

mehr eine „horizontal und vertikal differenzierte Regelungsstruktur“^{P4} mit Schritten hin zu einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur. In ihr muss sich der moderne, kommunizierende und verhandelnde Staat nicht zuletzt dadurch bewähren, dass

und ihnen neue Diskursräume und Beteiligungsplattformen geboten werden.

Stecken die Versuche, Fragen einer schwieriger werdenden politischen Steuerung mit bürgergesellschaftlichen beziehungsweise zivildemokratischen Ansätzen zu verbinden, wissenschaftlich und politisch noch in den Anfängen, so hat Rheinland-Pfalz über die Jahre hinweg Wege „von der Engagementförderung zur Engagementpolitik“^{P5} beschritten. Möge sich diese eher unspektakuläre Beteiligungspraxis auch nicht im Länderranking^{P6} direktdemokratischer Beteiligungschancen niederschlagen, so sollte ihre Relevanz für den Aufbau einer „Bürgergesellschaft“ doch nicht unterschätzt werden. Insgesamt stellt sich der rheinland-pfälzische Weg einer bisher beteiligungsorientiert organisierten KVR als der Versuch einer Reformpolitik „auf leisen Sohlen“ dar,^{P7} und zwar in einem gemäßigten politischen Klima; ein im Lande nicht unüblicher Politikstil, bei dem es unter Einsatz diskursiver Praktiken in politisch-administrativer Hinsicht um „weiche Steuerung“^{P8} und in demokratietheoretischer Hinsicht um Legitimitätsgewinne geht.

^{P4} Renate Mayntz, Governance-Theorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen, in: Edgar Grande/Stefan May (Hrsg.), Perspektiven der Governance-Forschung, Baden-Baden 2009, S. 11.

^{P5} Frank W. Heuberger, Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur Bürgergesellschaft. Theoretische Grundlagen und landespolitische Rezeption einer gesellschaftspolitischen Leitidee, in: U. Sarcinelli et al. (Anm. 4).

^{P6} Vgl. www.mehr-demokratie.de/ranking.html (13.1.2011). Hier liegt Rheinland-Pfalz auf dem vorletzten Platz. Siehe auch Andreas Kost, Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: eine Einführung, Wiesbaden 2005.

^{P7} Vgl. Ulrich Sarcinelli, Zur sozialwissenschaftlichen Vermessung eines Bundeslandes: Politik in Rheinland-Pfalz, in: ders. et al. (Anm. 4), S. 17.

^{P8} Gerhard Göhler/Ulrike Höppner/Sibylle De La Rosa (Hrsg.), Weiche Steuerung. Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole, Baden-Baden 2009.

Scott Stock Gissendanner

Kommunale Integrationspolitik

Kommunale Ausländerpolitik ist die Gesamtheit der Interventionen, die Kommunalbehörden mit dem Ziel initiieren, koordinieren oder implementieren, den Herausforderungen zu begegnen, welche die Ansiedlung von Eingeregelter Zustand der örtlichen Gemeinschaft mit sich bringt. Bundesdeutsche Kommunen haben diese

Scott Stock Gissendanner

Ph. D., geb. 1967; Juniorprofessor, ab 4/2011 apl. Professor am Seminar für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen. stockgissendanner@googlemail.com

Aufgabe mehrere Jahrzehnte lang auf einer Ad-hoc-Basis erfüllt, dabei mit neuen Maßnahmen experimentiert und das Spektrum der deutschlandweit genutzten Interventionen und Organisationsformen Schritt für Schritt ausgeweitet. Bis in die 1990er Jahre hinein wurden auf diese Weise umfangreiche Politikerfahrungen akkumuliert, doch die politischen Maßnahmen variierten hinsichtlich Intensität, Zielen, Instrumenten und Organisationsstrukturen von Ort zu Ort.

Seit Kurzem ist in den nationalen Rahmen-

politik und in deren Organisation ein Paradigmenwechsel zu beobachten. Dessen zentrales Merkmal ist ein neuer Konsens über die „Faktizität der Einwanderung“ und die Unumgänglichkeit, die volle Integration von Eingewanderten mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht anzustreben.[†] Erst jetzt können wir von einer deutschlandweiten kommunalen Integrationspolitik im eigentlichen Sinne sprechen.

Berlin.

[†] Vgl. Dieter Filsinger, Die Entwicklung der kommunalen Integrationspolitik und Integrationspraxis der neunziger Jahre, in: IZA. Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, (2002) 2, S. 16; Hartmut Häußermann/Andreas Kapphau, Integrationspolitik der Städte – ein Paradigmenwechsel, in: Michael Bommes/Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.), Migrationsreport 2008, Frankfurt/M. 2008, S. 42.

