

„Kinder mit Migrationshintergrund“

Das Lösungswort der aktuellen Integrationsdebatte¹

FRANK-OLAF RADTKE

DAS ,INTEGRATIONSPROBLEM‘

„Das Differenzierungsprinzip der modernen Gesellschaft macht die Rationalitätsfrage dringlicher – und zugleich unlösbarer“. Niklas Luhmann (vgl. Luhmann 1984: 645) markiert mit dieser Feststellung das Grundproblem einer Gesellschaft, die, beginnend im 18. Jahrhundert, als *Weltgesellschaft* aus einer Vielzahl spezialisierter Funktionssysteme und ihrer Organisationen besteht: der Wirtschaft mit ihren Unternehmen, der Wissenschaft mit ihren Universitäten und Instituten, der Politik mit den Staaten und seinen Verwaltungen, des Rechts mit seinen Gerichten, der Religion mit ihren Kirchen etc. Diese funktional differenzierte Gesellschaft bringe keine immanente Rationalität (mehr) hervor, die integrierend wirken und die weitere Evolution der Gesellschaft determinieren könnte. Viele, sich unter Umständen konterkariierende Rationalitäten der Teilsysteme führen zu nichtvorhersehbaren Zuständen der gesellschaftlichen Entwicklung. Die Teilsysteme folgen ihrem je eigenen Programm, unbesorgt um die nicht erwünschten Nebenfolgen ihrer Entscheidungen, die noch jede ökonomische, technische oder soziale Innovation zeitigt.

1 Ausführlicher dargestellt ist die in diesem Vortrag angesprochene Pädagogisierung des Integrationsproblems in meinem Essay *Kulturen sprechen nicht – Die Politik grenzüberschreitender Dialoge*, Hamburg 2011, besonders S. 81ff

Einige signifikante Ereignisse im kurzen 21. Jahrhundert könnten als Meteteckel gesteigerter Interdependenz und Komplexität der Weltgesellschaft, aber auch des Kontrollverlustes staatlich organisierter Politik über die globale Evolution gedeutet werden: Der Angriff auf das World-Trade-Center am 11. September 2001 in New York, die aussichtslosen ‚Kriege gegen den Terror‘ in Afghanistan und im Irak, der Zusammenbruch der amerikanischen Investment-Bank Lehmann-Brothers 2008, ebenfalls in New York, mit den andauernden Turbulenzen auf den Finanzmärkten, und nun, in den ersten Monaten 2011: die medial unterstützten Aufstände gut qualifizierter, arbeitsloser junger Leute in Tunesien und Ägypten, Bürgerkriege in Libyen, bald auch in Syrien und anderen arabischen Ländern; die Explosion der japanischen Atomreaktoren in Fukushima nach einem extremen Erdbeben und Tsunami; weiter das andauernde Flüchtlingsdrama vor der italienischen Insel Lampedusa und an den anderen Außengrenzen der Festung Europa und schließlich der Amoklauf von Norwegen im Juli 2011. Das ‚Projekt Moderne‘, das durch einen festen Glauben an einen unablässigen, linearen ‚Fortschritt‘ gekennzeichnet war, scheint seine Überzeugungskraft verloren zu haben. Die gesellschaftliche Evolution ist politisch nicht unter Kontrolle zu bringen, auf ihre Effekte kann man nicht vertrauen. Die Politik scheint nicht weiter zu wissen und konsterniert still zu stehen.

Funktionale Differenzierung, Kontrollverlust bei gleichzeitiger Steigerung der wechselseitiger Abhängigkeiten und der Komplexität der sozialen Systeme, das sind die Merkmale, die das ‚Integrationsproblem‘ der modernen Gesellschaft bezeichnen. Es hat zwei Seiten, eine systemische und eine soziale. Man unterscheidet die Integration *der* Gesellschaft von der Integration *in die* Gesellschaft. ‚Systemintegration‘ bezeichnet das Problem des Zusammenhalts der Gesellschaft, das aufgrund der Interdependenz der spezialisierten Funktionssysteme entsteht. Der Begriff ‚Integration‘ setzt immer noch die Vorstellung der ‚Einheit‘ von national, d.h. erdräumlich eingegrenzten Gesellschaften im Plural frei, die jeweils wie ein ‚Organismus‘, ja wie ein handelndes ‚Individuum‘ gedacht werden könnten. Die Nation als begriffliches Konglomerat aus Staat und Volk, Gesellschaft und Gemeinschaft, wird in der politischen Arena immer wieder als Subjekt aufgerufen und in Selbstverständigungsdebatten über die eigene Identität verwickelt.

Aber anders als in vormodernen, ständisch organisierten Gemeinwesen, die über ein materiell wirksames Wertesystem verfügten und lokal über

„Solidarität“ integriert wurden, ist in der modernen Weltgesellschaft die Integration interdependenter, aber eigenlogisch operierender sozialer Systeme ein „offenes“ Problem. Systemtheoretisch betrachtet handelt es sich um ein Folgeproblem der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, die vom Verlust des viel beschworenen Zusammenhalts und des moralischen Grundkonsenses des Gemeinwesens begleitet wird. Die funktional differenzierte Gesellschaft ist nur noch negativ integriert, derart dass der Ausfall der Leistungen eines ihrer spezialisierten Funktionssysteme, etwa der Wirtschaft, des Rechts, der Wissenschaft/ Technik, weltweit gravierende Folgen für alle anderen Systeme hätte.

