



# Kommunaler Qualitätszirkel zur **Integrationspolitik**

**Begriffe der Einwanderungs- und  
Integrationspolitik.**

Reflexionen für die kommunale Praxis

## Vorwort

Die vorliegende Handreichung ist ein Ergebnis der Arbeit des Kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik. Der Anstoß hierzu ergab sich aus dem Schwerpunktthema, das sich der Qualitätszirkel für seine Frühjahrssitzung 2013 gesetzt hatte. Seinerzeit trafen wir uns in Leipzig und hatten uns vorgenommen, einmal etwas gründlicher über den Begriff Integration zu diskutieren. Denn auch in unserem Kreis fielen vermehrt kritische Anmerkungen, ob dieser Begriff – immerhin namenstragend für den Qualitätszirkel – überhaupt noch zeitgemäß sei. Ob nicht der Inklusions-Begriff angemessener sei. Nach einem sehr anregenden Input von Hubertus Schröer (Institut für interkulturelle Qualitätsentwicklung, München) wurde eingehend diskutiert, ohne dass ein klarer Konsens erreicht werden konnte. Es überwogen am Ende allerdings deutlich die Stimmen, die für die Beibehaltung des Begriffs Integration plädierten.

Es war uns allen aber auch deutlich geworden, dass Klarheit in der Begriffsarbeit von großer Bedeutung ist für unser gemeinsames Projekt, die deutschen Kommunen dabei zu unterstützen sich der Realität eines Einwanderungslandes zu stellen. An einem Nachmittag war das nicht zu erledigen. So entstand der Plan zu einer Handreichung, die von einer eigenen AG vorbereitet werden sollte. Die AG, für die sich Kolleg\_innen aus sieben Städten und einem Landkreis zusammen getan haben, konnte sich rasch darauf verständigen, dass es sinnlos wäre, ein weiteres Begriffsglossar zu erstellen. Denn solche liegen bereits in guter Qualität vor, zum Beispiel: Neue Deutsche Medienmacher 2015.

Stattdessen sollten inhaltlich zusammengehörige Begriffscluster in je einem zusammenhängenden Text diskutiert werden. Diese Begriffe sollten sowohl auf ihre Entstehungs- und Verwendungsgeschichte als auch auf ihre Tauglichkeit für die kommunale Praxis erörtert werden. Die AG entschied sich im weiteren Verlauf der Arbeit dafür, dass die einzelnen Texte nicht in einer gemeinsamen Produktion entstehen, sondern namentlich gekennzeichnete Beiträge darstellen sollen, die die Position der Autor\_in widerspiegelt.

Diese Entscheidung bedeutet auch, dass es Widersprüche zwischen den Texten geben kann und darf, dass unterschiedliche Einschätzungen nebeneinander stehen können. Denn der Qualitätszirkel vertritt keine Einheitsmeinung und trifft keine Mehrheitsbeschlüsse. Und es mangelt auch in unserem Kreis nicht an Diversität der Positionen. So endet der Beitrag zum zentralen Begriff Integration mit der Empfehlung, diesen Begriff zugunsten des Inklusions-Begriffes aufzugeben, obwohl dies nicht die Mehrheitsposition im Qualitätszirkel ist. Diese Unterschiedlichkeit halten wir nicht nur aus, sondern sie regt unsere Diskussionen produktiv an. Die rechte Randspalte hilft dabei herauszufinden, wo welcher Begriff intensiver diskutiert wird.

### **Begriff (Beispiel)**

Diese Handreichung insgesamt soll kommunalen Praktiker\_innen beim Erstellen von Texten im Handlungsfeld Integration, Migration und Teilhabe als Hilfestellung dienen. Sie will Hinweise geben, um Begriffe präzise verwenden zu können und das Gemeinte erläutern zu können, wenn Mehrdeutigkeit es erfordert. Unsere Erfahrung zeigt, dass diese zusätzliche Reflexion der verwendeten Begriffe in der eigenen Kommune hilfreich für die Standortbestimmung ist. Ganz praktisch sorgt sie auch für mehr Klarheit und Präzision bei der Erarbeitung von Migrationskonzepten und Integrationsplänen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>3</b>
Reflektierte Begriffsverwendung im Handlungsfeld Integration, Migration und Teilhabe Werner Hülsmann	
<b>2. Migration / Integration / Inklusion</b>	<b>5</b>
Der zugewanderte Integrationsdiskurs in der deutschen Migrationsgesellschaft Helmuth Schweitzer	
<b>3. Mehrheitsgesellschaft / Minderheit / Ethnie / Parallelgesellschaft</b>	<b>17</b>
„Wir und die Anderen“ Ayşe Özbabacan	
<b>4. Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit / Intersektionalität / Antidiskriminierung / Diversity</b>	<b>22</b>
Umgang mit Vielfalt und Benachteiligungen: Unterschiede, die einen Unterschied machen Uschi Sorg	
<b>5. Willkommenskultur / Anerkennungskultur</b>	<b>29</b>
Verständigung über die Prinzipien des guten Zusammenlebens Gari Pavković	
<b>6. Rassismus / Antisemitismus / Rechtsextremismus</b>	<b>33</b>
Warum uns Begriffe wie Ausländerfeindlichkeit, Fremdenfeindlichkeit oder Islamophobie nicht weiterbringen Günter Max Behrendt	
<b>7. Interkulturelle Öffnung</b>	<b>40</b>
Rückblick auf 20 Jahre Schwierigkeiten mit einem notwendigen Begriff Dörthe Thiele / Günter Max Behrendt	
<b>8. Integrationspolitik / Politische Teilhabe</b>	<b>44</b>
Ohne gleichberechtigte Teilhabe verkommt Integration zur Zwangsjacke Veronika Kabis	
<b>9. Flüchtlinge / Geflüchtete / Asylbewerber_innen</b>	<b>50</b>
Flucht und Einwanderungsabwehr Gari Pavković / Günter Max Behrendt	
<b>10. Verwendete Literatur</b>	<b>58</b>

## Einleitung

### Reflektierte Begriffsverwendung im Handlungsfeld Integration, Migration und Teilhabe

Werner Hülsmann (Landkreis Osnabrück)

Wieso setzt sich der Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik mit Begriffen aus dem Handlungsfeld auseinander?

- Weil Begriffe Wirklichkeit bilden. Sie bilden sie nicht nur ab, sondern gestalten sie. Dies gilt nicht nur für Sprechhandlungen (wie z.B. Glückwünsche), sondern auch für Worte, die Sachverhalte bezeichnen wollen. Hierzu möchte ich unten einige Beispiele anführen.
- Im Wortgebrauch, in der Verwendung von spezifischen Begriffen zeigen sich Orientierungen – Meinungen, Einstellungen und Werte – zu gesellschaftlichen Sachverhalten. Begriffe gehen in ihrer Spezifik in den kulturellen Wissensvorrat, bzw. das soziale Gedächtnis (Bolten 2007:58ff) ein und prägen damit die politische Kultur. So kann man beispielsweise anhand der in den verschiedenen Phasen der deutschen Nachkriegsgeschichte jeweils bevorzugten Begriffe die ambivalente Haltung der Gesellschaft zur Tatsache der Einwanderung in diesen Phasen erkennen und nachzeichnen.
- Worte diskriminieren – sie bezeichnen etwas, indem sie es von etwas anderem abgrenzen. Möglichst präzise – im Fall von Fachsprache. Möglichst raumgreifend – egal, ob es sich über Deutungshoheit über den Stammtischen oder über die Setzung von Themen im politischen Diskurs handelt. Sie transportieren Sinn und Neben-Sinn, Haltungen und Stimmungen, Wertungen und Abwertungen. Sind stimmig und verbreiten Stimmung. Sind Moden unterworfen sowie dem politischen Wertwandel, wie z.B. die im Alltagsgebrauch bis vor wenigen Jahren für Menschen mit schwarzer Hautfarbe oder Sinti und Roma von vielen durchaus ohne Abwertungsabsicht verwendeten und heute zumindest außerhalb des offenen rassistischen Spektrums weitgehend diskreditierten N- bzw. Z-Worte.

Einige Beispiele sollen die Relevanz des Nachdenkens über verwendete und nichtverwendete Begriffe unterstreichen:

- Die zunächst unbedenklich, ja positiv klingende und zumeist auch so gemeinte Begrüßung „Herzlich Willkommen“ impliziert überraschenderweise schon Wertungen und soziale Machtverhältnisse. Diesen Hinweis verdanke ich Andreas Pott vom (Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Osnabrück). Ich kann nur „Willkommen heißen“, wenn ich meine eigene Position als mit dem Hausrecht versehen wahrnehme. Denn es gibt in dem Sprechakt eine Person, die als Hausherr\_in Willkommen heißt und die andere welche, als Gast, willkommen geheißen wird. Schon mit dieser profanen Aussage definiere ich somit eine ungleiche Beziehung und bilde ein Machtverhältnis (etabliert versus nicht-etabliert) ab.
- „Gastarbeiter“ – ein zutreffender Begriff für die circa elf Millionen Arbeitsmigrant\_innen, die im Rahmen des Anwerbeverfahrens kamen, um einige Zeit in Deutschland zu arbeiten. Die also die Einladung dazu annahmen und, wie von beiden Seiten gewünscht, wieder in ihr Heimatland zurückkehrten. (Neuscheler 2015) Ein falscher Begriff – für die drei Millio-

**Willkommen**

**Gastarbeiter\_in**

nen Angeworbenen, die sich entschieden samt ihrer Familien hier zu bleiben, auf Jahre, auf Dauer. Sie wurden doppelt abgewertet: Was ist das eigentlich für eine Einladung? Wer lässt einen Gast arbeiten? Ist also der historische Begriff heute noch verwendbar? Ist er nur mit Anführungszeichen verwendbar oder auch ohne? Welche Assoziationen sind mit dem Begriff jeweils verbunden – bei Menschen ohne Migrationsgeschichte, den Eingewanderten oder ihren Nachfahren der zweiten und dritten Generation? (dazu: Netzwerk Jugendhaus Buer 2014)

- Deutschland ist, geht man nach den vorwiegend verwendeten Begriffen, nach wie vor kein Einwanderungsland. Die bis Ende der 90er Jahre gebetsmühlenhaft wiederholte kontrafaktische Beschwörung „Deutschland ist kein Einwanderungsland!“ hat zumindest die dauernde Nachwirkung, dass bis heute offiziell von Zuwanderung statt von Einwanderung gesprochen wird. Dass auch die dahinter stehende ablehnende Mentalität durchaus fortbesteht, wird allein schon aus dem ausführlichen Titel des Zuwanderungsgesetzes „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“ deutlich.
- Auffallend ist, dass Begriffe wie „Menschen mit und ohne Migrationshintergrund“ zwar politisch korrekt sein mögen, sprachlich aber sperrig und unschön sind. „Integration“ und „interkulturelle Öffnung“ z.B. haben etwas Mehrdeutiges. Sie sind ein wenig steril, steif und blutleer. Man ist geneigt, die Definition nachzuschlagen, um sich der genauen Bedeutung zu vergewissern. Sie klingen nach vorsichtigem Nichts-falsch-machen-Wollen, sind daher unkonkret und lassen gleichzeitig eine große Distanz zu den gesellschaftlichen Realitäten, die sie beschreiben wollen, erkennen. (Hülsmann 2010)

**Zuwanderung**

**Migrationshintergrund**

Es lohnt sich also, diese und weitere Begriffe kritisch zu beleuchten. Der Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik möchte dabei Anregungen für eine reflektierte Begriffsverwendung geben. Dazu werden Entstehungs- und Verwendungszusammenhänge in den jeweiligen Diskussionen skizziert. Veränderungen der Bedeutungen und der Nebenbedeutungen werden dargestellt. Gegebenenfalls wird auf gesetzliche Begriffsbestimmungen verwiesen.

Alle Texte schließen mit einer konkreten Empfehlung für den kommunalen Alltag. Ziel ist nicht, eine politisch korrekte Begriffsverwendung vorzuschreiben, etwa nach dem Motto „Wir sprechen jetzt nicht mehr von Integration, sondern von Migration und Teilhabe.“ Wir wollen jedoch ermutigen, treffende Begriffe zu verwenden – Diskriminierung und Rassismus müssen benannt werden, damit sie bekämpft werden können.

## **Migration / Integration / Inklusion**

### **Der zugewanderte Integrationsdiskurs in der deutschen Migrationsgesellschaft**

Helmuth Schweitzer (Essen)

Das lateinische Wort „Migration“ ist buchstäblich genommen sinngleich mit dem deutschen „Wanderung“. Es spricht aber einiges dagegen, in unserem Zusammenhang den vieldeutigen Begriff „Wanderung“ zu verwenden. Aktuell wird beispielsweise der historische Begriff einer „Völkerwanderung“ (der „unzivilisierten Barbaren“) rechtspopulistisch neu besetzt – als Landnahme der angestammten deutschen Heimat durch nicht dazu gehörige „zuwandernde“ Flüchtlinge. Aber schon im Laufe der letzten 200 Jahre hat im deutschsprachigen Raum das Wort „Wanderung“ bzw. „wandern“ als „Fortbewegung zu Fuß“ einen starken Bedeutungswandel erfahren. (Meier 2016) Dabei wurde der Begriff aus seinem ursprünglichen Zusammenhang mit ökonomischen Zwängen im Zunftwesen gelöst und zunächst über das humanistische Bildungsideal mit Erkenntnisgewinnung über die Welt in der Bewegung durch die Naturlandschaft verbunden. Goethes Harz-Wanderung gehorchte eben einer ganz anderen Logik als die eines zünftigen „Wandergesellen“. Schließlich erfuhr der Begriff mit dem „Erwandern“ der durch Industrialisierung bedrohten natürlichen Heimat (Wald und Wiesen, Berge und Höhen) durch die Reformpädagogik eine romantische Verklärung. Ausläufer davon haben etliche von uns noch erlebt, wenn Schulkinder am Wandertag „Das Wandern ist des Müllers Lust“ singen mussten. Heute ist eine „(Fern)Wanderung“ im Ausland überwiegend eine Freizeitaktivität, die touristisch oder wirtschaftspolitisch vermarktet wird – und nichts zu tun hat der fußläufigen Bewegung von Flüchtlingen aus dem Süden an einer Autobahn nach Norden. Insofern macht es in unserem Zusammenhang Sinn, den international etablierten Fachbegriff „Migration“ statt des wabernden Wortes „Wanderung“ zu benutzen.

**Migration**

#### **Formen der Migration**

Migration bezeichnet eine Form räumlicher Mobilität von Individuen, die auf gesellschaftliche Ein- und Ausschlussverhältnisse an ihrem bisherigen Lebensmittelpunkt reagieren, indem sie andernorts ihre Chancen einer umfassenden Aufnahme in möglichst vielen Teilsystemen der funktional differenzierten (Welt)Gesellschaft erhöhen wollen. (Bommes 1999:37f) Mit Teilsysteme der Gesellschaft sind hier typischerweise Bereiche wie Wirtschaft / Arbeitsmarkt, Politik, Recht oder Gesundheit, aber auch Erziehung, Sport oder Wissenschaft etc. gemeint. Migration dient also der Erhöhung der Chancen auf „Inklusion“. Inklusion meint hier Einbeziehung in eines der genannten gesellschaftlichen Teilsysteme und ist damit in Abgrenzung zum diffus-mehrdeutigen „Integration“ der wesentlich präzisere Begriff (dazu weiter unten mehr).

**Inklusion**

Für eine solche Inklusion in der neuen Aufnahme-region müssen sie jedoch in der Regel Zugangsbarrieren wie z.B. Staatsgrenzen, Sprachgrenzen, Religionsgrenzen sowie andere lebensweltliche Grenzziehungen überwinden. Gesellschaftliche Teilsysteme, aber auch einzelne Organisationen darin wie Unternehmen, Verwaltungen, Kindertagesstätten, Krankenhäuser oder Parteien zeichnen sich dadurch aus, dass sie Menschen nur nach ihrer jeweils eigenen Systemlogik aufnehmen („inkludieren“). Deshalb hat der an Freiheit und Gleichheit gebundene moderne Staat die Aufgabe, für jeden Einzelnen „bar-

rierefreie“ Zugangsmöglichkeiten zu den zentralen gesellschaftlichen Funktionssystemen sicherzustellen. Der Staat ist in dieser Sichtweise als Organisationsform des Teilsystems „Politik“ zu verstehen.

Seit der Entstehung von Nationalstaaten drückt sich die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe an der politischen Willensbildung und Entscheidung durch die nationale Staatsangehörigkeit aus. Diese war ursprünglich exklusiv gedacht und auf Dauer angelegt. Deshalb führt eine verstärkte internationale Migration in den einzelnen politischen Systemen zu Problemen, weil im Regelfall die Migrant\_innen nicht sofort, meist auch nicht nach mehreren Jahren die vollen staatsbürgerlichen Rechte des Aufnahmelandes erhalten. Gleichzeitig bringen sie eine andere Staatsangehörigkeit mit entsprechenden Bindungen mit. Dadurch entstehen neue Grenzziehungen für die Zugehörigkeit und damit für die Loyalitätsbeziehung zwischen dem Staat und seinen Bürger\_innen. In modernen Wohlfahrtsstaaten betrifft dies auch den Anspruch auf Sozialleistungen. Innerhalb der EU wird diese Grenze z.B. durch eine institutionalisierte „Ungleichheitsschwelle“ zwischen Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern aufrechterhalten. (Bommes 1999:127ff)

All dies trifft nicht auf die Binnenmigration innerhalb des jeweiligen Nationalstaates zu. Denn hier sind es Menschen gleicher Staatsangehörigkeit, die sich aus ärmeren bzw. lebensbedrohlichen Regionen in reichere bzw. überlebenssichere, meist städtische Gebiete bewegen. So wanderten z.B. zwischen 1885 und 1914 polnisch sprechende Bergleute und Stahlarbeiter mit preußisch-deutscher Staatsangehörigkeit ins Ruhrgebiet oder zur gleichen Zeit arbeitslose Schwarze in den USA aus dem armen Süden in die Industriestädte des Nordens. Aktuell sind vor allem innerhalb der Schwellenländer China, Indien, Brasilien, Südafrika mehrere 100 Millionen Menschen aus den ländlichen Regionen in die städtischen Metropolen abgewandert. Binnenmigration ist also durchaus ein Phänomen von gewaltigem Ausmaß, das enorme soziale Verwerfungen mit sich bringen kann. Doch sieht man einmal von der starken Ost-West-Bewegung nach dem Fall der innerdeutschen Grenze in den 90er Jahren ab, die übrigens nie unter der Überschrift Migration verhandelt wurde, so kann Binnenmigration für die deutsche Diskussion vernachlässigt werden. Hier ist es immer die Staatsgrenzen überschreitende Migration gewesen, die im Fokus der Aufmerksamkeit stand.

## Binnenmigration

Wenn mit der Überwindung der Staatsgrenze der Entschluss verbunden ist, die Heimat mehr oder weniger dauerhaft zu verlassen, spricht man von **Auswanderung** (*emigration*) aus dem Herkunftsland bzw. **Einwanderung** (*immigration*) ins Aufnahmeland. Vorlage für die bis heute prägende Theoriebildung war die ökonomisch, politisch und religiös begründete Auswanderung seit dem 19. Jahrhundert nach Amerika und Australien. Die Mehrzahl der damit verbundenen englisch- und französischsprachigen Fachgriffe wurde Anfang des letzten Jahrhunderts im Zeitalter des Kolonialismus von der Kulturanthropologie geprägt. Dieses begriffliche Instrumentarium hat dann in den 1920er Jahren die US-amerikanische Soziologie zur Analyse der damaligen sozialen Konflikte in den urbanen Regionen der USA als klassischem Einwanderungsland weiterentwickelt. Später wurden die hier erprobten Begriffe auch auf andere Einwanderungsländer übertragen. Dazu gehört auch die Migration auf der Basis von ethnischer, religiöser und nationaler Selbst- und Fremddefinition – die Einwanderung von Juden aus aller Welt nach Palästina bzw. Israel.

## Auswanderung / Einwanderung

Eine vergleichbare Konstellation ergab sich nach dem 2. Weltkrieg durch die – als solche gar nicht so wahrgenommene – Einwanderung von circa 14 Mio. Vertriebenen aus den ehemaligen Gebieten des Deutschen Reiches in die vier Besatzungszonen der Siegermächte und wiederum Ende der 1980er Jahre mit der Einwanderung von ca. 4,5 Mio. (Spät)Aussiedlern aus den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes. Diese Migrationsbewegungen wurden von der Forschung jedoch lange Zeit ignoriert. Der Import der US-amerikanischen Migrationstheorie nach Deutschland fand erst mit der Arbeitsmigration im Rahmen der staatlichen Anwerbe-Verträge statt (dazu weiter unten mehr).

Neben dieser – für die deutsche Wahrnehmung prägenden – Arbeitsmigration haben sich während der letzten Jahrzehnte verschiedene Formen der Migration zwischen den Nationalstaaten an der Peripherie und den Zentren der kapitalistischen Weltökonomie herausgebildet. Zu dieser Ausdifferenzierung hat zum einen die Beschleunigung in den grenzüberschreitenden Kommunikations- und Reisemöglichkeiten bei gleichzeitigem Sinken der Kosten stark beigetragen. Zum anderen haben die je ganz unterschiedlichen Ausgangssituationen und Möglichkeiten zur Überwindung von Staatsgrenzen und wohlfahrtsstaatlichen Ungleichheitsschwellen zwischen den jeweiligen Herkunfts- und Aufnahmeländern bzw. Staatengemeinschaften verschiedene, teilweise in einander übergehende Varianten der Migration hervorgebracht. Diese vielgestaltigen Migrationsformen sind – wie aktuell an den Grenzen der EU und zwischen den europäischen Staaten in noch ungewohnter Weise sichtbar – von einem (noch dazu föderal organisierten) politischen System allein mit Gesetzen, Geld, medialen Abschreckungskampagnen, Zäunen, Mauern und dem Einsatz militärisch-polizeilicher Macht nicht zu steuern.

Zahlenmäßig am häufigsten tritt die Staatsgrenzen überschreitende, häufig anfänglich mit Rückkehrinteresse verbundene Arbeitsmigration auf. Sie wird in der Regel von Menschen vollzogen, die bereit sind, im Vergleich zu den einheimischen Arbeitskräften die gleiche Arbeit unter schlechteren Bedingungen zu verrichten oder schlechtere, von ortsansässigen Arbeitskräften nicht (mehr) akzeptierte Tätigkeiten zu übernehmen und dafür legale Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten erhalten. Die erste große Bewegung vollzog sich nach dem 2. Weltkrieg aus den armen, noch landwirtschaftlich geprägten, z.T. undemokratisch regierten süd(ost)europäischen Staaten sowie aus formal „unabhängig“ gewordenen ehemaligen Kolonien in die mittel- und nordeuropäischen nationalen Wohlfahrtsstaaten. In der Weltwährungs- und Wirtschaftskrise 1973 im Gefolge der Explosion der Ölpreise wurde diese Phase der Arbeitsmigration von den genannten Aufnahmestaaten gestoppt. Daraufhin ließ sich ein Großteil der Arbeitsmigrant\_innen in den Aufnahmeländern nieder und holten, soweit noch nicht geschehen, ihre Familienangehörigen nach. Gegenwärtig findet Arbeitsmigration als EU-Binnenwanderung beispielsweise im großen Stil als „zirkuläre Migration“ statt, das heißt, Menschen pendeln für zeitlich befristete Arbeitsaufenthalte mehrfach zwischen den Staaten. Im Zuge der Globalisierung des Wissenschaftssystems wächst gegenwärtig auch die meist zeitlich begrenzte Migration von Studierenden und Wissenschaftler\_innen.

## **Arbeitsmigration**

Die so genannte „Familienmigration“ entzieht sich aufgrund rechtlicher Verpflichtungen teilweise der Kontrolle der aufnehmenden Staaten. So kann sich z.B. ein Antrag auf Familienzusammenführung auf den im Grundgesetz verankerten Schutz von Ehe und Familie, also nationale Gesetzgebung, berufen.

## **Familienmigration**

Oder es sind internationale Abkommen wie die Menschenrechtscharta und UN-Kinderrechtskonvention, die die aufnehmenden Staaten binden.

In den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen hat die Migration von Geflüchteten als Folge der Missachtung von Menschenrechten durch (Bürger)Krieg und Vertreibung oder als Folge verlorenen gegangener Umweltbedingungen zum Überleben. Je geringer die Möglichkeiten legaler Einwanderung in einzelne Staaten(Gemeinschaften) sind, desto mehr steigt dort die als „illegal“ bezeichnete Migration.

## Fluchtmigration

Bis heute gibt es kein Menschenrecht auf Aus- und Einwanderung. Ausmaß und Qualität der Inklusion von Migrant\_innen hängt deshalb nicht zuletzt davon ab, wie die jeweiligen Nationalstaaten ihre Zugehörigkeit zur Nation definieren. Denn damit werden auch die Voraussetzungen für die Gewährung staatsbürgerlicher Rechte für neu Eingewanderten geschaffen. Bislang überwiegen zwei entgegengesetzte Modelle. Entweder erfolgt die Selbstdefinition als „Staatsnation“ nach dem Prinzip des Demos, der politisch-territorial konstruierten Herrschaft des Volkes von Gleichen über sich selbst. In diesem Fall wird die Staatsangehörigkeit auf Grundlage des Geburtsortes (ius soli) erworben. So ist es in den klassischen Einwanderungsländern wie etwa den USA, Kanada oder Australien üblich. Spätestens für die erste Kindergeneration ist somit die Staatsangehörigkeit gesichert. Oder ein Staat definiert sich nach dem Prinzip des Ethnos als „Kulturnation“ mit einer konstruierten Einheit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatssprache. Die Staatsangehörigkeit wird damit über „Blutsbande“ vererbt (ius sanguinis). Wenn aber nur Menschen, deren Eltern bereits Deutsche waren, als deutsche Staatsangehörige anerkannt werden, dann bleibt Eingewanderten die Aufnahme ins Staatsvolk selbst in der Enkelgeneration verwehrt. Diese Konstruktion herrscht in Deutschland im Prinzip auch heute noch vor, auch wenn seit dem Jahr 2000 durch mehrere Änderungen das Staatsangehörigkeitsgesetz um Elemente des Geburtsortsprinzips ergänzt wurde.

## ius soli

## ius sanguinis

Das wechselvolle Ringen der beiden Prinzipien – Demos vs. Ethnos – und die jahrzehntelange Verdrängung der millionenfachen De-facto-Einwanderung von Ausländer\_innen in die Bundesrepublik ist ohne die Geschichte der deutschen Nationalbewegung seit dem Sieg über Napoleon nicht zu verstehen. Nach den Paragraphen 131 und 132 der Paulskirchenverfassung von 1849 gehörten noch alle in den deutschen Staaten Wohnenden als deutsche Staatsangehörige zum „deutschen Volk“. Staatsangehörigkeit konnte zu diesem Zeitpunkt also noch unabhängig von Geburtsort und Muttersprache gedacht werden. Nach der Gründung des „kleindeutschen“ deutschen Kaiserreiches (ohne Österreich) unter Führung Preußens setzten sich hingegen allmählich ethnische Kriterien für den Nachweis der Zugehörigkeit zum „deutschen Volk“ durch. Sie waren vom „Alldeutschen Verband“ seit den 1880er Jahren propagiert worden und wurden später von der nationalsozialistischen Germanisierungsideologie benutzt. Anknüpfend an diese Traditionslinie konnten gemäß Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes die 4,5 Millionen (Spät)Ausiedler als „deutsche Volksangehörige“ ihren Einwanderungswunsch bzw. Einbürgerungsanspruch bis zum Jahre 1993 auf der Grundlage der bis dahin geltenden ethnischen Kriterien im Bundesvertriebenengesetz (BVFG § 6) realisieren. Hingegen werden lang ansässige „fremdvölkische Zuwanderer“ gesetzlich seit über 100 Jahren aus dem deutschen (Staats)Volk ausgegrenzt. Jüngst bestätigt wurde diese völkische Denktradition durch den Ausschluss

von EU-Bürgern bei Landtagswahlen durch das Urteil des Staatsgerichtshofs des Bundeslandes Bremen vom 23.3.2014. Die dem zugrunde liegende Konstruktion des „deutschen Volkes“ wäre durch eine Grundgesetzänderung zu überwinden – wie dies für die Einführung der EU-Bürgerschaft möglich war.

### „Zuwanderung“ statt „Einwanderung“: eine deutsche (Rechts)Tradition

Angesichts des geschichtlichen Hintergrunds wird verständlich, warum es in der deutschen Rechtstradition seit 1885 bewusst nicht um **Einwanderung** geht. Im Vordergrund steht stattdessen bis heute – getreu der Bezeichnung des Gesetzes von 2005 – die „Steuerung und Begrenzung der **Zuwanderung**“. Zwar gab es jüngst Vorstöße für eine gesetzestechnische Zusammenfassung bisheriger Zuwanderungsregelungen unter der neuen Überschrift „Einwanderungsgesetz“, doch dem Kern nach geht es unverändert um die Regelung des Aufenthalts von Migrant\_innen, die als ökonomisch nützliche Arbeitskräfte gebraucht werden. Ende des 19. Jahrhunderts waren damit so genannte „Fremdarbeiter“ in der Landwirtschaft und Industrie gemeint. Sie kamen entweder aus dem Ausland mit zeitlich befristeter Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis oder als überwiegend polnisch sprechende, anfänglich befristet beschäftigte Inländer aus den preußisch-deutschen Ostprovinzen. Vor 120 Jahren, das heißt während der Hochphase der deutschen Auswanderung ins Einwanderungsland USA, wurden beide Gruppen von Migrant\_innen als „Zuwanderer“ bezeichnet. Denn sie kamen aus Sicht der alteingesessenen Deutschen allenfalls zeitlich begrenzt „dazu“.

