

# IMIS-BEITRÄGE

Heft 38/2011

Herausgegeben vom Vorstand  
des Instituts für Migrationsforschung  
und Interkulturelle Studien (IMIS)  
der Universität Osnabrück

Wissenschaftlicher Beirat:  
Leo Lucassen, Werner Schiffauer, Thomas Straubhaar,  
Dietrich Thränhardt, Andreas Wimmer

Institut für Migrationsforschung  
und Interkulturelle Studien (IMIS)  
Universität Osnabrück  
D – 49069 Osnabrück  
Tel.: ++49 (0)541 969 4384  
Fax: ++49 (0)541 969 4380  
E-Mail: [imis@uni-osnabrueck.de](mailto:imis@uni-osnabrueck.de)  
Internet: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>

Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung

Eingesandte Manuskripte prüfen vom Wissenschaftlichen Beirat  
benannte Gutachter.

Januar 2011  
Druckvorbereitung und Satz: Jutta Tiemeyer/Sigrid Pusch, IMIS  
Umschlag: Birgit Götting  
Herstellung: Grote Druck, Bad Iburg  
ISSN 0949-4723

**THEMENHEFT**

**Michael Bommers**

**Migration und Migrationsforschung  
in der modernen Gesellschaft**

**Eine Aufsatzsammlung**



## In Memoriam

### Das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) trauert um Prof. Dr. Michael Bommes

Der Verlust wird noch lange schmerzen. Wir werden Michael Bommes, der am 26. Dezember 2010 nach schwerer Krankheit verstarb, sehr vermissen – als passionierten Wissenschaftler und Migrationsforscher, als langjährigen und unermüdlichen Institutskollegen und als Freund.

Die 20-jährige Geschichte des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück ist aufs Engste mit Michael Bommes verknüpft. Als Professor für Soziologie und interdisziplinäre Migrationsforschung hat er nicht nur das IMIS geprägt. Seine gesellschaftstheoretisch fundierten Beiträge zur Migrationssoziologie haben die wissenschaftliche Diskussion weit vorangebracht. Michael Bommes zählte zu den profiliertesten und produktivsten deutschen und europäischen Migrationsforschern. Akzente setzte er aber auch außerhalb der Wissenschaft, so etwa als kritischer Politikberater oder in der ehrenamtlichen Bildungsarbeit für Migranten.

Michael Bommes, geboren 1954, studierte Soziologie, Philosophie und Sprachwissenschaften an den Universitäten Marburg, Birmingham/Großbritannien und Osnabrück. Er promovierte 1990 mit Auszeichnung zum Dr. phil. im Fach Sprachwissenschaft an der Universität Osnabrück mit einer Untersuchung zum Thema ›Sprachliche Verarbeitung der Migrationssituation bei Migrantenjugendlichen türkischer Herkunft‹. Sie erschien 1993 unter dem Titel ›Migration und Sprachverhalten. Eine ethnographisch-sprachwissenschaftliche Fallstudie‹ und bot eine perspektivenreiche und detaillierte sprachwissenschaftliche Analyse des Diskurses türkischstämmiger Jugendlicher. 1983/84 vertrat Michael Bommes die Assistentur im Fach Soziolinguistik der Universität Osnabrück. 1984 bis 1987 war er Promotionsstipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung und 1989 bis 1991 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bielefeld in einem DFG-Forschungsprojekt zum Problem der Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens in der Lehrerbildung. 1991/92 folgte die Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Karlsruhe in dem DFG-Forschungsprojekt ›Subjektive Handlungskompetenz und Soziales Handeln‹.

Von 1992 bis 1997 war Michael Bommers Wissenschaftlicher Assistent für Soziologie im Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück. Im akademischen Jahr 1997/98 ging er als Jean-Monnet-Fellow an das Europäische Hochschulinstitut in Florenz. Zurück in Osnabrück habilitierte er sich 1999 mit seiner Arbeit ›Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf‹, die noch im gleichen Jahr publiziert wurde. Die *Venia legendi* lautete ›Allgemeine Soziologie‹.

Nachdem er 1998/99 die Professur für Soziologie am Institut für Sozialwissenschaften der Philosophischen Fakultät der Universität Düsseldorf vertreten hatte, folgte Michael Bommers zum WS 2000/2001 dem Ruf auf die Professur für Soziologie am Institut für Sozialwissenschaften der Pädagogischen Hochschule Freiburg i.Br. Dort lehrte er bis 2003 und amtierte als Prorektor für Forschung und Auslandsbeziehungen im Leitungsgremium der PH. 2003 übernahm er die Professur für Soziologie und interdisziplinäre Migrationsforschung an der Universität Osnabrück, die als Stiftungsprofessur mit Unterstützung der Volkswagen-Stiftung eingerichtet worden war. Mit ihrem Schwerpunkt in der Methodologie interkultureller und interdisziplinärer Migrationsforschung zeichnet sich die Professur durch ein bundesweit einmaliges Profil aus.

Michael Bommers verstand es in hervorragender Weise, Forschungsfragen der allgemeinen Soziologie und der Migrationssoziologie mit einer interdisziplinären Forschungsperspektive zu verknüpfen und den daraus gewonnenen Einsichten auch im Kontext der Politikberatung Geltung zu verschaffen. Von der Luhmannschen Theorie funktionaler Differenzierung ausgehend, entwickelte Michael Bommers einen differenzierten und kohärenten Begriffsapparat, den er zunächst für die Analyse der vom Erziehungssystem generierten Beschreibungen der Migrationsproblematik einsetzte. Später nutzte er sie für die weitreichende Reflexion der Bedeutung von Migrationsprozessen und ihren Folgen für die moderne Gesellschaft. Dabei predigte er die Systemtheorie nie orthodox, sondern wandte sie problemorientiert an und entwickelte sie kreativ fort, weit über die Migrationsforschung hinaus.

In seiner Habilitationsschrift und in zahlreichen Aufsätzen zum Themenkomplex Migration und Wohlfahrtsstaat arbeitete er heraus, dass der moderne Nationalstaat zu einer systematischen Ungleichbehandlung zwischen Staatsbürgern und Migrantinnen durch und innerhalb des Wohlfahrtsregimes führt: Weil das Wohlfahrtssystem auf eine durch Sesshaftigkeit geprägte Normalbiographie ausgerichtet ist, so ein zentrales Ergebnis seiner Analyse, kommt es hier zu einer Schlechterstellung von Zuwanderern bei gleichzeitiger Ungleichbehandlung hinsichtlich der Aufenthalts- und Arbeitsrechte. Mit dieser Interpretation des Wohlfahrtsstaates als ›Ungleichheitsschwelle‹ in der Weltgesellschaft führte Michael Bommers eine Dimension von Ungleichheit in die Systemtheorie ein.

Sein Interesse galt darüber hinaus Fragen der politischen Soziologie, der Sozialen Arbeit, der Bildungs- und Erziehungssoziologie, der Jugendsoziologie, der Organisations- und der Netzwerksoziologie. Schwerpunkte blieben aber die Analyse der Bedeutung von Migrationsprozessen und ihren Folgen für die moderne Gesellschaft, die Untersuchung der methodologischen Probleme der interkulturellen Migrationsforschung sowie der interdisziplinäre Dialog in der Migrationsforschung auf der Basis einer beeindruckenden multi-disziplinären Kompetenz, die weit über die Verbindung von soziologischer Forschung und ethnographisch orientierter Soziolinguistik hinausreichte.

Schon mit dem Beginn seiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Assistent in Osnabrück war Michael Bommers 1992 Mitglied des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien geworden, dessen Auf- und Ausbau er seither wesentlich mitgestaltete. Bis zu seinem Weggang nach Freiburg fungierte er als Sprecher des DFG-Graduiertenkollegs ›Migration im modernen Europa‹ am IMIS und übernahm damit die Verantwortung für die umfangreiche Doktorandenausbildung des interdisziplinären Instituts. Nach seiner Rückkehr nach Osnabrück war seine Tätigkeit am IMIS als Mitglied des Vorstands (seit 2003) und als Direktor (2005–2009) unter anderem durch die Konzipierung und den Aufbau des in der Bundesrepublik einmaligen interdisziplinären Master-Studiengangs ›Internationale Migration und interkulturelle Beziehungen‹, die Entwicklung und Durchführung zahlreicher Forschungsprojekte, eine breite akademische Lehrtätigkeit und eine hohe Präsenz in der Mediendiskussion zu den Themen Migration und Integration gekennzeichnet.

Seine intensive und vielseitige wissenschaftliche Tätigkeit erstreckte sich weit über Osnabrück hinaus. Zu nennen sind hier insbesondere seine Arbeit im Vorstand der Sektion ›Migration und ethnische Minderheiten‹ der ›Deutschen Gesellschaft für Soziologie‹, der Vorsitz des bundesweiten ›Rates für Migration‹ als Zusammenschluss deutscher Migrationsforscher, die Mitgliedschaft im ›Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration‹, in der ›Migration Research Group‹ des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Instituts sowie im Leitungsgremium des von der EU geförderten ›Network of Excellence‹ IMISCOE als Kooperationsprojekt der wichtigsten europäischen Migrationsforschungsinstitute.

Zu den bleibenden Ergebnissen seines vielfältigen wissenschaftlichen Engagements zählen zahlreiche Publikationen, insbesondere zu den Forschungsfeldern Migration und Sprachverhalten, Migration und Sozialer Wandel, Migration und Kommunen, Interkulturalität sowie zu theoretischen, methodischen und methodologischen Problemen der interkulturellen und interdisziplinären Migrationsforschung. Michael Bommers' Werk umfasst mehrere Monographien, eine Vielzahl von ihm herausgegebener Schriften

sowie über hundert Beiträge für Sammelwerke und renommierte deutsche und internationale Zeitschriften. Für die mit dem vorliegenden Heft der IMIS-Beiträge unter wissenssoziologischer und gesellschaftstheoretischer Perspektive zusammengeführten Aufsätze aus den letzten Jahren hat er noch das Vorwort geschrieben.

Sein Leben war die Wissenschaft und die engagierte Auseinandersetzung mit den Menschen, die ihm dabei begegneten. Wissenschaftliche Arbeit war für ihn eine Berufung, davon zeugt nicht nur die Intensität seiner Beschäftigung mit soziologischer Theorie, Migrations- und Integrationsforschung, sondern auch die Leidenschaft, mit der er die wissenschaftliche Debatte meinungsstark und sehr prononciert befruchtete. Michael Bommers konnte faszinieren und begeistern. Man konnte ihm manchmal regelrecht beim Denken zuhören. In seiner unprätentiösen, aber selbstbewussten Art hatte er die Fähigkeit ausgebildet, komplexe Gedankengänge laut zu entwickeln. Dies hat nicht zuletzt die vielen Zuhörer seiner Vorträge fasziniert. Seine Neugierde, seine Offenheit, seine Leidenschaft für die theoriegeleitete Analyse waren ansteckend. Sie trugen dazu bei, dass es ihm gelungen ist, viele Studierende für die Soziologie und eine soziologisch inspirierte Migrationsforschung zu begeistern sowie junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im In- und Ausland nachhaltig zu prägen.

Michaels Einsichten, Impulse und weiterführende Fragen werden das IMIS sicher auch in Zukunft begleiten. Mit großem Dank erfüllt uns die Erinnerung an den gemeinsamen Weg.

Für das IMIS, seine Mitglieder, Mitarbeiterinnen, Mitarbeiter und Studierenden

Jochen Oltmer und Andreas Pott



# Inhalt

Vorwort.....	11
Nationale Paradigmen der Migrationsforschung .....	15
Migration in der modernen Gesellschaft.....	53
Zur Bildung von Verteilungsordnungen in der funktional differenzierten Gesellschaft. Erläutert am Beispiel ›ethnischer Ungleichheit‹ von Arbeitsmigranten.....	73
Die Unwahrscheinlichkeit der Erziehung und die ›Integration von Migrantenkindern‹ .....	101
Die Planung der Migration.....	115
Demographische Entwicklung, Migration und kulturelle Vielfalt .....	137
Über die Aussichtslosigkeit ethnischer Konflikte in Deutschland.....	159
›Integration findet vor Ort statt‹ – Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik.....	191
Welfare Systems and Migrant Minorities: The Cultural Dimension of Social Policies and its Discriminatory Potential .....	225
Drucknachweise.....	251
Schriftenverzeichnis Michael Bommers .....	253



## Vorwort

Wer sich mit Problemen von Migration und Integration befasst, kommt nicht umhin, sich auch mit Migrationsforschung als Gegenstand zu befassen. Dies nicht nur in dem trivialen Sinne, dass man wissen sollte, wenn man sich mit einer Problemstellung befasst, was alles bereits in der Forschung dazu gesagt worden ist; denn die Migrationsforschung ist im Gang ihrer Herausbildung als Subdisziplin in verschiedenen Disziplinen bzw. als interdisziplinärer Forschungszusammenhang auch im substanziellen Sinne mehr und mehr Teil ihrer eigenen Problemstellung – Migrationen und ihre Folgen für Individuen und Gesellschaft in Vergangenheit und Gegenwart – geworden. Das kann man schnell erkennen, wenn man die Praxis der Migrationsforschung betrachtet: Sie nimmt Stellung zu der Frage, ob, wie viele und welche Art der internationalen Migrationen in welchen Regionen der Welt gebraucht werden und wie solche Prozesse ggf. gestaltet werden können oder gar sollten. Sie untersucht Fragen der sozialen Integration unter dem Gesichtspunkt des Miss- oder Gelingens und erteilt in diesem Zusammenhang regelmäßig Ratschläge, was zum Beispiel politisch, rechtlich oder erzieherisch getan werden sollte, um Prozesse, die als Misserfolge registriert werden, zu korrigieren oder solche, die als Gelingen gelten, zu befördern.

Migrationsforscher treten zudem in ihrer Mehrheit für Migration und die Institutionalisierung von Freizügigkeit ein und unterstreichen dabei vor allem die von ihnen gesehene gesellschaftlichen und individuellen Vorteile. Sie artikulieren sich öffentlich meist als Advokaten der Beförderung vielfältiger Rechte von Individuen auf soziale Integration und klagen die Verbesserung der gesellschaftlichen Bedingungen für die soziale Integration von Migranten ein. Nicht, dass es keine Migrationsforscher gibt, die vor den Folgen fortgesetzter Migrationen warnen, gegen den Ausbau von Rechten auf soziale Integration eintreten und das Scheitern sozialer Integration insbesondere den Migranten und ihrer mangelnden Kompetenz oder Bereitschaft zurechnen. Ausschlaggebend ist aber nicht die je von den Wissenschaftlern eingenommene Position, sondern ihre nahezu ungezügeltete Bereitschaft, sich auf der Grundlage ihrer Forschungen zu engagieren und migrations- bzw. integrationspolitisch Stellung zu nehmen.

Migrationsforschung wird auf diese Weise in doppelter Hinsicht zu einem Teil ihres Gegenstandes: a) Durch die Art und Weise, in der sie Prozesse von Migration und Integration konzeptualisiert, trägt sie wesentlich zu der Art und Weise bei, in der diese gesellschaftlich beobachtet, als Probleme wahrgenommen und registriert werden sowie nach Interventionen mit Mit-

teln vor allem der Politik, des Rechts oder der Erziehung verlangen. Dabei trägt die fortbestehende Bereitschaft der Migrationsforscher zu Engagement<sup>1</sup> sicher dazu bei, dass ihre Problembeschreibungen von Migration und Integration in politisch öffentliche Diskurse sowie in die Praxis von Organisationen der Politik, des Rechts, der Erziehung, der Gesundheit, der Massenmedien u.a. einwandern – wenn auch meist auf je andere als die beabsichtigte oder erhoffte Weise<sup>2</sup>; b) Durch ihre Bereitschaft zu Engagement und normativer Intervention und der Verwendung wissenschaftlicher Reputation zur Untermauerung der je eingenommenen, selbst eigentlich nicht wissenschaftlich – sondern zum Beispiel staatsbürgerlich – rechtfertigbaren Positionen tragen Migrationsforscher permanent zur Veränderung des von ihnen untersuchten Gegenstandsbereiches bei. Sie sind Teil seiner Struktur sowie der Dynamik seiner Veränderung. Wer also Prozesse internationaler Migrationen und ihre Folgen für Individuen und Gesellschaft in Vergangenheit und Gegenwart angemessen verstehen will, kann die Rolle, die die Migrationsforschung darin spielt, nicht ignorieren. Es bedarf also zunehmend auch einer Wissenschaftsforschung der Migrationsforschung.

Die Gründe für die Politiknähe der Migrationsforschung finden sich vermutlich im Gegenstandsbereich selbst sowie in der Forschung. Problemstellungen internationaler Migration sind in der modernen Gesellschaft zunächst weitgehend politisch konstituiert, denn diese Migrationen stellen die mit der Institutionalisierung des Nationalstaates als segmentär differenzierter Form des politischen Systems einhergehende Einteilung der Weltbevölkerung in nationale Staatsbevölkerungen in Frage. Problemstellungen internationaler Migrationen stellen sich daher in der Gesellschaft vielfach als politische Probleme. Das allein kann aber noch nicht erklären, warum sich die Migrationsforschung in weiten Teilen ihre Fragestellungen dadurch vorgeben lässt und diese nicht durch genuin wissenschaftliche Fragestellungen auf Distanz bringt bzw. ersetzt. Die Gründe dafür sind wohl in Problemen der Migrationsforschung selbst zu suchen, der Breite und Interdisziplinarität ihres Gegenstandsbereiches, und in den Versuchen, diese handhabbar zu machen, indem die Forschung sie auf die insbesondere politisch induzierte Problemstellung von Migration, Integration und sozialer Ungleichheit heruntergebrochen hat. Damit war und ist eine spezifische Verengung der theoretischen und empirischen Möglichkeiten der Wissenschaft verbunden, für die es eigentlich keine wissenschaftliche Rechtfertigung gibt. Im Gegenteil würde eine Erweiterung des Spektrums der theoretischen und empirischen Optio-

---

1 Im Unterschied zu wissenschaftlicher Distanz; vgl. Annette Treibel, Engagement und Distanzierung in der westdeutschen Ausländerforschung. Eine Untersuchung ihrer soziologischen Beiträge, Stuttgart: Enke 1988.

2 Dazu exzellent Christina Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.

nen der Migrationsforschung mehr Möglichkeiten verschaffen, politische und normative Erwartungen stärker auf Distanz zu bringen, sie als Teil ihres Forschungsfeldes und seiner gesellschaftlichen Dynamik zu begreifen und nicht so sehr als mehr oder weniger willkommenen Stichwortgeber für die eigenen Problemstellungen zu betrachten.

Diesen Fragen ist der Autor der vorliegenden Sammlung von Aufsätzen auf verschiedene Weise nachgegangen. Er hat sowohl in eher wissenssoziologischen Arbeiten versucht, die Rolle der Migrationsforschung in ihrem Gegenstandsbereich zu analysieren<sup>3</sup>, als auch in eher substanziellen Arbeiten versucht zu zeigen, dass die Migrationsforschung vom Anschluss an die allgemeinen Theoriediskussionen in den Sozialwissenschaften und insbesondere an die soziologische Systemtheorie sowie die darin ausgearbeitete Theorie funktionaler Differenzierung profitieren würde. Für die beabsichtigte Ausarbeitung in einschlägigen Monographien sowohl der wissenssoziologischen Perspektive als auch des Potenzials der Systemtheorie und der Theorie funktionaler Differenzierung am Beispiel der Themen ›Migration und die Handhabung ihrer sozialen Folgen in Kommunen‹ und zum ›Schriftspracherwerb in der Organisation Schule‹ bleibt aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr die Zeit. Die vorgelegten Aufsätze, die aus den letzten acht Jahren stammen, sollen immerhin andeuten, wohin die Reise hätte gehen sollen.

Für die Zusammenstellung der Aufsätze, ihre technische Aufbereitung für den Druck, das Besorgen der erforderlichen Druckerlaubnisse sowie das Korrekturlesen bedanke ich mich bei Sigrid Pusch und Jutta Tiemeyer aus dem IMIS-Sekretariat sowie bei Maren Wilmes, meiner wissenschaftlichen Mitarbeiterin. Dem Vorstand des IMIS danke ich für die Bereitschaft, einen solchen Band in den IMIS-Beiträgen erscheinen zu lassen. Der Band ist Andrea Lenschow gewidmet, meiner wunderbaren Frau.

Michael Bommes

Osnabrück, Dezember 2010

---

3 Für die deutsche Migrationsforschung vgl. auch Michael Bommes, *Migration and Migration Research in Germany*. In: Ellie Vasta/Vasoodeven Vuddamalay (Hg.), *International Migration and the Social Sciences. Confronting National Experiences in Australia, France and Germany*, S. 143–221, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006.



# Nationale Paradigmen der Migrationsforschung

Migrationen sind Teil aktueller Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse, verbunden mit der Anforderung an die Forschung, sich stärker international und vergleichend auszurichten. Entsprechend ist die Zahl der internationalen Forschungsprojekte und -verbände in diesem Bereich in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich angestiegen.<sup>1</sup> Wer als Wissenschaftler daran teilnimmt, stößt auf den Sachverhalt, dass die wissenschaftlichen Zugriffsweisen der beteiligten Wissenschaftler und ihre Modi, Probleme zu stellen und zu registrieren, in einem starken Maße durch die jeweilige nationale Wissenschaftsgeschichte geprägt sind. Das gilt insbesondere im Feld wissenschaftlicher Untersuchungen zur internationalen Migration und den damit verbundenen Folgeproblemen in den Herkunfts- und den Zielregionen. Ihre Fragestellungen und Beobachtungsperspektiven sind vielfach an der jeweiligen nationalen Tradition und an den staatlichen Reaktionsformen auf Migration und ihre Folgen entlang formuliert und insofern Bestandteil des Problemzusammenhangs, den sie zugleich zu beschreiben und zu erklären beanspruchen. In internationalen Forschungszusammenhängen wird diese Kontextgebundenheit schneller sichtbar, da die Forscher und Forscherinnen hier vielfach gezwungen sind, ihre *taken for granted*-Prämissen stärker zu explizieren.

Systematisch lässt dies danach fragen, in welchem Ausmaß und in welcher Weise die Migrationsforschung durch (vormalige?) »nationale Paradigmen« und »hidden national agendas« (z.B. »race relations« in Großbritannien, »ethnische Minderheitenpolitik« in den Niederlanden, »Assimilation zum französischen Staatsbürger« in Frankreich oder »Integration im Sozialstaat« in Deutschland) bis in ihre kritischen Absetzbewegungen (Miles 1993, 1994) davon geprägt ist, in welcher Weise solche Muster dann auch in internationale Forschungen und ihre Problemkonzeptualisierungen einfließen und welche Folgen dies ggf. für erhobene Ansprüche auf wissenschaftliche Allgemeingültigkeit der getroffenen Aussagen und der entwickelten Theorien hat. Die-

---

Der vorliegende Text ist die deutsche Fassung von Michael Bommes/Dietrich Thränhardt, Introduction: National Paradigms of Migration Research. In: dies. (Hg.), National Paradigms of Migration Research, S. 9–38, Göttingen: V&R unipress 2010. Ich danke Dietrich Thränhardt für Kommentare und Ergänzungen.

1 Nicht zuletzt im Rahmen der Forschungsförderung durch die EU. Im sechsten Rahmenprogramm wurde seit 2004 das Exzellenznetzwerk IMISCOE für 5 Jahre gefördert, ein Zusammenschluss von mehr als 20 Forschungsinstituten in Europa.

se Frage ist bislang in der Migrationsforschung systematisch kaum zum Thema gemacht worden (vgl. aber Lavenex 2005; Vasta/Vuddamalay 2006), ihre Behandlung bezeichnet aber eine der Voraussetzungen für eine hinreichend reflektierte internationale Forschung.

Dabei ist die Vermutung, dass die Forschung durch ›nationale Paradigmen‹ geprägt ist, aber selbst mit Absicht potenziell paradox gebaut. Sie stellt in dieser Formulierung in das Zentrum eine Eigenart des Forschungsfeldes, das hier zum Thema gemacht wird. Die Indexikalisierung der Paradigmen der Migrationsforschung als nationale kann einerseits auf einen möglicherweise ganz unproblematischen Sachverhalt verweisen: Die Migrationsforschung in verschiedenen Ländern nimmt ganz verschiedene Ausprägungen an, weil die aus Migration resultierenden Problemkonstellationen dort jeweils unterschiedlich anfallen und verfasst sind und daher je andere Fragestellungen und darauf zugeschnittene Theorien und methodische Zugriffe verlangen. Das heterogene Erscheinungsbild der Migrationsforschung und ihre Verständigungsprobleme hätten ihre Grundlage dann primär in der noch nicht hinreichend geleisteten wechselseitigen Übersetzung der jeweiligen Zugriffsweisen und ihrer Kontextgebundenheit, die aber weder dem Allgemeinheitsanspruch von Wissenschaft noch der potenziellen Generalisierbarkeit der gewählten theoretischen Ansätze und Methoden prinzipiell im Wege steht. Das wäre der unproblematische Fall: Internationalisierung verlangte den nationalen Migrationsforschungen dann gewissermaßen nur die Ausbuchstabierung ihres Allgemeingültigkeitsanspruchs in einem Prozess ab, in dem sie unter erweiterten Fragehorizonten in der Kooperation und Auseinandersetzung mit ggf. konkurrierenden wissenschaftlichen Paradigmen der Migrationsforschung ihre jeweiligen Forschungsansätze einem erweiterten Test aussetzen. Forschungsansätze und Theorien können dann scheitern, das wäre der normale Gang der Wissenschaft und insofern nicht weiter bemerkenswert.

Die Thematisierung ›nationaler Paradigmen‹ ist hier aber durch eine weitergehende Vermutung motiviert, der eine andere Lesart zugrunde liegt: ›National‹ sind die ›Paradigmen‹ der Migrationsforschung nicht deshalb, weil sie in verschiedenen Ländern betrieben werden, durch die dort relevanten Problemstellungen geprägt und insofern (noch) keinem erweiterten Test ihrer Generalisierbarkeit ausgesetzt sind, sondern weil sie ›national‹, also durch politisch konstituierte Problemstellungen der Nationalstaaten geprägt sind, denen Migration zum Problem wird. Diese Vermutung findet zunächst ihren Anhaltspunkt daran, dass die Migrationsforschungen weltweit in den verschiedenen Ländern zu den sog. angewandten Sozialwissenschaften gehören: Sie bilden sich an sozialen Problemen, reagieren auf sie und beanspruchen, praktische Lösungen anstoßen zu können. Das gilt für die amerikanische Soziologie, deren erster Lehrstuhl in Chicago Ende des 19. Jahrhun-



derts eingerichtet wird in der Erwartung, zur praktischen Bewältigung der mit Einwanderung verbundenen sozialen Probleme durch die Bereitstellung von entsprechendem Reflexionswissen beizutragen.<sup>2</sup> Es gilt in gleicher Weise in Australien (Vasta 2006) und für die Migrationsforschungen in den europäischen Ländern seit dem Zweiten Weltkrieg (Vuddamalay/Withol de Wenden 2006; Scholten 2007; Favell 2001, 2005; Bommes 2006a; Boswell 2009). Solche Entstehungskontexte begründen nicht zwingend, dass die Migrationsforschungen, weil sie in den einzelnen Ländern politisch konstituiert sind, auch ›nationale Paradigmen‹ im erläuterten Sinne als Forschungsprogramme hervorbringen, denn der Entstehungszusammenhang determiniert nicht die Struktur der Forschungsprogramme. Er dient uns lediglich als Ausgangspunkt für diese Annahme, für die sich aber schnell weitere Anhaltspunkte finden lassen: 1) Migrationsforscher sind bis in die Gegenwart ›engagierte‹ und nicht ›distanzierte Forscher‹<sup>3</sup> – sie spielen in vielen Ländern bei der Konzipierung von Migrations- und Integrationspolitiken eine erhebliche Rolle, sei es direkt, sei es beratend. Viele ihrer Arbeiten sind in solchen Zusammenhängen entstanden, und umgekehrt heben sie die ›policy relevance‹ ihrer Arbeiten hervor bzw. richten sich an diesem an sie herangetragenen Anspruch aus. 2) Die Migrationsforschung hat in den an ihr beteiligten Wissenschaften<sup>4</sup> in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung eigentlich nicht dadurch gewonnen, dass sie zu deren innerer Theorie- und Methodenentwicklung Wesentliches beigetragen hat. Zentrale und wissenschaftsparadigmatisch bedeutsame Theorie- und Methodendiskussionen in den verschiedenen Disziplinen haben meist weder die Migrationsforschung erheblich beeindruckt, wie auch umgekehrt diese Forschung kaum Ausstrahlung auf die übrigen (Sub-)Disziplinen besessen hat und bislang auch kaum besitzt. Vielmehr begründet der Sachverhalt der mittlerweile allseits anerkannten gesellschaftlichen Relevanz internationaler Migrationen – und die Bereitschaft, hier mehr Ressourcen der Forschung bereitzustellen – eine Reputation und Aner-

---

2 Von dieser Orientierung als inadäquate Grundlage wissenschaftlicher Analyse setzen sich bereits Thomas/Znaniacki 1958 (zuerst 1918) in der Einleitung zu ihrer monumentalen Arbeit *The Polish Peasant in Europe and America* ab. Ihre Analyse begreift sowohl die Wanderung als auch die Eingliederungsprobleme der polnischen Migranten prinzipiell als Probleme sozialer Ordnungsbildung – hält dann jedoch in der Durchführung die reklamierte wissenschaftliche Distanz zu praktisch normativen Problemstellungen selbst nicht durch.

3 Im Anschluss an eine Formulierung von Norbert Elias (1956), genutzt von Treibel (1988) für ihre wissenschaftssoziologische Bestandsaufnahme der sog. Ausländerforschung in Deutschland in den 1970er und 1980er Jahren; dazu auch Bommes 2006a.

4 Insbesondere Soziologie, Politikwissenschaft, Ethnologie, Geschichtswissenschaft, Geographie, Sprachwissenschaft, Erziehungswissenschaften und Ökonomie. Auf diesen multi- und ggf. interdisziplinären Zuschnitt wird weiter unten zurückzukommen sein.

kennung der Migrationsforschung, die nicht eigentlich wissenschaftlich fundiert ist. Die Erwartungen an die Forschung sind gestiegen, aber die Fragen und ggf. auch die Antworten ebenso wie die wissenschaftlichen Ansätze sind im Wesentlichen die gleichen geblieben – mit Unterschieden in den wissenschaftlichen Präferenzen, nicht zuletzt abhängig von den erworbenen Vorlieben und Orientierungen der Forscher und Forscherinnen.

Vor diesem Hintergrund interessiert uns die Frage, ob die Paradigmen der Migrationsforschung national in dem Sinne sind, dass sie als jeweilige Hybride zu verstehen sind, die aus der Ineinanderschachtelung politisch konstituierter Problemstellungen und ihrer Be- und Umarbeitung mit wissenschaftlichen Mitteln resultieren. Es geht darum zu klären, ob und wie die Spannung zwischen der nationalen Konstitution der Migrationsproblematik und ihrer wissenschaftlichen Bearbeitung ggf. auf den Universalismusanspruch der Wissenschaft in der Weise durchschlägt, dass wissenschaftsexterne Gesichtspunkte die innere Konzeptualisierung von Problemstellungen, Theoriebildung und Forschungsverfahren in der Migrationsforschung durchdringen und in dieser Weise ›nationale Paradigmen‹ hervorgebracht haben – ggf. mit der Implikation, dass die Redeweise vom Paradigma einen schillernden, zwischen Politik und Wissenschaft oszillierenden Charakter gewinnt.

Zur Klärung dieser Frage ist zunächst zu klären, in welcher Weise die Migrationsproblematik politisch durch die Organisationsform der Nationalstaatlichkeit konstituiert ist und dies in den verschiedenen Nationalstaaten die je spezifische Art von Problemstellungen begründet, die dann üblicherweise jeweils zum Gegenstand der Forschung werden (I.). Im Anschluss daran ist zu klären, wie in der Migrationsforschung das Verhältnis zwischen Anwendungsbezug und Wissenschaftlichkeit, zwischen »Engagement und Distanzierung« (Elias 1956) moderiert wird und welche ›nationalen Paradigmen‹ daraus resultieren. Dabei wird es insbesondere darum gehen, die Modi genauer zu bestimmen, in denen das Verhältnis von Politik und Wissenschaft als wechselseitigem Ermöglichungs- und Einschränkungszusammenhang in den verschiedenen Migrationsforschungen als Grundlage der verschiedenen nationalen Paradigmen ausgestaltet ist (II.). Schließlich ist von da aus auf die Frage einzugehen, in welcher Weise diese Konstellationen auch noch und insbesondere für eine sich international vergleichend orientierende Migrationsforschung von Bedeutung sind.

## **I. Nationalstaaten als konstitutioneller Rahmen der Problemstellung internationale Migration**

In allen Nationalstaaten sind internationale Migration und Migranten wiederkehrend Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, wenn auch auf verschiedene Weise und zentriert um differente Topoi. Wir benötigen daher

einen Analyserahmen, der es erlaubt, sowohl die Gemeinsamkeiten zwischen Nationalstaaten als auch die Differenzen zwischen ihnen in der Behandlung internationaler Migration zu erfassen (1). Unter Rückgriff auf einen solchen Rahmen werden wir die Annahme plausibilisieren, dass Nationalstaaten Problemstellungen internationaler Migration abhängig von ihrer strukturellen Konstitutionsgeschichte konzeptualisieren (2). In einem dritten Schritt werden wir diskutieren, in welchem Ausmaß diese Konzeptualisierungen sich in den verschiedenen nationalen Traditionen der Migrationsforschung spiegeln (3).

1) Migration bezeichnet üblicherweise Bewegungen über Staatsgrenzen hinweg, von einem Nationalstaat in einen anderen – oder auch von ›einer Gesellschaft‹ in eine andere (Treibel 1990: 21). Im Unterschied dazu gilt Binnenmigration als Normalfall, unproblematisch und sogar als funktional bzw. notwendig für den nationalen Zusammenhalt und um Zugänge zu Orten zu eröffnen, wo Menschen arbeiten und leben können. Mit anderen Worten: Binnenmigration setzt Adam Smiths Idee der unsichtbaren Hand auf nationalen Arbeitsmärkten praktisch um, sie gilt nicht nur als normal, sondern bezeichnet eine gesellschaftlich institutionalisierte Normalform sozialer Mobilität. Binnenmigranten werden daher sozial weder als Migranten wahrgenommen, noch als solche behandelt. Das Auftreten von ernsthaften Konflikten über Binnenmigrationen indiziert daher eher ernsthafte Krisen eines Nationalstaates und Prozesse der politischen Erosion, artikuliert als Separationsbestrebungen und Bemühungen, einen neuen Staat zu kreieren – sei es die Phantasie eines ›Padania‹ im Norden Italiens, ein unabhängiges Assam im Nordosten Indiens, ein unabhängiges Kurdistan auf einem Gebiet, das heute unter der Türkei, Syrien und dem Iran aufgeteilt ist, oder der Kosovo herausgelöst aus dem serbischen Staat.

Das Feld der Migrationsforschung, so weit sie sich mit internationaler Migration befasst, ist daher überdeterminiert durch einen Widerspruch, der von Hollifield als das ›liberale Paradox‹ bezeichnet worden ist (Hollifield 1996): Eine zentrale Annahme des Liberalismus besteht darin, dass die Freizügigkeit von Personen, Gütern, Kapital und Dienstleistungen nicht nur als Naturrecht zu betrachten ist, sondern zugleich die unabdingbare Grundlage der Wohlfahrt der Gesellschaft und ihrer Bürger bildet. Einschränkungen dieser Freiheiten werden mit autoritären, seien es vormoderne, koloniale, faschistische oder kommunistische Regierungsformen in Zusammenhang gebracht und werden als dysfunktional für eine moderne, d.h. offene Ökonomie betrachtet. Auf der anderen Seite aber wird nationale Souveränität und das damit verbundene Recht, den Zugang zum Staatsterritorium zu kontrollieren, meist nicht in Frage gestellt. Sie gilt als Grundprinzip des internationalen und nationalen Rechts, einzig eingeschränkt durch das Non-Refoulement-Gebot der Genfer Konvention. Kommunitaristische Philosophen

haben dies zuletzt wiederkehrend unterstrichen als legitimes Recht zur Schließung als Modus des Funktionierens von Gemeinschaften und Erfordernis zur Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Taylor 1993; Walzer 1983, 1990).

Nur eine kleine Minderheit politischer Theoretiker stellt die territoriale Souveränität von Staaten prinzipiell normativ in Frage (Bauböck 1994). Insgesamt aber haben idealistische Hoffnungen auf den Relevanzverlust staatlicher Grenzen (Soysal 1994; Jacobson 1996) seit dem Fall der Berliner Mauer eher an Bedeutung verloren. Innerhalb der Europäischen Union scheint das ›liberale Paradox‹ zwar aufgelöst zu sein: Freizügigkeit ist weitgehend institutionalisiert und wird absehbar auf die 27 Mitgliedstaaten ausgedehnt; die mit jeder Erweiterung befürchteten Spannungen sind ausgeblieben. Das ›liberale Paradox‹ erscheint aber wieder an den äußeren Grenzen der EU, und die neuen Mitgliedstaaten müssen ihre volle Mitgliedschaftsreife geradezu erweisen, indem sie Schengen beitreten und zugleich Grenzkontrollkapazitäten nach außen gemäß den EU-Standards aufzubauen in der Lage sind.

Formuliert in allgemeineren Begriffen bezeichnet das ›liberale Paradox‹ einen strukturellen Widerspruch der modernen Weltgesellschaft. Auf der einen Seite reagieren internationale Migrationen auf die Erwartungen, die in den Mobilitätsformen der modernen Weltgesellschaft institutionalisiert sind: Von den Individuen wird erwartet, dass sie sich dorthin begeben, wo relevante Chancen der Teilnahme an sozialen Systemen und Ressourcen für eine autonome Lebensführung zugänglich sind. Internationale Migration bezeichnet den Versuch der Realisierung von Teilnahmechancen durch geografische Mobilität. Damit sind nicht per se Probleme für die primär davon betroffenen sozialen Systeme wie Arbeitsmärkte, Erziehungseinrichtungen oder Familien verbunden – Freizügigkeit ist eher eine Vorbedingung ihres Funktionierens, wie Liberale vermuten.<sup>5</sup> Nichtsdestotrotz sehen sich die meisten internationalen Migrationen auf der anderen Seite mit verschiedensten rechtlichen und politischen Interventionen und Restriktionen konfrontiert.

Die strukturelle Basis für diese regelmäßigen Interventionen ist die organisatorische Form der Politik in der modernen Gesellschaft, der Nationalstaat. Politische und rechtliche Interventionen in internationale Migrationen erfolgen regelmäßig und nicht historisch zufällig. Sie artikulieren den internen strukturellen Widerspruch der Weltgesellschaft (Stichweh 1998), die permanente Produktion von Migrationsmotiven auf der einen Seite – wesentlich verursacht durch die Nachfrage auf Arbeitsmärkten und die Angebote des Erziehungssystems, die Institutionalisierung der Kernfamilie, die

---

5 Aus diesem Grund gilt geografische Mobilität innerhalb von Nationalstaaten sozial auch nicht als Migration und die betroffenen Individuen werden auch nicht als Migranten behandelt.

weltweite Kommunikation sozialer Optionen durch die Massenmedien und die leichte Zugänglichkeit von Transportmöglichkeiten (um nur die wichtigsten Faktoren zu benennen) – und die kontinuierliche politische Anstrengung auf der anderen Seite, diese Migrationen zu kontrollieren<sup>6</sup> und die Motive der Migration auszurichten an den spezifischen Strukturen des politischen Systems, seiner segmentären Differenzierung in Nationalstaaten.

Eine zentrale Implikation der weltweiten Institutionalisierung des Nationalstaates war die Einteilung der Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen (Halfmann 2005). Internationale Migration stellt diese Einteilung durch die Staatsgrenzen übergreifende Suche nach sozialen Teilnahmechancen in Frage. Die Reaktionen der Nationalstaaten auf diese Migrationen sind wesentlich durch zwei konstitutive Dimensionen vermittelt, die die Beziehungen zwischen Staaten und ihren Bevölkerungen definieren: a) die Dimension der *Loyalität*, die im Kern das Erfordernis der Folgebereitschaft der Staatsbürger und aller anderen Personen auf dem Territorium des Staates gegenüber den politischen Entscheidungen des Staates als Grundbedingung der Reproduktion der staatlichen Souveränität bezeichnet; b) die Dimension der *Leistung*, die die Verpflichtung des Staates bezeichnet, legale, politische und soziale Sicherheit im Austausch für Loyalität bereitzustellen, zusammengefasst im Konzept des Wohlfahrtsstaates (Marshall 1950).<sup>7</sup> Beinahe alle politischen Regulationsmodi internationaler Migration sind geleitet durch Aspekte, die die beiden *Dimensionen der Loyalität und Leistung* betreffen (Bommes 1999).<sup>8</sup> Die beiden Dimensionen sind eng miteinander verknüpft. Staaten gestalten ihre Handhabung von Migration geleitet durch Muster, die der Konzeptualisierung der Bevölkerung als Staatsbürger als Ergebnis historischer Staatsbildungsprozesse zugrunde liegen. Die Form der Konstitution der Be-

---

6 Vgl. Castles/Miller 2003; der Global Commission Report kann als Versuch gelesen werden, diesen Widerspruch durch Verzeitlichung aufzulösen: Es wird versucht zu zeigen, dass internationale Migration ›auf Dauer‹, *in the long run* zum Nutzen aller sein wird – auch wenn man sich in der Gegenwart mit aller Art von ›kurzfristigen‹ Barrieren konfrontiert sieht.

7 Es liegt auf der Hand, dass nicht alle Staaten empirisch in der Lage sind, die Wohlfahrt ihrer Bürger zu gewährleisten, da sie nicht die entsprechende Leistungsfähigkeit auszubilden vermögen. Andererseits kann kein Staat die Ansprüche seiner Bürger ignorieren, wohlfahrtsstaatliche Leistungen bereitzustellen. Sogenannte Failing States vermögen es weitgehend nicht, die Loyalität ihrer Bevölkerung aufrechtzuerhalten aufgrund ihrer reduzierten oder nicht vorhandenen Kapazität, rechtliche und politische Sicherheit sowie soziale Leistungen zu gewährleisten.

8 Aktuelle Beispiele sind auf der einen Seite die Verbindungen, die öffentlich zwischen Migration und Terrorismus hergestellt werden, mit denen die Loyalität von Migranten in Frage gestellt wird, und auf der anderen Seite die zahlreichen Debatten in nahezu allen europäischen Wohlfahrtsstaaten, aber auch in den USA über die Effekte internationaler Migration auf die Leistungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten in Begriffen von Kosten und Nutzen (Bade/Bommes 2004).

völkerung als nationale Gemeinschaft der Staatsbürger und das entsprechende Design des Wohlfahrtsstaates bilden die Grundlage der unterschiedlichen politischen Reaktionen auf Migrationen, wie man sie in den verschiedenen Staaten findet. Sie sind differenziert artikuliert aufgrund des unterschiedlichen historischen Verlaufs von Staatsbildungsprozessen verbunden mit unterschiedlichen Dynamiken der Herausbildung von Staatsbevölkerungen und des Aufbaus von Wohlfahrtssystemen.

Ein zentraler Unterschied zwischen den europäischen Nationalstaaten und den klassischen Einwanderungsländern (USA, Kanada, Australien) bestand von jeher in der Konstitution der Staatsbevölkerungen und den entsprechenden *Loyalitätskonzepten*: Europäische Staatsbevölkerungen sind das historische Ergebnis der Anstrengungen der entstehenden Staaten, Souveränität über Territorium und Bevölkerung gegen konkurrierende Ansprüche von Nachbarstaaten durchzusetzen (Tilly 1990). Nationenbildung in Europa vollzog sich als ein Prozess, in dem eine Bevölkerung eingegrenzt und transformiert wurde in eine Nation, ein Volk auf einem politisch definierten Territorium (Koselleck 1992). Dies umschreibt den historischen Hintergrund für die verschiedenen Konzepte und Bedeutungen der Gemeinschaft der Staatsbürger als »das Volk« (Brubaker 1992) und die spezifische Relevanz der Loyalitätsdimension für die Art und Weise, in der in Europa Migration und Migranten politisch gehandhabt werden (Bade 2003). In den klassischen Einwanderungsländern war demgegenüber Immigration stets interner Bestandteil des Bevölkerungsbildungsprozesses, Immigranten wurden im Prinzip als zukünftige Staatsbürger verstanden – auch wenn für lange Zeit Migranten bestimmter Herkunft aus rassistischen Gründen ausgeschlossen wurden.

Die verschiedenen Staatsbildungsgeschichten bilden auch den Hintergrund für die unterschiedliche Bedeutung der *Wohlfahrtsdimension* in Europa und in den klassischen Einwanderungsländern bei der Handhabung von Migration. Die entstehenden modernen Staaten in Europa zielten auf die politische Moderation von Inklusions- und Exklusionschancen in Reaktion auf den Zusammenbruch prämoderner stratifizierter Ordnungen der Inklusion (Bommers 1999). Der moderne Staat kann allgemein definiert werden durch den erfolgreichen Anspruch der Souveränität über ein Territorium und eine Bevölkerung. Dies war von Beginn an verknüpft mit der Herausbildung des Wohlfahrtsstaates (Swaan 1988). Durch die Vermittlung von Chancen der Teilnahme in den Bereichen der Ökonomie, des Rechts, der Gesundheit oder der Erziehung, also als Wohlfahrtsstaat, schuf der Nationalstaat die sozialen Voraussetzungen für einen Prozess, in dem er die vormaligen Untertanen in politische Staatsbürger transformierte. In diesem Prozess gewann die Inklusion der Gesamtbevölkerung in das politische System als individuelle Bürger sowie der damit verbundene Anspruch der politischen Souveränität über

diese an politischer Legitimität und universeller Gültigkeit. Der Wohlfahrtsstaat wurde in der modernen Gesellschaft zur zentralen Instanz der Moderation der Beziehung zwischen dem Prinzip des Inklusionsuniversalismus<sup>9</sup> in die Bereiche der Ökonomie, des Rechts, der Erziehung, der Gesundheit oder der Politik und der empirischen Realität der Exklusion.

Im Ergebnis wurden nationale Wohlfahrtsstaaten zum weltweit institutionalisierten Modell der Organisation des politischen Systems in der Weltgesellschaft (Meyer u.a. 1997) und mit ihrer Herausbildung haben sie sich zu »internationalen Ungleichheitsschwellen« entwickelt (Stichweh 1998). Sie haben die *interne Loyalität* ihrer Bürger durch eine Wohlfahrtspolitik sichergestellt, die Chancen der Inklusion sichert auf der Basis der *Schließung und Exklusion nach außen*. Nationalstaatlich bereitgestellte Wohlfahrt besaß daher von Beginn an einen territorialen Index. Wohlfahrtsstaatliche Leistungen adressieren zunächst primär Staatsbürger, d.h. solche Personen, die von Staaten als zugehörig zu ihrem Territorium betrachtet werden. Die Nation mag kulturell (z.B. in Deutschland) oder republikanisch (z.B. in Frankreich) konzeptualisiert sein, im historischen Zusammenhang der konkurrierenden Staatsbildung in Europa bildet sich die Wohlfahrt der Angehörigen der Nation – der Gemeinschaft der nationalen Staatsbürger – als der allgemeine Bezugsrahmen für politische Entscheidungen des Staates heraus (Bommes 1999). Dies schließt den Anspruch auf eine nicht nur formale, sondern in einem gewissen Ausmaß auch substantielle Gleichheit für alle Mitglieder der nationalen Gemeinschaft ein, ein Anspruch fundiert in der politischen Form der Mitgliedschaft: der Staatsbürgerschaft (Marshall 1950).

Dieses europäische Modell des nationalen Wohlfahrtsstaates gewann weltweit Bedeutung (Meyer u.a. 1997)<sup>10</sup>, wenn auch auf verschiedene Weise. Für unsere Zwecke ist erneut ein zentraler Unterschied zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten und den klassischen Einwanderungsländern aufschlussreich: Wohlfahrt in Europa legt eine mehr oder weniger »schwere«<sup>11</sup> Vorstellung »des Volkes« als das originäre politische Kollektiv zugrunde, das

---

9 Inklusionsuniversalismus in der modernen Gesellschaft bedeutet, dass niemand von ökonomischen, rechtlichen oder erzieherischen Leistungen ausgeschlossen sein *sollte*, sofern er oder sie die sozialen Voraussetzungen der Teilnahme erfüllt (Luhmann 1989). Man kann z.B. an der Erziehung teilnehmen, sofern man als erziehbar gilt, an ökonomischen Transaktionen teilnehmen, wenn man Zugang zu Geldmitteln hat, oder an Rechtsauseinandersetzungen teilnehmen, wenn man in der Lage ist, seine Rechte wahrzunehmen. Dies impliziert aber nicht notwendig, dass Inklusion auch empirisch gelingt – im Gegenteil, sie mislingt des Öfteren. Aber die Institutionalisierung sozialer Erwartungen wie der des Inklusionsuniversalismus bildet den Hintergrund für die Wahrnehmung dieses Mislingens als ein Problem, das der Abhilfe bedarf, etwa mit Mitteln wohlfahrtsstaatlicher Politik.

10 Siehe Anmerkung 8.

11 »Schwer« im Sinne von »schwerer Wein«.

den legitimen Adressaten wohlfahrtsstaatlicher Politik definiert; korrelativ dazu gelten Migranten notorisch als potenziell illegitime Wohlfahrtsempfänger von außerhalb. Einwanderungsländer konzeptualisieren und rekrutieren Immigranten stattdessen traditionell als potenzielle Beiträger zum common welfare – nicht weil diese Länder Wohlfahrt in weniger privilegierender bzw. diskriminierender Weise primär für Bürger bereitstellen, sondern weil von Immigranten konstitutiv erwartet wird, dass sie zukünftige Staatsbürger werden. Mit anderen Worten: Die Produktion von Wohlfahrt war stets auf Einwanderung basiert, während Wohlfahrt in Europa weitgehend als ›Nationalprodukt‹ (*gross national product*) der ›Volkswirtschaft‹ betrachtet wird, für das der Beitrag derer, die von außen kommen, d.h. der Migranten, als gering gilt.<sup>12</sup>

Trotz solcher Unterschiede versuchen doch in einem allgemeinen Sinne alle Wohlfahrtsstaaten ihre Bürger (oder was sie als ihre Kernbevölkerung betrachten) zu privilegieren. Sie versuchen

- den Zugang zu den für die Lebensführung relevanten sozialen Systemen (Wirtschaft, Recht, Erziehung, Gesundheit und Familie) zu öffnen oder zu erleichtern;
- diese Systeme und ihre Inklusionskapazität zu stabilisieren (Arbeitsmärkte, Familien, Erziehung, Gesundheit etc.);
- die Individuen instand zu setzen, die sozialen Voraussetzungen der Teilnahme zu erfüllen;
- die sozialen Konsequenzen scheiternden Zugangs zu kompensieren.

Um diese Ziele zu erreichen, stützen sich Staaten primär auf Gesetze als Zuschreibung von Rechten und Pflichten, die politische Umverteilung von Geld und die symbolische Kommunikation bürgerlicher Pflichten. Im Ergebnis führen diese Anstrengungen von Staaten zur Herausbildung hoch differenzierter Infrastrukturen der Wohlfahrtsstaatlichkeit wie Sozialversicherungssystemen, die die modernen Zentralrisiken Unfall, Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit abdecken, Sozialleistungen für Familien, Programmen zur Verbesserung des Zugangs zu Erziehung, Unterstützungszahlungen für dauerhaft Ausgeschlossene und Verarmte, verschiedene öffentliche Bereitstellungen sozialer Dienstleistungen, Arbeits- und Tarifrecht etc.

Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich erheblich – auch und insbesondere in Europa – und dies wird wohl auch in absehbarer Zukunft so bleiben, trotz des Fortschreitens von Globalisierungsprozessen, der europä-

---

12 Als Effekt des demographischen Wandels beginnen europäische Staaten zu realisieren, dass sie davon abhängen werden, wie stark es ihnen gelingt, Migranten zu attrahieren. Die jüngsten europäischen Debatten über die Integration der Migranten artikulieren die Ängste, die mit der Realisation des mehr und mehr fiktiven Charakters der eingeschränkten nationalen Perspektive verbunden sind.



ischen Integration sowie einiger damit verbundener Prozesse der Angleichung und des »model-mixings« (Obinger u.a. 2006). Solche Unterschiede sind das Resultat der verschiedenen Staatsbildungsgeschichten der Nationalstaaten. Wohlfahrtsstaatliche Strukturen sind das Ergebnis akkumulierter politischer Entscheidungen in der Geschichte, die das nationalspezifische Design eines Wohlfahrtsstaates hervorbringen, in dem Vorstellungen über sozialen Zusammenhalt, Umfang und Qualität der Bezugsbevölkerung, legitime Mitgliedschaft und damit verbundenen Zugang zu Recht ebenso wie Vorstellungen über soziale Risiken und Versagen sowie Erwartungen über wechselseitige Verpflichtungen und Solidarität ihren Ausdruck finden, mit denen zugleich das Kollektiv der Insider im Unterschied zu den Outsidern umschrieben ist. Verschiedene Wohlfahrtsstaaten stehen daher für unterschiedliche Wohlfahrtskulturen, d.h. die Bündel von Organisationen, Regulationen und Institutionen, die als Wohlfahrtsstaaten bezeichnet werden, sind zutiefst kulturell imprägniert. Konzeptualisierung von Sicherheit und Unsicherheit, Annahmen über Verantwortung für Wohlfahrtsbereitstellung, Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Versorgung sowie das Ausmaß individueller Selbstverantwortung sind also kontingent und keineswegs selbstevident. Es gibt stets Alternativen und zumindest im Prinzip ist es stets auch möglich, Wohlfahrt anders zu organisieren und bereitzustellen. Wohlfahrtsstaaten beruhen auf je verschiedenen Annahmen darüber, was Staaten tun sollten und in welchem Ausmaß sie intervenieren sollten, über die Bedeutung und die Grundlagen von Freiheit oder Solidarität sowie darüber, was die Grundlagen und zentralen Einrichtungen der Gesellschaft sind.<sup>13</sup>

---

13 Die verschiedenen Wohlfahrtsstaaten sind daher auf verschiedene Weise um verschiedene, für zentral errichtete Institutionen herum gebaut:

- individuelle Freiheit auf Märkten (Freiheit und private Wohlfahrt: liberale individualistische Wohlfahrtsstaaten)
- Familien/Gemeinschaften (Reproduktion der gemeinschaftlichen Grundlagen der Gesellschaft: konservativ korporatistische Wohlfahrtsstaaten)
- der Staat (soziale Gleichheit in der Arbeitsgesellschaft: sozialdemokratisch universalistische Wohlfahrtsstaaten)

Auf der Grundlage solcher Unterscheidungen ist es möglich, Gruppen von Wohlfahrtsstaaten als verschiedene Typen zusammenzufassen. Esping-Andersen (1990) zufolge finden sich drei solche Typen (der liberale, der konservative und der sozialdemokratische) in westlichen Ländern. Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich nach diesem Modell hinsichtlich

- des Ausmaßes der Dekommodifizierung, d.h. dem Ausmaß, in dem Einkommen und soziale Sicherheit von der Teilnahme an Arbeitsmärkten abhängig gemacht werden;
- der Bedeutung staatlicher Fürsorgeleistungen als Anteil an den Sozialleistungen insgesamt;
- ihrer redistributiven Zielsetzungen und Kapazitäten;

2) Mit den vorgestellten Überlegungen über die Beziehung zwischen nationalen Wohlfahrtsstaaten und internationaler Migration ist ein hinreichend allgemeines Modell entwickelt, um die verschiedenen Modi zu erfassen, in denen internationale, d.h. Staatsgrenzen überschreitende Migration in Staaten als politische Problemstellungen konzeptualisiert und gehandhabt werden. ›Hinreichend allgemein‹ bedeutet, dass dieses Modell fallspezifische Respezifikationen ermöglichen sollte, also Unterschiede zum Beispiel zwischen großen und kleinen Wohlfahrtsstaaten, Formationsprobleme neuer Staaten in Asien oder Afrika oder den Übergang von Ländern wie der Türkei vom Auswanderungs- zum Transit- und Einwanderungsland zu erfassen und zu erklären erlauben sollte. Wir nehmen zugleich an, dass diese verschiedenen politischen Modi der Konzeptualisierung von Migration wieder

- 
- ihrer korporatistischen Struktur, d.h. der Differenzierung der sozialen Sicherungssysteme nach Berufs- und Statusgruppen;
  - des Ausmaßes an privaten Ausgaben für Gesundheit und Altersrenten;
  - ihrer konzeptuellen Annahmen über die zentrale Bereitstellungsinstanz von Wohlfahrt: Markt, Familie oder Staat.

Entlang dieser Linien variieren Staaten erheblich in ihren leitenden Wohlfahrtsorientierungen, die als individualistisch vs. korporatistisch vs. universalistisch unterschieden werden können. Beispiele für den liberal individualistischen Typus sind Großbritannien und die USA, für den konservativ korporatistischen Typus Deutschland, Österreich und Frankreich und für den sozialdemokratisch universalistischen Typus die skandinavischen Länder, vor allem Schweden und Dänemark (Esping-Andersen 1990; Schmid 2002; Opielka 2004). Diese Modellierung ist in verschiedenen Hinsichten kritisiert worden. Einige argumentieren, dass es in Europa einen vierten Typus gibt, den sog. mediterranen Typus (Ferrera 1998); andere stellen die empirische Brauchbarkeit des Modells in Frage (Alber 2000). Details lassen wir hier beiseite, für eine genauere Diskussion vgl. auch Kaufmann 2004. In den letzten ca. 15 Jahren hat es zugleich eine ausführliche Diskussion über die Lern- und Anpassungskapazität dieser verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen hinsichtlich veränderter Konstellationen im Gefolge von Globalisierungsprozessen gegeben; vgl. Esping-Andersen 1996, 2002; Ganßmann/Haas 1999; Goodin u.a. 1999; Alber 2000; Fligstein 2000; Kaufmann 2003; Leibfried/Zürn 2005. Allgemein gesprochen war das Ergebnis dieser Diskussionen, dass die Wohlfahrtsstaaten am besten abzuschneiden scheinen, denen es gelingt, die Bereitstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen mit der Vermittlung des Zugangs zu Arbeitsmärkten zu verknüpfen, statt Wohlfahrt substitutiv für Arbeit bereitzustellen – ein Problem, mit dem sich vor allem konservativ korporatistische Wohlfahrtsstaaten konfrontiert sehen. Die Wendung zahlreicher Wohlfahrtsstaaten hin zu sog. aktivierenden Programmen ist als Reaktion auf solche Problemstellungen zu verstehen. Integrationsprogramme für Migranten, wie sie in vielen Ländern in den letzten Jahren aufgelegt worden sind, gehören in diesen Kontext.

Typologien von Wohlfahrtsstaaten sind im Kontext der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung entwickelt worden. Sie beruhen sicherlich zu einem erheblichen Teil auf der Analyse westlicher Länder; siehe jedoch Esping-Andersen 2002 für umfassendere Vergleiche. Neue Einwanderungsländer wie Malaysia (ethnischer Wohlfahrtsstaat), Nigeria (korrupter Staat) und Hong Kong (freies Marktwirtschaftssystem) passen eher nicht in diese Schemata.

aufscheinen in den Paradigmen der Migrationsforschung, die solche länder-spezifischen Konstellationen artikulieren. Wir fassen die Annahmen dieses Modells zusammen:

Die Gemeinsamkeit zwischen verschiedenen Staaten besteht darin, dass sie, um die Kapazität zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen aufbauen und aufrechterhalten zu können, bestimmte Probleme lösen müssen. Dazu gehören im Kern die Durchsetzung des Anspruchs auf Souveränität über ein Territorium und die zugehörige Bevölkerung, die Staatsbevölkerung. Dies impliziert wie ausgeführt eine Loyalitäts- und eine Leistungsdimension: Von wem wird in welcher Weise Loyalität erwartet bzw. wer steht unter Illoyalitätsverdacht (z.B. autochthone Minderheiten, Migranten aus konkurrierenden Nachbarstaaten)? Wer ist in zu erbringende zivile, politische und soziale Leistungen einzubeziehen bzw. davon auszuschließen? Wie sind diese Leistungen angesichts innerstaatlich zu bewältigender strukturell verankerter Konfliktkonstellationen und cleavages auszugestalten? Abhängig von den in der Geschichte der Staaten eingeschlagenen Pfaden der Bewältigung dieser Problemstellung bezeichnen internationale Migranten solche Gruppierungen, die quer stehen zu den verschiedenen Grenzbeziehungen, wie sie aus Staatsbildung in dem erläuterten Sinne resultieren:

a) Sie stehen in prekärem Verhältnis zu dem Kollektiv der Staatsbürger. Abhängig davon, wie seine Grenzen gezogen sind, sind die Bedingungen des Einbezugs von Migranten unterschiedlich offen oder restriktiv, verbunden mit Erwartungen betreffend ihre potenzielle kulturelle Ähnlichkeit, Anpassungs- und Angleichungsbereitschaft sowie ihre Loyalität, verankert in Vorstellungen, die sich in einem Spannungsfeld zwischen Erwerbbarkeit und Angeborenheit kultureller Verhaltensmuster bewegen, wie sie paradigmatisch im Gegensatz zwischen republikanischer und ethnischer Staatsbürgerschaft bzw. *ius sanguinis* und *ius soli* formuliert sind, expliziert meist am Vergleich von Frankreich und Deutschland (Hagedorn 2001; Gosewinkel 2003). Dies erweist sich jedoch als bedeutsam etwa auch für die Wanderungen in den Nachfolgestaaten des Sowjetimperiums sowie in den postkolonialen Staaten der ›Dritten Welt‹. Hinzu treten Komplikationen betreffend solche postkolonialen Zuwanderungen, die Staatsbürgerschaften in Europa für Migranten aus Exkolonien zunächst vielfach offen gehalten haben (wie in Großbritannien, den Niederlanden, Frankreich, aber relevant in der Gegenwart auch noch in Spanien und Portugal), ohne dass damit das bezeichnete Spannungsfeld außer Kraft gesetzt, sondern als Ethnizitäts- oder Rasseproblematik artikuliert ist.

b) Vorstellungen der (potenziellen) Zugehörigkeit regulieren die Gestaltung des Zugangs zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und die Wahrnehmungen der Legitimität ihrer Inanspruchnahme: Dies betrifft zum einen die formalen Regeln des Zugangs, die Migranten in unterschiedlich gestaffel-

ter Weise ein- oder ausschließen können, und zum anderen die Legitimität und potenzielle öffentliche Skandalisierbarkeit eines solchen Zugangs.

c) Abhängig von der differentiellen Bauweise von Wohlfahrtsstaaten erwerben Migranten – oftmals ganz unabhängig von der Frage, ob ihr Zugang politisch als legitim erachtet wird – in verschiedenen Ländern soziale Rechte und Zugang zu Leistungssystemen. Dies kann ein Langzeiteffekt ihres Eintritts in den Arbeitsmarkt sein in solchen Wohlfahrtsstaaten, die den Zugang zu wesentlichen sozialen Leistungen an die Aufnahme einer Beschäftigung binden, es kann aber auch ein Effekt der Konstruktion von Sozialleistungen sein, die die legale Wohnbevölkerung zum Adressaten haben.

d) Abhängig von der staatlichen Ordnungs- und Infrastruktur werden Migranten auf unterschiedliche Weise zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung: Unter Bedingungen des Mehrheitswahlrechts anders als bei Verhältniswahlrecht, in föderal verfassten anders als in unitarisch verfassten Staaten, in Demokratien anders als in Diktaturen usw. Mit anderen Worten, die Formen und Dynamiken der Reproduktion staatlicher Macht sind bedeutsam für die Frage, ob und wie Migration und Migranten unter den zuvor genannten Gesichtspunkten von Loyalität und Leistung zum Thema werden.

Legt man dies als Bezugsrahmen zugrunde, dann sieht man schnell, dass internationale Migration und Migranten in verschiedenen Staaten als Probleme wiederkehrend einen spezifischen Zuschnitt erfahren, der abhängig ist von der Bauweise dieser Staaten, ihrer inneren Ausgestaltung der Reproduktion von Souveränität und der damit verbundenen Konzeptualisierung von Loyalitäts- und Leistungsbeziehungen. Dies erklärt die Differenz zwischen Einwanderungsländern und den Staaten in Europa, die ihre politische Organisationsform in Gründungsmythen als Verfassung alteingesessener Bevölkerungen auf angestammtem Territorium begreifen. Wir haben bereits diskutiert, dass daraus je andere Konzeptualisierungen von Migranten in Relation zur Staatsbevölkerung wie auch zu Wohlfahrt resultieren.

Dennoch unterscheiden sich die ›Multikulturalismen‹ der Einwanderungsländer Kanada, USA und Australien untereinander erheblich: In Kanada dient der Multikulturalismus seit den 1960er Jahren gewissermaßen als Moderator der latenten Spannungen zwischen den beiden Gründungsnationen und verpflichtet Zuwanderer zugleich auf diese Konstellation. In Australien geht er auf eine veränderte internationale Konstellation zurück, mit dem das Land sich nach dem Ende des Commonwealth unter der Leitdevise ›populate or perish‹ durch Öffnung für Zuwanderung aus Asien seit den späten 1960er Jahren im pazifischen Raum politisch neu verordnete und damit eine ›re-description‹ der Staatsbevölkerung verknüpfte. Ähnlich wie in den USA blieben aber damit wiederkehrende Befürchtungen nicht aus, ob auf der Grundlage der pluralen Herkunft das Zusammenleben gesichert werden

kann, ob aus den Zuwanderern loyale Staatsbürger werden oder ob umgekehrt damit die Grundlage des Staatswesens, ein bestimmtes Ausmaß an Einheitlichkeit und Übereinstimmung zwischen seinen Bewohnern, gefährdet sei. Auf der Grundlage einer hoch selektiven Zulassung von Migranten unterscheiden sich diese Länder auch im Hinblick auf den Einbezug von Migranten in wohlfahrtsstaatliche Leistungen – gerade ihre Selektivität aber reduziert die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme solcher Leistungen. Nicht zufällig finden sich daher insbesondere in den USA wiederkehrend öffentliche politische Debatten zur Frage des Ausschlusses von solchen Leistungen – diese betreffen aber insbesondere illegale Migranten angesichts einer ökonomischen Konstellation, in der die hohe Beschäftigung solcher Migranten auf bestimmten Arbeitsmarktsektoren sowie eine fortbestehende Nachfrage kaum in Frage steht. Im Resultat führt dies zur Hypokrisie öffentlicher Skandalisierung und zum Aufbau martialischer Kontroll- und Abwehrapparate insbesondere an der Grenze zu Mexiko bei praktisch wirksamer Fortschreibung der Zuwanderung und Beschäftigung solcher Migranten (Cornelius u.a. 2009).

In Europa bestehen bei allen Angleichungsprozessen in den letzten ein- einhalb Jahrzehnten Unterschiede zwischen den verschiedenen Staaten fort, sei es zwischen Kultur- und Staatsnationen, zwischen republikanisch und multikulturell pluralistisch ausgelegten Politiken, sei es hinsichtlich der Verfassung ihrer Wohlfahrtsstaaten. Diese schlagen sich nieder in den Konzeptualisierungen der Migranten im Verhältnis zur Staatsbevölkerung sowie in den Varianten dessen, was im Unterschied zu den USA in den meisten europäischen Ländern nicht zufällig als ›Integrations-‹ und eben nicht als ›Assimilationsproblematik‹ von Migranten gilt. So erweist sich in Frankreich der Republikanismus gewissermaßen als die Linse, durch die alle mit Migration verbundenen Problemstellungen in den Blick geraten, sei es die Frage des Zugangs zur Staatsbürgerschaft, die den selbstverständlich als Einwanderer konzipierten Migranten auf der Grundlage der Anerkennung der republikanischen und damit assimilativ ausgerichteten Erwartung, Franzose zu werden, offen steht, sei es die Gestaltung des Einbezugs von Migranten in das Erziehungssystem oder der Umgang mit kulturellen und religiösen Pluralisierungsprozessen – mit dem Spiegeleffekt, dass die faktischen sozialen Marginalisierungsprozesse der Einwanderer von diesen als Vorenthalten des republikanischen Versprechens reklamiert werden, Teil der französischen Nation sein zu können.

In den Niederlanden lag der Konzeptualisierung der Zuwanderer als ethnische Minderheiten seit den 1970er Jahren und der damit verknüpften Ausrichtung der wohlfahrtsstaatlichen Integrationspolitik auf ethnische Minderheiten bis in die 1990er Jahre das in der spezifischen niederländischen Staatsbildung verankerte Versäulungsmodell zugrunde, das es erlaubte,

postkoloniale Zuwanderung und rekrutierte Arbeitsmigration in einem historisch bewährten Modell zu verankern. Die daraus resultierende Spannung zwischen politisch multikultureller Toleranz und faktischer Marginalisierung großer Teile der Einwanderungsbevölkerung auf dem Arbeitsmarkt und in den Städten bei ausgebauter wohlfahrtsstaatlicher Versorgung löst sowohl den seit den späten 1990er Jahren fortwährenden und zunehmend restriktiven Umbau staatlicher Migrations- und Integrationspolitik aus, verbunden mit immer offensiver vorgetragenen öffentlichen Assimilationserwartungen gegenüber den Migranten und erheblichen Turbulenzen im politischen Parteiensystem. Dänemark hat Mühe, die Einwanderung mit seinem Selbstbild einer kulturell und sozial völlig homogenen Nation zu vereinbaren.

Im britischen Fall durchzieht die Konzeptualisierung der Immigrationsproblematik als ›race relations‹ die öffentliche Diskussion, die ihre Grundlage in der Zuwanderung der ›former subjects‹ der britischen Krone seit den 1950er bis in die 1970er Jahre hat. Migration und die sozialen Teilnahmechancen von Migranten sind primär konzeptualisiert als Probleme des gleichberechtigten Zusammenlebens der ›Rassen‹, der multikulturellen Toleranz und der Antidiskriminierung, die gewissermaßen nach innen Ausgleich und Gleichberechtigung gegenüber den Zuwanderern angesichts der Schließung des englischen Staates gegenüber ihren Herkunftsländern und den früheren Untertanen des Commonwealth allgemein signalisieren. Diese historisch in der Geschichte des Empire verankerte Konzeptualisierung wird gegenwärtig durch die neue Zuwanderung nach der Erweiterung der EU ›überschrieben‹. An ihre Stelle trat im Rahmen von New Labour ein neues Interesse an ›indicators of social integration‹ im Hinblick auf die Zuwanderer aus Osteuropa, auch angesichts einer sich abzeichnenden Grenze der Aufnahmekapazität des ›open labour market‹.

In Deutschland, das seit dem Zweiten Weltkrieg verschiedene Zuwanderungen von den Flüchtlingen und Vertriebenen über die ›Gastarbeiter‹, Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge bis zu den Aussiedlern erfahren hat, war die Konzeptualisierung von Migration und Migranten durch zwei Bezugszusammenhänge bestimmt: a) Deutschland ist kein Einwanderungsland und daher sind Zuwanderer auch keine Einwanderer, sie können und sollen Deutsche nur unter restriktiven Bedingungen werden; b) dauerhafte Zuwanderung und Niederlassung von Migranten verweisen auf Probleme der sozialen Integration, die in die Zuständigkeit des Sozialstaates fallen. Die ethnisch fundierte Staatsbürgerschaft versperrte bis in die 1990er Jahre den Zugang zur Staatsbürgerschaft für Migranten, seitdem steht sie ihnen unter bestimmten Voraussetzungen, die ihre Integration betreffen, offen. Andererseits wurden Migranten aber gerade nicht als ethnisch kulturell verschieden zu Deutschen beschrieben – seit dem Zweiten Weltkrieg war der positive Bezug darauf, was einen Deutschen ausmacht, verstellt –, sondern ihre kultu-

relle Differenz wurde vor allem als soziales Integrationsproblem definiert, als Defizit bei der erforderlichen Einpassung insbesondere in die Erziehung und den Arbeitsmarkt. Diese Perspektive schreibt sich bis in die Gegenwart fort und hat mittlerweile auch die Aussiedler nach ihrer Rekonzeptualisierung von vormals kulturellen Deutschen zu kulturell und sozial verschiedenen Migranten mit typischen Integrationsproblemen erfasst. Andererseits erwies sich der bundesdeutsche Wohlfahrtsstaat in dem Sinne als inklusiv, dass er aufgrund der bestehenden Sozialversicherungspflicht nicht nur weite Teile der Arbeitsmigranten der 1960er und 1970er Jahre wirksam absicherte, sondern vermittelt über das Sozialstaatsgebot alle legal auf dem Territorium aufhaltigen Individuen hinsichtlich der Grundbedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Unterkunft, Gesundheit) absichert. Dies gilt in eingeschränktem Maße auch für Asylbewerber. Problemkonzeptualisierungen von Migration und Migranten drehen sich daher in ihrem Kern in Deutschland insbesondere um die Frage, ob Migranten selbstständig für ihren Lebensunterhalt sorgen können und ob sie legitimerweise soziale Leistungen beziehen, in einem Wort: ob ihnen perspektivisch ›soziale Integration‹ gelingt. Das findet seinen jüngsten Ausdruck darin, dass vermutlich in keinem anderen Land in Europa mit vergleichbarem symbolischem Aufwand ein ›nationaler Integrationsplan‹ erstellt worden ist.

Auch der Umgang der mediterranen Immigrationsländer Europas ist in ihre spezifischen Staatstraditionen eingebettet. Das Beispiel Italiens zeigt, dass die politische Gestaltung der erheblichen Zuwanderung seit den späten 1980er Jahren, eingebettet in die Anforderungen einer sich zunehmend in Migrationsfragen formierenden EU, sich nur erklären lässt vor dem Hintergrund einer wachsenden Nachfrage nach Dienstleistungen in einem mit einem beschleunigten demographischen Alterungsprozess der Bevölkerung konfrontierten familistischen Wohlfahrtsstaat und einer Tradition der legalen Nachbesserung illegaler Sachverhalte, ob diese nun die Bauordnung oder das Aufenthaltsrecht betreffen. Auf diese Weise wurde hier wie auch in Spanien illegale Migration und ihre Legalisierung Teil einer inoffiziellen Migrationspolitik im Hintergrund einer offiziell an der EU ausgerichteten Politik.

Diskussionen über die Art und Weise, in der Staaten die mit internationaler Migration verbundenen Problemstellungen konzeptualisieren, beschränken sich üblicherweise auf die klassischen Einwanderungsländer und Europa. Ein Blick auf die weltweiten Wanderungsverhältnisse (Castles/Miller 2009; Massey u.a. 1998; Thränhardt/Hunger 2003) zeigt aber schnell, dass auch hier der politische Umgang mit internationaler Migration in den Strukturen der Staatlichkeit der jeweiligen Länder und Regionen verankert ist. Wie etwa die Beispiele Nigeria und Malaysia zeigen, geht es in beiden Ländern auf unterschiedliche Weise um ›soziale Kohäsion‹, die Definition der Constituency, des privilegierten Staatsvolkes, seiner Abgrenzung und die

Reklamation und das Austreten der Reichweite staatlicher Souveränität an Migranten, die zum Teil durchaus handgreiflich nicht nur von Rechten und Leistungen ausgeschlossen, sondern auch des Staatsterritoriums verwiesen werden.<sup>14</sup>

Staatliche Politik im Umgang mit internationaler Migration und Migranten war und ist eingebettet in internationale Diskursformationen: Man kann die Zeit des späten 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts als die Zeit der Prävalenz des Nationalstaates bezeichnen. Damit war ebenso die Fraglosigkeit einer Assimilationspolitik dieser Staaten nach innen gegenüber ihren Minderheiten und Migranten verbunden wie auch in Relation dazu stehende Politiken wie die des Völkerbundes, die auf die Konflikthanfälligkeit dieser Politik, wie sie sich in kulturellem Homogenisierungszwang, Separationsbestrebungen und Kriegen niederschlug, mit der Neuschneidung staatlicher Grenzen auf der Grundlage ›des Selbstbestimmungsrechts der Völker‹ reagierten oder mit der Umsiedlung von nationalen Minderheiten, sei es ›freiwillig‹, wie im Falle der Griechen und Türken im Abkommen von Lausanne, sei es erzwungen, wie im Fall der Potsdamer Beschlüsse der Alliierten bezüglich der Deutschen in Osteuropa.

Die Periode seit dem Zweiten Weltkrieg war gekennzeichnet durch eine Entwertung des Nationalismus in den westlichen Staaten, die Vorherrschaft des Liberalismus und die fortschreitende Differenzierung zwischen Recht und Politik sowie eine Dekolonisierung in der ›Dritten Welt‹. Damit verbunden war eine relative Entkopplung von Staat, Nation und Kultur. Kulturelle Differenzen gelten seitdem als legitim, Kulturen werden als gleich angesehen und kulturelle Pluralisierung gilt nunmehr als Gewinn. Eine frühe Quelle ist die UNESCO-Deklaration zur Gleichheit der Kulturen, die das Recht auf Verschiedenheit und ihren Wert hervorhebt. Nicht unbedingt an die Stelle dessen, aber daneben ist in vielen Ländern ein »return of assimilation« (Brubaker 2001) als Diskurs und politische Erwartung getreten. Damit ist nicht zwingend, aber doch von Land zu Land verschieden, kulturelle Plu-

---

14 Ein interessanter Fall sind die Golfstaaten, auf die wir aber hier nicht weiter eingehen können: Ein Teil dieser ›Rentnerstaaten‹, die ein erhebliches Einkommen aus ihren Energievorkommen beziehen, schließt gewissermaßen auf der Grundlage der Versorgung ihrer Bevölkerung diese zu einem großen Teil von der Teilnahme an der Politik aus. Damit verbunden sind erhebliche ›Modernisierungsrückstände‹ mit dem Resultat einer nicht hinreichend arbeitsfähigen Bevölkerung, jedenfalls betreffend die erforderlichen Kompetenzen für den Ausbau ihrer Infrastruktur. Diese wird durch Migranten aus den Nachbarstaaten (Ägypter, Jordanier, Palästinenser etc.) und seit den 1990er Jahren zunehmend aus asiatischen Ländern erbracht, die umgekehrt dazu bereit sind, diese Arbeiten unter erheblicher Einschränkung ihrer privaten Lebensführung angesichts der im Vergleich mit den Beschäftigungsmöglichkeiten und dem Lohnniveau in ihren Herkunftsländern zu erzielenden Einkommen zu verrichten.



ralisierung und ihr Wert in Frage gestellt. Das Erfordernis der Klärung des Verhältnisses zwischen kulturellem Pluralismus und den unabdingbaren Teilnahmevoraussetzungen in den Funktionssystemen der Erziehung, der Ökonomie, des Rechts, der Gesundheit, der Religion oder der Massenmedien ist ebenso in den Blick gerückt wie das Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechten und kulturellem Pluralismus bzw. Relativismus.

Internationale Diskursformationen kommen in den politischen Öffentlichkeiten ebenso wie in den Politiken einzelner Länder unterschiedlich zur Geltung und werden auf dem Hintergrund ihrer jeweiligen Geschichte reartikuliert. Multikulturalismus, Konzepte der Diversity, Integration und Assimilation meinen jeweils Verschiedenes und können daher nicht unabhängig von ihrer kontextuellen Einbettung angemessen verstanden werden.

3) Internationale Migration und die damit verbundenen Problemstellungen sind wie gezeigt wesentlich durch die Staatlichkeit der Politik und die spezifische Struktur von Staaten konstituiert. Sie bilden die Filter für internationale Migration, die wesentlich durch die Mobilitätsformen der modernen Gesellschaft veranlasst ist, und verleihen ihr damit ihren je spezifischen Problemcharakter. Dieser je spezifische Problemcharakter spiegelt sich in den Konzeptualisierungsweisen der nationalen Migrationsforschungen. Schon ein flüchtiger vergleichender Blick zeigt, dass die im vorherigen Abschnitt vorgenommenen überblicksartigen Charakterisierungen einzelner Aspekte der Problemkonzeptualisierung internationaler Migration in verschiedenen Ländern ihre Spiegelung in den *main issues* nationaler Migrationsforschungen finden, was hier nur kurz an wenigen Beispielen erläutert sei:

Die bundesdeutsche Migrationsforschung formiert sich vermittelt durch die staatlich konstituierten Migrantengruppen, sie reüssiert zunächst als Flüchtlings- und Vertriebenenforschung, dann als ›Gastarbeiter‹-, Ausländer- und Aussiedlerforschung, bevor sie sich zu einer allgemeinen Migrationsforschung entwickelt. Im Zentrum ihrer Forschung steht die Frage der sozialen Integration, und diese ist in den verschiedenen Konzeptualisierungsweisen seit den 1970er Jahren in evidenter Weise an den Leitperspektiven des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates, seiner ›Gastarbeiter‹-, Ausländer- und später Aussiedlerpolitik sowie schließlich der gegenwärtigen Zuwanderungs- und Integrationspolitik ausgerichtet.

In der französischen Migrationsforschung ist organisierendes Zentrum zahlreicher ihrer Problemstellungen der Republikanismus und darauf bezogene Fragen: Welche Folgen haben internationale Migrationen und die Niederlassung der Migranten insbesondere für die damit verbundenen Erwartungen und Konzepte von Assimilation, Staatsbürgerschaft und *Laïcité*? Ist mit Einwanderung unvermeidbar die wachsende Bedeutungszunahme kultureller, ethnischer und religiöser Unterschiede verbunden und soll ihre öffentliche Irrelevanz aufrechterhalten oder an die Stelle dessen Formen der

gestuften Anerkennung treten? Dürfen oder sollen solche Unterschiede überhaupt empirisch erfasst und in ihrem Zusammenhang mit anderen sozialen Dynamiken in Familien, auf Arbeits- und Wohnungsmärkten oder im Schulsystem erforscht werden?

In Großbritannien bezeichnen die ›race relations‹ das konstitutive Bezugsfeld der britischen Migrationsforschung bis weit in die 1990er Jahre. Noch die Kritiker dieser Ausrichtung distanzieren sich davon, indem sie sie im tu quoque-Modus als ›rassistisch‹ markieren (Miles 1994) und damit auf eigentümliche Weise dem kritisierten Bezugsrahmen performativ verhaftet bleiben. Diese auf die Zuwanderungen der 1950er bis 1970er Jahre im Rahmen des sich auflösenden Commonwealth zurückgehende Konstellation wird zunehmend von einer jüngeren Forschung ersetzt, die sich im Wesentlichen der Programmatik von New Labour verschreibt, die Potenziale und Gewinne von Migration unterstreicht und ›Indikatoren der Integration‹ erforscht.<sup>15</sup>

Die Migrationsforschung in den USA ist vielfach bis in die Gegenwart durch die alte Assimilationsfrage, ausgehend von Thomas und Znaniecki, Park und Gordon über Gans, Portes/Rumbault bis hin zu Alba/Nee und Waldinger gekennzeichnet. Sie stellt damit in ihr Zentrum das konstitutive Problem der USA, wie soziale Ordnung und Zusammenleben auf der Grundlage des Zusammenkommens so vieler aus unterschiedlichen Nationen/Regionen (e pluribus unum) gewährleistet werden kann. Diese Fortschreibung findet ihre Plausibilität in den enormen Einwanderungswellen seit den Civil Rights-Reformen Mitte der 1960er Jahre, die die Frage aktuell hält, ob der ›melting pot‹ noch funktioniert. Registrierte Differenzierungsprozesse werden bezeichnenderweise unter dem Titel der ›segmented assimilation‹ diskutiert.

Die Migrationsforschung in Australien war bis in ihre Konzepte hinein nicht nur durch die multikulturelle Ausrichtung der Migrationspolitik seit den 1970er Jahren geprägt, sondern sie hat diese Politik nicht unwesentlich mitentwickelt – nicht zuletzt durch ihre enge organisatorische Verzahnung mit der Politik.

Gerade das letzte Beispiel zeigt, dass die Ausrichtung der verschiedenen nationalen Migrationsforschungen an der Art und Weise, in der in verschiedenen Staaten internationale Migration, Einwanderung und Niederlassung als politische Problemstellungen konzeptualisiert werden, der Hervorbringung solider empirischer und theoretischer Beiträge nicht im Wege stand. Eine wissenssoziologisch vergleichende Reflexion dieser konzeptuell

---

15 Darin drückt sich im Übrigen auch eine Europäisierung der Forschung aus, denn diese Bemühungen im englischen Kontext wurden von der Labour-Regierung unterstützt und sind zugleich verknüpft mit von der EU geförderten Projekten.

engen Ausrichtung wie auch oftmals organisatorisch dichten Verzahnung von Wissenschaft und Politik im Bereich der Migrationsforschung steht aber weithin aus.

## II. Nationale Paradigmen der Migrationsforschung? Zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft in der Migrationsforschung

Ziel der folgenden Überlegungen ist es, für eine solche Reflexion einen Rahmen zu formulieren. Bei genauerem Hinsehen ist die Bestimmung dessen, was nationale Paradigmen der Migrationsforschung ausmachen könnte, konzeptuell mit mehr Schwierigkeiten verbunden, als der Charme dieser zunächst eingängigen Redeweise nahelegt.

a) In den vorherigen Abschnitten haben wir die tiefe Imprägnierung der Migrationsforschung durch ihre Einbettung in jeweilige Nationalstaaten herausgestellt. Damit ist nicht übersehen, dass Migrationsforscher ihrerseits in zahlreichen Ländern erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der jeweiligen Migrationspolitik und damit verbundene Problemkonzeptualisierungen genommen haben. Die Imprägnierung der Migrationsforschung durch Politik und Staatlichkeit liegt also nicht in einem Verhältnis der Anweisung begründet. In Frage steht vielmehr das Zusammenspiel zwischen beiden auf der Basis – in der Regel jedenfalls – wechselseitiger Unabhängigkeit. Dabei gehen wir davon aus, dass diese Unabhängigkeit ihre darauf basierende wechselseitige Abhängigkeit begründet<sup>16</sup>: Die Politik kann ebenso nicht selbst wissenschaftliches, also durch Forschung legitimiertes Wissen hervorbringen, wie umgekehrt Wissenschaft keinen Zugriff auf politische Macht und das Treffen von kollektiv verbindlichen Entscheidungen hat<sup>17</sup>, aber für zentrale ihrer Funktionsbedingungen – insbesondere Wissenschaftsfreiheit und Zugang zu Ressourcen – auf das Recht und seine politische Durchsetzung ebenso wie in erheblichem Ausmaß auf politisch zur Verfügung gestellte Ressourcen angewiesen ist. Damit sind nur ganz allgemeine Bedingungen des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik bezeichnet; in Frage steht hier aber, wie diese im Verhältnis von Migrationsforschung und Politik ausgestaltet sind bzw. zur Geltung kommen.

b) Migrationsforschung steht quer zur Binnendifferenzierung der Wissenschaft in Disziplinen, und dies begründet die Annahme, sie sei wesentlich

---

16 So allgemein formuliert bezeichnet das im Übrigen einen Gemeinplatz der soziologischen Differenzierungstheorie seit Marx und Durkheim.

17 Nur deshalb kann sie risikofrei beklagen, dass ihre Ratschläge nicht befolgt werden, denn sie muss die erforderlichen Entscheidungen weder zustandebringen noch verantworten.

interdisziplinär ausgelegte Forschung (Brettel/Hollifield 2000; Bommers/Morawska 2005). Interdisziplinarität gilt im politischen und wissenschaftlichen Diskurs ähnlich wie Internationalität als ein Gütesiegel, begründet aber zunächst vor allem ein Problem. Migration umschreibt ein Forschungsgebiet, das viele Disziplinen betrifft und ihre Zuständigkeit aufruft: Soziologie, Psychologie, Ökonomie, Politik-, Erziehungs- oder Rechtswissenschaft, Sozialgeographie, Ethnologie und Medizin. Diese charakteristische disziplinäre Querstellung des Migrationsthemas wiederholt sich innerhalb der einzelnen Disziplinen, wie man am Fall der Soziologie leicht zeigen kann: Migration firmiert hier einerseits als Bezugspunkt für subdisziplinäre Spezialisierung, und es gibt entsprechend eine national und international organisierte soziologische Migrationsforschung.

Soziologische Migrationsforschung beschäftigt sich aber andererseits, folgt man einem einschlägigen Lehrbuch, mit Migration als dem »auf Dauer angelegten bzw. dauerhaft werdenden Wechsel in eine andere Gesellschaft bzw. in eine andere Region von einzelnen oder mehreren Menschen« und »mit Ursachen, Verlauf, und Folgen von Migration« (Treibel 1990: 21). Sie kommt daher nicht umhin, beinahe alle Bereiche zu behandeln, mit denen sich die Soziologie in ihren anderen Subdisziplinen auch befasst: »Ursachen« verweisen auf die sozialstrukturellen Ausgangskontexte von Wanderungen, deren wissenschaftlich angemessene Beschreibung Migrationssoziologen erhebliche entwicklungs- und kultursoziologische oder ethnologische Kompetenz abverlangt. Die »Folgen« der Migration bestehen darin, dass Migranten in den Zielregionen meist in allen relevanten sozialen Kontexten, der Ökonomie, der Politik, dem Recht, der Erziehung, der Gesundheit, dem Sport, der Massenmedien oder der Religion individuell oder als Familien sozial in Erscheinung treten. Migrationssoziologen müssen damit zugleich immer auch Familien-, Erziehungs-, Jugend- oder Rechtssoziologen, Arbeitsmarktforscher, Betriebs-, Industrie- oder Organisationssoziologen, Ungleichheitsforscher, Konfliktsoziologen, Politikwissenschaftler oder Staatstheoretiker usw. sein.<sup>18</sup> Dies ist nahezu unvermeidlich, denn Migranten kommen wie alle anderen Individuen auch sozial nur in der Gesellschaft und ihren ausdifferenzierten Sozialstrukturen vor oder gar nicht. Sie werden relevant für politische, rechtliche, ökonomische, erzieherische, gesundheitliche oder religiöse Problemstellungen oder als Mitglieder in Organisationen. Die Art und Weise, in der sie darin vorkommen, macht sie erst als Migranten sichtbar.

Daraus resultiert das Problem, einen Bezugsrahmen für eine Forschung zu gewinnen, die tendenziell alle subdisziplinären Spezialisierungen des Fa-

---

18 Nimmt man die zitierte Bestimmung der Problemstellung durch Treibel ernst, bedürfte die Migrationsforschung zudem dringend der Auseinandersetzung mit der Gesellschaftstheorie – was ihr nicht schaden muss, aber das Problem des Wilderns in zu vielen Feldern ersichtlich steigert.

ches in sich wiederholt und damit ihre Identität nur als Differenz zu diesen Spezialisierungen bestimmen kann – und damit auf den verschiedensten Feldern stets der Gefahr eines strukturellen Dilettantismus ausgesetzt ist. Diese Konstellation wiederholt sich für die Migrationsforschung auf vergleichbare Weise in anderen Disziplinen, etwa in den Rechtswissenschaften, der Politikwissenschaft (Freeman 2005) oder der Sprachwissenschaft (Maas 2007).