Auch die „soziale Integration“, die das Problem des Einbezugs individueller Akteure in ein soziales System meint, ist keine Selbstverständlichkeit mehr – im Weltmaßstab geht es um die Inklusion der (Welt-)Bevölkerung in prinzipiell alle Funktionssysteme der (Welt-)Gesellschaft. Allein die Zugehörigkeit zu einer Familie und zu einem Staat kann man noch durch Geburt erlangen. Um seine Inklusion in alle anderen Funktionssysteme bzw. deren Organisationen muss sich das Individuum selbst bemühen – es muss Zugang zu den jeweiligen Leistungs- oder Klientenrollen als Lehrer/Schüler, Arbeitnehmer/-geber, Arzt/Patient, Gewählter/Wähler etc. finden. Eine qualifizierte Inklusion in möglichst viele, nicht unbedingt in alle Teilsysteme, darunter besonders relevant Wirtschaft und Erziehung, werden für das Individuum und seine Lebensführung existentiell wichtig. Das Bezugsproblem der Politik in der modernen Gesellschaft stellt sich demnach wie folgt dar: „In einer funktional differenzierten Gesellschaft gilt es [...], mit Hilfe des Gleichheitspostulats die Inklusion der Gesamtbevölkerung (also: jedes Einzelnen) in alle Funktionsbereiche durchzusetzen“ (Luhmann 1997: 31). Wie kann sichergestellt werden, dass vielfache Inklusionschancen für die ganze Bevölkerung, also für jeden Einzelnen, bereit gestellt werden?

Die Wucht des Problems der sozialen Inklusion wird deutlich am Ausmaß der Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigungsverhältnisse unter Jugendlichen heute. In Spanien ist fast jeder zweite der unter 25-Jährigen ohne eine dauerhafte Beschäftigung, ohne eigene Wohnung oder Familie, ohne gesicherte Krankenversorgung. Ähnlich liegen die Verhältnisse in fast allen Anrainerstaaten des Mittelmeers in Europa und Nordafrika – unabhängig davon, ob sie zur EU gehören oder nicht. Empörung und Protest der Jugend gegen diese Misere finden jedoch keinen Adressaten.

Aus Sicht des Individuums wie der sozialen Systeme und ihrer Organisationen ist Wanderung eine mögliche Lösung für das grundlegende Strukturproblem der modernen Gesellschaft. Individuen müssen Inklusionschancen da suchen, wo und wie sie sich bieten. Dadurch steigert sich der Zwang zu räumlicher Mobilität derart, dass beim gegebenen Stand der Kommunikations- und Verkehrstechnik auch großräumige, grenzüberschreitende Migration in der Weltgesellschaft zu einer regelmäßigen Erscheinung werden konnte (vgl. Bommes 1999). Ziel der Migranten sind die großen Städte: „Ballungsräume, prosperierende Metropolen, die eine Verdichtung von multiplen Inklusionschancen auf engem Raum versprechen“ (Nassehi 2002: 222).

Weil eine vollständige Integration – eine ‚Vollinklusion‘ der Bevölkerung im Sinne von gleichen Teilnahme- und Teilhabechancen für *alle* an möglichst vielen Funktionssystemen – strukturell *hoch unwahrscheinlich*, tatsächlich nicht realisiert und wohl auch nicht realisierbar ist, wurde die Integrationsforderung schon bald als Koordinationsaufgabe gedeutet. Da man sich auf die eigensinnig operierenden Funktionssysteme und deren Bereitschaft, Personen in Anspruch zu nehmen, nicht verlassen kann, wird die Steuerungsbedürftigkeit der modernen Gesellschaft entdeckt. Seither fällt die Aufgabe der Koordination und Synchronisation von (a) Bevölkerungsentwicklung und (b) Aufnahmebereitschaft der Funktionssysteme einem neu entstehenden Funktionssystem, der Politik, zu, das seit dem 18. Jahrhundert als ‚Staat‘ organisiert wird. Der Staat beansprucht Souveränität über die Bevölkerung, die auf seinem Territorium lebt, und formt sie zu einem Volk, auf dessen Loyalität er angewiesen ist. Seit der Französischen Revolution wird die Erledigung der Integrationsaufgabe zusätzlich beschwert durch die Wertpostulate der Freiheit und Gleichheit, die allen Bürgern qua Menschenrecht garantiert und allen politischen Interventionen als normative Selbstbindung aufgegeben sind.

Aus der Steuerungsbedürftigkeit der Gesellschaft ist ihre „Staatsbedürftigkeit“ (Ernst Forsthoff 1971) geworden. Im 20. Jahrhundert ist in Europa der Sozial- und Wohlfahrtsstaat entstanden, der das doppelte Integrationsproblem, das in der Folge funktionaler Differenzierung entstanden ist, in unterschiedlichen Varianten regional in je eigener Souveränität zu bearbeiten sucht. Indem der Staat zusätzlich zu den bürgerlichen und politischen auch *soziale* Anrechte auf Integration im Sinne der Teilnahme und Teilhabe für seine Bürger begründet, kann er im Notfall ersatzweise eine

zeitweise ‚stellvertretende‘ Inklusion in Systeme der sozialen Sicherung anbieten, Exklusion ordnen und verwalten, das Risiko künftiger Nicht-Inklusion abmildern und Inklusion vermitteln.

