen die wesentliche Scharnierrolle bei der Umsetzung der städtischen Integrationspolitik. Die Vereinsförderung spielt auf allen Ebenen von der kommunalen bis zur regionalen oder provinziellen die entscheidende Rolle: Mit diesem Instrument kann die Stadt ihre Vereine strukturieren und weiter stabilisieren. Dabei können wichtige Auswahlkriterien für eine Förderung – wie z.B. die Zusammensetzung von Vereinen oder ihre Zielrichtung – berücksichtigt werden, die zu einer Strukturierung der Vereinslandschaft insgesamt führen. So fördert die frankophone Seite in Brüssel nur Vereine, die dem Prinzip der „Mixité“ entsprechen, also möglichst eine Mischung verschiedener Bevölkerungsgruppen (nach Geschlecht, Alter und kulturellem Hintergrund) in sich wiederspiegeln, weshalb es fast keine von ihnen geförderte monoethnischen Vereine gibt, während die Flamen auf das Prinzip der

Selbstbestimmung setzen und deshalb auch monoethnische Vereine in dieser Haltung grundsätzlich fördern. Die Vereine können und müssen sich zwischen diesen beiden Förderungssystemen entscheiden, um sich nicht dazwischen zu stellen. In Montréal gibt es ebenfalls einen Gap zwischen den französisch- und englischsprachigen Migrantenvereinen, der sich insbesondere bei den Organisationen der Schwarzen gut zeigen lässt, grundsätzlich werden jedoch alle Migrantenvereine nach denselben Kriterien gefördert, was zu einer leichter überschaubaren Situation führt. Besonders die englischsprachigen Schwarzen, die schon seit langem in Montréal leben, fühlen sich durch diese Förderungspolitik vernachlässigt. Insgesamt bilden die Migrantenvereinen auch eine starke Interessenorganisation im TCRI gegenüber der Regierung Québecs und auch gegenüber der Stadt Montréal. Meistens werden sie von der Regierung direkt in Diskussionen über neue Gesetzesvorhaben eingebunden, um die Gesetze nicht hinterher gegen den Widerstand dieser Interessenorganisationen durchsetzen zu müssen. So wurde der TCRI zuletzt auch stark in die Kommission Bouchard-Taylor und die Diskussion um die Änderung der Accomodements raisonnables mit eingebunden. Er war bei der letztendlichen Formulierung der Empfehlungen durch die Kommission eingespannt.

#### **4.4 Das sprachliche und kulturelle Cleavage**

Mit dem sprachlich-kulturellen Cleavage, das die Stadt in beiden Fällen in eine französischsprachige Mehrheitsgruppe und eine flämisch- bzw. englischsprachige Minderheitengruppe unterteilt, wird in beiden Städten extrem gegensätzlich umgegangen: Während in Brüssel das Institutionengefüge sowie das Parteiensystem streng nach diesem Cleavage geteilt ist, mit einem übergreifenden regionalen Institutionenrahmen, wird in Montréal das Cleavage von der nächsthöheren Ebene der Provinz Québec aus gelöst und befriedet, die sich als frankophone Provinz definiert und für die Englischsprachigen nur Ausnahmeregelungen bereit hält (Oakes 2007: 158-164). So fühlen sich die Englischsprachigen als Minderheit oftmals übergangen, was noch mehr für die englischsprachige, schwarze Minderheit gilt. Die städtischen Institutionen

Montréal setzen mehr oder weniger die Entscheidungen von Québec um, ohne dabei auf das sprachlich-kulturelle Cleavage besonders Rücksicht zu nehmen, es sei denn, es gibt besondere Klagen über das Fehlen einer Ausnahmeregelung. Das kulturelle Cleavage führt in Montréal zu einer einheitlichen Politik, auf die sich die unterschiedlichen Migrantorganisationen verlassen können, bei der sich insbesondere englischsprachige kulturelle Minderheiten (die allerdings einen sehr geringen Prozentsatz stellen) leicht zurückgesetzt fühlen können, weshalb sie besonders stark für ihre Rechte kämpfen müssen. In Brüssel eröffnen sich für die kulturellen Minderheiten doppelte Partizipationskanäle und damit auch doppelte Teilnahmemöglichkeiten. Diese doppelten Förderstrukturen zwingen die Migranten jedoch zur „Seitenwahl“, was für die Migranten auf den ersten Blick einen Vorteil darstellt und ein gewisses Shopping begünstigt, andererseits aber leicht die Gefahr birgt, sich zwischen die beiden Seiten zu stellen und es sich dadurch mit allen zu verschmerzen. Dann bleibt den Migrantengruppen kein Ansprechpartner mehr übrig. In Montréal ist die Teilhabe für Migrantengruppen einfacher, da sie sich auf die einmal festgelegte Integrationspolitik der Provinzregierung verlassen können, auch wenn diese die Beherrschung des Französischen als ihr Herzstück betrachtet.

## **5. Thesen aus dem Vergleich zweier bilingualer Städte**

Aufgrund der gegensätzlich ausgerichteten Institutionenstruktur der beiden Städte, die die Politikfelder der Sprache und Religion gleichermaßen sehr unterschiedlich vorstrukturiert, was die Partizipationsstrukturen für Migranten angeht, steht das originäre Feld der Politischen Partizipation als besonders zum Vergleich geeignet daneben. Dieses Feld wird besonders stark durch nationale Vorgaben wie das Staatsbürgerschaftsrecht oder das Wahlrecht konzipiert, eine belgische Spezialität ist noch dazu die Wahlpflicht. So können für diesen Bereich, der einzig nicht durch die gegensätzliche Institutionenstruktur der Städte bestimmt wird, aufgrund dieser nationalen Vorgaben auch am besten die Unterschiede herausgearbeitet werden. In beiden Ländern herrscht ein sehr gut

