

3 Theoretische Vorüberlegungen zum Integrationsmanagement

Wie in den Kapiteln 4 und 5 gezeigt wird, basiert Integrationsmanagement einerseits auf der Anwendung des Handlungskonzepts „Case Management“ in einem bestimmten gesellschaftlichen Feld, dem der Migration (Kapitel 5), andererseits auf der Konstitution von Produktionsnetzwerken, die diese Anwendung erst erfolgreich werden lassen (Kapitel 4). Die Ausführungen in den beiden Kapiteln setzen voraus, dass begrifflich geklärt ist, was unter „Integration“ verstanden werden soll (d. h. was ist „Integrationsmanagement“) und dass Konturen und Dynamiken dieses Feldes der Migration hinreichend deutlich sind (d. h. was ist der Gegenstand von Integrationsmanagement“).

Das vorliegende Kapitel soll dazu beitragen, diese beiden Voraussetzungen zu schaffen:

- In Abschnitt 3.1 wird ausführlich dargestellt, dass der Begriff „Integration“ bislang sowohl rechtlich wie sozialwissenschaftlich unzureichend geklärt ist und es sich deshalb empfiehlt, für analytische Zwecke eher auf den Begriff „Teilhabe“ zurückzugreifen.
- In Abschnitt 3.2 wird, hieran anknüpfend, gezeigt, dass „Teilhabe“ auf die Konstitution und Dynamik gesellschaftlicher Felder verweist und die Problemstellungen, mit denen Integrationsmanagement in der Praxis konfrontiert ist, nur dann zureichend analysiert und verstanden werden können (als Voraussetzung für manageriales Handeln), wenn diese Dynamik analysiert und verstanden worden ist.

3.1 Integration und Teilhabe

3.1.1 „Integration“ – rechtlich und sozialwissenschaftlich verstanden⁸

3.1.1.1 Zum Begriff „Integration“ im Migrationsrecht

Das „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“ (AufenthG) vom 30.7.2004 ist das erste Gesetz, das ausdrückliche Bestimmungen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern⁹ enthält (vgl. Eichenhofer 2013: S. 109). Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes am 1.1.2005 begann eine neue Phase der Migrationspolitik. Die Verantwortung für Integrationsförderung war nicht mehr lediglich individueller oder gesellschaftlicher Natur, sie verwandelte sich in eine staatliche Aufgabenstellung (vgl. Groß 2007: S. 316f.). Das Integrationskonzept des Aufenthaltsgesetzes basiert auf „konkret-individuellen Rechtsbeziehungen zwischen dem deutschen Aufnahmestaat und dem einzelnen Ausländer“ (Eichenhofer 2013: S. 281). So soll die Integration von rechtmäßig im Bundesgebiet lebenden Ausländerinnen und Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben durch Integrationskurse gefördert werden (§ 43 Abs. 1 AufenthG). Eine wichtige Konsequenz dieser Neuregelung war, dass der Begriff „Integration“ nicht mehr ausschließlich ein sozial- oder kulturwissenschaftlicher Fachbegriff war, sondern auch ein Rechtsbegriff (vgl. Eichenhofer 2013: S. 110). Allerdings enthalten weder das Aufenthaltsgesetz noch die Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften eine Legaldefinition zum Rechtsbegriff „Integration“. Somit „lässt sich der Begriff der Integration im Aufenthaltsgesetz jedenfalls nicht allgemeinverbindlich bestimmen – weder unter Heranziehung juristischer Auslegungsmethoden, noch durch den Versuch einer Einordnung in soziologische Theorien“ (ebd.: S. 273 mit weiteren Nachweisen).

Der Begriff „Integration“ hat einen vielfältigen Niederschlag im aktuellen deutschen Migrationsrecht gefunden“ (Gusy/Müller 2013: S. 270) und in § 1 Abs. 1 AufenthG wird u. a. die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland als Ziel des Gesetzes genannt. „Noch nie ist

8 Dieser Abschnitt wurde von Benedikt Siebenhaar verfasst.

9 In rechtlichen Kontexten wird stets von „Ausländern“ gesprochen, um den Unterschied zu deutschen Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen zu markieren. Im folgenden Text wird dem teilweise gefolgt, allerdings außerhalb der juristischen Diskussion der Begriff „Zugewanderte“ verwendet.

ein Leitbild des Migrationsrechts derart vielfältig im Gesetz erwähnt wie dasjenige der ‚Integration‘. Zugleich ist das Konzept dort vielfältig vorausgesetzt, aber wenig konkretisiert“ (ebd.: S. 271) – mit der Konsequenz, dass Inhalt und Zielsetzung von Integration bundesgesetzlich nicht näher bestimmt sind. Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit dem „Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW“ seit 2012 eine der bundesweit wenigen landesgesetzlichen Regelungen zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Aber auch dieses Gesetz enthält für die Integrationsförderung auf der Landesebene keine Legaldefinitionen zu den zentralen Rechtsbegriffen Integration und Teilhabe. Das Gleiche gilt für das am 8.7.2016 verabschiedete Integrationsgesetz auf Bundesebene, ein Artikelgesetz mit zahlreichen Änderungen von Einzelgesetzen. „Trotz seiner ehrgeizigen Bezeichnung beabsichtigt das Integrationsgesetz keinesfalls, umfassend Einfluss auf die gesamtgesellschaftliche Systemintegration oder die Sozialintegration sämtlicher Einwanderer nehmen zu wollen. Vielmehr richtet es sich ausschließlich an Asylbewerber, die im Laufe der letzten zwei Jahre nach Deutschland eingereist sind und eine gute Bleibeperspektive haben“ (Eichenhofer 2016: S. 257). Es „enttäuscht freilich schon deshalb, weil es sich in der asyl- und sozialrechtlichen Aufbereitung der Flüchtlingskrise erschöpft und keinen konzeptionellen Neuanfang wagt“ (Thym 2017: S. 206).

Kritisch soll auf die bisherige Engführung der Diskussion zum Verständnis von Integration hingewiesen werden. „Integration ist in den letzten Jahrzehnten in der politischen und rechtswissenschaftlichen Debatte semantisch vorwiegend bis ausschließlich auf Migranten fokussiert worden. Das ist sachlich zu eng gefasst und zudem in mehrfacher Hinsicht irreführend“ (Kluth 2018: S. 47). Denn „Integration (und die Entstehung neuer Vielfalt) primär auf Migranten zu beziehen, erweckt vor diesem Hintergrund den irrigen Eindruck, dass erstens die Mitglieder der aufnehmenden Gesellschaft keinen Integrationsanforderungen oder -pflichten unterliegen, dass zweitens Integration statisch zu verstehen ist, dass drittens die Integration von Migranten ganz andere Instrumente erfordert und führt viertens dazu, dass die Integrationsbedarfe in den übrigen Teilen der Bevölkerung vernachlässigt werden. Es ist vorzugswürdig, Integration wieder stärker als einen gesamtgesellschaftlichen Normalvorgang zu verstehen und entsprechend für die Integration von Migranten soweit wie möglich einen allgemeinen Steuerungsansatz zu wählen und nur dort spezielle Instrumente zu nutzen, wo der allgemeine Steuerungsansatz aufgrund besonderer Ausgangslagen nicht passt, etwa im Bereich des Spracherwerbs“ (ebd.). Somit lässt sich feststellen, dass der angesichts der gesellschaftlichen und

politischen Entwicklung des letzten Jahrzehnts zentrale Begriff „Integration“ zwar formal Eingang in Bundes- und Landesgesetze gefunden hat, aber bislang eine präzise Bestimmung seines Inhaltes und seiner Zielsetzung aussteht. Vielmehr werden mit dem Begriff „Integration“ divergierende Inhalte verknüpft, wie Eichenhofer in seiner Darstellung von Landesintegrationsgesetzen zeigt (vgl. Eichenhofer 2016). Das Bayerische Integrationsgesetz verlagert demnach (in Artikel 1, Satz 2) die Verantwortung für Integration auf die Zugewanderten: „Es ist Ziel dieses Gesetzes, diesen Menschen für die Zeit ihres Aufenthalts Hilfe und Unterstützung anzubieten, um ihnen das Leben in dem ihnen zunächst fremden und unbekanntem Land zu erleichtern (Integrationsförderung), sie aber zugleich auf die im Rahmen ihres Gast- und Aufenthaltsstatus unabdingbare Achtung der Leitkultur zu verpflichten und dazu eigene Integrationsanstrengungen abzuverlangen (Integrationspflicht)“ (ebd.: S. 256). Dies kommentiert Leven folgendermaßen: „Das bayerische Integrationsgesetz verpflichtet Geflüchtete auf die Beachtung einer Leitkultur, erwartet also eine kulturelle, mithin ‚innere‘ Anpassung. Damit überschreitet es dem Recht...typischerweise gesetzte Grenzen, da es einen Teil der persönlichen Lebensführung antastet“ (Leven 2018: S. 339f.). Uwe Berlit, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht stützt diese Position: „Individuelle Integrationsoffenheit, die von vielfältigen sozialen, kulturellen, ökonomischen, politischen und ‚sozialpsychologischen‘ Faktoren abhängig ist, ist aber keine Rechtspflicht für das Individuum. In dem weiten Rahmen des geltenden Rechts dürfen auch integrationsfeindliche Positionen vertreten und integrationsaverse Handlungen begangen werden. Ökonomische Leistungsfähigkeit garantiert zudem nicht individuelle oder gesellschaftliche Integrationsoffenheit“ (Berlit 2018a: S. 232). Dem stellt er eine andere Auffassung von Integration entgegen: „Integration als Herstellung von sozialer, gesellschaftlicher und politischer Einheit aus Vielfalt ist aber nicht auf die Bewältigung von Migrationsprozessen zu beschränken und fordert selbst in seiner thematischen Verengung neben den MigrantInnen zudem auch die Aufnahmegesellschaft, die durch Integrationsprozesse verändert wird. Ich folge dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und verstehe hier Integration als möglichst chancengleiche Teilhabe aller Personen an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, u. a. Teilhabe an Bildung, Ausbildung, Arbeit und den Schutz- und Fürsorgesystemen des Rechts und Wohlfahrtsstaates sowie soziale und politische Partizipation“ (Berlit 2018a: S. 231). Analoges findet sich im Integrationsgesetz des Landes Berlin: „Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit der gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen

des gesellschaftlichen Lebens zu geben und gleichzeitig jede Benachteiligung und Bevorzugung gemäß Art. 3 III des GG und Art 10 II der Verfassung von Berlin auszuschließen“ (zitiert nach Eichenhofer 2016: S. 254).

Hier zeigen sich die beiden Pole der Diskussion um „Integration“, die seit 2005 immer wieder hervorgehoben werden: Integration als Bringschuld der Zugewanderten oder Integration als Befähigung zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Hierzu schreibt Elena Buck: „In der Bundesrepublik Deutschland ist ‚Integration‘ parteiübergreifend konsensfähig. Obwohl der Begriff inhaltlich Unterschiedliches bezeichnet, werden die Forderung nach Ermöglichung („fördern“) von Teilhabe sowie die Anforderung („fordern“), sich anzupassen und auf eine bestimmte Art und Weise aktiv zu beteiligen, als allgegenwärtiger Bestandteil der Integrationsdebatte immer wieder wiederholt“ (Buck 2011: S. 47). Warum mit dem Begriff Unterschiedliches bezeichnet wird und er deshalb unpräzise bleiben muss, wird weiter unten behandelt. Zunächst stellt sich die Frage, ob der Begriff überhaupt weiter verwendet werden sollte (vgl. auch Bommes 2018: S. 102, FN 5). Bevor diese Frage entschieden wird, soll im Folgenden die sozialwissenschaftliche Begriffsverwendung skizziert werden.

3.1.1.2 Sozialwissenschaftliche Anmerkungen zum Begriff „Integration“

Die sozialwissenschaftliche Diskussion um das Phänomen der „Integration“ von Gesellschaften und die Auswirkungen von Migration auf diese Integration bezieht sich zu einem großen Teil auf David Lockwoods bekannte Unterscheidung von „Systemintegration“ und „Sozialintegration“. So greift z. B. Esser diese Unterscheidung auf und bezeichnet als System „jene Form des Zusammenhalts der Teile eines sozialen Systems, die sich unabhängig von den speziellen Motiven und Beziehungen der individuellen Akteure und oft genug auch gegen ihre Absichten und Interessen, sozusagen anonym und hinter ihrem Rücken, ergibt und durchsetzt, während die soziale Integration unmittelbar mit den Motiven, Orientierungen, Absichten und – insbesondere – den Beziehungen der Akteure zu tun hat“ (Esser 2001: S. 8ff.; zitiert nach Eichenhofer 2013: S. 216). Dabei handelt es sich allerdings um eine analytische Unterscheidung, die nicht dazu führen darf, die reale Verquickung beider Dimensionen zu verkennen (vgl. hierzu Bommes 2004). Während also mit dem Begriff der „Systemintegration“ der Zusammenhalt der Gesellschaft und ihrer Teilsysteme, somit die Folgen von Zuwanderung auf der Makroebene, thematisiert werden, zielt „Sozialintegration“ auf die Beziehungen der individuellen Akteure zueinander so-

wie zu gesellschaftlichen Teilsystemen und zur Gesellschaft insgesamt (vgl. Gestring 2014a: S. 82). In der öffentlichen Diskussion um die „Integration“ von Zugewanderten werden häufig beide Dimensionen miteinander vermischt: Eine problembehaftete Integration von Individuen wird rasch zur Systemfrage stilisiert, z. B. über die Unterstellung von Ghettobildung als Folge von Zuwanderung. Unabhängig davon stellt sich aber die Frage nach dem Sinn der Unterscheidung. Sie führt die klassische Gegenüberstellung von Individuum und Gesellschaft bzw. Handeln und Struktur auf, die in der modernen Soziologie weitgehend überwunden ist, weiter. Statt an die Tradition der Unterscheidung von System- und Sozialintegration anzuknüpfen, muss ein dynamisches, prozessuales Wechselverhältnis von Struktur und Handeln konzipiert werden. Nach Bommers geht es dabei um zwei Fragestellungen:

- a) Welche Voraussetzungen bringen Migranten mit bzw. müssen sie erfüllen, um zu wichtigen sozialen Bereichen wie Arbeit, Erziehung, Recht oder Gesundheit Zugang zu erhalten und daran teilnehmen zu können? Werden diese Voraussetzungen von ihnen erfüllt?
- b) Welche Auswirkungen haben Zuwanderungen auf diese sozialen Bereiche, also Arbeitsmärkte und Unternehmen, Politik und Recht, Schulen oder Krankenhäuser? Unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form beziehen diese Migranten ein? Welche strukturellen Folgen hat dies für diese Bereiche? Welche Lebensverhältnisse resultieren daraus für Migranten und ihre Familien sowie ggf. für andere betroffene Bevölkerungsteile sowohl der Zuwandererbevolkerung wie der Aufnahmegesellschaft“ (Bommers 2004: S. 36)?

