

Studien der NRW School of Governance

Christoph Bieber · Andreas Blätte
Karl-Rudolf Korte · Niko Switek *Hrsg.*

Regieren in der Einwanderungs- gesellschaft

Impulse zur Integrationsdebatte
aus Sicht der Regierungsforschung

Studien der NRW School of Governance

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Bieber
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Andreas Blätte
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte
Universität Duisburg-Essen

Die Studien der NRW School of Governance sind eine praxisorientierte Schriftenreihe, die einen wichtigen Beitrag zur modernen Regierungsforschung leistet. Sie dokumentiert die Forschungsergebnisse der NRW School of Governance und bietet zugleich ein Forum für weitere wissenschaftliche Arbeiten aus ihrem thematischen Umfeld. Das Interesse gilt der Komplexität politischer Entscheidungsprozesse in den Bereichen Politikmanagement, Public Policy und öffentliche Verwaltung. Untersucht werden die praktischen Bemühungen rational handelnder Akteure ebenso wie die Wirkungsweise institutioneller Koordinationsmechanismen auf der Landes- und Bundesebene. Mit dem Fokus auf ethische Aspekte werden aber auch neue, bisher vernachlässigte Fragestellungen des modernen Politikmanagements wie moralbegründete Argumentations- und Entscheidungsvorgänge sowie ethische Beratungsorgane thematisiert.

Die Reihe veröffentlicht Monographien und Konzeptbände, die frei eingereicht oder auf Anfrage durch die Herausgeber der Schriftenreihe verfasst werden. Auf eine sorgfältige theoretische Fundierung und methodische Durchführung der empirischen Analysen wird dabei ein besonderer Wert gelegt. Die Qualitätssicherung wird durch ein anonymisiertes Begutachtungsverfahren sichergestellt.

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Bieber
NRW School of Governance
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Deutschland

Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte
NRW School of Governance
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Deutschland

Prof. Dr. Andreas Blätte
NRW School of Governance
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Deutschland

Christoph Bieber · Andreas Blätte
Karl-Rudolf Korte · Niko Switek
(Hrsg.)

Regieren in der Einwanderungsgesellschaft

Impulse zur Integrationsdebatte
aus Sicht der Regierungsforschung

 Springer VS

Herausgeber

Christoph Bieber
Duisburg, Germany

Karl-Rudolf Korte
Duisburg, Germany

Andreas Blätte
Duisburg, Germany

Niko Switek
Duisburg, Germany

Studien der NRW School of Governance

ISBN 978-3-658-15713-5

ISBN 978-3-658-15714-2 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-15714-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

Problem-Dimensionen: Regieren in der Einwanderungsgesellschaft 1
Christoph Bieber, Andreas Blätke, Karl-Rudolf Korte und Niko Switek

I Politikmanagement in der Einwanderungsgesellschaft

Identitätsfragen als neue demokratische Herausforderung
des Politikmanagements 9
Karl-Rudolf Korte

Anmerkungen aus komparativer Sicht zum Politikmanagement
in der Einwanderungsgesellschaft 19
Hans-Joachim Lauth

Neue Herausforderungen treffen auf alte Probleme des Politikmanagements.
Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf die
Einwanderungsgesellschaft 27
Nicolai Dose

Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung in der
Einwanderungsgesellschaft 33
Andreas Kost

Europäisches Regieren in der Einwanderungsgesellschaft 37
Michael Kaeding

Heikles Thema, neue Strategien? Vom Opponieren in der Einwanderungsdebatte	41
<i>Karina Hohl</i>	

Anpassen, ergänzen, ersetzen, personalisieren. Regieren in der Einwanderungsgesellschaft als Prozess der kernexekutiven Selbstorganisation der Bundesregierung	47
<i>Martin Florack</i>	

II Parteien und Willensbildung im Spiegel der Integrationsdebatte

Die Ankunft des neuen Rechtspopulismus im Parteiensystem der Bundesrepublik	55
<i>Frank Decker</i>	

Krisenphänomen AfD: Volkspartei, Fokuspartei oder Protestpartei?	63
<i>Ulrich von Alemann</i>	

Ratlos und verwundbar. Das Taumeln von Union und SPD in der „Flüchtlingskrise“	69
<i>Michael Weigl</i>	

Morgenrot – Die Sozialdemokratie der Einwanderungsgesellschaft	73
<i>Timo Grunden</i>	