vergleichbares Staatsbürgerschaftsrecht, das eine Einbürgerung nach drei Jahren rechtmäßigem Aufenthalts in einem der Länder vorsieht, so dass man in diesem kurzen Zeitraum schon zum politisch mündigen Bürger wird. Auch tolerieren beide Länder größtenteils die doppelte Staatsbürgerschaft bei den Eingebürgerten. Insofern ergeben sich in beiden Städten sehr ähnliche Voraussetzungen für den Vollerwerb politischer Rechte über die Einbürgerung. Größere Unterschiede ergeben sich jedoch durch das unterschiedliche Kommunalwahlrecht in beiden Städten: Während in Brüssel das Kommunalwahlrecht 2006 auch auf Menschen aus Nicht-EU-Ländern, die sich seit fünf Jahren nachweislich rechtmäßig in Belgien aufhalten, ausgeweitet wurde, besteht ein solches auf Nicht-Kanadier ausgedehntes Wahlrecht in Montréal nicht. Die in Belgien bestehende Wahlpflicht führt außerdem dazu, dass alle einmal eingeschriebenen Wähler unter Androhung von Sanktionen auch zur Wahl gehen müssen. Insofern vergrößert sich das Potential der Wähler mit einem Migrationshintergrund in Brüssel enorm gegenüber dem in Montréal (nach Schätzungen sind dies etwa 26 % aller Wähler in Brüssel). Aufgrund von diesem ständig ansteigenden Potential öffnen sich die Parteien zunehmend für dieses Klientel, der Trend der Aufstellung von Kandidaten mit einem nicht-europäischen Migrationshintergrund begann mit den frankophonen Grünen und Sozialisten und dehnt sich derzeit auf fast alle (außer denen des rechten Randes) frankophonen Parteien aus. Einen Rekord stellte bei den Regionalwahlen 2009 die PS auf, in dem über die Hälfte ihrer gewählten Regionalabgeordneten einen Migrationshintergrund besitzen, davon sind wiederum drei Viertel marrokanischer Herkunft, was eine besondere Nähe zu dieser Bevölkerungsgruppe beweist. In Montréal stellen die Parteien nur wenige Kandidaten einer Minorité Visible auf, mit Ausnahme der Partei „Projet Montréal“, die bei den letzten Kommunalwahlen die meisten Kandidaten einer Minorité Visible aufstellte, wobei sie nur die drittstärkste Kraft in Montréal ist, was die Chancen etwas vermindert. So wurden in den letzten drei Legislaturperioden jeweils nur 3-4 Mitglieder einer Minorité Visible tatsächlich gewählt. Diese geringe Zahl von Erfolgreichen liegt v.a. an dem in ganz Kanada und Québec geltenden einfachen Mehrheitswahlrecht, bei dem allein der Kandidat mit den meisten Stimmen einen Wahlkreis gewinnen kann. Dieses Wahlrecht benachteiligt

Angehörige von Minderheiten, die weniger Chancen als Mehrheitskandidaten haben genügend Stimmen zum Sieg zu bekommen. So ist der bisherige bescheidene Erfolg von Kandidaten einer *Minorité Visible* v.a. mit diesem Wahlrecht zu begründen, welches nur wirklich mehrheitsfähigen Kandidaten eine Chance gibt. Gleichzeitig ist es Anzeichen einer fortwährenden Diskriminierung, dass solche Kandidaten den Parteien immer noch nicht als mehrheitsfähig genug erscheinen. In Belgien und damit auch in Brüssel herrscht hingegen das Verhältniswahlrecht, bei dem Parteien einen prozentualen Anteil an Parlamentssitzen aufgrund ihres Wählerstimmenanteils bekommen. So stellen die Parteien Listen mit Kandidaten auf, wobei die Kandidaten auf den oberen Plätzen die besten Chancen auf einen Parlamentssitz haben. Allerdings besteht die Möglichkeit durch einfaches Ankreuzen Kandidaten von hinteren Plätzen weiter nach vorne zu wählen, was auch bei den letzten Wahlen in hohem Maße passiert ist. So haben es Kandidaten einer kulturellen Minderheit oder mit einem Migrationshintergrund leichter, gewählt zu werden. Außerdem gehören sie zu einer ausgewogen erscheinenden Liste dazu und wurden in der Vergangenheit immer wieder nach vorne gewählt. In Brüssel haben die Parteien ein großes Interesse, sich an die migrantischen Wählerklientele zu wenden, weshalb sie sich für entsprechende Kandidaten immer mehr öffnen. In Montréal ist diese Öffnung der Parteien noch lange nicht so weit fortgeschritten, man stellt noch selten Kandidaten mit dem entsprechenden Hintergrund in den einzelnen Wahlkreisen auf, so dass sich diese auch nur selten durchsetzen können. Anderes gilt sicherlich für die alteingesessenen europäischen Einwanderergruppen, die sehr gut vertreten sind. Auch der Zuschnitt der Wahlkreise kann bei einer Bevorteilung oder Benachteiligung einer Gruppe eine Rolle spielen. Die alten europäischen Einwanderergruppen sind bei dieser Aufteilung gegenüber neueren Einwanderergruppen anscheinend bevorteilt. Immerhin haben die Parteien in Montréal dieses Manko insofern erkannt, dass sie gern ihre Parteiapparate mit Angehörigen einer *Minorité Visible* besetzen – um so die fehlende Aufstellung von Kandidaten so wieder auszugleichen. Das jeweilige Wahlrecht prägt also entscheidend die Chance von ethnischen Minderheiten auf eine politische Repräsentation in den Parlamenten der Stadt. Brüssel ist hier aufgrund des

Verhältniswahlrecht viel weiter als Montréal mit seinem einfachen Verhältniswahlrecht.