**Einwanderung /  
Zuwanderung**

**Fremdarbeiter**

Der mehrfach verlängerte Aufenthalt der Zuwander\_innen, ihre polnisch sprachige Kommunikation und fremden Geselligkeitsformen sowie die subkulturelle Absonderung in eigenen Vereinen, Gewerkschaften, Presseorganen und Kirchengemeinden waren für die deutsche Nachbarschaft irritierend. Vor allem aber war sie für Lehrer, Polizisten, Reichsbahnbedienstete, Geistliche, Offiziere aus der Zivil-, Kirchen- bzw. Militärverwaltung nicht verständlich und damit nicht kontrollierbar. Diese Befremdung löste insbesondere unter staatstragenden adeligen und in (klein)bürgerlichen Schichten, aber auch unter mühsam aufgestiegenen, noch nicht etablierten, nun mit Lohndrücker\_innen konfrontierten einheimischen (Fach-)Arbeiter\_innen massive Unsicherheit und Ängste aus. Ängste, die durch eine gezielte Assimilationspolitik der „Germanisierung“ und durch Ausgrenzung (Diskriminierung) der sogenannten „Pollacken“ zu kompensieren versucht wurden.

**Zuwanderer\_in**

Obwohl diese „Ruhrpolen“ preußische Staatsbürger waren, warnten die im „Alldeutschen Verband“ zusammengeschlossenen ideologischen Kämpfer für eine „deutsche Leitkultur“ mit rassistischen Argumentationsmustern vor „volkstumspolitischen Gefahren“ durch „Zuwanderung“ von „fremden Elementen“ aus „niederen Schichten“ als Verhängnis „für die Reinheit der germanischen Stämme“. (Prof. Wilhelm Stieda 1910, zitiert nach: Herbert 1986:31) Fortan definierte sich der deutsche Nationalstaat als „**Zuwanderungsland**“ und etablierte dafür das bis heute vorherrschende Grundmuster eines „bürokratischen Kompromisses“ zwischen zwei sich widersprechenden Regulierungsmaßstäben von Wirtschaft und Politik: Auf der einen Seite steht das Interesse der Unternehmen an einer flexiblen, unter Umständen längerfristigen Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte. Auf der anderen Seite ist der Staat gefordert, sich die Loyalität seiner verunsicherten alteingesessenen bzw. neuen, noch nicht ganz heimischen (EU)-Bürger zu erhalten, indem er versucht „fremdsprachige“

Einwohner\_innen, Nichtstaatsbürger/Drittstaatler mit Hilfe von Grenzkontrollen und einer wohlfahrtsstaatlichen Ungleichheitsschwelle abzuwehren.

Im Ergebnis konzentrierte sich staatliches Handeln mit Blick auf die internationale Arbeitsmigration in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts auf zwei Ziele: Einerseits den zeitlich begrenzten Import ausländischer Arbeitskräfte zu steuern („regulierte Ausländerzufuhr“ ermöglichen) und gleichzeitig rechtliche Ansprüche auf eine dauerhafte Niederlassung von Fremden „nichtdeutscher“ Herkunft mit Familien, also echte Einwanderung andererseits, zu verhindern.

Diese mit Willkür verbundene Traditionslinie des Kaiserreiches wurde in den 1920er Jahren durch zwischenstaatliche Abkommen über den flexibel steuerbaren Import von Kontingenten ausländischer „Wanderarbeitnehmer“ fortgeführt. Die nationalsozialistische Herrschaft schließlich hat diese Tradition durch die Rassenideologie vom „germanischen Herrenmenschen“ und den hierarchisch auszubeutenden „nichtdeutschen Arbeitsvölkern“ radikalisiert. Sie mündete während des 2. Weltkriegs in der systematischen Segregation und brutalen, millionenfach zum Tode führenden Versklavung von 14 Millionen Zwangsarbeiter\_innen (zivilen Arbeitskräften und Kriegsgefangenen) für die Kriegswirtschaft im „großdeutschen“ Herrschaftsbereich und für den nationalsozialistischen Wohlfahrtsstaat. (Aly 2006:139ff) Um den interkulturellen Kontakt zu diesen in Stacheldraht umzäunten Lagern untergebrachten „fremdvölkischen“ Arbeitskräften zu verhindern und den damit verbundenen „Gefahren für Rasse und Volkstum des deutschen Volkes [...] zu begegnen“, wurde „durch Polizeiverordnung das Verhalten verschiedener Gruppen fremdvölkischer Zivilarbeiter und die Stellung der deutschen Volksgenossen zu ihnen geregelt.“ (GeStaPo Dresden 1942, zitiert nach: August 1986:136)

**Wanderarbeit-  
nehmer**

**Zwangsarbeiter\_in**

Darüber hinaus weisend formulierte ein Ministerialbeamter im Reichsarbeitsministeriums bereits Anfang 1941 die Vision vom Segen der deutschen Wirtschaftsherrschaft über Europa: „Auch nach dem Kriege“ werde sich im Zuge der „Bildung einer europäischen Großraumwirtschaft [...] neben dem Hereinholen zusätzlicher Kräfte aus den Kontinentalstaaten nach Deutschland zweifellos auch der gegenseitige Kräfteaustausch in Form der sog. ‚Gastarbeitnehmer‘ stärker entwickeln“ und „im großdeutschen Raum zum gegenseitigen Verständnis der Völker beitragen“. (zitiert nach: Herbert 1986:132)

**Gastarbeitnehmer**

Diese Vision erfüllte sich nicht, vielmehr erzwangen die vier alliierten Siegermächte des 2. Weltkriegs den Bruch mit der völkisch-rassistischen Traditionslinie und schufen damit die Voraussetzung für die Einführung des bundesdeutschen Rechts- und Sozialstaats. Auf dieser Grundlage begann ab 1955 wieder eine im Rahmen zwischenstaatlicher Abkommen geförderte Anwerbung und vorübergehende Beschäftigung („Rotation“) von Gastarbeiter\_innen. Diese „Nichteinwanderer“ arbeiteten grundsätzlich zwar unter den Bedingungen des allgemeinen Tarif- und Arbeitsrechtes, für ihre Beschäftigung waren jedoch zusätzlich zwei zentrale juristische Grundlagen maßgebend, die im Einzelfall willkürlich gekoppelt wurden: Zum einen war dies die „Arbeiterlaubnisverordnung“ mit dem bereits 50 Jahre bürokratisch bewährten „Inländerprimat“, das heißt dem Zwang für die Arbeitgeber deutsche Staatsangehörige bevorzugt einzustellen. Zum anderen war es die Ausländerpolizeiverordnung von 1938, die durch rechtsstaatliche Anpassung neu legitimiert worden war.

**Gastarbeiter\_in**

Ein eigenständiges „Ausländergesetz“ wurde erst im Jahre 1965 erlassen. Es war voller äußerst dehnbarer Generalklauseln wie „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ und „Belange der Bundesrepublik“, die durch den Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland wahlweise gefährdet oder beeinträchtigt werden könnte. Im Ergebnis konnte die Verlängerung individueller Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse jederzeit verhindert werden. Die Umsetzung der wohlfahrtsstaatlichen Prinzipien des Gleichheitsgrundsatzes und des Vertrauensschutzes ließ sich erst allmählich durch höchstgerichtliche Urteile erzwingen.

Dadurch setzte eine ganz allmähliche – ursprünglich nicht geplante – Sicherung von Rechten für Migrant\_innen ein. Doch auch 40 Jahre nach dem Anwerbestopp und der damit ungewollt geförderten Familienzusammenführung ist das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland als **Zuwanderungs-**land für Nichtdeutsche („Fremdvölkische“) in seinem staatsrechtlichen Kern nicht angetastet worden. Daran hat auch die jüngste Anreicherung durch Elemente des Geburtsort-Prinzips nichts grundsätzlich geändert. Der Begriff „**Ein-**wanderung(sland)“ kommt entgegen aller Rhetorik bis heute in keinem deutschen Gesetzestext vor.

Einen zu dieser Kontinuität querliegenden Strang bildet hingegen das im bundesdeutschen Grundgesetz von 1949 mit Artikel 16 verankerte und international einzigartige individuelle Anrecht auf politisches Asyl. Denn damit wurde erstmals nicht allein das Prinzip der ökonomischen Nützlichkeit als Legitimation für den Aufenthalt von Migrant\_innen nichtdeutscher Volkszugehörigkeit anerkannt, was klar als Folge des im Namen des deutschen Volkes begangenen Völkermords zu sehen ist. Dieser Strang wurde 1950 nochmals verstärkt wurde durch die Unterzeichnung der UN-Flüchtlingskonvention.

Der Widerspruch zwischen der völkischen Denktradition und dem im Grundrecht auf Asyl manifestierten neuen Ansatz trat erst 40 Jahre später offen zu Tage. Denn als im Jahr 1992 die Zahl der Asylsuchenden auf 438.000 Personen anstieg aufgrund des Jugoslawien-Kriegs und zahlreicher Bürgerkriege weltweit (im Libanon, in Sri Lanka, Afghanistan und in Afrika), wurde die Präsenz der neuen „fremdvölkischen“ Migrant\_innen aus aller Welt zum politischen Skandal. Der deutsche Wohlfahrtsstaat erklärte sich für überfordert. Weniger offen verhandelt, aber doch deutlich spürbar war das Unbehagen über die Einwanderung von nochmals 230.000 überwiegend russischsprachige Spätaussiedler\_innen. Zeitgleich brachte der Anschluss („Beitritt“) der kollabierenden DDR an die Bundesrepublik den Abbau der **innerdeutschen** Ungleichheitsschwelle auf der Tagesordnung.

Der Konflikt beider Linien wurde klar zugunsten der kaiserzeitlichen Tradition entschieden, denn der nun umzustrukturierende nationale Wohlfahrtsstaat vereinigte sich zuerst gegen die „fremdvölkischen“ Flüchtlinge. Deren bereits geringere Sozialleistungsansprüche wurden im Jahre 1993 durch ein „Asylbewerberleistungsgesetz“ auf 80 Prozent des regulären Satzes für die Sicherung eines Existenzminimums von Einheimischen reduziert. Es dauerte immerhin fast 20 Jahre, bis das Bundesverfassungsgericht dies für verfassungswidrig erklärte. Mit dem ebenfalls 1993 beschlossenen „Asylkompromiss“ schufen CDU/CSU, FDP und SPD durch die Einfügung des neuen Artikel 16a ins Grundgesetz die Voraussetzungen dafür, dass das individuelle Recht auf Asyl für politisch Verfolgte nach Artikel 16 verstümmelt wurde.

Dieses niedrigere Schutz-Niveau wurde dann zur Grundlage der anschließenden „Harmonisierung“ des europäischen Asylrechts. Faktisch führte das dazu, dass das Asylrecht auch in Deutschland – mit Ausnahme der kurzen Periode vom Zusammenbruch des europäischen Flüchtlingsreglements im Jahre 2014 bis zum EU-Türkei-Rückführungsabkommen im März 2016 – kaum noch zum Tragen kommen konnte. Seitdem hat jedoch die Zahl der ausreisepflichtigen, aber im Rahmen des Völkerrechts nicht abgeschobenen de-facto-Flüchtlinge ohne Bleiberecht kontinuierlich zugenommen.

Von der Öffentlichkeit weit weniger wahrgenommen wurde, dass 1993 auch die Weichen gestellt wurden, um die Einwanderung unter dem Titel „Aussiedlung“ zu beenden. Neue restriktive Regelungen im Anerkennungsverfahren trugen dazu bei, dass die jährliche Einwanderungszahl von Spätaussiedler\_innen zwischen 1990 und 2013 von knapp 400.000 auf 1.500 Personen zurückging. Praktisch bedeutet das also, dass als mit dem Zerfall des Ostblocks die Zahl der überwiegend russischsprachigen Spätaussiedler\_innen die Millionenengrenze überschritt, der nationale Wohlfahrtsstaat gegenüber diesen immer weniger als „eigenvölkisch“ zu definierenden Einwandererfamilien neue Ungleichheitsschwellen aufbaute.

### **Die Doppelbedeutung von Integration in Deutschland als „Angleichung“ und „Gleichgewicht“**

Angesichts der kaum reflektierten historischen Tiefe des Selbstverständnisses Deutschlands als de-jure-Zuwanderungsland wird verständlich, warum in diesem de-facto-Einwanderungsland – präziser: „Einwanderungsland wider Willen“ (Bade 2007) – Anfang der 70er Jahre kein Konzept für eine angemessene Aufnahme von Einwanderern zur Verfügung stand. Tatsächlich korrespondierte dieses staatliche und gesellschaftliche Unvermögen mit der Rückkehrorientierung der damaligen Migrant\_innen und ihrer samt minderjähriger Kinder nachgeholten Ehepartnern. Auch sie waren faktisch einwanderungsunwillig. Es ist deshalb kein Zufall, dass neben dem Wort „Migration“ auch die Begriffe Integration, Segregation, Akkulturation, Assimilation und Multikulturalität, wie auch neuerdings Diversität und Inklusion, die zur Orientierung in einem zunehmend unübersichtlich gewordenen Gesellschaftssystem benutzt werden, in Deutschland „Fremdworte“ auf verschiedenen Ebenen geblieben sind.

Diese Importe zentraler Begriffe der US-amerikanischen Migrationstheorie nach Deutschland durch Wissenschaft und Verwaltungen fand völlig unkritisch und letztlich auf der Basis einer kollektiven Verdrängung der deutschen Geschichte im Umgang mit ausländischen Arbeitskräften statt. Mit der Hilfe der Politik und der Massenmedien drangen diese Begriffe dann in den allgemeinen Diskurs ein – ohne den entscheidenden Unterschied zwischen dem „Zuwanderungsland“ Deutschland und klassischen „Einwanderungsländern“ mit einer selbstverständlichen Einbürgerungspraxis als Grundlage ihrer kollektiven Identität zu berücksichtigen. Faktisch wurden die so „zugewanderten“ Begriffe im Laufe des Imports „germanisiert“. Das heißt, sie wurden an die seit der Kaiserzeit bestehende Tradition der Identitätskonstruktion eines „volksdeutschen“ „Wir“ angepasst. „Integration“ konnte nun auch Angleichungsdruck und Ausgrenzung im Umgang mit „zugewanderten“, nicht deutschsprachigen und noch dazu nichtchristlichen Bevölkerungsgruppen bedeuten.

Tatsächlich ist das, was in Deutschland bis heute gemeinhin als „Integration“ verstanden wird, klarster Ausdruck dieser Germanisierungspraxis. Allerdings

**Integration**

bleibt dies inzwischen nicht mehr ohne Widerspruch. Die schärfste wissenschaftlich fundierte Kritik am Integrationsdiskurs kommt nicht zufällig vor allem von „neudeutschen“ bzw. „postmigrantischen“ Intellektuellen. (Foroutan 2010; Castro Varela 2013; Neue deutsche Medienmacher 2013:23ff) Sie wollen – in der Tradition der machtkritischen Diskurstheorie Michel Foucaults – nicht länger Objekt des verqueren Integrationsdiskurses in Deutschland sein,

„mit dem es in öffentlichen Debatten gelingt, die Unterscheidung zwischen *natio-ethno-kulturellem ‚Wir‘* und *‚Nicht-Wir‘* plausibel, akzeptabel, selbstverständlich und legitim zu machen.“ (Mecheril 2011:52)

Eine wesentliche, vom wissenschaftlichen Mainstream legitimierte Stütze des vorherrschenden Diskurses ist die doppelte Bedeutung von Integration in den Sozialwissenschaften. Denn dieser Begriff wurde vor 50 Jahren gleich zweimal nach Deutschland importiert: Einmal durch die Migrationsforschung und zum anderen durch die allgemeine Soziologie in Rezeption Talcott Parsons. Letzterer begreift Integration als die Fähigkeit eines Systems, Zusammenhalt und Einbeziehung seiner Elemente herzustellen und so das Gleichgewicht abzusichern. (Parsons 1964) Integration ist so verstanden Begriff einer generellen Systemtheorie und hat keinerlei notwendige Beziehung zu Migration. Der migrationstheoretische Importstrang hingegen bezog sich auf US-amerikanische Analysen individueller Anpassungsleistungen im Zuge von Einwanderung. Mit Hilfe sozial-psychologischer Kategorien wurden hier unterschiedliche Formen von *assimilation* (deutsch: Angleichung, Anpassung) herausdestilliert. Bei der Übertragung dieses migrationstheoretischen Konzepts ins Deutsche durch Jose Manuel Delgado (1966) wurde allerdings *assimilation* als „Integration“ wiedergegeben – eine eindeutig falsche Übersetzung, die aber un bemerkt blieb und fortwirkte.

Die ersten Migrationsforscher in der Bundesrepublik standen vor 50 Jahren vor der Aufgabe, zunächst für den kommunalpolitischen Umgang mit den Folgen der wachsenden Aufenthaltsdauer von mehr als einer Million „Gastarbeiter\_innen“ geeignete Konzepte zu finden. Sie griffen zurück auf die US-amerikanische Forschung, die im Abgleich mit Erfahrungen in anderen Einwanderungsländern eine verallgemeinerte Typologie von „*monistic, pluralistic and interactive assimilation*“ entwickelt hatte. Als Delgado diese Typologie als „monistische, pluralistische und interaktive Integration“ nach Deutschland importierte, vermied er so die damals mit Assimilation verbundenen negativen Assoziationen. Stattdessen ließ sich die positive Bedeutung von Integration im Zuge der damaligen Anti-Rassismus-Debatte in den USA um die „Integration der Schwarzen“ nutzen. Hier war der Begriff allerdings klar systemtheoretisch konnotiert, denn die Minderheiten-Ghettos in den „desintegrierten“ Stadtvierteln wurden als Bedrohung des sozialen Gleichgewichts, der „Integration des Gesamtsystems“ wahrgenommen. Damit war ein Kernelement der bis heute anhaltenden Begriffsverwirrung produziert.

## Assimilation

Die Spuren der damals importierten dreiteiligen Typologie von „*monistic, pluralistic and interactive assimilation*“ lassen sich noch heute in den verschiedenen Strängen der deutschen Integrationsdiskussion nachweisen.

a) „Monistische Assimilation“ meint eine einseitige Angleichung aller Neueingewanderten an die jeweils aktuelle Dominanzkultur, also Unsichtbar-Werden durch vollständige Anpassung. Dies ist in zwei Varianten vorstellbar: 1) Das Selbstbild einer bestimmten Gruppe, die sich selbst ethnisch konstruiert, wird

verpflichtende Norm für alle anderen. Vor 150 Jahren in den USA prägte die Dominanz der englischsprachigen weißen Protestanten diese Norm. Ein Ausdruck dieser „*anglo conformity*“ war beispielsweise der Druck auf Einwanderer ihre Nachnamen zu ändern und die Vornamen zu anglisieren. Dem entspricht hierzulande bis heute das Ideal von der „deutschen Leitkultur“. 2) Die verpflichtende Norm für alle kann aber auch als Amalgam aus vielen ethnisch/national/kulturell definierten Herkunftsnationen gedacht werden, die nach Art eines „Schmelztiegels“ (Zangwill 1909) zusammengehen. Die „typischen“ Herkunftsmerkmale der Eingewanderten verschwinden zugunsten der neuen Mischidentität, es bleiben nur die Nachnamen. Dieses Bild hat sich in Deutschland vor allem bezogen auf die Assimilation der polnischsprachigen Binnenmigrant\_innen im Ruhrgebiet festgesetzt und bildet eine Brücke zu dem vor wenigen Jahren neu eingeführten Paradigma von Inklusion.

## Leitkultur

b) Von diesen Angleichungskonzepten ausdrücklich abgegrenzt ist die „pluralistische Assimilation“, das entsprechende Bild ist die „Schüssel mit buntem Salat“ (Kallen 1915) statt des „Schmelztiegels“. Nicht alle der mitgebrachten Wertvorstellungen und Verhaltensweisen müssen dem Angleichungsdruck nachgeben, einige dürfen bestehen bleiben. Auch diese Konzeption ist in zwei politisch-ideologischen Varianten möglich: 1) Entweder wird die Herstellung eines gleichberechtigten, mitunter durchaus auch konfliktbeladenen Nebeneinanders verschiedener individueller und kollektiver Selbstkonzepte zum Programm erhoben. In Deutschland trat dieses Modell anfänglich als Entwurf für eine multikulturelle Umgestaltung der Gesellschaft auf. Davon geblieben ist allerdings nur noch die abwertende Verballhornung „Multi-Kulti“ als negative Referenz. 2) Oder das Ziel des gleichberechtigten Miteinanders wird auf der Basis einer rassistischen Ideologie der Ungleichwertigkeit der Menschen ausdrücklich abgelehnt. Diese rassistische Variante pervertiert die bunte Salatschüssel zum Konzept „Ethnopluralismus“. Gemeint ist jedoch eine asymmetrische Trennung zwischen völkisch verstandenen Gruppen durch Segregation bzw. Apartheid. Die Sprecherposition wird dabei selbstredend als dominant fantasiert.

## Multi-Kulti

## Ethnopluralismus

c) Die größte Unterstützung hat in Deutschland das dritte Konzept der „interaktionistischen Assimilation“ gefunden. In der Regel wurde dieses Konzept als „voneinander Lernen durch wechselseitiges aufeinander Zugehen“ gedacht. In der Praxis ist die Wunschvorstellung einer symmetrischen, positiv wirkenden Interaktion sozialer Großgruppen, nämlich der „Deutschen“ und der „Ausländer\_innen“, kaum zu realisieren. Dieses psychologisierende Modell wurde anfänglich in der westdeutschen „Ausländerpädagogik“ propagiert. Ihm lag das Bild einer „guten Ehe“ (Bingemer u.a. 1970) zu Grunde. Soweit es heute immer noch umgesetzt wird, dient es faktisch der einseitigen Kompensation von Angleichungsdefiziten gegenüber der Dominanzkultur und damit letztlich zur Sicherung der etablierten Machtverhältnisse. Allerdings nennt sich dieser Ansatz heute „interkulturell“ und greift damit auf Erfahrungen der Sozialen Arbeit mit ethnisch segregierten Gemeinschaften („community work“) im Rahmen rassistisch aufgeladener und gewaltsam ausgetragener sozialer Konflikte in US-amerikanischen Großstädten zurück, ohne sich dieser Wurzel wirklich bewusst zu werden. (Schweitzer 1994:41ff)

## interkulturell

Denn die eigentliche wissenschaftliche Stütze für die Verbreitung des neuen Import-Adjektivs „interkulturell“, das dann auch in kommunale Integrationskonzepte einzog, waren Vorstellungen, die auf die Anfänge der US-amerikanischen Vorurteilsforschung vor knapp 80 Jahren zurückgingen. Demnach kön-

nen „Stereotype“, also „falsche“, weil verallgemeinernd ablehnende Einstellungen gegenüber Mitgliedern einer „Fremdgruppe“ – damals die Menschen mit schwarzer Hautfarbe in den USA – durch „richtige“ Information über und vor allem durch intensive Kontakte mit diesen verändert werden. Diese Wunschvorstellung – in der Sozialpsychologie als „einfache Kontakthypothese“ bekannt – ist jedoch vielfach empirisch widerlegt. Tatsächlich treffen Individuen – vor allem solche aus unterschiedlichen sozio-kulturellen Milieus in Gesellschaften mit struktureller Diskriminierung – nicht im luftleeren Raum aufeinander. Als Interaktionspartner\_innen handeln sie auch in einer „interkulturell“ bezeichneten Begegnung im Rahmen von Machtbeziehungen sowie Vorurteilen. Sie machen dabei anfänglich häufig auch oder sogar überwiegend negative Kontakterfahrungen. (Brewer/Miller 1984) Das heißt, der reale Kontakt verstärkt das diskriminierende Vorurteil, statt es zu korrigieren.

Die erwünschte Überwindung von Vorurteilen durch Kontakt ist nur möglich durch systematische Auflösung von Kategorisierungsprozessen in der Kommunikation. Und dies wiederum setzt nicht nur aufwändige Vermittlungsarbeit in Kleingruppen voraus, sondern gelingt auch nur dann, wenn die Beteiligten innerhalb eines gemeinsamen Wertesystems ein gemeinsames Ziel verfolgen und dabei erfahren, dass sie dafür voneinander abhängig sind. Gerade diese Voraussetzungen sind in einem Einwanderungsland „wider Willen“ nicht durchgängig systemisch institutionell verankert. Die neue, durch die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft getragene Willkommenskultur gegenüber Bürgerkriegsflüchtlingen bietet hier eine große Chance zu einem tiefergehenden Kulturwandel, wenn dieser Veränderungsprozess durch die Autorität von Regierung und „Leit-Medien“ dauerhaft unterstützt wird.

### **Die kommunale Rezeption**

Die wissenschaftliche Theorielandschaft ist also mehr als unübersichtlich. Es gibt kein allgemein akzeptiertes Standardmodell von „Integration“, das beim Verfassen kommunaler Integrationskonzepte einfach hätte zu Rate gezogen werden können. Faktisch hat sich jedoch ein bestimmtes Modell zur Assimilation – sprich „Integration“ – zugewanderter Individuen in die vorgegebenen Verhältnisse eines klassischen Nationalstaats durchgesetzt. Es wird in zahlreichen kommunalen Integrationsplänen zitiert und ist von hier aus auch in die entsprechenden Papiere auf Landes- und Bundesebene eingezogen.

Dieses Modell baut vor allem auf Publikationen der Sozialwissenschaftler Hartmut Esser (Esser 1980) und Friedrich Heckmann (Heckmann 1997) auf. Es mischt auf ganz eigene Weise die systemtheoretische Perspektive mit dem Modell der „monistischen Assimilation/Integration“ und gelangt so zu vier Hauptdimensionen des Eingliederungsprozesses von Eingewanderten:

- die strukturelle Eingliederung der Migrant\_innen (Inklusion durch die zentralen Teilsysteme der Gesellschaft: Arbeit, Wohnungsmarkt, Recht etc.)
- die kulturelle Dimension (Erwerb der Verkehrssprache des Aufnahmelandes und die Entwicklung neuer kultureller Muster unter Migrant\_innen)
- die sozialen Kontakte auf privater Ebene (Freundschaften, Partnerwahl, Mitgliedschaft in Vereinen etc.) und
- die identifikatorische Komponente (Zugehörigkeitsgefühle der Migrant\_innen mit vorgefundenen ethnisch-national, regional/lokal konstruierten Gemeinschaften)

Während die erste Dimension eine klar systemtheoretische, gesellschaftliche Perspektive erkennen lässt, orientieren sich die letzten drei Dimensionen dieses so definierten „Integrationsprozesses“ allein am Individuum, genauer: an den „typischen“ Angleichungsprozessen, die eingewanderte Individuen durchlaufen sollen. Obendrein wird hier von einer einseitigen, gradlinigen und dauerhaften Angleichung als Vorleistung der Eingewanderten in Alleinverantwortung der Individuen an eine als kulturell statische Einheit vorgestellte „Mehrheitsgesellschaft“ ausgegangen. Dies entspricht zwar der umgangssprachlichen intransitiven Redewendung, dass die Migrant\_innen „sich integrieren“ sollen, ist aber der Komplexität der Einwanderungsrealität kaum angemessen.

Denn damit gerät nicht nur die innere Differenzierung der durch unterschiedliche sozio-kulturelle Milieus gekennzeichneten Aufnahmegesellschaft aus dem Blick. Unberücksichtigt bleiben auch neuere Entwicklungen – z.B. die sogenannte Transmigration, das heißt die durch fortschreitende Globalisierung steigende Zahl komplexer, zeitlich befristeter Migration in unterschiedlichen Formen über mehrere Staaten und soziale Milieus hinweg. Solche Prozesse verstärken auch die Entstehung „flüssiger“, „hybrider“, von Ungleichzeitigkeit geprägter Mehrfachidentitäten als Normalfall in der postmodernen globalen Migrationsgesellschaft. Diese sind infolge wachsender räumlicher und sozialer Mobilität auch durch komplexe Mehrsprachigkeit, Doppel- oder gar Dreifachstaatsangehörigkeit gekennzeichnet.

