

# Integration durch Engagement und Partizipation

Roland Roth

Vortrag auf der Tagung der Stiftung Mitarbeit am 15./16. Oktober in Berlin – schriftliche Fassung

## I. #Unteilbar

Wir alle stehen unter dem Eindruck der großen Demonstrationen, für die unter dem „#Unteilbar“ in den letzten Wochen in mehreren Städten mobilisiert wurde. Die nach den Angaben der Veranstalter 242.000 Menschen, die am 13. Oktober 2018 allein auf den Straßen in Berlin waren, wollten gemeinsam ein sichtbares Zeichen gegen den anschwellenden Rassismus zeigen, der in jüngster Zeit z.B. mit dem Namen Chemnitz verbunden ist. Aber sie haben auch eine breite politische Agenda vorgetragen, die in der Regierungspolitik ignorierte oder vernachlässigte Themen demonstrativ zur Sprache brachten.

Drei Botschaften dieser breiten Protestbewegung sind für diese Tagung besonders wichtig:

1. Die *Willkommenskultur* von 2015 lebt. Sie hat sich verändert, aber ihre Akteure sind nicht verschwunden, auch wenn sich einige zurückgezogen haben, unsicher geworden sind oder sich wegduckten. Noch immer kann mit einer großen Offenheit und Akzeptanz von Vielfalt in dieser Gesellschaft rechnen. Sie ist wesentlich stärker als in vielen Nachbarländern und eine unabdingbare Voraussetzung sowie Ermutigung für den Streit für mehr demokratische Teilhabe von Zugewanderten und Geflüchteten.
2. Die sichtbare *Beteiligung von Gruppen von Geflüchteten* mit ihren vielsprachigen Transparenten signalisiert, dass zumindest einige von ihnen in dieser Gesellschaft angekommen sind und demokratische Möglichkeiten selbstbewusst nutzen.
3. „Unteilbar“ bezieht sich nicht zuletzt auf die *Menschenrechte*, deren „Allgemeine Erklärung“ in diesem Jahr 70 Jahre alt wird. Im Demonstrationsaufruf heißt es: „Wir treten für eine offene und solidarische Gesellschaft ein, in der Menschenrechte unteilbar, in der vielfältige und selbstbestimmte Lebensentwürfe selbstverständlich sind“.

Die unteilbaren Menschenrechte, zu der sich die Unterzeichnerstaaten damals und in vielen Nachfolgedeklarationen verpflichtet haben, sind – ohne Fortschritte leugnen zu wollen - weitgehend Utopie geblieben. Aber sie sind die „letzte Utopie“ (vgl. Moyn 2010), für die es zu streiten lohnt. Für die Projekte und Debatten dieser Tagung sind meines Erachtens vor allem zwei menschenrechtliche Botschaften von „unteilbar“ hilfreich, wenn es um die Inhalte von Engagement und Partizipation geht:

- Art. 2,1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)  
Diskriminierungsverbot: „Jeder hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeinen Unterschied, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen“.

- Die Konsequenz dieses Diskriminierungsverbots muss lauten: Geflüchteten und MigrantInnen dürfen nicht dauerhaft zivile, soziale und politische Bürgerrechte in einem Aufnahmeland vorenthalten werden.
- Art. 28 AEMR Menschenrechtsgemäße internationale Ordnung: „Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können“
  - Die universelle Geltung und weltweite Verwirklichung der Menschenrechte sind Maßstab und Auftrag, wenn es um die Bekämpfung von Fluchtursachen geht – und nicht die militärische und polizeiliche Unterstützung korrupter Regime und krimineller Banden oder der Bau von Mauern, der in der letzten Jahren wieder drastisch zugenommen hat. Privilegierte „Menschenrechtsinseln“ kann und soll es nicht geben, ohne deren universellen Anspruch zu verraten.

Beide Dimensionen - eine lokale, nationale Gesellschaft, die Menschen unterschiedlicher Herkunft gleiche Bürgerrechte garantiert und eine internationale Ordnung, die dies allen Menschen ermöglicht - sind aktuell „utopisch“ (vgl. Moyn 2018). Aber sie können im Sinne einer „konkreten Utopie“ handlungsleitend sein - ein Maßstab für scheinbar kleine Initiativen und Projekte vor Ort, aber auch für globale Alternativen, die so dringend gebraucht werden.

## II. Begriffsklärungen

Im Titel der Tagung und dieses Beitrags kommen einige Begriffe vor, die der Erläuterung bedürfen.

*Integration* ist ein umstrittener und schillernder Begriff. „Wer integriert wen wohin?“ Sein Bedeutungshorizont reicht von gleicher Augenhöhe und Aushandlung bis zu Anpassung und Assimilation. Umstritten ist nicht nur, wie aktiv und veränderungsbereit die Aufnahmegesellschaft und ihre Institutionen sein sollten, also ob es überhaupt und wenn ja, wo und wie viel interkulturelle Öffnung und Diversity-Management nötig sind, sondern zugleich welche Rolle die Zugewanderten selbst im Integrationsprozess spielen sollen. Geht es um deren *passive* Anpassung und dankbare Hinnahmehbereitschaft oder wird von ihnen ein *aktiver* Part erwartet, d.h. dass sie ihre politisch-kulturellen Vorstellungen und Normen einbringen und dafür offen sind, auch darüber zu debattieren und sie gegebenenfalls zu verändern.