Für die politische Partizipation durch Konsultationsgremien ergibt sich ein inverses Bild: Während in Brüssel aufgrund der fortgeschrittenen direkten politischen Partizipation solche Gremien kaum mehr eine Rolle spielen, größtenteils außer in einzelnen Stadtteilen sogar abgeschafft wurden, ist das CBAI, welches in seiner Anfangszeit als ein solches Gremium gelten konnte, inzwischen zu einer Verwaltungsstelle mit Informationsauftrag geworden. Dagegen besitzt in Montréal der CIM die zentrale Vermittlerrolle zwischen Migrantenvereinen und Politik. In ihm sitzen hochrangige Vertreter der verschiedenen Migrantenorganisationen sowie Experten und versuchen mithilfe von Beratung und durch Vermittlung direkten Einfluss auf die kommunale Politik zu gewinnen. Das Problem dabei ist, dass sie durch die Art der Wahl und Bestimmung indirekt abhängig vom Stadtparlament und damit auch von der jeweiligen Stadtregierung sind. Sie sind also nicht als gänzlich unabhängig anzusehen, haben deshalb aber auch eine engere Verbindung zur Politik. Sie versuchen also auf beratende und vermittelnde Art und Weise Einfluss zu nehmen. Auch in einigen wenigen Kommunen gibt es solche Konsultationsgremien zum Austausch zwischen Kommune und Vereinen; hier funktioniert die Zusammenarbeit genauso wie auf Gesamtstadtebene. Eine besonders wichtige Rolle für Québec und auch Montréal kommt auch dem TCRI als wichtigster unabhängiger Pressure-Group zu; dieser versucht die Macht der Migrantenvereine in ganz Québec zu bündeln und sie v.a. gegenüber der Provinzregierung in Stellung zu bringen. Dieser Zusammenschluss stellt ein eher konfrontatives Interessenvertretungsorgan dar, das ganz klar durch Lobbyismus Macht ausüben möchte und dies auch immer wieder schafft, wie beispielsweise bei der Formulierung der Thesen durch die Bouchard-Taylor-Kommission. In Brüssel fehlt eine solche Organisation auf gesamtstädtischer Ebene, d.h. es gibt sie nur auf der flämischen Seite, während auf der frankophonen Seite die Selbstorganisationen kommunal eingebunden werden. Mit diesem System von aufeinander aufbauenden Selbstorganisationen und Beratungsgremien versucht man in Montréal, die Interessen von Migranten und kulturellen Minderheiten als Alternative zu einer fehlenden direkten Partizipation zu bündeln und möglichst



intensiv nach außen zu vertreten. Das Beispiel der beiden Städte zeigt also deutlich, dass versucht wird, fehlende direkte politische Partizipation und damit auch Repräsentation durch indirekte Partizipationswege wie z.B. durch die Gründung von Konsultations- und Beratungsgremien auszugleichen. Wenn dagegen die direkte Repräsentation über Wahlen immer mehr zunimmt, wie in Brüssel geschehen, dann verlieren diese Gremien zunehmend an Bedeutung und werden irgendwann vollständig abgeschafft. Die kulturelle Vielfalt kann also erst dann als im politischen Leben einer Stadt verankert gelten, wenn solche Konsultationsgremien wirklich überflüssig geworden sind, da sie als reines Kompensationsinstrument zu betrachten sind.

Auffällig ist ein weiteres Muster der Partizipationspolitik, das in beiden Städten gleichermaßen beobachtet werden kann; Migranten- und Minderheitengruppen, die besonders von Diskriminierungen aller Art betroffen erscheinen, was sich u.a. in ihrer mangelhaften sozio-ökonomischen Integration äußert, werden dabei besonders von der Stadtpolitik mit Partizipationsmaßnahmen bedacht. Dies geht soweit, dass die Programme sogar teilweise besonders auf diese Gruppen zugeschnitten werden oder mit ihren Vertretern vorher abgesprochen werden. In Montréal sind dies die Schwarzen oder Afro-Amerikaner, die gleich welcher Herkunft noch immer als besonders stark von Diskriminierung betroffen erscheinen, in Brüssel sind dies die Marrokaner erweitert um andere Maghrebener, die sich besonders schwer zu tun scheinen, obwohl sie gerade dabei sind – wie oben gezeigt – sich politisch besonders stark zu beteiligen. Beide Gruppen gehören zur *Minorité Visible* bzw. zu den „*Groupes racisés*“ und sind zahlenmäßig in beiden Städten in dieser Kategorie bzw. unter den Nicht-Europäern die größten Gruppen, was eindeutig zu einer Rassisierung beiträgt. Hier liegt der Verdacht nahe, dass es um der Vereinfachung willen eine Zuspitzung der Politiken in beiden Städten auf diese beiden Gruppen gibt. Dabei werden diese größten Gruppen einer *Minorité Visible* auch jeweils als besonders „problembehaftet“ eingestuft und immer wieder benannt, was sich in dieser besonderen Ansprache deutlich zeigt. In Québec gibt es ein spezielles Programm zur Integration der verschiedenen Gruppen von Schwarzen, wobei auch hier Unterschiede gemacht werden; besonders stark wird meist die Gruppe der

frankophonen Schwarzen (größte Gruppe sind die Haitianer) angesprochen, während die englischsprachigen Schwarzen, die ursprünglich aus Montréal kommen, nie gesondert angesprochen werden. Sie leiden unter einer doppelten Form von Diskriminierung nämlich auch unter einer sprachlichen, die aber kaum von der Politik thematisiert wird. Stattdessen wurde 2006 ein spezielles Programm für alle Schwarzen gleich welcher Sprache und Herkunft aufgelegt (MICC 2006), wo bei der Implementierung durch das Nicht-Infrage-Stellen der Sprachenproblematik wiederum die frankophonen Gruppen klar bevorteilt erscheinen. In Brüssel gibt es verschiedene Programme, die sich meist unausgesprochen mit der Integration der Marrokaner und anderen Maghrebener in der Stadt befassen, wobei besonders auch die Politiken der Kommunen wie die Politik der Concertation auf sie gemünzt erscheinen. Auch die neueren Initiativen zur Einbindung des Islams beispielsweise über das Forum „Bruxelles Espérance“ erscheinen stark auf sie abgestimmt zu sein. Diese besondere Konzentration auf eine Gruppe ist jedoch nicht immer vorteilhaft, weil sie durch zu starken Fingerzeig diese Gruppe zusätzlich stigmatisieren kann. Gleichzeitig können sich andere stark von Diskriminierung betroffenen Gruppen zu wenig beachtet fühlen. Manchmal lässt sich, wenn es um die Bekämpfung von Diskriminierungen aller Art geht, letztlich für einen begrenzten Zeitraum solch eine Konzentration nicht vermeiden. Der Erfolg einer solchen Politik kann sich also letztendlich nur in stärkeren Partizipationsraten der jeweiligen Gruppen bemessen lassen. Irgendwann sollten dann solche offensiven Politiken gegenüber ausgewählten Zielgruppen als nicht länger notwendig erachtet werden. Erst dann könnte wirklich von Normalität geredet werden. Vielleicht wäre es stattdessen sinnvoller, sich Neuankömmlinge gleich welcher Herkunft als besondere Zielgruppe der Partizipationspolitik herauszugreifen, um genau solche eindimensionalen Zuordnungen von Anfang an zu vermeiden.