Dies bedeutet, die Verschränkung von individuellem Handeln und strukturellen Gegebenheiten zu berücksichtigen. In diesem Sinne stellte Bommers bereits 2004 in seiner Expertise für den Zuwanderungsrat fest: „Die Analyse von Integrationsprozessen zielt darauf zu erfassen, wie die Handlungs- und Kommunikationskompetenzen, mit denen Migranten ausgestattet sind, und die sozialen Strukturen, an denen sie im Gefolge ihrer Migration im Zuwanderungskontext teilnehmen (Arbeitsmärkte, Wohnungsmärkte, Schulen, Krankenhäuser etc.), aufeinander bezogen bzw. aufeinander beziehbar gemacht werden, so dass soziales Handeln, also Wirtschaften, Erziehen, Behandeln, Entscheiden usw. möglich wird. Dieser Integrationsprozess führt in seinem Fortgang auf Seiten der Migranten zu bestimmten sozialen Lebensverhältnissen und Kompetenzen und auf Seiten der Sozialstrukturen, an denen Migranten teilnehmen, zur Bildung von Potenzialen (z. B. mehr Kindern, internationalen Belegschaften, mehrsprachigen Kompetenzen, kulturellen Pluralisierungen) und Einschränk-

kungen (z. B. Steigerung von Einkommensdiskrepanzen, Verknappung oder potenzielle Aufzehrung von Kollektivgütern auf Wohnungsmärkten, im Erziehungssystem oder im Gesundheitssystem). In der Analyse dieser Zusammenhänge geht es also darum, Migration und Integration empirisch offen als eine soziale Konstellation begreifbar zu machen, die mit der Entstehung von sozialen Chancen und Restriktionen für soziale Strukturen und die betroffenen Individuen verbunden ist. Die differenzierten gesellschaftlichen Bereiche stellen Gelegenheiten zur Verfügung, die Migranten auf der Basis ihres sozialen und kulturellen Kapitals ergreifen. Diese Prozesse lösen wiederum Strukturveränderungen in diesen Bereichen aus, die zur Voraussetzung für das Gelingen oder Misslingen weiterer Migrations- und Integrationsprozesse werden. Es handelt sich also um komplexe interdependente Zusammenhänge, die durch einseitige Erklärungsansätze nicht angemessen zu erfassen sind“ (ebd.: S. 34).

3.1.1.3 Integration als handlungsoffener langfristiger Prozess

Der damit in den Vordergrund gerückte Prozesscharakter von Integration spielt auch in den rechtswissenschaftlichen Debatten eine wichtige Rolle (vgl. z. B. Berlit 2018a: S. 232f.; SVR 2018: S. 72) – und wird zu einem über das Migrationsrecht hinausweisenden Thema. Bereits Denninger geht im Hinblick auf die diffuse politische und rechtliche Zielbestimmung im Kontext von „Integration“ von der These aus, „dass dieser handlungstheoretisch wenig befriedigende Zustand nicht etwa Ausdruck der Gedanken- oder Formulierungsschwäche der Verfasser der zahlreichen ‚Integrations‘-Papiere ist, sondern seine Ursache im Problem der Integration selbst, in der (begrenzten) Fähigkeit der Menschen zur Vergesellschaftung und damit in der condition humaine überhaupt hat“ (Denninger 2001: S. 446). Dafür nennt er verschiedene Gründe. Er weist darauf hin, dass „Integration“ ein Grundproblem jeder Gesellschaft und jeden Staates ist und Integration das Verhältnis aller Staatsangehörigen oder „Einheimischen“ zum Staat und untereinander betrifft. Beleg dafür ist auch, dass Integration unabhängig von der Migrationspolitik in einem „umfassenden Sinne in der deutschen Staats- und Gesellschaftstheorie seit einem Jahrhundert ein zentrales Stichwort“ ist (Gusy/Müller 2013: S. 269 mit weiteren Nachweisen). „Man sollte also nicht einmal als statistischen Indikator Erwartungshaltungen formulieren, die man für die Beziehungen zwischen ‚Einheimischen‘ nicht beachtet oder sich abgewöhnt hat“ (Denninger 2001: S. 447). Geleitet von der Erkenntnis, „dass gesellschaftliche Integration, geschehe sie unter

Inländern oder Ausländern oder von beiden untereinander, notwendigerweise ein inhaltlich unbestimmter und damit für politische Auseinandersetzungen offener Begriff ist und bleiben wird“ (ebd.: S. 448), kann „Integration“ sinnvoll nur als ein ergebnisoffener Prozess beschrieben werden (vgl. ebd.: S. 447). Denn „inhaltlich zielt das Integrationsziel auf Verständigung, ohne eine Gestaltform vorzugeben. Integration kann Verschiedenes bedeuten und eignet sich gerade wegen dieser Deutungsoffenheit als verfassungsrechtliche Orientierungsmarke, die im Sinne eines überlappenden Konsenses ein normatives Ziel vorgibt, zugleich jedoch verschiedene Ausgestaltungen zulässt“ (Thym 2017: S. 198). Eine Konsequenz ist die kontinuierliche Aktualität als Gegenstand der Politik, eine „große Bandbreite möglicher Verdichtungsformen des sozialen ‚Miteinander‘ oder ‚Nebeneinander‘“ und dabei „die Kunst des Verbindens“ zu üben und zu unterstützen“ (Denninger 2001: S. 448). „Integration“ kann damit nur als „ein komplexes, ganzheitliches Phänomen angemessen beschrieben und normativ begleitet werden. Integrationsvorgänge betreffen die ganze Gesellschaft und nicht nur den staatlichen Bereich; Vorgänge religiös-kultureller Integration und sozialer Integration dürfen nicht isoliert betrachtet, vielmehr müssen sie in Verbindung mit der politisch-rechtlichen Integration und ihren Wechselwirkungen aufeinander gesehen werden“ (ebd.: S. 448f.).

Das „Phänomen Integration bezeichnet in unserem Kontext vornehmlich zwei Dimensionen: Ein Ziel und einen Prozess, der auf das Ziel gerichtet ist. Da aber auch das Ziel kein statisches ist, ist der Prozess auch niemals abgeschlossen, sondern ein tendenziell unendlicher, in welchem Intention und Handeln einander zudem wechselseitig beeinflussen können. Darüber hinaus ist der Integrationsbegriff handlungsoffen, er spart also die Instrumente der Zielerreichung aus“ (Gusy/Müller 2013: S. 269f.). Zudem existiert nicht nur ein Ziel, sondern es gibt mehrere, die jeweils gesellschaftlich verhandelt werden. Deshalb ist es notwendig, einen Diskurs über die inhaltliche Ausrichtung dieser Prozesse zu führen und in diesem Kontext die rechtlichen Rahmenbedingungen genau zu reflektieren. Damit rücken generelle gesellschaftliche Werte in den Vordergrund. Identitätsentwicklung, Autonomie, eigenverantwortliches Handeln in modernen, multikulturell geprägten komplexen Gesellschaften, die Entwicklung von gesellschaftlich anerkannten Konfliktlösungsmöglichkeiten, Unterschiede zu akzeptieren und andere religiöse und weltanschauliche Orientierungen zu respektieren sind nur einige Elemente eines komplexen Integrationsprozesses, der zu der angestrebten umfassenden und gleichberechtigten ökonomischen, kulturellen, sozialen und gesellschaftlichen Teilhabe führen soll. Auch in der juristischen Diskussion geht es inzwischen um die

Gestaltung von Teilhabe als komplexes Integrationsverständnis (vgl. Berlit 2018a: S. 232). Integration wird verstanden „als möglichst chancengleiche Teilhabe aller Personen an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, u. a. Teilhabe an Bildung, Ausbildung, Arbeit und den Schutz- und Fürsorgesystemen des Rechts- und Wohlfahrtsstaates sowie soziale und politische Partizipation“ (ebd.). Berlit bezieht sich dabei explizit auf das Jahresgutachten 2010 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, der diese Position aktuell in seinem Jahresgutachten 2018 nochmals sehr differenziert dargelegt hat (vgl. SVR 2018a: S. 70ff.). Zu Recht weist der Sachverständigenrat darauf hin, dass „es nicht die Integration der Zugewanderten in die Gesellschaft geben kann. Es geht immer um die individuelle Teilhabe, die zwischen den Einzelnen wie auch in den verschiedenen Teilbereichen des gesellschaftlichen Lebens unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Die Gesellschaft, der Staat und die Zugewanderten müssen zusammen einen geeigneten Weg finden, der gleichberechtigte Teilhabe ermöglicht (vgl. ebd.: S. 72; auch Berlit 2018a: S. 232). Diese Zielsetzung kann über ein „disziplinübergreifendes Verständnis“ der Komplexität von Integrationsprozessen erreicht werden, die „nicht als Zustand, sondern als langwieriger, wechselseitiger, ‚dauerhafter und ergebnisoffener interaktiver Prozess der ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe von Menschen auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene‘ zu sehen ist“ (Berlit 2018a: S. 232f.).

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass der Begriff „Integration“ alltagssprachlich immer noch eine große Rolle spielt, seine Verwendung somit auch Resultat eines strategischen Kalküls sein kann. Denn er kann inhaltlich beliebig gefüllt werden und kann damit als „leerer Signifikant“ im Sinne der Diskurstheorie von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe dienen (vgl. Laclau/Mouffe 2015, vgl. auch Abschnitt 3.2.4). Für analytische Zwecke ist er aus genau diesem Grund aber nicht geeignet. Es ist deshalb sinnvoll, einen „epistemologischen Bruch“ im Sinne Gaston Bachelards (Bachelard 1987) zu vollziehen und die Bezugsebene zu wechseln. Wenn „Integration“ einen Prozess bezeichnet, der alle Gesellschaftsmitglieder in allen Lebenssituationen einbezieht, wird er völlig unspezifisch. Er sollte für analytische Zwecke ersetzt werden durch den Begriff der „Teilhabe“, der alltagssprachlich zwar auch vorkommt, dort aber eher eine Randexistenz innehat.

3.1.2 „Teilhabe“ als konzeptionelle Basis des Integrationsmanagements

Dies bedeutet aber, dass sich die Ziele des Integrationsmanagements weniger an dem diffusen Begriff „Integration“ als vielmehr am Begriff der „Teilhabe“ orientieren sollten.¹⁰

Aus dieser Perspektive ist es notwendig, den Begriff „Teilhabe“ rechts- und sozialwissenschaftlich zu präzisieren (3.1.2.1) und danach soweit zu operationalisieren, dass er in konkrete Handlungskonzepte einmünden kann (3.1.2.2).

3.1.2.1 Teilhabe als rechts- und sozialwissenschaftlicher Leitbegriff¹¹

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, ist der Begriff „Integration“ sowohl aus der Perspektive der Rechts- wie der Sozialwissenschaften unpräzise und verkürzt. Integration als komplexen Prozess zur Realisierung von gesellschaftlicher, kultureller und politischer Teilhabe zu verstehen, wie etliche Autorinnen und Autoren vorschlagen, bedeutet, das Zusammenspiel von Teilhabechancen und Teilhabekompetenzen ins Auge zu fassen. Damit verschiebt sich der begriffliche Fokus von „Integration“ zu „Teilhabe“. Letzterer Begriff hat folgende Vorteile:

- Er bezeichnet sowohl einen Zustand wie einen Prozess.
- Er kann dazu dienen, die Kernelemente dieses Prozesses differenziert zu betrachten (Teilhabechancen und Teilhabekompetenzen).
- Er zentriert nicht umgangssprachlich auf eine besondere Personen- gruppe (Zugewanderte), sondern stellt zentrale gesellschaftliche Aufgaben insgesamt ins Zentrum.

Rechtswissenschaftlich ist der Begriff „Teilhabe“ bisher überwiegend im Kontext sozialrechtlicher Fragestellungen in Verbindung zur verfassungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines menschenwürdigen Daseins diskutiert worden (vgl. Reis/Siebenhaar 2015 mit weiteren Nachweisen). Die Darstellung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wird zei-

10 Es mag terminologisch verwirrend erscheinen, dann von „Integrations-“, und nicht von „Teilhabemanagement“ zu sprechen, ist aber dem Umstand geschuldet, dass der Begriff „Teilhabemanagement“ bereits doppelt in Anspruch genommen ist – einmal im Kontext des Bundesteilhabegesetzes, zum anderen im Rahmen eines Landesprogramms in Nordrhein-Westfalen, das sich an eine eng gefasste Zielgruppe von Migrantinnen und Migranten richtet.

11 Dieser Abschnitt wurde von Benedikt Siebenhaar verfasst.

gen, dass diese Diskussion auch im Bereich „Integration von Ausländerinnen und Ausländern“ geführt wird und weiter zu entwickeln ist.

Sozialwissenschaftlich kann das Teilhabekonzept als Versuch verstanden werden, einen gegenüber dem Begriff „Armut“ „positiven normativen Gegenbegriff“ zu generieren, der es erlaubt, die Dimensionen eines menschenwürdigen Daseins konkret zu beschreiben: „Teilhabe als sozialstaatliches Leitkonzept bezeichnet dabei die Schwelle, deren Unterschreiten öffentliches Handeln und soziale Sicherheitsleistungen auslösen soll“ (Bartelheimer 2007: S. 5). Das Verfassungsgebot der Menschenwürde und der freien Entfaltung der Persönlichkeit impliziert Teilhabeansprüche an den Sozialstaat und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Das soziokulturelle Existenzminimum beinhaltet neben den materiellen Teilhabeansprüchen nämlich auch „ein Recht auf Teilhabe am gesellschaftlich üblichen Leben“ (Bundesregierung 2005, zitiert nach Bartelheimer 2007: S. 5).

„Teilhabe“ ist mehrdimensional; Bartelheimer bezieht sich auf Ergebnisse der Lebenslagenforschung, wenn er eine Konkretisierung vorschlägt: Teilhabe am System gesellschaftlicher Arbeitsteilung, Wohnen, Einbindung in soziale Nahbeziehungen, politische Partizipation (vgl. Bartelheimer 2007). Dabei beinhaltet der Begriff „Teilhabe“ aber zweierlei: er unterstellt aktive, handelnde Subjekte (TeilhabeKompetenz, vgl. Abschnitt 3.1.2.2) und bezieht diese auf die gesellschaftlichen Teilbereiche, die relevant sind zur Realisierung der „Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ (vgl. § 9 SGB I). Teilhabe berührt den verfassungsrechtlichen Rahmen und wird normativ „aufgeladen“, denn die beiden genannten Elemente stehen in engem Zusammenhang mit der Menschenwürde, bzw. einem Leben, das der Würde des Menschen entspricht: „Der verfassungsrechtliche Rahmen wird namentlich durch die Verfassungsziele des Sozialstaates und des Rechtsstaates, aber auch durch den tragenden Grundsatz der Menschenwürde und die Grundrechte bestimmt. Sie bilden Grund und Grenze sozialgestaltender Interventionen“ (Wallerath 2008: S. 159). Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer sehr frühen Entscheidung den Zusammenhang von Sozialstaatsprinzip, Menschenwürde und Grundrechten bei der Umsetzung von Fürsorgeleistungen hergestellt. Das Gericht betonte „erstmalig die – einfachgesetzlich geregelte – Pflicht zur Gewährung öffentlicher Fürsorge – heute: Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II – subjektiv-rechtlich und brachte sie mit Art. 1 und 2, Art. 3, 20 und Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung. Die Menschenwürde verbiete es, den Menschen ‚lediglich als Gegenstand staatlichen Handelns zu betrachten, soweit es um die Sicherung des notwendigen Lebensbedarfs (...), also seines Daseins überhaupt‘ gehe. Das folge ‚auch aus dem Grundrecht der freien Persönlichkeit

(Art. 2 Abs. 1 GG)⁴ sowie dem Grundsatz des ‚sozialen Rechtsstaates‘ (Wallerath 2008: S. 159). Damit wird deutlich, dass unter ‚Teilhabe‘ weit-aus mehr zu verstehen ist als eine gesicherte materielle Existenz. Denn unter Menschenwürde ist im Grundgesetz der dem Menschen als solchem zustehende Eigenwert zu verstehen, der ihn zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt. Die vom Sozialleistungsrecht zu gewährleistende Sicherung des menschenwürdigen Daseins umfasst auch die Schaffung und Aufrechterhaltung von Lebensumständen, die sowohl die Persönlichkeit des einzelnen Menschen wie dessen persönliche Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten erhalten und fördern. Der Einzelne darf nicht zum ‚Objekt staatlichen Handelns werden und in seinem ‚Selbstbestimmungsrecht‘ nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt werden‘ (Steinbach 2014: § 1 SGB I, Rz 32). Somit manifestiert sich Menschenwürde gem. Art. 1 GG u. a. in der Schaffung eines möglichst weiten individuellen Autonomiebereichs, in dem sich die Potenziale jedes Menschen entfalten können. Dies hat bereits früh der ehemalige Bundesinnenminister Maihofer folgendermaßen zum Ausdruck gebracht: „Die Menschenwürde hat zwei Komponenten:

- a) Die personelle: Die Bereitschaft und Fähigkeit des Menschen, mit sich in Einklang zu leben, also seine individualspezifischen Begabungen, Eigenheiten und Neigungen, die ihn als ein einmaliges Lebewesen kennzeichnen, in Auseinandersetzung und in Zusammenarbeit mit anderen Menschen zum Ausdruck zu bringen und selbstverantwortlich, im Sinne der Lebenserhaltung und Lebensbereicherung, zu entfalten.
- b) Die gesellschaftliche: Die Bereitschaft und Fähigkeit der für den Menschen jeweils bedeutsamen gesellschaftlichen Umgebung, ihm dies nicht nur zu ermöglichen, sondern ihn dabei zu fördern“ (Maihofer/Behrend 1967: S. 543).