Diese neue Herangehensweise wurde durch vier „Innovationsschritte“ auf Dauer gestellt.¹² Den Beginn machte die Reform des Ausländergesetzes im Jahr 1990, durch die einige Eingewanderte erstmals einen Rechts-

Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2000 hob das *ius sanguinis*-Prinzip als Grundlage der Staatsbürgerschaft auf. Die dritte Innovation war das Zuwanderungsgesetz, das 2005 in Kraft trat. Damit wurde Integration explizit als ein neues bundespolitisches Ziel definiert und der Bundesregierung erstmals eine direkte Zuständigkeit für die Integration zugewiesen. Der Integrationsgipfel 2006 und der darauf folgende Nationale Integrationsplan, der die ersten nationalen Leit-

enthielt, komplettierten diese Entwicklung.¹³

Ein weiterer Aspekt des Paradigmenwechsels umfasst Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltung, die wiederum hierarchische und interaktiv-kooperative Komponenten aufweisen. Die hierarchischen Aspekte gehen auf die Hoffnung zurück, dass die Bundesregierung Instrumente zentraler Planung und Steuerung nutzen kann, um die Integrationsergebnisse deutlich zu verbessern. Dem entspricht auf kommunaler Ebene ein gewachsenes Interesse an der Anwendung von Techniken der Sozialplanung und des New Public Management (NPM) in der Integrationspolitik.¹⁴ Diese Ideen räumen einer konkreten Zielsetzung, Produktorientierung und Programmevaluation einen zentralen Stellenwert ein und betonen Techniken der Verbesserung von Wissen durch die Nutzung statistischer Indikatoren, die Verbreitung von *best practices* und Netzwerkbildung. Den Städten und Gemeinden wird empfohlen, Integration als „Querschnittsaufgabe“ zu begreifen,

¹² Vgl. Klaus Bade, Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: ders./Hans-Georg Hiessrich (Hrsg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*, Göttingen 2007.

¹³ Integration, Flüchtlinge und Integration, *Der Nationale Integrationsplan*, Berlin 2007.

¹⁴ Vgl. Frank Gesemann/Roland Roth, *Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen*, in: dies. (Hrsg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*, Wiesbaden 2009, S. 13f.; *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)*, *Management kommunaler Integrationspolitik*, Bericht Nr. 7/2005, Köln 2005.

die zentral koordiniert und in einen umfassenden Integrationsplan eingebettet werden muss. Dieser Sinneswandel zeigt Wirkung: Kommunale Integrationspolitik ist heute erkennbar stärker standardisiert als früher.¹⁵

In den 1980er Jahren verfügte gerade eine Handvoll von Städten über umfassende Integrationspläne, und bis Ende der 1990er Jahre dürfte München die einzige Stadt gewesen sein, die NPM-Techniken systematisch für integrationspolitische Ziele eingesetzt hat. Heute verfügen dagegen fast alle größeren Städte über einen kommunalen Integrationsplan. Der Einsatz von NPM-Techniken wird im Nationalen Integrationsplan ausdrücklich empfohlen, und der Aufbau von NPM-Strukturen wird öffentlich gefördert.¹⁶ Obwohl vermutlich viele Kommunen die Effizienz ihrer integrationspolitischen Interventionen durch verbesserte Steuerungsmechanismen steigern können, steht der allgemeine Steuerungsoptimismus in einem „merkwürdige(n) Kontrast zum (...) politikwissenschaftlich konstatierten Wandel von Steuerung und ‚Governance‘“. ¹⁷ In den 1970er Jahren hatten regulative Interventionen in anderen Politikfeldern oft enttäuschende Resultate gezeitigt. Der neue Steuerungsoptimismus in der Integrationspolitik läuft Gefahr, aus demselben Grund enttäuscht zu werden: Komplexe und diversifizierte soziale Systeme entziehen sich häufig dem Einfluss zentraler Behörden.