Wenn ich es richtig sehe, ist die Unschärfe des Integrationsbegriffs in Deutschland auch Ausdruck eines stillschweigenden politischen Kompromisses, der es den Beteiligten erlaubt, sich in einem breiten Bedeutungsspektrum ihre Lesart auszusuchen und zu praktizieren. Wenn wir auf die Rhetorik von AfD und zuweilen auch der CSU blicken, die Migration zur „Mutter aller Probleme“ stilisieren und mit Verweis auf Heimat und Herkunft Integration ablehnen, gewinnt die Friedensformel Integration deutlich an Charme. Sie macht zumindest klar, dass es nicht nur um Abschottung, Ausweisung, neue Mauern und Grenzregime gehen soll (zum Ausmaß und den humanen Kosten der neu-altene Grenzregime vgl. Jones 2016 & 2016a; Shachar 2017).

*Teilhabe* ist ein Begriff, der vor allem im Kontrast zu Formen des Ausschlusses ins Spiel kommt. Er bezieht sich auf die Einbindung von Menschen und Gruppen in die

Funktionssysteme einer Gesellschaft, die unter Ausgrenzung leiden bzw. von Ausgrenzung bedroht sind. Allen voran geht es um die Teilhabe an Bildung, Sozialsystemen und Arbeitsmarkt, die in unseren Gesellschaften unabhängig von der Herkunft als die großen Integrationsmaschinen gelten. Aber es geht auch um einen Platz in der Kultur, im Gesundheitswesen oder den Organisationen der Zivilgesellschaft von der Freiwilligen Feuerwehr bis zum Sportverein.

Die Begriffe *Partizipation* bzw. *Beteiligung* sollten für politische Beteiligung im engeren und weiteren Sinne reserviert werden. Im engeren Sinne geht es bei politischer Beteiligung in repräsentativen Demokratien um den legitimen Machterwerb durch Wahlen, Parteien und Verbände, um politische Entscheidungsmacht in Ämtern auf Zeit. Im weiteren Sinne kommt ein Politikverständnis zum Zuge, das mit Hannah Arendt Politik dort am Werke sieht, wo es um die Gestaltung des Gemeinwesens geht. Im demokratischen Sinne umschreibt Politik das Mitwirken, Mitgestalten und Mitentscheiden möglichst aller an allen Angelegenheiten, die sie betreffen. Der Arendtsche Politikbegriff ist besonders aktuell, weil sie die Notwendigkeit von Politik mit der Vielfalt von Interessen und Ansichten begründet, die es im öffentlichen Raum zu vermitteln gilt. Gäbe es die von rechtspopulistischer Seite gerne beschworene „Volksgemeinschaft“, brauchte es gar keine Politik. „Politik beruht auf der Tatsache der Pluralität der Menschen“ und „Politik handelt von dem Zusammen- und Miteinander-Sein der Verschiedenen“ (Arendt 1950: 9). Aber offensichtlich wächst in einer unübersichtlichen und bunteren Welt immer wieder das Bedürfnis nach imaginären homogenen Gemeinschaften und rückwärtsgewandten Utopien (s. Bauman 2017). Ein weites, zivilgesellschaftlich fundiertes Verständnis von *Politik als gemeinsamer Handlungsfähigkeit* in einer vielfältigen Gesellschaft ist auch wichtig, weil es mit der in der deutschen Tradition besonders starken Fixierung auf staatliche Entscheidungskompetenz, auf Befehl und Gehorsam bricht. Es lässt die Perspektive zu, dass Politik kein Nullsummenspiel darstellt. Das Empowerment von schwachen und benachteiligten Gruppen mag privilegierten Akteuren zwar einiges abverlangen, aber die Stärkung der Schwachen kann und soll insgesamt die politische Handlungsfähigkeit in einer vielfältigen Gesellschaft steigern.

Im Sinne von „unteilbar“ ist zu betonen, dass Teilhabe an Bildung, sozialen Sicherungssystemen und am Arbeitsmarkt nicht gegen politische Beteiligung ausgespielt werden darf und umgekehrt. Vielmehr geht es um ein produktives Zusammenspiel aller Formen gesellschaftlicher Teilhabe und Beteiligung. Dass politische Beteiligung stark vom Grad der gesellschaftlichen Teilhabe abhängig ist, gehört zu den Binsenweisheiten der politischen Soziologie. Fehlende politische Beteiligung begünstigt wiederum die Ausgrenzung von „schwachen Interessen“. Dies dürfte zentral sein, diesen destruktiven Zirkel demokratisch vermittelter Benachteiligung zu überwinden, wenn es um die Stärkung des „sozialen Zusammenhalts“ geht, die aktuell in aller Munde ist.

### **III. Formen politischer Partizipation**

Um welche Formen der politischen Beteiligung geht es in unserer Gesellschaft und wie sieht es dabei mit der Beteiligung von Geflüchteten und Menschen mit Migrationsgeschichte aus (ausführlich Roth 2018)? Dabei ist es sinnvoll fünf Formen politischer Partizipation zu unterscheiden (zu diesen Möglichkeiten einer „vielfältigen Demokratie“ s. Roth 2016):

*1. Repräsentative Formen.* In liberalen Demokratien spielen Formen der Repräsentation eine zentrale Rolle. Volkssouveränität wird in der Regel über Parteien, Wahlen und Parlamenten ausgeübt.