Das führt zu dem folgenden Befund: Die Migrationsforschung bildet keine Disziplin, sondern bezeichnet ein multi- und interdisziplinäres Konglomerat an Forschungen, die aus unterschiedlichen Disziplinen heraus zu Fragestellungen internationaler Migration betrieben wird. Es kann bislang als unwahrscheinlich, aber nicht ausgeschlossen gelten, dass sie sich zu einer Disziplin entwickelt, versteht man Disziplinen in ganz vorläufiger Weise als »Formen der Institutionalisierung von Prozessen der kognitiven Differenzierung« (Stichweh 1979), die die folgenden Elemente umfassten 1) einen Kommunikationsnexus zwischen Forschern; 2) einen wissenschaftlichen Wissenskorpus präsent in Lehrbüchern, disziplinär kodifiziert, akzeptiert und lehrbar; 3) einen geteilten Satz an Problem- und Fragestellungen; 4) einen Kanon von Forschungsmethoden und theoretischen Bezugsrahmen; 5) etablierte Karrierestrukturen und Modi der Sozialisation und Rekrutierung von Nachwuchsforschern.<sup>19</sup> Man kann durchaus solche Elemente der inneren Differenzierung und Herausbildung einer (internationalen) Migrationsforschung beobachten, und diese Frage muss hier auch nicht abschließend beantwortet werden. Insbesondere auf der Ebene der Organisation kommt es zu Institutsgründungen und zur Bildung von Forschungsverbänden. Aber wenig spricht bislang für Disziplinbildung. Für die internationale und interdisziplinäre Migrationsforschung gilt bislang wohl eher die allgemeine Feststellung: »Da es [...] keine theoretische Integration der Fächer gibt, ist diese Form der Zusammenarbeit auf ein niedriges Theorieniveau gezwungen« (Luhmann 1990: 642). Stattdessen gewinnt Migrationsforschung primär innerhalb der ausdifferenzierten Disziplinen an Bedeutung – was sie aber angesichts ihrer Querständigkeit zu den Fächern und der daraus in dem erläuterten Sinne resultierenden Gefahr des strukturellen Dilettantismus angesichts der etablierten subdisziplinären Spezialisierungen in den verschiedenen Fächern umso stärker mit dem Problem der Bestimmung der sie definierenden Problemstellung konfrontiert.

c) In Abschnitt I. haben wir ausgeführt, dass die Problemstellung internationaler Migration ihr Fundament in dem bezeichneten Widerspruch der Weltgesellschaft, der gleichzeitigen Erzeugung von Migrationsmotiven durch ihre institutionalisierte Mobilisierungsform und ihrer Einschränkung

---

19 Zur historischen Untersuchung der Beziehung zwischen Disziplinen und Interdisziplinarität vgl. Swoboda 1979.

durch die Form der Politik hat, dass die nationalen Migrationsforschungen daran ihre jeweilige Problemstellung finden und dass sie dabei die Konzeptualisierungsweisen der jeweiligen Staaten mehr oder weniger stark spiegeln. Aufgrund ihrer eigenartigen inner- und transdisziplinären Querstellung und des daraus resultierenden Problems der Eingrenzung der für diese Forschung definierenden Problemstellung muss man die Vermutung haben, dass die Migrationsforschung aus strukturellen Gründen, nämlich angesichts ihrer wissenschaftlichen Schwebelage gewissermaßen Halt an der staatlichen Konzeptualisierungsweise von Migration findet und daran anschließt: dies nicht nur deshalb, weil die politisch öffentliche Brisanz der Problemstellung Aufmerksamkeit und Ressourcen garantiert, sondern auch deshalb, weil diese Weise der Konzeptualisierung einen Moderator zur Verfügung stellt, der es erlaubt, das tendenziell unbestimmte und ausufernde Problemfeld der Migrationsforschung unter zwei Leitgesichtspunkten zusammenzuhalten: ›Integration‹ und ›Ungleichheit‹.

Diese haben genau besehen ihr Fundament in der klassischen Nationalstaatsproblematik von Zusammenhalt vs. Zerfall (Integration vs. Desintegration), Frieden vs. Konflikt, modern europäisch gesprochen: social cohesion vs. desintegration. Diese Problematik ist verankert in der Herausbildungs- und Differenzierungsgeschichte des modernen Nationalstaates. Dieser verbindet seinen Souveränitätsanspruch auf die Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen auf einem Territorium und für eine darauf lebende und als Staatsvolk konstituierte Bevölkerung mit der Selbstbeschreibung als Einheit, Spitze und Steuerungsinstanz der national konzipierten Gesellschaft. Dieser Anspruch gründet sich darauf, legitimer Ausdruck und Träger des nationalen, sei es politisch, sei es ethnisch konstituierten Willens der Volksgemeinschaft zu sein. Aus der Sicht des Staates ist die funktional differenzierte Gesellschaft ein staatlich umgrenzter und zu integrierender Zusammenhang, der seine Einheit und seinen Zusammenhalt in der Nation hat, festgemacht trotz aller Globalisierungsirritation an der ›Nationalökonomie‹ oder ›Volkswirtschaft‹, im nationalen Erziehungssystem oder den national verfassten Wohlfahrts- und Sicherungssystemen. Zusammenhalt und Zerfall, Integration und Desintegration der Gesellschaft sind von Beginn an in der Vorstellung des Staates als Einheit, als nationale Klammer der Gesellschaft verankert. Mit dieser Ausrichtung auf den Staat schreibt sich der Anspruch der ›Herrschaft des Volkes‹ als – wie schwer auch immer durchzuhaltendes – Versprechen der Steuerung der Gesellschaft durch die Gemeinschaft fort. Loyalität und innerer Frieden sind vor diesem Hintergrund ebenso Zeichen der Integration der Gesellschaft als Gemeinschaft wie umgekehrt Illoyalität und Konflikt Zeichen der Desintegration. Staaten haben unter diesem Gesichtspunkt in der Geschichte ethnische Minderheiten ebenso wie politische Oppositionsgruppen als potenziell illoyal und konfliktrichtig beobachtet –

in Deutschland galten bekanntlich die Sozialdemokraten als »vaterlandslose Gesellen« (Groh/Brandt 1992), und in Großbritannien ließen die auseinanderfallenden Kulturen des neu entstehenden Proletariats auf der einen Seite und des Bürgertums auf der anderen Seite im Kontext der sozialen Verwerfungen der industriellen Revolution Benjamin Disraeli im 19. Jahrhundert von »two nations« mit der Anschlussfrage sprechen, ob damit das Auseinanderfallen der Gesellschaft angezeigt bzw. ihre Integration in Frage steht.

Zusammenhalt und Zerfall, »Integration« und »Ungleichheit«, das in unterschiedlichen Termini zentrale Kernthema der Migrationsforschung wiederholt diese alte Problemstellung: Die Problemstellungen der Differenzierung und Ungleichheit sowie die Frage, ob und wie die Armen bzw. die Unterschichten sich mit den Diskrepanzen der ungleichen Lebenschancen arrangieren, welches Konfliktpotenzial darin enthalten ist und in welchem Ausmaß dieses relevant für die Integration der Gesellschaft ist, adressieren wiederkehrend und insbesondere in Europa mit seiner Entwicklung zu einer Weltzuwanderungsregion nach dem Zweiten Weltkrieg die Migranten und die Konsequenzen ihrer Niederlassung, ihre als prekär registrierte Integration. Und die EU reformuliert diese Problemstellung im Gleichschritt mit der Ausweitung ihrer Kompetenzansprüche in Begriffen von *inclusion/exclusion* und *social cohesion*.

Die Leitgesichtspunkte »Integration« und »Ungleichheit« der Migrationsforschung sind daher dem modernen Staat ebenso geschuldet wie die Geburt der »Gesellschaft« der modernen Sozialwissenschaften dem Geist des Nationalstaates (Tenbruck 1981, 1992). Die Migrationsforschung atmet daher wie kaum eine andere Subdisziplin in den Sozialwissenschaften bis in die Gegenwart den Entstehungsgeist der Soziologie und der Sozialwissenschaft als Krisenwissenschaft (Habermas 1981), sie referiert das staatliche Ordnungsproblem als Zusammenhalt, »Integration« und die Gefahr des inneren Zerfalls durch »Differenzierung« und »Ungleichheit«, wie dies paradigmatisch im späten 19. Jahrhundert in Durkheims Frage nach der Möglichkeit eines »conscience collective« in der modernen arbeitsteiligen Gesellschaft formuliert ist.<sup>20</sup>

Dabei kommt es für die Migrationsforschung nicht auf die je verwendeten Termini an: Die Assimilationsproblematik im amerikanischen Kontext handelt von der Frage, wie Angleichung gelingen kann, und betrachtet kulturelle und strukturelle Assimilation, also die relativ gleiche sozialstrukturelle Positionierung und die individuellen und sozialen Bedingungen, unter denen diese gelingen kann, als Voraussetzung für die Entstehung des wie

---

20 Durkheim 1977; unschwer von Beginn an zu erkennen das Bemühen der Abgrenzung der Soziologie von einer marxistischen Perspektive – die im Übrigen aber die Annahme teilt: Der Zusammenhalt einer Gesellschaft – ihre Integration – ist erst vorstellbar in der »klassenlosen Gesellschaft«, die keine Asymmetrien, ungewollte Ungleichheiten und daher auch kein Integrationsproblem mehr kennen wird.

auch immer im Einzelnen festzulegenden erforderlichen Ausmaßes an Einheit. Im deutschen Kontext wird die gleiche Diskussion primär in den Begriffen von Integration und Ungleichheit geführt. Im angelsächsischen Kontext soll die Gleichheit der Rassen, feststellbar an ihrer Nicht-Diskriminierung auf Arbeits- und Wohnungsmärkten, in Erziehung, Gesundheit, Recht und Politik, das Zusammenleben auf der Basis von Einheit in Verschiedenheit ermöglichen; Vergleichbares gilt für die verschiedenen Varianten multikultureller Politik. Akzentuierungen in der Politik mögen die Ausrichtung an Einheit als Anpassungs- oder Angleichungsforderung vor die Gewährung von ziviler und sozialer Gleichheit stellen, und Migranten können mit dieser Forderung unter republikanischen Vorzeichen ebenso konfrontiert werden wie ihr prinzipielles Anderssein im Verhältnis der durch solche Grenzziehungen definierten Staatsbevölkerung bis in die Gegenwart auch zu ihrer Ausweitung führen kann.

Terminologien/Konzeptualisierungsweisen in den verschiedenen Staaten und den zugehörigen Migrationsforschungen reartikulieren so gesehen das Problem ›Migration und Integration‹ auf verschiedene Weise, verankert in ihren Staatsbildungsgeschichten – eben dies begründet die verschiedenen Konzeptualisierungsweisen. Aber darin wiederholen sich genau besehen stets gleiche Arten der Problemstellung, und die Forschung bleibt an ihre je staatspezifisch artikulierten Problematik auch dann gebunden, wenn sie sich mit den unterschiedlichsten Bereichen befasst: ob es um Familien, Erziehung, Gesundheit, Arbeit, Politik oder Recht, Massenmedien, Religion oder Sprache geht, stets rückt alles in den Blick unter den Gesichtspunkten von Integration und Ungleichheit, erfolgreicher oder gescheiterter Assimilation, des gelungenen oder misslungenen Ausgleichs der ›race relations‹.

d) Kann so gesehen überhaupt sinnvoll von ›Paradigmen der Migrationsforschung‹ gesprochen werden, wenn es sich, wie hier argumentiert worden ist, eher um wissenschaftliche Re-Artikulationen der je nationalstaaten-spezifischen Konstitutionsweise der mit internationalen Migrationen verbundenen Problemkonstellationen handelt? Um diese Frage zu beantworten, bedarf es zunächst einer – bis hierhin ja offen gelassenen – Festlegung dessen, was unter einem ›Paradigma‹ verstanden werden soll. Im Wissen um eine ausgefeilte Diskussion im Anschluss an die ›paradigmatische‹ Untersuchung von Thomas Kuhn über *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen* (Kuhn 1976) gehen wir ganz allgemein davon aus, dass ein Paradigma an den zentralen Unterscheidungen zu erkennen ist, mittels derer der Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und der dabei zur Anwendung gebrachten Theorien ausgegrenzt und bezeichnet wird. Der empirischen Wissenschaftsforschung geht es um die Frage, wie die Wissenschaft zu den Kriterien findet, an denen sie erfolgreiche Forschung bemisst. Dabei unterscheidet Kuhn in seinem Postskriptum zur Klärung dessen, was ein Paradigma im engeren



Sinne bezeichnet, zwischen Wissenschaftlergemeinschaften<sup>21</sup> und dem, was ein Paradigma im engeren Sinne als ›Muster‹ ausmacht, eben seine produktiven Grundunterscheidungen als Ausgangspunkt und Grundlage für die Entdeckung, Differenzierung und Ausarbeitung von Problemstellungen. Paradigma bezeichnen daher funktionierende Problem-/Problemlösungskonstellationen, die im Hinblick auf die Zahl der zu entdeckenden Probleme nicht begrenzt, sondern produktiv sind und es zugleich erlauben, diese in bewährte Formen der Bezeichnung eines Problems und seiner Lösungen zu bringen (Kuhn 1976: 201)

Die Herausbildung solcher Paradigmen setzt die Ausdifferenzierung von Wissenschaft voraus: Kuhn spricht von der »beispiellosen Absonderung reifer wissenschaftlicher Gemeinschaften von den Forderungen der Laienwelt und des alltäglichen Lebens« (ebd.: 175). Wissenschaftler richten sich an den Erwartungen des Wissenschaftssystems aus und ihr primäres Publikum sind Wissenschaftler. Dabei sieht Kuhn einen bedeutsamen Unterschied zwischen den ›reifen‹, paradigmengesteuerten Naturwissenschaften und den Geistes- und Sozialwissenschaften darin, dass Wissenschaftler dieser Disziplinen sich mehr oder weniger mit der gesamten Geschichte der Probleme und Problemlösungen für den Ausschnitt, mit dem sie befasst sind, vertraut machen müssen und mit einer Vielzahl von konkurrierenden Paradigmen konfrontiert sehen, deren Angemessenheit sie jeweils letztlich selbst bewerten müssen. Daraus resultiert ein vielfach beklagter Paradigmenpluralismus in diesen Disziplinen mit den zugehörigen Wissenschaftlergemeinschaften als ›Lagern‹. Dies mag zugleich eine Grundlage für die von Kuhn registrierte Neigung in den Sozialwissenschaften sein, »die Wahl eines Forschungsproblems – zum Beispiel die Auswirkungen der Rassendiskriminierung oder die Ursachen der Konjunkturzyklen – hauptsächlich mit dem Argument der *sozialen Bedeutung* einer erzielten Lösung zu rechtfertigen« (Kuhn 1976: 176; Hervorhebung M.B.). Dies ist aber keineswegs zwingend und der benannte Pluralismus schließt die Innenorientierung an Wissenschaft in diesen Disziplinen und ihre »Absonderung [...] gegen die Forderungen der Laienwelt und des alltäglichen Lebens« nicht aus. Zu fragen ist vielmehr nach den Bedingungen, unter denen in diesen Wissenschaften dieser Neigung nachgegeben wird und welche Folgen damit verbunden sind.

e) Die Gemeinschaft der Migrationsforscher kann sicher als ein eigenständiger Beispielfall dafür gelten, dass die Wahl von Forschungsproblemen wiederkehrend mit der »*sozialen Bedeutung* einer erzielten Lösung« gerechtfertigt wird. Migrationsforscher sind zugleich mehrheitlich nicht zurückhal-

---

21 Erkennbar etwa an gleichartiger Ausbildung und Karriere, gemeinsamer Fachliteratur, Dichte der Kommunikation und Bezug aufeinander in Publikationen, geteilten Standards, Fachkonferenzen etc.

tend in der Kommunikation präferierter Lösungen: Sie treten in ihrer Mehrheit für die Gleichheit von Migranten ein – sei es als Integration, Abbau von Assimilationsbarrieren, Inklusion und Vermeidung von Exklusion, Inkorporation etc. – und sehen dies als Bedingung für den Zusammenhalt von Gesellschaft, ihre Integration an. Sie stehen damit nicht nur wie gezeigt bis in die Gegenwart auf eine erstaunliche Weise in der bezeichneten Tradition der Sozialwissenschaften als Krisenwissenschaft und schreiben durch diese enge Anbindung an den Staat ungebrochen ihren Ursprungsgeist fort. Sie suchen auch nicht die »Absonderung [...] gegen die Forderungen der Laienwelt und des alltäglichen Lebens«, sondern unterstreichen mitlaufend kontinuierlich ihre diesbezügliche Relevanz. Das gilt durch die verschiedenen Konjunkturen der Migration hindurch: In Zeiten, in denen Migration weniger Aufmerksamkeit findet, betreibt die Migrationsforschung ihr Alltagsgeschäft, d.h. sie vertieft sich in die Verästelungen von Migrations- und Integrationsprozessen und warnt ggf. angesichts reduzierter Aufmerksamkeit vor den übersehenen oder nicht hinreichend beachteten Folgen misslingender Integration, gemessen an sozialer Ungleichheit, sozialer Auffälligkeit etc.<sup>22</sup> Finden Migration und Integration aber diese Aufmerksamkeit, ist Migrationsforschung die gefragte Krisenwissenschaft, denn Migration und Integration werden dann zum Synonym für politisch öffentlich kommunizierte Wahrnehmungen der Krise des Zusammenhalts einer wesentlich national verstandenen Gesellschaft (Bade/Bommès 2004). Politische Handlungsfähigkeit wird dann national und europäisch unter anderem durch Forschungsförderung demonstriert – und dies obwohl man hinreichend damit Erfahrung hat: »Der Politiker, der für Forschungen Geld bewilligt, neue Universitäten gründet, Institute einrichtet, kann sich dessen sofort rühmen, ohne warten zu müssen, ob etwas und was dabei herauskommt« (Luhmann 1990: 639).

---

22 Es fällt auf, dass die Migrationsforschung in den verschiedenen Ländern durch ihre Selbstbindung an die politisch vermittelten Konzipierungsweisen im erläuterten Sinne ihre Problemstellung in weitgehender Abschottung zu den allgemeinen und speziellen Theoriediskussionen in den Bezugsdisziplinen durchhält – also nur eingeschränkt binnenorientiert operiert. In der deutschsprachigen Soziologie ist das u.a. daran erkennbar, dass die im Übrigen über mehr als zwanzig Jahre geführte Diskussion in der Ungleichheitsforschung über angemessene theoretische Konzepte zur Beschreibung und Erklärung von Ungleichheit ebenso wie die Frage nach dem Verhältnis von Ungleichheitsforschung und Differenzierungstheorie in der Migrationsforschung schlicht auf Distanz gehalten worden ist – so als hätte man es im Falle der Migranten mit ohnehin klar geschnittenen Fällen (der Ungleichheit) zu tun, für die diese Diskussionen keine Bedeutung haben. Dies ändert sich erst in den letzten Jahren: Bommès 2003a, Weiß 2005 und die jüngste Sinus-Studie (Sinus Sociovision 2008) führt dann vor, dass es dafür keinen Grund gab, außer einer eingefahrenen Arbeitsteilung zwischen einer lange Zeit national, d.h. an der sozialstrukturellen Positionierung der Staatsbürger ausgerichteten Ungleichheitsforschung und einer Migrationsforschung, die »für den Rest« zuständig war.

Das führt zu einer eigentümlichen Lage der Migrationsforschung: Diese liegt, wie man jetzt sehen kann, nicht einfach darin begründet, dass es sich bei ihr traditionell eher um eine anwendungsbezogene Forschung handelt. Denn damit ist ja im Unterschied zur Grundlagenforschung zunächst nicht mehr gemeint als die Orientierung einer Forschung an ihrem Leistungsbezug<sup>23</sup> zu anderen, nicht wissenschaftlichen Sozialzusammenhängen, also der Bereitstellung von wissenschaftlich gedecktem, spezifisch erforderlichem Wissen<sup>24</sup> – was aber eigentlich nicht in Frage stellt, dass sich die anwendungsbezogene Wissenschaft an Grundlagentheorien orientiert, dazu nicht im Gegensatz stehen darf und ggf. mehr oder weniger dazu beiträgt. Das gilt aber in der Migrationsforschung allenfalls eingeschränkt. Stattdessen muss man wohl konstatieren, dass die Migrationsforschung – zugespitzt formuliert – ihrem Gegenstand wiederkehrend »auf den Leim geht« und sich durch ihn »missbrauchen lässt«, weil sie aufgrund ihrer politiknahen Bauweise keine »hinreichende Fremdheit« mit dem »eigensinnigen Unterscheidungsvermögen« einer genuin wissenschaftlich konstituierten Theorie »dazwischenlegt« (Luhmann 1990: 645). Das sieht man spiegelbildlich daran, dass die Migrationsforschung geradezu im Gegenzug zu dem, was moderne Wissenschaftlichkeit ausmacht, ihre Politikauglichkeit, im Eurospeak: »policy relevance« reklamiert, den »sozialen Zumutungsgehalt« ihres Wissens hochfährt und auf politische Anfragen allzu oft bereitwillig antwortet: »So ist es, so macht es« (ebd.: 634). Die Riskanz dessen drückt sich darin aus, dass die Verwender dieses Wissens sich angesichts voraussehbarer Enttäuschungen abwenden und damit der ohnehin gegebene Dauereffekt der Lädierung der »Außenfassade der Sicherheit wissenschaftlichen Wissens« (ebd.: 641) im Falle des Kontaktes der Wissenschaft mit anderen Bereichen der Gesellschaft gesteigert wird, sichtbar an den heftigen öffentlichen Diskussionen in der jüngsten Vergangenheit in Europa über die Frage, ob die Integration der Migranten gescheitert ist und ob die Migrationsforschung nicht in ihrer Funktion der Bereitstellung des erforderlichen Wissens und damit als Frühwarner versagt habe.<sup>25</sup> Diese Aufgabe kann sie aufgrund ihrer reklamierten Praxisrelevanz

---

23 Im Unterschied zur Funktionsorientierung der Grundlagenforschung, verstanden als die Ausrichtung an der Sicherung von Gleicherleben.

24 Unbeschadet der Tatsache, dass über die Verwendbarkeit von Wissen die Verwender und nicht die Produzenten entscheiden; Wingens/Fuchs 1989.

25 Dabei wirft der in Deutschland im Verlaufe der Jahre 2006/2007 in den Tages- und Wochenzeitungen öffentlich ausgetragene Konflikt über die Leistungen und das Versagen der Migrationsforscher, über die richtige und die falsche Wissenschaft (dazu Bommes 2006b) ein grelles Licht auf die eigentümliche Lage der Migrationsforschung, folgt man Kuhn. Ihm zufolge können Lösungen nur als zufriedenstellend betrachtet werden, wenn sie von vielen anerkannt werden. Diese dürfen aber »nicht wahllos aus der Gesellschaft als ganzer«, sondern sie müssen der fachlichen Wissenschaftlergemeinschaft entstammen. »Eine der stärksten, wenn auch noch unge-

nur schlecht ablehnen – und unterstreicht sie zugleich durch die wiederkehrende Steigerung der Ansprüche ihrer ›policy relevance‹.

f) Muss man daher den Paradigmenbegriff für die Migrationsforschung und damit auch die Annahme nationaler Paradigmen der Migrationsforschung fallen lassen? Dies ist keine zwingende Konsequenz, sondern es ist eher danach zu fragen, um welche Art von Wissenschaft es sich im Falle der Migrationsforschung handelt. Denn man kann zum einen durchaus im Kuhnschen Sinne von einer Gemeinschaft der Migrationsforscher sprechen, legt man die zuvor skizzierten Kriterien zugrunde, und dies in den letzten Jahren sogar mehr und mehr nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene – genau dies war ja der Ausgangspunkt für die hier entwickelten Überlegungen. Auch sind die Migrationsforschung und die sie betreibenden Wissenschaftler in ihrer Mehrheit an Organisationen des Wissenschaftssystems, Universitäten und Forschungsinstituten tätig. Zudem liegt in der Konsequenz des zuvor Ausgeführten, dass man auch in dem Sinne von Paradigmen der Migrationsforschung sprechen kann, dass sich Integration und Ungleichheit als zentrale, im jeweiligen nationalstaatlichen Bezugsrahmen spezifisch re-artikulierte Unterscheidungen erkennen lassen, mittels derer der Gegenstand der Migrationsforschung und der dabei zur Anwendung gebrachten Theorien ausgegrenzt und bezeichnet werden. Zudem war dieses Paradigma produktiv, wie man leicht an Umfang und Breite der Migrations- und Integrationsforschung erkennen kann.

Die Ausführungen über die Eigentümlichkeiten der Migrationsforschung und die zugespitzte Formulierung, dass die Migrationsforschung sich durch ihren Gegenstand »missbrauchen lässt«, weil sie aufgrund ihrer politiknahen Bauweise keine »hinreichende Fremdheit« mit dem »eigensinnigen Unterscheidungsvermögen« einer genuin wissenschaftlich konstituierten Theorie »dazwischenlegt«, liegt im Kern die Behauptung zugrunde, dass es sich bei der Migrationsforschung um keinen Fall von ausdifferenzierter Wissenschaft in dem erläuterten Sinne handelt. Um diesen Sachverhalt angemessen zu verstehen, hilft die Kuhn'sche Unterscheidung zwischen reifer und unreifer Wissenschaft nicht sehr viel weiter: Paradigmenpluralismus und -konkurrenz schließt Differenzierung der Wissenschaft nicht aus, sondern setzt diese voraus. Dies deckt also nicht die Behauptung ab, dass es sich bei der Migrationsforschung um keinen Fall ausdifferenzierter Wissenschaft handelt. Wir haben weiter oben vielmehr vermutet, dass die Migrationsforschung ihr struktureigenes Problem der disziplinären und transdisziplinären Querlagerung mit der Anlehnung an die politische Konstitution der Problemstellung

---

schriebenen Regeln des wissenschaftlichen Lebens ist das Verbot von Appellen an Staatsoberhäupter oder an die ganze Bevölkerung in Angelegenheiten der Wissenschaft« (Kuhn 1976: 179f.). Mit der sog. Sarrazin-Debatte schreibt sich das Problem im Jahre 2010 fort.

internationaler Migration löst. Damit ist und bleibt sie bislang systematisch betrachtet gewissermaßen eine heimliche Reflexionstheorie des politischen Systems, indem die Beschreibungen der Migrationsforschung konstitutiv im Anschluss an die Selbstbeschreibungen dieses Systems und seiner Umwelt, hier der Migration und ihrer Folgen, und ihre Ausarbeitung und nicht als wissenschaftliche Fremdbeschreibungen<sup>26</sup> angefertigt werden. Sie gründen sich auf ein Verständnis des politischen Systems, das diesem im Rekurs auf sein Selbstverständnis – die Hypostasierung seiner Funktion, der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, zum Primat der »Integration der Gesellschaft« – eine Art Gesamtzuständigkeit für die Gesellschaft und damit mit Bezug auf ihren Gegenstand für die Folgeprobleme internationaler Migration zuweist.<sup>27</sup>

Das politikzentrierte Gesellschaftsverständnis teilt die Migrationsforschung nicht nur mit dem Alltag, den Massenmedien und Protestbewegungen sowie mit einem Teil der anderen Sozialwissenschaften, nicht zuletzt der Politikwissenschaft. Dafür gibt es je verschiedene Gründe, auf die hier nicht im Einzelnen einzugehen ist. Dabei ist der Unterschied zur Politikwissenschaft aufschlussreich: Diese trägt die Spannung zwischen Wissenschaft und

---

26 Fremdbeschreibungen werden nicht nur in der Wissenschaft angefertigt: Die Wirtschaft beschreibt die Politik, die Erziehung oder das Recht unter ihren Prämissen, die Politik die Wissenschaft oder die Erziehung usw., und jedes Mal wird das jeweilige System unter dem Gesichtspunkt der Leistung für das beschreibende System in den Blick gerückt, ob also z.B. die Erziehung qualifizierte Individuen für die Wirtschaft ausbildet, die Familie für die Erziehungsfähigkeit der Kinder sorgt, die Wissenschaft brauchbares Wissen für politische Entscheidungen bereitstellt usw. Hier ist das Verhältnis von Selbstbeschreibung jeweiliger sozialer Systeme und Fremdbeschreibungen durch die Wissenschaft Thema; vgl. dazu ausführlicher Kieserling 2004.

27 Diese Rolle von Migrationsforschung als Reflexionstheorie (zu diesem Begriff Luhmann/Schorr 1988) wird deutlich, wenn man sie mit solchen Disziplinen vergleicht, denen in der Differenzierungsgeschichte des Wissenschaftssystems die Betreuung der Funktionssysteme der modernen Gesellschaft zugefallen ist: die Politik der Politikwissenschaft, die Wirtschaft der Wirtschaftswissenschaft, die Erziehung der Erziehungswissenschaft, das Recht der Rechtswissenschaft, die Religion der Theologie usw. Hier stellt sich stets die gleiche Spannung zwischen Fremd- und Selbstbeschreibung ein, formuliert als die Frage danach, inwieweit es sich um Reflexionstheorien der entsprechenden Sozialsysteme oder um wissenschaftliche Theorien handelt. Reflexionstheorien schließen an die ausdifferenzierten Leitperspektiven und Plausibilitäten der Praxis an, setzen sie voraus und versorgen sie mit Begründungen: in der Pädagogik ebenso wie in der Wirtschaft, dem Recht oder der (normativen) Politikwissenschaft. Die bezeichnete Spannung wird daran deutlich, ob die gesellschaftliche Unwahrscheinlichkeit der Erziehung, der Wirtschaft, des Rechts oder der Politik noch mitthematisiert werden kann, die daran kontrolliert wird, ob die wissenschaftlichen Beiträge praktisch dann noch zu den Problemen der von ihnen betreuten Funktionssysteme passen.

Reflexionstheorie des politischen Systems intern über den Gegensatz zwischen normativ und deskriptiv orientierten Ansätzen und extern etwa über die Differenz zur politischen Soziologie aus. Die Migrationsforschung aber erweist sich demgegenüber als gewissermaßen uneingestandene Reflexionstheorie des politischen Systems, resultierend aus der Handhabung ihrer disziplinären Querstellung und der darin begründet liegenden wissenschaftlichen Ausgrenzung und Bestimmung ihrer Problemstellung. National sind die Paradigmen der Migrationsforschung wie gesehen, weil sie ihre Problemstellungen konstitutiv aus den Konzeptionsweisen internationaler Migration und ihrer Folgen für ihre jeweiligen Bezugsstaaten beziehen. Diese Gemeinsamkeit begründet ihre Unterschiedlichkeit und im Hinblick auf diese Konzeptionsweisen arbeiten sie ihre Themen aus: die Problemstellungen von Integration und Ungleichheit in den verschiedenen Bereichen ›der Gesellschaft‹ und ihre Gestaltungsbedürftigkeit durch die Politik.

Von hier aus betrachtet sieht man dann aber auch, warum sich dieser systematische Charakter der Migrationsforschung als heimliche Reflexionstheorie des politischen Systems nicht von selbst durch ihre Internationalisierung erledigt. Die Einsicht, dass Gesellschaft nurmehr schwer als nationale zu fassen ist, bedarf keiner ausführlichen Begründung mehr – genau besehen meint international vergleichende Forschung aber dann doch meist nationale Gesellschaftsvergleiche. Der Transnationalismus nimmt seinen Ausgangspunkt von der Kritik der Vorstellung der Gesellschaft als nationalem Container, um im Übrigen ebenfalls weiter von nationalen Gesellschaften auszugehen (Bommès 2003b). Alles dies beiseite gelassen, deutet sich die Fortsetzung der Migrationsforschung als heimliche Reflexionstheorie des politischen Systems aber vor allem auch da an, wo sie den (ausschließlichen) Bezug auf den Staat als Organisationsform des politischen Systems aufgibt. Dies zeigt sich deutlich in zwei der aktuell bedeutsamen Themenfelder: In der europäischen Migrationsforschung bleiben die Leitthemen ›integration‹ und ›social cohesion‹<sup>28</sup>; das im Gefolge des ›high level dialogue‹ der Global Commission zunehmend an Bedeutung gewinnende Forschungsfeld ›Migration und Entwicklung‹ versucht Probleme der Migrationskontrolle und Abwehr mit Fragestellungen von Integration auf der einen Seite und Bedingungen einer (gescheiterten) Entwicklungspolitik zusammenzubringen. Auch hier werden die Problemstellungen in Anlehnung an das politische System und seine Konzeptualisierungen ausgearbeitet, ausgerichtet an ›policy relevance‹ und praktischen Empfehlungen, seien dies Folgen der inneren Freizügigkeit in der EU, des Umgangs mit illegalen Migranten oder Migrationsmodelle als ›triple-win‹-Empfehlungen.

---

28 So lautet der Titel des von der EU geförderten Network of Excellence ›Immigration, Integration and Social Cohesion in an Integrating Europe‹.

Darauf sei hier nur noch hingewiesen. Eine sich internationalisierende Migrationsforschung hat aufgrund des Ausgeführten alle Hände voll zu tun, sich der jeweiligen nationalen Paradigmen zu vergewissern, allein schon, um die einleitend skizzierten *Kannit-verstan*-Situationen in der internationalen Forschungskoooperation aufzulösen. Darüber hinaus aber stünde es ihr gut an, ihre Geschichte als heimliche Reflexionstheorien des politischen Systems, seiner Nationalstaaten zu reflektieren, bevor sie sich mit Elan darauf einlässt, dies hochtransformiert auf internationaler Ebene einfach zu wiederholen.

## Literatur

- Alber, Jens (2000): Sozialstaat und Arbeitsmarkt: Produzieren kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten typische Beschäftigungsmuster? Gleichzeitig eine Abhandlung über einige Probleme komparativer statistischer Analyse. In: *Leviathan* 28 (4), S. 535–569.
- Bade, Klaus J. (2003): *Migration in European History*, Oxford: Blackwell.
- Bade, Klaus J./Michael Bommes (2004): Einleitung: Integrationspotentiale in modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten – der Fall Deutschland. In: dies./Rainer Münz (Hg.), *Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven*, S. 11–42, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Bauböck, Rainer (1994): *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Aldershot: Edward Elgar.
- Bommes, Michael (1999): *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommes, Michael (2003a): The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation. In: Grete Brochmann (Hg.), *The Multicultural Challenge (Comparative Social Research, Bd. 22)*, S. 43–67, Amsterdam: JAI.
- Bommes, Michael (2003b): Der Mythos des transnationalen Raumes. Oder: Worin besteht die Herausforderung des Transnationalismus für die Migrationsforschung? In: Dietrich Thränhardt/Uwe Hunger (Hg.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat (Leviathan, Sonderband 22)*, S. 90–116, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommes, Michael/Ewa Morawska (Hg.) (2005): *International Migration Research: Constructions, Omissions, and the Promises of Interdisciplinarity*, Aldershot: Ashgate.
- Bommes, Michael (2006a): Migration and Migration Research in Germany. In: Ellie Vasta/Vasoodeven Vuddamalay (Hg.), *International Migration and the Social Sciences. Confronting National Experiences in Australia, France and Germany*, S. 143–221, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Bommers, Michael (2006b): Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland zwischen institutioneller Anpassung und Abwehr. In: Ders./Werner Schiffauer (Hg.), Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven, S. 9–30, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Boswell, Christina (2009): *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brettell, Caroline/James Hollifield (2000): *Migration Theory: Talking about Disciplines*, New York: Routledge.
- Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers (2001): The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States. In: *Ethnic and Racial Studies* 24 (4), S. 531–548.
- Castles, Stephen/Mark J. Miller (2009): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 4. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cornelius, Wayne u.a. (Hg.) (2009): *Mexican Migration and the U.S. Economic Crisis: A Transnational Perspective*, Boulder, CA: Lynne Rienner.
- Durkheim, Emile (1977): *Über die Teilung der sozialen Arbeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Elias, Norbert (1956): Problems of Involvement and Detachment. In: *British Journal of Sociology* 7, S. 226–252.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London: Russel Sage Foundation.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002): *Why We Need a Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Favell, Adrian (2001): *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, 2. Aufl. Basingstoke u.a.: Palgrave.
- Favel, Adrian (2005): Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe. In: Bommers/Morawska (Hg.), *International Migration Research*, S. 41–86.
- Ferrera, Maurizio (1998): ›The Four Social Europes‹: Between Universalism and Selectivity. In: Martin Rhodes/Yves Meny (Hg.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract*, S. 79–96, London/New York: Macmillan.
- Fligstein, Neil (2000): Verursacht Globalisierung die Krise des Wohlfahrtsstaates? In: *Berliner Journal für Soziologie* 10 (3), S. 349–379.



- Freeman, Gary (2005): Political Science and Comparative Immigration Politics. In: Bommers/Morawska (Hg.), *International Migration Research*, S. 111–128.
- Ganßmann, Heiner/Michael Haas (1999): *Arbeitsmärkte im Vergleich. Rigidität und Flexibilität auf den Arbeitsmärkten der USA, Japans und der BRD*, Marburg: Schüren.
- Goodin, Robert E. u.a. (1999): *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gosewinkel, Dieter (2003): *Einbürgern und Ausschließen: die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht.
- Groh, Dieter/Peter Brandt (1992): »Vaterlandslose Gesellen«. *Sozialdemokratie und Nation 1860–1990*, München: C.H. Beck.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde., Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hagedorn, Heike (2001): *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich.
- Halfmann, Jost (2005): *World Society and Migrations. Challenges to Theoretical Concepts of Political Sociology*. In: Bommers/Morawska (Hg.), *International Migration Research*, S. 129–153.
- Hollifield, James F. (1996): *The Migration Crisis in Western Europe: The Search for a National Model*. In: Klaus J. Bade (Hg.), *Migration – Ethnizität – Konflikt. Systemfragen und Fallstudien*, S. 367–402, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Jacobson, David (1996): *Rights Across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Opladen: Leske + Budrich.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2004): *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kieserling, André (2004): *Überschätzte Reflexionstheorien. Die politische Theorie im Vergleich*. In: Ders., *Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung. Beiträge zur Soziologie soziologischen Wissens*, S. 170–191, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Koselleck, Reinhart (1992): *Volk, Nation. Einleitung*. In: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 7, S. 142–149. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kuhn, Thomas S. (1976): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, 2. überarb. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (engl. 1970: *The Structure of Scientific Revolutions* (International Encyclopedia of Unified Science, vol. 2.2): University of Chicago Press).

- Lavenex, Sandra (2005): National Frames in Migration Research: The Tacit Political Agenda. In: Bommers/Morawska (Hg.), *International Migration Research*, S. 243–260.
- Leibfried, Stephan/Michael Zürn (2006): *Transformations of the State?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Luhmann, Niklas/Schorr, Karl Eberhard (1988): *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*, 2. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1989): Individuum, Individualität, Individualismus. In: ders., *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, Bd. 3, S. 149–258, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1990): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Maas, Utz (2007): *Sprache und Sprachen in der Migrationsgesellschaft. Die schriftkulturelle Dimension (IMIS-Schriften, Bd. 15)*, Göttingen: V&R unipress.
- Marshall, Thomas H. (1950): *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Massey, Douglas S. u.a. (1998): *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford: Clarendon Press.
- Meyer, Jon W. u.a. (1997): World Society and the Nation-State. In: *American Journal of Sociology* 103, S. 144–181.
- Miles, Robert (1993): *The Articulation of Racism and Nationalism. Reflections on European History*, Oxford u.a.: Berg.
- Miles, Robert (1994): *Racism after 'Race Relations'*, London: Routledge.
- Obinger, Herbert/Heinz Rothgang/Stephan Leibfried (2006): The State and its Welfare State – How do Welfare State Changes Affect the Make-up of the Nation State. In: *Social Policy and Administration* 40 (3), S. 250–266.
- Opielka, Michael (2004): *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Schmid, Josef (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Opladen: Leske + Budrich.
- Scholten, Peter (2007): *Constructing Immigrant Policies. Research-policy Relations and Immigrant Integration in the Netherlands, 1970–2004*. PhD Thesis, Universität Twente, Arnhem: Printpartners Ipskamp.
- Sinus Sociovision (2008): *Migranten-Milieus. Lebenswelten und Werte von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Sozialwissenschaftliche Repräsentativuntersuchung für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Heidelberg.
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago/London: University of Chicago Press.

- Stichweh, Rudolf (1979): Differenzierung der Wissenschaft. In: *Zeitschrift für Soziologie* 8 (1), S. 82–101.
- Stichweh, Rudolf (1998): Migration, nationale Wohlfahrtsstaaten und die Entstehung der Weltgesellschaft. In: Michael Bommers/Jost Halfmann (Hg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (IMIS-Schriften, Bd. 6)*, S. 49–62, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Swaan, Abram de (1988): *In the Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Cambridge: Polity Press.
- Swoboda, Wolfram W. (1979): Disciplines and Interdisciplinarity: A Historical Perspective. In: Joseph J. Kockelmans (Hg.), *Interdisciplinarity and Higher Education*, S. 49–92, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Taylor, Charles (1993): *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt a.M.: Fischer.
- Tenbruck, Friedrich H. (1981): Emile Durkheim oder die Geburt der Gesellschaft aus dem Geist der Soziologie. In: *Zeitschrift für Soziologie* 10, S. 333–350.
- Tenbruck, Friedrich H. (1992): Was war der Kulturvergleich, ehe es den Kulturvergleich gab? In: Joachim Matthes (Hg.), *Zwischen den Kulturen? (Soziale Welt, Sonderband 8)*, S. 13–35, Göttingen: Schwartz.
- Thomas, William I./Florian Znaniecki (1958): *The Polish Peasant in Europe and America* (1. Aufl. 1918), New York: Dover.
- Thranhardt, Dietrich/Uwe Hunger (2003): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat (Leviathan, Sonderheft 22)*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Tilly, Charles (1990): *Coercion, Capital and European States: AD 990–1990*, Cambridge, MA: Blackwell.
- Treibel, Annette (1988): *Engagement und Distanzierung in der westdeutschen Ausländerforschung. Eine Untersuchung ihrer soziologischen Beiträge*, Stuttgart: Enke.
- Treibel, Annette (1990): *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit*, Weinheim/München: Juventa.
- Vasta, Elli/Vasoodeven Vuddamalay (Hg.) (2006): *International Migration and the Social Sciences: Confronting National Experiences in Australia, France and Germany*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.
- Vasta, Ellie (2006): *Migration and Migration Research in Australia*. In: Vasta/Vuddamalay (Hg.), *International Migration and the Social Sciences*, S. 13–78.

- Vuddamalay, Vasoodeven/Catherine Wihtol de Wenden (2006): Migration and Migration Research in France. In: Vasta/Vuddamalay (Hg.), *International Migration and the Social Sciences*, S. 79–142.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books.
- Walzer, Michael (1990): The Communitarian Critique of Liberalism. In: *Political Theory* 18, S. 6–23.
- Weiß, Anja (2005): The Transnationalization of Social Inequality. Conceptualising Social Positions on a World Scale. In: *Current Sociology* 53 (4), S. 707–728.
- Wingens, Matthias/Stephan Fuchs (1989): Ist die Soziologie gesellschaftlich irrelevant? In: *Zeitschrift für Soziologie* 18 (8), S. 208–219.

# Migration in der modernen Gesellschaft

## I.

Begleittext des Alltagsgeschäfts der Migrationsforschung ist der Anspruch, mit bedeutenden Phänomenen sozialen Strukturwandels befasst zu sein, die eine empirische und theoretische Herausforderung der Sozialwissenschaften darstellen. Leicht ersichtlich zentriert die Migrationsforschung dabei ihre Aufmerksamkeit auf Probleme der sozialen Integration und Ungleichheit und auf daraus resultierende Konfliktpotenziale. Solche Probleme sieht sie erwachsen aus den kulturellen und sozialen Ausstattungen von Migranten, aus ihren Teilnahmekanzen insbesondere an Arbeitsmärkten, Bildungssystemen, wohlfahrtsstaatlichen Politik- und Rechtssystemen, Gesundheits- und Versorgungseinrichtungen sowie städtischen Wohnverhältnissen und den daraus für Migranten resultierenden Lebenslagen und Lebensverhältnissen.

Dabei kann man registrieren, dass der Erfolg, den die Migrationsforschung politisch und auch wissenschaftspolitisch verzeichnet, parallel keine so rechte wissenschaftliche Resonanz zu erzeugen vermag. Während Warnungen vor sozialen Konflikt- und Desintegrationspotenzialen politisch Gehör finden und durchaus Ressourcen für die Forschung mobilisieren, findet die sub- und interdisziplinäre Forschung<sup>1</sup> im Bereich internationaler Migration weder inner- noch interdisziplinär große Aufmerksamkeit, denn ihr Beitrag zu den allgemeinen theoretischen Problemstellungen der jeweiligen Bezugsdisziplinen erscheint begrenzt.

Dafür gibt es vermutlich einen einfachen Grund: Die Migrationsforschung tendiert dazu, den Bezugsrahmen ihrer Forschung stark einzuschränken. Sie fokussiert weniger die sozialstrukturellen Voraussetzungen und Folgen von *internationaler Migration* auf den verschiedenen Ebenen der modernen Gesellschaft, sondern *Migranten* und ihre Lebensverhältnisse in den für bedeutsam erachteten sozialen Kontexten, wie sie aus den Bedingungen der Integration und den Strukturen sozialer Ungleichheit resultieren. Grundlage dafür ist ein eingeschränkter Begriff der Sozialstruktur, in dem im Wesentlichen die sozialen Verteilungs- und Ungleichheitsverhältnisse gefasst

---

<sup>1</sup> Die Migrationsforschung reklamiert zugleich, interdisziplinär ausgerichtet zu sein. Dabei bleibt aber vielfach ganz unklar, worin zum einen ihr je disziplinär spezifischer Beitrag besteht und was zum anderen das Inter- genau bezeichnet. Definierend scheint die übergreifend geteilte normative Übereinstimmung hinsichtlich der (politischen) Bedeutung der Problemstellungen von Integration, Ungleichheit und Konflikt zu sein.

sind. Diese Einschränkung wird der Migrationsforschung jedoch kaum zum Problem, so lange bei der Doppeladressierung ihrer Resultate an Politik und Wissenschaft die implizierte normative Präferenz für Gleichheit und soziale Integration auf Resonanz stößt. Die doppelte Artikulation der Terminologie als wissenschaftliche Begriffe und als gewissermaßen unablehnbare Werte<sup>2</sup> stützt diese konzeptionellen Grundlagen ab und verleiht ihnen intuitive Plausibilität.

Dieser Fokus der Migrationsforschung kann an wenigen Beispielen schnell verdeutlicht werden:

1) Waren die Arbeitsmigranten der 1960er und 1970er Jahre (die sog. ›Gastarbeiter‹) zunächst noch Gegenstand unter dem Gesichtspunkt der strukturellen Folgen für den Arbeitsmarkt und die Inanspruchnahme der Infrastruktureinrichtungen in Städten und Gemeinden (z.B. Körner 1976, zusammenfassend Herbert 2000: 191ff.), funktional orientiert insbesondere an Kosten-/Nutzenerwägungen, so richtete die nachfolgende sozialwissenschaftliche Migrationsforschung ihre Analysen an der Frage aus, in welchem Ausmaß die soziale Integration der Migranten gelinge, festgemacht an Kriterien der beruflichen Stellung, der Dauerhaftigkeit der Beschäftigungsverhältnisse, Einkommen, soziale Kontakte u.ä. und welche mehr oder weniger problematischen Lebensverhältnisse daraus resultieren. Zwar legen marxistische Analysen ein Modell zugrunde, in welchem sie die Struktur der Produktionsverhältnisse als Verursachungszusammenhang für internationale Migration identifizieren, im Kern zielt ihre Analyse aber auf die daraus resultierenden Klassen- und Ausbeutungsverhältnisse und die damit verbundenen problematischen Lebensverhältnisse der Arbeitsmigranten als internationalisierte Reservearmee (Castles/Kosack 1973; Castles 1987; Sassen 1988). Differenziertere Analysen thematisieren die besondere Rolle des bürgerlichen Staates bei im Prinzip gleichbleibender Stoßrichtung (Dohse 1981). Trotz anders angelegter Analysemodelle fokussieren auch die im Mainstream der Soziologie angelegten Untersuchungen von Hoffmann-Nowotny (1973) und Esser (1979, 1980) die aus Migration resultierenden sozialen Ungleichheitsverhältnisse – sozialstruktureller Wandel durch Migration wird dann in Form der Neofeudalisierung der Schichtverhältnisse registriert. Im Kern geht es um die Auswirkungen der mehr oder weniger gelingenden Integration auf die Lebensverhältnisse der Migranten und auf die sozialen Ungleichheitsverhältnisse.

2) Mit Blick auf die Zweite Generation richteten zahlreiche Analysen ihre Aufmerksamkeit auf das Bildungssystem. Hier geht es insbesondere um die kulturellen Voraussetzungen der Migranten bzw. ihrer Kinder (Schra-

---

2 Was jeweils mit sozialer Integration und Ungleichheit im Einzelnen gemeint ist, bedarf daher angesichts des Wertecharakters keiner allzu genauen Bestimmung.

der/Nikles/Griese 1976) für die Partizipation am Bildungssystem sowie ihren Bildungserfolg, gemessen an den durchlaufenen Schularten, den erreichten Schulabschlüssen und den eingegangenen Ausbildungsverhältnissen. Sozialstruktureller Wandel wird dem Erziehungssystem vor allem in normativer Perspektive in Richtung von Modellen der interkulturellen Erziehung angesonnen, Kriterium dabei ist die angestrebte Gleichstellung von Migrantenkindern (für viele Auernheimer 2003).

3) In der international orientierten Forschung zur Stellung von Migranten im politischen System werden seit nunmehr etwa zwanzig Jahren (Hammar 1985; Miles/Thränhardt 1994; Faist 1995; Bommers/Halfmann 1998; Bommers/Geddes 2000) wiederkehrend die politisch-rechtlichen Positionen verschiedener Migrantenkategorien in ziviler, politischer und sozialer Hinsicht sowie ihre Stellung in den verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen verglichen, orientiert an Modellen einer anzustrebenden Gleichstellung von Migranten. Vergleichbares ließe sich zeigen für Bereiche des Wohnens, der Gesundheit oder des Sports.

4) Diese Perspektive der Migrationsforschung wird auch durch neuere Ansätze des sog. Transnationalismus nicht durchbrochen, denn für sie liegt das Hauptdefizit der Migrationsforschung in dem eingeschränkten nationalstaatlichen Bezugsrahmen der Analyse von Integrations- und Assimilationsprozessen. Diese Prozesse seien inzwischen anders strukturiert und spielten sich im Bezugsrahmen von sog. *transnationalen Sozialräumen* ab. Zwar findet man hier Untersuchungen, die die Folgen inter- bzw. transnationaler Migrationen und damit zusammenhängende soziale Strukturentwicklungen am Beispiel des politischen Systems oder der Entstehung von neuen Industrien und Arbeitsmärkten thematisieren (z.B. Hunger 2000; Levitt 2001). Jedoch steht auch hier im Fokus der Aufmerksamkeit vor allem die Frage, ob sich mit transnationalen Wanderungen die Bedingungen für Integration und Assimilation verändert haben. Darüber hinaus indiziert die theoretisch betrachtet weitgehend opake Redeweise von den transnationalen Sozialräumen nur den Bedarf, die Analyse der sozialstrukturellen Voraussetzungen und Folgen von *Migration* über den etablierten Bezugsrahmen der Zentralstellung von Integration, sozialer Ungleichheit und daraus resultierenden Konfliktpotenzialen hinaus auszudehnen, ohne dafür selbst aber ein tragfähiges Angebot machen zu können.<sup>3</sup>

---

3 Jenseits der Plausibilität von Alltagsbeispielen wird nicht ersichtlich, welche Sozialstruktur operational mit einem Sozialraum bezeichnet ist, warum damit ein geeigneter übergreifender Bezugsrahmen für die Analyse von Migration und ihren sozialstrukturellen Implikationen (anstelle eines nationalstaatlichen Gesellschaftsbegriffs) gewonnen sein soll und was analytisch die »vier Dimensionen sozialräumlicher Inkorporation« (ökonomisch, sozial, kulturell, politisch) jenseits der Reklamation des

Die Folgen der Fokussierung der Migrationsforschung auf Fragen der sozialen Integration und Ungleichheit finden wissenschaftlich auf zwei Weisen ihren Niederschlag<sup>4</sup>: Zum einen wurden Migranten für lange Zeit, wie im Fall der Jugend- und der Ungleichheitsforschung, als Sonderfall ohne allgemeinen sozialstrukturellen Aussagewert zunächst den Migrationsforschern überlassen und blieben weitgehend aus den theoretischen und empirischen Forschungen dieser Subdisziplinen ausgeklammert. Erst seit den 1990er Jahren sind sie auch regelmäßig Gegenstand der Jugend- und Ungleichheitsforschung und werden in Survey-Studien einbezogen. Migration, so viel scheint mittlerweile klar, hat Folgen für die sozialstrukturellen Verteilungsverhältnisse und verändert die Schicht- und Klassenstruktur sowie die Bedingungen des Aufwachsens für Jugendliche. Dieser nachholende Einbezug, dessen Fundament wohl die geteilte normative Orientierung bildet<sup>5</sup>, ist aber in anderen subdisziplinären Feldern kaum zu registrieren.

Migrationsforscher interessieren sich für Bildung unter dem Gesichtspunkt des Bildungserfolgs von Migranten, aber interessieren sich Bildungssoziologen für internationale Migration? Migrationsforscher interessieren sich für die Stellung von Migranten auf Arbeitsmärkten und in Betrieben, aber interessieren sich Arbeitsmarktforscher und Organisationssoziologen für internationale Migration? Migrationsforscher interessieren sich für die politische und rechtliche Stellung von Migranten, aber interessieren sich politische Soziologen, Rechtssoziologen, Politikwissenschaftler oder Rechtswissenschaftler für internationale Migration? In allen Fällen, die sich durch weitere problemlos ergänzen ließen, muss die Antwort wohl gleich lauten: Kaum. Warum sollten sie sich für *Migranten* bzw. internationale Migration interessieren? Der Grund für dieses Desinteresse an Problemstellungen der Migrationsforschung liegt in dem eingeschränkten Begriff von Sozialstruktur, den die Migrationsforschung bislang ihren Forschungen zugrunde legt. Denn damit sind zen-

---

ganz »Eigenen und Neuen« genau unterscheiden; vgl. Pries 2003. Im Einzelnen dazu genauer Bommess 2003a.

- 4 Die politische Seite bleibt hier unberücksichtigt; es ist aber auffällig, dass die oftmals anzutreffende Präferenz der Migrationsforscher für Integration und Gleichheit in den letzten Jahren auf eine gewisse politische Ungeduld stößt (dazu Luft 2003). Dafür gibt es viele, nicht nur in der wissenschaftlichen Praxis der Migrationsforschung liegende Gründe, sie sind aber sicher auch darin zu suchen, dass oftmals nicht deutlich unterschieden worden ist zwischen wissenschaftlichen und politisch normativen Aussagen.
- 5 Für die Ungleichheitsforschung hat Geißler (1996) diesen normativen Orientierungsrahmen der Ungleichheitsforschung in Auseinandersetzung mit der Debatte über sog. neue Ungleichheiten in Erinnerung gerufen – und die Position von Migranten in den Verteilungsverhältnissen der Bundesrepublik wird dann zum systematischen Indiz für gesteigerte Ungleichheitsverhältnisse, wenn sie nicht mehr als vorübergehend betrachtet werden kann.



trale sozialstrukturelle Voraussetzungen und Folgen von Migration konzeptionell ausgeklammert, wie sie sich in den gesellschaftlichen Teilbereichen Ökonomie, Recht, Politik, Erziehung<sup>6</sup>, Gesundheit, Religion und Sport, den zugehörigen Organisationen und den Formen der Interaktion niederschlagen. Migration kommt, sofern sie gesellschaftlich bedeutsam ist, nicht nur und vor allem als Zugang von Migranten zu Arbeit, Geld, Rechten, Erziehung und Gesundheit zur Geltung, sondern findet ggf. ihre Voraussetzungen und ihren Niederschlag in der Struktur von Märkten und Unternehmungen, in politischen Verfassungen und Verwaltungen, in Organisationen des Wohlfahrtsstaates, in Schulen und Ausbildungsorganisationen, in Krankenhäusern und Arztpraxen, in Organisationen des Sports und der Religion. Was aber wissen wir über die Bedeutung von Migration für die Strukturentwicklung von Unternehmen, kommunalen politischen Verwaltungen, Schulen, Ausbildungsorganisationen oder Krankenhäusern? Mit anderen Worten: Wenn Migration gesellschaftsstrukturell bedeutsam ist – wie dies einerseits unwidersprochen reklamiert wird und andererseits doch für zahlreiche potenzielle Forschungsfelder, die davon dann tangiert sein müssten, folgenlos bleibt –, dann muss dies nicht nur und vor allem die Lebensverhältnisse von Migranten betreffen, sondern auch die differenzierten Sozialstrukturen der modernen Gesellschaft, in denen Migranten wie alle anderen Individuen auch sozial als Mitglieder in Organisationen und Adressaten für politische, rechtliche, ökonomische, erzieherische oder gesundheitliche Problemstellungen vorkommen. Die Art und Weise, in der sie darin vorkommen und die damit verknüpften Strukturfolgen für Märkte, Rechte und Rechtsdurchsetzung, politische Entscheidungen, organisationale Mitgliedschaftsrollen oder Kommunikationsformen im Erziehungs- und Gesundheitssystem macht Migration und Migranten erst als sozial relevante Sachverhalte sichtbar. Dies impliziert zum einen, dass es in der Migrationsforschung nicht immer oder vorrangig um Migranten geht. Aber auch die Stellung von Migranten lässt sich erst angemessen begreifen, wenn die spezifische Bedeutung internationaler Migrationsverhältnisse und der Einbezug bzw. der Ausschluss von Migranten für diese differenzierten Teilzusammenhänge systematisch, d.h. mit Blick auf ihre je ökonomischen, rechtlichen, politischen, erzieherischen Problemstellungen und damit zusammenhängende »Prozesse des Organisierens« (Weick 1985) untersucht wird.

---

6 Es blieb der PISA-Studie überlassen, darauf hinzuweisen, dass der Erfolg von Migrantenkindern im Bildungssystem stark von der Struktur der jeweiligen nationalen Organisationsformen abhängt. Welche Schlussfolgerungen daraus in der Bildungs- und Migrationsforschung zu ziehen sind, ist umstritten, aber jedenfalls liegt damit ein Blick auf den Zusammenhang von Migration, Organisationsformen des Bildungssystems und ihre sozialen Effekte nahe.

Die Migrationsforschung kann zu den übrigen sozialwissenschaftlichen (Sub-)Disziplinen und ihren theoretischen und empirischen Fragestellungen erst ein wissenschaftlich ertragreiches Verhältnis finden, wenn sie die Beschränkung ihrer Problemstellungen auf den Bezugsrahmen von Integration und Ungleichheit in dem skizzierten Sinne aufgibt und ihr strukturtheoretisches Repertoire in einer Perspektive erweitert, die es erlaubt, die Strukturfolgen von Migrationen in der modernen Gesellschaft in ihrer ganzen Breite zu analysieren. Mit anderen Worten: Die Beschränkung des Sozialstrukturbegriffs auf die Verteilungsstruktur der Gesellschaft und die damit zusammenhängenden sozialen Konstellationen (traditionell gefasst in Klassen- und Schichtungsmodellen) ist zugunsten eines Sozialstrukturbegriffs aufzugeben, der die differenzierten Sozialstrukturen der modernen Gesellschaft *und* die daraus resultierenden Ungleichheitsverhältnisse zu fassen sucht. Dies legt den Anschluss über die Ungleichheitsforschung hinaus an die soziologische Differenzierungstheorie als Bezugsrahmen der Forschung nahe. Dafür liegt mit der soziologischen Systemtheorie von Niklas Luhmann eine begrifflich ausgearbeitete Version vor, denn hier findet sich nicht nur eine Theorie der modernen Gesellschaft, die die Struktur der differenzierten Teilbereiche dieser Gesellschaft und ihrer Organisations- und Interaktionsverhältnisse erfasst, sondern diese Theorie erlaubt es zugleich, internationale Migrationen als Teil der Strukturentwicklung der modernen, funktional differenzierten Gesellschaft und der damit verknüpften sozialen Mobilitätsverhältnisse zu begreifen. Dies schließt systematisch die Analyse der sozialen Ungleichheitsverhältnisse und damit auch die Frage ein, wie die Reproduktion strukturierter sozialer Ungleichheit unter Bedingungen funktionaler Differenzierung zu begreifen ist (Bommès 2001a, 2004).

Dies wird im Folgenden in drei Hinsichten erläutert<sup>7</sup>: 1) Die Systemtheorie fasst das Verhältnis von Individuen und sozialen Systemen als System/Umweltverhältnis und beschreibt damit Migration als räumliche Mobilitätsform, die auf die Inklusionsstrukturen der Gesellschaft reagiert. 2) Die Theorie funktionaler Differenzierung erlaubt es, Formen der Wanderung in der modernen (Welt-)Gesellschaft theoretisch zu ordnen. Auf dieser Grundlage wird einsichtig, dass die Migrationsproblematik, wie sie sich der modernen Gesellschaft stellt, auf der Besonderheit der Binnendifferenzierung des politischen Systems in Nationalstaaten als Organisationsform der Politik beruht. 3) Die Systemtheorie beschreibt die moderne Gesellschaft als Zusammenhang in sich differenzierter System/Umweltverhältnisse. Sie hält die Migrationsforschung dazu an, bei der Beschreibung von Migration und den

---

7 Das Nachfolgende ist die erweiterte und überarbeitete Fassung eines Textes, der in der Schweizerischen Zeitschrift für Politikwissenschaft erschienen ist (Bommès 2001b).

daraus resultierenden sozialen Strukturen Systemreferenzen zu kontrollieren und solche Strukturen als Teil der Reproduktion der jeweils untersuchten Systemtypen zu begreifen.

## II.

In systemtheoretischer Perspektive wird die Konzipierung des Verhältnisses von Individuen und Gesellschaft als Problemstellung der sozialen Integration der Individuen (und damit auch der Migranten) aus theoretischen Gründen verworfen (dazu noch weiter unten) und in anderer Weise als Verhältnis der Inklusion bzw. Sozialisation rekonstruiert (ausführlich dazu Bommes 1999: 43ff.). Auch Migrationen werden daher vermittelt über den *Inklusionsbegriff* beschrieben.<sup>8</sup> Diese Art des Zugriffs erschließt sich, wenn man in dieser Hinsicht zunächst die Ähnlichkeit zu marxistischen Ansätzen registriert. Diese interpretieren vor allem Arbeitsmigrationen als ein Phänomen, an dem spezifische Kernstrukturen kapitalistischer Gesellschaften, insbesondere die Besonderheiten des Arbeitsmarktes gegenüber anderen Warenmärkten, sichtbar werden. Migration wird als durch die gesellschaftlichen Verhältnisse vorgängig strukturiertes Geschehen und damit als eine Form der Mobilität betrachtet, die auf die kapitalistische Form der Inanspruchnahme von Individuen auf Märkten als Waren (Arbeitskraft) reagiert.

Die Systemtheorie schließt an diese Problemstellung im Rahmen der Theorie funktionaler Differenzierung an und radikalisiert sie. Die bereits in der Marx'schen Theorie identifizierte Abstraktion, die Inanspruchnahme von Individuen unter dem Gesichtspunkt ›Arbeit‹ und das Absehen von allen anderen Eigenschaften, wird differenzierungstheoretisch als allgemeines Merkmal nicht nur der Ökonomie, sondern auch der übrigen Funktionssysteme der modernen Gesellschaft identifiziert. In der Politik, im Recht, der Erziehung, der Gesundheit usw. werden Individuen dann als Wähler, als Rechtsparteien, Schüler oder Patienten einbezogen und unter Absehung von ihren sonstigen Eigenschaften beansprucht. Umgekehrt können die Individuen Teilnahmechancen nur unter Beachtung dieser Abstraktionen als Inklusionsvoraussetzungen realisieren.

Die Systemtheorie fasst das Verhältnis von Individuum/Gesellschaft generell als wechselseitiges System/Umweltverhältnis. In diesem Zusam-

---

8 Dabei kommt es nicht so sehr auf terminologische Differenzen, sondern auf die systematische Bedeutung begrifflicher Unterscheidungen an. Die Art und Weise, in der die Integrations- und Assimilationsproblematik in Arbeiten von Autoren gefasst ist, die, sei es assimilationstheoretisch, sei es mit Bezug auf neue transnationale Bedingungen der Integration argumentieren, sowie ihre Differenzen und Übereinstimmungen lassen sich in dem nachfolgend erläuterten Bezugsrahmen systematisch transparent machen; vgl. dazu Bommes 2003a.

menhang hat die Unterscheidung Inklusion/Exklusion vor allem einen theoretischen Sinn. Sie zielt nicht unmittelbar auf ›soziale Probleme‹, wie dies für viele Texte der Migrationsforschung gilt, die diese Terminologie verwenden. Mit der Unterscheidung wird die Art und Weise der Inanspruchnahme von Individuen durch soziale Systeme und ihre Veränderung je nach dem primären Differenzierungstyp von Gesellschaft beschrieben (Stichweh 1988; Luhmann 1989). Für die moderne, primär funktional differenzierte Gesellschaft<sup>9</sup> lautet dabei eine Kernthese Luhmanns: »Die Einzelperson kann nicht mehr einem und nur einem gesellschaftlichen Teilsystem angehören. [...] Da die Gesellschaft [...] nichts anderes ist als die Gesamtheit ihrer internen System/Umwelt-Verhältnisse [...], bietet sie dem Einzelnen keinen Ort mehr, wo er als ›gesellschaftliches Wesen‹ existieren kann. Er kann nur außerhalb der Gesellschaft leben, nur als System eigener Art in der Umwelt der Gesellschaft sich reproduzieren, wobei für ihn die Gesellschaft eine dazu notwendige Umwelt ist. Das Individuum kann nicht mehr durch Inklusion, sondern nur noch durch Exklusion definiert werden.« (Luhmann 1989: 158) Seine soziale Individualität besteht aus der Geschichte seiner Inklusionen und Exklusionen in die bzw. aus den Funktionssystemen und ihren Organisationen. Diese Konzeption hat verschiedene Implikationen für die Problemstellungen (a) der Integration von Individuen in die Gesellschaft (b) und für die Frage der sozialen Ungleichheit.

a) Systemtheoretisch gesehen sind Individuen kein Teil von Gesellschaft und damit auch nicht in die Gesellschaft integriert oder gar »inkorporiert«. Die Konzipierung der Beziehung zwischen Individuum und Gesellschaft aus der Perspektive sozialer Systeme als Inklusionsverhältnis<sup>10</sup> empirisiert die Frage nach den Teilnahmemöglichkeiten und -hindernissen von

---

9 Als Gesellschaftsstrukturen sind im Prinzip alle Handlungs- bzw. Kommunikationsstrukturen zu betrachten, sofern jede Handlung oder Kommunikation in ihrer spezifischen Ausprägung immer auch der Vollzug, der Ablauf von Gesellschaft und damit verbunden die Etablierung einer Erwartung im Hinblick auf das ist, was als Nächstes geschehen kann. In der Soziologie ist jedoch mit der Bezeichnung Sozialstruktur der Gesellschaft bzw. Gesellschaftsstruktur üblicherweise mehr gemeint, nämlich die Identifikation von primären Strukturen oder Differenzen, die weitere Struktur- oder Differenzbildungen ermöglichen und beschränken. Der Terminus Differenzierungsform bezeichnet in differenzierungstheoretischer Perspektive seit Marx, Weber und Durkheim diese primären Strukturen (Schimank 1996). In Konkurrenz dazu steht eine Auffassung, die die Verteilungsstruktur einer Gesellschaft und die daraus resultierenden Sozialstrukturen (Klassen- oder Schichten) als primäre Differenzierungsform zugrunde legt (Schwinn 1998). Zu den damit verbundenen Problemen und genauer zu der Frage, worin die Grenzen des Sozialstrukturkonzepts der Ungleichheitsforschung auch in Bezug auf ihre eigene Fragestellung liegen, vgl. Bommers 2001a.

10 Aus der Perspektive von Individuen geht es um Sozialisation, den Strukturaufbau psychischer Systeme durch Teilnahme an Kommunikation.

Individuen in den Funktionssystemen und ihren Organisationen und bereinigt sie damit sowohl von zu starken Annahmen über Erfordernisse sei es *der* Gesellschaft, sei es *der* Individuen, als auch von normativen Prämissen. Gefragt ist nach den Strukturvoraussetzungen der jeweiligen Differenzierungsform sozialer Systeme und danach, wie Inklusion und Exklusion dann gelingt. Das Zusammenspiel von sozialen Systemen und Individuen ist kein Automatismus: Inklusion und Exklusion können misslingen und soziale Systeme können auf der Basis ihrer Differenzierungsform in Sackgassen enden und zusammenbrechen. Soziale Systeme in der modernen Gesellschaft sind von der Teilnahme von Individuen, nicht aber je konkreter einzelner Individuen abhängig. Funktionssysteme und Organisationen bilden spezifische Inklusionsmodi aus, welche die Teilnahme der Einzelnen an den Leistungen des Systems regeln und Bedingungen des Ausschlusses vorsehen. Sie setzen eine bestimmte Selbstdisziplinierung der Individuen voraus, verlangen ihnen systemspezifische Kompetenzen ab, muten ihnen entsprechende Formen der Selbstpräsentation zu und sehen auch Möglichkeiten ihrer Exklusion vor. Individuen sind umgekehrt für ihre psychische und physische Selbsterhaltung darauf angewiesen, am Kommunikationsprozess einer Vielzahl sozialer Systeme teilzunehmen.<sup>11</sup> Dies vermag sie offensichtlich je nach Ausmaß und Modus der für sie gegebenen Inklusionsofferten, Exklusionsbedrohungen und Angewiesenheiten zu mobilisieren – auch für die Überbrückung großer räumlicher Distanzen zur Realisierung solcher Teilnahmechancen. Die sozialen Bedingungen und Formen dieser Mobilisierung<sup>12</sup> und ihre Folgen für die Strukturen der Funktionssysteme und ihrer Organisationen sind das Thema der Migrationsforschung.

b) Soweit die Migrationsforschung dieses Thema als Frage nach der Integration von Individuen abhandelt, rückt sie die Anstrengungen von Migranten zur Realisierung von Teilnahmechancen sowie ihre Inklusion bzw. Exklusion in den verschiedenen Funktionssystemen und Organisationen nicht primär unter den empirischen Gesichtspunkten des Gelingens bzw. Misslingens aufgrund der Strukturbedingungen dieser Sozialsysteme in den Blick. Sie fragt daher auch kaum nach den Strukturfolgen der Modi des Ein-

---

11 In diesem Sinne ist Assimilation in der modernen Gesellschaft für alle Individuen alternativlos.

12 Dazu gehören zum Beispiel die Ausdehnung moderner Verbreitungsmedien und die weltweite Verdichtung eines kostengünstigen Transportnetzes, die Entstehung von Kommunikationsnetzwerken vermittelt Kettenwanderungen und die dadurch veränderten Erwartungen legitimer Inanspruchnahmen von Individuen. Diese werden dadurch mit Wanderung als Zumutung (z.B. durch die Realisierung unvertrauter Inklusionschancen auf fernen Arbeitsmärkten die familiären Existenzgrundlagen zu sichern) und als Chance (sich eben dadurch den familiären Inanspruchnahmen zu entziehen) konfrontiert. Zu den dadurch ausgelösten Ambivalenzen vgl. bereits Thomas/Znaniacki 1958 (1918/21).

bezugs und des Ausschlusses von Migranten für diese Sozialsysteme, sondern übersetzt, wie einleitend gezeigt, die Resultate dieser Modi vielfach unmittelbar in Ungleichheitsprobleme, die ihr als Anzeichen für Integrationsprobleme gelten. Probleme der Inklusion und Exklusion bezeichnen aber Teilproblemstellungen der Reproduktion sozialer Systeme und nicht unmittelbar Probleme der beteiligten Individuen. Anschlussfähigkeit entscheidet über den Einbezug oder den Ausschluss von Individuen und damit auch von Migranten: Ihre Inanspruchnahme unterliegt dem Kriterium der darüber vermittelten Fortsetzbarkeit des systemspezifischen Geschehens. In Organisationen und Funktionssystemen anfallende Problemlagen und ihre Bewältigung sind nicht unmittelbar und vorrangig Ungleichheitsprobleme. Mit dem Zugriff auf Migration über die Analyse der Inklusionsverhältnisse sozialer Systeme wird das Problem der Ungleichheit nicht zum Verschwinden gebracht, es wird aber im Rahmen der Theorie anders wieder eingeführt. Untersucht wird, in welcher Weise Differenzierungsformen, Inklusionsstrukturen in Funktions- und Organisationssystemen und Verteilungsstrukturen miteinander zusammenhängen. Dabei kann sich dann Ungleichheit als eine Bedingung für die Inklusionschancen von Migranten erweisen (Bommers 1999: 198ff., 2004), wie sich aktuell z.B. an sog. illegalen Migranten zeigt, deren spezifische Inklusionschancen auf verschiedenen Arbeitsmärkten nicht zuletzt auf ihrer eingeschränkten Konfliktfähigkeit, der daraus resultierenden Bereitschaft zur Erbringung von Leistungen gegen relativ niedrige Bezahlung und einer daran kristallisierenden Nachfrage beruhen.

Zusammengefasst: Systemtheoretisch gesehen strukturieren die primäre Differenzierungsform und die damit verbundenen Inklusionsformen einer Gesellschaft die Möglichkeiten der sozialen Mobilität von Individuen und damit auch Migration als räumliche Form der Mobilität zur Realisierung von Inklusionschancen. Die Theorie kann zeigen, dass die Wanderungen und die Wanderungsformen in der modernen Gesellschaft die Exklusion von Individuen (ihre Freiheit von vorgängigen Bindungen<sup>13</sup> und ihre Gleichheit im Sinne des Absehens von partikularen Merkmalen) und zugleich den Inklusionsuniversalismus der Funktionssysteme und Organisationen (jeder ist zugelassen, wenn er die systemspezifischen Inklusionsvoraussetzungen erfüllt) zur Voraussetzung haben und dadurch induziert sind. Dies leuchtet unmittelbar für Arbeitswanderungen, Bildungswanderungen, Sportwanderungen

---

13 Migrationen finden sich in jeder Gesellschaft, sind aber abhängig von der primären Differenzierungsform anders strukturiert. In ständischen Gesellschaften sind die Individuen und ihre sozialen Möglichkeiten über Inklusion, über Abstammung vermittelte ständische Zugehörigkeit definiert. Dies reguliert auch ihre Migrationsmöglichkeiten als Handwerker, Student oder Pilger und macht gerade darum die Migration der Exkludierten, der Armen, Bettler und Vagabunden zur Bedrohung (Bommers 1999: 58ff.).

oder die Wanderung von Kranken ein. Es kann aber für Familienwanderungen ebenso gezeigt werden, mit denen das Recht des Zugangs zur Familie wahrgenommen wird und darüber auch Inklusionschancen in andere Funktionssysteme gewonnen werden, wie schließlich auch für Fluchtwanderungen auf der Basis des internationalen Flüchtlingsrechts, das die Brechung des Inklusionsuniversalismus durch Staaten repariert.

In dieser Perspektive wird zugleich deutlich, dass die Migrationsforschung sich typisch mit Problemstellungen befasst, die aus Migration als der Suche nach dem Zugang zu Organisationen und Funktionssystemen und der Strukturierung dieser Suche durch deren Inklusionsbedingungen resultieren. Es ist ein charakteristisches Kennzeichen der Migrationsforschung, dass sie sich für die aus solchen Versuchen resultierenden Folgen für die Wanderer, die Einwanderungs- und Auswanderungskontexte und die sich neu entwickelnden Sozialstrukturen interessiert. Dies erklärt, dass sie sich meist mit anderen Formen der räumlichen Mobilität wie Tourismus oder auch der Wanderung von Individuen als Organisationsmitgliedern (z.B. Managern) nicht befasst. Dies impliziert kein Urteil über die soziale Bedeutung solcher Formen räumlicher Mobilität. Aber wenn man den Bezugsrahmen der Migrationsforschung durch ihre typischen Problemstellungen formuliert, wird es überflüssig, in die Migrationsoziologie mittels Listen der Vielfalt räumlicher Mobilität und ihrer Einschränkung auf solche Merkmale einzuführen, die für die jeweils untersuchten Migrationen zutreffen (z.B. Treibel 1999: 18ff.). Auszugehen ist von den Sozialstrukturen, die räumliche Mobilitätsformen ermöglichen. Diese bezeichnen eben auch dann, wenn sie Ähnlichkeiten besitzen, wie zum Beispiel Pendelmigration und Tourismus, nicht in jedem Fall Migration im Sinne einer Forschung, die eine wissenschaftliche und nicht durch empirische Merkmale räumlicher Mobilität vorgegebene Problemstellung bearbeitet.<sup>14</sup>

---

14 An dem politisch Beispiel der sog. Greencard und ihrem vermeintlichen Fehlschlag kann man dabei zeigen, dass die internationale Migration von Computerspezialisten sich zu weiten Teilen als Migration auf der Basis von Organisationsmitgliedschaft vollzieht. Sie bezeichnet ein Problem der Möglichkeit der flexiblen Verwendung von Personal in global operierenden Unternehmen und ist daher auch zu weiten Teilen nicht mit den üblichen Problemen verknüpft, die die Migrationsforschung als Probleme der sozialen Integration untersucht, da diese Unternehmen die Flexibilität ihres Personals durch die Gewährleistung der entsprechenden sozialen Randbedingungen wie den Zugang von Familienmitgliedern zu Erziehung, Gesundheit etc. ermöglichen. Diese Form der internationalen Migration auf der Basis von Organisationsmitgliedschaft lässt sich hier als Teil der Globalisierung von Unternehmen unter den spezifischen Bedingungen der Ausbildung und Rekrutierung des Personals im IT-Bereich begreifen; vgl. dazu genauer Kolb 2003; Kolb/Hunger 2003.

### III.

Migranten müssen sich, wie immer sie individuell motiviert sind, an den sozialen, d.h. den kommunikativen Anschlussmöglichkeiten orientieren, die Funktionssysteme und ihre Organisationen eröffnen.<sup>15</sup> Für die Art und Weise, in der ihnen – sei es als Arbeits- oder Bildungsmigrant, sei es als Staatsbürger oder Flüchtling – dieser Anschluss gelingt, ist die *politische Moderation* der Bedingungen ihrer Zuwanderung von zentraler Bedeutung.

Mit der Theorie funktionaler Differenzierung kann man diesbezüglich einen sozialen Widerspruch in der modernen Gesellschaft sichtbar machen. Migration ist hier einerseits als Versuch der Realisierung von Inklusionschancen wahrscheinlich. In der Perspektive der Ökonomie, des Rechts, der Erziehung oder der Gesundheit sowie moderner Organisationen ist Migration eine erwartbare Ausrichtung von Individuen an ihren Inklusionsofferten. Migrationen sind entsprechend Teil der normalen, d.h. der sozial erwarteten und historisch etwa mit der Institutionalisierung von Arbeitsmärkten durchgesetzten Mobilität in der modernen Gesellschaft. Der Fall der Binnenwanderungen im Gebiet von Staaten macht dies einsichtig. Sie gehören zum Normalgeschehen, das kaum soziale Aufmerksamkeit mobilisiert. Migrationen werden andererseits vor allem in den Ländern mit ausgebauten National- und Wohlfahrtsstaaten offenbar als unwahrscheinlich und als Problem behandelt, wenn es sich um Staatsgrenzen überschreitende Migrationen handelt.

Wanderung wird also zu einem Problem erst in der Perspektive der Politik. Dies rückt eine Besonderheit dieses Funktionssystems im Vergleich zu den anderen Funktionssystemen in den Blick, die der spezifischen Beobachtungsweise von Migration durch die Politik zugrunde liegt. Das Funktionssystem der Politik ist intern durch eine segmentäre Binnendifferenzierung in moderne nationale Wohlfahrtsstaaten gekennzeichnet. Diese Staatlichkeit ist trotz aller Strukturprobleme bis heute und absehbar die kaum verzichtbare Organisationsform des Funktionssystems der Politik zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Eine wesentliche Strukturfolge dieser Binnendifferenzierung ist die spezifische Inklusionsform der nationalen Staatsbürgerschaft, die im Unterschied zu den Inklusionsformen der anderen Funktionssysteme exklusiv, permanent und unmittelbar ist. Der damit verbundene partikuläre Universalismus sieht die Inklusion eines jeden Individuums in einen, aber auch nur einen Staat vor. Die Inklusionsform der Staatsbürgerschaft begründet historisch eine im Prinzip lebenslange Leis-

---

15 Das weiß jeder Asylbewerber, der, wenn er das administrative Verfahren zur Überprüfung seines Asylanspruchs bestehen will, sorgfältig die kommunizierten Motive im Hinblick auf ihre Anschlussfähigkeit von möglichen anderen Motiven trennen muss.



tungs- und Loyalitätsbeziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgern, die im nationalen Wohlfahrtsstaat institutionalisiert ist und die den Staat bei der Herstellung seiner politischen Entscheidungen auf die Orientierung an der Gemeinschaft der Staatsbürger und ihrem Anspruch auf Gleichheit als Mitglieder des Volkes verpflichtet.

Internationale Migration stellt die politische Einteilung der Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen in Frage und bringt Migranten in eine strukturell prekäre Beziehung zu nationalen Wohlfahrtsstaaten in den Dimensionen von Loyalität und Leistung. Man kann das Verhältnis von nationalen Wohlfahrtsstaaten zu Migration und Migranten in diesen beiden Dimensionen entschlüsseln. Denn der Staat als Nationalstaat beobachtet Migranten in der Perspektive ihrer politischen Loyalität. Der Staat als Wohlfahrtsstaat, d.h. als sozialer Ausgleichsmechanismus nach innen errichtet eine Ungleichheitsschwelle nach außen, die durch Migranten überschritten wird. Dies provoziert sozial die Frage, in welchem Verhältnis sie zu den Leistungen des Wohlfahrtsstaates stehen. Der nationale Wohlfahrtsstaat interveniert daher in die Migrationsformen in der modernen Gesellschaft unter den Gesichtspunkten der Aufrechterhaltung der Loyalitäts- und Leistungsbeziehung zu der Gemeinschaft der Staatsbürger. Orientiert an diesem Kriterium wird er zum Filter für die Versuche von Migranten, Inklusionschancen in die Funktionssysteme und ihre Organisationen durch geografische Mobilität zu realisieren. Er setzt damit und mit der Schaffung differenzierter Zuwandererkategorien zugleich einen Bezugsrahmen, in dem nationale bzw. ethnische Gemeinschaftssemantiken zur Formulierung und zum Austragen von Konflikten über Migration entstehen können.

Mit der Entwicklung Europas zu einer der bedeutenden Zuwanderungsregionen in der Welt rückt aber die historische Unwahrscheinlichkeit der Deckungsgleichheit zwischen Volk und Bevölkerung im nationalen Wohlfahrtsstaat in den Blick (zum Folgenden Bommers 2003b). Die Differenz zwischen der staatlichen »Kernpopulation«, den Staatsbürgern als Volk, und der »Residualpopulation« der Migranten wird zum Normalfall und damit wird diese Unterscheidung selbst prekär. Staaten müssen einerseits ihre territorial definierte Souveränität im Verhältnis zu supranationalen und internationalen Einbindungen neu definieren; andererseits artikuliert internationale Migration einen Zusammenhang, in dem soziale Prozesse in den Bereichen der Ökonomie, des Rechts, der Erziehung und Ausbildung, der Wissenschaft, des Sports, der Gesundheit, aber auch der Familie zwar weiterhin staatlich territorial indiziert, aber nicht *limitiert* sind. Die Erosion der Einteilung der Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen durch internationale Migrationsprozesse drückt diesen Sachverhalt aus und unterläuft damit die Differenz zwischen Volk und Bevölkerung. Diese Unterscheidung meinte immer auch die Einrichtung von territorialen Ungleichheitsschwellen durch Staaten. In-

ternationale Migration ist nicht nur Ausdruck der erfolgreichen Überwindung der wohlfahrtsstaatlichen Ungleichheitsschwellen durch Migranten. Sie ist zugleich Teil einer inneren Umstrukturierung der Verteilungs- und Ungleichheitsverhältnisse in Wohlfahrtsstaaten selbst. Diese Umstrukturierung betrifft eine gesteigerte interne Differenzierung der Adressaten wohlfahrtsstaatlicher Politik und die politische Semantik ihrer Adressierung.

Unter Bedingungen der Globalisierung als ›competitive states‹ sowie erheblicher demographischer Strukturprobleme sind nationale Wohlfahrtsstaaten mit politischen Problemen des Umbaus ihrer sozialen Sicherungssysteme nicht zuletzt aufgrund ihrer eingeschränkten Durchsetzungskapazitäten für Ressourcenbeschaffung konfrontiert. Teil dieses Umbaus ist die Rekonstruktion des Verhältnisses zwischen Staaten und ihren Bevölkerungen, in denen sie zum einen das Leistungsversprechen gegenüber ihrer Staatsbevölkerung als ›Volk‹ zurücknehmen und eine interne Differenzierung zwischen einer leistungsfähigen und einer weniger leistungsfähigen, peripheren Bevölkerung etablieren. Migranten fallen unter beide Kategorien und indizieren damit die Problematik, dass strittig ist, welche Kriterien zukünftig konstitutiv der Loyalitäts- und Leistungsbeziehung zwischen Staaten und ihren Bevölkerungen zugrunde gelegt werden, wenn Staaten Migranten nicht nur abwehren, sondern zugleich umwerben, um den leistungsfähigen Teil ihrer Bevölkerung zu erhöhen.

#### IV.

Die Migrationsforschung bestimmt üblicherweise als ihren Gegenstand die Untersuchung der Folgen von Migration im Einwanderungs- und Auswanderungskontext. Die Systemtheorie hält dazu an, diese Kontexte im Hinblick auf Systemreferenzen zu spezifizieren. Für die Untersuchung der Inklusionschancen von Migranten und ihrer Karrieren als kumulatives Resultat der Geschichte ihrer Inklusionen bedeutet dies, den Blick nicht ausschließlich oder vorrangig auf die Eigenschaften der Migranten als ihre individuellen Inklusionsvoraussetzungen zu richten, sondern die systemspezifischen Strukturbedingungen zu untersuchen, unter denen Migration bzw. Migranten und ihre Ausstattungen zur Geltung kommen.

So bilden zum Beispiel Organisationen als rekursive Entscheidungszusammenhänge je organisationsspezifische Traditionen aus. Daher ist zu untersuchen, in welcher Weise etwa politische Verwaltungen (dazu Bommes 2003c) oder Organisationen des Erziehungssystems in der Bearbeitung ihrer Problemstellungen selbst einen Spielraum in der Festlegung dessen haben, was jeweils ein Migrant ist, was im jeweiligen Falle das administrativ oder erzieherisch relevante Problem ist, mit welchen Mitteln darauf zu reagieren ist usw. Wie immer solche Organisationen diesen Spielraum ausfüllen, sys-

tematisch bedeutsam ist, dass sie in der Ausfüllung solcher Spielräume vor allem ihre eigenen Probleme lösen. Mit dem Weiterreichen, dem Verschieben oder der Lösung ihrer je eigenen Probleme der Entscheidung definieren sie, was für ein Problem Migration, was die daraus resultierenden politischen oder erzieherischen Folgen sind, wie vor diesem Hintergrund mit Migranten zu verfahren ist, welche Positionen ihnen zugewiesen werden und ob sie teilnehmen können oder nicht. Auf zwei Implikationen dessen sei hier abschließend hingewiesen:

1) Migration bezeichnet sozial nicht eine Art »Kompaktereignis«, das sich in den sozialen Auswirkungen auf die Sozialstrukturen von Gesellschaft manifestiert. Die Lebenswirklichkeit von Migranten ist wie die aller übrigen Individuen auch durch die gewissermaßen täglich neu zu gewährleistende Teilnahme an den *differenzierten* Strukturen von Gesellschaft bestimmt, was mit der Ganzheitlichkeit der Problemformulierung ›Soziale Integration in die Gesellschaft‹ eher verstellt ist. Migration und soziale Teilnahme gelingen bzw. misslingen politisch, ökonomisch, rechtlich, erzieherisch, gesundheitlich etc. auf je verschiedene Weise, führen in verschiedenen Kombinationen zu je unterschiedlichen Ergebnissen und sind mit je anderen Problemstellungen und Reaktions- und Verarbeitungsmodi in den verschiedenen Teilbereichen verknüpft. Versteht man wie dargelegt internationale Migration in der modernen Gesellschaft formal als eine Form der sozialen Mobilität zur Realisierung von Teilnahmechancen an den für die Lebensführung relevanten Teilbereichen der modernen Gesellschaft, dann gelingt Migranten diese Realisierung in unterschiedlichem Ausmaß, abhängig von ihren individuellen Voraussetzungen und von den politisch, rechtlich, ökonomisch, erzieherisch, religiös usw. differenzierten Rezeptionsstrukturen von Gesellschaft. In diesen verschiedenen Bereichen wird – auf durchaus unterschiedliche Weise – im Verlauf von Migrationsprozessen festgelegt, welche Art von Problemstellungen Migration unter politischen, rechtlichen, ökonomischen usw. Gesichtspunkten bezeichnet und wie diese zu bearbeiten ist. Allgemein gesprochen: Die je gegeneinander variierenden sozialen Teilnahmeoptionen von Migranten an den differenzierten Sozialstrukturen von Gesellschaft, die verschiedenen Kombinationsformen sind in ihren Auswirkungen sowohl auf diese Sozialstrukturen wie auf den Verlauf der sozialen Inklusionskarrieren von Migranten zu untersuchen.

2) Von hier aus lässt sich zugleich die Problemstellung der Integration auf eine andere Weise wieder aufnehmen. Die Forschung zur Integration und Assimilation von Migranten hat gezeigt, dass das Eindringen von Migranten in die Verteilungsstrukturen der modernen Gesellschaft und die damit verbundenen strukturierten Ungleichheitsverhältnisse, die in den reicheren Ländern nach wie vor stark nationalstaatlich indexiert sind, eine weitgehend regelmäßige Struktur besitzt und dass die Assimilationsverhältnisse daher rela-

tiv fest gekoppelt oder auch integriert sind: Die Migrationsforschung hat in ihrer Geschichte unter Assimilation nicht immer genau das Gleiche verstanden. Generell aber hat sie ein mehr oder weniger starkes Entsprechungsverhältnis zwischen den von ihr unterschiedenen Dimensionen der Assimilation angenommen.<sup>16</sup>

Die jüngere Transnationalismus-Forschung kann man im Kern<sup>17</sup> als eine empirische Infragestellung der These der nationalstaatlich vermittelten strikten Kopplung oder Integration zwischen den verschiedenen Assimilationsformen verstehen. Mit der Behauptung der Ausdehnung transnationaler Beziehungen wird darauf hingewiesen, dass soziale Systeme, an denen Individuen teilnehmen, nicht nationalstaatlich eingehegt sind.<sup>18</sup> Entsprechend kann auch die Lebensführung von Individuen mehr oder weniger dauerhaft staatsgrenzenübergreifend orientiert sein: Dies kann wieder die verschiedensten Bereiche wie die Familie, Bildung, Gesundheit, Ökonomie oder Politik betreffen. Im Beispiel: Migranten können im Einwanderungskontext arbeiten, um das Geld im Herkunftskontext zu investieren, die Familie zu versorgen und sich dort in lokale oder nationale politische Projekte einzumischen. Sie können als erfolgreiche Migranten Geld in der Herkunftsregion investieren und entsprechende Industrien aufbauen wie im Fall indischer IT-Spezialisten. Diese transnationalen Formen der Lebensführung kommen in unterschiedlichen Kombinationen auf der Basis unterschiedlicher Ressourcenverfügung von Migranten und in unterschiedlichen sozialen Kontexten vor (für viele Hunger 2000; Levitt 2001; Müller-Mahn 2000; Singhanetra-Renard 1992). Vor diesem Hintergrund ist die zentrale Aussage des Transnationalis-

---

16 Kognitive, strukturelle, soziale und identifikative Assimilation; vgl. Esser 1980 im Anschluss an Gordon. Dies ist auf den ersten Blick plausibel: Wer mehr kognitive Voraussetzungen mitbringt, wird differenziertere Rollen Anforderungen erfüllen können. Wer eine sichere und mehr oder weniger gut bezahlte berufliche Position innehat, wird leichteren Zugang zu Gesundheit, Bildung, Recht und Politik haben, mehr soziale Anerkennung finden und eher soziale Kontakte in diesem Umfeld eingehen können. Und wer sich in solchen sozialen Kontexten bewegt, kann wiederum entsprechende kognitive Strukturen aufbauen usw. Entsprechend verhält es sich umgekehrt: Es erscheint unwahrscheinlich, dass man in einem engen ethnischen Milieu kognitive Voraussetzungen erwirbt, derer man bedarf, um die Anforderungen der Schule zu erfüllen oder um beruflich erfolgreich zu sein und entsprechend für attraktive, gut bezahlte Positionen in Organisationen rekrutiert zu werden. Ausgehend davon ist es ebenfalls unwahrscheinlich, dass man Zugang zu entsprechenden sozialen Netzwerken, Freundschaftsbeziehungen oder Vereinen findet oder sich anderen Zusammenhängen zugehörig fühlt als dem eigenen engen Milieu. Beides – die erfolgreiche Assimilation an die Erwartungen sozialer Systeme ebenso wie ihr Ausbleiben – scheint einen hohen selbststabilisierenden Charakter zu besitzen.