Ampel, Kenia und Kiwi – Neue Vielfalt der Regierungskoalitionen	81
<i>Niko Switek</i>	

III Die Integrationsdebatte als Wahlkampfthema

Die Thematisierung der Flüchtlingskrise im Vorfeld der Landtagswahlen 2016: Mangelnde Responsivität als eine Ursache für den Erfolg der AfD?	91
<i>Marc Debus</i>	

Nichts als Frust und Angst vor der Zukunft? Warum die AfD nicht nur in Sachsen-Anhalt so erfolgreich ist	99
<i>Susanne Pickel</i>	

Der flüchtlings- und integrationspolitische Wettbewerb bei den Landtagswahlen im März 2016. Die Wahl-O-Mat-Positionen der Parteien im Vergleich 109
Jan Schoofs

Rechtspopulismus: Die niederländische Geschichte als Deutschlands Zukunft? 115
Ton Nijhuis

IV Wissenschaftliche Politikberatung und Politische Bildung zur Einwanderung

Politikberatung in der Flüchtlingskrise. Ein Fall für den Ethikrat? 123
Christoph Bieber

Politische Bildung ist keine Feuerwehr! Welchen Beitrag kann die politische Bildung zur Integration in der Einwanderungsgesellschaft leisten? 129
Sabine Manzel

Heiße Herzen, eisige Realität, ungesicherte Wissensbestände. Politikberatung im Umfeld der Einwanderungspolitik 135
Martin Thunert

Chinesische Perspektive auf die Flüchtlingskrise: „Chaos“ in Europa? 145
Nele Noesselt

V Die Sprache der Einwanderungspolitik

„Wir schaffen das“ – weil es nicht zu ändern ist? Angela Merkel als Krisenkommunikatorin 155
Stefan Raue

Multikulti ist tot? Lang lebe die Vielfalt! 163
Andreas Blätte

Kontingenz, Ordnung und die Figur des Flüchtlings	173
<i>Taylan Yildiz</i>	

Nachwort

Zwischen Überforderung und Übermacht. Zur Lage der politischen Parteien vor der Bundestagswahl 2017	181
<i>Jürgen Rüttgers</i>	

Autorinnen und Autoren	187
------------------------------	-----

Problem-Dimensionen: Regieren in der Einwanderungsgesellschaft

Christoph Bieber, Andreas Blätte, Karl-Rudolf Korte und Niko Switek

Wenige Themen bewegten die deutsche Öffentlichkeit im Jahr 2015 so sehr wie die Frage der rapide steigenden Flüchtlingszahlen. Bilder vom überfüllten Hauptbahnhof in Budapest oder vom Flüchtlingscamp an der griechisch-mazedonischen Grenze dominierten Nachrichtensendungen in Deutschland und in anderen europäischen Ländern. Über den Umgang mit dieser Entwicklung wurde innerhalb der Großen Koalition heftig gestritten und auf mehreren EU-Gipfeln um eine europäische Lösung gerungen. Zwar verständigte man sich auf ein Abkommen mit der Türkei, aber die darüber hinaus von Kanzlerin Merkel avisierte gemeinsame europäische Lösung fand keine Mehrheit. Dennoch nahm der Druck mit Beginn des Jahres 2016 durch die Schließung der sogenannten Balkan-Route erkennbar ab. Allerdings handelt es sich hierbei wohl eher um eine Atempause, da der Bürgerkrieg in Syrien kein Ende nimmt und in den nordafrikanischen Staaten weiter viele Flüchtlinge mit dem Ziel Europa ankommen. So steigt beispielsweise wieder die Zahl derer, die versuchen über das Mittelmeer in einen EU-Staat zu gelangen.

Zugleich wirkt das Thema trotz der scheinbar gesunkenen Dringlichkeit nach: In der Debatte über den Austritt Großbritanniens aus der EU standen Fragen von Zuwanderung und Migration im Zentrum. Gerade der Wunsch, die Personenfreizügigkeit zu begrenzen, war für viele Briten ein Motiv für den Brexit zu stimmen. Und selbst wenn zurzeit weniger Asylsuchende und Flüchtlinge nach Deutschland kommen, sieht sich die Politik nach der Aufnahme einer historisch hohen Zahl von Flüchtlingen im Jahre 2015 in der Folge mit der Frage der Integration dieser Menschen in die Gesellschaft konfrontiert. Daraus resultieren auch langfristige Herausforderungen für Akteure auf allen administrativen Ebenen im politischen System der BRD. In vielerlei Hinsicht zeigt sich dabei, dass die Verzahnung europä- und bundespolitischer Entscheidungen mit der konkreten Praxis der Flüchtlingspolitik auf landes- oder kommunaler Ebene nicht reibungslos funktioniert. Nichtsdestotrotz sind die Bemühungen erkennbar, finanzielle Mittel bereitzustellen