## Transmigration

Dass sich gerade dieses Modell so flächendeckend durchgesetzt hat, ist also weniger der Tatsache geschuldet, dass es die Einwanderungsrealität in deutschen Städten und Landkreisen besonders angemessen abbildete. Vielmehr enthielt es wohl mit seinen griffigen Kategorien das Versprechen, sich gut in pragmatische Indikatoren übersetzen zu lassen, die ein Controlling erlauben würden. So ist es kein Zufall, dass die erste Handreichung zu einem kommunalen Integrationsmonitoring, die der Qualitätszirkel in seinen Frühtagen als KGSt-Materialie herausgab, genau diese Gliederung in strukturelle, kulturelle, soziale und identifikatorische Integration übernahm. (KGSt 2006)

## Empfehlungen

Im Migrationsdiskurs und damit in den entsprechenden Konzepten auf kommunaler Ebene sollte klar unterschieden werden zwischen der Integration der Gesellschaft als System und der Inklusion von Individuen. Ersteres ist im Idealfall ein Gleichgewicht zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen wie beispielsweise Wirtschaft, Politik, Jugendhilfe und Bildung etc. Bei letzterer geht es darum, Individuen einen gleichen und damit barrierefreien Zugang zu diesen Funktionssystemen zu ermöglichen und zu sichern. Die meisten Sozialwissenschaftler\_innen, soweit sie auch Politikberatung betreiben, benutzen aber weiterhin aus strategischen Gründen den vieldeutigen Integrationsbegriff. Diese Praxis erleichtert offensichtlich die sprachliche Anschlussfähigkeit für den im Jahre 2005 durch das „Zuwanderungsgesetz“ neu gestarteten Migrationsdiskurs mit der Regierungspolitik. So wird allerdings der problematische Integrationsdiskurses ständig weiter am Leben erhalten. Gerade um das Begriffswirrwarr endlich zu beenden, sollte auf kommunaler Ebene auf das vieldeutige Konstrukt „Integration“ verzichtet werden, wenn damit – wie in den meisten Fällen – tatsächlich „Inklusion“ gemeint ist, also Angleichungsprozesse des Individuums zur Erfüllung von Funktionslogiken der gesellschaftlichen Teilsysteme. Deshalb sollten im Migrationsdiskurs statt „Zuwanderung“ und „Integration“ die Begriffe „Einwanderung“ und „Inklusion“ verwendet werden.

## **Mehrheitsgesellschaft / Minderheit / Ethnie / Parallelgesellschaft**

### **„Wir und die Anderen“**

Ayşe Özbabacan (Stuttgart)

Wer ist eigentlich mit „Wir“ und „die Anderen“ in der aktuellen Migrations- und Integrationsdebatte gemeint? Blickt man auf den Diskurs in den letzten 15 Jahren z.B. um die „deutsche Leitkultur“, „Parallelgesellschaften“, „Integrationsverweigerer“ oder zuletzt die „Armutszuwanderung“ fällt die Antwort leicht: „Wir“ steht für „wir Deutsche“ und „die Anderen“ sind all diejenigen, die außerdem noch in Deutschland leben, ohne legitimerweise dazuzugehören, also die „Zugewanderten“, „Flüchtlinge“ oder „Migrant\_innen“ – je nach Blick der jeweiligen Betrachter\_in.

Allerdings handelt es sich bei diesen Diskursen weniger um Ausdruck von Spannungen zwischen einer „Mehrheitsgesellschaft“ und gesellschaftlichen „Minderheitengruppen“ wie den „Migrantenmilieus“ oder „nationale Gruppierungen“ etc. Vielmehr geht es um eine ethnisch bestimmte Grenzziehung zwischen (optisch) sichtbaren, häufig räumlich konzentrierten und sozial vernetzten Gruppen von „Migrant\_innen“ und ihren Nachfahren in zweiter oder dritter Generation und der als deutsch, weiß, männlich, christlich geprägt und demokratisch orientiert gedachten „Mehrheitsgesellschaft“.

Auf der anderen Seite entwickelt sich ein neuer Sprachduktus in der Politik, der genau diese Grenzziehung zu überwinden versucht. Von der „Einheit der Verschiedenen“ oder einem neuen „deutschen Wir“ ist die Rede oder es fallen Sätze wie: „Der Islam gehört zu Deutschland“. Diese Formulierungen versprechen eine unbedingte soziale Zugehörigkeit und verweisen auf eine Haltung, von der aus z.B. Radikalisierungstendenzen in bestimmten Bevölkerungsteilen auch als ein soziales Problem der gesamten deutschen Gesellschaft wahrgenommen und nicht sofort als reine „Migrantenprobleme“ begriffen werden. Verstärkt wird diese neue Haltung durch die Forderung nach einer Willkommens- und Anerkennungskultur, die zwar zuvörderst einem Denken in Kategorien wirtschaftlicher Nützlichkeit entsprang („Deutschland braucht Fachkräfte!“), faktisch aber den Weg ebnet für eine Anerkennung der realen kulturellen, religiösen und ethnischen Vielfalt der deutschen Gesellschaft. Noch fehlt dieser Forderung eine strukturelle Verankerung. Doch wird sie sowohl von Seiten der Mehrheitsgesellschaft als auch der „Anderen“, der Eingewanderten und Minderheiten, laut und lässt so auf einen Bewusstseinswandel hoffen.

Aktuell wird diese Forderung im Rahmen der Flüchtlingsdebatte wieder aufgefrischt. Mit der Aussage der Kanzlerin „Wir schaffen das“ stellt sich die Frage nach dem „Wir“. Wer ist hier mit „wir“ gemeint? Wem wollte die Kanzlerin mit diesen Worten Zuversicht vermitteln? Auch hier ist die Antwort leicht: Der deutschen Gesellschaft insgesamt, also den autochthonen Deutschen und den Eingewanderten zugleich. Aber was ist mit den Geflüchteten? Gehören sie auch zu Merks „wir“?

Wenn also die Frage nach dem „Wir“ und den „Anderen“ gestellt wird, dann fallen regelmäßig Begriffe wie Ethnie, Mehrheitsgesellschaft, Minderheiten, Interkultur oder auch Parallelgesellschaft. Diese richten den Blick jeweils auf ein

bestimmtes Verhaltensmuster oder eine Rollenzuweisung, sie eröffnen so jeweils neue Diskurse innerhalb des „Wir und die Anderen“. Deshalb soll hier ein Versuch unternommen werden, diese Begriffe näher zu betrachten.

### **Wer ist mit Ethnie / Volk gemeint?**

Der Begriff „Ethnie“ geht zurück auf das griechische Wort „ethnos“, das in der Regel mit „Volk“ übersetzt wird. Weil eben dieser Volks-Begriff im deutschen Kontext historisch schwer belastet war, hat sich in der Wissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend der im angelsächsischen Sprachraum gebräuchliche Begriff Ethnie als Ersatz durchgesetzt. Es gibt aber auch eine ältere Begriffstradition, die vor allem von Max Weber geprägt wurde. Weber bezeichnete mit „Ethnie“ eine Wir-Gruppe, der eine kollektive Identität zugesprochen wird. Zuschreibungskriterien für diese Identität können Sprache, Kultur, Geschichte, Tradition, Religion etc. sowie ein Gefühl der Solidarität sein. Jedes dieser Kriterien kann einen ethnischen Gemeinsamkeitsglauben begründen. Innerhalb der Wir-Gruppe wird Homogenität unterstellt und Konformität erwartet. Weber spricht hier von Solidaritätszumutungen. (Weber 1921)

**Ethnie**

**Volk**

Georg Elwert hat darauf hingewiesen, dass die Zuschreibungskriterien, die die Außengrenze setzen, durchaus wandelbar sind. Sie beanspruchen jedoch Dominanz gegenüber anderen Zuordnungskriterien. (Elwert 1989) Für den Glauben an die Gemeinsamkeiten einer Ethnie, den Gemeinschaftsglauben, ist es völlig unwichtig, ob diese empirisch erfasst und nachgewiesen werden können. Wichtig ist nur, dass sich Individuen dieser Gruppe zurechnen (individuelle Selbstdefinition), von den anderen Individuen der Gruppe dazu gerechnet werden (kollektive Selbstdefinition) und dass andere, die außerhalb dieser Gruppe stehen, die Zugehörigkeit der einen zur Gruppe akzeptieren (Fremddefinition). Wie wichtig es ist, dass alle drei Aspekte – individuelle, kollektive und Fremd-Definition – zusammen kommen, zeigt sich am Beispiel der deutschen Sinti und Roma.

Sie sind Staatsangehörige Deutschlands mit allen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten – und dies in historischer Perspektive schon mindestens genau so lang, wie es überhaupt eine deutsche Staatsangehörigkeit gibt. Ein Großteil der – anderen – Deutschen akzeptiert sie aber nicht als Deutsche, sondern sieht „Fremde“ in ihnen. Zuschreibungen wie „Zigeuner“, „kriminell“ oder „nicht integrierbar“ werden nicht selten benutzt. Gleichzeitig wird ihnen zumeist eine eigenständige, vollwertige Kultur abgesprochen. Die Sinti und Roma hingegen begreifen sich selbst zwar als zwei unterscheidbare Ethnien, zugleich mehrheitlich aber auch als Deutsche mit einer eigenen Geschichte, Muttersprache, Musik, Kultur und Traditionen. Dieses Beispiel zeigt, dass die Zurechnung zu einer Ethnie gelingen bzw. scheitern kann, indem Unterschiede betont werden, die in mancher Hinsicht weniger wichtig sind als gleichzeitig vorhandene Gemeinsamkeiten in den Lebensumständen: gleiche Staatsangehörigkeit, Leben im gleichen Rechts- und Sozialversicherungssystem, Teilhabe am gleichen Arbeitsmarkt und am gleichen Wohnungsmarkt etc. (Bundesministerium des Innern 2011) Diese Gemeinsamkeiten von Mehrheit und Minderheit sind in ihrer existentiellen Bedeutsamkeit faktisch viel wichtiger als die wahrgenommenen Unterschiede. Letztere prägen jedoch das Bild.

In Bezug auf Eingewanderte lässt sich dieses Verhältnis ähnlich beschreiben: Ihre Lebensumstände gleichen in vielem denen der alteingesessenen Deutschen, aber die ethnisch markierten Unterschiede stehen im Vordergrund. Die

ethnische Zurechnung ist also eine nicht zu vernachlässigende soziale Tatsache. Der ethnische Gemeinsamkeitsglaube kann insbesondere bei Erfahrung struktureller Diskriminierung gegen die als eigen wahrgenommene Gruppe als Ressource aktiviert werden, was zu einer Verstärkung der aktiven ethnischen Grenzziehung gegenüber anderen Wir-Gruppen führen kann. Im Endergebnis steigt die Wahrnehmung der ethnischen Eigengruppe als verschieden von der Mehrheitsgesellschaft oder anderen Minderheitsgruppen.

### **Wer oder was ist die Mehrheitsgesellschaft?**

Der Begriff „Mehrheitsgesellschaft“ meint den denjenigen Teil einer Bevölkerung, der die Deutungshoheit über die Werte und Normen des jeweiligen Gemeinwesens innehat. Dem reinen Wortsinne nach wird diese Deutungshoheit durch zahlenmäßige Überlegenheit erlangt. Birgit Rommelspacher spricht hier klarer von „Dominanzkultur“. (Rommelspacher 1995) Von Dominanz ist die Rede, wenn ein Anspruch auf soziale Unterscheidung und Überlegenheit durchgesetzt wird. Es geht also um das Ein- und Ausgrenzen von Menschen. Wer aber die Deutungshoheit effektiv innehat, kann ungleiche Verhältnisse zur „Norm“, zur Normalität erklären und so „verschwinden“ lassen – sie werden unsichtbar. Der Begriff Mehrheitsgesellschaft handelt also nicht nur von zahlenmäßigen Mehr- oder Minderheiten, sondern auch von ungleichen Macht- und Herrschaftsverhältnissen.

### **Mehrheitsgesellschaft**

In den deutschen Debatten über die Folgen von Einwanderung wird regelmäßig vor der Entwicklung von Parallelgesellschaften gewarnt. Diese werden als ethnisch markierte Randgruppen imaginiert, die sich von der deutschen Mehrheitsgesellschaft abschotten und „sich nicht integrieren“. In diesen Formulierungen kann man den normativen Normalitätsdruck der Dominanzkultur erahnen. Um diese Selbstverständlichkeiten zu hinterfragen, überlege man sich einmal folgendes Beispiel: Frau X mag Hegel, Bülent Ceylan, Döner Kebab, ist katholisch und Mitglied im schwäbischen Trachtenverein und sieht türkisch aus. Herr Y ist erzkatholisch aufgewachsen, katholischer Kindergarten, kirchliches Internat, hört gern Gospelmusik und ist in einem katholischen geprägten Unternehmen tätig und hat nur katholische Freunde. Wer von den genannten Personen lebt in einer vom Rest der Gesellschaft abgeschotteten Parallelgesellschaft?

Eine aktuelle Veröffentlichung (Schneider / Cruil / Lelie 2015) postuliert unter Berufung auf Daten der TIES-Studie ([www.tiesproject.eu](http://www.tiesproject.eu)), dass es zumindest in großen europäischen Städten schon jetzt keine Mehrheitsgesellschaft mehr gebe. Hier wird Mehrheit wiederum zunächst quantitativ verstanden. Amsterdam, London, Frankfurt, Augsburg oder Stuttgart gehören demnach zu den Städten, die als „superdivers“ bezeichnet werden müssen, weil es hier keine nach ethnischen Kriterien dominante Gruppe mehr gebe. Zumal klare ethnische Zuordnungen immer schwieriger, Mehrdeutigkeiten und Mehrfach-Identitäten immer wichtiger werden. Im Ergebnis entstehe eine „Generation Mix“: mehrsprachig und interkulturell, sie pflege das kulturelle Erbe der Eltern und kreierte gleichzeitig die neue urbane Kultur.

### **Wer oder was sind Minderheiten?**

Das Politiklexikon der Bundeszentrale für Politische Bildung definiert den Begriff Minderheit als

*„eine Bevölkerungsgruppe, die sich von der übrigen Bevölkerung aufgrund bestimmter sozialer bzw. ökonomischer Unterschiede, politischer oder religiöser*

### **Minderheiten**

*Überzeugungen, ethnischer Zugehörigkeit etc. abgrenzt oder die abgegrenzt wird.“ (bpb „Stichwort: Minderheiten“)*

Nicht die zahlenmäßigen Verhältnisse spielen hier die zentrale Rolle, sondern wiederum der Akt der Grenzziehung. Es kann also auch ein Bevölkerungsteil durch Ausgrenzung zur Minderheit gemacht werden. Etwas anderes ist der Rechtsstatus als Minderheit, wie ihn beispielsweise das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten festlegt. In Deutschland leben vier anerkannte nationale Minderheiten deutscher Staatsangehöriger, die diese verbrieften Schutzrechte genießen. Die dänische Minderheit, die friesische Volksgruppe, die deutschen Sinti und Roma sowie das sorbische Volk erhalten in Deutschland durch den Staat nicht nur Schutz, sondern auch eine spezifische Förderung z.B. für den Erhalt ihrer Sprachen. Wenn das Bundesinnenministerium schreibt: „Sie unterscheiden sich von der Mehrheitsbevölkerung durch eigene Sprache, Kultur und Geschichte (eigene Identität)“, dann stellt sich die Frage, warum Eingewanderte aus der Türkei, Togo oder Malaysia diese Förderung nicht erhalten, denn diese Merkmale erfüllen sie ebenso. Die Antwort: „Das Merkmal der Tradition unterscheidet die Minderheiten von den Zuwanderern, die nicht traditionell in Deutschland leben.“ (Bundesministerium des Innern 2015:10) Wie lange aber müssen Einwanderungsgruppen in Deutschland leben, um als traditionell zu gelten? Reichen 60 Jahre Aufenthalt in Deutschland dafür aus?

## **nationale Minderheiten**

### **Wer oder was ist Parallelgesellschaft?**

Der Begriff „Parallelgesellschaft“ wurde in der migrationswissenschaftlichen Debatte der 90er Jahre geprägt und blieb lange Zeit ein wenig beachteter Fachbegriff. Erst nach dem Mord an Theo van Gogh 2004 wandelte sich der zuvor eher neutrale Fachbegriff zu einem „handlichen Schlagstock“, besonders geeignet für's Handgemenge in TV-Talkshows, wie es ein Kommentator böse auf den Punkt brachte. (Semler 2004) In der seither „normal“ gewordenen öffentlichen Verwendung des Begriffs spiegelt sich vor allem ein Unbehagen über die Tatsache, dass es eine gesellschaftliche und soziale Selbstorganisation von Eingewanderten überhaupt gibt – wenn man einmal davon absieht, dass die Stadtteile „Little Italy“ und „Chinatown“ gern als kulturelle Highlights beim Ausflug nach New York besucht werden. Vielleicht ist es aber auch kein Zufall, dass der Begriff über den Umweg der niederländischen Diskussionen nach Deutschland kam, denn in den Niederlanden gibt es tatsächlich Parallelgesellschaften – sie bilden das Grundgerüst dieser Gesellschaft, nämlich ihre konfessionelle „Versäulung“. Calvinisten, Katholiken und Sozialisten unterhielten parallele, von einander abgeschottete soziale Organisationen (Kirchengemeinden, Bildungsanstalten, Krankenhäuser, Volksbanken, Kammern usw.). Den Migranten-Communities in Deutschland fehlen praktisch alle Merkmale einer solchen Parallelgesellschaft: vor allem die fast vollständige soziale, räumliche sowie ihre teilweise wirtschaftliche Abspaltung von der „Mehrheitsgesellschaft“. Es gibt keine Verdoppelung der gesellschaftlichen Institutionen wie beispielsweise Schulen, Universitäten, Gesundheitssystem, Sozialversicherungen usw. Und die ethnische Nischen-Ökonomie bildet erst recht keinen selbstständigen Wirtschaftssektor, der auch nur annähernd die eingewanderte Bevölkerung mit Jobs und Einkommen versorgen könnte. Die regelmäßig als abschreckende Beispiele herangezogenen Stadtteile Duisburg-Marxloh, Berlin-Kreuzberg oder Neukölln belegen gerade das Gegenteil dessen, wofür sie genannt werden. Denn die hier zu erlebende Verdichtung der Wohnsitznahme von Menschen in prekären Lebenslagen – darunter signifikant viele Menschen aus Einwandererfamilien – erfolgte gerade nicht freiwillig. Wer kann, verlässt

## **Parallelgesellschaft**

diese Stadtteile umgehend. Die Freiwilligkeit der Segregation ist aber gerade ein wesentliches Kennzeichen von tatsächlichen Parallelgesellschaften. (Halm/Sauer 2006:18) Aber nach der aktuellen Diskussion genügt schon die Unterstellung der Integrationsunwilligkeit und nicht erfolgten vollständigen kulturellen Assimilation, um den Begriff der Parallelgesellschaft neu zu definieren.

### **Was bedeutet Interkultur?**

Unter „Interkultur“ wird häufig die Hybridisierung von Kulturen verstanden, die im Kontakt miteinander aufeinander einwirken. Die interagierenden Kulturen oder Teile dieser sollen sich in diesem Prozess nicht einfach addiert, sondern in der Vermischung etwas Neues bilden, eben eine Interkultur. Allerdings leidet dieses Konzept unter einer verdinglichten Vorstellung von Kultur. Kulturen sind keine Subjekte, sie handeln nicht, sondern Menschen tun es. Auf der individuellen Ebene könnte der Ansatz sinnvoll sein, doch hat sich hier schon das Konzept der Bildung hybrider Identitäten durchgesetzt.

## **Interkultur**

Bei Mark Terkessidis steht der Begriff für etwas völlig anderes: Sein „Programm Interkultur“ (Terkessidis 2010) ist ein anderer Name für eine umfassende Interkulturelle Öffnung von Organisationen, insbesondere staatlichen Institutionen. Das Ziel seines Programms ist entsprechend auch nicht in erster Linie das gute Zusammenleben verschiedener ethnisch-kultureller Gruppen (Multikultur) zu ermöglichen, sondern einen gemeinsamen Raum zu schaffen, in dem sich Individuen, egal welcher Herkunft und egal mit welchen Voraussetzungen, ohne Barrieren bewegen können. Der Einsatz für Barrierefreiheit – also Abwesenheit systematischer Diskriminierung – ist aus Terkessidis Sicht allemal interessanter als eine weitere Verlängerung der „Kultur“-diskussion.

### **Empfehlungen**

In den letzten Jahren wurden auf kommunaler Ebene vielfältige Bewusstseinskampagnen durchgeführt, um die kulturelle, religiöse und ethnische Vielfalt in der längst veränderten Stadtgesellschaft als Bereicherung zu fassen und ein Zeichen gegen Radikalisierung und Populismus zu setzen. Beispiele hierfür sind Kampagnen wie „Berlin braucht Dich“ oder „Du bist Osnabrück“. Die eine soll die interkulturelle Personalpolitik Berlins voranbringen, die andere die Vielfalt in der Stadt sichtbar machen. Diese Initiativen zeugen von einem Verständnis der sozio-kulturell vielfältigen Gesellschaft, das über die Konfrontation von „Wir versus die Anderen“ hinausstrebt. Neben der interkulturellen Öffnung und der strukturellen Veränderung von Institutionen bedarf es aber auch präventiver Maßnahmen z.B. zur Demokratieförderung, politische Bildung, Plattformen für Begegnungen und gesellschaftsweite Vernetzung, um die Kontroversen um die Migrations- und Integrationsdebatte und damit die Komplexität des „Anderen“ in der Zivilgesellschaft zu verstehen und zu gestalten.

Die aktuelle Flüchtlingsdebatte eröffnet die Chance, die in diesem Beitrag kurz gestreiften Begriffe nochmals zu reflektieren. Die Aussage der Bundeskanzlerin „Wir schaffen das“ zeigt von meinem Blickwinkel, dass wir den Übergang vom „Wir und die Anderen“ zum „Wir“ zwar verbal, aber noch nicht mental vollzogen haben. Dies ist aber von zentraler Bedeutung: Wir müssen jetzt die Diskussion offen führen, welcher Schritte es noch bedarf, um eine wirklich interkulturelle Gesellschaft zu gestalten, in der ein inklusives „Wir“ als Einheit in der Vielfalt gedacht und gelebt werden kann. Ansonsten bekommt dieses Ziel eine Grenze, die für viele Geflüchtete im wohlgemeinten europäischen Integrationsprozess offenkundig zu Tage tritt.

# **Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit / Intersektionalität / Antidiskriminierung / Diversity**

## **Umgang mit Vielfalt und Benachteiligungen: Unterschiede, die einen Unterschied machen**

Uschi Sorg (München)

Die Realisierung von Chancengleichheit und Teilhabe hängt wesentlich von sozialer Herkunft ab. Durch die soziale Herkunft ergeben sich Unterschiede im Bildungs-, Berufs-, Einkommens- und Prestigestatus. Doch die soziale Herkunft ist es nicht allein. Innerhalb derselben Schicht beeinflussen die horizontalen Unterschiede – also die Unterschiede aufgrund von Geschlecht, Alter, Behinderung, ethnischer Herkunft usw. – die Möglichkeiten von Chancengleichheit und tatsächlicher Teilhabe. Der folgende Text beleuchtet einige Begriffe, die in der Diskussion über den Umgang mit Vielfalt und Benachteiligungen immer wieder auftauchen.

Diese Begriffe lassen sich in zwei Gruppen teilen: Sie stellen entweder Analyserahmen dar oder bezeichnen Strategien. „Intersektionalität“ ist beispielsweise ein konzeptioneller Rahmen, innerhalb dessen Benachteiligungen oder Diskriminierungen auf bestimmte Weise analysiert werden können. Intersektionalität eröffnet also einen bestimmten Blick auf die Realität, der hilft ein besseres Verständnis von Diskriminierung zu erlangen. „Antidiskriminierung“ ist hingegen eine Strategie. Sie soll helfen, konkrete Diskriminierung zu verhindern oder abzubauen.

Im ersten Abschnitt geht es um die Analyserahmen: Mehrfachdiskriminierung und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und Intersektionalität. Der zweite Abschnitt beleuchtet drei Strategien: Antidiskriminierung, „Diversity Management“ und „Vielfalt gestalten“.

### **Analyserahmen**

Im Jahr 2001 veranstaltet die UNO im südafrikanischen Durban eine Weltkonferenz gegen Rassismus. In der damals verfassten Resolution wurde erstmals die Tatsache amtlich anerkannt, dass es eines besonderen Schutzes gegen Mehrfachdiskriminierung bedarf. Eine Mehrfachdiskriminierung liegt beispielsweise vor, wenn eine Frau, die aus Bulgarien stammt, ohne Anlass verdächtigt wird, der Prostitution nachzugehen. Dass es dabei nicht einfach um eine Addition zweier Diskriminierungsformen geht, verdeutlicht das Beispiel der Diskotheken-Diskriminierung. Es werden regelmäßig junge Männer mit dunkler Hautfarbe bei der Einlasskontrolle abgewiesen, weil ihnen ein besonderes Aggressionspotenzial zugeschrieben wird. Junge Frauen, aber auch ältere Männer mit dem Habitus eines „gesetzten Herren“ werden hingegen problemlos eingelassen, auch wenn beide dunkle Hautfarbe haben.

### **Mehrfach-diskriminierung**

Um das Ineinandewirken der Diskriminierungsanlässe noch besser kenntlich zu machen, ist alternativ auch der Begriff „Mehrdimensionale Diskriminierung“ vorgeschlagen worden. (Baer/Bittner/Götttsche 2010:27) Ob nun als Mehrdimensionale oder Mehrfach-Diskriminierung gedacht, eröffnet das Konzept einen Blick auf eine Facette von Diskriminierung, die zuvor ausgeblendet blieb. Es hilft allerdings kaum dabei, die Ursachen von Diskriminierung zu verstehen.

## **Gruppenbezogene Menschen- feindlichkeit**

Das Konzept der Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit hingegen beansprucht auch einen Erklärungsansatz zu liefern. Anders als Mehrfachdiskriminierung oder auch der später noch zu diskutierende Begriff der Intersektionalität hat das Konzept der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit (GMF) in den Kommunen Fuß gefasst. Es wird gern in Integrationskonzepten verwendet, um zu verdeutlichen, dass auch Sexismus, Homophobie oder Antisemitismus Angriffe auf die gleiche Würde aller Menschen darstellen. Das GMF-Konzept zeichnet sich nämlich gerade dadurch aus, dass es versucht, alle Abwertungsformen, die vorgeben an der Gruppenzugehörigkeit eines Individuums anzusetzen, innerhalb eines theoretischen Rahmens zu erfassen und zu messen.

Der Begriff wurde geprägt im Rahmen der Langzeitstudie „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF-Survey 2002-2012)“ des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld. Zehn Jahre lang wurde die Verbreitung von abwertenden Haltungen gegenüber zehn Gruppen, die als gesellschaftlich „schwach“ identifiziert wurden, erhoben: Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, Etabliertenvorrechte, Sexismus, Homophobie, Abwertung von Menschen mit Behinderung, Abwertung von Obdachlosen und Abwertung von Langzeitarbeitslosen. Zusätzlich mit aufgenommen wurde im Laufe der Studie die Abwertung von Asylsuchenden und von Sinti und Roma.

Der Forschungsansatz destilliert hieraus einen „gemeinsamen Kern“: das Syndrom der Ungleichwertigkeit. (Groß/Zick/Krause 2012:11) Er schließt also zurück auf eine generelle Ideologie der Ungleichwertigkeit von Menschen, die allen zwölf Formen der Abwertung von Gruppen zugrunde liege. Das irritierende Nebeneinander von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit findet seine Entsprechung im Begriffspaar „Rasse und ethnische Herkunft“, das mit dem Gesetzestext des AGG fest gesetzt wurde. Rassismus wird somit ausschließlich als Abwertung oder Diskriminierung wegen der Hautfarbe angelegt. Im Beitrag zu „Rassismus“ in diesem Band (siehe Seite 34) wird genauer ausgeführt, warum dies und die Verwendung des Begriffs Fremdenfeindlichkeit wenig hilfreich ist.

Ein noch schwerwiegender Einwand ist allerdings, dass GMF methodisch bedingt nur auf der individuellen Ebene betrachtet wird. Die gesellschaftliche Bedingtheit und Verankerung etwa von Rassismus oder Antisemitismus kann das GMF-Konzept nicht fassen. Zwar konnte aufgrund der empirischen Daten nachgewiesen werden, dass die zwölf Abwertungsformen sich wechselseitig stützen. Das bedeutet also, dass wer Sexismus gutheißt in der Regel auch eine abwertende Haltung gegenüber Obdachlosen oder Arbeitslosen einnimmt. Zur Erklärung wird die Ideologie der Ungleichwertigkeit als verbindender Faktor angeführt – was nicht falsch ist, aber wiederum allein auf individuelle Überzeugungen und Haltungen abstellt. Strukturelle Diskriminierungsformen treten so nicht in Erscheinung. Insofern leitet das GMF-Konzept eher zur politischen Bildungsarbeit an, als Impulse für eine umfassende Interkulturelle Öffnung als Prozess der Organisationentwicklung zu setzen.

Anders das Konzept der „Intersektionalität“. Den Begriff geprägt hat die US-amerikanische Rechtswissenschaftlerin Kimberlé W. Crenshaw (1989). Sie machte anhand verschiedener Rechtsfälle darauf aufmerksam, dass man Dis-

## **Intersektionalität**

kriminierung aufgrund von Hautfarbe oder Geschlecht nicht isoliert betrachten darf. Denn wie Crenshaw zeigen könnte, treffen manche Diskriminierungen eben nur Frauen, deren Hautfarbe schwarz ist. Intersektionalität steht also für Überkreuzungen, Verwobenheiten und Wechselwirkungen von Dimensionen sozialer Ungleichheit.