17 Und jenseits ihrer theoretischen Unklarheiten.

18 Davon geht die Theorie der funktionalen Differenzierung ohnehin aus und ist deshalb als Theorie der Weltgesellschaft konzipiert (Stichweh 2000).

mus im Grunde: Empirisch ist im Prozess fortschreitender Globalisierung und unter Bedingungen des Transnationalismus eine Entkopplung oder auch Desintegration der verschiedenen Assimilationsformen zu beobachten und es entstehen neue Variationsmöglichkeiten zwischen ihnen. Der nationalstaatliche Bezugsrahmen verliert für die Integration, d.h. die Einschränkung des Variationsspielraums der Assimilationsformen an Bedeutung. Systemtheoretisch kann diese Kontroverse als Frage nach dem Zusammenhang zwischen der differenzierten Strukturentwicklung der verschiedenen Teilsysteme der modernen Gesellschaft und der mehr oder weniger starken Integration der Inklusionskarrieren von Migranten in diesen Systemen sowie der darüber vermittelten Zugänge zu sozialen Ressourcen konzeptualisiert werden.

Insgesamt erlaubt das Analysepotenzial der Systemtheorie also, Wanderungen als soziale Phänomene differenziert im Hinblick auf die sozialen Systeme, in denen sie relevant werden, zu untersuchen. Entsprechend ist zu unterscheiden, ob empirische Analysen von Migration und ihren Folgen auf der Ebene von Funktionssystemen, Organisationen oder Interaktionen angesiedelt sind. Anstelle der Untersuchung von Wanderungen als »Wechsel in eine andere Gesellschaft« (Treibel 1999: 21) ermöglicht die Unterscheidung von Systemreferenzen die Erforschung von Migration in der Weltgesellschaft auf unterschiedlichen Ebenen: die Versuche von Migranten, Inklusionschancen in Funktionssystemen und ihren Organisationen durch geografische Mobilität zu realisieren; die je differenzierten ökonomischen, politischen, rechtlichen oder erzieherischen Folgen dieser Versuche; die Organisationsbildungen, die daraus in Ausgangs- und Zielregionen resultieren; und schließlich die Veränderung von Interaktionsstrukturen, die, festgemacht an der Beobachtung diskrepanter Kommunikationsformen und Erwartungsstrukturen, in der Migrationsforschung als Kulturdifferenz oder Problematik interkultureller Beziehungen registriert werden.

## Literatur

- Auernheimer, Georg (2003): Einführung in die interkulturelle Pädagogik, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Bommes, Michael (1999): Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommes, Michael (2001a): Organisation, Inklusion und Verteilung. Soziale Ungleichheit in der funktional differenzierten Gesellschaft. In: Veronika Tacke (Hg.), Organisation und gesellschaftliche Differenzierung, S. 236–258, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bommes, Michael (2001b): Migration in der funktional differenzierten Gesellschaft. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 7 (2), S. 108–116.

- Bommès, Michael (2003a): Der Mythos des transnationalen Raumes. Oder: Worin besteht die Herausforderung des Transnationalismus für die Migrationsforschung? In: Uwe Hunger/Dietrich Thränhardt (Hg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat (Leviathan Sonderheft 22), S. 90–116, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommès, Michael (2003b): Migration, the Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State and the Deregulation of Identity Formation. In: Grete Brochmann (Hg.), Comparative Studies of Power Relations and Citizenship in Multicultural Societies (Sonderheft von »Comparative Social Research«), S. 43–67, Oslo.
- Bommès, Michael (2003c): Die politische ›Verwaltung‹ von Migration in Gemeinden. In: Jochen Oltmer (Hg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart (IMIS-Schriften, Bd. 12), S. 459–480, Osnabrück: V&R unipress.
- Bommès, Michael (2004): Zur Bildung von Verteilungsordnungen in der funktional differenzierten Gesellschaft – erläutert am Beispiel »ethnischer Ungleichheit« von Arbeitsmigranten. In: Thomas Schwinn (Hg.), Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung, S. 399–428, Frankfurt a.M.: Humanities Online.
- Bommès, Michael/Andrew Geddes (Hg.) (2000): Welfare and Immigration. Challenging the Borders of the Welfare State, London: Routledge.
- Bommès, Michael/Jost Halfmann (Hg.) (1998): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (IMIS-Schriften 6), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Castles, Stephen (1987): Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin: Express Edition.
- Castles, Stephen/Godula Kosack (1973): Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe, London: Oxford University Press.
- Dohse, Knuth (1981): Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Königstein i.Ts.: Hain edition.
- Esser, Hartmut (1979): Arbeitsmigration und Integration: sozialwissenschaftliche Grundlagen. (Materialien zur Arbeitsmigration und Ausländerbeschäftigung 4), Königstein i.Ts.: Hanstein.
- Esser, Hartmut (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie, Neuwied: Luchterhand.
- Faist, Thomas (1995): Social Citizenship for Whom? Young Turks in Germany and Mexican Americans in the United States, Aldershot: Avebury.
- Geißler, Rainer (1996): Die Sozialstruktur Deutschlands, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Hammar, Thomas (Hg.) (1985): *European Immigration Policy. A Comparative Study*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Herbert, Ulrich (2000): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München: C.H. Beck.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1973): *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*, Stuttgart: Enke.
- Hunger, Uwe (2000): *Temporary Transnational Labour Migration in an Integrating Europe: the Challenge to the German Welfare State*. In: Bommers/Geddes (Hg.), *Welfare and Immigration*, S. 189–208.
- Kolb, Holger (2003): *Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – zum Ende der ›Green Card‹*. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 7, S. 231–235.
- Kolb, Holger/Uwe Hunger (2003): *Von staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik zu internationalen Personalwertschöpfungsketten?* In: *WSI Mitteilungen* 4, S. 251–256.
- Körner, Helmut (1976): *Der Zustrom von Arbeitskräften in die Bundesrepublik Deutschland 1950–1972. Auswirkungen auf die Funktionsweise des Arbeitsmarktes*, Frankfurt a.M./München: Peter Lang.
- Levitt, Peggy (2001): *The Transnational Villagers*, Berkeley: University of California Press.
- Luft, Stefan (2003): *Mechanismen, Manipulation, Mißbrauch. Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Deutschland*, Köln: Resch.
- Luhmann, Niklas (1989): *Individuum, Individualität, Individualismus*. In: Ders., *Gesellschaftsstruktur und Semantik (Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft 3)*, S. 149–258, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Miles, Robert/Dietrich Thränhardt (Hg.) (1995): *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London: Pinter.
- Müller-Mahn, Detlef (2000): *Ein ägyptisches Dorf in Paris. Eine empirische Studie zur Süd-Nord-Migration am Beispiel ägyptischer »Sans-papiers« in Frankreich*. In: *IMIS-Beiträge*, H. 15, S. 79–110.
- Pries, Ludger (2003): *Transnationalismus, Migration und Inkorporation. Herausforderungen an Raum- und Sozialwissenschaften*. In: *Geographische Revue* 2, S. 23–39.
- Sassen, Saskia (1988): *The Mobility of Labour and Capital. A Study in International Investment and Labour Flow*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimank, Uwe (1996): *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schrader, Achim/Bruno W. Nikles/Hartmut M. Griese (1976): Die zweite Generation. Sozialisation und Akkulturation ausländischer Kinder in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg: Athenäum.
- Schwinn, Thomas (1998): Soziale Ungleichheit und funktionale Differenzierung. Wiederaufnahme einer Diskussion. In: Zeitschrift für Soziologie 27, S. 3–17.
- Singhanetra-Renard, Anchalee (1992): The Mobilization of Labour Migrants in Thailand: Personal Links and Facilitating Networks. In: Mary M. Kritz u.a. (Hg.): International Migration Systems: A Global Approach, S. 190–204, Oxford: Oxford University Press.
- Stichweh, Rudolf (1988): Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. In: Renate Mayntz u.a. (Hg.), Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, S. 261–293, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Stichweh, Rudolf (2000): Die Weltgesellschaft: Soziologische Analysen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Thomas, William I./Florian Znaniecki (1958): The Polish Peasant in Europe and America (1. Aufl. 1918), New York: Dover.
- Treibel, Annette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, Weinheim/München: Juventa.
- Weick, Karl E. (1985): Der Prozess des Organisierens, Frankfurt a.M.: Suhrkamp



# Zur Bildung von Verteilungsordnungen in der funktional differenzierten Gesellschaft. Erläutert am Beispiel ›ethnischer Ungleichheit‹ von Arbeitsmigranten

## Einleitung

Ausdifferenzierte Subdisziplinen der Soziologie moderieren ihren Bezug zu allgemeinen soziologischen Theorieproblemen und Problemen der Gesellschaftstheorie unter dem Gesichtspunkt des Erhalts ihrer Problemstellung. Das gilt für die Familiensoziologie, die Industriosociologie, die Soziologie sozialer Konflikte, die Migrationssoziologie oder eben auch für die Soziologie sozialer Ungleichheit und die damit verbundene Sozialstrukturanalyse. Die Soziologie sozialer Ungleichheit, vormals Klassen- und Schichtensoziologie, hat in ihren anspruchsvolleren Varianten für die Beschreibung der modernen Gesellschaft und ihr theoretisches Verständnis stets eine zentrale Stellung reklamiert. Hier spielen traditionell gesellschaftstheoretisch orientierte Versuche der Erklärung von Ungleichheit eine große Rolle. Entsprechend werden Theoretiktraditionen auf Distanz gehalten, die die Problemstellung der sozialen Ungleichheit in dem Sinne nicht zentral genug stellen, dass sie soziale Ungleichheit als unmittelbar evidenten Ausgangspunkt für soziologische Theoriebildung betrachten. Die Individualisierungsdebatte in den 1980er Jahren hat aber den Anspruch der Ungleichheitsforschung ausgehöhlt. Eines ihrer Ergebnisse war die sukzessive Auflösung eines theoretischen Begriffs von Ungleichheit. Die methodologisch immer raffinierteren Verfahren der Erfassung von Ungleichheit reflektierten die Diversifizierung von Ungleichheiten und die Kontextabhängigkeit ihrer Beobachtung und Beschreibung.

Will man vor diesem Hintergrund ausgerechnet die soziologische Systemtheorie ins Spiel bringen, dann ist zu plausibilisieren, dass sich die Problemstellungen der Ungleichheitsforschung auch dann adäquat aufnehmen lassen, wenn Ungleichheit nicht den unmittelbaren Ausgangspunkt soziologischer Theoriebildung bildet. Man kann Luhmanns Theorie der funktionalen Differenzierung mit gewissen Modifikationen für die Analyse von sozialen Verteilungsverhältnissen und korrespondierenden Ungleichheitssemantiken produktiv machen. Sie macht einsichtig, dass die moderne Gesellschaft ein Verteilungs- und Ungleichheitsproblem hat, gerade weil in ihrer primären Differenzierungsform dafür strukturell keine Lösungsmöglichkeiten vor-

gesehen sind. Unter dem Gesichtspunkt funktionaler Differenzierung bezeichnen Verteilungs- und Ungleichheitsfragen sekundäre Problemstellungen, die gleichwohl der Lösung bedürfen. Diese Lösungen werden aber nicht in den einzelnen Funktionssystemen, sondern in Organisationen hervorgebracht. Dies soll im ersten Teil (Abschnitt 2 und 3) gezeigt werden. Es soll verdeutlicht werden, dass der Zusammenhang von Verteilung, Ungleichheit und den Strukturen der Inklusion und Exklusion in der modernen Gesellschaft begriffen werden kann als Resultat des Zusammenspiels von Organisationen in den verschiedenen Funktionssystemen und dem modernen Wohlfahrtsstaat. Aus diesem Zusammenspiel gehen organisatorisch und semantisch elaborierte Ordnungen der Verteilung sowie der Inklusion und Exklusion hervor. Ein Vorteil der Systemtheorie besteht hier vor allem darin, dass sie im Bezugsrahmen ihrer Theorie der modernen Gesellschaft zugleich eine Theorie der Organisation ausgearbeitet hat, deren konzeptionelle Bedeutung, wenn ich recht sehe, für die Ungleichheitsforschung bislang kaum genutzt worden ist. Im zweiten Teil (Abschnitt 4) soll dann am Beispiel ethnischer Ungleichheit, wie sie sich im Gefolge der Arbeitsmigration in Deutschland herausgebildet hat, verdeutlicht werden, dass diese Form der Ungleichheit im Rahmen einer in der vorgeschlagenen Weise konzipierten Ungleichheitsforschung gut begriffen werden kann.<sup>1</sup>

### **Funktionale Differenzierung und das Problem der Verteilung sozialer Ressourcen**

Was kann die Ungleichheitsforschung für ihre Problemstellung gewinnen, wenn sie sich stärker auf die Theorie funktionaler Differenzierung bezieht, wie sie in der soziologischen Systemtheorie insbesondere von Luhmann formuliert worden ist? Um dies zu klären, muss man den Gedanken zulassen, dass die Ungleichheitsproblematik der modernen Gesellschaft auch dann angemessen erfasst werden kann, wenn man Ungleichheit nicht, wie Kreckel (1992) oder schon früher Dahrendorf, als eine primäre oder gar *die* primäre Problemstellung der Soziologie ansieht und als Ausgangspunkt der Theoriebildung betrachtet.

Differenzierungstheoretisch lässt sich einsichtig machen, dass Gleichheit in der modernen Gesellschaft einen zentralen Stellenwert aufgrund der spezifischen Struktur des Einbezugs von Individuen in soziale Systeme ge-

---

1 Der Text macht extensiven Gebrauch von zwei anderen Arbeiten: einem Aufsatz, in dem in Auseinandersetzung mit der Ungleichheitsforschung ausführlicher begründet wird, warum der Anschluss an die Systemtheorie in diesem Feld sich lohnen könnte (Bommès 2001), und Auszügen aus Kap. 6.3 in Bommès 1999.

winnt.<sup>2</sup> Die bereits von Marx gesehene ›doppelte Freiheit‹ und die Gleichheit des Individuums – bei ihm die Voraussetzung der Inanspruchnahme als Ware Arbeitskraft auf Arbeitsmärkten – bezeichnet eine allgemeine Strukturvoraussetzung für die Inanspruchnahme von Individuen durch die Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. Die positiv bewertete ›Freiheit des Individuums‹ steht für die Freiheit von vorgängigen Bindungen und für die Möglichkeit, Bereitschaft und Fähigkeit von Individuen, spezifische Teilnahmeofferten sozialer Systeme wahrzunehmen. ›Gleichheit‹ setzt partikularistische Zugangsrestriktionen außer Kraft, die Bedingungen des Einbezugs sind im Prinzip für alle gleich. Inklusionen kommen in den Funktionssystemen und Organisationen der modernen Gesellschaft unter den dort gültigen Gesichtspunkten zustande; sie sind mit der Freiheit und Gleichheit der Individuen von der Rücksichtnahme auf vorgängige Festlegungen befreit. Bedingung der Teilnahme von Individuen an der Gesellschaft ist also ihre Freisetzung, ihre Exklusion als Ganze (Luhmann 1989).

Diese formale Gleichheit, die eine soziale Voraussetzung der Teilnahme von Individuen in der modernen Gesellschaft bezeichnet, hat mit der Problemstellung der Ungleichheitsforschung noch wenig zu tun. Die moderne Forderung nach mehr substantieller sozialer Gleichheit von Individuen in Bezug auf grundlegende Teilnahme- und Lebenschancen besitzt ihren strukturellen Ankerpunkt in der nationalstaatlichen Organisationsform der Politik und der damit verbundenen Form der Inklusion, der Staatsbürgerschaft. Mitgliedschaft in der Nation als Staatsbürger begründet historisch und strukturell den Anspruch auf substantielle Gleichheit, wie schon Marshall (1992 [1950]) gesehen hat. Diese besondere Inklusionsform liegt selbst in der besonderen Differenzierungsform der Politik, ihrer segmentären Binnendifferenzierung in Nationalstaaten begründet (Bommes 1999). Die soziale Semantik der Gleichheit als Form der Beobachtung und Bewertung der Verteilung von Ressourcen in der modernen Gesellschaft hat hier ihre strukturelle Grundlage.

Die Unterscheidung zwischen Gleichheit/Ungleichheit als sozialer Semantik der Beobachtung und Bewertung von Verteilung wie auch der Verteilung selbst macht darüber hinaus sichtbar, dass Probleme der Verteilung in der modernen Gesellschaft problematisch werden, weil es dafür in ihrer primären Differenzierungsform, der funktionalen Differenzierung, keine dort systematisch verankerte Lösung mehr gibt und auch nicht geben kann.

Modi der Inklusion und Exklusion in soziale Systeme sind je nach Gesellschaftstyp mehr oder weniger eng mit Strukturen der Verteilung sozialer

---

2 Der Wert der Gleichheit ist natürlich bereits zuvor etwa im Christentum präsent, erfährt aber erst in der modernen Gesellschaft eine Verankerung in ihrer Differenzierungsstruktur.

Ressourcen verknüpft. So ist etwa Einkommensarmut in der Gegenwartsgesellschaft vielfach Folge von Arbeitslosigkeit, also der misslingenden Inklusion in Positionen, die ein Einkommen verschaffen. Inklusions- und Exklusionsfragen sind jedoch nicht gleichzusetzen mit Verteilungsfragen. Verteilungen sind mit der Inanspruchnahme von Individuen nicht automatisch mitreguliert. Aus der Übernahme von Aufgaben als Arzt, Krankenschwester, Ingenieur, Wissenschaftler, Hausmeister, Tennisprofi oder Sozialarbeiter ergibt sich nicht zwangsläufig unter funktionalen Gesichtspunkten, wie hoch Gehälter, Prestige und soziale Anerkennung anzusetzen und entsprechend die finanziellen und sozialen Ressourcen von Organisationen zu verteilen sind.<sup>3</sup> Die Entstehung und Verfestigung von Einkommensverteilungen ist durch die Struktur funktionaler Differenzierung nicht mitreguliert. Für die Differenzierungsform der modernen Gesellschaft ist charakteristisch, dass Fragen der Inklusion/Exklusion und der Verteilung von Gütern systematisch auseinanderfallen. Ihre Verteilungsverhältnisse und der Sachverhalt, dass die augenfälligen Diskrepanzen der Verteilung sich nicht mehr im Bezugsrahmen einer ständischen Ordnung der Inklusion rechtfertigen lassen, werden daher auch zunächst im Klassenbegriff reflexiv, der diese Diskrepanzen vor dem Hintergrund eines verallgemeinerten Anspruchs auf Gleichheit skandalisiert (Luhmann 1985).

Die moderne Gesellschaft kennt keine übergreifende, strukturell in ihrer Differenzierungsform verankerte Regelung für Verteilungsfragen. Der Einbezug von Individuen geschieht in den einzelnen Funktionssystemen und den ihnen zugehörigen Organisationen jeweils entlang von deren Kommunikationserfordernissen. Bei der Teilnahme am Recht, an der Politik, an der Erziehung, an der Familie, an der Wissenschaft und selbst an der Ökonomie geht es nicht in erster Linie um Verteilungsprobleme, sondern um die Mobilisierung von Individuen für die je erforderlichen funktionspezifischen Kommunikationen und die Sicherung von deren Fortsetzbarkeit. Man braucht Individuen für die Rechtssprechung, die Herstellung von politischen Entscheidungen, die Tötung von Investitionen oder die Entwicklung von Theorien. Indem Recht gesprochen, anerzogen, investiert oder politisch entschieden wird, müssen selbst da, wo es unmittelbar um Verteilung geht, die Verteilungen von Erziehung und Ausbildung, Einkommen, politischem Einfluss, wissenschaftlicher Reputation, Gesundheitsversorgung unter den Prämissen der einzelnen Funktionssysteme als Voraussetzung behandelt werden, an die rechtliche Entscheidungen, Erziehungsmaßnahmen oder politische Entscheidungen nur anschließen können. Man kann politisch versuchen, die Arbeitsmarktaussichten von benachteiligten Jugendlichen durch berufliche Förder-

---

3 Das ist schon frühzeitig gegen die funktionale Schichtungstheorie von Davis und Moore (1940) geltend gemacht worden.

maßnahmen zu verbessern, aber man kann ihnen politisch keine entsprechenden Abschlüsse zuteilen. Man kann durch Erziehung versuchen, die zukünftigen Chancen von Kindern aus einkommensschwachen Familien zu steigern, kann sie dort aber nicht unmittelbar mit Geld ausstatten. Das Recht kann dem Wohlfahrtsstaat auf der Grundlage des Sozialrechts auferlegen, höhere Leistungen an bedürftige Individuen zu zahlen. Es kann aber weder unmittelbar in ökonomische Verhältnisse eingreifen, noch wohlfahrtsstaatliche Leistungsgesetze erlassen.

Es kann unter Bedingungen der funktionalen Differenzierung für die Vielzahl von Inklusionen und Exklusionen keine übergreifende Regelung und damit auch keine in der primären Differenzierungsform selbst strukturell verankerbare Regelung von Verteilungen geben. Dies würde die funktionale Differenzierungsform selbst außer Kraft setzen. Probleme der Verteilung und sozialen Ungleichheit haben daher in der modernen Gesellschaft ihre Grundlage darin, dass diese einerseits keine prinzipielle Lösung dafür hat, andererseits aber offensichtlich gleichwohl wiederkehrend Lösungen für Verteilungen entstehen und sich verfestigen, die zu Phänomenen der Schichtbildung und der sozialen Registrierung von strukturierter Ungleichheit führen, die in der Ungleichheitsforschung thematisiert werden. Solche mehr oder weniger stabilen Lösungen können nicht als unmittelbares Resultat der primären Strukturmerkmale der modernen Gesellschaft, ihrer Differenzierungsform verstanden werden. Gleichwohl kommt es aber in den Funktionssystemen und Organisationen zu sekundären Strukturbildungen von Verteilungen, also zu der von der Ungleichheitsforschung identifizierten strukturierten Ungleichheit. Sie sind sekundär deshalb, weil solche Strukturbildungen nicht schon logisch in der primären Struktur der Differenzierung angelegt sind, sich aber in ihrem Bezugsrahmen bilden.<sup>4</sup>

---

4 Die These des Primats funktionaler Differenzierung impliziert nicht, dass man sich zwischen Differenzierungsanalyse und der Analyse sozialer Ungleichheit entscheiden muss (Schwinn 1998: 15). Die These des Primats der Differenzierungsform besagt, dass Strukturen sozialer Ungleichheit mehr oder weniger eng mit der jeweiligen Differenzierungsform einer Gesellschaft verkoppelt sind und auf dieser aufrufen. In diesem Sinne setzen Strukturen der Verteilung und die sozialen Registrierungsformen als Ungleichheitsproblematik die jeweilige Differenzierungsform voraus: Sie bilden sich daran, sind durch diese limitiert und haben umgekehrt dann Rückwirkungen auf die Strukturentwicklung von Gesellschaft – wie dies an der Entstehung von Wohlfahrtsstaaten in der modernen Gesellschaft gut beobachtbar ist.

## Zur Herstellung von sekundären Ordnungen der Verteilung und sozialen Ungleichheit durch Organisationen und Wohlfahrtsstaaten

In der modernen Gesellschaft werden die Bedingungen und Chancen der Inklusion und Exklusion in die Funktionssysteme und Regulationen von Verteilungen zu einem großen Teil durch Organisationen vermittelt und aufeinander bezogen. Funktionssysteme sind prinzipiell offen für die Inklusion aller Individuen als Personen unter den diese Systeme definierenden funktionspezifischen Gesichtspunkten: Strukturell – und auch normativ als Wert – gilt Inklusionsuniversalismus. Jeder soll etwa als Bürger, Rechtssubjekt, Käufer oder Verkäufer, Schüler, Patient oder Zuschauer Zugang zur Politik, zum Recht, zur Ökonomie, zur Erziehung, zur Gesundheit, zum Sport oder zu den Massenmedien haben, sofern er die systemspezifischen Bedingungen erfüllt. Aber damit ist Teilnahme nicht garantiert, sondern nur die prinzipielle Möglichkeit formuliert. Die Realisierung des Inklusionsuniversalismus der Funktionssysteme ist sozial hoch voraussetzungsvoll, und die Schwierigkeiten der empirischen Umsetzung rufen den Wohlfahrtsstaat als politischen Moderator der Inklusionsverhältnisse in der modernen Gesellschaft auf den Plan (Bommès 1999). Dieser richtet aus den nachfolgend erläuterten Gründen seine Aufmerksamkeit auf Organisationen und moderiert von ihrem Inklusionsmodus ausgehend die sozialen Teilnahmechancen von Individuen.

Organisationen nehmen Individuen für formale Mitgliedschaftsrollen in Anspruch und spezifizieren in dieser Form die Bedingungen für Ein- und Austritt (Luhmann 1964: 39ff.). Organisationen gelingt diese Inanspruchnahme, da die Einnahme von Leistungsrollen in Organisationen die Voraussetzung dafür ist, dass Individuen ein Einkommen erzielen können. Die geforderte Bereitschaft zu arbeiten inkludiert sie in die Ökonomie und stellt Organisationen damit ein Inklusionsmedium, Arbeit, für die erfolgreiche Inanspruchnahme von Individuen für immer unwahrscheinlichere, hoch spezifizierte Leistungsrollen in Organisationen zur Verfügung (vgl. Bommès/Tacke 2001). An dieses Steigerungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Organisationen, in denen die verfügbaren Einkommen verteilt werden, schließt der Wohlfahrtsstaat an. Der Zusammenhang von Verteilung, Ungleichheit und den Strukturen der Inklusion und Exklusion in der modernen Gesellschaft ist daher in den wohlhabenden Regionen der Weltgesellschaft, wie nachfolgend verdeutlicht werden soll, als Resultat aus dem Zusammenspiel von Organisationen in Funktionssystemen und modernen Wohlfahrtsstaaten zu rekonstruieren.

Es ist evident, wo in der modernen Gesellschaft für die Lebensführung von Individuen bedeutsame Verteilungen vorgenommen werden: Bedingungen und Chancen der Inklusion und Exklusion in Funktionssysteme sowie

die Regulationen von Verteilungen werden vor allem durch Organisationen vermittelt und aufeinander bezogen.<sup>5</sup> Organisationen sind Sozialsysteme, die die Teilnahme von Individuen in spezifischer, für ihre übrigen Inklusionschancen folgenreicher Weise regulieren. Sie nehmen Individuen einerseits als Mitglieder für Leistungsrollen in Anspruch. Sie spezifizieren dazu die Bedingungen des Ein- und Austritts, zum Beispiel als Bandarbeiter, Schlosser, Buchhalter, Betriebswirt, Arzt, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Pförtner oder Personalchef. Der Zuschnitt solcher Mitgliedschaftsrollen in Organisationen und die damit verknüpften Erwartungen ihrer kompetenten Ausfüllung bezeichnen die Voraussetzungen der Inklusion in Leistungsrollen, zu denen die Mehrzahl der Individuen in der modernen Gesellschaft Zugang finden muss, um ein Einkommen zu erzielen. Andererseits inkludieren Organisationen Individuen in Publikumsrollen, z.B. als Publikum, Kunden, Patienten, Klienten oder Schüler, und sie eröffnen so Zugang zu den Leistungen der Funktionssysteme der Politik, der Wirtschaft, des Rechts, der Gesundheit oder der Erziehung. Organisationen vermitteln also auf doppelte Weise Bedingungen und Chancen der Inklusion und Exklusion in Funktionssysteme.

Organisationen beziehen Personen in formale Mitgliedschaftsrollen ein (bzw. schließen sie aus) unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenbeschaffung und der Herstellung von Problemlösungen. Organisationen weisen Personen in Positionen ein unter dem Gesichtspunkt ihrer erwartbaren aktuellen und zukünftigen Eignung oder Kompetenz. Eine solche Eignung und Kompetenz lesen sie in der Regel dem Lebenslauf und der Karriere von Individuen ab. Eine solche Beobachtungsform von Individuen hat zur Voraussetzung, dass sich die Parallelisierung zwischen Differenzierungsform und Inklusionsform aufgelöst hat. Mit dem Übergang von der stratifikatorischen zur modernen Gesellschaft sind soziale Zugehörigkeit und daran gebundene Möglichkeiten und Erwartungen an Individuen nicht mehr festgelegt. Ihre Inklusion oder Exklusion orientiert sich damit an der personalen Vergangenheit, der Biografie als Inklusions- und Exklusionsgeschichte.<sup>6</sup> Mit der ›Institutionalisierung des Lebenslaufs‹ (Kohli 1985; Meyer 1986) wird die personale Vergangenheit zur Information, an der Erwartungen über die Zukunft gebildet werden können.

---

5 Mehr als 90 Prozent aller Erwerbstätigen beziehen ihr Einkommen durch die Einnahme von Leistungsrollen in Organisationen. Mehr als 90 Prozent der erwachsenen Wohnbevölkerung in den reicheren Ländern (Europa, USA, Kanada, Australien, Japan) beziehen ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit, wohlfahrtsstaatlichen Transfereinkommen oder familiärer Alimentierung.

6 Dieser Übergang wird historisch etwa an der Bedeutungszunahme der Laufbahn in der modernen Staatsverwaltung deutlich, die schließlich an die Stelle des Kriteriums der Abstammung tritt und damit den vormals privilegierten Zugang des Adels aufhebt.

Die Beobachtung und Identifikation von Individuen auf der Grundlage ihrer Biografie bedeutet die Umstellung dieser Beobachtung von der Sozial- auf die Zeitdimension (Hahn 1988; Luhmann 1989). Diese Umstellung erfährt ihre strukturelle Konsolidierung in den Inklusions- und Verteilungsverhältnissen der modernen Gesellschaft aufgrund ihrer Anschlussfähigkeit für Organisationen, Individuen und Wohlfahrtsstaaten. Für *Organisationen* macht sie das Problem der Inklusion von Individuen und der Regulierung von Inklusionsstandards entscheidbar; *Wohlfahrtsstaaten* gewinnen mit der Orientierung am Lebensverlauf von Individuen ein Ordnungsschema, an dem sie die politische Moderation der Inklusionsverhältnisse ausrichten können; *Individuen* schließlich gewinnen an der Institutionalisierung des Lebenslaufes Orientierungsmöglichkeiten, die sie zugleich an den Inklusionsbedingungen der Funktionssysteme und Organisationen ausrichtet.

Lebenslauf und Karriere bezeichnen soziale Formen. Sie stellen Organisationen und Individuen eine Ordnung der sozialen Inklusion zur Verfügung, an der man sich ausrichten kann, und damit gewinnt das Problem der Verteilung von Individuen auf Mitgliedschaftspositionen eine Lösungsform. Individuen werden daraufhin beobachtbar, ob ihre als Lebenslauf und Karriere dokumentierte Vergangenheit die Erfüllung der Anforderung von Mitgliedschaftsrollen wahrscheinlich macht oder nicht.

Daran können weitere Erwartungen angeschlossen werden. Karrieren formulieren Inklusionsansprüche in zwei Richtungen: Erziehungs- und Ausbildungskarrieren ebenso wie daran anschließende Berufserfahrungen begründen die Möglichkeit der Erwartung, dass Individuen für hochgradig spezifizierte Mitgliedschaftsrollen aufgrund ihrer Qualifikationen und Kompetenzen in Anspruch genommen werden können, und damit auch die Kommunikation entsprechender Leistungserwartungen. Umgekehrt begründen solche Erwartungen Ansprüche im Hinblick auf die Ausstattung von Arbeitsplätzen, die Stellung in der Organisation und damit verbundene Entscheidungskompetenzen, Einkommenshöhe, Prestige etc. Über diesen Erwartungen können also Verteilungsordnungen gebildet werden. Organisationen gewinnen damit die Möglichkeit, Individuen für die Bewältigung einer unsicheren Zukunft und damit verbundene, nicht im Vorhinein festlegbare Leistungserwartungen in Anspruch zu nehmen, weil sie ihnen eine Karriere und ihre Fortsetzbarkeit und damit Sicherheit in Aussicht stellen.

Dabei gilt einerseits: Je weniger die Erfüllbarkeit der Anforderungen, die mit einer Mitgliedschaftsrolle verbunden sind, den individuellen Trägern dieser Rolle und ihrem spezifischen Werdegang zugerechnet wird, desto geringer sind der Karrierewert dieser Mitgliedschaft, die daran gebundene Spezifizierbarkeit von Leistungserwartungen – und umgekehrt die Chancen der Erhebung von Ansprüchen auf Gegenleistungen. Aufgabenbündel, die beliebig viele erledigen können, machen den Einzelnen leicht ersetzbar. Anderer-



seits lassen sich solche Chancen, Ansprüche zu erheben und durchzusetzen, selbst durch Organisation steigern: Verbände wie Gewerkschaften und Berufsverbände sind Organisationen, die sich reflexiv an den Inklusionsbedingungen in Organisationen, den Kriterien des Zugangs, den Leistungserwartungen und den damit verbundenen Verteilungen von Einkommen, Macht und Prestige bilden. Sie zielen auf die Stabilisierung und Sicherung durchgesetzter Inklusionsbedingungen durch Schließung, indem sie Karrieren in Berufen und daran gebundene Berechtigungen bündeln, formalisieren und standardisieren. Dies ist ein zentrales Thema der Berufssoziologie seit Max Weber.<sup>7</sup>

Den zentralen Kontext für die Art und Weise, in der sich Organisationen bei der Inklusion von Individuen an Lebensläufen und Karrieren orientieren und Positionen und Einkommen verteilen, ebenso wie für die Herausbildung und Etablierung von Organisationen, die sich reflexiv mit den Bedingungen von Mitgliedschaft in Organisationen befassen, bilden nationale Wohlfahrtsstaaten. Moderne Wohlfahrtsstaaten sind bei aller Unterschiedlichkeit in ihrer organisatorischen Infrastruktur durch ihren reflexiven Bezug auf die Form Inklusion/Exklusion der modernen Gesellschaft gekennzeichnet, darin besteht ihre Gemeinsamkeit. Inklusion und Exklusion in die sozialen Systeme der modernen Gesellschaft erweisen sich als hoch voraussetzungsvoll und riskant. Wohlfahrtsstaaten zielen mit ihren Entscheidungen auf die politische Moderation dieser Bedingungen der Inklusion und Exklusion. Sie richten ihre Aufmerksamkeit historisch zunächst auf die Bearbeitung der Exklusionsrisiken des Arbeitsmarkts und weiten sie sukzessive auf die Exklusionsrisiken des Erziehungs-, Rechts-, Politik- und Gesundheitssystems sowie der Familiensysteme aus.

Zur Moderation dieser Risiken setzen Wohlfahrtsstaaten an dem Steigerungsverhältnis zwischen Ökonomie und Organisationen an. Die Rekrutierung von Personal, die Allokation von Positionen und Karrieren in Organisationen sind mit der Zuteilung von Geld, Reputation und Einfluss oder auch ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital verbunden. Diese Zutei-

---

7 Vgl. etwa Beck/Brater/Daheim 1980; wir lassen hier den interessanten Sachverhalt beiseite, dass Berufe und Professionen im Sinne von Parsons über diese Auseinandersetzungen hinaus vor allem als Resultat eines wechselseitigen Steigerungsverhältnisses zwischen dem Erziehungssystem und Organisationen begriffen werden müssen: Organisationen gewinnen an Abschlüssen und Berufen Orientierung für die Schneidung von Stellen und damit verbundenen Kompetenzerwartungen; das Erziehungssystem und seine Organisationen richten ihr Angebot an Abschlüssen und Qualifikationen am Stellenmarkt, den Erwartungen von Organisationen aus (Stock 2005). Der Erfolg des Erziehungssystems, für andere Systeme abnehmbare Leistungen bereitzustellen, hat dann ersichtlich wieder Folgen für die Verteilung von Ressourcen betreffend sowohl den Abfluss von Geld in den Ausbildungsbereich als auch den dort erreichbaren sozialen Status.

lungen waren von Beginn an ein zentraler Bezugspunkt von Wohlfahrtsstaaten. Denn die Form der Mitgliedschaft und die Bedingungen der erfolgreichen Inanspruchnahme von Individuen für diese Mitgliedschaft eröffnen und vermitteln sehr unterschiedlich verteilte Chancen auf Leistungen in Organisations- und Funktionskontexten, in denen Individuen nicht Leistungs-, sondern Komplementär- oder Publikumsrollen (Stichweh 1988) als Konsumenten, Wähler, Mandanten, Laien, Patienten, Publikum oder Schüler einnehmen. Dies ist im Fall des Konsums offensichtlich. Aber auch die Gesundheitschancen und die Fähigkeit zu Rechtskonflikten, der Erfolg in Erziehungsorganisationen oder die Einflusschancen in der Politik sind in vielfältiger Weise durch die organisatorischen Karrieremuster und die darüber vermittelten Verteilungen von Geld, Ansehen, Einfluss und Kontakten reguliert. Indem Wohlfahrtsstaaten in der Orientierung an den Inklusionsbedingungen in Organisationen Inklusionsgelegenheiten und -bereitschaften zu erzeugen versuchen und Exklusionsfolgen bearbeiten, zielen sie auf die Steigerung und vor allem die Übertragbarkeit der genannten, organisatorisch vermittelten Teilnahmechancen.

Den zentralen Rahmen für die Organisation einer solchen Steigerung und Übertragbarkeit bildet die Institutionalisierung des Lebenslaufs, eine Ordnungsform für die lebenslange Loyalitäts- und Leistungsbeziehung zwischen nationalen Wohlfahrtsstaaten und ihren Staatsbürgern. Das Leben von Individuen wird hier durch ein Bündel von Regulationen zeitlich als ein sequenzielles Ablaufprogramm sozialer Inklusion und Exklusion strukturiert. Moderne Organisationen können sich auf den Lebenslauf und die Karriere als soziale Beobachtungsformen von Individuen nicht zuletzt deshalb stützen, weil Wohlfahrtsstaaten zentrale Voraussetzungen dafür schaffen, dass Individuen entsprechende Erwartungen erfüllen können. Mit der Einführung von Interventionsformen, die organisiert sind einerseits mit Bezug auf Familien und andererseits entlang der Formen der Beschäftigung von Individuen in Organisationen, mit der zeitlichen Akkumulation von Berechtigungen und Ansprüchen, die abhängig sind von Beschäftigungszeiten, und mit der Intervention in die Bedingungen von Inklusion und Exklusion (z.B. durch Kündigungsschutz, Unfallbestimmungen, Tarifrecht) etabliert der Wohlfahrtsstaat das soziale Konzept des Lebenslaufs als sequenzielles Programm (Kohli 1985). Der Wohlfahrtsstaat schafft damit wesentliche Voraussetzungen dafür, dass Organisationen Inklusionen und Exklusionen von Individuen auf der Basis der Form Karriere ordnen können, indem er die Wahrscheinlichkeit steigert, dass Karrieren auch realisiert werden können.

Es ist nicht schwer zu sehen, dass soziale Ordnungen, die für Bedingungen der Inklusion und Exklusion in Organisationen, für die Verteilung von sozialen Ressourcen wie Geld, Macht, Einfluss und Ansehen sowie die Teilnahmechancen in den verschiedenen Funktionsbereichen gefunden wer-

den, parallel zur Institutionalisierung des Lebenslaufes und entlang der damit verbundenen Strukturvorgaben gebildet sind. Organisationen wie Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Berufsverbände oder Kammern berufen sich für die Schneidung von Berufen und die Formulierung der Bedingungen ihrer Ausübung, für Einkommens- und soziale Sicherheitsansprüche, für die Ablehnung von Inklusionszumutungen<sup>8</sup> oder die Monopolisierung von Kompetenzen auf Kriterien wie Erziehung und Ausbildung, Qualifikation, berufliche Karriere, Familienstand, Alter oder Geschlecht und kombinieren diese in einer Weise, dass sich die jeweils vorgetragenen Ansprüche vertreten und rechtfertigen lassen. Für Organisationen machen solche Vorgaben nicht nur die Frage der Inklusion oder Exklusion von Individuen entscheidbar bzw. getroffene Entscheidungen formulierbar<sup>9</sup>, sondern sie stellen auch darstellbare Kriterien für die Zuteilung von sozialen Ressourcen wie Einkommen, Macht, Ansehen und Einfluss zur Verfügung. Organisationen in unterschiedlichen Funktionsbereichen wie Ökonomie, Politik, Massenmedien, Gesundheit oder Wissenschaft handhaben diese Kriterien ersichtlich nicht einheitlich. Dabei spielt zum Beispiel eine bedeutende Rolle, ob Organisationen Geld politisch und/oder marktvermittelt beziehen, ob es sich um Tendenzbetriebe handelt oder um Organisationen, die ›Außeralltäglichkeit‹ als Leistungen anbieten, wie zum Beispiel im Sport. Gleichwohl sind mit solchen Kriterien übergreifende und generelle Orientierungsgesichtspunkte der Entscheidung formuliert, die Inklusions- und Verteilungsfragen handhabbar und gerade darum Organisationen beobachtbar machen, die davon erheblich abweichen.<sup>10</sup>

---

8 Etwa: »Samtags gehört Vati mir.«

9 Solche Kriterien machen die Vergabe von Stellen darstellbar, vielfach aber nicht entscheidbar, weil es keine eindeutige Beziehung zwischen Stellen und Individuen, die für ihre Besetzung in Frage kommen, gibt. In zahlreichen Organisationen gibt es hochgradig formalisierte Bewerbungsverfahren, die die Rekrutierung organisationsintern wie -extern darstellbar machen und gegen Willkür- und Patronagevorwürfe immunisieren. Faktisch ausschlaggebend sind dann aber z.B. Kriterien wie Verwandtschaft, Nachbarschaft oder andere Netzwerkzugehörigkeiten, die von Belegschaften als Kriterien erfolgreich bei Entscheidern zur Geltung gebracht werden. An der organisationsinternen Rekrutierung von Mitgliedern kristallisieren soziale Netzwerke und davon ausgehend soziale Verteilungs- und Schließungsprozesse. Solche Netzwerke stützen die etablierten Kriterien der Beurteilung von Karrieren, indem diese als sozial legitime Beschreibungsmuster zur Darstellung der Vergabe von Stellen verwendet werden. Darauf kommen wir im dritten Abschnitt über ethnische Ungleichheit zurück.

10 So können Kirchen bei der Bezahlung ihres Personals in Krankenhäusern oder Kindergärten nicht unter Berufung auf religiös geforderte Barmherzigkeit wesentlich von den Standards in anderen vergleichbaren Einrichtungen abweichen. Und die Gehälter von Sportlern oder Medienstars rücken nicht zuletzt in den Blick unter dem Gesichtspunkt von Abweichung – eben Außeralltäglichkeit.

Die resultierenden Ordnungen der Inklusion/Exklusion und Verteilung unterscheiden sich in nationalen Wohlfahrtsstaaten erheblich (Esping-Andersen 1990, 1996) in Abhängigkeit von ihrer Struktur, und entsprechend differiert der Zuschnitt der institutionalisierten Lebenslaufmuster oder die Ausrichtung der wohlfahrtsstaatlichen Moderation der Inklusionsverhältnisse.<sup>11</sup> Im Resultat ergeben sich daraus von Land zu Land verschiedene Inklusions- und Verteilungsordnungen, verbunden mit jeweils anderen Risikostrukturen bezüglich der Inklusion und Exklusion und des mehr oder weniger eingeschränkten Zugangs zu sozialen Ressourcen. Diese Ordnungen werden als soziale Strukturen sichtbar:<sup>12</sup> als strukturierte soziale Ungleichheit, wie sie die Ungleichheitsforschung mit der Zusammenfassung von Individuen unter Schichtkategorien registriert; als differentiell verteilte Arbeitsmarktchancen abhängig von Qualifikation, Lebensalter und Geschlecht; als mehr oder weniger ausgedehnte Zeiten der Einkommensarmut, die schicht-, lebensphasen- und geschlechtsspezifisch variieren (Leibfried u.a. 1995; Leisering/Leibfried 1999); als Wahrscheinlichkeit oder Unwahrscheinlichkeit der Reinklusion in Arbeit und Einkommen bzw. Festschreibung von organisierter Hilfsbedürftigkeit in jeweils unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen (Esping-Andersen 1996; Ganßmann/Haas 1999; Goodin u.a. 1999).

Die Leistung der Inklusions-/Exklusions- und Verteilungsordnungen, wie sie aus dem hier beschriebenen Zusammenspiel von Organisationen und Wohlfahrtsstaaten resultieren, sowie der zugehörigen Semantiken in der funktional differenzierten Gesellschaft besteht darin, dass Inklusions- und Verteilungsfragen eine die Funktionssysteme und Organisationen übergreifende Ordnungsstruktur erhalten, die in den Organisationen der verschiedenen Funktionssysteme jeweils kontextspezifisch zur Geltung kommt. Eine solche Struktur entlastet für die Dauer ihrer Gültigkeit davon, über Inklusions- und Verteilungsfragen jeweils organisations- und funktionsspezifisch neu zu befinden. Die Auswirkungen einer solcher Ordnung sind ambivalent: Ihre relative Stabilität verschafft Organisationen und Funktionssystemen einen Spielraum zum Fortgang von Differenzierung, denn Individuen können mit der Stabilisierung von Inklusions- und Verteilungserwartungen für ganz unwahrscheinliche und unsichere Aufgabenstellungen in Anspruch genom-

---

11 Zum Beispiel am ›männlichen Normalverdiener‹ wie in Deutschland oder an der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie wie in Schweden.

12 Dabei sollte nicht übersehen werden, dass sich in einem erheblichen Ausmaß die Verteilung sozialer Ressourcen auch jenseits solcher Ordnungen vollzieht. Zu denken wäre etwa an den Drogenhandel, Prostitution, Kriminalität, die sog. Schattenwirtschaft, illegale Migration usw. Solche Verteilungen gelten teils als illegitim und/oder illegal und sie sind Gelegenheiten zur Reklamation der legitimen Ordnung. Aus den Modellen der Sozialstrukturbeschreibung der Ungleichheitsforschung fallen sie weitgehend heraus.

men werden. Wohlfahrtsstaaten haben daher jenseits ihrer Selbstbeschreibung vor allem soziale Differenzierung und nicht so sehr soziale Gleichheit befördert (Halfmann/Bommes 1998). Andererseits können Verteilungsordnungen aber das Ressourcenpotenzial von Organisationen zu stark binden oder überfordern. Werden ihre Entwicklungsmöglichkeiten zu stark eingeschränkt oder gar zerstört, erodieren solche Ordnungen. Diese können aber auch einen Teil ihrer Bindungskraft aufgrund des Souveränitätsverlustes von Wohlfahrtsstaaten verlieren.<sup>13</sup>

### Zur Herstellung ethnischer Ungleichheit in Organisationen am Beispiel der ›Gastarbeiter‹ in Deutschland

Ende der 1980er Jahre gab es in der *Zeitschrift für Soziologie* eine Debatte zwischen Hartmut Esser (1988), Reinhard Kreckel (1989) und Armin Nassehi (1990) darüber, ob die Reaktualisierung von Ethnizität im Gefolge von Migrationsprozessen und Regionalismuskonflikten sowie damit verbundene Auseinandersetzungen über Ungleichheit und Benachteiligung Testfälle für Gesellschaftstheorien vom Zuschnitt der Systemtheorie seien, den diese kaum überstehen könnten. Vor diesem Hintergrund gilt vielfach als ausgemacht, dass für eine Forschung über ethnische Ungleichheit in diesem Feld nicht viel zu holen sei. Angesichts dieser kaum veränderten Diskussionslage möchte ich nachfolgend am Beispiel der vormaligen ›Gastarbeiter‹ skizzieren, wie man die vorgetragenen Überlegungen nutzen kann, um genauer zu verstehen, welche Verteilungspositionen diese Arbeitsmigranten der 1960er und 1970er Jahre und ihre Nachfahren erlangt haben und in welcher Weise diese Verteilungen ethnisch strukturiert sind bzw. als ethnische Ungleichheit durch die Beteiligten registriert werden.<sup>14</sup>

---

13 Diskussionen über die nachlassende Leistungskraft von Wohlfahrtsstaaten im Kontext der Globalisierung, über die Entstrukturierung sozialer Ungleichheit, die Erosion des ›Normalarbeitsverhältnisses‹, das Wegbrechen der demographischen Grundlagen der sozialen Sicherungssysteme zeigen aktuelle Erosionsprozesse solcher Ordnungen an. Aber aktuelle Veränderungsprozesse geschehen unter dem Vorzeichen der Umstrukturierung der Inklusions- und Verteilungsordnungen, nicht ihrer Auflösung. Davon ebenfalls betroffen sind die Struktur von Wohlfahrtsstaaten, die Organisationsbedingungen zur Durchsetzung von Ansprüchen, die Semantiken der Inklusion/Exklusion und der Verteilung. Aber gegebenenfalls sinkende Einkommen, reduzierte Leistungen von Wohlfahrtsstaaten und weniger soziale Sicherheit sind nicht gleichzusetzen mit der Auflösung von Ordnung.

14 Zu unterscheiden ist zwischen statistisch beschreibbaren Verteilungsstrukturen – hier sind für nationale bzw. ethnische Gruppen signifikante Unterschiede in Verteilungsdimensionen wie Einkommen, Bildung, berufliche Stellung etc. regelmäßig nachweisbar – und der sozialen Wahrnehmung und Behandlung solcher Strukturen als ethnisch oder national begründete bzw. begründbare Unterschiede.

Welche Inklusionen und darüber vermittelte Zugänge zu Ressourcen Migranten empirisch realisieren können, hängt auch für sie von der Beobachtung und Verarbeitung ihrer Karrieren in Organisationen selbst ab. Die Abwesenheit von durchgängigen Inklusionskarrieren und daran geknüpften Qualifikations- und Einkommenserwartungen ist für Organisationen nicht unter allen Umständen ein Problem. Wohlfahrtsstaaten moderieren die Inklusionsbedingungen von Organisationen und Funktionssystemen sowie die Chancen von Migranten durch Verbote, Erlaubnisse und Leistungen. Sie geben mit der Struktur ihres Operierens Ordnungen vor, die verschiedene Typen von positiv nahtlosen Inklusionskarrieren prämiieren und komplementär dazu Exklusionsordnungen für in diversen Hinsichten dazu ›defizitär‹ ausgestattete Individuen formulieren. Aber Inklusion wird in Organisationen vollzogen, die in der Ausrichtung an den staatlichen Vorgaben oder in Versuchen, diese zu umgehen, zunächst und vor allem ihre eigenen Probleme lösen.

Will man das Verhältnis von Migranten zu Organisationen und die damit verknüpften Inklusions- und Verteilungschancen klären, dann sind die Hinsichten zu spezifizieren, in denen bei ihren Versuchen des Zugangs zu Organisationen als Mitglieder in Leistungsrollen Besonderheiten im Vergleich zu anderen Individuen ins Spiel kommen, die in ihrem Migrantenstatus und den damit verknüpften Folgestrukturen begründet liegen. Dies wird nachfolgend in drei Schritten diskutiert: I. Wenn die Karrieren von Migranten von den wohlfahrtsstaatlich institutionalisierten Normalerwartungen abweichen, so hat dies für ihre Inklusionschancen und die damit verbundenen Zugänge zu Ressourcen in Organisationen differenzierte und keineswegs eindeutig exkludierende oder benachteiligende Folgen. Vielmehr besteht für einen relevanten Teil der Migranten ein Zusammenhang zwischen fehlender Inklusionskarriere mit Anspruchswert, geringen Einkommenserwartungen und daraus resultierenden Inklusionschancen. II. Inklusion in Organisationen ist nicht ausschließlich karriereabhängig. Karrieren formulieren Voraussetzungen dafür, ob sie aber faktischen Eintritt verschaffen, hängt wesentlich von den Rekrutierungsstrukturen in Organisationen und der Art der Zugänge zu den Entscheidern über Rekrutierung ab. Die zu Beginn eines einsetzenden Migrationsprozesses und im Verlauf seiner Etablierung als kontinuierlicher Prozess erreichten und erreichbaren Positionen in Organisationen sind in wohlfahrtsstaatlich moderierten Inklusionskontexten ausschlaggebend für die Inklusionschancen und Zugangsmöglichkeiten der nachfolgenden Migranten und der Kinder von Migranten, die sog. zweiten und dritten Generationen. III. Staatliche Zuwanderungskategorien korrespondieren mit Selbst- und Fremdzuschreibungen von ethnischen oder nationalen Merkmalen und Eigenschaften, die die Legitimität bzw. Illegitimität von Aufenthalt und Leistungsansprüchen ebenso wie Erwartungen über sog. Integrationsfä-

higkeiten artikulieren. Solche Zuschreibungen und Erwartungen werden in verschiedenen Kommunikationskontexten sozial valorisiert (Bommes 1994). Sie gewinnen bei der Inklusion von Migranten sowohl in Leistungs- als auch in Publikumsrollen an Relevanz in Organisationen und wandern in deren Entscheidungsprogramme ein, wenn solche Unterscheidungen zur Lösung von Entscheidungsproblemen verwendbar sind.

I. Historisch beruhten in der modernen Gesellschaft die Inklusionschancen von Arbeitsmigranten auf Arbeitsmärkten meist darauf, dass sie bereit waren, erhöhte Arbeitsleistungen gegen geringere Einkommenserwartungen als bereits ansässige Arbeitskräfte zu erbringen. Anders formuliert: Migration als geographische Mobilität zur Realisierung von Inklusionschancen in Organisationen zum Zweck der Erzielung von Einkommen wird durch Ungleichheit im Sinne differenter Inklusions- und Verteilungsstrukturen in Herkunfts- und Zielregion ermöglicht und induziert. Nach der Durchsetzung von Freizügigkeit auf dem inneren Arbeitsmarkt intervenierte der moderne Nationalstaat mit seinem Ausbau zum Wohlfahrtsstaat in diese Bereitschaft von Arbeitsmigranten, sofern es sich um Ausländer handelte, indem er mit der Kontrolle über den Zutritt zum territorialen Arbeitsmarkt die politisch durch den Wohlfahrtsstaat moderierten Inklusionsstandards inländischer Arbeitskräfte gegen Konkurrenz von außen abschirmte. Beruht Migration auf Inklusionschancen, die aus der Herkunft aus einem differenten Inklusions- und Verteilungskontext resultieren, dann erzeugen Wohlfahrtsstaaten mit der Institutionalisierung einer Ungleichheitsschwelle nach außen strukturell permanent Anreize zu grenzüberschreitender Migration, deren Realisierungsmöglichkeiten sie zugleich von ihren eigenen Prämissen abhängig zu machen versuchen (Bommes 1999).

In dieser Weise haben die europäischen Staaten Arbeitsmigration zu regulieren versucht. Dabei richteten sie ihre Versuche der Kontrolle des Zugangs zu dem staatlich umgrenzten Arbeitsmarkt an Kriterien der Bereitstellung eines ›volkswirtschaftlich‹ ausreichenden Arbeitskräfteangebots und der Beschäftigung und Privilegierung ihrer Staatsbürger aus. Mit dem administrativ in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Weise beförderten Prozess der Arbeitsmigration nach dem Zweiten Weltkrieg eröffneten diese Staaten interessierten Unternehmen unter der Prämisse des Inländerprimats den Zugang zu inklusionsbereiten Individuen aus anderen Staaten in jungem Lebensalter. Für die Unternehmen bestand die Attraktivität dieser Individuen neben ihrer hohen allgemeinen Leistungsfähigkeit, die durch entsprechende Selektionsverfahren sichergestellt wurde, trotz bzw. auch wegen des Einbezugs der Arbeitsmigranten in die allgemeine Sozialversicherungspflicht in ihrer ›Karrierelosigkeit‹. Sie konnten vor allem in Bereichen des produzierenden Gewerbes auf Arbeitsplätzen mit hohen physischen Arbeitsanforderungen als ungelernte bzw. angelernte Arbeitskräfte in niedrigen Tarifgrup-

pen eingesetzt werden. An den Inklusions-, Verteilungs- und Einkommensverhältnissen ihrer Herkunftsregionen orientiert, besaßen sie eine hohe Arbeits- und Leistungsbereitschaft bei im Vergleich zu den ansässigen Arbeitskräften niedrigeren Einkommensansprüchen.

Die Ungleichheit der Arbeitsmigranten der ersten Generation war der Ausgangspunkt dafür, dass sie in den Produktionsbereichen, für die sie rekrutiert worden waren, in relativ stabile Beschäftigungsverhältnisse und verbunden mit den sozialrechtlichen Bedingungen ihrer Beschäftigung in den Status von »denizen« (Hammar) mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht und umfassenden Leistungsbezugsrechten gegenüber dem Wohlfahrtsstaat hineinwachsen. Mit ihrer Niederlassung entwickelten sie sich zu einer Bevölkerung, die ihre Stellung auf den für sie spezifischen Arbeitsmärkten seit den beginnenden 1980er Jahren bis Mitte der 1990er Jahre in unterschiedlichem Ausmaß halten konnte.<sup>15</sup> Ihre Tätigkeitsfelder waren aufgrund der internationalen ökonomischen Entwicklung von ständigen Rationalisierungs- und Umstrukturierungsprozessen betroffen und dies begründet zu einem erheblichen Teil den in beinahe allen Ländern beobachtbaren, überproportional hohen Anteil von Arbeitsmigranten an den Arbeitslosen im Vergleich zu den jeweiligen Inländern.

Wie unterschiedlich im einzelnen auch in den verschiedenen Ländern auf die Lebenslagen der Arbeitsmigranten und ihrer Familien politisch reagiert wurde und wird, erst mit ihrem Hineinwachsen in die Rolle von »denizens« wurde »Integration« zur Perspektive ihrer wohlfahrtsstaatlichen Behandlung. Sie wurden mit dem Erwerb von dauerhaftem Aufenthaltsstatus und Leistungsberechtigungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat allmählich in dessen Bezugsrahmen von »Gleichheit« eingerückt, die Gemeinschaft der legitimen Leistungsempfänger. Anzustrebende »Gleichheit« im Sinne der »Integration« meinte auch die Angleichung an die Inklusionsverhältnisse und die Lebensführung der Inländer.

Erst mit der Umstellung auf »Integration« und damit auf »Gleichheit« wurden die spezifische Struktur der Inklusionen der Arbeitsmigranten und die damit verbundenen Verteilungen, die ggf. benachteiligenden Regulierungen ihrer Zuwanderungs- und Aufenthaltsbedingungen und ihre strukturell schwächere Stellung zu den Ausgleichsmechanismen des Wohlfahrtsstaates zu einem normativen Problem unter dem Gesichtspunkt ihres Ungleichheit erzeugenden Charakters im Vergleich zu den Inklusionsverhältnissen der Inländer. Dieses Problem spitzt sich in den 1990er Jahren insbesondere im Verhältnis zu dem Teil der zweiten und dritten Generationen zu, der in diesem wohlfahrtsstaatlichen Orientierungsrahmen der Präferenz für Gleichheit

---

15 Vgl. die vergleichenden Untersuchungen von Werner 1994; Seifert 2000 sowie für Deutschland Thränhardt/Dieregsweiler/Santel 1994; Seifert 1995.



aufgewachsen ist, ohne bestehende Inklusionsbarrieren für Arbeitsplätze mit höherem Einkommen und größerer Beschäftigungssicherheit als Bedingung für bessere Teilnahmekancen auch in anderen Funktionskontexten und Organisationen überwinden zu können.

II. Zusammengefasst haben sich für einen großen Teil ausländischer Migranten die Chancen des Zugangs zu Organisationen als Mitglieder in Leistungsrollen und den damit verknüpften Inklusions- und Verteilungschancen aus ihrer Ungleichheit im Hinblick auf Karriereausstattungen und wohlfahrtsstaatliche Absicherungen im Vergleich zu Inländern ergeben. Die mit dem Migrantenstatus verknüpften Ausstattungen und Absicherungen begründen zunächst ihre Inklusions- und Einkommenschancen. Mit dem Einbezug der Migranten in die wohlfahrtsstaatliche Integrationsprogrammatische stoßen Migranten und ihre nachwachsenden Kinder aber auf erhebliche Mobilitätsbarrieren und Schwellen des Zugangs zu Organisationen. Die offensichtliche Schlechterstellung von ›integrierten Migranten‹ auf dem Arbeitsmarkt lässt nach Besonderheiten ihres Verhältnisses zu Organisationen fragen, die ihren Versuch des Eintritts in die ›Normalarbeitsverhältnisse‹ der Inländer erschweren. Das Phänomen ist in allen Ländern anzutreffen. Es reproduziert sich in Organisationen verschieden, abhängig nicht zuletzt von den jeweilig differenten Modi der wohlfahrtsstaatlichen Moderation ihrer Inklusionsstrukturen, aber auch von der Einwanderungsgeschichte. Es verweist auf die Mechanismen in Organisationen selbst, die auf unterschiedliche Weise ihre Mitgliedschaftsstruktur reproduzieren, indem sie ihren Mitgliedern Möglichkeiten einräumen, ihre Positionen zu halten, innerhalb von Netzwerken Zugänge zu kontrollieren und Dritte auszuschließen. Nachfolgend werden am Beispiel der Mobilitätsbarrieren, auf die Arbeitsmigranten in Organisationen in Deutschland treffen, und den offensichtlichen Schwierigkeiten der Migranten der zweiten Generation beim Zugang zu betrieblichen Ausbildungsstellen einige solcher Inklusionsstrukturen in Organisationen verdeutlicht, die Arbeitsmigranten die Übernahme besser bezahlter und zukunftssträchtiger Leistungsrollen erschweren und sie zu einem erheblichen Teil auf eine Lebensführung unter der Bedingung eingeschränkter Inklusionschancen festlegen.<sup>16</sup>

Arbeitsmigranten konnten in Deutschland auch bei im Vergleich etwa zu Frankreich oder den Niederlanden relativ weniger hohen (Werner 1994), aber ebenfalls stark ansteigenden Arbeitslosigkeitszahlen (Thränhardt 1998) bis Anfang der 1990er Jahre keine bedeutenden Verbesserungen, aber doch eine Absicherung ihrer innerbetrieblichen oder beruflichen Positionen errei-

---

16 Es geht also hier nicht darum, *die* Ungleichheit von Migranten zu erklären, sondern zu verdeutlichen, wie einige zentrale Mechanismen ihrer Herstellung in dem zuvor ausgeführten theoretischen Bezugsrahmen transparent gemacht werden können.

chen. Sie wechseln aber kaum über in den Dienstleistungsbereich und bleiben damit von diesem weltweiten Trend des Umbaus der Beschäftigungsverhältnisse ausgeschlossen. Ausländer sahen und sehen sich inner- wie außerbetrieblich mit erheblichen Mobilitätsbarrieren, entsprechend geringeren Einkommenschancen und größeren Entlassungsrisiken konfrontiert (für viele Thränhardt/Dieregsweiler/Santel 1994; Seifert 1995; Thränhardt 1998).

Die genannte Absicherung ihrer Mitgliedschaft ist über ihre sozialrechtliche Verfestigung hinaus ein Hinweis auf ihre Leistungsfähigkeit auf den eingenommenen Positionen. Wenn sie von diesen Positionen her eine eingeschränkte Mobilität aufweisen, so liegt dies zunächst an ihrer skizzierten ungleichen Karriereausstattung, die ursprünglich ihre Inklusionschancen begründete. Für die Ausrichtung ihrer Lebensführung an Gleichheit in dem dargelegten Verständnis ist diese Unterausstattung mit formalen Karriere Merkmalen als Teil der wohlfahrtsstaatlich moderierten Inklusionsordnung ein Mobilitätshindernis. Untersuchungen zur außer- wie innerbetrieblichen Mobilität auf dem Arbeitsmarkt<sup>17</sup> zeigen aber, dass ausländische Arbeitsmigranten stets auch geringere Chancen im Vergleich zu inländischen Arbeitern mit gleicher Karriereausstattung hatten und haben, ihre Positionen zugunsten von Arbeitsplätzen zu verlassen, die mit mehr Kompetenzen, weniger Belastung und höherem Einkommen verbunden sind. Dieses Phänomen lässt sich nicht durch unterschiedliche Mobilitätsorientierungen erklären, denn es gilt für Migranten der ersten wie der zweiten Generation. Zudem zeigt sich bei beruflichen Auf- und Abstiegsprozessen, dass Arbeitsmigranten weit weniger Aufstiegserfahrungen und häufiger Abstiegserfahrungen machen als ihre deutschen Kollegen, die zudem erfolgreicher in Angestelltenberufe im tertiären Sektor wechseln (Seifert 1995: 166ff.; Schäfer 1994: 143f.).

Von zentraler Bedeutung ist der Sachverhalt, dass das im Bereich der gewerblichen Produktion institutionalisierte Senioritätsprinzip, nach dem die Dauer der Zugehörigkeit zum Betrieb das wesentliche Kriterium der Auswahl von Individuen für innerbetriebliche Mobilitätsprozesse darstellt (Windolf/Hohn 1984), im Bereich der Ausländerbeschäftigung nur beschränkte Anwendung findet. Während inländischen Arbeitern das gesamte Spektrum der für sie möglichen Verbesserungen weitgehend unabhängig von ihrer Einstiegsqualifikation offensteht und das Risiko der Schließung ihrer Karriere in Tätigkeitsbereichen mit wenig Kompetenzen, mehr Belastung und geringem Einkommen weit geringer ist, ist für die ausländischen Arbeitsmigranten, intern nach Nationalitäten noch einmal differenziert, das Spektrum ihrer Aufstiegsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Nur in diesem Spektrum gilt

---

17 Vgl. dazu Thränhardt/Dieregsweiler/Santel 1994: 66ff.; Seifert 1995: 165ff.; Gillmeister/Kurthen/Fijalkowski 1989; Biller 1989, die diesbezüglichen Beiträge in Kühne/Öztürk/West 1994.

dann für sie ebenfalls das Senioritätsprinzip. Auf diese Weise verbleiben jeweilige nationale Gruppen weitgehend in den betrieblichen Segmenten, in die sie eingestellt worden sind (Biller 1989).

Ausschlaggebend für diese unterschiedlichen Chancen sind die Möglichkeiten der Teilnahme an innerbetrieblichen sozialen Netzen, in denen Rekrutierungs-, Weiterqualifikations- und Beförderungsentscheidungen getroffen werden, bzw. der Zugang zu Mitgliedern solcher Netze von Entscheidern bzw. Entscheidungsvorbereitern (Dohse 1982; Schäfer 1985; Gillmeister/Kurthen/Fijalkowski 1989). Ausländische Arbeitsmigranten sind aufgrund der Dauer ihrer Betriebszugehörigkeit, ihrer Mitgliedschaften in Gewerkschaften und Betriebsräten von innerbetrieblichen Entscheidungsnetzen nicht abgeschnitten. Sie nehmen erheblichen Einfluss auf Entscheider als personale Prämissen von Personalrekrutierungsentscheidungen und haben für ihre betrieblichen Beschäftigungsdomänen die Erwartung etabliert, dass bei zu vergebenden Stellen ihrer Fürsprache oder verwandtschaftlichen Beziehungen zu ihnen für die Rekrutierungsentscheidung ein erhebliches Gewicht zukommt. Trotz deklarerter gewerkschaftlicher Bemühungen (Kühne/Öztürk/West 1994) sind sie aber nicht in gleicher Weise in Kommunikationsnetze über Versetzungsmöglichkeiten und Aufstiegsmöglichkeiten eingebunden und finden daher vor allem bei solchen Verteilungen Berücksichtigung, die ihr innerbetrieblich anerkanntes Mobilitäts- und Karrierespektrum betreffen. Diese Festschreibung auf die eingenommenen Positionen stützt sich dabei auch auf die formalen Karriereausstattungen der Migranten als Entscheidungsgrundlage. Denn auf diese Weise wird die Nichtberücksichtigung bei Qualifikationsentscheidungen als Erwartung eingeschränkter Weiterbildungsfähigkeit der Migranten kommunizierbar, die dann ihrerseits auf ethnisch kulturelle Barrieren zurückgeführt wird, und damit als Teil der approbierten Inklusions- und Exklusionsordnung darstellbar.

Solche Kommunikationsstrukturen gewinnen, einmal etabliert, auf der Basis der ›Selbstrekrutierung‹ der Arbeitsmigranten für die dominant von ihnen eingenommenen betrieblichen Positionen selbstverstärkenden Charakter, denn sie reproduzieren die Netzwerke ggf. je ethnisch oder national unterschiedener Gruppen, die betrieblich institutionalisierten Erwartungen der Karriereoptionen solcher Gruppen und damit das betriebliche Netzwerkegeflecht, in dem Verteilungen mit der skizzierten Mobilitätsstruktur organisiert werden. In der Form der organisationsinternen Rekrutierung von Mitgliedern und der Zuschreibung von Karrierereichweiten kristallisieren auf diese Weise soziale Verteilungs- und Schließungsprozesse, die in sozialen Kommunikationsnetzen reproduziert und abgestützt sowie ggf. ethnisch markiert werden.

Mit in dieser Weise institutionalisierten Kriterien der Öffnung und Schließung von Karrieren in den betrieblichen Kommunikationsprozessen

werden die Arbeitsmigranten zu einem großen Teil auf die Inklusionsstrukturen und die damit verbundenen Verteilungen und Möglichkeitshorizonte festgelegt, die ihnen zu Anfang den Eintritt und damit ihre Migration ermöglicht haben. Die mit der Arbeitsmigration etablierten innerorganisatorischen Inklusions- und Verteilungsverhältnisse waren von den Arbeitsmigranten auch deshalb bis heute kaum zu durchbrechen, weil die Netze, die ihnen die Plätze zuweisen, und sie selbst in der Wahrnehmung der Optionen, die ihnen damit offenstehen, den Strukturzusammenhang reproduzieren, in dem die Einschränkung ihres Möglichkeitshorizontes institutionalisiert ist. Offensichtlich sind soziale Netzwerke oder ihre Mitglieder in Organisationen bei der Realisierung von Chancen auf den Bahnen der Inklusionsordnungen, die ihnen offenstehen und die sie reproduzieren, individuell oder im Zusammenspiel mit allen anderen bei der Herstellung von Entscheidungen über Positionen und Verteilungen durch generelle Integrations- und Gleichheitsappelle kaum zu beeindrucken.

Die Art und Weise, in der auch die Arbeitsmigranten an der Reproduktion der Inklusions- und Verteilungsordnungen teilnehmen, macht zugleich deutlich, warum zudem der organisationsexterne Mobilitätshorizont, Verbesserung durch Wechsel des Betriebes, für sie eingeschränkt ist. Auch die externe Rekrutierung von Mitgliedern für zu vergebende Positionen verläuft weitgehend vermittelt über soziale Netzwerke (Windolf/Hohn 1984; Sengeberger 1987), denn der Spielraum der Unbestimmtheit und Unsicherheit, den Rekrutierungs- und Zuweisungsentscheidungen absorbieren müssen, wird durch solche Netze eingeschränkt<sup>18</sup> und öffnet eben deshalb Entscheider für die Erwartungen, die Mitglieder an sie adressieren. Sofern Arbeitsmigranten auch hier auf den Zugang zu den für sie erreichbaren Netzwerken angewiesen sind, treten sie damit offensichtlich auf der Stelle. Dies bezeichnet zugleich den zentralen Mechanismus, über den ein großer Teil der Migranten der zweiten Generation bei der Übernahme von Mitgliedschaftspositionen ihre Väter beerben.

Wo Migranten der zweiten oder dritten Generation mit deutschen Jugendlichen auf der Basis gleicher Schulabschlüsse um Ausbildungsstellen konkurrieren<sup>19</sup>, erweisen sich für die Zuteilung von Plätzen in Betrieben auch hier soziale Netzwerke als ausschlaggebend. Bei der Rekrutierung von Jugendlichen für Ausbildungsstellen sind Belegschaften in der Lage, ihre Erwartungen zur Grundlage von Entscheidungen zu machen und in dieser Weise Zugänge insbesondere für ihre eigenen Kinder, Verwandte oder ande-

---

18 Für ein systemtheoretisch ausgearbeitetes Netzwerkkonzept, das die Kristallisation von Netzwerken an den Entscheidungsgelegenheiten über Personalrekrutierung strukturtheoretisch einsichtig macht, vgl. Tacke 2000.

19 Zum Bildungserfolg von Migrantenkindern bzw. auch den Bildungsbenachteiligungen (auf die wir hier nicht eingehen) s. Hunger/Thranhardt 2003.

re Teilnehmer ihrer sozialen Netze zu reservieren (Bommes 1996; Faist 1995: 110ff.). Daran partizipieren zwar auch die Arbeitsmigranten als Belegschaftsmitglieder. Die Betriebsbereiche aber, zu denen sie als Mitglieder keinen Zugang haben, erweisen sich aufgrund der Bedeutung solcher Netzwerke für ihre Kinder als verschlossen.

Dies hat den Effekt, dass die Arbeitsmigranten die Inklusionsstrukturen, Verteilungen und Möglichkeitshorizonte, auf die sie auf dem Hintergrund ihrer Rekrutierungsgeschichte innerorganisatorisch strukturell festgelegt sind, in modifizierter Form an ihre Kinder ›vererben‹. Sie versuchen erfolgreich, den Jugendlichen, die in kein Ausbildungsverhältnis wegen fehlender Schulabschlüsse einzutreten vermögen, Zugang zu Mitgliedschaftspositionen im Bereich der an- und ungelernten Tätigkeiten zu eröffnen. Die Jugendlichen, die die schulischen Voraussetzungen erfüllen, können sie auf den Bahnen ihrer Netze vielfach in Ausbildungsverhältnisse hinein vermitteln. Aufgrund der vorrangigen Beschäftigung der Arbeitsmigranten in der industriell gewerblichen Produktion werden die Jugendlichen damit in Berufen qualifiziert, die in den laufenden Umstrukturierungsprozessen der industriellen Produktion oftmals eine geringe Zukunftsaussicht haben. Darüber hinaus sind Migrantenjugendliche, die eine Ausbildungsstelle suchen, aufgrund der großen Kontrolle von Betriebsbelegschaften über den Zugang von Jugendlichen zu Ausbildungsverhältnissen weitgehend auf die weniger attraktiven und für Anschlusskarrieren weniger zukunftssträchtigen Ausbildungen im Handwerk verwiesen.

Diese Zugangschancen von Migrantenjugendlichen zu betrieblichen Ausbildungen und die daran geknüpften zukünftigen Inklusions- und Einkommenschancen sind das Resultat des Zusammenspiels der Inklusionsordnungen in Organisationen und ihrer wohlfahrtsstaatlichen Moderierung. Teil der Organisation der beruflichen Ausbildung ist in Deutschland das neokorporative Arrangement, dass sich die Unternehmen wiederkehrend verpflichten, genügend Ausbildungsplätze für Jugendliche bereitzustellen und ein Resultat dessen ist die international vergleichend gesehen geringe Arbeitslosigkeit von Jugendlichen (Faist 1995). Die Inklusionsstrukturen in Organisationen aber regeln auf der Basis dieses wohlfahrtsstaatlichen Arrangements den Zugang zu den vorhandenen Ausbildungsplätzen in einer Weise, die die Migrantenjugendlichen zu einem großen Teil in die Inklusionsbahnen, Karriereaussichten und die damit verbundenen Einkommenschancen ihrer Eltern einsteuert. Die von ihnen mit ihrer Migration erreichten und erreichbaren Positionen in Organisationen erweisen sich in wohlfahrtsstaatlich moderierten Inklusionskontexten daher als bedeutsame Vorstrukturierung für die Inklusionschancen und Zugangsmöglichkeiten der nachfolgenden Generationen. Der Startnachteil der Eltern, der zunächst ihr Vorteil war, setzt eine nicht-zufällige Ordnungsbildung in Gang, in die auch ein erhebli-

cher Teil der Kinder einbezogen ist, die zu Stabilisierungen von Startnachteilen über verschiedene Funktionsbereiche hinweg im Sinne reduzierter Teilnahmemöglichkeiten und Kapazitäten der Chancennutzung führt. Die Ungleichheitsforschung beschreibt dies, die kumulativen Effekte statistisch zusammenfassend, mit der Zuordnung zu dem untersten Bereich eines Schichtungsmodells (Geißler 2002).

III. Teil einer solchen Ordnungsbildung sind die Herausbildung von Lebensstilen, die die Integration der typischen Bündel von Inklusionschancen zu strukturierten Lebenslagen erlauben, sowie die Verwendung und Kondensierung von Beschreibungen, die diesen Lebensstilen einen Sinn zuweisen. Im Fall von Migranten sind diese Sinnzuschreibungen, insbesondere die Zuschreibung von Merkmalen und Eigenschaften der Träger solcher Lebensstile in ethnische oder nationale Semantiken eingebettet und eng auf die staatlichen Zuwanderungskategorien (›Ausländer‹, ›Asylbewerber‹, ›Aus-siedler‹) bezogen, die die mehr oder weniger starke Bedingtheit des Aufenthalts und eingeschränkte Legitimität des Verhältnisses zum Wohlfahrtsstaat indizieren. Solche Selbst- und Fremdbeschreibungen sind Teil der Festschreibung von Inklusionsordnungen und ihrer sozialen Wertungen. Sie machen Individuen sozial unterscheidbar und beobachtbar im Hinblick darauf, ob und für welche Inklusionen und damit zusammenhängende Verteilungen sie in Frage kommen.

In Theorien ethnischer Konflikte und Diskriminierung werden solche Zuschreibungsprozesse vor allem als Teil von Auseinandersetzungen zwischen Individuen oder Kollektiven über Ressourcen materieller Bedürfnisbefriedigung und sozialer Anerkennung beschrieben. Ethnische oder nationale Unterscheidungen werden zweifelsohne in Kommunikationsprozessen auch relevant gemacht bei dem Versuch der Diskriminierung oder der Positionsverbesserung von Individuen oder Kollektiven in der Auseinandersetzung über Verteilungen. Sofern dies aber Bedeutung für die Chancen der Teilnahme an Verteilungen gewinnen soll, müssen solche Unterscheidungen vor allem in Kommunikationsprozessen von Organisationen zur Geltung gebracht werden und Anschlussfähigkeit finden, denn hier erfolgen die relevanten Inklusionen und Verteilungen. Die Referenz auf Organisationen dreht die Blickrichtung auf ihren Reproduktionsprozess. Anschlussfähigkeit von Unterscheidungen, die in ihren kommunikativen Wirkungen zur Integration der Inklusions- und Verteilungschancen von Migranten beitragen, bemisst sich hier an ihrer Weiterverwendbarkeit beim Anfertigen von Entscheidungen. Fraglich ist damit, wie und in welcher Weise Organisationen auf ethnische oder nationale Semantiken und staatliche Unterscheidungen zur Beschreibung von Migranten zurückgreifen, um ihre Entscheidungsprobleme zu lösen, und welche Konsequenzen dies für die Inklusionschancen von Migran-

ten in Leistungs- oder Publikumsrollen und ihre damit verbundenen Zugangschancen zu materiellen und symbolischen Gütern hat.

Für die Inklusion von Migranten in Leistungsrollen liegt es auf der Hand, dass da, wo ihre Inklusionsbereitschaft nicht mehr auf der Orientierung an dem Vorteil der Ungleichheit beruht, das Konzept der Karriere als Form der Beobachtung von Ordnung die Möglichkeit eröffnet, ihre Karriereausstattung in verschiedenen Hinsichten als defizitär zu beschreiben. Dabei kann nicht nur an formale Bildungsvoraussetzungen angeschlossen werden, sondern auch an Annahmen über kulturell differente Lebensformen, damit verbundene Mentalitäten usw. Solche Beschreibungsformen reduzieren den Spielraum der Unbestimmtheit und Unsicherheit, der durch Rekrutierungs- und Zuweisungsentscheidungen absorbiert werden muss, und finden ggf. Rückhalt sowohl in der Selbstpräsentation der Migranten als auch in pädagogischen, politischen oder wissenschaftlichen Beschreibungen von Migranten. Ob in Unternehmen auf solche Beschreibungen zurückgegriffen wird, hängt von ihrer internen Organisationsgeschichte, den Positionen, die Migranten darin einnehmen, der Rolle der Betriebsräte, der Gewerkschaften und der Struktur der innerbetrieblichen sozialen Netze ab.<sup>20</sup> Es ist aufgrund der wohlfahrtsstaatlich korporativ moderierten Inklusionsordnungen aber kein Zufall, dass in Deutschland – im Unterschied zu den USA, wo die Relevanz ethnischer Unterscheidungen durch ›affirmative action‹-Programme politisch festgelegt ist – ethnische Auseinandersetzungen in den durch die ›industriellen Beziehungen‹ regulierten Betrieben kaum eine Rolle gespielt haben. Die formalen, karrierebezogenen Inklusionsordnungen im Zusammenspiel mit den oben beschriebenen betrieblichen Rekrutierungsformen stabilisieren die eingespielten Inklusions- und Verteilungsstrukturen und die damit verbundenen systematischen Inklusionsnachteile der Arbeitsmigranten und ihrer Kinder weitgehend ohne Rückgriff auf ein aufwendiges, explizit ethnisches Zuschreibungsrepertoire. Das schließt umgekehrt zum einen den Rückzug der von solchen Formen der Verteilung Betroffenen in ethnische Netzwerke und Lebensstile nicht aus, sondern macht ihn wahrscheinlich (Esser 1985). Zum anderen gewinnen Erklärungs- und Legitimationsmuster an Relevanz, die diese Nachteile auf ethnisch kulturelle Hintergründe zurückführen. Mit dem aktuellen Wandel der ›industriellen Beziehungen‹ (Streeck 1998) hat zudem die Ausdehnung eines auch ethnisch differenzierten Dienstleistungssektors für niedrig bezahlte und wohlfahrtsstaatlich deregulierte Tätigkeiten

---

20 Zudem muss man unterscheiden zwischen der Darstellung einer Entscheidung durch Organisationsmitglieder in Untersuchungen zu ihrem Einstellungsverhalten und den Semantiken, auf die sie dabei zurückgreifen (wie in Gillmeister/Kurthen/Fijalkowski 1989), einerseits und der Herstellung einer Entscheidung andererseits, die sich meist auf kommunikativ unaufwendige Einverständnisse und Routinen stützen kann.

zugenommen und damit auch die Bedeutung der Verwendung solcher Unterscheidungen für die Zuteilung von Inklusionschancen.

Man muss also unterscheiden zwischen der Herstellung und der Darstellung von sozialer Ungleichheit. Die Herstellung der sozialen Ungleichheitspositionen der ›Gastarbeiter‹ und ihrer Kinder lässt sich zu weiten Teilen zunächst als Resultat wohlfahrtsstaatlich eingebetteter organisatorischer Entscheidungen begreifen, die sich auf mehr oder weniger eingespielte und semantisch unaufwendige Routinen der Rekrutierung von Mitgliedern durch innerbetriebliche Netzwerke stützen. In dem Maße, wie in die soziale Registratur für diese Ungleichheit, ihre Ursachen und ihre Folgen bei den Betroffenen wie bei ihren Beobachtern in Entscheidungspositionen, in wohlfahrtsstaatlichen Verwaltungen und anderen relevanten Lebensbereichen ethnische Semantiken Eingang finden, werden diese Semantiken Teil der Reproduktion dieser Ungleichheit.

### Schluss

Der Text schlägt in seinem ersten Teil vor, Verteilungsordnungen und die darauf bezogene Semantik als kombiniertes Resultat aus den Lösungen zu begreifen, die Organisationen für ihre Strukturprobleme finden, sowie aus den darauf bezogenen politischen Regulationsformen des Wohlfahrtsstaates, der damit seine Probleme löst. In der Konsequenz dieses Vorschlags liegt, dass die Ungleichheitsforschung stärker an Organisationen in Funktionssystemen als sozialem Systemtypus und ihrer Reproduktionsform auszurichten wäre. Denn die Struktur der Verteilung sozialer Ressourcen ist Teil der Reproduktion von Organisationen. Bisher blendet die Ungleichheitsforschung diesen Zusammenhang mit ihrer Präferenz für individuelle und kollektive Akteure weitgehend aus. Im zweiten Teil wird am Beispiel der Karriere der ›Gastarbeiter‹ und ihrer Kinder auf dem Arbeitsmarkt und der daraus resultierenden, vielfach als ethnisch gefassten Ungleichheit verdeutlicht, dass auch diese Form der Ungleichheit sich an den Strukturen der funktional differenzierten Gesellschaft gebildet hat und zu weiten Teilen als Resultat des Zusammenspiels zwischen Rekrutierungs- und Verteilungsentscheidungen in Organisationen und ihrer wohlfahrtsstaatlichen Einbettung begriffen werden kann.



## Literatur

- Beck, Ulrich/Michael Brater/Hansjürgen Daheim (1980): *Soziologie der Arbeit und der Berufe. Grundlagen, Problemfelder, Forschungsergebnisse*, Reinbek: Rowohlt.
- Biller, Martin (1989): *Arbeitsmarktsegmentation und Ausländerbeschäftigung. Ein Beitrag zur Soziologie des Arbeitsmarktes mit einer Fallstudie aus der Automobilindustrie*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Bommes, Michael (1994): *Migration und Ethnizität im nationalen Sozialstaat*. In: *Zeitschrift für Soziologie* 23, S. 364–377.
- Bommes, Michael (1996): *Ausbildung in Großbetrieben: Einige Gründe, warum ausländische Jugendliche weniger Berücksichtigung finden*. In: Ralph Kersten/Doron Kiesel/Sener Sargut (Hg.), *Ausbilden statt Ausgrenzen. Jugendliche ausländischer Herkunft in Schule, Ausbildung und Beruf*, S. 31–44, Frankfurt a.M.: Haag + Herchen.
- Bommes, Michael (1999): *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommes, Michael (2001): *Organisation, Inklusion und Verteilung. Soziale Ungleichheit in der funktional differenzierten Gesellschaft*. In: Veronika Tacke (Hg.), *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*, S. 236–258, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommes, Michael/Veronika Tacke (2001): *Arbeit als Inklusionsmedium moderner Organisationen. Eine differenzierungstheoretische Perspektive*. In: dies. (Hg.), *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*, S. 61–83, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Davis, Kingsley/Wilbert E. Moore (1966 [1940]): *Some Principles of Social Stratification*. In: Reinhard Bendix/Seymour M. Lipset (Hg.), *Class, Status, and Power*, S. 47–53, New York: Free Press.
- Dohse, Knuth (1982): *Ausländische Arbeiter und betriebliche Personalpolitik*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 7, S. 427–438.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (Hg.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London u.a.: Russel Sage Foundation.
- Esser, Hartmut (1985): *Soziale Differenzierung als ungeplante Folge absichtsvollen Handelns: Der Fall der ethnischen Segmentation*. In: *Zeitschrift für Soziologie* 14, S. 435–449.
- Esser, Hartmut (1988): *Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft*. In: *Zeitschrift für Soziologie* 17, S. 235–248.
- Faist, Thomas (1995): *Social Citizenship for Whom? Young Turks in Germany and Mexican Americans in the United States*, Aldershot: Avebury.

- Ganßmann, Heiner/Michael Haas (1999): Arbeitsmärkte im Vergleich. Rigidität und Flexibilität auf den Arbeitsmärkten der USA, Japans und der Bundesrepublik Deutschland, Marburg: Schüren.
- Geißler, Rainer (2002): Die Sozialstruktur Deutschlands, 3. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Gillmeister, Helmut/Hermann Kurthen/Jürgen Fijalkowski (1989): Ausländerbeschäftigung in der Krise? Berlin: Ed. Sigma.
- Goodin, Robert E./Bruce Headey/Ruud Muffels/Henk-Jan Dirven (1999): The Real Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hahn, Alois (1988): Biographie und Lebenslauf. In: Hanns-Georg Brose/Bruno Hildenbrand (Hg.), Vom Ende des Individuums zur Individualität ohne Ende, S. 91–105, Opladen: Leske + Budrich.
- Halfmann, Jost/Michael Bommers (1998): Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaates. In: dies. (Hg.), Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (IMIS-Schriften 6), S. 81–101, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Hunger, Uwe/Dietrich Thränhardt (2003): Der Bildungserfolg von Einwandererkindern in den Bundesländern. Diskrepanzen zwischen der PISA-Studie und den offiziellen Schulstatistiken. Arbeitspapier des Forschungsprojektes »Einwanderkulturen, Netzwerke und ihre Integrationsqualität. Eine komparative Analyse im Vergleich der Bundesländer und Zuwanderernationalitäten«, Institut für Politikwissenschaft, Universität Münster.
- Kohli, Martin (1985): Die Institutionalisierung des Lebenslaufs. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 37 (1), S. 1–29.
- Kreckel, Reinhard (1989): Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft. Kritische Anmerkungen zu Hartmut Essers Aufsatz. In: Zeitschrift für Soziologie 18, S. 162–167.
- Kreckel, Reinhard (1992): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Kühne, Peter/Nihat Öztürk/Klaus-W. West (Hg.) (1994): Gewerkschaften und Einwanderung, Köln: Bund-Verlag.
- Leibfried, Stephan/Lutz Leisering/Petra Buhr/Monika Ludwig/Eva Mädje/Thomas Olk/Wolfgang Voges/Michael Zwick (1995): Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Leisering, Lutz/Stephan Leibfried (1999): Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective, Cambridge: Cambridge University Press.
- Luhmann, Niklas (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Berlin: Duncker und Humblot.

- Luhmann, Niklas (1985): Zum Begriff der sozialen Klasse. In: ders. (Hg.), Soziale Differenzierung. Zur Geschichte einer Idee, S. 119–162, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1989): Individuum, Individualität, Individualismus. In: ders., Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Bd. 3, S. 149–258, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Marshall, Thomas H. (1992 [1950]): Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Meyer, John W. (1986): The Self and the Life Course: Institutionalization and its Effects. In: Aage B. Sørensen/Franz E. Weinert/Lonnie R. Sherrod (Hg.), Human Development and the Life Course. Multidisciplinary Perspectives, S. 199–216, Hillsdale, NJ/London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Nassehi, Armin (1990): Zum Funktionswandel von Ethnizität im Prozeß gesellschaftlicher Modernisierung. Ein Beitrag zur Theorie funktionaler Differenzierung. In: Soziale Welt 41, S. 261–282.
- Schäfer, Hermann (1985): Betriebliche Ausländerdiskriminierung und gewerkschaftliche Antidiskriminierung, Berlin: Express Edition.
- Schäfer, Hermann (1994): Bei der Arbeit fast gleichgestellt? In: Kühne/Öztürk/West, Gewerkschaften und Einwanderung, S. 139–149.
- Schwinn, Thomas (1998): Soziale Ungleichheit und funktionale Differenzierung. Wiederaufnahme einer Diskussion. In: Zeitschrift für Soziologie 27 (1), S. 3–17.
- Seifert, Wolfgang (1995): Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik, Berlin: Ed. Sigma.
- Seifert, Wolfgang (2000): Geschlossene Grenzen – offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Sengenberger, Werner (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Stichweh, Rudolf (1988): Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. In: Renate Mayntz/Bernd Rosewitz/Uwe Schimank (Hg.), Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, S. 261–293, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Stock, Manfred (2005): Arbeiter, Unternehmer, Professioneller. Zur sozialen Konstruktion von Beschäftigung in der Moderne, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Streeck, Wolfgang (1998): Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft. In: Ulrich Beck (Hg.), Politik der Globalisierung, S. 169–202, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Tacke, Veronika (2000): Netzwerk und Adresse. In: Soziale Systeme 6 (2), S. 291–320.
- Thränhardt, Dietrich (1998): Regionale Ansätze und Schwerpunktaufgaben der Integration von Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen. Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.
- Thränhardt, Dietrich/Renate Dieregsweiler/Bernhard Santel (1994): Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen. Die Lebenslage der Menschen aus den ehemaligen Anwerbeländern und die Handlungsmöglichkeiten der Politik (Landessozialbericht, Bd. 6), hg.v. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Werner, Heinz (1994): Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt – Deutschland, Frankreich, Niederlande und Schweden. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 178, Nürnberg, S. 85–187.
- Windolf, Paul/Hans-Willy Hohn (1984): Arbeitsmarktchancen in der Krise. Betriebliche Rekrutierung und soziale Schließung, Frankfurt a.M./New York: Campus.