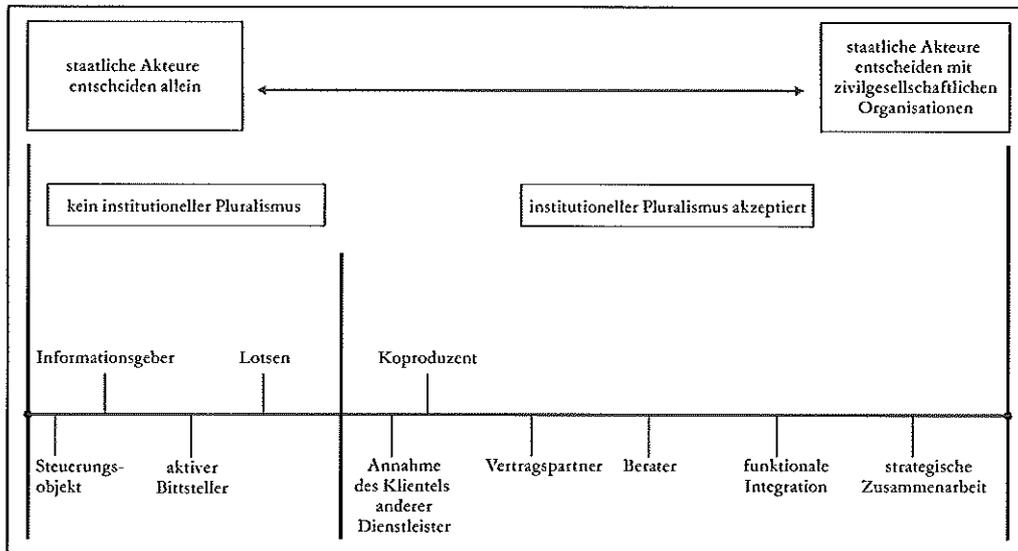
Die interaktiv-kooperative Komponente zeigt sich darin, dass Kommunalbehörden in zunehmendem Maße daran interessiert sind, Eingewanderte und Immigrantensorganisationen als Koproduzenten kommunaler Leistungen einzubeziehen und sie an den entspre-

¹⁵ Vgl. Michael Bommers, „Integration findet vor Ort statt.“ Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: ders./M. Krüger-Potratz (Anm. 1), S. 165.

¹⁶ Vgl. F. Gesemann/R. Roth (Anm. 4); Förderkonzept 2010. *Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen*, online: www.mags.nrw.de/08_PDF/003_Integration/s004_foerderbereiche/foerderungen_kommune_01_foerderkonzept_komm-in.pdf (4.1.2011).

¹⁷ Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger/Karen Schönwälder, *Staat und Integration. Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozesse von MigrantInnen*, in: dies. (Hrsg.), *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, Wiesbaden 2006, S. 18.

Abbildung: Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Produktion und Verteilung kommunaler Dienste



Quelle: in Anlehnung an Jennifer Coston, A Model and Typology of Government-NGO Relationships, in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 27 (1998) 3, S. 358–382.

chenden Entscheidungen zu beteiligen. Damit öffnen sie ihnen spezifische Einflusskanäle neben den formalen Strukturen der repräsentativen Demokratie. Diesen Trend kann man als Teil eines weltweiten Bedeutungsgewinns zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Bereitstellung kommunaler Güter und Dienstleistungen deuten. In solchen Konstellationen wechseln Bürger von der Konsumenten- in die Produzentenrolle, indem sie kooperativ und interaktiv mit staatlichen Behörden und Agenturen zusammenarbeiten.¹⁸ In Deutschland wird dies in theoretischen Diskursen über Bürgerkommune, Hilfe zur Selbsthilfe, dialogorientierte Problemlösungen und kooperative Demokratie thematisiert.¹⁹

Kooperative Interaktion ist inzwischen in der kommunalen Integrationspolitik verbreitet, und Migrantenselbstorganisationen (MSO) übernehmen Aufgaben, die früher von öffentlichen Organisationen oder von Wohl-

fahrtsverbänden bearbeitet wurden.¹⁰ Die Einbeziehung von Immigrantenselbstorganisationen kann man sogar als eine notwendige Bedingung für erfolgreiche Intervention betrachten.¹¹ Studien zu einzelnen MSO zeigen, dass diese in sehr verschiedenen funktionalen Beziehungen mit kommunalen Behörden zusammenarbeiten.¹² Diese lassen sich auf einer Skala darstellen, die unterschiedliche Grade abbildet, zu denen zivilgesellschaftliche Organisationen in die Produktion und Verteilung kommunaler Dienste eingebunden sind (*Abbildung*). Sie variieren hinsichtlich der formal geteilten Zuständigkeit für bestimmte Entscheidungen sowie des von staatlichen Akteuren akzeptierten Ausmaßes an organisatorischem Pluralismus. Links außen auf der Skala befindet sich eine Interaktionsform, in der Im-

¹⁸ Vgl. Lester Salamon, The Rise of the Nonprofit Sector, in: Foreign Affairs, 73 (1994) 4, S. 109–122; Adil Najam, The Four-C's of Third Sector-Government Relations, in: Nonprofit Management and Leadership, 10 (2000) 4, S. 376–396.