HANDLUNGSOPTIONEN

Das „Doppelvertrauen auf Evolution und Politik“ (Luhmann 1996: 26) ist verloren gegangen. Den Glauben, Politik könne als Präzeptor der Evolution auftreten, hat nicht zuletzt sie selbst aufgegeben. Um der Erwartung auf multiple Inklusionschancen der Bevölkerung entsprechen zu können, müsste Politik auf die entscheidenden Variablen, die biologische (demographische) *und* die soziale Seite der gesellschaftlichen Evolution Einfluss nehmen können, wollte sie versuchen, eine Balance zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Integrationsbereitschaft der sozialen Systeme herzustellen. Aber welche Optionen, welche Einflussmacht hätte sie tatsächlich?

Sie könnte sich bei der Lösung des strukturellen Integrationsproblems (a) auf Biopolitik und die Bewirtschaftung der Bevölkerung verlegen. Die Optionen wären: Geburtenkontrolle oder -förderung, Eugenik, Zwangsum- und -ansiedlungen, Beschränkungen der Freizügigkeit und des Aufenthalts, dazu gezielte Investitionen in das Humankapital der Bevölkerung etwa durch öffentliche Erziehung. Alternativ könnte die Politik (b) die Koordination von Bevölkerungsentwicklung und -allokation einerseits und Inklusionsbereitschaften der Funktionssysteme andererseits Marktmechanismen überlassen. Dazu müsste sie die Mobilitäts- und Flexibilitätserwartungen auf alle Menschen ausdehnen, die (Arbeits-)Märkte weiter deregulieren und weltweite Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit erlauben. In einer sozialistischen Variante könnte sie (c) ein ‚Recht auf Arbeit‘, auf bezahlte Beschäftigung garantieren, oder ein ‚leistungsunabhängiges Grundeinkommen‘ aus Steuermitteln finanzieren, das Teilnahme- und Teilhabechancen aller oberhalb einer definierten (Armuts-)Schwelle gewährleisten müsste. Eine viel diskutierte Kompromisslinie zwischen Reglementierung und Deregulierung stellte (d) eine Politik der ‚selektiv-gesteuerten Zuwanderung‘ dar (‚Punktesystem‘), die Kriterien ökonomischer Nützlichkeit, aber auch humanitären Aspekte nach eigenen Gesichtspunkten des aufnehmenden Gemeinwesens zu berücksichtigen hätte.

Die bio-politische Strategie, die in Deutschland in der Sarrazin-Debatte neue Anhänger gefunden hat, verbietet sich in demokratisch verfassten Rechtsstaaten aufgrund humanistischer Selbstbeschränkungen. Die wirtschaftsliberale Lösung, die von transnationalen Organisationen (WTO, OECD, EU) favorisiert wird, trifft auf Ablehnung, weil sie die Souveränität national verfasster Sozial- und Wohlfahrtsstaaten unterläuft und gegenüber den Ängsten der ‚eigenen‘, unter Konkurrenzdruck geratenden, an Protektion gewöhnten Bevölkerung (‚Wählerschaft‘) kaum durchzusetzen wäre. Die Garantie eines allgemeinen ‚Rechts auf Arbeit‘ setzte einen Eingriff in die Autonomie des Beschäftigungssystems (Recht auf Eigentum) und den folgenreichen Verstoß gegen die ökonomische Rationalität voraus; das ‚leistungslose Grundeinkommen‘ verlangte einen Austausch des herrschenden Menschenbildes und eine grundlegende Abkehr vom meritokratischen Prinzip, das der ideologische Grundpfeiler nicht nur der kapitalistischen Wirtschaftsweise, sondern die Voraussetzung der Befreiung aus den Zwängen der sozialen und ethnischen Herkunft ist. Schließlich: Die durch ökonomische Nützlichkeits- und Opportunitätserwägungen gesteuerte Einwanderung hat ihren Praxistest – etwa in Kanada – nicht bestanden. Das Modell setzt Attraktivität (‚umfassende Inklusionsversprechen‘) voraus und versagt, sobald diese Leistung – etwa bezahlte Arbeit, auskömmliche Lebensführung – nicht erbracht werden kann. Im Falle eines negativen Wanderungssaldos entfällt diese Option ganz.