Noch eine Gemeinsamkeit lässt sich in den beiden bilingualen Städten im Umgang mit der wachsenden kulturellen Heterogenität ihrer Einwohner und deren Anerkennung beobachten: In beiden Städten stehen sich zwei Sprachgruppen gegenüber, die eine unterschiedliche Tradition in der Integration von kulturellen Minderheiten pflegen, jeweils eine französischsprachige Gruppe in Brüssel und

Montréal, die der französischen Tradition eines republikanischen Universalismus zugeneigt ist, sowie eine flämische bzw. englischsprachige Gruppe, die den minderheitenorientierten Ansatz der Niederlande oder die anglo-amerikanischen Tradition des Multikulturalismus präferiert. Während sich in Brüssel diese beiden Ansätze durch eine doppelte Politik der beiden Sprachgruppen gegenüberstehen, wird in Montréal durch Québec ein interkultureller Ansatz vorgegeben, der sich zwischen dem französischen und kanadischen Modell ansiedelt. Montréal's Lokalpolitiker neigen trotzdem, wie sich in den Interviews herausstellte, immer noch eher einem universalistischen Modell zu, aber es gibt Beispiele, wie die Lobbyarbeit des TCRI, die eindeutig dem anglo-amerikanischen Modell folgt, und dennoch in der politischen Arbeit der Stadtallgemein anerkannt wird. So mischen sich in beiden Städten die gegensätzlichen Ansätze – auch wenn von Ideologen der beiden Sprachgruppen oft das Gegenteil behauptet wird – in der Praxis ziemlich stark, was zu mehr Beweglichkeit und Pragmatismus in der Integrationspolitik führt, denn so lässt sich aus beiden Ansätzen die jeweils am meisten Erfolg versprechende Politik herausuchen. Diese Beweglichkeit ist sicherlich einzigartig in der von Migration geprägten westlichen Welt und erscheint besonders auf lokaler Ebene als vorteilhaft. Solch ein gesunder Pragmatismus kann aber durchaus auch als ein Vorbild für nationalstaatliche Regierungen gesehen werden, die sich heute oft auch nicht mehr an einen klaren Ansatz halten und verschiedene Politiken nebeneinander oder zusammen ausprobieren.

## V. Schlussbetrachtung

In bilingualen Städten wie Brüssel und Montréal – die eine offizielle bilinguale Stadt, die andere realiter – wo sich zwei Sprach- und Kulturgruppen gegenüber stehen, musste das politische Leben schon immer zwischen diesen beiden Gruppen ausgetragen werden. Solange nicht eine Gruppe die absolute Vormachtstellung hatte, mussten so im demokratischen Aushandlungsprozess zwischen beiden Gruppen schon lange Kompromisse gefunden werden, die teilweise in einem Gegeneinander teilweise in einem Miteinander ausgehandelt wurden. Dabei mussten beide Gruppen sich auf eine gemeinsame Sprache einigen, wie z.B. in Brüssel lange Zeit auf das Französische oder alle mussten in beiden Sprachen verhandeln können, was aber bis heute selbst in Montréal nicht selbstverständlich erscheint. Weiterhin kommt noch die Einsetzung gegenseitiger Sprachvermittler (Dolmetscher) in Frage, die aber keine direkte Diskussion ermöglicht, die Ausbildung solcher Vermittler stellt außerdem eine kostenintensive Alternative dar. So gibt es in beiden Städten verschiedene Wege, mit der Zweisprachigkeit in der Politik umzugehen: Brüssel ist konsequent zweisprachig organisiert; alle Dokumente müssen zweisprachig erstellt sein, sowie bei allen parlamentarischen und sonstigen politischen Sitzungen darf man sich auf Französisch oder Flämisch äußern. Dagegen finden in Montréal alle Sitzungen des Stadtparlamentes zumindest offiziell auf Französisch statt, städtische Dokumente brauchen allein auf Französisch publiziert zu werden. Trotz dieses Unterschiedes kooperieren die Sprachgruppen in Montréal unter dem französischen Einheitssystem oft weit stärker, während in Brüssel die Sprachgruppen oft kontrovers zueinander stehen, was sich v.a. in einem doppelten Parteiensystem manifestiert.

Die Frage stellt sich nun, wie durch Einwanderung bedingt eine noch diversifiziertere kulturelle Heterogenität das politische Leben in den beiden Städten beeinflusst und welche Schlüsse die Städte daraus jeweils ziehen. Wie

können Aushandlungsprozesse gefunden werden, die allen kulturellen Gruppen gleiche Chancen für das Gehörtwerden ermöglichen. Dank ihrer besonderen Erfahrung, so meine Ausgangsüberlegung, müssten bilinguale Städte eigentlich besondere Funktionsweisen entwickelt haben, um mit der kulturellen Diversifizierung umzugehen. Darin müssten sie sich von monolingualen Städten in ihrer Herangehensweise grundsätzlich unterscheiden, da sie hier ganz eigene Methoden entwickelt haben müssten.

Das Ziel meiner Arbeit war es lokale Politiken der Partizipation und Anerkennung vor dem Hintergrund einer zunehmenden kulturellen Heterogenisierung anhand zweier bilingualer Städte, die eine, Brüssel, in Westeuropa, die andere, Montréal, in Nordamerika, zu untersuchen. Dabei wurde die zunehmende kulturelle Heterogenisierung der Städte als unabhängige Variabel betrachtet, die Politiken der Städte als Reaktionen hierauf und somit als abhängige Variabel hiervon. Weiterhin wurde eine Politik der Partizipation, die vornehmlich auf eine größere direkte politische Partizipation von Migranten abzielte, unterschieden von Politiken der Anerkennung, denen es um eine Anerkennung der bestehenden kulturellen Vielfalt in der Stadt, insbesondere der sprachlichen und religiösen als besonders wichtigen Kulturfeldern ging. Diese beiden Politiken können als diejenigen Stadtpolitiken verstanden werden, die auf eine umfassende politische Integration aller Einwanderergruppen abzielt in Abgrenzung von solchen Politiken zur sozio-ökonomischen Integration. Mein Versuch war es, diejenigen Politiken der Stadt einmal besonders herauszuarbeiten, die Partizipationskanäle für Migranten eröffnen sollten und konnten, die zu einer direkten politischen Partizipation, im Sinne einer Teilnahme am politischen Prozess führten, oder aber einer symbolischen Anerkennung ihrer kulturellen Eigenheiten ihrer ethno-kulturellen Gruppe als Bürger der Stadt dienten. Zentrales Element dieser Politik einer kulturellen Gruppenanerkennung ist die Vereinsförderungspolitik, die gleichzeitig das verbindende Element zwischen den Politiken der Partizipation und Anerkennung darstellt, denn sie bietet die Grundlage für jede Einmischung in den politischen Prozess. Dabei ist davon auszugehen, dass erst einmal eine Integration innerhalb der eigenen ethno-kulturellen Gruppe geschieht, bevor sie dann als gesamte Gruppe versucht, sich in die Stadtpolitik einzumischen. Auch wenn es

