

Peter Mehl¹: Kommentar aus wissenschaftlicher Sicht

Einleitung

Das Impulsreferat von Hannes Schammann hat uns viele Anregungen und genügend Stoff für intensive Diskussionen gegeben. In meiner Kommentierung möchte ich vier Punkte schlaglichtartig herausgreifen:

- Erstens möchte ich Spezifika des Politikbereichs unterstreichen, nicht nur, weil ich diesen als Politikwissenschaftler ausgesprochen spannend finde, sondern insbesondere, weil sich aus diesen Spezifika einige, für ländliche Räume besonders relevante Herausforderungen ableiten lassen.
- Zweitens würde ich gerne den Aspekt Verantwortung bzw. Verantwortlichkeit für Integrationspolitik beleuchten.
- Drittens würde ich gern den Aspekt „Willkommenskultur braucht Willkommensstruktur“ aufgreifen,
- und schließlich soll es im vierten Punkt um die Rolle der Wissenschaft gehen.

Spezifika des Politikfelds

Migrations- und Integrationspolitik sind ein ausgesprochen komplexes Politikfeld. Zum einen ist dieses Feld gekennzeichnet durch eine ausgeprägte Multi-Level-Governance: Viele politische Ebenen, von der internationalen Ebene (z. B. Genfer Flüchtlings Konvention) und der EU-Ebene über die nationalstaatliche Ebene bis hin zu den Landkreisen und Kommunen, sind an der Formulierung und Implementation relevanter Politiken beteiligt. Über migrationspolitische Materien wird dabei stärker durch die umfassenderen politischen Ebenen, über Integrationsmaßnahmen dagegen stärker in den Landkreisen, Kommunen und anderen lokalen Gebietskörperschaften entschieden: Integration vollzieht und entscheidet sich nun mal vor Ort. Weiterhin wird die Komplexität neben dieser starken Multi-Level-Governance auch durch die ausgeprägte Multi-Policies-Governance bestimmt, weil sehr viele Politikfelder beteiligt sind. Neben den genuin migrationspolitischen Materien wird in sehr vielen Politikfeldern über integrationsrelevante Inhalte entschieden, insbesondere in der Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Dadurch, dass viele Politikerebenen und verschiedene Politikfelder betroffen sind, sind sehr viele Akteure beteiligt und es bilden sich sehr komplexe Akteurskonstellationen, aus der erhebliche Koordinationsanforderungen und -probleme entstehen können.

Angesichts dieser Komplexität halte ich den Beitrag von Hannes Schammann für sehr hilfreich, weil er beim Hinweis auf den „Flickenteppich flüchtlingspolitischer Praxis“ in der Bundesrepublik Deutschland nicht stehenbleibt, sondern weil er diese komplexe Konstellation der Migrations-

¹ Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig

/Integrationspolitik in sehr nachvollziehbarer Weise strukturiert. Zum einen identifiziert er mit den Arenen Sicherheit, Wirtschaft/Wohlfahrt und Identität drei zentrale Bereiche der Migrations-/Integrationspolitik und reduziert auf diese Weise Komplexität. Zum anderen benennt er damit zentrale Konfliktlinien, die im Grunde alle staatlichen Ebenen durchziehen und die jeweiligen Auseinandersetzungen strukturieren. Als zentrale Konfliktlinie identifiziert er die Spannung zwischen einer ordnungsrechtlichen, ausländerrechtlichen Perspektive, die von der Grundausrichtung eher migrations-skeptisch bis -kritisch ist und einer stärker auf Integration ausgerichteten Haltung, die das Recht auf Teilhabe und auf Integration betont und positiv befördert. Und diese Konstellation zieht sich wirklich durch alle staatlichen Ebenen.

Im Ergebnis führen die verschiedenen Ausprägungen dieser Auseinandersetzung auf den angesprochenen politischen Ebenen zu einer enormen „interkommunalen Varianz flüchtlingspolitischer Praxis“. Viele Akteure ziehen an mehreren Strängen – die Frage ist, ziehen sie alle in die gleiche Richtung? Vieles spricht dagegen bzw. dafür, dass es ein Ringen um Lösungen auf verschiedenen Ebenen gibt mit unterschiedlichem Ausgang. Anknüpfend an diesen Befund stellen sich v. a. zwei Fragen, die wir eingehender diskutieren sollten, nämlich erstens, was diese Konstellation und die daraus entstehende Vielfalt für die Integrationspolitik in Deutschland bedeutet und zweitens, ob bzw. inwieweit (zentral)staatlicher Handlungsbedarf gesehen wird, um ein höheres Maß an Kohärenz staatlicher Politik zu gewährleisten.