¹⁹ Vgl. Jörg Bogumil/Lars Holtkamp/Gudrun Schwarz, Das Reformmodell Bürgerkommune, Berlin 2003; Jörg Bogumil/Lars Holtkamp/Leo Kissler, Kooperative Demokratie, Frankfurt/M. 2006.

¹⁰ Vgl. Roland Roth, Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement, in: F. Gesemann/R. Roth (Anm. 4), S. 212; Uwe Hunger, Neuere Entwicklungstendenzen bei Migrantenvereinen in Deutschland. Working Paper. Westfälische Wilhelms-Universität, Münster 2004.

¹¹ Vgl. Alfred Reichwein/Stephanie Vogel, Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie, Düsseldorf 2003, S. 39.

¹² Vgl. Scott Stock Gissendanner, Integration 2.0 – Über die interaktive Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Immigrantenselbstorganisationen, in: Berliner Debatte Initial, 21 (2010) 2, S. 73–81.

migranten keinen Einfluss ausüben: Sie treten als Leistungskonsumenten staatlicher Dienste auf oder als Objekte hierarchischer Steuerung.

an Integrationskursen, die inzwischen zum Herzstück der hierarchischen Steuerungsstrategie der Bundesregierung avanciert sind.

Immigranten und deren Organisationen können aber in diversen anderen Rollen eigene Ressourcen ins Spiel bringen. Die wohl häufigste aktive Rolle ist die eines einfachen Informationsgebers. In dieser Rolle werden Immigranten von Verwaltungsakteuren eingeladen, Informationen bereitzustellen, die für die Verbesserung der bestehenden Politik von Nutzen sein können. Daraus ergeben sich für die Immigrantengruppen kaum Einflussmöglichkeiten. Die Verwaltungsakteure entscheiden, wen sie fragen, welche Fragen sie stellen und wie sie die erlangten Informationen verwenden. Der Ausdruck „aktiver Bittsteller“ soll wertfrei das Handeln von Individuen oder Organisationen beschreiben, die sich an Verwaltungsvertreter wenden, um kommunale Leistungen zu erlangen, die anderen Einwohnern schon bereitgestellt werden. Solche Aktionen ändern zwar nicht die Agenda der Leistungsproduktion, aber sie können die Verteilung der bestehenden Leistungen verändern.

Eine Ebene weiter auf der Skala sind MSO verortet, die eine „Lotsenfunktion“ ausüben, indem sie Klientengruppen auf die Inanspruchnahme von bestimmten Integrationsdienstleistungen orientieren. Diese Arbeit -
tung der Wohlfahrtsverbände geleistet, wird inzwischen aber teilweise von MSO übernommen. Anders als bei der Interaktion mit einem „Bittsteller“ können Kommunen von dieser Lotsenfunktion spürbar profitieren, weil sie den Aufwand an aufsuchender Sozialarbeit reduziert. Wenn Kommunalverwaltungen beginnen, mit dieser Art von „Kundenüberweisungen“ von MSO zu rechnen, erkennen sie eine elementare Form von institutionellem Pluralismus implizit an.

Immigrantenorganisationen können in die Produktion kommunaler Dienstleistungen eingebunden werden, indem sie Beratungs- oder andere Dienste anbieten und selbst „Kundenüberweisungen“ von städtischen Einrichtungen annehmen. Oft werden Beratungsstellen der MSO namentlich für diesen Zweck bezu-

schusst – ein Ausdruck wachsenden Vertrauens von Kommunalbeamten in stadtbekanntere MSO. Wenn sich Behörden auf Immigrantenorganisationen stützen, um die Belastung durch hohe Zahlen an Bearbeitungsfällen zu reduzieren, ist dies ebenfalls eine Form der impliziten Anerkennung von institutionellem Pluralismus. Sie bietet MSO mehr Möglichkeiten, Einfluss auf die Art und Weise zu nehmen, in der städtische Dienstleistungen produziert werden. Allerdings erlangen MSO damit keinen Einfluss darüber, *was* produziert wird.

Die nächste Ebene ist die Gewinnung von Immigrantenorganisationen als Koproduzenten kommunaler Dienste.¹³ Koproduktion entsteht, wenn Einwohner an der Erbringung von Dienstleistungen teilnehmen, auch wenn die Rahmendaten des Angebots und der Verteilung der Leistungen noch weitgehend von den Behörden bestimmt werden. Beispiele finden sich häufig im schulischen Bereich, etwa wenn Eltern, Lehrpersonal und Kommunen zusammenarbeiten, um den Regelunterricht durch verschiedene Projekte zu unterstützen.