individuell verschiedene Wege der Integration für Einwanderer in einer neuen Stadt geben mag, so ist das Prinzip der Bündelung der Interessen doch die treibende Kraft, die zur Bildung von Selbstorganisationen führt, die sich aller Erfahrung nach zunächst entlang von sprachlichen und religiösen, mithin von kulturellen Grenzen, bilden.

Weitere Schwierigkeit meiner Arbeit war, dass diese Stadtpolitik abgegrenzt werden musste von den Politiken der nächsthöheren Ebene im Falle Brüssels also von der Belgiens bzw. der beiden Sprachgemeinschaften, im Falle Montréals von der Québécois, der Provinz Kanadas mit der größten politischen Eigenständigkeit, die sich selbst als französischsprachige Nation innerhalb Kanadas betrachtet. In fast allen Politikbereichen gibt es ein Hineinregieren von der nächsthöheren Ebene aus, besonders natürlich im Bereich der Politischen Partizipation selbst, wo die Gesetzgebung zur Einbürgerung sowie die Wahlregelungen national oder im Falle Québécois provinziell vorgegeben sind, aber auch in den Bereichen Sprache und Religion, wo ebenfalls gesetzliche Grundvoraussetzungen für die Sprachen- und Religionspolitik vorgegeben sind, die sich v.a. im Bildungssystem manifestieren. Dabei haben Städte trotzdem einen Einfluss bei der Umsetzung der jeweiligen Rahmengesetzgebung, denn ihre Verwaltungen können innerhalb der vorgegebenen Rahmenbedingungen eigenständig agieren. Trotz dieser Hindernisse ging es mir darum, die Stadtpolitik vor diesem Hintergrund immer wieder besonders herauszustellen, wenn sie auch nur in der Umsetzung der jeweiligen Rahmengesetzgebung bestand oder in der Öffentlichkeitsarbeit hierfür. Beispielsweise bei der Einbürgerung ging es stadtpolitisch nur darum, inwieweit die Einbürgerungspolitik, die national vorgeregelt ist, noch von der Stadt beworben oder durch Verfahrenserleichterung vorangetrieben wurde, bei dem Bau neuer Religionsstätten auf dem Stadtgebiet dagegen haben teilweise sogar die Kommunen einen direkten Einfluss auf die Umsetzung der Bauvorschriften der Stadt. Diese beiden Beispiele sollen hier reichen, um die Gegensätzlichkeit der Einflussmöglichkeiten der Städte darzustellen und um die Reichweite abzubilden. Dabei haben Städte informell meist größere Einflussmöglichkeiten, als man zunächst denkt.

Meine Hauptthese aus der Einleitung war, dass bilinguale Städte durch die Gewöhnung an den Umgang mit sprachlicher und kultureller Diversität in der ursprünglichen Stadtbevölkerung besondere Politiken der Partizipation und Anerkennung gegenüber Migranten entwickeln dürften, die es diesen neuen Gruppen ermöglichen, am Stadtleben teilzunehmen, sowie ihre kulturelle Eigenheit für alle sichtbar auszuleben. Egal, ob bisher das politische Zusammenspiel der beiden ursprünglichen Sprachgruppen eher gegeneinander oder miteinander organisiert war, so müssten, so meine Anfangsthese, doch bilinguale Städte wie Brüssel und Montreal besonders offen und tolerant für kulturelle Diversität sein, mithin müsste man hier schon frühzeitig auch spezielle Politiken für die politische Einbindung von Migranten und ihre Wertschätzung für das gesellschaftliche Leben entwickelt haben. Hier müsste es für die Politiker besonders einfach sein, Partizipationsmöglichkeiten für diese neuen Bevölkerungsgruppen zu schaffen, die diese dann natürlich noch annehmen müssen.

In den drei unterschiedlichen Bereichen Politik, Sprache und Religion wurden nur „Partizipationskanäle“ für Migranten untersucht, die diese direkt nutzen konnten. Dabei fällt auf, dass in allen drei Bereichen versucht wird, durch besondere Maßnahmen, solche „Partizipationskanäle“ zu eröffnen. Dabei ist der Bereich Politik mit Einbürgerungen und Wahlsystem sicher am meisten vorstrukturiert, während im Bereich der Sichtbarmachung von verschiedenen Sprachen und Religionen der Einwanderergruppen die Städte sicherlich über einen sehr viel größeren Spielraum verfügen. Der ureigenste Einflussbereich der Städte – die Vereinsförderungs politik – ist zugleich der Bereich, in dem am meisten eine direkte Partizipation der ethno-kulturellen Gruppen am Stadtleben befördert werden kann. Hier verfolgen die beiden Städte sehr unterschiedliche Modelle, Brüssel fördert stark in kommunaler Bindung, setzt dafür aber strenge Förderungsregeln für die Vereine; Montréal setzt stärker auf die Selbstorganisation und erkennt die Selbstorganisationen als wichtige Gesprächspartner an. Beide Politiken haben eine relativ gute Einbindung der Vereine in das Stadtleben auf kommunaler wie gesamtstädtischer Ebene zur Folge, in Brüssel setzt man mehr auf die direkte lokale Anbindung, in Montréal mehr auf