Insoweit geht der Begriff noch nicht über den Ansatz der mehrdimensionalen Diskriminierung hinaus. Da er aber von Anfang an in die US-amerikanische Debatte der schwarzen Bürgerrechtsbewegung eingebettet war, in der es immer um Fragen gesellschaftlicher Unterdrückung ging, konnten Machtaspekte nicht ignoriert werden. Mit Hilfe des Konzepts Intersektionalität kann man also Herrschafts- und Normierungsverhältnisse analysieren. (Castro Varela/Dhawan 2011; Lutz/Herrera Vivar/Supik 2010)

Das heißt, es wird in den Blick genommen, wie Diskriminierungen, aber auch Privilegien durch soziale Strukturen und soziale Interaktion produziert und aufrecht erhalten werden. Weiterhin wird geschaut, welche Auswirkungen dies auf die Identität von Individuen und Gruppen hat. Dazu gehört auch, die Wechselwirkung zwischen den Dimensionen sozialer Ungleichheit zu berücksichtigen. Die hier gemeinten Dimensionen sozialer Ungleichheit sind: soziale Herkunft, Gender, Körperaspekte wie Behinderung und Aussehen, sexuelle Identität, Alter, Religion und rassistische Diskriminierung. Man erkennt un schwer die Nähe zu den sechs Benachteiligungsgründen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), wenn gleich im AGG die soziale Herkunft als Dimension fehlt.

Wenn man so will, vereinigt das Konzept Intersektionalität sowohl die Perspektiverweiterung des Begriffs Mehrfachdiskriminierung, als auch die menschenrechtlich fundierte GMF-Perspektive mit einem Blick auf gesellschaftliche Machtverhältnisse. Sein Nachteil ist, dass Intersektionalität nicht nur als Begriff sperrig, sondern auch theoretisch voraussetzungsvoll ist. Denn er schöpft aus zwei US-amerikanischen Theorieströmungen (Black Feminism und Critical Race Theory), die in Europa außerhalb der Gender-Debatte kaum Rezeption gefunden haben. Es verwundert daher nicht, dass dieses Konzept trotz seiner eindeutigen Vorzüge bislang kaum Eingang in die kommunale Debatte gefunden hat.

### **Strategien**

Man wird sehr lange nach einer Kommune suchen müssen, auf deren Website die Suche nach dem Begriff „Diversity“ nicht etliche Treffer erzeugt. Das liegt sicher auch daran, dass Diversity ein sehr schillernder Begriff ist, ein begrifflicher Container, der mit sehr unterschiedlichen Inhalten gefüllt werden kann. Unter dem Etikett Diversity finden sich profitorientierte Wirtschaftskonzepte, die Rezepte dafür geben, die Ressource Arbeitskraft in Zeiten der Globalisierung optimal zu nutzen, es gibt aber auch Veränderungsstrategien namens Diversity, die auf soziale Gerechtigkeit, den Abbau von Diskriminierungen und gar wirtschaftliche Umverteilung setzen. (Merx 2013)

### **Diversity**

Diese heterogene Buntheit war schon in der Entstehung des Begriffs in den USA angelegt. Denn es gibt zwei Wurzeln, aus denen er sich dort speiste: Die Menschenrechtsbewegung, die Diversity aus der Perspektive gleicher Menschenrechte für alle konzipierte, und Unternehmensberatungen, die versuchten eine positive Business-Antwort auf die gesetzlichen Zwänge von „Equal

Employment“ und „Affirmative Action“ zu formulieren. Wegen letzterer Verquickung mit Wirtschaftsinteressen ist dem Konzept Diversity in der deutschen Diskussion immer wieder entgegen gehalten worden, dass es letztlich nur dazu diene, die Verwertung von Arbeitskräfte im Interesse des Profits zu verfeinern – somit sei es für Kommunalverwaltungen, die der Daseinvorsorge gewidmet seien, völlig unangemessen.

Paradoxerweise ist es aber gerade das Versprechen von wirtschaftlichen Vorteilen, das Diversity für kommunale Akteure interessant gemacht hat. Denn überall dort, wo die gesetzlich gebotene Anti-Diskriminierung im Verwaltungsapparat auf Vorbehalte stößt, kann die Lockung mit Wettbewerbsvorteilen durch Diversity-Konzepte der echter Türöffner sein. (Krell 2010) Weil sich Verwaltungen nicht selten mit der Diskriminierungsdimension der sexuellen Identität schwer tun, während die Berücksichtigung von Gender, Behinderung und der Kampf gegen Rassismus halbwegs Standard geworden ist, fand das Diversity-Konzept bei kommunalen Schwulen/Lesben-Beauftragten besonders früh Resonanz. Sie folgten derselbe Logik, die auch der einflussreiche Völklinger Kreis praktiziert, wenn er seinen Max-Spohr-Preis für Arbeitgeber auslobt, „die ein umfassendes Diversity-Management umsetzen“. Tatsächlich fußt die Preisvergabe ausschließlich auf einem vorbildlichem Umgang mit der Dimension „sexuelle Identität“. Dieses „Reframing“ kann eben nur funktionieren, weil Diversity so wirtschaftsnah verortet wird.

Diversity funktioniert aber auch als eine einhundert Prozent menschenrechtlich fundierte Strategie, denn die Menschenrechte postulieren, dass alle Menschen gleichwertig sind, eben in all ihrer Verschiedenheit. Soweit Diversity das gelingende Zusammenspiel von Menschen in ihrer Verschiedenheit meint, so bedarf es genau dieser Basis der generellen Gleichwertigkeit, die allen Menschen die Möglichkeit zur gleichen Teilhabe garantiert, um auszuschließen, dass Verschiedenheit am Ende eben doch wieder in Hierarchisierung mündet. In dieser Perspektive sind Diversity und Antidiskriminierung nicht von einander zu trennen, was sich auch formal darin zeigt, dass die Diversity-Dimensionen identisch sind mit den Dimensionen des Antidiskriminierungsgesetzes, wiederum mit der Ausnahme der sozialen Herkunft.

An die Stelle von Diversity können als Begriffe auch Vielfalt oder Diversität treten, ohne dass sich inhaltlich etwas grundsätzlich ändern würde. Ob es heißt „Vielfalt gestalten“ oder „Managing Diversity“ bedeutet keinen wesentlichen Unterschied. Allerdings verschmelzen manchmal die Begriffe so stark mit bestimmten Akteuren, die sie wie Wortmarken benutzen, dass etwa im Fall des Begriffs „Vielfalt“ das Streben nach wirtschaftlichem Nutzen automatisch Teil des Konzepts zu sein scheint. Die „Charta der Vielfalt“ ist ein solches Beispiel, die Initiative nennt sich in ihrem Grundlagendokument selbst „Die Charta der Vielfalt der Unternehmen in Deutschland“. Dies ist vielleicht auch ein Grund dafür, dass die Charta der Vielfalt selbst in den Kommunen, die sie unterzeichnet haben, für die innere strategische Ausrichtung dieser Städte keine wahrnehmbare Rolle spielt.

**Vielfalt**

Auch dem Label „Diversity Management“ hängt die Wahrnehmung als „betriebswirtschaftliche Zumutung einer profitorientierten Logik“ (Schröder 2012:1) an. Schröder warnt:

*„Diversity Management in seiner ökonomischen Logik folgt einem zweckrationalen Ansatz. Die Gestaltung von Vielfalt ist dabei Mittel zum Zweck: Sie hat*

**Diversity  
Management**

*die Funktion, mit der Berücksichtigung von Unterschieden zum Erfolg des Unternehmens beizutragen, den Prozess der Wertschöpfung zu verbessern, höhere Gewinne zu erzielen, Wettbewerbsvorteile beim Kampf um die besten Arbeitskräfte ebenso zu erreichen wie bei der Gewinnung von Kundinnen und Kunden.“ (Schröder 2012:7)*

Schröder lehnt einen betriebswirtschaftlichen motivierten Diversity-Ansatz keinesfalls ab, hält aber seine unkritische Übernahme in den Non-Profit-Bereich für riskant. Zu Recht weist er darauf hin, dass zum Beispiel der Blick auf Machtaspekte im Diversity Management eher zu kurz komme. Gleichwohl kann man auch aus den Erfahrungen des Diversity Management wichtige Anregungen für die kommunale Praxis ziehen. So geht es in diesem Konzept nicht nur um eine Hinnahme von Vielfalt („es ist in Ordnung, dass du anders bist“), sondern um deren produktive Bearbeitung, indem Vielfalt in der Organisation zunächst systematisch sichtbar und bewusst gemacht wird und sodann eine aktive Förderung von Vielfalt auf allen Ebenen der Organisations- und Personalentwicklung folgt.

Lernen kann man auch, dass der Begriff Diversity wenig Sinn macht, wenn tatsächlich beispielsweise nur die Vielfalt ethnischer Herkünfte im Fokus steht. Natürlich spricht nichts dagegen, wenn eine Kommune sich das Ziel setzt, vorrangig eine bestimmte Vielfaltdimension etwa auf dem Wege der interkulturellen Öffnung zu bearbeiten. Nur sollte dies nicht mit dem Diversity-Label vermischt werden, weil die besondere Leistung des Diversity-Konzeptes eben liegt darin, die Vielfalt einer pluralistischen Gesellschaft umfassend in einem Ansatz aufzunehmen.

Für den kommunalen Kontext kann es Sinn machen, sich auch von der US-amerikanischen Diskussion anregen zu lassen, die Diversity mit „Social Justice“ zusammen bringt. „Social Justice“ ist nicht einfach mit „sozialer Gerechtigkeit“ zu übersetzen, weil das im deutschen Politikdiskurs eine Verengung auf Sozial- und Arbeitsmarktpolitik mit sich bringt. In den USA hingegen werden unter diesem Begriff sämtliche Formen gesellschaftlicher Ausgrenzung und Diskriminierungen thematisiert. Gerechtigkeit erhält hier einen umfassenden Sinn. In dieser Tradition ist die Vision eines explizit politischen Diversity-Konzepts entstanden, „das Feminismus, Gender Mainstreaming, Interkulturelle Öffnung, Konzepte des Antirassismus, der Enthinderung und Queer etc. aufnimmt“ (Czollek / Perko / Weinbach 2011:267) und dabei etwas Neues schafft, was sich beiläufig auch von der Kapitallogik verabschiedet. Kritisch anzumerken ist, dass für die Umsetzung dieses Anspruchs in die Praxis noch Wege gefunden werden müssen.

Antidiskriminierung ist die zweite Strategie, die für die Kommunen eine erhebliche Bedeutung entwickelt hat. Zwar haben bislang nur eine Handvoll von größeren Städten eigene Antidiskriminierungsstellen eingerichtet, doch ist die Auseinandersetzung mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz an keiner Kommune spurlos vorbei gegangen. Zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des AGG ist eine Positionierung gegen Diskriminierung mehr oder weniger kommunaler Standard. Im Kern geht es in jeder Form von Antidiskriminierungsarbeit um die Sicherung fundamentaler Menschenrechte. Antidiskriminierung müsste daher prinzipiell alle Diskriminierungsdimensionen gleichermaßen umfassen: rassistische Diskriminierung bzw. Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität oder der sozialen Herkunft. Dieser so genannte

## **Antidiskriminierung**

„horizontale Ansatz“ (die umfassend verstandene Achtsamkeit gegenüber Verletzungen der Menschenrechte) wird beispielsweise vorbildlich von der Bundesantidiskriminierungsstelle praktiziert.

Auf kommunaler Ebene überwiegt hingegen eher die Befassung mit Diskriminierungsformen, die typischerweise Eingewanderte erleben: Rassismus, Antiziganismus und religionsbezogene Diskriminierung. Es ist kein Zufall, dass die Strategie der Antidiskriminierung im Gefüge der Kommunalverwaltungen zu meist bei den Integrationsbeauftragten oder Integrationsstabstellen anbesiedelt ist. Denn die Antidiskriminierungsarbeit erwuchs in aller Regel aus einem antirassistischem Ansatz. Erst die konzeptionelle Erweiterung im horizontalen Ansatz – man könnte auch von einer Horizont-Erweiterung sprechen – machte Antidiskriminierung mit Diversity kompatibel. Die Distanz, die bei manchen kommunalen Integrationsbeauftragten gegenüber dem Diversity-Konzept zu spüren ist, mag hier eine Ursache haben: Diversity trat ihnen nicht selten als fremdes Konzept aus einem anderen Ressort entgegen. Wie oben beobachtet sind dies häufig die Sachwalter\_innen einer anderen Diversity- / Diskriminierungs-Dimension, nämlich der sexuellen Identität gewesen.

Bei aller sachlichen Berechtigung birgt der horizontale Ansatz, der alle Diskriminierungsdimensionen gleichermaßen einbezieht, einige Probleme in der Praxis, so verlangt er umfangreiche Fachkenntnisse und Netzwerke. Für Einzelkämpfer\_innen, wie es Integrations- oder Antidiskriminierungsbeauftragte oft sind, ist es praktisch ausgeschlossen, sich in allen AGG-Dimensionen gleichermaßen gut auszukennen. Und selbst wenn man neben der antirassistischen Expertise etwa in Fragen der sexuellen Orientierung fachlich tief eingedrungen ist, muss man längst noch nicht gut bewandert in Fragen der Trans\*-Identität sein. Geschweige denn, dass man zugleich auch noch alle Aspekte der Förderlogik etwa für Menschen mit Behinderungen beherrschen könnte. Kurz: Der horizontale Ansatz erfordert Personalressourcen, um eine Spezialisierung zulassen zu können. Wo das nicht der Fall ist, ist es sinnvoll, eine, maximal zwei Dimensionen fokussiert in den Blick zu nehmen und je nach Kontext zu den anderen Dimensionen mit den einschlägigen Beauftragten in den anderen Ressorts zu kooperieren.

Das Fachwissen in jeder Dimension, die Strukturkenntnisse, die Kontakte in die einzelnen Szenen, all das kann nur in einem verwaltungsinternen Netzwerk von Spezialist\_innen vorrätig gehalten werden. Ob dieses Netzwerk sich unter dem Dach der Diversity oder der Antidiskriminierung versammelt, ist nicht entscheidend. Entscheidend ist, dass Diskriminierung wahrgenommen und angesprochen wird und mit Hilfe eines strategischen Vorgehens angegangen wird. Das ist unter dem Dach der Antidiskriminierung allerdings wahrscheinlicher.

### **Empfehlung**

Der Analyserahmen Intersektionalität und die Strategien von Diversity und Antidiskriminierung bereichern die etablierten Strategien wie Gender Mainstreaming, Frauengleichstellung, interkultureller Öffnung und Inklusion, aber sie ersetzen sie nicht. Der Versuchung, alles in einen Topf mit der Aufschrift „Diversity“ zu werfen, sollte man auf keinen Fall erliegen, denn auch nur der leiseste Anschein, die bisherigen Ansätze würden im Diversity-Ansatz aufgelöst, mobilisiert ungeheure Widerstände, wo Kooperation und Vernetzung notwendig ist.

Aber das Konzept Diversity kann Reflexionsprozesse anregen und vor einer Überbetonung einzelner Aspekte bewahren.

Die menschenrechtlich unterfütterte Antidiskriminierungsperspektive kann helfen, die Machtblindheit einer schlichten Feier der Vielfalt zu vermeiden. Diskriminierungen sind eben keine bloß individuellen, sondern vorrangig gesellschaftliche Phänomene. Für deren Abbau bedarf es einer sehr guten Vernetzung und Zusammenarbeit der Verantwortlichen – unabhängig davon, unter welchem Etikett diese Kooperation organisiert wird.

## **Anerkennungs- und Willkommenskultur**

### **Verständigung über die Prinzipien des guten Zusammenlebens**

Gari Pavković (Stuttgart)

Die Integrationspolitik der letzten zehn Jahre beruht auf dem Anspruch, die Niederlassung und Eingliederung der regulär Eingewanderten durch abgestimmte Förderkonzepte zu verbessern. In den Integrations- und Aktionsplänen von Bund, Ländern und Kommunen wurden Handlungsfelder der Integrationsarbeit definiert. Die Formel Fordern und Fördern wurde dabei allgemeiner Standard. Zunehmend wurde diese allein auf die Eingewanderten fokussierte Perspektive aber auch um Aspekte der interkulturellen Öffnung, kulturellen Vielfalt bzw. Diversität erweitert. Das heißt, die durch Einwanderung entstehende Vielfalt soll nicht nur anerkannt, sondern aktiv bejaht und gefördert werden – Beispiel: Förderung von Mehrsprachigkeit statt „Amtssprache ist Deutsch“. Dies beinhaltet auch die Einbindung der Migrantenorganisationen als Mitverantwortliche und Mitgestalter des gelingenden Zusammenlebens in der Einwanderungsgesellschaft.

#### **Integrationspläne**

Obwohl Deutschland ein echtes Einwanderungsland geworden ist, fand eine aktive Anwerbung von Menschen aus anderen Ländern bis vor kurzem nicht statt, und es gab auch keinen Anspruch, die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland zu steigern. Erst mit dem zunehmenden Fachkräftemangel kamen die Begriffe Willkommens- und Anerkennungskultur auf. Iris Gleicke, die Mittelstandsbeauftragte der Bundesregierung erklärte anlässlich einer Verleihung des Preise „Mit Vielfalt zum Erfolg“ für Willkommenskultur:

*„Um weltweit Fachkräfte für eine Karriere in Deutschland zu begeistern, benötigen wir in Politik, Gesellschaft, Verwaltung und in Unternehmen eine Willkommenskultur, die zum Bleiben einlädt.“ (BMWi 2015)*

#### **Willkommenskultur**

Die steile Karriere des Begriffs Willkommenskultur war also bedingt durch das Eingeständnis, dass mit dem bisherigen Integrationsprinzip „Fördern und Fordern“ allein die Zukunftsfähigkeit des Landes nicht gesichert werden kann. Es bedarf vielmehr einer sichtbaren bzw. erfahrbaren Willkommenskultur in der Aufnahmegesellschaft, in ihren Institutionen und in den Wirtschaftsunternehmen, damit Deutschland im globalen Wettbewerb um Fachkräfte an Attraktivität gewinnt.

Diese Zielsetzung, eine umfassende Haltungsänderung zu bewirken, ist also nicht das Ergebnis einer grundsätzlich weltoffeneren Grundhaltung, sondern des zunehmenden Mangels an gut ausgebildeten Beschäftigten. Die demografische Entwicklung und die Interessen der Wirtschaft waren die wichtigsten Impulsgeber für die neu propagierte Willkommens- und Anerkennungskultur. Diese Kultur des Willkommens ist erstmal ein normativer Anspruch und noch keine strukturell verankerte Realität.

Als 2014 über die Notwendigkeit eines Einwanderungsgesetzes diskutiert wurde, geschah dies vor allem, weil es sich abzeichnet, dass die bis dahin gültigen aufenthaltsrechtlichen Regelungen nicht ausreichten, um die gewünschten und erforderlichen Fachkräfte aus Drittstaaten zu bekommen. Durch seither verstärkt stattfindenden Zuzug von jungen Fachkräften aus den von Arbeitslosigkeit gebeutelten EU-Staaten Süd- und Osteuropas wird der Mangel an Fachkräften in technischen Berufen und im Pflegebereich teilweise gelin-

dert. Trotzdem bedarf es mittel- und langfristig auch einer gesteuerten Einwanderung für Arbeitskräfte von außerhalb der Europäischen Union.

Die neue Willkommenskultur, wie sie von Wirtschaftsseite eingefordert wird, richtet sich in erster Linie an die qualifizierten Neueinwanderer und umfasst auf der Bundesebene verschiedene rechtliche Verbesserungen für die benötigten Fachkräfte aus dem Ausland. Willkommensportale, Kampagnen und Servicestellen für Neubürger\_innen in Ländern und Kommunen (Willkommenszentren) sind weitere strukturelle Maßnahmen, um die Zahl der gewünschten Neuankömmlinge zu erhöhen.

Es ist auch der entschiedenen Positionierung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu verdanken, dass dieses eindimensionale Verständnis von Willkommenskultur frühzeitig um den Begriff „Anerkennungskultur“ erweitert wurde. Erst in dieser Koppelung als Willkommens- und Anerkennungskultur wurde die Neuorientierung auf Einwanderungsförderung überhaupt anschlussfähig zu den in den letzten zehn Jahren entwickelten Integrationsplänen und -konzepten.

So verstanden bezieht sich der Begriff Willkommenskultur zeitlich eingeschränkt auf die Phasen vor der tatsächlichen Einwanderung und vor allem unmittelbar danach, also auf die so genannte „Erstintegration“. Adressaten sind Fachkräfte im Ausland, die nach Deutschland einreisen wollen, um hierzulande zu arbeiten sowie die neu eingewanderten Arbeitsmigranten und ihre Familien. Eine weitere Zielgruppe sind internationale Studierende, die frühzeitig umworben werden sollen, damit sie nach Abschluss ihres Studiums Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt suchen und finden. Kommunale und regionale Welcome Center werden verstärkt als zentrale Anlaufstellen eingerichtet, um diesen Zielgruppen Hilfestellung beim Ankommen, Leben und Arbeiten anzubieten – in Form einer Erstberatung (online, telefonisch und persönlich) und einer gezielten Vermittlung an weitere Fachstellen.

Damit die neuen Arbeitsmigrant\_innen aber längerfristig in Deutschland bleiben, bedarf es neben den bestehenden Servicestellen wie Migrationsdienste und Welcome Center einer breiter verankerten Kundenorientierung für Migrantinnen und Migranten in den Regeldiensten der Verwaltung und der freien Träger. Zentrale Aspekte einer institutionalisierten Anerkennungskultur sind interkulturelle Ausrichtung der Dienstleistungen, mehrsprachige Beratungsangebote sowie der Zugang von Migrant\_innen zu Positionen in gesellschaftlichen Organisationen. Letzteres gilt vor allem in Bezug auf die hier länger lebenden Einwander\_innen und ihre Kinder. Die Wertschätzung der kulturellen Vielfalt und die Anerkennung der Lebensleistungen sowie der beruflichen und interkulturellen Kompetenzen der Eingewanderten sind Ausdruck einer Anerkennungskultur. Zwar lassen sich Jahrzehnte einer unterlassenen Willkommenskultur nicht nachholen, doch kann eine Wende zu einer wirklich gelebten Anerkennungskultur helfen, die gesellschaftlichen Verwerfungen durch die hartnäckige Ignorierung der realen Einwanderung zu lindern.

## **Anerkennungskultur**

Strukturelle Aspekte dieser Anerkennungskultur sind neben dem Gesetz zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen tatsächliche Zugänge der Eingewanderten zu höheren Positionen in Wirtschaft, Politik und Verwaltung, Einbürgerungsfeiern, Förderung interkultureller Programme, Berücksichtigung verschiedener religiöser Bedürfnisse im öffentlichen Leben,

verstärkte Kooperation staatlicher Institutionen mit Vereinen und Verbänden der Migrant\_innen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung.

### **Kritische Aspekte der Willkommenskultur**

Im Gegensatz zu den benötigten Fachkräften wurden Menschen, die aus humanitären Gründen nach Deutschland kommen, bis zum Sommer 2015 nicht als Adressaten einer Willkommenskultur genannt. Eine tatsächlich weltoffene Gesellschaft zeichnet sich allerdings dadurch aus, dass sie auch diejenigen respektvoll behandelt, von denen sie nicht wirtschaftlich profitiert. Gering qualifizierte und kranke Asylsuchende zählen wie Arbeitslose und ältere Menschen in einer auf ständigem materiellem Wachstum ausgerichteten Gesellschaft zu den „unproduktiven“ Bevölkerungsgruppen und gelten als eine soziale Belastung. Profitorientierte Weltoffenheit ohne Solidarität mit den marginalisierten Minderheiten ist ein Merkmal vieler internationaler *boomtowns* weltweit. Für die deutsche Gesellschaft ist und kann dies kein Vorbild sein. Für uns gilt: Flüchtlinge sind willkommen, ihnen wird ein menschenwürdiges Leben ermöglicht, sie erhalten soziale Betreuung, sie haben Zugang zu Deutschkursen, kulturelle Teilhabe usw. Und da viele von ihnen gut ausgebildet sind, sollte auch ihr Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden.

Beeindruckend ist das ausgeprägte freiwillige Engagement vieler Bürger\_innen für Asylsuchende, insbesondere seit dem starken Zuzug syrischer Flüchtlinge seit dem Sommer 2015. Kommunale und staatliche Institutionen waren über die vielfältigen Initiativen der Zivilgesellschaft sehr froh und unterstützen diese teilweise durch Koordinierung vor Ort, Fortbildungen der Ehrenamtlichen sowie die Erstellung von Handreichungen für die Flüchtlingsarbeit. Inzwischen gibt es auch mehrsprachige Onlineportale und andere Informationsplattformen für die Flüchtlinge selbst, ebenso den verbesserten Zugang zu Deutschkursen und zum Arbeitsmarkt, zumindest für Asylsuchende mit Bleibeperspektive. Die hier vor Ort gelebte Willkommenskultur hat dem Begriff ganz andere, menschenrechtliche Konnotationen gegeben.

Kritische Stimmen weisen zu Recht trotzdem auf das im Begriff der Willkommenskultur verborgene Denken in partikularen Nützlichkeitskategorien hin, denn dieses Denken geht immer auf Kosten anderer. Staat und Wirtschaft sind bemüht, gut qualifizierte Arbeitsmigranten als Einwanderer auf Dauer zu bekommen, um den wachsenden Druck des demografischen Wandels auf Arbeitsmarkt und Sozialsysteme abzumildern. Gleichzeitig gibt es eine wachsende rassistische Abwehrmobilisierung gegen Menschen, die als „Armutsfüchtlinge“, „Wirtschaftsflüchtlinge“ oder „Asylbetrüger“ abqualifiziert werden. Trotz dieser kritischen Punkte ist eine ehrliche politische Diskussion über Einwanderung nach Kriterien der Nützlichkeit für die Aufnahmegesellschaft zulässig und erforderlich, insbesondere in Bezug auf ein neu gestaltetes Einwanderungsgesetz. Notwendig ist aber auch ein gemeinsamer Konsens darüber, was die Grundlagen eines guten Zusammenlebens (eines neuen „Wir“) in der sozial und kulturell heterogenen Gesellschaft sein sollen.

### **Empfehlungen**

Willkommens- und Anerkennungskultur können nur in einer Gesellschaft wirksam werden, in der soziale und kulturelle Selbstbestimmung, Respekt und Chancengleichheit unabhängig von Status und Herkunft für alle Mitglieder dieser Gesellschaft gelten. Insofern können die bisherigen Versuche, eine Willkommens- und Anerkennungskultur für volkswirtschaftlich „nützliche“ Einwan-

derer zu etablieren, die vorhandene Abwehr breiter Bevölkerungsgruppen gegenüber Einwanderung und zusätzlichen sozialen Belastungen kaum beeinflussen.

Unser Asylrecht ist bisher die einzige Möglichkeit der Einreise für viele Menschen aus Drittstaaten, die in erster Linie aus wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit und Not migrieren. Im Gegensatz zu den unwillkommenen „Armutsfüchtlingen“ vom Balkan erfahren syrische und irakische Flüchtlinge mehr Akzeptanz; diese können aber nur mit Hilfe von Schleusern illegal nach Deutschland einreisen, weil sie in deutschen Auslandsbotschaften keinen Asylantrag stellen dürfen. Problematisch ist auch eine Aufweichung des individuellen Grundrechts auf ein faires Asylverfahren.

Auf kommunaler Ebene geht es darum, allen Neubürger\_innen faire Teilhabechancen zu ermöglichen, unabhängig von Herkunft und Aufenthaltsstatus. Damit verbunden ist auch die Verpflichtung, gesellschaftlichen Rassismus, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und andere Formen der Ausbeutung bei ausländischen Arbeitskräften zu bekämpfen. Insofern kann Willkommenskultur in der sozial verantwortlichen Einwanderungsgesellschaft nur ein Teilaspekt einer gesamtgesellschaftlichen Integrationsstrategie sein.

Notwendig ist eine Kultur der Anerkennung für alle Mitglieder der Gesellschaft, verbunden mit Vorstellungen vom guten Leben, bei denen soziale Prinzipien eine größere Bedeutung haben als materielle Verwertbarkeit.

## **Rassismus / Antisemitismus / Rechtsextremismus**

### **Warum uns Begriffe wie Ausländerfeindlichkeit, Fremdenfeindlichkeit oder Islamophobie nicht weiterbringen**

Günter Max Behrendt (Hannover)

Um Rassismus zu verstehen, sollte man zunächst weniger auf einzelne Individuen – z.B. den „Rassisten“ und sein „Opfer“ – schauen, sondern auf die gesamte Gesellschaft, in der diese Individuen leben. Denn Rassismus ist zuallererst ein gesellschaftliches „Ding“. Er ist zwar auch etwas, was eine Person mit einer anderen tut oder ihr antut, also eine „soziale Praxis“. Ebenso ist es nicht falsch, wenn man Rassismus als eine „Ideologie“, also als eine in sich geschlossene Welterklärung beschreibt, die in diesem Fall besonders stark von Ausgrenzung und Abwertung bestimmt ist. Aber weder mit Blick auf Rassismus als Praxis zwischen einzelnen Menschen, noch mit der Interpretation von Rassismus als Ideologie der Ausgrenzung erfasst man das Wesentliche an diesem gesellschaftlichen „Ding“ namens Rassismus.