sowie Hilfsmaßnahmen auszuweiten und besser zu koordinieren. In den Blick geraten dabei auch Regularien wie der Königsteiner Schlüssel als Verteilmechanismus für Flüchtlinge – auf dem Prüfstand steht dabei auch der Charakter einer föderalen Ordnung, die sich kooperativ oder kompetitiv auslegen lässt. Langfristig können aus den akuten Anforderungen an die beteiligten Akteure auch Folgen für zahlreiche Prozesse und Strukturen des politischen Systems entstehen: die Landtagswahlkämpfe des Jahres 2016 waren geprägt von den Positionen der Parteien zur Flüchtlingspolitik, die Wahlergebnisse können durchaus als Resonanz auf Unsicherheit (aber auch Unkenntnis) vieler Bürger verstanden werden. Durch die Veränderungen im Parteienwettbewerb werden die Koalitionsoptionen komplexer und Regierungsbildung schwieriger. Ein sich abzeichnendes Resultat ist die Parlamentarisierung der Alternative für Deutschland (AfD) und damit wohl auch die nächste Erweiterung des Parteiensystems.

Solche neuen Rahmenbedingungen und Charakteristika des Regierens in der Einwanderungsgesellschaft werden in dem vorliegenden Band entlang der fünf profilierten Forschungsbereiche der NRW School of Governance diskutiert und analysiert.

Politikmanagement in der Einwanderungsgesellschaft

Die Steuerungsfähigkeit der Politik steht angesichts der Zahl von Flüchtlingen unter Druck. Die damit verbundenen Herausforderungen äußern sich unterschiedlich auf allen Ebenen des politischen Systems: Nachdem die Kommunen zunächst mit Erstunterbringung der Flüchtlinge gefordert waren, stellen sich nun Fragen der gesellschaftlichen Integration. Das Politikmanagement steht dabei im Spannungsfeld der verwaltungstechnischen Organisation dieser Aufgabe und einer in Teilen skeptischen Bürgerschaft. In der Bundespolitik wird hingegen weiter über die Bedingungen der Zuwanderung gestritten, wobei die Debatte über das Grundrecht auf Asyl, über Fragen der Begrenzung sowie der Offenhaltung der Landesgrenzen nicht nur zwischen sondern auch in den Parteien verläuft. Auf europäischer Ebene wird grundsätzlich über Fragen der europäischen Solidarität debattiert sowie die Praktikabilität bestehender Regelungen (z. B. Dublin, Schengen) hinterfragt. Darüber hinaus stellt sich aus einer vergleichenden Perspektive die Frage, wie die verschiedenen europäischen Staaten mit diesen Herausforderungen umgehen und aus Sicht der internationalen Beziehungen lässt sich etwa nach den Fluchtursachen und dem Handeln internationaler Institutionen in diesem Feld fragen.

Parteien und Willensbildung im Spiegel der Integrationsdebatte

Die Flüchtlingsdebatte hat deutliche Konsequenzen für die Arithmetik des Parteienwettbewerbs. Auf Ebene des Parteiensystems führte sie in Deutschland etwa zum Wiedererstarken der AfD, bei welcher dieses Thema die Euro-Kritik als Alleinstellungsmerkmal ablöste und welche sich damit deutlich in Richtung des rechten Randes des Parteienspektrums bewegte. Aber auch die CSU steht unter Druck, unter anderem weil Bayern mit seinen Grenzen zu Österreich und Tschechien unmittelbarer als die anderen Bundesländer betroffen ist. Für das Gefüge der Großen Koalition blieb das nicht folgenlos. Die Konfliktlinien verlaufen aber nicht nur zwischen sondern auch in den Parteien. Erstmals wurde in der CDU deutliche und hörbare Kritik am Kurs der ansonsten so populären Kanzlerin laut. Zugleich bleibt die Willensbildung nicht auf innerparteiliche Prozesse beschränkt, wenn Kommunen etwa mit der Beteiligung der Bürger an Planungen und Entscheidungen experimentieren, um die Akzeptanz für ihr Handeln zu erhöhen. Schließlich stellen sich Fragen der Repräsentation von Migranten und Flüchtlingen als Minderheiten im politischen Prozess.