In Anbetracht dieser Komponenten muss staatliche Unterstützung auch Hilfe zur Selbsthilfe sein: „Jedenfalls greift in Ansehung der Würde jede staatliche Maßnahme zu kurz, die sich auf die finanzielle Absicherung des Existenzminimums beschränkt“ (Neumann 2010: S. 104).

Wichtig für den hier diskutierten Zusammenhang ist es, dass die grundlegenden rechtlichen Aussagen zur ‚Teilhabe‘ auch für Zugewanderte gelten. Dabei muss die Prüfung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zwischen der Bedeutung der Staatszielbestimmungen und der Grundrechte für Ausländerinnen und Ausländer unterscheiden. Aus den Staatszielbestimmungen oder sogenannten Staatsstrukturprinzipien wie dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG lassen sich nur sehr eingeschränkt unterstützen-

de Maßnahmen zur Herstellung der Teilhabe von Zugewanderten herleiten. „Zwar soll das Demokratieprinzip nicht auf staatliche, sondern auch auf gesellschaftliche Kontexte wie z. B. Schule, den Arbeitsplatz oder sozialstaatliche Institutionen Anwendung finden und auch Ausländern ein Mindestmaß an Teilhabe ermöglichen, beispielsweise durch ein Recht auf die Wahl von Betriebsräten oder Sozialversichertengemeinschaften. Doch die Möglichkeiten der Teilhabe sind bei Weitem nicht ausgeschöpft“ (Eichenhofer/Dilmaghani 2017: S. 6). So sind z. B. Drittstaatsangehörige im Gegensatz zu Unionsbürgern auf kommunaler Ebene bisher nicht wahlberechtigt. „Das Rechtsstaatsprinzip sichert ausländischen Staatsangehörigen zwar eine am Prinzip der Verhältnismäßigkeit orientierte Behandlung zu, doch folgen auch hieraus keine effektiven Teilhabechancen“ (ebd.). Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hat z. B. Bedeutung für die Regelungen zur Integration im Aufenthaltsgesetz. So kann die ausländerrechtliche Pflicht zur Teilnahme an den Integrationskursen unter dem Aspekt „Fördern und Fordern“ als ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gesehen werden (vgl. Eichenhofer 2013: S. 85). Dagegen enthält das Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG „wichtige Vorgaben für die Regelung der Integration von Ausländern. Zwar lässt sich ihm kein Gebot entnehmen, bestimmte ausländer- oder sozialrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Denn das Sozialstaatsprinzip gilt als abstraktes Staatsziel ohne nähere Qualifizierung durch formelle oder verfahrensmäßige Tatbestandsmerkmale“ (ebd.: S. 83). Wesentliche Elemente des Sozialstaatsprinzips sind u. a. „ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann“ und die „Hebung des allgemeinen Wohlstands und die Ausbreitung der Teilhabe daran“ (Zacher 1987, Rnr. 27,60). Das Grundgesetz enthält zwar „keinen detaillierten Katalog sozialer Grundrechte“ (Kötter 2016: S. 44), „begründet aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG umfasst das moderne Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aber (...) nicht nur die Sicherstellung der physischen Existenz des Menschen, sondern auch die Mittel für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ (Weth 2016: S. 15). In seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 18.7.2012 hat das Bundesverfassungsgericht den uneingeschränkten personellen Anwendungsbereich des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins (vgl. Kötter 2016: S. 68) begründet: „Art. 1 Abs. 1 GG erklärt die Würde des Menschen für unantastbar und verpflichtet alle staatliche Gewalt, sie zu achten und zu schützen. (...) Als Menschenrecht steht dieses Grundrecht deutschen und ausländischen Staatsan-

gehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu“ (BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, BvL 2/11, Rz 89). Für die Gestaltung der Integrationsförderung und Teilhabe von Ausländerinnen und Ausländern lassen sich daher „die folgenden verfassungsrechtlich garantierten Essentials der Menschenwürde festhalten: `Das Grundrecht auf Achtung der Menschenwürde ist unverfügbar, nicht relativierbar, ohne Einschränkungsvorbehalt (anders als die anderen Grundrechte). Die Menschenwürde ist auch ‚migrationspolitisch nicht zu relativieren‘ (BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, 1BvL 2/11, Rz 121). (...) Menschenwürde und Freiheitsrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG garantieren dem Individuum Autonomie und selbstbestimmte Lebensführung. Schutz und Achtung der Menschenwürde geben nicht nur ein Recht auf Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern auch ein Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ (Weth 2016: S. 15f.). Damit werden Autonomie, selbstbestimmte Lebensführung und Teilhabe als migrationspolitisch nicht zu relativierende Elemente des Grundrechts auf Achtung der Menschenwürde und wesentliche Elemente des Sozialstaatsprinzips zu zentralen Leitbildern für die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern.

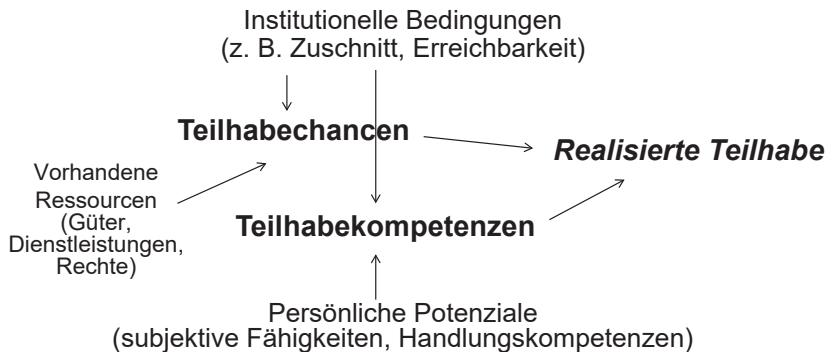
Zur Sicherstellung dieser verfassungsrechtlich gebotenen Unterstützung zur Teilhabe fehlen insbesondere für den Personenkreis der Zugewanderten, der keine Leistungen nach SGB II oder SGB XII beanspruchen kann, entsprechende einfachgesetzliche Regelungen zur Sicherstellung der dafür erforderlichen Hilfen und personenbezogenen Dienstleistungen. Insbesondere für Personen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder Analogleistungen nach SGB XII erhalten gibt es keine bundesgesetzlichen Vorgaben zur Erbringung entsprechender Dienst- oder Unterstützungsleistungen. Die Frage, ob diese Lücke innerhalb eines speziellen „Migrations- und Integrationsrechts“ oder durch entsprechende Ergänzungen der allgemeinen gesetzlichen Regelungen zu schließen ist, soll hier nicht weiter vertieft werden. Wichtiger ist, den auf Grund der dargelegten verfassungsrechtlichen Vorgaben bestehenden Handlungsbedarf auf bundes- und landesgesetzlicher Ebene politisch zu erkennen und per Gesetzgebung darauf zu reagieren.

3.1.2.2 „Teilhabe“ aus der Perspektive des Capability Approach

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass „Teilhabe“ ein mehrdimensionaler relationaler Begriff ist, er bezieht sich auf objektive gesell-

schaftliche Strukturen und Angebote und gleichzeitig auf deren subjektive Wahrnehmung (im doppelten Wortsinne). Deshalb gibt es zwei Ebenen der Realisierung von Teilhabe: Gesellschaftliche Bedingungen („gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren“ – Normen, Recht, Infrastruktur usw.; Teilhabechancen) (vgl. Bartelheimer 2007: S. 4) sowie individuelle Fähigkeiten („individuelle Umwandlungsfaktoren“; Teilhabekompetenzen). Hieraus resultieren Verwirklichungschancen. Wie diese dann real wahrgenommen werden, wird durch die Anzahl und Qualität von Wahlmöglichkeiten auf der einen Seite und durch (individuelle wie gesellschaftliche) Zielsetzungen beeinflusst. Aus dieser tatsächlichen (und je nach Person, Region und Umfeld sehr unterschiedlichen) Wahrnehmung ergeben sich dann Integrations- oder Teilhabeergebnisse (Schaubild 1; vgl. ebd.: S. 9).

Schaubild 1: Teilhabechancen und Teilhabekompetenzen



(Eigene Darstellung)

Die in beiden Begriffen angelegte Komplexität kann durch den Rekurs auf den „Capability Approach“ systematisiert und differenziert werden. Ähnlich wie der ältere Lebenslagenansatz (vgl. Weisser 1956; Leßmann 2007) will der „Capability Approach“ (in der deutschen Übersetzung Befähigungsansatz) den Wohlstand einer Gesellschaft mit Hilfe eines Maßes erfassen, das abbildet, über welche Befähigungen ein Mensch verfügen muss, damit dieser sein Leben erfolgreich gestalten kann? Mit anderen Worten: Was benötigt ein Mensch für ein gelungenes Leben bzw. für eine gelungene „Lebensführung“? Dieser Ansatz beinhaltet die Forderung an die Gesellschaft, „aktiv zur Entwicklung eines besseren Lebens aller Mitglieder (...) beizutragen“ (Sen 2000: S. 52) und umfasst sowohl passive Freiheiten (als

Abwesenheit von Hindernissen) und aktive Freiheiten (nach eigenen Wünschen handeln zu können). Instrumentell zählt Sen hierzu:

- Politische Freiheiten (Kritik, Widerspruch, Wahlrecht usw.).
- Ökonomische Institutionen (Ressourcen, Bedingungen des Tausches, Verteilung).
- Soziale Chancen (Bildung, Gesundheit).
- Transparenzgarantien (Pressefreiheit, Informationspflichten z. B. gegen Korruption).
- Soziale Sicherheit (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Mindestlöhne).

Der Capability Approach fokussiert darauf, Ungleichheit in möglichst vielen Dimensionen zunächst zu erfassen (vgl. Bartelheimer 2009: S. 50), um dann Strategien zu ihrer Bearbeitung bzw. Überwindung abzuleiten. Zur Bewertung von Wohlfahrt sollen grundsätzlich sowohl die objektiven Möglichkeiten als auch die verfügbaren Verwirklichungschancen herangezogen werden, also die subjektive Fähigkeit, etwas zu erlangen sowie das objektive Vermögen, dies auch real zu erreichen – „nicht nur Fahrrad fahren können, sondern auch über ein Fahrrad verfügen zu können“ (Bonvin 2006, zitiert nach Bartelheimer 2007: S. 10) – und das Fahrrad gefahrlos nutzen zu können (z. B. durch das Vorhandensein von Fahrradwegen). Der Ansatz schlägt somit eine Brücke zwischen strukturellen Gegebenheiten und realer „Lebensführung“.

Der Ansatz ist (analog zu dem Begriff „Teilhabe“) multidimensional, indem er den Menschen in seinen gesamten Lebensverhältnissen und nicht einzelne Lebenslagen in den Fokus stellt, und dynamisch, da er auf das Verhältnis von objektiv gegebenen „Chancen“ und deren Verwirklichung (durch subjektives Handeln) abhebt. Zur Bewertung von Wohlfahrt werden deshalb die objektiven Möglichkeiten (Ressourcen), die verfügbaren Verwirklichungschancen und die Freiheit der Artikulation von Wünschen („Capabilities of voice“, vgl. Bonvin/Farvaque 2005) herangezogen. Letztlich geht es um den Raum an Möglichkeiten und Fähigkeiten, über Handlungsweisen (und damit Daseinsweisen) entscheiden zu können – Grundlage einer potenziell gelingenden Selbstverwirklichung – der zentralen Referenz von Menschenwürde. Gesellschaftlich vorhandene Ressourcen, seien es materielle Güter oder formale soziale Rechte, werden nur dann für die Individuen nutzbar, wenn einerseits die institutionellen Bedingungen gegeben sind (z. B. Rechte auch eingeklagt werden können), andererseits auch individuelle Kompetenzen und Fähigkeiten existieren, um die Ressourcen zu nutzen. Dabei ist es wiederum eine Folge institutioneller Bedingungen (z. B. des Bildungssystems), ob und wie diese Fähigkeiten ge-

fördert werden. Sind sowohl die institutionellen Bedingungen als auch die persönlichen Potenziale gegeben, ist es eine Frage der Willensentscheidung, wie die tatsächlich realisierte Lebensweise aussieht. Hier existiert potenziell ein nicht aufhebbares Spannungsverhältnis zwischen gesellschaftlich gewährleisteten Verwirklichungschancen und deren individueller Nutzung. Deshalb geht der Verfahrensaspekt von Freiheit über die Frage hinaus, ob Teilhabechancen objektiv bestehen und Kompetenzen ausgebildet sind, sie zu realisieren. Vielmehr ist weitergehend danach zu fragen, welche Chance Personen haben, eigene Wünsche und Bedürfnisse zu artikulieren, die u. U. quer zu dem stehen, was „sozial erwünscht“ ist und den gesellschaftlich definierten „Verwirklichungschancen“ entspricht – nicht unbedingt jedoch den je individuellen Präferenzen: „Ein Fokus der Mitsprachemöglichkeit liegt in der aktiven Einbindung von Individuen in den Regelsetzungsprozess. Wenn alle betroffenen Individuen aktiv involviert sind im Regelsetzungsprozess (...), dann haben die Normen (...) einen größeren positiven Einfluss auf das Leben des Einzelnen (...). Der Befähigungsansatz (...) impliziert eine aufrichtige und für beide Seiten wohlwollende Reflexivität zwischen politischen und/oder sozialen Normen und individuellen Freiheiten“ (Bonvin/Farvaque 2005: S. 283f.). Deshalb gehört (politische) Partizipation zu den Grundelementen von Teilhabe.

Der Capability Approach setzt die Trennung von Teilhabechancen und -kompetenzen, strukturellen Bedingungen und Handeln voraus, um hieraus normative Forderungen abzuleiten. Es geht ihm nicht um eine theoretisch fundierte Verknüpfung von Teilhabechancen und -kompetenzen und er ist auch nur begrenzt für empirische Analysen dieser Vermittlung operationalisierbar. Auch die Felder, in denen analog zum Lebenslagenkonzept, Teilhabe „gemessen“ werden kann, sind eher alltagspraktisch bestimmt als theoretisch abgeleitet. Beide Einschränkungen legen nahe, die bisherigen Überlegungen durch eine Ausweitung des theoretischen Rahmens zu vertiefen.