Dieser politische Zentralbereich ist besonders stark abgedichtet gegen Menschen ohne deutschen Pass. Sie dürfen in der Regel nicht wählen – eine Ausnahme bilden EU-Bürger bei Kommunal- und EU-Wahlen. Es ist in Deutschland trotz zahlreicher Initiativen nicht gelungen, auch nur ein Kommunalwahlrecht für Drittstaatler durchzusetzen, wie es eine Mehrzahl der EU-Länder zum Teil seit längerer Zeit kennt – in Schweden z.B. seit 1976. Ausländer dürfen nach dem deutschen Parteiengesetz (§2, 3) auch keine eigenen Parteien bilden, sondern lediglich politische Vereinigungen.

Zugewanderten bleibt auf Dauer nur die deutsche Staatsbürgerschaft, wenn sie volle politische Rechte erringen wollen. Der Weg dorthin ist mit Hürden versehen und er dauert lange. In der Regel werden acht Jahre „gewöhnlichen und rechtmäßigen Aufenthalts“ in Deutschland, ausreichende Deutschkenntnisse, die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts und ein bestandener Einbürgerungstest verlangt. Im internationalen Vergleich gelten die deutschen Einbürgerungsregeln noch immer als eher restriktiv. Da sie obligatorisch, wenn auch mit Ausnahmen, mit der Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft verbunden ist, scheuen viele Migrantinnen und Migranten diesen Weg. Die mögliche Einbürgerungsquote bleibt deshalb hierzulande deutlich unausgeschöpft.

Wer diesen „Königsweg“ gegangen und deutscher Staatsbürger geworden ist, muss mit weiteren Hürden in der politischen Repräsentation rechnen. Deutsche mit Migrationshintergrund sind deutlich unterrepräsentiert in Regierungsgremien, Parlamenten und Parteien, wobei es ein deutliches Gefälle von den grün-linken Milieus hin zur Union gibt. Aus neueren Studien wissen wir, dass die fehlende Repräsentation massive Auswirkungen auf politische Entscheidungen hat. Die besonderen Interessen von Zugewanderten müssen mit Ignoranz im politischen Betrieb rechnen (vgl. Elsässer u.a. 2017).

*2. Direktdemokratische Formen.* Keineswegs besser steht es um die oft als demokratische Bereicherung ins Spiel gebrachten Formen direkter Demokratie. Bürgerbegehren und Volksentscheide machen schon in ihrer Begrifflichkeit - „Volk“ und „Bürger“ - deutlich, dass sie Nichtdeutsche ausschließen. Dies führt dann zu solch absurden Situationen, dass bei einem Volksentscheid über das Tempelhofer Feld eine Mehrzahl der Anwohner nicht stimmberechtigt ist. Offen für Zugewanderte ist lediglich der Einwohnerantrag, mit dem Themen auf die Agenda des Gemeinderats gesetzt werden können.

Anders sieht es bei Beteiligungshaushalten, Jugendbudgets oder Quartiersfonds aus, die nach eigenen Regeln arbeiten und Menschen ohne deutschen Pass oder auch junge Menschen ohne vollen Bürgerstatus einbeziehen können.

*Zwischenfazit: Die beiden einflussreichsten, mit unmittelbaren oder mittelbaren Entscheidungsmöglichkeiten verbundenen Formen der politischen Partizipation sind für Zugewanderte nicht oder nur sehr eingeschränkt offen.*

*3. Dialogische Formen.* Es ist deshalb sicherlich kein Zufall, dass gerade für die Migrationsbevölkerung eine Fülle von *Ersatzeinrichtungen* geschaffen wurden – allen voran Ausländerbeiräte und Integrationsräte, die in der Regel symbolische oder beratende Funktionen für Kommunal- und Länderparlamente ausüben.

Diese Offenheit für EinwohnerInnen gilt auch für eine wachsende Zahl von überwiegend kommunalen Beteiligungsangeboten bei Planungen oder der Gestaltung öffentlicher Einrichtungen. Lokale Kinder- und Jugendparlamente kommen heute dem Ideal proportionaler Repräsentation weit als ihre erwachsenen Pendanten.

Dialogformate aller Art erleben in jüngerer Zeit einen beachtlichen Aufschwung. So gibt es auch zahlreiche Ansätze, Geflüchtete mit Einheimischen zusammenzubringen. Exemplarisch sind solche Initiativen wie „Salz & Suppe“ in Stuttgart mit der Absicht „Beim Essen das Zusammenleben in der Stadt verbessern“ (Landeshauptstadt Stuttgart 2017), die Flüchtlingsdialoge in Baden-Württemberg (Brettschneider 2018) oder die Nachbarschaftsgespräche „Zusammenleben – aber wie?“ in Pforzheim (Stadt Pforzheim 2017). International werden Begegnungsformate längst in Handbüchern aufbereitet, wie etwa der Guide von „Welcoming Refugees Michigan“ mit der Überschrift „Building Immigrant Friendly Communities“ oder „Building Meaningful Contact“ (Welcoming America 2018).

