

ZWISCHEN WILLKOMMENSKULTUR UND VERLUSTÄNGSTEN

Migration im Kontext kommunaler Governance-Strukturen

MICHAEL WEIGL || Das Politikfeld der Migrations- und Einwanderungspolitik steht beispielhaft für Verflechtungen, Abhängigkeiten und begrenzte Gestaltungsspielräume moderner Politik in Zeiten der Globalisierung. Die internationale Staatengemeinschaft kann mittels der ihr zur Verfügung stehenden zivilen wie militärischen Instrumente versuchen, Fluchtursachen zu bekämpfen und Migration zu steuern.

Solche Initiativen sind allerdings stets schwierig und umstritten, sind sie doch mit dem Einwirken auf souveräne Staaten oder dem Eingreifen in das anarchische, unübersehbare Chaos zerfallen(d)er Staaten verbunden. Folgen solcher Interventionen, gerade mit Blick auf regionale Strukturen der Stabilität, sind niemals gänzlich absehbar und – wenn überhaupt – nur von langfristiger Wirkung. Auch mangelt es schon zumeist an einem geschlossenen und entschlossenen Auftreten der Staatengemeinschaft.

Der Gestaltungsspielraum der Nationalstaaten in Bezug auf gelingende Integration ist **BEGRENZT**.

Die Nationalstaaten selbst können sich dem Kampf um Fluchtursachen auch in Eigenregie annehmen. Mehr als punktuelle Erfolge und symbolische Ausrufezeichen aber sind ihrem Engagement in der Regel nicht beschieden, weshalb sich ihre Initiativen vor allem darauf konzentrieren, den nationalen Rahmen des

Umgangs mit ankommenden Migranten zu gestalten. Verbote und Gebote, allen voran die Regelung der Frage, wer immigrieren darf und wer welchen Aufenthaltsstatus verbunden mit welchen Rechten erhält, gehören zu ihrem täglichen Handwerkszeug. Zugleich können Nationalstaaten andererseits darauf hinwirken, die Voraussetzungen gelingender Integration zu stärken – beispielsweise durch die Unterstützung von Angeboten der Spracherlernung. Inwieweit solche Initiativen aber tatsächlich Erfolg zeigen, liegt nur bedingt in der Hand nationaler Exekutiven. Unbestritten ist, dass Integration als Zweibahnstraße nur gelingen kann, wenn sowohl die Gesellschaft des Ankunftslandes als auch die Migranten selbst zu Integration bereit sind.

KOMMUNALES ENTSCHEIDUNGSHANDELN UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

Die Kommunen sind das Schlussglied der Verantwortungskette und somit gleichwohl von zentraler Bedeutung. Abhängig von den Entscheidungen höherer Ebenen sind es doch die Städte und Gemeinden vor Ort, in denen die konkreten Weichen gestellt werden müssen, damit Integration gelingen kann. Sie sind es, welche den nationalen Rahmen vor Ort mit

Leben füllen müssen, wobei nicht nur „harte“ Entscheidungen beispielsweise hinsichtlich der Unterbringung zu treffen sind. Als mindestens ebenso zentral erscheinen „weiche“ Initiativen, welche Migranten eine Perspektive aufzeigen und die Fremdheit zwischen ihnen und den Einheimischen überwinden. Die zentrale kommunale Funktion der Integration der Stadtbevölkerung¹ sieht sich hier im Besonderen herausgefordert – umso mehr, je homogener sich die kommunale Gemeinschaft zuvor präsentierte, beispielsweise in peripheren Regionen. Das zivilgesellschaftliche Engagement, ohne das Integration nur eine Leerformel bleibt, aber kann auch von der kommunalen Politik nur gefördert, nicht erzwungen werden.

In der so genannten „Flüchtlingskrise“ hat sich abermals bestätigt, auf welchem starkem Fundament die Zivilgesellschaft in Deutschland steht. Nicht nur haben unzählige Initiativen Ehrenamtlicher allerorts geholfen, die erste Phase massenhafter Ankunft zu bewältigen. In dieser Zeit, da Kompetenzen und Abläufe noch nicht geklärt waren, stellten sie eine unerlässliche Ergänzung des staatlichen Handelns dar. Mit dem Rückgang der Ankunftszahlen und der Gerinnung administrativer Abläufe zur Routine hat sich der Charakter dieses Engagements verändert, ohne obsolet geworden zu sein. Gelingende Integration vor Ort ist dauerhaft nur als fruchtbares Zusammenspiel kommunalpolitischen Entscheidungshandelns und gelebtem zivilgesellschaftlichem Engagement zu denken und verweist so auf die traditionelle Stärke von Kommunen.