## Die Unwahrscheinlichkeit der Erziehung und die ›Integration von Migrantenkindern‹

Die Arbeiten von Frank-Olaf Radtke (FOR) im Bereich Migration und Erziehung beziehen einen erheblichen Teil ihrer Prominenz daraus, dass sie den normativen Bedürfnissen (nicht nur) der erziehungswissenschaftlichen Migrationsforschung entgegenkommen, ist doch ein Dauerthema das der *Diskriminierung*.<sup>1</sup> Dieser Prominenz standen zwar andere Arbeiten von FOR im Wege, in denen früh in den 1980er Jahren »die Obsessionen der Ausländerpädagogik« aufgespießt wurden oder später der Kulturalismus der Erziehung und der Erziehungswissenschaft wiederkehrend der Kritik unterzogen wurde. Aber Diskriminierung, sei es organisatorischer, kultureller oder sprachlicher Art, darin besteht der Dauerverdacht einer durch linken Sozialdemokratismus geprägten erziehungswissenschaftlichen Migrationsforschung, ist vor allem verantwortlich für das Abschneiden von Migrantenkindern und -jugendlichen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt und es kommt in dieser Perspektive darauf an, die Schule zu verändern, sei es organisatorisch insbesondere durch die Abschaffung der Dreigliedrigkeit des Schulwesens, sei es durch die Umerziehung seines Personals, sei es durch eine veränderte, positiv diskriminierende Ressourcenausstattung der Schulen. Die Pointe in dieser Perspektive besteht darin, dass der Schule die primäre Verantwortung für die Resultate der Erziehung zufällt, nicht den Eltern oder Kindern – womit diese Art der Erziehungswissenschaft einen Teil ihrer Dynamik daraus bezieht, insistierend die Zurechnungsgewohnheiten der Schule zu konterkarieren.

Wie immer man zu diesen Zurechnungspräferenzen steht und welche Schlussfolgerungen man auch aus der Diskriminierungsthese goutieren mag, der problematische Modus der Prominenz dieser These ist jedenfalls von FOR selbst auf eine missverständliche Weise befördert worden. Diskriminierung, so scheint es, bezeichnet einen Dauerskandal, den es endlich abzustellen gilt.<sup>2</sup> Einschlägige mit Migration und ihren Folgen befasste Veranstaltungen

---

1 Wann immer Diskriminierung in der deutschen Migrationsdiskussion vermutet wird, ist Standardreferenz das Buch von Mechthild Gomolla/Frank-Olaf Radtke: *Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*, 2. durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007.

2 Dieses Missverständnis wird auch durch den Titel des Buches befördert, das von »institutioneller« Diskriminierung spricht statt in eher deskriptiver Manier von Diskriminierung in der Organisation Schule, denn es ist ja nicht ernsthaft gemeint, dass

gen sind entsprechend moralisch mobilisiert und tragen oben bezeichnete Forderungen wiederkehrend als (wenig überraschende) Resultate mit Nachdruck vor – ohne damit Schulen und Schulverwaltungen sonderlich zu beeindrucken.

Worin besteht das auch von FOR nicht immer hinreichend aufgeklärte Missverständnis? Die Ausgangsüberlegung des Projektes, aus dem das von Gomolla/Radtke veröffentlichte Buch zur »institutionalisierten Diskriminierung« hervorging und aus dem die Idee der Untersuchung diskriminatorischer Praktiken in der Schule resultierte, bestand darin, dass Schulen alltägliche Probleme organisierter Erziehung zu lösen haben und dass sie dazu brauchbarer Unterscheidungen bedürfen, die ihnen die genauere Bestimmung dieser Probleme, zugänglicher Mittel und Ressourcen und akzeptabler Lösungen erlauben. Die Beobachtung von Migrantenkindern in der Schule durch ihr pädagogisches Personal, ihre Unterscheidung, die Bestimmung ihrer Eigenschaften, ihre Definition als Erziehungsproblem ist als ein Bestandteil des alltäglichen ganz normalen organisierten Erziehens in der Schule aufzufassen und der Prozess ggf. des Unterscheidens von Migrantenkindern als besondere Kategorie von Schülern, ihre Bestimmung als Problem, der Mittel seiner Lösung sowie der angestrebten Ziele ist im Prinzip, wie alles in Organisationen, kontingentes Resultat von Entscheidungen. Die Karrieren von Migrantenkindern im Erziehungssystem sind das kumulative Ergebnis solcher Entscheidungsprozesse in Organisationen, die normativ betrachtet ebenso zugunsten wie zuungunsten der Kinder ausfallen können – sie sind primär das Resultat von Lösungen für Probleme, die sich den Organisationen der Erziehung stellen. Schlechte wie gute Schüler sind genau besehen alltägliche Probleme organisierter Erziehung, sie bedürfen der angemessenen Handhabung, sie bezeichnen als solche kein primär normatives oder moralisches Problem der Erziehung. Diskriminierung als Unterscheidungspraxis ist Bestandteil des Alltagsgeschehens (nicht nur in Schulen), sie ist unvermeidbar, nichts, was man abstellen kann, und sie geschieht gewissermaßen leidenschaftslos.

Normative Probleme resultieren primär aus einer von außen den Schulen angetragenen Beobachtungsweise, verankert in Gleichheitserwartungen, die den Schulen aufbürdet, Chancengleichheit zu gewährleisten. Deren Verfehlung wird an der regelmäßigen Hervorbringung von »Bildungsversagern« aus eingrenzbaaren sozialstatistischen Gruppen (Arbeiter, Migranten, Jungen etc.) festgemacht.

---

Diskriminierung in einem normativ verstandenen Sinne zur Schule als Institution gehört (sofern überhaupt ein Unterschied zwischen Organisation und Institution gemacht wird, was in öffentlichen Diskussionen ebenso wie in wissenschaftlichen Beiträgen oft genug nicht der Fall ist).

FOR nimmt selbst immer wieder auch an dieser Skandalisierungspraxis teil und subventioniert damit die leidenschaftliche Lesart seiner Diskriminierungsthese. Systematisch (wenn auch nicht immer konsequent durchgehalten) ist diese aber theoretisch verankert in der Ausgangsannahme der Unwahrscheinlichkeit ausdifferenzierter Erziehung<sup>3</sup> in einem eigens dafür zuständigen Funktionssystem in der modernen Gesellschaft. Mit den nachfolgenden Bemerkungen möchte ich diese Annahme aufnehmen und in einigen Hinsichten ausführen. Dabei geht es mir darum, die (nicht nur) erziehungswissenschaftliche Migrationsforschung darauf hinzuweisen, dass ihre starken normativen Erwartungen an das Erziehungssystem der Kontrolle bedürfen. Die systematische Vergewisserung über die Unwahrscheinlichkeit der Erziehung und der sozialen Voraussetzungen, unter denen sie immerhin bislang ersichtlich möglich war, kann dazu dienen, die Integrationsdebatten durch einen Bezugsrahmen zu disziplinieren, der in Erinnerung ruft, dass Gleichheit und Ungleichheit sowie Gleichheitserwartungen selbst Teil ihres Gegenstandes, also der gesellschaftlichen Dynamik sind, die die Turbulenzen hervorbringt, die in der Perspektive der ›Integration‹ als Skandal registriert und als Probleme der Diskriminierung und Ungleichheit normativ gebrandmarkt werden.

### I.

Das moderne Bildungssystem rückt aus soziologisch nicht schwer nachzuvollziehenden Gründen in der Perspektive (nicht nur) der Migrationsforschung primär in den Blick unter dem Gesichtspunkt der Herstellung von Chancengleichheit. Chancengleichheit ist empirisch nicht zu registrieren, und die vorfindlichen wissenschaftlichen Analysen leben von dieser Abweichungsfeststellung, denn die Forschung richtet ihre Anstrengungen darauf, dies zu erklären. Die einen sehen die Ursachen auf Seiten der Schüler und ihrer Familien und die anderen eher auf Seiten der Schule – dies organisiert dann wiederum Lager, die sich wechselseitig nicht nur wissenschaftlich, sondern zumindest latent auch moralisch in Frage stellen.

Gegenüber dieser Konstellation lässt sich Distanz gewinnen, wenn man zunächst einmal noch ganz jenseits der Migrationsdiskussion die Unwahrscheinlichkeit der Generalisierung von Bildung, sprich die Inklusion der Gesamtbevölkerung in organisierte Erziehungsprozesse in Erinnerung ruft: Die

---

3 Unwahrscheinlich meint hier: strukturell gesehen unwahrscheinlich. Darin bestand die Provokation der Erziehungswissenschaften und Pädagogik durch das von Luhmann/Schorr 1979 veröffentlichte Buch ›Reflexionsprobleme im Erziehungssystem‹. (Nicht nur) die erziehungswissenschaftliche Migrationsforschung hat die Ergebnisse der daran anschließenden Diskussionen in den 1980er und 1990er Jahren weitgehend nicht zur Kenntnis genommen.

moderne Gesellschaft stützt sich in der Gegenwart in erstaunlicher, hochgradig voraussetzungsvoller und zugleich riskanter Weise auf organisierte Erziehung bzw. macht sich davon abhängig in dem Sinne, dass sie mehr und mehr die Karriere- und Lebenschancen aller Individuen an die Voraussetzung der zertifizierten Bildung bindet. Wie voraussetzungsvoll und erstaunlich dies ist, kann man sich mit wenigen Überlegungen klarmachen: In den letzten Jahrzehnten wurden individuelle Karrieren in einem gesteigerten Maße von der Teilnahme an organisierten Erziehungsprozessen und dem Erwerb formaler Qualifikationen und Zertifikate abhängig gemacht. Mehr und mehr Individuen verbringen zwischen einem Viertel und einem Drittel ihres Lebens im Erziehungssystem. Sie selbst neigen dazu, das nicht für überraschend, sondern für selbstverständlich zu halten (wie man leicht in Gesprächen mit Studierenden herausfinden kann).

Dabei liegt die Generalisierung und institutionelle Untermauerung solcher Erwartungen historisch noch nicht so lange zurück. Ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland, aber auch andere Länder haben die Rekrutierungsfähigkeit von Individuen für Leistungsrollen in Organisationen der verschiedenen Funktionssysteme bis vor wenigen Jahrzehnten keineswegs nahezu exklusiv davon abhängig gemacht, dass Individuen zuvor große Teile ihres Lebens im Erziehungssystem verbracht haben und entsprechende Zertifikate vorlegen können – das konnten sie in Europa schon allein deshalb nicht, weil bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts individuelle Karrieren nicht zuletzt auch durch die Teilnahme an Kriegen, also durch die kalendarische ›(Un)Gnade der Geburt‹ strukturiert waren.<sup>4</sup> Damit ging keineswegs ökonomische Erfolglosigkeit dieser Länder einher, und an ihren meist aus den 1950er und 1960er Jahren stammenden Rentensystemen erkennt man, dass sie Lebensarbeitszeiten zugrunde legten, die weit kürzere Erziehungszeiten voraussetzten. Betrachtet man die Nachkriegsgeneration in Deutschland, dann gilt für diese, dass sie bei, von heute aus betrachtet, relativ geringen Zeiten der Teilnahme am Erziehungssystem im Weiteren erhebliche berufliche Aufstiegsprozesse durchlaufen und relativ hoch qualifizierte Positionen erreicht haben, ohne zuvor in der inzwischen generalisiert als erforderlich kommunizierten Art und Weise an formalen Bildungsprozessen teilgenommen zu haben. Man kann das auch als die Hypothese formulieren, dass den Individuen mehr Alternativen der Entwicklung von Karriere und beruflicher Biografie zur Verfügung standen und sie sich noch nicht mit der Nahezu-Monopolisierung der legitimen Pfade des Aufbaus von Inklusionskarrieren durch organisierte Erziehung konfrontiert sahen.

---

4 Weltweit besteht die Bedeutung von Kriegen für individuelle Karrieren und ihre Verläufe in zahlreichen Regionen fort bzw. sie nimmt zu.



Mittlerweile gilt diese Monopolisierung als alternativlos und wird institutionell immer weiter abgesichert durch unterschiedliche Prozesse öffentlicher Kommunikation: durch eine Arbeitsmarktbeobachtung und -forschung, die regelmäßig in einschlägigen Berichten öffentlich in Erinnerung ruft, dass ohne Bildungszertifikate die Chancen von Individuen auf Arbeitsmärkten reduziert sind; durch eine sozialwissenschaftliche Forschung, die von ›der Wissensgesellschaft‹ und in funktionalistischer Manier von der gesteigerten Bedeutung von Wissen und dem Ausbau von Bildung ausgeht. FOR hat in den letzten Jahren die Rolle der OECD und der EU in diesem Prozess wiederkehrend zum Thema gemacht – wir halten hier nur fest, dass aus dem Funktionalismus in der ›Wissensgesellschaft‹ erstaunliche Prozesse der Mythenbildung hervorgehen, denen zufolge der ›Reichtum der Nationen‹ zukünftig immer mehr von den im Erziehungssystem verbrachten Jahren und den durch insbesondere Hochschulen vergebenen Bildungszertifikaten abhängt. Der dabei zugrunde gelegte Bildungsnominalismus findet in den Versuchen seinen beredten Ausdruck, die Zahl der Hochschulabsolventen durch Verkürzung der Schul- und Hochschulbesuchsdauer und die Absenkung der Ansprüche zu steigern<sup>5</sup> – dies bezeichnet eine wesentliche Seite auch des Prozesses, der mit dem Namen »Bologna« versehen ist.

Selten wird thematisiert, dass ein solches funktional nahezu alternativlos erscheinendes Abhängigmachen des Anschlusses individueller Karrieren und ökonomischer Teilnahme vom Durchlauf formaler Bildungsprozesse hochgradig riskant ist. Es scheint, dass Bildung den Individuen gewissermaßen in jedem Falle gut tut – so rückt es jedenfalls mit der Kontingenzformel des Erziehungssystems, eben Bildung, in den Blick – aber die zunehmend exklusive Orientierung auf Teilnahme an formaler Bildung als Voraussetzung für Anschlussinklusionen ist mit einer Reihe von Risiken und Kosten verbunden. Diese rücken jedenfalls dann in den Blick, wenn man sich angewöhnt, auch im Bereich der Erziehung nicht nur auf vermeintlich evidente Gewinne (›Wissen‹), sondern auch auf anfallende Verluste und Schäden zu achten – wie dies ja im Übrigen nicht nur im Falle von Risikotechnologien, sondern etwa auch im Bereich des Gesundheitssystems<sup>6</sup> üblich ist. Diese

---

5 In diesem Zusammenhang sieht man sich als Lehrender mit der erstaunlichen, genau besehen aber auch nur konsequenten Erwartung konfrontiert, dass für die Bewertung von Leistungen die Teilnahme an Studienveranstaltungen nicht mehr systematisch als Kriterium herangezogen werden darf und daher die Kontrolle der Anwesenheit auch nicht mehr zulässig sein soll.

6 Unterscheidet man Funktionssysteme nach ihren Bezugsproblemen, dann besteht die Gemeinsamkeit des Gesundheits- und des Erziehungssystems bekanntlich darin, dass sie mit den Problemen der personalen Umwelt sozialer Systeme befasst sind. Das Gesundheitssystem führt dabei seine Kontingenzformel – Gesundheit – ähnlich wie das ›Bildungssystem‹ im Titel und dunkelt damit seine regelmäßig anfallenden Schadensfälle (irreversible Verletzungen, psychische Beschädigungen, Tod, Men-

Schäden fallen auf Seiten der Individuen und auf Seiten der Gesellschaft und ihrer sozialen Systeme an. Genau besehen fallen eine Reihe von Bildungsschäden an, die sich an zahlreichen Erscheinungen festmachen lassen und unter den Prämissen der Institutionalisierung moderner Erziehung und des Glaubens, dass im Falle des Scheiterns von Erziehung eigentlich nur mehr Erziehung hilft<sup>7</sup>, kaum mehr auffallen.

1) Das Bildungssystem bringt in schöner Regelmäßigkeit funktionale Analphabeten in einem Ausmaß hervor, das je nach Land zwischen zehn und zwanzig Prozent liegt; eine hohe Zahl von Bildungsversagern bzw. Dropouts werden in Deutschland bis zur Erfüllung der formalen Schulpflicht in Organisationen wie Sonder- oder Hauptschulen verwaltet – andere nationale Bildungssysteme organisieren diese Verwaltung strukturell anders, handhaben aber damit die gleichen Phänomene.

2) Organisationen und Mitarbeiterstäbe der Sozialen Arbeit sind zu einem erheblichen Teil damit befasst, die Risiken der Monopolisierung der Vermittlung von Inklusionskarrieren durch Erziehung im Modus der Hilfe abzuarbeiten. Dieser besteht darin, den Individuen und der Gesellschaft vor Augen zu führen, dass scheiternde Inklusion Resultat individuellen Versagens (und das der Familien) ist – und insofern dunkelt die Semantik der Exklusion, wie sie in der Sozialen Arbeit nicht zuletzt mit sozialpädagogischen Mitteln ausgearbeitet wird, das Risiko moderner Erziehung wirksam ab. Das hat ersichtlich seinen Grund darin, dass diese Organisationen von der wirksamen Kommunikation der Hilfsbedürftigkeit leben und diese ihre politische Anschlussfähigkeit nicht zuletzt daraus bezieht, dass sie der Politik Soziale Arbeit erfolgreich als durch politische Entscheidung bewirkbare Mittel der Lösung ›sozialer Probleme‹ vorzuführen vermag, deren Existenz weder erfolgreich bestritten, noch politische Zuständigkeit aussichtsreich in Abrede gestellt werden kann: Man kann öffentlich nicht anerkennungsfähig simplifizierend kommunizieren, dass bildungsversagende Jugendliche schließlich selbst schuld sind, sondern muss im Modus der Sorge Maßnahmen ergreifen und beschließen, die ihnen (also ›der Gesellschaft‹) dennoch ›eine Zukunft‹ in Aussicht stellen – selbst wenn dies vielfach eine Zukunft in exklusionsverwaltenden Organisationen und Maßnahmen, also der stellvertretenden Inklusion in die Soziale Arbeit ist. Man sieht, dass die Riskanz der Erziehung und ihre anfallenden Schäden Anschlussmöglichkeiten der sozialen Struk-

---

schenversuche, Organhandel, Apparatedizin als Modus der Refinanzierung von Organisationen etc.) mit dem Versprechen der Gesundheit ab.

7 Es ist ein Standardthema entsprechender Kino- und Fernsehfilme von ›Die Feuerzangenbowle‹ bis zu ›Unser Lehrer Dr. Specht‹, dass das Scheitern von Erziehung seinen wesentlichen Grund darin hat, dass Kinder oder Jugendliche nicht auf ihre richtigen Erzieherinnen oder Erzieher getroffen sind, die sie in ihrem Handeln und Erleben richtig zu deuten vermögen.

turbildung eröffnet, nämlich erfolgreiche politische Entscheidungen zu treffen und ein Terrain der Ausdifferenzierung einer Organisationslandschaft der Sozialen Arbeit mit einem darauf beruhenden und in den letzten Jahrzehnten expandierenden Arbeitsmarkt.

3) Mit organisierter Erziehung ist die Abschirmung von Kindern und Jugendlichen im ›sozialen Moratorium‹ Bildung in den formativen Jahren der ersten zwei Lebensjahrzehnte verbunden – mit der Folge eines diese kennzeichnenden Irrealismus, der seine Grundlage in einer generalisierten pädagogischen Kommunikation hat, die sie zugleich entmündigt und von Verantwortung freispricht: so führt diese Kommunikation nicht nur, wie Luhmann beobachtet hat, zur Verdopplung von Ablehnungsmotiven<sup>8</sup>, das ersichtlich vielfach erstaunliche Benehmen von Vorschul- und Grundschulkindern hat seine Grundlage in der gleichen Kommunikationsform, die auf *Erleben* und nicht auf *Handeln* zurechnet und daher mit erheblichen Skrupeln verbunden ist, das Verhalten von Kindern, aber auch Jugendlichen unter Gesichtspunkten von lautstarker Selbstplatzierung, Sequenzierung, Adressierung u.ä. als Handeln zu beobachten und zu korrigieren<sup>9</sup>; Jugendliche inszenieren sich im Modus von Jugendlichkeit und beanspruchen damit (Vor-) Rechte, die sie aus dem pädagogischen Modus ihrer Beobachtung und Behandlung durch Erwachsene ableiten.

4) Man kann keineswegs davon ausgehen – was man ja implizit tut, wenn man starke Gleichheitserwartungen an die Schule hat –, dass die gelingende Teilnahme an organisierter Erziehung wahrscheinlich ist. Dies ist an eine Reihe von sozialen Voraussetzungen gebunden, die Kinder und Jugendliche nicht wie selbstverständlich aus ihren familiären Konstellationen heraus und den dort durchlaufenen Sozialisationsprozessen zu erfüllen in der Lage sind. Familien erzeugen nicht aus sich heraus die Voraussetzungen zur Teilnahme an formaler Bildung. Schon vor diesem Hintergrund ist es problematisch, an die ›Institutionen‹ oder Organisationen des Erziehungssystems allzu hohe Erwartungen zu adressieren. Es gilt wohl nach wie vor – hier sind die Arbeiten von Rita Süßmuth aus den späten 1970er und frühen 1980er Jahren aufschlussreich –, dass das Erziehungssystem in Bezug auf Familien hochgradig über- und durchgrifflich operiert, diese gewissermaßen für das Erziehungssystem dauermobilisiert<sup>10</sup> und damit auf Seiten von Familien eine Rei-

---

8 Man kann Kommunikationsangebote (wie stets) aus sachlichen, sozialen oder zeitlichen Gründen ablehnen, man kann sie aber auch ablehnen, weil sie ersichtlich Teil einer pädagogischen Absicht sind.

9 Dieser Sachverhalt begründet dann die Prominenz eines Autors wie Bueb, der in simplifizierender Umkehr auf das Erfordernis eines ›Lobs der Disziplin‹ schließt.

10 Man denke nur an den alltäglichen Lebensrhythmus von Familien mit schulpflichtigen Kindern, in dem die Schule und ihre Zeitrhythmen in den Tagesablauf einer Familie in der fraglosen Erwartung eingreifen, dass ihre Vorgaben verbindliche Be-

he von Dauerbeschädigungen durch die Mobilisierung für die organisierte Erziehung erzeugt – nebenbei gesprochen unter der Zusatzbedingung der aus internen Gründen ohnehin hohen Fragilität moderner Kleinfamilien. Erinnert sei daran, dass die Schule geradezu im Modus des *double bind* von den Familien erwartet, dass die Zuwendung, die die Kinder von ihren Eltern erfahren, einerseits von ihrer Disziplin und Leistungswilligkeit in der Schülerrolle abhängig gemacht wird, andererseits aber das Geliebtwerden der Kinder ›um ihrer selbst willen‹ als Voraussetzung dafür gilt, dass die Kinder in der Schule erfolgreich sein können. Kurz: Man kann keineswegs evidentermaßen davon ausgehen, dass Familien wie selbstverständlich ausrichtbar sind auf die Voraussetzungen, die im Erziehungssystem gemacht werden, und dass die Operationsmodi von Familie und Schule fraglos wechselseitig aneinander anschließbar sind. Anders formuliert: Die strukturelle Kopplung von Schule und Familie bezeichnet ein zentrales Strukturproblem moderner Erziehung, das in seiner Verfassung nicht adäquat begriffen ist, wenn beide Seiten vor allem als Faktoren für Bildungserfolg bzw. -misserfolg begriffen und unter diesem Gesichtspunkt konzipiert werden.

5) Historisch betrachtet kann man registrieren, dass es insbesondere – grob gesprochen – die Mittelschichts- und Beamtenfamilien sind, die ihr Familienleben wirksam auf die Problemstellung des Bildungserfolgs ihrer Kinder ausrichten und umgekehrt den Erwartungshorizont der Organisationen der Erziehung auf die Sozialisationsbedingungen der Kinder in diesen Familien als Normalfall ausrichten. Damit ist ein wesentliches Terrain des ›Klassenkampfes durch Bildung‹ bezeichnet: Es gehört zu den Standardgepflogenheiten in der Schule, nicht nur auf Seiten der Lehrer die mangelnde Einstellung der Erwartungen und Lebensführung der Familien versagender Schüler zu inkriminieren, sondern dies wird auch sorgenvoll von Eltern registriert, die schlechte Schüler aus sozial schwachen Familien oder eben aus Migrantenfamilien als potenzielle Einschränkungen der Erfolgchancen ihrer eigenen Kinder beobachten. Wenig überraschend prallen in Deutschland daher auch alle leichtfüßigen Forderungen des kompletten strukturellen Umbaus des Bildungssystems unter dem Leitgesichtspunkt der Chancengleichheit wiederkehrend auf eine harte Wand – aus gut nachvollziehbaren Gründen: Chancengleichheit als Wert lehnt niemand ab, sobald dies aber operational die Bereitschaft zum Experimentieren mit den Erfolgchancen des eigenen Kindes bedeutet, ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Bildungsreformen in Deutschland als Dauerprozess der Verunsicherung struktureller Konservatismus zur rationalsten Möglichkeit geworden – was

---

rücksichtigung in der Organisation des Familienalltags und ihrer täglichen Zeiteinteilung finden. Man denke nur an den Terror der unerledigten Hausaufgaben, die am Abend noch erledigt sein wollen etc.

seinen Rückhalt in den PISA-Studien findet, denn man kann das wiederkehrend erfolgreiche Abschneiden der Länder Bayern und Baden-Württemberg auch dem Sachverhalt zuschreiben, dass ihr politischer Konservatismus für die Schulen vor allem weniger Irritation und größere Sicherheit im alltäglichen Operieren hinsichtlich praktisch, also jenseits von kulturpolitischem talk zu beachtender erziehungspolitischer Entscheidungen mit sich brachte.

Die Unablehnbarkeit des Wertes der Chancengleichheit bezeichnet dabei ein weiteres scharfes Strukturproblem des modernen Erziehungssystems; angesichts des Inklusionsuniversalismus der Funktionssysteme der Gesellschaft ist Ausschluss aufgrund von Abstammung und Herkunft, Rasse, Religion, politischer Überzeugung etc. illegitim. Da sich die Ausgangsbedingungen der Individuen aufgrund von Herkunft und Abstammung aber deutlich unterscheiden, bezeichnet die Ausgleichserwartung dieser ungleichen Ausgangsbedingungen durch organisierte Erziehung ein zentrales Versprechen und ein unabdingbares Strukturmerkmal der modernen Gesellschaft: Freiheit und Gleichheit als formale Voraussetzungen ihres Inklusionsuniversalismus können nicht vorausgesetzt werden, sie sind durch die Einrichtungen der Gesellschaft selbst zu gewährleisten.

6) Damit ist eine weitere unwahrscheinliche Voraussetzung moderner Gesellschaft identifiziert, dass sie nämlich die Bedingungen der Teilnahme von Individuen, ihrer Inklusion und Inklusionsfähigkeit aus sich selbst heraus hervorzubringen vermag. Faktisch, so scheint es, vermag zwar das moderne Erziehungssystem in den reicheren Regionen der Welt die Gesamtbevölkerung immer umfassender zu inkludieren<sup>11</sup>, sie hebt damit aber nicht die sozialen Ungleichheitsverhältnisse auf: Dies gilt in dem Sinne, dass soziale Herkunft im Aggregat weiterhin relativ zuverlässige Prognosen sowohl über Erfolg im Bildungssystem als auch über beruflichen und ökonomischen Erfolg in der Zukunft erlaubt. Das kann eigentlich nur überraschen, wenn man den Selbst- und insbesondere politischen und auch (erziehungs)wissenschaftlichen Fremdbeschreibungen des Erziehungssystems glaubt.

Das Erziehungssystem ist mit Erwartungen konfrontiert, die doppelt artikuliert sind: Unter funktionalen Gesichtspunkten soll durch Teilnahme an Bildung gewährleistet werden, dass es den Individuen gelingt, auch an der übrigen Gesellschaft teilzunehmen; unter normativen Gesichtspunkten soll das Bildungssystem Erwartungen von hoher Bedeutung realisieren, nämlich Chancengleichheit. Chancengleichheit meint dabei, dass die chancengleiche Teilnahme an Bildungsprozessen die Voraussetzungen für die chancengleiche Teilnahme an Gesellschaft unter den Gesichtspunkten der Konkurrenz-

---

11 Immer umfassender in dem Sinne, dass die Dauer der Erziehung, also der Zugriff auf Lebenszeit sich verlängert hat und immer mehr Individuen nicht nur Einrichtungen der Grundbildung durchlaufen.

fähigkeit auf Märkten, der Beteiligung an politischen Interessensauseinandersetzungen, der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechten, der Wahrnehmung von Gesundheitschancen etc. schaffen soll. Dem Bildungssystem ist also gewissermaßen aufgetragen, einerseits die Individuen unter funktionalen Gesichtspunkten instand zu setzen, und andererseits die normativen Gleichheitserwartungen im Prozess der Erziehung und Bildung zu realisieren – Letzteres sowohl mit dem Blick darauf, dass erfahrene soziale Ungleichheit zugerechnet werden kann auf individuelle Leistungsunterschiede im Bildungsprozess, als auch mit dem funktionalen Blick darauf, dass nach dem Durchlauf von Erziehung und Bildung im Falle des Erfolges umso weniger mit wohlfahrtsstaatlichen Mitteln nachgebessert werden muss im Hinblick auf eine am Ende doch fortbestehende soziale Ungleichheit – die ihrerseits umso weniger an Legitimität besitzt, wie sich moderne Erziehungssysteme faktisch als ungeeignet erweisen, die ›Vererbung‹ sozialer Positionen aufzulösen und Zugänge zu sozialstrukturell hoch bewerteten Positionen zu öffnen.

Unwahrscheinlich ist der Ausgleich differenzierter Ausgangsbedingungen durch Erziehung, nicht ihre Reproduktion. Zugleich ist aber die Erwartung dieses Ausgleichs für das System selbst wie auch gesellschaftlich, vor allem politisch unverzichtbar: für die Erziehung selbst, so weit sie nicht darauf verzichten kann, alle relevanten Unterschiede im System auf sich selbst zurückzuführen; für die Gesellschaft aus den genannten Gründen betreffend ihren Inklusionsuniversalismus. Das begründet eine eigentümliche Überfrachtung der Erziehung mit Erwartungen der Gleichheitserzeugung und Zukunftsermöglichung, öffentlich artikuliert auf Bildungsgipfeln und Ähnliches. Solch hohe Erwartungen an Schulen und ihr Personal sind eigentlich kaum realistisch zu erfüllen, sie erklären umgekehrt vielmehr die bestehende hohe Bereitschaft, dieses Personal zu verachten und zu beschimpfen, weil es ihm permanent misslingt, diese Art von Erwartungen zu erfüllen, zu registrieren an der Prominenz des Volkssports Lehrerbeschimpfung.

Auf Seiten der organisierten Erziehung setzt dies angesichts solcher Erwartungsüberfrachtung und öffentlicher Aufmerksamkeit die bekannten Mechanismen der Externalisierung frei, sei es die Inkriminierung des Versagens oder der kulturellen Fremdheit der Schülerfamilien, sei es die Pathologisierung selbst erzeugter Phänomene, reichend von der Dyskalkulie über die Legasthenie bis zum Generalausputzer ADHS (Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätsstörung), also das Einwinken eines erheblichen Teils der bildungsversagenden Individuen in die Zuständigkeit des Gesundheitssystems.

## II.

Die Ausrichtung der modernen Gesellschaft auf die Erzeugung von Inklusionskarrieren der Individuen im Erziehungssystem ist hochgradig riskant, voraussetzungsvoll und mit hier nur knapp umrissenen anfallenden individuellen und gesellschaftlichen Bildungsschäden verbunden. Diese hochgradige Voraussetzungsfülle rückt unter Bedingungen von Migration gewissermaßen umso schärfer ins Relief. Denn Migration und das Anwachsen der Zahlen von Kindern aus Migrantenfamilien auf 40–50 Prozent (je nach Schule auch mehr oder weniger) macht einige meist implizit bleibenden Voraussetzungen moderner Erziehung sichtbar: Migrantenkinder wachsen nicht selbstverständlich im Deutschen als Familiensprache auf und Deutsch als Schrift- und Verkehrssprache durchdringt (nicht nur) die Lebensverhältnisse ihrer Familien nicht; Migrantenfamilien sind nicht immer schon geeicht auf die Ausrichtung ihrer Kinder und ihrer biografischen Aussichten auf die Struktur und Erwartungen des Erziehungssystems.<sup>12</sup> Aufholen durch Bildung ist vermutlich nur für Teile der Migranten attraktiv und aussichtsreich; die Migrantenfamilien durchlaufen selbst strukturelle Wandlungsprozesse im Verlauf von Migration und Niederlassung mit durchschlagenden Effekten auf die Geschlechter- und Generationenbeziehungen, sie entsprechen nicht selbstverständlich dem Bild der »modernen Kernfamilie«<sup>13</sup>; die Transformation der Familien- und Geschlechterbeziehungen im Kontext funktionaler Differenzierung vollzieht sich nicht friktionsfrei und ihr Gelingen ist angesichts von Ketten- als Familienmigrationen keineswegs gewiss; Migrantenfamilien gelten als reguläre Dauerklientel der Sozialen Arbeit, was man u.a. an dem zunehmenden Einbau der Thematiken Migration, Integration und kulturelle Differenz in die Denominationen ausgeschriebener Fachhochschulprofessuren seit den 1990er Jahren registrieren kann.

Was bedeutet die Unwahrscheinlichkeit organisierter Erziehung, die Riskanz der tendenziell monopolistischen Vermittlung der Inklusionspfade in der modernen Gesellschaft durch Bildung für die »Integration« der Migranten? Europa und insbesondere Deutschland setzen im letzten Jahrzehnt migrationspolitisch auf »Integration« und eine zentrale Stellung wird dabei »der Bildung« zugeschrieben. Seinen beredten Ausdruck findet das nicht nur

- 
- 12 Selbst wenn Migrantenfamilien eine allgemeine Vorstellung davon haben, dass erfolgreiche Bildung für die weitere Karriere ihrer Kinder hoch bedeutsam ist, und entsprechende Aspirationen ausbilden, wie dies zuletzt wiederkehrend von Migrationsforschern wie Boos-Nünning und Karakaşoğlu herausgestellt worden ist, bedeutet dies nicht, dass sie selbst die Voraussetzungen dafür zu schaffen in der Lage sind.
- 13 Deren Herausbildung und schnelle Transformation seit den 1950er Jahren in Deutschland von Familiensoziologen wie Peukert oder Nave-Herz wiederkehrend beschrieben und Soziologen wie dem Ehepaar Beck spektakulär zum Thema gemacht worden ist.

im ›Nationalen Integrationsplan‹, sondern nicht zuletzt in der Migrationsforschung selbst, die ihre Diskussionen (nicht nur) in Deutschland um die Erklärung des Bildungsversagens oder – politisch korrekter – der Bildungsbenachteiligung von Migrantenkindern zentriert. Dabei wird letztlich wiederkehrend mit Mitteln der Wissenschaft in eine gesellschaftspolitische Diskussion eingegriffen, die unter Prämissen geführt wird, die selbst der wissenschaftlichen Aufklärung bedürfen. Der Hinweis auf die Unwahrscheinlichkeit moderner Erziehung, wie er hier erfolgt ist, dient dazu darauf hinzuweisen, dass die Heftigkeit und Emphase, mit der diese Diskussionen über die »Integration« der Migranten geführt werden, auch damit zu tun haben, dass die Migranten und ihre Karrieren diese Unwahrscheinlichkeit in Erinnerung rufen. Sie stellen potenziell in Frage, dass die funktional differenzierte Gesellschaft die Bedingungen des Gelingens der Inklusion von Individuen aus sich selbst heraus zu erzeugen und zu gewährleisten vermag.

Dieser Hinweis ändert nichts an der Unverzichtbarkeit des modernen Erziehungssystems. Er ruft aber in Erinnerung, dass diese funktionale und normative Unverzichtbarkeit moderner Erziehung sowie der an die Erziehungsorganisationen adressierten Erwartungen den strukturellen Hintergrund der Integrationsdiskussionen über Migranten und ihre soziale Karrieren sowie ihrer Dynamik und Konflikthaltigkeit bildet. Die Migrationsforschung nimmt an diesen Konflikten über »Integration« teil, sie ist nach wie vor engagiert und nicht distanziert, wie dies Treibel in den 1980er Jahren schon für die (damals noch) ›Ausländerforschung‹ festgestellt hat, und versäumt es daher bislang weitgehend, über diese Konflikte und ihre Bedingungen aufzuklären. Dazu gehört auch, ›die Benachteiligung von Migrantenkindern‹ ebenso wie die ›Benachteiligung‹ irgendwelcher Kinder zu ertragen – alles andere wäre angesichts der Bedingungen moderner Erziehung in der funktional differenzierten Gesellschaft überraschend (wenn auch nicht unmöglich). FOR hat mit dem konzeptionellen Zugriff seiner Forschung zu demonstrieren versucht, wie Probleme der Unwahrscheinlichkeit der Erziehung in den Organisationen des Erziehungssystems praktisch gelöst werden – ›Diskriminierung‹, unvermeidbare Unterscheidungspraktiken sind ein Teil der Herstellung der Bildungskarrieren von Migrantenkindern. Wie unterschieden wird, ist kontingent, dass unterschieden wird, wohl nicht. Die Semantik der Diskriminierung lockt zu stark auf das Terrain des Engagements, Diskriminierung, wenngleich unvermeidlich, kann normativ nicht ertragen werden. Mit FOR (aber gegen seine gelegentliche Praxis) ist daran festzuhalten, dass Distanz und Ironie es vielleicht erlauben, damit klarzukommen, dass »die Unwahrscheinlichkeit der Erziehung« die Erziehungsorganisationen nicht davon dispensiert, eine Antwort auf die Frage zu geben, was man dennoch tun kann, um ›die Integration von Migrantenkindern zu verbessern‹



– im Wissen darum, dass Wünschbarkeit nicht selbstverständlich mit Können verbunden ist.

Die Erwartung der Realisierung von Chancengleichheit an das Erziehungssystem ist gesellschaftlich trotz aller Schwierigkeiten unaufgebbar – sie formuliert den Sisyphos-Charakter seiner Aufgabenstellung und verlangt der Profession der Lehrer ab, im Sinne von Camus Sisyphos als glücklichen Menschen zu imaginieren. Mit anderen Worten: Das Wissen um die Kontingenz auch der Erziehung und ihrer routinisierten Unterscheidungs-, also Diskriminierungspraktiken erlaubt die Einsicht, dass das, was in Erziehung (wie auch sonst in der Gesellschaft) geschieht, weder notwendig noch beliebig ist, sie erlaubt also Distanz. Wo die Wissenschaft aber diese schon in der Analyse vermissen lässt, kann zwischenzeitliche reflexive Distanz auf einem von Engagement belegten Feld von den Teilnehmern kaum erwartet werden.



## Die Planung der Migration

Man hat es in Deutschland, seit dem Zweiten Weltkrieg eines der bedeutenden Zuwanderungsländer in der Welt, in der öffentlichen Kommunikation bis in die 1990er Jahre hinein nicht wahr haben wollen, dass Einwanderung stattgefunden hat – das ist oft genug festgestellt worden. Man hat es insbesondere in Migrationsforscherkreisen begrüßt, dass mittlerweile Migration und Integration als zentrale politische Gestaltungsaufgaben gelten. Bereits in den 1990er Jahren sind zahlreiche wichtige politische Entscheidungen getroffen worden, und der Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes zum Jahre 2000 folgte das sog. Zuwanderungsgesetz im Jahre 2005. Dessen Langtitel kann als symptomatisch für das gelten, worum es in diesem Aufsatz gehen soll: »Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern«. »Steuerung« hätte zur Festlegung dessen, was mit dem Gesetz geregelt werden soll, eigentlich gereicht, denn Steuerung schließt die Möglichkeit der Begrenzung ein. Konservative Skeptiker wollten jedoch das Ziel der Begrenzung als grundlegende Absicht des Gesetzgebers explizit formuliert sehen.

Das Zuwanderungsgesetz, mit dem sich in Fragen der Zuwanderung gegenüber den vorher gültigen Bestimmungen nicht allzu viel verändert hatte, ist als Kompromiss dennoch begrüßt worden. Damit habe Deutschland den Sachverhalt der Zu- und Einwanderung als Teil seiner Geschichte und Gegenwart gesetzlich festgeschrieben und akzeptiert. Migration und Integration gelten nunmehr als Felder der politischen Gestaltung. Wer in den letzten Jahren die öffentliche politische Aufwertung und Inszenierung des Themas verfolgt hat, durfte sich dabei auch durch eine regierungsoffiziell geradezu euphorische Stimmung überraschen lassen: In Sachen Integration sei Deutschland in »Aufbruchstimmung«, wie es im Nationalen Integrationsplan heißt.

Bereits der Titel zeigt an: Im Bereich Migration und Integration scheint die Politik nunmehr auf Planung und Steuerung zu setzen. Das galt schon zu einem Zeitpunkt, als im Übrigen, also vor der Finanzkrise, Staatskepsis noch die Politik bestimmte. In allen Bereichen, von der Gesundheit über die Erziehung bis in die Wissenschaft, sollte mehr Markt als überlegener, da effizienter und effektiverer Koordinierungsmechanismus anstelle von Politik, Steuerung und Hierarchie treten.<sup>1</sup> Einzig im Feld internationaler Migration

---

<sup>1</sup> Seit der Finanzkrise jedoch soll der Staat oder besser: sollen die Staaten sich wieder zu Krisenmanagern aufschwingen, auch wenn derzeit ganz offen ist, ob und wie dies unter den veränderten Bedingungen der Globalisierung, die sich ja nicht politisch wegentscheiden lässt, gelingen kann. Serien von Gipfeltreffen und diverse international und national aufgelegte Kredit-, Verstaatlichungs-, Subventions- und

und Integration schienen die Zuständigkeit des Staates, seine Möglichkeiten des Steuerns und Planens weniger fraglich denn dringend geboten zu sein.

Bei genauerem Hinsehen scheint dem Staat nicht nur in Deutschland, sondern in Europa in diesem Feld aber, und dies soll im Folgenden Thema sein, die Rolle des Steuerns und Planens eher angesonnen zu sein.<sup>2</sup> Er nimmt sie, was die Steuerung der Migration anbetrifft, nur widerwillig an und oszilliert zwischen einer Politik im Modus der rationalen Planung einerseits und der Kontrolle im Modus der Gefahrenabwehr andererseits.

Wir unterscheiden diese beiden Modi im Anschluss an die Selbstinszenierung der Politik: Dem Modus rationaler Planung und Steuerung gilt sein Gegenstand als berechenbar und, in Orientierung an gesetzten Zielen, mit politischen Maßnahmen der Intervention bei kalkulierbarem Risiko im Sinne der Erreichung dieser Ziele regulierbar. Als ein Beispiel dafür kann die Anwerbung der ›Gastarbeiter‹ gelten, die auf einem ökonomischen Kalkül beruhte, nach dem die befristete und rotierende Beschäftigung von Arbeitsmigranten konjunktur- und arbeitsmarktpolitisch der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie den Arbeitsmigranten mit zeitlich befristeten Verdienstin-teressen nützen sollte. Kontrolle im Modus der Gefahrenabwehr ist im Unterschied dazu konzipiert als präventive Sicherheits- und Abwehrpolitik gegenüber einer im Prinzip in Umfang, Dynamik und Schadensträchtigkeit unberechenbaren Gefahr, die von außen kommt, politischer Kalkulation weitgehend unzugänglich ist und sich in ihrer inneren Struktur und Dynamik mittelbarer oder unmittelbarer Regulierung zu entziehen scheint. Als Beispiel dafür kann die Politik der Eindämmung der Asylbewerber- und Flüchtlingszuwanderung seit den frühen 1990er Jahren gelten, die Zuwanderungsopportunitäten angesichts der Unterstellung einer weltweit generalisierten Wanderungsbereitschaft durch Vorverlagerung und Neuerrichtung von Grenzen im Wesentlichen ohne Rücksichtnahme auf Ursachen, die innere Struktur und Dynamik von Wanderungsprozessen einschränkt. Im Folgenden soll dieses Oszillieren zwischen einer Politik im Modus der rationalen Planung und der Kontrolle im Modus der Gefahrenabwehr in Deutschland und in Europa zum Thema gemacht werden.

Dazu gehen wir zunächst auf die Geschichte der Migrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit der sog. ›Gastarbeiteranwerbung‹ ein, um zu zeigen, dass staatliche Skepsis gegenüber den Möglichkeiten der Planung und Steuerung von Migration und Integration primär nicht politischer

---

Konjunkturprogramme auf der Grundlage gigantischer Staatsverschuldungen führen derzeit vor allem vor: der Glaube an den Markt als überlegener Ordnungsmechanismus ist öffentlich erst einmal gründlich diskreditiert – bei fortbestehender Unsicherheit darüber, was politisch zu tun ist.

2 Als Advokaten dessen waren seit den 1980er Jahren insbesondere Wohlfahrtsverbände, Kirchen, NGOs und Migrationsforscher zu registrieren.

Erkenntnisverweigerung geschuldet ist, sondern seine Grundlage in einer Reihe ganz unbeabsichtigter Folgen von politisch durchaus steuerungsoptimistisch in Gang gesetzter Migrationen hat (I.). Dabei werden wir im Weiteren verdeutlichen, dass es sich um keine deutsche Besonderheit handelt. Deutschland teilt mit anderen Staaten in Europa die Erfahrung, dass Migrationskontrolle auf rechtliche Schranken und schwer einzudämmende Eigendynamiken internationaler Migration trifft (II.). Kehrseite dieser Migrationskontrolle sind illegale Migrationen, sie erweisen sich als Effekt und als Herausforderung staatlicher Migrationskontrolle zugleich (III.). Vor diesem Hintergrund gehen wir auf Ähnlichkeiten und Differenzen der Migrationspolitik in europäischen Wohlfahrtsstaaten ein. Sie haben unterschiedliche Geschichten von Migration und Integration durchlaufen, oszillieren auf der Grundlage differenter (Wohlfahrts-)Staatlichkeit gewissermaßen mit unterschiedlicher Frequenz zwischen den benannten Modi der Politik und schlagen auch nicht synchron in die eine oder andere Richtung aus (IV.). Im letzten Abschnitt gehen wir darauf ein, dass einzig die Migrationspolitik der EU sich eindeutig an einem Modus rationaler Planung und Gestaltung ausrichtet. Die Kommission treibt, so scheint es, damit den Ausbau ihrer politischen Zuständigkeiten mit beanspruchter überlegener Rationalität voran. Abschließend diskutieren wir die Aussichten dieser Politik (V.).

## **I. Die Anwerbung und unbeabsichtigte Niederlassung der ›Gastarbeiter‹ – Grenzen der wohlfahrtsstaatlichen Privilegierung der Staatsbürger**

In der Geschichte der Bundesrepublik hat es seit dem Anwerbestopp im Jahre 1973 immer wieder Forderungen danach gegeben, den Arbeitsmarkt für Zuwanderung zu öffnen. Abhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt hat die Bundesrepublik aber auf entsprechende Wünsche von Unternehmen, sei es in der Bauwirtschaft, der Stahlindustrie, der Landwirtschaft oder später des Informations- oder Kommunikationstechnologiesektors stets mit Ausnahmeverordnungen bei fortgesetzter Geltung des allgemeinen Zuwanderungsstopps zum Zwecke der Arbeitsaufnahme reagiert. Die Übernahme eines Punktesystems in das Zuwanderungsgesetz zur Regulierung und Festlegung zukünftiger Zuwanderungen nach kanadischem Vorbild wurde aus dem ursprünglichen Entwurf wieder gestrichen. Die Verknüpfung der Veröffentlichung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrates für Zuwanderung (Sachverständigenrat für Zuwanderung 2004) mit einer Modellprognose für zu erwartenden Arbeitskräftebedarf in verschiedenen Sektoren führte zur Entlassung des Sachverständigenrates zum 31. Dezember 2004 (Bade 2007: 56ff.). Seit dem Anwerbestopp 1973 scheint die Perspektive der Begrenzung der Leitgesichtspunkt, unter den letztlich alle Versuche der Öffnung

gebracht werden; nur so scheint die vorsichtige Handhabung von Migration unter Vermeidung von Kontrollverlust möglich. Dafür lassen sich eine Reihe von Gründen in der Zuwanderungsgeschichte Deutschlands und auch Europas identifizieren.

Die Anwerbung der ›Gastarbeiter‹ in den 1960er und frühen 1970er Jahren stand wesentlich unter zeitlichem Vorbehalt sowie dem der Privilegierung der Inländer. Ausländer sollten nur beschäftigt werden, wenn keine deutschen Arbeitnehmer zur Verfügung standen, und sie waren zudem der Sozialversicherungspflicht unterworfen. In Zeiten konjunkturbedingten Beschäftigungsrückgangs Mitte der 1960er Jahre galten Ausländer zunächst als flexibler Puffer zum Ausgleich solcher Schwankungen und noch zu Beginn der 1970er Jahre war die ›Gastarbeiterpolitik‹ Teil einer planungsoptimistischen Konjunkturpolitik.<sup>3</sup> Nach der sog. Ölkrise und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf ein dauerhaft hohes Niveau waren die ausländischen Arbeitnehmer, wie sie im Verwaltungsdeutsch hießen, mit der Verhängung des Anwerbestopps die ersten, die von Entlassungen betroffen waren. Der bundesdeutsche Wohlfahrtsstaat suchte sich ihrer, so weit möglich, durch Entzug von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen zu entledigen (Dohse 1981; Herbert 1986) und damit die intendierte Zuwanderung auf Zeit durchzusetzen. Diese Praxis musste aber bald aufgrund verschiedener Gerichtsbeschlüsse eingestellt werden, denn die Arbeitsmigranten waren aufgrund ihres Einbezugs in die Sozialversicherungspflicht in soziale Rechte hineingewachsen, auf deren Grundlage sich auch ihr Aufenthaltsstatus als zunehmend irreversibel erwies (Bommès 1997).

Wie in den meisten nordwesteuropäischen Staaten, die Arbeitsmigration sei es postkolonial, sei es auf der Grundlage aktiver Anwerbung zugelassen hatten, wurden auch die ehemaligen ›Gastarbeiter‹ zu sog. Wohnbürgern, »denizens« (Hammar 1989), die in eine Reihe von zivilen und sozialen Rechten hineingewachsen waren, von denen noch Marshall (1992) in seiner Theorie des Wohlfahrtsstaates angenommen hatte, dass sie den Individuen kraft Zugehörigkeit zur nationalen Gemeinschaft der Staatsbürger zukämen (Halfmann/Bommès 1998). Folge dessen war ihre dauerhafte Niederlassung sowie der Nachzug ihrer Familien, und so resultierte aus ursprünglich auf Zeit angelegter Arbeitsmigration ein »echter Einwanderungsprozess« (Bade 1994).

Rechtsstaatlich verfassten nationalen Wohlfahrtsstaaten, so zeigte sich, standen weit weniger Steuerungsmöglichkeiten in Fragen der Migration und der Bestimmung darüber zu, wer sich auf dem Territorium des Staates legal

---

3 Diese Perspektive ist deutlich artikuliert in den »Erfahrungsberichten« der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung der Jahre 1966 und 1972/1973; vgl. dies. 1967 u. 1974.

aufhalten und dauerhaft niederlassen darf, als in der frühen Praxis der Verwaltung der Arbeitsmigration im Rekurs auf die Tradition eines Willkürvorbehaltes des nationalen Staates gegenüber Ausländern, wie sie bis in das Kaiserreich zurückreichte, unterstellt und in den Bestimmungen des Ausländergesetzes von 1965 fortgeschrieben worden waren (für Deutschland Dohse 1979; für Europa Hollifield 1992 und Soysal 1994). Gleichgültig, ob politisch die Arbeitswanderung in die Bundesrepublik und in die anderen Staaten Nordwesteuropas als Gewinn- oder Verlustgeschäft, als kulturelle Pluralisierung und Bereicherung oder als desintegratives Gefahrenpotenzial bilanziert wird, am Anfang der Zuwanderungsgeschichte der Bundesrepublik steht die Erfahrung des Steuerungs- und Kontrollverlustes.<sup>4</sup> Dabei war die Leitperspektive dieser Steuerungs- und Kontrollversuche die Privilegierung der Staatsbürger, verankert in jenem dichten wohlfahrtsstaatlichen Staatsbürgermodell der Nationalstaaten Europas, das die *Loyalitätsbeziehung* der Bürger zum Staat als Folgebereitschaft gegenüber seinen Entscheidungen komplementär in einer im Prinzip auf das ganze Leben ausgerichteten *Leistungsbeziehung* verankert, die dem Staat auferlegt, Leistungen der rechtlichen, politischen und sozialen Sicherheit zu erbringen. Dieses Modell der Privilegierung der Staatsbürger durch ihre nationalen Wohlfahrtsstaaten war hier an seine Grenzen gestoßen.

Wenn auf die Erfahrung dieses Steuerungs- und Kontrollverlustes lange mit Dementi und, wie Bade das genannt hat, Erkenntnisverweigerung reagiert worden ist (Bade 1994), so bezeichnet das ggf. nur die politische Bearbeitungsweise. Nicht geklärt ist damit, ob dieser staatlich politische Vorbehalt gegenüber der Planbarkeit und Steuerbarkeit von Migration und Integration, der vor allem, aber nicht ausschließlich die deutsche Politik kennzeichnet, nur einer Art trotzigem Verleugnung der nicht intendierten Folgen vormals getroffener politischer Entscheidungen entspringt und insofern eine Idiosynkrasie bundesdeutscher Politik bezeichnet, oder ob dieser Vorbehalt ein strukturelles Fundament besitzt. Dieser Vorbehalt war jedenfalls nicht wirksam außer Kraft zu setzen durch Verweis auf andere politische Handlungsmöglichkeiten, etwa auf die Erfahrungen der klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada oder Australien, wie dies von Migrationsforschern immer wieder versucht worden ist (vgl. in Deutschland früh Heckmann 1981). Festzuhalten bleibt daher, dass eine erste Skepsis gegenüber der Plan- und Steuerbarkeit von Migration zunächst aus den frühen Erfahrungen des alten bundesrepublikanischen Sozialstaates mit der ›Gastarbeiterwanderung‹

---

4 Auf einem anderen Blatt steht die Zuwanderung der Flüchtlinge und Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg: Diese war als Resultat der Beschlüsse der Alliierten ohnehin durch den neuen Staat Bundesrepublik hinzunehmen, und die damit verbundenen Verwerfungen galten als Teil der vielfältigen von der ›nationalen Schicksalsgemeinschaft‹ zu ertragenden Folgen der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges.

resultierte. Die Reaktion darauf ist der bis heute aufrechterhaltene Anwerbestopp, die prinzipielle Schließung des Arbeitsmarktes und ihre flexible Rücknahme im Modus der Ausnahme, der sich auf veränderte Weise im Zuwanderungsgesetz fortschreibt.

## II. Rechtliche Schranken der Migrationskontrolle und die Eigendynamik internationaler Migrationen

Eine zweite Skepsis resultiert aus der Erfahrung, dass bei allen Versuchen der Schließung die Kontrolle des Staates über den Zugang und den Aufenthalt auf dem Territorium sich aus Gründen des nationalen und internationalen Rechts als eingeschränkt erweist.

Zunächst wird dies deutlich im Bereich des Familiennachzugs. Einmal zugezogene Migranten mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus holen ihre Familienmitglieder, Ehepartner und Kinder, nach und damit wird ein dauerhafter Zuwanderungsstrom durch Heiratsmigration etabliert. Dieser wird zwar bis in die Gegenwart durch eine harmonisierte Familiennachzugsrichtlinie auf europäischer Ebene und in diesem Rahmen getroffene, je durchaus unterschiedliche Bestimmungen der Nationalstaaten zu regulieren und einzuschränken versucht (Walter 2008). Dennoch begründet Heiratsmigration im Gefolge der Arbeitsmigrationen der 1960er und 1970er Jahre bis in die Gegenwart einen der bedeutenden und mit politischen Mitteln nicht anzuhaltenden Wanderungsströme in die europäischen Länder (BAMF 2007).

Wenn das Zuwanderungsgesetz von 2005 die »Begrenzung« von Zuwanderung akzentuiert, so hat dies eine weitere Grundlage darin, dass zwischen 1989 und 1995 etwa dreieinhalb Millionen Personen zuwanderten: neben den Heirats- und Familienmigranten vor allem Bürgerkriegsflüchtlinge, Asylbewerber und Aussiedler. Diese Erfahrung der intensiven und zwischenzeitlich in ihrer Dynamik kaum kontrollierbaren Zuwanderung prägt bis in die Gegenwart die Mentalität des politischen Personals in den Administrationen: Deutschland nimmt sich bis in die Gegenwart als Attraktionspunkt für Zuwanderung wahr, vergewissert sich qua Mikrozensus darüber, dass ein Fünftel seiner Bevölkerung einen sog. Migrationshintergrund hat<sup>5</sup> – und übersieht dabei, dass es schon seit einigen Jahren im Saldo sehr geringe Zuwanderung erfährt.<sup>6</sup>

---

5 Bundesamt für Statistik 2008:  
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/Content50/WanderungenInsgesamt,templateId=renderPrint.psml>

6 In demographischer Perspektive stellt sich eher die Frage, woher angesichts einer auch in Osteuropa schrumpfenden Bevölkerung in der nahen Zukunft absehbar erforderliche Zuwanderer als Arbeitskräfte herkommen sollen. Dessen ungeachtet



Neben der Familien- und Heiratsmigration war auch die Zuwanderung der Aussiedler nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten und der dortigen Etablierung von Freizügigkeit eine unvermeidbare Spätfolge der deutschen Staatsbildungsgeschichte (Bommes 2000; Bade/Oltmer 2003). Diese Zuwanderung ließ sich in ihrem Verlauf und ihrer Dynamik mittels Verfahren und Gesetzesänderung steuern und kanalisieren, sie begründete aber wesentlich die Wahrnehmung, dass Deutschland weltweit einen Attraktionspunkt für Zuwanderung bildet, den es angesichts der hohen Zahl ohnehin unvermeidbarer Zuwanderungen gegen jede weitere Migration abzuschotten gilt – insbesondere gegen sog. ›Asylanten‹, Inbegriff illegitimer Zuwanderung auf legaler Grundlage.

Asyl- und Fluchtzuwanderung war seit den späten 1970er Jahren zunehmend als Einschränkung der staatlichen Kontrolle des Zugangs und des Aufenthalts auf dem Territorium erfahren worden. Alle westlichen Länder mussten spätestens seit den 1970er Jahren damit rechnen, dass auch sie von den weltweit anwachsenden Fluchtbewegungen betroffen sein werden. Die Geschichte des Umgangs mit Flüchtlingen in der Bundesrepublik war durch die Besonderheit des Asylparagraphen bestimmt, der in Erinnerung an die Aufnahme Verfolgter zwischen 1933 und 1945 und aus Gründen der Wiedergutmachung als moralische Absichtserklärung der Anerkennung und Aufnahme politischer Flüchtlinge in der Verfassung 1949 als subjektives Recht verankert worden war. Die Behandlung von Flüchtlingen war aber in dem Maße, in dem sie dieses Recht in Anspruch nahmen, durch eine sukzessive Eskalation der Auseinandersetzung über die Folgen verfassungsmäßig verankerter Moral gekennzeichnet.

Denn mit der wachsenden Inanspruchnahme des Asylrechts wurde ein daraus resultierendes Strukturproblem sichtbar. Das Asylrecht in der bis 1993 gültigen Fassung räumte politisch Verfolgten ein international weitgehend einzigartiges<sup>7</sup> subjektiv-öffentliches Recht auf Schutzgewährung durch den Staat Bundesrepublik ein. Dieses Recht war im Prinzip gegebenenfalls der Weltbevölkerung im Fall von politischer Verfolgung im Sinne des Grundgesetzes als Anspruch gegenüber dem Territorialstaat Deutschland eingeräumt. Die Heftigkeit und die Irritationen der politischen Auseinandersetzungen um das Asylrecht in der Bundesrepublik für mehr als ein Jahr-

---

bleibt auch in den jüngsten Revisionen des Zuwanderungsgesetzes – der höchst vorsichtigen Öffnung des Arbeitsmarktes für hoch qualifizierte Zuwanderer – die Perspektive der Begrenzung leitend, sei es aus christsozial oder sozialdemokratisch gebauten arbeitsmarktprotektionistischen, sei es eher aus sicherheitspolitischen oder kulturpessimistischen Motiven.

7 Ein solches Recht findet sich auch in Italien, dort ist es aber kaum in Anspruch genommen worden und auch keine entsprechende administrative Infrastruktur auf- und ausgebaut worden; vgl. Finotelli 2005.

zehnt bis hin zu den Brandanschlägen zu Anfang der 1990er Jahre artikulierten auch das ungeklärte Verhältnis zwischen der Funktionsweise von Nationalstaaten als in ihrer Souveränität territorial beschränkte politische Organisationsformen mit formal festgelegten Mitgliedschaften und einem aus moralischen Gründen verankerten Recht, das im Kontext wiederkehrender politischer Desintegrationsprozesse für eine potenziell wachsende Zahl von Individuen in Betracht kam. Das deutsche Asylrecht schränkte die staatliche Regelungskompetenz des Zugangs zum Territorium ein. Es wurde aus diesem Grund zum Fokus der Auseinandersetzung über die Frage, wie weit der moderne Staat in der Lage ist und sein soll, sein Territorium zu kontrollieren und wohlfahrtsstaatliche Sicherungssysteme gegen vermutete ungerechtfertigte Inanspruchnahme von außen zu schützen.

Ihre volle Dynamik entfaltete diese Auseinandersetzung erst nach 1989, denn mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten und der daraus resultierenden Freizügigkeit wurde zum einen erst das Wanderungspotenzial in den osteuropäischen Ländern freigesetzt und zum anderen kam es zu einer Reihe von postsozialistischen Bürgerkriegen und ethnischen Auseinandersetzungen, aus denen erhebliche Fluchtbewegungen nach Deutschland und Europa in der ersten Hälfte der 1990er Jahre resultierten. Bereits im Kontext der wachsenden Zuwanderung von Asylbewerbern seit den späten 1970er Jahren hatte sich politisch die Zuständigkeit für Fragen der Migration und Niederlassung vom Sozialministerium auf das Innenministerium verlagert und war zugleich mehr und mehr als Sicherheitsproblem konzipiert worden. Politisch wurde die Aushebelung der Implikationen des nationalen Asylrechts durch Europäisierung betrieben (Lavenex 2001). Im Zuge der Einführung innereuropäischer Freizügigkeit zunächst im Rahmen des Schengener Abkommens und schließlich für die gesamte EU (mit Ausnahme von Großbritannien, Irland und Dänemark) wurde eine Harmonisierung des Asylrechts vorangetrieben. In diesem Zusammenhang nahm schließlich die Änderung des Grundgesetzes im sog. Asylkompromiss von 1993 alle die Personen vom Asylrecht aus, die in die Bundesrepublik aus sog. sicheren Drittstaaten einreisen.

Die vorangetriebene Harmonisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik in der EU führte schließlich im Verbund mit der Einführung einer gemeinsamen Grenzsicherungs- und Visaerteilungspolitik sowie der Verpflichtung internationaler Reise- und Transportunternehmen, nur Personen mit gültigen Papieren zu befördern, zu einem erheblichen Rückgang der Zahlen zuwandernder Flüchtlinge und Asylbewerber seit Mitte der 1990er Jahre. Man kann daher von einer relativ erfolgreichen Abschottung Europas gegenüber Asylbewerbern und Flüchtlingen sprechen. Dabei bedarf es eines erheblichen organisatorischen Aufwandes, um die Wahrnehmung des im internationalen Flüchtlingsrecht ebenso wie im bundesdeutschen Grundgesetz verankerten

und prinzipiell fortbestehenden Rechts auf Zuwanderung im Falle der Schutzbedürftigkeit realiter wirksam einzuschränken.

Angesichts des weltweiten Potenzials an Bürgerkriegen und politischer Verfolgung besitzt die Asyl- und Flüchtlingspolitik Deutschlands und Europas weniger Züge der Planung und Steuerung, denn der sukzessive ausgebauten Gefahrenabwehr – und als Gefahr, die von außen kommt – gelten dabei die Zuwanderer und weniger die Verfolgungen, denen sie potenziell ausgesetzt sind. Dabei gelten nach außen die Migrationspotenziale angesichts schwer vorhersehbarer internationaler Konfliktkonstellationen als kaum kalkulierbar; sie begründen Unsicherheit, die es präventiv abzuwehren gilt. Und nach innen resultiert aus der Kooperation zwischen den europäischen Staaten ein wechselseitiges Steigerungsverhältnis zwischen den Abwehrversuchen der Einzelstaaten in dem Bemühen, nicht zum Zielland für die durch Nachbarstaaten erfolgreich abgewehrten Migranten zu werden.

Die relativ erfolgreiche Abschottung Europas und auch Deutschlands gegen weitere Zuwanderung seit etwa Mitte der 1990er Jahre zeigt: Die Kontrolle und Einschränkung von Migration ist bei hohem rechtlichem und organisatorischem Aufwand möglich (Joppke 1999). Aber dies meint keine aktive Planung von Zuwanderung, obwohl eingeschränkte Elemente dessen etwa im Bereich der Saisonarbeit durchaus zu finden sind, sondern Steuerung und Begrenzung geschieht im Modus der Gefahrenabwehr. Dies erzeugt jedoch auf der Rückseite ein Phänomen, das den Ausbau dieses Politikmodus in Europa vorantreibt und das Vertrauen in seine Wirksamkeit zugleich untergräbt: illegale Migration.

### III. Illegale Migration als Herausforderung und Effekt staatlicher Migrationskontrolle

Illegale Migration zieht in Deutschland und Europa seit den 1990er Jahren politische Aufmerksamkeit auf sich. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass empirisch Genaues nur schwer in Erfahrung zu bringen ist, auch wenn die Migrationsforschung seit einiger Zeit daran arbeitet. Für Deutschland wird davon ausgegangen, dass die Zahlen zwischen 500.000 und 1,5 Millionen schwanken, für die EU schwanken die Schätzungen zwischen 4,5 und 8,5 Millionen bzw. 2,6 und 6 Millionen.<sup>8</sup> Solche Annahmen stehen auf tönernen

---

<sup>8</sup> Dazu Sciortino et al. 2004 sowie das Forschungsprojekt CLANDESTINO: ([www.hwwi.org/Irregular\\_Migration.2409.0.html](http://www.hwwi.org/Irregular_Migration.2409.0.html)), das von der EU im 6. Rahmenprogramm gefördert wird. Im Ergebnis vermochte dieses Projekt aber nur zu zeigen, dass dieses Feld durch Unsicherheit und Nichtwissen gekennzeichnet ist. An Stelle der vagen Größenangabe von 4,5 bis 8 Millionen, die die EU macht, setzt das Projekt die keineswegs weniger vage Angabe von 2,6 bis 6 Millionen irregulären Migranten in Europa – und versteckt dieses in sich durchaus aufschlussreiche Ergebnis, dass

Füßen. Dennoch oder besser: gerade deshalb steht die Bekämpfung illegaler Migration auf der Prioritätenliste der europäischen Migrationsagenda. Denn die unklaren empirischen Verhältnisse illegaler Migration, das Nichtwissen und die damit verbundenen Unsicherheiten, die ihren organisatorischen Niederschlag in den staatlichen Observatorien wie Frontex, EURODAC, des Bundesgrenzschutzes bzw. der Bundespolizei, des Zolls oder den Ausländerbehörden finden, verweisen für die Frage nach der »Planung und Steuerung der Migration« auf einen grundlegenden strukturellen Sachverhalt, der einer rationalen Planung und Steuerbarkeit der Migration Grenzen setzt und in der diesbezüglichen Skepsis der europäischen Staaten artikuliert ist.

»Illegale Migration« erschließt sich in ihrer Besonderheit ausgehend von dem Sachverhalt internationaler Migrationen. Diese sind durch den Versuch von Individuen motiviert, Teilnahmechancen auf Arbeitsmärkten, im Bildungssystem, in Familien oder anderen sozialen Zusammenhängen zu realisieren. Internationale Migranten entsprechen damit einer in der modernen Gesellschaft für alle Individuen institutionalisierten sozialen Mobilitätserwartung: sich dorthin zu begeben, wo die für eine selbstständige Lebensführung bedeutsamen sozialen Ressourcen bezogen werden können. Das Spezifische illegaler Migration wird vor diesem Hintergrund sichtbar: Es geht bei internationalen Migrationen jeweils um Versuche, durch die Überschreitung von Staatsgrenzen eine Lebensführung zu realisieren, die für die primär angesteuerten sozialen Strukturen wie Arbeitsmärkte, Bildungseinrichtungen oder Familien selbst nicht unmittelbar problematisch sind. In solche Migrationen wird aber, weil sie Staatsgrenzen überschreiten, auf verschiedene Weise politisch und rechtlich unter den Gesichtspunkten von Sozialstaatlichkeit und Kontrolle des Territoriums interveniert.

Internationale Migrationen stellen die Einteilung der Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen in Frage und Staaten regulieren ihr Verhältnis zu diesen Migrationen, wie dies auch an der »Gastarbeiterpolitik« deutlich wurde, vermittelt über die zwei konstitutiven Dimensionen, die das Verhältnis zu ihren eigenen Staatsbevölkerungen definieren: die *Loyalitätsbeziehung*, die unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung politischer Souveränität den Staatsbürgern und allen anderen auf dem Territorium befindlichen Personen Folgebereitschaft gegenüber den staatlichen Entscheidungen abverlangt; die *Leistungsbeziehung*, die im Gegenzug dem Staat auferlegt, Leistungen der rechtlichen, politischen und sozialen Sicherheit zu erbringen, die im Begriff des Wohlfahrtsstaates zusammengefasst sind (Marshall 1992). Beinahe alle politischen Regulationsformen internationaler Migration sind durch Aspekte

---

nämlich Nichtwissen das Feld der Forschung und der Politik kennzeichnet, hinter der eher politisch motivierten Mitteilung, dass es wahrscheinlich weniger irreguläre Migranten in Europa gäbe als bislang vermutet.

strukturiert, die diese beiden Dimensionen, also Fragen der Loyalität und der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung betreffen (Bommes 1999).

In der Gegenwart lässt sich dies daran verdeutlichen, dass sowohl Migration und Religion als auch eine potenziell scheiternde Integration von Migranten öffentlich immer wieder in Zusammenhang mit der Loyalitätsproblematik gebracht werden. Andererseits wird in den letzten Jahren in allen europäischen Staaten die Diskussion geführt, ob Zuwanderung zur Leistungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten beiträgt oder ob Migranten potenziell diese durch die überproportionale Inanspruchnahme von Sozialleistungen mindern (Bade/Bommes 2004).

Illegale Migrationen stehen in einem paradoxen Verhältnis zu den staatlichen Dimensionen von Leistung und Loyalität: Sie sind Effekt und Infragestellung ihrer zugleich. Denn einerseits ist illegale Migration konstitutiv ein Akt der Illoyalität, er stellt die Souveränität des Staates hinsichtlich der Kontrolle des Zugangs und des Aufenthalts auf dem staatlichen Territorium in Frage. Grundlage dessen ist, dass illegale Migranten wie auch alle anderen Migranten soziale Gelegenheiten ergreifen, wie sie sich auf Arbeitsmärkten, im Bildungs- und Gesundheitssystem sowie in Familien finden. Aufgrund der forcierten Abschottung Europas gegen Zuwanderung und der weitgehenden Reduktion legaler Zuwanderungsmöglichkeiten können solche Gelegenheiten von ihnen nur unter Umgehung und Infragestellung staatlicher Souveränität ergriffen werden.<sup>9</sup>

Illegale Migranten finden solche Gelegenheiten trotz und gerade aufgrund der staatlichen Kontrollversuche, diese bilden die Grundlage für die Herausbildung eines rezeptiven gesellschaftlichen Kontextes für illegale Migranten. Die politische Begründung für die allgemeine Nichtzulassung von Arbeitsmigration, die Aufrechterhaltung des Anwerbestopps seit 1973 in Deutschland und die Zulassung von Arbeitsmigration einzig auf der Grundlage von Ausnahmeverordnungen ist der seit Ende der 1970er Jahre hohe und in den 1990er Jahren bis in die jüngste Vergangenheit ansteigende Bestand an Arbeitslosen. Die Abwehr von Zuwanderern galt und gilt als Teil der Aufrechterhaltung der sozialen Standards, sei es durch den Schutz der Arbeitslosen vor Konkurrenz, sei es durch den Schutz der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates gegen seine (Über-)Inanspruchnahme von außen. Diese Abwehr- und Kontrollversuche begründen aber in paradoxer Weise die

---

9 Sie handhaben damit jenes Paradox, dass in der modernen Gesellschaft allen Individuen Mobilität in dem Sinne auferlegt ist, ihre sozialen Teilnahmekancen in den gesellschaftlichen Funktionssystemen da aufzusuchen und zu realisieren, wo sie vorzufinden sind, diese Versuche aber andererseits an staatlichen Grenzen unter politischen Gesichtspunkten reguliert und eingeschränkt werden. Dieses Paradox findet seinen Ausdruck darin, dass einem international anerkannten Recht auf Auswanderung kein Recht auf Einwanderung korrespondiert.

Chancen illegaler Migranten, denn diese treffen für ihre Leistungsangebote unterhalb offizieller Tarife, unter Umgehung sozialrechtlicher Standards und der Steuerzahlung insbesondere bei privaten Haushalten, im Bausektor, im Gaststätten- und Herbergswesen sowie in der Landwirtschaft auf eine Nachfrage, mit der eine selbststeigernde Dynamik in der sog. informellen Ökonomie in Gang gesetzt ist.

Der Wandlungsdruck und die nachlassende Bindungsfähigkeit der Wohlfahrtsstaaten in Europa finden ihren Ausdruck darin, dass auf der Rückseite ihrer Versuche der Aufrechterhaltung ihrer Leistungsfähigkeit durch Migrationsabwehr und -kontrolle die Chancen irregulärer Migranten – ihr ›Standortvorteil‹ eines Arbeitsleistungsangebots unterhalb etablierter Standards – daraus resultieren, dass sie auf eine Disposition von Nachfragern treffen, im informellen Sektor aus unterschiedlichen Gründen – sei es aufgrund von Konkurrenzdruck, sei es um die Betreuung von Personen ohne Heimunterbringung zu gewährleisten, sei es aus schlichten Gründen der Bereicherung, des Steuersparens oder des Trittbrettfahrens – stillschweigend aus den wohlfahrtsstaatlichen Arrangements rauszuoptieren.

Illegale Migrationen werden vermutlich in einem bestimmten Ausmaß ohnehin stattfinden, solange es kein (weltweites) Recht auf Einwanderung geben wird/kann. Die Formen und das Ausmaß an irregulärer Migration, wie sie in Deutschland und Europa zu beobachten sind, sind aber nicht primär durch den Wanderungsdruck in den Herkunftsregionen, also durch die sog. Push-Faktoren zu erklären, sondern vor allem durch den Modus der Migrationspolitik selbst, die Abwehr und Schließung nach außen, auf deren Rückseite die Nachfrage nach genau den Migranten entsteht, die politisch abgewehrt werden sollen. Die gewählten Lösungen des Problems erweisen sich als Teil seiner Fortschreibung, sie werden gewissermaßen zum Pull-Faktor illegaler Migration.

Illegale Migration verweist damit auf das Paradox einer Gesellschaft, die aus strukturellen Gründen politisch auf die Kontrolle internationaler Migration nicht verzichten kann und mit den angesichts von Unsicherheit und Unkalkulierbarkeit gewählten Lösungen des Problems dieses zugleich mit einer bemerkenswerten Steigerungsdynamik versieht. Illegale Migration stellt als kontinuierliche Form der Illoyalität die Souveränität von Nationalstaaten, ihren Anspruch der Kontrolle über das Territorium ebenso in Frage wie sie die wohlfahrtsstaatliche Leistungsdimension untergräbt – primär nicht weil illegale Migranten wohlfahrtsstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen<sup>10</sup>, sondern weil sie seinen Interventionsanspruch unterlaufen.

---

10 Das tun sie auch; vgl. zu den damit verbundenen Problemen Bommès 2006.

#### IV. Migrationspolitik in europäischen Wohlfahrtsstaaten – Ähnlichkeiten und Differenzen

Migrationspolitik sieht sich historisch und systematisch mit vielseitigen Grenzen der Steuerung und Planung konfrontiert: Einmal in Gang gesetzte Migration gewinnt in rechtlich verfassten Wohlfahrtsstaaten schnell Züge der Irreversibilität und setzt eine nur mühsam einzuschränkende und generationenübergreifende Dynamik von familiären Nachfolgewanderungen frei. Auf der Grundlage des internationalen Rechts können Zuwanderungen aus Gründen der politischen Verfolgung nicht abgelehnt werden, die Wahrnehmung der Rechte auf Schutz und Asyl kann jedoch mit erheblichem politischem und organisatorischem Aufwand erheblich erschwert, wenn auch nicht vollständig verhindert werden. Aber der Modus der Kontrolle von Migrationen, der diese im Kern als Gefahr konzipiert, setzt auf seiner Rückseite die Dynamik illegaler Migration frei, er wird zum Erzeugungsmechanismus des Problems, das er zu lösen beansprucht.

Die Erfahrung der Grenzen der Steuerung und Planung von Migration teilt Deutschland mit den anderen europäischen Staaten. Aber die europäischen Staaten unterscheiden sich einerseits danach, welche Zyklen eines Planungs- und Steuerungsoptimismus bzw. der Skepsis sie durchlaufen haben, und andererseits in ihrer Planungs- und Steuerungskapazität.

Unterschieden der Planungs- und Steuerungsskepsis bzw. des -optimismus in den europäischen Staaten liegt zum einen zugrunde, dass bis in die Gegenwart die Dynamik der Arbeitsmärkte in Europa und daher auch die Offenheit der Staaten für Migration erheblich voneinander abweichen: Der relativen Offenheit der südeuropäischen und irischen Arbeitsmärkte – Länder, die erst seit den 1980er Jahren von Aus- zu Einwanderungsländern geworden sind – sowie des britischen Arbeitsmarktes steht seit den 1990er Jahren die Geschlossenheit der kontinentalen hoch regulierten nordwesteuropäischen Märkte gegenüber. Der Politik der zunehmenden Schließung einer Reihe von Staaten der EU für Migrationen von außen stand eine mehr oder weniger offen geduldete unregulierte Zuwanderung in die südeuropäischen Länder und eine zunehmend aktive Rekrutierung von insbesondere qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften in Großbritannien und Irland sowie eine Öffnung für die neuen Mitgliedstaaten der EU nach 2004 durch die direkte Einführung der Freizügigkeit in Irland, Schweden und Großbritannien gegenüber. Die südeuropäischen Länder Italien und Spanien haben aufgrund der Aufnahmekapazität ihrer Arbeitsmärkte wiederkehrend seit dem Ende der 1980er Jahre illegale Zuwanderer legalisiert (Finotelli 2007; Kreienbrink 2008). Und Großbritannien hat angesichts von Vollbeschäftigung seit 2000 durch mehrere Gesetzesänderungen eine differenzierte Gesetzgebung zur Zulassung von Arbeitskräften auf Dauer oder Zeit entwickelt, ab-

hängig von dem Bedarf auf Arbeitsmärkten, zu bestimmen durch entsprechend zuständige Kommissionen (Hansen 2007; Boswell 2009).

Aber Spanien wendet sich mittlerweile angesichts eines schrumpfenden Arbeitsmarktes und steigender Arbeitslosigkeit unter Migranten den Problemen einer zukünftigen Politik der Integration, der intensivierten Migrationskontrolle durch verstärkte Sicherung der Außengrenzen, der Einschränkung des Familiennachzugs sowie Möglichkeiten der Rückkehrförderung zu. In Großbritannien geht mit ähnlichen Versuchen zugleich eine an Dynamik gewinnende öffentliche Diskussion über die Auswirkungen von Migration auf die soziale Infrastruktur des Erziehungs- und Gesundheitssystems sowie den Wohnungsmarkt und über die Frage einher, ob die Zuwanderung insbesondere illegaler Migranten nach Großbritannien durch das Home Office angemessen kontrolliert werden kann. Zudem wird die Frage gestellt, ob angesichts einer gebrochenen Integration vormaliger postkolonialer Zuwanderer der zweiten Generation und der Radikalisierung eines Teils von ihnen, wie sie sich in den U-Bahn-Anschlägen im Juli 2005 manifestierte, mit einem erneuten Schub der Zuwanderung die ›social cohesion‹, der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft aufs Spiel gesetzt werde. Und in der öffentlichen Diskussion der Iren über den Lissabonner Vertrag und seiner Ablehnung spielten die Migrationspolitik der EU und ihre Vorschläge zur Einführung der Blue Card sowie zirkulärer Migration eine prominente Rolle. Diese Länder treten damit, so scheint es, in Zyklen der öffentlichen Auseinandersetzung über die Folgen internationaler (Arbeits-)Migration ein, die eine gewisse Ähnlichkeit mit den Reaktionen besitzen, wie sie seit den 1970er Jahren auch in den nordwesteuropäischen Ländern zu beobachten waren, die zuvor in erheblichem Ausmaß auf die Rekrutierung von Arbeitsmigranten gesetzt hatten. Es geht erneut um die nicht vorhergesehenen und anscheinend auch kaum vorhersehbaren Folgen der Migration, die Frage ihrer Irreversibilität und ihre Auswirkungen auf die Steuerung und den Zusammenhalt ›der Gesellschaft‹. Sie schalten von einem Modus der politischen Entscheidung, der von Optimismus, Plan- und Steuerbarkeit getragen ist, um auf einen Modus, der durch Unsicherheit und Abwehr gegenüber dem, was Züge des Unwägbareren angenommen hat, gekennzeichnet ist. Mit anderen Worten: Auch sie treten ein in das charakteristische Oszillieren der Migrationspolitik in den nordwesteuropäischen Staaten zwischen Planung der Migration als Teil einer kalkulierenden Arbeitsmarktpolitik<sup>11</sup>, die sich zuletzt insbesondere auf (hoch)qualifizierte Migranten richtet, und Kontrolle der Migration als Abwehr einer nicht zu kalkulierenden Gefahr, die insbesondere den Familiennachzug, Flüchtlinge, Asylbewerber und Illegale meint.

---

11 Es sei daran erinnert, dass auch in den frühen 1970er Jahren die Prognosen der Bundesanstalt für Arbeit zur Arbeitsmigration von einem wirtschaftspolitischen Steuerungsoptimismus getragen waren.



Die politische Handhabung der Migration und ihrer Folgen ist jedoch nicht unmittelbar und ausschließlich abhängig von den Nachfragezyklen des Arbeitsmarktes. Die nationalen Wohlfahrtsstaaten Europas sind durch eine unterschiedliche Regulationsdichte und eine differente Intensität der politisch-administrativen Durchdringung gekennzeichnet. Das gilt für so verschiedene Bereiche wie die Wirtschaft, Erziehung, Gesundheit oder die Familie sowie die Identität und den Aufenthalt von Personen, ihre Kontrolle wie auch ihre Versorgung. Es ist vergleichend gut daran zu erkennen, dass Deutschland für die Kontrolle des Aufenthalts die verschiedensten Einrichtungen von Unternehmen und Schulen über die Krankenhäuser bis zur Sozialarbeit mit einbezieht, dies aber zugleich mit einer detaillierten Gesetzgebung verknüpft, wie welche Personen abhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu versorgen sind. Im Prinzip bezieht dies auch Illegale ein – bis zu ihrer Abschiebung. In anderen Ländern in Europa gehen weit geringere Kontrollanstrengungen damit einher, dass Migranten entsprechend sich selbst überlassen sind und auch keine Versorgungsansprüche haben.<sup>12</sup>

Die europäischen Staaten unterscheiden sich aber nicht nur in ihren normativen Modellen von Staat und Wohlfahrt (dazu Opielka 2004), sondern auch in ihrer organisatorischen Kapazität der Durchsetzung von Politik: Legalisierungsmaßnahmen, wie sie in Europa in Italien, Spanien oder Griechenland durchgeführt worden sind, gelten in Deutschland politisch als kaum anschlussfähig. Der Rückgriff auf oder das Absehen von Legalisierungsmaßnahmen in verschiedenen Staaten lässt sich besser erklären, wenn man sie auf ihre Geschichte und organisatorische Kapazität der Durchsetzung von Recht allgemein bezieht. Die regelmäßige Legalisierung illegaler Migranten in Italien ist kein Bruch mit der sonstigen Staatspraxis, sondern passt zu einer Praxis, die Nicht-Durchsetzbarkeit politischer Ordnungsvorgaben etwa im Baubereich durch regelmäßige nachträgliche Amnestien zu heilen (Finotelli 2007). Dies passt aber nicht zu einem Staat, der sich als Rechtsstaat in der Weise interpretiert, dass alle politische Macht als die Macht zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen in ihrer staatlichen Organisationsform und in ihren administrativen Entscheidungsanfertigungen lückenlos als einheitliches und konsistentes Handeln dieses Staates beschrieben und diesem als Ganzem zugerechnet werden können muss (Böckenförde 1991). Amnestien sind daher in Deutschland eher außergewöhnlich<sup>13</sup> und ihnen gehen wie im Falle der Bleiberechtsregelung aus dem Jahre 2007 lange und zähe Verhandlungsprozesse voraus.

---

12 Was keineswegs ausschließt, dass sie dennoch versorgt werden; dazu Bank 2000.

13 Ein Beispiel ist etwa das »Gesetz über die strafbefreiende Erklärung« (StraBEG), gültig vom 1.1.2004 bis zum 31.3.2005, mit dem Besitzer von ins Ausland transferierten Kapitalvermögen dazu motiviert werden sollten, ihr Kapitaleinkommen zu offenbaren und entsprechende Steuern ohne Strafverfolgung nachzuzahlen.

## V. Rationale Migrationspolitik in der EU – Enteuropäisierung durch Vergemeinschaftung?

Der beschriebenen Planungs- und Steuerungskepsis der Mitgliedstaaten in Fragen der Migration scheint einzig keine Entsprechung in der Europäischen Kommission zu finden. Seit den 1990er Jahren hat die EU mehr und mehr an Regulationskompetenzen im Bereich internationaler Migration gewonnen. Seit dem Amsterdamer Vertrag 1999 in wachsendem Maße zuständig für den Bereich der Asyl- und Fluchtzuwanderung sowie die Kontrolle der Außengrenzen strebt sie gegenwärtig erweiterte Zuständigkeiten im Bereich der Arbeitsmigration an. Migration ist in den letzten Jahren eines der Felder, in denen die Kommission massiv auf den Zuwachs an Kompetenzen für die Europäische Union hinarbeitet. So weit dies die Harmonisierung des Asylrechts im Gefolge von Schengen, eine gemeinsame Visa-Politik, die Intensivierung der Kontrolle der Außengrenzen und ihre Vorverlagerung insbesondere in Nordafrika und Südosteuropa oder die Bekämpfung illegaler Migration betrifft, wird dies von den Mitgliedstaaten weitgehend mitgetragen. Die Versuche der Kommission, auch eine Vergemeinschaftung der Kompetenzen betreffend die Arbeitsmigration und Fragen der Integration voranzutreiben, stoßen aber auf Widerstand.

Die Kommission bedient sich in ihren Bemühungen einer Rhetorik des rationalen Planens und Steuerns in der Verfolgung der deklarierten Zielsetzungen der Sicherung von »Wohlfahrt, Solidarität und Sicherheit«. <sup>14</sup> Mit dem Verweis auf die demographische Entwicklung in Europa, die Aussicht auf eine schrumpfende Bevölkerung und den Bedarf des Arbeitsmarktes an hoch qualifizierten und qualifizierten Arbeitskräften in einer »knowledge-based society« unter globalen Konkurrenzbedingungen, strebt sie zentrale Planungs- und Steuerungskompetenzen zur Abschätzung dieses Bedarfs und der Ausarbeitung einer darauf ausgerichteten funktionalen Zuwanderungspolitik an: Die öffentlich diskutierten Stichworte dazu waren und sind die Blue Card und »zirkuläre Migration«. Mit der Blue Card soll im Rahmen der Lissabon-Strategie die Wettbewerbsfähigkeit im »Kampf um die klügsten Köpfe« gesteigert werden und mit »zirkulärer Migration« sollen Zuwanderungsmöglichkeiten eröffnet werden, die zum einen auf eine Nachfrage in Europa stoßen und zum anderen Alternativen zu illegaler Migration eröffnen. Mit Bezug auf Migration und Integration sollen sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Ziele einigen, einheitliche Formen der Berichterstattung und der Planung auf der Grundlage von festgelegten Indikatoren entwickeln und regelmäßig »nationale Einwanderungsprofile« erstellen, in die diese Ziele

---

14 Vgl. Europäische Kommission »Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente« KOM (2008) 359.

einfließen sollen, über deren Erreichung dann jährlich berichtet werden soll. Zur Sicherung der Umsetzung dieser Ziele sollen insbesondere die Methoden der Koordination, Konsultation und des Austauschs von Erfahrungen und des Lernens durch »benchmarking« und »best practice« dienen. Zusammenfassend handelt es sich um den gegenwärtig laufenden Versuch der Kommission, ihre Kompetenzen in den sensiblen Feldern von Migration und Integration durch die auch in anderen Politikfeldern wie der Sozialpolitik ausprobierten weichen Verfahren der Überwältigung ihrer Mitgliedstaaten, zum Beispiel im Rahmen der sog. »Open Method of Coordination (OMC)«<sup>15</sup>, auszuweihen.

In diesen Feldern geht es nicht wie bei Asylbewerbern und Flüchtlingen, Familien- und Heiratsmigranten oder illegaler Migration um irreversibel freigesetzte Zuwanderungsdynamiken nach Europa und den funktionalen Zwang bzw. die Effektivität ihrer Kontrolle und Einschränkung durch gemeinsame Anstrengungen im Modus der Gefahrenabwehr, symbolisch inszeniert in den spektakulären Einsätzen der Frontex-Flotten im Mittelmeer und an der westafrikanischen Küste. Es geht um das sukzessive Abtreten der Souveränität betreffend nicht nur die Frage, wem der Zugang auf das Territorium der Mitgliedstaaten absichtsvoll, abhängig von ökonomischen, sozialpolitischen oder kulturellen Erwägungen erlaubt werden soll, sondern auch um die Frage der Standards der Integration und damit darum, in welcher Weise Migranten in wohlfahrtsstaatliche Leistungen einbezogen werden sollen – bislang eine Prärogative der Nationalstaaten.