Die Integrationsdebatte als Wahlkampfthema

Das Flüchtlingsthema stand in vielen Wahlkämpfen im Mittelpunkt, wobei vor allem rechte und rechtsextreme Parteien dieses aufgriffen und von einer Mobilisierung zu profitieren schienen. Selbst wenn über eine verstärkte Kontrolle an den EU-Außengrenzen der Zustrom begrenzt wird, werden Fragen der Integration der bereits eingetroffenen Flüchtlinge zweifellos den Bundestagswahlkampf 2017 prägen. In Frankreich nutzt der rechtsextreme Front National die Debatte, um seine Position zu festigen. Besonders in den osteuropäischen Staaten, die geographisch auf der Route der Flüchtlinge von Griechenland in die als wohlhabend erachteten Zielländer in Westeuropa liegen und die zugleich über knappere Ressourcen verfügen, sind Auswirkungen in nationalen Wahlen zu erwarten. Dabei können Parteien gewinnen (wie in Ungarn oder Polen) die eine Renationalisierungs-Strategie einschlagen. Zwar hat die Europawahl mit Juncker erstmals einen besonders legitimierte Kommissionspräsidenten hervorgebracht, aber eine aktive Führungsrolle der Kommission in dieser Frage ist nicht zu erkennen.

Wissenschaftliche Politikberatung und politische Bildung zur Einwanderung

Im Mittelpunkt steht die Analyse der Vermittlungsprozesse von Handlungswissen. Was können Sozialwissenschaften und Ökonomie den politischen Akteuren an Handreichungen zur Bearbeitung von Integrationsfragen vermitteln? Welche Beratungseinrichtungen und -formate können die Wertedimension der Flüchtlingskrise angemessen abbilden und vor diesem Hintergrund politische Entscheidungsprozesse produktiv vorbereiten? Welche Rahmenbedingungen ermöglichen einen erfolgreichen Wissenstransfer? Gleichzeitig geht es um den Komplex politischen Lernens. Was kann die deutsche Politik aus anderen Ländern lernen? So galten die Niederlande lange als Erfolgsmodell für die Integration verschiedener Kulturen und Ethnien. Dabei ist zu reflektieren, dass Konzepte und Lösungen nie eins zu eins übernommen werden können, sondern entsprechend des Kontextes modifiziert werden müssen.

Aber es geht nicht nur um das Lernen politischer Akteure, sondern Fragen der Integration berühren den Bereich von Bildung im Allgemeinen und politischer Bildung im Speziellen. Es gilt, Neuankömmlingen Wissen über politische Prozesse und Strukturen zu vermitteln und ihnen Möglichkeiten der Beteiligung in einem demokratisch verfassten System aufzuzeigen, wobei interkulturelle Unterschiede zu beachten sind. Auf der anderen Seite hat die öffentliche Debatte über Flucht und Asyl gezeigt, dass in Teilen der deutschen Bevölkerung der Trend der Politik- und Politikerverdrossenheit zugenommen hat und sich zugleich zu einer Gesprächsstörung zwischen Bürgern und Medien (Stichwort „Lügenpresse“) weiterentwickelt hat. Das ist Ausdruck eines abnehmenden Vertrauens in politische Institutionen wie in die Medien als vierte Gewalt in ihrer Rolle als Kontrolleur der Politik. Die Möglichkeiten der neuen sozialen Medien befördern eine Segmentierung, die zu einer Stabilisierung eigener Gedankenwelten beiträgt. Was bedeutet das für Sozialkunde-Unterricht und politische Bildung an Schulen sowie für die Ausbildung künftiger Politiklehrerinnen und Politiklehrer an den Universitäten?

Die Sprache der Einwanderungspolitik

Über Kommunikation gewinnen politische Akteure Legitimität – die wichtigste Machtressource in der Demokratie. Sprache ist dabei das zentrale Instrument zur Artikulation von Machtansprüchen und politischen Handlungsabsichten. Das simple „Wir schaffen das“ der Bundeskanzlerin wurde in der Folge tausendfach aufgegriffen, von Befürwortern wie Gegnern, und prägte die Debatte. Schon die

Wortwahl bei der Beschreibung (z. B. „Flüchtlingswelle“, „Tsunami“) nimmt eine Rahmung vor. Gleichzeitig bieten die neuen Medien wie soziale Netzwerke neue Kommunikationsstrukturen, die eine Koordination und Gruppenbildung bedeuten. Das ermöglicht die niedrighschwellige Abstimmung ehrenamtlicher Flüchtlingshelfer, genau so wie sie auf der anderen Seite Nährboden für die Demonstrationen der Pegida-Anhänger bildeten.