Man kann es auch so erklären: Rassismus bewegt sich auf einer ähnlichen Ebene wie Sprache. Auch Sprache ist ein gesellschaftliches „Ding“. So könnte man beispielsweise von einer völlig isoliert aufwachsenden Person nicht erwarten, dass sie aus sich heraus eine Sprache entwickelt. Denn Sprache zu erlernen bedeutet, zu lernen wie Gesellschaft funktioniert. Wie eine bestimmte Gesellschaft zu einer bestimmten Zeit „tickt“, schlägt sich in der/den zugehörigen Sprache(n) nieder und umgekehrt formt diese Sprache ihrerseits die gesellschaftlichen Zustände mit. Ähnlich ist es mit Rassismus.

#### **Rassismus**

Trennt man die individuelle rassistische Haltung, Handlung oder Anschauung von den zugrunde liegenden gesellschaftlichen Wechselwirkungen ab, bleibt ein bloßes Vorurteil (im Sinne von: Fehlurteil in Ermangelung der relevanten Fakten) über: Herr A. hat etwas gegen Türken oder Menschen mit schwarzer Hautfarbe, obwohl er keine eigenen Erfahrungen mit Menschen aus der Türkei oder Menschen mit schwarzer Hautfarbe hat. Nun ist es unstrittig, dass es auch nicht beabsichtigten (nicht-intendierten) Rassismus gibt. Dieser funktionieren ungefähr so: Frau B. hegt persönlich keine Feindseligkeit gegen Menschen aus der Türkei oder mit schwarzer Hautfarbe, trotzdem handelt sie manchmal so, dass Menschen mit Herkunft aus Türkei oder mit schwarzer Hautfarbe sich durch dieses Handeln ausgeschlossen oder diskriminiert fühlen.

Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass ein alleiniger Zugang über das Konzept „Vorurteil“ oder „Stereotyp“ nicht ausreicht, um Rassismus zu verstehen. Gleichwohl haben Stereotype mit Rassismus zu tun.

Wir alle denken in „Schubladen“ (→ Stereotyp = „feste Form“). Das ist normal und erleichtert das alltägliche Leben enorm, ja, das Denken in Stereotypen erhält uns überhaupt erst handlungsfähig. Denn müsste jede neue Situation von uns neu durchdacht werden, kämen wir kaum noch zum Handeln. Stattdessen ordnen wir sie rasch einem bekannten Standardmuster wie „Warten auf die U-Bahn“ oder „Einkaufen im Laden“ zu und handeln entsprechend. Kommen beispielsweise neue Menschen auf den Bahnsteig in der U-Bahnstation weiß man, ohne sie angeschaut zu haben, dass man sie weder begrüßen, noch

#### **Stereotyp**

ihre Namen in Erfahrung bringen muss, sondern sie einfach ignorieren kann, weil man an der Standardsituation „Warten auf die U-Bahn“ teilnimmt.

Stereotype reduzieren also Komplexität. Genau das leisten allerdings auch rassistische Denkmuster, nur diskriminieren sie zugleich die Betroffenen massiv. Sie reduzieren einen realen Menschen mit seinen eigenen individuellen Stärken und Schwächen auf die pauschalen Urteile des „schon immer Gewussten“ und machen ihn ohnmächtig. Denn was der Betreffende wirklich tut oder denkt, spielt keine Rolle, wenn rassistisches Wissen zur Anwendung kommt. Man braucht kein/e Rassist\_in zu sein, um solche rassistischen Denkmuster zu verwenden und somit ungewollt zu diskriminieren. Deshalb spricht man in solchen Fällen auch von „Alltagsrassismus“. Wenn etwa ein deutscher Arzt, der aus einer Einwandererfamilie stammt, bei der Rückkehr von einer Auslandsreise bei der deutschen Grenzkontrolle gefragt wird, ob er Deutsch spreche, und dann auf die Vorlage eines deutschen Passes zunächst Verblüffung erntet, dann beruht dieses ausgrenzende Verhalten auf dem „Wissen“, dass wer so und so aussieht mit hoher Wahrscheinlichkeit schlecht Deutsch spricht und ganz gewiss kein Deutscher sein kann.

## **Alltagsrassismus**

In dieser beispielhaften Szene war keine individuelle Feindseligkeit im Spiel, keine willentliche Herabsetzung beabsichtigt („intendiert“). Nicht-intendierte Rassismen wirken eben durch die selbstverständliche Anwendung solches fraglos akzeptierten Wissens über gesellschaftliche Verhältnisse („die gehören dazu, jene nicht“). Damit ist auch schon ein wichtiger Einwand gegen die Verwendung der mit „Rassismus“ konkurrierenden Begriffe „Ausländerfeindlichkeit“ oder „Fremdenfeindlichkeit“ formuliert: Das Einfließen rassistischen Wissens ins eigene Handeln kann auch ohne feindselige Absicht erfolgen. Die Ausgrenzung, die nicht wenige Migrant\_innen durch Kommentare wie „Sie sprechen aber gut Deutsch!“ erfahren, beruht nicht auf einer bewussten Feindschaft desjenigen, der kommentiert, gegenüber dem Betroffenen. Der Kommentierende wird sich selbst als zugewandten und höflichen Mitmenschen wahrnehmen, der ein angemessenes Lob ausspricht. Was an diesem „Lob“ so trifft und verletzt sind die nicht-ausgesprochenen, ausgrenzenden Grundannahmen, die in darin mitschwingen und für die Betroffenen einen verstörenden Grundton ihres Alltags bilden. („Du gehörst nicht hier her, du bist nicht Teil von uns.“)

## **Ausländerfeindlichkeit**

Allerdings entlastet das fehlende Bewusstsein über den ausgrenzenden Akt, die wohlmöglich wohlwollende Gedankenlosigkeit bei des unangebrachten „Lobs“ nicht von der Verantwortung für die Verletzung, die man damit anrichtet. Und dass das Ganze gar nicht so unschuldig geschieht, merkt man spätestens, wenn sich der oder die Ausgegrenzte zur Wehr setzt. Auch nur die leiseste Andeutung, hier könne Rassismus im Spiel sein, wird in der Regel wütend abgewehrt. Vielleicht ist es sogar ein typisches Merkmal von rassistischem Wissen, dass es keine Bereitschaft gibt, darüber nachzudenken.

Rassismus rastert und strukturiert die soziale Welt in „Wir“ und „die Anderen“. Das wird in der Behauptung „Du bist nicht Teil von uns!“ gut sichtbar: „Wir“ sind die, die „dich“ ausschließen können. Das rassistische Wissen leitet mich dazu an, über vollkommen fremde Menschen, über die ich nichts weiß, als dass sie denselben Pass und dieselbe Sprache als Muttersprache haben, zu denken, dass sie seien wie ich. Während ich über ebenso fremde Menschen, über die ich nur weiß, dass sie eine andere Muttersprache haben, die Gewiss-

heit hege, dass sie nicht so sind wie ich. Treten also bei einem Jobinterview eine Bewerberin mit albanischer Muttersprache und eine andere Bewerberin mit deutscher Muttersprache auf, ist die Versuchung für eine/n kommunale/n Entscheider\_in, die/der zu den Deutschmuttersprachlern zählt, groß, der letzteren Bewerberin mehr Gemeinsamkeiten mit sich selbst zu unterstellen. Gut ausgebildete Personaler\_innen werden dieser Falle durch Selbstreflexion widerstehen, doch die Versuchung ist da.

Ähnlich funktioniert auch jede Begegnung auf der Straße. Faktisch weiß ich über diesen einen „Fremden“, der mir jetzt gerade eben unbekannter Weise gegenüber tritt, ebenso viel oder wenig wie über jedes beliebige Mitglied meiner nationalen Wir-Gruppe, das sich gerade ebenfalls auf der Straße aufhält und mir aktuell noch unbekannt ist. Und doch bin ich sofort bereit, dem ersten den Status des Fremden zuzuweisen, während ich den anderen Unbekannten als „ähnlich wie ich“ akzeptiere und damit zum Mitglied meiner weiteren Wir-Gruppe rechne.

Dies ist nicht wirklich meine eigene Leistung, meine Wahrnehmung und mein Verhalten folgen hier einer vorab bestehende Form, einer Verhaltensschablone, die lange schon allgemein akzeptierter Standard geworden ist, bevor ich überhaupt ein Ich-Bewusstsein entwickelte. Es muss dabei immer wieder in Erinnerung gerufen werden, dass dies mich nicht von der Verantwortung für mein Tun entlastet.

Neben diesen individuellen – gewollten und ungewollten – rassistischen Akten gibt es auch einen institutionellen oder strukturellen Rassismus, der sich nicht am Tun einzelner Menschen festmacht, sondern in abstrakten, unpersönlichen Formen wie Gesetzen, Prüfungsordnungen, Auswahlverfahren oder Förderrichtlinien, aber auch in ungeschriebenen Verfahrensroutinen zementiert ist. Der bahnbrechende, amtliche britische Macpherson-Report definierte 1999 institutionellen Rassismus als

*„Das kollektive Versagen einer Organisation, für Menschen angemessene und professionelle Leistungen zu erbringen wegen deren Hautfarbe, Kultur oder ethnischen Herkunft.“* (Macpherson 1999:6.34, meine Übersetzung)

Dass Kinder aus Einwandererfamilien überproportional oft auf Sonderschulen verwiesen werden, ist hierfür ein Beispiel. Offen diskriminierende Gesetze und Verwaltungspraktiken bezeichnet man hingegen als strukturellen Rassismus.

Da Rassismus sehr oft fälschlich mit dem völkermörderischen Rassen- und Abstammungswahn des deutschen Nationalsozialismus gleichgesetzt wird, weicht man im alltäglichen Sprachgebrauch – wie bereits erwähnt – oft auf die Begriffe Ausländer- oder Fremdenfeindlichkeit aus. Beide Ersatzbegriffe verwirren aber mehr, als sie klären, denn rassistische Diskriminierung bezieht sich weder nur auf Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen („Ausländer“), noch trifft sie vorrangig „Fremde“. Es ist umgekehrt so, dass durch rassistische Ausgrenzungspraxis Nachbar\_innen gezielt von wohlbekanntem Mitmenschen zu „Fremden“ gemacht werden können. Echte Fremdenangst (Xenophobie) hingegen gehört als soziale Phobie (psychisches Krankheitsbild) nicht zu den ideologischen Weltkonstrukten. Dass auch der zweite Wortteil „Feindlichkeit“ fraglich ist, weil er eine aktive, willentliche Feindseligkeit als notwendig unterstellt, wurde schon gesagt.

**struktureller  
Rassismus /  
institutioneller  
Rassismus**

**Fremdenangst /  
Xenophobie**

Was tatsächlich meist mit Ausländerfeindlichkeit gemeint wird, müsste man korrekter Weise als „Einwanderungsablehnung“ bezeichnen. Dies ist eine politische Einstellung, die typischer Weise mit explizitem Rechtsextremismus in Verbindung gebracht wird. Diese fast zwanghafte Verkettung: „Rassismus“ → „Ausländerfeindlichkeit“ → „Rechtsextremismus“ ist ein weiterer Grund dafür, dass sich in der deutschen Diskussion kein adäquates Verständnis von Rassismus durchsetzt. Wenn der Begriff „Rassismus“ automatisch die Etikettierung als „Nazi“ nach sich zieht, gibt es keinen Raum mehr für ein Gespräch, sondern nur noch Abwehr und Ausgrenzung. Dies erleben gerade die von Rassismus regelmäßig betroffenen Menschen immer wieder, wenn sie es wagen, auf ihre Ausgrenzung aufmerksam zu machen. Sie ernten massive Abwehr, weil niemand auch nur den leisesten Anschein aufkommen lassen will, er/sie habe irgendetwas mit Rassismus zu tun.

Deshalb ist es wichtig darauf zu bestehen, dass Rassismus und Rechtsextremismus zwei theoretisch unterscheidbare und praktisch verschiedene „Dinge“ sind. Zwar kann man sich kaum einen nicht-rassistischen Rechtsextremismus vorstellbaren. Aber gibt sehr wohl einen Rassismus, der keine weiteren Gemeinsamkeiten mit den typischen Merkmalen des Rechtsextremismus (vor allem Ablehnung von Demokratie und Drang nach einem autoritären Systemwechsel) aufweist. Rechtsextremismus strebt nach einer Gesellschaftsordnung, in der die „natürliche“ Elite eines Volkes dieses zu führen habe. Das Politische wird hier als ein Kampf aller gegen alle biologisiert („Naturgesetz“), in welchem nur der Stärkste überlebt und gerade darin seine Existenzberechtigung beweist. Man könnte vom Rechtsextremismus auch als einem „politisierten Rassismus“ sprechen, weil die Frage der staatlichen Organisation von Macht den Kern des „Politischen“ ausmacht. Allerdings stützt Rechtsextremismus sich nicht nur auf rassistisch begründete Dominanzansprüche, sondern bezieht noch weitere gesellschaftliche Dominanzverhältnisse (Geschlechterrollen, Umgang mit unterschiedlichen sexuellen Identitäten oder mit körperlichen und geistigen Einschränkungen) in sein starres Weltbild ein. (Rommel-spacher 2008)

Antisemitismus ist – insbesondere im deutschen Kontext – eine weitere typische „Zutat“ des Rechtsextremismus. Antisemitismus hat strukturell viele Gemeinsamkeiten mit Rassismus. Auch Antisemitismus ist ein gesellschaftliches „Ding“, ist nur im Kontext von Machtverhältnissen zu verstehen und gründet auf „Wissens“-Beständen, die in der Gesellschaft allgemein geteilt werden und für fraglos gegeben gehalten werden. Die historischen Wurzeln des Antisemitismus reichen allerdings viel weiter zurück als die des Rassismus, dessen Entstehung mit dem neuzeitlichen Kolonialismus verbunden ist. Zudem sind die Unwert-Urteile, aus denen sich die typischen antisemitischen Klischees zusammensetzen, meist genau umgekehrt zu den üblichen rassistischen Unwert-Urteilen. Wird den rassistisch entwerteten Menschen meist unterstellt, sie seien faul, dumm, schmutzig und triebhaft, handelt das heutige antisemitische Phantom von „dem Juden“ von Reichtum, Macht und berechnender Gefühlskälte. Das antisemitische Klischee unterstellt letztlich eine uneingeschränkte Machtfülle, denn wie sonst sollten „die Juden“ an „allem“ schuld sein?

Obwohl Antisemitismus und Rassismus in der Lebenswelt oft ineinander verschwimmen, macht es Sinn, sie als selbstständige Phänomene zu begreifen und nicht etwa Antisemitismus einfach als bloße Variante von Rassismus zu behandeln. Antisemitismus hat etwa eine welterklärende Qualität, die Rassis-

## **Rechtsextremismus**

## **Antisemitismus**

mus kaum aufweist (beispielsweise indem der Ausbruch einer Pestepidemie oder einer Wirtschaftskrise „den Juden“ insgesamt zu Last gelegt werden konnte). Auch tritt das „eliminatorische“ (alle Juden vernichten wollende) Element im Antisemitismus wesentlich massiver hervor als im Rassismus. Und schließlich trennt die jahrtausendalte Tradition einer religiös motivierten Ausgrenzung und Abwertung alles Jüdischen den Antisemitismus von Rassismus. Das antisemitische „Wissen“ wurde allerdings nach dem Zusammenbruch der Nazi-Herrschaft massiv gesellschaftlich delegitimiert. Diesen Wissensbeständen wurde der Status „das weiß doch jeder“, bzw. „das ist fraglos gegeben“ aktiv entzogen. Die offene Äußerung von antisemitischer Hetze wurde nach 1945 so nachdrücklich geächtet, dass zeitweilig das Sprechen über das Judentum lieber gleich ganz vermieden wurde. Auch heute äußert sich Antisemitismus in Deutschland lieber auf Umwegen (z.B. als genereller Israel-Hass oder als Kritik an einer angeblichen Instrumentalisierung des Holocausts).

Anders erging es dem Antiziganismus, dessen Wissensbestände völlig ungeboren aus der Nazizeit bis tief in Bonner Republik hinein weiter lebten. Die nationalsozialistische Zigeunerpolizeistelle konnte umgetauft als „Landfahrer-stelle“ nach 1945 ungestört weiterarbeiten und mit denselben Akten und demselben Personal Sinti und Roma weiter drangsalieren. Diese Kontinuität endete erst in den 70er Jahren und erst heute beginnt eine wirklich wahrgenommene Debatte darüber, dass das öffentliche Reden und Schreiben über „die Roma“ voller rassistischer Klischees ist. Der Preis dafür ist allerdings, dass gleichzeitig die gegen Roma gerichtete Diskriminierung wieder zunimmt. Was Antiziganismus, Antisemitismus und Rassismus strukturell verbindet, ist die Diskurs-Form des „Othering“, zu Deutsch: „zum Anderen machen“.

## **Antiziganismus**

## **Othering**

Zum „Anderen“ gemacht werden Menschen dadurch, dass vorhandene oder behauptete soziale und kulturelle Unterschiede zur unveränderlichen, naturhaften Eigenschaft einer Gruppe erklärt werden, die allen Mitgliedern gleichermaßen als „ihr natürliches Wesen“ zukomme. Soziale Beziehungen werden so naturalisiert („die sind so“) und homogenisiert („die sind alle gleich“). Das heißt, lebendige Interaktion zwischen Menschen, die sich ständig ändern kann, wird zum einen festgeschrieben und zu einem Stück „Natur“ – fest und veränderlich wie Stein – erklärt. Zum anderen wird nicht mehr unterschieden zwischen einzelnen Individuen, sondern alle, die einer Gruppe zugeordnet werden, werden als in den wesentlichen Charakterzügen identisch wahrgenommen. („Wir wissen ja, die sind alle so.“)

Wichtig ist dabei zu verstehen, dass hier nicht einfach schon vorhandene Gruppeneigenschaften unzulässig überbetont werden, sondern dass im Prozess des wiederholten Benennens der Gruppe und ihrer Eigenschaften beide erst als soziale Wirklichkeit geschaffen werden. Als einmal etabliertes Wissen über das „Wesen“ einer bestimmten Gruppe gewinnt diese Etikettierung dann jedoch ein so starkes Eigenleben, dass sie kaum anders zu sein scheinen als die natürlichen Eigenheiten von Eichen, Birken und Tannenbäumen. Zur Naturalisierung und Homogenisierung kommt schließlich noch eine Polarisierung dazu („die sind ganz anders“), was zwangsläufig in eine Wertung bzw. Rangordnung mündet.

Othering – ein gleichwertiges deutsches Wort dafür gibt es leider nicht – macht aus völlig unterschiedlichen Menschen scheinbar homogene Menschenblöcke, die wesenhaft und unveränderlich scharf von einander geschie-

den sind, nämlich „wir“ und „die Anderen“. In der Regel dient dieses „zum Anderen machen“ dazu gesellschaftliche Macht- und Dominanzverhältnisse zu legitimieren und sich selbst psychisch zu entlasten. Ziel der Konstruktion dieser Unterschiede ist, eine eigene Gruppenidentität durch die Abgrenzung von anderen Gruppen zu schaffen und dadurch Aggressionen, Ausschlüsse und Privilegien zu legitimieren. Wie Rassismus wirkt, ist eng verknüpft mit der Möglichkeit Macht auszuüben. Eine durch aktives Tun geschaffene Ausgrenzung wird durch eine scheinbar naturgegebene Differenz für selbstverständlich erklärt. Für etwas, was naturgegeben ist, muss ich keine Verantwortung übernehmen. Im Kontext des Kolonialismus diente das rassistische Bild vom „Eingeborenen“ oder vom „Afrikaner“ vor allem dazu zu erklären, warum diesen Menschen die elementaren Menschenrechte verwehrt werden durften und bleiben mussten. („Weil sie primitiv sind, sind sie noch nicht reif für ...“)

Solch eine Art und Weise zu argumentieren – wie es etwa das südafrikanische Apartheidsregime noch offen tat – als rassistisch zu erkennen, fällt heute nicht schwer. Weniger leicht fällt die Einschätzung, wenn zum Beispiel eine schlechtere Schulempfehlung für einen Grundschüler, der aus einer Einwandererfamilie stammt, in der Türkisch gesprochen wird, u.a. damit gerechtfertigt wird, dass seine Eltern ihn beim Lernen nicht hinreichend gut unterstützen werden können. Eine solche Argumentation, die eventuell sogar von persönlichem Wohlwollen getragen wird, in einem Atemzug zu nennen mit der mörderischen Brutalität der Apartheid, erscheint spontan unangemessen. Es gibt jedoch eine strukturelle Gemeinsamkeit, indem beide sich auf Wissensbestände stützen, die als völlig selbstverständlich gelten, in deren Zustandekommen aber die Merkmale der Homogenisierung, der Naturalisierung und der Polarisierung eine klar erkennbare Rolle spielen. Im Fall der Schulempfehlung ist es das „Wissen“ über eine generelle „Bildungsferne türkischer Eltern“.

Sämtlichen Eltern, die man beispielsweise über den Familiennamen, die Haarfarbe und eine dunklere Hauttönung einer Herkunft aus der Türkei zuordnen kann, wird dabei eine einheitliche Eigenschaft („bildungsfern“) zugeschrieben. Alle realen Unterschiede im Bildungsniveau der je konkreten Eltern und ihres tatsächlichen Engagements für die schulische Karriere ihrer Kinder werden beiseitegeschoben und durch das pauschale Etikett „bildungsfern“ überschrieben. Mit dieser Zuschreibung wird in einem Akt homogenisiert und polarisiert: „türkische Eltern sind alle gleich, nämlich anders als wir“.

Während der „alte“ Rassismus die Position, von der aus die Abwertung „der Anderen“ formuliert wurde, noch offen feierte und verherrlichte („Herrenrasse“, „Ariertum“), hält sich das gegenwärtige rassistische Wissen dazu mehr zurück. Allenfalls wird das „wir“ mit „der Moderne“ gleichgesetzt. Viel lieber thematisiert werden „die Anderen“; das „wir“ (das „Eigene“) muss nicht mehr groß herausgestellt werden. Das Eigene ist zur selbstverständlichen Norm geworden, „wir“ sind die „normalen Menschen“, an denen sich alle anderen messen lassen müssen. In der Mitte des rassistischen Wissens befindet sich so ein sehr großer blinder Fleck. Rassismus kann aus dieser Warte nur noch als Merkmal einiger randständiger Extremist\_innen wahrgenommen werden, als Kennzeichen der Normalität in unserer Gesellschaft hingegen kann und darf Rassismus nicht thematisiert werden.

Insgesamt beweist das Phänomen des Rassismus eine hohe Wandlungsfähigkeit und vermag sich gesellschaftliche Entwicklungen gut anzupassen. Als

neuste Erscheinungsform des Rassismus kann etwa die seit Anfang des Jahrtausends grassierende Ausgrenzung von Muslim\_innen gedeutet werden. Zwar knüpft diese Form der Abwertung an einem kulturellen Phänomen, nämlich Religion, an. Und das widerspricht auf den ersten Blick einem Merkmal des Rassismus, nämlich dessen Tendenz zur Naturalisierung. Denn eine Religion kann man wechseln, sie ist nicht wesentlich mit dem eigenen Körper verbunden. Doch schaut man sich den anti-muslimischen Diskurs genauer an, wird hier ganz genauso homogenisiert, naturalisiert und polarisiert wie im rassistischen Diskurs. „Die Muslime“ erscheinen als homogener Block, als das „ganz Andere“ und als wesentlich „Fremde“. Jene, die vor 30 Jahren noch als „Türken“ diskriminierenden Zuschreibungen ausgesetzt waren, werden heute als „Muslime“ ausgegrenzt. Diese Verschiebung, dass jetzt auch kulturelle Eigenschaften als „fest wie Stein“ gelten, ist gerade in der deutschen Diskussion besonders einfach zu bewerkstelligen gewesen, weil im historischen Gedächtnis die Gleichsetzung von Türke = Muslim fest verankert war und ist. In den so genannten „Türkenkriegen“ des 16./17. Jahrhunderts kämpften nach hiesiger Interpretation ganz selbstverständlich „Christen“ gegen „Muslime“. Die Bildsprache der historischen „Türkenangst“ kann heute fast bruchlos als antimuslimische Stereotype wieder benutzt werden. Deshalb ist es zutreffender, von antimuslimischem Rassismus zu sprechen als von „Islamfeindschaft“ oder „Islamophobie“. Diese Form von Ausgrenzung trifft nicht so sehr eine Religion, sondern vor allem Menschen, die als „Muslim\_innen“ markiert werden.

Neu am aktuellen anti-muslimischen Ressentiment ist die Gleichsetzung von Muslimen mit Terrorismus. Sämtliche Muslim\_innen, die ihren Glauben visuell kenntlich machen und offen leben, stehen unter dem Generalverdacht, dass sie mit mörderischen Terroristen gemeinsame Sache machen könnten. Dies drückt sich zum Beispiel darin aus, dass ihnen fortwährend Distanzierungen vom Terror abverlangt werden. Im Ergebnis erlebt man immer häufiger, dass die Unterscheidung zwischen „islamisch“ und „islamistisch“ aufgegeben wird und von Islamisten gesprochen wird, wo Muslime gemeint sind.

### **Empfehlungen**

Der Begriff Rassismus sollte auch im kommunalen Kontext ohne Scheu vor den Auseinandersetzungen, die das notwendig auslöst, eingesetzt werden. Dabei sollte auf eine klare Abgrenzung zum Begriff „Rechtsextremismus“ geachtet werden. Allein die Verwendung rassistischer Versatzstücke macht einen Menschen nicht automatisch zum Rechtsextremisten. Von Rechtsextremismus sollte vor allem dann gesprochen werden, wenn der Wille zur antidemokratischen Systemveränderung kenntlich wird. Antisemitismus und Antiziganismus bedürfen aufgrund ihrer tiefen geschichtlichen Verwurzelung einer eigenständigen Aufmerksamkeit und Zugangsweise. Sie können nicht im Rahmen einer allgemeinen antirassistischen Strategie „mit erledigen“ werden.

Offen geäußertes Rassismus tritt heute vor allem als Einwanderungsablehnung auf und muss auf dieser Ebene als politische Einstellung auch bekämpft werden. Darüber sollte aber nicht aus den Augen verloren werden, dass Rassismus als gesellschaftliches Strukturierungsmuster auch die Lebensrealität von Menschen trifft, die allenfalls in der Urgroßelterngeneration mit Einwanderung zu tun haben. Die Bekämpfung dieses Rassismus ist vor allem durch eine konsequente menschenrechtliche Fundierung der kommunalen Praxis – gleiche Teilhabe für alle! – zu erreichen.

## Interkulturelle Öffnung

### Rückblick auf 20 Jahre Schwierigkeiten mit einem notwendigen Begriff

Dörthe Thiele (Jena) / Günter Max Behrendt (Hannover)

„Interkulturelle Öffnung“ ist ein vergleichsweise junger Begriff, der 1994 erstmals im deutschen politischen Diskurs auftauchte, als Cornelia Schmalz-Jacobsen ihre *Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste* veröffentlichte. Darin forderte die damalige Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer:

*„Die Institutionalisierung der interkulturellen Öffnung als Aufgabe aller Beteiligten sollte durch Überprüfung der bestehenden organisatorischen Strukturen und Rahmenbedingungen, durch die Qualifizierung der Mitarbeiterschaft und durch die Einstellung ausländischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie durch eine interkulturelle Qualifizierung der Ausbildungseinrichtungen erfolgen.“*

Sie betonte darüber hinaus, die Interkulturelle Öffnung sei eine Herausforderung für die gesamte Gesellschaft.

Zweiundzwanzig Jahre später wird das Begriffspaar „Interkulturelle Öffnung“ beinahe inflationär gebraucht. Jeder glaubt zu wissen, was sich dahinter verbirgt, ohne dass wirklich ein fachlicher Konsens darüber besteht, was Interkulturelle Öffnung ist, wie genau sie erreicht werden bzw. was sie bewirken kann. Auch unser Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik hat sich in einer seiner frühesten Veröffentlichungen (*In sieben Schritten zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung* 2008) an einer Zielbestimmung versucht und postuliert, Interkulturelle Öffnung habe zum Ziel „den gleichberechtigten und ungehinderten Zugang aller Einwohner zu den Dienstleistungen der Kommune sicherzustellen.“

Schmalz-Jacobsen stützte sich bei ihren *Empfehlungen* auf die Ergebnisse verschiedener Gutachten und der wissenschaftlichen Debatten der 80er Jahre. Damals wurde die Kritik an den Sonderstrukturen für Ausländer/innen immer lauter. Die Rolle der Wohlfahrtsverbände bei der Etablierung von Sonderdiensten für Einwanderer neben den Regeldiensten für die sonstige Bevölkerung wurde kritisch reflektiert, aber auch Begriffe wie „Ausländerpädagogik“ als Sonderkonzept für das Unterrichten von Menschen nichtdeutscher Muttersprache in Frage gestellt. (Puskeppeleit / Thränhardt 1990)

Tatsächlich haben diese Sonderstrukturen dazu beigetragen, dass die kommunalen und staatlichen Regeldienste sich Jahre lang unzureichend oder gar nicht mit den Erfordernissen einer zunehmend vielfältigeren Bevölkerung auseinandergesetzt haben. So begannen viele Kommunen mit einer Interkulturellen Öffnung zumeist erst viele Jahre nach Schmalz-Jacobsens Forderung. Dabei hatte ein von der Bundesregierung selbst in Auftrag gegebenes Gutachten schon 1988 schonungslos festgestellt, dass „Sonderversorgung immer auch soziale, gesellschaftliche Ausgrenzung“ bedeute und „Regelversorgung eine Voraussetzung für Integration und gesellschaftliche Akzeptanz“ darstelle. (Nestmann/Tiedt 1988) Man hätte es also besser wissen können.