Entsprechend verhalten bis ablehnend ist die Reaktion der Mitgliedstaaten. Dabei sind hier verschiedene Gesichtspunkte zu unterscheiden: Perspektivisch bedeutet eine gemeinsame Arbeitsmigrationspolitik das allmähliche Abtreten des Rechts der Staaten, über den Zugang zum Territorium unter nationalen Prioritäten zu entscheiden. Einerseits erscheint dies nur folgerichtig und wird politisch als unvermeidbare Konsequenz des Sachverhalts dargestellt, dass die Migranten jedes Mitgliedstaates mit der Verfestigung ihres Aufenthalts zu den Migranten der EU werden. Folgerichtig, so scheint es, ergibt sich schon daraus ein fortschreitender Bedarf der Harmonisierung des Status der Drittstaatsangehörigen in der EU. Andererseits aber unterscheiden sich die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten, ihre Nachfragestrukturen und Dynamiken in einem Ausmaß, das eher gegen eine Harmonisierung der Arbeitsmigrationspolitik spricht.<sup>16</sup> Im gleichen Zusammen-

---

15 Cram (2009) argumentiert zum Beispiel, dass die Kommission in der Nutzung weicher Politikinstrumente (wie der OMC) in der Sozialpolitik als Katalysator für kollektives Handeln der Mitgliedstaaten auftritt, und interpretiert dies ebenfalls perspektivisch als Teil der Kompetenzerweiterungsversuche der EU.

16 Eine solche Forderung findet sich interessanterweise auch nicht im Repertoire von Wirtschafts- und Unternehmerverbänden.

hang erscheint die Angleichung und Harmonisierung von Standards und Zielsetzungen der Integration ebenfalls nahe liegend, genau besehen unterscheiden sich aber die Wohlfahrtsstaaten und ihre Konzepte der Integration aufgrund ihrer unterschiedlichen Staatsbildungsgeschichte erheblich.

Solche funktional ausgelegten Argumente lassen einen wesentlichen Punkt außen vor: Arbeitsmigrations- und Integrationspolitik ist Teil einer wohlfahrtsstaatlichen Politik in den Nationalstaaten, die gegenüber ihren Wählern rechtfertigen und vorführen muss, dass sie sich an der Wohlfahrt ihrer Bürger und den verbliebenen Möglichkeiten ihrer Privilegierung ausrichtet. Der Drift der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik der EU, forciert durch den Europäischen Gerichtshof, stand dazu von Beginn an in einem Spannungsverhältnis. Zwar würde auch eine zukünftig harmonisierte europäische Arbeitsmigrationspolitik, ähnlich wie sie mit dem bisherigen Zugewinn an Kompetenzen im Bereich der Migration wesentliche Aufgaben der Einschränkung, Kontrolle und Abwehr übernommen hat, sich perspektivisch ganz unvermeidlich an der Privilegierung ›der Europäer‹ ausrichten. Bislang aber unterliegen alle diese Politiken keinem diesbezüglichen legitimatorischen Zwang und können entsprechende Folgeprobleme auf die Ebene der Nationalstaaten hinunter externalisieren. Anders und zugespitzter formuliert: Die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik ist Teil eines Elitenprojektes in funktionalem Design, getragen u.a. von europäischen Beamten, Wissenschaftlern und entsprechend auf die EU ausgerichteten Lobbyisten und Verbänden.<sup>17</sup> Damit korrespondiert die Semantik der Politikvorschläge der EU in den Bereichen Migration und Integration, verfasst im rationalistischen Design eines Planungs- und Steuerungsanspruchs, der die Erfahrung nicht intendierter Folgen sowie des damit verbundenen Souveränitätsverlustes ausblendet.

Das Projekt einer gemeinsamen europäischen Arbeitsmigrationspolitik besitzt umgekehrt für die Mitgliedstaaten einen ambivalenten Charakter: Es verspricht ihnen auch die Entlastung von einer Problemstellung durch ihre Externalisierung auf die europäische Ebene<sup>18</sup>, für deren Handhabung die Institutionalisierung politischer Routinen sich als schwierig erweist; denn Migrationen ziehen Folgeprozesse nach sich, deren Zeithorizonte überschreiten, was politisch überschaut werden kann, und Problemkonstellationen der Integration sind nicht nur ebenfalls von langer, generationsübergreifender Dauer, sondern zudem von inneren, kaum kalkulierbaren Dynamiken der

---

17 Das Abstimmungsverhalten der Iren zum Lissabonner Vertrag ebenso wie die Ablehnung der ›Verfassung‹ durch die Franzosen und Niederländer sind Indizien dafür, dass dieses Elitenprojekt sich keineswegs einer legitimatorischen Grundlage gewiss sein kann.

18 Dies war, wie erwähnt, ein wesentliches Motiv der deutschen Asylpolitik in den 1980er und 1990er Jahren.

gesellschaftlichen Entwicklung abhängig, die von der Demographie über Konkurrenzen im Bildungssystem und auf Arbeitsmärkten bis zur Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme reichen.

In der Gegenwart ist schwer absehbar, ob die Versuche der EU, eine gemeinsame europäische Migrationspolitik zu forcieren, diese also als Expansions- und Wachstumschance wahrzunehmen, erfolgreich sein werden. Die Mitgliedstaaten betrachten dies zu Recht als eine weitere Einschränkung ihrer Souveränität und sie sind zugleich aufgrund der historischen Migrations- und Integrationserfahrungen skeptisch gegenüber dem rationalistischen Steuerungsversprechen der Kommissionsvorschläge. Ein Teil von ihnen hat daher von Anfang an rausoptiert und – wie insbesondere Dänemark – Migrations- und Integrationspolitik unter die wohlfahrtsstaatliche Prämisse der Inländerprivilegierung (einschließlich der dauerhaft niedergelassenen Migranten) gestellt. Aber auch andere europäische Staaten, ob Deutschland, Österreich, die Niederlande oder Frankreich, betreiben Migrations- und Integrationspolitik unter der Prämisse der Inländerprivilegierung – sie ist eingebettet in ein europäisches Staatsverständnis, das das Verhältnis zwischen Staat und Bürger zwar im Einzelnen unterschiedlich, aber doch als ein dichtes Reziprozitätsverhältnis von Loyalität und Leistung konzipiert, das zugleich nach außen eine Ungleichheitsschwelle impliziert. Vor diesem Hintergrund sind sie skeptisch gegenüber der Nachhaltigkeit des Versprechens rationaler Planung und Steuerung von Migration und Integration, denn Migrationen, Niederlassungs- und Integrationsprozesse setzen langfristige Eigendynamiken frei, die sich in unterschiedlicher und kaum zu kalkulierender Weise auf dieses dicht gebaute Leistungs- und Loyalitätsverhältnis auswirken. Dies bezeichnet die Grundlage des charakteristischen (konjunkturabhängigen) Oszillierens dieser Staaten zwischen einer Migrations- und Integrationspolitik als rationaler Planung und einer solchen Politik als Kontrolle und Abwehr von Gefahr.

Man darf vermuten, dass es sich um ein Kennzeichen der Migrations- und Integrationspolitik der Staaten in Europa handelt und dass sie auch aufgrund dieses gewissermaßen substanziellen Verhältnisses zwischen Staat und Bürger die klassischen Einwanderungsländer wie Kanada, USA oder Australien sich kaum zum Vorbild nehmen, denn der Einwanderer in Europa war kein Konstitutivum der Staatenbildung wie dort. Es bleibt fraglich, ob das Verhältnis zwischen Staat und Individuum durch Einbürgerung und Integration je nachträglich in der erforderlichen ›Dichte‹ substantiiert werden kann – dies bezeichnet einen Kern der europäischen Integrationsdiskussionen. Die Verhältnisse im sorgenden Wohlfahrtsstaat erscheinen humaner als in den USA, weil man den sich selbst überlassenen und unversorgten Illegalen in der Vorstellung nicht ertragen kann (empirisch schon) – aber gerade darum haftet umgekehrt potenziell an allen Migranten, den Integrierten wie

den Illegalen, ein Moment der Gefahr, der Zersetzung dieses dichten Verhältnisses zwischen Staat und Bürger. Es bleibt abzuwarten, ob ggf. die fortschreitende Europäisierung der Migrations- und Integrationspolitik dieses europäische Merkmal der Migrations- und Integrationspolitik der Mitgliedstaaten auf der Ebene der EU wiederholt oder ob eine solche Europäisierung zur Folge hat, dass sie ein bisschen weniger europäisch wird.

### Literatur

- Bade, Klaus J. (1994): *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München: C.H. Beck.
- Bade, Klaus J. (2007): *Leviten lesen: Migration und Integration in Deutschland*. In: *IMIS-Beiträge*, H. 31, S. 43–64.
- Bade, Klaus J./Michael Bommès (2004): ›Einleitung: Integrationspotentiale in modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten‹. In: Klaus J. Bade/Michael Bommès/Rainer Münz (Hg.), *Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven*, S. 11–42, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Bade, Klaus J./Jochen Oltmer (Hg.) (2003): *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa (IMIS-Schriften, Bd. 8)*, 2. Aufl. Göttingen: V&R unipress.
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2008): *Migrationsbericht 2007*, Nürnberg.
- Bank, Roland (2000): *Europeanisation of the Reception of Asylum Seekers: The Opposite of Welfare State Politics*. In: Michael Bommès/Andrew Geddes (Hg.), *Welfare and Immigration: Challenging the Borders of the Welfare State*, S. 148–169, London: Routledge.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bommès, Michael (1997): *Von ›Gastarbeitern‹ zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen*. In: Klaus J. Bade (Hg.), *Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg (IMIS-Schriften, Bd. 3)*, S. 249–322, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Bommès, Michael (1999): *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommès, Michael (2000): *Migration und Lebenslauf: Aussiedler im nationalen Wohlfahrtsstaat*. In: *Sozialwissenschaften u. Berufspraxis* 23 (1), S. 9–28.
- Bommès, Michael (2006): *Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten*. In: Jörg Alt/Michael Bommès (Hg.), *Illegalität: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, S. 95–116, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bommes, Michael/Jost Halfmann (1998): Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaates. In: dies. (Hg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen* (IMIS-Schriften, Bd. 6), S. 81–101, Osnabrück: Unversitätsverlag Rasch.
- Boswell, Christina (2009): *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1967): *Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung – Erfahrungsbericht 1966*, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1974): *Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung – Erfahrungsbericht 1972/73*, Nürnberg.
- Cram, Laura (2009): From ›Integration by Stealth‹ to ›Good Governance‹. In: Ingeborg Tömmel/Amy Verdun (Hg.), *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*, S. 87–99, Boulder, CO/London: Lynne Rienner Publishers.
- Dohse, Knuth (1981): *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Königstein i.Ts.: Hain edition.
- Finotelli, Claudia (2007): *Illegale Einwanderung, Flüchtlingsmigration und das Ende des Nord-Süd-Mythos*, Münster: LIT Verlag.
- Hammar, Tomas (1989): *State, Nation and Dual Citizenship*. In: Rogers Brubaker (Hg.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, S. 81–95, Lanham/London: University Press of America.
- Hansen, Randall (2007): *Vereinigtes Königreich. Focus Migration (Länderprofil 12)*, HWWI, Hamburg.
- Heckmann, Friedrich (1981): *Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Herbert, Ulrich (1986): *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880–1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter*, Berlin/Bonn: Dietz.
- Hollifield, James F. (1992): *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Joppke, Christian (1997): *Asylum and State Sovereignty*. In: *Comparative Political Studies* 30 (3), S. 291–330.
- Kreienbrink, Axel (2008): *Spanien. Focus Migration (Länderprofil 6)*, HWWI, Hamburg.

- Lavenex, Sandra (2001): *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Aldershot: Ashgate.
- Marshall, Thomas H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a.M.: Campus
- Opielka, Michael (2004): *Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Sciortino, Giuseppe/Karen Schönwalder/Dita Vogel (2004): *Migration und Illegalität in Deutschland (AKI-Forschungsbilanz, Bd. 1)*, WZB Berlin.
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Walter, Anne (2008): *Familienzusammenführung in Europa: Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht, Nationales Recht*, Diss. Universität Osnabrück.



# Demographische Entwicklung, Migration und kulturelle Vielfalt

Zentrales Element in der demographischen Entwicklung eines Landes sind neben Geburten und Todesfällen Zuzüge und Fortzüge, also grenzüberschreitende Wanderungen, die in ihrem Resultat über einen definierten Zeitraum zum Wachstum oder zur Schrumpfung einer Bevölkerung mehr oder weniger stark beitragen. Der Zusammenhang von ›Kultur und demographischem Wandel‹ ist in zahlreichen Hinsichten keineswegs evident und erschließt sich dem öffentlichen Bewusstsein erst allmählich. In Frage steht, in welcher Weise dieser Wandel die Kultur der Gesellschaft betreffen wird: ihre Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse, ihre Rechtskultur, ihre Kultur der politischen Auseinandersetzung, die Massenmedien und ihr Publikum, den Breitensport, die Kunst, das Gesundheitssystem, seine Routinen und seine Patienten sowie die Familien und das Verhältnis der Generationen zueinander. Aus einem solchen Erläuterungsbedarf bezog eine Tagung, wie die im Jahre 2006 der Stiftung Niedersachsen zum Thema ›Kultur und demographischer Wandel‹, ihren – im ›Euro-Speak‹ formuliert – »added value«: Demographischer Wandel betrifft nicht nur die Arbeitsmärkte und die sozialen Sicherungssysteme wie die Rentenkassen, Pflege- und Krankenversicherungen, auf deren Unwägbarkeiten und Kosten sich primär die öffentliche Aufmerksamkeit richtet, sondern auch die kulturellen Verhältnisse der Gesellschaft in ihren verschiedenen Teilbereichen ebenso wie die institutionalisierten Lebenslaufstrukturen und Muster des Lebensverlaufs.

Hat dieser Zusammenhang bislang allgemein keine hinreichende Aufmerksamkeit gefunden, so gilt umgekehrt, dass für den Teil des demographischen Wandels, dem internationale Migrationen zugrunde liegen, die Bedeutung des daraus resultierenden kulturellen Wandels kaum der Unterstreichungsbedarf. Er findet öffentliche Aufmerksamkeit und provoziert politische Auseinandersetzung. In einer gewissen Spiegelverkehrung richtet sich diese dabei oftmals primär auf kulturelle Vielfalt oder Differenz – manchmal anstatt auf naheliegendere ökonomische und sozialstrukturelle Konstellationen auf Arbeits- und Wohnungsmärkten, im Bildungssystem, in der Politik oder im Recht. Das ist ein bemerkenswerter Sachverhalt.

## I.

Die Bevölkerungsstruktur Europas und auch Deutschlands war und wird auch zukünftig wesentlich durch internationale Migrationen geprägt sein. Demographische Analysen zeigen, wie stark in Deutschland die Bevölkerung

seit dem Zweiten Weltkrieg durch Migration geprägt ist. Wir beschränken uns hier auf wenige Hinweise: Deutschland verzeichnete zwischen 1950 und 2003 einen positiven Wanderungssaldo von 8,3 Millionen Personen. Dabei ist insbesondere bedeutsam, dass der seit Mitte der 1960er Jahre einsetzende Geburtenrückgang, der im Jahre 1972 dazu führte, dass die jährliche Zahl der Geburten erstmals die jährliche Zahl der Todesfälle unterschritt, durch die starke Zuwanderung in den Folgejahren kompensiert wurde und es trotz des Geburtendefizits von 3,1 Millionen zwischen 1972 und 2003 durch eine Zuwanderung von 6,8 Millionen zu einem Bevölkerungszuwachs von 3,7 Millionen Personen kam. Für die Zukunft aber scheint klar zu sein, dass der selbstverstärkende Prozess einer schrumpfenden Bevölkerung durch Zuwanderung nicht kompensiert, sondern allenfalls abgemildert werden kann.

Erst in den letzten Jahren hat eine intensive Diskussion darüber eingesetzt, welche sozialen und eben auch kulturellen Folgen damit verbunden sein werden. Dabei reichen die Einschätzungen von kulturpessimistisch gestimmten Analysen, die in eher spengleristischer Manier den Untergang des Abendlandes aufziehen sehen<sup>1</sup>, bis zu gelasseneren Stimmen, die darauf hinweisen, dass die moderne Gesellschaft durch zahlreiche demographische Strukturverschiebungen seit ihrer Entstehung gekennzeichnet gewesen sei, dass alle Prognosen über die künftige Bevölkerungsentwicklung weiterhin durch eine Reihe von Unwägbarkeiten bestimmt und daher weiterhin mit hohen Unsicherheiten verbunden seien – und dass es schließlich keinen Grund gebe anzunehmen, dass sich die Gesellschaft nicht auf eine veränderte Altersstruktur ihrer Bevölkerung einstellen und entsprechende soziale und kulturelle Strukturen ausbilden könne.<sup>2</sup>

Diskussionen über den Zusammenhang von Migration und Kultur sind in diesem Spannungsfeld angesiedelt. Die Art und Weise, in der dies der Fall ist, erschließt sich auf der Grundlage einer methodischen Überlegung: Wer über Bevölkerung redet, muss sich des Bezugsrahmens vergewissern, in dem er oder sie sich bewegt. Geht es um lokale, regionale, nationale Bevölkerungen, die europäische oder gar die Weltbevölkerung? In gleicher Weise muss man sich verdeutlichen, dass Bevölkerung in verschiedenen sozialen Kontexten auf unterschiedliche Weise relevant wird: für Kindergärten und Schulen gibt es zu viele oder zu wenige Kinder; für Arbeitsmärkte zu viele oder zu wenige qualifizierte, unter- oder überqualifizierte Arbeitskräfte; für Rentensysteme zu viele Leistungsbezieher; für die Struktur des Gesundheitssystems eine mit bestimmten Krankheitsrisiken ausgestattete Bevölkerung; für Wohnungsmärkte eine auch durch die Bevölkerungsstruktur akzentuierte Nachfrage usw. Daraus ergibt sich: Alle diese sozialen Systeme beobachten die

---

1 Vgl. Birg 2001 sowie zur Kritik Oberndörfer 2005.

2 Siehe dazu Fassmann 2005.

Bevölkerung unter ihren eigenen Prämissen, ihre Entwicklung wird für die eigene Strukturentwicklung dieser Systeme auf je andere Weise relevant. In diesem Sinne bezeichnen die Bevölkerung (bzw. die Bevölkerungen) die Umwelt der Gesellschaft und ihrer sozialen Systeme. Mit anderen Worten: Bevölkerung ist eine Kategorie der Beobachtung im Hinblick auf die Frage, wie viele relevante Menschen es in einem definierten Bezugsrahmen (ökonomisch, rechtlich, politisch etc.) gibt und durch welche für den Beobachter bedeutsamen Eigenschaften sie gekennzeichnet sind. Bevölkerung bzw. Bevölkerungen sind als solche unerreichbar, man kann sie nicht adressieren<sup>3</sup> und sie handeln auch nicht – denn handeln können nur Individuen. Auch bestimmt der direkte Bezug auf Bevölkerung nicht das Handeln von Individuen: Sie bekommen keine Kinder, weil sie sich an Fertilitätsraten oder der Altersstruktur der Bevölkerung orientieren. Dies macht verständlich, warum man gerade im Feld bevölkerungspolitischer Diskussionen auf merkwürdig wertbesetzte, appellative und emphatische Formen der Kommunikation trifft. Weil Bevölkerung eine Kategorie der Beobachtung und kommunikativ unerreichbar ist, oszilliert die politische Diskussion gewissermaßen zwischen zwei Formen der politischen Kommunikation: a) einer emphatischen Gemeinschaftskommunikation, in der die Bevölkerung als Volk adressiert und an die Individuen appelliert wird, ihr Handeln an der Gemeinschaft zu orientieren<sup>4</sup>; b) einer nüchternen, reflexiv sozialtechnischen Kommunikationsform, die darauf zielt, im Lichte der Resultate der Bevölkerungsbeobachtung die Randbedingungen des Handelns von Individuen mit Mitteln der Sozialpolitik in einer Weise zu verändern, dass daraus Motive zur Familiengründung resultieren – sei es durch positive oder negative Anreize (Becker 1992; Clarke/Strauss 1998; Rürup/Gruescu 2003).

In komplementärer Weise kommt in diesem Zusammenhang das Thema der Migration und damit zusammenhängend dann die Frage der Kultur ins Spiel: Zum einen wird internationale Migration in sozialtechnischer Perspektive unter dem Gesichtspunkt thematisiert, ob sich damit die demogra-

---

3 Man kann sicher zum Beispiel eine Ansprache im Fernsehen halten und dabei das Volk oder die Bevölkerung adressieren. Aber das ist eine kommunikative Fiktion und empirisch antwortet auch nie das Volk oder die Bevölkerung. Eine Antwort kann allenfalls stellvertretend formuliert werden: etwa durch die mediale Inanspruchnahme des Wissens um die Meinungen, Wünsche oder Bewertungen der ›breiten Mehrheit‹.

4 Dies hat seine historische Grundlage in der Inklusionsform des Nationalstaates, der die auf seinem Territorium befindliche Bevölkerung als nationales Volk der Staatsbürger einbezieht und darauf seine Souveränität in doppeltem Sinne stützt: durch und über das Volk. Das Wissen um die Entwertung der nationalen Gemeinschaftssemantik im Gefolge des Nationalsozialismus im profanen bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat ist dann die Grundlage des erwähnten Kulturpessimismus und der in diesem Zusammenhang artikulierten Untergangsstimmung.

phischen Prozesse in einem Land wirksam beeinflussen und im je gewünschten Sinne beeinflussen lassen. Auch wenn mittlerweile Einigkeit darüber zu bestehen scheint, dass sich der Schrumpfungprozess von Bevölkerungen eines Landes durch Migrationen nicht vollständig kompensieren lässt, so besteht zugleich kein Zweifel, dass Länder mit zurückgehenden Bevölkerungen in Europa zukünftig auf Migration aus Gründen wie insbesondere dem Ausgleich von Arbeitsmarktungleichgewichten angewiesen sein werden. In diesem Zusammenhang wird aber die Frage, wie viel Migration diese Länder brauchen werden, regelmäßig mit der Gegenfrage konfrontiert, wie viel Migration sie verkraften können – und dies nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der aus Migration resultierenden kulturellen Pluralisierung und ihren Auswirkungen auf die Zuwanderungsländer. Und diese Frage ist doppelt artikuliert: Sie meint nicht nur empirisch die kulturelle Pluralisierung, die die alltäglichen Lebensverhältnisse in den Bereichen Arbeit, Familie, Politik, Erziehung und Ausbildung oder Religion betrifft, sondern nicht zuletzt auch die kulturell interpretierte Gemeinschaft des Volkes. Die Auswirkungen von Zuwanderungen als Teil des demographischen Prozesses auf die kulturellen Verhältnisse beziehen ihre öffentliche Evidenz nicht nur – und wohl auch nicht primär – aus ihren empirischen Auswirkungen auf die alltäglichen Lebensverhältnisse, sondern weil sie die politisch emphatische Konzipierung von Bevölkerung als Volk in den Nationalstaaten irritieren. Es ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend, dass insbesondere im demographischen Diskurs mit seiner immanenten Tendenz zur kurzschlüssigen Überbrückung der Unerreichbarkeit der Bevölkerung durch ihre Adressierung als Gemeinschaft von einigen führenden Vertretern<sup>5</sup> Migrationen als potenzielle Aushöhlung dieser Gemeinschaft betrachtet werden. Dabei sind solche Einschätzungen in erstaunlicher Weise in Distanz zur Empirie der Migrationsverhältnisse seit dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland und Europa – und der daraus resultierenden kulturellen Vielfalt – formuliert.

## II.

Migrationen kommen in allen Gesellschaften vor und bezeichnen in diesem Sinne eine »conditio humana« (K.J. Bade). Sie haben aber in verschiedenen Gesellschaften auch einen je anderen Sinn: In nomadischen Gesellschaften sind alle Mitglieder Migranten, und weil Migration die Grundlage der Reproduktion ist, ist der Sachverhalt selbst sozial kaum bemerkenswert. In der ständischen Gesellschaft erfolgen Migrationen auf der Basis sozialer Zugehö-

---

5 Dabei stoßen diese Positionen innerhalb der Disziplin der Demographie auf wenig offiziellen Widerspruch. Der informellen Distanzierung ist bislang keine öffentliche Distanzierung gefolgt und bleibt dann externen Kommentatoren überlassen; vgl. Oberndörfer 2005.

rigkeit, diese reguliert auch die Wanderungsoptionen. Es finden sich vielfältige räumliche Mobilitäts- und Wanderungsformen von Kaufleuten und Händlern, Pilgern und Wallfahrern, Studenten, Handwerkern, Gesellen, Saisonarbeitern und Hauspersonal. Zugewanderte werden als Fremde in der Form von Studentenmatrikeln, Konventslisten und Bürgeraufnahmebüchern und durch die Zuordnung zu Kollektiven sozial kenntlich gemacht. Die Wanderer selbst sind als Studenten, Pilger, Kaufleute, Handwerker oder Gesellen äußerlich erkennbar. Möglichkeiten und Verbote der Wahrnehmung von Wanderungsgelegenheiten und daran gebundene Chancen hängen von Zugehörigkeit ab, darüber vermittelt wird Migration in ihren Risiken und Erfolgsaussichten organisiert – etwa in Gilden, Zünften und Bruderschaften der Kaufleute, Handwerker und Gesellen oder im Herbergswesen, das um Wall- und Pilgerfahrten herum entsteht. Legitime Migration basiert auf Zugehörigkeit und daher ist umgekehrt Migration auf der Basis von Nicht-Zugehörigkeit riskant. Die unehrbaren Berufe wie Spielleute, Hausierer, Artisten, Kesselflicker, (Flick-)Schuster oder Scherenschleifer sowie die Bediensteten, Saisonarbeiter und ›fahrenden Leute‹ wurden als solche ohne Zugehörigkeit, als herrenlose Menschen ohne ›Herd und Heimstatt‹ in ihren Möglichkeiten beschnitten und der Kontrolle und Repression unterworfen. Die ständische Gesellschaft reagierte auf die Phänomene, für die sie keinen strukturellen Ort vorgesehen hatte, mit Repression und zwangsweiser Kenntlichmachung wie etwa dem Brandmarken von Landstreichern (Jaritz/Müller 1988; Bommes 1999: 58ff.).

Im Unterschied dazu kennt die moderne Gesellschaft keine festgelegte, durch Abstammung regulierte Zugehörigkeit von Individuen, die zugleich die ihnen offenstehenden sozialen Handlungsmöglichkeiten reguliert. Die Individuen sind im Prinzip selbst dafür verantwortlich und zuständig, sich um den Zugang zu den für eine selbstständige Lebensführung bedeutsamen sozialen Bereichen wie Ausbildung, Arbeit, Gesundheit, Recht, Religion oder Familie zu bemühen. Dies ist die sozialstrukturelle Grundlage für die Bedeutung, die Migration in der modernen Gesellschaft annimmt: Migrationen sind im Kern Versuche der Realisierung von Teilnahmechancen an solchen sozialen Bereichen durch räumliche Mobilität, also eben Arbeitsmigration, Bildungsmigration, Familien- und Heiratsmigration oder Fluchtmigration.

Aber nicht jede solche räumliche Mobilität wird in der modernen Gesellschaft auch sozial als Migration registriert: Der Arbeitsplatzwechsel und die Wohnortverlagerung von Osnabrück nach Stuttgart gilt nicht als Migration, sondern ggf. als erwartete Mobilität – und der Niedersachse sieht sich in Stuttgart nicht als Migrant behandelt. Nicht Binnenwanderung bezeichnet in Europa oder den klassischen Einwanderungsländern wie den USA, Australien oder Kanada die Migrationsproblematik, sondern internationale Migration. Das ist in anderen Regionen der Welt wie zum Beispiel China anders, für die

massive Urbanisierungsprozesse und die damit einhergehenden Land-Stadt-Wanderungen eine erhebliche sozialstrukturelle Herausforderung darstellen.

Internationale Migrationen sind – ebenso wie Binnenmigrationen – durch den Versuch von Individuen motiviert, Teilnahmechancen auf Arbeitsmärkten, im Bildungssystem, in Familien oder anderen sozialen Zusammenhängen zu realisieren. Aber in diese Migrationen wird wie in alle Staatsgrenzen überschreitenden Migrationen auf verschiedene Weise politisch und rechtlich interveniert. Die Grundlage dafür ist die Organisationsform der Politik in der modernen Gesellschaft, der nationale Staat. Politische und rechtliche Interventionen in internationale Migration geschehen nicht historisch zufällig und vorübergehend, sondern sie sind Ausdruck eines Strukturproblems der modernen Weltgesellschaft. Diese Weltgesellschaft erzeugt nämlich parallel einerseits – aufgrund der Verfassung von Arbeitsmärkten, des Bildungssystems, der Massenmedien, der Institutionalisierung der Kernfamilie (um nur die wichtigsten Zusammenhänge anzusprechen) – permanent Motive für internationale Migrationen und schränkt diese andererseits – aufgrund der spezifischen Verfassung des politischen Systems, seiner segmentären Unterteilung in Nationalstaaten – dann wiederum ein. Internationale Migrationen stellen die Einteilung der Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen in Frage. Staaten regulieren ihr Verhältnis zu diesen Migrationen vermittelt über die zwei konstitutiven Dimensionen, die das Verhältnis zu ihren eigenen Staatsbevölkerungen definieren: die *Loyalitätsbeziehung*, die unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung politischer Souveränität den Staatsbürgern (und allen anderen auf dem Territorium befindlichen Personen) Folgebereitschaft gegenüber den staatlichen Entscheidungen abverlangt; die *Leistungsbeziehung*, die im Gegenzug dem Staat auferlegt, Leistungen der rechtlichen, politischen und sozialen Sicherheit zu erbringen, die in dem Begriff des Wohlfahrtsstaates zusammengefasst sind. Beinahe alle politischen Regulationsformen internationaler Migration sind durch Aspekte strukturiert, die diese beiden Dimensionen, also Fragen der Loyalität und der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung betreffen. In der Gegenwart lässt sich dies leicht daran verdeutlichen, dass einerseits Migration und Terrorismus öffentlich immer wieder in einen engen Zusammenhang gebracht werden, also die Loyalitätsproblematik thematisch wird, und andererseits in den letzten Jahren in allen europäischen Staaten wiederkehrend die Diskussion geführt wird, ob Zuwanderung zur Leistungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten beiträgt oder diese mindert.

Europa hat sich neben Nordamerika, Südostasien/Australien und Südafrika seit dem Zweiten Weltkrieg zu einer der Weltzuwanderungsregionen entwickelt. In Deutschland war dies mit einer Reihe von Zuwanderungsbewegungen verbunden, die bis in die Gegenwart relevant sind und auch die Bahnen für zukünftige Zuwanderungen gelegt haben: die Zuwanderung

- von Vertriebenen und Flüchtlingen in den 1940er und 1950er Jahren als eine Folge der Katastrophe des Nationalsozialismus und des von ihm ausgehenden Zweiten Weltkrieges;
- der als ›Gastarbeiter‹ angeworbenen Arbeitsmigranten aus den Mittelmeerländern Türkei, Griechenland, Jugoslawien, Italien, Spanien und Portugal seit 1955 bis 1973 (Anwerbestopp) sowie ihrer Familien;
- der Aussiedler seit den 1950er bis zum Ende der 1980er Jahre auf der Grundlage von bilateralen Abkommen mit den sozialistischen Staaten Polen, Rumänien, Ungarn und UdSSR – und seit Ende der 1980er Jahre nach dem Zusammenbruch des Sozialismus und der Einführung der Freizügigkeit insbesondere aus den Nachfolgestaaten der UdSSR (diese Zuwanderung hatte ihren Höhepunkt zwischen 1988 und Mitte der 1990er Jahre und läuft mittlerweile aus);
- von Asylbewerbern, politischen Flüchtlingen und Bürgerkriegsflüchtlingen. Auch hier lag der Höhepunkt zwischen dem Ende der 1980er und der Mitte der 1990er Jahre. Mit der Änderung des Asylrechts und der Europäisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik sind die Zahlen erheblich zurückgegangen;
- von Werkvertragsarbeitnehmern und Saisonarbeitern seit Ende der 1980er Jahre;
- von Ehepartnern und anderen Familienangehörigen – gegenwärtig eine der bedeutendsten Zuwanderungsbewegungen;
- von Hochqualifizierten insbesondere seit Ende der 1990er Jahre zunächst auf der Grundlage von Ausnahmeregelungen, mittlerweile auf der Basis der Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes vom 1.1.2005;
- von sog. illegalen Migranten, die ohne rechtmäßigen Aufenthalt oder erforderliche Arbeitserlaubnisse insbesondere in privaten Haushalten, im Baubereich, im Hotel- und Gaststättengewerbe und in der Prostitution Beschäftigung finden. Ihre Größenordnung ist naturgemäß nur schwer zu bestimmen.

Zwischen 1950 und 2000 sind etwa 30 Millionen Menschen, Deutsche und Ausländer, zugewandert. Etwa 20 Millionen haben Deutschland im gleichen Zeitraum verlassen.

Politische Regulationsversuche internationaler Migration befinden sich in allen europäischen Wohlfahrtsstaaten und auch in Deutschland seit den frühen 1990er Jahren im Umbruch. Sie stehen in einem Kontext, in dem diese Staaten die Leistungsbeziehung, die sie zu ihren Staatsbevölkerungen unterhalten, im Rahmen des Umbaus ihrer wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme neu definieren. Dabei ist seit den frühen 1990er Jahren eine doppelte politische Bewegung zu registrieren:

- einerseits der übergreifende Versuch, klare Bestimmungen der sozialen Integrationsbedingungen für den Teil der Migrationsbevölkerungen fest-

- zulegen, der mit einem absehbar dauerhaften und verfestigten Aufenthaltsstatus in diesen Ländern ausgestattet ist. Hier besteht eine auffällige Konvergenz zwischen der Öffnung der Staatsbürgerschaft für Migranten und der Neukonzipierung der sozialen Integrationszielsetzung unter der Maxime ›Fördern und Fordern‹ im aktivierenden Wohlfahrtsstaat;
- andererseits und korrespondierend dazu finden sich erhebliche Anstrengungen dieser Staaten, festzulegen und durchzusetzen, welche Migranten sie zukünftig haben wollen und welche nicht. Dies impliziert einerseits die Öffnung für solche Migranten, die als potenziell leistungsfähig gelten (vor allem Hochqualifizierte, Unternehmer, Studierende), und andererseits die Einschränkung von Zuwanderungsmöglichkeiten aus humanitären Gründen, von Familiennachzug und Heiratsmigration sowie die Aufrüstung der Kontrollkapazität in diesen Staaten und der EU zum Zwecke der Verhinderung und Abwehr unerwünschter und illegaler Migration.

Soziale Integration und Migrationskontrolle bezeichnen also gegenwärtig und absehbar die beiden Kernbausteine europäischer (und in diesem Zusammenhang auch deutscher) Migrations- und Integrationspolitik. Dabei liegt der Akzent europäischer und insbesondere deutscher Migrationspolitik vor allem auf Kontrolle und Abwehr, ohne dass bislang funktionierende Formen des Migrationsmanagements im Umgang mit Zuwanderungen aus dem Süden gefunden sind. Dies wird wiederkehrend eindringlich deutlich an ertrinkenden Menschen im Mittelmeer oder verzweifelten Zuwanderern an den Grenzzäunen der spanischen Exklaven in Nordafrika. Der Schwerpunkt auf Abwehr und Kontrolle steht aber zudem in einem erstaunlichen Missverhältnis dazu, dass die Zuwanderungszahlen seit Mitte der 1990er Jahre rückläufig sind, dass dem Versuch der Anwerbung von Hochqualifizierten gegenwärtig eine – wenn auch moderate – Abwanderung von Hochqualifizierten aus Deutschland gegenübersteht, darüber hinaus aber Deutschland und Europa aufgrund ihrer alternden und schrumpfenden Bevölkerung unzweifelhaft zukünftig auf Zuwanderung angewiesen sein werden, um absehbare Ungleichgewichte auf Arbeitsmärkten auszugleichen. Daher ist davon auszugehen, dass die Experimentierphase einer angemessenen politischen Gestaltung von Migration und Integration in Europa und in Deutschland noch eine ganze Weile anhalten wird und mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Jahre 2004 keineswegs abgeschlossen war.

### III.

Befürworter und Gegner einer gegenüber Zuwanderung offenen Politik sind sich darin einig, dass internationale Migrationen einen an Bedeutung gewinnenden Sachverhalt in der modernen Gesellschaft bezeichnen, mit dem bedeutende ökonomische, politische, soziale und *kulturelle* Folgen für die Her-



kunfts- und Zuwanderungsländer verbunden sind. Was aber ist mit den *kulturellen* Folgen von Migration genau gemeint, wenn solche doch wiederum in der Wirtschaft, in der Politik und eben ›sozial‹ anfallen, d.h. in Bereichen wie Familie, Erziehung und Ausbildung, Religion, Massenmedien, Sport und Gesundheit? Was unterscheidet Kultur von Wirtschaft, Politik und dem Sozialen – und was meint kulturelle Vielfalt?

Es ist nahezu aussichtslos, definatorisch festlegen zu wollen, was Kultur ist. Denn der Kulturbegriff ist schillernd – es ist in den Sozialwissenschaften nie gelungen, sich auf einen einheitlichen Kulturbegriff zu einigen. Unstrittig scheint einzig zu sein, dass im Prinzip alles Soziale unter dem Gesichtspunkt von Kultur betrachtet werden kann. Das findet sich prägnant bei dem Kultursoziologen Tenbruck formuliert:

*»Das Handeln ist die Quelle aller Kultur [...]. [I]m weiten Sinn rechnet dazu alles, was der Mensch aufgrund von Bedeutungen tut oder was aus solchem Tun hervorgeht und deshalb Bedeutungen enthält. Deshalb sind alle seine Lebensäußerungen Kulturtatsachen, vom Wirtschaften und dessen Werkzeugen über die sozialen Gebilde und Institutionen bis hin zu den geistigen Gebilden des Mythos, der Religion, Kunst, Literatur, Philosophie und Wissenschaft. Landbau, Pflug, Haustier, Ehe, Prostitution, Waffen, Krieg, Freundschaft, Sport, Aberglauben, Moral, Spiel, Technik sind, wie alles, was aus der Hand des Menschen hervorgeht, Kulturerscheinungen [...]. Und jede Gesellschaft ist [...] eine Kulturerscheinung, da sie auf sinnhaftem Handeln [...] beruht [...].« (Tenbruck 1989: 46f.)*

Der Kulturbegriff schließt nichts aus. Kultur bezeichnet vielmehr Soziales unter dem Gesichtspunkt der Kontingenzt: Die von Tenbruck bezeichneten »Lebensäußerungen« haben die Form, die sie haben, weil sie »Kulturtatsachen« sind. Ihnen liegen Orientierungen und Regelsysteme zugrunde, die, weil sie kulturell sind, nicht beliebig, aber im Prinzip eben auch anders möglich sind. Die Entdeckung der Kultur, wie sie seit dem 18. Jahrhundert um sich greift, ist die Entdeckung einer ›Nicht-Beliebigkeit‹, die im Prinzip auch anders möglich ist: »Nach wie vor kann man mit einem Messer schneiden, kann man zu Gott beten, zur See fahren, Verträge schließen oder Gegenstände verzieren. Aber außerdem lässt sich all das ein zweites Mal beobachten und beschreiben, wenn man es als kulturelles Phänomen erfasst und Vergleichen aussetzt.« (Luhmann 1995: 42) Mit der Entdeckung von »Kultur« entsteht also die Möglichkeit, auf zwei Ebenen nebeneinander zu kommunizieren, nämlich im Modus erster Ordnung: Man betet, fährt zur See, schließt Verträge usw.; und im Modus zweiter Ordnung: Man sieht, dass es kulturspezifisch ist.

Kulturspezifität rückt in der modernen Gesellschaft unter dem Gesichtspunkt von Einschränkung, d.h. Regelmäßigkeit, sowie unter dem Gesichtspunkt von Kreativität in den Blick. Der Kulturbegriff impliziert dabei zwingend die Perspektive des Vergleichs:

*»Ein Wort, ein Begriff dafür meldet sich, wenn das Vergleichen alles, was verglichen werden kann, relativiert, und es schließlich keine verbindlichen Wesensformen mehr gibt, die Grenzen weisen könnten. Das ist die historische Situation, von der aus dann weltweit und historisch rückwärts ohne Einschränkung Kultur geortet werden kann.« (Ebd.: 49)*

Mit anderen Worten: Kultur ist eine Beobachtungsform und die Beschreibung von etwas als Kultur impliziert eine bestimmte Beobachterhaltung: nämlich das, was geschieht, als kulturspezifisch zu kennzeichnen, das heißt als etwas, das auch anders möglich ist und im Lichte dieses Vergleichs in seiner Besonderheit zum Thema wird. Kultur bezeichnet also keinen schlüssigen ›Gegenstand‹ oder ein »raumzeitlich fixierbares Gebilde« (Matthes 1992), die sich von der Gesellschaft abgrenzen lassen. Der Blick auf etwas als Kultur und Versuche der Beschreibung von Kulturen rücken also die Kontingenz sozialer Verhältnisse in den Blick: Ihre Kontingenz wird im Lichte des Vergleichs sichtbar (Luhmann 1995).

Es ist kein Zufall, dass die Perspektive der Kultur in der Gesellschaft in einem Kontext entsteht und generalisiert wird, in der ausgehend von Europa die Welt erobert wird. Und diese Perspektive wird dann nach innen und nach außen gewendet: Es rücken dann nicht nur die ›primitiven‹ Kulturen der ›Wilden‹ in den Blick, sondern auch mitten in Europa können die Kulturen der Armen und des neu entstehenden Proletariats auf der einen Seite und des Bürgertums auf der anderen Seite im Kontext der sozialen Verwerfungen der industriellen Revolution so weit auseinander driften, dass sie in der Beobachtung und den Worten von Disraeli im 19. Jahrhundert als »two nations« erscheinen, also unter dem Gesichtspunkt zum Thema werden, ob damit das Auseinanderfallen der Gesellschaft angezeigt wird bzw. ihre Integration in Frage steht. Mit anderen Worten: Wie viel kulturelle Vielfalt die moderne Gesellschaft verkraftet, ist ein altes Thema, also eine Form der Selbstbeobachtung, die sie von Beginn an begleitet, und das im Kontext internationaler Migration neu aufgelegt wird.

Migranten geraten in vielerlei Hinsicht unter dem Gesichtspunkt von Kultur in den Blick: Man beobachtet sie bzw. kann sie beobachten im Hinblick auf kulturelle Verschiedenheit, die dann zum Beispiel das Essen, die Kleidung, die Art und Weise der Präsentation der Körper in öffentlichen Räumen, die Wohnungsausstattungen, die Sprache, die Religion oder die Beziehungen zwischen den Geschlechtern und den Generationen betreffen kann. Und umgekehrt beobachten auch Migranten die Handlungsweisen im Zuwanderungsland im Hinblick auf solche Unterschiede und reflektieren daran ihr eigenes Verhalten. Für unser Thema interessiert aber nicht dieser Sachverhalt an sich, sondern die damit verbundenen gesellschaftlichen Implikationen.

Als Ausgangspunkt dafür, auf einige dieser Implikationen einzugehen, dient uns der Titel dieses Textes: ›Migration und kulturelle Vielfalt‹. Wer so formuliert, ruft Konnotationen einer wohlmeinenden Bewertung in dem Sinne auf, dass kulturelle Pluralisierung vor allem mit Bereicherung verbunden ist. Aber der aus Migrationen resultierende kulturelle Wandel wird bekanntlich nicht überall und von allen als Bereicherung, sondern auch als Bedrohung registriert. Wir haben darauf hingewiesen, dass dies insbesondere auch im Kontext der demographischen Diskussion wiederkehrend der Fall ist. Migrationen gelten dort auch als Ausdruck und Verschärfung einer die Bevölkerungsstrukturveränderung auslösenden und durch sie weiter forcierten kulturellen Fehlentwicklung. Damit ist das alte Thema aufgerufen, wie viel kulturelle Pluralität die moderne Gesellschaft aushält, und der Bereicherungsperspektive wird die Zerfallsperspektive entgegengehalten. Im Folgenden verbleiben wir nicht im Modus des Für und Wider, sondern unterlaufen ihn durch eine soziologische Beobachtung.

Die moderne Gesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass sie die kulturelle Gestaltung der Lebensverhältnisse in vielerlei Hinsicht freigegeben hat. Sie hat ihre strukturelle Verfassung gewissermaßen auf Distanz zur Kultur zeitgleich mit ihrer Entdeckung gebracht. Die Freigabe von Kultur ist ganz sinnfällige: Sie zeigt sich an der Kleidung von Professoren und Studierenden in Universitäten, in Jugendkulturen, an der Freigabe von Sexualität und den Formen von Intimbeziehungen, der Pluralität massenmedialer Angebote, der Pluralisierung von Werten und religiösen Ausrichtungen etc. Auf dieser Erscheinungsebene weben sich auch Migrantenkulturen nur in einen ›bunten Teppich‹ ein.

Mit der strukturellen Freigabe der kulturellen Gestaltung der Lebensverhältnisse sind Freiheiten und Einschränkungen verbunden. Die Freiheit betrifft nicht nur – und nicht einmal primär – die Individuen, sondern vor allem die gesellschaftlichen Organisationen und Funktionsbereiche, die sich damit weitgehend unabhängig machen von dem Erfordernis und dem Aufwand der direkten Steuerung und Kontrolle des Verhaltens. Das kann man sich an Beispielen wie Berufsrollen, aber auch dem Publikum in Behörden, Kaufhäusern, Schulen, Universitäten, Krankenhäusern, Gerichten oder Massenmedien verdeutlichen. Es wird gewissermaßen allen Individuen weitgehend unabhängig von ihrer kulturellen Selbstgestaltung zugetraut, Bürger, Student, Patient, Kunde, Kläger oder Angeklagter zu sein. Denn solche Einrichtungen beruhen auf anderen Formen der Sicherung von Erwartungserfüllung, die es erlauben, Kultur im Sinne der Ausgestaltung der Lebensführung von Individuen freizugeben. Diese Formen sind im Wesentlichen Mitgliedschaftsrollen: Individuen müssen selbst lernen, welche sozialen Erwartungen damit verbunden sind, eine Berufs- und Leistungsrolle in einer Organisation einzunehmen, denn nur so können sie arbeiten und dies ver-

schaftt ihnen ein Einkommen. Sie müssen lernen, Schüler oder Studenten, Patienten, Kunden, Bürger oder Kläger zu sein, denn nur dies eröffnet ihnen den Zugang zu Erziehung und Ausbildung, Gesundheit, Waren und Dienstleistungen, politischem Einfluss und Recht. Da ihnen auferlegt ist, selbst dafür zu sorgen, dass sie Zugang zu diesen für ihre Lebensführung bedeutsamen Bereichen finden, ist ihnen im Übrigen weitgehend selbst überlassen, in welcher kulturellen Form sie dies anstreben und dies an ihrem Erfolg zu reflektieren.

Das gilt in gleicher Weise für Migranten: Wie gezeigt wurde, sind internationale Migrationen durch den Versuch von Individuen motiviert, Teilnahmechancen auf Arbeitsmärkten, im Bildungssystem, in Familien oder anderen sozialen Zusammenhängen zu realisieren. Ausgehend von ihren erlernten kulturellen Formen der Lebensführung richten sie sich daher an Erwartungszusammenhängen dieser Kontexte aus. Auf der Grundlage der Freigabe der kulturellen Lebensgestaltung ist kulturelle Differenz kein prinzipielles Hindernis für Migrationen: Das zeigt sich daran, dass Migranten Verwendung auf den verschiedensten Märkten finden und sich umgekehrt an den dort gültigen Erwartungen ausrichten. Andernfalls könnte man gar nicht erklären, dass so viele Menschen wandern und Anschluss finden. Auch für Migranten gilt also: Funktionsbereiche wie die Politik, die Ökonomie, das Recht, die Erziehung oder die Gesundheit und ihre Organisationen haben die Formen der kulturellen Lebensführung weitgehend freigegeben und verlangen ihnen umgekehrt für die relevanten Ausschnitte ihrer Teilnahme an Erziehung, Arbeit, Gesundheit usw. ab, sich auf die gültigen Erwartungen einzustellen. In Beispielen: Die Politik und die Nationalstaaten in (West-)Europa machen kulturelle Homogenisierung nicht mehr zur Voraussetzung für langfristigen Aufenthalt und Einbürgerung. Unternehmen nehmen Rücksicht auf die religiösen Orientierungen ihrer Belegschaft; Krankenhäuser stellen sich auf Patienten unterschiedlicher Herkunft, Sprache und Kultur ein; das Rechtssystem schützt die Individuen dagegen, aufgrund ihrer kulturellen oder religiösen Überzeugungen diskriminiert zu werden.

Die gekennzeichnete Freigabe der kulturellen Ausrichtung von Individuen und Kollektiven gilt auch mit Bezug auf Sprache. Sprache war historisch im Kontext der europäischen Staatenbildung nicht zuletzt das Medium der Herstellung der ›nationalen Gemeinschaft des Volkes‹. Die nationalen Wohlfahrtsstaaten in Europa verfolgen aber heute in ihrer Mehrheit keine gewaltsamen nationalstaatlich kulturellen Homogenisierungsprogramme mehr zur Herstellung einer nationalen Gemeinschaft von Staatsbürgern, wie dies noch bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts der Fall war. Stattdessen lässt seit dem Zweiten Weltkrieg eher ein sich herausbildender Postnationalismus der europäischen Staaten beobachten (Therborn 1995). Teil dieses Prozesses war auch die Entwicklung Europas zu einer der weltweit bedeutenden Ziel-

regionen internationaler Migrationen. Daraus resultierte eine heute in allen Zuwanderungsländern zu konstatierende kulturelle Pluralisierung und Mehrsprachigkeit, auf die die europäischen Staaten nicht mehr in der Weise reagieren, dass sie diese für ein Übergangsphänomen halten, das durch forcierte kulturelle und sprachliche Assimilation aufgehoben werden kann. Auch Schulen, zuvor die ›Schulen der Nation‹, rechnen heute mit einer mehrsprachigen sowie religiös und kulturell verschieden orientierten Schülerschaft. Sie verlangen dieser ausgehend von einer solchen kulturellen und sprachlichen Heterogenität – und nicht in der Absicht ihrer Reparatur – ab, insbesondere Schrift- und Verkehrssprache sowie andere formale Qualifikationen zu erwerben. Nationale Sprachen bezeichnen daher mittlerweile funktional die durchgesetzten Verkehrssprachen und nicht mehr »die Sprachen der nationalen Gemeinschaften«.<sup>6</sup> Ihre Vermittlung zielt nicht mehr auf die Herstellung einer homogenen Schülerschaft und ihre Vergemeinschaftung, sondern auf die Erziehung zur Teilnahmekompetenz in sozialen Systemen. Das lässt sich auch deutlich den Zielsetzungen der gegenwärtig in vielen europäischen Staaten etablierten Integrationsprogramme entnehmen: Ziel ist zunächst der Erwerb der Verkehrssprache als Voraussetzung für soziale Teilnahmekompetenz im Kontext einer im Übrigen sozial weitgehend freigegebenen Mehrsprachigkeit – und nicht kulturelle Homogenisierung.

#### IV.

Aus der bisherigen Darstellung ergibt sich: Die kulturelle Vielfalt, wie sie aus internationalen Migrationen resultiert, ist für die moderne Gesellschaft strukturell gesehen keine Herausforderung, für die sie prinzipiell nicht ausgestattet ist. Vielmehr beruhen die Strukturprinzipien der funktionalen Differenzierung, die der Herausbildung der gesellschaftlichen Teilbereiche wie Politik, Ökonomie, Recht, Wissenschaft, Erziehung, Massenmedien etc. zugrunde liegen, gerade auf der Distanzierung und Freigabe von Kultur. Ihre Freigabe erlaubt die Wiedereinschränkung unter funktionalen Gesichtspunkten durch Mitgliedschafts- und Publikumsrollen in Organisationen. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Frage danach, ob die aus Migrationen resultierende kulturelle Vielfalt eher (a) eine Bereicherung oder (b) eine Bedrohung des Zusammenhalts der Gesellschaft darstellt, anders wieder aufnehmen.

a) Aus der Perspektive der Gesellschaft fällt Bereicherung durch kulturelle Vielfalt gewissermaßen immer nur bereichs- und funktionsspezifisch an – und man muss zulassen, dass empirisch natürlich auch das Gegenteil der Fall sein kann. Als kulturelle Bereicherungen durch Migration werden übli-

---

6 Wie dies von Maas (1984) als politisches Projekt des Nationalsozialismus beschrieben worden ist.

cherweise vor allem angeführt: Diversifizierung des Waren- und Dienstleistungsangebots, neue Einflüsse in Literatur oder Kunst, der Ausbau des Tourismus sowie allgemein die Entstehung vertiefter transnationaler Beziehungen ökonomischer, politischer, rechtlicher oder wissenschaftlicher Art. Es besteht kein Zweifel, dass solche Bereicherungen in den verschiedensten Bereichen anfallen.

Für die weitere Diskussion aufschlussreich ist erneut der Bezug auf Sprache: In der Bereicherungsperspektive wird die Mehrsprachigkeit von Migranten als Kompetenz und kulturelles Vermögen markiert, das aber aus der Perspektive der Zuwanderungsländer häufig zu wenig Beachtung findet bzw. vielfach vor allem als Integrationshindernis betrachtet wird. Aber hier gilt es zu unterscheiden: Einerseits bezeichnen die Herkunftssprachen der Migranten sicher immer auch ein kulturelles Vermögen unter Bedingungen von Mehrsprachigkeit, mit dem sie aufwachsen und das zu respektieren und ggf. auch zu fördern ist. Andererseits sehen sich die Migranten aber mit Blick auf ihre sozialen Teilnahmekancen mit der Anforderung konfrontiert, die Verkehrssprache und hier insbesondere die Schriftsprache des Zuwanderungslandes zu lernen, denn dies stellt ohne Zweifel eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Teilnahme in den modernen Funktionsbereichen und Organisationen dar (Maas 2005). Und PISA hat in den Blick gerückt, dass der Erwerb von *literacy* eine wesentliche Bedingung für Bildungserfolg und abhängig davon für Erfolg auf dem Arbeitsmarkt ist.

Vor diesem Hintergrund verstellt eine vereinseitigende Bereicherungsperspektive, dass Mehrsprachigkeit jenseits des in den jeweiligen Migrantensprachen immer auch gebundenen kulturellen Vermögens auf Problemkonstellationen verweist, für deren Bewältigung mit dem Appell der stärkeren Anerkennung von Migrantensprachen wenig gewonnen ist. Denn zum einen ändern solche Appelle nichts daran, dass Sprachen wie Türkisch oder Marokkanisch im sozialen Verkehr der Zuwanderungsländer bislang primär den sozialen Status der entsprechenden Migrantengruppen konnotieren und eben nicht als funktional bedeutsame Verkehrssprachen gelten – es sei denn, sie gewinnen im Kontext des Ausbaus internationaler ökonomischer, politischer, rechtlicher oder wissenschaftlicher Beziehungen an Bedeutung, wie dies etwa für das Türkische ausgehend von Deutschland in der EU zunehmend der Fall zu sein scheint.<sup>7</sup> Zum anderen aber bezeichnet die kulturelle Ausstattung von Migranten, nicht nur ihre Sprache, sondern auch ihr spezifisches Wissen betreffend, nicht nur ein Potenzial, sondern ggf. auch eine Hürde für die Bewältigung der Anforderungen in Erziehung, Ausbildung und auf immer stärker Wissen nachfragenden Arbeitsmärkten. Das Problem,

---

7 Vgl. »Das Türkische hat so einen schlechten Ruf«. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.2.2006.

wie solche Hürden überwunden werden können, bezeichnet kein Anerkennungs-, sondern ein Kompetenz- und Lernproblem – aber gewissermaßen auf beiden Seiten: auf Seiten der Migranten, die sich ihrer eigenen kulturellen Voraussetzungen und der sozialen Bedingungen in Familie, Schule und dem lokalen Wohnkontext vergewissern müssen, unter denen sie selbst und ihre Kinder lernen können; auf Seiten der Organisationen des Erziehungs- und Ausbildungssystems, die unter Bedingungen anhaltender Zuwanderung und der regelmäßigen Beschulung von Zuwandererkindern sich der organisatorischen und Wissensvoraussetzungen vergewissern müssen, unter denen Migrantenkinder ausgehend von ihren kulturellen Ressourcen erfolgreich erzogen und ausgebildet werden können. PISA hat durch den internationalen Vergleich gezeigt, dass weit mehr möglich ist, als in Deutschland erreicht wird. Eine Voraussetzung dafür ist, dass das Erziehungssystem dieser Aufgabe nicht weiterhin ausweicht, sei es in paternalistischer Bereicherungsperspektive, die die beobachtete Kultur der beschulten Migrantenkinder und ihrer Familien im Modus »interkulturellen Lernens« anerkennt und in dieser Weise wohlmeinend ihren schulischen Misserfolg abdunkelt, sei es in einer Perspektive, die die beobachtete Kultur der Kinder und ihrer Familien als Integrationshindernis registriert und damit die Gründe für das Funktionsversagen der Schule, d.h. die Erziehung und Ausbildung der Kinder, vollständig externalisiert.

Kulturelle Vielfalt durch Migration bezeichnet daher immer beides: Potenzial und Restriktion für die gesellschaftlichen Einrichtungen und ihr Funktionieren ebenso wie für die Migranten und ihre Lebenschancen. Kulturell vermittelte Orientierungen und Kompetenzen können eben auch ein Hindernis darstellen: sei es für die Individuen selbst bei ihrem Versuch, soziale Teilnahmemöglichkeiten zu realisieren; sei es für Funktionsbereiche und Organisationen wie Schulen, Krankenhäuser oder Gerichte, die nicht davon ausgehen können, dass Migranten die Verständnisvoraussetzungen zur Einnahme der vorgesehenen Rollen selbstverständlich mitbringen. Sie müssen sie dennoch erziehen, behandeln oder ihnen zu ihrem Recht verhelfen.

Die Vereinseitigung der Bereicherungsperspektive erklärt sich zu einem Teil aus einem Korrekturmotiv gegenüber nicht nur in Erziehung und Ausbildung, sondern auch auf Arbeitsmärkten, in Unternehmen, Verwaltungen, Wohnungsmärkten oder Krankenhäusern anzutreffenden Formen der Beobachtung der Kultur von Migranten, die darin immer wieder auch Gründe zur Nichteinstellung, zum Ausschluss von Fortbildung und Beförderung, zur Verweigerung aufklärender Beratung, zum Nichteingehen von Mietverträgen oder zur Verweigerung angemessener Behandlung finden. Dagegen versucht die Bereicherungsperspektive gewissermaßen andere Beobachtungsmöglichkeiten von Kultur in Stellung zu bringen. An den gegenwärtigen Auseinandersetzungen darüber, ob der »Multikulturalismus« gescheitert

ist, kann man dann sehen, dass die Beobachtungen von Kultur selbst zum Gegenstand der Auseinandersetzung in der Gesellschaft werden.

Möglichkeiten der Distanzierung gegenüber solchen Vereinseitigungen bieten aber die Strukturen der Gesellschaft selbst. Denn sie erlauben es nicht nur, sondern verlangen geradezu danach, die kulturellen Handlungsressourcen aller Individuen und nicht nur der Migranten unter dem Gesichtspunkt in den Blick zu rücken, in welcher Weise sie zu dem je funktional Erforderlichen, sei es in der Ökonomie, der Politik, dem Recht oder der Erziehung, beitragen oder eben die Möglichkeiten einschränken. Und so wie allen Individuen und damit auch Migranten abverlangt ist, wenn sie teilnehmen wollen, ihre Handlungsmöglichkeiten an solchen Erwartungen auszurichten und entsprechend auszubauen, so schließen insbesondere Erziehungseinrichtungen, aber auch Unternehmen bei ihrem Personal oder Krankenhäuser bei ihren Patienten an die vorhandenen Kompetenzen an, um sie ggf. davon ausgehend in die Lage zu versetzen, Wissen zu erwerben, ihre beruflichen Qualifikationen auszubauen oder ihr Verhalten an den Erfordernissen für eine Heilung auszurichten. Die Ausrichtung der Beobachtung von Kultur an dem funktionalen Kriterium, Potenziale zu nutzen und Restriktionen zu überwinden, kann ggf. davor schützen, die Beobachtung von Kultur selbst zu funktionalisieren, sei es in wohlmeinender Absicht, sei es zur Sicherung von Vorteilen oder zur Externalisierung von Funktionsversagen.

b) Positionen, die in der aus Migration resultierenden kulturellen Pluralisierung vor allem eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt erkennen und auf der Grundlage dieser Diagnose für eine Leitkultur eintreten oder in pessimistischer Haltung fortgesetzte Migration als Teil des beobachteten Werteverfalls registrieren, haben empirisch betrachtet eigentlich wenig dazu zu sagen, warum die Fortsetzung unter solchen Vorzeichen bisher so unspektakulär gelingt. Internationale Migrationen und die daraus resultierende kulturelle Pluralisierung haben sich in zahlreiche Routinen des Alltags der europäischen Zuwanderungsländer eingeschrieben. Diese Länder besitzen bislang ein erstaunliches Integrationspotenzial, das seinen Grund auch in der zuvor dargelegten Distanzierung der Kultur in der modernen Gesellschaft und der Freigabe der kulturellen Ausrichtung der Lebensführung unter Bedingungen funktionaler Differenzierung hat.

Dies gilt trotz der brennenden Autos in französischen Vorstädten und des Mordes an Theo van Gogh in den Niederlanden (Mak 2005). Wie weit dieses Integrationspotenzial reicht, ist schwer einzuschätzen. Es gibt jedoch in der sozialwissenschaftlichen Forschung eine hohe Bereitschaft, im Anschluss an kulturpessimistische Stimmungen, die sie seit ihrer Entstehung begleiten und die sie immer auch selbst mit unterfüttert, vor allem Desinte-



grationspotenziale der Gesellschaft auszumachen.<sup>8</sup> Dies ist ein Verweis darauf, dass das Problem der modernen Gesellschaft weniger darin besteht, dass sie durch Kultur- oder Werteverfall gekennzeichnet ist, sondern dass sie Kultur und Werte auf Distanz bringt, deren Folgeprobleme, zu denen nicht zuletzt die intellektuelle Klage über diese Distanzierung gehört, sie dann abarbeiten muss – Verfallsdiagnosen sind daher permanenter Begleittext und Resultat des Problems, kaum aber seine Lösung.

Dies bildet den Hintergrund für die heimliche Übereinstimmung zwischen einerseits denen, die für eine substanzielle Leitkultur über die Forderung der Anerkennung von Verfassungsprinzipien hinaus eintreten oder in kultureller Pluralisierung nur die Fortsetzung eines Kultur- und Werteverfalls registrieren, und andererseits solchen muslimischen Strömungen unter Migranten, die in politisch religiöser Perspektive die Zumutungen funktionaler Differenzierung und damit die Trennung von Politik, Recht, Wissenschaft und Religion ebenso wie die gesellschaftliche Entlassung des Individuums aus sozialen Bindungs- und Abhängigkeitsverhältnissen und seine menschenrechtliche Absicherung aus religiösen Gründen ablehnen. In beiden Fällen geht es auf je verschiedene Weise darum, die strukturelle Distanzierung von Kultur in der modernen Gesellschaft, die erst die Umstellung der Funktionsweise von Politik, Recht, Ökonomie, Erziehung und Wissenschaft auf abstrakte Prinzipien und damit ihre universalistische Ausrichtung ermöglicht hat, durch substanziell partikulare Weltansichten einzuschränken. Dabei finden die Skeptiker gegenüber Migration und kultureller Pluralisierung und die fundamentalistischen Strömungen unter Migranten wechselseitig aneinander Bestätigung für die je eingenommenen Positionen und damit Gelegenheiten des Rechthabens.

Auf der Grundlage einer Ineinandermischung von Ereignissen wie dem 11. September, den Anschlägen von Madrid und London, dem Mord an Theo van Gogh, sog. Ehrenmorden, Zwangsheiraten und arrangierten Ehen wird in der öffentlichen Diskussion wiederkehrend die Modernisierungsfähigkeit *des* Islam prinzipiell in Frage gestellt. Dabei wird teils implizit, teils explizit ein internes wechselseitiges Abstützungsverhältnis zwischen Islam und Terrorismus einerseits und der Bedeutung des Islam für das Gelingen bzw. insbesondere für das Misslingen der sozialen Integration von Migranten andererseits unterstellt. In diesem Zusammenhang greift die öffentliche Diskussion dankbar Studien wie die von Necla Kelek (2005) auf, die zu klaren

---

8 Dafür stehen aktuell die Arbeiten von Heitmeyer, der »Desintegrationspotenziale« seit mittlerweile 20 Jahren aufspürt und im Zuge des von ihm beobachteten Werteverfalls befürchteten Gefahren der Ausbreitung von »gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit« in einem Langzeitprojekt nachgeht (z.B. Heitmeyer 2006). Diese Perspektive bleibt leitend, auch wenn er in Reaktion auf entsprechende Kritik für seine Forschung inzwischen den Titel »Integrationspotenziale« ausgeliehen hat.

Aussagen bezüglich der fundamentalistischen Gefahr und der gescheiterten Integration der Türken kommt.<sup>9</sup> In diesem Diskurszusammenhang werden auf muslimische Einwanderer zielende Bekenntnisverlangen in Einbürgerungsverfahren eingebaut, die den Fundamentalismusverdacht generalisieren, und parallel die ›christlichen Grundlagen‹ des Westens bzw. Europas unterstreichen. Mediale Provokationen wie die Karikaturen Mohammeds setzen den intendierten ›Kampf der Kulturen‹ in Szene – und stoßen auf die provozierte Resonanz unter Muslimen, die als Beleg für das, was gezeigt werden sollte, genommen wird. Und unter Muslimen werden eben diese Provokationen nicht nur als Beleg für die Verweigerung der Anerkennung und des Respekts des Islam aufgegriffen, sondern die Generalisierung des Fundamentalismus- und Terrorismusverdachts und das Sich-Berufen auf Meinungs- und Veröffentlichungsfreiheit werden dann als purer Ausdruck eines zunehmend arroganten ›Okzidentalismus‹ wahrgenommen. Mit anderen Worten: Die Beobachter ›des Kampfes der Kulturen‹ belegen sich wechselseitig, dass er stattfindet.

Vor diesem Hintergrund eine abschließende Bemerkung zu den Auseinandersetzungen über den Islam in Europa: Internationale Migration und ihre Folgen wurden lange Zeit und bis in die Gegenwart funktionalistisch auf die Frage nach der Bedeutung für die soziale Integration von Migranten verkürzt – und damit auch der Zusammenhang von Migration und Religion. Der Islam und seine Formen der Organisationsbildung sowie die religiösen Orientierungen von Migranten sind primär unter dem Gesichtspunkt analysiert worden, inwieweit sie zur Integration der Migranten beitragen oder diese behindern. Die Interpretationen haben sich dabei erheblich unterschieden, aber dieser Integrationsfokus hat es versäumt, den strukturell langfristig bedeutsamen Sachverhalt angemessen zu erfassen, nämlich die Herausbildung des Islam in Europa zur wichtigsten Religion nach dem Christentum – genauer: die Muslime bilden im nördlichen Europa nach den Protestanten und vor den Katholiken (und umgekehrt in Südeuropa nach den Katholiken und vor den Protestanten) die zweitgrößte Religionsgemeinschaft. Es waren vor allem amerikanische Politikwissenschaftler (Fetzer/Soper 2005; Klausen 2005), die darauf hingewiesen haben, dass die Institutionalisierung des Islam

---

9 Die Studie wiederholt alle Stereotype über die Türkei und die Türken, die in der deutschen Debatte seit mittlerweile 30 Jahren vorliegen und ihr lieb und teuer geworden sind (Bommes 1993: 66ff.; Beck-Gernsheim 2006). Dies festzustellen bedeutet nicht zu bestreiten, dass die Autorin die Aufmerksamkeit auf die Praxis der arrangierten oder Zwangsverheiratung junger türkischer Migrantinnen gelenkt und damit eine öffentliche Diskussion angestoßen hat. Man muss sich dennoch nicht den Interpretationen der von ihr beschriebenen Fälle und schon gar nicht ihren politischen und rechtlichen Schlussfolgerungen anschließen – selbst wenn man keine »Angst um Forschungsmittel« hat (vgl. Necla Kelek: »Sie haben Angst um ihre Forschungsmittel«. In: Die Welt, 3.2.2006).

in Europa den europäischen Nationalstaaten ihre Geschichte der Differenzierung von Politik, Recht und Religion in Erinnerung ruft und ihre spezifischen Resultate vor Augen führt. Die Beziehungen zwischen Religion(en) und Nationalstaaten in Europa sind verankert in historischen Kompromissen: Die Geschichte des Verlaufs der Differenzierung zwischen Politik/Staat, Recht und Religion und die daraus resultierenden Strukturbildungen – z.B. in Großbritannien (anglikanische Staatskirche), in Frankreich (*laïcité*) und in Deutschland (Konkordat, Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften) – bilden den jeweiligen Kontext, in den hinein die Entwicklung des Islam platziert ist und aus dem heraus seine jeweiligen Ausprägungen zu erklären sind. Dabei stellt die Ankunft des Islam in Europa diese Kompromisse zugleich auf den Prüfstand. Der hoch generalisierte Fundamentalismusverdacht – jeweils in den einzelnen Ländern kontextspezifisch vorgetragen – artikuliert sicher auch diese Herausforderung.

Gleichzeitig setzt die Institutionalisierung des Islam in Europa diesen einem wachsenden Druck der Differenzierung aus. Die Muslime und ihre Versuche, Formen der religiösen Sinnstiftung in der Migrationssituation, angemessene Formen der Organisation sowie politische und rechtliche Anerkennung zu finden, sehen sich in der Auseinandersetzung mit diesem Differenzierungsdruck gewissermaßen eingeklemmt zwischen einem generalisierten europäischen Fundamentalismusverdacht einerseits und den Anstrengungen religiöser Organisationen aus ihren Herkunftsländern sowie Organisationen, die von sich radikalierenden jungen Intellektuellen getragen werden, andererseits, diese Versuche für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Die Herausforderung Europas besteht darin, je gefundene Arrangements des Verhältnisses zwischen Religion(en), Recht und Politik zwar nicht vollständig umzubauen, jedoch Modifikationen vorzunehmen, die es erlauben, die Muslime als Religionsgemeinschaft und ihre Organisationsformen einzubeziehen – mit allen Herausforderungen und Zumutungen, die dies zugleich für den Islam mit sich bringen wird. Im Kern konfrontiert dies die Europäer mit der Frage, wie liberal sie im Umgang mit einer Pluralität von Religionen sind – wohlfeile Unvereinbarkeitsvermutungen des Islam mit der ›europäisch-christlichen Kultur‹ ebenso wie einseitige Fundamentalismuszuschreibungen (als hätte der Islam hier ein Monopol) sind Hinweise darauf, dass eine solche Liberalität keineswegs zwangsläufig ist.

Geleitet durch eine einseitige integrationspolitische Perspektive ist den strukturellen Effekten von Migration auf die Gesellschaft und damit der Bedeutung von Religion und dem unübersichtlichen Institutionalisierungsprozess einer Weltreligion in Europa sowohl für künftige Migrations- und Niederlassungsprozesse als auch für die Gesellschaft selbst zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Der Islam – wie viele anderen Effekte von Migration – gilt implizit weiterhin gewissermaßen als Erscheinung in der Ge-

sellschaft, die ›von außen‹ kommt und die ihre strukturelle Relevanz verlieren wird, wenn es den Migranten nur erst einmal gelingt, sich ›in die Gesellschaft zu integrieren‹.<sup>10</sup> Interessiert man sich wirklich für die Auswirkungen des Islam auf die gesellschaftlichen Strukturen in Europa, dann erfordert dies eine doppelte Blickrichtung: Es geht sowohl um ein Verständnis der Herausforderung des Islam selbst durch die etablierten gesellschaftlichen Strukturen in Europa, als auch gleichzeitig um eine Vergegenwärtigung der Herausforderung des Islam für die etablierten gesellschaftlichen Strukturen in Europa. Ein selbstgenügsames Verschanzen hinter den ›europäisch-christlichen‹ Werten ist vor diesem Hintergrund Ausdruck der Verweigerung einer Reflexion auf die blinden Flecken der eigenen Tradition, die selbst ihre Schwierigkeiten mit den Zumutungen der Moderne, ihrer Distanz zur Kultur, hat, und dies als ›Kampf der Kulturen‹ im Rückgriff auf eine Melange aus Aufklärung und Wertefundamentalismus inszeniert.

## Literatur

- Becker, Gary (1992): *A Treatise on the Family*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth (2006): Türkische Bräute und die Migrationsdebatte in Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1–2, S. 32–37.
- Birg, Herwig (2001): *Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*, München: C.H. Beck.
- Bommès, Michael (1993): *Migration und Sprachverhalten. Eine ethnographisch-sprachwissenschaftliche Fallstudie*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Bommès, Michael (1999): *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein Differenzierungstheoretischer Entwurf*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

---

10 Dabei wird häufig wissenschaftlich und politisch implizit eine modernistische Annahme mitgeschleppt: Die muslimische Religiosität der Migranten gilt tendenziell als Zeichen unvollständiger Integration. Dabei geht dies an klassischen Wissensbeständen der Soziologie vorbei. Denn die Etablierung der Soziologie als Disziplin ist nicht zuletzt durch die religionssoziologischen Studien der Klassiker zu den Weltreligionen vorangetrieben worden. Die Soziologie hat seit ihren Gründungstexten (Weber, Durkheim, Simmel) die Eigenständigkeit der Religion als soziales Phänomen anerkannt. Sie steht nicht in einer Tradition, die seit dem 18. Jahrhundert das Verhältnis von Wissenschaft und Religion als konkurrierend bzw. substitutiv interpretiert hat. In der Soziologie ist vielmehr unterstrichen worden, dass die Religion in der Gesellschaft etwas leistet, was die Wissenschaft nicht leisten kann. Religionen sind in ihren Ausprägungen variabel und daher kontingente soziale Ordnungen. Andererseits bezeichnet aber Religion ein unvermeidliches, in der modernen Gesellschaft selbst ausdifferenziertes Element von Gesellschaft (Kieserling 2000).

- Clarke, Georg R.G./Robert P. Strauss (1998): Children as Income-Producing Assets: The Case of Teen Illegitimacy and Government Transfers. In: Southern Economics Journal 64 (4), S. 827–856.
- Fassmann, Heinz (2005): Demographie und Demagogie – Demographische Argumente und politische Öffentlichkeit. Vortrag auf der Tagung des Rates für Migration mit dem Thema ›Demographie und Demagogie‹ in Berlin am 13.9.2005, Manuskript, Wien/Berlin.
- Fetzer, Joel S./J. Christopher Soper (2005): Muslims and the State in Britain, France and Germany, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Heitmeyer, Wilhelm (2006): Deutsche Zustände, Folge 4, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Jaritz, Gerhard/Albert Müller (Hg.) (1988): Migration in der Feudalgesellschaft, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Kelek, Necla (2005): Die fremde Braut. Ein Bericht aus dem Inneren des türkischen Lebens in Deutschland, Köln: Goldmann.
- Kieserling, André (2000): Die soziologische Beschreibung der Religion: Implikationen für die Selbstbeschreibung der Wissenschaft. In: Jutta Höcht-Stöhr/Michael Schibilsky (Hg.), Reden über Religion, Bd. 2, S. 32–47, Stuttgart: Kohlhammer.
- Klausen, Jytte (2005): The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe, Oxford: Oxford University Press.
- Klausen, Jytte (2006): Rotten Judgement in the State of Denmark. In: URL: [www.salon.com/opinion/feature/2006/02/08/denmark/index\\_np.html](http://www.salon.com/opinion/feature/2006/02/08/denmark/index_np.html).
- Luhmann, Niklas (1995): Kultur als historischer Begriff. In: ders., Gesellschaftsstruktur und Semantik (Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Bd. 4), S. 31–54, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Maas, Utz (1984): Als der Geist der Gemeinschaft eine Sprache fand. Sprache im Nationalsozialismus, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Maas, Utz (2005): Sprache und Sprachen in der Migration im Einwanderungsland Deutschland. In: ders. (Hg.), Sprache und Migration (IMIS-Beiträge, H. 26), Osnabrück, S. 89–133.
- Mak, Geert (2005): Der Mord an Theo van Gogh, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Matthes, Joachim (1992): ›Zwischen‹ den Kulturen? In: ders. (Hg.), Zwischen den Kulturen? (Soziale Welt, Sonderband 8), Göttingen, S. 3–9.
- Oberndörfer, Dieter (2005): Demographie und Demagogie. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 12, S. 1481–1491.
- Rürup, Bert/Sandra Gruescu (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungspolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Tenbruck, Friedrich. H. (1989): Die kulturellen Grundlagen der Gesellschaft. Der Fall der Moderne, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Therborn, Göran (1995): European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945–2000, London u.a.: Russel Sage Foundation.



# Über die Aussichtslosigkeit ethnischer Konflikte in Deutschland

Migrationen und ihre sozialen Folgen gelten als konfliktverursachender Sachverhalt und entsprechend wird davon ausgegangen, dass auch mit der Geschichte der Zuwanderungen in der Bundesrepublik Deutschland verbundene Konflikte zahlreich und bedeutsam waren und sind. Als eine, wenn nicht die bedeutsamste Konfliktform werden dabei ethnische Konflikte betrachtet. Der Topos Migration ruft daher gleichsam wie von selbst die beiden anderen Topoi auf: Ethnizität und Konflikt (Bade/Bommes 1996). Dabei ist die Virulenz ethnischer Konflikte nach dem Fall des ›eisernen Vorhangs‹ durch die Auseinandersetzungen in zahlreichen postsozialistischen Staaten erneut in den Blick gerückt worden. In Deutschland gilt als Dauerbeleg für den Zusammenhang von Ethnizität und Konflikt vor allem das Verhältnis zwischen Deutschen und Türken. Türken sind seit Anfang der 1970er Jahre die größte Immigrantengruppe in Deutschland. Insbesondere hier scheint Ethnizität und ethnischen Abgrenzungs- und Konfliktformen eine hohe Bedeutung zuzukommen. Die Jugendforschung weist seit den 1980er Jahren mit großer Regelmäßigkeit auf die Relevanz ethnischer Konfliktformen sowohl bei deutschen wie bei türkischen Jugendlichen hin (u.a. Bielefeld/Kreissl/Münster 1982; Bielefeld 1988; Tertilt 1996; Heitmeyer 1987; Heitmeyer u.a. 1992; Heitmeyer/Müller/Schröder 1997; Eckert/Reis/Wetzstein 2000). Zudem wird ein enger Zusammenhang zwischen Ethnizität, islamischer Religiosität und Konfliktbereitschaft vermutet.<sup>1</sup> Entsprechend stoßen Erwartungen, dass das scheinbar konfliktreiche Verhältnis zwischen Deutschen und Türken in seinen verschiedenen Facetten der steten politischen Beobachtung, der wissenschaftlichen Erforschung und Beleuchtung sowie der Behandlung in Fortbildungsveranstaltungen für Sozialberufe, der Thematisierung in politischen Bildungsveranstaltungen, der pädagogischen Betreuung oder Ähnliches bedarf, auf viel Verständnis und selten auf Irritation.

Man darf davon ausgehen, dass im Gefolge der verschiedenen Zuwanderungen seit dem Zweiten Weltkrieg (Bade 1992; Bade/Münz 2000) auch in Deutschland auf ethnische Formen der Selbst- und Fremdadressierung und -präsentation in verschiedenen Bereichen der Lebensführung zurückgegriffen wird. Über diese Formen der Adressierung und Präsentation sind zudem

---

1 So insbesondere Sag 1996 und Heitmeyer/Müller/Schröder 1997, kritisch zu letzterer Studie für viele Santel 1998; zur differenzierten Szenerie des türkischen Islam in Deutschland vgl. die schöne Studie von Schiffauer 2000.

ggf. zweifelsohne auch zahlreiche Konflikte vermittelt. Beides führt aber sozial nicht zwangsläufig zu weitreichender Beunruhigung und angesichts der inzwischen allseits vermuteten Konfliktvirulenz wird selten darauf aufmerksam gemacht: Ethnizität ist in Deutschland in vielen sozialen Kontexten zu einem alltäglichen und selbstverständlichen Begleitphänomen geworden, und damit einher ging auch der Verlust des Bemerkenswerten. Das wird beim Aufsuchen von großen Einkaufsstraßen und -zentren ebenso deutlich wie am Warenangebot, der Vielfalt von Restaurants und Essensangeboten, an der Transformation von Migrantenherkunftsländern in Tourismuszielregionen, an der ethnisch heterogenen Zusammensetzung von Betriebsbelegschaften, von Schulklassen oder des Publikums in Straßenverkehrs- oder Sozialämtern, Rechtsanwaltskanzleien, Arztpraxen, Jugendzentren oder Krankenhäusern. Solche Beispiele, insbesondere Jugendzentren oder Schulklassen, rufen regelmäßig Widerspruch hervor<sup>2</sup>: Denn die Anwesenheit von Migranten und ihre ethnische Zugehörigkeit gilt den Schulen, trotz der Dauerhaftigkeit dieses Sachverhalts, kontinuierlich als bemerkenswerte Außeralltäglichkeit und findet in den letzten Jahren auch in den Einrichtungen des Gesundheitssystems verstärkte Aufmerksamkeit.<sup>3</sup> Dieser Widerspruch, dem sich auch die Jugendarbeit und Jugendforschung und Teile der Sozialarbeit anschließen, ist selbst aufschlussreich. Man kann nämlich fragen, ob damit die Ausgangsbeobachtung widerlegt ist oder ob sich daraus nicht vielmehr die weitere Frage ergibt, warum und von wem angesichts der skizzierten Veralltäglichung von Zuwanderung und ethnischer Differenzierung daran festgehalten wird, dass solche Differenzen bemerkenswert sind und der erhöhten Aufmerksamkeit bedürfen? Darauf kommen wir zurück.

Kann man für Ethnizität eine unspektakuläre Veralltäglichung konstatieren, so gilt diese in stärkerem Maße noch für Konflikte, denn deren Alltäglichkeit liegt auf der Hand. Trotz der gesellschaftlichen Bedeutung, die manchen sozialen Konflikten öffentlich und in den Sozialwissenschaften zugeschrieben wird, sind die meisten Konflikte soziale Kurzereignisse, die mit ihrem Auftreten in Ehen, Schulen, Betrieben, Verwaltungen usw. auch schnell wieder verschwinden. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, wie Konflikte beschaffen sein müssen, um als potenzielle gesellschaftliche Konflikte registriert zu werden und öffentliche und wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen, und warum ethnische Konflikte als solche gelten.

---

2 Zum Beispiel in einschlägigen Lehr- und Fortbildungsveranstaltungen.

3 Von der frühen Ausländerpädagogik seit den 1970er Jahren bis zur neuesten Migrationspädagogik bedarf das keines ausführlichen Belegs; vgl. dazu aber Auernheimer 1995 sowie kritisch Diehm/Radtke 1999. Die Anwesenheit von Migranten im Gesundheitssystem findet Aufmerksamkeit vor allem in den sich neu etablierenden Gesundheitswissenschaften und in der in diesem Rahmen proklamierten Ethnomedizin; vgl. zu dem dortigen Diskussionsstand Marschalck/Wiedl 2001.



Das Thema dieses Aufsatzes<sup>4</sup> wird vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen ausgehend von der Vermutung bearbeitet, dass die gespannte Aufmerksamkeit für ein unterstelltes hohes ethnisches Konfliktpotenzial zwischen Deutschen und Türken in Deutschland einer zu geringen Differenzierung geschuldet ist: Diese liegt zunächst darin begründet, dass die Einschätzung der Bedeutung ethnischer Konflikte auf einem möglicherweise nicht hinreichend ausgearbeiteten Verständnis des Stellenwerts von Konflikten in der modernen Gesellschaft beruht. In einem ersten Schritt wird daher zunächst verdeutlicht, dass die moderne Gesellschaft durch eine Struktur gekennzeichnet ist, die Konflikte wahrscheinlich macht, diese aber zugleich in einer Weise zu beschränken vermag, dass sie gerade nicht zu gesellschaftlichen Konflikten expandieren. Erst wenn dies klargestellt ist, kann man verstehen, worin die Besonderheit und das Beunruhigende des Mobilisierungspotenzials von Ethnizität für Konflikte bis hin zur kriegerischen Auseinandersetzung besteht, wie es etwa in den nach-jugoslawischen Bürgerkriegen deutlich geworden ist. Dies wird im zweiten Schritt skizziert. Davon sind aber ethnische Konflikte zu unterscheiden, wie sie seit den 1980er Jahren in den westeuropäischen Ländern im Gefolge der Nachkriegszuwanderung in unterschiedlichem Ausmaß registriert worden sind und die sozial völlig anders eingebettet sind. Die Migranten der großen Zuwanderungsbewegungen seit dem Zweiten Weltkrieg in den westeuropäischen Zuwanderungsländern sind aufgrund der Fassungskraft der europäischen Wohlfahrtsstaaten bis in die 1990er Jahre hinein weitgehend sozial integriert worden. Damit einher gingen in allen Ländern ethnische Differenzierungsprozesse, aber diese Länder unterscheiden sich im Ausmaß der Ethnisierung ihrer Migrationspolitik und damit verbundener Auseinandersetzungen. In einem vierten Schritt wird vor diesem Hintergrund argumentiert, dass aus historischen Gründen eine solche Ethnisierung der Migrationspolitik in Deutschland nicht bestimmend war, und im Anschluss daran wird These begründet, dass trotz der erheblichen Zuwanderungen seit dem Zweiten Weltkrieg ethnische Konflikte auch zwischen Deutschen und Türken keine Konflikte hoher gesellschaftlicher Brisanz indizieren, sondern eher von einer Normalisierung der Migrationserfahrung und der Veralltäglichung von ethnischen Konflikten in Funktionskontexten und Organisationen gesprochen werden kann. Im abschließenden Abschnitt wird auf die Bedeutung ethnischer Konflikte unter Jugendlichen eingegangen, auf die meist referiert wird, wenn auf die hohe Bedeutung ethnischer Konflikte zwischen Deutschen und Türken verwiesen wird. Es wird argumentiert, dass auch hier die Ansiedlung dieser Konflikte

---

4 Der vorliegende Aufsatz ist in einer erheblich gekürzten Fassung unter dem Titel »Ethnische Konflikte. Zur Bedeutung des Konfliktpotentials zwischen Deutschen und Türken« erschienen in: SOWI: Sozialwissenschaftliche Informationen, 30. 2001, H. 1, S. 33–45.

im Erziehungssystem und ihre jugendtypische Form zu registrieren ist. Zudem kommt hier aber der massenmedialen Beobachtung und der Beschreibung dieser Konflikte durch die Jugendforschung eine hohe Konfliktaufwertungsfunktion zu: Die Beschreibung von Konflikten verschafft diesen Eskalationschancen.

## I.

In der Soziologie wurden Konflikte und Theorien über Konfliktenstehung bereits vor Talcott Parsons' strukturfunktionalistischer Theorie und dann in Reaktion darauf in den Vordergrund gerückt.<sup>5</sup> Im Kontext der Leitfrage »Wie ist soziale Ordnung möglich?« wurden Konflikte zugleich als Problem der sozialen Integration und als soziale Abweichung behandelt.<sup>6</sup> Theorien sozialer Konflikte fragen nach den sozialstrukturellen Bedingungen, die gesellschaftliche Konflikte möglich oder wahrscheinlich machen, und danach, warum Individuen solche Konflikte beginnen. Kernthema soziologischer Beschreibungen der modernen Gesellschaft seit Marx sind daher Auseinandersetzungen zwischen Klassen oder Schichten und »Herrschaftskonflikte«, verstanden als Konflikte zwischen Großkollektiven und ihren Organisationen um die Verfügungsmacht über und die Verteilung von ökonomischen Ressourcen, um die Ausgestaltung der ökonomischen, rechtlichen und politischen Verhältnisse und schließlich um die Verteilung der politischen Macht selbst.<sup>7</sup>

In den Antworten der Soziologie auf die Frage, warum Individuen Konflikte beginnen, werden üblicherweise Annahmen darüber gemacht, dass und in welcher Weise Individuen in sozialen Konfliktsituationen konkurrierende bzw. strittige Ansprüche auf etwas erheben, auf das sie angewiesen sind: die Verfügungsgewalt über Ressourcen zur Bedürfnisbefriedigung und/oder soziale Anerkennung. Solchen Annahmen liegen unterschiedliche Auffassungen über die Grundausstattung von Individuen und die Form ihrer

---

5 Über die marxistische Tradition, in der Klassenkonflikte bekanntlich das Movers der Geschichte sind, und Simmels Kapitel »Der Streit« hinaus vgl. für die Arbeiten von Parsons als Überblick Coser 1965; als weiteren Band zum Thema Giegel 1998; sowie als Überblick Bonacker 2008.

6 So schon Dahrendorf 1961: 125. Habermas (1981) behandelt verständigungsorientiertes Handeln als den Originalmodus kommunikativen Handelns und bestimmt demgegenüber strategisches Handeln als den parasitären Fall. Verständigung und Konsens, nicht Dissens und Konflikt wohnen der Sprache als »Telos« inne. Anders gesprochen: Es fällt den Sozialwissenschaften nach wie vor schwer, Konflikte selbst als soziale Ordnung zu begreifen.

7 Die Angemessenheit dieser Perspektive ist im Rahmen der sog. Individualisierungsdebatte in der Ungleichheitsforschung (dazu Beck 1983 und Berger/Vester 1998) und aus systemtheoretischer Perspektive (Luhmann 1985, 1988) bestritten worden.

Soziabilität zugrunde, die sich in unterschiedlichen Handlungstheorien niederschlagen. Solche Theorien sind dann wiederum die Grundlage für differierende Deutungen von Konflikten. So gehen, um nur zwei bedeutende Richtungen zu nennen, *Rational Choice*-Theorien bei jedem Handeln von nach Nutzenmaximierung strebenden Akteuren aus, die in Interessen- und Kontrollkonflikten über Zwischengüter und deren soziale Wertigkeit als Mittel zur Erlangung der Primärgüter »physisches Wohlbefinden« und »soziale Anerkennung« streiten (Esser 1993: 94ff., 384ff.). Von einem solchen Modell unterscheiden sich Sichtweisen im Gefolge der kritischen Theorie, die soziale Konflikte wesentlich in »moralischen Erfahrungen« der Missachtung und daraus hervorgehenden Gefühlsverletzungen verankert sehen und sie daher als »Kampf um Anerkennung« als der »intersubjektive[n] Bedingung von persönlicher Integrität« deuten (Honneth 1992: 265).

Selten wird auf solche theoretischen Grundlagenannahmen der Soziologie in der politischen, rechtlichen oder pädagogischen Thematisierung sozialer Konflikte explizit Bezug genommen. Gleichwohl finden sich entsprechende Annahmen in den Topoi der öffentlichen Diskussion transportiert, denn Konflikte werden als Zeichen misslingender sozialer Integration z.B. von Jugendlichen oder Migranten gedeutet, auf den eingeschränkten Zugang zu notwendigen Ressourcen der angemessenen Lebensführung zurückgeführt oder als Ausdruck mangelnder sozialer Anerkennung interpretiert. Dabei werden solche potenziellen Konflikte insbesondere im Hinblick auf ihren Eskalations- und Kontinuitätsgehalt hin beobachtet. So wurde etwa befürchtet, die Nachwanderung der Familienangehörigen der Arbeitsmigranten könne sich als »soziale Zeitbombe« erweisen, wenn die soziale Integration insbesondere der sog. zweiten Generation misslinge, was der damals noch sog. Ausländerforschung als wahrscheinlich galt (Schrader/Nikles/Griese 1976; Bielefeld u.a. 1982). Mitte der 1980er Jahre warnte Heitmeyer (1987) vor dem Konflikt- und Desintegrationspotenzial, das er unter Jugendlichen registrierte und an der von ihm identifizierten wachsenden Rechtsorientierung festmachte. Seit Mitte der 1990er Jahre warnten derselbe Autor, mittlerweile Leiter eines »Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung«, und seine Forschungsgruppe vor den fundamentalistischen Orientierungen unter türkischen Migrantenjugendlichen der zweiten und dritten Generationen und dem damit verbundenen Desintegrations- und Konfliktpotenzial.