Verantwortlichkeit für Integration

Der zweite Punkt, den ich gerne anmerken (und diskutieren) wollte, stellt sich unmittelbar im Anschluss an die Frage nach der Kohärenz staatlicher Politik. Die Frage lautet: Wer trägt eigentlich die Verantwortung für den Bereich der Integration? Trotz diverser neuerer Regelungen im Integrationsgesetz ist zumindest für mich die gesamtstaatliche Zuordnung einer Verantwortlichkeit für Integration auf eine politische Ebene nicht zu entdecken. Vielmehr müssen wir wohl von einer de- facto- Verantwortung der Kommunen ausgehen. Wenn dieser Befund richtig ist, so wäre angesichts der erheblichen Varianz der kommunalen Integrationspraxis die Frage zu diskutieren, ob bzw. inwiefern gleichwertige Lebensverhältnisse für Geflüchtete in Deutschland bestehen und wer ggf. diesbezüglich Abhilfe schaffen könnte. Und hier sehe ich einen Widerspruch zwischen dem nicht selten artikulierten gesamtstaatlichen Interesse an Teilhabe und Integration und der nicht erkennbaren Zuweisung von klaren Verantwortlichkeiten. Anknüpfend stellt sich die Frage, ob die Kommunen bei dieser gesamtstaatlichen Aufgabe von den anderen staatlichen Ebenen hinreichend unterstützt werden.

Willkommenskultur braucht Willkommensstruktur

Wie ist es um die „Willkommensstruktur“ in ländlichen Räumen bestellt? Zunächst ganz generell: Beim Workshop der deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA) zum Thema Integration in ländlichen Räumen im Jahr 2016 hat Werner Hülsmann, der Integrationsbeauftragte des Landkreises Osnabrück, den Begriff der „kommunalen Konfigurationshoheit“ bei der Integration von Geflüchteten geprägt, den er als Empfehlung verstanden wissen wollte. Übersetzt für die Nicht-Sozialwissenschaftler in einfacher Sprache lautet die Botschaft in etwa: Überlasst die Konzeption

und Umsetzung kommunaler Flüchtlings- und Integrationspolitik den Kommunen, die wissen am besten, was zu tun ist. Sie kennen die eigenen Ausgangsbedingungen und Strukturen am besten, und halten es ganz überwiegend für kontraproduktiv, wenn irgendwelche anderen Ebenen intervenieren. Ein Gegenargument hierzu wäre natürlich, und das haben wir im DAFA-Workshop auch gehört, die Frage: „Sollte denn jede Kommune sozusagen das integrationspolitische Rad neu erfinden?“ Sind Aufgabenverteilungen effizient und effektiv, bei denen sich jede Kommune diese Aufgabe selber in eigener Verantwortlichkeit stellt? Wäre es nicht sinnvoll, voneinander zu lernen?

Ausgehend von diesen Fragen nähere ich mich stärker den Spezifika der „Willkommensstruktur“ in ländlichen Kommunen. Hierzu nur zwei Stichpunkte, die wir diskutieren sollten:

- Qualitätszirkel. In Qualitätszirkeln, wie dem kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik (<http://www.stuttgart.de/item/show/385012>)², erscheint fraglich, ob bei diesem Austausch über best practises bereits jetzt die spezifischen Probleme kleinerer Kommunen in ländlichen Regionen hinreichend thematisiert werden können, bzw. ob ein solcher Austausch aktiv angeregt und gefördert werden sollte. Zu vermuten ist, dass das voneinander Lernen in den kleineren Städten deutlich weniger ausgeprägt sein könnte als etwa in den Großstädten, sicherlich auch wegen der fehlenden Integrationserfahrungen, -strukturen und möglicherweise auch fehlenden Verwaltungskapazitäten. Das **Kapazitätsproblem** erscheint für mich eine ganz zentrale Bedingung von Integration in ländlichen Räumen.
- Daneben besteht das **Schnittstellenproblem**. Schnittstellenprobleme stellen sich einfach deshalb, weil wir in Landkreisen nicht selten eine Konstellation antreffen, bei der Orte mit mittl-zentraler Funktion viele Dinge selber zu machen imstande sind, weil sie einfach entsprechende Kapazitäten haben. Im Gegensatz zu den Mittelzentren sind hingegen **kleinere Gemeinden im Landkreis stark angewiesen auf eine enge Zusammenarbeit mit der Landkreisverwaltung**. Dort ist das Jobcenter oder die Ausländerbehörde angesiedelt, häufig auch andere Einrichtungen wie beispielsweise die Integrationsbeauftragte auf den KoMuT-Stellen in Niedersachsen oder die Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen. Diese Schnittstellenproblematik zwischen Kreis und kreiseigener Kommune ist charakteristisch für ländliche Kommunen. Diese Frage ist bisher nur wenig untersucht worden und wir sollten sie diskutieren.