3.2 Teilhabe und Zuwanderung

3.2.1 Teilhabe und das Feld sozialer Hilfen

„Teilhabe“ bedeutet, objektiv wie subjektiv an zentralen gesellschaftlichen Feldern partizipieren zu können; sowohl die (objektive) Chance hierzu zu haben wie auch die (subjektiven) Kompetenz(en), sich in diesen Feldern als kompetente Akteurin oder kompetenter Akteur zu bewegen. Um die

hiermit verbundenen objektiven wie subjektiven Herausforderungen aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive darzustellen, wird im Folgenden auf die Feldtheorie Pierre Bourdieus zurückgegriffen. Bourdieu geht davon aus, dass „Gesellschaft“ verstanden werden kann als fragiles Gebilde, das mehrere zentrale Felder zusammenfasst – diese werden als autonom, nach eigenen Regeln agierend konzipiert. Trotz dieser Autonomie gibt es natürlich Verbindungen zwischen den Feldern, die aber immer wieder ausgehandelt werden, d. h. nicht als gegeben vorausgesetzt werden können.

Im Folgenden wird der Begriff „Feld“ also nicht umgangssprachlich, sondern in enger Verbindung zur Feldtheorie des französischen Soziologen Pierre Bourdieu verwendet. Bourdieu formulierte seine Feldtheorie nur in Grenzen konsistent, sie stellt kein geschlossenes Theoriegebäude dar (vgl. Bourdieu/Wacquant 1996) und hat als Resultat unterschiedlichster empirisch gerichteter Arbeiten eine wechselvolle Geschichte durchlebt (vgl. ausführlich Bongaerts 2008). „Felder“ spielen in Bourdieus Gesellschaftstheorie eine wichtige Rolle dabei, den Zusammenhang zwischen (objektiv gegebener) „Struktur“ und (subjektiver) „Handlung“ begrifflich zu fassen. Bongaerts formuliert dies folgendermaßen: „Soziale Felder werden als relativ autonome Mikrokosmen konstruiert..., in denen eine feldspezifische *Kapitalform* zirkuliert, in denen spezialisierte und professionalisierte Akteure agieren und in denen nach bestimmten Regeln (*nomos*) bestimmte *Interessen* verfolgt werden, die auf einer affektiven Besetzung des Handlungsfeldes (*illusio*) eines Feldes ruhen. Die Konzeptionen von *Kapital*, *nomos* und *illusio* eines Feldes erlauben die Abgrenzung verschiedener Felder voneinander“ (ebd.: S. 112, Hervorhebung im Original). Während mit „nomos“ die objektiv beschreibbaren Regeln und Wissensbestände eines Feldes bezeichnet werden, schlägt die „illusio“ die Brücke zum (subjektiven) Habitus, da hiermit „die affektive Bindung der Akteure an ein Feld und dessen spezifische Praxisformen begriffen wird. *Illusio* bezeichnet den unbedingten Glauben der Akteure an den Sinn und vor allem den Wert des Spiels, an dem sie beteiligt sind“ (ebd.: S. 114, Hervorhebung im Original). Dies einigt die Konkurrenten, die innerhalb eines Feldes um die Dominanz kämpfen, wie Emirbayer/Williams am Beispiel von New Yorker Hilfsorganisationen für Obdachlose zeigen: „The field of homeless shelters is a space riven with tensions and mutually opposing strategies of action. However, it is also worth noting that all of those involved in this field, regardless of the particular position they occupy within it, are heavily invested in the work of helping homeless people; homelessness is recognized across the board as a problem that is worth addressing. Their underlying

belief in the game, or *illusio*, serves as the fundamental premise upon which the entire field is based, a shared understanding that goes without saying. The very willingness of the various actors in this field to engage in struggle over the mechanisms of service delivery, definition of a challenging client, reasonable lengths of stay, and whether or not shelters ought to maintain their right of refusal supports this shared framework of investments and commitments” (Emirbayer/Williams 2005: S. 705). Über diese „illusio“ stellen sich die Akteure auf die objektiven Regeln des Feldes ein und entwickeln einen entsprechenden subjektiven Habitus, der es ihnen erlaubt, sich ohne beständige Reflexion im jeweiligen Feld kompetent zu bewegen. Auf diese Weise werden auch die „Kapitalformen“ inkorporiert. „Über den unbedingten Glauben an das Spiel hinaus umfasst der feldspezifische Habitus als *eidōs* zudem die selbstverständlichen Weltansichten und Überzeugungen, die das Fundament der sozialen Praxis bilden. Diese Selbstverständlichkeiten sind die *historischen a priori* der sozialen Praxis (...). Kurzum: Sie bilden die feldspezifische *doxa*“ (Bongaerts 2008: S. 123, Hervorhebung im Original). Diese „Doxa“ geht über rein kognitiv erfassbare Wissensbestände hinaus, sie umfasst vielmehr auch nicht-sprachliche Orientierungen und körperbezogene Ritualisierungen, „die körperliche Verankerung der in Form von Dispositionen inkorporierten sozialen Strukturen“ (ebd.: S. 119).

In Bourdieus Ansatz spielt die Frage der Machtverhältnisse eine zentrale Rolle, dargestellt in der Verfügung über das jeweils feldspezifische Kapital. Dies gilt auf der Ebene der einzelnen Felder, erst recht aber auf der darüber liegenden Ebene des „Feldes der Macht“, das sich über die einzelnen Felder spannt: „Was in der sozialen Welt existiert, sind Relationen – nicht Interaktionen oder intersubjektive Beziehungen zwischen Akteuren, sondern objektive Relationen, die ‚unabhängig vom Bewusstsein und Willen der Individuen‘ bestehen, wie Marx gesagt hat. Analytisch gesprochen wäre ein Feld als ein Netz oder eine Konfiguration von objektiven Relationen zwischen Positionen zu definieren. Diese Positionen sind in ihrer Existenz und auch in den Determinierungen, denen die auf ihnen befindlichen Akteure oder Institutionen unterliegen, objektiv definiert, und zwar durch ihre aktuelle und potentielle Situation (*situs*) in der Struktur der Distribution der verschiedenen Arten von Macht (oder Kapital), deren Besitz über den Zugang zu den in diesem Feld auf dem Spiel stehenden spezifischen Profiten entscheidet, und damit auch durch ihre objektiven Relationen zu anderen Positionen (herrschend, abhängig, homolog usw.)“ (Bourdieu/Wacquant 1996: S. 127).

Im Zentrum der vorliegenden Überlegungen steht der Schnittbereich von Sozialpolitik und Migrationspolitik, somit „staatliche“ Aktivitäten. Der „Staat“ ist nach Bourdieus Auffassung keine der Gesellschaft gegenüberstehende stillschweigend vorauszusetzende Einheit, sondern besteht einerseits aus einem gegliederten bürokratischen Feld mit spezifischen Machtverhältnissen, das aber gleichzeitig in andere Felder hineinreicht: „Das bürokratische Feld ist ein Feld, das alle Felder überspannt, ein Feld, in dem Eingriffe verfügt werden, die ökonomische sein können, wie etwa Subventionen, oder juristische, wie etwa die Einführung einer Rentengesetzgebung“ (Bourdieu 2017: S. 638). Gleichzeitig ist der Staat aber auch Zurechnungspunkt der Formung von Wahrnehmungsweisen (als Bestandteil von Habitus), die ihn als „Einheit“ konstituieren. Bourdieus Analyse verfolgt die Absicht: „die Autonomisierung eines bürokratischen Feldes zu beschreiben, innerhalb dessen die Staatsräson im objektiven und im subjektiven Sinne wirkt, das heißt eine bestimmte Logik, die nicht die der Moral, der Religion, der Politik usw. ist“ (ebd.: S. 340). Das bürokratische Feld ist zergliedert in mehrere, inhaltlich abgrenzbare und beschreibbare Teilfelder mit spezifischen Kapitalien: „Der Ausdruck spezifisches Kapital besagt, dass dieses Kapital in Verbindung mit einem bestimmten Feld, also in den Grenzen dieses Feldes, einen Wert hat und nur unter bestimmten Bedingungen in eine andere Art Kapital konvertierbar ist“ (Bourdieu 1993: S. 108). Dominant sind dabei das juristische und das administrative Kapital, d. h. die Verfügung über „gültige“ Ausdeutungen von Rechtsnormen einerseits sowie die Regeln zu ihrer Operationalisierung im bürokratischen Handeln andererseits (z. B. Ausübung von Ermessen). Unterschiedlich ist der Grad an Autonomie der Felder. Diese hängt davon ab, ob es im Feld gelingt, eigenständige Wertbeziehungen (manifestiert in Kapitalien) zu etablieren. Wichtig ist dabei die Zuschreibung von Kompetenz: „Zu einer Kompetenz gehört ein ‚Ressort‘, ein ‚Zuständigkeitsbereich‘; sie impliziert also Grenzen und einen Kampf um Grenzen, und alle großen Kämpfe eines Machtfeldes sind Kompetenzkämpfe. Das Wort ‚Kompetenz‘ (in seinen beiden Bedeutungen von ‚Fachkenntnis‘ und ‚Zuständigkeit‘) ist außerordentlich wichtig, es ist ein juridischer und zugleich ein technischer Begriff: Kompetenz ist das Recht, eine technische Kompetenz innerhalb eines bestimmten Zuständigkeitsbereichs auszuüben“ (Bourdieu 2017: S. 357). D. h., verschiedene Kapitalien werden eingesetzt, um ein Feld zu autonomisieren und in diesem Feld Kompetenz in diesem doppelten Sinne zu erwerben. Diese Kompetenz stellt dann feldspezifisches Kapital dar. Im Feld sozialer Hilfen geht es darum, über Hilfe zu entscheiden, d. h. Fälle zu konstituieren (Sozialdimension) und Ressourcen einzusetzen (Sach-

dimension). Dabei spielen Diskurse eine wichtige Rolle (vgl. z. B. ebd.: S. 492), in denen auch darüber verhandelt wird, welche Formen von Wissen (juristisches, administratives, psychologisches, soziologisches, sozialpädagogisches) legitim eingesetzt werden können, um „Wahrheit“ zu produzieren.

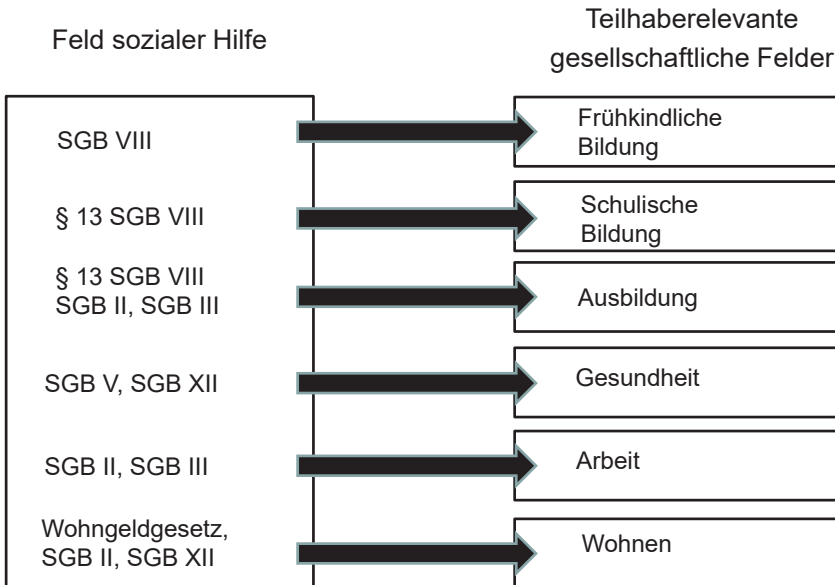
Soziale Teilhabe ist in vielen gesellschaftlichen Bereichen alles andere als selbstverständlich, nicht nur für „Ausländerinnen“ und „Ausländer“, sondern auch für deutsche Staatsangehörige. Zu allen Zeiten gab es deshalb Bestrebungen seitens des Staates (im weiteren Sinne), aber auch seitens gesellschaftlicher Organisationen, sowohl Teilhabechancen wie Teilhabe-kompetenzen von Individuen oder ganzer sozialer Gruppen durch spezielle Unterstützungsleistungen und -angebote zu verbessern oder zu sichern. Bereits seit dem europäischen Mittelalter bildete sich ein System „sozialer Hilfe“ aus, das im Zeitverlauf immer stärker Bestandteil staatlicher „Wohlfahrt“ wurde. Deshalb spricht einiges dafür, diese „sozialen Hilfen“ als Sub-Feld(er) des bürokratischen Feldes zu konzipieren und dabei das Augenmerk auf die Kämpfe zwischen Berufsgruppen (Juristinnen und Juristen, Verwaltungsfachkräfte, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter) um die Deutungshoheit in den einschlägigen Diskursen zu legen. Grundlage für die Konstitution dieser Felder ist es, dass für Mitglieder einer Gesellschaft die Partizipation an zentralen Lebensbereichen von entscheidender Bedeutung ist: Arbeit/Wirtschaft, Bildung, Wohnen, Gesundheit bilden die Eckpfeiler sozialer Existenz, weisen aber jeweils spezifische Selektions- und Ausschlussregeln auf. Die Zugehörigkeit zur „Gesellschaft“ ist für niemanden per se gegeben, vielmehr beinhaltet der (partielle) Ausschluss aus diesen Lebensbereichen in der Regel eine prekäre soziale Existenz. Dies wurde historisch als „soziale Frage“ thematisiert und thematisierbar, sukzessive hat sich (quasi zur „Exklusionsvermeidung“) ein staatlich organisiertes „Feld“ sozialer Hilfe ausgebildet, das als solches seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts verschiedentlich, aber selten systematisch mit systemtheoretischem Begriffsinstrumentarium (also nicht feldtheoretisch) ausgelotet wurde – insofern müssen unterschiedliche theoretische Konzepte kompatibel gemacht werden. In dieser Tradition begreift Frank Hillebrandt (2002) „Hilfe“ als institutionalisierten Komplex, der aus Organisationen, Regeln und Praktiken besteht. Dieser Komplex greift eine grundlegende Problematik funktional differenzierter Gesellschaften auf: „Auch die moderne Gesellschaft ist nicht ohne Menschen denkbar“ (Hillebrandt 2002: S. 241) – gleichzeitig greifen die Funktionssysteme der Gesellschaft nur selektiv auf deren Fähigkeiten zu, inkludieren nur selektiv, d. h.: „Die moderne Gesellschaft muss, allgemein gesprochen, dafür sorgen, dass den

Funktionssystemen ständig geeignetes Personal zur Verfügung steht, ist jedoch nicht in der Lage, alle Individuen in gleichem Maße zu berücksichtigen“ (ebd.: S. 242). Hier sieht Hillebrandt im Anschluss an Bommers/Scherr die gesellschaftliche Funktion von „Hilfe“: „Die gesellschaftliche Funktion des Hilfesystems ist die allgemeine stellvertretende Inklusion derjenigen Exklusionsindividuen, die durch die anderen Funktionssysteme nicht mehr hinreichend personal inkludiert werden. Diejenigen, die für die Funktionssysteme an Relevanz für personale Inklusion verlieren, werden für das Hilfesystem relevant“ (Bommers/Scherr 1996: S. 114). Hillebrandt betont: „Das Hilfesystem ist also primär auf die humanen Folgeprobleme der modernen Inklusionsverhältnisse bezogen, weil es über eine Intervention in den Lebenslauf der Exklusionsindividuen dort Daseinsnach-sorge betreibt, wo die Daseinsvorsorge des Wirtschaftssystems nicht greift“ (Hillebrandt 2002: S. 243). Allerdings hängt der Erfolg der „stellvertretenden Inklusion“ davon ab, dass sie in tatsächliche Inklusion einmündet, sonst bleibt nur „Exklusionsverwaltung“: „Diese Funktion ist jedoch erst dann erfüllt, wenn das Hilfesystem die stellvertretende Inklusion, die es zur Daseinsnach-sorge bewerkstelligt, in eine Inklusion überführen kann, die gerade nicht von ihm, sondern von den anderen Funktionssystemen der Gesellschaft geleistet werden muss. Die stellvertretende personale Inklusion, also die Verwaltung des Ausschlusses von den Inklusionsverhältnissen durch das Hilfesystem, geschieht daher, um allgemeine Inklusionsfähigkeit zu erzeugen bzw. wiederherzustellen“ (ebd.: S. 243f.).