die Anhörung auf gesamtstädtischer Ebene. Da die direkte politische Partizipation in Montréal noch nicht soweit fortgeschritten ist wie in Brüssel, setzt man hier noch auf kompensatorische Maßnahmen, wie ein zentrales Konsultationsgremium (CIM), wie auf eine Repräsentation wenigstens in den Verwaltungsapparaten der Parteien. In den Bereichen Sprache und Religion haben beide Städte hingegen einige Politiken entwickelt, um die unterschiedlichen ethno-kulturellen Gruppen in der Stadt sichtbar zu machen. So werden in der städtischen Öffentlichkeitsarbeit häufiger Migrantensprachen verwendet, um deren Bedeutung im Stadtleben zu unterstreichen. Dadurch fühlen sich die jeweiligen Sprachgruppen direkt angesprochen, während die restliche Bevölkerung sich mit diesen Gruppen zu identifizieren lernt. Festivals, besonders in Montréal, das als kanadische Stadt der Festivals gilt, spiegeln die ethno-kulturelle Vielfalt der Stadt wieder, wie z.B. die sommerlichen wöchentlichen Kulturfestivals auf der Insel Jean-Drapeau, die jeweils verschiedenen ethno-kulturellen Minderheiten Montreals die Möglichkeit geben, sich nach außen darzustellen. Eine ähnliche Reihe von Festlichkeiten – zumeist durch die Kommunen organisiert – gibt es auch in Brüssel. Im Bereich Religion setzt Brüssel besonders auf die Teilhabe durch interreligiöse Gremien „Bruxelles Espérance“, in dem alle Religionsgruppen gleich welcher Größe, gleichermaßen vertreten sind, oder das Beispiel eines „Islamrates“ in der Kommune Molenbeek, das schon Nachahmer gefunden hat. In Montreal setzt man besonders auf die Sichtbarmachung der verschiedenen Religionsgruppen durch Kultorte, die gut in die urbane Architektur eingepasst sind und so die religiöse Diversität für alle sichtbar machen, anstatt dass sich religiöse Minderheiten weiter am Stadtrand oder in Industriegebieten verstecken müssen. Dabei gilt es, ältere und neuangesiedelte Religionsgemeinden einen gleichberechtigten Zugang zu Baumöglichkeiten zu garantieren, um so ein friedliches Zusammenleben auch für die Zukunft zu garantieren.

Im Unterschied zu monolingualen und monokulturellen Städten sind die beiden bilingualen Städte, Montréal und Brüssel, geprägt durch ihre Erfahrung im Umgang mit sprachlicher und kultureller Diversität, grundsätzlich offener für spezielle Politiken der Partizipation und Anerkennung sowie sehr viel phantasievoller in ihrer Umsetzung. Besonders letztere Eigenschaft, die



Entwicklung von Kreativität im Zusammenleben verschiedener ethno-kultureller Gruppen für neue Politiken in den drei Dimensionen Politik, Sprache und Religion zeichnet die beiden untersuchten Städte wie auch ihre Bewohner in besonderem Maße aus. Dabei spielt sicherlich eine wichtige Rolle, dass hier verschiedene Ideologien – in den beiden Städten sogar ein jeweils eher universalistischer und multikultureller Ansatz – des Umgangs mit kultureller Heterogenität in ein und derselben Stadt aufeinandertreffen, wodurch immer wieder pragmatische Lösungen gefunden werden müssen, die das Beste aus den beiden Ansätzen miteinander verbinden. Vor diesem Hintergrund sind die beiden bilingualen von mir untersuchten Städte Brüssel und Montréal sicherlich einzigartig in Europa und Nordamerika und andere Städte aber auch nationale Regierungen können sich von ihnen etwas abschauen. In Zukunft sollte man in beiden Städten versuchen, statt sich gegenseitig die Unvereinbarkeit der scheinbar gegensätzlichen Ansätze zu versichern, sich noch häufiger mit allen Beteiligten an einen Tisch zu setzen, um pragmatisch die besten Politiken beider Ansätze zu bestimmen und zusammenzuführen.

## Literaturverzeichnis

Almond, G. A., Verba, Sidney (1965). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston.

Ansay, A. (2006). "Une approche contextuelle de la politique de cohésion sociale en Région bruxelloise." *S.L.R.B.-Info* No 48.

Belgique, C. d. r. d. (1996-2006). *Statistiques des dossiers de naturalisations*. C. d. r. d. Belgique.

Belgique, C. d. r. d. (2007). *Questions et réponses écrites, Chambre des représentants*. 51.

Blad, C., Couton, Philippe (2009). "The Rise of an Intercultural Nation: Immigration, Diversity and Nationhood in Quebec." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35(4): 645-667.

Brussels Onthaalbureau (bon). (2006). *Jaarverslag 2006*.

Bouchard, G., Taylor, Charles (2008). *Building the Future. A Time for Reconciliation.*, Commission de consultation sur les pratiques d'accomodement reliées aux différences culturelles.

Canada, S. (2005). *Projections de la population des groupes de minorités visibles. Canada, provinces et régions, 2001-2017.* . Statistique Canada, no 91-541-XIF au catalogue, p. 30. Ottawa.

Caprioli, N. (2006). "Télé Matongé dans la cour des grands." *Agenda Interculturel* 239-240.

Carens, J. H. (2000). *Culture, Citizenship and Community. A Contextual Exploration of Justice and Evenhandedness*. Oxford.

CBAI (2006). *Cohésion sociale: Répertoire des projets en région bruxelloise*. C. Kulakowski. Brüssel.

CBAI/CRAcs (Septembre 2007). Rapport annuel sur l'application du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven/ London.

Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven.

Davy, U., Ed. (2001). *Die Integration von Einwanderern: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*. Frankfurt/New York, Campus.

Day, R. J. F. (2000). *Multiculturalism and the History of Canadian Diversity*. Toronto, Buffalo, London.

Dorzée, H. (2007). *Ces règlements scolaires à peine voilés*. Le Soir. Bruxelles: 2.

Doyen, I. (Mai 2007). "Vers une citoyenneté de séjour." *Agenda Interculturel*(253): 7-11.

Economie, S. (2004). *Emploi et chômage enquête sur les forces de travail 2004*. Brüssel, SPF Economie - Direction générale Statistique et Information économique.

Eißel, D. (1999). *Kommunale Netzwerke als neue Formen konzertierter Aktion*. Europa 2000-Lokale Demokratie im Europa der Regionen. Klotz, J., Zielinski, H.: 104-119.

Entzinger, H. (2000). *The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model: An Opportunity Approach*. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. R. Koopmans, Statham, Paul: 97-116.