Solange der Wohlfahrtsstaat *national* verfasst und nur für ‚seine‘ (Staats-) Bürger und die auf seinem Territorium lebenden Einwohner zuständig bleibt, wird er selbst zum Hindernis für eine individuelle, durch Eigeninitiative in Gang gesetzte Bewältigung der Integrationsaufgabe. Er verwickelt sich in paradox angeordnete Probleme. Das staatliche Leistungsangebot: (stellvertretende) Ersatz-Inklusion in die Systeme der sozialen Sicherung gerät in Widerspruch zu der gesellschaftlichen Lösungsoption für soziale Integration: (marktgesteuerte) Zuwanderung in der Regie der Funktionssysteme. Weil besondere Inklusionschancen auf Arbeitsmärkten gerade dann entstehen, wenn Migranten unter Ausnutzung des Wohlstandsgefälles zwischen nationalen Inklusions- und Verteilungskontexten bereit sind, zu anderen Konditionen als ansässige Arbeitnehmer anzutreten, schafft der Wohlfahrtsstaat, worauf Michael Bommers hingewiesen hat, wenn er eine „Ungleichheitsschwelle nach außen“, etwa durch Mindeststandards der Beschäftigung und Risikovorsorge, aufrecht erhält, „perma-

nent weitere Anreise zu grenzüberschreitender Migration“ (Bommes 2011: 87)

Weder Ein- noch Auswanderung sind ohne erhebliche Nebenwirkungen wirkungsvoll zu steuern. Der Staat, der die umfassende, qualifizierte Inklusion der ‚eigenen Bevölkerung‘ nicht gewährleisten kann, kann auch die Auswanderung einzelner nicht verhindern. Auswanderung wird als Verlust registriert, wenn die Auswanderer hochqualifiziert sind und vorangegangene öffentliche Bildungsinvestitionen abgeschrieben werden müssen (‚brain drain‘). Auch unerwünschte Zuwanderung kann offenbar nur begrenzt reguliert werden. Humanitäre Gründe kollidieren mit ökonomischen Erfordernissen und politischen Opportunitäten. Der Staat befürchtet die direkte ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘, sorgt sich um seine eigenen Probleme (‚Finanzierbarkeit‘) und schottet sich quasi-militärisch ab. Wo er, als Mitglied der EU, nach innen dereguliert (Freizügigkeit) und sich nach außen mit Einwanderungsbeschränkungen wehrt (Frontex), provoziert er ‚Schlepperbanden‘ und Umgehungsverhalten bei den Abgewiesenen und muss tausendfachen Tod an seinen Außengrenzen in Kauf nehmen. Zudem erzeugt die dauerhafte Anwesenheit von Nicht-Staatsbürgern auf dem Staatsterritorium, denen zur Abschreckung Inklusionschancen (Arbeitsaufnahme) gezielt versperrt, zugleich aber basale soziale Anrechte verweigert werden, gravierende Folgeprobleme (Duldung, Lager, Abschiebehaft) und damit Zumutungen für das humanitäre Selbstverständnis demokratisch verfasster Gemeinwesen. An deren Rändern wachsen die Potentiale abweichenden Verhaltens der Exkludierten (illegale Märkte).

AUS- UND IRRWEGE

Eingeklemmt zwischen rechts- und wohlfahrtsstaatliche Selbstbeschränkungen, irritiert von ihrer eigenen Rat- und Einflusslosigkeit gegenüber den Dynamiken der gesellschaftlichen Evolution, die vor dem Publikum nicht eingestanden werden kann, bleibt der Politik im Feld der Migration und Integration eine dritte Option: In einer diskurs-strategischen Wende thematisieren Politiker jeglicher parteipolitischen Couleur überall auf der Welt nicht die strukturell schwindende Integrationsbereitschaft der Funktionssysteme, sondern die Lauterkeit der Motive der neu hinzukommenden und die Integrationswilligkeit der bereits anwesenden, nicht mehr abzuweisen-

den Zuwanderer. Einwanderung erscheint als Bedrohung der Souveränität und kulturellen Identität des Aufnahmelandes; wo sie nicht (mehr) abzuwenden ist, wird Integration vereinselt zu einem Problem der bereits anwesenden Zuwanderer umgedeutet. Es wird individualisiert (vgl. Radtke/Stošić 2008: 79ff).

In einem konzertierten Zusammenspiel von Wissenschaft, Medien, operativen Stiftungen und Politik wird das Problem der strukturellen Integration der Gesellschaft im Lichte der gegebenen operativen Möglichkeiten und Opportunitäten neu definiert. Nach dem Inkrafttreten des *Gesetz(es) zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* im Jahre 2005 ist in Deutschland die Aufgabe der sozialen *Integration* der Bevölkerung in die Funktionssysteme der Gesellschaft (Inklusion) – das ja auch Millionen Hartz IV Empfänger und die vom sozialen Abstieg bedrohte Mittelschicht betrifft – im öffentlichen Diskurs symbolisch und nicht ohne populistische Untertöne auf ein Migrationsproblem verengt worden. Exemplarisch zu besichtigen war diese Engführung auf den als *Events* inszenierten Nationalen Integrationsgipfeln seit 2006. Soziale Integration erscheint in der öffentlichen Präsentation – nicht nur durch Thilo Sarrazin – als ein Problem der schon anwesenden (muslimischen) Zuwanderer („Folgeprobleme einer kurzsichtigen Anwerbepolitik“), die als ethnisch Nicht-Zugehörige in Konkurrenz zu den „eigenen“ Bürgern und der Inklusionsbemühen gesetzt werden.