Ziel der hier versammelten Texte ist es nicht, erschöpfende Antworten aus ihrer Disziplin oder Perspektive auf Fragen der Flucht und Einwanderung geben. Sie wollen vielmehr als kurze und pointierte Essays Denkanstöße liefern, Schlaglichter auf weniger beachtete Zusammenhänge werfen sowie Ansätze für mögliche Entwicklungspfade skizzieren. Der Blick durch die verschiedenen Brillen der politikwissenschaftlichen Forschungsrichtungen und -schwerpunkte auf das gemeinsame Thema des Regierens in der Einwanderungsgesellschaft schärft somit idealerweise das Verständnis für die vielen unterschiedlichen Facetten dieser Frage.

Wir danken den Autorinnen und Autoren, dass sie sich auf das Projekt eingelassen und mit ihren Beiträgen diesen Band ermöglicht haben.



I

Politikmanagement in der Einwanderungsgesellschaft

Identitätsfragen als neue demokratische Herausforderung des Politikmanagements

Karl-Rudolf Korte

Die Angst vor Entgrenzung steigt. Globalisierung hat im Moment einen schlechten Lauf. Eine Sehnsucht nach Begrenzung, nach Grenzen, nach territorialer und normativer Übersichtlichkeit ergreift die politische Mitte. So machen wir in Deutschland seit dem Sommer 2015 vielfältige kollektive Grenzerfahrungen. Im wörtlichen Sinne kommen viele Flüchtlinge seit dieser Zeit an Grenzen an, die sie in ihrer Not überwinden wollen. Ebenso macht die Politik Grenzerfahrungen: Wir kommen an Grenzen mit unserem bisherigen Politikmanagement und ebenso mit unserer Vorstellung vom Regelungsmonopol des Staates. Grenzen lösen Angst aus oder provozieren zum Überwinden oder lassen Unruhe zu (Bude 2014). Neues Gestaltungswissen könnte das Regieren in einer Einwanderungsgesellschaft verändern (Korte und Grunden 2013). Doch zunächst wird politische Steuerung schwieriger, weil das bislang konsumierte Gesellschaftsmodell einer Mehrheit fragil wird. Es steht von außen durch Krieg und Krise in der Nachbarschaft ebenso unter Druck wie innenpolitisch durch neue Koalitionen der Angst. Man gewinnt den Eindruck, dass die moralische Mehrheit für das moderne, liberale Gesellschaftsmodell des Westens in der Defensive ist. Alles ist verdachtsbestimmt, nichts erklärt sich mehr allein aus der Geschichte heraus. Die Regeln der repräsentativ verfassten Demokratie, die Erfahrung einer globalisierten Nation in Europa, der Schutz der Mehrheit gegenüber der Minderheit – all das existiert noch in Deutschland, aber das Selbstverständnis bröckelt enorm. Die progressive Mitte, die sich aktiv an Wahlen beteiligt und die Merkel-Mitte gestärkt hat, gibt es durchaus. Aber diese Mitte ist geradezu strukturell nervös und zukunftsensibel. Sie fordert eine Rückgewinnung nationaler Souveränität, Entschlackung des europäischen Apparates und kontrollierte Zuwanderung. Ob erneut Resilienz-Management ausreicht, um diese Grundstimmung positiv zu wenden, kann bezweifelt werden. Denn neben der technokratischen Problemlösung, die eine Sozialstruktur des Wohlfahrtsstaats mit abnehmender Ungleichheit sichert, als Grundlage unserer politischen Ordnung,