Empirisch lässt sich für die gegenwärtige Gesellschaft ein gegliedertes Hilfesystem identifizieren, das sowohl materielle wie (sozial)pädagogische Hilfen umfasst und dessen gesellschaftliche Funktion darin besteht, „stellvertretende Inklusion“ dadurch sicherzustellen, dass an den Teilhabechancen und den Teilhabekompetenzen der in prekäre Lebenslagen geratenen Gesellschaftsmitglieder gearbeitet wird. Damit zeigt sich, dass „Teilhabe“ zweierlei bedeutet: Die chancengleiche Teilhabe an gesellschaftlichen Feldern (Teilhabe erster Ordnung) und die Teilhabe an den Hilfen, die die Gesellschaft bzw. staatliche Instanzen bereitstellen, um diese Teilhabe zu sichern (Teilhabe zweiter Ordnung). Letztere müsste beinhalten, dass einerseits für alle Gesellschaftsmitglieder Teilhabechancen eröffnet und andererseits für diejenigen Teilhabekompetenzen gestärkt werden, die diese Chancen nicht ohne Unterstützung wahrnehmen können. Das (nunmehr wieder im Anschluss an Bourdieu verstandene) Feld sozialer Hilfe zur Sicherung von Teilhabe spaltet sich empirisch in Teilfelder mit je spezifischen Akteuren und Beziehungen, die allerdings vielfältige Überlappungen und Schnittstellen aufweisen (z. B. Jugendhilfe, Sozialhilfe, Grundsi-

derung für Arbeitsuchende). Das Gemeinsame dieser Teilfelder ist das Ziel, das erreicht werden soll, um das sich die Akteure bemühen: Realisierung von Teilhabe über die Verbesserung von Teilhabechancen und Teilhabekompetenzen. Die Feldakteure, überwiegend korporative Akteure, setzen ihre Ressourcen (Kapitalien) ein, um dieses Ziel zu erreichen und entwickeln hierzu unterschiedliche Strategien.

Schaubild 2: Teilhabe und soziale Felder



(Eigene Darstellung)

Die Kapitalien, die zur Zielerreichung in diesem Feld bzw. den Teilfeldern eingesetzt werden, sind das bürokratische Kapital¹² und das sozialpädagogische Kapital¹³ (eingesetzt von Akteuren im Kontext Sozialer Arbeit). Gleichzeitig zeigt sich die Verknüpfung mit anderen Kapitalsorten, die in diesem Feld eine Rolle spielen: juristisches Kapital, wissenschaftliches Ka-

-
- 12 Die Verfügung über im Feld positiv bewertete administrative Verfahren und gleichzeitig die Anerkennung für deren kompetente/professionelle Anwendung.
- 13 Die Verfügung über im Feld positiv bewertete sozialpädagogische/sozialarbeiterische Methoden und Techniken und gleichzeitig die Anerkennung für deren kompetente/professionelle Anwendung.

pital, soziales Kapital, kulturelles Kapital und ökonomisches Kapital. All diese Kapitalsorten erhalten ihre spezifische Bedeutung aber nur, wenn sie mit den feldspezifischen Kapitalien verbunden werden. Zudem entfalten sie ihre Wirkung nur dann, wenn sie durch gesellschaftliche Anerkennung als symbolisches Kapital gelten, also rückgebunden sind an (z. T. auch feldübergreifend geführte) Diskurse.

Bedeutsam für die Analyse des Feldes sozialer Hilfe ist neben der horizontalen Differenzierung eine vertikale: In allen Feldern sozialer Hilfe lässt sich ein (Teil-)Feld der Formulierung politischer Programme (auf Bundes- und Landesebene) vom Feld der lokalen Umsetzung unterscheiden. Bourdieu zeigt dies eindrucksvoll in seiner Analyse des Marktes der Eigenheime, der beeinflusst wird durch gesamtstaatliche Feldaktivitäten (Wohnungspolitik) und durch lokale Feldaktivitäten (vgl. Bourdieu 2006). In den lokalen Feldern treten andere Akteure auf als in den Feldern politischer Programmgestaltung und die „Programmebene“ wird durch die spezifischen Kräfte des lokalen Feldes transformiert („Ebene der Umsetzung“ – Eversberg 2014). Das lokale Feld ist auch die Ebene, auf der die Adressatinnen und Adressaten der Hilfe erreicht werden. Wie dies geschieht und was sich auf diesem spezifischen Feld abspielt, muss Gegenstand empirischer Untersuchungen sein.

3.2.2 Das Feld der Zuwanderungspolitik – erste Annäherungen

Die bisherige Argumentation unterstellt eine zwar funktional differenzierte, aber „geschlossene“ Gesellschaft, das Phänomen der Zuwanderung und der an der „Grenze“¹⁴ wirksam werdenden Selektionen von Teilhabechancen wurde noch nicht thematisiert. Hierzu ist eine Perspektivenerweiterung erforderlich, denn nicht nur die einzelnen Felder mit ihren Selektionsregeln entscheiden über Teilhabe, vorgängig entscheidet der Staat mit der Gewährung von Teilhaberechten grundsätzlich über Teilhabechancen – das zeigt der Diskurs über „Citizenship“ sehr deutlich (vgl. Hess/Lebuhn 2014 und Lebuhn 2013). Dessen Ausgangspunkt ist Marshalls Konzeption

14 Mit „Grenze“ ist hier nicht alleine die physische Staatsgrenze gemeint, sondern auch die über Aufenthaltsrechte definierte „innere Grenze.“ Und diese Grenze ist flexibel – Aufenthaltsrechte sind abgestuft und bestimmen die Möglichkeiten der einzelnen Funktionssysteme, Inklusion zu definieren, höchst unterschiedlich (und differieren dann weiter nach Teilsystemen, z. B. im System Bildung bzw. Wirtschaft).

unterschiedlicher „Staatsbürgerrechte.“ Marshall „untersuchte (...) neben dem Recht auf politische Teilhabe – vor allem dem aktiven und dem passiven Wahlrecht – die historische Durchsetzung von zivilen und sozialen Rechten. Zudem unterschied Marshall systematisch zwischen den unterschiedlichen Dimensionen von Zugehörigkeiten einerseits und der gesellschaftlichen Teilhabe andererseits und argumentierte, dass die formale (Staats-)Bürgerschaft keinesfalls mit der Vergabe substanzieller Rechte in allen gesellschaftlichen Bereichen einhergehen muss. In diesem Sinne lässt sich auch nur dann von ‚full citizenship‘ sprechen, wenn eine umfassende Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen gewährleistet ist“ (Hess/Lebuhn 2014: S. 14). Hier geht es um den Kampf um die Gewährung und Ausweitung von Teilhaberechten, letztlich um die Durchsetzung einer „sozialen Staatsbürgerschaft“ (Balibar 2010), in der die Staatsbürger ein Recht auf umfassende Teilhabe in der national verfassten Gesellschaft haben. Balibar spricht von „intensiver Universalität“, die er definiert als „Gleichheit, die nicht nur formell ist, sondern einen genau konturierten materiellen Gehalt hat. Es handelt sich um ein Ensemble sozialer Rechte, die in die (Staats-)Bürgerschaft eingeschrieben sind und aus jedem Individuum einen (...) Quasi-Besitzer eines Teils des kollektiven Besitzes machen“ (ebd.: S. 27). Allerdings ist diese Universalität auf Staatsbürger begrenzt, stellt aus der Perspektive eines „extensiven Universalismus“ nur einen „Partikularismus“ dar (ebd.). Aus anderer, systemtheoretischer Perspektive beschreibt dies Michael Bommes folgendermaßen: „Mit der Entstehung des modernen Nationalstaates kommen die Spezifik der politischen Inklusionsform ‚nationale Staatsbürgerschaft‘ und ihr partikularer Universalismus als Limitierung der Leistungsberechtigten durch Kontrolle des Zugangs zum Staatsterritorium und als Beschränkung der Leistungsberechtigungen von Ausländern gegenüber dem Wohlfahrtsstaat zur Geltung“ (Bommes 1999: S. 175). Etienne Balibar spricht vom national-sozialen Staat, der eine „Äquivalenz zwischen (Staats-)Bürgerschaft und Nationalität“ zementiere (Balibar 2010: S. 26)¹⁵, aber durch internationale Integrationsprozesse einerseits, Zuwanderung andererseits in die Krise gerate. Bommes zeigt, wie der Staat durch die Ausdifferenzierung von Zugangsrechten versucht, diese Krise zu regulieren und die „Ungleichheitsschwelle“ flexibel zu gestalten

15 Balibar ist sich der Problematik dieses Begriffs durchaus bewusst. Er verwendet ihn „ohne den provokanten Klang des Ausdrucks zu fürchten, das heißt, ohne ihn als eine getarnte Variante des Nationalsozialismus zu verstehen, sondern im Gegenteil als eine Alternative zu der „Lösung, die der Letztere im Rahmen einer bestimmten Konjunktur darstellte“ (Balibar 2010: S. 25).

ten: „Aussiedler“ werden (unter besonderen Regularien) mit deutscher Staatsbürgerschaft ausgestattet, „illegal“ Zugewanderte ausgeschlossen (Bommes 1999: S. 177). Dazwischen liegt ein Geflecht aufenthaltsrechtlicher Differenzierung, das die Grundproblematik verdeckt: den Widerspruch zwischen (menschenrechtlich fundierter) universalistischer Gleichheitsprogrammatisierung und ihrer national-partikularen Realisierung.

Diese Überlegungen erlauben es, die Überlegungen zum Begriff der „Teilhabe“ weiter zuzuspitzen. Oben war die Rede von grundgesetzlich verankerten „Teilhaberechten“, die realisiert werden über Teilhabechancen und Teilhabekompetenzen. Mit der Thematisierung der Problemstellungen im Kontext des „national-sozialen Staates“ wird deutlich, dass die Wahrnehmung von Teilhaberechten von einer vorgängig erteilten „Teilhabeberechtigung“ abhängt. Ein Streifzug durch einfachgesetzliche Regelungen würde zeigen, dass es unterhalb der Ebene verfassungsrechtlich garantierter Menschenwürde durchaus differenzierte (sozial-)rechtliche Regelungen gibt, die Rechte auf Leistungen und Angebote mit dem Aufenthaltsstatus verknüpfen – mit in der Praxis teilweise gravierenden Folgen (vgl. Frings u.a. 2018). Damit wird die praktische wie auch die theoretische Bedeutung des Aufenthaltsrechts mehr als deutlich.

Somit existieren im Hinblick auf die Teilhabe zugewanderter Menschen zwei Spannungsfelder:

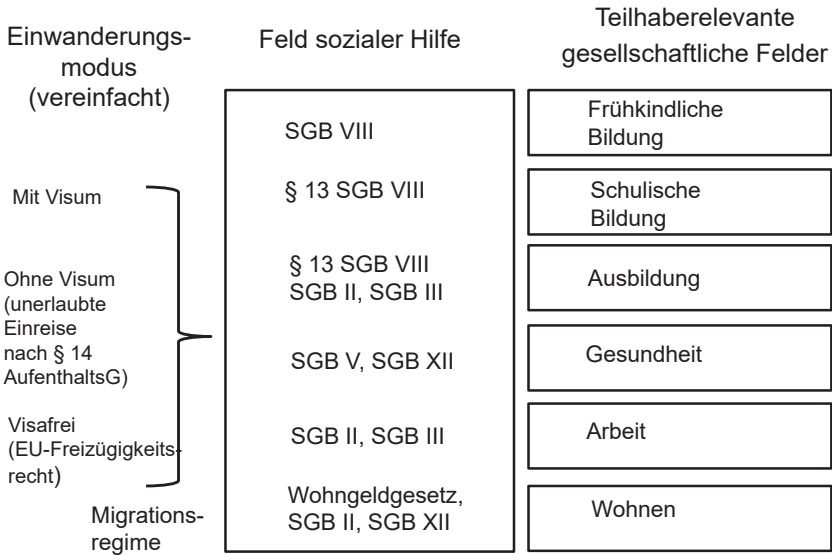
- Das Spannungsfeld zwischen der verfassungsrechtlich garantierten Teilhabe einerseits und der nur „differentiellen Inklusion“ (Brett/Neilson 2013), die sich aus einfachgesetzlichen (z. B. ausländerrechtlichen) Regelungen ergibt.
- Der Differenz zwischen formalen Rechten und deren tatsächlicher Realisierung (substanzielle Rechte).

Dabei kommt der kommunalen Ebene eine wichtige Rolle zu: „Untersucht man die Abstufung und Fragmentierung von Rechten, so wird darüber hinaus deutlich, dass (...) gerade die Institutionen des ‚lokalen Staates‘ (Krätke/Schmoll 1987) eine zentrale Rolle bei der Stratifizierung der migrantischen Bevölkerung spielen und sich Strategien von Kontrolle und Ausgrenzung mit Politiken der Gewährung und der Teilhabe systematisch verschränken“ (Hess/Lebuhn 2014: S. 19). Außerdem findet die Inanspruchnahme von Rechten ebenso auf der kommunalen Ebene statt wie Unterstützungsleistungen zur Erhöhung der Teilhabekompetenzen überwiegend lokal organisiert werden (von Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, aber auch von ehrenamtlich Tätigen). Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass unabhängig von der Differenz zwischen formalen und substanziellen Rechten bereits hinsichtlich der formalen Rechte von „civic stratification“,

d. h. von einer staatlich intendierten Abstufung von Rechten und einer damit einhergehenden Stratifizierung der Bevölkerung gesprochen werden kann. (vgl. ebd.: S. 18).

Ergänzt man das Modell der oben diskutierten gesellschaftlichen Felder um das Phänomen der Zuwanderung, ergibt sich folgendes Bild (Schaubild 3).

Schaubild 3: Die feldtheoretische Konstellation „Einwanderung“



(Eigene Darstellung)

Analog zum Feld sozialer Hilfen lässt sich ein „Feld der Zuwanderungspolitik“ identifizieren, das ähnlich strukturiert ist wie das Feld sozialer Hilfe.¹⁶ Wir finden hier bereichsspezifische Gesetze und Organisationen (BAMF, ABH, Migrationsberatung), eigene Selektionsregeln, Akteure mit feldspezifischem Habitus (vgl. Eule 2014) etc. In der Migrationsforschung wird seit Längerem der Begriff des „Migrationsregimes“ gebraucht, der im Zentrum aktueller Debatten steht. Oltmer fasst „Migrationsregime“ fol-

16 Hier wird explizit von „Zuwanderung“ und nicht von „Migration“ gesprochen, um zu verdeutlichen, dass die Betrachtung auf das Verhältnis von Zuwanderung einerseits und nationalstaatlich geprägten sozialen Hilfen andererseits fokussiert. (vgl. auch Janotta 2018).

gendermaßen: „Migrationsregime sollen hier verstanden werden als integrierte Gestaltungs- und Handlungsfelder institutioneller Akteure, die einen bestimmten Ausschnitt des Migrationsgeschehens fokussieren, Migrationsbewegungen kanalisieren und die (potenziellen) Migrantinnen und Migranten kategorisieren. Jedes Migrationsregime hat eigene institutionelle Akteure und spezifische migratorische Objekte, problematisiert, plant und handelt anders als andere Migrationsregime, umfasst mithin spezifische Regeln und Verfahren, Bedingungen und Formen des Sammelns von Informationen über einen migratorischen Sachverhalt, bewertet diese Informationen anders und vermittelt die Ergebnisse je verschieden in und zwischen institutionellen Akteuren, gegenüber den (potenziellen) Migranten und der Öffentlichkeit“ (Oltmer 2018b: S. 247). Und: „Institutionelle Akteure können staatliche legislative, exekutive, judikative, suprastaatliche sowie internationale Instanzen sein oder kommunale Apparate, aber auch private Träger (Unternehmen, Vereine, Verbände). Ihre Interessen, Beobachtungsweisen, Normen und Praktiken bringen sehr unterschiedliche Kategorisierungen von Migrantinnen und Migranten hervor, die die gesellschaftliche, ökonomische, politische oder kulturelle Teilhabe am Zielort beeinflussen“ (ebd.).