Gegenstand dieses Aufsatzes ist nicht die bekanntlich eher geringe Treffsicherheit von sozialwissenschaftlichen Prognosen und damit auch von Konfliktprognosen.<sup>8</sup> Für die Frage nach der Bedeutung ethnischer Konflikte

---

8 Das Warnen gehört gewissermaßen zum Geschäft nicht nur von Subdisziplinen wie der Migrations- oder Jugendforschung. Daher ist mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten auch für die Sozialwissenschaften unaufhebbar das Trauma verbunden, dass sie beinahe bis zuletzt nichts geahnt haben. Der Erfolg des Jugend-

interessiert zunächst das damit indizierte allgemeine Problem, das mit sozialwissenschaftlichen Theorien über Konfliktdispositionen von Individuen und über sozialstrukturelle Bedingungen für Konflikte verbunden ist: Wo Sozialwissenschaftler ein Konfliktpotenzial sehen, sei es auf Seiten von Individuen, sei es auf Seiten der Sozialstrukturen, stellt sich oftmals kein oder jedenfalls nicht der erwartete Konflikt ein. Klassen- oder Schichtgegensätze ebenso wie Herrschaft werden außerhalb der Wissenschaft nicht gesehen oder führen zu keinen gesellschaftlichen Konflikten. Individuen ignorieren anscheinend ihre Interessen, dulden ihre Missachtung oder haben die ihnen zugeschriebenen Interessen gar nicht. Solche Verlegenheiten fangen dann Begriffe wie zum Beispiel der des »latenten Konfliktes« auf.<sup>9</sup> Umgekehrt zeigten sich die Sozialwissenschaften seit Ende der 1980er Jahre überrascht von der Virulenz ethnischer Konflikte, von denen sie angenommen hatten, dass sie mit fortschreitender Modernisierung an Bedeutung verlieren würden (Esser 1988; Kreckel 1989; Nassehi 1990).

Manifeste oder als gesellschaftlich bedeutsam wahrgenommene Konflikte – und ethnische Konflikte werden seitdem wieder zu solchen Konflikten gezählt – entstehen offensichtlich erst, wenn widersprechende Erwartungen in Formen und sozialen Kontexten kommuniziert werden können, die es ermöglichen, die Kommunikation von Widerspruch in einer Weise fortzusetzen und zu eskalieren, dass sie eben als ein bedeutsamer Konflikt registrierbar wird. Die Formen, etwas als Gegensatz und Konflikt zu formulieren, dürfen nicht aussichtslos sein. Sie müssen Chancen eröffnen, einen Konflikt zu kontinuierieren und durchzustehen, weil man »im Recht« ist und Aussicht hat, bei zunächst unbeteiligten Dritten auf Resonanz und Unterstützungsbereitschaft zu stoßen.

Schon aus diesem einfachen Grund werden Konflikte oftmals erst gar nicht begonnen oder sie zerfallen, da keine Aussicht besteht, sie zu einem Er-

---

forschers Heitmeyer hat vor diesem Hintergrund zweifelsohne damit zu tun, dass er Mitte der 1980er Jahre im Vergleich zu der übrigen Jugendforschung frühzeitig rechte politische Orientierungen zum Thema gemacht und erforscht hat. Die Ereignisse der frühen 1990er Jahre, verbunden mit den Namen Hoyerswerda, Rostock, Mölln und Solingen gaben seinen Warnungen recht. Gleichwohl ist auch in diesem Feld das Prognose- und Erklärungspotenzial der vorhandenen Theorieansätze einschließlich des sog. Desintegrationstheorems, wie es von Heitmeyer vertreten wird, eher schwach einzustufen, wie Willems/Würtz/Eckert (1998) mit Bezug auf diese Ereignisse gezeigt haben.

- 9 Diese Verlegenheit ist gut dokumentiert in folgender Formulierung: »Ein latenter Konflikt ist im Gegensatz zum manifesten ein Konflikt, der als solcher nicht erkennbar ist, nicht zur offenen Austragung kommt und daher zumeist auch nicht mit zugelassenen oder anerkannten Regeln geführt wird« (Heitmeyer 1996: 49, Hervorhebung im Original). Und woher weiß es der Autor, wenn der Konflikt nicht erkennbar ist?

eignis von Dauer zu machen und dafür Unterstützung zu finden: Schüler, die sich ungerecht bewertet fühlen, finden über eine folgenlose Beschwerde hinaus meist doch keine Form, ihre abweichende Auffassung aussichtsreich zur Geltung zu bringen, und bleiben mehr oder weniger allein zurück mit ihrer Enttäuschung – und dies gilt vermutlich für eine große Zahl von Schülern. Persönliche Konflikte mit Kollegen sind von vornherein in ihren Ausprägungsformen und -chancen durch die eingenommenen Mitgliedschaftsrollen begrenzt, die in Ausübung von Berufen in Betrieben oder Behörden, also in Organisationen eingenommen werden und die gerade das Absehen von persönlichen Gesichtspunkten verlangen.<sup>10</sup> Wenn Individuen als Klienten von Leistungsverwaltungen die Berechtigung ihrer Ansprüche nicht hinreichend gewürdigt sehen, vermögen sie dies vielfach nicht in eine Widerspruchsform zu bringen, die den bürokratischen Erfordernissen der Formulierung von Ansprüchen genügt.<sup>11</sup>

Aber das Charakteristische der modernen Gesellschaft sind nicht solche strukturellen Entmutigungen, sondern der Sachverhalt, dass sie zugleich eine Vielzahl von Konfliktmöglichkeiten eröffnet und zulässt und diese dann einzudämmen und zu begrenzen vermag (Luhmann 1984: 488ff.; Kieserling 1999: 270ff.). Konflikte sind nämlich die Voraussetzung sowohl für den Erhalt moderner Sozialstrukturen wie für ihren Wandel. Konfliktfähigkeit ist einerseits die Bedingung dafür, dass Vorgesetzte, Beamte oder Lehrer in der Lage sind, Erwartungen, die an sie adressiert werden, unter Berufung auf ihre rollenspezifischen Aufgaben abzulehnen, und dies erst ermöglicht den Aufbau und den Strukturerehalt moderner Wirtschaftsunternehmen, Staatsverwaltungen, Erziehungs- oder Gesundheitseinrichtungen. Mit der Ausdifferenzierung der Funktionsbereiche der Politik, der Ökonomie, der Erziehung, der Wissenschaft oder der Gesundheit und der Herausbildung moderner Organisationen sind zugleich eine Vielzahl von Konfliktmöglichkeiten über Fragen politischer Entscheidung, der Verwendung von Geld, der Ausgestaltung von Erziehung, der Gültigkeit von Theorien, den Erfolg und die Zulässigkeit von Behandlungen oder die Angemessenheit von Entscheidungen als Teil des permanenten Strukturwandels der modernen Gesellschaft freigesetzt. Dies hat zum einen zur Voraussetzung die Einschränkung der Konfliktmittel durch die Monopolisierung der Gewalt im politischen System.

---

10 Daher werden dann legitime Konflikte über falsche Entscheidungen, unzureichende Aufgabenerfüllung oder die Verteilung von Stellen oder Mitteln zu Gelegenheiten, »persönliche Rechnungen« dadurch zu begleichen, dass man sie in solchen Konflikten unterbringt.

11 »[...] das Neuanfangen von Konflikten, das ist der Mut zur Ablehnung von Sinnzutmungen, (steht) in einem zwar nicht zwingenden, aber hochwahrscheinlichen Zusammenhang mit den Reproduktionsschancen des Konflikts. Man wird nicht ›nein‹ sagen, wenn man keine Aussichten sieht, dies durchzuhalten«; (Luhmann 1984: 538).

Dem entspricht zum anderen, dass auch die Individuen in der modernen Gesellschaft unabhängig von Kriterien wie Abstammung, Herkunft, Religion und nationaler oder ethnischer Zugehörigkeit mit Konfliktfähigkeit ausgestattet werden, indem sie vor dem Recht gleich sind – und das bedeutet: mit der Ausdifferenzierung des Rechtssystems ist nicht vorab festgelegt, welche Erwartung im Konfliktfall auf soziale Unterstützung rechnen kann (Luhmann 1993). Individuen und Organisationen vermögen daher im Prinzip, Rechtskonflikte über Arbeitsverhältnisse, Erziehungs- und Beurteilungsfragen, Eheprobleme, Behandlungsfehler, die Zulässigkeit politischer Eingriffe oder auch soziale Diskriminierung zu beginnen.<sup>12</sup>

Eröffnet die moderne Gesellschaft in dieser Weise zahlreiche Konfliktmöglichkeiten, so vermag sie offensichtlich zugleich, diese in vielerlei Hinsicht zu begrenzen und einzudämmen, sodass sie gerade nicht zu (gesamt-)gesellschaftlichen Konflikten werden: Politische Konflikte sind in den Verfahren der Herstellung von Entscheidungen im demokratischen Nationalstaat institutionalisiert und Fraktionsbildungen springen von hier nicht über in die Bereiche der Ökonomie, des Rechts oder der Erziehung. Konflikt in der Wissenschaft bezeichnet als sachliche Kritik eine Verhaltenserwartung, die den Teilnehmern als eine Kompetenz abverlangt ist, mit der im Prinzip keine sozialen Schädigungs- oder Unterstützungsbereitschaften signalisiert werden. Streit über die Angemessenheit von Behandlungsformen als Schulstreit im Gesundheitssystem entzieht den Beteiligten nicht ihre Patienten und Einkommensmöglichkeiten. Konflikte in Organisationen können die Aufkündigung von Mitgliedschaft zur Folge haben; solche Konflikte entziehen aber in der Regel weder Organisationen die Möglichkeit der Rekrutierung anderer Individuen für Mitgliedschaftsrollen, noch verstellen sie Individuen die Möglichkeit, Mitglied in anderen Organisationen zu werden. Ehekonflikte springen in der Regel nicht über auf die beruflichen oder politischen Möglichkeiten der Ehepartner. Und wer sich im Rahmen der etablierten Formen der Konfliktaustragung in der Politik, der Ökonomie, der Wissenschaft oder der Gesundheit als zu kurz gekommen betrachtet, kann einen Rechtsstreit eröffnen. Aber auch damit bleiben entsprechende Konflikte eingedämmt und sie werden gerade nicht zu gesellschaftlichen Konflikten. Konflikte mit (gesamt-)gesellschaftlicher Relevanz bezeichnen daher Konflikte,

---

12 Hier sei am Rande bemerkt, dass diese Rechtsgleichheit auch Migranten in die Lage versetzt, sich gegen Diskriminierungen zu wehren. Man kann vermuten, dass mit sozialer Integration eine gesteigerte kognitive Fähigkeit und soziale Sensibilität für Diskriminierungen und die gewachsene Kompetenz sind, sich dagegen zur Wehr zu setzen. Das hat die paradoxe Folge, dass es dann so aussehen kann, als wenn mit der Dauer der Anwesenheit von Migranten ihre soziale Diskriminierung zunimmt, weil alle Beteiligten mehr Aufmerksamkeit, Differenzierungsvermögen und Formulierungskompetenz für Diskriminierungskonflikte entwickeln.

mit deren Form und Verlaufsdyamik eine Tendenz zur Außerkraftsetzung der primären gesellschaftlichen Differenzierungsstruktur und der damit verbundenen Regulationsformen von Konflikten verbunden ist.

Die Soziologie und die Sozialwissenschaften allgemein interessieren sich als Konflikttheorien aber für Konflikte gerade unter dem Gesichtspunkt ihrer gesamtgesellschaftlichen Relevanz, d.h. sie untersuchen Konflikte im Hinblick auf ihr Übersprungs- und Mobilisierungspotenzial. Ebendies hat ethnische Konfliktformen in den letzten fünfzehn Jahren in den Blick rücken lassen. Nicht die Strukturen sozialer Ungleichheit, wie sie die moderne Gesellschaft hervorbringt, und die damit verbundenen Prozesse der Klassen- oder Schichtenbildung, so scheint es, enthalten ein gesamtgesellschaftliches Konfliktpotenzial, wie es noch in der marxistischen Tradition und in der darauf reagierenden soziologischen Ungleichheitsforschung erhofft oder befürchtet worden war, sondern vielmehr ethnisch artikulierte Konflikte scheinen ein Mobilisierungspotenzial zu beinhalten, das Übersprungeffekte der genannten Art mit sich führt und die Konflikteindämmungsstrukturen der modernen Gesellschaft außer Kraft setzen könnte. Mit anderen Worten: Ethnische Konflikte finden die gesteigerte Aufmerksamkeit der Sozialwissenschaften, weil ihnen aufgrund der jüngsten Erfahrungen in Jugoslawien, in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion oder in Südostasien zugetraut wird, Konflikte mit potenziell gesamtgesellschaftlicher Reichweite in diesem Sinne zu sein. Dies hat zugleich den Aufmerksamkeitswert ethnischer Adressierungsformen und damit verbundener Konflikte nicht nur in Deutschland gesteigert. Wir fragen zunächst, warum ethnische Konfliktformen eine solche Reichweite zu entfalten vermögen.

## II.

Es waren zunächst die ethnischen Differenzierungsprozesse, wie sie im Gefolge der Arbeitsmigration und der postkolonialen Zuwanderung in Westeuropa im Verlauf der 1980er Jahre in der Migrationsforschung registriert worden waren, die damit verbundenen Auseinandersetzungen über die sog. multikulturelle Gesellschaft und die Regionalismuskonflikte in verschiedenen Ländern Europas, die in den 1980er Jahren vor allem die Sozialwissenschaften nach der erneuten Relevanz von Ethnizität fragen ließen. In der öffentlichen Diskussion waren es dann einerseits vor allem die postsozialistischen Konflikte im vormaligen Jugoslawien und in den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und andererseits die Anschläge zunächst auf Asylbewerberheime und anschließend auch auf türkische Arbeitsmigrantenfamilien in den frühen 1990er Jahren, die das mit ethnischen Konfliktformen verbundene Mobilisierungs- und Gewaltpotenzial in den Blick rückten. Seitdem sind zahlreiche Bände erschienen, in denen im Anschluss an die soziologi-

sche Tradition und dortige Klärungsversuche die Virulenz ethnischer Konflikte zum Thema gemacht worden ist (u.a. Bade 1996; Heitmeyer/Dollase 1996).

Das Irritationspotenzial gewaltsamer ethnischer Konflikte, wie sie etwa in Ex-Jugoslawien zu beobachten waren, besteht dabei zum einen in der hohen Mobilisierungskraft, die von ethnischen Vergemeinschaftungsformen ausgeht, und zum anderen in den angesprochenen Übersprüngeeffekten solcher Konflikte. Den Bezugsrahmen von Konflikt und Solidarität definieren in diesen Fällen ethnisch, d.h. durch einen an Merkmalen wie Religion, Sprache, gemeinsame Geschichte oder Abstammung festgemachten Gemeinsamkeitsglauben (Weber 1972) bestimmte Gemeinschaften, auf die durch sich selbst und andere als ein ›Volk‹ Bezug genommen wird. Diese Gemeinschaften sind definiert durch Erwartungen der verschiedenen gesellschaftliche Funktions- und Organisationsbereiche übergreifenden wechselseitigen Solidarität und Unterstützungsbereitschaft nach innen und der Abgrenzung nach außen gegenüber Nicht-Zugehörigen, die bis zu ihrer mehr oder weniger rücksichtslosen Diskriminierung reichen kann. Ethnische Gemeinschaftsangehörige stellen dann gegebenenfalls füreinander ökonomische, kulturelle, politische, religiöse, gesundheitliche oder fürsorgliche Ressourcen bereit, machen Organisationspotenzial verfügbar, mobilisieren soziale Netzwerke und streben zugleich in dieser Weise vielfach nach außen den privilegierten oder gar ausschließlichen Zugang oder die Kontrolle der ethnischen Gemeinschaft über ökonomische, politische, rechtliche, erzieherische oder gesundheitliche Ressourcen an. Dies kann dann verknüpft sein mit Versuchen der Vertreibung und des Genozids, wie dies in entsprechenden Konflikten im ehemaligen Jugoslawien, in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, in Indien/Pakistan, in Äthiopien oder in Ruanda in den 1990er Jahren der Fall war.

Hartmut Esser hat mehrfach begründet (1996a, 1996b), dass die Virulenz ethnischer Konflikte darin begründet liegt, dass ethnische Gruppen in gesellschaftlichen Übergangs- und Umbruchsituationen nicht nur zureichende Konfliktgründe, sondern auch erhebliche moralische, kulturelle, soziale und politische Ressourcen der Konfliktmobilisierung und -kontinuierung besitzen. Sein Hinweis auf Übergangs- und Umbruchsituationen und die von ihm verwendeten Beispiele rücken dabei in den Blick, dass das Mobilisierungspotenzial von Ethnizität in der modernen Gesellschaft nicht ohne seinen Bezug auf den modernen Nationalstaat als Organisationsform der Politik verstanden werden kann. Ethnizität und ethnische Formen der Mobilisierung sind historisch seit der Entstehung des modernen Nationalstaates und seiner weltweiten Institutionalisierung in den Kontext der Politisierung des Volksbegriffs gestellt und damit auf den Staat als Rahmen bezogen (Bommers 1999: 109ff.). ›Das Volk‹ bildet im Staat nach innen die Einheit der Nation, die historisch erfolgreiche politische Vergemeinschaftungsform, die ständische, fa-



miliale und regionale Differenzen übergreift und die Nivellierung solcher Differenzen als Ziel formuliert. Homogenität bzw. Homogenisierung ist das Programm der Nation. Gelebte Ethnizität wird damit im Rahmen des Nationalstaates zur Kommunikation von Abweichung und Nicht-Zugehörigkeit. Ethnien geraten in Konkurrenz zum Homogenitätsanspruch der Nation. Komplementär zu den aus der Nationalisierung der Kommunikation resultierenden Prozessen kultureller Homogenisierung (Gellner 1991) entstehen soziale Gruppen, die sich als dominierte Ethnien verstehen. Sie klagen in Reaktion darauf ihr Recht auf einen eigenen Staat und damit ihre Nationalität ein oder werden zu ethnischen Minderheiten in prekärem Verhältnis zur Nation als innerem Außen der damit umschriebenen politischen Gemeinschaft. Die Formen ›Nation‹ bzw. ›Ethnie‹ haben historisch mit der Herausbildung des modernen Nationalstaates eine eigentümliche Alternativlosigkeit gewonnen: Die andere Seite einer jeweilig unterschiedenen Nation bzw. Ethnie sind stets nur Nationen bzw. Ethnien, es gibt keinen Platz außerhalb, so sehr Individuen ihn auch anstreben mögen.

Der Prozess der Nationalstaatsbildung ist seit dem 18. Jahrhundert bis in die Gegenwart zunächst in Europa und dann weltweit von ethnischen und Nationalitätenkonflikten begleitet gewesen, in denen die territoriale Reichweite von Staaten und damit verbunden umstritten war, wem der Staat gehört (Wimmer 1997) und wie weit der nationale Homogenisierungsanspruch von Staaten gehen darf. In den postsozialistischen und postkolonialen ethnischen Konflikten sind diese Fragen erneut gestellt und mehr oder weniger gewaltsam zu beantworten versucht worden (Brubaker 1992, 1994; Hobsbawm 1991). Damit verbundene militante Nationalisierungsformen und ethnische Bürgerkriege schränken soziale Differenzierung ein oder reagieren auf nicht durchgesetzte Differenzierung und versuchen, Zugänge zu Wirtschaft, Recht, Politik, Bildung, Gesundheit oder Wissenschaft von ethnischer bzw. nationaler Loyalität oder Illoyalität abhängig zu machen. Hat ein solcher Prozess einmal eingesetzt und eine gewisse Dynamik erreicht, kann sich niemand mehr entziehen, da der Zugang zu allen Lebensbereichen von ethnischer bzw. nationaler Selbst- und Fremdbegrenzung alternativlos abhängig wird.

Man muss daher festhalten, dass die sozialen Umbruchs- und Übergangssituationen, auf die Esser referiert, mit der weltweit gesehen zwar bislang alternativlosen, aber gleichwohl prekären Institutionalisierungsform des Nationalstaates zusammenhängen, der historisch seinen Souveränitätsanspruch an die Form der Nation als Vergemeinschaftungsform gebunden und damit auch die Gleichheit der Individuen unter diesen Vorbehalt gestellt hat. Wo dieser Vergemeinschaftungsmodus und seine Tendenz der Privilegierung der Zugehörigen sowie der Diskriminierung und Eliminierung anderer Ethnien oder Nationalitäten nicht durch moderne Rechtsverfassungen einge-

schränkt und diszipliniert worden ist, ist von dem Fortbestehen eines entsprechenden ethnischen und nationalen Konfliktpotenzials in Kontexten auszugehen, in denen funktionierende Staatlichkeit, d.h. politische Macht auf der Basis des Gewaltmonopols und vor allem der Modus ihrer Verwendung in Frage stehen.

### III.

Ethnische Konflikte im Gefolge von Migrationsprozessen, wie sie in den westeuropäischen Zuwanderungsländern der Nachkriegszeit seit den 1980er Jahren registriert worden sind, sind demgegenüber in eine vollständig andere Konstellation eingebettet.<sup>13</sup> Sie geschehen in Nationalstaaten, die durch moderne Rechtsverfassungen und gesicherte Staatlichkeit gekennzeichnet sind. Dies ist durch die Migrationen seit dem Zweiten Weltkrieg und die in ihrem Gefolge beobachtbaren sozialen Konflikte in keinem westeuropäischen Land in Frage gestellt worden.

Drehen sich historisch und aktuell Staatsbildungskonflikte u.a. um den Versuch, die Identität von nationalem Staatsterritorium und nationaler Bevölkerung gewaltsam durchzusetzen, so stellen Migrationen für etablierte Nationalstaaten eine andere Art der Herausforderung dar. Das Verhältnis zwischen Nationalstaaten und ihren Bevölkerungen, dem ›Volk‹, ist reguliert über die Institution der nationalen Staatsbürgerschaft: Die Individuen werden hineingeboren in eine Staatsbürgerschaft und diese ist exklusiv, permanent und unmittelbar (Grawert 1984). Die Staatsbürgerschaft begründet eine im Prinzip lebenslange Leistungs- und Loyalitätsbeziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgern, die im nationalen Sozial- oder Wohlfahrtsstaat institutionalisiert ist und die den Staat bei der Herstellung seiner politischen Entscheidungen auf die Orientierung an der Gemeinschaft der Staatsbürger und ihrem Anspruch auf Gleichheit als Mitglieder des Volkes verpflichtet (Bommers 1999). Die stillschweigende und kontrafaktische Prämisse dieser Beziehung zwischen Staaten und ihren Bürgern und der weltweiten Durchsetzung des Nationalstaates ist die Einteilung der Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen und ihre Zuordnung zu nationalen Territorien.

Migration stellt diese Einteilung empirisch in Frage und bringt Migranten damit in eine strukturell prekäre Beziehung zu nationalen Wohlfahrtsstaaten in den beiden Dimensionen von Loyalität und Leistung. Denn als Nationalstaat beobachten Staaten Migranten in der Perspektive ihrer politischen Loyalität.<sup>14</sup> Wohlfahrtsstaaten als soziale Ausgleichsmechanismen nach in-

---

13 Die allgemeine Krisenrhetorik etwa von Heitmeyer (1996) nivelliert solche Differenzen.

14 So war zum Beispiel die politisch repressive Behandlung polnischer Migranten und die Einschränkung polnischer Zuwanderung im Deutschen Kaiserreich vor allem

nen bilden immer auch Ungleichheitsschwellen nach außen, die durch Migranten überschritten werden und damit die Frage provozieren, in welchem Verhältnis Migranten zu den Leistungen des Wohlfahrtsstaates stehen, die dieser zunächst für ihre Bürger vorsieht.<sup>15</sup> Es wird ersichtlich, dass Nationalstaaten als Wohlfahrtsstaaten Migrationen handhaben unter steter Berücksichtigung und Moderation der Loyalitäts- und Leistungsbeziehung, die sie zu ihren Staatsbürgern unterhalten. Staaten werden daher als eine Art Filter für Migrationen wirksam, indem sie bestimmte Migrationsformen zulassen oder sogar befördern, andere einschränken oder zu verhindern suchen, und indem sie Migranten mit mehr oder weniger starken sozialen Rechten ausstatten oder ihnen solche zu verweigern suchen. Mit anderen Worten: Nationalstaaten intervenieren aus strukturellen Gründen in vielfältiger Weise in Migrationsprozesse und ihre sozialen Folgen – dies aber historisch keineswegs nur zum Nachteil von Migranten.

Für die großen Migrationsbewegungen seit dem Zweiten Weltkrieg bis zum Ende der 1980er Jahre in den Staaten Westeuropas, in den USA, in Kanada und Australien – die Zuwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen, Arbeitsmigranten, postkolonialen Migranten sowie Familienangehörigen der Arbeitsmigranten – und die damit verbundenen sozialstrukturellen Folgen ist gerade die Bereitstellung umfangreicher wohlfahrtsstaatlicher Programme zur sozialen Integration von Migranten und ihre Leistungsfähigkeit bemerkenswert (Hollifield 1992; Soysal 1994). Gleichgültig, ob eine solche Integration in den einzelnen Ländern politisch von Beginn an gewollt war oder nicht – das Resultat ist von Hammar (1989) auf den Punkt gebracht worden: In diesen Ländern ist die Mehrzahl der Migranten mit den Staatsbürgern sozial- und zivilrechtlich weitgehend gleichgestellt worden, und sie sind zu sog. *denizens*, d.h. zu ›Wohnbürgern‹ geworden. Damit verbunden sind in den meisten dieser Länder sukzessive Rechte zum Erwerb der Staatsbürgerschaft vorgesehen und ausgebaut worden.

Dennoch waren die Prozesse der sozialen Integration<sup>16</sup> in diesen Ländern von ethnischen Differenzierungsprozessen und in unterschiedlichem

---

durch den Verdacht ihrer Illoyalität gegenüber dem neu gegründeten Nationalstaat motiviert (Kleßmann 1978).

- 15 Staaten privilegieren ihre eigenen Bürger und dies bildet den Hintergrund für die regelmäßig gestellte Frage, mit welcher Berechtigung Ausländer wohlfahrtsstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen dürfen.
- 16 Der Terminus Integration wird hier aus sprachlichen Gründen beibehalten, da er als eingeführt gelten kann. Es gibt theoretisch gute Gründe, auf ihn zu verzichten, da er zu viel nahe legt, was hier nicht gemeint ist. Im Text ist von sozialer Integration ausschließlich in dem technischen Sinne der Eröffnung oder Gewährleistung von Chancen des Zugangs zu und der Teilnahme an sozialen Bereichen wie der Ökonomie, der Politik, dem Recht, der Erziehung oder Gesundheit, d.h. der Bereiche, die für eine geregelte Lebensführung von Individuen bedeutsam sind.

Ausmaß auch von ethnischen Konflikten begleitet. Ethnizität ist zunächst für Migranten selbst eine Form, die im Zuwanderungsprozess soziale Orientierung und Sicherheit verschaffen kann, indem man sich an Herkunftsgleichen im Einwanderungskontext orientiert und in einer unvertrauten Umgebung über ethnische Vergemeinschafts- und Organisationsformen soziale Sicherheit im Alltag zu verschaffen sucht (Elwert 1982). Diese Ethnizität gewann aber in den einzelnen Ländern, abhängig von den unterschiedlichen sozial-historischen Kontexten, in die hinein die Zuwanderungen nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgt waren, eine je verschiedene Relevanz und Bedeutung. So reagierten die Niederlande auf die entstandene Einwanderungssituation mit einer ethnischen Minderheitenpolitik und wiesen damit die Migranten im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Eingliederungsprogramme offiziell in ethnische Minderheitenkategorien ein (dazu Entzinger 1998; Vermeulen/Penninx 2000). In Großbritannien war die Politik gegenüber den Migranten von Beginn an als *race-relations*-Politik und *multiculturalism* Teil der Auflösung des *Empires* (Hansen 2000). In Frankreich forderte die mit den Nachkriegszuwanderungen verbundene ethnische und kulturelle Differenzierung die mit dem Erwerb der französischen Staatsbürgerschaft klassisch verbundenen Assimilationserwartungen heraus und löste seit Beginn der 1980er Jahre wiederkehrende heftige politische Auseinandersetzungen aus (Favell 1998). Im Unterschied zu diesen Ländern waren im Gefolge der Zuwanderungsprozesse seit dem Zweiten Weltkrieg zwar auch in Deutschland ethnische Differenzierungsprozesse zu registrieren, eine ethnische Strukturierung der Migrationspolitik und darüber vermittelt artikulierte Konflikte spielten aber eine geringere Rolle. Dies bildete den Kontext dafür, dass ethnische Konflikte zwischen Deutschen und Türken in verschiedenen alltäglichen Lebensbereichen zweifelsohne bedeutsam waren und sind. Es handelte sich aber seit Mitte der 1980er Jahre eher um Alltagskonflikte, die ein darüber hinausgehendes gesellschaftliches Konfliktpotenzial trotz gegenteiligem Anschein kaum besessen haben.

#### IV.

In der Bundesrepublik Deutschland ist bekanntlich bis zum Ende der 1990er Jahre von allen Regierungen an der Beschreibung festgehalten worden, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Entsprechend ist hier auch nicht wie in den Niederlanden Ende der 1970er Jahre die faktische Einwanderungssituation explizit anerkannt, sondern bis Ende der 1980er Jahre dementiert und anschließend nur mehr stillschweigend als Prämisse politischer Entscheidungen zugrunde gelegt worden. Seit Beginn der 1980er Jahre waren dieses Dementi und die damit verbundenen Maßnahmen wie etwa die sog. Rückkehrförderung 1983/84, welche die Reversibilität der erfolgten Zuwan-

derung öffentlich vorführen sollten, vor allem symbolische Politik zur Demonstration politischer Handlungsfähigkeit. Dahinter vollzog sich ein faktischer sozialer Integrationsprozess der in den 1960er und frühen 1970er Jahren angeworbenen Arbeitsmigranten und ihrer Familien, der seine Grundlage vor allem in dem sukzessiven Einbezug dieser Migranten in die Leistungen des deutschen Sozialstaates hatte (dazu Bade/Bommes 2000) und der schließlich die immer weitere Angleichung ihrer Lebenslage an die vergleichbar qualifizierter und beschäftigter deutscher Industriearbeiterfamilien zur Folge hatte. Nach etwa 30 Jahren der Beschäftigung haben die Arbeitsmigranten zum Ende der 1990er Jahre soziale Rechte akkumuliert, die ihnen einen zwar relativ niedrigen Lebensstandard, aber auf diesem Niveau doch eine weitgehend sichere Lebensführung garantieren (Thränhardt/Dieregsweyer/Santel 1994; Seifert 1995; Geißler 1996). Diese allgemeine Feststellung soll jedoch nicht den Sachverhalt verstellen, dass die Arbeitsmarktposition von Ausländern insbesondere der zweiten Generation sich im Verlauf der 1990er Jahre verschlechtert hat und sich vor allem berufliche Ausbildungsstellen für sie als schwer zugänglich erweisen (Thränhardt 1998; Boos-Nünning 1999).

Mit diesen Bemerkungen ist noch nichts über ethnisches Konfliktpotenzial und darüber ausgesagt, warum Ethnizität in Deutschland politisch von geringerer Bedeutung als in anderen europäischen Ländern war. Deutschland hat nicht zuletzt aufgrund seiner lange währenden Selbstbeschreibung als Nicht-Einwanderungsland migrationspolitisch einen schlechten Ruf, und »Ausländerfeindlichkeit« ist inzwischen unübersetzt ein auch im angelsächsischen Sprachraum geläufiger Terminus. Wie immer man das Ausmaß von Ausländerfeindlichkeit einschätzt, den Sachverhalt, dass die Ablehnung von Migranten gegebenenfalls zunächst und vor allem als Ablehnung von Ausländern artikuliert ist, kann man jedoch auch als Indiz dafür nehmen, dass Konflikte über Migration sich nicht geradlinig in ethnische Konflikte übersetzen. Dies hat seinen Grund in der tiefgreifenden Entwertung von ethnischen und nationalen Beschreibungsformen im Verlauf der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Diese Entwertung liegt einerseits begründet in der Katastrophe des Nationalsozialismus, die einen positiven Anschluss<sup>17</sup> an nationale Selbstbeschreibungsmuster unmöglich machte, und andererseits in der wirtschaftlichen und politischen Erfolgsgeschichte der alten Bundesrepublik, die mit den dadurch ermöglichten sozialen Aufstiegs- und Individualisierungsprozessen kollektive Formen der Selbstbeschreibung entwertete (Bommes 1994).

---

17 Einen negativen sehr wohl: So begründete insbesondere die Figur der »nationalen Schicksalsgemeinschaft« den Einbezug der Flüchtlinge, Vertriebenen und Aussiedler in den sog. Lastenausgleich.

Vor diesem Hintergrund waren Konflikte über Migration im bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat von Beginn an als Arbeitsmarktproblem, als soziales Integrationsproblem und als ethisches Problem artikuliert: Ausländer waren zunächst Arbeitsmarktkonkurrenten, die der Sozialstaat seiner eigenen Programmatik gemäß und in der Erwartung seiner Bürger nicht unbeschränkt und in gleichberechtigter Weise zulassen kann.<sup>18</sup> Es ging darüber hinaus um die »Integrationsfähigkeit« und »-willigkeit« der Migranten, die aber nicht in der Perspektive nationaler Assimilation, sondern in der Perspektive des »sorgenden Staates« (de Swaan 1993) als soziales Ordnungsproblem formuliert ist.<sup>19</sup> Schließlich ist unter ethischen Gesichtspunkten wiederkehrend das Verhältnis von Ausländern zu sozialstaatlichen Leistungen Thema: Welchen Anspruch haben Ausländer auf sozialstaatliche Leistungen, die im Prinzip der »Solidarität unter Staatsbürgern« vorbehalten sind? Dieser Gesichtspunkt hat die öffentlichen Auseinandersetzungen über das Asylrecht und über die Aussiedlerzuwanderung dominiert.<sup>20</sup>

Der Sachverhalt, dass Migrationskonflikte nicht dominant als Problem der Assimilation an eine deutsche Nationalität oder Kultur, sondern in sozialstaatlicher Perspektive als Integrationsproblem artikuliert sind, schließt jedoch die Ethnisierung aus Migration resultierender Problemstellungen und Konflikte nicht aus, wie dies für Deutschland von Autoren wie Bukow/Llayora (1986), Auernheimer (1988) oder Radtke (Czock/Radtke 1984; Radtke 1990) bereits Mitte bis Ende der 1980er Jahre gezeigt worden ist. Das wahrgenommene soziale Integrationsproblem wurde seit Ende der 1970er Jahre

---

18 Empirisch stellt sich aber schon bald heraus, dass mit dem Einbezug der angeworbenen Arbeitsmigranten in die Sozialversicherungspflicht die arbeitsmarktpolitischen Regulationsmöglichkeiten des Staates aus rechtlichen Gründen an Grenzen stoßen; zusammenfassend dazu Bade/Bommès 2000.

19 Nur als Hinweis sei hier eingefügt, dass die Differenz zwischen einer solchen wohlfahrtsstaatlichen und einer nationalstaatlichen Artikulation von Migrationskonflikten sich auch in der Art und Weise dokumentiert, in der die Migrationsforschung ihre Probleme stellt: Während in Frankreich die Wissenschaft intensiv in die Debatten über Staatsbürgerschaft, Ethnizität und Assimilationserwartung involviert ist, beteiligen sich bundesdeutsche Migrationsforscher seit Ende der 1970er Jahre immer wieder an migrationspolitischen Disputen unter dem Gesichtspunkt von sozialer Integration als Ordnungsproblem und kommentieren unter diesem Gesichtspunkt etwa die politische Absicht, das Nachzugsalter von Migrantenkindern auf sechs Jahre abzusenken. Um ethnische Identität und Konflikt geht es dabei nicht.

20 Dabei kann der Fall der Aussiedler als ein für manche überraschender Beleg für die Entwertung der Nationalitätssemantik gelten: Für den Bürger der Bundesrepublik Deutschland begründet der Beitrag zum Bruttosozialprodukt die Berechtigung des Leistungsbezugs im Wohlfahrtsstaat – und dies schließt in den 1990er Jahren die Türken ein. Die Figur der »nationalen Schicksalsgemeinschaft«, die den Einbezug der Aussiedler in den 1950er Jahren begründet, wird dagegen von den Nachkriegsgenerationen kaum mehr verstanden (Bommès 2000).

vor allem auch zu einem Kulturproblem erklärt und die Kultur der Migranten wurde dabei als ethnisch oder national definierte Kultur verstanden. In diesem Rahmen wurde seit Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre das Migrationsproblem in Deutschland vor allem zu einem ›Türkenproblem‹ erklärt. Ethnizität wurde damit in Deutschland in einem sozialstaatlichen Bezugsrahmen zur Geltung gebracht. Sie bezeichnet nicht vorrangig ein Spannungsverhältnis zwischen nationalen bzw. ethnischen Kulturen und Kollektiven, einerseits die Deutschen, andererseits die Türken, Italiener oder Marokkaner. Ethnizität indiziert vielmehr ein Hindernis für die soziale Integration vor allem der zweiten Generation, auf die sich die sozialstaatliche und wissenschaftliche Aufmerksamkeit in Deutschland Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre im Kontext des Familiennachzugs der Arbeitsmigranten richtet (Treibel 1988). Ethnizität umschreibt damit vor allem ein Problem für die Erziehung und damit für die Migrantenfamilien einerseits, die als defizitär aus ethnisch kulturellen Gründen registriert werden, sowie für die Schulen, die Sozialpädagogik und die Sozialarbeit andererseits, die sich in dieser Perspektive das Problem der Erziehung und Ausbildung von Migrantenkindern verfügbar machen (Czock 1993).

Aber bedeutet dies nicht, so ist zu fragen, dass gleichwohl, wenn auch auf einer aus historischen Gründen verschobenen Basis, ethnische Konflikte zwischen Deutschen und Türken seit Ende der 1970er Jahre eine hohe gesellschaftliche Brisanz besessen haben und aktuell nach wie vor besitzen? Dagegen kann man zurückfragen, ob sich die politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit zu stark durch die Formulierung haben faszinieren lassen, dass das Migrationsproblem in Deutschland vor allem ein ›Türkenproblem‹ sei, wie Kohl dies in seiner ersten Regierungserklärung auch offiziell 1982 erklärt hat. Kein Zweifel: Anfang der 1980er Jahre entstehen die Türkenwitze und es kommt zu diesem Zeitpunkt auch kurzfristig zu einigen gewalttätigen Angriffen auf Ausländer (Bade 1994). Aber jenseits des ritualisierten Dementis, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland sei, treten die Arbeitsmigration und ihre sozialen Folgen aus dem Aufmerksamkeitsfokus der politischen Öffentlichkeit und es vollzieht sich mehr oder weniger stillschweigend der soziale Integrationsprozess der Arbeitsmigranten und ihrer Familien und damit einhergehend auch eine Normalisierung der Arbeitsmigration<sup>21</sup> in Deutschland (Thränhardt 1988). Dies dokumentiert sich in einer alltäglichen sozialen Indifferenz gegenüber der Anwesenheit von Migranten, auch der Türken einerseits und in deren zunehmend selbstverständlicher Teilnahme an den alltäglichen Bereichen der Lebensführung

---

21 Und der Migrationserfahrung generell: Diese These ist vielleicht überraschend, aber sicher umstritten. Sie kann hier nicht ausführlich begründet werden. Dazu aber genauer Bade/Bommes 2000.

in Betrieben, Behörden, Verwaltungen, Gerichten, Krankenhäusern, Schulen, Kaufhäusern usw. andererseits. Dieser Integrationsprozess wird politisch seit Ende der 1980er Jahre mit der Einführung und Ausdehnung von Einbürgerungsrechten für lange hier lebende Ausländer nachvollzogen und führt zu langsam, aber stetig wachsenden Einbürgerungszahlen.<sup>22</sup>

Aber ist diese Beschreibung nicht beschönigend und sprechen gegen sie nicht zwei Einwände: 1) die gewaltsamen Angriffe auf Ausländer im vereinigten Deutschland seit Beginn der 1990er Jahre und 2) die alltäglichen Konflikte zwischen Deutschen und Ausländern?

Zu 1): Man kann die Reaktion auf die gewaltsamen Angriffe auf Ausländer zu Beginn der 1990er Jahre auch als Bestätigung der hier vertretenen These verstehen. War es doch der Anschlag von Solingen und damit der Versuch, die Angriffe, die sich zunächst gegen Asylbewerber richteten, auf die Türken und damit Migranten insgesamt auszudehnen, der auch die Lähmung und beschämend zögerliche politisch-moralische Reaktion auf die vorhergehenden Anschläge beendete. Auf die Hintergründe dieser Anschlagswelle insgesamt ist hier nicht einzugehen. Aber die von der Trierer Forschungsgruppe entwickelte Erklärung ist plausibel, dass es sich um erste Ansätze einer fremdenfeindlichen Bewegung gehandelt hat, die gerade nicht mit genereller Ausländerfeindlichkeit oder Antisemitismus, sondern im Kontext der enormen Einwanderungsschübe zwischen 1988 und 1993 und den problematischen Formen ihrer politischen Verarbeitung zu erklären ist.<sup>23</sup> Der Anschlag von Solingen aber bricht das Potenzial dieser Bewegung, weil er die Türken und damit Migranten betrifft, die mittlerweile als zugehörig gelten. Dies beendet die Unsicherheiten in der Reaktion auf diese Anschläge, eine Unsicherheit, für die es viele Gründe gab, die aber auch damit zusammenhing, dass das politische Personal der Bundesrepublik nicht wusste, wie mit dem neu hinzugekommenen Teil ›des Volkes‹ umzugehen ist. Die gewaltsamen Anschläge auf Ausländer hören danach nicht auf, sie konzentrieren sich aber bis heute im Gebiet der vormaligen DDR – einem Gebiet, in dem eine Normalisierung und Veralltäglichung von Migration und Ethnizität bis heute nicht zuletzt aufgrund der geringen Zahl von Ausländern nicht

---

22 Und dies nicht erst als Resultat der Reform des Staatsbürgerschaftsrechtes durch die rot-grüne Bundesregierung, die 2000 in Kraft trat, denn 1999 ließen sich immerhin mehr als 140.000 Ausländer einbürgern, davon mehr als 100.000 Türken.

23 Vgl. Willems/Würtz/Eckert 1998; die Gruppe weist auf das Zusammenspiel folgender Elemente hin: Überforderung von Kommunen, die permanente öffentliche Anormalisierung der Lebensführung von Asylbewerbern durch die Form ihrer Unterbringung und Versorgung, lokale und überlokale Dramatisierungen in den Medien, die symbolische Eskalation des Streits über das Asylrecht, eine schwache Polizeipräsenz in den neuen Bundesländern, der Abzug von Asylbewerbern im Gefolge von Anschlägen und damit ihr Erfolg.



stattgefunden hat.<sup>24</sup> Sie bezeichnen aber nicht den Alltag im Verhältnis von Deutschen und türkischen oder anderen Migranten da, wo sie vorrangig leben, nämlich in den alten Bundesländern.

Zu 2): Es gibt selbstverständlich alltägliche Konflikte zwischen Deutschen und Türken, die ethnisch artikuliert sind. Dies ist aber weder ein Beleg für eine vermeintlich allgemeine Ausländer- oder Fremdenfeindlichkeit, die sich vor allem gegen Türken richtet, wie dies häufig politisch und wissenschaftlich als evident unterstellt wird (z.B. Heitmeyer 1996; Kandil 1996), noch für die gesellschaftliche Brisanz dieser Konflikte. Gegen die Unterstellung einer allgemeinen Ausländerfeindlichkeit spricht einiges.<sup>25</sup> Es liegt näher, die alltäglichen Konflikte zwischen Deutschen und Türken in den Kontext verallgemeinerter sozialer Indifferenz zu stellen, einer zivilen Gleichgültigkeit, die in der modernen Gesellschaft unter Bedingungen funktionierender sozialer Differenzierung den Alltag kennzeichnet: Außerhalb der Funktionskontexte, in denen man Personen begegnet und sie einem als Kunde, Patient, Klient, Publikum, Mitreisende, Eltern etc. gegenüber treten, interessiert man sich nicht füreinander.<sup>26</sup> Soziale Indifferenz, gepaart mit dem Einbezug in die zivilen, sozialen und mittlerweile auch politischen Rechte, ist Ausdruck der Normalisierung unter Bedingungen der sozialen Individualisierung.

Geht man davon aus, dass sich Türken und Deutsche wie alle anderen in den Funktionskontexten der modernen Gesellschaft und ihren Organisationen begegnen<sup>27</sup>, dann bezeichnet dies die sozialen Gelegenheiten, bei de-

- 
- 24 Migration, Ausländer, Ethnizität und Fremdheit werden hier imaginiert und die Jugendlichen müssen sich für diese Imaginationen, wie ihre Streifzüge zeigen, die Belege regelrecht erst suchen, um sie dann zu attackieren. Am Rande sei vermerkt, dass Ausländerfeindlichkeit und Rechtsradikalismus hier vor allem Formen der Verarbeitung der Vereinigungserfahrung sind, in denen wirksam Opposition gegen die als Dominanz erfahrenen Erwartungen der Präferenz für Liberalität und Toleranz zum Ausdruck gebracht werden kann.
- 25 So haben etwa die positiven Einstellungen gegenüber Ausländern im Laufe der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre zugenommen (Hill 1993).
- 26 Dies findet seine Bestätigung an einer vielleicht überraschenden Stelle: In Umfragen geben türkische Migranten, entsprechend befragt, regelmäßig an, dass sie gerne mehr Kontakt zu Deutschen hätten.
- 27 Es gehört zu den Merkwürdigkeiten einer Soziologie, die Soziale Ungleichheit zentral stellt und Gesellschaft vor allem als Struktureffekte dieser Ungleichheit, als Klassen- und Schichtgesellschaften begreift, dass soziale Prozesse wiederkehrend als Resultat des Handelns von Gruppen und Konflikten zwischen ihnen beschrieben werden. Diese Beschreibungstradition wird auch von denen fortgesetzt, die sich mit Bezug auf die Individualisierungstheorie von Beck und milieutheoretisch davon abzusetzen versuchen. Ist man kein Jugendforscher, hat man aber Mühe, solche handelnden Kollektive im Alltag empirisch aufzuspüren. Auf Jugendliche gehen wir weiter unten noch ein.

nen es zu Konflikten kommt und in denen auch auf ethnische Konfliktformen zurückgegriffen wird. Aber was, so kann man fragen, sind die Aussichten dieser Konfliktformen? Hier ist auf die unter I. ausgeführten Bedingungen für Konfliktentstehung und -kontinuierung in der modernen Gesellschaft zurückzukommen und danach zu fragen, ob das dort ausgeführte Konflikterzeugungs- und -einschränkungspotenzial auch im Fall der Konflikte zwischen Türken und Deutschen greift. Es kann stets von beiden Seiten mit je unterschiedlichen Erfolgsaussichten versucht werden, ethnische Konfliktformen ins Spiel zu bringen. Es ist aber davon auszugehen, dass das Konfliktmobilisierungspotenzial dieser Formen funktionskontextspezifisch und abhängig vom Organisationstypus variiert und zur Geltung kommt. Dies sei an einigen Beispielen verdeutlicht.

1) Für die sozialen Möglichkeiten der Lebensführung sind die Einnahme von Arbeitsrollen in Betrieben und die damit verbundenen Einkommenschancen zentral. Die Arbeitsmigranten haben seit Mitte der 1970er Jahre ihre Stellung in den Betrieben, in denen sie angeworben worden sind, bis in die Gegenwart hinein halten können, so weit diese Arbeitsplätze nicht von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen waren. Da dies jedoch für viele Bereiche der Industrieproduktion galt, in denen sie vorrangig beschäftigt waren bzw. sind, sind sie vor allem aus diesem Grund von überproportional hoher Arbeitslosigkeit betroffen. Gleichwohl waren die Unternehmen, in denen die Arbeitsmigranten beschäftigt sind, der Bereich, in dem Ausländer aufgrund des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 frühzeitig mit Inländern gleichgestellt waren. Hier haben sie nicht nur ihre Stellung behaupten können, sondern ausgehend davon haben sie über innerbetriebliche Netzwerke auch Einfluss auf die Vergabe der Ausbildungs- und Arbeitsstellen gewonnen, die in ihrem Einflussbereich liegen, und den Zugang dazu für ihre Kinder öffnen können (Faist 1995; Bommès 1996). Damit sind sie einbezogen in die organisationstypischen Rekrutierungsmodi von neuen Mitgliedern über die sozialen Netzwerke derer, die bereits Mitglieder sind. Dies ist ebenso wie die inzwischen nicht unbeträchtliche Zahl von türkischen Betriebsräten und der auch von Unternehmerseite immer wieder herausgestellte Betriebsfriede zunächst ein deutliches Zeichen für den Einbezug der türkischen Arbeitsmigranten in die alltägliche Logik von betrieblichen Organisationen.

Gleichwohl sind die berufliche Mobilität und die Aufstiegschancen der Arbeitsmigranten auch im Vergleich zu gleich qualifizierten deutschen Arbeitnehmern eingeschränkt (zusammenfassend dazu Bommès 1999: 198ff.): Trotz deklariert gewerkschaftlicher Bemühungen sind sie nicht in der gleichen Weise in Kommunikationsnetze über Versetzungs- und Aufstiegsmöglichkeiten eingebunden und finden meist nur bei solchen Verteilungen Berücksichtigung, die ihr innerbetrieblich anerkanntes Mobilitäts- und Karrierespektrum betreffen. Diese Festschreibung auf die mit der Migration

eingenommenen Positionen stützt sich u.a. auf ihre formalen Karriereausstattungen, die in verschiedenen Hinsichten als defizitär beschrieben wird. Dabei wird nicht nur an formale Bildungsvoraussetzungen angeschlossen, sondern auch an Annahmen über ethnisch kulturell differente Lebensformen und damit verbundene Mentalitäten. Ob in Unternehmen auf solche Beschreibungen zurückgegriffen wird, hängt von ihrer internen Organisationsgeschichte, den Positionen, die Migranten darin einnehmen, der Rolle der Betriebsräte, der Gewerkschaften und der Struktur der innerbetrieblichen sozialen Netze ab. Es ist jedoch aufgrund der wohlfahrtsstaatlich korporativ moderierten, von den Tarifparteien, den Betriebsleitungen und Betriebsräten ausgehandelten Zugangs- und Verteilungsordnungen kein Zufall, dass in Deutschland – im Unterschied etwa zu den USA, wo die Relevanz ethnischer Unterscheidungen durch »*affirmative action*«-Programme politisch festgelegt ist – ethnische Auseinandersetzungen in den durch die »industriellen Beziehungen« regulierten Betrieben kaum eine Rolle gespielt haben. Diese Ordnungen und die in diesem Rahmen eingespielten betrieblichen Rekrutierungsformen stabilisieren die Zugangs- und Verteilungsstrukturen. Sie schreiben damit zahlreiche Arbeitsmigranten auf den Positionen fest, die sie in den Jahren nach der Zuwanderung gewonnen haben. Vor dem Hintergrund, dass der Zugang zu den meisten Arbeitsplätzen über soziale Netzwerke reguliert ist, »vererbt« sich diese Festschreibung zu einem guten Teil auch auf die Kinder der Arbeitsmigranten. Dies geschieht aber gerade weitgehend ohne den Rückgriff auf ein aufwendiges, explizit ethnisches Zuschreibungsrepertoire und führt vor allem nicht zu mobilisierenden ethnischen Konflikten. Mit anderen Worten: Was statistisch als ethnische Diskriminierung beschrieben werden kann, stellt sich nicht zwangsläufig vermittelt über ethnische Konflikte her.<sup>28</sup> Das schließt einen Rückzug der von solchen Formen der Verteilung Betroffenen in ethnische Netzwerke und Lebensstile nicht aus, sondern macht ihn sogar wahrscheinlich. Aber der Rahmen des sozialpartnerschaftlichen Verteilungsmodus von Stellen und Einkommen schränkt, indem er ethnische Zuschreibungsmuster in der skizzierten Weise verwendbar macht, zugleich die Mobilisierungs- und Kontinuierungschancen ethnischer Konfliktformen in betrieblichen Organisationen ein.

2) Staatliche Leistungsverwaltungen, Gesundheitseinrichtungen, das Erziehungssystem oder die Organisationen der Sozialen Arbeit sind in Deutschland durch einen Universalismus des Einbezugs von Individuen in dem Sinne gekennzeichnet, dass sie Leistungen für Berechtigte, Behandlungen für Erkrankte, Erziehung und Ausbildung für Kinder, Jugendliche und lernbe-

---

28 Esser (1996b: 73f.) spricht daher in Bezug auf ethnische Schichtung für die Bundesrepublik von »einer bloß faktischen Kovariation ethnischer Merkmale und der Kontrolle von generalisiertem Kapital.«

dürftige Erwachsene oder Hilfe für Hilfsbedürftige unabhängig von Kriterien der Abstammung, Herkunft, Rasse, Ethnizität oder Freundschaft bereitstellen. Dies schließt die Möglichkeit ethnischer Konflikte nicht aus, schränkt sie aber in dem Sinne bereits ein, dass explizite ethnische Diskriminierung<sup>29</sup> damit strukturell als Abweichung markiert ist.

Nun zeigen Untersuchungen über staatliche Leistungsverwaltungen, Gesundheitsorganisationen, Schulen oder Organisationen der Sozialarbeit, dass diese für ihre je organisationsspezifischen Problemstellungen und deren Lösungen oftmals ethnische Beschreibungen in einer sie selbst entlastenden Weise verwenden, die diskriminierende Effekte für den Zugang von Migranten zu staatlichen oder gesundheitlichen Leistungen oder für den Bildungserfolg von Migranten hat. So führt in Arbeitsämtern die Deutung von Problemen des Arbeitsmarkt- und Ausbildungszugangs für Migranten als ethnisch kulturelle Problemstellungen mal zur Überweisung von Klienten in die Zuständigkeit von Sozialberatern (Hinnenkamp 1985), mal stattdies die mit verfügbaren Haushaltsmitteln auflegbaren Fortbildungsmaßnahmen mit Sinn aus (Bommers 1998b). In Krankenhäusern kann die Reklamation mangelnder Rücksichtnahme als kulturell bedingtes Missverstehen registriert und verarbeitet werden (Rehbein 1985). Bildungskarrieren sind das Ergebnis von Entscheidungen schulischer Organisationen, die aus anfänglich kleinen Unterschieden im Umgang mit Schülern große Unterschiede in der Form von Zeugnissen und Anschlusschancen machen. Die Beschreibung von Lernproblemen in ethnisch kulturellen Unterscheidungen<sup>30</sup> ermöglicht das Ein- und Zuordnen von Kompetenzen und Inkompetenzen und damit Entscheidungen über Noten- und Versetzungen sowie ihre Darstellung. Die Verwendbarkeit dieser Beschreibungsformen ist zudem eingebettet in die Abnehmbarkeit der dadurch ermöglichten Entscheidungen und entsprechender Anschlussentscheidungen durch andere Organisationen in der Umwelt wie z.B. bei der Zuweisung von Schülern zu Sonderschulen oder zu weiterführenden Schulen (Gomolla/Radtke 2002). Diese Beschreibungsformen haben es den Schulen im dementierten Einwanderungsland über lange Zeit erlaubt, die Erziehung von Migrantenkindern als Quasi-Ausnahmestandard darzustellen und damit nicht darauf einzustellen, dass dies perspektivisch der Normalzustand sein wird. Aus anders gelagerten Gründen reproduzieren auch die Sozial- und Jugendarbeit diesen Ausnahmecharakter von Migration. Sie bear-

---

29 Ethnische Diskriminierung meint, dass die ethnische oder nationale Zugehörigkeit zu Regulatoren des Ein- oder Ausschlusses von Individuen in soziale Zusammenhänge werden und damit den Universalismus des Einbezugs von Individuen, sofern sie die im Text genannten erforderlichen spezifischen Kriterien erfüllen, außer Kraft setzen.

30 Eine andere, im Erziehungssystem nahe verwandte Semantik beschreibt »sozial schwache Familien«.

beiten den Druck, dem sie dauerhaft unterliegen, ihre Tätigkeit und ihren Mittelverbrauch zu rechtfertigen, durch die dramatisierende Beschreibung ethnischer Konflikte zwischen Jugendlichen als eindringliche und unwiderlegliche Belege für die alltägliche Außeralltäglichkeit der Arbeit und ihres heroischen Charakters (Bommes/Scherr 1992).

Diese Liste von Beispielen für die Verwendung ethnischer Unterscheidungen in staatlichen Verwaltungen, Organisationen des Gesundheitssystems, des Erziehungssystems oder der Sozialen Arbeit soll vor allem darauf hinweisen, dass der Rahmen für das Relevantmachen von Ethnizität unter Bedingungen funktionaler Differenzierung durch die Logik solcher Bereiche und ihrer Organisationen gesetzt ist. Demgegenüber wird die Relevanz von Ethnizität theoretisch meist im Rahmen von Konflikten zwischen Individuen und Kollektiven über Verteilungsprobleme konzipiert. Dies führt vielfach zu einer dramatisierenden Rhetorik in der Beschreibung interethnischer Beziehungen. Einer solchen Beschreibungsweise entgeht die Banalität des alltäglichen Rückgriffs auf ethnische Unterscheidungen in der Bewältigung von Organisationsproblemen. Anfallende Problemlagen und ihre Bewältigung bezeichnen nicht unmittelbar und vorrangig Probleme zwischen Individuen und Kollektiven, sondern Probleme der Erziehung, der Leistungsvergabe, der Bestimmung von Hilfsbedürftigkeit oder der Rekrutierung von Mitgliedern. Ethnische Unterscheidungen gewinnen Relevanz, wenn sie hier im Weiteren plausibel verwendet werden können. Über Plausibilität bestimmt die Verwendbarkeit bei der Lösung von Organisationsproblemen. Lösungen in Betrieben, Schulen, Gerichten, politischen Verwaltungen führen dann vielfach im Effekt zu Entscheidungen, die als ethnische Diskriminierung registrierbar werden. Wird die Herstellung dieser Effekte wesentlich als Resultat des konfliktären Handelns zwischen Individuen und Kollektiven vorgestellt, verfehlt dies den ganz undramatischen, alltäglichen Charakter der Herstellung von Lebenslagen in Organisationen. Diese Lebenslagen können für die Betroffenen in der Tat problematisch sein. Sie können darüber aber dann oftmals angesichts der Plausibilität der getroffenen Entscheidungen nicht einmal mehr aussichtsreich einen Konflikt anfangen – wegen mangelnder Chancen, dafür eine angemessene, d.h. durchhaltbare und kontinuierbare Formulierung zu finden.

## V.

Die beiden zuletzt skizzierten Beispiele, Schule sowie Jugend- und Sozialarbeit, verweisen aber auf einen Bereich, in dem ethnische Konflikte als Konflikte zwischen Individuen und Kollektiven unzweifelhaft eine Rolle spielen: bei Jugendlichen. Aber auch hier ist ein eigenständiges Übersprungspotenzial dieser Konflikte, wie es zuvor in den Abschnitten I. und II. diskutiert wor-

den ist, nicht zu vermuten. Dies soll für Jugendliche in den Schulen und für Jugendgruppen bzw. -cliquen getrennt begründet werden, auch wenn sich beide Bereiche empirisch überschneiden. Aber nicht alle Jugendlichen, die sich an ethnischen Konflikten in Schulen beteiligen, sind auch Teil von über Stile abgegrenzten Jugendcliquen. Diese beiden letzten Beispiele sollen uns zugleich dazu dienen, zum Schluss auf die Bedeutung der Formen sozialer Konfliktbeobachtung und -beschreibung für die Dynamik von Konflikten und ihre Ausstattung mit gesellschaftlicher Bedeutung einzugehen.

Zweifelsohne spielen ethnische Konfliktformen in Schulen eine bedeutende Rolle. Die Verwendung dieser Konfliktformen durch Schüler zeigt aber vor allem, dass Kinder und Jugendliche kompetent ihre Mitgliedschaftsrollen in Schulen ausfüllen. Sie verwenden Ethnizität als Identitäts- und Konfliktform in situativ flexibler und kontextsensitiver Weise, wie dies Weißköppel (2001) in einer schönen ethnographischen Studie gezeigt hat. Aus dieser Untersuchung geht hervor, dass die Schüler keineswegs Gefangene solcher Identitätsformen sind, sondern in reflexiver Weise damit umgehen. Ethnizität ist für die Jugendlichen in der funktionsspezifischen Organisation Schule keine unhintergehbare Identitätsform, sondern sie gehen damit spielerisch und auch ironisch um. Dabei macht Weißköppel ähnliche Beobachtungen, wie sie schon in den 1980er Jahren zu machen waren: Die Schüler verwenden Ethnizität und ethnische Konfliktformen nicht zuletzt als brauchbare Provokationsform, die angesichts der Programmatik der interkulturellen Pädagogik, der damit verbundenen Anerkennung der Relevanz von ethnischer Kulturdivergenz und der Präferenz der Schule für Verständigung und Toleranz einen hohen Herausforderungswert besitzt. Denn die Schule unterstellt in ihrer Programmatik eine Unhintergebarkeit, die sie allenfalls nachträglich befrieden, aber nicht bestreiten kann. Das kann dazu führen, dass Schüler vormittags im Unterricht einen heftigen und scheinbar unvermittelbaren ethnischen Konflikt inszenieren und dabei die Sprachlosigkeit des Lehrers, d.h. dessen genießen, der sonst immer etwas zu sagen weiß, und am Nachmittag gemeinsam in Café anzutreffen sind (zu diesem Beispiel Bommès, 1993: 342f.). Mit anderen Worten: Die Konfliktform Ethnizität und ihre Verwendung durch die Schüler ist nicht zu verstehen, wenn sie nicht auf den Kontext der Schule als Organisation und die Art und Weise bezogen wird, in der die Schule Kultur und Ethnizität in doppelter Weise, zur Erklärung von Bildungsmisserfolgen und als positive Programmatik der Interkulturalität verwendet. In der Verwendung von Ethnizität setzen sich Schüler vor allem mit der Art und Weise auseinander, in der sie in den Beobachtungs- und Beschreibungsformen ihrer Erzieher vorkommen.

Auf andere Weise gilt dies auch im Bereich von Jugendgruppen: Insbesondere für männliche Jugendliche aus unteren Schichten mit geringen oder mittleren Bildungsabschlüssen sind Ethnizität, darüber artikulierte Gruppen-

zugehörigkeit und damit verbindbare Stilformen, Abgrenzungen, Rivalitäten und Konflikte attraktiv. Dies und das zugehörige Mobilisierungspotenzial ist aber offensichtlich lebensphasenspezifisch, strukturiert die nach wie vor gegenüber besser ausgebildeten Jugendlichen verkürzte Jugendphase und mündet in typische Karrieren ein: Nach Phasen der Delinquenz und der resultierenden Konfrontation mit staatlichen Kontroll- und Disziplinierungsinstanzen tritt der größte Teil in eine Normalisierung der Lebensführung auf der Basis von Arbeit und des Eingehens von Intimbeziehungen zum anderen Geschlecht ein, während der geringere Teil in kriminelle oder Aussteigerkarrieren abdriftet. Das scheint übergreifend für deutsche und für türkische Jugendliche zu gelten (Bommes 1993: Kap. 2; Tertilt 1996; Eckert/Reis/Wetzstein 2000). Dies besitzt trotz aller sozialstrukturellen Wandlungsprozesse eine große Ähnlichkeit mit dem, was seit dem Ende des 19. Jahrhunderts wiederkehrend für Arbeiterjugendliche beschrieben worden ist (Gillis 1974). In den männlichen Stilierungsformen im Rahmen der *peer group*, den abgewandelten Territorialitätskonflikten und den gewalttätigen Auseinandersetzungsformen werden rebellische Identitätsmuster und Präsentationsformen in der Ausgestaltung von manchmal lokalen, meist massenmedialen Vorgaben ausprobiert, mit denen man in einer widerspenstigen Welt ›seinen Mann‹ stehen kann. Das unreal vorwegnehmende dieser jugendkulturellen Gruppenpraxis wird von den meisten nachträglich angesichts der Konfrontation mit den sie einholenden Anforderungen einer selbstverantwortlichen Lebensführung selbst gesehen.

Die Attraktivität zur Schau gestellter Fremdenfeindlichkeit, ethnischer Selbst- und Fremdbegrenzungen und Konfliktformen erklärt sich vor dem Hintergrund, dass es sich um Jugendliche handelt, deren Karrieren weitgehend durch die Auseinandersetzung mit den Anforderungen des Erziehungssystems strukturiert sind, zum einen aus dem hohen Provokationswert dieser Formen gegenüber dem Personal des Erziehungssystems und der Jugendarbeit, zu deren Kern der Selbstbeschreibung die Ablehnung von Gewalt, ethnischer Abgrenzung und die Präferenz für Toleranz und Verstehen gehört. Zum anderen machen die Jugendlichen die Erfahrung, dass sie mit ihren Stilierungs-, Abgrenzungs- und Konfliktformen bei ihren Beobachtern über das Erziehungspersonal hinaus hohe Resonanzchancen haben: bei den Massenmedien, die ein unspezifisches Interesse an gewaltförmigen Konflikten selbst und ihrer Inszenierung pflegen; und bei der Jugendforschung, die traditionell Jugendliche als Anzeichen künftiger gesellschaftlicher Entwicklung beobachtet und vor diesem Hintergrund die Handlungen von Jugendlichen auf das Niveau von Gesellschaft extrapoliert.<sup>31</sup> Die Sozialforschung

---

31 Die Jugendforschung bedient damit eine öffentliche Erwartung, findet hier ihr Publikum und erhält damit die Bereitschaft zur Mittelbereitstellung für ihre Erhebungen. Dies bildet vermutlich den Hintergrund für die hohe Empfangsbereitschaft für die

nimmt in dieser Weise als Jugendforschung mit der Beschreibung und theoretischen Deutung dieser Art von Konflikten am Prozess der Aufwertung der rebellisch gewaltförmigen Auseinandersetzungsformen von Jugendlichen zu gesellschaftlichen Konflikten teil<sup>32</sup> und stattet sie in dieser Weise mit Kontinuierungschancen aus.<sup>33</sup>

Eine praktische Kehrseite dieser Konfliktaufwertung ist der Sachverhalt, dass sie dem in der Erziehung und der Jugendarbeit tätigen Personal keine Möglichkeiten der De-Eskalation von Konflikten anbietet, sondern eher zu ihrer Eskalation beiträgt und damit andere Beobachtungsmöglichkeiten für solche Konflikte (dazu Bommers 1998a) sozial verstellt. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Konflikte zwischen deutschen und türkischen Jugendlichen erreichen kein gesellschaftliches Konfliktniveau. Aber manchmal, vermittelt über die Reaktionen der Medien wie auch die Beobachtungsformen eines Teils der Jugendforschung dürfen die Jugendlichen das Gefühl haben, sie seien kurz vor dem Erreichen dieses Niveaus. Dem zwischenzeitlich damit vielleicht verbundenen Hochgefühl folgt meist die Abkühlung in die profanen Anforderungen des Alltags, eine selbstständige Lebensführung angesichts ihrer schwierigen Arbeitsmarktsituation zu bewerkstelligen.

## Schluss

Ethnische Konflikte zwischen Deutschen und Türken gehören zum Alltag in Deutschland. Das gibt wiederkehrend Anlass zur öffentlichen Thematisierung und ist vielfach mit Befürchtungen über die Eskalation solcher Konflikte verbunden. Der vorliegende Text hat versucht plausibel zu machen, dass das Bestreiten ethnischer Konflikte in Deutschland im Gefolge der Nachkriegsmigrationen, der damit verbundenen ethnischen Differenzierung und der Veralltäglichung von Ethnizität zu einer sozialen Möglichkeit geworden ist. Die Entwertung von Ethnizität und Nationalität als politische Konfliktformen und Begründungsformen für soziale Ansprüche, die soziale In-

---

Prognosen und das regelmäßige Alarmschlagen der Jugendforschung, mit der die Gesellschaft sich selbst überschaubar in Unruhe versetzen lässt, ohne allzu viel auf die Treffsicherheit dieser Prognosen zu geben.

- 32 Die empirische Basis der Krisen- und Desintegrationswarnungen von Heitmeyer sind Resultate der Jugendforschung. So gut wie nichts ist aber bekannt über das, was aus den Jugendlichen und dem an ihnen seit etwa 15 Jahren beobachteten gefährlichen Potenzial geworden ist, das die Grundlage für die wiederkehrenden Krisen- und Desintegrationsprognosen abgibt.
- 33 Das schlägt sich unter anderem darin nieder, dass solche Jugendlichen zum einen sich gekonnt zu präsentieren verstehen und Aufmerksamkeitserfolg registrieren können und zum anderen sich auf Befragen in den Kategorien der Jugendforschung zu beschreiben verstehen.



tegration der Arbeitsmigranten und ihrer Familien und die Normalisierung der Migrationserfahrung bilden aber den Kontext dafür, dass Ethnizität und ethnische Konfliktformen vor allem im Alltag von Organisationen und Funktionskontexten zur Geltung gebracht werden müssen und dort strukturell gebrochen werden. Damit sind soziale Effekte verbunden, die insbesondere für Migranten problematisch sein können. Zu bestreiten, dass Ethnizität und ethnischen Konfliktformen zwischen Deutschen und Türken ein hohes gesellschaftliches Konfliktmobilisierungspotenzial zukommt, impliziert nicht, parallel zu bestreiten, dass die Teilnahme an den sozialen Bereichen in der modernen Gesellschaft, die für eine selbstständige Lebensführung bedeutsam sind, an Individuen hohe Anforderungen stellt, an denen man scheitern kann. Dies und daraus resultierende Konflikte kann man aber besser verstehen, wenn man das Konfliktmobilisierungs- und -einschränkungspotenzial als Teil der sozialen Ordnung der modernen Gesellschaft begreift, statt Konflikte vor allem als Symptom gesellschaftlichen Krisenpotenzials zu registrieren, sie damit aufzuwerten und mit Kontinuierungschancen auszustatten.

## Literatur

- Auernheimer, Georg (1988): Der sogenannte Kulturkonflikt: Orientierungsprobleme ausländischer Jugendlicher, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Auernheimer, Georg (1995): Einführung in die interkulturelle Erziehung, 2. Aufl. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Bade, Klaus J. (Hg.) (1992): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart, München: C.H. Beck.
- Bade, Klaus J. (1994): Ausländer – Aussiedler – Asyl: Eine Bestandsaufnahme, München: C.H. Beck.
- Bade, Klaus J. (Hg.) (1996): Migration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Bade, Klaus J./Michael Bommers (1996): Migration – Ethnizität – Konflikt. Erkenntnisprobleme und Beschreibungsnotstände: eine Einführung. In: ebd., S. 11–40.
- Bade, Klaus J./Rainer Münz (Hg.) (2000): Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Bade, Klaus J./Michael Bommers (2000): Politische Kultur im ›Nicht-Einwanderungsland‹: Appellative Verweigerung und pragmatische Integration. In: ebd., S. 163–204.
- Beck, Ulrich (1983): ›Jenseits von Klasse und Stand‹: Soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten. In: Reinhard Kreckel (Hg.), Soziale

- Ungleichheiten: Soziale Welt, Sonderband 2, S. 35–74, Göttingen: Schwartz.
- Berger, Peter A./Michael Vester (Hg.) (1998): Alte Ungleichheiten, Neue Spaltungen, Opladen: Leske + Budrich.
- Bielefeld, Uli/Reinhard Kreissl/Thomas Münster (1982): Junge Ausländer im Konflikt: Lebenssituationen und Überlebensformen, München: Juventa.
- Bielefeld, Uli (1988): Inländische Ausländer: Zum gesellschaftlichen Bewußtsein türkischer Jugendlicher in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Bommess, Michael (1993): Migration und Sprachverhalten, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Bommess, Michael (1994): Migration und Ethnizität im nationalen Sozialstaat. In: Zeitschrift für Soziologie 23, S. 364–377.
- Bommess, Michael (1996): Ausbildung in Großbetrieben: Einige Gründe, warum ausländische Jugendliche weniger Berücksichtigung finden. In: Ralph Kersten/Doron Kiesel/Sener Sargut (Hg.), Ausbilden statt Ausgrenzen: Jugendliche ausländischer Herkunft in Schule, Ausbildung und Beruf, S. 31–44, Frankfurt a.M.: Haag + Herchen.
- Bommess, Michael (1998a): Ausländische Jungen und Mädchen. In: Ulrich Deinet/Benedikt Sturzenhecker (Hg.), Handbuch Offene Jugendarbeit, S. 113–123, Münster: Votum.
- Bommess, Michael (1998b): Migration und Ethnisierung in kommunalen Einrichtungen. In: Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase/Otto Backes (Hg.), Die Krise der Städte, S. 349–376, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bommess, Michael/Jost Halfmann (1998): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Bommess, Michael (1999): Migration und Nationaler Wohlfahrtsstaat: Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommess, Michael (2000): Migration und Lebenslauf: Aussiedler im nationalen Wohlfahrtsstaat. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 23, S. 9–28.
- Bommess, Michael/Albert Scherr (1992): Multikulturalismus: Ein Ansatz für die Praxis der Jugendarbeit? In: deutsche jugend 40/5, S. 199–208.
- Bonacker, Thorsten (Hg.) (2008): Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung (Friedens- und Konfliktforschung 5), 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boos-Nünning, Ursula (1999): Gleichbehandlung durch Quotierung? Strategien zur beruflichen Eingliederung junger Zuwanderer. In: Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft (Gesprächskreis Arbeit und Soziales 91), S. 73–90, Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abtl. Arbeit und Sozialpolitik.

- Brubaker, Rogers (1992): Citizenship Struggles in Soviet Successor States. In: *International Migration Review* 26, S. 269–291.
- Brubaker, Rogers (1994): Nationhood and the National Question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An Institutional Account. In: *Theory and Society* 23, S. 47–78.
- Bukow, Wolf-Dieter/Rober Llayora (1988): *Mitbürger aus der Fremde: Soziogenese ethnischer Minderheiten*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Coser, Lewis A. (1965): *Theorie sozialer Konflikte*, Neuwied u.a.: Luchterhand.
- Czock, Heidrun/Frank-Olaf Radtke (1984): Sprache – Kultur – Identität: Die Obsessionen der Migrationspädagogogen. In: Gerd Stüwe/Friedhelm Peters (Hg.), *Lebenszusammenhänge von Ausländern und pädagogische Problematik*, S. 37–79, Bielefeld: AJZ.
- Czock, Heidrun (1993): *Der Fall Ausländerpädagogik: Erziehungswissenschaftliche und bildungspolitische Codierung der Arbeitsmigration*, Frankfurt a.M.: Cooperative-Verlag.
- Dahrendorf, Ralf (1961): *Gesellschaft und Freiheit: Zur soziologischen Analyse der Gegenwart*, München: Piper.
- Diehm, Isabell/Frank-Olaf Radtke (1999): *Erziehung und Migration: Eine Einführung*, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Eckert, Roland/Christa Reis/Thomas A. Wetzstein (2000): ›Ich will halt anders sein wie die anderen!‹ Abgrenzungen, Gewalt und Kreativität bei Gruppen Jugendlicher, Opladen: Leske + Budrich.
- Elwert, Georg (1982): Probleme der Ausländerintegration: Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 34, S. 717–731.
- Entzinger, Han (1998): Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande. In: Bommers/Halfmann (Hg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten*, S. 105–122.
- Esser, Hartmut (1988): Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft. In: *Zeitschrift für Soziologie* 17, S. 235–248.
- Esser, Hartmut (1993): *Soziologie: Allgemeine Grundlagen*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Esser, Hartmut (1996a): Die Mobilisierung ethnischer Konflikte. In: Bade (Hg.), *Migration – Ethnizität – Konflikt*, S. 63–87.
- Esser, Hartmut (1996b): Ethnische Konflikte als Auseinandersetzung um den Wert von kulturellem Kapital. In: Heitmeyer/Dollase (Hg.), *Die bedrängte Toleranz*, S. 64–99.
- Faist, Thomas (1995): *Social Citizenship for Whom? Young Turks in Germany and Mexican Americans in the United States*, Aldershot: Avebury.
- Favell, Adrian (1998): *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Basingstoke: Macmillan.

- Geißler, Rainer (1996): Die Sozialstruktur Deutschlands, 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gellner, Ernest (1991): Nationalismus und Moderne, Berlin: Rotbuch.
- Giegel, Hans-Joachim (Hg.) (1998): Konflikt in modernen Gesellschaften, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gillis, John R. (1974): Youth and History: Tradition and Change in European Age Relations. 1770 – Present, New York: Academic Press.
- Gomolla, Mechthild/Frank-Olaf Radtke (2002): Institutionelle Diskriminierung: die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Opladen: Leske + Budrich.
- Grawert, Rolf (1984): Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft. In: Der Staat 23, S. 179–204.
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hammar, Tomas (1989): State, Nation and Dual Citizenship. In: Rogers Brubaker (Hg.), Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America, S. 81–95, Lanham/London: University Press of America.
- Hansen, Randall (2000): Citizenship and Immigration in Post-War Britain: The Institutional Origins of a Multicultural Nation, Oxford: Oxford University Press.
- Heitmeyer, Wilhelm (1987): Rechtsextremistische Orientierungen bei Jugendlichen, Weinheim u.a.: Juventa.
- Heitmeyer, Wilhelm u.a. (1992): Die Bielefelder Rechtsextremismus-Studie, Weinheim u.a.: Juventa.
- Heitmeyer, Wilhelm/Rainer Dollase (Hg.) (1996): Die bedrängte Toleranz: Ethnisch-kulturelle Konflikte, religiöse Differenzen und die Gefahren politisierter Gewalt, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Heitmeyer, Wilhelm (1996): Ethnisch-kulturelle Konfliktodynamiken in gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen. In: ebd., S. 31–63.
- Heitmeyer, Wilhelm/Joachim Müller/Helmut Schröder (1997): Verlockender Fundamentalismus: Türkische Jugendliche in Deutschland, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hill, Paul (1993): Die Entwicklung der Einstellungen zu unterschiedlichen Ausländergruppen zwischen 1980 und 1992. In: Helmut Willems u.a., Fremdenfeindliche Gewalt: Einstellungen, Täter, Konflikteskalation, S. 25–68, Opladen: Leske + Budrich.
- Hinnenkamp, Volker (1985): Zwangskommunikative Interaktion zwischen Gastarbeitern und deutscher Behörde. In: Jochen Rehbein (Hg.), Interkulturelle Kommunikation, S. 276–298, Tübingen: Narr.
- Hobsbawm, Eric J. (1991): Nation und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780, Frankfurt a.M./New York: Campus.

- Hollifield, James F. (1992): *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Honneth, Axel (1992): *Kampf um Anerkennung: Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kandil, Fuad (1996): Die gesellschaftliche Akzeptanz muslimischer Zuwanderer. In: Heitmeyer/Dollase (Hg.), *Die bedrängte Toleranz*, S. 401–424.
- Kieserling, André (1999): *Kommunikation unter Anwesenden: Studien über Interaktionssysteme*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kleßmann, Christoph (1978): *Polnische Bergarbeiter im Ruhrgebiet: 1870–1945*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kreckel, Reinhard (1989): Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft: Kritische Anmerkungen zu Hartmut Essers Aufsatz. In: *Zeitschrift für Soziologie* 18, S. 162–167.
- Luhmann, Niklas (1984): *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1985): Zum Begriff der sozialen Klasse. In: ders. (Hg.), *Soziale Differenzierung: Zur Geschichte einer Idee*, S. 119–162, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1988): Kapital und Arbeit: Probleme einer Unterscheidung. In: ders., *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, S. 151–176, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1993): *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Marschalck, Peter/Karl Heinz Wiedl (Hg.) (2001): *Migration und Krankheit (IMIS-Schriften, Bd. 10)*, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Nassehi, Armin (1990): Zum Funktionswandel von Ethnizität im Prozeß gesellschaftlicher Modernisierung: Ein Beitrag zur Theorie funktionaler Differenzierung. In: *Soziale Welt* 41, S. 261–282.
- Radtke, Frank-Olaf (1990): Multikulti: Das Gesellschaftsdesign der 90er Jahre? In: *Informationsdienst zur Ausländerarbeit* 4, S. 27–34.
- Rehbein, Jochen (1985): Medizinische Beratung türkischer Eltern. In: ders. (Hg.), *Interkulturelle Kommunikation*, S. 349–419, Tübingen: Narr.
- Sag, Emir Ali (1996): Üben islamisch-fundamentalistische Organisationen eine Anziehungskraft auf Jugendliche aus? In: Heitmeyer/Dollase (Hg.), *Die bedrängte Toleranz*, S. 450–473.
- Santel, Bernhard (1998): Töten für den Islam? Eine holzschnittartige Studie über junge Türken in Deutschland. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.7.1998, S. 14.
- Schiffauer, Werner (2000): *Die Gottesmänner: Türkische Islamisten in Deutschland*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Schrader, Achim/Bruno Nikles/Hartmut Griese (1976): Die zweite Generation: Sozialisation und Akkulturation ausländischer Kinder in der Bundesrepublik, Kronberg: Athenäum.
- Seifert, Wolfgang (1995): Die Mobilität der Migranten: Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik, Berlin: Ed. Sigma.
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Swaan, Abram de (1993): *Der sorgende Staat: Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Tertilt, Herrmann (1996): *Turkish Power Boys: Ethnographie einer Jugendbande*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Thränhardt, Dietrich (1988): Die Bundesrepublik Deutschland – ein unerklärtes Einwanderungsland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24, S. 3–13.
- Thränhardt, Dietrich (1998): Regionale Ansätze und Schwerpunktaufgaben der Integration von Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.
- Thränhardt, Dietrich/Renate Dieregsweyer/Bernhard Santel (1994): *Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen. Die Lebenslage der Menschen aus den ehemaligen Anwerbeländern und die Handlungsmöglichkeiten der Politik* (Landessozialbericht, Bd. 6), Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Treibel, Annette (1988): *Engagement und Distanzierung in der Ausländerforschung*, Stuttgart: Enke.
- Vermeulen, Hans/Rinus Penninx (2000): *Immigrant Integration: The Dutch Case*, Amsterdam: Spinhuis.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. Tübingen: Neimeyer.
- Weißköppel, Cordula (2001): *Ausländer und Kartoffeldeutsche: Identitätsperformance im Alltag einer ethnisch gemischten Realschulklasse*, Weinheim u.a.: Juventa.
- Willems, Helmut/Stefanie Würtz/Roland Eckert (1998): Erklärungsmuster fremdenfeindlicher Gewalt im empirischen Test. In: Roland Eckert (Hg.), *Wiederkehr des ›Volksgeistes‹? Ethnizität, Konflikt und politische Bewältigung*, S. 195–214, Opladen: Leske + Budrich.
- Wimmer, Andreas (1997): Who Owns the State? Understanding Ethnic Conflict in Post-Colonial Societies? In: *Nations and Nationalism* 3, S. 631–665.

## ›Integration findet vor Ort statt‹ – Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik

›Integration findet vor Ort statt‹, dieses Motto begleitet bundesweit eine Vielzahl von Veranstaltungen, die seit einiger Zeit in Städten, Gemeinden und Landkreisen veranstaltet werden, um sich öffentlich mit dem Thema von Migration und Integration zu beschäftigen. Zahlreiche dieser Veranstaltungen sind von öffentlichen Bekenntnissen zur Integration begleitet: Man habe sich vielleicht in der Vergangenheit zu wenig und nicht hinreichend systematisch mit dem Thema auseinandergesetzt bzw. dies zwar immer schon getan, es komme aber in der Zukunft darauf an, sich noch intensiver und systematischer damit zu befassen, entsprechend die kommunale Verwaltung und alle in der Kommune bedeutsamen Träger darauf auszurichten und die kommunale Bürgerschaft für das Thema noch stärker zu gewinnen. »Es werden auch in Zukunft die Kommunen sein, die einen Großteil der Integrationsleistungen erbringen müssen.«<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang werden kommunale Integrationspläne oder -konzepte neu oder umgeschrieben, Optionen des längerfristigen Integrationsmonitorings eruiert, und entsprechende Initiativen werden unter das Motto der interkulturellen Öffnung, des Integrations- und Diversity-Managements gestellt.

Der vorliegende Text<sup>2</sup> behandelt die Frage, was diese Neuausrichtung der Kommunen angestoßen hat und sie dazu veranlasst, Integrationspolitik zu einem Zentrum ihrer kommunalen Politik zu machen. Im ersten Abschnitt diskutieren wir verschiedene Vorschläge, dies zu erklären. Im zweiten Schritt machen wir den Vorschlag, diese Neuausrichtung einzubetten in die Veränderungen der Integrationspolitik im bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat, die aus der politischen Realisierung resultieren, dass Migranten zum Regelpublikum politischer Verwaltung und Migration zum regelmäßigen Strukturmerkmal der Bevölkerung geworden sind. Im dritten Schritt argumentieren wir vor diesem Hintergrund, dass die Kommunen zu einer neuen Integrati-

---

1 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Beitrag zur Arbeitsgruppe 5 ›Integration vor Ort‹, S. 1.

2 Der vorliegende Text beruht auf einer Idee, die der Autor in einer langen Diskussion mit Bernhard Santel entwickelt hat und den er daher, ohne ihn für die Unzulänglichkeiten des Textes verantwortlich zu machen, als eine Art geistigen Mitautor betrachtet. Dafür möchte ich mich bedanken. Zu danken habe ich zudem Andrea Lenschow für die Durchsicht und Verbesserung des Textes.

onspolitik in den letzten Jahren durch politische Mobilisierung von innen und von außen angeschoben werden, und wir begreifen ihre verschiedenen Anstrengungen der Neuausrichtung als Versuche, ihrer Integrationspolitik eine legitime, öffentlich anerkannte institutionelle Form durch Orientierung an entsprechenden Vorlagen zu geben. Im Fazit gehen wir auf die Konsequenzen der Analyse für eine Einschätzung zukünftiger kommunaler Integrationspolitik ein.

### Was begründet ›die Zeit der Integration‹ in den Kommunen? – offene Fragen

Wohlfahrtsverbände, Kirchen, freie Träger, neudeutsch also NGOs und alle anderen, die seit Langem dafür eingetreten sind, dass Einwanderung und die seit Jahrzehnten stattfindende Niederlassung von Migrant\*innen als Sachverhalt der öffentlichen Anerkennung durch die Politik und damit verbunden einer entsprechend daran ausgerichteten Migrations- und Integrationspolitik bedürfen, müssen die letzten Jahre registrieren, dass ihre unablässigen Anstrengungen und ihr Insistieren auf der Bedeutung des Themas von einem sie fast selbst überraschenden Erfolg gekrönt sind – es bleibt ihnen dabei sicher im Detail unbenommen zu beklagen, dass entweder Dinge (zu spät) geschehen, die längst hätten passieren müssen, oder manches in ihren Augen falsch angepackt wird, weil ihre Expertise nicht rechtzeitig oder gar nicht zu Rate gezogen wird.

Auch die Migrationsforscher sehen sich mit einem geradezu erstaunlichen Erfolg der Politikberatung konfrontiert: In den frühen 1990er Jahren hatten sie ein ›Manifest der 60‹<sup>3</sup> vorgelegt, in dem sie anmahnten, sich den Problemstellungen von Migration und Integration nicht weiter zu verschließen und ihre hohe Bedeutung für eine zukunftsfähige Politik zu erkennen. Dem folgte bald darauf die Gründung des ›Rates für Migration‹, der sich als Zusammenschluss zum Ziel setzte, eine angemessene Zuwanderungs- und Integrationspolitik anzumahnen und zugleich in ihrer konkreten Ausgestaltung kritisch zu begleiten.<sup>4</sup> Als Teil dieser kritischen Politikbegleitung verstand sich seit seinem erstmaligen Erscheinen im Jahre 2000 auch der ›Migrationsreport‹. Inzwischen kann man zugespitzt formulieren: Migration und Integration bedürfen als Thema heute keiner Promotoren mehr, sie sind in aller Munde. Wirtschaft und Politik, Öffentlichkeit und die Massenmedien sind sich einig, dass es sich um ein bedeutsames Thema handelt; und um die

---

3 Klaus J. Bade (Hg.), *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München 1994.

4 Vgl. dazu die Homepage des Rates für Migration (RfM): <http://www.rat-fuer-migration.de>



Migrationsforscher herum und unter ihrer Beteiligung ist ein mittlerweile fast schwindelerregender Aktivismus in Sachen Migration und Integration zu beobachten. Seit Schröders Greencard-Initiative und der 2001 eingesetzten Zuwanderungskommission hat eine Art politische Dauermobilisierung auf den verschiedenen föderalen Ebenen eingesetzt. Migration und Integration sind in Deutschland mit der Einrichtung eines zuständigen Bundesamtes mit eigener Forschungsabteilung, dem Auflegen eines Integrationsprogramms in Bundeszuständigkeit, der Mobilisierung (nicht nur) der Kommunen für Integration sowie den im Jahr 2006 ins Leben gerufenen nationalen Integrations- und Islamgipfeln zu politischen Themen avanciert, die die Aufmerksamkeit der zentralen politischen Entscheidungsinstanzen gefunden haben. Man kann also registrieren: Die Hartnäckigkeit, mit der Wissenschaft und ›Zivilgesellschaft‹ das Thema Migration und Integration öffentlich zum Gegenstand gemacht haben, scheint sich auszuzahlen, die Problemstellungen werden nunmehr auf allen Ebenen der Politik angegangen – und so auch auf der Ebene der Kommunen.

Aber kann man das, was seit Beginn des 21. Jahrhunderts initiiert worden ist, angemessen als ein Ergebnis von Hartnäckigkeit begreifen? Darf man davon ausgehen, dass alles vom langen Atem der Aufklärer abhing, und das Resultat gewissermaßen als Ausfluss eines vorherigen Niederringens von Erkenntnisverweigerung verstehen? Oder muss man in Erinnerung daran, dass jede Idee ihre Zeit habe<sup>5</sup>, davon ausgehen, dass in der Politik selbst erst die Zeit dafür heranreifen musste? Die Frage der Genesis mag in der Hinsicht gleichgültig erscheinen, dass es schließlich darauf ankommt, dass endlich das einigermaßen Richtige geschieht. Es mag sich aber dennoch lohnen zu fragen, warum die Zeit der Integration in der Politik allgemein und nunmehr in der Kommunalpolitik gekommen ist und warum Integration für sie jetzt die richtige Politik ist. Der Ausgangspunkt dafür sind eine Reihe von Beobachtungen, die nicht primär in Frage stellen, dass gegenwärtig gegebenenfalls Wichtiges und Richtiges in Sachen Integration in den Kommunen geschieht, die sich aber als sperrig gegenüber der Annahme erweisen, dass die ›Zeit der Integration‹, sei es als Resultat von Aufklärung und Beratung, sei es als endliche Einsicht in strukturelle Erfordernisse angebrochen ist. Es mag daher für den Fortgang kommunaler Integrationspolitik nicht irrelevant sein zu wissen, was gegenwärtig die zu registrierende Integrationseuphorie trägt.