Erst wenn aus der Perspektive des (Wohlfahrts-)Staates und seiner Administration aus Selbstschutz unterstellt wird, dass Zuwanderung nicht in die jeweiligen Funktionssysteme, sondern in ein „Aufnahmeland“ und seine Sicherungssysteme stattfindet, können Zuwanderung und die damit regelmäßig einhergehenden Schwierigkeiten im Zusammenleben von Ansässigen und Hinzukommenden, Etablierten und Außenseitern, auf ein erdräumlich eingegrenztes *Kultur- bzw. Werteproblem* zugerechnet („Kulturkreise“) und – weil das schwer zu operationalisieren und Gegensätze kaum zu erkennen wären – letztlich auf ein *Religions-* und *Sprachproblem* reduziert werden. Damit wird eine Differenzlinie gegenüber allen anderen Differenzen (soziale Lage, Geschlecht, Alter etc.), die zu antagonistischen Konstellationen führen könnten, willkürlich herausgehoben.

Empirisch immigrieren Menschen jedoch nicht primär in ein „Aufnahmeland“, sondern sie wandern mit unterschiedlichen Motiven gezielt in die

lokal organisierten, transnational operierenden Funktionssysteme ein. Ziele sind vor allem das Beschäftigungssystem (Arbeitsmigranten, Wirtschaftsflüchtlinge), aber auch das Familiensystem (Heiratsmigration), das Erziehungs- und Wissenschaftssystem (Studium), neuerdings auch das Gesundheitssystem (Patienten-/Pflegermigration); oder man wandert als Sportler (Legionäre) – in den allermeisten Fällen ohne jede vorgängige Absicht, sich in ‚ein Land‘ zu integrieren. Das kann auch gelten für die Flucht in die Obhut eines Staates (Asyl).

Wenn aber auf das ‚Land‘ als Bezugspunkt der erwarteten Integration referiert und diese mit Assimilation gleichgesetzt wird, kann ‚Kultur‘ nicht mehr funktionssystemspezifisch (‚Wirtschaftskultur‘, ‚politische Kultur‘, ‚Rechtskultur‘, ‚Wissenschaftskultur‘), sondern – zusammen mit Religion und Sprache – nur noch *national* gedacht werden, so, als könnte es auch unter Bedingungen funktionaler Differenzierung, die zu weitgehend pluralisierten Lebensformen und parallel angeordneten (sozial-moralischen) ‚Milieus‘ geführt hat, ein materiell wirksames Wertesystem (‚Leitkultur‘) der lokalen Gesellschaft geben. Erst unter dieser Prämisse konnte man von ‚interkultureller Kommunikation‘ sprechen, dabei Wertedissens oder Missverständnisse zwischen *nationalen* Kulturen vermuten und Abhilfe im Dialog suchen.

Die neue Semantik ‚Migrationshintergrund‘ soll die politisch ungewollte Programmatik des Multikulturalismus überwinden. Sie wird administrativ so benutzt, wie bislang die klassischen Merkmale der Sozialpolitik: Geschlecht (zwei oder drei Ausprägungen), Alter (drei oder vier Lebensphasen) oder sozio-ökonomischer Status (oben und unten). Im Gegensatz zu den klassischen Merkmalen aber, die theorievermittelt, klare, z.T. messbare Differenzen behaupten und mit Prognosen über Inklusionswahrscheinlichkeiten oder Bedarfslagen der Unterschiedenen verbinden, bleibt der semantische Gehalt von ‚Migrationshintergrund‘ insofern völlig uneindeutig, als sich hinter der Chiffre eine unbestimmte Vielfalt von Migrationsverläufen verbergen kann: von der Elitenwanderung bis zum unbegleiteten minderjährigen Flüchtling, vom Enkel eines Gastarbeiters bis zum politisch verfolgten Künstler.

Die Befürchtung eines Mit-, Neben- oder Gegeneinanders nationaler Kulturen bleibt auch für diese Integrationspolitik bestimmend. Wie im Programm des Multikulturalismus gilt ‚nationale Kultur‘ als integrationspolitisches Ordnungsmuster, das sich, nun in der Formulierung ‚Migra-

tionshintergrund‘, dazu eignen soll, die in der modernen Gesellschaft dominierenden Unterschiede administrativ zu erfassen. Anders als mit der lange benutzten Rechtsfigur des ‚Ausländers‘ wird mit dem Konstrukt des ‚Migrationshintergrundes‘ unbemerkt ‚Kultur‘ in ein weiteres *unverlierbares* Merkmal umgedeutet, das im Umgang mit Zuwanderern wieder auf ‚Abstammung‘ abstellt, nun nicht mehr mit dem Teiler halb, viertel oder achte, sondern mit der Unterscheidung erster, zweiter und dritter Generation.

Operativ ergibt sich aus der doppelten Bewegung der Individualisierung des Integrationsproblems und der Kulturalisierung des Migrationsproblems für den Sozialstaat die Möglichkeit, Einheimischen und Zuwanderern Anpassungs- und Qualifikationsanstrengungen abzufordern und ihnen zugleich Förderung anzubieten. So, als könnte man Integration lernen, stehen für die einen Qualifikationsmaßnahmen, für die anderen zusätzlich Integrations- und Sprachkurse inklusive Staatsbürgerkunde bereit. Nicht erst seit PISA gravierende Kompetenzmängel in der gesamten nachwachsenden Generation festgestellt und die Chiffre ‚Kinder mit Migrationshintergrund‘ in Umlauf gebracht hat, stehen Tests und Kurse für die Option, das Inklusionsproblem zu *pädagogisieren*.