stehen längerfristige größere Herausforderungen. Wie wirbt man attraktiv für die Vorteile unserer pluralistischen Demokratie? Wie kann man in der politischen Mitte mit Komplexität und zivilisiertem Streit um beste Lösungen werben? Wie schaffen wir elementare Demokratie-Erlebnisse, um für den Erhalt des sozialen und gesellschaftlichen Friedens in einer heterogenen Gesellschaft bei Wahlen zu mobilisieren? Solche Fragen sind Identitäts-Marker. Nichts ist allerdings sozialpsychologisch schwieriger, als positive Identität zu definieren. Doch in dieser Aufgabe zeigt sich die neue demokratische Herausforderung. Freiheit *von* etwas – das kennzeichnet historisch unseren Demokratieweg. Aber Freiheit *zu* etwas, ist viel schwerer zu beschreiben, aber essentiell notwendig, um sich gegen den neuen identitären Gruppenegoismus zur Wehr zu setzen. Dieser fremdelt mit der Freiheit der Andersdenkenden und meint die Willkür der Mehrheit. Die Freiheit, helfen zu können, haben Tausende seit Sommer 2015 unter Beweis gestellt. Helferstolz ist daraus erwachsen. Das ist ein Ansatz, um wieder dafür zu werben, sich für die Freiheit offensiv einzusetzen. Populistische Bewegungen stimmen darin überein, dass moderne Gesellschaften ihren Identitätskern verloren haben. Populisten fühlen sich kulturell überfordert, eine Solidarität mit Fremden auszuhalten.

Wie unsicher die Zeiten sein können, war vielen Bundesbürgern bis zum Sommer 2015 nicht mehr bewusst. Sicher gab es Kriege in europäischer Nähe oder extreme Turbulenzen mit dem Euro. Doch den konkreten Alltag der Bürger erreichten diese medial vermittelten Krisen nicht. Auch faktisch befand sich die deutsche Demokratie nicht einer Krise, wie politikwissenschaftlich vergleichende empirische Studien belegen (Merkel 2015). Doch durch den neuen und plötzlichen Zustrom an über einer Millionen Flüchtlingen in Deutschland, stand das politische System unter erheblichem Belastungsdruck. Angst beherrschte über Monate erstmals die öffentliche Stimmung (Bude 2016, Korte 2016). Viele Bürger sahen sich mit Unsicherheit konfrontiert: bei den Spitzenpolitikern, den Parteien, der öffentlichen Verwaltung. Einer Normalisierung kehrte erst im Frühjahr 2016 allmählich zurück. Doch geblieben sind große Erosionen und Verwerfungen sowohl im politischen Diskurs als auch im Parteiensystem.

Verschiedenheit aushandeln

Hinter der Flüchtlingspolitik als Policy auf dem Wählermarkt stellen sich grundsätzliche Fragen an die Demokratie, wie wir sie bislang in Deutschland kennen und schätzen. Der aktuelle Befund ist eindeutig: Die Wahrnehmung von Verschiedenheit und Differenz hat im politischen Bewusstsein der Bürger zugenommen. Das gilt national wie auch europaweit. Ursprünglich war das Konzept der repräsentativen

Demokratie historisch eine präzise Antwort auf Verschiedenheit. Anders als noch im überschaubaren attischen Stadtstaat muss eine moderne Demokratie auf Größe reagieren, strukturell zu Flächenstaaten passen und mit Vielfalt umgehen können. Wenn heute mehr Differenz und Vielfalt als Problem wahrgenommen werden, dann steckt darin auch ein Zeichen für die Krise der politischen Repräsentation. Viele Bürgerinnen und Bürger fühlen sich in ihrer Vielfalt nicht ausreichend in den Parlamenten repräsentiert. Sie zweifeln an der Legitimität der Entscheidungen. Politiker wiederum werden mit Verachtung konfrontiert, wenngleich sie sich bemühen, stellvertretend für die Zivilgesellschaft Probleme zu lösen. Alles spielt sich zurzeit vor einem Epochendurcheinander ab. Hohe Zuwanderung, instabile Weltregionen, wachsende Risiken durch radikale Gruppen und neue ideologische Antagonismen zwischen West und Ost, die längst überholt schienen. Die normative Unordnung verunsichert.