*Auch wenn dialogische Formate in der Regel nicht mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind und nur wenig direkten politischen Einfluss erzielen können, sorgen sie doch für mehr Sichtbarkeit und öffentliche Interessenwahrnehmung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im vorpolitischen Raum. Sie sind meist leichter zugänglich, weil sie nicht an den Staatsbürgerstatus gebunden sind, sondern nur den Einwohnerstatus voraussetzen.*

*Niedrigschwellige Formate, die auf gleicher Augenhöhe an Alltagsbedürfnisse und geteilte Qualifikationen anknüpfen (Kochen, gemeinsames Essen, Picknicks, Singen im Park etc., die z.B. von vielen Bürgerstiftungen angeboten werden,) gelten als besonders verständigungsfördernd und sind im Sinne der Kontakthypothese ein unkompliziertes Präventionsprogramm gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.*

**4. Initiativen, Selbstorganisation, Protest.** Noch niedriger sind die institutionellen Barrieren für Formen der Selbstartikulation und Interessenorganisation „von unten“. Das Spektrum der Möglichkeiten reicht von bundesweiten Netzwerken von Interessenorganisationen wie NEMO bis zu erfolgreichen lokalen Protesten, wie dem „Refugee Strike Bochum“, aus dem sich eine Initiative zur lokalen Interessenvertretung von Geflüchteten entwickelt hat.

Diese Initiativen brauchen meist externe Unterstützung und Förderung. Manchmal gibt es bundes- oder landesweite, meist sehr spärlich ausgestattete Förderprogramme wie in der Vergangenheit für den Aufbau von Migrantenselbstorganisationen, eingeschlossen spezielle Förderungen für die Selbstorganisation von Frauen und von Jugendlichen. Oft gibt es auch lokale Hilfen durch Vereine, Bürgerstiftungen und Unterstützungsgruppen. Reichweite und Erfolg dieser Formen der Selbstorganisation fallen sehr unterschiedlich aus. Immerhin gelingt es in der Regel auf diesem Wege überhaupt Interessen und Belange der Betroffenen sichtbar zu machen. Ihre Aktiven qualifizieren sich, um sich in die Gestaltung der Integrationspolitik vor Ort und darüber hinaus einzumischen.

**5. Bürgerschaftliches Engagement.** Die Rolle des bürgerschaftlichen Engagements für und von Geflüchteten in den letzten Jahren kann kaum überbewertet werden. Je nach Studie waren in den letzten Jahren 40-60% der Bevölkerung in der einen oder anderen Weise in der Unterstützung der Geflüchteten unterwegs. Wer zählt all die Programme und Netzwerke, die unterstützt wurden, um dem Engagement Dauer zu verleihen (ein prominentes Beispiel sind die Patenprogramme).

Offensichtlich ist es vielerorts auch gelungen, Geflüchtete selbst in dieses Engagement einzubinden und Formen der Selbstorganisation anzuregen – etwa in Sprachtandems, über die Mitarbeit in Tafeln, in Einrichtungen, die von Migrantenorganisationen geführt werden, bis hin zur Organisation der lokalen Integrationspolitik selbst. In der Samtgemeinde Elm-Asse in Niedersachsen z.B. gestaltet ein gewählter und nach Herkunftsgruppen paritätisch besetzter Flüchtlingsrat in WhatsApp-Gruppen gemeinsam mit dem Integrationsbeauftragten der Gemeinde einen Großteil der integrationspolitischen Projekte und Maßnahmen.

Ein Blick auf die fünf Partizipationsformen macht klar, dass die Beteiligungschancen für Menschen ohne deutschen Pass von repräsentativen Formen bis zum freiwilligen Engagement deutlich ansteigen. Sie konzentrieren sich bislang auf die selbstgeschaffenen und zivilgesellschaftlichen Formen, sowie auf konsultative und dialogische Beteiligungsangebote. Ihr lokaler Einfluss und ihre Gestaltungschancen dürfen dennoch nicht unterschätzt werden, denn im Alltag bilden sie eine zentrale Grundlage für eine Kommunalpolitik, die auf eine gelingende Vielfalt und die Integration der Neuzugewanderten setzt.

Gleichwohl bleibt der Einfluss der migrantischen Akteure aus der lokalen Beteiligungskultur bundes- und landesweit offensichtlich sehr begrenzt. Dort wird meist nur über MigrantInnen und Geflüchtete geredet und nicht mit ihnen. Nur so ist es möglich, dass eine mit Rassismus amalgamierte strikte Gegnerschaft gegen Fluchtzuwanderung, die in Reinform von der AfD repräsentiert wird und in der Bevölkerung bislang allenfalls eine Anhängerschaft von 10-30% mobilisieren kann, über Monate die bundespolitische Agenda bestimmen kann. Großdemonstrationen von Typus „#Unteilbar“ machen dieses politische Transferproblem und die politischen Blockaden schmerzlich bewusst. Es handelt sich um eine sattem bekannte Aufgabe, vor der Protestbewegungen immer wieder stehen. Helmut Kohl hat sie als Kanzler auf die einprägsame Formel gebracht: „Die demonstrieren, wir regieren“.

Es gibt sicherlich keine einfachen Antworten, aber die Suche nach stärkerem Einfluss auf die politische Agenda in Kernbereich repräsentativer Politik ist unabdingbar. Lokale Lösungen allein genügen nicht, wie die lange Tradition des „Global denken und lokal handeln“ in der Umweltpolitik überdeutlich macht.