Fast zeitgleich mit der Forderung nach Interkultureller Öffnung taucht der Ruf nach mehr „interkulturellen Kompetenzen“ auf, insbesondere durch den Forscher Hinz-Rommel. Wiederum ist festzustellen, dass dieser Begriff der „inter-

## Interkulturelle Öffnung

## Interkulturelle Kompetenz

kulturellen Kompetenz“ ebenfalls höchst unterschiedlich verwendet wurde und heute für ganz verschiedene Konzepte steht. Hinz-Rommel selbst stellte später fest:

*„In der Tat besteht die Gefahr, der Kategorie ‚Kultur‘ eine zu große Bedeutung beizumessen und so der Ethnisierung sozialer Probleme Vorschub zu leisten. Das Besondere der interkulturellen Kompetenz als Bestandteil professionellen Könnens muss deshalb in der Zukunft genau herausgearbeitet werden.“*  
(Hinz-Rommel 2000)

Seit Mitte der 90er Jahre setzte sich in der Fachdiskussion zunehmend die Erkenntnis durch, dass es bei der Interkulturellen Öffnung nicht isoliert um den Erwerb bestimmter interkulturellen Kompetenzen oder allein um die Beseitigung ermittelter Zugangsbarrieren für Eingewanderte gehen könne, sondern dass es sich um komplexe Prozesse eines umfassenden Qualitätsmanagements handelt, die die ganze Organisation erfassen müssen. Dieser neuere Denkansatz konnte sich jedoch über Jahre nur unzureichend gegenüber den vermeintlich einfachen Lösungen durchsetzen.

Dazu haben u.a. Methoden beigetragen, die von „interkulturellen Experten“ in Deutschland eingeführt wurde. Ein Beispiel dafür ist der sogenannte Kultur-Assimilator, eine Trainingsmethode aus den USA, die Anfang der 90er Jahre von Alexander Thomas nach Deutschland importiert wurde. Mittels dieser Methode arbeitet man Schlüsselsituationen möglicher interkultureller Missverständnisse durch, um so Unterschiede in den jeweils beteiligten Kulturstandards zu erkennen. Damit sollte es möglich sein, sich theoretisch – also rein kognitiv – darauf vorzubereiten, wie Angehörige einer anderen Kultur mehrheitlich in bestimmten Situationen reagieren würden. Vor allem die kulturspezifischen Trainingseinheiten – Kultur wird in diesem Zusammenhang mit Nationalstaat gleichgesetzt – beförderten bei Professionellen über Jahre die Erwartungshaltung, man könne sich auf einen bestimmten Kulturkreis vorbereiten („Wie tickt der Araber?“), und Missverständnisse damit erfolgreich vermeiden.

**Kultur**

Zunehmend setzt sich dagegen die Ansicht durch, dass sich das Individuum bereits innerhalb einer Kultur permanent im Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen Facetten eben jener nur scheinbar einheitlichen Kultur befindet. Insofern ist interkulturelles Handeln alltägliche Praxis eines jeden Menschen, wenngleich es den Betroffenen nur selten zu Bewusstsein kommen dürfte.

Sehr plastisch werden kulturelle Kategorien in den Diversitätsdimensionen, wie sie sie beispielsweise die „Charta der Vielfalt“ für Menschen in Unternehmen benennt. Unterschiede und Gemeinsamkeit von Unternehmensangehörigen kann man demnach so gruppieren:

- innere Dimension (Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung, physische Fähigkeiten, ethnische Zugehörigkeit, Religion und Weltanschauung),
- äußere Dimension (geographische Lage, Einkommen, Gewohnheiten, Freizeitverhalten, Religion, Ausbildung, Berufserfahrung, Auftreten, Elternschaft, Familienstand),
- organisationale Dimension (Funktion/Einstufung, Arbeitsinhalte/-feld, Abteilung/Einheit/Gruppe, Dauer der Zugehörigkeit, Arbeitsort, Gewerkschaftszugehörigkeit, Management/Status).

Nun lassen sich die unternehmerischen Strategien des „Managing Diversity“-Ansatzes, zu dem auch die Charta der Vielfalt gehört, nicht bruchlos auf kom-

**Managing Diversity**

munale Strategien übertragen, die auf die Veränderung gesellschaftlichen Handelns und letztlich soziale Gerechtigkeit gerichtet sind. Während Unternehmen beispielsweise eine Corporate Identity haben und diese ihren Mitgliedern verordnen können, gibt es eine solche verbindliche Identität in einer Stadt nicht. Über städtische Leitbilder und (Integrations)Konzepte können Aushandlungsprozesse hinsichtlich des Umgehens mit Pluralität positiv befördern, aber nicht bestimmen werden.

Der Diskriminierungsschutz des 2006 verabschiedeten Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist dagegen rechtlich einklagbar. Mit dem Inkrafttreten des AGG sind Benachteiligungen verboten, soweit sie an eines von sechs bestimmten personenbezogenen Merkmalen anknüpfen, als da sind: ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion, Behinderung, Alter und sexuelle Identität.

Diese normativen gesetzlichen Vorgaben haben einerseits interkulturelle Veränderungsprozesse – nicht nur in Verwaltungen – befördert, andererseits eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit Vielfalt als Normalität nicht zwingend unterstützt. Die gesetzlichen Vorgaben mit ihrer Fixierung auf klar benannte personenbezogene Merkmale verdinglichen und versteinern diese Merkmale statt den Blick zu öffnen für die Veränderbarkeit solcher sozial geschaffener Kategorien. So verbietet das AGG zwar eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes: der Junge, der in seiner Freizeit als Cheerleader tanzt, wird u.U. dennoch als „irritierend“ wahrgenommen, schlimmer vielleicht sogar gemobbt, weil er gegen eine durch Mehrheiten bestimmte soziale Konvention verstößt. Mit Diskriminierungsschutz nach Art des AGG ist in diesem Fall wenig zu erreichen. Es besteht sogar die Gefahr, dass – statt die Normalität von Vielfalt zu betonen – Geschlechterkategorien weiter gestärkt werden.

## **Antidiskriminierung**

Ebenso läuft ein Verständnis von Interkulturalität, das sich auf das Miteinander von Eingewanderten und Einheimischen fokussiert, Gefahr zu ethnisieren, zu kulturalisieren und so starre Dimensionen zu konstruieren, die dem Anliegen einer echten Interkulturellen Öffnung zuwiderlaufen. Denn die dauerhafte Thematisierung von Differenz konterkariert die selbstverständliche Normalität von Vielfalt.

## **Interkulturalität**

Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma wird von einigen Experten in der Idee einer „reflexiven Interkulturalität“ gesehen. Erstmals benutzte Franz Hamburger diesen Begriff 1999 in einem Zeitschriftenartikel mit dem Titel „Von der Gastarbeiterbetreuung zur Reflexiven Interkulturalität“, was verknüpft die Entwicklung der Sozialen Arbeit mit Migrant\_innen zusammenfasst. Seine Forderung lautete, dass es keine Fixierung auf eine Dimension der sozialen Beziehung geben dürfe und dass Interkulturalität nur dort zu thematisieren sei, wo dies unbedingt notwendig sei.

Die Diskussionsbeiträge auf der Fachtagung „Interkulturelle Öffnung in Kommunen“ an der Hochschule Landshut (2014) zeigen, dass dieser reflexive Umgang mit Interkulturalität immer noch nicht Normalität geworden ist. So kritisierte Paul Mecheril, dass der Begriff der Interkulturalität ein verdinglichtes Verständnis von Kultur befördere. Und um der Gefahr der Kulturalisierung vorzubeugen, sollte der Begriff der „Interkulturellen Öffnung“ durch „migrationsgesellschaftliche Öffnung“ ersetzt werden. (Hochschule Landshut 2014) Jenseits sich wandelnder Begriffe steht die Interkulturelle Öffnung damit auch nach rund zwanzig Jahren noch immer vor den gleichen Herausforderungen.

## **Herausforderung und Grenzen**

Für interkulturelle Öffnungsprozessen ist gelebte Transparenz entscheidend. Es braucht eine klare Kommunikation über das jeweils zugrunde gelegte Verständnis von Interkulturalität und über die verfolgten Ziele. Denn wie jede ernsthafte Veränderung in einer Organisation ist Interkulturelle Öffnung verbunden mit sensiblen Aushandlungsprozessen, weil notwendig Widerstände und Vorbehalte auftreten werden. Diese gilt es über einen längeren Zeitraum hinweg in vielen Gesprächen wahrzunehmen und auch auszuhalten. Öffnungsprozesse erfordern Umstrukturierungen, Mitarbeiter\_innen müssen neue Aufgaben wahrnehmen oder sich von liebgewonnenen Positionen verabschieden. Diese auch psychischen Investitionen sind nur schwer messbar. Zwar lassen sich Indikatoren festlegen und Meilensteine verfolgen, der eigentliche Erfolg oder Misserfolg bemisst sich aber an der qualitativen und subjektiven Wahrnehmung der Nutzer\_innen und der Dienstleistenden.

Subjektives spielt auch an anderer Stelle eine wichtige Rolle. Denn im gleichen Maß wie die praktische Umsetzung von Interkultureller Öffnung vom Austausch in breiteren Netzwerken wie Arbeitskreisen und Kontakten zu externen Trägern und Migrantenorganisationen leben, stehen sie in engem Zusammenhang mit einzelnen handelnden Personen. Diese Schlüsselpersonen nehmen nicht zuletzt auch die Funktion des „Übersetzers“ oder eines „Vermittlers“ der Anliegen anderer ein und werden zu einer „Interessensvertretung für Vielfalt“. Doch in dem Maß, in dem Prozesse top-down von diesen Schlüsselpersonen angestoßen werden, sind diese gleichzeitig normativ und geprägt durch die Haltung sowie die Sichtweise der im Prozess involvierten Personen. Die eigene Haltung dieser Personen prägt so die Inhalte. Dies kann zum Problem werden.

Und schließlich muss man auch die äußeren Rahmenbedingungen bedenken: Welche Bewohner\_innen können qua Gesetzgebung welche Angebote wahrnehmen? Welche finanziellen und personellen Ressourcen stehen zur Verfügung? Welche rassistischen Einstellungsmuster befördern eine soziale und räumliche Segregation? Nicht alle integrationshemmenden Barrieren innerhalb einer Kommune sind von der Kommunalverwaltung beeinflussbar.

## **Empfehlungen**

Interkulturelle Öffnung bedeutet eine kritische Analyse der bestehenden Strukturen sowie anschließend die Einleitung und Steuerung eines Organisationsentwicklungsprozesses. Dieser Prozess muss zwingend auch autorisiert sein, bestehende Strukturen verändern zu dürfen. Sicher ist, dass die alleinige Durchführung interkultureller Fortbildungen für einige oder auch viele Mitarbeiter\_innen wenig bewirken wird, weil die Organisationsmuster sich dadurch nicht verändern. Trotzdem ist die Förderung interkultureller Kompetenzen der Mitarbeiter\_innen notwendig, sie ist nur eben allein nicht ausreichend. Interkulturelle Öffnung muss alle Bereiche der Kommune im Sinne einer Organisations-, Personal- und Qualitätsentwicklung erfassen. Sie muss daher Teil einer kommunalen Gesamtstrategie und echte Querschnittsaufgabe sein. Hieraus ergibt sich, dass Interkulturelle Öffnung, die einzig und allein von einer Stabsstelle oder einer Integrationsbeauftragten vorangetrieben wird, kaum Aussichten auf einen ernsthaften Erfolg hat. Eine so tiefgreifende Veränderungsstrategie wie die Interkulturelle Öffnung muss von der Verwaltungsspitze gewollt, eingeleitet und dauerhaft unterstützt werden.

## **Integrationspolitik / politische Teilhabe**

### **Ohne gleichberechtigte Teilhabe verkommt Integration zur Zwangsjacke**

Veronika Kabis (Saarbrücken)

#### **Von der Ausländerpolitik zur Integrationspolitik**

Das rasante Wirtschaftswachstum ab Mitte der 1950er Jahre und der gleichzeitige Arbeitskräftemangel führten dazu, dass die Bundesrepublik im Ausland Arbeitskräfte anwarb. Die damalige Anwerbepolitik zielte darauf ab, keine dauerhafte Einwanderung entstehen zu lassen. Vielmehr sollte der Verbleib von Arbeitskräften aus dem Ausland zeitlich und zahlenmäßig begrenzt bleiben – was sich auch schon im Begriff „**Gastarbeiter**“ spiegelte. Das Ausländerrecht regelte den Umgang mit den eingewanderten, aber weiterhin ausländischen Staatsbürger\_innen. Der Anwerbestopp von 1973 führte bei vielen „Gastarbeiter\_innen“ dann zu einer bewussten Bleibeentscheidung und zum Nachzug von Familienangehörigen.

**Gastarbeiter\_in**

Eine erstmals öffentlich geführte Integrationsdebatte löste 1979 das so genannte „Kühn-Memorandum“ aus. Heinz Kühn, der erste „Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien“, forderte in seinem Bericht die Anerkennung der faktischen Einwanderung, Integrationsmaßnahmen für ausländische Jugendliche, ein Optionsrecht für die deutsche Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder sowie die Vereinfachung des Einbürgerungsverfahrens. In der staatlichen Politik verhallte der Ruf nach einer verbindlichen, pragmatischen, für alle Migrant\_innengruppen gleichermaßen zugänglichen und unideologischen Integrationspolitik damals weitgehend ungehört. In den Kommunen hingegen bildete sich bereits damals eine integrationspolitische Praxis heraus. Dies galt auch noch in den von der Einwanderung von Spätaussiedler\_innen, jüdischen Emigrant\_innen und Flüchtlingen aus aller Welt bestimmten 1980er und 90er Jahren.

**Integrationspolitik**

In dieser Zeit prägte die Multikulturalismus-Diskussion den politischen und gesellschaftlichen Einwanderungsdiskurs. Das 1989 geschaffene Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt hatte bundesweit Vorbildfunktion übernommen und die Professionalisierung insbesondere der kommunalen Integrationspolitik vorangetrieben. Der 1980 neu in die öffentliche Debatte eingebrachte Begriff „multikulturelle Gesellschaft“ sollte das negative Bild vom „Ausländer“ umkehren. Jürgen Miksch, damals Kirchenrat für Ausländerfragen der EKD, hatte diese Neuschöpfung geprägt. (Ökumenischer Vorbereitungsausschuß 1980) Der Begriff konnte jedoch nie die irritierende Unschärfe überwinden, die dadurch entstand, dass unterschiedliche Akteure ihn für migrationspolitisch völlig unterschiedliche Positionen in Anspruch nahmen: Für die einen wurde er zum Fahnenwort (Grüne) und „Anti-Rassismus-Programm“ (Heiner Geißler), für die anderen zum Stigma-Wort. Insgesamt hat die Diskussion um die multikulturelle Gesellschaft zu einer nicht unbedenklichen Fixierung der Einwanderungsdiskussion auf scheinbar „Kulturelles“ geführt und damit einer Kulturalisierung der mit Einwanderung verbundenen sozialen Phänomene Vorschub geleistet.

**multikulturelle  
Gesellschaft**

Einen Qualitätssprung für die weitere Diskussion brachte im Jahr 2000 das neue Staatsangehörigkeitsgesetz, weil es mit seiner Neudefinition des Begriffs

des Deutschen Bewegung in versteinerte Positionen brachte. Einen weiteren Sprung bedeutete das Zuwanderungsgesetz von 2005. Bis dahin hatte es integrationspolitische Maßnahmen des Bundes nur für bestimmte Migrantengruppen gegeben: vergleichsweise intensive Förderung für Spätaussiedler\_innen, begrenzte Angebote für Arbeitnehmer\_innen und ihre Familien, keine Angebote für Flüchtlinge – man wollte einem Bleibeanspruch, der sich aus ihrer vollzogenen Etablierung ableiten könnte, keinen Vorschub leisten. Das Zuwanderungsgesetz schrieb erstmals einen Rechtsanspruch auf Integration fest. In der Logik dieser neuen Politik erklärte die Bundesregierung 2007 Deutschland zum „Integrationsland“. Es war ihre Art, die deutsche Einwanderungsrealität anzuerkennen, ohne sie als solche zu benennen. Und der verklausulierten Anerkennung folgten dieses Mal Taten, nachdem das Thema Integration „in Deutschland lange Zeit verschlafen“ wurde, wie es Bundespräsident Köhler 2006 beiläufig formulierte. (Hamburger Abendblatt 2006)

**Integrationsland**

### **Unterschiedliche und widersprüchliche Integrationsdiskurse**

Integration wurde mit diesem Paradigmenwechsel zum Hoffnungsbegriff für Menschen, die bleiben und eine Lebensperspektive für sich und ihre Familien entwickeln wollten. Gleichzeitig entwickelte Integration sich zum negativ besetzten Angstbegriff für jene, die darin den Türöffner zu einer nicht erwünschten, dauerhaften Einwanderung sahen. Für diese Einwanderungsablehner existierte Integration grundsätzlich nur in der Kopplung mit dem Adjektiv „geseheitert“. Die Polarisierung des Integrationsdiskurses zeigt sich auch in der nach wie vor unentschiedenen Rede von **Zu**wanderung oder **Ein**wanderung. Zwischen den Präfixen „Zu-“ und „Ein“- (Wanderung) klafft genau die Lücke, in der widersprüchliche integrationspolitische Diskurse gedeihen.

**Zu- oder Ein-  
wanderung**

Häufig verbirgt sich hinter der Vokabel Integration kaum mehr als eine diffuse Assimilationserwartung bei allenfalls begrenzt gewährten Teilhabechancen. Der Common-Sense-Gebrauch des Wortes hat Integration zudem sehr stark auf das Erlernen der deutschen Sprache verkürzt. Das Vokabular des Zuwanderungsgesetzes und der zugehörigen „Integrationskursverordnung“ hat dazu die Grundlage geliefert: Was bis 2005 Deutschkurs hieß, wurde nun Integrationskurs genannt, auch wenn es nach wie vor ums Deutschlernen geht – lediglich ergänzt um 60 Unterrichtsstunden Landes- und Staatsbürgerkunde.

Integration ist im Zuge der mal mehr, mal weniger ideologisch aufgeladenen Einwanderungsdiskussion zum normativen Begriff geworden, also zu einer festen Vorgabe, wie etwas zu sein hat. Damit hat er sich aber auch zum Angstbegriff für diejenigen Eingewanderten entwickelt, denen es aus unterschiedlichen Gründen – etwa mangelnde Schulbildung im Herkunftsland oder fehlende Förderung in der Vergangenheit – nicht gelingt, die Norm zu erfüllen. So wird beispielsweise ein bestimmtes Niveau an Deutschkenntnissen – Niveau B1 des europäischen Referenzrahmens für Sprachen – als Bedingung für die Gewährung eines Daueraufenthaltstitels wie auch die Einbürgerung gesetzt und dabei als objektiver Maßstab für die Mindestbefriedigung der Integrationsanforderung benannt. Unbestritten sind Kenntnisse der Verkehrssprache eine wesentliche Voraussetzung für eine autonome Lebensführung und Perspektive in einem Einwanderungsland. Der Umkehrschluss, wonach ohne Deutschkenntnisse keine Teilhabe und Eingliederung in Deutschland möglich sei, gilt deshalb noch lange nicht. Der zur verpflichtenden Norm geronnene Integrationsbegriff trägt auf diese Weise das Risiko seiner Pervertierung in sich – etwa dann, wenn keine Ausnahmen für Menschen mit Lernbehinderungen

**Integration als  
Norm**

oder anderen Einschränkungen (z.B. Analphabeten der lateinischen Schrift) zugelassen werden.

In den Vorbemerkungen des Entwurfs der Bundesregierung für ein Integrationsgesetz vom Mai 2016 wird ein Integrationsverständnis deutlich, das auf Grundannahmen fußt, die es zumindest zu hinterfragen gilt. So sollen etwa die Regelungen zur Wohnsitzverpflichtung „die Integration dieser Personengruppe fördern und integrationshemmenden Segregationstendenzen entgegenwirken“. Diese Zielsetzung geht davon aus, dass eine Neigung sich zu segregieren, also der Wunsch mit Menschen, die als Gleiche empfunden werden, räumlich verdichtet zusammen zu wohnen, grundsätzlich die Teilhabe und das Ankommen in der Einwanderungsgesellschaft hemmen. Übersehen wird dabei die Integrationskraft der Migrantengemeinschaften und die Funktion von Ankunftsstadtteilen, also solchen, die von Eingewanderten geprägt werden:

*„Die Akzeptanz dafür, dass eine Einwanderungsgesellschaft auch Einwanderungsstadtteile braucht, ist eine Grundlage, um Neuzuwanderern einen möglichst guten Beginn in ihrem neuen Zuhause zu ermöglichen. Programme, die eine bislang konzeptlose soziale Mischung herstellen wollen, nur um ihrer selbst willen, wirken dabei eher unreflektiert.“ (Kurtenbach 2015)*

Der Gesetzesentwurf unterstellt im Übrigen, dass die Motivation zur Integration bei Geflüchteten erst noch durch Anreize geschaffen werden müsse. Diese Annahme dient dann zur Begründung, um ein Daueraufenthaltsrecht an Integrationsleistungen zu knüpfen. Von Seiten der Verbände und des Rat für Migration wird deshalb kritisiert, dass es nicht etwa an Integrationsbereitschaft bei den Geflüchteten fehle, sondern vielmehr an passgenauen Angeboten für sie.

### **Partizipationsland Deutschland?**

Hätte Deutschland mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes statt zum „Integrationsland“ auch zum „Partizipationsland“ avancieren können? Wohl kaum. Integration als Assimilationserwartung kostet zwar Geld, tut aber der Aufnahmegesellschaft nicht wirklich weh. Partizipation hingegen stellt hohe Anforderungen an eine Aufnahmegesellschaft, schließlich geht es darum, Besitzstände zu teilen. Auch einen Partizipationsgipfel, auf dem es um Wege aus dem „demokratiepolitischen Skandal“ (Roth 2012:2) fehlender politischer Rechte für Eingewanderte und ihre Kinder ginge, vermag man sich nicht recht vorzustellen. Integrationsgipfel hingegen haben schon mehrfach stattgefunden. Die dazu gehörigen Integrations- und Aktionspläne schnürten fleißig Maßnahmenpakete für den kaum mehr überschaubaren Integrationsbetrieb.

### **Partizipation**

Wenngleich „Integration und Teilhabe“ heute häufig als Begriffspaar auftauchen oder sogar synonym verwendet werden, bleibt diese Gleichsetzung problematisch, solange der Begriff Integration im oben beschriebenen Sinne verengt wird. Teilhabe oder Partizipation handelt von gesellschaftlicher Gleichstellung. Deshalb ist nachvollziehbar, dass gerade Migrant\_innen zunehmend eine Partizipations- statt Integrationspolitik fordern – verstanden als eine von Eingewanderten mitgestaltete Politik, die auf eine gleichberechtigte Teilhabe an allen Strukturen der Gesellschaft abzielt: Bildung, Arbeit, Wohnen etc. Roland Roth (2012) spricht vermittelnd von „Integration durch Partizipation“, setzt aber gleich hinzu, dass diese Handlungsoption noch immer vernachlässigt werde. Sie umzusetzen würde bedeuten, sich auf einen langfristigen Prozess einzulassen, bei dem Migrantengemeinschaften von reinen Objekten staatlicher Steuerung über verschiedene Zwischenschritte zu formellen Vertragspartnern

von Politik und Behörden im Sinne einer strategischen Zusammenarbeit werden können. Den jeweiligen Stand einer solchen Entwicklung kann man in Anlehnung an Jennifer Coston (1998) auf einer politischen Skala zivilgesellschaftlichen Engagements abbilden. (siehe: Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2010:16)

Häufig vermischen sich im Diskurs nicht nur die Begriffe Integration und Partizipation, sondern es geraten auch noch zwei durchaus unterschiedliche Aspekte von Partizipation durcheinander: Teilhabe und Teilnahme. Daraus resultiert mitunter ein Anspruch an die Eingewanderten, doch bitte schön stärker zu partizipieren (verstanden als: aktiv teilzunehmen), etwa an kommunalpolitischen Beteiligungsprozessen oder im Leben der Vereine im Stadtteil. Partizipation wird dann zum Angebot, an dessen Gewährung die Bedingung geknüpft wird, dass von ihm auch Gebrauch gemacht wird – ungeachtet der Tatsache, dass ein demokratisches Recht darstellt, sich nicht zu beteiligen.

**Teilhabe /  
Teilnahme**

### **Politische Teilhabe durch Integrationsbeiräte und -ausschüsse?**

Im spezifischeren Sinne wird der Begriff Partizipation im Einwanderungskontext verwendet, wenn es um politische Mitgestaltung geht. Dieses Thema bleibt auf der Tagesordnung, solange relevante Mitbestimmungsrechte in der Politik – vor allem das Wahlrecht – an die Staatsangehörigkeit geknüpft sind.

Ein frühes Modell politischer Partizipation von Eingewanderten ohne deutschen Pass waren die Ausländerbeiräte. In den 1970er und 80er Jahren waren sie Ergebnis eines engagierten Selbstermächtigungsprozesses. Für nicht wenige Frauen und Männer, die seinerzeit Beiratsmandate innehatten, bedeutete dies auch den Einstieg in die Kommunal-, Landes- oder Bundespolitik. Die fehlende Wirkmächtigkeit der Beiräte aufgrund ihrer geringen realen Entscheidungsrechte und ihre schwindende Legitimation angesichts schwacher Wahlbeteiligungen werden dabei immer wieder kritisiert. Roth nannte diese Beteiligungsform zu Recht einen „nachrangige[n] Trampelpfad zur politischen Repräsentation“. (Roth 2012:4)

**Ausländerbeirat**

Heute stellen Beirat und Ausschuss die beiden gängigen Organisationsformen kommunaler Beratungsgremien dar. In beiden Formen können die Mitglieder entweder gewählt werden oder durch direkte Ernennung – meistens vom Rat – berufen werden. In der Regel sind Beiräte gewählt und Ausschuss-Mitglieder ernannt, aber es bestehen viele Mischformen. (Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2010:11)

Nicht nur die Form, sondern auch die Bezeichnungen der früheren Ausländerbeiräte haben sich häufig geändert. Häufig heißen sie heute Integrations- oder Migrationsbeirat. Mit dieser Umbenennung hat sich der Fokus von den handelnden Personen (Beirat der Ausländer\_innen) weg und zum Gegenstand ihrer politischen Tätigkeit (Beirat für Fragen der Integration / Migration) hin verlagert. Diese Verschiebung ist problematisch, bedeutet sie doch auch, dass im Mittelpunkt nicht mehr in erster Linie die Selbstrepräsentation der Eingewanderten als Subjekte in der kommunalpolitischen Landschaft steht, sondern vielmehr die Integration als politische und administrative Aufgabe. Die Beiräte werden damit stärker zu Fachgremien der Integration, während sie ihre Funktion einer Selbstrepräsentation von Migrantinnen und Migranten zunehmend einbüßen. Das mag man als integrationspolitischen Fortschritt deuten – partizipationspolitisch ist es eher ein Rückschritt.

**Integrationsrat /  
Migrationsrat**

## **Integrationskonzepte und -berichte**

Integrationskonzepte, -leitbilder, -monitorings und -berichte sind heute gängige Praxis bei Bund, Ländern und Kommunen. Die entsprechenden Papiere sind in den letzten Jahren vielfach modernisiert worden – allein die Realität der Integrationspolitik hinkt den Konzepten oft hinterher. Ein – letztlich nicht aufzulösendes – Dilemma all dieser Konzepte und Berichte liegt auch darin, dass sie meist zwar den Anspruch haben, von einem differenzfixierten Blick auf Migrant\_innen wegzukommen; gleichzeitig richten sie den Fokus auf das Merkmal „Migration“ und tragen auf diese Weise dazu bei, Differenzen festzuschreiben. Wichtig wäre es zumindest, bestimmte Fachthemen (nicht nur) unter Integrationsgesichtspunkten zu verhandeln, sondern sie dort zu bearbeiten, wo sie hingehören: Chancengleichheit in Bildung oder auf dem Arbeitsmarkt gehört eben nicht nur in den Integrationsausschuss, sondern zu allererst in den Schul- und Wirtschaftsausschuss.