Der Rahmen von Koproduktionsbeziehungen wird jedoch überschritten, wenn MSO autonom entscheiden, was sie für wen produzieren. Eine solche Möglichkeit kann durch Vertragsvereinbarungen hergestellt werden. Vertragsbeziehungen erfordern die Formalisierung von Finanztransfers von der Kommune als Gegenleistung für die erbrachten Dienste. Dies ist eine Form von *public-private partnership*, in der Immigrantenorganisationen eingesetzt werden, um Dienste für Klientengruppen bereitzustellen, für welche die Kommunalbehörden zuständig sind. Vertragsbeziehungen eröffnen die Möglichkeit von Verhandlungen darüber, welche Leistung die MSO erbringen soll, und eine gewisse Freiheit hinsichtlich der Entscheidung, auf welche Art und Weise sie diese erbringt. Dies ist die erste Form expliziter Akzeptanz von institutionellem Pluralismus. Vertragspartnerschaften *mit* MSO sind allerdings noch nicht sehr verbreitet, da Kommunen zumeist an ihren traditionellen Vertragsbeziehungen zu Wohlfahrtsverbänden festhalten, die engagiert werden, um Dienstleistungen Migranten zu erbringen.

Noch selten, aber häufiger als früher, fungieren MSO als Berater mit Einfluss auf die über-

¹³ Vgl. R. Roth (Anm. 10), S. 207.

geordnete Zielsetzung in der Integrationspolitik. Beratung ist ein autoritativer Input in einen Entscheidungsprozess. Berater agieren im Auftrag staatlicher Akteure, oftmals in der Rolle von „Experten“. Obgleich eine Empfehlung auch abgelehnt werden kann, ist die Position des Beraters stärker als die eines Informationsgebers, weil die Missachtung einer Expertenempfehlung leicht skandalisiert werden kann. Wenn Immigrantenorganisationen über umfangreiche Ressourcen verfügen und weitgehend autonom handeln können, dann können sie mit städtischen Verwaltungseinheiten eine funktionale Arbeitsteilung eingehen oder gar eine langfristige Planung von arbeitsteiliger Leistungserbringung anstreben. Obwohl deutsche Kommunen solche Kooperationen seit Jahrzehnten mit Trägern der freien Wohlfahrt pflegen, genießen MSO diesen Status bislang nur im Ausnahmefall.

Die vorgestellte Typologie ist nicht normativ: Weder beschreibt sie eine unterstellte Entwicklungsrichtung, noch impliziert sie, dass ein höheres Partizipationsniveau den politischen Maßnahmen mehr Effektivität oder Legitimation verleiht. In der Tat kann die Rolle des passiven Leistungsempfängers und Steuerungsobjektes der „normalen“ administrativen Rolle des voll integrierten Staatsbürgers weit mehr entsprechen. Vielmehr bietet die Typologie ein systematisches und differenziertes Bild der diversen Formen kooperativer Arrangements, die wir heute in vielen Politikfeldern beobachten können, seit kurzem auch in der Integrationspolitik.

Beispiele kooperativer Integrationspolitik

Die folgenden Beispiele illustrieren die zunehmende Verbreitung kooperativer Interaktionsformen. In den 1970er Jahren hatten verschiedene Städte damit begonnen, Beratungsgremien in Form von Koordinierungskreisen und Ausländerbeiräten einzurichten, die der Einbeziehung der Interessen von Einwohnern ohne deutsche Staatsbürgerschaft in kommunalpolitische Entscheidungsprozesse dienen sollten.¹⁴ Die Koordinierungskreise waren Netzwerke von städtischen Agenturen, Sozialarbeitern

¹⁴ Vgl. Katrin Zapf, Beteiligung von Ausländern an kommunalen Entscheidungsprozessen?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 17 (1978) 2, S. 193–212.

der Wohlfahrtsverbände sowie Vertretern von Immigrantengruppen. Sie wurden geschaffen, um Informationen auszutauschen, die für die Effizienzsteigerung der Bereitstellung von Sozialdienstleistungen benötigt wurden, nicht aber, um mit Immigrantengruppen über die

Dienstleistungen zu verhandeln. Die Rolle des „Repräsentanten“ der Eingewanderten wurde dabei oft von Angestellten der Wohlfahrtsverbände übernommen.