Das Feld der Zuwanderungspolitik kann mehr als ein „Migrationsregime“ umfassen¹⁷; in der Realität zeigen sich konkurrierende „Regime“, die von unterschiedlichen Diskursen und institutionellen Arrangements geprägt sind Oltmer betont außerdem, dass Zuwanderung als Resultat eines Aushandlungsprozesses verstanden werden muss: „Beobachten lassen sich unterschiedliche Reichweiten und Wirkungsgrade im Wechselverhältnis von einerseits Normen, Strategien und Maßnahmen institutioneller Akteure des Migrationsregimes und andererseits Taktiken, Aktivitäten und Handlungen (potenzieller) Migranten. Auf diese Weise prägen, formen, (ko-)produzieren institutionelle und individuelle Akteure in Konflikt und Kooperation Migration. Nimmt man eine solche Perspektive ernst, kann es gelingen, Relationen, Hierarchien und Wechselverhältnisse offenzulegen, also das Handeln Einzelner oder Mikrostrukturen in Meso- und Makrokontexte bzw. -strukturen zu fügen“ (Oltmer 2018a: S. 9). Insbesondere gilt es zu beachten, dass der Aushandlungsprozess auf die Verfasstheit der Akteure zurückwirkt, diese und ggf. ihre Strategien verändert. Ein „Migra-

17 Abgesehen von der Unterscheidung zwischen Mobilitäts- und Präsenzregime können auf Länderebene wie auf kommunaler Ebene unterschiedliche Migrationsregimes unterschieden werden. Dies führt u. U. dann zu politischen Verwerfungen zwischen Bund und Ländern etc.

tionsregime“ ist somit ein spezifischer institutioneller Komplex innerhalb des Feldes der Zuwanderungspolitik, der von spezifischen Diskursformationen geprägt ist und diese umgekehrt hervorbringt (vgl. Abschnitt 3.2.3). Dieser Komplex ist nicht konsistent, sondern besteht aus Elementen, die zueinander in Widerspruch treten können. Dies wird begrifflich gefasst über die Unterscheidung zwischen „Mobilitätsregime“ und „Präsenzregime“: „Migrationsregime verfügen immer über zwei elementare und miteinander verflochtene Felder: Erstens ‚Mobilitätsregime‘, die auf die Einflussnahme auf den Zugang zu bzw. die Abwanderung aus einem Raum bzw. von einem Territorium verweisen, sowie zweitens ‚Präsenzregime‘, die die Normen und Praktiken der Einbeziehung bzw. des Ausschlusses von Zugewanderten in gesellschaftlichen Funktionsbereichen wie beispielsweise Politik, Recht, Wirtschaft oder Erziehung umfassen. Präsenzregime rahmen mithin Integration, die als das permanente Aushandeln von Chancen der ökonomischen, politischen, religiösen oder rechtlichen Teilhabe verstanden werden kann“ (Oltmer 2018b: S. 247). Die beiden Regimetypen können einander ergänzen oder konkurrieren. Ihre interne Konsistenz erhalten sie über spezifische Diskursformationen (s. u.). Beide bilden aber Bestandteile eines übergreifenden „Migrationsregimes“, das seinen spezifischen Charakter durch das Verhältnis der beiden Regimetypen zueinander erhält.

Greift man diese Überlegungen auf und liest sie feldtheoretisch gegen den Strich, kann man für das Feld der Zuwanderungspolitik ein zentrales „Enjeu“ im Sinne Bourdieus¹⁸ identifizieren: die Kompetenz, „Teilhabeberechtigungen“ zu erteilen. Sie bildet sowohl einigendes Band als auch Trennlinie zwischen Mobilitäts- und Präsenzregime und ist gleichzeitig Ziel wie umkämpftes Objekt im Feld, um das unterschiedliche korporative Akteure ringen. Hier lassen sich als Pole identifizieren: mobilitätsorientierte Akteure/Strategien, die auf die Verweigerung bzw. restriktive Gewäh-

18 Im Deutschen häufig – etwas schief – mit „Einsatz“ in einem Spiel übersetzt; Bourdieu geht es aber sowohl um den Einsatz wie um den potenziellen Gewinn in einem Spiel: „In der Tat lässt sich das Feld mit einem Spiel vergleichen (...). So gibt es Einsätze bei diesem Spiel, (...) die im Wesentlichen das Produkt der Konkurrenz der Spieler untereinander sind; eine Investition in das Spiel, eine Besetzung (im psychologischen Sinn) des Spiels (...): Die Spieler sind im Spiel befangen, sie spielen, wie brutal auch immer, nur deshalb gegeneinander, weil sie alle den Glauben (...) an das Spiel und den entsprechenden Einsatz, die nicht weiter zu hinterfragende Anerkennung teilen (...), und dieses heimliche Einverständnis ist der Ursprung ihrer Konkurrenz und ihrer Konflikte“ (Bourdieu/Wacquant 1996: S. 127ff.).

zung von Teilhabeberechtigungen setzen, und präsenzorientierte Akteure/Strategien, die im Gegensatz hierzu Teilhabeberechtigungen forciert gewähren möchten. Beide Akteursgruppen setzen die Kapitalien ein, über die sie verfügen: juristisches Kapital, administratives Kapital, soziales Kapital, kulturelles Kapital und ökonomisches Kapital, um das feldspezifische Kapital zu gewinnen bzw. zu erhöhen: die Kompetenz, über Teilhabeberechtigungen zu entscheiden bzw. Teilhabeberechtigungen zu erleichtern oder zu erschweren. Auch dieses feldspezifische Kapital ist verknüpft mit symbolischem Kapital, was sich in den Auseinandersetzungen um Zuwanderungspolitik in den letzten Jahren am Beispiel von Abschiebungen sehr deutlich zeigen lässt: Je nachdem, ob eine offensive Abschiebepaxis in der Öffentlichkeit positiv oder negativ konnotiert ist, erhöht oder vermindert sich das Ansehen derer, die hier besondere „Härte“ zeigen.

3.2.3 Diskursformationen im Feld der Zuwanderungspolitik

An dieser Stelle ist es sinnvoll, systematisch auf den Stellenwert gesellschaftlicher bzw. fachspezifischer Diskurse bzw. Diskursformationen einzugehen.

Bourdieu weist zwar immer wieder darauf hin, dass Positionen in Feldern über Diskurse eingenommen bzw. verteidigt werden, arbeitet aber kein konsistentes Konzept des „Diskurses“ aus. Gleichwohl haben mehrere Autorinnen und Autoren für die empirische Arbeit mit der Feldtheorie auf Diskursanalysen zurückgegriffen und sich dabei meist auf die Überlegungen Michel Foucaults gestützt. Dieser Vorgehensweise wird auch hier gefolgt, allerdings mit einer Akzentverschiebung in Richtung auf die Diskurstheorie von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. In diesem Sinne sind „Diskurse (...) strukturierte, partiell geschlossene Formationen, die aus *artikulatorischen Praktiken* hervorgehen. Die frei flottierenden Elemente werden bearbeitet und zu einer diskursiven Formation gebracht und in Beziehung gesetzt. Durch die artikulatorische Praxis transformieren sich die Elemente, so dass neue diskursive Formationen und Sinnzusammenhänge entstehen. Die Elemente bzw. die Signifikanten werden neu gebündelt und zu einem Knotenpunkt vernäht“ (Moebius 2018: S. 133). Ein Diskurs besteht somit aus mehreren Sinnelementen, die – obwohl different (Differenzketten) miteinander verknüpft werden und damit einen Sinnzusammenhang bilden (Äquivalenzketten). Laclau/Mouffe fassen den Begriff des Diskurses bewusst weit und zielen darauf ab, die Unterscheidung zwischen diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken zu unterlaufen. Somit kön-

nen alle sozial-kulturellen Praktiken als „bedeutsame Praktiken“ als Bestandteile von Diskursen begriffen werden. „Der Diskurs ist hier keine spezifische ‚Redeweise‘, sondern bezeichnet den relationalen Sinnzusammenhang, der sich in mündlicher Kommunikation oder schriftlichen Texten genauso manifestiert wie in Praktiken des Umgangs mit Objekten – etwa der Industrie – oder in ‚schweigsamen‘ institutionellen Komplexen“ (Reckwitz 2006: S. 341). Was Laclau und Mouffe als „Diskurs“ bezeichnen, als System von Äußerungen (Artikulationen) erscheint in Foucaults Terminologie als „diskursive Formation“: „In dem Fall, wo man in einer bestimmten Zahl von Aussagen ein ähnliches System der Streuung beschreiben könnte, in dem Fall, in dem man bei den Objekten, den Typen der Äußerung, den Begriffen, den thematischen Entscheidungen eine Regelmäßigkeit (eine Ordnung, Korrelationen, Positionen und Abläufe, Transformationen) definieren könnte, wird man übereinstimmend sagen, dass man es mit einer diskursiven Formation zu tun hat (...)“ (Foucault 1986: S. 58). Diskursive Formationen verknüpfen einzelne Diskurselemente und Teildiskurse zu einem kohärenten System. „Dabei bleiben sie jedoch nicht auf die – linguistische – Verknüpfung von Text(teilen) beschränkt. Neben der Begriffsformation regeln sie auch die Objektformation (Wie/In welcher Konstellation werden Objekte konstituiert), Subjektformation (Welchen Weisen der Produktion von Äußerungen müssen sich Sprechende unterwerfen) sowie die Denkperspektiven bzw. Strategien“ (Huke 2010: S. 12). Diskursive Formationen können miteinander konkurrieren, verschiedentlich lassen sich diskursive hegemoniale Projekte voneinander unterscheiden. Diskursphänomene geraten damit ‚als strategische Spiele aus Handlungen und Reaktionen, Fragen und Antworten, Beherrschungsversuchen und Ausweichmanövern, das heißt als Kampf‘ (Reisigl 2006: S. 101) in den Blick“ (Huke 2010: S. 23).

Im Hinblick auf das Feld der Zuwanderungspolitik können drei diskursive Formationen unterschieden werden, die zwar historisch chronologisch auftreten, sich aber gleichwohl überlappen. Diese Diskursformationen prägen die jeweiligen Mobilitäts- bzw. Präsenzregimes bzw. deren Verhältnis zueinander.

Die erste Diskursformation ist weitgehend geprägt von der Regulation des „Zugangs“ und Zugang wird als Frage der inneren Sicherheit verhandelt: „Zugang als Frage innerer Sicherheit basiert im Wesentlichen auf einer dichotomen Territorialisierung von Sicherheit und Unsicherheit als durch Grenzen getrennten Räumen und ist damit eng an das Konzept des Nationalstaats gebunden (...). Das ‚Außen‘ wird als Problem für die Sicherheit des ‚Innen‘ konzeptionalisiert, woraus die Notwendigkeit gefol-

gert wird, einerseits die Grenzen zum ‚Außen‘ zu sichern, andererseits die Präsenz des ‚Außen‘ im ‚Innen‘ möglichst restriktiv zu handhaben und zu kontrollieren (...). Zentrale Begriffe innerhalb der diskursiven Formation sind unter anderem Legalität/Illegalität, Kriminalität, Konflikte und Sicherheit“ (ebd.: S. 56). Historisch gründet dieser Diskurs im „Gastarbeiter-system“ (Oltmer/Kreienbrik/Sanz Diaz 2012) und dessen Engführungen des Migrationsthemas. „Die erste Phase der deutschen Integrationspolitik kannte nur eine individuelle bzw. gesellschaftliche Verantwortung für die Integration von Migrantinnen und Migranten. Im Ausländerrecht kam der Begriff nicht vor und auch in der Sache wurde die Förderung der Eingliederung in die deutsche Gesellschaft nicht als staatliche Aufgabe betrachtet. Dahinter stand die Leitvorstellung, die meisten Ausländer seien nur vorübergehend in Deutschland“ (Groß 2007: S. 316). Das System der Anwerbeabkommen zwischen Aufnahme- und Entsenderstaaten basierte auf der Vorstellung eines nur temporären Aufenthaltes der „Gastarbeiter“. Insofern war der Aufenthalt eine Angelegenheit juristisch-administrativer Regulation und „Integration“ kein Thema. „Zur Zeit des ‚Anwerbstopps‘ von 1973 (...) gab es angesichts der faktisch einsetzenden dauerhaften Niederlassung der Arbeitsmigranten und ihrer Familien keine klar formulierten migrations- und integrationspolitischen Rahmensetzungen des Bundes und der Länder. Daraus resultierte eine große kommunalpolitische und administrative Unsicherheit darüber, welche politischen Probleme auf die Kommunen zukommen würden“ (Bommes 2018: S. 107). Die mit der Arbeitsmigration verbundenen sozialen Probleme wurden an die Wohlfahrtsverbände delegiert („Ausländersozialarbeit“, finanziert durch die Bundesanstalt für Arbeit und damit die Versicherungsgemeinschaft, nicht über Steuermittel) bzw. auf die kommunale Ebene abgeschoben. Aus dieser Zeit resultieren unterschiedliche „Pfade“ der Entwicklung kommunaler Integrationspolitik. Diese hat – so Bommes – „gebastelten und heterogenen Charakter.“ (ebd.) In dieser Zeit dominiert eindeutig das „Mobilitätsregime“, das in der institutionellen Ausformung auf die Zeit vor dem 2. Weltkrieg verweist (Ausländerbehörden).