## **Ein mechanistisches Verständnis von Integration**

Ein weiteres Handicap der realen Integrationspolitik liegt in einem zuweilen sehr mechanistischen Verständnis von Integration, als handelte es sich um einen linearen Prozess, den Eingewanderte unausweichlich und immer gleich Stufe für Stufe durchliefen. Entsprechend möchten Politik und Institutionen mit angemessenen, zeitlich aneinander gereihten Angeboten reagieren. So sinnvoll solche Prozessketten sein können, damit ein einmal angefangener Lernprozess nicht unterbrochen wird, so bleiben sie doch schematisch und realitätsfern. Denn sie bilden nur ungenügend die Komplexität und Ungleichzeitigkeiten von Situationen und Erfahrungen ab, mit denen sich ein Mensch in der Einwanderungssituation konfrontiert sehen kann.

Vielleicht ist es gerade dieses mechanistische Verständnis, das dann auch zu bestimmten Wortschöpfungen samt zugehörigen Konzepten dahinter führt: Durchaus nachvollziehbar ist die Idee einer „nachholenden Integration“ – verstanden als staatliche Hausaufgabe und Selbstverpflichtung, um Versäumnisse der Vergangenheit aufzuarbeiten. Problematisch hingegen ist ein Neologismus wie „Vorintegration“, der das Deutschlernen und die Vorinformation über Deutschland schon im Herkunftsland meint. Das mag eine praktische und naheliegende Maßnahme sein; nichtsdestotrotz klingt hier eine Vorstellung an, wonach ein Mensch gewissermaßen „vorgeformt“ werden könnte, damit er später ins System passt. Eine solche Vorstellung jedoch gehört in den Bereich einer assimilationsorientierten Integrationspolitik.

**Nachholende  
Integration**

**Vorintegration**

Der Begriff Integration und die sich daraus herleitende Politik wiederum sollten ihre zeitliche Befristung möglichst schon in sich tragen. Für die nachfolgenden Generationen ehemals neu Eingewandeter stimmt er in der Sache ohnehin nicht mehr; und für Menschen, die eigene Migrationserfahrung haben, wird die Subsumierung unter das Integrationsthema noch nach Jahren des anstrengenden Ringens um Teilhabe zur Zumutung. Nicht umsonst reagieren viele inzwischen genervt auf eine Debatte, die ihnen Integration als scheinbar unerreichbares Ziel wie eine Karotte, der man bis zur Erschöpfung hinterher läuft, vor die Nase hängt.

## **Empfehlungen**

- Ein Integrationsbegriff, der mit verpflichtenden Normen von vermeidlich gelungener Integration hantiert, ist riskant. Er verfestigt Ungleichheiten,

wenn die Normen so hoch sind, dass benachteiligte Personengruppen daran scheitern müssen.

- Integration ist nicht als Forderung an Einzelne zu verstehen, sondern als Anforderung an das jeweilige System. Völlig absurd wird der Ruf nach Integration als Daueranforderung an die Nachfahren von Eingewanderten bis in die dritte oder vierte Generation.
- Es lohnt über eine menschenrechtlich fundierte Integrationspolitik und den damit verbundenen Diskurs nachzudenken – etwa über eine Politik, die „kulturelle Barrierefreiheit für die Individuen einer Gesellschaft der Vielheit schaffen und institutionelle Diskriminierung vermeiden will.“ (Ter-kessidis 2010:130)

## **Flüchtlinge / Geflüchtete / Asylbewerber\_innen**

### **Flucht und Einwanderungsabwehr**

Gari Pavković (Stuttgart), Günter Max Behrendt (Hannover)

Im Jahr 2015 sind 890.000 Menschen auf der Flucht nach Deutschland gekommen. Sie flohen vor bewaffneten Konflikten aller Art, aber auch vor politischer Verfolgung, rassistischen Pogromen oder Verelendung. Ihre Aufnahme führte in manchen Kommunen zu teilweise chaotischen Zuständen und zu massiven Protesten der kommunalen Spitzenverbänden bei Bund und Ländern.

Der Bund reagierte auf diese Situation mit Eilgesetzen, den so genannten Asylpaketen I und II. Die darin versammelten Verschärfungen des Asylrechts veranlassten den Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, Christoph Strässer, zum Rücktritt, was aber kaum zur Kenntnis genommen wurde. Und schließlich erließ der Bund ein sogenanntes „Integrationsgesetz“, über das Bundeskanzlerin Merkel lobend bemerkte, dass es nun erstmals ein Bundesgesetz als rechtliche Grundlage für die Integration gebe. (Bundespresseamt 3.8.2016)

Hoffnungen, die Bundesregierung wolle damit dem Vorbild des Landes Berlin folgen und eine gesetzliche Regelung zur Teilhabe aller Eingewanderten erlassen, erfüllten sich nicht, denn das Integrationsgesetz befasst sich nur mit der Eingliederung bzw. Reglementierung von Flüchtlingen. Dies ist symptomatisch für die gegenwärtige Situation: Die Tatsache der Aufnahme von mehreren hunderttausenden Flüchtlingen hat einen so hohen Anteil der öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit auf sich gezogen, dass der Begriff „Integration“ sich scheinbar vollständig auf die Frage der Eingliederung von Flüchtlingen verengt hat. Wo immer im Jahr 2016 in Deutschland über Integration diskutiert wird, geht es nach wenigen Minuten nur noch um Flüchtlinge.

Genauer gesagt geht es ausschließlich um die Flüchtlinge, deren Aufnahme in den letzten Monaten stattgefunden hat. Sämtliche Erfahrungen, die mit Flucht und Migration insgesamt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Deutschland gemacht wurden, sind wie ausgelöscht. Die deutschen Kommunen scheinen geradezu eine „Stunde Null“ zu durchlaufen, in der nichts mehr gilt, was früher bedeutsam war. Dabei wird jeder, der sich an die Phase Anfang der 1990er Jahre, als ebenfalls Hunderttausende Geflohene in Deutschland Aufnahme fanden, erinnern kann und damals schon in der Verwaltung tätig war, bestätigen, dass die Kommunen heute weit besser dastehen, weil es heute bereits etablierte Aufnahmestrukturen und -konzepte gibt, die nun zum Einsatz kommen.

So mögen es heute im Vergleich zu 1990-1992 doppelt so viele Flüchtlinge sein, die gleichzeitig aufzunehmen sind, doch stehen dieser großen Zahl auch wesentlich bessere Aufnahmebedingungen gegenüber. Objektiv gesehen gibt es daher wenig Anlass den Fokus der politischen Agenda so radikal zu verengen, dass beispielsweise die Frage der uneingelösten Teilhabe für die Angehörigen der Roma-Minderheit, die die Kommunen gerade 2012 intensiv beschäftigt hat, vollständig in Vergessenheit gerät. Ebenso wenig hat sich die Frage der sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems, das Kinder aus Einwandererfamilien systematisch benachteiligt, irgendwie gelöst. Unver-

ändert finden junge Hauptschulabsolvent\_innen mit Nachnamen wie Öztürk oder al-Nawab viel schwerer eine Lehrstelle als solche, die den Nachnamen Müller oder Erdmann tragen.

So gesehen stellt das neue Integrationsgesetz eine verpasste Chance dar, weil es eben nichts zur Sicherstellung der gleichberechtigten Teilhabe aller Eingewanderten sagt. Dass das Gesetz auch sonst in vielerlei Hinsicht unzulänglich ist, wurde von anderer Seite treffend dargelegt. (proasyl 2016; Rosebrock 2016)

Eine verpasste Chance stellt es auch deshalb dar, weil anders als noch Anfang der 1990er Jahre, als mehrere Hunderttausende Flüchtlinge in Deutschland Aufnahme suchten, die öffentliche Reaktion diesmal nicht vorrangig von Abwehr, Ressentiment und Rassismus geprägt war, sondern eine Haltung der Hilfs- und Aufnahmebereitschaft überwog. Und diese generell positive Haltung ist bis heute allen Pegida-Aufmärschen, medialen Schreckensinszenierungen und aller rechtspopulistischen Agitation zum Trotz nicht verschwunden. Dies spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Begriffen, in denen das Geschehen damals und heute öffentlich verhandelt wurde und wird.

In den 1990ern war „der Asylant“ die dominante rhetorische Figur, heute ist es „der Flüchtling“. Dies macht einen gewaltigen Unterschied. Während der eine Begriff nicht nur eine Abwertung schon in der Wort-Endung deutlich signalisiert, sondern auch den Sinn-Fokus auf das großzügige Geschenk fixiert, das die deutsche Gesellschaft gewährt oder entzieht („Asyl“), stellt der andere Begriff die Ursache („Flucht“) in den Mittelpunkt, welche die Solidaritätszumutung, die von den so Bezeichneten ausgeht, unabweisbar und legitim macht. So ist es wohl kein Zufall, dass es auch den militantesten Einwanderungsgegner\_innen bislang nicht gelungen ist, das Wort Flüchtling selbst zu einem Schimpfwort zu verwandeln, dazu bedurfte es einer Wortkoppelung zum „Wirtschaftsflüchtling“ (dazu später mehr).

**Asylant\_in /  
Flüchtling**

Diese erstaunliche innere Widerstandskraft des Begriffs gegen Abwertung hat vermutlich damit zu tun, dass der Begriff Flüchtling eine hoch gefestigte Rechtsfigur des Völkerrechts darstellt und die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zu den unstrittigeren Errungenschaften der UNO gehört. Danach ist ein Flüchtling eine Person, die

*„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]“.* (UNO 1954 Artikel 1A, Abs. 2)

Neben dieser individuellen Flüchtlingseigenschaft kennt das Schutzsystem der Flüchtlingskonvention auch noch einen gruppenbezogenen Schutz für so genannte „Kontingentflüchtlinge“, den das UNHCR für Gruppen existenziell bedrohter Menschen beispielsweise in Notlagern in Kriegsgebieten gewähren kann. Dazu werden mit aufnahmewilligen Staaten zahlenmäßige Kontingente vereinbart, in deren Rahmen zugewiesene Flüchtlinge ohne Einzelprüfung einen sicheren Aufenthalt im Zielland erhalten. Da sich Deutschland bislang an solchen UNHCR-Programmen nur in geringem Umfang beteiligt hat, gibt es hierzulande kaum Kontingentflüchtlinge dieser Art. Hingegen wurde in den 1990er Jahren eine mehr als 200.000 Menschen umfassende Personengrup-

**Kontingent-  
flüchtlinge**

pe zu „Kontingentflüchtlingen“ erklärt, die nicht recht in die Kategorien der Flüchtlingskonvention passen wollte, insbesondere war für sie kein festes Kontingent vereinbart worden. Das hat eine erhebliche Begriffsverwirrung hinterlassen.

Ende 1990 hatte nämlich Bundeskanzler Kohl mit dem Vorsitzenden des Zentralrats der Juden in Deutschland, Galinski, per Handschlag vereinbart, dass das gerade vereinigte Deutschland ausreisewillige Jüd\_innen aus der Sowjetunion in unbeschränkter Anzahl dauerhaft aufnimmt. Ursprünglich war es allerdings der Ministerrat der DDR gewesen, der im Juli 1990 dies beschlossen hatte, nämlich jüdischen Menschen aus der zusammenbrechenden Sowjetunion Zuflucht zu gewähren. Diese humanitäre Geste der post-Wende-DDR fand keine Aufnahme in den deutschen Einigungsvertrag. So kam es zu dem Gespräch zwischen Kohl und Galinski.

Es wurde weder ein zahlenmäßig fixiertes Kontingent vereinbart, noch wurde das Thema der Verfolgung in den Vordergrund gestellt, obwohl zweifelsfrei in der Schlußphase der Sowjetunion und in ihren Nachfolgestaaten der Antisemitismus offen grassierte. Das offizielle Narrativ bezog sich lieber die erwünschte „Stärkung der Lebensfähigkeit jüdischer Gemeinden in Deutschland“. (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001:185) Faktisch hatte Kanzler Kohl mitten in der Hochzeit der deutschen Einwanderungsabwehr eine unbeschränkte Einwanderungserlaubnis für eine ethnisch-religiös definierte Minderheitsgruppe erteilt. Mit diesem *Fait accompli* wurde schließlich die Innenministerkonferenz konfrontiert und die beschloss, den Tabubruch mit der Umdefinition der Eingewanderten zu „Kontingentflüchtlingen“ zu verschleiern. Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde diese nie offiziell erklärte Einwanderung mit gezielten Einschränkungen stillschweigend zum Erliegen gebracht.

Diese spezifisch deutsche Episode der Umdeutung des Begriffs Flüchtling ist seither weitgehend aus dem öffentlichen Bewusstsein geschwunden und er wird wieder vorrangig mit Kriegsflüchtlinge assoziiert, also mit Menschen, die unverschuldet in das Elend der Flucht gezwungen wurden.

Gleichwohl ist auch der so verstandene Begriff Flüchtling nicht vor Kritik gefeit. Gerade besonders sprachensible, antirassistische Aktive weisen den Begriff zurück, weil er aufgrund der Endung „-ling“ abwertend oder zumindest verniedlichend und somit unangemessen sei. Stattdessen verwenden sie das Partizip „Geflüchtete“ oder gleich den englischen Begriff „refugee“. Es gibt hierzu ausführliche linguistische Debatten (Stefanowitsch 2012 und 2015), die allerdings in der Wortbildung kaum mehr als den Anfangsverdacht für eine möglicherweise vorhandene negative Belastung feststellen, die einer neutralen Verwendung nicht notwendig im Wege stünden. Es gibt auch eine weitreichendere Kritik, die sich ganz grundsätzlich daran stört, dass Menschen nicht einfach als Menschen bezeichnet, sondern mit rechtlichen Kategorien belegt werden. Im Grunde wird hier die Legitimität staatlicher Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und anderen Menschen bestritten, was für die kommunale Praxis wenig hilfreich ist. Praktisch kann man beide Begriffe alternativ verwenden, das macht Texte lesbarer und weniger monoton. Einen anderen Vorzug hat „Geflüchtete“ gegenüber „Flüchtlinge“ nicht. Selbst der übliche sprachliche Mehrwert von Partizip-Bildungen – wie beispielsweise Studierende gegenüber Student\_innen –, dass nämlich die Partizip-Form geschlechtsneutral ist, entfällt, weil es zu Flüchtling keine weibliche Form gibt. „Sie ist ein

**Flüchtling /  
Geflüchtete**

Flüchtling“ funktioniert genauso wie „Er ist ein Flüchtling“. Flüchtling ist somit ein sprachlich wertfreier Begriff, der weder Abwertung noch Dominanz männlicher Sprachformen transportiert.

Ganz anders „der Wirtschaftsflüchtling“, ein durch und durch negativ konnotierter Begriff, denn dem Common Sense nach ist der Wirtschaftsflüchtling ein „Asylbetrüger“, also ein Mensch, der das Grundrecht des politischen Asyls zu seinem persönlichen wirtschaftlichen Vorteil missbraucht. Der Begriffsbildung lag von Anfang an eine denunziatorische Absicht zugrunde. (Bade 2015:7) Um die eigentliche Infamie des Begriffs zu verstehen, muss man sich in Erinnerung rufen, dass selbst das ursprünglich einmal vorbehaltlose individuelle Grundrecht auf politisches Asyl des Grundgesetz-Artikels 16 eine Verengung gegenüber dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention darstellt.

## **Wirtschaftsflüchtling**

Auch wenn in der deutschen Diskussion gern die Einmaligkeit dieses Grundrechts hervorgehoben wird – kein anderer Staat kennt ein solche Individualrecht im Verfassungsrang –, gilt es dem Wortlaut nach eben nur für politisch Verfolgte. Die Flüchtlingskonvention hingegen bietet Schutz vor Verfolgung wegen der „Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen [d]er politischen Überzeugung“, umfasst also deutlich mehr Schutzgründe. Die konkrete Ausgestaltung des Verfassungsrechts auf Asyl – im Grundgesetz standen ja ursprünglich nur diese vier Worte: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ – durch Rechtsprechung hat zwar den Begriff „politische Verfolgung“ stark erweitert, indem darunter nicht so sehr die Verfolgung wegen politischer Überzeugungen, sondern vorrangig eine Verfolgung von staatlicher Seite verstanden wurde. Politische Verfolgung im Sinne des Grundgesetzes kann daher auch Schutzgründe wie Religion, Geschlecht und „andere unverfügbare Merkmale“ einschließen, sofern eine z.B. religiöse Verfolgung von staatlichen Organen ausgeht. Diese Einschränkung auf Staatshandeln unterschied das Asyl des Grundgesetzes von der Flüchtlingskonvention von Anfang an.

Nach den Eingriffen am Grundgesetz-Artikel 16 seit 1993 existiert heute eine wachsende Liste von Staaten, denen amtlich attestiert wird, dass sie grundsätzlich nicht verfolgen, dass sie also zu den so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ gehörten. Menschen, die als Angehörige solcher Staaten in Deutschland um Asyl nachsuchen, müssten schon Zugriff auf amtliche Dokumente ihres Herkunftslandes haben, aus denen eindeutig hervorgeht, dass gerade in ihrem individuellen Fall doch eine staatliche Verfolgung angeordnet wurde, um erfolgreich Asyl in Deutschland zu erhalten – eine absurde Annahme. Und da es zusätzlich auch noch die Liste der „sicheren Drittstaaten“ gibt, zu der alle EU-Staaten automatisch gehören, selbst wenn sie wie Griechenland keine real existierende Asylpraxis haben, gibt es in der Realität niemanden mehr, der einen legitimen Anspruch auf das grundgesetzlich weiterhin garantierte Recht auf Asyl erheben könnte. Denn wer auf dem Fluchtweg nach Deutschland einen solchen „sicheren Drittstaat“ betreten hat, wird dorthin zurückverwiesen, um dort seinen Schutzanliegen zu betreiben.

Da gleichzeitig die Fluggesellschaften mit horrenden Schadensersatzandrohungen wirksam davon abgehalten werden, einen Menschen auf dem Luftwege nach Deutschland zu transportieren, der nicht schon im Besitz einer deutschen Aufenthaltserlaubnis ist, sind alle legalen Wege zum Asyl abge-

schottet. In der Begründung zu einem Grundsatzurteil von 1996 fasst das Bundesverfassungsgericht den Sachverhalt so zusammen:

*„Da nach der derzeit geltenden Rechtslage [...] alle an die Bundesrepublik Deutschland angrenzenden Staaten sichere Drittstaaten sind, ist ein auf dem Landweg in die Bundesrepublik Deutschland einreisender Ausländer von der Berufung auf Art. 16a Abs. 1 GG ausgeschlossen, auch wenn sein Reiseweg nicht im einzelnen bekannt ist.“* (BVerfG 1996 Randnummer 186)

Und das Bundesverwaltungsgericht ergänzt zum Luft- oder Seeweg:

*„Bleibt der Einreiseweg unaufklärbar, trägt der Asylbewerber die materielle Beweislast für seine Behauptung, ohne Berührung eines sicheren Drittstaats [...] auf dem Luft- oder Seeweg nach Deutschland eingereist zu sein.“* (BVerwG 1999)

Zugespitzt ausgedrückt: Wer nicht mit dem Ruderboot die ganze Strecke von der afrikanischen Küste bis zum Nordseestrand zurücklegt oder mit dem selbstgebauten Heißluftballon direkt von der Türkei bis Bayern vordringt und zugleich die gesamte Dauer seiner übermenschlichen Leistung mit der Handy-Kamera dokumentiert, kann keinen Anspruch auf Asyl nach Artikel 16a Grundgesetz erheben. Es ist daher eher schon verwunderlich, dass es 2015 immerhin noch 2.029 Menschen geschafft haben, Asyl nach Art. 16a GG zu erhalten, was 0,7 Prozent aller Asyl-Entscheidungen des Jahres ausmachte.

Alle diese Einschränkungen kennt die Genfer Flüchtlingskonvention nicht, da sie nicht der Verfügungsgewalt des deutschen Gesetzgebers unterliegt. Wer also nach den Maßstäben des deutschen Asylrechts „offensichtlich unbegründet“ Asyl beansprucht, kann durchaus ein legitimer Flüchtling nach den Maßstäben der Genfer Flüchtlingskonvention sein.

Die zielstrebig herbeigeführte Engherzigkeit des deutschen Asylrechts ist aber nach und nach aus dem Blick geraten. Ein Grund, warum das so ist, wird in Otto Schilys abschätziger Bemerkung von 1999 sichtbar, es sei nur ein geringer Prozentsatz aller Flüchtlinge „asylwürdig. Der Rest sind Wirtschaftsflüchtlinge“. (Krupa 1999) Denn dies ist eine der typischen Vernebelungsargumentationen, die jene 99,3 Prozent, die des deutschen Asyls nicht für „würdig“ befunden werden, schlicht zu „Asylbetrügern“ und „Scheinasylanten“ erklärt.

Das aktuelle Äquivalent zum heute glücklicherweise kaum noch verwendeten Wort „Scheinasylanten“ sind die „Armutsfüchtlinge“ oder „Armutszuwanderer“. Beide Begriffe entstammen der gleichen Abwertungslogik wie „Wirtschaftsflüchtling“. Was bei letzterem der mutmaßliche Missbrauch des Asylrechts sein soll, ist bei ersteren der unterstellte Missbrauch des Sozialhilfesystems. Da sich allerdings der Begriff Armutsfüchtlinge als Chiffre für Mitglieder der verfolgten Roma-Minderheit aus Südosteuropa etabliert hat, ist er für den generell migrationsfeindlichen Diskurs zu spezifisch geworden, zumal Armut im Zweifel eher Empathie weckend wirkt. Als Verwaltungsbegriff ist er untauglich, weil er verdeckt, dass die wesentliche Migrationsursache bei den Roma-Minderheiten in Südosteuropa nicht Armut schlechthin, sondern durch rassistische Diskriminierung verursachte soziale und materielle Ausgrenzung ist.

## **Armutsfüchtlinge**

Trotz aller feindseligen Bemühungen um sprachliche Delegitimation erhalten tatsächlich viele Zehntausende der „Asylunwürdigen“ den Schutzstatus als Flüchtling nach den Maßstäben der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK-Flüchtling) durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zugesprochen. Sie werden allerdings gezwungen, hierfür zunächst ins Asylverfah-

ren einzutreten, also „Asylbewerber\_innen“ zu werden, obwohl sie mit aktuell 99,3 Prozent Sicherheit keine Chance auf Asyl haben. Der Grund dafür ist, dass die Anerkennung als GFK-Flüchtling ins Asylgesetz eingegliedert wurde. Es ist also gar nicht möglich, unmittelbar den Schutz der Flüchtlingskonvention für sich zu reklamieren. Angesichts einer Verfassungsrealität, in der nur noch eine zu vernachlässigende Anzahl Personen in den Genuss des Grundrechts auf Asyl kommt, erscheint der Begriff Asylbewerber\_in mittlerweile auf seine Art unangemessen. Denn Asylbewerber\_innen nehmen – um im Sprachbild Bewerbung zu bleiben – an einem Stellenausschreibungsverfahren teil, das längst abgesagt wurde, nur den Stellenbewerber\_innen hat es noch keiner gesagt. Der Begriff Flüchtling trifft daher die Realität wesentlich besser.

## **Asylbewerber\_in**

Im Lichte dieser Überlegungen kann auch der immer häufiger als Synonym für Menschen auf der Flucht insgesamt verwendete Begriff „Asylsuchende“ nicht überzeugen. Amtlicherseits wird als „Asylsuchende/r“ bezeichnet, wer zwar auf der Flucht nach Deutschland gelangt ist, aber keinen Antrag auf Asyl gestellt hat oder wegen Überlastung der Behörden noch keinen stellen konnte. (Bundespresseamt Okt. 2016) Sie sollen so von den Asylbewerber\_innen unterschieden werden, die also bereits einen Antrag auf Asyl gestellt haben, über den allerdings noch nicht entschieden wurde. Die Bezeichnung Asylsuchende ist zusätzlich verwirrend, als er in der Schweiz als amtlicher Begriff für Asylbewerber\_innen verwendet wird. Er ist daher mit einer besonderen Unschärfe versehen, da er wie ein amtlicher Begriff für einen Rechtsstatus klingt, tatsächlich aber außerhalb der Schweiz keine rechtliche Eindeutigkeit besitzt.

## **Asylsuchende**

Die langjährige Fixierung der Diskussion auf das rein deutsche Rechtsinstitut „politisches Asyl“ hat den Blick darauf verstellt, dass daneben zwei durch Völkerrecht bzw. EU-Recht gesicherte Rechtsinstitute existieren, die gegenwärtig weit zuverlässiger Schutz für Flüchtlinge gewähren als das Grundgesetz. Dies sind die schon diskutierte Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention. Letztere untersagt es, Menschen, denen bei Rückkehr in ihr Herkunftsland ernsthafter Schaden wie die Todesstrafe, Folter oder andere unmenschliche Behandlung droht, dorthin abzuschicken. Nach den Regeln des Asylgesetzes ist entsprechend als „subsidiär Schutzberechtigter“ anzuerkennen, wer stichhaltige Gründe für die Annahme vorbringen kann, dass ihm oder ihr im Herkunftsland ernsthafter Schaden droht. Allein schon das Adjektiv „subsidiär“ in der Bedeutung „behelfsmäßig“ signalisiert, dass dies als ein Recht minderer Güte gewertet wird.

## **subsidiärer Schutz**

Was allerdings die aus der Europäischen Menschenrechtskonvention erwachsenden Rechte als „behelfsmäßig“ qualifiziert, erschließt sich nicht sofort. Denn die Menschenrechtskonvention ist notstandsfest, sie kann durch kein nationales Recht geschmälert werden. Da die Konvention zum Kernbestand der europäischen Verträge gehört, kann man sie eigentlich nur durch gleichzeitigen Austritt aus der EU außer Kraft setzen. Wieso also gewährt sie nur behelfsmäßigen, „subsidiären“ Schutz? Aus der Perspektive des deutschen politischen Diskurses erscheint es zumindest konsequent, weil hier das Asylrecht nach Artikel 16 GG über die Jahre zum Maß aller Dinge stilisiert worden ist. Dies zeigt sich besonders deutlich an der in den 1980er Jahren geprägten Unterscheidung zwischen einem „großen Asyl“ und einem „kleinen Asyl“, wobei ersteres das Asyl nach Artikel 16 GG und letzteres die Anerkennung als GFK-Flüchtling bedeuten sollte.

## **großes Asyl / kleines Asyl**

Die Flüchtlingskonvention für sich genommen klärt tatsächlich nur, wer als Flüchtling anzuerkennen ist. Sie enthält keine Regelungen, welche konkreten Rechte diesem Flüchtling nach seiner Anerkennung zu gewähren sind, außer dass er/sie nicht abgeschoben werden darf. Die konkrete Ausstattung mit Rechten ist Sache des nationalen Gesetzgebers und der stellte lange Zeit – und willkürlich – GFK-Flüchtlinge schlechter. Nach der europäischen Harmonisierung des Asylrechts jedoch gibt es faktisch keinen Unterschied mehr, GFK-Flüchtlinge genießen heute alle Rechte, wie sie einem Asylberechtigten nach Art. 16a GG zustehen. Und doch wirkt das Denken unverändert weiter, das sich in der Rede vom „großen Asyl“ Ausdruck verschafft hatte. Wenn also schon die Flüchtlingskonvention als minderwertig gilt, dann ist der Schutzstatus der Menschenrechtskonvention in dieser Logik kaum mehr als eine Art Trostpreis für diejenigen, die nicht einmal das „kleine Asyl“ erhalten können.

Tatsächlich wird der „Trostpreis“-Status vom Gesetzgeber aktiv hergestellt, indem aus dem subsidiären Schutz wesentlich schlechtere Aufenthaltsbedingungen für die davon betroffenen Flüchtlinge abgeleitet werden. So dürfen sie ihre Familienangehörigen für zwei Jahre nicht nachholen, erhalten schlechteren Zugang zum Arbeitsmarkt, kürzere Aufenthaltstitel und müssen länger auf eine Niederlassungserlaubnis warten. All diese Dinge sind wohlgemerkt aus freien Stücken so gesetzt, es gibt keine rechtlich zwingenden Gründe so zu verfahren. Diese Logik der Abstufung innerhalb der Gruppe der anerkannten Flüchtlinge setzt sich auch für die Abgelehnten fort, sodass insgesamt eine Art Klassensystem entstanden ist, das Flüchtlinge in feinen Schattierungen von Akzeptierten über Hingenommene bis zu Unerwünschten aufteilt.

Eine völlig neue Entwicklung ist, dass nun auch schon die Menschen, über deren Schutzansprüche das BAMF noch gar nicht entschieden hat, in Klassen mit unterschiedlichen Rechten aufgeteilt werden, nämlich in Flüchtlinge mit guter und schlechter Bleibeperspektive. Dies war der zunächst einmal positiven Tatsache geschuldet, dass angesichts der wirklich hohen Zugangszahlen im Sommer und Herbst 2015 eine uralte Bastion der Einwanderungsabwehr aus schierer Notwendigkeit gefallen ist. Die Rede ist von dem Dogma, dass alle aktiven Schritte zur Unterstützung der Niederlassung eines Flüchtlings zu unterlassen seien, solange über seine Asylberechtigung noch nicht endgültig entschieden ist. Ende 2015 konnte sich niemand mehr der Einsicht verschließen, dass viele zehntausende Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisenländern für sehr lange Zeit oder auch endgültig in Deutschland bleiben werden. Sie alle wie früher zwangsweise zur Untätigkeit zu verdammen, um ihre Rückkehrbereitschaft zu „fördern“, wäre nicht nur ineffektiv, sondern auch sehr teuer geworden.