#### **IV. Kommunale Integrations- und Beteiligungskultur als besondere Chance**

Eine wesentliche Voraussetzung dürfte die weitere Stärkung der lokalen und regionalen Ansätze zu einer Vielfalts- und Beteiligungskultur darstellen. In Sachen Integration und Partizipation spielt die Musik vor allem vor Ort – nicht nur, aber besonders für Menschen mit Migrationsgeschichte. Im Sommer 2018, also zur selben Zeit, in der der aktuelle Bundesinnenminister den Hardliner gab, fand die Auszeichnung von Kommunen und lokalen Initiativen im Rahmen eines Wettbewerbs seines Vorgängers statt, in dem es um das Zusammenleben mit den Neuangekommenen „Hand in Hand“ geht. Daraus einige Mut machende Eindrücke:

(1) In der lokalen Flüchtlings- und Integrationspolitik gibt es die kreative Nutzung von Gestaltungsspielräumen, eine experimentelle Grundhaltung und eine Vielzahl lokal angepasster Lösungen. Lange bevor auf Bundesebene anerkannt wurde, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, wurden viele Kommunen aktiv. Die ersten

lokalen Integrationskonzepte wurden bereits in den 1970er und 1980er Jahren entwickelt. Seither sind viele Kommunen hinzugekommen. Die große Fluchtmigration hat in den letzten Jahren noch einmal viele Kommunen dazu angeregt, mit starker Beteiligung der Bevölkerung in Dialogforen und Zukunftswerkstätten – zuweilen auch nachholend - eigene „lebendige“ Integrationskonzepte zu schreiben oder vorhandene weiterzuentwickeln.

(2) Kommunen sind offensichtlich dann am erfolgreichsten, wenn sie die neu Zugewanderten nicht als Problem, sondern als Teil der Lösung sehen können. Bereits in den letzten zwei Jahrzehnten war kommunal eine Abkehr von der Problemdebatte hin zu einer Ressourcenorientierung zu beobachten. Dieser Trend ist selbst unter den erschwerten Bedingungen verstärkter Fluchtmigration zu beobachten. Zahlreiche Kommunen binden ihre Integrationsarbeit in längerfristige Perspektiven der Stadtentwicklung ein und sehen – besonders im ländlichen Raum – in der Zuwanderung eine demografische Chance.

(3) „Gelingende Integration benötigt ein ganzes Dorf“. Kommunen sind immer dann integrationspolitisch erfolgreich, wenn es ihnen gelingt, die örtliche Gemeinschaft einzubinden. Dazu gehören all die Kräfte, die heute als Zivilgesellschaft gefasst werden: eine Bürgerschaft, die sich freiwillig engagiert, Vereine und Verbände, Kirchen und Moscheegemeinden, Migrantenorganisationen und Initiativen, die anwaltlich unterwegs sind, mit all ihren Einrichtungen.

(4) In modernen Zeiten macht es wenig Sinn, örtliche Gemeinschaften auf Blutsbande und Herkunft gründen zu wollen. Das CSU-Gejammere über die vielen deutschen Zuwanderer aus anderen Bundesländern bei den letzten Landtagswahlen in Bayern lässt grüßen, und die Startseite des CSU-Grundsatzprogramms von 2016 ([csu-grundsatzprogramm.de](http://csu-grundsatzprogramm.de)) macht überdeutlich, wie ausgeprägt der Hang zur Realitätsflucht und zum Retrotopia in dieser Partei ist. Mobilität ist aber längst zur Selbstverständlichkeit geworden und wird zunehmend in Bildungsgängen und Unternehmen gefördert und gefordert. „*Örtliche Gemeinschaft*“ muss heute immer wieder hergestellt und gestaltet werden. Sie entsteht durch Begegnung und gemeinschaftliches Handeln. Je besser und intensiver dies z.B. durch Freiwilligenzentren, Bürgerstiftungen, Treffs und mit einem lebendigen Vereinsleben gelingt, desto größer ist der Zusammenhalt und die Integrationskraft des lokalen Gemeinwesens. Die Fluchtzuwanderung hat zahlreiche Kommunen zu neuen Einrichtungen angeregt, die gemeinschaftliches Handeln von Einheimischen und NeubürgerInnen bündeln und Begegnungen fördern (etwa das KOMM-MIT in Brühl).

*Migration zur „Mutter aller Probleme“ zu stilisieren, ist nicht nur eine politische Unverschämtheit, sondern auch schlicht falsch. Aktuelle Studien zeigen, dass es um den sozialen Zusammenhalt in Deutschland insgesamt nicht so schlecht steht, wie dies zuweilen öffentlich debattiert wird. Der verstärkte Zuzug von Geflüchteten wird von der weit überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung nicht als Bedrohung des sozialen Zusammenhalts wahrgenommen (vgl. Gesemann u.a. 2018). Klassische soziale Fragen wie Armut und Wohnen haben ein weit größeres Gewicht (Arant u.a. 2017). Vor allem die sozialräumliche Segregation in bestimmten Quartieren und Regionen stellt eine zentrale Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt dar (Helbig/Jähnen 2018). Die Geflüchteten sind hier allenfalls Trendverstärker, oft auch nur Sündenböcke.*

(5) *Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement.* Es ist weithin unbestritten, dass die Stabilisierung, Koordination und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ein wesentliches Erfolgskriterium bleiben wird, auch nachdem soziale Einrichtungen viele Aufgaben übernommen haben. Auch wenn Zugewanderte heute weniger engagierte Unterstützung brauchen, für die Vertrauensbildung und Förderung des sozialen Zusammenhalts ist freiwilliges Engagement unverzichtbar.