Die zweite Diskursformation manifestiert sich im Begriff der „Integration“ im Aufenthaltsgesetz von 2005. Dieses Gesetz „verwandelt die Integrationsförderung in eine Staatsaufgabe“ (Groß 2007: S. 317). Wie in Abschnitt 3.1 gezeigt wurde, wird der Begriff „Integration“ jedoch nicht präzise definiert, sondern der Begriffsinhalt changiert. Gleichwohl erfüllt er eine klare Funktion: „Mittels der Verwendung (des Namens „Integration“, d. A.) grenzen sich die Sprechenden in den Integrationsdebatten nach drei Seiten hin ab: Erstens von „Assimilation“, die mit Zwang, Illiberalität und

unrühmlichen Vergangenheiten assoziiert wird. Zweitens von der Vorstellung, auf Einwanderung ganz verzichten zu können. Diese in der bundesrepublikanischen Debatte noch in jüngerer Vergangenheit verbreitete Position wird als gestrig und unvernünftig bewertet. Und drittens vom „Multikulturalismus“, der – einerseits – mit Beliebigkeit, Werteverfall und Gefahr assoziiert und als naiv und grob fahrlässig bewertet wird. Andererseits gilt Multikulturalismus weiterhin als erstrebenswertes Ziel oder wird zumindest als gesellschaftliche Realität gerahmt. Die Notwendigkeit, Multikulturalität durch „gemeinsame Werte“, „Zielvorgaben“ und „Spielregeln“, „also mithilfe von Integrationsmaßnahmen auszubalancieren und zu zähmen, bleibt unbestritten“ (Buck 2011: S. 47). Das Aufenthaltsgesetz reguliert spezifische Leistungen für Zugewanderte (Integrationskurse, Beratung), verknüpft sie aber mit aufenthaltsrechtlichen Status, deren Definition den Kern des Aufenthaltsgesetzes bilden. Es behandelt somit den Zugang als humanitäre Frage: „Zugang als humanitäre Frage verknüpft in der Figur des Flüchtlings die Legitimität von Zugang mit dem Nachweis einer (individuellen) Verfolgung: Ist die Sicherheit eines Individuums gefährdet, wird ihm die Möglichkeit zugestanden, Zugang zum Territorium zu erhalten und Asyl zu beantragen. Welche Fluchtgründe als ‚legitim‘ und als Basis des Status ‚Flüchtling‘ gelten, ist dabei immer abhängig vom historischen Kontext (...). Zentrale Begriffe der diskursiven Formation sind etwa Flucht/Flüchtling, Verfolgung, Schutz oder Menschenrechtsverletzung. Als Objekte werden unter anderem Flüchtlinge und Behörden konstituiert und zueinander in Beziehung gesetzt“ (Huke 2010: S. 57). Hier spielt das Mobilitätsregime noch eine zentrale Rolle, Elemente des Präsenzregimes finden sich in der Form von „Spezialangeboten“ (Integrationskurse, Migrationsberatung). In der Folgezeit verschieben sich jedoch die Akzente: „Mit seinem Ansatz, die Integrationsförderung (§§ 43ff. AufenthG) nicht mehr vom Vorliegen eines rechtmäßigen Aufenthaltes bzw. eines bestimmten Aufenthaltstitel, sondern von einer ‚guten Bleibeperspektive‘ abhängig zu machen, trifft der Gesetzgeber eine pragmatische Entscheidung, die das Ziel der Integrationsförderung (§ 1 I 4, §§ 43ff. AufenthG) in gewisser Weise über das der Zuwanderungssteuerung (§ 1 I 1 AufenthG) stellt. Denn in die Integrationsförderung können nunmehr auch Ausländer einbezogen werden, denen noch keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde“ (Eichenhofer 2016: S. 257f.). Gleichzeitig mit der Ausweitung des potenziellen Adressatenkreises für integrative Maßnahmen wird aber die „Bringschuld“ der Zugewanderten hervorgehoben: „In die Grundsatznorm des § 43 I Aufenthaltsgesetz wird ausdrücklich das Fordern der Integration eingefügt, da die Ausländer, die dauerhaft in Deutschland bleiben wollen, ei-

gene Anstrengungen zu ihrer Integration leisten müssen“ (Groß 2007: S. 313). Groß stellt dazu fest: „Seit das deutsche Migrationsrecht das Thema Integration entdeckt hat, ist ein Trend zur Vorverlagerung und Verschärfung der Anforderungen festzustellen“ (ebd.: S. 319). Man könnte hier davon sprechen, dass Mobilitäts- und Präsenzregime in eine prekäre Balance gebracht werden, eine „Teilhabeberechtigung“ wird selektiv gewährt, die Selektion administrativ über die Definition von „Bleibeperspektiven“ gesteuert. Verwaltungsstrukturell spiegelt sich dieser Diskurs in einer Reihe von „Sonderdiensten“ oder administrativen „Sondereinheiten“, die sich speziell an (Gruppen von) Zugewanderte(n) richten ohne systematisch mit den „Regelstrukturen“ verbunden zu sein (Integrationsministerien, Integrationsämter, Beratungsdienste).

Die dritte Diskursformation kreist zwar auch um den Begriff „Integration“ verbindet ihn aber mit anderen Inhalten. Hier sei zur Erinnerung wieder Berlit zitiert: „Integration als Herstellung von sozialer, gesellschaftlicher und politischer Einheit aus Vielfalt ist aber nicht auf die Bewältigung von Migrationsprozessen zu beschränken und fordert selbst in seiner thematischen Verengung neben den MigrantInnen zudem auch die Aufnahmegesellschaft, die durch Integrationsprozesse verändert wird. Ich folge dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und verstehe hier Integration als möglichst chancengleiche Teilhabe aller Personen an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, u. a. Teilhabe an Bildung, Ausbildung, Arbeit und den Schutz- und Fürsorgesystemen des Rechts und Wohlfahrtsstaates sowie soziale und politische Partizipation“ (Berlit 2018a: S. 231). Die enge Verknüpfung von „Integrationsförderung“ mit aufenthaltsrechtlichen Status wird gelockert, allerdings weniger verknüpft mit juristischen als mit ökonomischen Erwägungen. Somit wird Zugang als ökonomische Frage gefasst: „Zugang als ökonomische Frage verbindet Zugang mit ökonomischen ‚Bedürfnissen‘. Grenzüberschreitende werden als ökonomisch ‚nützlich‘/nicht ‚nützlich‘ und damit als Arbeitskräfte angerufen und konstituiert. Zentrale Begriffe, die zueinander in Beziehung gesetzt werden, sind etwa Arbeitsmarkt oder Arbeitslosigkeit, demographischer Wandel, wirtschaftliche Entwicklung, Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften oder Qualifikation“ (Huke 2010: S. 57f., Hervorhebung im Original). Im Vordergrund steht „Teilhabe“ und es ist klar, dass diese nicht mit „Sondermaßnahmen“ realisiert werden kann. So zieht Berlit auch klare konzeptionelle Konsequenzen aus seinem teilhabeorientierten Integrationsbegriff: „Integration als Querschnittsaufgabe, die (nahezu) alle Verwaltungsbereiche erfasst, ist auch einer der zentralen Gründe gegen eine spezialisierte, konzentrierte ‚Inte-

grationsverwaltung‘ mit umfassender, auch operativer Zuständigkeit. Dies führte zu vermeidbaren Reibungsverlusten. Effektiver sind die kulturelle Öffnung aller Bereiche der Verwaltung und die konzeptionelle und personelle Vernetzung der in den jeweiligen Fachverwaltungen tätigen ‚Integrationsfachleute‘, welche die spezialisierte Fachkompetenz mit übergreifenden Integrationsanforderungen verbindet“ (Berlit 2018b: S. 289). Berlit argumentiert weiter: „für eine dauerhafte Optimierung des Migrations- und Integrationsmanagements in Regelsituationen bedarf es lediglich entsprechender Koordinations- und Kooperationsstrukturen, um die kontinuierliche strategische und operative Abstimmung aller Beteiligten sicherzustellen“ (ebd.). Verwaltungsstrukturell besteht der Unterschied zur oben skizzierten zweiten diskursiven Formation, dass Organisationseinheiten, die sich an Zugewanderte wenden, systematisch mit den Regelstrukturen verbunden sind und auf eine rasche „Übergabe“ ausgerichtet sind.

3.2.4 Exkurs: Der Begriff „Integration“ aus diskurstheoretischer Perspektive

Eine bedeutende Rolle in der Diskurstheorie von Laclau und Mouffe spielt die Verknüpfung von Diskurs und Hegemonie, die an der Unterscheidung von Differenz- und Äquivalenzketten ansetzt: Es gilt somit ‚zwischen einer ‚Logik der Differenz‘ und einer ‚Logik der Äquivalenz‘ zu unterscheiden: Die Logik der Differenz charakterisiert jeglichen Diskurs – ein Diskurs besteht aus einer Vielzahl miteinander verwobener Unterscheidungen. Beispielfhaft ist hier etwa das Feld von Interessensgruppen innerhalb einer liberalen Demokratie, in der verschiedenste Differenzen nebeneinander und gegeneinander existieren, sich überschneiden und dabei uneinheitliche Fraktionierungen ergeben (etwa die voneinander unabhängigen Differenzen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zwischen Frauen und Männern, zwischen Stadt- und Landbewohnern etc.). Im dem Moment, in dem die Logik der Äquivalenz dominant wird, sieht sich diese Vielzahl von Unterscheidungen durch eine übergreifende, notwendig simplifizierende Identifizierung überformt: diese Identifizierung kann nur durch die Konstruktion eines Außens, eines radikal Anderen gelingen, im Verhältnis zu dem sich die Vielzahl einander überschneidender Differenzen zu einer übergreifenden Identität vereinheitlichen lässt, in der sie alle einander ‚äquivalent‘ erscheinen. So lassen sich beispielsweise die genannten Differenzen zwischen Arbeitnehmern/ Arbeitgebern, Frauen/ Männern etc. über eine Identifizierung einer ‚Nation‘ oder ‚Zivilisation‘ und durch eine

Abgrenzung vom grundsätzlichen Außen des Barbarischen, des Fremden etc. aufheben“ (Reckwitz 2006: S. 344).

Die Rolle, Differenzen zu überbrücken und einen hegemonialen Diskurs zu etablieren, kommt nach Laclau/Mouffe dem „leeren Signifikanten“ zu. „Genau diese universelle Aufgabe als allgemeines Äquivalent erfordert aber dessen weitgehende Entleerung von partikularen Inhalten (je umfassender die Kette, desto leerer der Signifikant). Das heißt, einerseits handelt es sich um einen ganz gewöhnlichen partikularen Signifikanten aus der Reihe aller Signifikanten einer Äquivalenzkette, andererseits signifiziert dieser Signifikant eben nicht allein etwas Partikulares, sondern er signifiziert die Einheit dieser Kette als solche, mit anderen Worten: das Prinzip der Kohärenz einer diskursiven Formation“ (Marchart 2017: S. 58). Ein partikulares Element eines Diskurses übernimmt somit die Repräsentation des gesamten Diskurses – hierzu muss er sich von konkreten Bedeutungen entleeren, damit er tatsächlich „alles“ repräsentieren kann (vgl. hierzu Begriffe wie „Freiheit“, „Nation“, „Gleichheit“ oder auch „soziale Marktwirtschaft“). Wie in Abschnitt 3.1 gezeigt werden konnte, bietet sich der Begriff „Integration“ gerade durch seine unspezifische Verwendung als „leerer Signifikant“ an. Der Begriff muss unspezifisch sein, damit er eine Vielzahl von Praktiken/Diskursen zulässt. „Dabei ist die Deutungshoheit über den Signifikanten ‚Integration‘ umkämpft. So lässt sich verstehen, dass die einen im Namen der Integration staatliche oder institutionelle Diskriminierung kritisieren, während die anderen diese – ebenfalls im Namen der Integration – rechtfertigen und für ihre Verschärfung argumentieren. Der Begriff funktioniert zeitgleich als emanzipatorische Forderung und als Regierungstechnik“ (Buck 2011: S. 30). „Integration“ fungiert als leerer Signifikant und vereint unterschiedlichste Interessen und Diskurse gegenüber der (historisch scheinbar überholten) politischen Parole: Deutschland ist kein Einwanderungsland. „Unter dem Banner des Signifikanten ‚Integration‘ vereinen sich unterschiedlichste politische Projekte. In diesem Sinne kann ‚Integration‘ als leerer Signifikant gelten“ (ebd.: S. 41f.). Nonhoff spricht von „hegemonialen Artikulationen zweiter Ebene“, wenn in Sub-Diskursen um die „richtige“ Auslegung des leeren Signifikanten gestritten wird (Nonhoff 2006: S. 204). Es bilden sich konkurrierende Äquivalenzketten und es geht um eine „antagonistische Kooperation“, „im Zuge derer um die Ausgestaltung des Artikulationsmusters jenseits eines artikulatorischen Kerns (um den leeren Signifikanten) Konkurrenz herrscht“ (ebd.: S. 205).

3.2.5 Der „Brückenschlag“ zum Feld sozialer Hilfe(n)

Solange die Teilhabeberechtigung mit dem Aufenthaltsstatus verknüpft ist, werden die Kämpfe überwiegend durch den Einsatz juristischen und administrativen Kapitals geprägt. Im Rahmen von „Präsenzregime“-Strategien wird es aber auch möglich, über die Neuausrichtung von Diskursen und Praktiken die Brücke zum Feld sozialer Hilfen zu schlagen. Denn erfolgt eine Trennung zwischen „Mobilitäts-“ und „Präsenz“-Diskurs, wird der Anschluss des Feldes der Zuwanderungspolitik an das Feld sozialer Hilfen erleichtert, das auf diese Weise in das Feld der Zuwanderungspolitik „hineingezogen“ wird, womit es zu spezifischen Überlappungen kommt: „In diesem Kontext ist es hilfreich, grob zwischen Institutionen zu unterscheiden, die sich spezifisch an Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen oder Teile zugewanderter Bevölkerung richten (z. B. Integrationspolitik, Ausländerbehörden, Asylpolitik, Härtefallkommissionen) und solchen, die wie Jugendhilfe, Bildungsinstitutionen, sozialer Wohnungsbau oder Arbeitsmarktpolitik ihre Klientel primär nach anderen Maßgaben identifizieren, sich aber institutionell auch mit migrationsbezogenen Problematisierungen auseinandersetzen. Die Diffusion von migrations- und diversitätspolitischen Problematisierungen in die öffentlichen Verwaltungen und den öffentlichen Dienstleistungssektor erreichte in der sogenannten Flüchtlingskrise, in deren Folge sie in fast allen gesellschaftlichen Bereichen gleichzeitig thematisch wurde, einen vorläufigen Höhepunkt. Aus der Perspektive von Migrationsregimen sind insbesondere das Zusammenspiel der Akteure und Institutionen, ihre charakteristischen Konvergenzen und Divergenzen sowie ihre blinden Flecken und wechselseitigen Verstärkungen interessant“ (Nieswand 2018: S. 96).

Diesen Gedanken kann man in einer Erweiterung der Perspektive auch feldtheoretisch fassen. „Teilhabeberechtigung“ weist eine ähnlich doppelte Bedeutung auf wie „Teilhabe“ selbst – als Berechtigung zur Teilhabe an gesellschaftlichen Feldern und als Berechtigung zur Teilhabe an den Feldern sozialer Hilfe. In den „Überlappungszonen“ kommt es dann auch nicht selten zu Kämpfen im Sinne Bourdieus, in denen es einerseits darum geht, welche Regeln und Normen welchen Feldes gelten, andererseits um die Frage, wie durch diese Geltung die Regeln des jeweiligen Feldes verändert werden. Nach Nieswand „sind besonders jene Fälle interessant, in denen sich Neukonfigurationen von Feldern aus situativen Überlappungen von ‚Rechtskreisen‘ und Zuständigkeiten ergeben. In diesen Fällen müssen Priorisierungen und Arbeitsteilungen von den Akteuren vorgenommen werden, um einen Arbeitskonsens herbeizuführen, wer an welcher Stelle

des Verfahrens aktiv wird, wer für welchen Teilaspekt verantwortlich ist und wessen Zuständigkeitsbereich mehr Gewicht zugemessen wird. So kann für den Fall des Umgangs mit Unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) in Deutschland gezeigt werden, wie die konkurrierenden institutionellen Kontexte der Jugendhilfe einerseits und der Asyl- und Ausländerverwaltung andererseits eine Spannung erzeugt haben, die – je nach lokalem Kontext oder Bundesland – lange Zeit zu unterschiedlichen Umgangsformen, insbesondere mit 16- und 17-Jährigen unbegleiteten Geflüchteten, geführt hat. Während diese Personen nach dem Asylverfahrensgesetz als voll verfahrensfähig galten, wurden sie im Rahmen der Jugendhilfe als besonders schutzbedürftige Minderjährige verstanden. Erst in den letzten Jahren setzte sich bundesweit die Priorisierung des Rechts- und Institutionenkreises der Jugendhilfe durch“ (ebd.: S. 99). Je bedeutsamer das „Präsenzregime“¹⁹ in Relation zum „Mobilitätsregime“ wird, umso größer und zahlreicher werden die „Überlappungszonen“, umso häufiger wird das Feld sozialer Hilfen mit Fragen und Folgen der Zuwanderung konfrontiert. Der unter der Sinnformel „Integration“ geführte Diskurs um die Notwendigkeit, Teilhabechancen zu sichern und Teilhabekompetenzen zu stärken, untermauert die Position von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit gegenüber der Migrationspolitik. Gleichzeitig ist auf Bundesebene und auch in vielen Kommunen die Gegenbewegung spürbar, das „Präsenzregime“ einzuhegen und die „Teilhabeberechtigung“ für einen großen Teil der Zugewanderten in Frage zu stellen.