Es wurden daher Maßnahmen wie der Zugang zu Integrationskursen, erleichteter Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich für auch Menschen, die noch in den Unterkünften auf die Entscheidung des BAMF warteten, geöffnet. Die in der Flüchtlingsarbeit aktiven Verbänden hatten genau dies seit Jahrzehnten gefordert. Doch sollte diese Vergünstigung nur für Flüchtlinge mit „guter Bleibeperspektive“ gelten. Bei diesem zunächst rein politischen Begriff ging es um die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen aus den Ländern Südosteuropas wie Albanien, Kosovo, Montenegro, Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie Mazedonien auf der einen Seite und den Flüchtlingen aus den außereuropäischen Krisen- und Kriegsgebieten wie Syrien, Irak, Iran, Somalia und Eritrea auf der anderen Seite.

**gute Bleibeperspektive**

(Robert Bosch Stiftung 2016:36) Zumindest gegenüber ersteren sollte also die Bastion der Einwanderungsabwehr aufrechterhalten werden.

Mit den Asylgesetzen vom Herbst 2015 wurde aus der politischen Unterscheidung zwischen „guten“ und „schlechten“ Flüchtlingen eine rechtsverbindliche Kategorie. Als Entscheidungskriterium dient eine Herkunftsland-bezogene Schutzquote. Stammt also ein Flüchtling aus einem Land, für welches über das Jahr mehr als 50 Prozent der BAMF-Entscheidungen positiv ausfielen, gilt seine/ihre Bleibeperspektive als „gut“. Selbst wenn man einmal davon absieht, dass dieses Kriterium im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Verpflichtung zur Individualprüfung des Schutzanspruches bedenklich erscheint, ergibt sich gerade für die große Gruppe der Flüchtlinge aus Afghanistan eine inakzeptable Situation. (Mediendienst Integration 2016) Die BAMF-Schutzquote für Afghanistan liegt bei 47 Prozent (2015), sodass ihnen eine „schlechte“ Bleibeperspektive zuerkannt wird, obwohl unbestritten ist, dass der weit überwiegende Teil aller Flüchtlinge aus Afghanistan dauerhaft in Deutschland bleiben wird. Trotzdem werden sie nicht nur vom Zugang zu Sprachkursen und anderen Teilhabeoptionen ausgeschlossen, sondern müssen obendrein sehr viel länger auf die BAMF-Entscheidung über ihre Schutzanträge warten, da die Anträge der Kategorie „gute Bleibeperspektive“ bevorzugt bearbeitet werden. Im Fall der afghanischen Flüchtlinge vergehen aktuell durchschnittlich 14 bis 21 Monate bis zur Entscheidung, während der Gesamtdurchschnitt bei fünf Monaten liegt. (Bundesregierung 2016:22)

In vielen Kommunen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es nicht sinnvoll sein kann, diese Menschen ewig warten zu lassen, bevor sie in den Genuss von Sprachkursen oder anderen Hilfen bei der Niederlassung kommen. Sie finanzieren daher im Rahmen ihrer Möglichkeiten von sich aus Deutschkurse für Flüchtlinge, die an den Integrationskursen des Bundes nicht teilnehmen dürfen. (Schammann/Kühn 2016:22f) Die Logik dahinter ist auch eine finanzielle, da so Weichen gestellt werden, um einen langfristigen Leistungsbezug möglichst zu vermeiden. Je früher Orientierungshilfen gegeben werden können, desto besser. Dies ist nur eines von vielen Beispielen, wie Kommunen ihre Handlungsspielräume wahrnehmen im Interesse eines Gemeinwohls, das bewusst auch Flüchtlinge einschließt.

### **Empfehlungen**

Angesichts gerade noch 0,7 Prozent positiver Asylentscheidungen ist der Begriff Asylbewerber\_in – außerhalb der juristisch fachlichen Diskussion – verzichtbar geworden. Die Bezeichnung Flüchtling entspricht der juristischen wie lebenspraktischen Realität weit besser. Zur gefälligeren sprachlichen Gestaltung von Texten kann „Flüchtlinge“ abwechselnd mit „Geflüchtete“ verwendet werden, einen weiteren Mehrwert bietet diese Alternative nicht. Der Begriff Armutszuwanderer / Armutsflüchtling ist weder eine stigmatisierungsfreie Bezeichnung für Mitglieder der verfolgten Roma-Minderheit aus Südosteuropa, noch hat er einen erkennbaren Nutzen in der kommunalen Integrationspolitik. Er ist daher ebenfalls verzichtbar. Und schließlich darf auf der kommunalen Ebene die Verengung des Gesamthemas Integration allein auf die Situation von Flüchtlingen nicht langfristig hingenommen werden. Der Begriff Integration muss sich weiterhin das gesamte Einwanderungsgeschehen als Sinnhorizont bewahren.

# Verwendete Literatur

## A

Aly, Götz Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus Frankfurt a. M. 2006 (2. Auflage)

Antidiskriminierungsstelle des Bundes Diversity Mainstreaming für Verwaltungen. Schritt für Schritt zu mehr Diversity und weniger Diskriminierung in öffentlichen Institutionen – Ein Leitfaden für Verwaltungsbeschäftigte Berlin 2014

August, Jochen u.a. (Hg.) Herrenmensch und Arbeitsvölker. Ausländischer Arbeiter und Deutsche 1939-1954 Berlin 1986 (Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik, Bd. 3)

## B

Bade, Klaus J. „Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte Bonn 2015 (Nr. 25, Thema: Flucht und Asyl) S. 3-8

Baer, Susanne; Bittner, Melenie; Götsche, Anna Lena Mehrdimensionale Diskriminierung – Begriffe, Theorien und juristische Analyse. Teilexpertise erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes Berlin 2010<sup>1</sup>

Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hg.) Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste Berlin 1994

Bingemer, Karl u.a. (Hg.) Leben als Gastarbeiter. Geglückte und missglückte Integration Köln 1970

Bolten, Jürgen Einführung in die interkulturelle Wirtschaftskommunikation Göttingen 2007

Bommes, Michael Migration und Nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf Opladen 1999

Brewer, Marilyn B.; Miller, Norman „Beyond the Contact Thesis“ in: dies. (Hg.) Groups in Contact. The Psychology of Desegregation Orlando, Florida 1984 S. 281-302

Bundesministerium des Innern Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission. EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 – Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland Berlin 2011<sup>2</sup>

Bundesministerium des Innern Nationale Minderheiten. Minderheiten- und Regionalsprachen in Deutschland Berlin 2015 (3. Auflage)<sup>3</sup>

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie „Mittelstandsbeauftragte Gleicke zeichnet Unternehmen mit dem Preis „Mit Vielfalt zum Erfolg“ für Willkommenskultur aus“ Pressemitteilung vom 16.6.2015 (Onlinedokument [www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=714920.html](http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=714920.html))

Die Bundesregierung Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE Bundestagsdrucksache 18/7248 vom 22.2.2016

---

<sup>1</sup>Online verfügbar: [www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise\\_Mehrdimensionale\\_Diskriminierung\\_jur\\_Analyse.pdf](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Mehrdimensionale_Diskriminierung_jur_Analyse.pdf) (letzter Abruf 12.11.2016)

<sup>2</sup>Online verfügbar: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/pstb\\_roma.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/pstb_roma.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Abruf 29.2.2016)

<sup>3</sup>Online verfügbar: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2015/Minderheiten\\_-Minderheitensprachen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2015/Minderheiten_-Minderheitensprachen.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Abruf 29.2.2016)

Bundesverfassungsgericht Urteil vom 14. Mai 1996, Az. 2 BvR 1938, 2315/93<sup>4</sup>

Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 29. Juni 1999, Az. 9 C 36/98<sup>5</sup>

Bundeszentrale für politische Bildung „Stichwort: Minderheiten“ in: Das Politiklexikon Onlinedokument: [www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17850/minderheit](http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17850/minderheit) (letzter Abruf 29.2.2016)

## C

Castro Varela, Maria do Mar; Dhawan, Nikita (Hrsg.) Soziale (Un)Gerechtigkeit: Kritische Perspektiven auf Diversity, Intersektionalität und Antidiskriminierung Münster 2011

Castro Varela, Maria do Mar Ist Integration nötig? Eine Streitschrift Freiburg i. Br. 2013 (Reihe Soziale Arbeit kontrovers Bd. 5)

Charta der Vielfalt e.V. Diversity als Chance – Die Charta der Vielfalt der Unternehmen in Deutschland Online-dokument ([www.charta-der-vielfalt.de/charta-der-vielfalt/die-charta-im-wortlaut.html](http://www.charta-der-vielfalt.de/charta-der-vielfalt/die-charta-im-wortlaut.html)) (letzter Abruf 12.11.2016)

Coston, Jennifer „A Model and Typology of Government-NGO Relationships“ in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 1998 (Jg. 27 Heft 3) S. 358-382

Crenshaw, Kimberlé Williams „Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics“ in: University of Chicago Legal Forum Chicago 1989 (Heft 1) S.139-167<sup>6</sup>

Czollek, Leah Carola; Perko, Gudrun; Weinbach, Heike „Radical Diversity im Zeichen von Social Justice. Philosophischen Grundlagen und praktische Umsetzung von Diversity in Institutionen“ in: Castro Varela, Maria do Mar; Dhawan, Nikita (Hg.) (Un)Gerechtigkeit. Kritische Perspektiven auf Diversity, Intersektionalität und Antidiskriminierung Münster 2011 S. 260-276<sup>7</sup>

## D

Delgado, Jesus Manuel Anpassungsprobleme der spanischen Gastarbeiter in Deutschland. Eine sozialpsychologische Untersuchung Köln 1966 (Dissertation Universität Köln)

Dölemeyer, Anne „Umkämpfte Grenzen – Wir und die anderen“ in: powision-magazin Leipzig 2009 (Heft 1, hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig)

## E

Elwert, Georg „Nationalismus und Ethnizität. Über die Bildung von Wir-Gruppen“ in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1989 (Jg. 41) S.440-464

Esser, Hartmut Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse Neuwied [u.a.] 1980

---

<sup>4</sup>Online verfügbar: [www.servat.unibe.ch/dfr/bv094049.html](http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv094049.html) (letzter Abruf: 28.9.2016)

<sup>5</sup>Online verfügbar: [www.judicialis.de/Bundesverwaltungsgericht\\_BVerwG-9-C-36-98\\_Urteil\\_29.06.1999.html](http://www.judicialis.de/Bundesverwaltungsgericht_BVerwG-9-C-36-98_Urteil_29.06.1999.html) (letzter Abruf: 28.9.2016)

<sup>6</sup>Online verfügbar: [chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8](http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8) (letzter Abruf: 12.11.2016)

<sup>7</sup>Online verfügbar: [www.czollek-consult.de/pub/SocialJustice\\_Diversity09\[Czollek Perko Weinbach\].pdf](http://www.czollek-consult.de/pub/SocialJustice_Diversity09[Czollek Perko Weinbach].pdf) (letzter Abruf: 1.11.2016)

## F

Foroutan, Naika „Neue Deutsche, Postmigranten und Bindungs-Identitäten. Wer gehört zum neuen Deutschland?“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte Frankfurt a. M. 2010 (Heft 46-47 Thema: Anerkennung, Teilhabe, Integration) S.9-15<sup>8</sup>

## G

Groß, Eva Maria; Zick, Andreas; Krause, Daniela „Von der Ungleichwertigkeit zur Ungleichheit: Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte Bonn 2012 (Jg. 62 Nr.16-17, Thema: Ungleichheit, Ungleichwertigkeit) S. 11-18

## H

Halm, Dirk; Sauer, Martina „Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte Frankfurt a. M. 2006 (Heft 1-2 Thema: Parallelgesellschaften?) S.18-24

Hamburger, Franz „Von der Gastarbeiterbetreuung zur Reflexiven Interkulturalität“ in: iza — Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit 1999 (Heft 3-4) S. 33 ff.<sup>9</sup>

[Hamburger Abendblatt] „Köhler: Deutschland hat Integration verschlafen“ in: Hamburger Abendblatt Hamburg 2006 (Ausgabe vom 28.4.)<sup>10</sup>

Heckmann, Friedrich Integration und Integrationspolitik in Deutschland Bamberg 1997 (efms Paper Nr. 13)

Herbert, Ulrich Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980 : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter Berlin 1986

Hinz-Rommel, Wolfgang „Empfehlungen zur Interkulturellen Öffnung sozialer Dienste“ in: Barwig, Klaus / ders. (Hg.) Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste Freiburg (i. Bg.) 1995 S. 129-147

Hinz-Rommel, Wolfgang „Interkulturelle Öffnung als Innovation – Erfahrungen für die Praxis“ in: Blätter der Wohlfahrtspflege 2000 (Bd. 7-8) S. 154 ff.<sup>11</sup>

Hülsmann, Werner Integrationsalltag, Beobachtungen und Reflexionen Bad Homburg 2010

## K

Kallen, Horace „Democracy versus melting pot“ in: The Nation 1915 (Heft Februar) S. 18-25

KGSt (Hg.) Integrationsmonitoring o.O. 2006 (Materialien Nr. 2/2006)

Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik In sieben Schritten zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung Berlin 2008 (KGSt Materialien Nr.5/2008)

---

<sup>8</sup>Online verfügbar: [www.bpb.de/apuz/32367/neue-deutsche-postmigranten-und-bindungs-identitaeten-wer-gehoert-zum-neuen-deutschland?p=all](http://www.bpb.de/apuz/32367/neue-deutsche-postmigranten-und-bindungs-identitaeten-wer-gehoert-zum-neuen-deutschland?p=all) (letzter Abruf 23.3.2016)

<sup>9</sup>Online verfügbar: [www.tik-iaf-berlin.de/pages/HauptSeiten/TextSeiten/Hamburger\\_Gastarbeiter.html](http://www.tik-iaf-berlin.de/pages/HauptSeiten/TextSeiten/Hamburger_Gastarbeiter.html) (letzter Abruf 28.2.2016)

<sup>10</sup>Online verfügbar: [www.abendblatt.de/politik/deutschland/article107111600/Koehler-Deutschland-hat-Integration-verschlafen.html](http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article107111600/Koehler-Deutschland-hat-Integration-verschlafen.html) (letzter Aufruf 2.6.2016)

<sup>11</sup>Online verfügbar: [www.tik-iaf-berlin.de/pages/HauptSeiten/TextSeiten/texte6.html](http://www.tik-iaf-berlin.de/pages/HauptSeiten/TextSeiten/texte6.html) (letzter Abruf 28.2.2016)

Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik Empfehlungen des Kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik: „Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten“ Stuttgart 2010<sup>12</sup>

Krell, Gertraude „Gender unter dem Dach Diversity: Eine Auseinandersetzung mit häufig geäußerten Einwänden“ in: Hohmann-Dennhardt, Christine; Körner, Marita; Zimmer, Reingard (Hg.) Geschlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr Baden-Baden 2010 S. 147-157

Krupa, Matthias „Innenminister: 97 Prozent sind Wirtschaftsflüchtlinge Schily äußert Zweifel am Asylverfahren“ in: Berliner Zeitung Berlin 1999 (Ausgabe vom 8.11.)<sup>13</sup>

Kurtenbach, Sebastian „Ankunftsgebiete“ in: ders.; Riedel, Sascha; Üblacker, Jan (Hg.) Stadt und Migration. Stadt- und Migrationsforschung konkret (Online-Blog) 2015 (Eintrag vom 10.3.)<sup>14</sup>

## L

Lutz, Helma; Vivar, Maria Teresa Herrena; Supik, Linda (Hrsg.) Fokus Intersektionalität, Bewegungen und Verortungen eines vielschichtigen Konzeptes Wiesbaden 2010

## M

Macpherson, William The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny. Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty February 1999 London 1999 (Parlamentsdrucksache Cm 4262)<sup>15</sup>

Mecheril, Paul „Wirklichkeit schaffen: Integration als Dispositiv – Essay“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte Frankfurt a. M. 2011 (Heft 43 Thema: 50 Jahre Anwerbeabkommen mit der Türkei) S.49-54 <sup>16</sup>

Medien dienst Integration „Herkunft entscheidet über Integrations-Chancen“ Online-Artikel vom 8.3.2016 (mediendienst-integration.de/artikel/bleibeperspektive-asylverfahren-asyl-integrationskurs-afghanistan-syrien.html, letzter Abruf 31.9.2016)

Meier, Mischa „Die ‚Völkerwanderung‘“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte Frankfurt a. M. 2016 (Heft 26/27 Thema: Flucht historisch) S. 3-10

Merx, Andreas „Diversity – Umsetzung oder Proklamation“ in: Migration und Soziale Arbeit Frankfurt a.M. 2013 (Jg. 37 Heft 3) S. 236-239

## N

Nestmann, Frank; Tiedt, Friedemann Quantitative und qualitative Analyse des Nachfrage-, Leistungs- und Kooperationsprofils sozialer Dienste für Ausländer. Endbericht Bonn 1988

Netzwerk Jugendhaus Buer Buer – und seine Gastarbeiter Melle 2014 (Abschlussbericht des generationsübergreifenden Biografieprojekt „Angekommen – Melle-Buer und seine Gastarbeiter“)

---

<sup>12</sup>Online verfügbar: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/277111/4262.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf) (letzter Abruf 19.5.2016)

<sup>13</sup>Online verfügbar: [www.bpb.de/apuz/59747/wirklichkeit-schaffen-integration-als-dispositiv-essay?p=all](http://www.bpb.de/apuz/59747/wirklichkeit-schaffen-integration-als-dispositiv-essay?p=all) (letzter Abruf 23.3.2016)

<sup>14</sup>Online verfügbar: [www.neuemedienmacher.de/download/NdM\\_Glossar\\_www.pdf](http://www.neuemedienmacher.de/download/NdM_Glossar_www.pdf) (letzter Abruf 1.3.2016)

<sup>15</sup>Online verfügbar: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/277111/4262.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf) (letzter Abruf 19.5.2016)

<sup>16</sup>Online verfügbar: [www.bpb.de/apuz/59747/wirklichkeit-schaffen-integration-als-dispositiv-essay?p=all](http://www.bpb.de/apuz/59747/wirklichkeit-schaffen-integration-als-dispositiv-essay?p=all) (letzter Abruf 23.3.2016)

Neue Deutsche Medienmacher Glossar der Neuen deutschen Medienmacher. Formulierungshilfen für die Berichterstattung im Einwanderungsland Berlin 2015 (4. Auflage)<sup>17</sup>

Neuscheler, Tillmann „Was hat Deutschland von der Einwanderung?“ in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Frankfurt a.M. 2015 (Ausgabe vom 28.1.)<sup>18</sup>

## O

Ökumenische Vorbereitungsausschuß für den Tag des ausländischen Mitbürgers Thesen zum Gespräch „Verschiedene Kulturen – gleiche Rechte. Für eine gemeinsame Zukunft“ am 24.9.1980 Frankfurt a.M. 1980<sup>19</sup>

## P

Parsons, Talcott Beiträge zur soziologischen Theorie Neuwied/Berlin 1964

Pressestelle der Hochschule Landshut „Es braucht ein Gesamtkonzept“. Fachtagung „Interkulturelle Öffnung in Kommunen“ an der Hochschule Landshut Online-Dokument: [www.haw-landshut.de/aktuelles/news/news-detailansicht/article/es-braucht-ein-gesamtkonzept.html](http://www.haw-landshut.de/aktuelles/news/news-detailansicht/article/es-braucht-ein-gesamtkonzept.html) (letzter Abruf 28.2.2016)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung „Integrationsgesetz setzt auf Fördern und Fordern“ Online-Artikel vom 5. August 2016 ([www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-05-integrationsgesetz.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-05-integrationsgesetz.html), letzter Abruf: 31.9.2016)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung „Flucht und Asyl: Fakten und Hintergründe. Was ist der Unterschied zwischen einem Asylbewerber und einem Flüchtling?“ Online-Artikel vom Oktober 2016 ([www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/\\_node.html?id=GlossarEntry1659092](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/_node.html?id=GlossarEntry1659092), letzter Abruf: 11.10.2016)

proasyl „Geplantes ‚Integrationsgesetz‘ ist in Wahrheit Desintegrationsgesetz“ Online-Artikel vom 23.05.2016 ([www.proasyl.de/news/geplantes-integrationsgesetz-ist-in-wahrheit-desintegrationsgesetz](http://www.proasyl.de/news/geplantes-integrationsgesetz-ist-in-wahrheit-desintegrationsgesetz), letzter Abruf: 31.9.2016)

Puskeppeleit, Jürgen; Thränhardt, Dietrich Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger Freiburg 1990

## R

Robert Bosch Stiftung Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik Stuttgart 2016

Rommelspacher, Birgit Dominanzkultur. Texte zu Fremdheit und Macht Berlin 1995

Rommelspacher, Birgit „Was ist eigentlich Rassismus?“ in: Melter, Claus; Mecheril, Paul (Hg.) Rassismuskritik, Rassismustheorie und -forschung Schwalbach 2008 S.25-38

Rosebrock, Rolf u.a. Gemeinsamer Brief des Paritätischen Gesamtverbands, der Diakonie Deutschland, PRO ASYL und des Rats für Migration an Minister Dr. Thomas de Maizière vom 19. Mai 2016<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup>Online verfügbar: [www.neuemedienmacher.de/download/NdM\\_Glossar\\_www.pdf](http://www.neuemedienmacher.de/download/NdM_Glossar_www.pdf) (letzter Abruf 1.3.2016)

<sup>18</sup>Online verfügbar: [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/einwanderung-in-deutschland-folgen-kosten-nutzen-13359812-p2.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/einwanderung-in-deutschland-folgen-kosten-nutzen-13359812-p2.html) (letzter Abruf 2.3.2016)

<sup>19</sup>Online verfügbar: [www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/80\\_Multikulturelle\\_Thesen.pdf](http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/80_Multikulturelle_Thesen.pdf) (letzter Abruf 2.6.2016)

<sup>20</sup>Online verfügbar: [www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2016-05-19-Brandbrief-an-Bundesregierung-zum-Integrationsgesetz.pdf](http://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2016-05-19-Brandbrief-an-Bundesregierung-zum-Integrationsgesetz.pdf) (letzter Abruf: 31.9.2016)

Roth, Roland „Integration durch Partizipation – eine vernachlässigte Handlungsoption“ in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (hrsg. vom vhw – Bundesverband für Wohnen) Bonn 2012 (Heft 1) S. 2-8<sup>21</sup>

## S

Schammann, Hannes; Kühn, Boris Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland Bonn 2016 (Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) Reihe „gute gesellschaft – soziale demokratie # 2017 plus“)

Schneider, Jens; Crul, Maurice; Lelie, Frans Generation mix. Die superdiverse Zukunft unserer Städte und was wir daraus machen Münster 2015

Schröer, Hubertus „Diversity Management und Soziale Arbeit“ in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2012 (Heft 1) S. 1-13<sup>22</sup>

Schweitzer, Helmuth Der Mythos vom interkulturellen Lernen. Zur Kritik der sozialwissenschaftlichen Grundlagen interkultureller Erziehung und subkultureller Selbstorganisation ethnischer Minderheiten am Beispiel der USA und der Bundesrepublik Deutschland Münster 1994 (Studien zu Migration und Minderheiten Bd. 2)

Semler, Christian „Kampfbegriffe: ‚Parallel-Gesellschaften‘“ in: taz. die tageszeitung Berlin 2004 (Ausgabe vom 24.11.)

Stefanowitsch, Anatol „Flüchtlinge und Geflüchtete“ in: Online-Blog „sprachlog.de“ vom 1.12.2012 ([www.sprachlog.de/2012/12/01/fluechtlinge-und-gefluechtete](http://www.sprachlog.de/2012/12/01/fluechtlinge-und-gefluechtete))

Stefanowitsch, Anatol „Flüchtlinge zu Geflüchteten?“ in: Online-Blog „sprachlog.de“ vom 12.12.2015 ([www.sprachlog.de/2015/12/12/fluechtlinge-zu-gefluechteten](http://www.sprachlog.de/2015/12/12/fluechtlinge-zu-gefluechteten))

## T

Terkessidis, Mark Interkultur Berlin 2010

## U

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ Berlin 2001<sup>23</sup>

UNO Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention), in Kraft getreten 22. April 1954, ergänzt durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, in Kraft getreten am 4. Oktober 1967<sup>24</sup>

## W

Weber, Max Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie Tübingen 1985 (7. Auflage, Erstveröffentlichung 1921)

## Z

Zangwill, Israel The Melting-Pot. Drama in Four Acts New York 1909

---

<sup>21</sup>Online verfügbar: [www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/verbandszeitschrift/2000\\_2014/PDF\\_Dokumente/2012/FWS\\_1\\_2012/FWS\\_1\\_12\\_Roth.pdf](http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2012/FWS_1_2012/FWS_1_12_Roth.pdf) (letzter Abruf 9.6.2016)

<sup>22</sup>Online verfügbar: [www.i-iqm.de/dokus/Diversity\\_und\\_Soziale\\_Arbeit.pdf](http://www.i-iqm.de/dokus/Diversity_und_Soziale_Arbeit.pdf) (letzter Abruf 10.11.2016)

<sup>23</sup>Online verfügbar: [www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076) (letzter Abruf: 2.11.2016)

<sup>24</sup>Online verfügbar unter: [www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html](http://www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html) (Link zur PDF-Datei rechts unten auf der Seite, letzter Abruf: 3.10.2016)

## Die Autor\_innen

**Dr. Günter Max Behrendt**, Leiter des Sachgebiets Integration im Fachbereich Soziales der Landeshauptstadt Hannover, [www.integration-hannover.de](http://www.integration-hannover.de)

**Werner Hülsmann**, Integrationsbeauftragter des Landkreises Osnabrück, [www.landkreis-osnabrueck.de/ordnung-verkehr/integration-und-auslaender/integrationsbeauftragter](http://www.landkreis-osnabrueck.de/ordnung-verkehr/integration-und-auslaender/integrationsbeauftragter)

**Veronika Kabis**, Leiterin des Zuwanderungs- und Integrationsbüros (ZIB) der Landeshauptstadt Saarbrücken, [www.saarbruecken.de/zib](http://www.saarbruecken.de/zib)

**Ayşe Özbabacan**, Mitarbeiterin der Abteilung Integrationspolitik im Referat Soziales und gesellschaftliche Integration der Stadt Stuttgart, [www.stuttgart.de/integration](http://www.stuttgart.de/integration)

**Gari Pavković**, Integrationsbeauftragter und Leiter der Abteilung Integrationspolitik im Referat Soziales und gesellschaftliche Integration der Stadt Stuttgart, [www.stuttgart.de/integration](http://www.stuttgart.de/integration)

**Dr. Helmut Schweitzer**, Leiter des Fachbereichs Interkulturelle Orientierung / Kommunales Integrationszentrum der Stadt Essen, [www.essen.de/interkulturell](http://www.essen.de/interkulturell)

**Dr. Uschi Sorg**, Mitarbeiterin der Stelle für interkulturelle Arbeit im Sozialreferat der Landeshauptstadt München, [www.muenchen.de/interkult](http://www.muenchen.de/interkult)

**Dörthe Thiele**, Beauftragte für Migration und Integration im Dezernat Zentraler Service / Oberbürgermeister der Stadt Jena, [www.jena.de/de/stadt\\_verwaltung/stadtverwaltung/dezernat1/beauftragte\\_migration\\_integration/243890](http://www.jena.de/de/stadt_verwaltung/stadtverwaltung/dezernat1/beauftragte_migration_integration/243890)

## Schlussredaktion und Lektorat

**Dr. Günter Max Behrendt**, Landeshauptstadt Hannover

## Abschließender Hinweis

Die namentlich gekennzeichneten Beiträge in dieser Veröffentlichung spiegeln die Positionen der Autor\_innen wider. Es handelt sich nicht um Stellungnahmen der Kommunen.

Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik (Hg.)

Begriffe der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Reflexionen für die kommunale Praxis Stuttgart Februar 2017 (Online-Veröffentlichung)

Der kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik ist ein Zusammenschluss von Integrationsbeauftragten aus 30 deutschen Städten und Landkreisen, Vertretern des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, des Deutschen Städtetags, sowie Vertretern wissenschaftlicher Forschungsinstitute und Stiftungen, der seit 2005 zur Weiterentwicklung der kommunalen Integrationsarbeit beiträgt.

Der Qualitätszirkel erarbeitet Handlungsempfehlungen zu aktuellen Integrationsthemen, die unter <http://www.stuttgart.de/item/show/385012> abrufbar sind.

Der kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik wird koordiniert von der Landeshauptstadt Stuttgart.

## Kontakt

Landeshauptstadt Stuttgart

**Referat Soziales und gesellschaftliche Integration**

Abteilung Integrationspolitik

Ayse Özbabacan

Eberhardstraße 61

70173 Stuttgart

Telefon: 0711 216-80395

Fax: 0711 216-80394

E-Mail: [Ayse.Oezbabacan@stuttgart.de](mailto:Ayse.Oezbabacan@stuttgart.de)