Eine *Pädagogisierung* sozialer Probleme, d.h. ihre Umdeutung in eine Erziehungs- bzw. individuelle Lernaufgabe, die mit Mitteln des Erziehungssystems zu erledigen ist, findet immer dann statt, wenn andere Mittel zur Steuerung nicht verfügbar und Konsens für allfällige politische Entscheidungen nicht zu beschaffen ist. Im Fall der Migration eröffnen Individualisierung, Kulturalisierung und Pädagogisierung der Integrationsaufgabe diskursstrategisch die Möglichkeit, die Zuwanderer und ihre Kinder – wie alle anderen Exkludierten auch – publikumswirksam auftrumpfend für ihre Situation individuell verantwortlich zu machen. Integrations*mißerfolge*, seien es Arbeitslosigkeit, Kriminalität oder Schulversagen, die offensichtlich komplexe Ursachen haben können, werden in einem ersten Argumentationsschritt zur Integrations*unwilligkeit* oder gar -*unfähigkeit* der ‚Fremden‘ vereindeutigt. Dazu muss zweitens argumentationsstrategisch ihr ‚Migrationshintergrund‘ für die verhaltensdeterminierende Wirkung vermeintlich ‚fremder‘ Kulturen und Religionen eintreten, als deren Träger sie präsentiert werden – sie wollen oder können nicht anders. Auf diesem Boden wird böswilliger Ranküne Vorschub geleistet und es gedeihen Überfremdungs- und Untergangsphantasien (‚Islamophobie‘), die das ‚Eigene‘ nur als Abwehr des ‚Fremden‘ konstruieren können.

Aus dem Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt wird mit dieser Diskursführung die andere, strukturelle Seite des Integrationsproblems, vor dessen Lösung die Politik kapitulieren muss. Invisibilisiert wird die soziologische Einsicht, dass die fehlende Balance von demographischer und sozialer Entwicklung das zentrale Strukturproblem der funktional differenzierten (Welt-)Gesellschaft ist, die Synchronisation beider Dynamiken aber höchst unwahrscheinlich ist. Überschrieben wird die Einsicht, dass Migration in all ihren Ausprägungen aufgrund weltweit differentieller Inklusionschancen eine Lösungsoption für das Problem der sozialen Inklusion darstellt, dass diese Option aber mit der nationalstaatlichen Ordnung der Welt und der Privilegierung der eigenen Staatsbürger kollidiert – mit erheblichen Folgeproblemen überall auf der Welt.

ZUKUNFTSFRAGEN

Nicht erst in den letzten zehn Jahren, seit PISA als Schock inszeniert, seit das Einwanderungsgesetz verabschiedet und eine Serie von Integrationsgipfeln einberufen wurde, wird in Sachen ‚Integration‘ auf der Seite der Individuen, zumal der zugewanderten, pädagogisch viel getan: Deutschkurse, gebührenfreie Kindergartenplätze, Bildungspläne, Qualitätsstandards, Leistungsvergleiche, ein nationaler und viele Länder- und kommunale Bildungsberichte, ein nationaler und viele Länder- und kommunale Integrationspläne usw. verlangen dem Personal der Bildungs- und Sozialeinrichtungen viel Engagement ab. Kindergärten, Schulen und Hochschulen sind in ein nervöses Experimentierfeld effektivitäts- und effizienzsteigernder Reformen und Projekte verwandelt worden. Um die positiv konnotierten Begriffe Hilfe und Bildung ist eine ganze ‚Integrationsindustrie‘ mit ansehnlichen Bilanzen entstanden. Enttäuschungen über die bislang erzielten Ergebnisse können vermieden werden, weil es in der Erziehung keine Kausalität gibt, Ursachen und Wirkungen also nicht zurechenbar sind.

Die Strategie des ‚Integration kann man lernen‘ ist auf der Seite der Arbeitslosen wie der Migranten ausgeschöpft – wenn auch nicht obsolet. Menschen können nur begrenzt nach- und umqualifiziert werden, solchen, die systematische Inklusionshandicaps aufweisen, muss unter dem Gleichheitspostulat geholfen werden. Die Hilfe hat, wie alle Interventionen, Wirkungen, aber auch unerwünschte Nebenwirkungen. Schwerwiegend ist, dass sie Exkludierte und Zuwanderer gleichermaßen als *defizitär* und im

Falle des Misserfolgs als *parasitär* erscheinen lässt – relativ zu den Inklusionsbedingungen und -erwartungen, welche die Funktionssysteme vorgeben. Soll sich die künftige Migrations- und Integrationspolitik nicht in pädagogischen Fördermaßnahmen und im Streit um das Kopftuch, Trittbrettfahrer und Parallelgesellschaften erschöpfen, gilt es Abstand zu halten von der Ideologie des *blaming the victim* und nach alternativen Interventionspunkten zu suchen, um den unbefriedigenden Stand der sozialen und systemischen Integration zu beheben.