Wir haben es also im Feld der Zuwanderung und im Überlappungsbereich zum Feld der sozialen Hilfe mit einer komplexen und dynamischen Gemengelage zu tun, in der sich zwei Spannungsfelder identifizieren lassen:

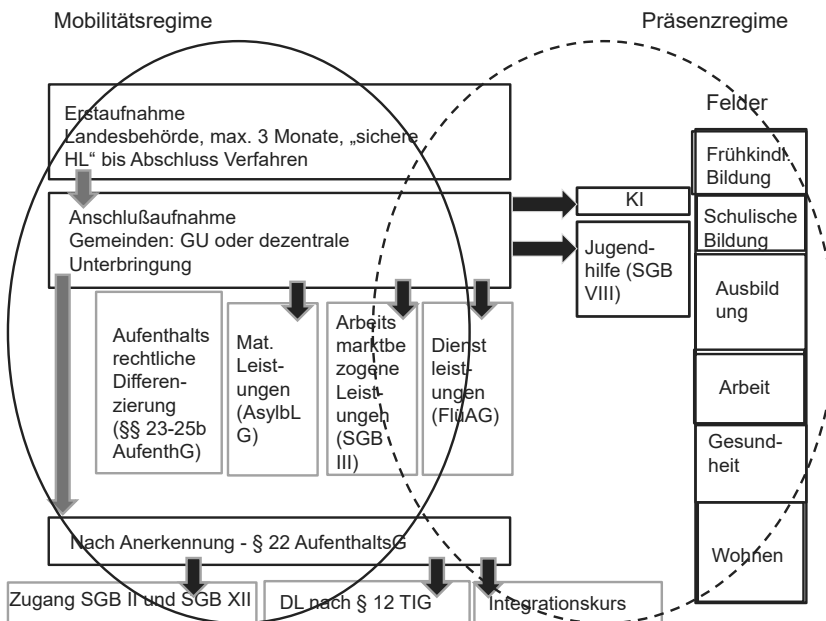
Das dynamische Verhältnis zwischen Mobilitäts- und Präsenzregime, das sich z. B. in den Auseinandersetzungen um „Duldungen“ zeigt (vgl. die „Ausbildungsduldung“):

- 1) Das Zusammenspiel von Mobilitäts- und Präsenzregime unterliegt einem historischen Wandel. Zunächst konstituierte sich das Mobilitätsregime, während das Präsenzregime bis in die 1990er-Jahre hinein eher rudimentär blieb. Deutlich wird dies am AsylbLG. Dies gewährt auch Personen ohne oder mit ungeklärtem Schutzstatus eine eingeschränkte Teilhabeberechtigung. Sie erhalten materielle Leistungen, Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets und eine medizinische Grundversor-

19 Wir verwenden diese Begriffe als Abkürzung für den oben dargestellten feldtheoretischen Hintergrund.

gung. Komplexe Regelungen ermöglichen unter bestimmten Bedingungen den Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. zu arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen nach SGB III. Da das AsylbLG nicht Bestandteil des Sozialgesetzbuches ist, besteht allerdings kein Anspruch auf (personenbezogene) Dienstleistungen²⁰, ist also der Übergang ins Feld sozialer Hilfen blockiert. Für den eng gezogenen Kreis der Flüchtlinge mit „guter Bleibeperspektive“ wird unter bestimmten Umständen der Zugang zu Integrationskursen eröffnet, dem einzigen Element des Präsenzregimes, das in das Mobilitätsregime „hineinragt“ (vgl. Schaubild 4).

Schaubild 4: Mobilitäts- und Präsenzregime



(Eigene Darstellung)

Eine Betrachtung des Zusammenspiels von Aufenthalts- und Leistungsrecht zeigt somit eine erhebliche Spaltung zwischen den „Rechtskrei-

20 Ausgenommen sind hier die unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländer, die von Beginn an Leistungen nach dem SGB VIII erhalten. Sie werden deshalb in die weitere Betrachtung nicht systematisch mit einbezogen.

sen“ (AsylbLG/SGB III – SGB II/SGB XII) im Zugang zu Dienstleistungen (vgl. Schaubild 5).

Schaubild 5: Personenbezogene Dienstleistungen

<p>Für Personenkreis mit Bezug von Leistungen AsylbewerberLG:</p> <p>Ausschließlich abgeleitet aus §§ 4 und 4a FlüAG: Kostenpauschalen für „Soziale Betreuung“ (§ 4, Abs. 2 FlüAG bzw. § 4a, Abs.2 FlüAG)</p> <p>= kein subjektiver Anspruch</p> <p>Flüchtlings-beratungsstellen Migrationsberatung für Erwachsene Jugendmigrationsdienst</p>	<p>Spaltung in der rechtlichen Fundierung der Leistung und der Rechtstellung der Zugewanderten</p>	<p>Für Personenkreis nach § 22 bzw. § 23, Abs. 2 Aufenthaltsg:</p> <p>Aufgaben nach § 12, Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW = direkte Aufgabenverpflichtung der Verwaltung Ggf. Leistungen nach §§ 14 und 16a SGB II = subjektiver Anspruch</p> <p>Flüchtlings-beratungsstellen Migrationsberatung für Erwachsene Jugendmigrationsdienst</p>
--	---	---

(Eigene Darstellung)

- Die „Überlappungszone“ zum Feld sozialer Hilfen. Über den Kampf zwischen Akteuren des Mobilitäts- bzw. Präsenzregimes werden der rechtliche Status der Zugewanderten und damit auch die „Teilhabeberechtigung“ an den einzelnen gesellschaftlichen Feldern definiert. Hierzu gehört auch das Feld sozialer Hilfen als „stellvertretender Inklusion“, da zwar eine Minimalabsicherung und damit eine – wenn auch prekäre – Teilhabe an Gesellschaft gesichert ist, aber auf einem für bestimmte Gruppen abgesenktem Niveau (Asylbewerberleistungsgesetz) und bedroht durch Praktiken des Mobilitätsregimes (Abschiebung). Damit wird ein gegliederter Raum innerhalb des Territoriums der Bundesrepublik geschaffen, der über die durch den Aufenthaltsstatus regelten „Teilhabeberechtigungen“ für Teilhabechancen definiert wird. Mit Blick auf das Aufenthaltsrecht lässt sich feststellen, dass unabhängig von der Differenz zwischen formalen und substanziellen Rechten bereits hinsichtlich der formalen Rechte von „civic stratification“, einer staatlich intendierten Abstufung von Rechten und einer damit einhergehenden Stratifizierung der Bevölkerung gesprochen werden kann

(vgl. Hess/Lebuhn 2014: S. 18). Zugang zu zentralen Funktionssystemen ist damit für Zugewanderte doppelt selektiv: Durch die staatliche Regulierung gestaffelter Teilhabeberechtigung und durch die immanenten Regeln der gesellschaftlichen Felder, Teilhabechancen zu gewähren.

Wenn die Logik des Präsenzregimes auf die lokalen Systeme sozialer Hilfen ausgedehnt wird, kann dies zu einer „Irritation“ autonomer Felder in ihren Regelsystemen und ihrem institutionellen Gefüge führen. Routinen werden in Frage gestellt, Räume für Diskurse eröffnet, die Veränderungen des organisationalen Habitus induzieren können. Die Ausweitung des Präsenzregimes im Zuge des Einwanderungsmanagement kann also dazu führen, dass immer mehr Institutionen und Praktiken im System der sozialen Hilfe mit einer Zielgruppe konfrontiert sind, die besonderer Unterstützung beim Ausbau ihrer Teilhabekompetenzen bedarf und für die in spezifischer Weise Teilhabechancen erhöht werden müssen (Anerkennung von Abschlüssen, Veränderungen im Bereich schulischer und beruflicher Bildung etc.). Es ist offen, wie sich dies auf das System der Hilfe auswirken wird: ob es zur „Einklammerung“ in Sonderzuständigkeiten kommt, strukturelle Probleme als „Einzelfälle“ einer routinisierten Bearbeitung zugeführt werden oder sich das System verändert, indem der Zusammenhang zwischen dem Feld der Zuwanderungspolitik und dem Feld sozialer Hilfen neu definiert wird, indem Übergänge systematisch gestaltet und in Einzelfällen begleitet werden (z. B. durch Produktionsnetzwerke und „Teilhabe-Management“). An dieser Stelle erhält das lokale Feld eine besondere Bedeutung: es hängt nicht zuletzt von lokalen Diskursen ab, ob und wenn ja welche Lösungen für diese strukturelle Problematik gefunden werden: „Sonderzuständigkeiten“, zusätzliche Organisationseinheiten und/oder Steuerungsgremien, Entwicklung übergreifender Standards für die Leistungsgewährung für alle – oder: nichts, d. h. Fortführung der tradierten Spaltung, aufgelockert durch die Bearbeitung offensichtlicher Defizite.

Wir stoßen also erneut auf die Bedeutung der lokalen Felder. Hier lässt sich dann konkret beobachten, mit welchen Diskursen und Praktiken die Akteure des Feldes sozialer Hilfe auf die neue Konstellation reagieren, ob sich das Feld der Zuwanderungspolitik wie in der Vergangenheit als abgeschottetes Feld mit starkem administrativen (Ausländerbehörde, Sozialamt) und schwachem sozialpädagogischen Pol (Beratungsdienste) darstellt oder ein „Brückenschlag“ die Gewichte verändert. Auf alle Fälle kommt den Kommunen eine zentrale Rolle in der Ausgestaltung des Leistungsangebots für Zugewanderte und auch für die Strukturierung des „Rechtskreiswechsels“ zu. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass die (wenigen)

empirischen Untersuchungen zur kommunalen Praxis in diesem Teil des Feldes der Zuwanderung eine hohe Diversität zwischen den Kommunen zeigen (vgl. Aumüller/Bretl 2008; Schammann 2017; Schammann/Kühn 2017), sowohl was die Nutzung von Handlungsspielräumen im Bereich der Ausländerbehörden angeht wie auch hinsichtlich der Entwicklung übergreifender Vernetzungsstrategien und einer entsprechenden Praxis. Schammann nennt hierfür einige strukturelle Gründe: „So erreicht die Anzahl der Asylsuchenden in Mittel- und Großstädten schneller eine kritische Masse, die nicht nur politischen Handlungsdruck erzeugt, sondern für die sich auch die Bereitstellung neuer Maßnahmen rechtfertigen lässt. Auch die Entfernung zwischen Unterkünften und Angeboten ist kürzer als auf dem Land. Außerdem haben Städte in der Regel häufig lange und kontinuierliche Erfahrung mit den Themen Migration und Integration und verfügen meist über gewachsene institutionelle Strukturen – manifestiert etwa im Amt eines kommunalen Integrationsbeauftragten oder in der regelmäßigen Erhebung statistischer Daten zur lokalen Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Auch zivilgesellschaftliche Initiativen der Integrations- und Flüchtlingsarbeit sowie Migrant*innenorganisationen sind in großen Städten zahlreicher und kontinuierlicher präsent. Ihre Interessenartikulation ist meist über Integrationsbeiräte oder Runde Tische institutionalisiert. All dies sorgt für eine kontinuierliche Präsenz des Themas Migration in der Stadtpolitik, an die in der Flüchtlingspolitik, die von starken Schwankungen gekennzeichnet ist, angeknüpft werden kann. In kleineren Städten verschwindet das Thema Migration dagegen häufig für längere Zeit von der Agenda und wird in Zeiten großer (Flucht-)Zuwanderung jeweils wieder neu als lokalpolitisches Thema ‚entdeckt‘. Die strukturellen Unterschiede zwischen Städten und kleineren Gemeinden führen dazu, dass man sowohl für die Erledigung von Pflichtaufgaben als auch für die Initiierung freiwilliger Aufgaben unterschiedliche Voraussetzungen annehmen muss“ (Schammann 2017: S. 109f.). Michael Bommes hat aus einer vergleichenden Längsschnittanalyse der „Migrationspolitik“ von zwei Kommunen folgende Erkenntnis gewonnen, die auch aktuell für die Konstitution eines kommunalen Feldes der Zuwanderung gilt: „Migration und kulturelle Wandlungsprozesse sind keine vorgängigen sozialen Ereignisse, auf die kommunale Organisationen als externe Umweltereignisse reagieren. (...) In den Organisationen des politischen Systems sowie in den Organisationen anderer gesellschaftlicher Teilbereiche bilden sich erst die sozialen Strukturen, die als Migration registriert werden. Welche Art Geschehen Migration in einer Kommune und damit in diesem organisatorischen Teilkomplex des politischen Systems ist, welche kulturellen und sozialen Fol-

gen damit für die Gemeinde verbunden sind, wird mit der Entstehung von Zuständigkeiten und Einrichtungen, mit der Beschreibung von Problemen, Lösungen und angemessenen Mitteln festgelegt. Was dann geschieht, wird auf der Folie solcher Strukturen registriert und weiter verarbeitet“ (Bommes 2003: S. 478). Bei der Betrachtung kommunaler Zuwanderungspolitik interessiert somit nicht nur die Deskription der Diversität kommunaler Praxis, sondern vor allem die Analyse dieser Diversität vor dem Hintergrund der oben dargestellten feldtheoretischen Überlegungen. Denn es hängt von der kommunalen Politik ab, ob sich „Migration“ als abgegrenztes Feld etabliert (isolierte Spezialdienste) und die Felder der sozialen Hilfen Migrationsfolgen als „Randphänomene“ behandeln oder aber umgekehrt die Felder sozialer Hilfen reflexiv auf die mit Migrationsfolgen verbundenen Phänomene reagieren und sie mit einer nunmehr modifizierten „Feldlogik“ verarbeiten. Dies wird überwölbt von der landes- bzw. bundespolitischen Migrationspolitik, die aktuell – zumindest was letztere angeht – die Selektivität eher steigert als minimiert.

3.3 Ein komplexes Verständnis von „Teilhabe“ als konzeptionelle Grundlage des Integrationsmanagements

Die Unterscheidung von Teilhabechancen und Teilhabekompetenzen und ihre Integration im Konzept des „Capabilty Approach“ macht deutlich, dass Unterstützungsleistungen für Personen, deren Teilhabe gesichert werden soll, sowohl auf der individuellen Ebene (Teilhabe Kompetenzen) wie auf der „Systemebene“ (Teilhabe Chancen) ansetzen müssen. Die Sicherung von Teilhabe Chancen ist sicherlich zentral, muss aber eventuell ergänzt werden durch Hilfen auf der Ebene der „Teilhabe Kompetenzen“ – und diese Hilfen müssen sich auf die je individuelle Ausgangskonstellation von Hilfesuchenden beziehen, um deren Kompetenzen zu stärken, Ressourcen zu erschließen bzw. in Anspruch zu nehmen. Im 4. Kapitel wird ausgeführt, dass hierzu die einzelne Person im Vordergrund stehen muss, deren Geschichte aus unterschiedlichen Perspektiven als „Fall“ rekonstruiert wird. Umgekehrt laufen aber einzelfallbezogene Hilfen leer, wenn nicht auf der Systemebene „objektive“ Teilhabe Chancen gesichert werden. Dies gilt allgemein, besonders aber im Hinblick auf Zugewanderte. Für diese Gruppe gilt, dass vorgängig und parallel die „Teilhabe Berechtigung“ gesichert werden muss.

Diese Aufgabe erfordert komplexe Aktivitäten im Hinblick auf die Bildung von Netzwerken (vgl. Kapitel 4) und die Ausgestaltung von Case Ma-

3 Theoretische Vorüberlegungen zum Integrationsmanagement

nagement (vgl. Kapitel 5). In beiden Fällen müssen aufenthaltsrechtliche Fragestellungen (die elementar die Teilhabeberechtigung betreffen) immer schon mitgedacht bzw. mitverhandelt werden.