Schon lange ist das lokale Entscheidungshandeln in Bewegung. Das Modewort „Governance“ als Bezeichnung für den Wandel politischer Steuerungsmodi von Hierarchie zum Regieren „in und durch Netzwerke“² hat kaum irgendwo sonst mehr Berechtigung denn mit Blick auf Kommunen. Näher am Bürger zu sein: Schon immer war dies einer der beherrschenden Topoi, die Relevanz von kommunaler und regionaler Politik zu begründen. Mit dem Wandel kommunaler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wurde die Berechtigung dieses Satzes nicht nur abermals untermauert. Vielmehr hat die traditionelle Bürgernähe von Kommunen nochmals eine neue Qualität angenommen. In-

tegrierte Entwicklungskonzepte unter Einbeziehung aller relevanten Akteure, die Idee sozialer Dorfentwicklung als „tatkraftiges Miteinander der Menschen“³ oder kommunale Runde Tische sind nur drei Beispiele für sich etablierende Strukturen, welche alte hierarchische Entscheidungsprozesse überwinden. War die Gestaltung des Lebensraumes Gemeinde früher vornehmlich in die Hand des Bürgermeisters und der Stadträte als kommunale Autoritäten gelegt, ist es heute zunehmend die Bevölkerung im Gesamten, die aufgerufen ist, ihrer Heimat vor Ort Konturen zu geben und sie zu leben. Zwar sind mit dieser Entwicklung manche Fragen aufgeworfen, so zum Beispiel hinsichtlich des Paradoxons, dass auch für gemeinsam ausgehandelte Entscheidungen die politische Verantwortlichkeit allein bei den politischen Repräsentanten verbleibt. Dennoch ist die schleichende Transformation des Entscheidungsraumes Kommune als beachtlich zu kennzeichnen, ist hier doch eine Annäherung an das demokratische Ideal eines von allen Bürgern getragenen Gestaltungsraumes zu beobachten.

Das Entscheidungs- und Gestaltungshandeln der Kommunen wird von den BÜRGERN gesteuert.

Diese in den vergangenen Jahrzehnten neu etablierten kommunalen Governance-Strukturen bieten für die Entwicklung von Städten und Gemeinden – nicht nur, aber nicht zuletzt im ländlichen Raum – eine große Chance. Sie helfen, Entfremdungsprozessen zwischen Staat und Bürgern, wie sie auf höheren politischen Ebenen zu beobachten sind, entgegenzuwirken, die Attraktivität von gerade auch kleinen Kommunen als vitalem Lebensraum zu stärken und Entscheidungsblockaden durch Bürgerproteste schon im Vorfeld von Vorhaben zu kanalisieren und zu organisieren. Darüber hinaus sind sie geeignet, auch neue Herausforderungen wie die der Migration in Bahnen zu lenken, die dem Integrationsgedanken von Kommunen gerecht werden.

KOMMUNALE GOVERNANCE-STRUKTUREN ALS INSTRUMENT DER INTEGRATION

Bei aller berechtigter Euphorie über das zivilgesellschaftliche Engagement im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ darf die politische wie gesellschaftliche Sprengkraft dieser Herausforderung nicht übersehen werden. Dem Engagement der Einen steht die Skepsis der Anderen gegenüber. Integration, so haben die Auseinandersetzungen gezeigt, ist keine Selbstverständlichkeit, deren Erfolg sich mit der Zeit wie von selbst einstellt. Zu tief sind die Gräben, die sich zwischen „Willkommenskultur“ und Verlustängsten auf-tun. Auch wenn es angesichts des Abflauens des Migrantenstroms zuweilen scheinen mag, dass sie zugeschüttet seien, sind ihre Spuren doch tatsächlich Gletscherspalten gleich nur oberflächlich verwischt. Zu erwartende Langzeiteffekte der Migrationsbemühungen ebenso wie nicht unwahrscheinlich erscheinende neue Migrationsströme könnten sie jederzeit wieder aufreißen.

Integration nicht nur zu bewältigen, sondern auch im Jetzt und für die Zukunft zu lernen, muss das Ziel der anstehenden Anstrengungen sein. Hierfür bieten die in der Vergangenheit zunehmend etablierten kommunalen Governance-Strukturen ein Instrument, das nicht erst erfunden werden muss, sondern bereits bekannt ist, Vertrauen genießt und seine integrative Kraft bewiesen hat. Es gilt, diese vorhandenen Instrumente zu nutzen und weiterzuentwickeln, um so eine Brücke zwischen dem zivilgesellschaftlichen Engagement der Willkommenskultur und den Anliegen der gesamten kommunalen Gesellschaft zu schlagen.