1. Ganz allgemein gibt es zunächst Gründe dafür anzunehmen, dass Politik – auf welcher Ebene auch immer angesiedelt – nicht im Gefolge wissenschaftlicher Beratung, daraus resultierender Einsicht und unter Verwendung des zugänglich gemachten Wissens tätig wird, Entscheidungen trifft

---

5 Und dann, wenn diese ihre Zeit gekommen ist, Victor Hugo zufolge mächtiger ist als ganze Armeen.

und entsprechende Politiken auf den Weg bringt. Die Verwendung wissenschaftlichen Wissens erfolgt unter den Prämissen seiner Verwender, das gilt nicht nur, aber insbesondere in der Politik und auch in der Migrations- und Integrationspolitik.<sup>6</sup> Wissen gewinnt abhängig von den Problemstellungen jeweiliger Politiken und ihrer organisatorischen Verfassung einen je anderen Stellenwert und kommt abhängig davon auf sehr verschiedene Weise zur Geltung, sei es instrumentell, legitimatorisch oder als Abstützung und Substantiierung der politisch administrativen Konstruktion einer Problemstellung. Das schmälert nicht die Bedeutung des produzierten und bereitgestellten Wissens, unterstreicht aber, dass wir, um zu verstehen, warum die Zeit der Integration, verstanden als politische Programmatik und Symbolik zugleich, gekommen ist, verstehen müssen, warum ihre Zeit in der Politik und damit auch in der Kommunalpolitik gekommen ist.<sup>7</sup>

2. An der gegenwärtigen Integrationseuphorie und der damit verbundenen semantischen Formel »Integration findet vor Ort statt« fällt auf, dass es sich um keine ganz neue Einsicht handelt. Das ist so schon Anfang der 1980er Jahre von Helmut Stang<sup>8</sup> gesehen worden, und die Kommunen haben, sofern sie Migration und Integration als Problemstellungen, die sie betreffen, registriert haben, dies damit in Verbindung gebracht, dass sie als Kommunen gehalten sind, die erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Einrichtungen für ihre Einwohner und damit auch für Ausländer, also Migranten zur Verfügung zu stellen. Mit anderen Worten: Integration war für Kommunen, sofern sie Migranten nicht abweisen

---

6 Vgl. dazu allgemein Niklas Luhmann, *Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften*. In: ders., *Soziologische Aufklärung*, Bd. 3, Opladen 1981, S. 321–334; Ulrich Beck/Wolfgang Bonß, *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens*, Frankfurt a.M. 1989; Matthias Wingers, *Soziologisches Wissen und politische Praxis. Neuere theoretische Entwicklungen der Verwendungsforschung*, Frankfurt a.M./New York 1988, und zur Migrationsforschung Peter Scholten, *Constructing Immigrant Policies: Research-Policy Relations and Immigrant Integration in the Netherlands (1970–2004)*, Enschede 2007 sowie die exzellente Studie von Christina Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*, Cambridge 2009, zur Verwendung der Migrationsforschung in Deutschland, Großbritannien und der EU.

7 Ihre Zeit in der Wissenschaft war schon lange gekommen (dazu Michael Bommers, *Migration and Migration Research in Germany*. In: Ellie Vasta/Vasoodeven Vuddamalay (Hg.), *International Migration and the Social Sciences. Confronting National Experiences in Australia, France and Germany*, Basingstoke 2006, S. 143–221), aber zum Leidwesen der Wissenschaftler hat dies die Politik lange Zeit nicht beeindruckt.

8 Vgl. Helmut Stang, *Ausländerintegration in der kommunalen Praxis. Ein Leitfaden für Kommunalpolitiker und Verwaltungsbehörden*, Köln 1982.

konnten, immer schon als Aufgabenstellung alternativlos.<sup>9</sup> Was also begründet die gegenwärtige Mobilisierung der Kommunen für Integration, was ist neu daran und unterscheidet den gegenwärtigen Prozess von der vorherigen Geschichte der Integrationspolitik in den Kommunen? Die Antwort auf diese Frage kann man auf einer praktischen Ebene suchen und fragen, ob hier ganz Anderes und Neues angeboten wird; oder man kann sie höher ansiedeln und in allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungstrends vermuten.

3. Eine solche höher angesiedelte Antwort ist von Rinus Penninx<sup>10</sup> und anderen wiederholt formuliert worden: Penninx deutet den Bedeutungszuwachs der Städte gewissermaßen als ›fall-out‹ des Bedeutungsverlustes des Nationalstaates im Gefolge eines Globalisierungsprozesses, aus dem ein Bedeutungszuwachs nach oben supranational hin zur EU und nach unten lokal hin zu den Städten, Cities, resultiere. Diese seien der praktische Ort der Integration, und Migration sei ihrerseits Bestandteil und Ausdruck des Globalisierungsprozesses. Untermauert wird dies mit dem Verweis darauf, dass Migranten in Europa überwiegend in Städten und dabei insbesondere in großen Städten lebten.<sup>11</sup> Aber dieser Sachverhalt ist nicht neu. Und was ist gemeint mit Städten als »Orten der Integration«?

---

9 Dazu genauer Michael Bommers/Ulrich Rotthoff, Europäische Migrationsbewegungen im kommunalen Kontext. In: Konrad Adenauer Stiftung (Hg.), Kommunen vor neuen sozialen Herausforderungen (Interne Studien Nr. 100), St. Augustin 1994, S. 93–148; Michael Bommers, Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, S. 89–109, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2009.

10 Vgl. Rinus Penninx, Migration and the City: Local Citizenship and Integration Policies. In: Maria Lucinda Fonseca (Hg.), Cities in Movement: Migrants and Urban Change. Centro de Estudos Geográficos, Universität Lissabon, Lissabon 2008; ders., Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte. In: Gesemann/Roth (Hg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, S. 611–634; ders. u.a. (Hg.), Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics, and Integration Policies, Aldershot 2004.

11 Dabei unterscheidet sich die Situation in den einzelnen europäischen Staaten jeweils erheblich, und Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, dass sich einerseits hier keine Metropolen wie London, Paris oder Istanbul finden, andererseits Migranten zwar mehr als Nicht-Migranten in Städten leben, aber eben doch auch zu großen Anteilen in mittleren und kleinen Städten und auf dem Land; vgl. dazu Karen Schönwälder/Janina Söhn, Siedlungsstrukturen und residenzielle Segregation von Migranten in der Bundesrepublik Deutschland (WZB Discussion Paper SP IV 2007-601), Berlin 2007, und dies., Siedlungsstrukturen von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. In: Verbundpartner ›Zuwanderer in der Stadt‹ (Hg.), Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes ›Zuwanderer in der Stadt‹, Darmstadt 2007, S. 73–91.

Versteht man Städte ganz praktisch und ohne jeden weiterreichenden Theorieanspruch als räumliche Kumulationen von parallelen ökonomischen, rechtlichen, politischen, sportlichen, familiären, erzieherischen usw. Geschehnissen und Gelegenheiten, dann findet Integration in diese unter eben deren Prämissen, also unter wirtschaftlichen, erzieherischen, rechtlichen, politischen etc. Prämissen statt. Lokalität, dem Raum als solchem kommt dabei in einem sozialstrukturellen Sinne keine ausschlaggebende Rolle zu. Davon zu unterscheiden ist die Redeweise von der Stadt oder Kommune als politischer Gebietskörperschaft mit mehr oder weniger weitreichenden Entscheidungskompetenzen. Integration kann mit Mitteln städtischer Politik gestaltet werden, sie kann aber, so weit sie Wirtschaft, Erziehung, Familie etc. betrifft, nicht politisch bewerkstelligt oder gewährleistet werden. Eine Reihe von Entscheidungen, die allgemeine politische, rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen der Integration betreffen, fallen in der Tat nicht in die Kompetenz von Städten. Das mag man beklagen, sie hätten aber ggf. auch kaum die Kapazität, sie ohne nationalstaatlichen Rückhalt zu treffen und durchzusetzen. Der Sachverhalt, um den es geht, betrifft die angemessene Zuschneidung politischer Entscheidungskompetenzen, sei es in föderalen, sei es in unitarischen Staaten, in Bezug auf das Problem der Ausbalancierung zwischen generalisierter und kontextsensitiver Politik. Was immer man als einen angemessenen Zuschnitt einschätzen mag, in dem hier interessierenden Zusammenhang fällt jedoch auf, dass für die konkrete Beschreibung dessen, was Städte bezüglich der Integration bewirken können, auch bei Penninx aus der seiner Ansicht nach neuen Bedeutung der Städte eigentlich kein neuer, daraus hergeleiteter Aufgaben- und Leistungskatalog resultiert: Es geht um Integration in Arbeitsmarkt und Erziehung, die Stabilisierung von Familien, die Integration in den Wohnungsmarkt, den Einbezug von Migranten in Politik und Öffentlichkeit, die Bekämpfung von Intoleranz und Rassismus usw. und die Frage, was Städte als politischer Entscheidungszusammenhang dazu beitragen können. Keiner der Vorschläge ist wirklich neu und besitzt Überraschungswert für Kommunen, die mit Integrationsproblemlösungen vertraut sind.

4. Sucht man stattdessen auf der praktischen Ebene nach der Antwort auf die Frage, was neu an der gegenwärtigen Mobilisierung der Kommunen für Integration ist, dann wird auch hier hinsichtlich dessen, was den Kommunen angeraten wird, aber auch in dem, was sie selbst reklamieren tun zu wollen, eigentlich nichts substanziell Neues erkennbar. Betrachtet man z.B. die Handlungsempfehlungen der Bertelsmann Stiftung<sup>12</sup> oder der

---

12 Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern (Hg.), Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik, Gütersloh 2005.

Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)<sup>13</sup>, die in den letzten Jahren erheblich an der Mobilisierung der Kommunen für Integration beteiligt waren, dann findet man dort keine Hinweise auf etwas, worauf kommunale Integrationspolitik ihre Aufmerksamkeit richten soll, das jenseits dessen liegt, was immer schon Gegenstand kommunaler Integrationspolitik war: Sprache, Bildung, Arbeit und darüber hinaus eine Reihe von Arbeitsfeldern in den Bereichen Wohnen und Soziales, die den Kommunen gut vertraut sind. Als einzig neu mag der Hinweis gelten, dies mit sog. neuen Steuerungsmodellen zu verknüpfen, also Evaluation und Monitoring auf der Grundlage von definierten Indikatorensets vorzusehen, das heißt Integration im Design moderner Verwaltung zu praktizieren.

5. Manchmal entsteht in Texten und auf einschlägigen Veranstaltungen der Eindruck, als wenn die Besonderheit des Lokalen, der Städte und Gemeinden neu entdeckt wird: ›best practice‹-Beispiele wimmeln von guten Ideen, die, so erscheint es, umgesetzt werden konnten, weil kontextspezifisch Gelegenheiten genutzt wurden und Überraschendes bewirkt wurde. Daraus wird der Schluss gezogen, dass es auf die Nutzung des je lokal vorhandenen Potenzials an Kreativität ankommt – ›vor Ort‹ kann es gerichtet werden. Das stellt sich genau besehen aber meist als ein Effekt der Fokussierung der Kommunen heraus. Beschäftigt man sich auf Bundes- oder Landesebene mit der Gestaltung allgemeiner Rahmenbedingungen der Integration, dann geht es dabei nicht primär um Fragen der kontextbezogenen Respezifikation solcher Regelungen, die diese stets erst wirksam werden lassen, sei es in Unternehmen, Schulen oder Verwaltungen. Die Enttäuschungen des Wohlfahrtsstaates, der darauf setzte, mit allgemeinen Programmen Integration bewirken zu können, haben die Faszination der Erstellung allgemeiner Programme und den Glauben daran stark abgesenkt. Blickt man stattdessen umgekehrt auf kreative Prozesse des lokalen, kontextsensitiven ›Enacting‹ von Regeln und Programmen, dann stellt es sich so dar, als käme es vor allem auf das an, was ›vor Ort‹ geschieht und damit auf die besonderen Initiativen der Kommunen selbst, ihrer Bürger, Unternehmen und Schulen etc. Und das hat seine ganz unbestreitbare Richtigkeit: In dem Slogan ›Integration findet vor Ort statt‹ steckt die Erinnerung daran, dass Lokalität Besonderheit meint, jede Kommune muss eben die Respezifikation allgemeiner Bedingungen auf die lokalen Kontextbedingungen hin vornehmen – darin liegt im Übrigen ein Sinn des Subsidiaritätsprinzips.

---

13 Alfred Reichwein/Stephanie Vogel, Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen, Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (o.J.).

6. Haben wir es aber bei der Entdeckung der Kommunen und Städte tatsächlich mit einem solchen Wiederentdeckungsprozess zu tun? Dieser Eindruck, dass es auf die Besonderheit und Kreativität des Lokalen ankommt, entsteht eigentlich nur gelegentlich bei der Darstellung von gelungenen Beispielen kommunaler Integration – im Übrigen stellt sich bei den aktuellen Mobilisierungstexten und -veranstaltungen eigentlich keine Lese- oder Hörerfahrung des Besonderen, des Neuen, des Unbekannten ein. Im Gegenteil, man ist eher mit Prozessen einer hochgradigen Standardisierung konfrontiert: Alles, was es zu kommunaler Integration zu sagen gibt – und es geht wie dargelegt eigentlich um alte, seit mehr als 20 Jahren in vielen Kommunen gegenwärtige Themen: Bildung, Arbeit, Wohnen, Soziales, interkulturelle Verständigung und Öffnung – wird in einem sprachlichen Einheitsdesign präsentiert und ist umgeschrieben auf eine Semantik, in der Potenziale der Integration, interkulturelle Öffnung, Konzepte, Pläne, Indikatoren, Monitoring oder Controlling Schlüsselkonzepte bezeichnen. Wenn es, wie reklamiert, auf die Besonderheit und die je spezifischen lokalen Potenziale der Städte und Gemeinden ankommt, dann steht die gegenwärtig zu registrierende Standardisierung und die Bereitschaft der Kommunen, sich an solchen standardisierten Formen und den damit verbundenen Erwartungen eines ›kommunalen Integrationsmanagements‹ auszurichten und darin zu präsentieren, dazu jedenfalls quer.
7. Die Bereitschaft der Kommunen in der Gegenwart, an der Standardisierung des organisatorischen Designs ihrer kommunalen Integrationspolitik teilzunehmen, ist relativ neu und war vorher so nicht zu beobachten: Ihre Integrationspolitiken seit den 1970er Jahren haben sich erheblich unterschieden. Sie haben seitdem und keineswegs im Gleichschritt im Verlaufe der 1980er und 1990er Jahre kumulativ und oftmals nicht koordiniert, sondern eher inkrementell kommunalpolitische Integrationsinfrastrukturen aufgebaut, verbunden mit entsprechenden kommunalen Struktur- und Traditionsbildungen. Vor diesem Hintergrund haben sie sich gegen frühere Versuche der Standardisierung hartnäckig und auch erfolgreich gewehrt: Sowohl die zahlreichen Versuche, Ausländerbeiräte den Kommunen verpflichtend in die Gemeindeordnungen reinzuschreiben, als auch Anstrengungen, Kommunen obligatorisch zur Bestellung eines Ausländer- oder Integrationsbeauftragten zu veranlassen, sind von ihnen abgelehnt worden und auch weitgehend gescheitert.<sup>14</sup> Für solche Ablehnungen ha-

---

14 Die Obligation, Ausländerbeiräte in Kommunen einzurichten, wie sie einige Bundesländer wie Hessen oder Nordrhein-Westfalen in den Gemeindeordnungen vorsehen, geht nicht auf die Zustimmung der Kommunen und ihrer Spitzenverbände zurück; Versuche, Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragte den Kommunen aufzuerlegen, wie dies zwischenzeitlich von der Bundeskonferenz dieser Beauftragten angestrebt wurde, sind demgegenüber gescheitert; für Nachweise im Einzelnen vgl.

ben sie aufschlussreiche und durchaus nachvollziehbare Gründe vorgebracht, die genau besehen gegen die damit verbundene Standardisierung und Festlegung auf organisatorische Strukturen die Besonderheit jeder Kommune in Stellung brachten. Sie machten geltend, dass Organisationsentscheidungen von kontextspezifischem Bedarf abhängig gemacht werden sollten und allgemeine Festlegungen die Handlungsfreiheit der Kommunen und damit ihre grundgesetzlich festgelegte Selbstständigkeit unzulässig einschränken würden.

8. Wollte man die hier aufgeführten Irritationen mit dem Hinweis auflösen, dass sich die Problemstellungen der Integration in der Gegenwart gegenüber der Vergangenheit verändert und verschärft hätten und dieser Druck die erforderlichen Einsichten geradezu erzwungen und neue Bereitschaften erzeugt habe, dann sei dagegen schließlich noch auf Folgendes hingewiesen: a) Es gibt keinen nachweisbaren Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Zuwanderung in eine Kommune und ihren integrationspolitischen Anstrengungen. Es gibt in der Bundesrepublik Kommunen, die vergleichend betrachtet eher moderate Zuwanderung erfahren haben und dennoch frühzeitig erhebliche Ressourcen für Integration aufgewendet haben, so wie es umgekehrt Kommunen gibt, die stark von Zuwanderung betroffen waren und kaum etwas unternommen haben. Integrationspolitiken und ihre unterschiedlichen Ausgestaltungen erklären sich eher aus der Logik der Kommunalpolitik und ihrer Organisationen, und sie sind weniger zu begreifen als Reaktion auf und Resultat der Umweltereignisse von Zuwanderung und Niederlassung in einer Kommune. Welche Problemstellungen für Kommunen damit verbunden waren und sind, welche Lösungen anzustreben und was angemessene Mittel sind, ist in den kommunalen politischen Organisationen selbst vor dem Hintergrund ihrer Geschichte und mit Bezug auf das, was politisch öffentlich als angemessen und legitim gilt, festgelegt worden. Daraus resultiert das jeweilige institutionelle Design der Integrationspolitik in Kommunen.<sup>15</sup> b) Es gibt auch keinen nachgewiesenen Zusammenhang zwischen dem Aufwand an kommunaler Integrationspolitik und dem Verlauf der Integration von Migran-

---

Michael Bommes, Interessenvertretung durch Einfluß. Ausländervertretungen in Niedersachsen, Osnabrück 1991; ders., Ausländerbeauftragte in den Kommunen. Eine Untersuchung zu ihrer Funktion, ihren Aufgaben und ihrer Stellung in den kommunalen Verwaltungen, im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Universität Osnabrück 1998 (unveröff.).

- 15 Vgl. dazu Michael Bommes, Die politische ›Verwaltung‹ von Migration in Gemeinden. In: Jochen Oltmer (Hg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart (IMIS-Schriften, Bd. 12), Göttingen 2003, S. 459–480.

ten, gemessen etwa an ihrer Teilnahme an Arbeit und Ausbildung, Wohnungsverorgung, Gesundheit oder der Stabilität von Familien.<sup>16</sup> Wir können gegenwärtig sehen, dass es viel öffentlichen Aufwand zur Institutionalisierung des Glaubens an die Bedeutung und Wirksamkeit von Integrationspolitik gibt und Versuche der allgemeinen und standardisierenden Ausrichtung der Kommunen auf diesen Glauben. Ein empirisches Fundament in der nachgewiesenen Wirksamkeit kommunaler Integrationspolitik – jenseits der ›best practice‹-Evidenz der »schönen Stellen«<sup>17</sup> – hat das nicht.

9. Das kann eigentlich auch nicht anders sein, wenn man genauer betrachtet, was kommunale Integrationspolitik kennzeichnet. Diese bezeichnet kein Konditionalprogramm, das festlegt, was administrativ zu geschehen hat, wenn »ein Fall von Integration«, identifizierbar an klaren Kriterien, auftritt. Das stellt sich z.B. für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Falle von Neuzuwanderern anders dar: Diese setzen mit der Registratur ihrer Ankunft, sofern nicht gewisse Ausnahmsbedingungen vorliegen, eine entsprechende Integrationsmaschinerie in Gang.<sup>18</sup> Integration bezeichnet aber auch kein klares Zweckprogramm<sup>19</sup>, in Bezug auf das man den Output einer kommunalen Integrationspolitik klar definieren könnte, an dem sich messen ließe, was Integrationspolitiken und durch sie aufgelegte Programme leisten. Das liegt zunächst daran, dass kommunale Integrationspolitik ja nicht primär auf die Integration in die Kommunalpolitik selbst zielt, sondern mit Mitteln der Politik auf die Integration in andere, nicht (kommunal-)politisch definierte und kontrollierte gesellschaftliche Bereiche. Sie kann auf diese nur mittelbar einwirken, und sie kann in den seltensten Fällen direkte Wirkungen in die eine oder andere Richtung erzielen und nachweisen. Der Zusammenhang zwischen Politik und Output ist also nur lose gekoppelt: Arbeitsmarktintegration, Schulerfolg, Gesundheit, familiärer oder sozialer Friede in Wohnvierteln etc., wer kann diesbe-

---

16 Entsprechendes lässt sich auch allgemeiner beobachten: So hat Philip Muus darauf hingewiesen, dass in Europa in den Ländern, die die meisten Programme zur Arbeitsmarktintegration aufwenden, die Arbeitslosigkeit am größten ist – und umgekehrt: vgl. Philip Muus, *Migration and Labour Markets. Do We Need a Common European Labour Migration Policy?* Paper presented at a seminar organised by the Dipartimento di Sociologica & Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento 2005.

17 Das Hören »schöner Stellen« ist von Adorno in seiner Musiksoziologie genau unter diesem Gesichtspunkt des Verfehlens der Struktur des Ganzen geißelt worden; vgl. Theodor W. Adorno, *Einleitung in die Musiksoziologie*, Frankfurt a.M. 1962.

18 Ohne dass man deshalb davon ausgehen kann, dass Neuzuwanderer nach Durchlauf des Programms ›integriert‹ sind.

19 Zur Unterscheidung zwischen Konditional- und Zweckprogrammen vgl. Niklas Luhmann, *Politische Planung*. In: ders. (Hg.), *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen 1971, S. 66–89.



zöglich schlüssig die Wirkungen kommunaler Integrationspolitik aufzeigen? Das Gleiche kann man sich auch daran verdeutlichen, dass kommunale Integrationsmaßnahmen im einen Falle als ursächlich für kommunale Integrationserfolge präsentiert werden, im anderen Falle als Nachweis dafür, dass Probleme und Konflikte, die in Schule, Stadtteil oder Betrieben auftreten, ihre Ursache jedenfalls nicht darin haben, dass integrationspolitisch nicht alles versucht worden ist. Organisationen, die mit so viel Unsicherheit im Hinblick auf die Wirkungen des eigenen Handelns konfrontiert sind, suchen Halt in ihrem institutionellen Design<sup>20</sup>: Sie statten sich personell, programmatisch und ihre Formen der inneren und äußeren Kommunikation mit dem aus, was intern und öffentlich auf Anerkennung stößt, was als legitim gilt. Auch daraus, nämlich den variierenden und keineswegs einheitlichen Bezugsrahmen legitimer Ausgestaltung kommunaler Politik, resultiert die unterschiedliche Verfassung kommunaler Integrationspolitik in der Geschichte der Bundesrepublik. Dies mag dann auch ein Hinweis darauf sein, dass sich dieser Bezugsrahmen verschoben hat und daraus die gegenwärtige Bereitschaft der Kommunen zur Orientierung an einem weitgehend einheitlichen Design der Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik resultiert.

Fassen wir die hier zusammengetragenen Punkte zusammen, dann erscheint es ganz unplausibel, dass die ›Zeit der Integration‹ in den Kommunen angebrochen ist, weil sie sich durch Beratung haben überzeugen lassen, weil es eine gänzlich veränderte Situation in den Städten gibt oder weil neue, bisher unentdeckte Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Zeit der Integration scheint weder aufgrund purer Einsicht im Gefolge von Aufklärung noch aufgrund funktionaler Notwendigkeit angebrochen zu sein. Wenn festzustellen ist, dass die Kommunen Problemstellungen der Migration und Integration historisch eher je verschieden angegangen sind und sich gegenüber Versuchen der Vereinheitlichung und Standardisierung meist reserviert gezeigt haben, dann bleibt die Frage damit unbeantwortet, warum sich das seit einigen Jahren zu ändern scheint und zahlreiche Kommunen in Prozesse der Standardisierung ihrer Integrationspolitik eintreten und sich für Integration mobilisieren lassen.

Wir machen hier den Vorschlag, dies als einen Prozess des Mainstreaming kommunaler Integrationspolitik zu begreifen, in dem diese, von außen und innen unter Druck gesetzt, sich ein neues, standardisiertes institutionelles Design zulegen, das ihnen von außen gewissermaßen alternativlos, aber positiv sanktioniert angeboten wird, zu dessen Etablierung sie im Vollzug

---

20 Vgl. dazu Richard W. Scott/John W. Meyer, *The Organization of Societal Sectors*. In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Thousand Oaks, CA 1991, S. 108–140.

beitragen können und das ihnen neue Legitimität verschafft. Der wesentliche Anbieter dieses Designs und Erzeuger des genannten Drucks ist der Wohlfahrts- und Zuwanderungsstaat, flankiert von gemeinnützigen Stiftungen, Think Tanks und der EU. Kommunale Promotoren sind zudem freie Träger und Initiativen, Wohlfahrtsverbände, Ausländerbeiräte, Ausländer- und Migrantenorganisationen, kommunale Angestellte und Wissenschaftler, wobei es den Beteiligten dabei um je Verschiedenes geht. Wir möchten nachfolgend verdeutlichen, wie diese Einbettung dazu führt, dass Kommunen sich in dem skizzierten Sinne neu ausrichten.

Im Folgenden gehen wir zunächst auf den Bedeutungswandel von Integration im Wohlfahrts- und Zuwanderungsstaat ein. Wir erläutern, in welcher Weise Integration als Teil der Programmatik des aktivierenden Wohlfahrtsstaates und in diesem Zusammenhang die neue Integrationspolitik als politisches Mobilisierungsprogramm begriffen werden muss. Dies verschafft uns die Grundlage für die Beantwortung der Frage, welche Bedeutung den Kommunen im reformierten Wohlfahrtsstaat und ihrer Mobilisierung für Integration zufällt.

### **Integrationspolitik – Politik für Migranten als Regelpublikum im aktivierenden Wohlfahrtsstaat**

›Integration‹ ist zum Schlüsselwort in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik geworden, es ist Programm und Symbol zugleich. Dabei verdeckt die symbolische Überhöhung, wie sie etwa in der Initiierung des nationalen Integrationsgipfels im Jahre 2006, der Ausflagung eines ersten Integrationsministeriums in Nordrhein-Westfalen als politisches Marketing oder der Formel vom ›Integrationsland Deutschland‹ sichtbar wird, die strukturelle Grundlage dieses Bedeutungsgewinns, nämlich die veränderte Stellung der Migranten im aktivierenden Wohlfahrtsstaat, nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen nordwesteuropäischen Zuwanderungsländern. Dies sei hier stichwortartig resümiert<sup>21</sup>:

- Die Migranten der 1950er, 1960er und 1970er Jahre sind in Nordwesteuropa in zivile und soziale Rechte hineingewachsen, die vormals als Privileg

---

21 Ausführlicher dazu Michael Bommès, *The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation*. In: Grete Brochmann (Hg.), *The Multicultural Challenge* (Comparative Social Research, Bd. 22), Oslo 2003, S. 43–67; Klaus J. Bade/Michael Bommès, *Einleitung: Integrationspotentiale in modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten – der Fall Deutschland*. In: dies./Rainer Münz (Hg.), *Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven*, S. 11–42, Frankfurt a.M./New York: Campus 2004.

von Staatsbürgern galten<sup>22</sup>, und haben damit den Status von ›denizens‹ (›Wohnbürgern‹<sup>23</sup>) erlangt. Die betroffenen Länder sind in diesem Zusammenhang alle mehr oder weniger unbeabsichtigt zu Zuwanderungsländern geworden (und damit Europa zu einer der großen Weltzuwanderungsregionen).

- Die Irreversibilität dieser Konstellation wurde seit 1989 offenbar. Seitdem haben die europäischen Staaten versucht, eine Renormalisierung vorzunehmen, indem sie den ›denizens‹ den Zugang zur Staatsbürgerschaft eröffnet haben: In Deutschland geschah das mit den Reformen des Ausländerrechts in den Jahren 1990 und 1993 sowie mit der Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes 2000. Gleichzeitig parallelisieren die europäischen Länder im Rahmen der EU ihre Migrationsregime unter den Prämissen von gesteigerter Kontrolle und Selektivität (Öffnung für erwünschte potenziell leistungsfähige Migranten, Abwehr unerwünschter Migration). Integrationsprogramme sind Teil dieses Prozesses einer wachsenden Verschränkung von Migrations- und Integrationspolitik und des diesbezüglichen Umbaus des institutionellen Designs der Staaten.<sup>24</sup>
- Integration bezeichnet keinen staatlichen Sonderzugriff auf Migranten im Vergleich zu der übrigen Bevölkerung, sondern den auf Migranten hin spezifizierten Zuschnitt der allgemeinen Programmatik des aktivierenden Wohlfahrtsstaates und der damit verbundenen Neudefinition der Leistungsbeziehung zwischen den Wohlfahrtsstaaten und ihren potenziellen Leistungsempfängern<sup>25</sup>: Der Öffnung der Einbürgerungsbedingungen ent-

---

22 Rogers Brubaker (Hg.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham/London 1989; James F. Hollifield, *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, MA 1992; Yasemin Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago/London 1994.

23 Tomas Hammar, *State, Nation and Dual Citizenship*. In: Brubaker (Hg.), *Immigration and the Politics of Citizenship*, S. 81–95.

24 Zur Klarstellung: Die skizzierten strukturellen Implikationen der Zuwanderung in den Wohlfahrtsstaat, der Erwerb des Status von Wohnbürgern und die damit verbundene Irreversibilität verändert die Kontingenzspielräume von Politik, sie erzwingt aber nicht funktional Integration. Diese ist vielmehr nahegelegt auf der Grundlage des institutionellen Designs von Wohlfahrtsstaaten in Europa – im Unterschied zu den USA, die die Erlaubnis zur Einwanderung an eine Reihe von Voraussetzungen binden, die gewissermaßen vorab die Integrationsfähigkeit der Einwanderer nachweisen, im Übrigen aber diese sich selbst überlassen. Die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten organisieren demgegenüber selbst im Zuge ihrer aktivierenden Reformen noch die Entlassung ihrer Bürger auf Märkte im Modus des kontinentalen »sorgenden Staates« mit hohem paternalistischen Aufwand; vgl. Abram de Swaan, *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt a.M./New York 1993.

25 Bommes, *The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State*.

spricht die Zentralstellung der Integrationsfrage unter der Maxime »Fördern und Fordern«. <sup>26</sup> Die Zentralstellung der Integrationsfrage ist eine wohlfahrtsstaatliche Implikation der Normalisierung des Status von Migranten in der Fluchtlinie der Einbürgerung und der Unabweisbarkeit einer selektiven Migrationspolitik. <sup>27</sup> Integration fokussiert die Frage der gegenwärtigen und zukünftigen sozialstrukturellen Positionierung der niedergelassenen und zukünftigen Migrationsbevölkerung und ihre damit zusammenhängende insbesondere ökonomische Leistungsfähigkeit und Kapazität der Realisierung einer selbstständigen, von sozialen Transfers unabhängigen Lebensführung.

Die Zentralstellung der Integrationsfrage und ihre symbolische Mobilisierungskapazität begreift man vor diesem Hintergrund nicht angemessen, wenn man sie darauf zurückführt, dass es eine »Integrationskrise« im Sinne etwa einer dramatischen Einschränkung der sozialen Teilnahmemöglichkeiten von Migranten in den 1990er oder frühen 2000er Jahren gegeben habe <sup>28</sup>: Ihre Arbeitsmarktteilnahme, ihre Bildungserfolge, ihre Position auf Wohnungsmärkten, ihr Einkommen und ihr Armutrisiko wichen immer schon von der nicht zugewanderten Bevölkerung nach unten ab – mit erheblichen Unterschieden zwischen den Zuwanderergruppen. Es hat im Laufe der Zeit Angleichungen ebenso wie Abweichungsverstärkungen gegeben. Aber das erklärt nicht die Zentralstellung der Integrationsfrage und ihr symbolisches Mobilisierungspotenzial. Hierfür sind eher zwei andere Sachverhalte bedeutsam: Integration als politische Semantik <sup>29</sup> bezeichnet das Verhältnis des Wohlfahrtsstaates zum Individuum, sei es als Staatsbürger, sei es als Auslän-

---

26 Christine Weinbach, Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. In: Berliner Journal für Soziologie, 15. 2005, H. 2, S. 199–218.

27 Unabweisbar in dem Sinne, dass jede Politik, auch eine Non-Politik eine Entscheidung ist – und sei es nur, nichts zu entscheiden, wie dies die migrationspolitische Situation der Bundesrepublik in den 1980er und 1990er Jahren gekennzeichnet hat.

28 So etwa Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, die eine solche Krise ohne weitere Nachweise als Hintergrund des Wandels der Migrationspolitik in Deutschland vermutet.

29 Man muss unterscheiden zwischen dem soziologischen Sinn dessen, was mit Integration bezeichnet ist, und der politischen Semantik der Integration. Der Grad der gesellschaftlichen Integration (nicht nur) von Migranten bezeichnet, soziologisch gesehen, im Kern die Frage, in welchem Ausmaß es ihnen gelingt, an den für die Lebensführung bedeutsamen gesellschaftlichen Bereichen teilzunehmen, also Zugang zu Arbeit, Erziehung und Ausbildung, Wohnung, Gesundheit, Recht, Politik, Massenmedien und Religion zu finden; dazu ausführlicher Michael Bommès, Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Osnabrück 2004, <http://www.bamf.de> (Publikationen Themenbereich Migration). Im Text gehen wir auf die politische Semantik der Integration ein.

der (Migrant). Wohlfahrtsstaaten sind dafür zuständig, die Individuen ›fördernd und fordernd‹ auf Integration in die für eine selbstständige Lebensführung bedeutsamen Lebensbereiche wie Arbeit, Erziehung, Familie oder Gesundheit auszurichten. Gelingen oder Misslingen definiert zugleich ihre Position im Wohlfahrtsstaat als (potenzielle) Leistungserbringer oder -empfänger. Im Hinblick auf neue Zuwanderer macht der Wohlfahrtsstaat Aufenthalt und dauerhafte Niederlassung von der Integrationsperspektive abhängig, wie dies deutlich im Zuwanderungsgesetz festgelegt ist; für die Mehrzahl der bereits niedergelassenen Migranten besteht diese Option nicht mehr. Die Zentralstellung und symbolische Aufladung der Integrationsfrage resultiert daher erstens aus der Realisierung, dass die Migrationsbevölkerung zum dauerhaften und irreversiblen Publikum des Wohlfahrtsstaates geworden ist: Er muss sich unter Bedingungen eingeschränkter Leistungsfähigkeit der Frage stellen, wie er perspektivisch Integration unter den historisch kumulierten Bedingungen einer zu großen Teilen sozialstrukturell benachteiligten Zuwanderungsbevölkerung gewährleisten kann.<sup>30</sup> Damit einher geht zweitens die weitere Realisierung, dass diese Migrationsbevölkerung keine Quantité négligeable darstellt, sondern je nach Altersgruppe ein Fünftel bis zur Hälfte der Bevölkerung stellt und, je nachdem, wie gezählt und festgeschrieben wird, relativ im Wachsen begriffen ist. Migration wird damit zum Strukturmerkmal eines immer größeren Teils der Bevölkerung und verlangt daher eine Anpassung des institutionellen Designs an diesen Sachverhalt.

Dabei ist das Setzen auf Integration und Integrationspolitik keine deutsche Eigentümlichkeit, sondern vieles, was schließlich im Zuwanderungsgesetz und anderswo seinen Niederschlag gefunden hat, ist in der Grundidee anderen Ländern, insbesondere den Niederlanden abgeschaut.<sup>31</sup> Es steht in einem Zusammenhang, in dem die europäischen Wohlfahrtsstaaten parallel seit den 1990er Jahren nach angemessenen Migrations- und Integrationspolitiken suchen, weil sie sich alle damit konfrontiert sehen, dass Europa zu einer

---

30 In diesem Zusammenhang werden Migranten in der öffentlichen Debatte dann sowohl als Symptom wie auch als Ursache des Leistungsversagens des Wohlfahrtsstaates zum Thema; dazu Bade/Bommes, Einleitung: Integrationspotentiale in modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten – der Fall Deutschland. In: Bade/Bommes/Münz (Hg.), Migrationsreport 2004, S. 11–42.

31 Ines Michalowski, Qualifizierung oder Selektion? Die Dynamiken der Neuformulierung einer Integrationspolitik. In: Anne Walter/Margarete Menz/Sabina De Carlo (Hg.), Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa (IMIS-Schriften, Bd. 14), Göttingen 2006, S. 143–162; dies., Integration als Staatsprogramm: Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, Münster 2008; dies./Karen Schönwälder/Janina Söhn, Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen. Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland (AKI-Forschungsbilanz 3), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 2005.

Weltzuwanderungsregion geworden ist und die Resultate ihrer mehr oder weniger inkrementalen Migrations- und Integrationspolitiken nur sehr wenig den einstigen politischen Absichten entsprechen. Diese Suche und die damit verbundene Unsicherheit sind öffentlich bestimmt von Fragen nach den Kosten und dem Nutzen von Zuwanderung, nach Chancen, Grenzen und Kosten einer »nachholenden Integrationspolitik«<sup>32</sup>, wie weit Erfahrungen der Vergangenheit in die Zukunft extrapoliert werden können, welche Anforderungen an zukünftige Zuwanderer gestellt werden sollen, welche Zuwanderer überhaupt gewollt werden, wie dies gesteuert werden kann und soziale Integration institutionell so gestaltet werden kann, dass eine solche Politik insbesondere zu Zeiten fortbestehender relativ hoher Arbeitslosigkeit und knapper Kassen politisch vermittelt werden kann. Mit anderen Worten: Das Auflegen von Integrationspolitik im bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat ist eingebettet in diesen europäischen Kontext der Unsicherheit und der Suche nach einem veränderten, Legitimität verschaffenden institutionellen Design für eine solche Politik. Im wechselseitigen Kopieren von Modellen unter dem Label der »best practice« wird dabei Halt gesucht, ohne dass deshalb die nationalen Resultate am Ende gleich ausfallen:

»Integrationsland« zu sein, beansprucht bislang nur Deutschland. In dieser symbolischen Ladung von Integration bündelt sich dabei die von den beiden skizzierten Sachverhalten – Migranten als Regel- statt Ausnahmepublikum und Migration als wahrscheinliches Strukturmerkmal des Publikums – ausgehende institutionelle Verunsicherung; diese Verunsicherung bildet gewissermaßen die energetische Grundlage der aufgebauten und in verschiedene Richtungen – vor allem auf politische Verwaltungen, ihr Publikum, Organisationen der Wirtschaft und Erziehung sowie »die Bürger« – zielenden Mobilisierungskapazität. Im Falle der Verwaltungen geht es um ihre mobilisierende Ausrichtung auf Migranten als Regelpublikum, die damit verbundenen institutionellen Anpassungen und um den Einbau der Anerkennung der Zuständigkeit in die Handlungsrountinen; im Falle der Migranten geht es um die Ausrichtung auf die mit der Wohlfahrtsstaatsbürgerschaft verbundenen Erwartungen im Sinne einer internalisierten, subjektivierten (Staats-)Bürgerschaft als Erwartungsbündel aus Rechten und Verpflichtungen. Die Organisationen der Erziehung ebenso wie der Wirtschaft werden für Integration durch Appelle und Programme mobilisiert. Die Bürger werden zu Engagement und Bürgersinn aufgerufen. Das ist, neben den ggf. praktischen Implikationen, der symbolische Kern des Integrationsgipfels – als Bündelung und Zuspitzung solcher mobilisierenden Veranstaltungen und zugleich als Motor für ihre Fortsetzung bis auf Weiteres.

---

32 Vgl. Klaus J. Bade, Nachholende Integrationspolitik. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 25. 2005, H. 7, S. 217–222.

Zum Verständnis des hier Gemeinten und des damit verbundenen symbolischen Aufwandes ist es hilfreich, sich zu verdeutlichen, dass strukturell gesehen soziale Integration und die mit ihr verbundenen Programme im ›aktivierenden Wohlfahrtsstaat‹ einen Zugriff auf sich niederlassende Migranten meinen, der diese in gleicher und in keineswegs besonderer Weise in Beziehung zum Wohlfahrtsstaat bringt wie die übrige potenzielle Klientel: ›Fordern und Fördern‹, ›Rights and Duties‹ meint eine Relation zwischen wohlfahrtsstaatlichen Leistungsorganisationen und ihrem Publikum, in der allen Leistungsempfängern als Individuen weitgehend unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit abverlangt wird, eine Gegenleistung zu erbringen: nämlich ihr Handeln eigenverantwortlich, marktorientiert und an einer möglichst selbstständigen, von sozialen Subventionen unabhängigen Lebensführung auszurichten. Die Differenz zwischen Migranten/Ausländern und Staatsangehörigen hat dabei markant an Bedeutung verloren: Staatsangehörigkeit funktioniert immer weniger als sozialer Platzanweiser; Deutsche und Ausländer werden in der Perspektive der Wohlfahrtsstaaten gleichermaßen entlang der Differenz leistungsfähig/kompetitiv vs. leistungsunfähig/non-kompetitiv beobachtet. Leistungsberechtigung im Wohlfahrtsstaat muss von allen Individuen erworben werden, und daher erfolgt umgekehrt die Öffnung und Erwerbbarkeit der Staatsbürgerschaft auf der Grundlage gelingender sozialer Integration. Ganz in diesem Sinne formulierte bereits die von der Bundesregierung 2000 eingesetzte Zuwanderungskommission: »Integration ist ein gesellschaftlicher Prozess, in den alle in einer Gesellschaft Lebenden jederzeit einbezogen sind. Unverzichtbar ist der Integrationswille. Dieser Integrationswille äußert sich darin, dass sich jeder Einzelne aus eigener Initiative darum bemüht, sich sozial zu integrieren. Dies gilt für Einheimische wie Zugewanderte.«<sup>33</sup>

Für neue Migranten ist die Erwerbbarkeit der Staatsbürgerschaft damit integrationspolitisch konditioniert: Die politische Vollinklusion wird an die Voraussetzung der ›Integrationsfähigkeit‹, das heißt an die ökonomischen, kulturellen und sozialen Kompetenzen zur Teilnahme an den zentralen Bereichen der Lebensführung wie insbesondere den Arbeitsmarkt und die Bildung gebunden. Aber Integrationsfähigkeit allgemein gilt es in der Perspektive des aktivierenden Wohlfahrtsstaates sowohl mit Bezug auf die bereits anwesenden wie auch die (unvermeidlich) neu zuwandernden Zuwanderer im doppelten Sinne des ›Forderns und Förderns‹ herzustellen, den Zuwande-

---

33 Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, Berlin, 4.7.2001, S. 200; den Hinweis auf dieses Zitat verdanke ich Christine Weinbach. Man beachte den Charakter der Interpellation, der Anrufung des Subjekts und seiner eigenen Initiative, also die zuvor angesprochene Subjektanrufung, die schon Althusser als Grundlage des Unmittelbarkeitsverhältnisses von Staat und Individuum zutreffend analysiert hat; Louis Althusser, *Ideologie und ideologische Staatsapparate*, Hamburg 1977.

ern also Integration anzubieten und ihnen zugleich abzuverlangen, sie anzustreben. Das unterscheidet sie wie gesagt nicht von der nicht zugewanderten Bevölkerung.

Dass es mit der semantischen Zentralstellung von Integration primär symbolisch um die ausgeführte mehrfache Mobilisierung insbesondere von Verwaltungen, Migranten, Bildung, Wirtschaft und Bürgern geht, erkennt man nun daran, dass auf der strukturell operationalen Ebene in der Ausgestaltung der Integrationspolitik unter der Bedingung, dass Migranten Regelpublikum der Verwaltung sind, substantiell kaum etwas Neues geschieht: Man ermöglicht mit Geld Maßnahmen zur Förderung von Sprache, Bildung und Qualifikation, zur Beratung und Stabilisierung von Familien, zur Aufwertung und Befriedung von Stadtteilen oder zur Unterstützung von Vereinen; man treibt ggf. mit Mitteln des Rechts formale Gleichstellung voran und verbietet (das heißt nicht unbedingt: verhindert) Diskriminierung; darüber hinaus versucht man, mit Mitteln symbolischer Kommunikation vor allem Organisationen wie Verwaltungen, Schulen, Unternehmen auf der einen Seite und Migranten- und Nicht-Migrantenbevölkerung auf der anderen Seite für die Beteiligung an Integration zu mobilisieren. Man macht unter veränderten und symbolisch aufgewerteten organisatorischen Bedingungen mit größerer Intensität und öffentlicher Inszenierung das, was man immer gemacht hat (wenn man etwas gemacht hat): praktisch die Bewältigung der alltäglichen profanen Aufgabenstellungen in den mit Integration befassten diversifizierten Organisationen in Politik und Verwaltung, Erziehung und Ausbildung, Sozialer Arbeit, Sport und Gesundheit, führt aber durch symbolisch inszenierten Umbau des institutionellen Designs vor, was Integrationspolitik verspricht, nämlich das Bemühen um und die Aussicht auf Integration.

Um diesen Prozess so zu verstehen, muss man sich vor Augen führen, dass seit der ersten Zuwanderungskommission und schließlich mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes das Auflegen einer expliziten Politik der Integration wörtlich genommen ein kühnes Versprechen war: Denn soziale Integration in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen von Wirtschaft, Recht, Erziehung, Ausbildung, Gesundheit und Religion erfolgt auf unterschiedliche Weise. Erfolge und Misserfolge sozialer Integration stellen sich (nicht nur bei Migranten) differenziert ein<sup>34</sup> und erweisen sich als äußerst sperrig gegenüber politischen Steuerungsversuchen und damit eben auch gegenüber einer an Migranten adressierten Integrationspolitik.<sup>35</sup> Und

---

34 Vgl. Bommès, Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen.

35 Integrationspolitik für Migranten, aufgelegt als explizites Programm, ist dabei doppelt artikuliert: Sie zielt wie ausgeführt auf die Durchsetzung von Integration und Integrationsfähigkeit gegenüber den Migranten im Sinne ihrer Ausrichtung an



warum sollte im Zuge der Realisierung, dass Migranten zum Bestandspublikum des Wohlfahrtsstaates geworden sind, sich plötzlich der Horizont eines ganz neuen Handlungsrepertoires jenseits dessen, was man bis dahin schon getan hat, auftun? Politik und Staat gehen heute selbst allgemein eher von einer eingeschränkten Steuerungs- und Interventionsfähigkeit aus. Die Gesellschaft erweist sich in ihren verschiedenen Teilbereichen und Organisationen als zu heterogen, mobil und unkalkulierbar.<sup>36</sup> Auch vor diesem Hintergrund formuliert Integrationspolitik in der Tat überraschend starke politische Ansprüche, mit denen man sich viel vorzunehmen scheint.

In Reaktion auf den unabweisbaren Einbau von Migration und Migranten als Problemstellung und Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist Integration zugleich politisch symbolisch als Wert (selbstständige Lebensführung) und als Problem (Belastung des Wohlfahrtsstaates) formuliert. Wie aber kann man Integration, Wert und Problem zugleich, politisch praktisch und öffentlich wahrnehmbar implementieren?<sup>37</sup> Was kann man tun, wenn nicht mehr in Frage steht, dass etwas getan werden muss, um eine Erwartung wie die der Integration beobachtbar zu erfüllen, die sich jedoch an keinem evidenten politischen Output festmachen lässt? Eine Möglichkeit, unmögliche Aufgabenstellungen wie die der Erfüllung (selbsterzeugter) diffuser Erwartungen zu lösen, besteht darin, diese von den vorhandenen und zur Verfügung stehenden Mitteln und anerkannten Lösungen her zu konzipieren: also das Problem der Integration um die vorhandenen Mittel und Lösungen herum zu zentrieren, diese mit einem neuen institutionellen Design auszustatten und damit bestimmbar zu machen.<sup>38</sup>

Das Zuwanderungsgesetz und die dort zentral gestellte Aufgabenstellung der Integration, der damit verbundene Umbau des vormaligen ›Bun-

---

selbstständiger Lebensführung. Sie kommuniziert zugleich symbolisch im Verbund mit einer zunehmend europäisch organisierten Politik der Migrationskontrolle in die Richtung der Staatsbürger, dass Migration gesteuert und damit vermeidbare Konkurrenz eingeschränkt wird, erlaubte und unvermeidbare Migration ordnungspolitisch gestaltet wird und Migranten nicht bevorteilt, sondern den gleichen Anpassungsanforderungen unterworfen sind.

- 36 Nicht zuletzt auch im Bereich Migration, wie man am Beispiel illegaler Migration beobachten kann; vgl. dazu auch Berndt Ostendorf, *Einwanderungsland USA? Zwischen NAFTA und Terrorismus*. In: Rat für Migration (Hg.), *Politische Essays zu Migration und Integration*, 1/2007, Osnabrück 2007, S. 10, <http://www.rat-fuer-migration.de>
- 37 Vgl. dazu Vicki Eaton Baier/James G. March/Harald Saetren, *Implementierung und Ungewissheit*. In: James G. March (Hg.), *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven*, Wiesbaden 1990, S. 171–184.
- 38 Michael D. Cohen/James G. March/Johan P. Olsen, *Ein Papierkorb-Modell für organisatorisches Wahlverhalten*. In: ebd., S. 329–372.

desamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge« zum »Bundesamt für Migration und Flüchtlinge« (BAMF) als organisatorisch verantwortliche Einrichtung für die Durchführung der Sprach- und Integrationskurse, die Zentralstellung der Sprache als grundlegende Bedingung für Integration, alles das flaggt Integration als symbolisches Zentrum einer Politik aus, die sich zugleich ein neues institutionelles Design gegeben hat: Ämter wie das BAMF und die Ausländerbehörden, die vormalig primär mit der Abwehr von Migranten und ihren Ansprüchen befasst waren, sind nunmehr für Integration zuständig und erfinden sich neu als »Kompetenzzentren« für Migration und Integration. Flächendeckend etablierte Sprachkurse als gesetzlich verankertes Bundesprogramm führen ebenso vor, dass etwas geschieht, wie ein um sich greifendes Berichtswesen über Migration und Integration im Bund<sup>39</sup>, in den Ländern und »idealiter«, das heißt in der »Monitoring-Erwartung«, auch in den Kommunen.

Genau besehen stellen aber die Etablierung und Durchführung der Integrationskurse durch das BAMF oder die Einrichtung der Migrationserstberatungen gar keinen großen Bruch gegenüber den zuvor praktizierten Integrationspolitiken mit Angeboten wie etwa Sprachkursen oder Sozialberatungsangeboten dar. Es wurde an Vorläuferstrukturen angeschlossen, und diese wurden organisatorisch umgebaut. Ähnlich wie das Zuwanderungsgesetz insgesamt bestehende Regelungen zusammengeführt hat, nur wenige neue Elemente der Eröffnung von Zuwanderungsoptionen eingeführt und nur moderate Änderungen im Aufenthaltsgesetz, bei der Regelung von sog. Altfällen sowie bei der Handhabung von Flucht- und Asyilmigrationen vorgesehen hat, so hat auch hier jenseits der Neuschneidung organisatorischer Zuständigkeiten und dem rechtlichen Einbezug der Neuzuwanderer in die Integrationsprogramme kein radikaler Bruch mit, sondern der Ausbau der zuvor praktizierten Integrationspolitik in der Bundesrepublik stattgefunden – jedoch in einem veränderten, symbolisch aufgeladenen Design.

Die neue Integrationspolitik wird symbolisch als Neuanfang und Bruch inszeniert. Profanen Erfahrungen des Déjà-vu sowie organisatorischen Turbulenzen, die aus veränderten Zuständigkeiten, Koordinationsproblemen und neu platzierten Verfahren resultieren, stand und steht die emphatische Kommunikation des Neuaufbruchs gegenüber. Integration wird als »zentrale Gegenwartsherausforderung der Gesellschaft« formuliert, und vor diesem Hintergrund wird die Bedeutsamkeit der Aufgabenstellung unterstrichen. Integration ist zu einer Art Kontingenzbewältigungsformel der mit Migration und Integration befassten Politik und aller dadurch veranlassten oder er-

---

39 Dabei zeigt sich der organisatorische Stellenwert einer solchen Integrationspolitik auch daran, dass Ämter und Abteilungen um die Kompetenz zur Erstellung solcher Berichte und die damit verbundenen personellen und finanziellen Ressourcen konkurrieren.

möglichten Maßnahmen geworden.<sup>40</sup> Diese symbolische Politik der Integration fand ihren vorläufigen Höhepunkt im Nationalen Integrationsgipfel.

Dieser kam zustande in Reaktion auf einen ganz unbeabsichtigten Effekt der symbolischen Politik: Der Rhythmus der Politik verlangt schnelle Ergebnisse. Die symbolisch aufgeladene Programmatik der Integration hat die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Migranten und ihre Lebensverhältnisse zentriert. Unter dem Eindruck der Ereignisse in den Niederlanden (dem Mord an Theo van Gogh) und in Frankreich (den brennenden Vorstädten im Herbst 2005) waren die medialen Seismografen auf potenzielle soziale Katastrophen ausgerichtet: auf ›Parallelgesellschaften‹, auf Ehrenmorde und Zwangsehen, fundamentalistische Organisationen oder marginalisierte und potenziell gewalttätige männliche Jugendliche. Für jahrelang mit Problemstellungen von Migration und Integration befasste Praktiker und Wissenschaftler ist dabei nichts wirklich Neues gesagt oder entdeckt worden, sondern veranlasst und fokussiert durch eine anspruchsvolle Integrationspolitik ist konzentriert hingesehen worden, aber medial vermittelt primär in Richtung sozialer Katastrophen.<sup>41</sup> Das »Scheitern der Integration« schien jedoch zwischenzeitlich öffentlich auf der Hand zu liegen, moderatere Stimmen galten weithin als Verharmlosung.

In dieser Situation initiierte die Kanzlerin den Integrationsgipfel, ein öffentliches Groß- und Mehrfachevent zur Mobilisierung ›der Gesellschaft‹ für Integration, in dessen Rahmen der ›Nationale Integrationsplan‹ (NIP) unter Einbezug aller politischen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen), Vertretern von Migranten und aller relevanten gesellschaftlichen Bereiche in zehn Arbeitsgruppen erarbeitet wurde.<sup>42</sup> Die Erstellung des Planes selbst als eine Se-

---

40 Kontingenzbewältigungsformeln akzentuieren die positiv bewertete Seite und unbezweifelbare Brauchbarkeit des jeweils sozial Inganggesetzten: z.B. im Bildungssystem die Bildung, obwohl das Erziehungssystem hohe Zahlen ›Ungebildeter‹ mit reduzierten Anschlusschancen entlässt, oder im Medizinalsystem die Gesundheit, obwohl jeder, der ein Krankenhaus betritt, darum weiß, dass er Risiken der ggf. irreversiblen Beschädigung ausgesetzt ist; die Sozialarbeit behandelt solche Fragen nicht zuletzt auch mit Bezug auf Migranten, wenn sie wiederkehrend die Frage verhandelt, ob Hilfe hilft oder Hilfsbedürftigkeit reproduziert. Und Integrationspolitik akzentuiert die Integration, wenn etwa Programme für Migranten auf dem Arbeitsmarkt aufgelegt werden – die sich dann aber in Europa empirisch vielfach als effektive Inklusionsbarrieren erweisen; siehe dazu Muus, Migration and Labour Markets.

41 Solche Katastrophen sind der modernen Gesellschaft weder neu noch in vielerlei Hinsicht migrantenspezifisch. Migranten sind davon aufgrund ihrer sozialen Unterschichtenposition erheblich stärker betroffen, aber gewalttätige männliche Jugendliche, bedrängte Frauen und Fundamentalismus (sofern man rechtsradikale Haltungen darunter subsumiert) sind kein Monopol von Migranten – ohne dass ein solcher Verweis auf funktionale Ähnlichkeiten spezifische Differenzen in Frage stellt.

42 Die relevanten Texte sind alle auf der Internetseite der Bundesregierung unter dem Stichwort ›Nationaler Integrationsplan‹ auffindbar.

rie von Veranstaltungen wie auch das Resultat, der Nationale Integrationsplan, dokumentieren den organisatorischen und symbolischen Aufwand zur öffentlichen Erzeugung von Commitment. Und so heißt es im NIP: »Was im Juli 2006 als Zusammenkunft im Bundeskanzleramt begann, hat in den vergangenen Monaten eine lebhaftere Entwicklung in unserer Gesellschaft ausgelöst. Deutschland ist auch integrationspolitisch in einer Aufbruchstimmung« (S. 9). Und eine der zwei Leitlinien des NIP lautet: »Von jeder und jedem Selbstverpflichtungen in seinem und ihrem Verantwortungsbereich einfordern, denn alle können etwas zum Gelingen von Integration in Deutschland beitragen« (S. 10).

Das politische Ereignis ›Nationaler Integrationsplan‹ ist nicht abgeschlossen. Evaluationen und Bestandsaufnahmen sind angekündigt, Erreichtes und Unerreichtes sollen zum Thema gemacht werden. In kritischen Reaktionen ist wiederkehrend angemerkt worden, dass die Selbstverpflichtungen im NIP keine wirkliche Substanz hätten. Darüber kann man sicherlich trefflich streiten. Bedeutsamer in unserem Zusammenhang ist, dass auch der NIP in der Sache, wie also Integrationspolitik ausgestaltet und Integration befördert werden kann, kaum substanziell Neues anzubieten hat. Warum sollte das auch so sein, denn das Terrain ist bekannt und ein reichhaltiges Repertoire an anerkannten Mitteln und Lösungen steht zur Verfügung.<sup>43</sup> In seinem Kern verlangt der NIP mehr Anstrengung, er fordert Commitment dafür ein, dass Integration eine unabwiesbare Aufgabenstellung bezeichnet, und rückt in diesem Zusammenhang das institutionelle Redesigning der Politik im Modus der Integration in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit.

### **Kommunale Integrationspolitik als institutionelles Design**

Was hat das mit den Kommunen zu tun, welche Rolle kommt ihnen in diesem Prozess zu und in welcher Weise steht er in Beziehung zu den eingangs erwähnten Bekenntnissen der Kommunen zur Aufgabe der Integration und zu ihrer Ausrichtung an den Standardisierungserwartungen des institutionellen Designs dieser Politik? Auf diese Frage gibt es drei mögliche Antworten: 1) Die Kommunen sind zentrale Träger der öffentlichen Verwaltungen

---

43 Zu solchen Lösungen gehören bislang aber nicht Vorschläge, die auf institutionelle Strukturveränderungen in Bildung und beruflicher Ausbildung, also etwa die Abschaffung des dreigliedrigen Schulsystems oder die gesetzliche Garantie einer beruflichen Ausbildung zielen. Daran zeigt sich unter anderem, dass zwar Migranten als Dauerpublikum und Migration als durchaus wahrscheinliches Strukturmerkmal der Bevölkerung begriffen werden sollen, dass dies aber nicht als hinreichender Anlass gilt, historisch etablierte Strukturen tiefgreifend umzubauen. Genau darin liegt das Provokante des OECD-Vertreters Schleicher, der die Ergebnisse der PISA-Studien regelmäßig zum Anlass nimmt, solche tiefgreifenden Reformen im Erziehungssystem anzumahnen.

im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik, die insbesondere auch ihnen durch Bund und Länder übertragene Aufgaben wahrnehmen; 2) den Kommunen ist im reformierten Wohlfahrtsstaat eine veränderte Stellung zugefallen und 3) die Formel ›Integration findet vor Ort statt‹ baut Brücken und eröffnet Anschlussmöglichkeiten für die Mobilisierung der Kommunen.

1) Die Kommunen sind zentrale Träger der öffentlichen Verwaltungen im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik, die zahlreiche ihnen übertragene sowie auf der Grundlage der Eigenständigkeit der Kommunen festgelegte Aufgaben wahrnehmen. Vor jeder weiteren Spezifizierung sind diese Verwaltungen und ihr Personal Adressaten der Mobilisierung für Integration, mit der sie strukturell gesehen auf die generalisierte, (fast) vorbehaltlose Inklusion des Migrantenpublikums umgestellt werden.<sup>44</sup> Dies allein aber begründet nicht hinreichend die angesprochene Bereitschaft der Kommunen zu Selbstverpflichtung und Bekenntnis zur Integration, gewissermaßen in Verdopplung und als Echo der bundesstaatlichen Mobilisierungsanstrengungen.

2) Kommunen rücken darüber hinaus in der politischen Mobilisierung für Integration in den Fokus, weil ihnen in den arbeitsmarktpolitischen Reformen (Hartz I bis IV) und im Zuwanderungsgesetz strukturell eine relevante Position zugewiesen ist. Auch daran erkennt man, dass Integrationspolitik als Teil der Reformen des aktivierenden Wohlfahrtsstaates zu begreifen ist: Dies und die schon zuvor angesprochene Gleichbehandlung von Migranten und Einheimischen in der Perspektive des Wohlfahrtsstaates wird deutlich, wenn man die Integrationskurse in Relation setzt zu den systematischen Veränderungen, die sich aus den Hartz-Reformen ergeben haben. Die Ersetzung der vormaligen Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II und der Einbezug aller vorherigen Sozialhilfeempfänger, die als erwerbsfähige Personen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, bringt alle Individuen, die Leistungen beziehen und keine Arbeitslosengeldberechtigung mehr besitzen, in die gleiche Relation zum Staat: Die Formel ›Fördern und Fordern‹ meint die Einschränkung ihrer Berechtigung, die Forderung nach der Aufnahme einer vermittelten Arbeit unter Gesichtspunkten von Status, also

---

44 Der klassische Vorbehalt lag im Ausländerstatus als Grundlage des ›Willkürvorbehalts‹ des Nationalstaates begründet (vgl. dazu Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Königstein i.Ts. 1981). In der Gegenwart, seit dem 11.9.2001, wirkt sich der Vorbehalt des Verdachts der Illoyalität insbesondere gegenüber muslimischen Migranten, wie er sich in der Perspektive der Sicherheitsbehörden bis in den Islamgipfel hinein und von dort ausstrahlend auf den Integrationsgipfel zur Geltung bringt (vgl. dazu Werner Schiffauer, *Zur Konstruktion von Sicherheitspartnerschaften*. In: Michael Bommers/Marianne Krüger-Potratz (Hg.) *Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven*, S. 205–237, Frankfurt a.M./New York: Campus 2008), auf die entsprechenden Mobilisierungsanstrengungen verunsichernd aus.

mit Verweis auf Ausbildung, vormalige berufliche Stellung und Einkommenserwartungen abzulehnen.<sup>45</sup> Ein Recht auf Förderung wird also nur noch anerkannt, so weit der Forderung nach Arbeitsaufnahme losgelöst von vormalig erworbenem Status nachgekommen wird. Auch Integrationskurse haben primär zum Ziel, Neuzuwanderer und auch die Migranten, die als ›nachholend integrationsbedürftig‹ gelten, frühzeitig sprachlich und wissensbezogen in die Lage zu versetzen, sich an den Erfordernissen der Lebensführung im Einwanderungskontext und dabei insbesondere des Arbeitsmarktes auszurichten. Das wird auch strukturell an der organisatorischen Verschränkung der Integrationsprogramme mit der Agentur für Arbeit bzw. den ARGE n ersichtlich.

Die Kommunen sind mit diesen Veränderungen einerseits in zweifacher Hinsicht entlastet worden: Mit der Ersetzung der vormaligen Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II und mit dem Einbezug aller vorherigen Sozialhilfeempfänger, die als erwerbsfähige Personen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, in diese durch die Bundesagentur für Arbeit zu erbringende Leistung ist die Kommunalisierung der Arbeitslosenproblematik, wie sie von den Kommunen seit den 1980er Jahren beklagt worden war<sup>46</sup>, beendet worden; zudem fällt auch die Mehrzahl der Migranten, die nicht arbeitslosengeldbezugsberechtigt sind, in die Zuständigkeit der Bundesagentur, und damit ist auch die vorherige Kommunalisierung der Folgekosten der Zuwanderung korrigiert worden.<sup>47</sup>

Andererseits sind die Kommunen in das damit verbundene organisatorische Arrangement in einer Weise eingebaut, dass ihnen damit Möglichkeiten der Gestaltung lokaler Integrationspolitik zufallen, die sowohl aus dem Zuwanderungsgesetz als auch aus den Hartz-Reformen resultieren: Sie können auf der Basis der vom BAMF angebotenen Integrationskurse in Abstimmung mit den von ihnen getragenen Ausländerbehörden und ausgehend von ihrer neu gewonnenen Position in den ARGE n darauf Einfluss nehmen, welche Träger in ihrer Reichweite anerkannt bzw. den Migranten empfohlen werden, welche Migranten in Integrationskurse einbezogen und wie die Migrationserstberatungen gestaltet werden. Im Rahmen der zu bildenden ARGE n und auch in den sog. Optionskommunen haben sie Kompetenzen und Möglichkeiten der kommunalspezifischen Ausgestaltung der Beschäfti-

---

45 Diese Möglichkeit war eines der Strukturelemente des deutschen Wohlfahrtsstaates, die Esping-Andersen veranlassten, diesen zur Gruppe der kontinentalen korporativistisch-konservativen Wohlfahrtsstaaten zuzuschlagen; Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

46 Vgl. dazu Susanne Benzler/Hubert Heinelt, *Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich*, Opladen 1991.

47 Auch die Kosten für die Integrationskurse, wie sie das Zuwanderungsgesetz vorsieht, ebenso wie für die Migrationserstberatung werden vom Bund getragen.

gungsvermittlung, in denen sie Zuwanderer ggf. unter Berücksichtigung integrationspezifischer Gesichtspunkte berücksichtigen können. Diese Möglichkeiten müssen aber ergriffen werden, und dies setzt die Mobilisierung der Kommunen für ihre Wahrnehmung und die Problemstellung der Integration als Inklusion der kommunalen Migrationsbevölkerung als Teil des Regelpublikums voraus. Diese Mobilisierung ist nicht zwangsläufiges Resultat ihrer wie skizziert veränderten Stellung.

3) Die Mobilisierung bleibt aber auch nicht dem lokalen Zufall überlassen. Der gemeinsam vom Innenministerium und der Bertelsmann Stiftung initiierte Wettbewerb ›Erfolgreiche Integration ist kein Zufall‹ ist gewissermaßen dagegen formuliert und präsentiert die Ergebnisse dieses Wettbewerbs als Beleg und als mobilisierende Aufforderung.<sup>48</sup> Ähnliche kommunal adressierte Initiativen gehen aus von dem Projekt ›Zuwanderer in der Stadt‹, das von der Schader-Stiftung seit 2004 für drei Jahre betrieben wurde<sup>49</sup>, aber auch von dem Bund-Länder-Programm ›Soziale Stadt‹<sup>50</sup> und anderen Kampagnen.

Das solche Programme organisierende Mantra – ›Integration findet vor Ort statt‹ – besitzt hohe Plausibilität und Anschlussfähigkeit<sup>51</sup>: Diese Formel

---

48 Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Inneren (Hg.), *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall*. Nur am Rande erwähnt sei dabei, dass unter mobilisierenden Gesichtspunkten die Resultate des Wettbewerbs als Beleg dafür präsentiert werden, dass die Kommunen auf dem Weg sind, auf den sie gebracht werden sollen. Genau besehen hat sich mit 107 Kommunen etwa 1 Prozent an dem Wettbewerb beteiligt – eine alles andere als überzeugende Rücklaufquote, um daraus auf Tendenzen in »den« Kommunen zu schließen.

49 Regina Höbel/Melanie Kloth/Bettina Reimann/Ulla-Kristina Schuleri-Hartje, *Voneinander Lernen. Gute-Praxis-Beispiele stadträumlicher Integrationspolitik*. Ergebnisse der Begleitforschung zum Verbundprojekt ›Zuwanderer in der Stadt‹, Schader-Stiftung, Darmstadt 2006; Schader-Stiftung (Hg.), *Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik*, Schader-Stiftung, Darmstadt 2005; Verbundpartner ›Zuwanderer in der Stadt‹ (Hg.), *Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik*. Ergebnisse des Projektes ›Zuwanderer in der Stadt‹, Schader-Stiftung, Darmstadt 2007.

50 Vgl. dazu auch Hartmut Häußermann/Andreas Kapphan, *Integrationspolitik der Städte – ein Paradigmenwechsel*. In: Bommers/Krüger-Potratz (Hg.), *Migrationsreport 2008*, S. 15–47, und Frank-Olaf Radtke/Patricia Stošić, ›Sozialraum‹ und ›Netzwerke‹ – Semantiken kommunaler Integrationspolitik. In: ebd., S. 77–112.

51 So heißt es in einem internen Papier zu den integrationspolitischen Schwerpunktsetzungen und Zielbestimmungen der Länder: »Die Länder sind – soweit betroffen – übereinstimmend der Auffassung, dass Integration nur in enger Partnerschaft und Abstimmung mit den Kommunen erfolgreich sein kann.« Entsprechend wird im ›Aktionsplan Integration. Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen‹ (2006) hervorgehoben: »Den Kommunen kommt bei der Integration von Zugewanderten eine entscheidende Bedeutung zu. Im örtlichen Kontext entscheidet sich, ob die schulische Integration und die Integration in den Arbeitsmarkt gelingen und

artikuliert die Subsidiaritätsperspektive, wie sie insbesondere die Kommunen in Verteidigung ihrer politischen Autonomie regelmäßig zur Geltung bringen. Sie schränkt andererseits Ansprüche an den Bund und die Länder ein. Sie findet zudem Halt daran, dass soziale Integration und ihre Folgen lokal differenziert anfallen, und an dem Sachverhalt, dass eine große Zahl der praktischen politischen Programme der Integration in ihrem Zuschnitt kontextspezifisch und auf kommunale Rahmung ausgelegt sind: Förderprogramme in den Bereichen von Bildung, Ausbildung und Arbeit, Familie, Wohnen und Stadtteil, die sich an Migranten richten, sind vielfach begleitend, nachbessernd und als Varianten Sozialer Arbeit ausgelegt. Ihr institutionelles Design ist lokal<sup>52</sup> und kommunal ausgerichtet, auch wenn die Förderprogramme selbst durch Länder<sup>53</sup>, Bund, die EU<sup>54</sup> oder von Stiftungen<sup>55</sup>

---

wie sich das Zusammenleben zwischen Deutschen und Zugewanderten gestaltet.« In den gemeinsam mit dem Hessischen Städte- und Gemeindebund, dem Hessischen Landkreistag und dem Hessischen Städtetag vom Sozialministerium des Landes veröffentlichten Leitlinien »Land und Kommunen – Hand in Hand für eine gute Integration« (2005) wird hervorgehoben: »Bei der Organisation und Schwerpunktsetzung von Integrationsprozessen kommt jedoch den Kommunen eine entscheidende Bedeutung zu, denn Integration spielt sich weitgehend im Umfeld vor Ort ab. Hier werden Chancen und Probleme sichtbar, hier realisieren sich die zentralen Lebensbereiche zugewanderter Menschen und hier liegt die Basis für ein friedliches Miteinander aller am Gemeinwesen Beteiligter.« Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die Schwerpunkte, die die Länder im Bereich der Integration setzen: Frühkindlicher Spracherwerb/Elementarbereich, Schulische Bildung, Jugendhilfe, Ausbildung, Weiterbildung und Arbeitsmarkt, Familien und Frauen, Wohnsituation/Soziale Stadt/Integration vor Ort, Prävention und Sicherheit, Gesundheit, interkulturelle Öffnung, Abbau von Diskriminierung und Verbesserung der Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft. Mit anderen Worten: Auch hier trägt man zusammen, was man – mit gewiss unterschiedlicher Intensität – schon immer gemacht hat.

- 52 Wohlgermerkt: diese Programme, nicht die Bereiche Wirtschaft, Ausbildung und Erziehung, die sie zu beeinflussen suchen und deren Bedingungen primär funktional definiert und nicht lokal bestimmt sind.
- 53 So fördern die Länder auch finanziell entsprechende Bemühungen der Kommunen der Neuausrichtung ihrer Integrationspolitik, im Land NRW z.B. »Projekte zur Verbesserung der Aufnahme und Integration von Neuzuwanderern in den Kommunen« oder »Projekte zur interkulturellen Zusammenarbeit«.
- 54 Zur EU und ihren Programmen der Integration vgl. Mary-Anne Kate/Jan Niessen, Locating Immigrant Integration Policy Measures in the Machinery of the European Commission, Migration Policy Group, Brüssel 2007. Es wäre eine eigene Studie wert, auf die Frage einzugehen, welche Rolle die EU in diesem Zusammenhang spielt, was den Rahmen aber hier sprengen würde. Es ist vermutlich keine riskante These, ihre Vorschläge in diesem Feld zum »policy learning« durch »best practice«, ausgestaltet im weichen Design der OMK (offenen Methode der Koordinierung) als Modus der Erschließung von Wachstumschancen zu verstehen.
- 55 National in Deutschland etwa von der Bertelsmann Stiftung, der Robert Bosch Stiftung, der Freudenberg Stiftung, der Hertie-Stiftung, der Jacobs- und Vodafone- oder



aufgelegt werden. Die Mobilisierung für Integration, verstanden als die symbolische Verbreitung und Durchsetzung des Glaubens an die Möglichkeiten der Integration durch Commitment, findet also Anknüpfungspunkte in den Kommunen sowohl vermittels des Anschlusses an ihr Selbstverständnis mit der Formel der ›Integration vor Ort‹ wie auch vermittels des institutionellen Designs angebotener praktischer Integrationsmaßnahmen, für die entsprechende Gelder bereitgestellt werden.

Daran lassen sich Erwartungen der symbolischen und organisatorischen Ausrichtung anschließen, die solche Kommunen, die frühzeitig und als explizite politische Programmatik kommunale Integrationsprogramme aufgelegt haben, durchaus offensiv aufgreifen und ihrerseits befördern, wie man an Städten wie Stuttgart, Frankfurt, München, Solingen, Essen oder Wiesbaden sehen kann<sup>56</sup>: Den Kommunen wird ein semantisches Repertoire zur Beschreibung von Problemen, angemessenen Lösungen und wirksamen Mitteln und in diesem Zusammenhang administrative Formen der Rationalität – vom Monitoring über Indikatoren bis zur Evaluation – zur Verfügung gestellt, mit dem sie aussichtsreich Geld für legitime Maßnahmen der Integration beantragen können. Dies schließt ihre sukzessive Ausrichtung an konzeptuellen und organisatorischen Schlüsselbegriffen und -maximen des institutionellen Designs der neuen Integrationspolitik als Kernelemente ein: der ›Integration als Querschnittsaufgabe‹; der Erklärung von Integration »zur Chefsache‹; dem Ansteuern eines »ganzheitlichen kommunalen Integrationskonzeptes« und »-managements«, basierend auf regelmäßigen Integrationsberichten, auf »Evaluation« und »indikatorengestütztem Monitoring«<sup>57</sup>; der Konzipierung von Migration und Integration als »Potenzial« (und weni-

---

der Schader Stiftung. Dabei beteiligen sich diese Stiftungen zugleich an Bemühungen in europäischer Perspektive wie etwa die Robert Bosch Stiftung im Rahmen von EPIM (European Programme for Integration and Migration), einem Zusammenschluss von Stiftungen in Europa zur Beförderung von Integration in europäischer Absicht. Wir können hier ebenfalls nicht auf die soziologisch höchst interessante Frage eingehen, welche Rolle Stiftungen und sog. Think Tanks in der Vorbereitung jener Momente spielen, in denen die Zeit für neue Ideen kommt. Vgl. dazu aber z.B. Diane Stone, Non-Governmental Policy Transfer. The Strategies of Independent Policy Institutes. In: *Governance*, 13. 2000, H. 1, S. 45–62.

56 Siehe dazu Häußermann/Kapghan, Integrationspolitik der Städte, und Gari Pavković, Vom Stückwerk zur Gesamtstrategie – Verantwortungspartnerschaften in der kommunalen Integrationsarbeit. In: Bommes/Krüger-Potratz (Hg.), *Migrationsreport 2008*, S. 49–75.

57 In dem Wettbewerb ›Integration ist kein Zufall‹ zeigt sich dabei, dass solche Selbstbewertungs- und Berichtsformen vor allem in solchen Kommunen anzutreffen sind, die solche Berichte als Auflage aufgrund extern eingeworbener Gelder erbringen müssen.

ger als Problem)<sup>58</sup>; der Adressierung der Migranten als »Subjekte« und in der Perspektive der »Partizipation«; der »Bündelung von Aktivitäten« und »Schaffung von Netzwerken«; der »interkulturellen Öffnung der Verwaltung« und der »Ablehnung (oder schärfer: Bekämpfung) von Diskriminierung und Rassismus«.<sup>59</sup> In dieser Kombination von Semantik und Geld liegt das doppelte Angebot der Verschaffung von Ressourcen einerseits (a) und Anerkennung und Legitimität andererseits (b):

a) Die Beschaffung von Ressourcen durch Dritte haben viele Kommunen im Feld der Sozialpolitik seit den 1980er Jahren angesichts der Krise der öffentlichen Haushalte und eines hohen Stamms an dauerhaft und unkündbar Beschäftigten mit der Folge hoher Anschlusskosten und Flexibilitätseinschränkung gelernt. Sie haben Trägernetze aufgebaut, über die vermittelt extern Ressourcen zur Erledigung von kommunalen Aufgaben in verschiedenen sozialen Bereichen beschafft werden konnten, ohne damit langfristige oder irreversible Verpflichtungen, verbunden mit Dauerstellen und kommunaler Ressourcenbindung, einzugehen. Sofern sie eine längere Tradition der Integrationsarbeit ausgebildet haben, gilt dies auch in diesem Bereich. Umgekehrt hat die zahlreiche und wachsende Existenz freier Träger<sup>60</sup> zur Folge, dass diese entsprechende Versuche der Ressourcenbeschaffung unternehmen und die Kommunen im Bündnis mit Kirchen, ggf. Ausländerbeiräten und Migrantenorganisationen, aber auch mit der Unterstützung von kommunalen Angestellten, die darin Wachstumschancen ihrer Abteilung oder ihres Aufgabenfeldes sehen, und unter Berufung auf Programme und Initiativen der EU, des Bundes, der Länder und Stiftungen mit entsprechenden Erwartungen und Ansprüchen konfrontieren, im Bereich der Integrationspolitik tätig zu werden und ihre Administrationen darauf umzustellen. Sie bilden

---

58 Eine gelegentlich schwer durchzuhaltende Perspektive, abweichende Erfahrungen unterliegen aber in der etablierten Antragslyrik erheblichen Kommunikationseinschränkungen, so wie man anlässlich der seriellen Lektüre von entsprechenden Anträgen (im Rahmen der Tätigkeit in verschiedenen nationalen und europäischen Gutachtergremien) den Eindruck gewinnt, dass das »muddling through« der profanen Alltagsarbeit der Integration hinter den Stellwänden dieser Mobilisierungssemantik verschwindet. Um Missverständnisse zu vermeiden: Dies hat nichts mit Betrug zu tun (sondern ist der Versuch, Erwartungen zu entsprechen) und ist auch kein Spezifikum dieses Bereiches, sondern lässt sich in einem anderen Bezugsrahmen etwa problemlos auch für wissenschaftliche Forschungsprojektanträge zeigen – man ist geneigt zu sagen: insbesondere im Rahmen einer Policy-orientierten Forschung, wie dies für die Migrationsforschung gilt.

59 Vgl. dazu z.B. die »Zehn Handlungsempfehlungen. Erfolgsfaktoren kommunaler Integrationspolitik« der Bertelsmann Stiftung oder Reichwein/Vogel, Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen.

60 Von den Wohlfahrtsverbänden über zahlreiche freie Träger der Sozialarbeit, freie Bildungsträger bis zu unzähligen lokalen freien Trägern handelt es sich hier um einen quantitativ sehr bedeutenden Arbeitsmarkt.

insofern das Potenzial der Mobilisierung der Kommunen von innen heraus, indem sie dazu beitragen, ihren ggf. historisch inkrementell gefundenen Lösungen<sup>61</sup> in Konfrontation mit dem bundesweit kommunizierten Design moderner Integrationspolitik und dem Verlangen ihrer Ausrichtung daran sukzessive die legitimatorische Grundlage zu entziehen.

b) Angesichts solcher intern wie extern ausgelösten Prozesse der Erosion der legitimatorischen Grundlagen ihrer bisherigen Politik verspricht den Kommunen das Angebot der Neuausrichtung am Design kommunaler Integrationspolitik die Perspektive einer anerkannten legitimen institutionellen Verfassung und damit die Wiedergewinnung von Sicherheit. Das Redesigning im Modus der Kopie und der ›best practice‹ bietet ihnen zwar keine Gewähr dafür, dass Integration gelingt – auch nicht mittels Management, Monitoring, Evaluation –, aber es verschafft *institutionelle* Sicherheit angesichts integrationspolitischer Ungewissheit. Die Umschreibung der Neuen Steuerungsmodelle auf kommunale Integrationspolitik, wie sie seit mehreren Jahren federführend die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) übernommen und in zahlreichen Schulungen, Weiterbildungen und Projekten in die Kommunen hinein vermittelt hat<sup>62</sup>, hebt die weiter oben angesprochene Ungewissheit der Integration nicht auf, die daraus resultiert, dass Politik auf die Bereiche der Integration, die für die Lebensführung von Individuen bedeutsam sind – vor allem Arbeit, Bildung, Familie<sup>63</sup> –, nicht durchgreifen kann. Genau besehen dokumentieren die vorgeschlagenen Verfahren des Integrationsmonitorings und des Managements

---

61 Integrationspolitik in den Kommunen seit den 1970er Jahren war und ist bis in die Gegenwart hinein durch einen ›gebastelten‹ und heterogenen Charakter gekennzeichnet. Vgl. dazu die jüngsten Berichte des Kulturpolitischen Instituts, die Untersuchungen zu Ausländerbeiräten und Ausländerbeauftragten; Bommes, Interessenvertretung durch Einfluß. Ausländervertretungen in Niedersachsen; ders., Ausländerbeauftragte in den Kommunen, sowie bereits Ulla-Kristina Schuleri-Hartje/Paul v. Kodolitsch/Jochen Schulz zur Wiesch, Ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien (Teil 1 bis 5), Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1982–1989. Damit ist nicht nur ein Problem angezeigt, sondern auch darauf hingewiesen, dass Lösungen kontextsensitiv ausgerichtet worden sind. Diese kommunalen, lokalspezifisch zugeschnittenen Integrationspolitiken waren lange Zeit und sind vielfach noch immer gewissermaßen neben oder unterhalb allgemeiner Sozialpolitik und ihren Administrationen platziert; Ähnliches gilt für Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche. Genau dies entzieht ihnen gegenwärtig – ggf. ganz unabhängig von der Frage ihrer praktischen Leistungsfähigkeit – die Legitimation, geht es doch um die Mobilisierung der Kommunen für Vollinklusion, also die sichtbar gemachte, öffentlich dargestellte Behandlung der Migranten als Regelpublikum.

62 Vgl. dazu die Homepage der KGSt: <http://www.kgst.de>

63 Zur detaillierten Begründung Bommes, Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen.

kommunaler Integration<sup>64</sup> vor allem das, was die Kommunen ausgehend von der – mittel- und konzeptabhängig – selektiven Beobachtung ihrer Umwelt in Abwägung der zur Verfügung stehenden legitimen Mittel und Lösungen unter welchen Zielerwartungen unternommen haben, wie sie dies reflexiv unter den Gesichtspunkten effektiver und effizienter Mittelverwendung beobachtet und fortlaufend im Modus der Berichterstattung angepasst haben. Ob dies der Integration hilft, ist und bleibt ungewiss, es stützt aber das veränderte institutionelle Design kommunaler Integrationspolitik mit formaler Rationalität aus. Dies im Verbund mit der Orientierung an ›best practice‹ verschafft institutionelle Legitimität durch Ausrichtung an dem, was für gut und richtig gilt, ohne dass klar ist, was dies bewirkt bzw. obwohl man wissen kann, dass die Transformation von ›best practice‹ in andere Kontexte Experimente mit ungewissem Ausgang sind. Mit anderen Worten: Sicherheit und Legitimität bezieht man aus einem institutionellen Design, das in seiner formalen Rationalität, der öffentlichen Kommunikation von Commitment und der Orientierung an dem, was allgemein anerkannt Gutes und Richtiges bewirkt – ›best practice‹ – mit anderen vergleichbaren Organisationen übereinstimmt. Dies erlaubt den Umgang mit der unaufhebbaren Ungewissheit, wie sie mit politischen Organisationen und Programmen verbunden ist, die sich wie Integrationspolitik auf Ziele festlegen, die in sozialen Kontexten erreicht werden müssen, die man mit politischen Mitteln nicht determinieren kann, sodass entsprechend etablierte Mittel und Lösungen nur in einem lose gekoppelten Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Die gegenwärtig beobachtbare Bereitschaft der Kommunen zur Standardisierung ihrer Integrationspolitik und zur öffentlichen Vorführung ihres Commitments hat also ihre Basis darin, dass diese veränderte, öffentlich als legitim anerkannte institutionelle Grundlage ihnen einen akzeptablen Rahmen für den alltäglichen Umgang mit integrationspolitischer Unsicherheit verschafft.

## Schluss

Was kann man mit der hier gegebenen Antwort auf die Frage, was die Grundlage für die gegenwärtig beobachtbare Bereitschaft zahlreicher Kommunen ist, ihre Integrationspolitik umzustellen und neu auszurichten, im Rahmen der integrationspolitischen Diskussion anfangen? Zieht diese Art der verfremdenden Beobachtung nicht zwangsläufig die Schlussfolgerung nach sich, dass man sie praktisch eigentlich gar nicht beachten kann, will man sich nicht politisch handlungsunfähig machen? Umgekehrt stößt man aber mit Hinweisen auf solche Zusammenhänge anlässlich von Gutachtersit-

---

64 Vgl. KGSt, Management Kommunaler Integrationspolitik, Bericht Nr. 7/2005, Köln, und KGSt, Integrationsmonitoring, Materialien 2/2006, Köln, <http://www.kgst.de>

zungen, Fort- und Weiterbildungsangeboten oder auf öffentlichen Diskussionsveranstaltungen kaum auf ernsthaften Widerspruch. ›Die Eingeweihten‹ kennen die latenten Grundlagen des Spiels – und gerade deshalb könnte es sein, dass sie des ›Latenzschutzes‹ durch Nicht-Behandlung bedürfen. Das muss aber nicht zwangsläufig so sein. Denn es kann ja auch sein, dass Integrationspolitik von mehr Wissen um ihre Kontingenz profitieren kann, weil sie ohne überzogene Ansprüche und Reklamation unerfüllbarer Erwartungen gelassener organisiert und ggf. revidiert werden kann. Wir beenden diesen Aufsatz mit einigen abschließenden Überlegungen dazu.

Die Ungewissheit und Riskanz von Integration ist keine neue Einsicht, sondern Grundlage der Entstehung des Wohlfahrtsstaates – als eine Option des Umgangs damit, die insbesondere in Europa im Unterschied etwa zu den USA in tiefgreifenden Institutionalisierungsprozessen die Gesellschaft durchdringt. Internationale Migration bringt die Riskanz von Integrationsprozessen wieder in Erinnerung.<sup>65</sup> Integrationspolitik ist eine Möglichkeit des Umgangs damit, die in Europa nahe liegt, die aber weder ihre Ungewissheit aufhebt, noch Integration selbst gewährleisten kann.

Setzt man auf eine solche Politik, dann liegt es wie gezeigt nahe, dass der Wohlfahrtsstaat kein besonderes Verhältnis zu Migranten eingeht. Die Besonderheit liegt einzig in der Frage, unter welchen spezifischen Bedingungen, die sie selbst oder ihre Umgebung betreffen können, Migranten in Versuche der Integration eintreten, die ihrerseits der Berücksichtigung bei der Ausgestaltung einer auf sie zugeschnittenen Integrationspolitik bedürfen – bei unveränderter allgemeiner Zielsetzung: Integration als Ermöglichung und obligatorische Erwartung einer selbstständigen Lebensführung. Solche Bedingungen betreffen kulturelle Ausstattungen wie Sprache, Bildung, berufliche Qualifikation, Fertigkeiten, Wissen und Glauben, eingelebte familiäre und andere soziale Beziehungen auf Seiten der Migranten, aber auch Gelegenheiten oder Barrieren, auf die sie im jeweiligen für sie bedeutsamen Einwanderungskontext treffen und die von institutionellen Hürden der Nicht-Anerkennung von extraterritorial erworbenen Qualifikationen und damit verbundenen Monopolisierungen von beruflichen Märkten über Unterstellungen der eingeschränkten Bildungsfähigkeit bis zu kulturellen Vorurteilen und schlichtem Rassismus reichen können. Die Möglichkeiten, darauf mit Mitteln der Politik zu reagieren, sind seit Langem bekannt: Sie kann mit Geld Maßnahmen zur Förderung von Sprache, Bildung und Qualifikation, zur Beratung und Stabilisierung von Familien oder zur Unterstützung von Vereinen auflegen, sie kann mit Mitteln des Rechts formale Gleichstellung

---

65 Vgl. dazu Michael Bommers, Einleitung: Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland zwischen institutioneller Anpassung und Abwehr. In: ders./Werner Schiffauer (Hg.), Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 9–29.

vorantreiben und Diskriminierung verbieten (nicht unbedingt verhindern)<sup>66</sup> und mit Mitteln symbolischer Kommunikation vor allem Organisationen wie Verwaltungen, Schulen, Unternehmen sowie Migranten- und Nicht-Migrantenbevölkerung für die Beteiligung an Integration mobilisieren. Das ist das, was gegenwärtig geschieht, und wir haben versucht zu zeigen, wie diese Versuche in den Kommunen Resonanz erzeugen.

Setzt man auf Integrationspolitik in dieser Weise, dann hat das folgende Implikationen: Man muss bis auf Weiteres daran glauben und entsprechende Mittel dann auch vorhalten. Wenn es um das Gewinnen aller föderalen Ebenen und insbesondere der Kommunen für diese Politik geht, dann muss man neben der symbolischen Mobilisierung auch die Mittel entsprechend steigern. Man kann dabei wissen, dass die zahlreichen praktischen Programme und Fördermaßnahmen Bestandteil der bisherigen Integrationsgeschichte und ihrer Resultate sind und vielfach in einem neuen Design alte Programme aufgelegt werden. Gegebenenfalls schadet das nicht, aber angesichts der ›Aufbruchstimmung im Integrationsland Deutschland‹ sind hier Enttäuschungen, die sich im profanen Alltagsgeschäft schnell angesichts der langen Dauer von Integration einstellen, vorprogrammiert. Dagegen kann man sich durch das Wissen um den ungewissen Charakter der Integration schützen, ohne deshalb Versuche der permanenten Verbesserung einstellen zu müssen, die sich sicher auf Beobachtung, Indikatoren und Evaluation stützen sollten. Die einschlägigen Steuerungsverfahren der Evaluation und des Monitorings, wie sie auch in den Bereich der Integrationspolitik vordringen, vermitteln hier einerseits eine gewisse handwerkliche Sicherheit. Sie statten ihn aber zugleich auch mit einem Rationalitätsmythos aus, der einerseits Gefahr läuft, falsche Sicherheit über zu erzeugende bzw. erzeugte Wirkungen zu verschaffen, und andererseits Unsicherheiten und Ungewissheiten in dem Outputdesign der einschlägigen Berichts- und Evaluationsverfahren zu verbergen.

Versuche der Gleichstellung ebenso wie die symbolische Mobilisierung politischer Administrationen, der Wirtschaft, der Erziehung sowie der Bevölkerung der Migranten und Nicht-Migranten für Integration zielen auf der einen Seite auf die Vollinklusion der Migranten, ihre Anerkennung als Regelpublikum und die Erwartung, dass sie sich an diesem Prozess durch Subjektivierung beteiligen, und auf der anderen Seite bei den Nicht-Migranten darauf, dass sie in ihren Rollen in Politik, Verwaltung, Erziehung und Wirtschaft sowie im Alltagsleben diese Gleichstellung und Gleichbehandlung praktisch durch ›interkulturelle Öffnung‹ vollziehen. Es liegt auf der Hand

---

66 Dazu auch Christian Imdorf, Migrantenjugendliche in der betrieblichen Ausbildungsplatzvergabe – auch ein Problem für Kommunen. In: Bommès/Krüger-Potratz (Hg.), Migrationsreport 2008, S. 113–158.

und wird als solches insbesondere von Migranten immer wieder angesprochen: Praktisch unterstreicht diese Form der Mobilisierung für den ›Normalfall Migration‹ die Besonderheit der Migranten und reproduziert so auf paradoxe Weise ihren Sonderstatus.