Fraser, N. , Honneth, Axel (2003). *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-moralische Kontroverse*. Frankfurt a.M.

Germain, A., Dansereau, Francine, Bernèche, Francine, Poirier, Cécile, Alain, Martin, Gagnon, Julie-Elizabeth (2003). *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*.

Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a.M.

Habermas, J. (1992 a). Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik. Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. H. Münkler. München/Zürich: 11-24.

Habermas, J. (1992 b). Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a.M.

Habermas, J. (1999). Drei normative Modelle der Demokratie. Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. J. Habermas. Frankfurt a.M.

Häußermann, H., Wurtzbacher, Jens (2005). Die Gemeinde als Ort politischer Integration. I. Heitmeyer.

Hecking, C., Ed. (2003). Das politische System Belgiens. Opladen.

Hertogen, J., Ed. (2007). Helft kiesgerechtigden in Brussels gewest van vreemde afkomst. Brüssel, Foyer.

Honneth, A. (1994). Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte. Frankfurt a.M.

humain, S. d. c. (2008). Service du capital humain. Plan d'action triennal en accès à l'égalité en emploi de la ville de Montréal 2008-2010.

interculturel, C. d. d. (2005). Commission du dialogue interculturel „Rapport final“, Centre pour l'Égalité des chances.

Jacobs, D. (1999). "The Debate over Enfranchisement of Foreign Residents in Belgium." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(4): 649-663.

Jacobs, D. (2002/2003). Pacifying National Majorities in the Brussels Capital Region: What about the Immigrant Minority Groups? *European Yearbook of Minority Issues*. E. M. Lantscher, A. Vol 2, 2002/3: 309-329.

Jacobs, D. S., Marc (2002). "The Extreme Right and Enfranchisement of Immigrants: Main Issues in the Public "Debate" on Integration in Belgium." *Revue de l'intégration et de la migration internationale* 3(3&4): 329-344.

Jacobs, D. and Parijs, P. v. (2006). *Droit de vote des étrangers: un miracle!* Le Soir. Bruxelles.

Jacobs, D. P., Karen; Swyngedouw, Marc (2004). "Associational membership and political Involvement Among Ethnic Minority."

Jacobs, D. P., Karen; Swyngedouw, Marc (2006). "Political Participation and Associational Life of Turkish residents in the Capital of Europe." *Turkish Studies* Vol.7, No.1 (Politische Partizipation von Türken in Brüssel): 145-161.

Janssens, R. (January 2008). "Language use in Brussels and the position of Dutch: Some recent findings." *Brussels Studies* 13.

Kaddouri, R. and Ansay, A. (2003). *État des lieux des programmes Intégration-Cohabitation: Insertion-Sociale et Été-Jeunes*. A. Rea. Brüssel, Germe.

Kaddouri, R. C. and Rea, A. G. (2004). *Synthèse des états des lieux (PIC, IS, FIPI, CdQ, CdS, Pol.GV)*. Bruxelles.

Kleger, H. (2005). *Städte zwischen Transnationalität und republikanischer Verpflichtung. Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. G. D'Amato, Gerber, Brigitta. Zürich: 56-78.

Koopmans, R., Statham, Paul (2000). *Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach. Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. R. Koopmans, Statham, Paul. Oxford/ New York: 13-56.

Koopmans, R., Statham, Paul, Giugni, Marco, Passy, Florence (2005). *Contested Citizenship*. Minneapolis/ London.

Kraus, P. A. (2004). *Europäische Öffentlichkeit und Sprachpolitik. Integration durch Anerkennung*. Frankfurt a. M.

Kriesi, H. et al. (1995). *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford.

Kymlicka, W., Patten, Alan, Ed. (2003). *Language Rights and Political Theory*. Oxford.

Le Galès, P. (1998). "Regulations and Governance in European Cities." *International Journal of Urban and Regional Research* 22(3): 482-506.

Lowndes, V., Wilson, David (2001). "Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable." *Political Studies* 49: 629-647.

Manco, U. and Kanmaz, M. (2004). *Intégration des musulmans et reconnaissance du culte islamique: un essai de bilan*. Manco, Ural, reconnaissance et discrimination; présence de l'islam en Europe occidentale et en Amérique du Nord: 85-117.

Martiniello, M. (1998). "Les élus d'origine étrangère à Bruxelles: une nouvelle étape de la participation politique des populations d'origine immigrée." *Revue Européenne des Migrations Internationales* 14(2): 123-149.

Mayntz, R., Scharpf, Fritz W. (1995). *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. R. Mayntz, Scharpf, Fritz W. Frankfurt a. M.: 39-72.

McAndrew, M. (2001). *Immigration et Diversité à l'École. Le débat québécois dans une perspective comparative*. Montréal.

McAndrew, M., Milot, Micheline, Imbeault, Jean-Sébastien, Eid, Paul, Ed. (2008). *L'accomodement raisonnable et la diversité religieuse à l'école publique. Normes et pratiques*.

MELS (1998). *Une école d'avenir. Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle*.

MICC (2004). *Des valeurs partagées, des intérêts communs. Plan d'action 2004-2007*.

MICC (2006). Rapport du Groupe de travail sur la pleine participation à la société québécoise des communautés noires. Montréal.

MICC (2008). Rapport annuel de gestion.

Mill, J. S. (1971). Betrachtungen über die repräsentative Demokratie. Paderborn.

Montréal, C. i. d. (2009). Cohabitation urbaine et usages des lieux de cultes minoritaires. Dynamisme social dans la gestion municipale. Montréal.

Montréal, V. d. (2009). Profil sociodémographique. Montréal en statistiques. Montréal.

o.A (o.J.). Samenleven in diversiteit Gedeeld burgerschap en gelijke kansen in een kleurrijk Vlaanderen: Actualisering beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden: strategisch plan minderhedenbeleid 2004-2010.

Oakes, L., Warren, Jane (2007). Language, Citizenship and Identity in Quebec. New York.

Ouali, N. (2001). "L'école: une zone d'action politique non prioritaire?" Agenda Interculturel 199-200(Décembre 2001/ Janvier 2002).

Parry, G., Moyser, G., Day, N. (1992). Political Participation and Democracy in Britain. Cambridge.

Penninx, R. (2005). Integration of Immigrants in Europe: Policies of Diversity and Diversity of Policies. Herausforderung Integration: Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. G. D'Amato and B. Gerber. Zürich, Seismo Verlag: 45-55.