Alle begründeten Zweifel an der Gestaltbarkeit der Gesellschaft entlasten die Politik mit ihren Parteien und Verbänden und den Staat mit seinen Verwaltungen und Gerichten nicht von der Aufgabe, sich ein möglichst zutreffendes Bild von der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu verschaffen. Dazu gehört, dass sie ihre eigene Rolle in der gesellschaftlichen Evolution, deren Teil sie sind, bedenken. Das gleiche gilt für all jene gesellschaftlichen Akteure, zumal Publikumsmedien, Wissenschaft und Nicht-Regierungsorganisationen, die an der Konstruktion sozialer Probleme maßgeblich mitwirken. Hier besteht ‚nachholender‘ Reflexionsbedarf.

Angesichts ungelöster Aufgaben müsste es darum gehen, andere als die bisher etablierten Deutungen des Integrationsproblems zunächst gedanklich zu erproben, um daraus neue Strategien zur Lösung der Probleme ableiten zu können. Das Moratorium sollte dazu führen, die deutschen/europäischen Traditionen des Umgangs mit Migration und zugewanderten Minderheiten zu überdenken, die dabei eingeübten Denkweisen und etablierten Semantiken zu überprüfen, um letztlich die Organisation des Gemeinwesens an die längst anders strukturierten weltgesellschaftlichen Verhältnissen anpassen zu können.

Die vorangegangenen Überlegungen wollen einen Anstoß dazu geben, den Fokus der Erörterungen auf die Seite der Evolution der sozialen Systeme und insbesondere der staatlichen Einrichtungen zu lenken und bei der Frage nach deren Inklusionsbereitschaften anzusetzen. In den großen deutschen Städten verliert die Unterscheidung von Mehr- und Minderheiten mit oder ohne Migrationshintergrund zunehmend ihre Bedeutung für die Lebensführung des Einzelnen. Weil die Menschen in multiplen, funktionssystemspezifischen Kontexten leben, in denen sich vielfältig differenzierte, ganz unterschiedlich integrierte Milieus und Lebensstile gebildet haben, steht zu erwarten, dass ‚Migrationshintergrund‘ zunehmend ein Distinktionsmerkmal unter anderen wird. „In Frankfurt schert es die Leute nicht

so, wo Du herkommst. Sie schert es nur, was Du machst“, wird ein Balkan-Pop Musiker aus der Bucovina in einem Szeneblatt zitiert, der deshalb interessant ist, weil er macht, was er macht: gute Musik. Darin, dass es im Berliner Bezirk Neukölln oder in einzelnen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns noch anders zu sein scheint, liegt die Herausforderung.

Nicht ‚die Gesellschaft‘ ist ‚überaltert‘ oder ‚ethnisch-heterogen‘, sondern die Bevölkerung ist es – in den Augen des Sozialstaates. Und: Kulturen oder Religionen kämpfen nicht, sondern Interessengruppen machen sich ‚Kultur‘ als Ressource der ethnischen Vergemeinschaftung oder der Mobilisierung im Kampf um Anerkennung und Verteilungsgerechtigkeit zu nutzen. An der Bevölkerungsentwicklung und -zusammensetzung ist ebenso wenig zu ändern, wie Eingriffe in die Dynamik der sozialen Evolution vielversprechend oder aussichtsreich sind. In dieser Lage begrenzten Einflusses scheint es geboten, Politik und Staat zu ermuntern, zunächst vor der eigenen Tür ihrer Organisationen zu kehren und dort geeignete Instrumente zum Umgang mit und zur Gestaltung von Migration zu entwickeln.

Wie könnte das neue politische Selbstverständnis der BRD als ‚Einwanderungsland‘, das sich die Politik mit dem Integrationsgipfel demonstrativ verordnet hat, *operationalisiert* werden? Zu unterscheiden sind zwei Ebenen: Die Ebene der *staatlich verantworteten* Institutionen und Organisationen, die „nachholend“ (K. J. Bade 2007), im Lichte normativer Ziele, an die Erfordernisse der Lebenswirklichkeit anzupassen sind, von der Ebene der *Semantik* und des darauf fußenden Bewusstseins der Öffentlichkeit. Staat und Öffentlichkeit müssten sich in die Lage versetzen, Zugang zur Wirklichkeit der strukturellen Veränderungen der Weltgesellschaft zu finden.

Damit staatliche Regulierungen die Migrations- wie Integrationsdynamik in der Gesellschaft nicht nur nicht behindern, sondern Menschen ihre Chancen suchen lassen; damit Gefahren, die mit der Migration verbunden sind, realistisch eingeschätzt und ihre Potentiale für die Bewältigung der Aufgaben genutzt werden können, welche die Evolution der Politik aufgibt, gilt es, die staatliche Ordnung an die neuen Verhältnisse in der Welt des 21. Jahrhunderts anzupassen. Deutschland wird seine Bedeutung als Drehscheibe Europas, Europa seine Funktion als Drehscheibe der Welt nicht verleugnen wollen und können. Es kommt also darauf an, die Institutionen des Rechts- und Wohlfahrtsstaates und seiner (trans-)nationalen Organisationen auf die „post-nationale Konstellation“ (Habermas 1998) der Weltge-