Schließlich ist zu erwarten, dass Prozesse des institutionellen Redesignings mit Phänomenen der losen Kopplung einhergehen<sup>67</sup>: Die Ebene der öffentlichen Darstellung kommunaler Integration und Integrationspolitik fällt nicht mit dem zusammen, was kommunal entschieden wird und tatsächlich in die Prämissen des Handelns der verschiedenen Verwaltungen eingeht; und Darstellungen und Entscheidungen determinieren das alltägliche Handeln nicht, sondern dieses gestaltet die mit (symbolischen) Darstellungen und Entscheidungen geschaffenen Spielräume unter Gesichtspunkten je anfallender Problemlagen und ihrer Bewältigung aus. Diese lose Kopplung zwischen integrationspolitischer Darstellung, getroffenen Entscheidungen und Handeln ist unvermeidlich, keine Organisation kann ohne ein gewisses Ausmaß an Hypokrisie, wie Neils Brunsson das genannt hat, auskommen. Wenn sich Kommunen in zahlreichen öffentlichen Veranstaltungen und Kampagnen ein neues Design geben, dann sind für eine Einschätzung dessen, was passiert, diese Ebenen zu unterscheiden. Die Formen der Selbstpräsentation in den zunehmend standardisierten Formen des Berichtens, Beobachtens und Evaluierens wirken angesichts dieses Sachverhalts gelegentlich wie der Versuch, diese unvermeidlich losen Kopplungen mit spanischen Stellwänden zu verstellen. Diese Selbstpräsentationsformen beziehen ihre Wirksamkeit aus der Institutionalisierung solcher standardisierten Beschreibungsformen und begründen damit die Gefahr der Immunisierung gegen abweichende Beobachtung. Auch das kann man dann wissen.

Wenn das aber so ist, dann muss man die Vermutung haben, dass für eine zukünftige Integrationspolitik Latenzschutz für ihre Grundlagen angesichts absehbarer Folgeprobleme eines symbolisch aufgeladenen Integrationsdesigns, der Anormalisierung der Migration durch eine Normalisierungsrhetorik oder der Phänomene loser Kopplung hinter vereinheitlichender Emphase wenig hilft. Ironie scheint hier aussichtsreicher zu sein, denn sie weiß um Schwächen, kommuniziert Entscheidungen im Lichte anderer Möglichkeiten und ohne in Anspruch zu nehmen, dass sie irrtumsgefeit weiß, wie es geht. Aber nicht alles, von dem man nicht genau weiß, wie es geht, kann man lassen, bis man es weiß: Integrationspolitik wird bis auf Weiteres fortgesetzt

---

67 Vgl. dazu Neils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*, Chichester 1989: Organisationen halten in der Aufrechterhaltung des alltäglichen Betriebs Prozesse des talks – also des Redens über sich und ihre Umwelt – Entscheidungen, in denen sie die Prämissen ihres alltäglichen Operierens kommunizieren, sowie das Handeln getrennt bzw. koppeln diese nur lose miteinander.

werden. Und daher können Kommunen die im Text angesprochenen Möglichkeiten auch ergreifen: Sie können, wie wir das in einem anderen Zusammenhang formuliert haben<sup>68</sup>, dann auch zu Moderatoren der Integration werden, und sie können einiges von dem erreichen, was Häußermann und Kapphan sowie Pavković ansprechen.<sup>69</sup> Abdunkelung ist nur eine Möglichkeit, Ironie eine andere, die ggf. von Enttäuschungen nicht vollständig überrascht ist – und deshalb auch nicht auf Bruch und – ohnehin unwahrscheinlichen – radikalen Änderungen bestehen muss, um Kritik und abweichende Beobachtungen dennoch ernst meinen oder nehmen zu können.

---

68 Michael Bommès, Einleitung: Kommunen als Moderatoren sozialer Integration. In: ders./Holger Kolb (Hg.), Integrationslotsen für Stadt und Landkreis Osnabrück. Grundlagen, Evaluationen und Perspektiven eines kommunalen Modellprojekts (IMIS-Beiträge, H. 28), Osnabrück 2006, S. 11–24.

69 Häußermann/Kapphan, Integrationspolitik der Städte; Pavković, Vom Stückwerk zur Gesamtstrategie.



# Welfare Systems and Migrant Minorities: The Cultural Dimension of Social Policies and its Discriminatory Potential

## Introduction

The histories of welfare states and international migration in Europe after the Second World War are closely interlinked. The phase of expansion and consolidation of these welfare states from the 1950s until the 1970s was also the major period of post-colonial immigration and active recruitment of labour migrants, which constituted the main paths for subsequent migrations to Europe. The recent efforts of European welfare states to adapt their welfare systems to the challenges of increasing competition in globalised markets are connected internally with policies of migration and integration; these try to restrict access to state territories for migrants seen as insufficiently competitive on the one hand and, on the other, to enforce the social integration of long-term resident migrants as an integral, programmatic part of activating welfare policies. The infrastructure and policy designs of European welfare states still differ, and therefore so do the modes of welfare inclusion and participation of migrants. A shared experience, however, is that large parts of the migrant populations in each country belong to the most disadvantaged groups in terms of access to the labour market, occupational positions and income, educational achievement, housing or health. European welfare states are, however, seen – to a varying extent – as institutions that should provide all individuals living permanently on their territory with the means to overcome disadvantages and gain access to resources that will allow them to share in a commonly accepted standard of living.

The fact, however, that many immigrants in European welfare states remain disadvantaged compared with the indigenous population provides the basis for assumptions that this may be due to unequal treatment – quite a challenge for European welfare states, which claim to be guided by constitutionally-embedded universalism and equal and non-discriminatory treatment. Since one of the effects of immigration is cultural and ethnic pluralisation and the formation of ethnic minorities, it is proclaimed that social disadvantages and inequality may well be the outcome of cultural or ethnic discrimination built into the structure of national welfare states.

This chapter deals precisely with this question. Are European welfare states and their social policies impregnated by implicit or explicit cultural models, and do they have discriminatory effects on ethnic minorities concerning their access to welfare provisions and social security? In order to answer this question, a number of conceptual clarifications are needed: (a) the introduction of a concept of welfare and welfare states and the related social policies; (b) a clarification of what is meant by cultural models implied in the provisions of welfare states; (c) a definition of minorities; and (d) a discussion if there are systematic structural reasons for the discrimination of ethnic minorities involved in the cultural models implied in welfare states. The argument is developed in four steps:

1. a conceptual understanding of the welfare state is introduced;
2. the question is discussed whether welfare states represent different welfare cultures and if this provides the basis for cultural discrimination, a concept defined in this context;
3. the relationship between migrants and welfare states is analysed in order to clarify whether there are structural reasons for cultural discrimination due to this relationship itself;
4. the systematic reason for structural welfare disadvantages experienced by migrants is discussed and finally it will be concluded that cultural discrimination occurs when welfare states use particularity and cultural differences as an internal principle for the organisation and provision of welfare.

## 1. Modern Welfare Systems

Despite the many political disputes about the appropriate form and extent of social security provided by welfare states, only rarely is the point put in a straightforward way<sup>1</sup> that the best welfare state would be no welfare state. The reason for this seems to be that social order itself is based on a risky model of social inclusion. With the arrival of modern (world) society, the participation of individuals in society is no longer based on any unitary principle of inclusion. There seems to be so much discussion about and insistence on individual rights of participation and social inclusion precisely because both are not guaranteed but risky or even unlikely.

The early historical experience of modern society is that there is a high risk of failure of social participation. There was and there is no automatic in-

---

1 Except for many economists, who believe in the superior rationality of markets but seldom have to take political responsibility for any seriously proposed model of Platonism.

clusion of individuals in society.<sup>2</sup> The social conditions of inclusion in modern society, that is, the mode by which individuals become engaged, are defined by the differentiated social systems of society, such as the economy, the law, education or health. If individuals fulfil the functionally specific requirements of these systems (as workers, claimants, pupils or patients, respectively) then they may be included. Individuals are perceived in relation to their relevance to these social systems: everything else is left out of the account.<sup>3</sup>

In reaction to the breakdown of pre-modern stratified orders of inclusion, the modern state has sought to deal with the political mediation of the chances of inclusion and exclusion (Bommes 1999). The modern nation-state is defined by the execution of sovereignty over a territory and a population. This was, right from the start, linked with the emergence of the welfare state (Swaan 1988). By providing chances for participation in the social realms of the economy, law, health or education – that is, as a welfare state – the nation-state created the social preconditions for a process in which former subjects became political citizens. This was a process in which the inclusion of the whole population into the political system as individual citizens, and the claim of political sovereignty over these, could gain political legitimacy and universal validity. The welfare state left behind its former role as a *polizey* and it became the central instance in modern society moderating relations between the principle of universal access<sup>4</sup> to and inclusion in the social

---

2 The concepts of inclusion and exclusion are used here in a rather technical manner, implying no normative assumptions: Inclusion formally speaking is the way in which individuals are addressed in social contexts as relevant for actually ongoing social processes; exclusion correspondingly refers to the irrelevance of individuals – and this does not always indicate a ›social problem‹, e.g. the irrelevance of an individual for the health system means the individual is healthy and thus not a relevant case for a doctor or hospital.

3 This means, on the other hand, that social inclusion in modern society presupposes the exclusion of individuals as ›totalities‹ from society in the sense that they are not predefined by social bonds or some principle of belonging (Luhmann 1989). Instead, individuals become socially defined by their personal histories of inclusion and exclusion in different social realms, i.e. their careers and biographies. This is the basic reason for the central importance ascribed to biographies and careers in modern society – formerly unknown – and for the increasing awareness that the success of welfare or social policies depends to a large extent on their capacities to allow individuals from childhood onwards to build up a career (Esping-Andersen 2002).

4 Universalism of inclusion in modern society means that nobody should be excluded from claiming economic, legal or educational provisions if he or she can fulfil the social preconditions for any of these claims (Luhmann 1989). For example, one can participate in education if one is perceived as educable, one can participate in the economy if one finds access to monetary means and one can participate in law if one knows how to act on behalf of one's rights. At the same time, none of these necessarily imply that inclusion always empirically succeeds – on the contrary it rather of-

realms of the economy, the law, education, health or politics and the empirical reality of social exclusion.

The effect was that national welfare states became the world-wide institutionalised form of organisation of the political system in world society and, with their emergence, they have evolved as international »thresholds of inequality« (Stichweh 1998). This means that they have provided for the »internal loyalty« of their citizens by a welfare policy that promotes chances for inclusion based on external closure and exclusion. From the beginning, welfare provided by the nation-state had a territorial index. The provisions of welfare states were initially addressing only citizens, that is, those individuals that were accepted by the state as belonging to its own territory. Nation-building in Europe took place as a process by which a population was transformed into a unitary nation, a people (*Volk*) on a politically defined territory (Koselleck 1992; Brubaker 1992). The nation may have been defined in either ethno-cultural terms (such as Germany) or political terms (such as France), but in the historical context of competitive state-building processes in Europe, the common welfare of the people of the nation – as »the community of national citizens« – evolved as the general frame of reference for the state (Bommès 1999). This involved the political claim for not only formal, but also substantial equality for all members of the national community, a claim founded on the political form of membership, that is, of citizenship (Marshall 1950).

In a most general sense we may say that national welfare states care for their citizens by trying:

- to open or alleviate access to the relevant social systems (the economy, law, education, family or health) and to reduce the risks of exclusion;
- to stabilise these systems and their capacities of inclusion (labour markets, families, education, health, etc.);
- to equip individuals to fulfil the conditions for social participation;
- to compensate for the social consequences of failing access.

In order to achieve these objectives, states basically rely on law as a means of assigning rights and duties, the political redistribution of money and the symbolic dimension of civic duties. The result of these efforts of states are their highly differentiated welfare infrastructures, involving social security systems dealing with the modern core risks of accident, disease, age and unemployment, social benefits for families, programmes to increase access to education, social benefit payments for the long-term excluded and poor and various public provisions of social services, etc.

---

ten fails. But the valid institutionalisation of social expectations like the universalism of inclusion provides the basis for the perception of this failure as a problem in need of remedy, e.g. by means of welfare policy.

National welfare states differ tremendously, especially in Europe, and it seems that this will remain true in the near future, even with the progression of globalisation and European integration and some, although limited, processes of model mixing and assimilation (Obinger et al. 2006). This difference is a result of the various histories of state-building by European nation-states, and their welfare structures are the outcome of the accumulated political decisions in a history of designing welfare in nationally specific ways. It is, however, possible to build groups of welfare states by categorising them as different types. According to Esping-Andersen (1990) we find three such types: the liberal, the conservative and the social democratic type of welfare state. Welfare states differ according to this model concerning:

- their extent of de-commodification, that is, the extent to which income and social security is made dependent on participation in the labour market;
- the role and amount of residual spending, that is, national assistance as a percentage of social spending;
- their redistributive aims and capacity;
- their corporatist structure, that is, the differentiation of social security systems according to different occupational and status groups;
- the amount of private spending for health and pension systems;
- their conceptual assumption about the main provider of welfare, that is, the market, the family or the state.

Along these lines, welfare states vary largely according to their guidance by different welfare orientations, which can be distinguished as individualistic versus corporatist versus universalist. Examples of the liberal individualistic type are the UK and the United States; the conservative-corporatist type Germany, Austria, Italy and (less so) France; and of the social democratic-universalist type, the Scandinavian countries, especially Sweden and Denmark (Esping-Andersen 1990; Schmid 2002; Opielka 2004).<sup>5</sup> During the last ten or fifteen years there have been extensive discussions about the adaptive capacity of these different types of welfare state to cope with new constellations as a consequence of the challenges of globalisation.<sup>6</sup>

---

5 This modelling has been criticised in many respects. Some argue that there is a fourth type in Europe, the so-called Mediterranean type (Ferrera 1998); some question the empirical applicability of the model (Albers 2000). For a discussion see also Kaufmann (2004); we cannot, however, go into any detail here.

6 See Esping-Andersen 1996, 2002; Ganßmann/Haas 1999; Goodin et al. 1999; Alber 2000; Fligstein 2000; Kaufmann 2003; Leibfried/Zürn 2005. On a most general level, the outcome of this discussion is that those welfare states that do best manage to combine access to labour and the provision of welfare instead of providing welfare as a substitute for labour – a problem mainly for the conservative-corporatist type of welfare states. The recent shift to so-called activating welfare policies in many coun-

## 2. Welfare Cultures – the Basis of Cultural Discrimination?

To what extent do different welfare state types also represent different welfare cultures? The answer to this question is evidently relevant for the guiding question of this chapter: whether or not welfare states tend to discriminate migrants or ethnic minorities, and if this is due to cultural models underlying their social policies and infrastructure of welfare provision. In this context, cultural discrimination would refer to social practices that use cultural (or ethnic) differences, implicitly or explicitly, as differentiating organising principles; these regulate the access to social rights and the provision of welfare linked with these rights in a way that systematically causes serious advantages for certain parts of the population and serious disadvantages for others, especially migrants or minorities, concerning their social welfare.

In order to answer this question, it is necessary to distinguish between discrimination that may affect ethnic minorities due to other reasons (we will return to this point below) and that due to cultural models inscribed in welfare state infrastructures themselves. This is relevant since welfare states in Europe are constitutionally-embedded states, and claim to follow the rules of equal treatment and non-discrimination for reasons of gender, descent, race, language, origin, beliefs, political or religious views, that is, of non-discrimination also for cultural reasons.

It is obvious that the bundles of organisations, regulations and institutions referred to as welfare states are deeply culturally impregnated. Conceptions of security and insecurity, assumptions about responsibilities for the provision of welfare, the limits of welfare and the extent of individual self-responsibility are contingent and not self-evident. There are always alternative ways and it is certainly – at least in principle – possible to organise welfare differently. This becomes evident from the comparison of different types of welfare states. Each of them is based on assumptions about what states should do and to what extent they should intervene, about the meaning and foundations of freedom, about the main institutions and foundations of society, etc. Different welfare states are therefore centred around those institutions in different ways:

- individual freedom in markets (liberty and private welfare, liberal individualistic welfare states);
- families/communities (reproduction of the communitarian foundations of society, conservative-corporatist welfare states);
- the state (social equality in labour market society, social democratic-universalist welfare states).

---

tries is a reaction to these problems. The integration policies in many countries addressing migrants belong in this context.

The outcome is fairly different welfare cultures in each of these states. But this insight does not get very far concerning the answer to the question if, and to what extent, national welfare states also care in a non-discriminatory and more specific, culturally non-discriminatory manner for migrants or ethnic minorities.

Different welfare models are certainly contested but this does not immediately imply discrimination of minorities for several reasons: in democratic states, those models are principally the outcome of democratic decision-making processes and embedded in universalistic liberal constitutions that strongly restrict any option of open discrimination. Many welfare programmes include all individuals in the same way and modes of privileging or de-privileging are usually legitimised by the effort to compensate for structural or historical disadvantages, that is, positive or negative discrimination guided by universal criteria. In other words: even restrictive welfare models like liberal welfare states may be criticised for their limited effort to protect the poor – but this affects all individuals living in these countries in the same way if they experience poverty. And if welfare programmes and organisational practices contradict the rules of equal treatment, there is a good chance of de-legitimising these models.<sup>7</sup> A first conclusion may therefore be that there are good reasons to assume that modern welfare states embedded in universalistic liberal constitutions are built in such a way that provides some strong barriers against discrimination of any kind. But this seems to be too easy an answer in the light of complaints of many minorities, who experience not only general, but particularly cultural discrimination.

### 3. Is Cultural Discrimination Incribed in the Structural Relation between Migrants and European Welfare States?

In order to approach the question of potential discrimination of migrants or minorities on cultural grounds a distinction needs to be made between allochthonic and autochthonic minorities, that is, minorities resulting from processes of migration on the one hand, and minorities who are constituted historically in the process of nation-state building on the other. The following text concentrates on migrant minorities.

Migrants in Europe after the Second World War differ from autochthonic minorities since they entered complete nation-states with already existing institutions.<sup>8</sup> International migration means geographical mobility in

---

7 Feminism and the institutionalisation of gender mainstreaming are striking examples.

8 This argument certainly needs more explanation. It is useful, however, in order to note the main difference between migration in Europe and migration in classical immigration countries. These countries, such as Canada, the USA, Australia or New

search of chances for social inclusion (Bommers 1999). It implies the readiness to adapt to the social conditions existing in the destination countries, especially as regards markets, legal and political systems, education, health, mass media, the public and religion<sup>9</sup>. Autochthonic minorities are the result of historical state building processes. Their political and cultural rights are the outcome of political struggles concerning the extent of autonomy of those minorities (Therborn 1995).

In order to understand the position of migrants in welfare states and to tackle the question of potential cultural discrimination, we need to clarify some of the structural specificities of the relation between international migrants and national welfare states. It will be demonstrated (see points A to G below) that, in a peculiar way, European national welfare states prove to be inclusive and non-discriminatory for long-term resident migrants precisely because of their legal embeddedness, even if they have emerged as institutions of closure and thresholds of inequality for outsiders:

A) The provisions of welfare states initially only addressed citizens, that is, those individuals that were accepted by the state as belonging to its own territory. The implication of this was and is, ›the institutionalisation of a threshold of inequality‹ aiming to give privileges to existing citizens and to exclude outsiders from these privileges (see above). Part of the institutionalisation and establishment of national welfare states since the late 19th century was a »history of closure« – this has not been the case since the middle of the 1970s and has been increasingly challenged by various globalisation processes.

B) Generally speaking, international migration is an outcome of the expectation of the institutionalised form of mobility in ›modern world society‹, that is, to move where relevant social resources for an autonomous life are accessible. International migration means precisely the effort of realising the chance of a better life by means of geographical mobility. This implies no structural problem per se for those social systems primarily affected, such as

---

Zealand have used immigration as a mechanism for state-building, i.e. creating their state populations by means of immigration. This is still present in many of their current ways of dealing with immigration, which still differ to a large extent from European migration policies. On the other hand, post-colonialism has been a defining frame for the handling of migration in countries like the Netherlands, the UK or France. And in Germany, the immigration of ethnic Germans, one major immigration strand accompanying most of its post-war history (Bade/Oltmer 2003), was, until 1989, due to a turbulent and unfinished state-building process.

9 A clarification in order to avoid any misunderstanding: They do not have to adapt to any of the dominant or minority religions but to the institutionalised state of societal differentiation, i.e. the differentiation between religion and the other societal realms, especially politics, law, education, health, the mass media and the economy.



labour markets, education systems or families.<sup>10</sup> Nevertheless, most international migration is confronted with all kinds of legal and political intervention.

C) The structural basis for such intervention is the organisational form of politics in modern society – the nation-state. Political and legal intervention in international migration happens regularly and not just by historical chance. The intervention articulates an »internal structural contradiction« of world society: the permanent production of motives for international migration – due mainly to the demand of labour markets and the options of education systems, the institutionalisation of the nuclear family, the worldwide communication of options by the mass media and the accessibility of transport (just to name the most important factors) – and the constant political effort to restrict these migrations<sup>11</sup> and to reduce motives for migration due to the specific structure of the political system, that is, its internal segmentary differentiation into nation-states (Stichweh 1998).

D) One strong implication of the worldwide institutionalisation of national welfare states has been the partition of the world population into »state populations« (Halfmann 2005). International migrations have always questioned this division by crossing borders in search of chances of social participation. The reactions of nation-states to these migrations are mediated by the two constitutive dimensions defining the relation between states and their populations. There are: (a) the dimension of loyalty, referring to the requirement of obedience to the political decisions of states by citizens and all other people residing on the territory, as a fundamental condition for the reproduction of state sovereignty; and (b) the dimension of ›provision‹, which refers to the obligation of the state to provide legal, political and social security in exchange for loyalty, summarised in the concept of the welfare state (Marshall 1950). Nearly all political modes of regulating international migration are guided by aspects concerning one or both of these aspects of loyalty and provision (Bommes 1999). Current examples are, on the one hand, the public linkages between migration and terrorism in recent years, thereby questioning the loyalty of migrants and, on the other, the frequent debates in nearly all European welfare states concerning the effects of international migration on the capacity of welfare-state provision (Bade/Bommes 2004).

---

10 Geographical mobility inside of nation-states for reasons of employment, family reunion or education is not counted as migration and those involved are normally not treated as migrants.

11 See Castles/Miller 2003. The *Global Commission Report* can be read as an effort to overcome this basic contradiction in the time dimension, arguing that international migration will be to the benefit of all ›in the long run‹ – although it is faced, at present, with all kinds of ›short-term‹ barriers.

E) International migrations have therefore never been just the unwanted outcome of societal mobility structures, but have rather, to a large extent, been induced by nation-states themselves (Bade 2003). States allow for international migration depending on their expectation that it will contribute to economic growth, the reduction of structural supply deficiencies in labour markets, the compensation of demographic problems, etc. Europe is a case in point, where most of the northern and western states have »actively attracted« migrants from the 1950s until the middle of the 1970s.<sup>12</sup> This has been the take-off point for the emergence of Europe as one of the main regions of immigration in the world, and many of the current immigration flows in Europe are still, to a large extent, structurally based on these early immigrations (Bade 2003; Castles/Miller 2003).

F) The emergence of Europe as one of the main regions of immigration in the world was an unintended political outcome of the policies of different national welfare states in Europe. But these states, coming from different starting points and building Europe from the 1950s on, have gone through an (uneven) process of mutual adaptation linked with a successive »normalisation« of immigration and settlement processes. They had to realise that most of the immigrants of the 1950s, 1960s and 1970s had gained access to civil and social rights, which had formerly been seen as privileges reserved for citizens (Brubaker 1989; Hollifield 1992; Soysal 1994), and in this way had become »denizens« (Hammar 1989). The irreversibility of this constellation had become clear by 1989, at the latest. During the 1990s, most European states normalised their »denizens« by offering easier legal access to naturalisation and citizenship (Weinbach 2005). In parallel with this, they harmonised and tightened their different migration regimes concerning selection and control of access to the European territory. It needs to be noted, however, that until the 1990s, European national welfare states were rather inclusive, even if unintentionally so, and the surprising result was that the architecture of constitutionally-embedded welfare states provided access to social rights even for non-citizens. The longer migrants resided in the country of destination, the more rights they were able to accumulate (Bommès 1997; Joppke 1998) and in this way, it was the architecture of European welfare states that proved to be non-discriminatory, even if this was not always appreciated politically.

G) The reverse of welfare inclusion and the alleviation of legal naturalisation opportunities has been both the increase of migration control and the

---

12 The most recent southern immigration countries (Italy, Spain, Portugal and Greece) seem to be attracting migrants in a rather clandestine manner, on the one hand, formally adapting their migration regimes to the existing EU framework and allowing, on the other hand, constant flows of irregular migrants by means of recurrent legalisation programmes (for Italy, see Finotelli 2006).

closure of Europe on the one hand and, seemingly paradoxically, the introduction of regular integration programmes for migrants on the other. These integration programmes<sup>13</sup> are part of the reorganisation of migration and integration policies relating to recent reforms of welfare states in Europe that fall under the heading of the »activating welfare state« (Esping-Andersen 2002). »Social integration« refers to a mode of addressing migrants who are residing legally in a country, that puts them in a similar relationship to the welfare state as all other clients. »Activation« means a reorganisation of the relation between the welfare state and welfare receivers, in a way that welfare rights are made more and more dependent on duties and on means testing.

All receivers of welfare are confronted with the expectation that they must adjust their way of life to self-responsibility and employment, in order to become independent of welfare support as far as possible. This adjustment particularly affects the less competitive sections of the population, independent of their nationality. Therefore, the difference between citizens and foreigners loses even more of its former relevance. From the perspective of welfare states who have, since the 1990s, reorganised their welfare programmes by reducing the capacity for provision, national citizenship loses much of its capacity to preserve social privileges, since all clients are treated equally, and treated only as being potentially competitive or non-competitive (Bommes 2003). All individuals are expected to strive for competitiveness and, from this perspective, options of migration and naturalisation are made dependent on the effort of »social integration«, which should be achieved by migrants themselves. The report of the former Independent Commission for Migration in Germany, headed by Rita Süßmuth, stated: »Integration is a social process that involves everyone in any society. Willingness to integrate is indispensable: it manifests itself if each individual takes the initiative to make an effort towards social integration. This applies to the domestic population and to immigrants alike« (Süßmuth Commission 2001: 196). There remains, however, a decisive difference between citizens and foreign migrants: the latter are judged by their potential risk of »integration failure«, and on this basis they may either be denied access to the territory at all<sup>14</sup> or their residence

---

13 The integration programmes referred to can be found in many countries since the late 1990s, among others the Netherlands, Sweden, France and Germany. See Michalowski 2006; Schönwälder/Söhn/Michalowski 2005.

14 It seems that control of migration and social integration are two key elements of current migration and integration policies in Europe, i.e. the effort to define and to enforce the difference between the wanted and the unwanted migrants. This implies access to opportunities for those migrants seen as potentially competitive (e.g. highly qualified migrants, entrepreneurs and students) and restrictions as far as possible for unavoidable migration based on family reunification and humanitarian reasons. In

status may be restricted.<sup>15</sup> In other words, the acquirement of citizenship, as a full political inclusion, is made conditional upon the ability and willingness to integrate socially, that is, to have access to the economic, cultural and social competencies and resources necessary for the autonomous participation in the central realms of society, especially the labour market and education. Seen from the perspective of activating welfare states, the ability of integration needs to be created and enforced among those migrants already residing legally on the territory and among those constantly (and unavoidably) arriving, based on the principle of ›rights and duties‹, that is, offering support and demanding the active effort of social integration.

One surprising result of the migration policies of ›activating welfare states‹ in Europe, that is, the combination of increasing external control with internal social integration policies, is the continuously diminishing relevance of the difference in social rights between citizens and legally resident foreign migrants. The outcome of the recent reforms of welfare states, trying to cope with their reduced capacity of provision in the context of globalisation since the 1990s, has not been an increasing exclusion of migrants, but rather a further levelling of the difference between foreign migrants and citizens, the former, generally speaking, on a lower level of welfare provision.

H) However, one may be tempted to suspect that there is an element of cultural discrimination implied in this policy, since the stress on »social integration« seems to imply the »return of assimilation« (Brubaker 2001) – an enforced cultural assimilation policy. But this return would be misread if it were understood as the re-invention of former assimilation policies, which had been characteristic during the period of nation-state building in Europe up to the middle of the 20th century (Therborn 1995). The focus of social integration policies is the active mobilisation of individuals in order to orient them to the conditions of inclusion, primarily into labour markets and education. This does not imply assimilation in terms of cultural homogenisation. Obligatory language courses and citizenship classes, the core elements of many integration programmes, do not question cultural and linguistic pluralisation<sup>16</sup>, even if they are not based on multiculturalist policies aiming to

---

this same context, the controlling capacities of single states and the EU are constantly increased.

- 15 Countries like France, the Netherlands and Germany link non-participation of migrants in obligatory »integration courses« with sanctions concerning their status of residence (Michalowski 2006). It is obvious that states cannot threaten their citizens in the same way, which demonstrates that citizenship, once acquired, remains an undeniable social status protecting against deportation.
- 16 ›Public integration panics‹ as were observed after the murder of Theo van Gogh in the Netherlands, the riots in France and the dispute on the Mohammed caricatures, seemed to indicate quite some effort to return to more substantial assimilationist and identity policies. In the end, it turns out that liberal states cannot easily suspend cul-

support ethnic minorities and their cultures.<sup>17</sup> The obligation to learn the language is based on the expectation that successful inclusion in education and labour markets will require some knowledge of the local language of intercourse. It is not based on any »thick notion« of language interpreted as the foundation of the national community (Maas 2007). Instead, activating welfare states seem rather to be »deregulating« cultural orientations and identities, corresponding to the general tendency to replace the classical promise of the national welfare state, as described by T.H. Marshall – to offer each citizen full membership in the national community<sup>18</sup> – by the reduced promise of resources for basic needs. Competitiveness in terms of education and labour market success provides the basis for legitimate claims on the income and supportive politics of the state, whereas the reference to citizenship and national belonging provides less and less legitimacy for such claims (Bommes 2003); in other words, the semantics of national solidarity has lost much of its meaning.

To sum up: the analysis of the structural relation between national welfare states and international migrants and the review of the position of migrants in European welfare states leads to the following conclusions:

A) National welfare states create international »thresholds of inequality« through which they aim to privilege their citizens in comparison to foreigners/migrants. This is one foundation for the insistence of states to maintain control over access to their territory.<sup>19</sup> The current regimes of European wel-

---

tural and linguistic pluralisation, since it proves to be impossible to identify and agree on guiding values and norms beyond the basic principles of freedom and equality which allow for what is seen as problematic and in need of restrictions, i.e. cultural and linguistic pluralisation.

- 17 It seems that multiculturalist policies conceptualising ethnic minorities collectively as the main addressees of integration and welfare policies have been a late outcome of the prosperous welfare states of the 1960s and 1970s; for the Netherlands, see Entzinger 1998.
- 18 See Marshall 1950. A classical text of the sociology of the welfare state, it described the institutionalisation of national citizenship in 1949 as the historical emergence of civil, political and social rights. Empirically, Marshall referred to the development in Britain, and interpreted the welfare obligations of the state as the successive, evolutionary realisation of the structural implications of modern national citizenship. »Citizenship«, for him, meant the institutionalisation of the expectation that it is the duty of the modern state to secure social inclusion of all citizens as full members of society and the national community. Clearly, his starting assumption was that the nation-state will be able to control enough resources in order to enforce this »ideal citizenship«.
- 19 One of the means to maintain control on migrants is the introduction of time-limited access to the territory and labour market based on models of seasonal and contract labour. These types of migrants are more or less effectively excluded from national welfare schemes, and the accumulation of irreversible social rights is linked to a process of stabilisation of their residential status. There is a current debate among EU

welfare states are even trying to increase this control over access in relation to all categories of unwanted migrants.<sup>20</sup>

B) These same welfare states have turned out to be rather inclusive in relation to their major migrant categories since the Second World War. This inclusiveness was not the original intention, but was a structural outcome of the way welfare functions in constitutionally-embedded liberal states. The ›thresholds of inequality‹ cannot be kept up internally on the basis of the difference between citizens and foreigners.

C) The effect of welfare state reforms under the heading of activation since the 1990s, as a consequence of their reduced capacity of welfare provision, has been a further levelling of the status of citizens and migrants with legal residence status, as clients of the welfare state. The main criterion for the position of individuals in welfare states is competitiveness, and national belonging is losing relevance.

#### 4. Structural Reasons for Disadvantages of Migrants in Welfare States

In order to answer the question posed in this chapter, whether welfare states tend to discriminate against minorities in cultural terms, two tasks remain to be solved: firstly, it needs to be clarified whether there are structural and not only cultural reasons why migrants are faced with higher risks of inequality in terms of welfare provision due to the very fact of migration itself, which may place them in a weaker position than that of (lifelong) citizens. It will be argued that this is due to the fact that the relation between welfare states and their citizens is conceptualised as a lifelong relationship. The risk of failing to be included in modern society is addressed by welfare programmes, which accompany individuals from early childhood onwards, through to pension age and death – with some effects on the position of migrants in welfare states. Secondly, it may be suspected that structurally-based cultural discrimination can be found in welfare states, less because of their specific cultural models of welfare (see paragraph B above), but rather that discrimination for cultural reasons may be found in welfare states which use particularity and cultural differences as an internal principle for the organisation and provision of welfare.

---

governments as to whether models of so-called circular migration would allow the advantages of illegal migration to be made use of by avoiding its unwanted effects.

20 There can be no detailed discussion here concerning the potential success of these efforts in the light of illegal migration, increasing globalisation, etc.

**a. Welfare, Life Course Regimes and the Position of Migrants**

Welfare states organise their welfare programmes around the ›biography‹ and career of individuals from their birth and early childhood onwards until their death.<sup>21</sup> The institutionalisation of the modern ›life course regime‹ has been the result of the emergence of welfare states. The life course can be understood as complex social rules that order the time dimension of an individual life, viewed as a sequential programme (Kohli 1986). ›Biography‹ and ›career‹, both of which are central elements of the social concept of a life course, are historically formed by the interplay of the modern labour market recruiting individuals and the welfare state establishing social preconditions for the possibility to find and recruit individuals with an expectable life course. The introduction of social insurance schemes had the effect of organising the temporal accumulation of social entitlements around the employment of individuals in organisations. This accumulation therefore depends, to a large extent, on the duration of employment, changes in the conditions of employment and dismissal, the institutionalisation of public education and the provision of family and education allowances.

The implementation of welfare-state measures can be understood as the successive introduction of the structural elements which make up the institutionalisation of the life course. Life becomes socially conceptualised as a sequential programme, partitioned into three general stages: childhood/education, foundation of family and working life, and retirement. Welfare state measures orient individuals towards the structure of a life cycle and the expectation of a career.<sup>22</sup> The core institutions of the welfare state – the family, education, unemployment, illness, accidents, retirement – are structured in a way that implies the expectation that individuals are equipped and willing to prepare themselves for a biographically-ordered sequence of inclusions in different social realms and organisations, especially the education system and labour market. The institutionalisation of the life course and its variations in different welfare states can be taken to be the result of the specific historical formation of the relation between each state and its citizens. It is

---

21 A more detailed analysis is elaborated in Bommes 2000. It may be stressed, however, that the importance of biography or life course is based on the structural conditions of modern society and its mode of inclusion and exclusion, even if the institutional designs of biographies differ to a certain extent from country to country within Europe.

22 Achievement of a continuous employment career is difficult for quite a number of individuals, thereby weakening their welfare position. Nevertheless, or perhaps even because of this, competition between individuals in labour markets takes the form of diversified careers, i.e. the collection of more and more experience in shorter time periods and in increasingly varied locations.

obvious, however, that the relation between state and its citizens is conceptualised in this way as a lifelong relationship.

The constitution of biographies and their regulation by the welfare state makes it very likely that the biographies of migrants will deviate from the standard pattern. Deviation means that their life courses and biographies do not fulfil the institutionalised expectations of normality valid in each welfare state. Biographies and related careers refer to the accumulation of chances for structural participation. International migrants are presumed to be poor or deprived, since it cannot be assumed that they have built their careers with the required elements. Consequently, those things that under ›normal conditions‹ are treated as given can no longer be presupposed. This becomes obvious if one looks at certain common deviations of migrants in three biographically important areas: education, labour and participation in pension schemes.

### *Education*

Migrant children have access to schools in many countries even when they do not have a residence permit. The normal expectations of education systems rely on the assumption that families of children are settled. But migrant children (with or without legal status) may not speak the official language and, in this way, question institutionalised assumptions about normal socialisation processes, as well as linguistic and cultural competencies, as central preconditions for the ability to learn something. Moreover, careers of migrant children that were built at school in their countries of origin may not be accepted by the education system in the destination country. This may block important paths of educational success and increase the likelihood of failure. This does not immediately justify easy assumptions about cultural discrimination, since immigrant children certainly need to learn the language of the destination country<sup>23</sup> and have to face the challenge of second-language acquisition. It refers, however, to two serious problems: a. their potential comparative disadvantage of competition in relation to the indigenous pupils; and b. that schools use cultural and linguistic backgrounds as a means of discrimination because this allows them to solve everyday problems of organising education, to avoid adequate adaptation to the challenges of education linked with ongoing immigration and to take educational decisions (Gomolla/Radtke 2004).

Of course, this type of potential cultural discrimination has no structural foundation in the principles of modern education systems of welfare states, since they are based on universalism, that is, the right to education for

---

23 This is not only the implication of their parents' migration decision but also a precondition for their access to education and the labour market.



every child; but rather – and in practical and empirical terms this may be highly relevant<sup>24</sup> – in the capability of the education system's everyday routines to handle the challenges of migration and its institutional barriers to carrying out the necessary adaptations to the conditions of immigration. It becomes, however, a case of structurally-based cultural discrimination if education systems fail to adapt to immigration, which involves the task of educating bilingual or even multilingual children, socialised in families that use a language other than the language of the destination country on a daily basis. In other words, if the institutionalised assumptions about normal socialisation processes, including linguistic and cultural competencies, as central preconditions for the ability to learn something are not revised with respect to immigrants, even second- or third-generation children will remain affected, in a culturally discriminatory manner, by institutionalised expectations concerning the normality or deviation of individual biographies.

### *Employment*

Migrants are less likely to be able to offer socially established biographies and careers of education and work. This excludes them from competing in large segments of the labour market.<sup>25</sup> It should be noted, however, that the absence of careers and related social claims was, in many respects, the precondition for the immigration of labour to western European countries during the post-war period, and this is still the case today. For many migrants, it is paradoxically the absence of a career at the start that provides chances for social inclusion in those labour market segments in need of unqualified workers. The same holds true for much illegal immigration and explains its ongoing dynamics (Bommes 2006).

### *Retirement*

Migrants can usually obtain welfare entitlements even if they are not citizens. Older migrants, however, are likely to have low pension incomes since many have not been included in pension insurance funds long enough to accumulate adequate entitlements.<sup>26</sup> For this reason, it is likely that many may have to rely on public assistance.

---

24 As various comparative studies of the OECD, known under the names of PISA and IGLU, have demonstrated.

25 To the extent that social networks play an important role for the mediation of access to employment, this has serious effects on the labour market chances of the second and third generations, since their parents often cannot act as ›gatekeepers‹, who mediate in obtaining better paid jobs for their children; see Bommes/Tacke 2006.

26 Most pension insurance funds in European welfare states make entitlements dependent on the length of time spent on state territory and/or the length of time of employment and contribution (Dörr/Faist 1997). Because of the difference between pension schemes, this is usually not compensated by the mechanisms of co-ordi-

These three brief examples show the ways in which migrant biographies may deviate from the expectations guaranteed by welfare states. The social consequences of this cannot be extrapolated theoretically. Deviation and its consequences depend upon the various kinds of expectations of normality supported by different types of welfare state. Moreover, immigration takes different forms in different countries and migrants have varying legal and welfare entitlements linked to their immigration path. In the context of this chapter, they serve to demonstrate that migrants are usually faced with a higher risk of exclusion and reduced access to welfare provision, due to their varying life course regimes, which deviate from that institutionalised in welfare states. If we assume that, for demographic and other reasons, immigration will be an enduring phenomenon in Europe, it is worth stressing that it may be the time dimension, less than the cultural dimension, which proves to be relevant for the discriminatory effects of welfare states; at least if it cannot be presupposed that a relevant and potentially increasing section of the population in Europe – migrants – has a lifelong relationship with the welfare state, an implicit assumption built into their organisational structure.

#### **b. Cultural Discrimination as a Potential Effect of Corporatist Welfare**

Does this allow the conclusion that cultural discrimination of migrants, which may be found in school systems, employment<sup>27</sup> or housing markets, among others, has no structural foundation in the design of modern welfare states themselves and that on the whole, cultural discrimination proves to be irrelevant in welfare states? It seems that structurally-based cultural discrimination can be found in welfare states less because of their general cultural models of welfare (see paragraph 2 above), but because some welfare states use particularity and cultural differences as internal principles for the organisation and provision of welfare. This has some surprising effects, depending on the way in which these differences are made relevant. Two complementary examples, which demonstrate this point, are the Netherlands and Germany.

---

nation and harmonisation established in international social law (Eichenhofer 1994). This underpins the importance of the life-course-oriented relationship between a welfare state and its citizens.

27 Cultural discrimination of migrants in the labour market and in employment has attracted much attention. The basis for this, however, is the structural insecurity problem linked with the recruitment decision, i.e. the decision to select the right individual for employment. This opens up a number of opportunities for discrimination against outsiders applying for jobs and has been the focus of the struggle for gender equality. The structural foundation of this type of discrimination is the mode of operation of organisations based on decision making (Luhmann 2000; Bommès/Tacke 2006) and not the organisational principles of welfare states.

The Netherlands has been famous for a multicultural policy based on the early recognition of ethnic minorities, which was seen as the outcome of post-colonial and labour migration in the 1960s and 1970s. The political aim of this policy has been to provide social inclusion and equality for migrants by means of a policy that addressed ethnic communities, while assuming that social inclusion and equality are the effective and efficient mediators of social opportunities for migrants. The model for this approach was ›pillarisation‹, that is, the building of state and society on top of the relevant societal pillars (Catholics, Protestants, liberal) allowing each of them to create their own institutions. Ethnic minority policy was conceptualised in this tradition, allowing immigrants to develop their own institutions (Entzinger 1998). Pillarisation had, however, already lost much of its relevance for the indigenous population due to the expansion and modernisation of the Dutch welfare state during the 1960s and 1970s. The ironic effect of this welfare policy for migrants based on the cultural recognition of minorities was that it effectively excluded large parts of the immigrant population from the labour market, at the precise moment when the Dutch ›employment miracle‹ of the 1990s attracted much attention in a Europe struggling with high unemployment rates. This caused a policy shift away from the ethnic minority approach to a policy of social integration addressing individual migrants and aiming to improve their labour-market performance. It turned out that the very European country that had long been referred to as having a model example of a successful multicultural policy based on its acceptance of the outcomes of immigration (the emergence of ethnic minorities) not only did much worse in terms of labour market inclusion of their immigrants; it also allowed for the far-reaching cultural isolation of some sections of immigrants, due to the reliance on the pillarisation model. The unintended outcome of »positive cultural and ethnic discrimination« has been structural discrimination, that is, that large parts of the immigrant population, especially those of Moroccan and Turkish origin, found only restricted access to the labour market and failed in educational terms (Koopmans 2003; Böcker/Thränhardt 2003).

The surprising result of recent comparisons between the Netherlands and Germany has been that immigrants in Germany, a country long reluctant to accept the fact of immigration, have done much better in terms of employment and social security. Seen in this way, the organisational model of the German welfare state proved to be much more inclusive than the Dutch model (Böcker/Thränhardt 2003). Nevertheless, even after the reform of the naturalisation law in 2000 and the recent implementation of an immigration law in 2005, signifying political acceptance of being a factual immigration country, Germany turns out to be an interesting case of a welfare state with some potential for ›cultural discrimination‹. This is not due to any ›minority policy‹ but to the organisational structure of the welfare state itself. Germany

has been described as a conservative-corporatist welfare state. An important element of this model is the so-called ›principle of subsidiarity‹, that is, the secondary liability of the state, which takes over responsibility only in cases where welfare cannot be provided by the relevant responsible groups and institutions (such as the family and religious or non-religious communities). The effect of this has been that large parts of the German welfare system are organised by Protestant and Catholic churches and religious and secular charities, which are subsidised by the state.<sup>28</sup> Kindergartens, schools, hospitals and old people's homes are run, to a large extent, by the Christian churches or religious charities. This has discriminatory effects in cultural terms in two directions.

Firstly, non-Christian and especially Muslim migrants often see themselves confronted with welfare infrastructures deeply impregnated by Christian traditions, due to the strong position of the Christian churches in the German state (Fetzer/Soper 2005). This does not mean that Christian churches or charities and the organisations run by them exclude migrants or explicitly discriminate against migrants. On the contrary, historically, the churches have been at the forefront in defending migrants against discrimination and arguing for the expansion of their civil, political and social rights. Muslim migrants in particular, however, struggle to have the same rights as other religious communities – with some success. A current example is the serious effort to institutionalise regular religious education of Muslim children in schools, by teachers trained in German universities, supervised jointly by officially recognised Muslim communities and the German authorities.<sup>29</sup> It will certainly be one of the major future topics, not only in Germany, to what extent Muslims should have the same rights as other religious communities. One implication of this is that, in the light of the arrival of Islam in Europe, many European states will need to readjust their historical compromises concerning the differentiation between politics, law and religion (Fetzer/Soper 2005; Klausen 2005; Søvik 2006).

Secondly, there is a tendency of parents of non-immigrant children to send their children to Christian schools in order to avoid schools with high numbers of immigrant children, especially those of Turkish origin. This ›white flight‹ is, to a certain extent, based on the limited secularisation of the education system. This type of educational segregation, which is an effect of the behaviour of the educated middle classes, may well be understood as cultural discrimination, due to the specific structural design of the German wel-

---

28 The German Catholic charity ›Caritas‹ is one of the major employers in Germany.

29 On the history of the struggles over Islamic education in German schools, see Søvik 2006.

fare state and the role of religion.<sup>30</sup> To sum up: cultural discrimination seems to become relevant, not because of any open or hidden discrimination directly affecting migrants, but because of the privileged position of religious communities, due to their historical role in the state-building process and the emergence of the welfare state.

## Conclusion

This chapter has discussed the question whether the cultural models of welfare inscribed in welfare states have a discriminatory effect on ethnic minorities with respect to their access to welfare provision and social security. Based on the fact that migrant minorities in many European countries experience disadvantages and have fewer social security provisions than the indigenous population, it is often assumed that this is due to cultural discrimination. The argument here is developed in three steps and tests the assumption of cultural discrimination by looking at the cultural models of welfare inscribed in European welfare states and by analysing the relation between national welfare states and migrants. After clarifying some structural and functional specificities of modern welfare states, it is argued that the fact that European welfare states are based on different cultural models of welfare does not prove systematic cultural discrimination. The latter includes social practices that use cultural (or ethnic) differences, implicitly or explicitly, as differentiating organising principles, which regulate access to social rights and the provision of welfare linked with these rights in a way that brings advantages for certain parts of the population and causes serious disadvantages for others, such as migrants, with regard to their social welfare. As long as the different cultural models of welfare established in European welfare states are applied equally to the long-term resident population of a state, this provides no basis for the assumption that migrant minorities are culturally discriminated against, especially since constitutionally-embedded European welfare states operate based on universalistic rules.

The structural reason for the weaker position of migrants in welfare states is instead to be found in the way welfare operates, that is, centred around the biography of individuals via the institutionalisation of life course regimes. Since the provision of welfare is based on the assumption of a life-long relationship between the state and welfare receivers, migrants tend to be disadvantaged because of their deviating life course and time-limited relationship with the country of destination. There is, however, cultural discrimination to be found in those welfare states that use particularity and cultural differences in a corporatist manner as internal principles for the organi-

---

30 Similar arguments for other European countries can be found in Klausen 2005.

sation and provision of welfare, be it via welfare policies aiming to support ethnic minorities, or welfare policies based on the ›principle of subsidiarity‹.

What conclusions can be drawn from this analysis? Migrants in Europe experience, to a large extent, social disadvantages and restricted access to the important spheres of life such as the labour market, education, health or housing. Events like riots in France and Britain, the murder of Theo van Gogh in the Netherlands, the involvement of young immigrants in terrorism in Britain, Germany or Spain, or less dramatically, the increase of social segregation in many countries, all indicate that increasing social inequalities and resulting social stratification are linked with severe consequences, which are debated all over Europe under the headings of failing social integration and endangered social cohesion. It seems, however, that the social processes underlying these unintended outcomes are, to a large extent, not well understood, if they are ascribed to processes of cultural discrimination embedded in the structures of European welfare states. This result of the analysis may be a relief in normative terms – however, it leaves us with the unresolved constitutive puzzle of modern society – its reflexive concern with problems of inequality and social inclusion precisely resulting from its structural potential to produce and to allow for enormous differences, inequalities and exclusions.

### Bibliography

- Alber, Jens (2000): Sozialstaat und Arbeitsmarkt: produzieren kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten typische Beschäftigungsmuster? – gleichzeitig eine Abhandlung über einige Problem komparativer statistischer Analyse. In: *Leviathan* 28 (4), p. 535–570.
- Bade, Klaus J. (2003): *Migration in European History*, Oxford: Blackwell.
- Bade, Klaus J./Michael Bommès (2004): Einleitung. In: idem (eds.), *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche (IMIS-Beiträge, H. 23)*, Osnabrück, p. 7–20.
- Bade, Klaus J./Jochen Oltmer (2003): *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa (IMIS-Schriften 8)*, Göttingen: V&R unipress.
- Böcker, Anita/Dietrich Thränhardt (2003): Erfolge und Mißerfolge der Integration. Deutschland und die Niederlande im Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 26, June 23, p. 3–11.
- Bommès, Michael (1997): Von ›Gastarbeitern‹ zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen. In: Klaus J. Bade (ed.), *Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg (IMIS-Schriften, vol. 3)*, p. 249–322, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.

- Bommes, Michael (1999): Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bommes, Michael (2000): National Welfare State, Biography and Migration: Labour Migrants, Ethnic Germans and the Re-Ascription of Welfare State Membership. In: idem/Andrew Geddes (eds.), *Welfare and Immigration: Challenging the Borders of the Welfare State*, p. 90–108, London: Routledge.
- Bommes, Michael (2003): The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation. In: Grete Brochmann (ed.), *The Multicultural Challenge (Comparative Social Research 22)*, Oslo, pp. 43–67.
- Bommes, Michael (2004): Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Osnabrück.
- Bommes, Michael (2006): Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten. In: idem/Jörg Alt (eds.), *Illegalität: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, p. 95–116, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bommes, Michael/Veronika Tacke (2006): Luhmann's Systems Theory and Network Theory. In: David Seidl/Kai Helge Becker (eds.), *Niklas Luhmann and Organization Studies*, p. 282–304, Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Brubaker, Rogers (ed.) (1989): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham/London: Univ. Press of America.
- Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers (2001): The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany and the United States. In: *Ethnic and Racial Studies* 24 (4), pp. 531–548.
- Castles, Stephen/Mark J. Miller (2003): *The Age of Migration*, Basingstoke: Macmillan.
- Faist, Thomas/Silvia Dörr (1997): Institutional Conditions for the Integration of Immigrants in Welfare States: A Comparison of Germany, France, Great Britain, and the Netherlands. In: *European Journal of Political Research* 31, p. 401–426.
- Eichenhofer Eberhard (1994): *Internationales Sozialrecht*. München: C.H. Beck.
- Entzinger, Han (1998): Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande. In: Michael Bommes/Jost Halfmann

- (eds.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*, p. 105–122, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (ed.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Russell Sage Foundation.
- Esping-Andersen, Gøsta (ed.) (2002): *Towards the Good Society, Once Again?* In: *Why we need a New Welfare State*, p. 1–26, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio (1998): *The Four ›Social Europes‹: Between Universalism and Selectivity*. In: Martin Rhodes/Yves Meny (eds.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, p. 79–96, London/New York: Macmillan, St. Martin's Press.
- Fetzer, Joel S./J. Christopher Soper (2005): *Muslims and the State in Britain, France, and Germany*. New York: Cambridge University Press.
- Finotelli, Claudia (2006): *»Asyl in Deutschland oder ›illegal‹ in Italien: Zur funktionalen Äquivalenz entgegengesetzter Einwanderungsregime«*. PhD Dissertation. University of Münster.
- Fligstein, Neil (2000): *Verursacht Globalisierung die Krise des Wohlfahrtsstaates?* In: *Berliner Journal für Soziologie* 10 (3), p. 349–379.
- Ganßmann, Hans/Michael Haas (1999): *Arbeitsmärkte im Vergleich: Rigidität und Flexibilität auf den Arbeitsmärkten der USA, Japans und der BRD*, Marburg: Schüren.
- Gomolla, Mechthild/Frank-Olaf Radtke (2004): *Institutionelle Diskriminierung: die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*. Opladen: Leske + Budrich.
- Goodin; Robert E./Bruce Headey/Ruud Muffels/Henk-Jan Dirven (1999): *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Halfmann, Jost (2005): *World Society and Migrations: Challenges to Theoretical Concepts of Political Sociology*. In: Michael Bommers/Ewa Morawska (eds.), *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, p. 129–151, Aldershot: Ashgate.
- Hammar, Tomas (1989): *State, Nation and Dual Citizenship*. In: Rogers Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, p. 81–95, Lanham/London: Univ. Press of America.
- Hollifield, James F. (1992): *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, MA: Harvard University Press.



- Joppke, Christian (1998): Immigration Challenges the Nation State. In: idem (ed.), *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, p. 5–46, Oxford: Oxford University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Opladen: Leske + Budrich.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2004): *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Klausen, Jytte (2005): *The Islamic Challenge. Politics and Religion in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Kohli, Martin (1986): Gesellschaftszeit und Lebenszeit. Der Lebenslauf im Strukturwandel der Moderne. In: Johannes Berger (ed.), *Die Moderne: Kontinuitäten und Zäsuren (Soziale Welt, Sonderband 4)*, p. 183–208, Göttingen: Schwartz.
- Koopmans, Ruud (2002): Zachte heelmesters... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. In: *Migrantenstudies* 18 (2), p. 87–92.
- Koopmans, Ruud (2003): Good Intentions Sometimes Make Bad Policy. A Comparison of Dutch and German Integration Policies. In: René Cupeus/Karl A. Duffek/Johannes Kandel (eds.), *The Challenge of Diversity. European Social Democracy Facing Migration, Integration, and Multiculturalism*, p. 163–168, Innsbruck: StudienVerlag.
- Koselleck, Reinhart (1992): Volk, Nation. Einleitung. In: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (eds.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, vol. 7, p. 142–149, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Leibfried, Stephan/Michael Zürn (2006): *Transformationen des Staats?*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1989): *Individuum, Individualität, Individualismus*, Niklas Luhmann: *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, vol. 3, p. 149–258, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000): *Organisation und Entscheidung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Maas, Utz (ed.) (2008): *Sprache und Sprachen in der Migrationsgesellschaft (IMIS-Schriften, vol. 15)*, Göttingen: V&R unipress.
- Marshall, Thomas (1950): *Citizenship and Social Class – and other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Michalowski, Ines (2006): Qualifizierung oder Selektion? Die Dynamiken der Neuformulierung einer Integrationspolitik. In: Anne Walter/Margarete Menz/Sabina De Carlo (eds.), *Grenzen der Gesellschaft. Internationale Migration und soziale Strukturbildung (IMIS Schriften, vol. 14)*, p. 143–162, Göttingen: V&R unipress.

- Obinger, Herbert/Heinz Rothgang/Stephan Leibfried (2006): The State and its Welfare State – How Do Welfare State Changes Affect the Make-up of the Nation State. In: *Social Policy and Administration* 40 (3), p. 250–266.
- Opielka, Michael (2004): *Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Schönwälder, Karen/Janina Söhn/Ines Michalowski (2005): *Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland (AKI-Forschungsbilanz 3)*, Berlin.
- Schmid, Josef (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. Opladen: Leske + Budrich.
- Søvik, Margrete (2006): *The Social Benefits of Domesticated Religion: Islamic Instruction in German Public Schools, 1979–2001*. Dissertation, University of Bergen, Norway.
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Stichweh, Rudolf (1998): Migration, nationale Wohlfahrtsstaaten und die Entstehung der Weltgesellschaft. In: Michael Bommers/Jost Halfmann (eds.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (IMIS-Schriften, vol. 6)*, p. 49–61, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Swaan, Abram de (1988): *In Care of the State*, Cambridge: Polity Press.
- Therborn, Göran (1995): *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies, 1945–2000*, London: Russel Sage Foundation.
- Weinbach, Christine (2005): Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. In: *Berliner Journal für Soziologie* 15 (2), p. 199–218.

## Drucknachweise

- Nationale Paradigmen der Migrationsforschung. Deutsche Fassung von: Michael Bommers/Dietrich Thränhardt, Introduction: National Paradigms of Migration Research, in: dies. (Hg.), National Paradigms of Migration Research (IMIS-Schriften, Bd. 13), Göttingen: V&R unipress 2010, S. 9–38.
- Migration in der modernen Gesellschaft, in: Geographische Revue, 5. 2003, H. 2, S. 41–58.
- Zur Bildung von Verteilungsordnungen in der funktional differenzierten Gesellschaft. Erläutert am Beispiel ›ethnischer Ungleichheit‹ von Arbeitsmigranten, in: Thomas Schwinn (Hg.), Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung, Frankfurt a.M.: Humanities Online 2004 [4. Aufl. 2011], S. 399–428.
- Die Unwahrscheinlichkeit der Erziehung und die »Integration von Migrantenkindern«, in: Sigrid Karin Amos/Wolfgang Meseth/Matthias Proske (Hg.), Öffentliche Erziehung revisited. Erziehung, Politik und Gesellschaft im Diskurs, Teil III, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011, S. 261–273.
- Die Planung der Migration, gekürzte Fassung zuerst erschienen in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 11/12. 2009, S. 375–380.
- Demografische Entwicklung, Migration und kulturelle Vielfalt, in: Stiftung Niedersachsen (Hg.), älter – bunter – weniger. Die demografische Herausforderung an die Kultur, Bielefeld: transcript Verlag 2006, S. 83–110.
- Über die Aussichtslosigkeit ethnischer Konflikte in Deutschland, in: Ulrich Eckern/Leonie Herwartz-Emden/Rainer-Olaf Schultze (Hg.), Friedens- und Konfliktforschung in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004, S. 155–184.
- ›Integration findet vor Ort statt‹ – Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: Michael Bommers/Marianne Krüger-Potratz (Hg.), Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag 2008, S. 159–194.
- Welfare Systems and Migrant Minorities: The Cultural Dimension of Social Policies and its Discriminatory Potential, in: Europarat (Hg.), Reconciling Migrants' Well-being and the Common Interest – Economy, Welfare State and Citizenship in Transition (Trends in Social Cohesion, Nr. 19), Straßburg: Council of Europe 2008, S. 129–158. [© Council of Europe]



# Schriftenverzeichnis Michael Bommers

## Bücher

- Interessenvertretung durch Einfluß. Ausländervertretungen in Niedersachsen, Osnabrück: Niedersächsischer Integrationsrat 1991 (2. Aufl. 1992), 112 S.
- Migration und Sprachverhalten. Eine ethnographisch-sprachwissenschaftliche Fallstudie, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag 1993, 498 S.
- (Hg. m. Michael Heuer u. Ingrid Spiller), Solidaritätsbewegung zwischen Hoffnung und Resignation. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Themenheft, 3. 1994.
- (Zus. m. Bernd Dewe u. Frank-Olaf Radtke), Sozialwissenschaften und Lehramt. Der Umgang mit sozialwissenschaftlichen Theorieangeboten in der Lehrerbildung, Opladen: Leske + Budrich 1996, 247 S.
- (Hg. zus. m. Jost Halfmann), Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (IMIS-Schriften, Bd. 6), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch 1998, 309 S.
- (Hg. zus. m. Steven Castles u. Catherine Wihtol de Wenden), Migration and Social Change in Australia, France and Germany (IMIS-Beiträge, H. 13), Osnabrück: IMIS 1999, 112 S.
- Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1999, 244 S.
- (Hg.), Transnationalismus und Kulturvergleich (IMIS-Beiträge, H. 15), Osnabrück: IMIS 2000, 129 S.
- (Hg. zus. m. Andrew Geddes), Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State, London: Routledge 2000, 291 S.
- (Zus. m. Albert Scherr), Soziologie der Sozialen Arbeit. Eine Einführung in Formen und Funktionen organisierter Hilfe, Weinheim/München: Juventa 2000, 272 S.
- (Hg. zus. m. Christina Noack u. Doris Tophinke), Sprache als Form. Festschrift für Utz Maas zum 60. Geburtstag, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002, 273 S.
- (Hg. zus. m. Klaus J. Bade u. Rainer Münz), Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York: Campus 2004, 322 S.
- (Hg. zus. m. Klaus J. Bade), Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche (IMIS-Beiträge, H. 23), Osnabrück: IMIS 2004, 204 S.
- (Hg. zus. m. Kirsten Hoesch, Uwe Hunger u. Holger Kolb), Organisational Recruitment and Patterns of Migration. Interdependencies in an Integrating Europe (IMIS-Beiträge, H. 25), Osnabrück: IMIS 2004, 304 S.

- (Hg. zus. m. Ewa Morawska), *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, Aldershot: Ashgate 2005, 289 S.
- (Hg. zus. m. Jörg Alt), *Illegalität: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2006, 235 S.
- (Hg. zus. m. Werner Schiffauer), *Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus 2006, 274 S.
- (Hg. zus. m. Klaus J. Bade u. Jochen Oltmer), *Nachholende Integrationspolitik – Problemfelder und Forschungsfragen (IMIS-Beiträge, H. 34)*, Osnabrück: IMIS 2008, 135 S.
- (Hg. zus. m. Marianne Krüger-Potratz), *Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus 2008, 320 S.
- (Hg. zus. mit Dietrich Thränhardt), *National Paradigms of Migration Research (IMIS-Schriften, Bd. 13)*, Göttingen: V&R unipress 2010, 325 S.
- (Hg. zus. mit Veronika Tacke), *Netzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, 315 S.
- (Hg. zus. m. Giuseppe Sciortino), *Foggy Social Structures. Irregular Migration, Labour Markets and the Welfare State in Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press [2011].

### Aufsätze in Zeitschriften und Sammelwerken

- Gelebte Geschichte: Probleme der Oral History, in: *Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik*, 47. 1982, S. 75–103.
- (Zus. m. Patrick Wright), ›Charms of Residence‹. The Public and the Past, in: Richard Johnson/Gregor McLennan/Bill Schwarz/David Sutton (Hg.), *Making Histories. Studies in History-Writing and Politics*, London: Hutchinson 1982, S. 253–302.
- Was tun türkische Jugendliche, wenn sie sagen, sie »gehen spazieren«?, in: *Sprachwissenschaft und Kulturanalyse*, 1983, H. 14-II, S. 59–72.
- Jugend unter der Lupe, in: *Frontal*, 26. 1986, H. 2.
- Einige Gründe und einige Schwierigkeiten, ›junge türkische Männer‹ zu beobachten und zu beschreiben, in: *Gemeinsam. Ausländer und Deutsche in Schule, Nachbarschaft und Arbeitswelt*, 12. 1990, S. 3–4.
- Lebenszusammenhänge von Migrant\*innen türkischer Herkunft, in: *Informationsdienst zur Ausländerarbeit*, 1990, H. 1, S. 52–61.
- ›Die meisten türkischen Väter sind so«, in: *Informationsdienst zur Ausländerarbeit*, 1990, H. 4, S. 33–38.
- (Zus. m. Albert Scherr), Die soziale Konstruktion des Fremden. Kulturelle und politische Bedingungen von Ausländerfeindlichkeit in der Bundesrepublik, in: *Vorgänge*, 29. 1990, H. 1 (103), S. 40–50.

- (Zus. m. Monika Springer u. Sibel Koray), Junge türkische Männer, in: Gemeinsam. Ausländer und Deutsche in Schule, Nachbarschaft und Arbeitswelt, 1990, H. 19, S. 3–43.
- (Zus. m. Carsten Klingemann, Gabi Köhler u. Albert Scherr), Anwendungsorientierte soziologische Forschung, in: Harald Kerber/Arnold Schmieder (Hg.), Soziologie. Arbeitsfelder, Theorien, Ausbildung, Reinbek: Rowohlt 1991, S. 62–104.
- (Zus. m. Albert Scherr), Der Gebrauchswert von Fremd- und Selbstethnisierung in Strukturen sozialer Ungleichheit, in: Prokla, 21. 1991, H. 83, S. 291–316.
- Einwanderung in die Bundesrepublik und ihre diskursive Bearbeitung: Eine multikulturelle Praxis?, in: Deutsch lernen, 17. 1992, H. 2, S. 117–124.
- Individualisierung von Jugend – ausgenommen Migrantenjugendliche?, in: Migration, 1992, H. 14, S. 61–90.
- Die Inszenierung des Banalen als Programm. Das Dilemma der Jugendarbeit am Beispiel des Umgangs mit Rechtsradikalen, in: Gemeinsam. Ausländer und Deutsche in Schule, Nachbarschaft und Arbeitswelt, 6. 1992, S. 91–97.
- Ethnizität als praktische Organisationsressource, in: Mohssen Massarat/Birgit Sommer/György Széll/Hans-Joachim Wenzel (Hg.), Die Dritte Welt und Wir, Freiburg i.Br.: Informationszentrum Dritte Welt 1993, S. 355–365.
- Identität – Leistung oder Zuschreibung?, in: Haus der Kulturen der Welt (Hg.), Spielraum Identität, Berlin: HKW 1993, S. 17–31.
- (Zus. m. Albert Scherr), Multikulturalismus: Ein Ansatz für die Praxis der Jugendarbeit?, in: Deutsche Jugend, 40. 1992, H. 5, S. 199–208; wiederabgedruckt in: Willy Klawe/Jörg Matzen (Hg.), Lernen gegen Ausländerfeindlichkeit. Pädagogische Ansätze zur Auseinandersetzung mit Orientierungsverlust, Vorurteilen und Rassismus, Weinheim: Juventa 1993, S. 138–146.
- (Zus. m. Albert Scherr), Rechtsextremismus: Ein Angebot für ganz gewöhnliche Jugendliche, in: Jürgen Mansel (Hg.) Reaktionen Jugendlicher auf gesellschaftliche Bedrohung, Weinheim: Juventa 1992 (2. Aufl. 1994), S. 210–227.
- (Zus. m. Frank-Olaf Radtke), Institutionalisierte Diskriminierung von Migrantenkindern. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, in: Zeitschrift für Pädagogik, 39. 1993, H. 3, S. 483–497.
- (Zus. m. Albert Scherr), Migration im nationalen Sozialstaat BRD, in: AG 501 (Hg.), Heute hier – morgen fort. Migration, Rassismus und die (Un)Ordnung des Weltmarktes, Freiburg: Informationszentrum Dritte Welt 1993, S. 45–56.
- (Zus. m. Albert Scherr), Wem nützt multikulturelle Jugendarbeit?, in: Willy Klawe/Jörg Matzen (Hg.), Lernen gegen Ausländerfeindlichkeit. Pädago-

- gische Ansätze zur Auseinandersetzung mit Orientierungsverlust, Vorurteilen und Rassismus, Weinheim u.a.: Juventa 1993.
- (Zus. m. Albert Scherr), Subjektive Handlungskompetenz als Schnittstelle von sozialen Strukturen und individuellen Lebenskonstruktionen, in: Heiner Meulemann/Agnes Elting-Camus (Hg.), 26. Deutscher Soziologentag Düsseldorf 1992, Tagungsband II, Opaten: Leske + Budrich 1993, S. 50–53.
- Migration und Ethnizität im nationalen Sozialstaat, in: Zeitschrift für Soziologie (ZfS), 23. 1994, Nr. 5, S. 364–377, wiederabgedruckt in: Reinhart Kößler/Tilman Schiel (Hg.) Nationalstaat und Ethnizität, Frankfurt a.M.: Iko-Verlag für Interkulturelle Kommunikation 1994 (2. Aufl. 1995), S. 174–200.
- (Zus. m. Jost Halfmann), Migration und Inklusion. Spannungen zwischen Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS), 46. 1994, H. 3, S. 406–424 (polnisch in: Sprawy Narodowosciowe, Seria Nowa, 5. 1996, H. 1, S. 41–57).
- (Zus. m. Michael Heuer), Dritte Welt Bewegung – Was für eine Bewegung?!, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 3. 1994, S. 63–75.
- (Zus. m. Ulrich Rotthoff), Europäische Migrationsbewegungen im kommunalen Kontext, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hg.), Kommunen vor neuen sozialen Herausforderungen (Interne Studien, Nr. 100), St. Augustin 1994, S. 93–148.
- (Zus. m. Albert Scherr), Migration und Dritte Welt Bewegung, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 3. 1994, S. 99–110, wiederabgedruckt in gekürzter Fassung in: Blätter des iz3w, Okt. 1994, S. 22–25.
- Migration and Ethnicity in the National Welfare State, in: Marco Martiniello (Hg.), Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union, Aldershot: Avebury 1995, S. 120–143.
- Ausbildung in Großbetrieben: Einige Gründe, warum ausländische Jugendliche weniger Berücksichtigung finden, in: Doron Kiesel/Ralph Kersten/Sener Sargut (Hg.), Ausbilden statt Ausgrenzen. Jugendliche ausländischer Herkunft in Schule, Ausbildung und Beruf, Frankfurt a.M.: Haag + Herchen 1996, S. 31–44.
- Aussiedler: Abgewälzte Last, in: der gemeinderat. Unabhängiges Magazin für Mandatsträger und kommunale Entscheider, 39. 1996, Nr. 4, S. 12f.
- Die Beobachtung von Kultur. Die Festschreibung von Ethnizität in der bundesdeutschen Migrationsforschung mit qualitativen Methoden, in: Carsten Klingemann u.a. (Hg.), Jahrbuch für Soziologiegeschichte 1994, Opaten: Leske + Budrich 1996, S. 205–226.
- Die demographische Herausforderung für die kommunale Sozialpolitik, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), Individualisierung und Solidarität – Kommunale Sozialpolitik in der Bewährung, St. Augustin 1996, S. 21–26.
- (Zus. m. Klaus J. Bade), Migration – Ethnizität – Konflikt. Erkenntnisprobleme und Beschreibungsnotstände: Eine Einführung, in: Klaus J. Bade (Hg.), Mig-



- ration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien (IMIS-Schriften, Bd. 1), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch 1996, S. 11–40.
- Migration, Ethnizität und Wohlfahrtsstaat – Kommunale Probleme in föderalen Systemen, in: ebd., S. 213–248.
- (Zus. m. Frank-Olaf Radtke), Migration into Big Cities and Small Towns – An Uneven Process with Limited Need for Multiculturalism, in: *Innovation*, 9. 1996, Nr. 1, S. 75–86.
- (Zus. m. Albert Scherr), Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung. Zur gesellschaftstheoretischen Bestimmung sozialer Arbeit, in: *neue praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik*, 26. 1996, Nr. 2, S. 107–123; wiederabgedruckt in: Roland Merten/Peter Sommerfeld/Thomas Koditek (Hg.), *Sozialarbeitswissenschaft – Kontroversen und Perspektiven*, Neuwied: Luchterhand 1996, S. 93–119.
- Von ›Gastarbeitern‹ zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen, in: Klaus J. Bade (Hg.), *Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg* (IMIS-Schriften, Bd. 3), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch 1997, S. 249–322.
- Zur Situation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Skizze, in: Andrea Grimm/Martin Singe (Hg.), *Jugend, Politik und Demokratie. Perspektiven einer neuen Jugenddebatte und Jugendpolitik. Loccumer Protokolle 64/95* (Loccumer Schriften 1997), S. 65–73.
- (Zus. m. Jost Halfmann), Migration, Wohlfahrtssysteme und Nationalstaatlichkeit in Deutschland, in: *Spektrum der Wissenschaft*, 1997, Nr. 8, S. 61–64.
- Offene Jugendarbeit mit ausländischen Jungen und Mädchen, in: Ulrich Deinet/Benedikt Sturzenhecker (Hg.), *Handbuch Offene Jugendarbeit*, Münster: Votum-Verlag 1998, S. 113–124.
- (Zus. m. Jost Halfmann), Einführung: Migration, Nationalstaat, Wohlfahrtsstaat – eine theoretische Herausforderung für die Migrationsforschung, in: Michael Bommers/Jost Halfmann (Hg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten* (IMIS-Schriften, Bd. 6), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch 1998, S. 9–45.
- (Zus. m. Jost Halfmann), Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaates, in: ebd., S. 81–101.
- Migration und Ethnisierung in kommunalen Einrichtungen, in: Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase/Otto Backes (Hg.), *Die Krise der Städte*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1998, S. 349–376.
- Wohlfahrtsstaat, Integration und Ungleichheit – Fragen an die Migrationsforschung, in: Josef Schmid/Reiner Niketta (Hg.), *Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich*, Marburg: Metropolis 1998, S. 171–201.
- Multikultur und Transnationalismus – Über die nachlassende Integrationskraft des nationalen Wohlfahrtsstaates, in: *Zusammenprall der Kulturen*

- im Zeichen der Globalisierung? (Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft, Nr. 6), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch 1999, S. 213–229.
- Probleme der beruflichen Eingliederung von Zuwanderern – Migranten in Organisationen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft* (Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 91), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 1999, S. 91–111.
- (Zus. m. Albert Scherr), Einwanderungspolitik, in: *Handbuch der Sozialen Arbeit mit Kinderflüchtlingen*, Münster: Votum-Verlag 1999, S. 146–154.
- Migration und Lebenslauf – Aussiedler im nationalen Wohlfahrtsstaat, in: *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 23. 2000, H. 1, S. 9–28.
- (Zus. m. Klaus J. Bade), Migration und Politische Kultur im ›Nicht-Einwanderungsland‹: Appellative Verweigerung und pragmatische Integration, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), *Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus 2000, S. 163–204.
- (Zus. m. Andrew Geddes), Introduction: Immigration and the Welfare State, in: Michael Bommès/Andrew Geddes (Hg.), *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*, London/New York: Routledge 2000, S. 1–12.
- National Welfare State, Biography and Migration: Labour Migrants, Ethnic Germans and the Re-Ascription of Welfare State Membership, in: ebd., S. 90–108.
- (Zus. m. Andrew Geddes), Conclusion: Defining and Redefining the Community of Legitimate Welfare Receivers, in: ebd., S. 248–253.
- (Zus. m. Matthias Liedtke u. Ingrid Schumacher), Nationalgesellschaft, in: Georg Kneer/Armin Nassehi/Markus Schroer (Hg.), *Klassische Gesellschaftsbegriffe*, München: UTB 2000, S. 246–277.
- (Zus. m. Albert Scherr), Soziale Arbeit, sekundäre Ordnungsbildung und die Kommunikation unspezifischer Hilfsbedürftigkeit, in: Roland Merten (Hg.), *Systemtheorie sozialer Arbeit*, Opladen: Leske + Budrich 2000, S. 67–86.
- Bundesrepublik Deutschland: Die Normalisierung der Migrationserfahrung, in: Klaus J. Bade (Hg.), *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 4), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch 2001, S. 49–60.
- Ethnische Konflikte? Zur gesellschaftlichen Bedeutung des Konfliktpotentials zwischen Deutschen und Türken in Deutschland, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen (SOWI)*, 30. 2001, Nr. 1, S. 33–45.
- Migration in der funktional differenzierten Gesellschaft, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7. 2001, H. 2, S. 97–108.
- Organisation, Inklusion und Verteilung. Soziale Ungleichheit in der funktional differenzierten Gesellschaft, in: Veronika Tacke (Hg.), *Organisation*

- und gesellschaftliche Differenzierung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2001, S. 236–258.
- (Zus. m. Veronika Tacke), Arbeit als Inklusionsmedium moderner Organisationen. Eine differenzierungstheoretische Perspektive, in: ebd., S. 61–83.
- Migration, Raum und Netzwerke. Über den Bedarf einer gesellschaftstheoretischen Einbettung der transnationalen Migrationsforschung, in: Jochen Oltmer (Hg.), Migrationsforschung und Interkulturelle Studien. Zehn Jahre IMIS (IMIS-Schriften, Bd. 11), Osnabrück: Universitätsverlag Rasch 2002, S. 91–106.
- Migration in der modernen Gesellschaft, in: Geographische Revue, 5. 2003, H. 2, S. 41–58.
- Der Mythos des transnationalen Raumes. Oder: Worin besteht die Herausforderung des Transnationalismus für die Migrationsforschung?, in: Dietrich Thränhardt/Uwe Hunger (Hg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat (Leviathan Sonderheft, Nr. 22), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003, S. 90–116.
- Die politische ›Verwaltung‹ von Migration in Gemeinden, in: Jochen Oltmer (Hg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart (IMIS-Schriften, Bd. 11), Göttingen: V&R unipress 2003, S. 459–480.
- The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation, in: Grete Brochmann (Hg.), The Multicultural Challenge (Comparative Social Research, Bd. 22), Oxford: Elsevier Jai 2003, S. 43–67.
- Zur Bildung von Verteilungsordnungen in der funktional differenzierten Gesellschaft. Erläutert am Beispiel ›ethnischer Ungleichheit‹ von Arbeitsmigranten, in: Thomas Schwinn (Hg.), Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung, Frankfurt a.M.: Humanities Online 2004, S. 399–428.
- Migration, Belonging, and the Shrinking Inclusive Capacity of the Nation-State, in: Jonathan Friedman/Shalini Randeria (Hg.), Worlds on the Move. Globalization, Migration, and Cultural Security, London/New York: I.B. Tauris 2004, S. 209–227.
- Über die Aussichtslosigkeit ethnischer Konflikte in Deutschland, in: Ulrich Eckern/Leonie Herwartz-Emden/Rainer-Olaf Schultze (Hg.), Friedens- und Konfliktforschung in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004, S. 155–184.
- (Zus. m. Klaus J. Bade), Einleitung: Integrationspotentiale in modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten – Der Fall Deutschland, in: Klaus J. Bade/Michael Bommes/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York: Campus 2004, S. 11–42.

- (Zus. m. Klaus J. Bade), Einleitung, in: Klaus J. Bade/Michael Bommers (Hg.), Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche (IMIS-Beiträge, H. 23), Osnabrück: IMIS 2004, S. 7–20.
- (Zus. m. Klaus J. Bade), Illegalität: Formen – Wege – Ursachen – Folgen, in: Joachim Sikora/Hermann Uihlein/Hans Nietsche (Hg.), Migration. Menschen in der Illegalität – Sozialarbeit in Grenzsituationen. Dokumentation der 8. Honnefer Migrationstage (2003), Bad Honnef: Katholisches Soziales Institut 2004, S. 23–41.
- (Zus. m. Maria I. Baganha u. Han Entzinger), The Political Economy of Migration in an Integrating Europe: An Introduction, in: Michael Bommers/Kirsten Hoesch/Uwe Hunger/Holger Kolb (Hg.), Organisational Recruitment and Patterns of Migration. Interdependencies in an Integrating Europe (IMIS-Beiträge, H. 25), Osnabrück: IMIS 2004, S. 7–19.
- (Zus. m. Andrew Geddes), Conclusion, in: ebd., S. 279–297.
- (Zus. m. Jochen Guter u. Ulrike Wolff-Jontofsohn), ›Miteinander – Erfahrungen mit Betzavta‹: Evaluationsprozess und Ergebnisse, in: Katrin Uhl/Susanne Ulrich/Florian M. Wenzel (Hg.), Evaluation politischer Bildung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2004, S. 97–120.
- (Zus. m. Jochen Guter u. Ulrike Wolff-Jontofsohn), ›Miteinander – Erfahrungen mit Betzavta‹ – Methode der Evaluation, in: ebd., S. 167–176.
- (Zus. m. Ute Koch), Die Organisation von Hilfe – Kein politisches Programm zur Gleichstellung, in: Roland Merten/Albert Scherr (Hg.), Inklusion und Exklusion in der Sozialen Arbeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004, S. 75–96.
- (Zus. m. Holger Kolb), Integration – Perception and Reality, in: Werner Weidenfeld/Rita Süßmuth (Hg.), Managing Integration. The European Union's Responsibilities toward Immigrants, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2004, S. 23–30.
- Transnationale Asylforschung, in: Asylmigration in Europa. Migration, Flüchtlinge und Integration (Schriftenreihe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Bd. 12), Nürnberg: BAMF 2004, S. 12–39.
- Evaluationen – ein Modus der Bearbeitung von Unsicherheit in Hochschulen, in: Die Hochschule, 13. 2005, H. 1, S. 135–142.
- Transnationalism or Assimilation?, in: sowi-online, 2005, H. 1: (<http://www.jsse.org/2005/2005-1/transnationalism-assimilation-bommers.htm>).
- (Zus. m. Utz Maas), Interdisciplinarity in Migration Research – on the Relation between Sociology and Linguistics, in: Michael Bommers/Ewa Morawska (Hg.), International Migration Research – Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity, Aldershot: Ashgate 2005, S. 179–202.
- (Zus. m. Ewa Morawska), Introduction, in: ebd., S. 1–16.
- (Zus. m. Ewa Morawska), Conclusion, in: ebd., S. 281–285.

- Demographische Entwicklung, Migration und kulturelle Vielfalt, in: Matthias Dreyer (Hg.), *Älter. Bunter. Weniger. Die demographische Herausforderung an die Kultur*, Bielefeld: transcript Verlag 2006, S. 83–110.
- Einleitung: Kommunen als Moderatoren sozialer Integration, in: Michael Bommers/Holger Kolb (Hg.), *Integrationslotsen für Stadt und Landkreis Osnabrück: Grundlagen, Evaluation und Perspektiven eines kommunalen Modellprojekts (IMIS-Beiträge, H. 28)*, Osnabrück: IMIS 2006, S. 11–24.
- Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten, in: Jörg Alt/Michael Bommers (Hg.), *Illegalität: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2006, S. 95–116.
- Integration durch Sprache als politisches Konzept, in: Ulrike Davy/Albrecht Weber (Hg.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 59–87.
- Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland zwischen institutioneller Anpassung und Abwehr, in: Michael Bommers/Werner Schiffauer (Hg.), *Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus 2006, S. 9–30.
- Migration and Migration Research in Germany, in: Ellie Vasta/Vasoodeven Vuddamalay (Hg.), *International Migration and the Social Sciences. Confronting National Experiences in Australia, France and Germany*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006, S. 143–221.
- (Zus. m. Holger Kolb): Migrants' Work, Entrepreneurship and Economic Integration, in: Rinus Penninx/Maria Berger/Karen Kraal (Hg.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, S. 99–131.
- (Zus. m. Veronika Tacke), Das Allgemeine und das Besondere des Netzwerkes, in: Betina Hollstein/Florian Straus (Hg.), *Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006, S. 37–62, wiederabgedruckt in: Michael Bommers/Veronika Tacke (Hg.), *Netzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 25–50.
- (Zus. m. Veronika Tacke), Luhmann's Systems Theory and Network Theory, in: David Seidl/Kai Helge Becker (Hg.), *Niklas Luhmann and Organization Studies*, Copenhagen: Liber & Copenhagen Business School Press 2006, S. 282–304.
- Kommunen und nachholende Integrationspolitik – Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume, in: Klaus J. Bade/Hans-Georg Hiesserich (Hg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*, Göttingen: V&R unipress 2007, S. 97–113.
- Integration – gesellschaftliches Risiko und politisches Symbol, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2007, H. 22–23, S. 3–5.

- Migration und gesellschaftlicher Strukturwandel, in: Bundeskriminalamt (Hg.), *Illegale Migration – Gesellschaften und polizeiliche Handlungsfelder im Wandel*. Herbsttagung des Bundeskriminalamtes, 14.–16.11.2006, Wiesbaden 2007, S. 24–37.
- (Zus. m. Klaus J. Bade), Einleitung, in: Antje Gunsenheimer (Hg.), *Grenzen. Differenzen. Übergänge. Spannungsfelder inter- und transkultureller Kommunikation*, Bielefeld: transcript Verlag 2007, S. 15–28.
- Migration und Integration in der politischen ›Verwaltung‹ der Gemeinden, in: ebd., S. 141–156.
- (Zus. m. Veronika Tacke), Netzwerke in der ›Gesellschaft der Gesellschaft‹. Funktionen und Folgen einer doppelten Begriffsverwendung, in: *Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie*, 13. 2007, H. 1+2, S. 9–20.
- ›Integration findet vor Ort statt‹ – über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: Michael Bommès/Marianne Krüger-Potratz (Hg.), *Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus 2008, S. 159–195.
- Lokale Integrationspolitik in Einwanderungsgesellschaften, in: Frank Gese- mann/Roland Roth (Hg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungs- gesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommun- en*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2009, S. 80–109.
- Migration und Veränderung der Gesellschaft, in: *Aus Politik und Zeitge- schichte*, 2008, H. 35–36, S. 20–25.
- Welfare Systems and Migrant Minorities: The Cultural Dimension of Social Policies and its Discriminatory Potential, in: Europarat (Hg.), *Reconciling Migrants' Well-being and the Common Interest – Economy, Welfare State and Citizenship in Transition (Trends in Social Cohesion, Nr. 19)*, Straß- burg: European Council Publishing 2008, S. 129–158.
- (Zus. m. Klaus J. Bade), Einleitung, in: Klaus J. Bade/Michael Bommès/Jo- chen Oltmer (Hg.), *Nachholende Integrationspolitik – Problemfelder und Forschungsfragen (IMIS-Beiträge, H. 34)*, Osnabrück: IMIS 2008, S. 7–12.
- Kulturelle Vielfalt versus Leitkultur. Über die deutsche Gesellschaft als Zu- wanderungsgesellschaft, in: Karl Ermert u.a. (Hg.), *Musik und Verant- wortung. Perspektiven der Musikpolitik in Deutschland*, Wolfenbüttel: Bundesakademie für kulturelle Bildung 2009, S. 55–68.
- Migration und gesellschaftliche Integration, in: *Familie, Bildung und Vielfalt. Den demographischen Wandel gestalten*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2009, S. 227–250.
- Die Planung der Migration, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Auslän- derpolitik (ZAR)*, 2009, H. 11/12, S. 375–380.
- Kommunen: Moderatoren der sozialen Integration, in: *Aus Politik und Zeit- geschichte*, 2010, H. 46–47, S. 36–41.

(Zus. m. Dietrich Thränhardt), Introduction: National Paradigms of Migration Research, in: Michael Bommers/Dietrich Thränhardt (Hg.), National Paradigms of Migration Research (IMIS-Schriften, Bd. 13), Göttingen: V&R unipress 2010, S. 9–38.

Migration Research in Germany: The Emergence of a Generalised Research Field in a Reluctant Immigration Country, in: ebd., S. 127–185.

(Zus. m. Veronika Tacke), Einleitung, in: Michael Bommers/Veronika Tacke (Hg.), Netzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 7–22.

Migrantennetzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft, in: ebd., S. 241–259.

### Berichte, Gutachten und Arbeitspapiere

Gelebte Geschichte: Zum Verhältnis von Überlieferung und Alltagsleben. Sozialwiss. Diplomarbeit, Universität Osnabrück 1982.

(Zus. m. Albert Scherr), Vom Umgang mit Wissensangeboten. Arbeitspapier Nr. 3 des DFG-Forschungsprojektes ›Sozialwissenschaft und Lehrerhandeln‹, Universität Bielefeld 1989, 62 S.

Die Vorführung des gekonnten Blicks. Fallstudien aus dem Vorbereitungsdienst für Lehrer. Arbeitspapier Nr. 4 des DFG-Forschungsprojektes ›Sozialwissenschaft und Lehrerhandeln‹, Universität Bielefeld 1990, 47 S.

Subjektive Handlungskompetenz als kulturell artikuliertes Selbstverhältnis. Arbeitspapier des DFG-Forschungsprojektes ›Subjektive Handlungskompetenz‹, Institut für Soziologie, Universität Karlsruhe 1991, 23 S.

Wandel industrieller Gesellschaften in der Perspektive der neueren Ungleichheitsforschung. Zu einigen theoretischen und empirischen Konsequenzen. Arbeitspapier des DFG-Forschungsprojektes ›Subjektive Handlungskompetenz‹, Institut für Soziologie, Universität Karlsruhe 1992, 16 S.

(Zus. m. Frank-Olaf Radtke u. Hans-Erich Webers), Gutachten ›Schulpraktische Studien an der Johann Wolfgang Goethe-Universität‹, Universität Bielefeld, Zentrum für Lehrerbildung 1994, (2. ergänzte Aufl.) 1995, 49 S.

Ausländerbeauftragte in den Kommunen. Eine Untersuchung zu ihrer Funktion, ihren Aufgaben und ihrer Stellung in den kommunalen Verwaltungen (im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer), IMIS, Universität Osnabrück 1998, 180 S.

Migration, Nation State, Welfare State – A Theoretical Challenge for Sociological Research. Paper presented to the European Forum on Migration, European University Institute, Florenz 1998, 17 S.

(Zus. m. Ingrid Schumacher u. Matthias Liedtke), Strukturelle Voraussetzungen, historische Kontexte und soziale Folgen der Einwanderung nach Deutschland seit 1945. Zum Zusammenhang von Gesellschaftsstruktur,

- Staatsbildung, Ethnizität und Migration (Arbeitspapier Nr. 3 des Internationalen Forschungsprojektes ›Intercultural Relations and Citizenship: A Comparative Analysis of Australia, France and Germany‹, geleitet von Stephen Castles, Catherine Withol de Wenden u. Michael Bommers, gefördert von der Volkswagen Stiftung), Universität Osnabrück 1999, 88 S.
- Kultur als methodisches Problem in der empirischen Sozialforschung. Arbeitspapier für das Methodenkolloquium des DFG-Graduiertenkollegs ›Migration im modernen Europa‹, Universität Osnabrück 2000, 27 S.
- (Zus. m. Klaus J. Bade, Evangelos Karagiannis u. Ute Koch), Migration und kulturelle Differenz in Gemeinden: Eine historisch-systematische Untersuchung. Forschungsbericht über ein Forschungsprojekt, gefördert von der VolkswagenStiftung, 203 S.
- Migration, Space and Networks – Theoretical Problems of Transnational Migration Research. Working-Paper Series of the Transnational Studies Programme, University of Oxford 2002.
- Erarbeitung eines operationalen Konzeptes zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Osnabrück: IMIS 2004; <http://bamf.de> (Publikationen Themenbereich Migration).
- (Zus. m. Tanja El-Cherkeh, Tatjana Baraulina, Heike Damme u. Florin Vadean), Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer, Eschborn: GTZ 2006, 83 S.
- (Zus. m. Jochen Guter, Holger Kolb u. Maren Wilmes), Die Bedeutung der beruflichen Ausbildung für die soziale Integration von Migranten und ihren Nachkommen. Abschlussbericht zur Studie für die RAG Aktiengesellschaft, Osnabrück/Essen 2006.
- (Hg. zus. m. Holger Kolb), Integrationslotsen für Stadt und Landkreis Osnabrück: Grundlagen, Evaluation und Perspektiven eines kommunalen Modellprojekts (IMIS-Beiträge, H. 28), Osnabrück: IMIS 2006, 86 S.
- (Zus. m. Petra Stanat, Ingrid Gogolin u. Klaus Klemm), Integration und Bildung: Statement, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), Nationaler Integrationsplan, Arbeitsgruppe 3, Dokumentation des Beratungsprozesses: Bildung, Ausbildung, Arbeitsmarkt, Berlin 2007, S. 42–49.
- (Zus. m. Irina Grünheid u. Maren Wilmes), ›Migranten am START‹: Eine Studie im Auftrag der START-Stiftung gGmbH, Osnabrück 2008.
- (Zus. m. Maren Wilmes), Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie zur Lebenssituation irregulärer Migranten (im Auftrag des Rates der Stadt Köln), Osnabrück: IMIS 2008.

für weitere Informationen: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>