Das gilt auch für das Engagement und die Selbsthilfe der Geflüchteten selbst. Engagement bedeutet immer auch, etwas gestalten zu wollen. Willkommenskommunen setzen auf die Partizipation der Engagierten: bei gemeinsamer Entwicklung von Integrationskonzepten, bei Zukunftsentwürfen nach dem Motto „Gestalte Deine Stadt!“, bei der Ausarbeitung der Integrationspolitik selbst. Fluchtzuwanderung hat in einigen Orten eine „Bürgerkommune“ entstehen lassen, in der die Bürgerschaft umfassend beteiligt ist, sich engagiert und in kollaborativen Netzwerken mit Rat und Verwaltung Politik gestaltet – und zwar unabhängig vom Bürgerstatus.

Zu den Mut machenden Erfahrungen der letzten Jahre gehört, dass sich Kommunen verstärkt um die *politische Integration* der Zugewanderten kümmern und sie sehr selbstverständlich – wo immer möglich – an den sie betreffenden Angelegenheiten beteiligen. Angefangen hat es oft mit der Mitbestimmung in Unterkünften. Inzwischen haben Zugewanderte an vielen Orten eine Stimme in der lokalen Integrationspolitik.

(6) *Für eine Politik der Vielfalt.* Im Kontrast zu vielen öffentlichen Debatten, die fast ausschließlich von zugewanderungsbedingten Problemen geprägt sind, wird die neue Vielfalt von Mehrheiten in den meisten Kommunen als Bereicherung erfahren. Gleichzeitig sehen mehr oder weniger große Minderheiten der Stadtbevölkerung aber zugewanderungsbedingte Verschlechterungen an ihrem Ort und fühlen sich von der wachsenden Vielfalt eher bedroht. Zudem gibt es vielerorts Anzeichen für eine Polarisierung des Meinungsklimas in Sachen Zuwanderung und Vielfalt.

Eine weitere Erfolgsbedingung ist eine gezielte Politik der Vielfalt. Dazu gehören nicht nur die klassische interkulturelle Öffnung einheimischer Einrichtungen, neue interkulturelle Einrichtungen und der Abbau von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

Genauso wichtig ist es, die Zugewanderten fit für eine, für sie neue Gesellschaft, deren Normen und Wertvorstellung zu machen. Demokratie und Menschenrechte können aber nicht verordnet oder erzwungen werden. Im Ideal geschieht dies durch Verständigungsprozesse, durch eine gemeinsame Aushandlung von Verhaltenserwartungen, durch eine „Charta der Gemeinsamkeiten“. Zu einem solchen Verhaltenskodex können auch scheinbar „exotische“ Themen beitragen, wie z.B. Angebote zur Sexualbildung für junge Geflüchtete – am besten gemeinsam mit einheimischen Jugendlichen. Die migrationsbezogenen politischen Polarisierungen in der einheimischen Bevölkerung lassen sich besser abbauen, wenn zentrale Ängste – etwa die von Frauen im öffentlichen Räumen – durch neue „Sicherheitspartnerschaften“ mit den Zugewanderten und Geflüchteten bearbeitet werden können.

(7) *„Integration findet vor Ort statt“* – dieser Satz ist auf einer solchen Veranstaltung nicht wegzudenken. Auch wenn er schon etwas Patina angesetzt hat, ist er dennoch wahr. Das gleiche gilt für *Zusammenleben* und *Zusammenhalt*, zwei zentrale Begriffe, in denen viele Sorgen und Hoffnungen gebündelt werden, die uns aktuell umtreiben. Stets sind es die Städte, Landkreise und Gemeinden, die sich darum bemühen müssen, ein gedeihliches Zusammenleben von in der Regel sehr unterschiedlichen Menschen zu gestalten. In Zeiten verstärkter Migration, wachsender Ungleichheiten, neuer und alter

Wohnungsnot und einer starken Tendenz zur sozialräumlichen Segregation zwischen Regionen, aber auch innerhalb von Städten und Gemeinden wird es zunehmend schwieriger, den Verfassungsauftrag gleichwertiger Lebensbedingungen zwischen den Regionen und Landkreisen, aber auch innerhalb der Städte und Gemeinden zu erfüllen. Dazu gehört auch die Stärkung lokaler Willkommenspolitik durch „welcome center“, besondere institutionelle Angebote in Ankunftsstadtteilen und -quartieren, wie z.B. ein „Haus der Integration“, „Treffpunkt Neuland“, „Haus der Kulturen“, die neue Nachbarschaften fördern sollen.

*Der gemeinsame Nenner erfolgreicher kommunaler Integrationspolitik lautet: nur mit aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft und vor allem der Geflüchteten selbst kann sie gelingen.*

## **V. Vom Nutzen von Engagement und Beteiligung – nicht nur – für Geflüchtete in einer vielfältigen Gesellschaft**

Der kommunalpolitische Nutzen von Engagement und Partizipation der NeubürgerInnen ist unstrittig, aber warum sollten sich Geflüchtete und Menschen mit Migrationsgeschichte engagieren und politisch beteiligen? Haben sie nicht mehr als alle Andere das Recht sich um ihr eigenes Überleben, um die Bewältigung ihrer Traumata, ihr vielfach bedrohtes „Privatleben“, wenn Familienmitglieder in Kriegsgebieten bleiben mussten, ohne sich in die Verhältnisse des Aufnahmelandes einzumischen? Und dies umso mehr, wo sie doch zu zentralen Bereichen politischer Partizipation keinen Zugang haben oder weithin unerwünscht sind?