Ausländerbeiräte setzen sich aus Mitgliedern der Immigrantengemeinschaften zusammen. Sie waren einst als Instrument der politischen Vermittlung zwischen der Einwanderungsbevölkerung und der Kommunalvertretung gedacht und fungierten als Konsultativorgane, die durch einen klientelistischen, ethnischen Korporatismus gekennzeichnet waren. Italienische Mitglieder sollten „italienische“ Interessen und Organisationen vertreten, türkische Mitglieder „türkische“ Interessen usw. Die Ausländerbeiräte waren Medien für die Diskussion von Problemen und für die Verteilung von kulturpolitisch legitimierten Finanzhilfen an die Klientel der Mitglieder. Aber sie waren auch Kommunikationskanäle, über welche die Stadt ihre politischen Maßnahmen gegenüber Immigrantengruppen zu legitimieren suchte. Heute werden sie häufig als zahllose Diskussionsforen kritisiert, die nicht geeignet sind, Partizipation zu stimulieren.¹⁵

Angesichts der Tatsache jedoch, dass etwa die Hälfte der Einwohner der Bundesrepublik mit Migrationshintergrund nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt und die Einwanderungsbevölkerung in den Parlamenten nach wie vor schwach vertreten ist, fördern die Städte weiterhin Institutionen für deren Partizipation. Neuere Ideen betreffen die Einbeziehung von Experten ohne Staatsbürgerschaft, entweder als „sachkundige Bürger“ in Kommunalmitgliedern in „Integrationsausschüssen“. Diese Personen werden in der Regel aufgrund ihrer beruflichen Qualifikation, nicht wegen ihrer ethnischen Identität berufen. Ausgestattet mit der persönlichen und institutionellen Legitimation als Experten, haben Immigrantenv-

¹⁵ Vgl. Uwe Hunger, Wie kann die politische Partizipation von MigrantInnen gefördert werden?, online: www.migration-boell.de/web/integration/47_2637.asp#2 (20. 12. 2010).

Partizipatorische Governance in der Integrationspolitik

treter in solchen Gremien eine bessere Chance, eine genuine Beraterrolle zu spielen, was natürlich von der lokalen Akteurskonstellation abhängt. Mit der Zeit haben sich auch die Ausländerbeiräte – heute oft „Integrations(bei)räte“ genannt – zu einer ganzen Bandbreite von Vertretungsgremien für Einwohner ohne deutsche Staatsbürgerschaft ausdifferenziert, die sich danach unterscheiden, in welchem Ausmaß sie die Rolle als Informationsgeber oder die Beraterrolle spielen.¹⁶

Die Interaktion von Kommunen mit religiösen Organisationen der Eingewanderten ist ein neues Aktivitätsfeld. Offiziell haben Kommunen kein Mandat, überhaupt mit religiösen Organisationen zu arbeiten. In der Realität sind die Kontakte dagegen eng. So übernehmen die beiden christlichen Großkirchen mit ihren Einrichtungen einschließlich ihrer Wohlfahrtsverbände schon traditionell zahlreiche Aufträge der öffentlichen Hand. Ähnliche Formen der Zusammenarbeit mit muslimischen Kongregationen sind möglich, scheiterten aber lange Zeit an wechselseitigem Misstrauen. Inzwischen betrachten jedoch immer mehr deutsche Muslime Deutschland als ihre Heimat. In zunehmendem Maße verlassen sie die Schattenexistenz in Hinterhofmoscheen und begeben sich in die Mitte der Gesellschaft – bauen repräsentative Moscheen, fordern geeignete Grabfelder oder die Erlaubnis zum Schächten. In der angestammten Bevölkerung wird diese Bewegung oft als Provokation wahrgenommen. Kommunalpolitiker können eine wichtige Rolle dabei spielen, symbolischen Konflikten um solche Themen vorzubeugen oder zur Deeskalation beizutragen, und tun das bereits in verschiedenen Städten.¹⁷ Zum Teil sind die Städte auch an diversen Rundgesprächen zwischen lokalen Glaubensgemeinschaften beteiligt. Koproduktionsarrangements mit muslimischen Organisationen kann man in einigen Städten beobachten.¹⁸

¹⁶ Vgl. Margret Spohn, Ergebnisse einer Befragung in fünfzig deutschen Städten zur Vertretung von Migranten und Migrantinnen. München 2009, online: www.auslaenderbeirat-muenchen.de/zukunft/umfrage.pdf (20. 12. 2010).

¹⁷ Vgl. Claus Leggewie/Angela Joost/Stefan Rech. Der Weg zur Moschee – eine Handreichung für die Praxis, Bad Homburg v. d. Höhe 2000.