Vor allem die kommunale Demokratie ist nicht nur in Bewegung, sondern unter enormem Druck. Flüchtlinge sind in den Städten und Gemeinden Ausdruck von neuer Verschiedenheit. Diese Verschiedenheit nehmen viele auch als Ungleichheit wahr. Wie viel Ungleichheit verträgt die Demokratie? Wie viel brauchen wir? Welche müssen wir unabänderlich hinnehmen und mit welcher dürfen wir uns niemals abfinden? Ungleichheiten kann man aushalten, bei einem Bekenntnis zu gemeinsamen kulturellen Grundlagen. Doch im Zentrum der Flüchtlingshilfe steht im Moment der professionelle Katastrophenschutz. Menschen soll in Not geholfen und eine Erstversorgung sichergestellt werden. Vom Katastrophenschutz zur Politik einer Einwanderungsgesellschaft sind viele Zwischenschritte der Integration notwendig. Erst über Integrationsangebote können gemeinsame kulturelle Grundlagen zwischen den Neu- und Altbürgern wachsen. Das kann viele Jahre, manchmal Generationen dauern. Kurz- und mittelfristig gibt es andere Wege, um Ungleichheit auszuhalten. Eine breite Beteiligung der Bürger am politischen System kann dazu beitragen, gegebene Ungleichheiten hinzunehmen bzw. an der Verringerung mitzuarbeiten. Wichtig bleibt, diese Verschiedenheiten demokratisch auszuhandeln. Als bewährtes Instrument würde sich ein Einwanderungsgesetz eignen. In vielen parlamentarischen und damit öffentlichen Aushandlungsprozessen müsste gemeinsam ausbuchstabiert werden, was konkret unter Integration verstanden werden soll. Identitätsfragen würden in Landtagen und dem Bundestag debattiert. Mit Mehrheit könnte darüber verlässlich abgestimmt werden, wie viel Verschiedenheit den Deutschen wichtig ist. Ein Dissens, über den parlamentarisch abgestimmt wird, hat immer höhere Legitimationskraft als ein Konsens, der nie verhandelt wurde. Nur solche Debatten und Verhandlungen können die Angst vor Differenz nehmen. Demokratie ist ein doppeltes Versprechen: prozedural – durch gleiche Teilhabe am politischen Prozess – und substantiell – als Angleichung der

sozialen Lebensverhältnisse. Beide Versprechen sind heute unter enormem Druck. Sie wirken stellenweise ausgehöhlt angesichts geringer Wahlbeteiligung und wachsender – auch – ökonomischer Ungleichheit.

Fremdsein im eigenen Land

Überall beunruhigt Heterogenität die nationalen Gesellschaften. In der Regel entsteht diese Art von Beunruhigung nicht durch die Asylsuchenden oder die Flüchtlinge selbst, sondern dadurch, dass Bürger meinen, in ihrer vertrauten Umgebung plötzlich fremd zu sein. Fremdsein im eigenen Land, Entheimungs-Ängste – all das sind Phänomene von Wahrnehmungen, die durch Einwanderung und Flüchtlinge verstärkt werden können.

Identitätsfragen sind komplex. Sie werden vor allem nicht rational gestellt, sondern durch Wahrnehmungsmuster virulent. Dabei stellt sich gar nicht die Frage, ob Heterogenität gut oder schlecht für eine Gesellschaft ist. Die kluge Frage wäre, wie viel Heterogenität ist für alle am besten, sowohl für die reichen Länder, in die ausgewandert wird, als auch für die Herkunftsländer, die wichtige Akteure der eigenen Zivilgesellschaft verlieren. Kulturelle Verschiedenheit – real oder auch nur wahrgenommen – nutzt bis zu einem gewissen Grad einer Gesellschaft. Das ist evidenzbasierter Forschungsstand. Aber wann kippt der Nutzen und führt zu Formen der Desintegration? Zudem ist mittlerweile nachgewiesen, dass Migration, Einwanderung, Flüchtlinge eine Gesellschaft unsolidarischer machen (Rueda und Stegmüller 2016). Je mehr Ausländer in einer Gesellschaft leben, umso geringer wird offenbar die Bereitschaft, zugunsten der Armen umzuverteilen. Zu den Formen der Desintegration kommen insofern auch sozialstaatliche Umverteilungsprobleme, die weniger mit finanziellen Ressourcen zu tun haben, sondern eher mit dem wahrnehmbaren Grad der Homogenität einer Gesellschaft.

Neue Cleavages

Antworten können Beobachtungen zum Parteienmarkt liefern, der in Deutschland selten polarisiert daherkam. Desintegration entwickelt sich, wenn extreme Parteien an Zuspruch gewinnen. Noch immer gruppiert sich das Parteiensystem in Deutschland um drei wichtige große gesellschaftspolitische Konfliktlinien: Um die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums, um kulturelle Differenzen der politischen Partizipation (libertär oder autoritär), um das relative Gewicht von Staat und Markt. Auch die kommenden Wahlergebnisse legen dabei die Dominanz