Dennoch gibt es einige gute Gründe, wieso Geflüchtete dazu ermutigt werden sollten, sich politisch einzumischen. Für Geflüchtete können Engagement und Partizipation den Ausgang aus einem Opferstatus und aus einer keineswegs selbstverschuldeten Hilfsbedürftigkeit bedeuten. Sie bekräftigen durch Engagement und Partizipation sowie die damit verbundene Sichtbarkeit ihr „Recht auf Zukunft“, das sie bereits mit ihrer Flucht aktiv eingeklagt haben. Es geht um *Empowerment*.

Analytisch lassen sich bei Empowermentprozessen drei Ebenen unterscheiden:

*Individuelles* Empowerment macht Individuen handlungsfähig, befreit sie aus einer lähmenden Opferperspektive, legt ihre Ressourcen und Kompetenzen offen und gibt ihnen den Mut, eigene Zukunftsentwürfe zu denken und anzustreben.

Selbst erfolgloser Protest kann für sie ein probates Mittel sein, um die individuellen Ressourcen durch neue Kontakte und Freundschaften untereinander, die Bekanntschaft mit Unterstützern und Menschen aus der Zuwanderungsgesellschaft und der Öffentlichkeit zu verbessern. Eigene Ressourcen sind nicht nur als Voraussetzung, sondern auch als Resultat von Protesten in den Blick zu nehmen.

Die zweite Ebene bezieht sich *Gruppen, Organisationen und Netzwerke*, die durch Engagement gebildet und aufrechterhalten werden. Wo dies gelingt, wird kooperativ die gemeinsame Handlungsfähigkeit gesteigert, ein Wir-Gefühl entsteht und wird gestärkt, gemeinsame Aktionen werden erleichtert und eine gemeinsame Agenda entwickelt sich.

Eine dritte Ebene ist die der *gesellschaftlichen Veränderungen*, d.h. den Akteuren gelingt es, ihre Position in der Gesellschaft nachhaltig zu stärken, wie dies am Beispiel der

Frauen- und Bürgerrechtsbewegungen der vergangenen Jahrzehnte gezeigt werden kann. Dauerhafte Empowermenteffekte sind vor allem durch institutionelle Öffnungen der Zuwanderungsgesellschaft erzielen. Dazu können Patenschaften und Unterstützernetze von Schulklassen, Kitagruppen, Belegschaften, Vereinen etc. erheblich beitragen. Aber auf Dauer wird es darauf ankommen, wieweit sich die regulären Institutionen für die neue Vielfalt öffnen. Dieser Prozess der Normalisierung wird ohne das Engagement der Zugewanderten nicht gelingen. Der Abbau von Diskriminierungen und verbesserte Teilhabechancen gehören zu den erwünschten Resultaten (zu einer zivilgesellschaftlich begründeten Antidiskriminierungspolitik vgl. Lenhart/Roth 2017).

Um welche politische Agenda kann es im Engagement von Geflüchteten gehen? Folgende Aspekte sollten dabei eine Rolle spielen (vgl. auch IDEA 2018):

(1) Ausgangspunkt der Aktivierung ist oft die Verzweiflung und Empörung über konkrete Missstände und Formen der Missachtung. Dazu gehört der Kampf gegen Abschiebungen und die Unterbringung in Massenunterkünften, für eine menschenwürdige Grundversorgung. Weitere Forderungen sind der diskriminierungsfreie und geförderte Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildungseinrichtungen und zu sozialen Sicherungssystemen.

(2) Es geht stets um Normalität und Anerkennung in einer Umwelt, die zuweilen ängstlich gestimmt ist und sich nicht selten auf ihre Etabliertenvorrechte beruft oder – zum Glück deutlich seltener – mit rassistischen Ausgrenzungen reagiert. Dazu können engagierte Menschen mit Migrationsgeschichte und anerkannte Vertretungen von Geflüchteten im politischen Raum erheblich beitragen.

(3) Auf der Agenda steht die Gestaltung des lokalen Gemeinwesens. Städte sind zu Laboratorien geworden, die erproben, wie Vielfalt gelebt und gestaltet werden kann. An Visionen fehlt es nicht (etwa Landry 2017). Im angelsächsischen Raum ist das Leitbild und die Selbstverpflichtung als „sanctuary city“ oder „welcoming city“ von einiger politischer Bedeutung (vgl. Scherr/Hofmann 2018). Kommunen können auch hierzulande MigrantInnen und Geflüchteten – im Rahmen ihrer oft noch unausgeschöpften Möglichkeiten – lokale Bürgerrechte zugestehen und sie ausgestalten, wie dies ein Verbund europäischer Zufluchtsstädte praktisch deutlich macht. Ohne Engagement und Protestmobilisierungen wird es solche erweiterten lokalen Bürgerrechte nicht geben.

(4) Mit Flucht und Migration ist stets eine normative Debatte über „offene Grenzen“ verbunden. Was spricht für diese universelle Perspektive, was sind notwendige Voraussetzungen und welche Gegenargumente sind ernst zu nehmen? Wie steht es um die Entwicklung transnationaler Bürgerrechte, um eine zeitgemäße Bürgerschaft in einer globalisierten Welt und welche Schubkraft kann von kosmopolitischen Orientierungen ausgehen? Solche Fragen sind z.B. Gegenstand in der Debatte über eine „Ethik der Immigration“ (Carens 2013; Wellman/Cole 2011). Menschen mit Migrationserfahrungen sind Betroffene und Experten in solchen Fragen. Die aktuell besonders intensiven Fluchtbewegungen sind eine der vielen Erscheinungsformen von Transnationalisierungs- und Globalisierungsprozessen. Historische Studien zeigen, dass es sich bei Flucht und Migration nicht um einen linearen Prozess handelt, sondern Zeiten der relativen Öffnung immer wieder von

Phasen der Schließung der nationalen Container abgelöst werden. Die aktuellen politischen Kontroversen um Öffnung bzw. Schließung sind keineswegs nur ideologische Scheingefechte, sondern folgenreich für den Umgang mit Wanderungsbewegungen.