¹⁸ Vgl. Hansjörg Schmid/Ayse Almila Akca/Klaus Barwig, Gesellschaft gemeinsam gestalten. Islamismus, Baden-Baden 2008; Empfehlungen des kom-

Es gibt mehrere Faktoren, die zu einer zunehmenden Anwendung partizipatorischer Entscheidungsverfahren geführt haben. Stärkere Partizipation ist eine Reaktion auf Steuerungsprobleme, die entstehen, wenn Kommunalverwaltungen beginnen, in sehr komplexe Systeme zu intervenieren, wie am Beispiel des religiösen Dialogs illustriert wurde. Vor drei-

politik noch kaum ein Thema. Insofern jedoch die zweite und dritte Generation von Muslimen anfängt, sich mit der deutschen Gesellschaft zu identifizieren, kann ihr verständlicher Wunsch, als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger behandelt zu werden, zu Konflikten über Identität und Kultur führen. Kommunen werden dann als Moderatoren in solche Konflikte involviert, deren Ergebnisse aufgrund ihres komplexen sozialen Charakters unvorhersagbar sind.

Um solche Systeme erfolgreich „von oben“ steuern zu können, benötigen Kommunen

der am System beteiligten Akteure sowie hinreichende Kommandomacht, um diese zu ändern. Wie wir gesehen haben, gibt es inzwischen zahlreiche Bemühungen, das Wissen der Verwaltung und ihr Vermögen zu hierarchischer Steuerung zu verbessern. Friedliche Kohabitation zwischen Muslimen und der nichtmuslimischen Bevölkerung oder andere komplexe Ziele, wie sie im Nationalen Integrationsplan festgelegt sind – etwa sozialräumlich basiertes Wirtschaftswachstum –, sind allerdings Resultate komplexer Interaktionen, welche sich dem Einfluss von Kommandomacht entziehen. Steuerungsakteure müssen daher Wege finden, die am System beteiligten Akteure zur freiwilligen Selbstregulierung zu motivieren.

Veränderungen in den Einstellungen der fachpolitischen Eliten haben die Zunahme kooperativer Steuerungsformen ebenfalls be-

bilder für eine stärkere Außenorientierung

munalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik. Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten, Stuttgart 2010, online: www.stuttgart.de/ing/mdb/item/234447/52640.pdf (20. 12. 2010).

der Verwaltung den Verwaltungsangehörigen durch die Lokale Agenda 21 und das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ bezugnehmende Faktoren waren Debatten über die integrativen Funktionen von MSO, welche seit Mitte der 1980er Jahre in den Sozialwissenschaften geführt wurden. Seit einiger Zeit wird die Idee, MSO in die politischen Prozesse einzubinden, auch von der Bundespolitik unterstützt. So hat sich insbesondere die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (1999–2002) als ein Meilenstein erwiesen, indem sie ausdrücklich dazu aufforderte, dem Bedarf an stärkerer Inklusion von MSO mehr Beachtung zu schenken. Spätere Politikempfehlungen bundespolitischer Behörden sind noch konkreter formuliert.¹⁹

Die Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände, die bis vor wenigen Jahren noch typische Defizitorientierung in der Integrationspolitik zu Gunsten eines „Potentialansatzes“ aufzugeben,²⁰ war von eminenter Bedeutung dafür, dass eine gleichsam pfadabhängige Herangehensweise durchbrochen wurde, die kooperative Beziehungen zu MSO lange Zeit blockiert hat. In den 1950er und 1960er Jahren war die Interaktion zwischen Kommunen und Immigranten im Rahmen der Sozialpolitik institutionalisiert und weitgehend den Wohlfahrtsverbänden übertragen worden, die ein eigenständiges Interesse daran hatten, die Bedürftigkeit ihrer Klientel zu betonen.²¹ Eine Konsequenz war, dass die Reaktionen auf spätere Einwanderungswellen ebenfalls in hohem Maße einer Denkweise verhaftet blieben, die vornehmlich auf die „Defizite“ von Ausländern fokussiert war.²² Obwohl dieser im Kern paternalistische Umgang mit den Problemen der Einwanderung wahrscheinlich konfliktmildernd wirkte – beispielsweise durch die Vermeidung von Wohnungsnot oder die Förderung von Vertrauen der Eingewanderten in

¹⁹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesweites Integrationsprogramm, Nürnberg 2010.

²⁰ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (Anm. 4).

²¹ Vgl. Jürgen Puskeppel/Dietrich Thränhardt, Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger, Freiburg i.Br. 1990, S. 70.

²² Vgl. Michael Bommes, Die politische „Verwaltung“ von Migranten in Gemeinden, in: Jochen Oltmer (Hrsg.), Migration steuern und verwalten, Göttingen 2003, S. 459–480.

staatliche Institutionen –, hatte die Defizitorientierung jedoch auch zur Folge, dass die Interaktion zwischen Kommunalverwaltungen und Ausländern im Hinblick auf arme Eingewanderte besser institutionalisiert worden ist als die Interaktion mit ressourcenstärkeren Eingewanderten.