sellschaft einzurichten. Es kommt darauf an, die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass sich Differenzen in Divergenzen verwandeln. An diese Aufgabe schließen sich – etwa herausgefordert durch das Entstehen neuer Religionsgemeinschaften – komplizierte Fragen nach der Justierung des Verhältnisses von Staat, Recht und Religion, vor allem aber nach dem Selbstverständnis und Geltungsbereich des Rechts- und Sozialstaates, an. Dazu gehören Fragen nach Mitwirkungsrechten und Sozialstandards. Wer erhält unter welchen Voraussetzungen Bürgerrechte? Wie kann man sich eine Transformation der Systeme der sozialen Sicherung derart vorstellen, dass soziale Garantien als mitgebrachte und transferierbare (An-)Rechte der Zugewanderten behandelt werden können? Wie werden öffentliche Organisationen des Erziehungs- und Gesundheitssystems auf die neue Realität umgestellt usw.?

Aber ebenso bedeutsam wie die Anpassung der Institutionen und öffentlichen Organisationen ist die Frage, wie der ‚methodologische Nationalismus‘, d.h. jenes Denken, das Gesellschaft nur in nationalen Grenzen erfasst, überwunden werden kann, das von der Politik, der Wissenschaft, den Medien bis in den Alltag hinein bei der Selbstbeschreibung der Probleme appliziert wird. Es gilt die ideologische Blockade aufzubrechen, welche die Migrationspolitik europaweit zwischen Abwehr aus Sorge vor Überfremdung einerseits und wachsendem Bedarf an Zuwanderern angesichts schrumpfender Bevölkerungen andererseits oszillieren lässt. Der Nationalstaat hat seine Zukunft hinter sich – was aber tritt in der Vorstellung der wesentlichen Akteure an seine Stelle? Woher nehmen wir eine neue Semantik, mit der der soziale Wandel mit Sinn versehen und besser verstanden werden kann? Erst veränderte Selbstbeschreibungen, wiewohl sie keine direktiven Texte sein können, eröffnen neue Entscheidungsoptionen und schaffen in der Folge neue Realitäten.

Semantiken, die auf ethno-nationale Differenzen abheben, sind ein wesentlicher Teil der Reproduktion von Ungleichheit. Mithilfe semantischer Beschreibungen werden individuelle Erlebnisse und wissenschaftliche Erkenntnisse zu Erfahrungen umgearbeitet, die dann in einem textförmig angelegten Gedächtnis gespeichert werden können, auf das bei künftigen Erlebnissen und deren Deutung wieder zurückgegriffen werden kann. Wie lässt sich unter solchen Prämissen – nicht nur in Europa – das Denken in ‚Volkszugehörigkeiten‘ und der Zweifel an der Loyalität der Hinzukommenden auflösen? Wie kann einer „populistischen Kulturpanik“ (Klaus

Bade, SZ, 14.4.2011) entgegengewirkt, wie die öffentliche Meinung gegen Attacken von Untergangspropheten immunisiert werden? Wie lässt sich im demokratisch verfassten Gemeinwesen eine öffentliche Diskurskultur einrichten, in der nicht nur in abgrenzender Absicht *über* die ‚Menschen mit Migrationshintergrund‘ und ihre Probleme geredet wird, sondern diese selbst sich als Bürger an den Angelegenheiten der *res publica*, an Debatten über Atomausstieg, Klimawandel, Finanzkrise, PID, Säkularisierung oder das ‚Integrationsproblem‘ substantiell beteiligen?

Offenbar muss die Zielgruppe pädagogisch-aufklärender Anstrengungen, die Gruppe derjenigen also, die ‚Integration‘ zu lernen hätten, neu bestimmt werden.

LITERATUR

- Bade, Klaus J. (2007): Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: Ders./Hans-Georg Hiesseric (Hg.): Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis, Göttingen, 2007, S. 21-95.
- Bommes, Michael: Migration und Nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Opladen/Wiesbaden, 1999.
- Bommes, Michael: Zur Bildung von Verteilungsordnungen in der funktional differenzierten Gesellschaft. Erläutert am Beispiel ‚ethnischer Ungleichheit‘ von Arbeitsmigranten, in: Ders.: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft. Eine Aufsatzsammlung, Osnabrück, IMIS-Beiträge 38/2011, S. 73-100.
- Forsthoff, Ernst: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München, 1971.
- Habermas, Jürgen: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt am Main, 1998.
- Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, Frankfurt am Main, 1984.
- Luhmann, Niklas (1980): Gesellschaftliche Struktur und semantische Tradition, in: Ders.: Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 1, Frankfurt am Main, 1980, S. 9–72.
- Luhmann, Niklas: Die neuzeitlichen Wissenschaften und die transzendente Phänomenologie, Wien, 1996.

- Nassehi, Armin: Dichte Räume. Städte als Synchronisations- und Inklusionsmaschinen, in: Martina Löw (Hg.): Differenzierungen des Städtischen, Opladen, 2002, S. 211–232.
- Radtke, Frank-Olaf/Stošić, Patricia: Sozialraum und Netzwerke. Semantiken kommunaler Integrationspolitik. In: Bommers, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analyse – Perspektiven, Frankfurt am Main, 2008, S. 77–112.