(5) Fluchtbewegungen sind Zeichen und Treiber einer emotionalen „Ent-Nationalisierung“. Gerade die Willkommenskultur der letzten Jahre enthält solche Spurenelemente transnationaler Solidaritäten. Trotz aller gegenläufigen Entwicklungen voll von Hass, Missgunst und nationalistischer Abwehr bestätigen sie Jeremy Rifkins These von der Entwicklung zu einer „empathischen Zivilisation“ (2010). Die Bereitschaft zur uneigennütigen Solidarität über den Nahbereich hinaus, ist verbreitet – zumindest stärker verbreitet als vermutlich viele gedacht haben. Offensichtlich schlummert in unseren Gesellschaften ein unterschätztes Potential an Mitgefühl, Verantwortungsbewusstsein und gegenseitiger Hilfe, das an den Landesgrenzen nicht Halt macht. Humanitär und christlich motivierte Menschen werden sich an den biblischen Auftrag erinnern: „Getretene aufzurichten, Geschundene nicht allein zu lassen, Stummen ein Mund, Tauben ein Ohr, allen alles zu werden“

(6) Die Ergebnisse der Bayernwahl vom 14. Oktober 2018 haben noch einmal deutlich gemacht, wie Zuwanderung – etwa durch die „mobilization of bias“ - zu massiven Verschiebung in der politischen Landschaft führen kann. Der Umgang mit Menschen auf der Flucht und mit MigrantInnen ist zu einer zentralen Konfliktachse im Kampf um Demokratie geworden. Die Zivilisierung dieses Konflikts ist unabdingbar, wenn demokratische Verhältnisse erhalten werden sollen. Im Interesse der Zugewanderten, mehr noch im Interesse einer demokratisch und menschenrechtlich orientierten Mehrheitsgesellschaft gilt es, einer weiteren Polarisierung entgegen zu wirken. „#Unteilbar“ enthält auch diese politische Botschaft. Eine zentrale Voraussetzung ist es, das diskriminierende Festhalten am „Ausländertum“ – wie es Michael Walzer (1992) einmal genannt hat – zu überwinden.

## Literatur

- Arant, Regina/Grigolov, Georgi/Boehnke, Klaus 2017: Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Arendt, Hannah 1993 (1950): Was ist Politik? Aus dem Nachlass herausgegeben von Ursula Ludz. München: Piper
- Bauman, Zygmunt 2017: Retrotopia. Berlin: Suhrkamp
- Brettschneider, Frank 2018: Kommunale Flüchtlingsdialoge. Evaluation der Beteiligungsverfahren. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin 2017: „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (27), 161-180
- Carens, Joseph H. 2013: The Ethics of Immigration. Oxford: Oxford UP
- Gesemann, Frank u.a. 2018: Fallstudien zum Zusammenhalt vor Ort. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie 2018: Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Berlin: WZB (dp P 2018-001)
- IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) (Hg.) 2018: Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps. Stockholm: IDEA
- Jones, Reece 2016: Violent Borders. Refugees and the Right to Move. London: Verso

Jones, Reece 2016a: Borders and Walls: Do Barriers Deter Unauthorized Migration? London: Migration Policy Institute

Landeshauptstadt Stuttgart (Hg.) 2017: Salz & Suppe. Kann man beim Essen die Stadt verbessern? Stuttgart/Zürich: kraemerverlag

Landry, Charles 2017: The City in a Nomadic World. Rotterdam: nai010 publishers

Lenhart, Karin/Roth, Roland 2017: Anti-Diskriminierung als zivilgesellschaftliches Projekt. In: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, 615-637

Moyn, Samuel 2010: The Last Utopia. Human Rights in History. Cambridge Mass.: Harvard UP

Moyn, Samuel 2018: Not Enough. Human Rights in an Unequal World. Cambridge Mass.: Harvard UP

Rifkin, Jeremy 2010: Die empathische Zivilisation. Wege zu einem globalen Bewusstsein. Frankfurt/New York: Campus

Roth, Roland 2018: Integration durch politische Partizipation. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.) Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, 629-658

Roth, Roland 2016: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. In: Glaab, Manuela (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Wiesbaden: Springer VS, 367-388

Scherr, Albert/Hofmann, Rebecca 2018: Sanctuary Cities – Zufluchts-Städte. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.) Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, 869-882

Shachar, Ayelet 2017: Die Neuerfindung von Territorialität: Juristische Grenzziehung und Migrationskontrolle in einer globalisierten Welt. Göttingen: MPI

Stadt Pforzheim (Hg.) 2017: Nachbarschaftsgespräche „Zusammenleben – aber wie? Stadt Pforzheim/Beteiligungsportal Baden-Württemberg

Walzer, Michael 1992: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit. Frankfurt/New York: Campus

Welcoming America 2018: Building Meaningful Contacts: A How-To Guide (<http://www.welcomingrefugees.org/resources/building-meaningful-contact-how-guide>)

Wellman, Christopher Heath/Cole, Phillip 2011: Debating the Ethics of Immigration. Is There a Right to Exclude? Oxford: Oxford UP