Schließlich hängt die Zahl potentieller kooperativer Partnerschaften auch von den Ressourcen der MSO ab. Die wenigen vorhandenen Studien deuten darauf hin, dass Immigrantennorganisationen in den vergangenen Jahrzehnten an Verbreitung gewonnen, sich besser organisiert und sich stärker deutschen politischen Themen zugewandt haben.²³ Auch wenn MSO in Deutschland im internationalen Vergleich noch schwach sind, hat dies zum Bedeutungsgewinn kooperativer Partnerschaften beigetragen.

kooperative Integrationspolitik

spekuliert, sollte in Betracht ziehen, dass sich kommunale Integrationspolitik in der Bundesrepublik bislang weitgehend ohne die Art von ethnischer Mobilisierung entwickelt hat, wie sie im 19. Jahrhundert in den Einwanderungszentren der USA oder in jüngerer Vergangenheit in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien zu beobachten war. Bisher war die Politik der Einwandererintegration in der Bundesrepublik immer stärker von der Logik effektiver Verwaltung als von politischer Wiederwahllogik beeinflusst. Wenn dieser Trend nicht durchbrochen wird, dann wird die wichtigste Quelle künftiger Ausdifferenzierungen der Integrationspolitik in der Spannung zwischen Anhängern einer Politik des „Forderns und Förderns“, die Immigranten in die Rolle von passiven Leistungsempfängern und Steuerungsobjekten verweist, und den Befürwortern partizipatorischer Ansätze liegen.

²³ Vgl. Yasemin Karakasoglu-Aydın, Zwischen Türkiorientierung und migrationspolitischem Engagement. Neuere Entwicklungen bei türkisch-islamischen Dachverbänden in Deutschland, in: Zeitschrift für Türkeistudien, 4 (1996) 2, S. 269; Floris Vermeulen/Maria Berger, Civic Networks and Political Behavior. Türks in Amsterdam and Berlin, in: S. Karthick Ramakrishnan/Irene Bloemraad (eds.), Civic Hopes and Political Realities, New York 2008.

Zudem sind MSO in den meisten Städten trotz ihres jüngsten Wachstums organisatorisch noch zu schwach, um partizipatorische Funktionen zu erfüllen, die mehr als einen minimalen Ressourcenaufwand erfordern.¹²⁴ Aufgrund ihres Bedarfs an interaktiver Kooperation werden öffentliche Behörden auch weiterhin MSO unterstützen und Immigranten direkt als Helfer rekrutieren. Einige Bundesländer bilden zum Beispiel Immigranten für die Übernahme von „Lotsenfunktionen“ aus.¹²⁵

Vor allem aber wird die Zukunft von partizipatorischen Mechanismen von den Angeboten organisatorisch starker MSO abhängen, und damit davon, welche Entscheidungen in den nächsten Jahren die jungen, talentierten und in

¹²⁴ So müsste man aus der Studie von Jürgen Fijakowski/Helmut Gillmeister, *Ausländervereine. Ein Forschungsbericht*, Berlin 1997, schlussfolgern. Neuere empirische Studien geben noch keinen Anlass, diese Vermutung zu revidieren.

¹²⁵ Vgl. Susanne Huth, *Expertise Integrationslotsen. Modelle von Engagement und Integration*, Frankfurt/M. 2007.

Deutschland sozialisierten Frauen und Männer mit Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer eigenen Karrieren treffen werden. Viele der Begehrtesten entscheiden sich heute, Deutschland zu verlassen, oder sie steigen in die Chefetagen „deutscher“ Organisationen auf. Berichterstattungen über türkischstämmige Akademiker, die in den Landesverbänden der Volksparteien

nach erfolgreichem Studium auswandern, sind zahlreich.¹²⁶ Der persönliche Erfolg dieser Einwandererminderheit ist zwar ein Indikator für die integrative Kraft deutscher Institutionen, aber er bedeutet zugleich einen Schwund an möglichen Führungskräften, welche in MSO „zurückbleiben“, um mit den Kommunen die Belange der örtlichen Gemeinschaft kooperativ zu regeln.

¹²⁶ Vgl. Michael Sontheimer, *Jung, gut und unerwünscht*, in: *Der Spiegel* Nr. 21 vom 19.5.2008, online: www.spiegel.de/spiegel/print/d-57038066.html (4.1.2011).



Kritisch, kompakt und kostenfrei – die Informationen zur politischen Bildung

Unser Einstiegsangebot zum Thema Wirtschaft. Recherchieren und bestellen unter www.bpb.de/lzpb