Perrin, N. (2008). Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique: Rapport statistique et démographique 2007. Bruxelles, Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme.

Perssons, A. (2006). Elections communales 2006: Comment convaincre l'Européen à voter ? Brüssel, Bureau de Liaison Bruxelles-Europe.

Pierre, M. (2001). Pouvoir politique et représentation de la diversité. Constats, mesures et principes à la lumière d'écrits divers et d'expériences étrangers. Document de recherche No. 2. C. d. r. interculturelles.

Pierre, M. (2002). Pour une démocratie inclusive. Pouvoir politique et représentation de la diversité ethnoculturelle. Avis présenté au ministre des relations avec les citoyens et de l'immigration. C. d. r. interculturelles.

Québec, G. d. (1999). Laïcité et religions. Perspective nouvelle pour l'école québécoise. Québec.

Québec, G.d. (2007). Accommodements et différences. Vers un terrain d'entente: la parole aux citoyens. Document de consultation. Québec.

Rea, A. and Bietlot, M. (2007). Les changements du Code de la nationalité en Belgique: De la peur de l'étranger à son inclusion sous condition. Immigration et Intégration en Belgique Francophone: État des savoirs. M. Martiniello, A. Rea and F. Dassetto. Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia s.a.: 141-178.

Réaume, D., (2000). Official Language Rights: Intrinsic Value and the Protection of Difference. W. Kymlicka, Wayne, Norman. Oxford: 245-272.

Rocher, F., Labelle, Micheline, Field, Ann-Marie, Icart, Jean-Claude (2007). Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: Généalogie d'un néologisme. Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC). CRIEC. Montréal.

Sacco, M. (2007). Social and urban policies and collective political participation of immigrants in Brussels and Wallonia. ECPR General Conference. Pisa.

Sackmann, R. (2001). Einwanderung und Integration: Handlungsmöglichkeiten der Stadtpolitik. Jahrbuch Stadt - Region 2001: Schwerpunkt Einwanderungsstadt. N. u. a. Gestring. Opladen: 13-43.

Salée, D. (2007). The Quebec State and the Management of Ethnocultural Diversity: Perspectives on an Ambiguous Road. Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada. K. Banting, Courchene, Thomas J., Seidle, F. Leslie. Montreal: 105-143.



Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.

Simard, C. (2003). "Les élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal: perceptions et représentations politiques, une étude exploratoire." *Politique et Sociétés* 22(1): 53-78.

Simard, C. (2004). "Qui nous gouverne au municipal: reproduction ou renouvellement?" *Politique et Sociétés* 23(2-3): 135-158.

Simard, C. (2008). *Political Representation of Minorities in the City of Montréal: Dream or Reality? Electing a Diverse Canada. The Representation of Immigrants, Minorities and Women*. C. Andrew, Biles, John, Siemiatycki, Myer, Tolley, Erin. Vancouver, Toronto: 70-91.

Swyngedouw, M., Phalet, K., et al. (1999). *Minderheden in Brussels*, VUB Press.

Tarrow, S. (1996). "Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's "Making democracy work". " *American Political Science Review*, 90 (20): 389-97.

Taylor, C. (1993). *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*. Frankfurt a.M.

Torreken, C. (2007). "Concentration des populations musulmanes et structuration de l'associatif musulman à Bruxelles." *Brussels Studies* 4(5).

Ullens, I. C. (2006). *Migrations internationales et populations d'origine étrangère: approche statistique et géographique*, Consortium interuniversitaire sur l'Immigration et l'intégration.

Van Criekingen, M. (2006). "La question du logement face à la gentrification." *Agenda intercultural* 241(Mars): 12-15.

Van Parijs, P. (Mai 2007). "Bruxelles capitale de l'Europe: les nouveaux défis linguistiques." *Brussels Studies* 6.

Williams, D. W. (1997). *The Road to Now. A History of Blacks in Montreal*. Montreal.

Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton.

Young, I. M. (1997). "A Multicultural Continuum: A Critique of Will Kymlicka's Ethnic-Nation Dichotomy." *Constellations*4(1): 48-53.



Die vorliegende Dissertation untersucht, wie bilinguale Städte mit der zunehmenden kulturellen Heterogenisierung durch Einwanderung umgehen, welche speziellen Politiken der Partizipation und Anerkennung sie für ihre Integration entwickeln. Dies ist eine noch weitgehend offene Frage der Forschung, zu deren Beantwortung die Fallbeispiele Brüssel und Montréal mithilfe von Dokumentenanalyse und Experteninterviews untersucht wurden. In beiden Städten stehen sich zwei Sprachgruppen, jeweils eine größere französischsprachige und eine kleinere flämisch- bzw. englischsprachige Gruppe gegenüber, die auch in der Integrationspolitik gegenüber Migranten miteinander konkurrieren. Dabei verfolgen sie zwei entgegengesetzte integrationspolitische Ansätze: Während die Frankophonen einen universalistisch-individuellen Ansatz verfolgen, vertreten die Flamen in Brüssel sowie die Anglophonen in Montréal einen multikulturalistischen Ansatz nach niederländischem bzw. anglo-amerikanischem Vorbild. Wie können nun beide Ansätze für eine erfolgsversprechende Integrationspolitik genutzt werden? Wie können die schon vor der Einwanderung bestehenden Erfahrungen der Bilingualität und Bikulturalität für die Integration von Migranten fruchtbar gemacht werden? Dies sind Fragen, die die Arbeit zu beantworten versucht.

The dissertation analyses how bilingual cities cope with the growing cultural heterogenisation through immigration and asks which special policies of participation and recognition they develop for immigrants' integration. This is a widely open question of research that I try to answer through case studies of Brussels and Montreal using the analyses of documents and expert interviews. In both cities there are two language groups, one bigger French-speaking and one smaller Flemish or English speaking group. Among other areas, both groups are competing with respect to integration policies for immigrants. Furthermore, they even follow two different if not opposed integration approaches: The Francophones a universalist-individual approach, the Flemish in Brussels and the Anglophones in Montreal a multicultural approach according to the Dutch and Anglo-American model. How can both approaches be used for a successful integration policy in the cities? How can the existing experiences of bilingualism and biculturalism become fertile for the integration of migrants? The dissertation aims to answer these questions.