Die bereits etablierten GOVERNANCE-STRUKTUREN ermöglichen und erleichtern die Integration.

Tatsächlich sind die Herausforderungen der Integration von Migranten nicht zu trennen von der Integration der kommunalen Gesellschaft im Allgemeinen. Wird das Thema Integration von Migranten in einem abgesonderten und geschützten Governance-Kontext behandelt, droht sich die Konstruktion einer Ingroup-Outgroup-Konstellation zwischen einheimischer Bevölkerung

einerseits und Neuankömmlingen andererseits zu verfestigen. Wird die Herausforderung Integration dagegen in die traditionell Kommunen herausfordernde Themenagenda integriert, steigen nicht nur die Chancen nachhaltiger Integration. Auch sind so Potenziale der Neubürger zu organisieren und gezielter abzurufen.

Mit Hilfe der Governance-Strukturen kann die Migration in einen kommunalen GESAMT-ZUSAMMENHANG gestellt werden.

Kann Vielfalt traditionell als eines der Merkmale von Städten gelten, ist die Pluralisierung von Lebensstilen und die wachsende Heterogenität der Gesellschaft inzwischen auch in kleinen Gemeinden des ländlichen Raums zu beobachten. Die von der Gemeinschaft wie der Politik in Großstädten und kleinen Gemeinden zu bearbeitenden Konfliktlinien nähern sich so zunehmend an. Diejenigen, die von der Gesellschaft abgehängt zu werden drohen, müssen mitgenommen werden, möchte eine Spaltung der kommunalen Gemeinschaft verhindert werden; Herkunft, Glaube oder Hautfarbe sind für die Suche angemessener Lösungen dieser Herausforderung zweitrangig. Strukturdefizite, welche Kommunen zu lösen haben, betreffen alle Einheimische gleichermaßen, egal welcher Nation oder Sprache. Die Diskussion um Mobilität von Migranten kann beispielsweise in Migrationszusammenhängen bearbeitet werden. Sie kann aber auch in bestehende Governance-Strukturen zur Lösung von Mobilitätsfragen der Gesamtkommune integriert werden. Nicht nur wird die Herausforderung Migration so vergemeinschaftet. Auch ihre Lösung in Form von Entscheidungen und Initiativen kommen dann der Gesamtgemeinde zugute, nicht nur einer ausgewählten Personengruppe. Das Thema Integration könnte so zur Selbstverständlichkeit werden; nicht, weil es nicht bearbeitet wird, sondern weil es nicht singularisiert wird.

Für die politische wie gesellschaftliche Bearbeitung des Themas Migration bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen engagierten Kommunen und einer engagierten Zivilgesellschaft. Jedoch scheint es sachpolitisch wenig zielführend und für die kommunale Solidargemeinschaft wenig förderlich, das Thema Migration in einem weitgehend unabhängig von anderen Instrumenten und Netzwerken der Stadt-Bürger-Beziehung geführten Dialog zu thematisieren. Vielmehr bieten die bereits etablierten Governance-Strukturen von Kommunen die Chance, das herausfordernde Thema Migration zu integrieren und so in einen kommunalen Gesamtzusammenhang zu stellen. Nicht nur würde sich derart die Chance bieten, das sozial brisante Thema der Integration zu entschärfen. Auch könnten auf diese Weise Potenziale der Zivilgesellschaft, wie sie in der „Flüchtlingskrise“ aufgeschienen sind, zumindest partiell in ein langfristiges Engagement für die Kommune und die Region umgemünzt werden. Die zu erwartenden Spill-Over-Effekte zwischen Themen und Engagierten würden schließlich auch die Governance-Strukturen der Kommunen weiter präzisieren und schärfen. Indem Städte und Gemeinden so noch näher an die Bürger heranrücken, würden sie einen weiteren Schritt hin zu dem Modell einer idealen demokratischen Gesellschaft gehen.

|| DR. MICHAEL WEIGL

Lehrkraft für besondere Aufgaben für
Politikwissenschaft, Universität Passau

ANMERKUNGEN

- ¹ Vgl. Göschel, Albrecht: Integration und Stadt, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/2001, S. 5-11, hier: S. 5.
- ² Vgl. Haus, Michael: Von government zu governance? Bürgergesellschaft und Engagementpolitik im Kontext neuer Formen des Regierens, in: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, hrsg. Von Thomas Olk, Ansgar Klein und Birger Hartnuß, Wiesbaden 2010, S. 210-232, hier: S. 212.
- ³ So der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft, Christian Schmidt. Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 20.8.2015.