Selbstverständnis und Beiträge der Wissenschaft

In ihrem grundlegenden Beitrag zur politikwissenschaftlichen Policy-Analyse hat Adrienne Windhoff-Héritier (1987) unterschieden zwischen einer Analysis-of-Policy-Perspektive und einer Analysis-for-Policy-Perspektive. Während die eine Perspektive auf die wissenschaftliche Erklärung der Entstehung und Entwicklung von Policies ausgerichtet ist, widmet sich die zweite Ausrichtung

² Mitglieder des Qualitätszirkels sind die folgenden Städte und Landkreise: Arnshagen, Berlin, Bochum, Bremen, Darmstadt, Kreis Düren, Erfurt, Essen, Frankfurt, Gross-Gerau, Hamburg, Hamm, Hannover, Herten, Jena, Leipzig, Mannheim, Kreis Mettmann, München, Münster, Neu-Isenburg, Nürnberg, Osnabrück, Landkreis Osnabrück, Saarbrücken, Solingen, Stuttgart, Tübingen, Wiesbaden, Wuppertal.

stärker der Beratung der praktischen Politik, also dem Bereitstellen von Informationen für den politischen und administrativen Entscheidungsprozess. Sie verstehen, dass ich als Wissenschaftler einer Ressortforschungseinrichtung die zweite Perspektive besonders interessant finde. Und in diesem Zusammenhang würde ich gerne ein Beispiel herausgreifen, bei dem Erfahrungen der ländlichen Entwicklungspolitik für das Policy-Design im Bereich der Integrationspolitik genutzt werden können. Es geht um die Forderung nach einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Integration und Migration“, die Hannes Schammann kritisch kommentiert hat. Wir sind ja hier im Thünen-Institut für Ländliche Räume im Grunde ständig mit der Mehrebenenverflechtung im Bereich der Agrarpolitik und der ländlichen Entwicklungspolitik konfrontiert. Beim ELER-Fond und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutz“ wirken EU, Bund, Länder und teilweise auch Kommunen bei Ausgestaltung, Finanzierung und Umsetzung in einem sehr komplexen Regelwerk zusammen. Im Lichte unserer Erfahrungen hier im Thünen-Institut mit der Multi-Level-Governance im ELER-Bereich würde ich Hannes Schammann in seiner Ablehnung einer neuen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Migration und Integration beipflichten. Man würde damit die eben skizzierte Schnittstellenproblematik zwischen Kommune, Landkreis, Land und Bund noch um eine Dimension erweitern. Kommunale Akteure beklagen schon jetzt die vielen Förderrichtlinien, die es zu beachten gilt, um Förderung zu bekommen. Das ist nicht selten gerade für kleinere Kommunen ein Kapazitätsproblem. Nicht selten fehlen Personalkapazitäten für Informationen über Förderkonditionen und für die Antragsstellung, häufig auch Mittel zur Ko-Finanzierung. Das heißt, es könnte hier eine strukturelle Benachteiligung kleinerer Kommunen vorliegen. Auch diesen Punkt würde ich gerne intensiver in unserem Kreis diskutieren.

Literaturverzeichnis

- Deutsche Agrarforschungsallianz - DAFA (2016) Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen Deutschlands. Ergebnisse eines Workshops vom 18./19. Mai 2016. <https://www.thuenen.de/de/thema/laendliche-lebensverhaeltnisse/thuenen-arbeitsgruppe-integration-von-fluechtlingen/raus-au>
- Windhoff-Héritier A (1987) Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/ New York: Campus.
- Schammann H (2017) Kommunale Flüchtlingspolitik. (in diesem Band).
- Schammann H, Kühn B (2016) Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn