

Mathias Rodatz

Urbane Ordnungen der (Post)Migration

Staatsrassismus in der neoliberalen ›Stadt der Vielfalt‹

Mathias Rodatz

Urbane Ordnungen der (Post)Migration

Staatsrassismus in der (neoliberalen) ›Stadt der Vielfalt‹

Gefördert durch



**Urbane Ordnungen der (Post)Migration.
Staatsrassismus in der (neoliberalen) ›Stadt der Vielfalt‹**

Mathias Rodatz

Frankfurt am Main, 2023

© Mathias Rodatz

Forum Humangeographie Nr. 20, herausgegeben von den
Professor*innen des Instituts für Humangeographie
Selbstverlag des Instituts für Humangeographie der Goethe-
Universität Frankfurt am Main

ISBN: 978-3-935918-29-9

DOI: <https://doi.org/10.21248/gups.67178>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons
Namensnennung 4.0 International Lizenz.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Kontakt

Goethe-Universität, Institut für Humangeographie,
Timm Brückmann (Schriftleitung Forum Humangeographie)
Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt am Main
schriften@geo.uni-frankfurt.de

www.humangeographie.de/forum

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	5
Vorwort.....	6
1 Einleitung	9
1.1 Zur strategischen Steuerung von Integrationspolitik.....	13
1.2 Für eine gouvernementalitätsanalytische Kritik des Staatsrassismus	16
1.3 Fragestellungen und Aufbau der Studie	20
1.4 Fallbeispiel Frankfurt am Main.....	23
1.5 Untersuchungsperspektive und -methoden.....	27
Teil I Seeing like a State	33
2 Von ›Gelegenheitsdiskriminierungen‹ zum ›Staatsrassismus‹	35
2.1 Kontinuitätsthese I: »Was man immer gemacht hat«.....	35
2.2 Von methodologischen und politischen Nationalismen.....	40
2.1 Den Staatsrassismus analysieren	43
3 Zur Genealogie der Verwaltung von (Post)Migration	51
3.1 Die deutsche Abstammungsgemeinschaft	52
3.2 Migration im Nicht-Einwanderungsland.....	54
3.3 ›Eingliederungspolitik‹ im Nicht-Einwanderungsland.....	59
3.4 Fortschreibung der Abstammungsgemeinschaft im ›Integrationsland‹	62
4 Urbane Ordnungen im Namen der Nation	67
4.1 Kommunale Ausländerarbeit	67
4.2 Die urbane Dimension des ›Ausländerproblems‹	68
4.3 ›Modernisierung‹ im Zeichen des Integrationsparadigmas	78
5 Zwischenfazit: Seeing like a (Nation) State	85
Teil II Seeing like a City.....	89
6 Von ›Potentialen‹ und (methodologischem) Neoliberalismus.....	91
6.1 Kontinuitätsthese II: ›Potentiale‹ und neoliberaler Standortnationalismus.....	92
6.2 ›Methodologischer Neoliberalismus‹	99
6.3 ›Vom Gebrauch des Neoliberalismus‹	104
7 Eine ›Politik der Vernetzung‹ für die ›Unternehmerische Stadt‹.....	111

7.1	›Integrationsmanagement‹ in der ›unternehmerischen Stadt‹	113
7.2	›Einfach irgendwas abschreiben‹	120
7.3	›Vielfalt bewegt Frankfurt‹	123
7.4	Vom ›Potential‹ des Standorts zur ›vernetzten‹ Steuerung.....	134
8	Eine transnationale Politik der Stadtbürgerschaft	139
8.1	Zwischen Stadt und Nation: <i>urban citizenship</i>	140
8.2	Frankfurt bewegt ›Vielfalt‹	145
8.3	Urban Politics of Transnational Citizenship.....	154
9	Zwischenfazit: Seeing like a (Neoliberal) City	159
Teil III Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt		165
10	Staatsrassistische Assemblagen. Oder: vom Gebrauch der Vielfalt.167	
10.1	Kontinuitätsthese III: Von ›reflexiven Rassismen‹ und rassistischer ›Nicht- Performativität‹	169
10.2	Eine dekonstruktive Kritik des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt.....	173
11	Zur Verwaltung der Stadt der Vielfalt	179
11.1	›Ärger machen‹.....	180
11.2	Nach dem Diversitätskonzept	183
11.3	Staatsrassistische Assemblagen. Oder: Neoliberalize this!	194
12	Zusammenfassung und Ausblick.....	203
12.1	Staatsrassismus und die Verwaltung der Stadt der Vielfalt	204
12.2	Ausblick. Für eine ›praktische‹ Kritik des Staatsrassismus in der Stadt.....	208
Literaturverzeichnis		213

Abkürzungsverzeichnis

AmkA	Amt für multikulturelle Angelegenheiten (Frankfurt)
AWO	Arbeiterwohlfahrt (Kreisverband Frankfurt)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMI	Bundesministerium des Innern
CDU	Christlich Soziale Union
EU	Europäische Union
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
PIA	Presse- und Informationsamt (Frankfurt)
POA	Personal und Organisationsamt (Frankfurt)

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik	13
Abb. 2	Integrationspolitische Governance in Frankfurt	26
Abb. 3	»Ziele« des Frankfurter Integrations- und Diversitätskonzepts.....	124
Abb. 4	»Handlungslinien« des Frankfurter Integrations- und Diversitätskonzepts	125
Abb. 5	Eingangsseite des Internetangebots des Amts für multikulturelle Angelegenheiten	189

Vorwort

Dieser Text sollte in anderer Fassung, zu anderer Zeit und an anderer Stelle veröffentlicht werden. Kurz nachdem das zugrundeliegende Projekt im Frühjahr 2015 abgeschlossen war, entfaltete sich der »Sommer der Migration«, der in den europäischen Gesellschaften zunächst mit großer Kraft neue solidarische Verbindungen mit den Bewegungen und Kämpfen der Migration sichtbar machte – nicht zuletzt in Deutschland. Mit der »Charta von Palermo« und Initiativen wie der »Seebrücke« zeigte sich schnell, dass die Stadt zentraler Kristallisationspunkt dieser Solidarität war. Zugleich ließ sich schon ab dem Herbst 2015 die reaktionäre Entwicklung beobachten, die uns bis heute beschäftigt und die sich nach wie vor dezidiert auch gegen einen vermeintlich metropolitenen Kosmopolitismus, gegen die »Stadt der Vielfalt«, gegen die urbanen Orte der »postmigrantischen Gesellschaft« richtet. Mit der ambivalenten Genese der »Stadt der Vielfalt« beschäftigt sich die folgende Analyse – allerdings mit einem anderen Fokus, als das post-2015 naheliegend gewesen wäre. Es geht im Folgenden um den neoliberalen Kontext der Stadt, um seine Kritik, aber auch um jene Momente, in denen sich in ihr Räume für die Bewegungen der Migration eröffnen – und Ansatzpunkte für solidarische Kämpfe. Diese Momente haben sich mit 2015 verändert. An anderer Stelle habe ich 2016 geschrieben: »Hier ist der Sommer der Migration noch lange nicht vorbei – denn in der Stadt formieren sich Bewegungen und Kämpfe erst jetzt.« (Rodatz 2016: 88). Ich glaube das ist (relativ gesehen) nach wie vor richtig. Wo sonst wäre eine Verdichtung solidarischer Momente und damit Hoffnung auszumachen gegen den erschreckenden Erfolg rechter und faschistischer Positionen – wenn nicht in der Stadt.

Das explizite Interesse des zugrundeliegenden Projekts richtete sich aus einer gouvernementalitätsanalytischen Perspektive auf Wissen und Verwaltungshandeln zur (Post)migrantischen Stadtgesellschaft. Motiviert war die Arbeit von der Frage, wie Verschiebungen in Fragen der Repräsentation, Verhandlung und Verwaltung von (Post)Migration in der Stadt mit den zeitgleichen »Neuordnungen des Städtischen im neoliberalen Zeitalter«¹ zusammenhängen. Die ausschlaggebende Beobachtung wird in der Genealogie der Regierung von (Post)Migration in Deutschland und in der Stadt im Speziellen deutlich. Denn lange Zeit waren diese beiden Modi im nationalen Konsens vereint. Dass dieser Konsens zumindest teilweise aufgebrochen wurde, hat zuallererst mit den beharrlichen Bewegungen und Kämpfen der Migration zu tun, die an anderer Stelle herausgearbeitet wurden und werden. In zweiter Linie aber, so die These dieser Studie, entstand mit der Genese der neoliberalen Stadt auch ein höchst ambivalenter,

¹ So der Titel des Verbundprojekts, in dessen Kontext die vorliegende Arbeit entstanden ist (siehe für einen Überblick Belina et al. 2013).

neuer Möglichkeitsraum – für den hier zu zeigen sein wird, dass er eben auch Ankerpunkte für solidarische Kämpfe in der Stadt beinhaltet.

Nach dem Sommer der Migration erschien es mir völlig unmöglich, die für die Stadt so bedeutsamen, neuen Entwicklungen nicht zumindest in Bruchstücken aufzunehmen und zu reflektieren. Diesen Plan konnte ich nur in rudimentärer Form umsetzen (Rodatz 2016, Hess et al. 2016, Rodatz 2018a, 2018b). Nun freue ich mich sehr, dass die ursprüngliche Arbeit an dieser Stelle noch veröffentlicht wird.²

² Größere Teil der Arbeit sind in anderen Versionen bereits veröffentlicht: Rodatz 2012, Dölemeyer/Rodatz 2012, Pütz/Rodatz 2013, Rodatz 2014. Vorgelegt wird hier nun die ursprünglich eingereichte Dissertationsschrift, ohne Aktualisierung. Das betrifft leider auch, dass die überaus inspirierenden Arbeiten, die seit dem Abschluss des Projekts von Anderen erschienen sind, hier nicht mehr eingearbeitet werden konnten.

1 Einleitung

»Sie wissen, meine Damen und Herren«, so offenbarte der Frankfurter Oberbürgermeister Walter Wallmann die eindeutige Ordnung des Diskurses über Stadt und (Post)Migration in den 1980er Jahren, »daß zwischenzeitlich der Anteil der ausländischen Bevölkerung auf 25% gestiegen ist [...]. Die damit verbundenen Probleme brauche ich Ihnen nicht zu schildern« (Wallmann 1981: 13). Solch eine pauschale Repräsentation der (Post)Migrant_innen der Stadt als »soziale Risiken in einem nie dagewesenen Ausmaß« und als »politische[r] und soziale[r] Sprengstoff« (ebd.) bilden bis heute den Kern der Skandalisierung der (Post)Migration in der Bundesrepublik.³ Etwa 20 Jahre später artikuliert sich in der Aussage von Oberbürgermeisterin Petra Roth dennoch ein offensichtlich deutlich verändertes städtisches Selbstverständnis: »Heute, 50 Jahre nach den ersten Gastarbeitern [...] ist der Zuzug dieser Männer und Frauen [...] eine der Ressourcen der Zukunft, um im internationalen Wettbewerb der modernen Metropolregionen konkurrieren zu können« (Roth in Stadt Frankfurt 2009: 43). So weit, so offenkundig ist die unternehmerische Logik dieses Wandels. Erst der folgende Satz und seine Geschichte geben zu erkennen, wie grundsätzlich sich das Sagbarkeitsfeld des Diskurses zu Stadt und Migration in Zeiten unternehmerischer Stadtpolitik verändert hat – und auf diesen Spielraum richtet sich das Interesse dieser Studie: »Migration in Frankfurt ist eine Tatsache. Wenn Ihnen das nicht passt, können Sie woanders hinziehen« (Eskandari-Grünberg zit. n. Topçu 2007).

Der Satz fiel 2007 in einer Sitzung des Frankfurter Bildungs- und Integrationsausschusses. Nargess Eskandari-Grünberg, zu diesem Zeitpunkt Stadtverordnete der Grünen, hatte damit spontan auf die Ausführungen einer populären Bürgerinitiative reagiert, die den Bau einer Moschee im Stadtteil Hausen verhindern wollte und dafür unter anderem die von »Migrantenkindern« überlaufenen Schulen als Beleg der »Überfremdung« des Stadtteils anführte (Topçu 2007). Die Reaktionen auf den Kommentar von Eskandari-Grünberg folgten den traditionellen deutschen Reflexen: »Grüne weckt den Volkszorn« titelte die Frankfurter Neue Presse (Remlein 2007) und die Frankfurter Rundschau stellte fest, dass »nicht nur Vertreter der Bürgerinitiative gegen den Moschee-Bau« den Kommentar als Beleg interpretiert hätten »für das, was Muslime hier vorhätten: Die Islamisierung deutscher Städte« (Topçu 2007). Auch Teile des Koalitionspartners CDU sahen die Aussage als Skandal.

³ Jüngste Beispiele sind bspw.: Thilo Sarrazins überaus populäre Rede von »Arabern und Türken« ohne »produktive Funktion«, die ständig nur »kleine Kopftuchmädchen« produzierten (zit. n. Çelebi 2011); ähnlich Heinz Buschkowski als Bürgermeister von Berlin Neukölln (Buschkowski 2005); oder die Klagen von deutschen Städten und dem deutschen Städtetag über die Bedrohung durch »Armutzuwanderung«, die mit überzogenen Zahlen und antiziganistischen Konnotationen arbeiten (Senol 2013).

Diese Geschichte wäre also nur ein Beleg für die ungebrochene Hegemonie der rassistischen Skandalisierung der (Post)Migration in der Bundesrepublik⁴ – wenn Eskandari-Grünberg nicht ein Jahr später zur Integrationsdezernentin der Stadt ernannt worden wäre. Und das, so griff aus diesem Anlass auch der Spiegel die Geschichte noch einmal auf, »obwohl der gebürtigen Iranerin vorgeworfen wird, sie habe die Deutschen zum Wegzug aus der Stadt aufgefordert, falls ihnen die Zuwanderer hier nicht passten« (Bartsch 2008). Zwei Jahre später erschien unter der Federführung der Dezernentin das Integrationskonzept der Stadt als Grundlage der ›strategischen Steuerung‹ einer ›Querschnittsaufgabe‹ der Stadtpolitik. Es wurde als »Diversitätskonzept« vorgestellt und folgt im Kern dem Narrativ »Vielfalt als Tatsache« (Stadt Frankfurt 2010: 4), das sich schon begrifflich wie ein Echo dieser Geschichte liest. Und tatsächlich wiederholten sich die Reflexe des ›Volkszorns‹.⁵ Über die Weiterentwicklung der beschriebenen neuen Perspektive zu einer ausgearbeiteten städtischen Strategie äußerte sich nun mit Necla Kelek⁶ auch die Prominenz des deutschen Integrationsparadigmas⁷:

»Die Verfasser formulieren kein Integrationskonzept, sondern ein Programm, das den Migranten ein Leben in Frankfurt nach ihren eigenen Vorstellungen ermöglichen soll. [...] In diesem Konzept ist Integration eine Bringschuld [des Staates], und dabei wird weder eine nationale Identität noch die Teilhabe an Sprache und Kultur gefordert. Dieses Konzept atmet das Ideal des Internationalismus, das alle Völker und Nationen globalisiert; Frankfurt als Global City« (Kelek 2011).

Kelek meinte das als Kritik – weil das Konzept vom ›Ideal des Internationalismus‹ (eigentlich: der »Realität«⁸ des Transnationalismus) geprägt sei und weil Frankfurt darin als ›global city‹ artikuliert werde, stelle es eine Gefahr für die ›Integration‹ dar. Denn damit gebe die Stadt das Ziel einer nach ›nationaler Identität‹ vereinten Gesellschaft auf: »Wer Vielfalt als Tatsache setzt und daraus keine Gemeinschaft anstrebt, deutet schlicht das *Staatsziel* um« (Kelek 2011; H.d.V.).

Der Ausspruch Eskandari-Grünbergs und Keleks Einlassungen zum Vielfaltskonzept lassen sich nicht auf eine Polemik reduzieren.⁹ Sie lassen sich vielmehr als Artikulation

⁴ Bzw. für seine Verschiebung in die Linien eines »antimuslimischen Rassismus« (Attia 2009).

⁵ So bspw. die Reaktion der rechtspopulistischen ›Freien Wähler‹ (Göppert 2010).

⁶ Kelek vertritt eine kulturalistische Islamkritik, aus der sie ableitet, dass der Staat ›Integration‹ als Forderung der Anpassung an die Mehrheitsgesellschaft durchsetzen müsse (Rommelspacher 2010). Thilo Sarrazins »Deutschland schafft sich ab« begrüßte sie dann auch als »Befreiungsschlag« (Friedrich 2011: 12).

⁷ Als Integrationsparadigma wird die diskursive Formation begriffen, die in der Bundesrepublik in der Folge der zögerlichen Öffnung des ›Nicht-Einwanderungslandes‹ Debatten über und Regulation der (Post)Migration bestimmt hat und im Wesentlichen als »national-pädagogische Forderung und selektive Einwanderungs-Hürde« zu verstehen ist (Hess/Moser 2009: 18; vgl. bspw. Dünnwald 2011, Groß 2007, Schwarz 2011).

⁸ So formuliert das Konzept seinen Ausgangspunkt als Beschreibung der »Realität unserer Stadtgesellschaft aus vielfältigen und oft transnationalen Beziehungen und Gruppen« (Stadt Frankfurt 2011: 10).

⁹ Jedenfalls nicht, wenn man – im Unterschied zu den (notwendigen) Strategien des Tagesgeschäfts der Stadtpolitik – nicht auf eine Einhegung des ›Volkszorns‹ angewiesen ist: Die Integrationsdezernentin

eines paradigmatischen Widerspruchs zwischen der Ordnungslogik der ›Stadt der Vielfalt‹ und dem ›Staatsziel‹ einer nationalen Ordnung von Zugehörigkeit im Territorialstaat verstehen. Ausgehend von dieser Artikulation ist die zentrale Fragestellung dieser Studie zu begreifen: Sie wird hier als Anlass genommen, sich der politischen Systematisierung kommunaler Integrationspolitiken der vergangenen Jahre am Beispiel Frankfurts zu widmen – mit einem Interesse für das ›Staatsziel‹ der ›nationalen Identität‹ als Geschichte staatsrassistischer Normalisierung von (Post)Migration im Namen der Nation. Und sie ist Anlass für die These, dass programmatische Integrationskonzepte für die »unternehmerische Stadt« Frankfurt (Schipper 2013) unter Umständen nicht nur die Realität von Städten als Standorte globalisierter Wirtschaftssysteme in die Stadtpolitik tragen, sondern tatsächlich »Diversity statt Integration« (Terkessidis 2008, H.d.V.) meinen können und damit den postmigrantischen urbanen Alltag zur Grundlage einer Re-Organisation von Stadtpolitik machen.

Diese Studie ist dann gewissermaßen eine provokative Einladung, mit Blick auf die neoliberalen Stadt über eine mögliche Destabilisierung des ›nationalen‹ (d.h. ethnozentrischen) Verhältnisses von Staatlichkeit und (Post)Migration in der Bundesrepublik nachzudenken. Es geht also um die schillernde (staatliche) Problematisierung eines Teils der in Deutschland lebenden Menschen, die mit Bezug auf ihre (teilweise Generationen zurückliegende) Migrationsgeschichte als defizitäre Abweichung von einer ethnisch-kulturell normierten Gesellschaft adressiert werden. Die Begriffs-Konstruktion ›(Post)Migration‹ soll dabei reflektieren, dass einerseits nicht jede transnationale Migrationsbiographie in gleicher Weise als Problem konstituiert wird (bspw. bestimmte Migrationen aus dem EU-›Ausland‹), und andererseits manche Biographien selbst dann problematisiert werden, wenn sie eigentlich ›postmigrantisch‹ sind, also gar keine eigenen transnationalen Bewegungen beinhalten. Seine Verwendung in dieser Weise soll daran erinnern, dass ›Migration‹ bis heute ein Begriff bleibt, der häufig in Abgrenzung zur nationalen Norm sesshafter Staatsbürger_innen ›ethnisch-kultureller‹ Abstammung verwendet wird. Und er soll gleichzeitig auf alternative Entwürfe einer ›postmigrantischen‹ Vergesellschaftung verweisen (Langhoff 2011, Terkessidis 2013, Yildiz 2013, Foroutan 2016), die in Städten längst Realität geworden ist – obwohl sie sich nicht nur »jenseits und unterhalb«, sondern gegen eine »nationalisierte und homogenisierte Wirklichkeit« entwickeln muss (Yildiz 2013: 42). Der Begriff der (Post)Migration markiert hier also auch die Herausforderung, die die Bewegung der Migration und der transnationale Alltag laufend für das tradierte Selbstverständnis der deutschen Gesellschaft als ›ethnisches Staatsvolk‹ darstellen. Zentral ist der Begriff dann nicht zuletzt, weil hier die Implikationen untersucht werden, die sich ergeben, wenn sich diese Herausforderung in staatliche Programme der Regierung der Stadt einschreibt.

erklärte ihren Ausspruch im Nachhinein zu einem »Tag, an dem sie, [...] ›zu emotional reagierte‹« (Bartsch 2008) – und die Kritik von Kelek zur Polemik (Eskandari-Grünberg 2011).

Die Studie nimmt also das Frankfurter Vielfaltskonzept zum Anlass und Ausgangspunkt, über jenes ›Staatsziel‹ nachzudenken, das Kelek oben im Zitat verteidigt und das bis heute deutlich den staatlichen Umgang mit (Post)Migration in der Bundesrepublik prägt. Dieses ›Staatsziel‹ lässt sich mit Michel Foucault als »Staatrassismus« verstehen (Foucault 2001: 81), d. h. als spezifischer Moment der ›gesellschaftlichen‹ Normalisierung, die aus der Gouvernentalisierung moderner Staatlichkeit hervorgegangen ist (Foucault 2004) und in der Bundesrepublik bis heute einen folgenschweren Zusammenhang mit der ethnischen Konstruktion nationaler Zugehörigkeit bildet (Teil I). Vor diesem Kontrast entwickelt die Studie eine Analyse des Frankfurter Vielfaltskonzepts, mit dem sich der Wandel der zugrundeliegenden Logiken ebenso fassen lässt, wie ihre konkreten Implikationen für die Praxis der Frankfurter Verwaltung. Dabei werden die Rationalitäten und Strategien programmanalytisch rekonstruiert, die sich im Frankfurter Konzept artikulieren. Auf diese Weise wird am Beispiel von Frankfurt gezeigt, wie der Staat mit aktuellen Integrationskonzepten in der Stadt lernen kann, (Post)Migration mit neuen Augen zu sehen: Die Gesellschaft der ›Stadt der Vielfalt‹ wird in dieser Programmatik als transnational¹⁰ inszeniert, insofern die nationale Zugehörigkeit keine Kategorie mehr sein soll, die prinzipiell über die Teilhabe als Stadtbürger_in bestimmt (Teil II). Ausgerechnet im Kontext der ›unternehmerischen Stadt‹ Frankfurt am Main – so die These – entfaltet sich damit eine Politik, die es zumindest Teilen der Verwaltung in Frankfurt rational erscheinen lässt, alle Bewohner_innen der Stadt jenseits der Frage ihrer Staatsbürgerschaft oder ihres ›Migrationshintergrunds‹ als Stadtbürger_innen anzusprechen. Die Programmatik übersetzt sich als Grundlage der strategischen Steuerung einer ›Querschnittsaufgabe‹ in die Praxis der Frankfurter Verwaltungsarbeit, wird dabei aber in einer Weise übersetzt und mit anderen Rationalitäten verwoben, dass ein Spannungsfeld entsteht, dessen Ergebnis häufig eine Desartikulation der Programmatik der Stadt der Vielfalt bildet (Teil III).

Im weiteren Verlauf dieser Einleitung wird die zugrunde liegende Fragestellung und die konzeptionelle Ausrichtung der Analyse konturiert. Zunächst wird einführend der Stand der Forschung zur strategischen Steuerung kommunaler Integrationspolitiken erläutert. Eine ausführliche Begründung für die hier gewählte Perspektive einer

¹⁰ Der Begriff bezieht sich hier auf die in Frankfurt zu beobachtende Mobilisierung transnationaler Perspektiven der Migrationsforschung für die Konzeption von Stadtpolitik. Da auch andere Perspektiven eine Rolle spielen, deren kleinster gemeinsamer Nenner ist, dass sie sich von einem »methodologischen Nationalismus« abgrenzen und insofern auch als »postnational« oder »antinational« zu verstehen sind (Brubaker* 2004: 120), wären diese Begriffe Alternativen gewesen. Der Begriff des Transnationalismus bringt dabei aber am ehesten zum Ausdruck, dass Nationalismus und Nationalstaat in einer ›transnationalen‹ Welt eben nicht bedeutungslos geworden sind, sondern sie im Wechselspiel mit der Bewegung der Migration konstituieren. Zwar wird dieser Zusammenhang als Leerstelle auch des wissenschaftlichen Konzepts des Transnationalismus kritisiert (bspw. Bommes 2003, Waldinger/Fitzgerald 2004), aber es liegen zahlreiche Beispiele vor, für die diese Kritik nicht zutrifft (siehe insb. Glick Schiller 2007, Glick Schiller 2008; vgl. Hess 2011: 52ff.). Für den Kontext dieser Studie soll der Begriff jedenfalls nicht zum Ausdruck bringen, dass die Stadt der Vielfalt eine souveräne Alternative zur Ordnung des Nationalstaats ist. Aber die nationale Ordnung wird durch neue politische Repräsentationen der transnationalen »Turbulenzen im nationalen Container« (Terkessidis 2013) herausgefordert, und dieses transnationale Spannungsfeld in der Stadt zu begreifen, ist Ziel dieser Studie.

gouvernementalitätsanalytischen Kritik des Staatsrassismus mündet in die Darstellung von Fragestellungen und Aufbau der Studie. Daran anschließend wird knapp das Frankfurter Fallbeispiel vorgestellt und begründet. Das Kapitel schließt mit einer Diskussion der Konstruktion des Untersuchungsfelds der Studie vor dem Hintergrund der hiesigen Operationalisierung einer gouvernementalitätsanalytischen Perspektive.

1.1 Zur strategischen Steuerung von Integrationspolitik

Integrationskonzepte, wie das in Frankfurt etablierte, sind in deutschen Großstädten in den letzten Jahren praktisch flächendeckend als Teil einer »strategischen Steuerung« von Integrationspolitik als »Querschnittsaufgabe« eingeführt worden (vgl. Gesemann/Roth/Aumüller 2012, Pütz/Rodatz 2013). Am deutlichsten konturiert worden ist dieser Wandel bislang in der überwiegend angewandten – teils explizit beratenden – Literatur, die sich mit kommunalen Integrationspolitiken beschäftigt.¹¹ Hier wird die Entwicklung von einer fragmentarischen Landschaft hin zu einem dezidierten Politikfeld beschrieben (bspw. Bommes 2008, Gesemann/Roth/Aumüller 2012, Gesemann/Roth 2009, Häußermann/Kapphan 2008). Kommunale Integrationspolitiken sind demnach nicht nur seit den 1990er Jahren deutlich aufgewertet worden, sondern in einem systematischen »(neuen) takeoff« seit den 2000er Jahren auch einer deutlichen Standardisierung unterzogen worden (Filsinger 2009: 287ff.). So hat bspw. die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BVKS) im 2007 gemeinsam mit Bund und Ländern verabschiedeten Nationalen Integrationsplan zehn Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik als essentiell kodifiziert (Bundesregierung 2007: 31-33; vgl. Gesemann/Roth/Aumüller 2012, siehe Abb. 1).

Abb. 1 Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik

Integration als kommunale Querschnittsaufgabe	Unterstützung lokaler Netzwerke	Interkulturelle Öffnung der Verwaltung	Partizipation und bürgerschaftliches Engagement	Sprache und Bildung
Berufliche Integration	Sozialräumliche Integration	Förderung lokaler ethnischer Ökonomie	Engagement für Vielfalt und Toleranz	Information und Evaluation

Quelle: Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nach Bundesregierung 2007

¹¹ Aus der hier entwickelten Perspektive ist das grundsätzliche Problem dieser Forschungen, dass sie mit ihrer Anwendungsorientierung häufig selbst einen »staatlichen Blick« entwerfen und damit das lange äußerst produktive Verhältnis mit der deutschen Ausländerpolitik im Integrationsparadigma fort-schreiben. Sie sind für die Argumentation hier also als Teil des Felds zu verstehen, insofern sie integrationspolitische Programmatiken artikulieren. Im Kapitel 5 wird diskutiert, wie sich der »staatliche Blick« des methodologischen Nationalismus als Problem für die Analyse des Paradigmenwechsels in dieser Studie darstellt. Auch im Fazit wird diese Frage grundsätzlich noch einmal aufgegriffen, indem aus der Perspektive der hier entwickelten Analyse für eine abweichende Anwendungsorientierung plädiert wird.

Im Kern dieser Standardisierung finden sich nicht nur inhaltliche Schwerpunktsetzungen sondern die Idee, die Implementierung des Politikfelds als kommunalpolitische Querschnittsaufgabe in praktisch allen kommunalen Handlungsfeldern zum Gegenstand einer strategischen Steuerung zu machen (Filsinger 2009: 287ff.). Ein solches »Integrationsmanagement« soll auf regelmäßigen Integrationsberichten, Evaluationen und indikatorengestützten Monitorings beruhen (Gestring 2011, Dahme/Wohlfahrt 2009, Gesemann/Roth/Aumüller 2012: 119ff., Pavković 2008, Reichwein 2009). Zur Durchführung dieser Querschnittsaufgabe müssten sich Kommunen eher als Moderatorinnen denn als Trägerinnen integrationspolitischer Maßnahmen verstehen und dem Aufbau migrationspolitischer Netzwerke eine hohe Priorität einräumen – und mit dieser Perspektive auch neue Themenfelder besetzen, indem sie Partizipation und bürgerschaftliches Engagement oder lokale Migrantenökonomien förderten (Gissendanner 2011, Gissendanner 2011, Roth 2009). Eine solche netzwerkorientierte Integrationspolitik wird darüber hinaus auf konkrete Sozialräume bezogen (Radtke/Stošić 2008). Dementsprechend sollen die Kommunen ihre Integrationspolitik strategisch mit quartiersbezogenen Maßnahmen und Programmen zur Entwicklung »benachteiligter Stadtteile«, bspw. dem Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt« verknüpfen (Dahme/Wohlfahrt 2009, Häußermann/Kapphan 2008, Radtke/Stošić 2008).

Ein Teil der genannten Arbeiten begreift diese Systematisierung im Kern als Perspektivenwechsel, mit dem Integration nicht nur als Daueraufgabe von Stadtpolitik begriffen werden soll, sondern die traditionelle Defizitorientierung deutscher Ausländer- und Integrationspolitiken ergänzt oder aufgegeben werden soll. (Post)Migration wird dann nicht mehr ausschließlich als (Integrations-)Problem, sondern als grundsätzliches Potential der Städte aufgefasst (Häußermann/Kapphan 2008, Filsinger 2009). Auch aus diesem Grund soll Integrationspolitik zur Querschnittsaufgabe werden: Wirtschaft, Zivilgesellschaft und die Verwaltung selbst werden zum Gegenstand der Politik, mit dem Ziel, sie auf die Vielfalt der städtischen Gesellschaft einzustellen – so bspw. durch die interkulturelle Öffnung der städtischen Strukturen und Angebote selbst (Gestring 2011, Häußermann/Kapphan 2008). Andere Perspektiven sehen im »Paradigmenwechsel« allerdings lediglich eine semantische Volte, mit der kommunale Integrationspolitik an die Erfordernisse einer »modernen« Verwaltung angepasst werde, aber inhaltlich keine substanziellen Veränderungen verbunden seien (Bommes 2008).

Während die konzeptionelle Diskussion kommunaler Integrationspolitiken in diesen Beiträgen die Ziele einer strategischen Steuerung verständlich macht und ihre Plausibilität aus der Perspektive einer angewandten Integrationsforschung diskutiert, wurden Implementierungsprozesse bislang kaum empirisch untersucht. Der »Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland« wurde zuletzt systematisch durch eine Studie von Roland Roth und Frank Gesemann im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (BBMFI) untersucht

(Gesemann/Roth/Aumüller 2012). Die Studie fragt nach der Umsetzung der Empfehlungen der BVKS aus dem nationalen Integrationsplan in den zentralen Handlungsfeldern (vgl. Abb. 1) in 228 Kommunen und zeigt, dass Städte, Gemeinden und Landkreise der kommunalen Integrationspolitik mittlerweile flächendeckend eine hohe oder sehr hohe Bedeutung beimessen (71%; Großstädte: 98,5 %). Der inhaltliche Umsetzungsgrad der Empfehlungen ist demnach allerdings deutlich differenziert. Lediglich den Handlungsfeldern »Lokale Netzwerke«, »Vielfalt und Toleranz«, »Bürgerschaftliches Engagement«, »Sozialräumliche Integration« sowie »Sprache und Bildung« werden vergleichsweise hohe Prioritäten eingeräumt. Die anderen Felder (»Ethnische Ökonomie«, »Interkulturelle Öffnung der Verwaltung« sowie »Information und Evaluation«) wären von einem geringeren Umsetzungsgrad gekennzeichnet, wobei insbesondere »Schwierigkeiten bei der Verankerung des Perspektivenwechsels von einem problembezogenen hin zu einem ressourcenorientierten Verständnis von Integrationspolitik in der Kommunalverwaltung« angeführt werden (ebd.: 13). Mit ihrer Verortung in der Evaluationsforschung, der großen Fallzahl sowie der damit verbundenen Reduktion der Empirie auf eine Selbsteinschätzung der Verwaltungen geraten allerdings weder Details noch Prozesse vor Ort in den Blick.

Dennoch lässt sich die Selektivität der Umsetzung, die sich schon in der Selbsteinschätzung von Verwaltungen abbildet, als Hinweis auf die Hartnäckigkeit verstehen, mit der Versuche einer Standardisierung lokalspezifischer Strukturen und Traditionen der Ausländer- und Integrationspolitik in der Vergangenheit verteidigt wurden (Bommes 2008: 166). Wenn sich im Stand der Forschung heute also eine Standardisierung zumindest auf Ebene von Leitbildern und des institutionellen Designs nachweisen lässt, so muss dies keineswegs heißen, dass diese Strukturen und Traditionen in der praktischen Arbeit der Kommunen einfach verschwinden oder nicht zumindest Spuren hinterlassen haben. Auf solche Diskrepanzen zwischen Leitbildern und politischer Praxis verweisen zahlreiche Studien (Binder 2007, Bukow 2011, Bukow 2011; vgl. ähnlich für Kanada: Valverde 2012). Diese Beispiele unterstreichen, dass das Desiderat einer empirischen Aufarbeitung integrationspolitischer Praktiken (vgl. grundsätzlich Bommes 2009: 93, Baringhorst/Hunger/Schönwälder 2006: 10) gerade für die Frage der strategischen Steuerung gilt.

Für die Fragestellung dieser Studie lassen sich diese Beiträge also hinsichtlich der Konturen der Systematisierung des Politikfelds aufgreifen, sowie als Hinweis darauf, dass auch die lokale Implementierung bzw. die Praktiken kommunaler Integrationspolitiken Gegenstand der Diskussion sein müssen. Darüber hinaus sind die von Stefan Lanz und Barbara Kiepenheuer-Drechsler in jüngerer Zeit vorgelegten Fallstudien zu Integrationspolitiken in Berlin konzeptionell anschlussfähig für die Diskussion hier: Lanz 2007 mit einer diskursanalytischen Rekonstruktion von Integrationsdiskursen bei Politiker_innen, leitenden Verwaltungsmitarbeiter_innen und Vertreter_innen (post)migrantischer Selbstorganisationen, Kiepenheuer-Drechsler 2013 mit einer

ethnographischen Studie integrationspolitischer ›Assemblagen‹. Allerdings beschäftigen sich beide Arbeiten weder empirisch mit der Frage der strategischen Steuerung noch konzeptionell mit der Frage der Entwicklung des Staatsrassismus unter diesen Umständen.¹² Auch wenn beide Arbeiten den Paradigmenwechsel in diesem Sinn nicht dezidiert in den Blick nehmen und andere Fragestellungen mit abweichenden Methoden am Berliner Beispiel diskutieren, bieten sie eine hilfreiche Kontrastfolie für die Diskussion der Ergebnisse dieser Studie.

1.2 Für eine gouvernementalitätsanalytische Kritik des Staatsrassismus

Zur Erinnerung: Die Fragestellung dieser Studie richtet sich am Beispiel Frankfurt auf die Bedeutung des Vielfaltskonzepts für das ›Staatsziel‹ einer Normalisierung von (Post)Migration im Namen der Nation. Die zentrale These ist, dass programmatische Integrationskonzepte in der ›unternehmerischen‹ Stadt unter Umständen nicht nur die Realität von Städten als Standorte globalisierter Wirtschaftssysteme in die Stadtpolitik tragen, sondern damit auch den postmigrantischen urbanen Alltag zur Grundlage einer Re-Organisation von Stadtpolitik machen.

Der erste Blick auf die Literatur zum Gegenstand hat gezeigt, dass kommunale Integrationspolitiken in den letzten 20 Jahren eine Aufwertung und Systematisierung erfahren haben. Wenn ein Teil der angewandten Forschung in dieser Entwicklung einen ›Paradigmenwechsel‹ sieht, mit dem die traditionelle ›Defizitorientierung‹ der deutschen Ausländer- und Integrationspolitik um einen Blick auf die ›Potentiale‹ der (Post)Migration ergänzt wird, lässt sich das zwar als erster Hinweis in Richtung der hier vertretenen These verstehen. Aber schon konzeptionell sind diese Beiträge nicht in der Lage, diese Fragestellung zu beantworten, denn weder geht die Geschichte des Staatsrassismus in der Bundesrepublik in der ›Defizitorientierung‹ auf, noch erschöpft sich die Problematik der ›Stadt der Vielfalt‹ als Grundlage einer strategischen Steuerung von

¹² Im Gegenteil, beide Studien formulieren in unterschiedlicher Weise diese Frage als Desiderat: So identifiziert Lanz bei Akteuren aus Politik und Verwaltung in Berlin sechs Integrationsdiskurse, die sich zwischen den Polen einer defizitorientierten Ausländerintegration und einer potentialorientierten Politik der Vielfalt einordnen lassen. Während das Berliner Integrationskonzept inhaltlich dem Idealtyp einer Politik der Vielfalt sehr nahe komme, lasse sich diese bei den politischen Expert_innen nur relativ selten identifizieren, weshalb – so Lanz' Schlussfolgerung – die Rolle des strategischen Leitbilds für die tatsächliche Organisation und Praxis der Stadtpolitik genauer empirisch untersucht werden müsse (Lanz 2007: 182). Kiepenheuer-Drechsler bezieht das Berliner Konzept in ihrer ethnographischen Untersuchung im Wesentlichen auf die Praxis in Integrationsprojekten und fokussiert damit die Frage, welche Übersetzungsprozesse zwischen Programmatik und integrationspolitischer Praxis *außerhalb* der Verwaltung auftreten. Bei solchen Integrationsprojekten handelt es sich aber am ehesten um die Fortschreibung einer ausländerpädagogischen bzw. integrationspolitischen ›Sonderaufgabe‹ – in Frankfurt sind gerade diese Praktiken Gegenstand der Revision im Zeichen der ›Querschnittsaufgabe‹. Der Paradigmenwechsel wird für die Frage hier gerade deshalb interessant, weil er mit der Einführung kommunaler Integrationskonzepte als Grundlage einer strategischen Steuerung auf die Regelaufgaben der Verwaltung zielt.

Stadtpolitik in der genannten ›Potentialorientierung‹. Die Frage bleibt bislang also unbeantwortet.

Dennoch lassen sich Teile der vorliegenden Literatur als Hinweise darauf verstehen, wie eine entsprechende Analyse und Argumentation zu entwickeln ist. Denn die (normativen) Einschätzungen über Rolle und Implementierung des Perspektivwechsels zur ›Potentialorientierung‹ sind in der Forschung keineswegs eindeutig. Und dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man Beiträge¹³ hinzuzieht, die sich nicht dezidiert mit der Frage der strategischen Steuerung städtischer Integrationspolitiken, sondern mit ihren Umständen beschäftigen – insbesondere mit der Rolle, die der »neoliberal turn« (Lanz 2007: 253ff.) für die Reformulierung staatlicher Problematisierungen von (Post)Migration gespielt hat. Die mit dem Paradigmenwechsel verbundenen neuen Repräsentationen von ›kultureller Vielfalt‹ und ›Potentialorientierung‹ lassen sich dann als ›Sonntagsreden‹ einer Vermarktung von Städten als internationale Wirtschaftsstandorte bei gleichzeitiger Fortschreibung der ethnisierenden Logik des Multikulturalismus verstehen (vgl. bspw. Glick Schiller 2011) oder als Funktionen des neoliberalen ›Aktivierungsimperativs‹ im Zeichen der Ökonomisierung des Sozialen bzw. als ökonomisierende Ethnisierung kritisieren (vgl. bspw. Gutiérrez Rodríguez 2003, Lanz 2009).

Im Verlauf der Studie wird herausgearbeitet, dass auch die Etablierung des Frankfurter Integrationskonzepts als Grundlage eines strategischen ›Integrationsmanagements‹ in vielfacher Weise durch Neoliberalisierungsprozesse strukturiert worden ist und es auch inhaltlich im Kern Responsibilisierungsstrategien artikuliert, die mit einer ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik verbunden werden. Die vorliegende Studie macht hier allerdings den Vorschlag, den oben mit Blick auf Frankfurt skizzierten, möglicherweise abweichenden politischen Gebrauch dieser neoliberal motivierten und geformten Implementierung einer strategischen Steuerung für die Konzeption einer transnationalen Stadtpolitik ernst zu nehmen und mit James Ferguson zu einer »deliberative provocation« weiter zu führen:

»If we can go beyond seeing in ›neoliberalism‹ an evil essence or an automatic unity and instead learn to see a field of specific governmental techniques we may be surprised to find that some of them can be repurposed, and put to work in the service of political projects very different from those usually associated with that word« (Ferguson 2009: 183).

Wenn in der Analyse hier also die Rolle, die der Neoliberalismus normalerweise für viele gouvernementalitätsanalytische (und die meisten anderen) Formen der Kritik spielt, verkehrt wird, dann nicht, um diese Kritiken zurückzuweisen. Aber neoliberale Rationalitäten und Strategien sind insbesondere in ihrer lokal kontextualisierten Form als

¹³ Sie werden in dieser Einleitung nicht systematisch dargestellt, sondern im weiteren Verlauf der Studie aufgegriffen.

»actually existing neoliberalisms« (Brenner/Peck/Theodore 2010) überraschender als es der Begriff als (kritisiertes) Konzept meist widerspiegelt. Neoliberalisierungsprozesse lassen sich nicht als immer gleicher Ausdruck eines spezifischen ideologischen Projekts verstehen, der Neoliberalismus ist weder ein »Leviathan« (Collier 2012) noch ein »economic tsunami« (Ong 2007: 3). Als neoliberal zu verstehende Strategien und Technologien des Regierens sind insofern auch nicht auf den immer gleichen politischen Gebrauch, Nutzen oder Effekt festzulegen (Ferguson 2009: 182; vgl. Collier 2005: 2).

Fergusons Aufforderung folgend richtet sich die Aufmerksamkeit hier daher nicht auf Formen der Neoliberalisierung als Etablierung von Integrationspolitik entlang eines »restriktiven, ökonomistisch verengten Modells« (Lanz 2009: 119), sondern auf jene Momente, in denen eine solche »Integrationspolitik [...] über Fragen von ›Fördern‹ und ›Fordern‹ weit hinaus« geht, um eine Formulierung aus dem Frankfurter Konzept zu entwerfen (Stadt Frankfurt 2011: 9). Dabei steht dann die Frage im Mittelpunkt, inwiefern der neoliberale Kontext der unternehmerischen Stadt selbst dazu beitragen kann, eine Konzeption von Integrationspolitik als »Vielfaltspolitik« hervorzubringen, die »Einwanderer als politische Bürger adressiert« (Lanz 2009: 119) – eine »emanzipatorische« Artikulation, die Lanz dezidiert von der dominierenden Lesart im Zeichen des »neoliberal turn« abgrenzt. Das Frankfurter Konzept lässt sich insofern mit Nicolas Rose und Thomas Osborne als »*urban politics of citizenship*«¹⁴ begreifen. Die beiden haben nicht nur argumentiert, dass vor dem Hintergrund neoliberaler Transformationen urbaner Gouvernamentalität ein städtisches Zugehörigkeitsregime um die Figur aktiver (das heißt zu aktivierender) Stadtbürger_innen entstanden ist, sondern – und das ist hier entscheidend – dass damit in der Stadt zunehmend das Konzept der nationalen Zugehörigkeit in Form der Staatsbürgerschaft abgelöst würde (Rose 2000, Osborne/Rose 1999). Die vorliegende Studie überträgt diese Beobachtung erstmals auf die eigentlich naheliegende Frage, inwiefern sich diese Verschiebung auf den staatlichen Umgang mit (Post)Migration in der Bundesrepublik auswirkt.

Wie zu zeigen sein wird, gilt für diese Programmatik der unternehmerischen Stadt, was Étienne Balibar einmal für eine Welt der »Unternehmer-Nationen« für absehbar gehalten hat: dass die Rolle des Konstrukts der nationalen Zugehörigkeit durch ökonomische

¹⁴ In einem gewissen Sinn aktualisiert die Studie somit einen Vorschlag von Gisela Welz, die bereits die Gründung des Frankfurter Amts für multikulturelle Angelegenheiten (AmKA) im Jahr 1989 als (äußerst widersprüchlichen) Schlüsselmoment einer Institutionalisierung von *urban citizenship* begriff, mit dem der fortbestehende Ausschluss vieler Frankfurter_innen vom formalen Status der Staatsbürgerschaft zumindest teilweise auf einer substanziellen Ebene kompensiert werden könnte (Welz 1998: 44; vgl. Vertovec 1996). Es gilt hier allerdings, die grundlegenden Veränderungen seit ihren Beobachtungen der Arbeit des AmKAs, wie bspw. das Entstehen des Politikfelds ›kommunale Integrationspolitiken‹ einzubeziehen – dabei kommt nicht nur in den Blick, dass das Feld bundesweit aufgewertet und mit dem Umbau der Bundesrepublik vom »Nicht-Einwanderungsland« zum »Integrationsland« Gegenstand einer politischen Systematisierung geworden ist. Es gilt vor allem, den seitdem erfolgten *neoliberal turn* des deutschen Wohlfahrtsstaats sowie die spezifischen Dynamiken einer unternehmerischen Logik von Stadtpolitik auf diese Diskussion zu beziehen. Dies spiegelt sich im hier deutlich abweichenden konzeptionellen Zugang zum Konzept *urban citizenship* bei Rose und Osborne wieder.

Rationalitäten desartikuliert wird. Wenn »eine solche Entwicklung [...] in Richtung auf einen Post-Rassismus« ginge (Balibar/Wallerstein 1992: 36), dann ließe sich das hier zunächst nur auf die Programmatik der Vielfalt beziehen. Ein Schwerpunkt der Studie ist also die Frage, inwiefern diese als Artikulation bestehender Problematisierungen aus dem Feld entsteht, wie sie als Grundlage einer strategischen Steuerung von Stadtpolitik re-artikuliert wird und ob sie insofern als »realitätsmächtig« (Kessl/Krasmann 2005: 231) verstanden werden kann. In dieser Hinsicht lässt sich die Arbeit auch als Vorschlag verstehen, Überlegungen zu post-essentialistischen Rassismen auf die Frage des Staatsrassismus zu beziehen. Wie die Analyse herausarbeitet, ist die Verwaltung der Stadt der Vielfalt weiterhin in die Reproduktion rassistischer Verhältnisse verstrickt. Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt lässt sich in gewisser Hinsicht also wie der »post-liberale Rassismus« (Pieper/Panagiotidis/Tsianos 2011) oder »neoliberale Rassismus« (Karakayali 2011) als Rassismus verstehen, der auf der semantischen Ebene ohne Essentialismus – eben ohne die Mythen der Nation um Rasse, Volk und Kultur – auskommt. Deren Effekte lassen sich analytisch nur mit einer (Re)Materialisierung der Rassismusanalyse begreifen. Marianne Pieper und Vassilis Tsianos schlagen vor, diesen Materialismus als Untersuchung von »Gefügen heterogener Kräfte von Wissensproduktionen, Regelungen, Machtverhältnissen, Akteuer_innen, situativen Gegebenheiten« zu konzipieren, die sie als »Assemblagen des Rassismus« bezeichnen (Pieper/Panagiotidis/Tsianos 2011: 194). Übertragen auf den Gegenstand der Studie lässt sich hier zeigen, wie die Programmatik der Vielfalt Verwaltungshandeln re-organisiert und durch Übersetzungsprozesse oder abweichende Rationalitäten – bspw. in den Organisationslogiken beteiligter Fachämter – ein Spannungsverhältnis erzeugt, dessen Ergebnis wiederum eine permanente Desartikulation von *urban citizenship* im Sinne einer gleichberechtigten Teilhabe an der Stadt ist.

Die Konstruktion des Feldes dieser Studie, den Paradigmenwechsel nicht nur auf programmatischer Ebene, sondern im konkreten Kontext seiner Artikulation in der Verwaltung Frankfurts zu untersuchen, begründet sich also auch aus der Veränderung des Gegenstands heraus. Sie wird notwendig, weil sich die ambivalente Rolle von Staatlichkeit für (Post)Migration in Zeiten eines ›post-liberalen Rassismus‹ nur verstehen lässt, wenn Verwaltungshandeln selbst als Ort der formellen und informellen Auseinandersetzung, als »Verhandlungszone städtischer Migrationsregime«¹⁵ (Tsianos 2014: 73; vgl. Pott/Tsianos 2014) verstanden und untersucht wird.

Die Entwicklung dieser Analyse zielt hier allerdings nicht auf die Fortschreibung einer ›Theorie‹ des Staatsrassismus für das Zeitalter des Neoliberalismus. Wenn sich am Beispiel des Frankfurter Integrationskonzepts zeigen lässt, dass die neoliberale Konzeption städtischer Integrationspolitiken Widersprüche gegenüber der ethnozentrischen Logik der Nation erzeugt, mit der Verwaltungen von der Bundesebene bis zum kommunalen

¹⁵ Hier operationalisiert als Erweiterung der Programmanalyse durch Elemente der *Actor-Netzwerk Theory* (Kap. 1.5).

Lokalstaat bis heute häufig arbeiten, dann ist der Vorschlag hier – in einer Weiterentwicklung von Fergusons ›Provokation‹ –, diese Spannungen *nicht* im Rückgriff auf kritische Theorien von Neoliberalismus, Nation und (Staats)Rassismus für unerheblich zu erklären. Stattdessen werden die Ambivalenzen der neoliberalen Verwaltung der Stadt der Vielfalt untersucht, um ihre Bedeutungen für eine antagonistische Herausforderung nationaler Ordnungsmuster begreifen zu können. Die Stadt der Vielfalt eröffnet neue Möglichkeiten, den deutschen Staatsrassismus zu unterlaufen. Und diese Möglichkeiten sollen in dieser Studie herausgearbeitet werden – im Sinne einer gouvernementalitätsanalytischen Kritik, die die »possibilities for contestation« (O'Malley/Weir/Shearing 1997: 504) zu erweitern sucht.

1.3 Fragestellungen und Aufbau der Studie

Ziel der vorliegenden Studie ist es also, am Beispiel des ›Paradigmenwechsels‹ kommunaler Integrationspolitiken in Frankfurt eine gouvernementalitätsanalytische Kritik des Staatsrassismus zu entwickeln. Die Argumentation der Arbeit gliedert sich in drei Teile, deren inhaltliche Bezugspunkte und Fragen im Folgenden vorgestellt werden. Alle drei Teile werden jeweils durch eine Problematisierung des Forschungsstands eröffnet und durch ein übergreifendes Fazit abgeschlossen.

Teil I – Seeing like a State

Dieser Teil widmet sich der Analyse des hegemonialen staatlichen Umgangs mit (Post)Migration in der Bundesrepublik und zeigt, dass dieser sich mit Étienne Balibar und Michel Foucault aus der Genealogie moderner Staatlichkeit als Staatsrassismus verstehen lässt. Dies wird im zweiten Kapitel zunächst in Abgrenzung zu einer Kontinuitätsthese entwickelt, die ein Teil der angewandten Literatur zur strategischen Steuerung kommunaler Integrationspolitiken und der Frage eines damit verbundenen ›Paradigmenwechsels‹ vertritt. Demnach habe der deutsche Staat als Sozialstaat immer schon die ›Integration‹ der (Post)Migrant_innen betrieben, weshalb es sich beim Paradigmenwechsel um keine inhaltliche Veränderung handele, sondern lediglich um eine semantische Anpassung an die Bedingungen des ›aktivierenden Wohlfahrtsstaats‹. Die Diskussion zeigt, dass diese Argumentation auf der Prämisse eines ›methodologischen Nationalismus‹ beruht und sich als ›Anwendungsfehlschluss‹ einer beratenden Integrationsforschung verstehen lässt, die für eine Analyse des Staatsrassismus in der unternehmerischen Stadt nicht anschlussfähig ist, sondern selbst Gegenstand der Untersuchung sein muss. Das Kapitel schließt mit dem Vorschlag, dies ausgehend von Foucaults Konzeption eines ›Staatsrassismus‹, der konstitutiv für Prozesse nationalstaatlicher Vergesellschaftung sei, zu tun. Die folgenden beiden Kapitel (3 und 4) entwickeln eine Erzählung des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration in der Bundesrepublik aus dieser Perspektive – eigentliches Ziel der Ausführungen ist es zu zeigen, dass Städte nicht nur als lokale Ausführungsinstanzen des nationalen Sozialstaats, sondern auch in ihren

eigenständigen Problematisierungen von (Post)Migration lange einem ›staatsrassistischen Blick‹¹⁶ gefolgt sind. Dafür rekapituliert das dritte Kapitel zunächst, wie sich die Regulation und Verwaltung von (Post)Migration über die Konjunkturen des deutschen Migrationsregimes hinweg als staatsrassistische Inszenierung begreifen lassen: von der Anwerbung von ›Gastarbeiter_innen‹ über das Selbstverständnis als ›Nicht-Einwanderungsland‹ bis zu jenem als ›Integrationsland‹. Das vierte Kapitel arbeitet dann heraus, inwiefern dies auch für Stadtpolitik und -verwaltung Geltung hat. Das Kapitel rekonstruiert die lange prägende ›Defizitorientierung‹ städtischer Problematisierungen von (Post)Migration und Integration und rekonstruiert dabei unter anderem am Beispiel des ›Frankfurter Modells‹, dass sich diese Perspektive auch in die ›Modernisierung‹ städtischer Integrationspolitiken im Laufe der 1990er Jahre eingeschrieben hat: (Post)Migrantische Bewohner_innen der Städte wurden immer wieder als Gefahr für die Ordnung der Stadt ausgemacht, geleitet durch die Brille der nationalen Form des modernen Staats und des ethnisch-kulturellen Zugehörigkeitsregimes. Eine Regierung der Stadt in diesem Sinne lässt sich nur als urbane ›Verteidigung der Gesellschaft‹ verstehen. Beide Kapitel greifen analytisch auf programmatische Diskurse, staatliche Regulationen und Sekundärliteratur zurück. Durch die analytische Re-Fokussierung auf Konjunkturen des deutschen Migrationsregimes rücken sie die Geschichte des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration als Genealogie des Staatsrassismus ins Zentrum der Analyse.

Teil II – Seeing like a city

Der zweite Teil der Argumentation entwickelt ausgehend vom Frankfurter Beispiel eine Analyse der Programmatik einer ›Stadt der Vielfalt‹.¹⁷ Ausgangspunkt ist eine zweite Kontinuitätsthese zum Paradigmenwechsel, die sich aus der Literatur entwickeln lässt: Demnach schreibe das neoliberale Integrationsparadigma auch auf städtischer Ebene ethnozentrische Logiken fort bzw. verschärfe sie (Kapitel 6). Die beiden anschließenden Kapitel (7 und 8) entwickeln entgegen dieser Kontinuitätsthese die Argumentation, dass der Staat in der unternehmerischen Stadt lernen kann, (Post)Migration ›wie eine Stadt zu sehen‹ (Magnusson 2013, Valverde 2011) – d.h. jenseits der Ordnungsmuster der Nation, auf Grundlage eines transnationalen Verständnisses von Stadtgesellschaft. Entsprechende Programme sind als neoliberal zu verstehen, weil sie (Post)Migration als zu aktivierendes Potential problematisieren – und unter Umständen äußert sich dieser Perspektivenwechsel als Bruch mit nationalen Ordnungsmustern. Das Verhältnis zu ihren (post)migrantischen Bürger_innen wird dann nicht in Begriffen von nationaler

¹⁶ Die Wendung des »staatsrassistischen Blicks« (entwickelt in Anlehnung an James Scotts (1998) »Seeing like a state«) wird hier als Kontrast zu einem »städtischen Blick« in der neoliberalen Stadt genutzt, um das veränderte Verhältnis zwischen Staatlichkeit und (Post)Migration in der unternehmerischen Stadt zum Ausdruck zu bringen (entwickelt in Anlehnung an Warren Magnusson und Marianna Valverdes »Seeing like a city« (Magnusson 2013, Valverde 2011; vgl. insb. Kap. 8).

¹⁷ Mit dieser Wendung ist im Untertitel dieser Arbeit, hier und in der weiteren Verwendung also konkret die Art und Weise gemeint, in der das Frankfurter Integrations- und Diversitätskonzept die programmatische Steuerung von Stadtpolitik und -verwaltung an eine Konzeption von Stadtgesellschaft im Rückgriff auf sozialwissenschaftliche Konzeptionen der ›Vielfalt‹ koppelt (vgl. insb. Kap. 7).

Zugehörigkeit und Staatsbürgerschaft gedacht, sondern sie werden als zu aktivierender Stadtbürger_innen der Stadt der Vielfalt adressiert. Programme wie das Frankfurter Integrationskonzept lassen sich insofern als *urban politics of transnational citizenship* begreifen.

Dabei führt das siebte Kapitel bestehende Erklärungsansätze des Paradigmenwechsels mit einer entsprechenden Neoliberalismusanalyse zusammen und analysiert die Programmatik des Frankfurter Konzepts hinsichtlich der zugrundeliegenden Steuerungsrationaltät ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik. Das Kapitel argumentiert, dass diese Rationalität im Politikfeld Teil einer Standardisierung durch Instrumente des interkommunalen Vergleichs ist, der sich Stadtpolitik und -verwaltungen kaum entziehen können. Die konzertierte Verbreitung entsprechender Modelle schlägt sich nicht nur in der praktisch flächendeckenden Einführung von Integrationskonzepten als Teil einer strategischen Steuerung von Stadtpolitik nieder, sondern prägt die Konzepte auch inhaltlich. Die Frankfurter Adaption zeigt, dass auf Grundlage einer ›unternehmerischen‹ Steuerungsrationalität nicht nur die zu aktivierenden ›Potentiale‹ der (post)migrantischen Frankfurter_innen problematisiert werden, sondern Integrationspolitik nach dem Muster des Governance-Modells als Steuerung einer ›produktiven‹ Vernetzung von Bürger_innen und heterogenen Ordnungsmustern der Stadtgesellschaft begriffen wird.

Das achte Kapitel arbeitet heraus, inwiefern sich diese Konzeption als *politics of urban citizenship* im Namen einer transnationalen Stadtgesellschaft verstehen lässt. Ein zweiter Blick auf Genese und Programmatik des Frankfurter Konzepts zeigt, wie im Entwurfskonzept post-essentialistische Wissensformationen aus der Migrationsforschung mobilisiert werden konnten, aus denen sich im Zusammenspiel mit integrationspolitischen Responsibilisierungsstrategien eine transnationale Politik der Stadtbürgerschaft artikulieren konnte. Diese Programmatik der »Vielfalt und Vernetzung« lässt sich als veränderte staatliche Problematisierung begreifen. Der Staat kann in Frankfurt mit dieser Programmatik lernen, (Post)Migration in der Stadt mit anderen Augen zu sehen – nicht wie ein Nationalstaat entlang staatsrassistischer ›state simplifications‹, sondern entlang der Raster des neuen Steuerungsmodells einer ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik.

Teil III – Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt

Auch im dritten Teil stellt das einleitende Kapitel (10) eine Kontinuitätsthese vor: ›Vielfaltspolitik‹, selbst wenn sie ›egalitäre‹ oder ›antirassistische‹ Elemente beinhalten, können Teil von staatsrassistischen Formationen bleiben. Diskutiert wird die Frage, inwiefern sich diese Überlegungen auf eine Analyse übertragen lassen, die der im zweiten Teil dieser Studie entwickelten These zur Programmatik der Vielfalt folgt – insbesondere hinsichtlich ihrer ›Realitätsmächtigkeit‹ im Frankfurter Feld. Daraus wird hier der konzeptionelle Vorschlag entwickelt, für diesen Zweck den Modus von

Gouvernementalitätsanalysen ›auf den Kopf zu‹ stellen, die üblicherweise die ›Realitätsmächtigkeit‹ von Programmen mit dem Ziel sie aufzuarbeiten, zu dekonstruieren oder einer externen Kritik zu unterziehen. Stattdessen wird hier die Implementierung einer strategischen Steuerung der ›Politik der Vielfalt und Vernetzung‹ durch das Frankfurter Konzept zum Ausgangspunkt einer ›immanenten‹ Kritik des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt gemacht.

Das folgende elfte Kapitel diskutiert also, wie sich die Widersprüche zwischen staatsrassistischen und städtischen Problematisierungen von (Post)Migration als Spannungsverhältnisse im Kontext von Verwaltungshandeln in Frankfurt verstehen lassen. Es führt die im siebten Kapitel begonnene Diskussion über die Rolle des Frankfurter ›Multikulturalismus‹ für den Prozess vor Ort fort, indem es die Verwaltungspraktiken des Frankfurter Amts für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) vor dem Hintergrund der Problematisierungen des Integrationskonzeptes diskutiert: Inwiefern werden sie re-artikuliert und welche Übersetzungen in die weiteren Verwaltungskonfigurationen der Stadt Frankfurt lassen sich in der Praxis des Amts nachzeichnen? Im Ergebnis zeigt sich, dass sich die Reorganisation als Spannungsverhältnis zwischen einer Performanz der Stadt der Vielfalt durch das AmkA und ihrer Desartikulation durch abweichende Rationalitäten anderer Fachämter oder von Landes- und Bundesverwaltungen, die in die Governance-Netzwerke in Frankfurt eingebunden sind, verstehen lässt.

Im abschließenden Fazit der Studie wird zusammenfassend die entwickelte Kritik des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt diskutiert. Das Kapitel reflektiert die Perspektive einer gouvernementalitätsanalytischen Kritik, die die Argumentation als politische Intervention strukturiert, und fragt nach ihrer eigenen ›Realitätsmächtigkeit‹. Dabei wird eine Reihe von möglichen Anschlusspunkten entwickelt. Einerseits müsste es darum gehen, das Spannungsverhältnis innerhalb der Verwaltungs-Netzwerke detaillierter und auch im weiteren Feld der Governance-Netzwerke zu vermessen, sowie ins Verhältnis zur wechselseitigen Konstitution von Stadt und (Post)Migration zu setzen. Andererseits müsste es aber auch darum gehen, die gängige Grenze zwischen einer ›kritischen‹ und einer ›angewandten‹ Forschung zum Zusammenhang von (Post)Migration und Stadt zu überdenken. Dieses Fazit lässt sich als Plädoyer für eine angewandte Forschung verstehen, die zu einer Ausweitung der in dieser Studie thematisierten Spielräume für eine transnationale Entfaltung von *urban citizenship* in der neoliberalen Stadt beitragen kann.

1.4 Fallbeispiel Frankfurt am Main

Als Fallstudie zur Bearbeitung der Fragestellung wurde Frankfurt am Main gewählt. Durch ihre dreifache Sonderstellung eignet sich die selbstvermarktete ›*global city*‹ hervorragend zur Auseinandersetzung mit der These, dass ›unternehmerische Stadtpolitik‹ zu einem grundsätzlichen Wandel staatlicher Problematisierungen von (Post)Migration

führt: Erstens geht die Migrationsgeschichte der Stadt zunehmend in den durchweg positiven Referenzen auf ihren Status als Deutschlands ›einzige *global city*‹ und erfolgreichen internationalen Wirtschaftsstandort ein. Zweitens wurde Frankfurt seit der sehr umstrittenen Gründung des Amts für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) 1989 immer wieder als integrationspolitische Innovatorin charakterisiert. Drittens wurde der Prozess der Einführung des Frankfurter Integrationskonzepts und einer strategischen Steuerung von Vielfaltspolitik als Querschnittsaufgabe in Überarbeitung dieser spezifischen Tradition entwickelt.

Die Stadt Frankfurt vermarktet sich selbst als »globaler Marktplatz«, als Zentrum internationaler Wirtschafts- und Kulturbeziehungen, als Verkehrs- und Kommunikationsdrehscheibe. Dabei stellt sie als positiv heraus, dass »Internationalität und Vielsprachigkeit [...] selbstverständlich zum Alltag« gehören und immerhin »jeder vierte Frankfurter keinen deutschen Pass« besäße (Stadt Frankfurt a.M. 2012). Die Stadt selbst präsentiert sich als Gewinnerin der in der Literatur als »Glokalisierung« (vgl. bspw. Brenner 2003, Swyngedouw 1997) beschriebenen Prozesse. Saskia Sassen zählt Frankfurt zu den prägenden globalen Knotenpunkten ökonomischer und sozialer Netzwerke, jener »new geographies and hierarchies of centrality« (Sassen 2002: 13). Diese ökonomischen Restrukturierungen schlagen sich auch in der Entwicklung der Migrationsbevölkerung der Stadt Frankfurt nieder. Frankfurt war bereits als Industriestandort bedeutendes Ziel der Gastarbeiteranwerbung seit den 1960er Jahren. In Verbindung mit der Internationalisierung besitzt die Stadt seit den 1980ern bis heute durchgehend einen der relativ höchsten Ausländeranteile bzw. Anteile der Bevölkerung mit sogenanntem ›Migrationshintergrund‹ unter den deutschen Städten (Aybek/Straßburger 2009: 351ff.). Im »Diversitätsmonitoring« aus dem Jahr 2010 beziffert die Stadt den Anteil von Personen »mit ausländischer Staatsangehörigkeit« auf 25%, und den Anteil von Personen mit »Migrationshintergrund« auf 43% bzw. für die Bevölkerung von unter 6 Jahren auf 68% – womit Frankfurt weiterhin im Vergleich zu anderen Städten deutlich an erster Stelle stehe (Stadt Frankfurt 2012: 32f.).

Der mit der Entwicklung zur ›*global city*‹ verbundene ökonomische Wandel schlägt sich für die (post)migrantische Bevölkerung unterschiedlich nieder. Einerseits ist zu beobachten, dass die Gesamtzahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer_innen in Frankfurt seit Jahren zurückgeht und der Anteil der Arbeitslosen in dieser Gruppe im Jahr 2007 mit 15,6% deutlich über dem der deutschen Staatsangehörigen lag (8,3%). Deutlich wird hier, dass sich die Deindustrialisierungsprozesse für die Generation der Gastarbeiter_innen als Fach- oder ungelernte Arbeiter_innen in besonderem Maße negativ auswirkten (Aybek/Straßburger 2009: 352f.). Auf der anderen Seite zeigen die Arbeiten von Sassen, dass ›*global cities*‹ internationale Arbeitskräfte anziehen – und zwar nicht nur als hochqualifizierte Angestellte in den Zentralen der globalen Ökonomie (für das Rhein-Main-Gebiet siehe Freund 2001: 211), sondern auch in den zentralen Sektoren der Tertiärisierung, also dem Ausbau der Dienstleistungs- und

Servicebereiche (Sassen 1996). Die Nachfrage nach einem »Bodenpersonal der Globalisierung« macht Frankfurt also nach wie vor auch für weniger qualifizierte Migrant_innen (bzw. jene, deren Qualifikation in der Bundesrepublik nicht anerkannt wird) zu einem Anziehungspunkt (Römhild/Vertovec 2009: 31). Insgesamt zeichnet sich Frankfurt daher durch eine hohe Vielfalt der Migrationsbevölkerung aus, die als ›*super diversity*‹ beschrieben wurde und durch große innere kulturelle, religiöse, ökonomische, rechtliche und soziale Differenzierungen geprägt ist (Römhild/Vertovec 2009: 37, Stadt Frankfurt 2012: 24ff., vgl. grundsätzlich Vertovec 2007).¹⁸

Auch politisch zeigen sich in der Stadt seit den späten 1970er Jahren Strategien, die die *global city*-Formierung begleiten und forcieren und seit den 1980er Jahren mit einer Neuausrichtung Frankfurts als »unternehmerische Stadt« verbunden sind (Keil 1992, vgl. Schipper 2013). Das Politikmodell der »unternehmerischen Stadt« wurde demnach in Frankfurt in den früheren 1990er Jahren hegemonial (ebd.: 151ff.) und ist es bis heute geblieben (ebd.: 209-249). Schipper sieht dies durch drei Bündel von Regierungstechniken gekennzeichnet: erstens die Verknüpfung von Sicherheit, Sozialpolitik und Subsidiaritätsprinzip, zweitens die kontinuierliche Bedeutungszunahme von Standortpolitik und drittens die Durchsetzung eines neuen Steuerungsmodells der Verwaltung, namentlich ein von betriebswirtschaftlichen Prinzipien gekennzeichneter Übergang von der hierarchischen Steuerung der Verwaltung (»urban government«) zum Management vernetzter, eigenverantwortlicher Verwaltungseinheiten unter dezidiert Einbindung privater Akteure in den Steuerungsbereich (»urban governance«) (ebd.: 153ff.). Alle drei Maßnahmenbündel sind als maßgebliche Bestandteile von Neoliberalisierungsprozessen beschrieben worden (s.u., vgl. insb. Brenner/Theodore 2005). Nicht zuletzt bestätigt sich die Relevanz dieser Prozesse für unterschiedliche Politikbereiche: Kreativitätspolitik (Dzudzek 2014), Kulturpolitik (Kosnick 2014), Liegenschaftsmanagement und Wirtschaftspolitik (Silomon-Pflug *et al.* 2013), Sicherheitspolitik¹⁹, sowie den Umgang mit Wohnungslosigkeit (Marquardt 2013), die im Verbundprojekt »Neuordnungen des Städtischen« an der Goethe-Universität Frankfurt beschrieben worden sind und in dessen Kontext auch die vorliegende Studie entstanden ist (vgl. Belina *et al.* 2013).

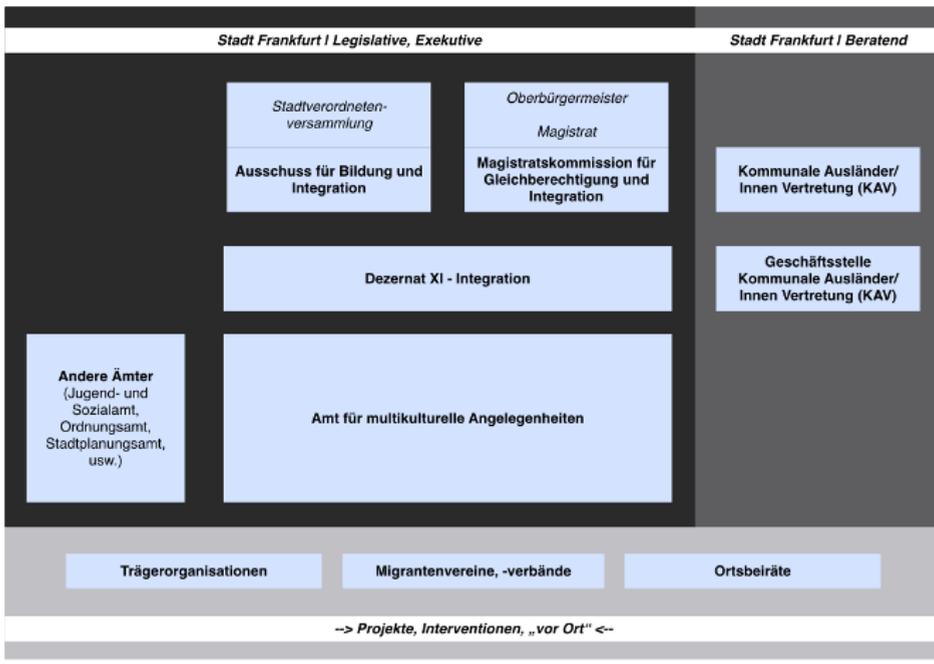
Im integrationspolitischen Bereich sind im gleichen Zeitraum, der für die Etablierung der ›unternehmerischen Stadt‹ beschrieben wird, tiefgreifende Veränderungen zu verzeichnen – mit dem 1989 gegründeten AmkA ist hier eine integrationspolitische Struktur entstanden (vgl. Abb. 2), die schnell als »Frankfurter Modell« zum

¹⁸ So leben heute in Frankfurt (Post)Migranten_innen aus über 170 Ländern, wobei seit 1999 ein starker Rückgang von mediterranen Herkunftsländern der angeworbenen Gastarbeiter_innen, und eine relative Zunahme von (Post)Migranten_innen aus unterschiedlichen afrikanischen und asiatischen Ländern zu verzeichnen ist (Römhild/Vertovec 2009: 41).

¹⁹ In Vorbereitung: Künkel, J.: Verschiebung lokaler Kräfteverhältnisse durch Transfer Talk: Wahlkampfstrategietransfer, Ideologietransfer und Transfer als Diskurselement.

deutschlandweiten Vorbild für integrationspolitische Verwaltungssteuerung wurde (Aybek/Straßburger 2009, Leggewie 2011 [1993], Nagel 2008, Welz 1996, Welz 1998).

Abb. 2 Integrationspolitische Governance in Frankfurt



Quelle: nach Aybek/Straßburger 2009: 358

Das Amt wurde als »Kordinator und Moderator von durch Einwanderung entstandenen Veränderungsprozessen« verstanden und nahm Integrationspolitik somit bereits als Querschnittsaufgabe wahr, als es in vielen Kommunen noch nicht einmal Ausländerbeauftragte gab (Nagel 2008: 2). Sein »persuasives« politisches Programm löste sich von einem Fokus auf ausländerpolitische ›Sonderaufgaben‹ und stellte dem klassischen »[Politik-]Modell hoheitlicher Erzwingung« einen Fokus auf Kommunikation und Konfliktlösung entgegen (Leggewie 2011 [1993]: 74). Auch der vom Amt gestalteten Beratungs- und Kommunikationsstruktur zwischen Stadt und Zivilgesellschaft (Vereine und religiöse Zuwanderergemeinschaften) wird Modellcharakter zugesprochen (ebd.). Vor diesem Hintergrund bietet sich die Fallstudie Frankfurt nicht zuletzt an, um das Verhältnis zwischen politikfeldspezifischen und lokalen Steuerungsformen und -zielen auf der einen Seite und externen Reformdiskursen im Politikfeld sowie Neuordnungsprozessen in anderen Politikfeldern und im Gesamtsystem Stadt auf der anderen Seite in den Blick zu nehmen (vgl. Aybek/Straßburger 2009: 363f.). Mit der Entwicklung und Implementierung des Frankfurter Integrations- und Vielfaltskonzepts (Stadt Frankfurt

2010) und der damit verbundene Einführung einer neuen Vielfaltsberichterstattung als Voraussetzung eines Integrationsmanagements (Stadt Frankfurt 2012) ist eine grundsätzliche Neuaufstellung dieser integrationspolitischen Strukturen verbunden.

Diese entscheidenden Reformen städtischer Integrationspolitik sind in Frankfurt also in einem Zeitraum angestoßen worden, in dem in anderen städtischen Politikfeldern und der Verwaltung neoliberale Neuordnungsprozesse endgültig hegemonial wurden. In welcher Form die Etablierung Frankfurts als ›unternehmerische Stadt‹ auf die Integrationspolitik der Stadt bezogen ist, wurde bislang aber grundsätzlich noch nicht untersucht und stellt den Gegenstand der vorliegenden Analyse dar.

1.5 Untersuchungsperspektive und -methoden

Wie oben beschrieben, zielt die Studie auf eine gouvernementalitätsanalytische Kritik des Paradigmenwechsels kommunaler Integrationskonzepte. Mit Blick auf die These, dass unter Umständen in der neoliberalen Stadt ein verändertes Zusammenspiel der Regierung von (Post)Migration und Staatsrassismus entsteht, wurde oben begründet, dass eine entsprechende Untersuchung eine gouvernementalitätsanalytische Perspektive mit der Untersuchung der konkreten Kontextualisierung in Frankfurter Verwaltungspraktiken verbinden müsste. Dieses analytische Spannungsfeld zwischen genealogischer und programmanalytischer Kritik entwickelt die vorliegende Studie in drei Teilen: In der im ersten Teil entwickelten genealogischen Analyse wird (im wesentlichen im Rückgriff auf Theorien und Sekundärliteratur) die Geschichte der staatlichen Regulation von (Post)Migration rekonstruiert, mit dem Ziel, die dabei herausgearbeitete Formation des Staatsrassismus mit Hinweis auf ihre »Gewordenheit«, und ihre kontingente Entstehungsgeschichte »zu kompromittieren und zu delegitimieren« (Saar 2007: 9). Das Frankfurter Integrationskonzept ist dann Gegenstand einer »programmanalytischen Rekonstruktion«, welche Rationalitäten und Strategien die Programmatik prägen und wie deren Problematisierungen »aufgegriffen, übersetzt und umgebogen werden, unter welchen Bedingungen die Probleme, die sie formulieren, überhaupt Gehör finden und auf Akzeptanz bzw. auf Widerstand stoßen« (Kessl/Krasmann 2005: 232). Teil II der Arbeit widmet sich dabei der Frage, wie – in Genese und Programmatik des Konzepts – über die Problematisierung der ›unternehmerischen Stadt‹ transnationale Konzepte aus der Sozialforschung aufgegriffen werden. Und es wird untersucht, wie diese in eine entsprechende Konzeption von Stadtgesellschaft und -bürgerschaft übersetzt werden, die von der im ersten Teil der Studie herausgearbeiteten Logik des Staatsrassismus abweicht. Teil III rekonstruiert, wie diese Problematisierungen der Vielfalt in den Verwaltungsgefügen der Stadt entfaltet werden – fokussiert wird auch hier die Frage, inwiefern sich diese Entwicklung als Herausforderung des Staatsrassismus verstehen lässt.

Genealogische und programmanalytische Perspektiven der Gouvernementalitätsforschung sind in ihrem Gebrauch hier gut dokumentiert (bspw.

Bröckling/Krasmann/Lemke 2004, Bröckling/Krasmann/Lemke 2000, Kessl/Krasmann 2005, Li 2007, Lemke 2007, Rose/O'Malley/Valverde 2006, Saar 2007, Walters 2012). Wie oben bereits inhaltlich mit dem Vorschlag von Ferguson dargelegt, wird hier ein gouvernementalitätsanalytisches Verständnis aufgegriffen, das sich mit Thomas Osborne (Osborne 2004) und anderen als Forschungsperspektive (Bröckling/Krasmann 2010), genauer als Perspektive der Kritik, sowohl von einer systematischen sozialwissenschaftlichen Methode der Diskursanalyse (vgl. Feustel 2010)²⁰ als auch von einer Theorie im Sinne einer »realistischen politischen Soziologie« (vgl. Osborne 2004: 37) abgrenzen lässt. Studies of Governmentality in diesem Sinne verwenden diese Perspektive

»als eine Art sanften, wenn nicht provokativen, wirksamen konzeptuellen Hebel, um neue Denkweisen zu entwickeln, vertraute Wege zu verlassen, manche zu demontieren und andere zu erneuern. Anstatt also ein neues Empire zu errichten, sollte diese Art der Forschung ganz bewusst ein Provisorium bleiben. Hier ist Sinn für das Unzeitgemäße, für anthropologische Unterbrechung alles: Es geht um ein spekulatives Denken über die Regierung unserer Fähigkeiten und Vermögen und nicht um die Produktion lehrbuchfähiger Aussagen über das Funktionieren von Gesellschaften im Allgemeinen« (Osborne 2004: 35).

Analytische Leitlinie ist dabei eher das Ziel der Entwicklung einer (politisch) relevanten Kritik des Gegenstands, anstatt die Ergebnisse einer methodischen Systematik unterzuordnen – jedenfalls wenn man ein Methodenverständnis zugrunde legt, dass sich mit John Law als epistemologische Hygiene verstehen lässt:

»Do your methods properly. Eat your epistemological greens. Wash your hands after mixing with the real world. Then you will lead the good research life [...] Tips for research are always handy. But to the extent they assume hygienic form, they don't really work, at least for me. In practice research needs to be messy and heterogeneous. It needs to be messy and heterogeneous, because that is the way it, research, actually is. And also, and more importantly, it needs to be messy because that is the way the largest part of the world is. Messy, unknowable in a regular and routinised way. Unknowable, therefore, in ways that are definite or coherent« (Law 2003: 3).

Dieser Hinweis von Law als einem Vertreter der (Post-)Actor-Network Theory verdeutlicht bereits, dass sich diese Perspektive zur Erweiterung von Studies of

²⁰ Hier lässt sich die bereits mehrfach thematisierte Diskursanalyse von Stefan Lanz zur Berliner Integrationspolitik einordnen (Lanz 2007) – was im Fazit der Arbeit auch noch einmal Gegenstand der Diskussion sein wird (vgl. 13.2).

Governmentality im vorgestellten Sinn, also um eine prozessorientierte empirische Feldforschung, anbietet (vgl. Dölemeyer/Rodatz 2010).²¹

Die *Actor-Network Theory* lässt sich als eine methodologisch sehr eingängig ausgearbeitete Version von Assemblage-Perspektiven (vgl. bspw. Latour 2005) verstehen. Grundsätzlich ist auch die Kombination von poststrukturalistischen (und politökonomischen) Perspektiven mit Assemblage-Konzepten bereits diskutiert worden (vgl. bspw. Collier 2012, (Levi 2008), Murdoch 2004, Ong 2007, Rutland/Aylett 2008, Schofield 2002, Valverde 2005). Der methodische Mehrwert der Verbindung einer gouvernementalitätsanalytischen Kritik mit Elementen der *Actor-Network Theory* besteht in einer empirischen und theoretischen Ausweitung des Untersuchungsfelds und der Forschungsgegenstände. In den Blick geraten dabei Regierungsprozesse als konkrete, materielle Transportwege und Transformationen von Regierungswissen, Regierungstechniken und Rationalitäten im Feld. Zu den diachronen, historischen Brüchen und Transformationen, die Foucault expliziert, kommen in dieser Perspektive synchrone Fissuren, Ungereimtheiten, Heterogenitäten innerhalb und zwischen Programmatiken, Rationalitäten und politischen Techniken (vgl. Dölemeyer/Rodatz 2010: 215).

Weil die Studie diese Erweiterung als Teil einer gouvernementalitätsanalytischen Perspektive vornimmt, ist diese Konzeption aber dezidiert nicht als Verständnis von Assemblagen als abweichende »Ontologie« (vgl. bspw. Escobar 2007) gemeint, womit mehr oder weniger davon ausgegangen würde, dass die Welt, wenn nur genau genug hingeschaut wird, nicht mehr als machtvoll geordnet, sondern vielfältig, hybrid und in Bewegung erscheint (kritisch dazu bspw. Belina 2014). Es wird insofern hier nicht darum gehen, aus Prinzip »den Charakter des noch nicht Abgeschlossenen zu dokumentieren und die Polyphonie der in dieser Assemblage auftretenden Stimmen als inhärentes Merkmal des Forschungsgegenstandes erfassen zu können«, wie es Kiepenheuer-Drechsler mit ihrer dichten ethnographischen Beschreibung von Praktiken im Kontext der Berliner Integrationspolitik vorgeschlagen hat (Kiepenheuer-Drechsler 2013: 55). Assemblage-Perspektiven können machtblinde Beschreibungen erzeugen, das ist nicht zuletzt für die Variante der *Actor-Network Theory* kritisiert worden (vgl. bspw. Harding 2008). Ihr Interesse für Details und Dinge kann sich als Dethematisierung (politisch relevanter Abstraktionen kritischer Forschung äußern (vgl. Belina 2014).²²

Jenseits solcher Fundamentalkritik, lässt sich allerdings auch plausibel argumentieren, dass ein Gebrauch von Assemblagen (as »a tool to help describe something, not what is being described«; Latour 2005: 131) wiederum gerade empirische Forschungen vor den

²¹ Auch diese Erweiterung und die Art und Weise, wie sie hier zu einer veränderten Form gouvernementalitätsanalytischer Kritik entwickelt wurde, wird im Fazit explizit diskutiert.

²² Dass die Frage des (Staats)Rassismus bei Kiepenheuer-Drechsler bis auf eine kurze Darstellung »kritischer Migrationsforschung« im Forschungsstand (Kiepenheuer-Drechsler 2013: 85ff.) kaum thematisiert wird, liegt nicht daran, dass die Berliner Integrationspolitik sich seit dem Erscheinen der Studie von Lanz 2008 völlig verändert hätte (Lanz behandelt Rassismus als zentrales Thema und diskutiert vor allem auch die Dethematisierung von Rassismus im Feld; Lanz 2007: 74ff., 349ff.).

Gefahren wappnen können, die ›wahre‹ Abstraktionen kritischer Forschung darstellen zu können. Denn als ein Werkzeug der Konzeption von Feldforschung zwingen Assemblage-Perspektiven dazu, diese Abstraktionen konkret im Feld zu verorten (im Hinblick auf politökonomische Abstraktionen *des* Neoliberalismus bspw. Ong 2007; im Hinblick auf sozialwissenschaftliche Abstraktionen *der* Macht von Diskursen Dölemeyer/Rodatz 2010: 201ff.). Bruno Latour hat das einmal so auf den Punkt gebracht:

»[W]henever anyone speaks of a ›system‹, a ›global feature‹, a ›structure‹, a ›society‹, an ›empire‹, a ›world economy‹, an ›organization‹, the first ANT reflex should be to ask: ›In which building? In which bureau? Through which corridor is it accessible? Which colleagues has it been read to? How has it been compiled?‹« (Latour 2005: 183).

Assemblage-Perspektiven in diesem Sinne postulieren nicht methodologisch eine neue Ontologie, die implizieren könnte, es gäbe diese Abstraktionen nicht. Sie sind vielmehr eine Anleitung, die Verortung dieser Abstraktionen in der Welt zu untersuchen und somit nach den »ontological politics« (Mol 1999) zu fragen, also danach, wie diese Abstraktionen im Feld realitätsmächtig werden. Wenn die Analyse der Materialien aus dem Feld in dieser Studie also an Beiträgen der *Actor-Network Theory* orientiert ist, dann als »Reiseführer« (Latour 2005: 17), der sich vortrefflich für den Gebrauch mit machtheoretischen Fragestellungen in den Linien einer Gouvernamentalitätsanalyse (Valverde 2005: 421) und damit für die vorliegende Fragestellung nach der Rolle des Staatsrassismus für die Verwaltung der Stadt der Vielfalt anbietet. Die vorliegende Studie verbindet folglich eine Analyse der Konstitution moderner Staatlichkeit als Staatsrassismus anhand von Programmatiken und Regulationen der (städtischen) Regierung von (Post)Migration mit der (Re-)Konstruktion ihrer Rolle im Kontext der Frankfurter Governance-Netzwerke.

Einschlägigen Beispielen für die Kombination von Gouvernamentalitätsanalyse und *Actor-Network Theory* folgend, wird die Analyse auf Grundlage von drei Datentypen durchgeführt: a) für das Feld relevante Dokumente, b) Transkriptionen leitfadengestützter Expert_inneninterviews und c) Protokolle aus teilnehmenden Beobachtungen (Ruming 2009: 458, vgl. auch Levi/Valverde 2008, Latour 2005, Schofield 2002). Die Funktion der Datenquellen bzw. der entsprechenden Erhebungsmethoden lässt sich für die vorliegende Studie wie folgt spezifizieren: Die zentrale Datengrundlage der Analyse bilden Dokumente, also einschlägige dokumentierende und/oder handlungsleitende Textquellen aus dem Feld – sowohl Primärquellen wie bspw. Akten²³, Veröffentlichungen des AmkAs und anderer Ämter (Berichte, Dokumentationen, Handlungskonzepte, Publikationen), als auch Sekundärquellen (bspw. Medienberichte, Sekundärliteratur).

²³ Akten des AmkAs konnten allerdings lediglich während der teilnehmenden Beobachtung eingesehen werden und werden – wenn überhaupt – aus Feldnotizen zitiert.

Diese Dokumente wurden zu Beginn des Projekts systematisch recherchiert und im Verlauf der Auswertung nach Hinweisen aus dem Feld ergänzt.

Die eigentliche Feldforschung wurde mit einer dreimonatigen teilnehmenden Beobachtung in einem Fachteam des AmkAs eröffnet, die einen direkten Einblick in den Organisationsalltag erlaubte und den Zugang zum Feld in einer Weise eröffnete, der allein mit Interviews nicht möglich gewesen wäre. Somit wurde ein Eindruck auch von informellen und inoffiziellen Regeln und Handlungsmodi oder deren Fehlen möglich (vgl. grundsätzlich Bachmann 2009, Müller 2012, Schone 2005; spezifisch zur Actor-Network Analyse Latour 2009, Levi/Valverde 2008). Auch wenn die Analyse hier nicht auf eine Ethnographie im engeren Sinne zielte, war für diesen Prozess zentral, während der Beobachtung die eigene Rolle für die Auswertung im weiteren Prozess zu reflektieren. Die Beobachtung war als Praktikum angelegt, in dessen Verlauf vor allem organisatorische Tätigkeiten durchgeführt wurden (Organisation eines Workshops, Assistenz bei Veranstaltungen, Protokollführung bei Treffen).

Im Verlauf der Beobachtung und im weiteren Prozess wurden insgesamt 35 Interviews geführt (der Großteil im Jahr 2013) – im AmkA mit allen dort arbeitenden Fachteams, darüber hinaus mit einer Reihe externer Expert_innen sowie mit Vertreter_innen folgender Fachämter und Einrichtungen: Arbeitsagentur/Jobcenter, Ausländerbehörde, Bauaufsicht, Integrationsdezernat, Jugend- und Sozialamt, Kommunale Ausländer- und Ausländerinnenvertretung, Kompass Zentrum für Existenzgründungen, Ordnungsamt, Präventionsrat, Stadtplanung, Wirtschaftsförderung.²⁴ Die Interviews wurden als leitfadengestützte Expert_inneninterviews geführt (vgl. grundsätzlich Bogner/Littig/Menz 2005, Gläser/Laudel 2009). Im Gegensatz zu z.B. biographischen Interviews ging es dabei nicht um die ganze Person der Interviewten, sondern um ihr Wissen über ein Feld, in dem sie eine spezifische Funktion ausübt (vgl. Flick 2007: 214). Die Interviews zielten hier insbesondere auf die Rekonstruktion des integrationspolitischen Akteurs-Netzwerks in Frankfurt, d.h. es wurden Daten einerseits zur strategischen Steuerung innerhalb der Governance-Strukturen und andererseits hinsichtlich der integrationspolitischen Praxis in den verschiedenen Interventionsbereichen erhoben (insb. programmatische Varianzen innerhalb der Governance-Strukturen).

Die Auswertung erfolgte softwaregestützt und orientierte sich methodisch an Verfahren der theoriesensiblen Kodierung, wie sie sich für Diskursanalysen im Anschluss an Foucault etabliert haben (Diaz-Bone/Schneider 2004, Diaz-Bone 2006, Glasze/Mattisek 2009) ebenso wie für die Analyse der Etablierung von Akteurs-Netzwerken, die

²⁴ Darüber hinaus wurden auf Veranstaltungen und bei Besprechungen während der teilnehmenden Beobachtung Gespräche mit Vertreter_innen folgender Einrichtungen geführt (deren Protokolle ebenfalls Grundlage der Auswertung waren): Amt für Wohnungswesen, Kita Frankfurt, Polizeidirektion Mitte, Rat der Religionen, Stadtschulamt, Stadtpolizei. Das Personal- und Organisationsamt der Stadt Frankfurt stand nicht für ein Interview zur Verfügung.

Urbane Ordnungen der (Post-)Migration

im Anschluss an die Actor-Network Theorie vorgeschlagen worden sind (Latour 2005, Dölemeyer/Rodatz 2010).

TEIL I
SEEING LIKE A STATE

2 Von ›Gelegenheitsdiskriminierungen‹ zum ›Staatsrassismus‹

Dieser erste Teil der Studie widmet sich der Analyse des hegemonialen staatlichen Umgangs mit (Post)Migration in der Bundesrepublik. Er zeigt, dass dieser sich mit Etienne Balibar und Michel Foucault aus der Genealogie moderner Staatlichkeit als Staatsrassismus verstehen lässt und bis heute auch für das städtische Verhältnis von Staatlichkeit und (Post)Migration zentral geblieben ist. Im Folgenden wird dieser Zusammenhang zunächst grundsätzlich plausibilisiert, indem Begriff und Konzept des Staatsrassismus für die hiesige Analyse begründet werden. Ausgangspunkt der Diskussion ist eine These von Michael Bommes als einem zentralen Vertreter angewandter Forschung zu (städtischen) Integrationspolitiken. Sie wird im Zuge der weiteren Analyse hier als Kontinuitätsthese beschreiben, da Bommes in den neueren Entwicklungen städtischer Integrationspolitik weder einen grundlegenden ›Paradigmen-‹ noch ›Perspektivenwechsel‹ ausmacht: Demnach habe der deutsche Staat als Sozialstaat immer schon die ›Integration‹ der (Post)Migrant_innen betrieben und die aktuellen Veränderungen im Feld überführten diese Ausrichtung lediglich in die Semantik des ›aktivierenden Wohlfahrtsstaats‹. Die von Stiftungen, Verbänden und Kommunen selbst lautstark kolportierte Frontstellung kommunaler Integrationspolitik unter dem Motto »Integration findet vor Ort statt« stelle sich daher in der Praxis als folgenlos dar und sei zuallererst als Selbstdarstellung aus der kommunalpolitischen Praxis zu verstehen. Sie diene der Selbstvermarktung als moderne Verwaltung und ansonsten vor allem der Beschwichtigung der aufgeregten öffentlichen und symbolisch aufgeladenen Diskussionen um die Frage der ›Integration‹ (Bommes 2008; Bommes 2009).

Die Diskussion arbeitet im Folgenden heraus, inwiefern diese Argumentation auf der Prämisse eines ›methodologischen Nationalismus‹ beruht und sich als ›Anwendungsfehlschluss‹ einer beratenden Integrationsforschung verstehen lässt, die für eine Analyse des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration in der Bundesrepublik nicht anschlussfähig ist, sondern Gegenstand sein muss. Aus dieser Diskussion heraus entwickelt das Kapitel die analytische Perspektive des Staatsrassismus als Prämisse einer Analyse der Genealogie des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration in der Stadt.

2.1 Kontinuitätsthese I: »Was man immer gemacht hat«

Am deutlichsten konturiert worden ist die sich abzeichnende Etablierung einer strategischen Steuerung von Integrationspolitiken bislang in der überwiegend angewandten – teils explizit beratenden – Literatur, die sich mit kommunalen Integrationspolitiken

beschäftigt. Hier wird die Entwicklung von einer fragmentarischen Landschaft hin zu einem dezidierten Politikfeld beschrieben (bspw. Bommes 2008, Gesemann/Roth/Aumüller 2012, Gesemann/Roth 2009, Häußermann/Kapphan 2008). Ein Teil dieser Arbeiten schlägt vor, dass mit der Systematisierung von kommunalen Integrationspolitiken ein Perspektivwechsel verbunden sei, mit dem Integration nicht nur als Daueraufgabe von Stadtpolitik begriffen, sondern die traditionelle Defizitorientierung deutscher Ausländer- und Integrationspolitiken ergänzt oder aufgegeben werden soll. (Post)Migration sollte dann als grundsätzliches Potential der Städte aufgefasst werden (Häußermann/Kapphan 2008, Eckardt/Merkel 2009, Fassmann 2002).

Hinsichtlich der Bedeutung dieser Aufwertung kommunaler Integrationspolitiken und des Perspektivwechsels gehen die Einschätzung allerdings deutlich auseinander. So argumentiert Michael Bommes²⁵, dass sich in aktuellen konzeptionellen Programmen der Städte und in der Praxis vor Ort eigentlich nichts Neues erkennen ließe – sie machten »unter veränderten und symbolisch aufgewerteten organisatorischen Bedingungen mit größerer Intensität und öffentlicher Inszenierung das, was man immer gemacht hat (wenn man etwas gemacht hat)« (Bommes 2008: 174²⁶). Der Wandel beschränkt sich demnach auf die öffentlichkeitswirksame – aber inhaltlich weitestgehend folgenlose – Inszenierung einer neuen »Semantik«: Integrationspolitik müsse (Post)Migration heute als »Potenzial« verstehen, sie müsse zur »Chefsache« und »Querschnittsaufgabe« erklärt werden und durch ein »Integrationsmanagement« gesteuert werden (Bommes 2008: 181). An der Adaption dieser Semantik im Zuge des neuen Designs kommunaler Integrationspolitik beteiligten sich die Kommunen bereitwillig – denn an sie seien Legitimität und zusätzliche Fördermittel für die kommunalen Politiken gekoppelt. Die in anderen Texten als grundlegender Perspektivenwechsel diskutierte »Potenzialorientierung« stellt sich Bommes dann auch eher als Ballast denn als relevante oder notwendige Veränderung dar – ein fester Bestandteil der neu »etablierten Antragslyrik«, der aber in der Realität eine »schwer durchzuhaltende Perspektive« und im Wesentlichen eine »Kommunikationseinschränkung« darstelle (Bommes 2008: 193).

²⁵ Die Wahl für diese Diskussion fällt hier nicht zufällig auf Ausführungen von Michael Bommes. Er ist nicht nur zentral für die Diskussionen um Integrationspolitiken in der Bundesrepublik und wird von praktisch allen Beiträgen zu kommunalen Integrationspolitiken zitiert. Seine Arbeiten sind hier vor allem aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung zentral. Ihr Integrationsbegriff speist sich aus System- und Differenzierungstheorie und steht damit gerade nicht offensichtlich für die wissenschaftliche Begründung politisch konservativer Migrations- und Integrationspolitiken, wie das bspw. für assimilationstheoretische Arbeiten (vgl. bspw. zur politischen Rolle der Arbeiten von Hartmut Esser (Aumüller 2009: 106) oder auch explizit normative Konzeptionen (bspw. zu »Integrationskrise« oder »Dynamik der Desintegration« bei Luft 2003, Luft 2006) oder zum »Versagen« der »Integrationsmaschine Stadt« und der »bedrohten Stadtgesellschaft« bei Heitmeyer 1998, Heitmeyer/Reimund 2000) der Fall ist. Anhand von Bommes Argumentation lässt sich zeigen, dass der Staatsrassismus in der Bundesrepublik durch den methodologischen Nationalismus des soziologischen Mainstreams (re-)produziert wird und politisch offensiv nationalistische oder patriotische Konzeptionen (die Bommes ganz offensichtlich ablehnt; bspw. solche von Karl Otto Hondrich (Bommes 1994: 364f.) für seine Funktion nicht notwendig sind.

²⁶ Die Argumentation deckt sich in den wesentlichen Punkten mit Bommes 2009. Im Folgenden werden deshalb nur Abweichungen aus diesem zweiten Text belegt.

Praktisch und konkret jedenfalls hätte sich für die Stadtverwaltungen kaum etwas verändert:

»Man ermöglicht mit Geld Maßnahmen zur Förderung von Sprache, Bildung und Qualifikation, zur Beratung und Stabilisierung von Familien, zur Aufwertung und Befriedung von Stadtteilen oder zur Unterstützung von Vereinen; man treibt ggf. mit Mitteln des Rechts formale Gleichstellung voran und verbietet (das heißt nicht unbedingt: verhindert) Diskriminierung; darüber hinaus versucht man, mit Mitteln symbolischer Kommunikation vor allem Organisationen wie Verwaltungen, Schulen, Unternehmen auf der einen Seite und Migranten- und Nicht-Migrantenbevölkerung für die Beteiligung an Integration zu mobilisieren« (Bommes 2008: 174).

Diese Bereiche seien »für Kommunen, insofern sie Migranten nicht abweisen konnten, immer schon als Aufgabenstellung alternativlos« gewesen (Bommes 2008: 162). Hintergrund dieser Einschätzung ist ein Integrationsbegriff als »Ermöglichung und obligatorische Erwartung einer selbständigen Lebensführung« (Bommes 2008: 184), mit dem der Staat auch in der Stadt seinen Einwohner_innen völlig unabhängig von Herkunft und Status der Staatsbürgerschaft gegenübertritt. Unter der Bedingung von Wohlfahrtsstaatlichkeit sei »Integration als politische Semantik« in der Bundesrepublik nie eine migrationsspezifische Frage gewesen, sondern habe immer allgemein das Verhältnis von »Wohlfahrtsstaat zum Individuum, sei es als Staatsbürger, sei es als Ausländer (Migrant)« betroffen (Bommes 2008: 171). Eine Integrationspolitik in diesem Sinne habe also gerade zur Voraussetzung, dass »der Wohlfahrtsstaat kein besonderes Verhältnis zu Migranten« eingehe (Bommes 2008: 184) – eine Notwendigkeit sozialer Integration, die durch den Umbau zu einem »aktivierenden« Modell des Sozialstaats »strukturell gesehen« noch verstärkt würde: »Deutsche und Ausländer werden in [dieser] Perspektive der Wohlfahrtsstaaten gleichermaßen entlang der Differenz leistungsfähig/kompetitiv vs. leistungsunfähig/non-kompetitiv beobachtet« (Bommes 2008: 173).²⁷

²⁷ Dazu führen demnach gleichzeitige leistungsbezogene Veränderungen im Zuwanderungsrecht und im Modell des Sozialstaats durch die »Hartz IV«-Reformen: »Leistungsberechtigung im [aktivierenden; E.d.V.] Wohlfahrtsstaat muss von allen Individuen erworben werden und in dieser Logik erfolgt umgekehrt die Öffnung und Erwerbbarkeit der Staatsangehörigkeit auf der Grundlage gelingender sozialer Integration« (Bommes 2009: 99). Allerdings ist dieser ökonomische Individualismus in Bommes Perspektive keine wirkliche Neuerung: »Man muss die substantiellen Veränderungen [...] nicht überschätzen. [...] Es ist an Vorläuferstrukturen angeschlossen worden und diese sind im Zusammenhang mit der Neukonzipierung der Migrations- und Integrationspolitik im bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat organisatorisch umgebaut worden.« Demnach handelt es sich auch hierbei »um keinen radikalen Bruch, sondern um den Aus- und Umbau der bisher praktizierten Integrationspolitik.« (Bommes 2009: 100-1). Diese Einschätzung wird allerdings im weiteren Verlauf noch Gegenstand der Diskussion sein. Allerdings nicht vor dem Hintergrund von Bommes These einer immer schon bestehenden Indifferenz des deutschen Sozialstaats, sondern hinsichtlich der Frage, inwiefern die neoliberale Rationalität des aktivierenden Wohlfahrtsstaats und von kommunalen Integrationspolitiken zu einem veränderten Verhältnis von Staatlichkeit und (Post)Migration führen (s.u. Teil II).

Der deutsche Staat ist also (auch in der Stadt) als Sozialstaat seinen (Post)Migrant_innen immer als Individuen, den Staatsbürger_innen gleich, gegenübergetreten. Grundlage dieser Einschätzung von Bommes ist eine spezifische Perspektive auf moderne Staatlichkeit: ein »differenzierungstheoretischer Entwurf« (Bommes 1999), dessen Implikation für die Diskussion hier in einem anderen Text expliziert wird (Bommes 1994). Demnach hätten sich die modernen, territorialen Staaten historisch zwar »begleitet von ethnischen und nationalen Semantiken« herausgebildet (Bommes 1994: 367) und diese Staatsbildungsprozesse seien auch von »kulturellen Homogenisierungsbestrebungen« geprägt gewesen, aus denen »herausfallende Gruppen als Ethnien« hervorgegangen seien. »Ethnizität« und »Nation« als spezifische Semantiken dieser Selbst- und Fremdentifikationen, könnten im historischen Verlauf aber auf- und abgewertet werden (Bommes 1994: 367). So sei in Deutschland »die Steigerung im Nationalsozialismus durch die Fundierung der Staatsangehörigkeit und der entsprechenden Rechte in ethnorrassistischen bzw. -rassistischen Prinzipien« als Valorisierung dieser Semantik zu verstehen, während sie mit der Etablierung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in der Bundesrepublik einer deutlichen Devalorisierung unterlegen hätte. Diese Abwertung hätte den politisch-staatlichen Umgang mit (Post)Migration vom auch in der Bundesrepublik fortgeschriebenen Prinzip der Abstammungsgemeinschaft im Staatsbürgerschaftsrecht abgekoppelt:

»In diesem Sinne entmutigen im Kontext der Nachkriegsgeschichte vor dem Hintergrund lang anhaltenden ökonomischen Wachstums gesellschaftliche Teilsysteme aus strukturellen Gründen kollektive Selbstbeschreibungen. *Hieran ist wesentlich der Nationalstaat, der zum Sozialstaat wird, beteiligt*« (Bommes 1994: 368; H.d.V.).

Die Entwertung der Nationalitätssemantik erkennt Bommes für die Bundesrepublik darin, dass spätestens in den 1980er Jahren »nationale Deutungsmuster über die heftige Reaktion bei intellektuellen Kritikern« hinaus »wenig Resonanz zu erzeugen vermögen« (Bommes 1994: 369). Er plausibilisiert diese Überlegung als »quasi soziotechnischen Aspekt« von Gesellschaften unter Bedingungen moderner Staatlichkeit, in denen nach Luhmann politische Legitimität zunehmend nicht mehr über die Semantik der Nation, sondern durch »Verfahren und die darin etablierte Reversibilität von Entscheidungen« begründet würde, wodurch ihre »Überhöhung als nationale Gemeinschaftsprodukte devalorisiert« werde (ebd.).

Vor diesem Hintergrund stellt Bommes die Fortschreibung des ethnisch-kulturellen Nationenverständnisses im Staatsbürgerschaftsrecht der Bundesrepublik²⁸ als eine historisch notwendig gewordene »Tradition« dar.²⁹ Für den staatlichen Umgang mit

²⁸ Siehe dazu auch unten, Kapitel 3.1.

²⁹ Sie musste demnach angesichts des »aufgeteilten staatlichen Territoriums sowie der fortgesetzten politischen Verantwortung für Bevölkerungsgruppen, die als Deutsche in Osteuropa die Folgen der NS-Politik zu tragen hatten, geradezu fortgesetzt werden« (Bommes 1994: 369).

(Post)Migration erscheint diese Tradition in der Argumentation als praktisch irrelevant, weil Bommess in der wohlfahrtsstaatlichen Konstitution selbst eine Dynamik enthalten sieht, mit der sich der deutsche Staat als Regulativ einer ethnisch bestimmten Nation praktisch selbst abgeschafft hat: aus Gastarbeiter_innen wurden »im Anschluß an bereits in der Weimarer Republik entwickelte Prinzipien« ausländische Gesellschaftsteilnehmer_innen mit »Mitgliedschaften und Anrechten« (Bommess 1994: 370). Mit der Etablierung dieser Teilnahme am sozialen und vor allem sozialstaatlichen System, so Bommess weiter, greifen dann unweigerlich Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse der »modernen« Gesellschaft (Bommess 1994: 368). Durch diese Prozesse schwinde die Relevanz kollektiver Beschreibungen von »Wir-Gruppen« (Bommess 1994: 368) und damit auch die Differenz zwischen ›Deutschen‹ und ›Ausländern‹ – »jeder wird zum ›Fremden‹«:

»Fremde müssen nicht in Bekannte überführt oder ausgegrenzt werden, sondern als Bürger, Marktteilnehmer, Klienten, Patienten etc. können sie anonym bleiben. Sie treten einem als Funktions-oder Komplementärrollenträger gegenüber, die man nicht als ganze Personen kennenlernen muß (wohl aber kann) (s. Bommess 1992a), so wie man selbst zunächst in Funktionszusammenhänge nur unter deren Gesichtspunkten einbezogen ist« (ebd.).

So wurden »Migranten zu normalen Gesellschaftsmitgliedern«, die »in die entsprechenden sozialen Teilsysteme *mit einem bearbeitbaren Ausmaß an Friktionen* einbezogen werden« konnten (ebd. 369-370; H.d.V.). Der »Sozialstaat« so lässt sich die These zusammenfassen, entkernt und entwertet »als funktionierende Einrichtung unter Bedingungen der Umverteilung von Zugewinn bei ökonomischem Wachstum ethnisch fundierte Nationalitätskonzepte als Prinzip der staatsbürgerlichen Inklusion« (Bommess 1994: 374).³⁰

Folgt man der Argumentation von Bommess, dann stellt sich die Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken als Fortführung dieser immer schon im deutschen Wohlfahrtsstaat angelegten Logik der ›sozialen Integration‹ dar, die durch die Veränderungen möglicherweise sogar erschwert werde. Die Anpassung an eine neue Steuerungsstruktur, die damit verbundene symbolische Aufwertung im Kampf um Anerkennung und Drittmittel, sowie die »Antragslyrik« der Potentialorientierung stellten sich als

³⁰ Bommess geht also umgekehrt auch davon aus, dass sich »nationale Gemeinschaftssemantiken« in Zeiten ökonomischer und sozialer Krisen nicht nur im öffentlichen Diskurs, sondern für die Operation des Sozialstaats selbst wieder als zielführend erweisen können: wenn der »Sozialstaat sich in der Organisation des Verzichts bewähren muß« (Bommess 1994: 374). Die Herausforderung für den Sozialstaat wäre dann, so Bommess, dies »technisch« in einer Weise zu organisieren, die »sozialverträglich und das heißt mit einem in einer differenzierten Gesellschaft akzeptablen Konzept von Solidarität«, die auch die »weltweite Wanderung« berücksichtigt zu tun (ebd.). Offensichtlich hielt er diese Herausforderung im Umbau des deutschen Sozialstaats zum »aktivierenden Wohlfahrtsstaat« für gut gemeistert – anders ist seine These der kontinuierlichen sozialstaatlichen Integrationsleistung nicht zu verstehen. Die Logik der Nation jedenfalls spielt in seinen Darstellungen neuerer (kommunaler) Integrationspolitik weiterhin keine Rolle.

Zwang zur »Selbstpräsentation« dar, der vor allem mit absehbaren Folgeproblemen wie der »Gefahr der Immunisierung gegen abweichende Beobachtung« verbunden wird. Der müsse man im Zweifelsfall mit »Ironie« beikommen, um die kommunale Integrationspolitik wieder auf das zu reduzieren, was sie immer schon gemacht hätte und auch weiterhin machen sollte (Bommes 2008: 186).

2.2 Von methodologischen und politischen Nationalismen

Bommes Einschätzung erfolgt aus Perspektive einer integrationspolitischen Beratung, deren Grundlage ein soziologischer Begriff ›funktionaler Integration‹ (in den Wohlfahrtsstaat) ist. Aus der im Zuge dieser Arbeit entwickelten Perspektive ist das grundsätzliche Problem dieser und ähnlicher Analysen, dass sie mit ihrer Anwendungsorientierung auf Grundlage eines ›methodologischen Nationalismus‹ nicht nur selbst die Perspektive des Nationalstaats als erkenntnistheoretische Prämisse übernimmt, sondern damit den staatlichen Umgang mit (Post)Migration notwendig auf ihren normativen Begriff von sozialer Integration reduziert.

In der Analyse von Bommes stellt sich der Staat als Funktion im Sinne einer Theorie ›funktionaler Integration‹ dar – seine Integrationspolitik erscheint als neutrale Dienstleistung zur Herstellung sozialer Integration. Die Einschätzung einer Kontinuität städtischer Integrationspolitiken beruht also auf einem normativen Begriff von Integrationspolitik, der dem Staat eine spezifische Rolle für den Prozess zuweist. Sie entsteht durch ein spezifisches soziologisches Integrationsverständnis, nicht durch eine empirische oder theoretische Diskussion staatlicher Regulationen und Praktiken. Dessen Grundlage ist eine wissenschaftliche Epistemologie, mit der die Idee einer nationalstaatlich geordneten Gesellschaft als Prämisse der soziologischen Bestimmung von Gesellschaft (und somit der Konzeption von ›sozialer Integration‹) übernommen wird:

»It is easy to see the parallels with the container model of society that had developed in the social sciences and became dominant after the Second World War. The translation is almost one to one: the citizenry is mirrored in the concept of a national legal system, the sovereign in the political system, the nation in the cultural system and the solidary group in the social system, all boundaries being congruent and together defining the skin holding together the body of society. Borrowing from the image of the stability of the body, *the idea of functional integration, so prominent in standard social science thinking up to the 1980s, paralleled the nationalist fusion of the four notions of peoplehood into one national corpus*. What the People is for the nationalist is what the Society is for postwar social scientists. Both share a set of basic assumptions about how the social world is constituted (Wimmer/Glick Schiller 2002: 309; H.d.V.).

Die Kritik des methodologischen Nationalismus (vgl. grundlegend Smith 1983) sucht diese Parallelsetzung zwischen nationalstaatlicher Regulation von Vergesellschaftung und sozialwissenschaftlichen Methodologien, die den Nationalstaat ontologisch voraussetzen, wieder sichtbar zu machen. Sie zielt darüber hinaus darauf, Formen der transnationalen Vergesellschaftung deutlich zu machen, die sich einer Darstellung auf Grundlage einer solchen Ontologie entziehen (bspw. Beck 2004, Glick Schiller 2007, Pries 2008, Wimmer/Glick Schiller 2002).

Zentral für den Fortgang der weiteren Argumentation ist, dass Forschungskonzeptionen auf Grundlage eines methodologischen Nationalismus auch gänzlich ungeeignet für eine Analyse des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration sind. Wenn eine Theorie funktionaler Integration zum Einsatz kommt, die den Nationalismus der modernen Gesellschaft methodologisch als Prämisse externalisiert (also einfach nicht mehr nach ihm fragt), ›übersieht‹ eine daran orientierte Analyse moderner Staatlichkeit notwendigerweise auch deren konstitutiven politischen Nationalismus.³¹ Aus der differenzierungs- und modernisierungstheoretischen Annahme ›funktionaler Integration‹ wird nicht nur die normative Ableitung gezogen, dass der Wohlfahrtsstaat mit einem Interesse an ›sozialer Integration‹ in diesem Sinn nicht zwischen ›Deutschen‹ und ›Ausländern‹ unterscheiden *sollte* (schon diese Ableitung ist paradox, denn als *nationaler* Wohlfahrtsstaat beruht seine gesamte Existenz auf dieser Unterscheidung). Vielmehr wird (zumindest in Bommes Darstellung) daraus auch die ›Analyse‹ entwickelt, dass er dies praktisch auch nicht tut. Demnach bringe der zum Sozialstaat gewordene Nationalstaat durch die einhergehende Devaluierung kollektiver Semantiken in funktional differenzierten Gesellschaften die ›Integration‹ aller dauerhaften Gesellschaftsmitglieder ohne Ansehen der Staatsbürgerschaft hervor. Im Ergebnis lässt sich dann das Verhältnis von Staat und Gesellschaft zu (Post)Migrant_innen als »weitgehend praktizierte Indifferenz« darstellen, die als »Gleichgültigkeit und Desinteresse diesen – abgesehen von *Gelegenheitsdiskriminierungen* – die normale Teilnahme am sozialen Verkehr« erlaubt (Bommes 1994: 372; H.d.V.).

Dabei legt selbst ein Blick in die weitere differenzierungstheoretische Literatur nahe, dass (post)migrantische Vergesellschaftung in der Bundesrepublik nicht wegen der integrativen Kraft des deutschen Sozialstaats, sondern trotz eines »stahlharten Gehäuses der (ethnischen) Zugehörigkeit« (Nassehi 1999: 225) stattgefunden hat, dessen Auswirkungen nicht nur *gelegentlich*, sondern systematisch in Diskriminierung umschlägt:

³¹ Bommes hebt in einem anderen Beitrag selbst die Relevanz dieses Einwands hervor – allerdings in Verteidigung einer Migrations-, Integrations- und Assimilationsforschung vor der Kritik des ›methodologischen Nationalismus‹. Er unterstellt der Kritik, eben dies nicht untersuchen zu wollen: »Diesen Aussagen liegt eine weitere These zugrunde, die jedoch durch den zurecht kritisierten ›methodologischen Nationalismus‹ und die damit verbundene Verwendung eines nationalen Gesellschaftsbegriffs als empirisch interessante These verdeckt ist. Man kann diese These aber deutlich erkennen, wenn man Assimilation in der hier vorgeschlagenen Weise rekonstruiert. Sie lautet: Der nationalstaatliche Bezugsrahmen bleibt auch in einer globalisierten Weltgesellschaft für die Struktur der Verteilungsverhältnisse relevant« (Bommes 2003).

»Trotz gesellschaftlicher Verhältnisse funktionaler Differenzierung, trotz des Prinzips der Generalinklusion und des Anonymitätsprinzips in Recht und Verwaltung [...] ist (sowohl positive wie negative, meist: negative) Diskriminierung und damit Identifikation von Fremden kulturell nicht nur möglich, sondern wahrscheinlich« (Nassehi 1999: 217).

Arbeiten jenseits dieser Soziologie haben deshalb Prozesse der ›Integration‹³² in einer Weise konzipiert, mit der die sozialen und politischen »Kämpfe der Migration« zum Ausdruck kommen, die für jede Form postmigrantischer Vergesellschaftung in der Bundesrepublik in Kollision mit »staatlichen oder bürokratischen Willkürmaßnahmen, mit Grenzschutz- oder Polizeieinsätzen oder Diskriminierungen in der Ausbildung, beim Wohnen oder der Arbeit« (Bojadzijeve 2008: 284) notwendig waren.

Die Einschätzung, der Staat habe (Post-)Migrant_innen immer schon *wie Bürger_innen* behandelt, verstellt die systematische Rolle moderner Staatlichkeit für die Diskriminierung von (Post)Migration im Namen der Nation. Und mehr als 30 Jahre nach der ersten Formulierung einer Kritik am methodologischen Nationalismus (Smith 1983) lässt sich das Festhalten entsprechend ›beratender‹ Beiträge an dessen Prämissen nicht mehr als ›objektiver‹ Beitrag einer ›objektiven‹ Wissenschaft legitimieren, sondern nur als politisch motivierte Dienstleistung aus einer spezifischen – eben nationalen – Perspektive für die staatliche Regulation von (Post)Migration verstehen. Das Festhalten am methodologischen Nationalismus folgt vielmehr der »Logik der Sache«, wenn es deziertes Ziel ›angewandter‹ Migrations- und Integrationsforschung ist, einen Beitrag zur politischen Bearbeitung der ›Zuwanderungsproblematik‹ durch den territorialen Nationalstaat zu leisten:

»Migrationsforscher [...] spielen [...] bei der Konzipierung von Migrations- und Integrationspolitiken eine erhebliche Rolle, sei es direkt, sei es beratend. Viele ihrer Arbeiten sind in solchen Zusammenhängen entstanden, und umgekehrt heben sie die ›policy relevance‹ ihrer Arbeiten hervor bzw. richten sich an diesem an sie herangetragenem Anspruch aus« (Bommes 2011: 17).

³² Auch mit Bommes Perspektive lässt sich grundsätzlich plausibilisieren, warum (Post)Migration sich faktisch als Merkmal der bundesdeutschen Gesellschaft etablieren konnte, obwohl das (staatsbürger-schaftliche) Verständnis der ethnisch-kulturellen deutschen Nation dies eigentlich nicht vorsah. Dabei von ›Integration‹ zu sprechen und dies im wesentlichen auf die sozialstaatlichen Funktionen des Nationalstaats zurückzuführen, verschweigt nicht nur Nationalismus und Rassismus, sondern – und das ist politisch viel folgenreicher – die ›Kämpfe der Migration‹ selbst. Bojadzijeve führt aus: »Integrationsistische Ansätze unterscheiden Gesellschaften danach, zu welchem Grad sie in der Lage sind, Migrantinnen und Migranten zu integrieren. [...] Die jeweilige Form dieser Gesellschaften hängt dann von der Balance staatlicher, ökonomischer und sozialer Maßnahmen ab, die ergriffen werden, um mit Prozessen der Einwanderung umzugehen und sie zu regulieren. Tatsächlich bietet der Blick auf die Kämpfe der Migration ›vor der Integration‹ die Möglichkeit, staatliche *Politiken* der Integration von *Praktiken* der Integration zu unterscheiden, eine Möglichkeit also, Formen und Praktiken gesellschaftlicher Organisation in den Vordergrund zu stellen, die über die Integration hinausgehen« (Bojadzijeve 2008: 276).

Insofern zeigt sich auch hier, dass die politische Dimension des methodologischen Nationalismus nirgends so greifbar ist, wie in den Konjunkturen der Migrationsforschung und ihren ›Anwendungen‹. Von der ›Gastarbeiterforschung‹ über die ›Ausländerforschung‹ bis zum Integrationsparadigma lieferte der Mainstream der Forschung gelehrt die Kategorien mit denen Gesellschaft und Kultur als nationaler Container gedacht, naturalisiert und verwaltet werden konnten (Hess 2011). Rassismus war und ist in diesen Forschungen nicht einfach nur ›Leerstelle‹, sondern Teil ihres methodologischen und politischen Nationalismus.³³

Jenseits einer solchen Dienstleistung eignen sich insofern weder die These einer wohlfahrtsstaatlichen Funktion ›sozialer Integration‹ unabhängig von Herkunft oder Status der Staatsbürgerschaft, noch der Integrationsbegriff an sich als konzeptionelle Ausgangspunkte einer Analyse des Verhältnisses von Staatlichkeit und (Post)Migration. Im Gegenteil, sie verweisen darauf, dass die verwobene Geschichte von methodologischem Nationalismus der Sozialwissenschaften und politischem Nationalismus moderner Staatlichkeit selbst zum Gegenstand einer solchen Analyse werden müssen.

2.1 Den Staatsrassismus analysieren

Eine entsprechende Analyse muss zunächst klären, wie sich die konstitutive Rolle von (National-)Staatlichkeit für die Reproduktion des »stahlharten Gehäuses der (ethnischen) Zugehörigkeit« (Nassehi 1999: 217) – auch für die Regierung der Stadt – verstehen lässt. Inwiefern ist also die Ordnung der Nation in diesem Sinne auch für einen »Nationalstaat, der zum Sozialstaat« (Bommes 1994: 368) wird, konstitutiv? Für diese Frage bietet sich eine andere Form der ›Modernisierungstheorie‹ (besser: einer anderen Geschichte der Modernisierung) an, mit der im Rückgriff auf die Arbeiten von Michel Foucault und Etienne Balibar die Prämissen des methodologischen Nationalismus konterkariert werden können, indem die Rolle des Nationalstaats für Vergesellschaftungsprozesse explizit in den Blick genommen wird. Mit ihnen lässt sich die laufend fortgeschriebene, konstitutive Rolle eines nationalen Begriffs von Gesellschaft als Grundlage staatlicher Regulationen problematisieren. Dabei wird nicht infrage gestellt, dass der Umbau des Nationalstaats zum Sozialstaat eine zentrale Rolle für den Umgang mit (Post)Migration gespielt hat. Und natürlich haben Stadtverwaltungen in den Feldern, die zu ihrem Aufgabenbereich gehören oder in ihrem Interesse liegen – also bspw. »Bildung, Ausbildung und Arbeit, Familie, Wohnen und Stadtteil« (Bommes 2008: 180), immer schon mit ihren (post)migrantischen Bewohner_innen zu tun gehabt. Um aber Kontinuitäten, Veränderungen oder Brüche dieses staatlichen Verhältnisses zu diskutieren, muss sich der Blick nicht auf das ›Ob‹ oder ›Was‹, sondern auf das ›Wie‹ richten

³³ Vgl. bspw. Lanz 2007 zum »langen Schatten der Ausländerforschung« in der »Segregationsdebatte« (163ff.)

und dabei von einer mehr oder weniger deduktiven Ableitung funktionaler Integration in ›modernen Gesellschaften‹ absehen.

Eine entsprechende Analyse geht davon aus, dass mit Prozessen der De- oder Revaluierung kollektiver ›Semantiken‹ (vgl. oben; Bommes 1994: 367) zwar die Namen für das nationale Kollektiv, deren öffentliche politische Verhandlung oder Einstellungsmuster in der Bevölkerung variierten, die Organisation moderner Staatlichkeit der Nation aber konstant als formgebendes Element gefolgt ist. Zwar haben sich die Techniken der Aus- und Abgrenzung verändert, aber die Nation ordnet bis heute die Art und Weise, wie die Regierung der ›Gesellschaft‹ und der ›Bürger_innen‹ moderner Staatlichkeit denk- und praktizierbar ist.

Als dezidiertem Kommentar gegen methodisch-nationalistische Argumentationen (und auch konkret gegen Bommes Diktum vom »Nationalstaat, der zum Sozialstaat wird«; Bommes 1994: 368) lässt sich Etienne Balibars Begriff des »National-Sozialen Staats« (Balibar 2001) in Stellung bringen. Die Provokation des Begriffs läuft nicht etwa darauf hinaus, dass es sich bei modernen Wohlfahrtsstaaten um »getarnte Variante[n] des Nationalsozialismus« handele. Sondern die Provokation bestehe gerade darin, dass sie eine »Alternative zu der ›Lösung‹, die der Letztere im Rahmen einer bestimmten Konjunktur darstellte« offeriere, mithin aber auf das gleichbleibende Problem der Herstellung von Einheit in der Logik der Nation antworte (Balibar 2001: 3). Ihren offensichtlichen Ausdruck findet diese Kontinuität in der Gleichsetzung von Bürgerschaft und nationaler Zugehörigkeit als Bedingung der Etablierung von Sozialstaatlichkeit:

»Die Konstitution des national-sozialen Staates mündete darin, eine Äquivalenz zwischen (Staats-)Bürgerschaft und Nationalität zu ›zementieren‹ [...]. Die nationale Zugehörigkeit konstituiert [...] die Grundlage des Zugangs zu den sozialen Rechten, angefangen bei der Bildungs-, Wohnungs- und Gesundheitspolitik (all das, was Foucault ›Bio-Politik‹ nennt), bis hin zur Arbeitslosen- und Altersversicherung« (Balibar 2001: 9).

Aus dieser Perspektive lässt sich verdeutlichen, dass ›Nationalismus‹ sich nicht auf eine »Semantik« beschränken lässt, die die Gründung von modernen Staaten »begleitet« und nur in ihrem nationalsozialistischen Extrem relevant gewesen wäre (s.o.; Bommes 1994: 367), denn die nationale Form des Staats war wechselseitig und andauernd konstitutiv für die Entwicklung von moderner Sozialstaatlichkeit.

Einerseits, so argumentiert Balibar, wurde

»die Regulierung – und nicht, wie man manchmal zu Unrecht denkt, ›die Integration‹ – der Klassenkämpfe durch die Sozialpolitik und die Institutionen zur kollektiven Sicherung zumindest eines Teiles der Lohnarbeiter, die als *État Providence*, *Welfare State* oder *Sozialstaat* bezeichnet wird, seit dem Ende des 19.

Jahrhunderts absolut unentbehrlich für die Erhaltung der nationalen Form des Staates und damit seiner Hegemonie« (Balibar 2001: 8).

Und das bedeutet andersherum auch,

»dass die – letzten Endes zu Gunsten der herrschenden Klasse – vorgenommene Regulierung der Klassenkämpfe, allgemeiner, der sozialen Konflikte, niemals möglich gewesen wäre ohne den Prozess der Einsetzung der Form Nation, dieser Form der privilegierten Gemeinschaft, die sakralisiert und säkularisiert zugleich ist« (Balibar 2001: 8).

Grundlage dieser Argumentation ist ein Verständnis der Etablierung von Sozialstaatlichkeit, die zwar Ergebnis sozialer Kämpfe ist, deren »strategische Bedeutung« aber gerade in einer Depolitisierung dieser Kämpfe durch die Etablierung des »Sozialen« als Gegenstand der Regierung besteht, mit der »eine allmähliche Subsumtion des Politischen unter das Soziale und die Stilllegung politischer Kämpfe eingeleitet« wurde (Lemke 1997: 223).

Diese strategische Bedeutung der Regierung des Sozialen lässt sich aus der Geschichte der Gouvernentalisierung moderner Staatlichkeit begreifen. Foucault folgend hatte der Frühliberalismus des 18. Jahrhunderts die Vorstellung der ›bürgerlichen Gesellschaft‹ mit ökonomisch notwendigen Freiheiten der Subjekte der Regierung gegenüber dem absoluten Herrschaftsanspruch eines autoritären – »policylich«³⁴ geordneten – Staates eingeführt. Im Laufe des 19. Jahrhunderts lässt sich dann eine ›liberale‹ Transformation von Staatlichkeit beobachten, in der Staat und bürgerliche Gesellschaft konstitutiv miteinander verbunden werden:

»In dieser neuen Gouvernentalität produziert der Staat nicht mehr länger politische Ungleichheiten oder konserviert überkommene soziale Strukturen, sondern wird im Gegenteil zu einem unverzichtbaren Element in der Lösung politischer Antagonismen und zum Garanten gesellschaftlichen Fortschritts. Am Ende dieses Jahrhunderts ist der Staat nicht mehr das, was der Gesellschaft als ein Fremdkörper gegenübersteht, sondern wird zum Staat der Gesellschaft: zum *Sozial-Staat*« (Lemke 1997: 195).

In dieser Entwicklung kommt eine neue Beziehung zwischen Wissen und staatlichen Interventionen zum Ausdruck, eine Machtform, die den Anspruch absoluter Herrschaft aufgibt und stattdessen ausgehend vom Konzept des Sozialen »das Leben verwaltet und bewirtschaftet« (Foucault 1983: 139). Diese ›biopolitische‹ Macht entwickelt sich als Ansammlung »fortlaufender, regulierender und korrigierender Mechanismen«

³⁴ Ab dem 17. Jahrhundert hatte sich die Vorstellung einer policylich hergestellten Ordnung entwickelt – als umfassendes »Reglementierungssystem für das Verhalten der Menschen« – mit der Vorstellung, in »gesellschaftlichen Mechanismen einzudringen, sie zu stimulieren, zu reglementieren und gleichsam automatisch ablaufen zu lassen« (Foucault 2005: 326).

(Foucault 1983: 139), die aber nicht einfach der Manifestation der Herrschaft dienen, sondern Bevölkerungswachstum und soziale Ordnung in produktive Bahnen lenken sollen:

»Man fragt nun nicht mehr, welche Form von Rationalität des Regierens den politischen Körper bis in seine fundamentalsten Elemente zu durchdringen vermag, sondern wie Regieren möglich ist, also welche Schranken man der Regierungstätigkeit setzen muss, damit die Dinge die günstigste Wendung nehmen, damit sie der Rationalität des Regierens entsprechen und keinen Eingriff erfordern« (Foucault 2005: 325).

Diese Macht qualifiziert, misst, differenziert und richtet die Bevölkerung als Ganzes und die Subjekte im Einzelnen an der Norm einer ›gesunden‹ und ›geordneten‹ Entwicklung aus (Foucault 1983: 139). Das Wissen von der ›Gesellschaft‹ als Ansammlung biologischer, ökonomischer, demographischer, soziologischer Gesetzmäßigkeiten wird zur leitenden politischen Epistemologie dieser Norm, an der sich politische Konzepte und staatliche Interventionen ausrichten.

Foucault hat in Anlehnung an die biologischen Metaphern des Gesellschaftskörpers den Begriff der Biopolitik gewählt, um diese Organisation der Macht im Kontrast zum absolutistischen Staat auf den Punkt zu bringen. Während sich die Macht dort durch das Recht ›sterben zu machen und leben zu lassen‹ charakterisierte und sich wesentlich »als Abschöpfungsinstanz, als Ausbeutungsmechanismus, als Recht auf Aneignung von Reichtümern, als eine den Untertanen aufgezwungene Entziehung von Produkten, Gütern, Diensten, Arbeit und Blut vollzog« (Foucault 1983: 131-2), zielt die biopolitische Macht der nationalstaatlichen Vergesellschaftung gerade darauf, das soziale und ökonomische Leben möglichst produktiv zu gestalten.

Der Begriff des »Staatsrassismus« (Foucault 2001: 81) bringt dann auf den Punkt, dass das alte Recht, ›sterben zu machen und leben zu lassen‹ unter diesen Umständen nicht einfach verschwindet, sondern der biopolitischen Sorge um die Gesellschaft untergeordnet wird. In dem Moment, in dem die Gesellschaft als Gesamtheit zum Gegenstand der Regierung wird, entsteht die Notwendigkeit einer »zentralisierten Instanz [...], die sie steuert, lenkt und führt, ihre ›Reinheit‹ garantiert und stark genug ist, ihren ›feindlichen Elementen‹ im Innern und Äußern zu begegnen« (Lemke 1997: 228). Damit entsteht nicht nur die Vorstellung, »von Fremden, die sich einschleichen, und von Abweichlern, die die Nebenprodukte dieser Gesellschaft sind« (Foucault 2001: 99), sondern eine Problematisierung, mit der im Namen des Projekts nationalstaatlicher Vergesellschaftung die (partielle) Aussetzung der in ihrem Namen geschaffenen sozialen und politischen Rechte legitimiert wird. Die souveräne Macht, »jemanden der Gefahr des Todes aus[zu]liefern, für bestimmte Leute das Todesrisiko oder ganz einfach den politischen Tod, die Vertreibung, Abschiebung usw. [zu] erhöhen« (Foucault 2001: 303), wird aus

dieser Perspektive »zur banalen Kehrseite des Rechts, das der Gesellschaftskörper auf die Sicherung, Erhaltung oder Entwicklung seines Lebens geltend macht« (Foucault 1983: 133). Der Staatsrassismus lässt sich insofern als politische Rationalität verstehen, die »liberale Demokratien mit totalitären Diktaturen teilen«. Ähnlich wie es Balibars Begriff des ›national-sozialen Staats‹ zum Ausdruck bringt, ist der Nationalsozialismus aus dieser Perspektive »kein politisch-historischer Bruch«, sondern »›eine pathologische Form«, die ›in großem Ausmaße die Idee und Verfahrensweisen unserer politischen Rationalität benutzt‹« hat (Lemke 2004: 266).³⁵

Der Staatsrassismus bekämpft die Gefahren der nationalstaatlichen Vergesellschaftung *wie* eine »biologische Gefahr«, wenn er das Recht des »Gesellschaftskörpers auf die Sicherung, Erhaltung oder Entwicklung seines Lebens geltend macht« (Foucault 1983: 133). Die Konstruktion dieser Gefahr muss aber keineswegs im Raster der Biologie verlaufen. Entscheidend ist eine Problematisierung, die von der Frage der nationalen Vergesellschaftung ausgeht. Der Staatsrassismus kann darauf in biologisch-medizinischen, ökonomischen, kulturellen, sozialen oder politischen Begriffen bezogen sein. Es handelt sich also um ein Konzept des Rassismus, das einerseits sehr umfassend auf »äußerst heterogene und scheinbar unzusammenhängende Sachverhalte« bezogen werden kann und damit »wenig trennscharf und schwierig gegen ähnliche Begrifflichkeiten abzugrenzen« ist (Lemke 2003: 164).³⁶ Andererseits erlaubt es diese heterogenen Elemente unter einer einheitlichen Perspektive zu betrachten, denn der Rassismus gerät damit als das in den Blick, was er seit der Konstitution von Nationalstaaten zu aller erst ist – ein Effekt der staatlichen Organisation moderner Gesellschaften, eben *Staatsrassismus*. Dieser Zugriff erlaubt es, also zu fragen, »auf welche Weise [...] der Rassismus im Staat anwesend ist« (Karakayali/Tsianos 2002: 263; vgl. Bojadžijev 2008: 40).³⁷ Mit ihm lässt sich

³⁵ Die Zitate beziehen sich auf Foucaults Text »Das Subjekt und die Macht«, hier zitiert in der Version Foucault 2005.

³⁶ Die größte Ähnlichkeit besteht sicherlich zur Konzeption eines »institutionellen Rassismus« bei Robert Miles, mit dem Rassismus nicht von der Konstruktion der Differenz in rassistischen Begriffen, sondern von den »Ausgrenzungspraktiken« her untersucht wird (Miles 1991: 113). Die Konzeption bei Miles unterscheidet sich gerade darin von der reinen Skandalisierung rassistischer Wissensformationen als Grundlage behördlicher Praktiken, die insbesondere in den Untersuchungen des Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung unter diesem Begriff betrieben wurde (Jäger/Jäger 2007; vgl. für die Kritik: Bojadžijev 2008: 39f.; Karakayali/Tsianos 2003: 6ff.).

³⁷ Diese Wendung geht auf Nicos Poulantzas materialistische Staatstheorie zurück und wird von Karakayali, Tsianos und Bojadžijev auch in der Weiterentwicklung von dessen theoretischer Perspektive aufgegriffen: »Mit anderen Worten, wenn Poulantzas' Konzeption des Staats dieser durch den Klassenkampf strukturiert ist, und die Kräfteverhältnisse im Klassenkampf die Art und Weise sowie den Umfang markieren, in dem die Arbeiterklasse ›im Staat anwesend ist‹, auf welche Weise ist dann der Rassismus im Staat anwesend? Wir glauben, dass Etienne Balibars These vom ›national-sozialen Staat‹ [...], die er im Anschluss an Poulantzas entwickelte, die theoretische Lücke füllen kann« (Karakayali/Tsianos 2002: 264; vgl. Bojadžijev 2008: 40). In dieser Studie werden allerdings nicht veränderte ›Kräfteverhältnisse‹ für einen Wandel der staatlichen Regierung von (Post)Migration ausgemacht, sondern eine ›technische‹ Verschiebung von Rationalitäten und Strategien des Regierens untersucht. Deshalb wird die Frage, ›wie der Rassismus im Staat anwesend ist‹, hier nicht im Rückgriff auf Poulantzas und seine materialistische Staatstheorie verfolgt, sondern im Rückgriff auf eine andere Perspektive, die sich (wenn auch in sehr viel geringerem Maß) in Balibars Konzeption des ›national-sozialen Staats‹ ausdrückt: Michel Foucaults Arbeiten zur Gouvernementalisierung moderner Staatlichkeit und der Rolle, die das Verhältnis von Biopolitik und Staatsrassismus dafür spielt. Diese

herausarbeiten, inwiefern Rassismus nicht nur abstrakt auf die Nation bezogen ist, weil die Entstehung moderner Staatlichkeit historisch von der Semantik des Nationalismus begleitet wurde. Vielmehr gerät der fortlaufende Beitrag staatlicher Strategien und Techniken der Vergesellschaftung für die Aufrechterhaltung dieses Rassismus in den Fokus. Wenn es »keine ›natürliche‹ Beständigkeit oder Trägheit der Nation« gibt, sondern diese »durch eine bestimmte Politik ›reproduziert‹ werden muss« (Balibar 2001: 3), dann lässt sich die Ausgrenzung von dieser Politik als Staatsrassismus begreifen.

Für die Fragestellung hier ist dann allerdings zentral, dass mit dem Begriff des Staatsrassismus zunächst kein spezifisches Verhältnis zur Frage der (Post)Migration ausgedrückt wird. Er beschreibt einen allgemeinen Mechanismus, mit dem die Aussetzung von Bürgerrechten ›Anormaler‹ gerechtfertigt wird, wenn sie zum Schutz der ›normalen‹ Gesellschaft als notwendig erachtet wird. Aber die Bedeutung für die Regulation von (Post)Migration liegt auf der Hand: Weil sich diese Beziehung über das in der Staatsbürgerschaft formalisierte (aber nicht notwendig auf diese Formalisierung beschränkte) Prinzip der nationalen Zugehörigkeit konstituiert, erscheint (Post)Migration per definitionem als Teil dieser Problematisierung. In dem Maße, in dem der moderne Staat das Soziale zum Gegenstand der Regierung macht, entsteht die Notwendigkeit, Bürger_innen von Nicht-Bürger_innen zu unterscheiden. Und so ist die Erfindung der ›Gesellschaft‹ im Kern mit der Etablierung der Sesshaftigkeit als Norm, mit der Einführung der Passpflicht, kurz: mit der »Nationalisierung der Mobilitätspolitiken« verbunden (Karakayali 2008: 86). Während Mobilitätshemmnisse (auch im übertragenen Sinn von sozialer und kultureller Mobilität) nach innen abgebaut werden, wird die grenzüberschreitende Mobilität sanktioniert – Migration wird von nun an praktisch ausschließlich auf den »homogenen nationalen Raum« bezogen – »aus mobilen und gefährlichen Massen sind Bürger einerseits und Ausländer und MigrantInnen andererseits geworden« (ebd.).

Durch die Regierung des Sozialen und die damit verbundene Äquivalenz zwischen Bürgerschaft und nationaler Zugehörigkeit wurde eine spezifische Form der staatlichen Problematisierung etabliert, mit der die Regulation transnationaler (Post)Migration auf die Frage der nationalstaatlichen Vergesellschaftung bezogen wird. Mit ihr wird (Post)Migration zu einem Objekt, das – ob produktiv (›Gastarbeit‹) oder negativ (›Überfremdung‹) – auf den »Gesellschaftskörper« und die »Sicherung, Erhaltung oder Entwicklung seines Lebens« (Foucault 1983: 133) bezogen wird. Eine solche, objektivierende Regulation von (Post)Migration zielt auf die Konstitution der inneren und äußeren Grenzen einer als ethnisch oder kulturell homogen begriffenen, nationalen Gemeinschaft und verläuft insofern in staatsrassistischen Linien.

Perspektive für eine programmanalytische Untersuchung der Gegenwart der Regierung der Stadt empirisch und theoretisch weiterzudenken ist, ist eins der Ziele dieser Studie.

Aus dieser Perspektive artikuliert sich genau an jenem Punkt der ›sozialen Integration‹, der in Bommes Argumentation zum Beleg eines per se integrierenden Sozialstaats wird, der zentrale Widerspruch im Verhältnis von moderner Staatlichkeit und (Post)Migration: »Wenn die ›immigrierte‹ Arbeitskraft mehr oder weniger vollständig in das Feld der sozialen Rechte integriert ist, aber keine politischen Rechte hat, entsteht hier ein mächtiges Spannungsfeld und gegebenenfalls Gewalt« (Balibar 2001: 9). Die ›Integration‹ in die sozialen Sicherungssysteme kann nicht als Zeichen einer praktizierten staatlichen Indifferenz gegenüber (Post)Migrant_innen gedeutet werden, wenn sie durch den Vorbehalt der nationalen Zugehörigkeit und der Staatsbürgerschaft bedingt wird. Der Sozialstaat, verstanden als jenes von Foucault als Biopolitik beschriebene Ensemble an Machttechniken gegenüber der Bevölkerung, das kennzeichnend für moderne Staatlichkeit ist, ordnet die ›soziale Integration‹ von (Post)Migration in staatsrassistischen Linien. Dieses ›mächtige Spannungsfeld‹, so wird die Analyse im weiteren Verlauf des ersten Teils dieser Studie zeigen, ist über alle Konjunkturen der bundesdeutschen Geschichte der (Post)Migration hinweg aufrechterhalten worden.

3 Zur Genealogie der Verwaltung von (Post)Migration

Die Geschichte der (Post)Migration hat in der Bundesrepublik über alle Konjunkturen hinweg – bis hinein in seine jüngste Reartikulation im Zeichen des nationalen Integrationsparadigmas – staatsrassistische Problematisierungen und Regulationen zur Grundlage gehabt. Mit dieser These wird im Folgenden, ausgehend von der oben mit Balibar und Foucault entwickelten Problematisierung herausgearbeitet, wie die Unterscheidung zwischen (Post)Migrant_innen und (Staats)Bürger_innen für den deutschen Nationalstaat (auch als Sozialstaat) bis heute konstitutiv geblieben ist. Staatliche Problematisierungen bezogen sich auf (Post)Migration also nicht als Regelpublikum der ›sozialen Integration‹, sondern als ›ausländische‹ Sonderbelastung der deutschen Gesellschaft, konstruiert als ethnisch-kulturelle Abstammungsgemeinschaft. Diese Genealogie zeigt, wie Sozial- und andere Politiken der Regierung von (Post)Migration die Ordnung der Nation »reproduzieren« (Balibar 2001: 3; s.o. 2.3). Es wird herausgearbeitet, wie diese grundsätzliche Bedeutung in der Entwicklung von ›Integrationspolitiken‹ und der zuwanderungs- und einbürgerungsrechtlichen Öffnung des Landes durch wechselnde Begriffe, Problematisierungen und rechtliche Konstruktionen aufrechterhalten wurde.

Der dargestellte Wandel lässt sich nur aus dem »rekuperativen Charakter« staatlicher Maßnahmen zur Ordnung der (Post)Migration verstehen, d.h. als letztlich hilflose, aber folgenreiche Aneinanderreihung von Versuchen, durch Regulation und Verwaltung der Art und Weise Herr zu werden, mit der »Migrationsbewegungen [...] sich konstitutiv und immer wieder aufs Neue einer Einverleibung in eine nationalstaatliche Gemeinschaft« entziehen (Bojadzijeve 2008: 276). In ihrer Funktion für die weitere Argumentation fokussiert die folgende Rekonstruktion allerdings nicht explizit die zugrundeliegenden politischen Kämpfe und Widersprüche (vgl. dazu bspw. Bojadzijeve 2008, Karakayali/Tsianos 2002).³⁸ Der Fokus der Darstellung liegt hier auf der Rekonstruktion

³⁸ Auch wenn im Folgenden Arbeiten herangezogen werden, die marxistisch (Dohse 1985) und regime-theoretisch (Karakayali/Tsianos 2002, Karakayali 2008) argumentieren (und damit Aspekte der materialistischen Staatstheorie, der Hegemonietheorie und von Gouvernamentalitätsanalysen integrieren; (Karakayali 2008: 53), geht es hier nicht darum, diese verschiedenen Analyseperspektiven mit Blick auf das deutsche ›Migrationsregime‹, seine Prägung durch den kapitalistischen Staat und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse oder die Kämpfe um seine Entwicklung heranzuziehen, um seine Genese zu erklären. Vielmehr wird aus der in diesen Arbeiten dargestellten Genese, insbesondere aus den (darin zitierten) Primärmaterialien wie Gesetzen, Verwaltungsbestimmungen und -ausführungen selektiv die Architektur der staatlichen Regulation herausgearbeitet.

der fortlaufenden Reproduktion der Ordnung der Nation in den Konjunkturen der Regierung von (Post)Migration.

Die in diesem Kapitel herausgearbeitete, grundsätzliche (vor allem bundespolitische) Entwicklung ist konstitutiv für das Verständnis der im folgenden Kapitel entwickelten Geschichte staatlicher Problematisierungen von (Post)Migration in der Stadt. Für die weitere Argumentation dieser Studie ist die in diesen Kapiteln entwickelte Genealogie zentral: Sie dient nicht nur als Kontrastfolie, um eine abweichende Artikulation von Integrationspolitik in der ›unternehmerischen Stadt‹ im zweiten Teil dieser Studie begreifen zu können, sondern auch als (dann für den Frankfurter Fall) zu verortender Kontext für den dritten Teil, in dem die Frage nach der Entwicklung des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt aufgeworfen wird.

Die Erzählung erfolgt in vier Schritten. Nach einer Skizzierung der Rolle des *ius sanguinis* für die Regulation der Bundesrepublik als ›Nicht-Einwanderungsland‹ und ihrer Gesellschaft als Abstammungsgemeinschaft im Kapitel 3.1, setzen sich die folgenden beiden Kapitel mit der Konstitution des bundesdeutschen Migrationsregimes und den darin angelegten regulativen Entwicklungslinien (3.2) und der Problematisierung einer Eingliederungspolitik im Nicht-Einwanderungsland auseinander (3.3). Abschließend wird dargestellt, wie die Bestimmung der nationalen Gesellschaft als Abstammungsgemeinschaft mit der Öffnung des Nicht-Einwanderungslandes und der Etablierung des Integrationsparadigmas in eine ethnisch-kulturelle Wertegemeinschaft überführt und dadurch in ihrer konstitutiven Rolle für staatsrassistische Problematisierungen von (Post)Migration erhalten wurde (3.4). Die Regulation und Verwaltung von (Post)Migration bleibt in objektivierender Weise auf das Schicksal der deutschen Gesellschaft als ethnisch-kulturelle Gemeinschaft bezogen.

3.1 Die deutsche Abstammungsgemeinschaft

Im Kern des Migrationsregimes, das die Bundesrepublik bis zur Reform des Staatsbürgerschaftsrechts 1999 und Einführung des Zuwanderungsgesetzes 2005 offiziell prägte und auch danach weiterhin maßgebliche Rationalität geblieben ist, steht der breite gesellschaftliche und politische Konsens über die ethnisch-kulturelle Bestimmung der deutschen Nation. Die deutsche Gesellschaft wurde als »Abstammungsgemeinschaft«³⁹

³⁹ Von der »Abstammungsgemeinschaft« (»community of descent«) ist der Idealtyp der »Willensgemeinschaft« (»community of consent«) zu unterscheiden, ein Nationalstaatsmodell, zu dem prinzipiell alle Zugang haben, die den politischen Werten und Institutionen der Gemeinschaft zustimmen. Als Beispiele gelten klassische Einwanderungsländer wie Australien, Frankreich, Großbritannien und die USA (Koopmans 1999: 629). Gleichzeitig soll hier allerdings darauf verwiesen werden, dass der gemeinsame Wille dieser anderen Form der Gemeinschaft nicht weniger Effekt seiner Konstruktion ist als die »Volksgemeinschaft«. Deutlich wird das nicht zuletzt an den mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführten Einbürgerungstests, deren Funktion letztendlich darin besteht, den gemeinsamen Willen der deutschen Nation zu produzieren – also ›Bürger‹ zu machen. Analog bestehen ebenso Ausschlüsse qua Staatsbürgerschaft – sie sind aber theoretisch jederzeit zu überwinden, wenn sie nicht an die ›Abstammung‹ gebunden sind.

nach dem Prinzip des *ius sanguinis* reguliert. Das bis 2000 geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) aus dem Jahre 1913 zählte zu den restriktivsten Regelungen in der EU und ließ auch im Einzelfall praktisch keine Ausnahmen der Einbürgerung zu (Green 2006: 115). Das Verhältnis von Nationalstaat und Staatsvolk wird grundsätzlich ethnisch-kulturell nach der Abstammung und im Bezug auf die Reichsgrenzen von 1937 definiert (GG 1949: §115(1)). Und das zugrundeliegende ethno-kulturelle Nationenverständnis wird im Bundesvertriebenengesetz von 1953 folgendermaßen ausbuchstabiert:

»Deutscher Volkszugehöriger im Sinne dieses Gesetzes ist, wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird« (BVFG 2007: §6(1)).

Entscheidend sind hier also nicht die territorialen Grenzen der Bundesrepublik, sondern die ethnisch-kulturellen Grenzen der ›Volkszugehörigkeit‹. Während die Ausstellung der Staatsbürgerschaft für entsprechende ›Statusdeutsche‹ (die ihre ›Abstammung‹ gepflegt hatten) praktisch voraussetzungslos⁴⁰ war, fungierte dieses Verständnis auf der anderen Seite gegenüber den ethnisch-kulturell ›Fremden‹ in der Bundesrepublik als deutliche und dauerhafte Distinktionslinie – als rigides Merkmal der Zugehörigkeit zur »imagined community« (Anderson 1989) der deutschen Nation. Im Regelfall war die Möglichkeit des Eintritts in diese Gemeinschaft schlicht nicht vorgesehen:

»Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren« (Einbürgerungsrichtlinien, zit. nach Hailbronner *et al.* 2005: 864).

Zwar sahen bereits die Einbürgerungsrichtlinien der Länder bis 1977 die Möglichkeit einer verwaltungsrechtlichen Ausnahmegenehmigung für die Einbürgerung vor, sie sollten aber entsprechend restriktiv gehandhabt werden:

»Es muß vielmehr verlangt werden, daß der Einbürgerungsbewerber sich der deutschen Wesensart angepaßt hat und auch künftig mit dem deutschen Volk sich verbunden fühlen wird. Anhaltspunkte hierfür lassen sich aus der Abstammung, Erziehung, Schulbesuch, Berufsausbildung, Geschäftsgebahren, Einheirat in eine deutsche Familie, Zugehörigkeit zu Vereinen und Verbänden usw. gewinnen«. ⁴¹

⁴⁰ Für Statusdeutsche besteht ein »Rechtsanspruch auf Einbürgerung«, der viele der Bedingungen der »Einbürgerung von Ausländern« explizit nicht voraussetzt, wobei den »Behörden ein Ermessen nicht eingeräumt [wird], auch nicht bei der Feststellung der Sicherheitsgefährdung« (Hailbronner *et al.* 1998: 573; vgl. Koopmans 1999: 631).

⁴¹ Die »Ausführungsanweisung zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz« des Landes Nordrhein-Westfalen galt ab 1959 bis zur Ablösung durch die bundesweit gültigen Einbürgerungsrichtlinien 1977.

Auch die 1977 erstmals bundesweit kodifizierten »Einbürgerungsrichtlinien«⁴² führten die Ausgestaltung der deutschen Gesellschaft als ethnisch-kulturell konstruierte Gemeinschaft der Staatsbürger_innen⁴³ fort. Die formalen Kriterien beinhalteten unter anderem eine Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren, die Aufgabe der eigenen Staatsbürgerschaft, grundlegende Sprach- und Staatskenntnis, Bekenntnis zur »freiheitlich demokratischen Grundordnung«, sowie die strafrechtliche und sonstige »Unbescholtenheit« (Hailbronner *et al.* 1998: 573 und Koopmans 1999: 631).

Entsprechend dieser politischen Zielsetzung fand in der Bundesrepublik bis zu den zuwanderungsrechtlichen Reformen ab den 2000ern praktisch keine Einbürgerung statt (bspw. lag die Einbürgerungsquote in den 1980er Jahren bei 0,3% der ausländischen Bevölkerung; Green 2006: 116). Der Glaube an die ethnisch-kulturell homogene Nation bestimmte über Jahrzehnte den staatlichen Umgang mit (Post)Migration in Gesetzgebung, Richtlinien und Verwaltungspraxis. Regelungen, die für den kurzfristigen Aufenthalt von ›Ausländern‹ im Bundesgebiet bestimmt waren, prägten also dauerhaft das Verhältnis zwischen Staat und (Post)Migrant_innen und wirkten sich praktisch als Ausschluss eines wachsenden Teils der in Deutschland lebenden Menschen von wesentlichen sozialen und politischen Rechten aus.

3.2 Migration im Nicht-Einwanderungsland

Die Geschichte der (Post)Migration in der Bundesrepublik ist also aus Perspektive des Staates keine Geschichte der Zuwanderung in die deutsche Gesellschaft, sondern eine Geschichte der Regulation im Namen der Abstammungsgemeinschaft. Die in den 1950ern einsetzende offizielle deutsche Migrationspolitik⁴⁴ legte den Grundstein dieser Rationalität. Vorgesehen war die Anwerbung ›ausländischer Arbeitskräfte‹⁴⁵ aus ökonomischen Gründen, getragen von der Überzeugung, dass die ›Ausländerbeschäftigung‹ eine vorübergehende Erscheinung bleiben werde. Man ging davon aus, dass die angeworbenen ›Gastarbeiter‹ entsprechend ihrer Bezeichnung nach getaner Arbeit in ihre ›Heimat‹ zurückkehren wollten und würden. Im Zeichen dieser Vorstellung einer

⁴² Bei Entscheidungen über die Einbürgerung waren die Behörden verwaltungsintern an die Einbürgerungsrichtlinien zum »Reichs- und Staatsangehörigkeitsrecht« von 1977 gebunden (Hailbronner *et al.* 1998: 313). Die Richtlinien wurden infolge des Inkrafttretens der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 durch die »Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht« ersetzt (Hailbronner *et al.* 2005: 28, 502).

⁴³ Die historischen Details des staatsbürgerrechtlichen Anteils dieses Konstruktionsprozesses werden beispielsweise bei Gosewinkel 2003 rekonstruiert.

⁴⁴ Es gab jedoch von Anfang an neben der über die Ausländerpolitik geregelten Arbeitsmigration einen zweiten großen Strang der Migration, der aber nicht im Rahmen der Ausländerpolitik thematisiert wurde, da es sich bei der »Rückkehr« von Millionen »Flüchtlingen und Vertriebenen deutscher Volkzugehörigkeit« in den staatlichen Problematisierungen nicht um ›Ausländer‹ handelte (vgl. Koopmans 1999).

⁴⁵ Infolge einer als erfolgreich eingeschätzten Initiative des Bauernverbandes Baden-Württemberg zur Beseitigung des Mangels an Arbeitskräften durch die Anwerbung »ausländischer Erntehelfer«, wurden zwischen 1955 und 1968 Anwerbeabkommen mit der italienischen, spanischen, griechischen, türkischen, portugiesischen, tunesischen, marokkanischen und jugoslawischen Regierung getroffen (Meier-Braun 1988: 10).

Rotation⁴⁶ von Arbeitskräften war die Frage ihrer Gleichstellung, Einbürgerung oder einer dezidierten ›Integrationspolitik‹ lange kein Thema. Im Gegenteil: Die politischen Parameter der ›Gastarbeit‹ zielten dezidiert auf eine rassistische Strukturierung des Arbeitsmarkts, die sich in der weiteren Entwicklung des deutschen Migrationsregimes auch in andere gesellschaftliche Funktionssysteme fortschrieb. Diese Grundausrichtung zeigte sich bereits in den Aushandlungen der ersten Anwerbeabkommen zwischen Politik, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in den 1950er Jahren. Bereits wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg war es zum ›Vollbeschäftigungsdilemma‹ gekommen. Die Arbeitslosenquote war in den 50er Jahren schnell von über 10% auf 1,3% gesunken. Damit war das Versprechen der Vollbeschäftigung mit seinem Erfolg zu einem ökonomischen Problem geworden, weil die lohnabhängig Beschäftigten nicht mehr gezwungen waren, schlecht bezahlte Stellen anzunehmen. Das auf der Exportorientierung beruhende Wirtschaftswachstum war aber gleichzeitig auf eben diese niedrigen Lohnkosten angewiesen. In Arbeitgeberverbänden und Ministerien entstand also die Idee, dieses Problem durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zu lösen. Die Gewerkschaften trugen diese Lösung auch in der weiteren Entwicklung mit, weil sie durch die Implementierung des ›Inländerprimates‹ im Interesse der deutschen Beschäftigten gestaltet wurde (Karakayali/Tsianos 2002: 247-9).

Dabei ergab sich das ›Inländerprimat‹ bereits aus dem grundsätzlichen Rechtsverhältnis des Staats gegenüber Ausländern in der Bundesrepublik, das zunächst durch die Ausländerpolizeiverordnung (APVO) von 1938 (Rechtskontinuität) geregelt wurde und später in die ausländerrechtliche Gesetzgebung der Bundesrepublik aufgenommen wurde (Dohse 1985: 141). So übersetzte das 1965 in Kraft getretene (und bis 2004 geltende)⁴⁷ Ausländergesetz zwar die Bedingung für die Ermessensentscheidung der Verwaltung über den Aufenthalt von ›Ausländern‹ in eine neutrale Sprache und schuf damit auch objektive Kriterien. Im Grundsatz erhielt es aber dessen Regelungslogik: »während die APVO das Aufenthaltsrecht von der ›Würdigkeit‹ des Ausländers abhängig machte, wird es nun zu einer Frage der »öffentlichen Belange der Bundesrepublik« und macht somit die Regelungslogik der nationalsozialistischen Ausländergesetzgebung für die Funktionen einer Migrationspolitik der Bundesrepublik nutzbar, die »nationalökonomische Interessen und rassistische Diskriminierungen miteinander kombiniert« (Ha 2003: 89-90).

Dabei sind die »Belange der Bundesrepublik« (AuslG 1965: §2(1)) im Gesetz als umfassende Bestimmung der nationalen Interessen gemeint, also »alle einschlägigen

⁴⁶ Diese Rotation war nicht auf die anfängliche Hoffnung beschränkt, sondern wurde später zeitweilig zu einer regulativen Praxis, als Bayern und Schleswig-Holstein das Rotationsprinzip einführten. ›Gastarbeiter‹ bekamen dann grundsätzlich nur Arbeiterlaubnisse für fünf Jahre – ein Zeitraum, der als Grenze der Normalisierung des Reproduktionsbereichs angesehen wurde und damit verhindern sollte, dass es überhaupt zu Familiennachzug käme (Dohse 1985: 304).

⁴⁷ Das Gesetz wurde 1990 durch eine veränderte Fassung ersetzt und galt bis zum Jahr 2004. In der Folge wird der Regelungsbereich durch das Aufenthaltsgesetz (Artikel 1 Zuwanderungsgesetz) abgedeckt (Hailbronner *et al.* 2005).

Gesichtspunkte, seien sie politischer, wirtschaftlicher, arbeitspolitischer oder sonstiger Natur« (BRD 1962: 12). Die amtliche Begründung des Gesetzes führt diesen Grundsatz aus:

»Der Staat, seine Einrichtungen und seine Rechtsordnung sind für die eigenen Staatsangehörigen geschaffen; [...] Fremde Staatsangehörige und Staatenlose stehen zu dem Aufenthaltsstaat nicht in einem Treue- und Rechtsverhältnis mit eigenen Rechten und Pflichten. Ihnen gegenüber handelt der Staat nach Zweckmäßigkeitserwägungen, die nach politischen Zielen ausgerichtet sind. [...] Die Bundesregierung verfolgt eine liberale und weltoffene Fremdenpolitik, die die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern erleichtert. Diese Politik läßt sich jedoch nur dann vertreten, wenn die Möglichkeit besteht, die staatlichen Belange fremden Staatsangehörigen gegenüber durchzusetzen, sie muß insbesondere die eigenen Staatsangehörigen wirksam vor Beeinträchtigungen schützen können, die bei einer liberalen Fremdenpolitik naturgemäß stärker auftreten als bei Sichtvermerkszwang und strenger Grenzkontrolle« (BRD 1962: 9-10).

Selbst durch die auf Aufenthalt gewährten Rechte konnten auf Grundlage des Ausländerrechts prinzipiell durch Verwaltungsmaßnahmen im Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisverfahren oder durch Entzug der Rechtsgrundlage des Inlandsaufenthaltes wieder genommen werden, wobei das Primat der politischen »Zweckmäßigkeitserwägung« durch einen gesetzlich fixierten breiten Ermessensspielraum der Verwaltung abgesichert wurde. Die Architektur dieser Rechtsgrundlage und vor allem ihre verwaltungspraktische Ausführung läßt sich im Wesentlichen als »Abwehr von Rechtsstaatlichkeit« (Dohse 1985: 233ff.) verstehen: »Im Endeffekt konstituierte das Ausländergesetz einen relativ gerichtsfreien oder wenigstens anfechtungsfreien breiten staatlichen Dispositionsräum über Ausländer« (Dohse 1985: 247). Ob der praktisch fehlenden Möglichkeit zur Einbürgerung sollte sie über Jahrzehnte hinweg Basis der Regulation von (Post)Migration in der Bundesrepublik bleiben.

Dieser Charakter erklärt sich nicht einfach aus der historischen Genese des Rechts, sondern wurde dezidiert zur Regulation der ›ausländischen Ersatzbevölkerung‹⁴⁸ im Interesse der bundesdeutschen ›Belange‹ begründet. Ziel war es – so formulierten es die »Grundsätze für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung« der Bundesländer von

⁴⁸ Diese Wendung ist einem Beitrag der Informationen zur Raumentwicklung von 1974 entnommen, in dem diskutiert wird, wie die »Nachfrage nach ›ausländischer Ersatzbevölkerung‹ speziell für einige verdichtete Gebiete – aber auch für das Bundesgebiet generell – abzuschwächen« wäre (Selke 1974: 47), und der Vorschlag gemacht wird, insbesondere auf die restriktiven Möglichkeiten des Ausländerrechts zurückzugreifen, um der »sich abzeichnenden Gettobildung« eine »sozialverantwortliche Steuerung der Ausländerwanderung, die sich an den raumordnungspolitischen Zielen unserer Gesellschaft orientieren sollte«, zu erreichen (Selke 1974: 39; siehe zur Anwendung entsprechender Maßnahmen auch 4.2). Die Wendung der ›ausländischen Ersatzbevölkerung‹ stellt hier also eher einen Einzelfall dar, empirisch konnte ihre weitere Verbreitung nicht nachgezeichnet werden. Da sie aber begrifflich die Grenze zwischen Biopolitik (Bevölkerung) und Staatsrassismus (die ›Ausländer‹ eben als ›Ersatz‹) so treffend zum Ausdruck bringt, wird sie hier an einigen Stellen verwendet.

1969 – den ökonomisch notwendigen Aufenthalt »ausländischer Arbeitnehmer [...] in großer Zahl über längere Zeit hinweg im Bundesgebiet« zu erlauben, ohne dass deshalb »ihre ständige Niederlassung als erwünscht angesehen werden kann« (zit. n. Dohse 1985: 251). Das Ausländergesetz hatte mit der dauerhaften und nicht zweckgebundenen »Aufenthaltsberechtigung« zwar einen Aufenthaltstitel geschaffen, der den ausländerrechtlichen Zugriff des Staats weitgehend beschränkte – aber diesen nicht mit einem Rechtsanspruch nach Erfüllung der notwendigen Kriterien wie Mindestaufenthaltsdauer verbunden (Dohse 1985: 245). Und die Grundsätze der Bundesländer wiesen die Verwaltungen an, dass bei der Vergabe dieses Titels in der Praxis »Zurückhaltung geboten« sei (zit. n. Dohse 1985: 251). Auch sonst spielte der breite Ermessensspielraum bei Einzelentscheidungen eine zentrale Rolle für den restriktiven Charakter der ›Ausländerverwaltung‹. Inwiefern die »Belange der Bundesrepublik Deutschland« betroffen wurden, blieb Beamten und Verwaltungsrichtern überlassen – sie entschieden, »ob die Arbeitslosigkeit, die kranke Ehefrau oder erst der Drogenhandel des Ausländers die Belange unseres Landes betrifft« (Funcke 1983: 16). Das betraf auch die Frage der Ausweisung. Die im Gesetz formulierten *möglichen* Gründe zählten bspw. den Erhalt von Sozialleistungen, die Einweisung in »Arbeitseinrichtungen«, »Heil- und Pflegeanstalten«, Verstöße gegen das Steuerrecht sowie die Gefährdung der »öffentlichen Gesundheit oder Sittlichkeit« bspw. durch Bettelei, »Erwerbsunzucht«, »Landstreicherei« oder »Landfahreierei« auf (AuslG 1965: §10) und führten in der Praxis zu Ausweisungen und nicht verlängerten Aufenthaltserlaubnissen wegen »Trunkenheit am Steuer, Schlägerei, wilder Ehe oder gar Anträgen auf Einbürgerung« (Dohse 1985: 301).

Mit dieser Architektur des Verhältnisses von (Post)Migration und Staat in der Bundesrepublik war das Migrationsregime in eine Traditionslinie gestellt worden, die Migration in erster Linie als Problem der ›öffentlichen Sicherheit‹ konstruiert (Schneider 2009: 117) – eine Rahmung, die von (Post)Migration als Gefährdung deutscher Arbeitsplätze, für die öffentliche Ordnung und nicht zuletzt für die Identität Deutschlands ausging und die letztlich bis heute fortgeschrieben worden ist (Green 2006: 115; vgl. Wendekamm 2014). Dies ist die primäre Ordnung der deutschen Regulation von (Post)Migration durch das Ausländergesetz gewesen und nur vor diesem Hintergrund lässt sich die Art und Weise der ›Integration‹ von (Post)Migrant_innen in den deutschen Sozialstaat sprechen. ›Ausländer‹ in beitragspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen waren in die Sozial- und Arbeitslosenversicherung sowie durch das Bundessozialhilfegesetz von 1962 im Rahmen ihrer ökonomischen Funktion für die Bundesrepublik in den nötigsten Bereichen eingebunden. Aber diese Einbindung in soziale Rechte lässt sich nicht als Gleichstellung verstehen, weil sie durch das Ausländerrecht determiniert ist. Sie gilt nur, insofern »legal arbeitende Ausländer [...] sich nach staatlich gesetzten Kriterien nicht auffällig verhalten« – die »Schutzwirkung der Gleichstellung« wird nicht zuletzt aufgrund der »diffusen Einschüchterungswirkung« des Ausländerrechts ausgehebelt (Dohse 1985: 303). Maßgebliche Legitimation dieser partiellen Gleichstellung war von

Anfang an, die deutschen Arbeitnehmer_innen vor einem Verfall von Arbeitsrechten und Lohnniveau zu schützen (Karakayali/Tsianos 2002: 249). Diese Funktion zeigte sich neben den ausländerpolitischen Einschränkungen der sozialen Rechte ›ausländischer Arbeitskräfte‹ zum einen in der Einstufung von ›Sozialhilfe‹ als Ausweisungsgrund und zum anderen in den inhaltlichen Beschränkungen im Ausländergesetz⁴⁹ und jenen im Bundessozialhilfegesetz⁵⁰ - hier ebenfalls vor allem in der Verwaltungspraxis. So war es gängig, dass der erworbene Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht gewährt wurde, weil mit der Arbeitslosigkeit der Wegfall der Arbeitserlaubnis verbunden sein konnte, die Betroffenen also dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung standen und damit eine wesentliche Voraussetzung der Zahlung von Arbeitslosengeld nicht erfüllt wäre (Dohse 1985: 270). Und die »Grundsätze für die ausländerrechtliche Behandlung arbeitslos gewordener ausländischer Arbeitnehmer« des Bundesinnenministers von 1967 sahen vor, dass die »Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis zu verkürzen und über die Ausweisung zu verfügen« sei, wenn der »arbeitslose ausländische Arbeitnehmer zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe angewiesen ist« (zit. n. Dohse 1985: 338). Die Verwaltung konnte also durch Nicht-Erteilung der weiteren Arbeitserlaubnis gleichzeitig über die erworbenen Ansprüche aus der Sozialversicherung und die Ausweisung der Betroffenen verfügen. Nicht zuletzt war die partielle und durch die ausländerpolitische Dispositionsgewalt bedingte Integration in die soziale Sicherung auch volkswirtschaftlich im Sinne der deutschen Interessen legitimiert worden. Entsprechende Berechnungen gingen davon aus, dass sich die Integration auszahlen würde: bspw. durch eingesparte Ausbildungskosten und nach Rückkehr der ›Gastarbeiter‹ unter Umständen eingesparte Zahlungen insbesondere durch das Verbot des »Rentenexports an Ausländer« (Henning 1983: 42ff.).

Analog zum Bereich sozialer Rechte wurden ›Ausländern‹ auch politische Freiheitsrechte nur partiell gewährt. Partizipationsrechte (insb. Wahlrecht), Versammlungsfreiheit, Freizügigkeit und die freie Berufswahl bindet das Grundgesetz an die deutsche Staatsbürgerschaft. Alle weiteren Rechte gelten aber auch für ›Ausländer‹, wie die Auffangrechte der Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit, aber auch konkrete Rechte wie das Koalitionsrecht und das Recht auf freie Meinungsäußerung oder die gesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts zur Anmeldung,

⁴⁹ Der Bezug von Sozialhilfe kann ein Ausweisungsgrund sein, wenn auch im Regelfall nicht bei Personen, denen nach 8 Jahren rechtmäßigen Aufenthalts in der Bundesrepublik eine Aufenthaltsberechtigung erteilt worden ist (Schubert 1984: 90). Ferner wurde 1981 der Rechtsanspruch von Asylbewerber_innen bis zum Abschluss des Verfahrens auf die Hilfe zum Lebensunterhalt durch Sachleistungen beschränkt und 1983 wurde diese Regelung auf Ausländer_innen, die zur Ausreise verpflichtet sind, ausgeweitet. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 wurden Asylbewerber_innen ganz aus dem allgemeinen rechtlichen Sozialhilferahmen ausgegliedert (Sieveking 1996: 296).

⁵⁰ Nach §120 Bundessozialhilfegesetz (BSGH) haben Ausländer_innen und Staatenlose, die sich tatsächlich im Geltungsbereich des Gesetzes aufhalten, einen Rechtsanspruch auf einen beschränkten Bereich der »5 wichtigsten Hilfen«: Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Mütterhilfe, Tuberkulosehilfe, Pflegehilfe. Weitere Hilfen können nur im Einzelfall gewährt werden. Sie gelten nicht, wenn die betroffenen Personen sich mit der Absicht der Erlangung von Sozialhilfe ins Bundesgebiet begeben haben (Schubert 1984: 81).

Durchführung und Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen (Dohse 1985: 278). Auch in diesem Bereich sicherten aber das Ausländergesetz und andere Bestimmungen (bspw. das Vereinsgesetz) sowie »zum Teil abenteuerliche Rechtskonstruktionen [...] die administrative Aushöhlung dieser Gleichheitsgrundsätze« (Dohse 1985: 279) im Interesse von Sicherheit und Ordnung. Nicht zuletzt spielte dafür ein ausländerpolitischer Antikommunismus eine große Rolle (vgl. Dohse 1985: 278-292), der von Sicherheitsbehörden unter der Kategorie des »Ausländerextremismus« behandelt wurde.⁵¹

Die grundsätzliche Logik der staatlichen Regulation im deutschen Migrationsregime umfasst dann zusammenfassend vier Momente: Das ›Inländerprimat‹, die partielle Integration in die soziale Sicherung und die politischen Freiheitsrechte, die weitgehenden Möglichkeiten des Aussetzens dieser Integration durch Ausländerrecht und breiten Ermessensspielraum und die langfristige Legitimation und Absicherung dieser ausländerpolitischen Rahmung des Migrationsregimes durch die Erwartung, im ›Nicht-Einwanderungsland‹ habe jede Migration vorübergehend zu sein (vgl. Karakayali/Tsianos 2002: 254). Auch wenn der Verbleib der ›ausländischen Arbeitskräfte‹ in der Bundesrepublik nicht vorgesehen war – diese rechtliche Grundkonstruktion sollte das (post)migrantische Leben im Land dauerhaft prägen.

3.3 ›Eingliederungspolitik‹ im Nicht-Einwanderungsland

Als die Bundesregierung 20 Jahre nach dem ersten Anwerbeabkommen unter dem Eindruck der Ölkrise und der sich abzeichnenden konjunkturellen Einbrüche den Anwerbestopp ausrief, aktualisierte sich diese grundlegende Architektur des Gastarbeiterregimes noch einmal deutlich. Anstatt des (erhofften) Exodus der ›ausländischen Ersatzbevölkerung‹, verschärfte sich in der Krise die rassistische sozioökonomische Schichtung, die dem Migrationsregime von Anfang an eingeschrieben war. Weil im Ausland erworbene Qualifikationen häufig nicht anerkannt wurden, vor allem aber aufgrund der selektiven Anwendung des ›Inländerprimats‹, blieben qualifizierte Arbeitsstellen und die Führungsebene den deutschen Arbeitnehmer_innen sicher, während (Post)Migrant_innen das unterste Segment der industriellen Produktion besetzten, das im Verlauf von Rationalisierungsmaßnahmen in ökonomischen Krisen zuerst bedroht war (Karakayali/Tsianos 2002: 251-2). Diese Strukturierung wurde durch die Regulation der Krise noch verschärft. So verdreifachte sich im Jahr 1973 die Zahl der abgelehnten Anträge auf Arbeitserlaubnis. Gleichzeitig nutzte den Unternehmen die ›Unterschichtung‹ beim Abbau der ›unproduktivsten‹ Stellen in der Krise. Der Wegfall der Arbeitserlaubnis ersparte ihnen dann Abfindung und Auseinandersetzungen mit Betriebsräten. Innerhalb kurzer Zeit sank so die ›Ausländerbeschäftigung‹ um eine knappe Million

⁵¹ Eine Kategorie, deren Staatsrassismus sich heute vor allem in der Problematisierung islamischer Gemeinden und Milieus in Deutschland als riskante »Räume der Radikalisierung« ausdrückt (Rozatz/Scheuring 2011).

Angestellte auf 1,8 Mio. im Jahr 1979, während die ausländische Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik zwischen 1972 und 1980 um eine Millionen Menschen zugenommen hatte (Karakayali/Tsianos 2002: 254-6).

Diese wachsenden Zahlen der (post)migrantischen Bevölkerung verweisen gleichzeitig auch auf den Strukturwandel der ›Ausländerbeschäftigung‹, der für die Entwicklung des staatlichen Zugriffs entscheidend war. Die Rückkehrorientierung stellte sich zu diesem Zeitpunkt deutlich als Rückkehrillusion dar, die Verweildauer hatte zugenommen. Damit verbunden war das Bedürfnis nach normalen Lebensverhältnissen, nach Wohnverhältnissen außerhalb von Gastarbeiter-Wohnheimen, nach Privatleben in der Familie, nach einem sozialen Lebensumfeld. Von einzelnen Betrieben und Behörden war die Familienzusammenführung in den Jahren zuvor auch befördert worden, um die Bindung an den Einsatzort der Arbeitskräfte zu erhöhen, sie sozial zu stabilisieren und damit die betrieblichen Kosten durch Arbeitsplatzwechsel oder frühzeitige Ausreise zu verhindern (Dohse 1985: 303). Dass es in der ökonomischen Krise und nach dem Anwerbestopp nicht zu einer Realisierung der restriktiven Möglichkeiten auch gegenüber der bestehenden (post)migrantischen Bevölkerung kam, sondern sich die (Post)Migration in der Bundesrepublik zur dauerhaften Realität entwickeln konnte, ist allerdings nicht mit einem Wandel der grundsätzlichen Rationalität des Migrationsregimes zu erklären. Vielmehr erwiesen sich prinzipiell mögliche, massenhafte Ausweisungen weder gegenüber den ökonomischen und betrieblichen Interessen an den eingearbeiteten Arbeitskräften, noch im Hinblick auf das Ansehen der Bundesrepublik im Ausland als durchsetzbar (Dohse 1985: 304). Darüber hinaus entfaltete die Integration der ›ausländischen Arbeitskräfte‹ eine nicht beabsichtigte ökonomische, soziale und politische Dynamik. Denn die damit verbundenen Rechte wurden in politischen und juristischen Kämpfen von (Post)Migrant_innen, in nationaler und europäischer Rechtsprechung sowie durch europäische Gesetzgebung zu einer defacto Bürgerschaft ausgebaut, die aus den ›Gastarbeiter_innen‹ trotz des offiziellen Mantras der Nicht-Einwanderung dauerhafte Mitglieder der deutschen Gesellschaft machten (Farahat 2014: 110ff.). So konnte das Ziel der Rückkehr politisch auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht mehr durchgesetzt werden und es ließen sich auch nicht alle Korridore weiterer Migration in die Bundesrepublik schließen (insbesondere die Familienzusammenführung).⁵² Stattdessen produzierte der politische Abwehrkampf im Effekt Einwohner_innen, die zwar über einen Daueraufenthaltsstatus verfügten, ihr Leben in der Bundesrepublik aber ohne

⁵² In Erwägung gezogen wurde die national-souveräne ›Lösung‹ des ›Ausländerproblems‹ politisch trotzdem. So berichtet der Spiegel aus einem geheimen Gesprächsprotokoll zwischen Bundeskanzler Kohl und der britischen Regierungschefin Margaret Thatcher von 1982: »›Kanzler Kohl sagte, [...] über die nächsten vier Jahre werde es notwendig sein, die Zahl der Türken um 50 Prozent zu reduzieren – aber er könne dies noch nicht öffentlich sagen‹, heißt es in dem Gesprächsprotokoll vom 28. Oktober 1982. Und weiter: »Es sei unmöglich für Deutschland, die Türken in ihrer gegenwärtigen Zahl zu assimilieren« (Hecking 2013).

vollständige Rechte der Staatsbürgerschaft, ohne vollständige Anerkennung und mit eingeschränkten Entfaltungsmöglichkeiten gestalten mussten.

Diese Ambivalenz zwischen Faktizität der (Post)Migration und Fortschreibung der politischen Abwehr sollte das Migrationsregime ab dem Anwerbestopp prägen. So zeigen die Ergebnisse der Bund-Länder-Kommission zur »Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik zur Basis für die Ausländerpolitik in Bund und Ländern« von 1977, wie den gewohnten Linien des ›Nicht-Einwanderungslandes‹ die Ziele der sozialen Stabilisierung der prekären ›Dauergäste‹ hinzugefügt werden (Meier-Braun 1988: 14). Sie zielten auf die Verbesserung der ›sozialen Integration‹ während des mehr oder weniger langen, aber befristeten Aufenthalts der ›Ausländer‹ in der Bundesrepublik. Hintergrund dieser Flankierung der Rückkehrorientierung mit leichten Rechtsverbesserungen war die Angst vor dem Entstehen eines unkontrollierbaren ›Subproletariats‹.⁵³ Die Maßnahmen zielten auf die Sicherstellung des politischen und sozialen Wohlverhaltens durch Disziplinierung und Verbesserung der sozialen Position (Dohse 1985: 305; Karakayali/Tsianos 2002: 252) – bis zum Erreichen des Ziels der ›freiwilligen Rückkehr‹, deren ›Förderung‹ in den 1980er Jahren die politische Debatte bestimmte und unter anderem im 1982 verabschiedeten »Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern« führte (Motte 2000). Konsequenterweise gehörte zu den Eingliederungs-Maßnahmen die Förderung der ›Heimatverbundenheit‹ zum ›Herkunftsland‹ – Kulturvereine, Heimatkunde und Sprachkurse in der Herkunftssprache wurden staatlich mit dem Ziel der Rückkehrbereitschaft gefördert. Insofern standen sich ›Eingliederung‹ und die Ablehnung von ›Einwanderung‹ nicht entgegen, vielmehr ergänzen sie sich in der Bearbeitung des ›Ausländerthemas‹, wobei Rückkehrförderung und die Verhinderung weiterer Migration bis weit in die 1990er Jahre die offiziellen Grundpfeiler der defensiven Migrationspolitik im ›Nicht-Einwanderungsland‹ bleiben sollten (Schneider 2009: 130).

An dieser grundsätzlichen Ausrichtung änderte auch die in den 1980ern in der BRD zaghaft aufkommende Multikulturalismusdebatte wenig – über weite Strecken blieb sie auf einen »feuilletonistischen und folkloristischen Einschlag« reduziert (und damit anschlussfähig an die Förderung der ›Heimatverbundenheit‹). Sie schrieb sich in Deutschland kaum in staatliche Politiken ein (Aumüller 2009: 198) – und so zeitigt das 1989 gegründete Frankfurter »Amt für multikulturelle Angelegenheiten« als einzige staatliche Institution der BRD bis heute die Spuren im Namen (s.u. Kap. 4.3). Sie wirkte sich aber insofern aus, dass Organisationen, die »mit der Bearbeitung der sozialen Folgen von Einwanderung befaßt sind«, ab den 1980er Jahren zunehmend begannen, »sich

⁵³ So bspw. ein Ausländerexperte des Bundesarbeitsministeriums 1976: »[...] die deutsche Bevölkerung (muß) wissen, daß sie auf Dauer nicht in sozialem Frieden leben kann, wenn die soziale und berufliche Integration der Ausländer nicht gelingt. [...] Die heranwachsende Ausländergeneration würde es sich nicht bieten lassen, in der Bundesrepublik die Funktion eines Subproletariats übernehmen zu müssen. Alles, was an dieser jungen Ausländergeneration versäumt wird, muß eines Tages auf die deutsche Bevölkerung zurückschlagen« (zit. n. Dohse 1985: 423)

selbst und ihre Praxis in ethnisierend kulturalisierender Semantik zu beschreiben, in Umstellung von der sog. Ausländerarbeit daran auszurichten und sie für die Handhabung ihrer organisatorischen Alltagsprobleme zu nutzen« (Bommes 1994: 371). Politisch wurde der Multikulturalismus in der Bundesrepublik zwar in Herausforderung des Selbstverständnisses als ›Nicht-Einwanderungsland‹ und mithin der ethnisch-nationalen Zugehörigkeit rezipiert (insb. Cohn-Bendit/Schmid 1993; s.u. 4.3), entwickelte sich aber vor allem als Aktualisierung desselben: Als Ethnisierung des Wissens über (Post)Migration, die in gewisser Hinsicht den Boden für die Wende zum kulturalistischen Integrationsparadigma ebnete (Ha 2009).

3.4 Fortschreibung der Abstammungsgemeinschaft im ›Integrationsland‹

Die Phase ab den 1990er Jahren wird häufig als »Modernisierung« der staatlichen Regulation von (Post)Migration verhandelt (vgl. Mannitz/Schneider 2014). Das politische Leitbild des Nicht-Einwanderungslandes wurde formal aufgegeben und die Reformen des Zuwanderungs- und Ausländerrechts zwischen 1999 und 2007 gingen mit neuen Selbstbeschreibungen der Bundesrepublik als von kultureller Vielfalt geprägtes Land, internationaler Wirtschaftsstandort und weltoffene Nation einher. Allerdings drückte sich diese Modernisierung nicht in einer systematischen Öffnung für neue Migrationen aus, sondern vor allem in einem Umbau des staatlichen Umgangs mit der bestehenden (post)migrantischen Bevölkerung. Deren Bedeutung kommt im Kern in der »konzeptionellen Verschiebungen [...] der sozialen Konstruktion des ›Anderen‹ in der deutschen Gesellschaft vom ›Ausländer‹ zum ›Migrationshintergrund‹« zum Ausdruck (Mannitz/Schneider 2014: 69). Letztlich lässt sich dieser Umbau als Übersetzung der Konstruktion der deutschen Gesellschaft als ethnisch-kulturelle Abstammungsgemeinschaft in eine ethnisch-kulturelle Normierung durch die Etablierung eines kulturalistischen Integrationsparadigmas verstehen.

Diese Entwicklung nimmt ihren Ausgang in den 1990er Jahren, die zunächst durch eine Verstärkung der Rhetorik des ›Nicht-Einwanderungslandes‹ geprägt waren. Die rassistischen Pogrome und Morde unter anderem in Rostock-Lichtenhagen und Mölln griffen Hand in Hand mit politischen Debatten um ›Flüchtlingsflut‹ und ›Asylmissbrauch‹ und spiegelten sich letztlich auch in der faktischen Abschaffung des Asylrechts im sogenannten ›Asylkompromiss‹ (Reimer 2013: 32). Und gerade diesem ›Kompromiss‹ entstammten auch die ersten Schritte zur politischen Anerkennung des faktischen Status als ›Einwanderungsland‹: Er beinhaltete Einbürgerungserleichterungen für die ›zweite Generation‹ der Gastarbeiter_innen und eine Option auf zukünftige Regelungen, die eine ›gesteuerte‹ Zuwanderung erlauben sollten. Der langwierige Prozess von den Reformen des Ausländerrechts ab Ende der 1990er Jahre bis zur Einführung des neuen Zuwanderungsrechts im Jahr 2005 und dessen Neufassung 2007 schrieb den Geist dieses Kompromisses fort – die Etablierung des Einwanderungslands wurde von

restriktiven Debatten um eine ›deutsche Leitkultur‹, von rassistischen Wahlkämpfen wie der gegen den ›Doppelpass‹ (1999) oder für ›Kinder statt Inder‹ (2000) (Hentges 2002) sowie der wachsenden Dominanz antimuslimischer Rassismen (bspw. Attia 2007) begleitet und geformt.

So führte das 1999 verabschiedete neue Staatsangehörigkeitsgesetz zwar erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik das Prinzip des *ius soli* – also des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit qua Geburt auf deutschem Territorium – ein. Aber dieses Prinzip wird von restriktiven Regelungen flankiert, so dass es lediglich die Hälfte der in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern betrifft. Darüber hinaus wird die erworbene Staatsbürgerschaft mit der sogenannten ›Optionspflicht‹ verbunden und erlischt automatisch, wenn die Betroffenen nicht bis zum 23. Lebensjahr die zweite, über die Eltern erworbene, ausländische Staatsbürgerschaft abgegeben haben (Green 2006: 128).

Ein ähnliches Fazit lässt sich für die ab 2000 entwickelte Einführung des sogenannten Zuwanderungsgesetzes 2005 ziehen. In den verfahrenen Verhandlungen scheiterte letztlich jeder Anspruch einer weitreichenden zuwanderungsrechtlichen Öffnung. Ausgestaltet wurde diese Möglichkeit im Endeffekt äußerst restriktiv – selbst Arbeitsmigration im engen Sinn blieb nur im Einzelfall möglich (Green 2006: 130). Letztlich war das gesetzliche Eingeständnis des Status als ›Einwanderungsland‹ bislang vor allem mit Einschränkungen der zuvor legalen, aber ungewollten Möglichkeiten der Migration verbunden. Folgerichtig war das Migrationssaldo seit 2008 negativ (Eichenhofer/Hörich/Pichl 2011: 183). Die wesentliche Neuerung lag also nicht im Bereich der Zuwanderung, sondern in der gesetzlichen Implementierung des ›Integrationsparadigmas‹ mit der Einführung sogenannter ›Sprach- und Orientierungskurse‹ nach dem Prinzip des ›Förderns und Forderns‹ (Hess/Moser 2009: 12).

Die Kurse widmen sich der Vermittlung der deutschen Sprache, ein geringerer Teil von 30 Stunden soll die Teilnehmer_innen mit den Grundzügen von Staat und Verfassung sowie der deutschen Kultur und Geschichte vertraut machen. Die Teilnahme wird mit einer Prüfung beendet, deren Bestehen mit Erleichterungen im Aufenthalts- bzw. Einbürgerungsverfahren verbunden ist. Berechtig zur Teilnahme an den Kursen sind Spätaussiedler_innen sowie Personen, die erstmals eine dauerhafte Aufenthaltsberechtigung erhalten – d.h. zu Erwerbszwecken, im Familiennachzug oder aus humanitären Gründen. Darüber hinaus können Ausländerbehörden eine sanktionsfähige Verpflichtung zur Teilnahme bei fehlenden mündlichen Sprachkenntnissen aussprechen. Auch Personen, die sich bereits länger in Deutschland aufhalten, können verpflichtet werden, wenn sie Leistungen nach SGB II beziehen und die zuständigen Behörden einen ›besonderen Integrationsbedarf‹ sehen (Groß 2007: 317). Die neuen Einbürgerungsrichtlinien, die nun im Staatsangehörigkeitsgesetz zusammengefasst sind, beinhalten ebenfalls Veränderungen im Sinne des Integrationsparadigmas. Sie sehen unter anderem eine

Prüfung auf Gesinnung und Loyalität sowie eine Regelanfrage an die Verfassungsschutzämter vor. Nach § 10I 1 Nr. 1 StAG wird dem »Einbürgerungswilligen [...] eine aktive, persönliche und glaubhafte Bekenntnis- und Loyalitätserklärung zu unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie die Bestätigung eines nicht verfassungsggefährdenden Verhaltens in Vergangenheit und Gegenwart abverlangt« (Göbel-Zimmermann/Eichhorn 2010: 299).

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde Deutschland also nicht zu einem »Einwanderungsland«, weil es die Möglichkeiten der Zuwanderung ausbaute, sondern weil es den Umgang mit der bestehenden Migrationsbevölkerung auf eine neue Grundlage stellte – Deutschland wurde »Integrationsland«, so der ausgegebene Slogan von Bundeskanzlerin und CDU (Bade 2007: 64), der sich auch in politischen Initiativen wie dem »Integrationsgipfel«, einem »Nationalen Integrationsplan« und einem »Bundesweitem Integrationsprogramm« sowie den »Deutschen Islamkonferenzen« spiegelte (Bade 2010: 11). Die Entwicklung setzte sich auch in folgenden gesetzlichen Neuerungen fort. Das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union von 2007 implementierte neben der EU-rechtlich notwendigen Legalisierung von Mehrstaatigkeit bei EU-Bürger_innen und verkürzten Aufenthaltsfristen bei »besonderen Integrationsleistungen« weitere restriktive Vorschriften: Für den Familiennachzug wurde der Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen (auch bei Ehepartner_innen) und für die Sicherung des Lebensunterhalts bei Personen unter 23 Jahren notwendig. Das Staatsangehörigkeitsrecht wurde um das Instrument der Einbürgerungstests ergänzt. Mit der entsprechenden Verordnung von 2008 wurden die sehr unterschiedlichen Praktiken einzelner Bundesländer in der Durchführung des Einbürgerungsverfahrens in eine bundeseinheitliche Regelung überführt, die zuvor – bspw. in Hessen oder Baden-Württemberg – als »Gesinnungs-TÜV« kritisiert worden waren (Göbel-Zimmermann/Eichhorn 2010: 294 & 299). Vor allem wurde aber der »fordernde« Anteil in der gesetzlichen Konzeption des Integrationsparadigmas deutlich ausgebaut. Das ist wörtlich zu verstehen: Der Begriff der »Förderung« wurde in einer Überschrift entfernt, während in die Grundsatznorm des § 43I des Aufenthaltsgesetzes ausdrücklich um den Begriff des »Förderns der Integration« ergänzt wurde (Groß 2007: 317). In der amtlichen Begründung heißt es dazu:

»Die Ergänzung dient dazu, klarzustellen, dass nicht nur die Integration gefördert wird, sondern dass auch von Ausländern Integrationsbemühungen gefordert werden. Ausländer, die sich mit einer Bleibeperspektive in Deutschland aufhalten, sind gefordert, eigenen Anstrengungen zu ihrer Integration zu leisten. Dazu gehört, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben, das Gewaltmonopol des Staates zu achten, die Werteordnung des Grundgesetzes verbindlich anzuerkennen, sich zur Glaubens-, Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit sowie

zur Gleichberechtigung von Mann und Frau zu bekennen« (BR-Drs. 224 2007: 308).

Entsprechend wurden die Sanktionsmöglichkeiten mit Blick auf die Integrationskurse ausgebaut: Auch das Nicht-Bestehen der Abschlussprüfung kann nun geahndet werden, außerdem kann die Teilnahme nun mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden, Verstöße gegen die Verpflichtung als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden und die Kosten für die Kurse können im Voraus erhoben werden (Groß 2007: 319).

Zusammenfassend ist somit in der kurzen Zeit seit Etablierung des Integrationsparadigmas ein »Trend zur Vorverlagerung und Verschärfung der Anforderungen« festzustellen (Groß 2007: 319). Von Anfang an konsolidierte diese Entwicklung im Wesentlichen den staatlichen Zugriff auf die betroffene (post)migrantische Bevölkerung und differenzierte den jahrzehntealten Appell an eine vorübergehende Anpassung der »Gäste« in einen Integrationsimperativ an jene, die nun mal geblieben waren, aus: »Integration« wurde damit als »Vorleistung« der Möglichkeit zur Einbürgerung und als einziger Ausweg aus »dem Wirkungsbereich des immer noch gültigen »Inländerprimats«« eingeführt (Karakayali/Tsianos 2002: 261-2). Das Integrationsparadigma zielt im Kern nicht auf die Erweiterung von Rechten, sondern nutzt das Spannungsfeld zwischen Aussicht auf ein mehr an Rechten und drohenden niederlassungspolitischen Sanktionen zur Disziplinierung im Namen der Homogenitätsvorstellungen der Mehrheitsgesellschaft (Tsianos 2013: 27) – die Möglichkeit der Einbürgerung und die Anerkennung der Realität der (Post)Migration eröffneten der staatlichen Aufforderung zu Integration im Sinne einer kulturellen Anpassung schließlich ganz neue Möglichkeiten (Meier-Braun 2013: 18ff.).

Letztlich wird die Öffnung der deutschen Abstammungsgemeinschaft mit der prinzipiellen Möglichkeit zur Einbürgerung durch das Integrationsparadigma und der in dessen Kontext etablierten Kategorie des »Migrationshintergrunds« oder »Migrationshinweises« konterkariert. Das Integrationsparadigma schreibt die »nicht-deutsche kulturelle und nationale Herkunft bis zum Nimmerleinstag« fort und koppelt daran ein zu bearbeitendes Integrationsdefizit (Hess/Moser 2009: 13). Dass dieser politische Zuschnitt gerade mit dem Begriff der »Integration« verbunden wird, ist zwar aufgrund seiner Genese aus dem methodologischen Nationalismus der Soziologie nicht verwunderlich (s.o., 2.2). Aber der Begriff hat gleichzeitig immer eine zweite Bedeutungsebene besessen, die »die Integration als »Chancengleichheit« und »Partizipation« versteht, das heißt im Sinne sozialer, ökonomischer, politischer und kultureller Rechte auf Teilhabe« (Hess/Moser 2009: 12). Nicht zuletzt hat er in der Geschichte der (Post)Migration auch eine Rolle für Kämpfe um Anerkennung gegen die staatliche Regulation im Namen der Abstammungsgemeinschaft gespielt (Bojadzijeve 2008). In seiner politischen und staatlichen Verwendung der letzten Jahre erscheint er deshalb zunächst als »unschuldiger« Begriff im politischen Feld – als »leerer Signifikant« (Buck 2011), mit dem unterschiedliche politische Projekte verbunden sein können. Und gerade dadurch scheint er seine

asymmetrische Ausrichtung im Sinne des politischen Integrationsparadigmas wirkungsvoll zur Artikulation bringen zu können:

»Die ›eigene Gesellschaft‹ wird als vernünftig, modern, weltoffen, demokratisch, nicht-rassistisch, liberal, realistisch und selbstbewusst präsentiert, die ›Anderen‹ hingegen als hilfs- und zivilisationsbedürftig einerseits, als potenziell gefährlich andererseits. Entsprechend sind zwar ›beide Seiten‹ in der Pflicht, ›Integration‹ und die gute Gesellschaft zu verwirklichen. Dabei sind die ›Anderen‹ jedoch stets mehr in der Pflicht als die ›Einen‹: Sie müssen beweisen, dass sie zu den Guten gehören können, während dieser Nachweis auf Seiten der Aufnahmegesellschaft und ihren Angehörigen als bereits erbracht gilt und im Integrationsdiskurs immer wieder perpetuiert wird. Im öffentlichen Gebrauch erweist sich ›Integration‹ als leerer Signifikant, der seine asymmetrische Ausrichtung verschleiert und damit offenbar umso wirkungsvoller artikuliert« (Buck 2011: 48).

So wurde mit der Wendung zum ›Integrationsland‹ im Kern die Tradition eines rassistischen Misstrauens gegenüber einem großen Teil der (post)migrantischen Bevölkerung in Deutschland fortgeschrieben – das etablierte Integrationsparadigma jedenfalls basiert weiter auf einem essentialistischen Verständnis der deutschen Gesellschaft als ethnisch-kulturelle Gemeinschaft, das häufig mit vermeintlich universellen Werten (bspw. des ›Verfassungspatriotismus‹) verbunden wird, in deren Namen die ›Integration‹ betrieben wird.

4 Urbane Ordnungen im Namen der Nation

Der deutsche Staat hat das Verhältnis zu seiner (post)migrantischen Bevölkerung bis heute im Zeichen einer ethnisch-kulturell begriffenen nationalen Gesellschaft inszeniert. Hierin zeigt sich Staatsrassismus als Bedingung jener Integration in den Sozialstaat, die angewandte Arbeiten mit dem staatlichen Umgang mit (Post)Migration gleichsetzen. An dieses Ergebnis der bisherigen Darstellung anschließend, wird im Folgenden argumentiert, dass städtische Problematisierungen von (Post)Migration nicht nur lange als »urbane Paniken« (Tsianos 2013) das Mantra vom Nicht-Einwanderungsland (und später von der »scheiternden« Integration) antrieben, sondern entsprechende Interventionen selbst eine urbane Verteidigung der (nationalen) Gesellschaft inszenierten. Dies zeigt sich einerseits in städtischen Krisendiskursen, die seit den 1970er Jahren bis heute im (post)migrantischen Alltag deutscher Städte – genauer in bestimmten Stadtteilen mit überdurchschnittlichen Anteilen von Einwohner_innen ohne deutschen Pass oder mit »Migrationshintergrund« – die Ordnung der Stadt bedroht sehen. Und es zeigt sich andererseits an der Ausrichtung und Entwicklung stadtspezifischer Interventionsformen, die von einer kommunalen »Ausländerarbeit« über die »Integration auf Zeit« bis hin zu einer »integrationspolitischen« Verwaltungsarbeit den städtischen Umgang mit (Post)Migration als »Sonderbereich« inszenieren, aus der eine Überlastung der eigentlichen Aufgaben für die autochthone Stadtgesellschaft droht. Trotz der Faktizität der (Post)Migration in der Bundesrepublik und trotz der Tatsache, dass sie sich vor allem in Städten entfaltete, sind Städte also bis heute⁵⁴ der Inszenierung einer urbanen Dimension des »Ausländer-« bzw. »Integrationsproblems« treu geblieben und richten ihre Arbeit an der staatsrassistischen Rationalität als Inszenierung der ethnisch-kulturellen Nation aus.

4.1 Kommunale Ausländerarbeit

Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration ist es wenig verwunderlich, dass eine dezidierte und systematische kommunale Integrationspolitik sich erst in Korrespondenz mit der Etablierung des Integrationsparadigmas ab den 1990er Jahren herausbildete. Das heißt allerdings nicht, dass (Post)Migration zuvor kein stadtpolitisches Thema gewesen wäre. Nicht nur aus der sozialrechtlichen Gleichstellung heraus mussten sich die Kommunen mit ihren (Post)Migrant_innen befassen, auch die kommunale Auftragsangelegenheit des

⁵⁴ Die Analyse bezieht in diesem Kapitel zwar Regulationsformen ein, die bis heute fortgeschrieben werden. Die strategische Reformulierung kommunaler Integrationspolitik im Kontext des Paradigmenwechsels wird aber zunächst ausgeblendet. Dieses Kapitel dient der Erarbeitung einer historischen Kontrastfolie, vor deren Hintergrund dann im folgenden Kapitel argumentiert wird, dass sich mit Blick auf den Paradigmenwechsel eben nicht von einer »Kontinuität« sprechen lässt.

›Ausländerwesens‹, mit der Kommunalverwaltungen im föderalen System große Teile der ausländerrechtlichen Bestimmungen ausführen (Bogumil/Holtkamp 2006: 51), brachte das Thema, und damit auch den Interpretationsrahmen der Ausländerpolitik, von Anfang an in die Städte.

Die Vorstellung der vorübergehenden ›Gastarbeit‹ erübrigte dabei politische Initiativen, die kommunale Regelaufgaben und Regelstrukturen systematisch auf diese Aufgabe eingestellt hätten. Stattdessen leisteten zunächst ›herkunftsspezifische‹ Sozialberater_innen aus den Wohlfahrtsverbänden angegliederten Diensten ›Notlagenarbeit‹. Aus diesen Strukturen entstanden im weiteren Verlauf erste lokal sehr unterschiedlich ausgeprägte sozialpolitische ›Parallelsysteme‹, die den expliziten städtischen Umgang mit den (post)migrantischen Einwohner_innen der Städte als kommunalen Sonderbereich der ›Ausländerarbeit‹ und ›-politik‹ etablierten. Die ›Ausländerarbeit‹ entwickelte sich also außerhalb der Regelstrukturen (bspw. Schule, soziale Dienste, Kinder- und Jugendhilfe) und folgte von Anfang an dem ausländerpolitischen Grundsatz der Abwehr eines dauerhaften Aufenthalts (Filsinger 2009: 281). Dies zeigte sich nicht zuletzt in der späteren Etablierung der ›Ausländerpädagogik‹ und ›Ausländersozialarbeit‹ an den Hochschulen, eine Professionalisierung, die wesentlich zur Kulturalisierung und Pathologisierung von (Post)Migration und ihrer Gleichsetzung mit einem ›Problem‹ für die deutsche Gesellschaft beitrug (Sökefeld 2004: 15ff.).

4.2 Die urbane Dimension des ›Ausländerproblems‹

Wie oben beschrieben, hatte sich die (Post)Migration in der Bundesrepublik im Laufe der 1960er Jahre verstärkt der ökonomischen Funktionalisierung entzogen, indem die ›Gastarbeiter‹ eine Normalisierung ihrer Lebensverhältnisse außerhalb von Firmenbaracken anstrebten. Und kaum machte sich die (Post)Migration in der Bundesrepublik in den Städten bemerkbar, wurden diese Prozesse zum Kern öffentlicher und staatlicher Problematisierungen – es waren vor allem städtische Krisendiskurse, die zwanzig Jahre nach dem Beginn der offiziellen Anwerbepolitik aus den ›ausländischen Arbeitskräften‹ das ›Ausländerproblem‹ machten. Die Art und Weise, in der entsprechende Diskurse die Ordnung der deutschen Stadt (häufig ganz wörtlich) unter ›Beschuss‹ geraten sahen, sollte die öffentlichen und politischen Diskussionen über die Problematik der (Post)Migration im Allgemeinen über Jahrzehnte dominieren. Der Spiegel wusste bereits 1973 unter dem Titel »Die Türken kommen – rette sich wer kann« diese Gleichsetzung der Ordnung der Stadt mit der Ordnung der deutschen Abstammungsgemeinschaft zu inszenieren:

»Die Kneipe am Kottbusser Tor war mal echt Kreuzberg. Ecklage, Berliner Kindl, Buletten, Sparverein im Hinterzimmer. Heute rotiert am Buffet der Hammelspieß senkrecht, der Kaffee ist süß und dickflüssig, aus der Musikbox leiert orientalischer Singsang. ›Hisar‹ heißt die Ecke jetzt auf Türkisch – das bedeutet ›Festung‹,

und so abwegig scheint der Name nicht. Unter Einschußlöchern an der Decke wacht, wieder mal, ein neuer Wirt [...]. Und nebenan um die Ecke, die ganze Straße hinauf und die nächste hinunter, wohnt unübersehbar Kundschaft aus dem Morgenland. Im Toreingang Lausitzer Straße 50 hängen Briefkästen von dreißig Mietern, deren Namen allesamt auf ›ogiu‹, ›ek‹ und ›can‹ enden. In der Oranienstraße, wo einst Paul Linke wohnte (Nr. 64) und Berliner Luft verspürte, flanieren Frauen im Salvar, der Pumphose. Die Gemüseauslagen sind neuerdings von bunter Opulenz, vor den Fleischerläden hängen ausgeweidete Hammel, und überall zeigen Türkenfahnen mit Stern und Halbmond an, daß Kreuzberg hier ›Kleen-Smyrna‹ ist« (Der Spiegel 1973: 24).

Entsprechende Diskurse machten die Banalität der Sichtbarkeit von (Post)Migration in den Städten zum Problem der ›deutschen‹ Stadt (Münch 2010: 277, Lanz 2007: 70). Die Metamorphose von »echt Kreuzberg« im Spiegel-Zitat oben wurde dementsprechend nicht nur aus Sentimentalität beklagt, sondern weil sie mit den bedrohlichen Metaphern der Krise des Gastarbeiterregimes verbunden wurde – die betroffenen Viertel erschienen als »Festung«, in der die ›deutsche Ordnung‹ nicht mehr zu gelten schien: Bedrohung, Kriminalität, Unsicherheit wurden auf die Herkunft der (post)migrantischen Bevölkerung projiziert und damit die bedrohlichen Metaphern aus den Krisendiskursen des Gastarbeiterregimes auf die Ebene der Stadt übertragen (›Flutwellen‹, ›Ströme‹, ›Invasion‹, ›Völkerscharen‹, ›Gastarbeiterbataillone‹; Lanz 2007: 70; Ha 2003: 86). Mit diesen Bildern eines Kulturkampfes auf den Straßen angefüllt, erscheint die »Türkenstärke« als bester Beweis der »heranwachsenden« Gefahr: »Fast alle bleiben im Lande und mehren sich redlich. [...] Offizieller Zuzug, illegaler Zustrom und natürlicher Zuwachs« sorgten für unbeschreibliche Wachstumsraten in Kreuzbergs »Türken-Kolonie«, die weit über die amtlichen Statistiken hinausreichten (ebd.).⁵⁵

Kaum war das (post)migrantische Leben in den Städten der Bundesrepublik sichtbar geworden, setzte also eine Problematisierung als Formierung eines bedrohlichen »inneren Auslands« (Ha 2003: 62) ein:

»Der Andrang vom Bosphorus verschärft eine Krise, die in den von Ausländern überlaufenen Ballungszentren schon lange schwelte. Städte wie Berlin, München oder Frankfurt können die Invasion kaum noch bewältigen: Es entstehen Gettos, und schon prophezeien Soziologen Städteverfall, Kriminalität und soziale Verelendung wie in Harlem« (Der Spiegel 1973: 24).

⁵⁵ Als wenig später, im August 1973, tausende Arbeiter_innen des Kölner Ford-Werks gegen Arbeitsbedingungen und Entlassungen in Folge des Anwerbestopps in den Streik traten und deutsche Medien und Politik dies als ›Türkenterror‹ skandalisierten, sollte die Assoziation der ›türkischen Gefahr‹ als eindringliches Symbol für die Problematisierung der (Post)Migration auf Jahre etabliert worden sein (Lanz 2007: 70).

Bei solchen Problematisierungen handelte es sich keineswegs nur um überspitzte mediale Reproduktionen. Schon der eingangs zitierte Spiegel-Artikel unterstreicht, dass ›Soziologen‹ den städtischen Verfall prognostizierten – und auch Fachzeitschriften stellten »Menschen fremder Staatsangehörigkeit nicht als Individuen, sondern als soziale, quasi genetisch mit gefährlichen Eigenschaften versehene Kollektive dar« (Lanz 2007: 70). Konkret verband man mit der (post)migrantischen Bevölkerung praktisch alle zeithistorischen Probleme der Städte: »Wohnungsmangel, Infrastrukturdefizite, Originalitätsverluste, Integrationsprobleme, Überfremdungsangst und Umweltschäden« wurden »mit den rasch ansteigenden Ausländerzahlen in Zusammenhang gebracht« (Ganser 1974: 33). In einem Artikel der Fachpublikation des deutschen Städtetags wird 1975 die »Massierung von Ausländern in den Verdichtungsgebieten« gleich zum »Kernproblem der gesamten Ausländerbeschäftigung« erklärt (Happe 1975 zit. n. Münch 2010: 276).

Vor dem Hintergrund dieser urbanen Krisendiskurse formulierten ab Mitte der 1970er Jahre einzelne Städte erste kommunale Konzepte (bspw. Hamburg 1976, Köln 1978, Dortmund 1981 und Essen 1984; vgl. Filsinger 2009: 282), die »im Kern bereits dem« entsprachen, »was heute unter der Maßgabe ›Fördern und Fordern‹ bei Neuzuwanderern für selbstverständlich gehalten wird« (so Bade 2007: 52). Dabei ist zwar richtig, dass einzelne Städte zu diesem Zeitpunkt erkannt hatten, dass es sich bei den betroffenen Einwohner_innen »nicht mehr um zeitweilige ›Gäste‹ handelt, sondern in Wirklichkeit bereits um regelrechte Einwanderer« (Stadt Ludwigshafen zit. n. Filsinger 2009: 282). Aber die Einschätzung, ab diesem Zeitpunkt habe sich die kommunale Integrationspolitik in ihrem heutigen Charakter ausgeprägt, ist – wenn überhaupt – nur hinsichtlich der unausgesprochenen Kontinuität ihrer restriktiven und auf die Sicherung der ›nationalen Ordnung‹ ausgerichteten Zielstellung richtig. Die sich entwickelnden Integrationspolitiken und Modellprojekte setzten nicht nur die begonnene Entwicklung einer Ausländerarbeit außerhalb der Regelstrukturen der Kommunen fort (Filsinger 2009: 282), sie wurden auch ansonsten aus einer Perspektive formuliert, die am Ideal des Nicht-Einwanderungslandes festhielt.

So lehnte beispielsweise das in Berlin 1972 beschlossene Konzept der ›bedarfsorientierten Integration‹ das Modell des ›Einwanderungslands‹ auch für die städtischen Politiken ab, weil es keine Lösungen für die Gefahren der »Radikalisierung«, von »Überfremdungstendenzen« und daraus »resultierende Gefahren für die Erhaltung der freiheitlich demokratischen Grundordnung sowie der allgemeinen Sicherheit und Ordnung« biete (Der Regierende Bürgermeister Berlin 1972 zit. n. Lanz 2007: 65). Die »bedarfsorientierte Integration« zielte stattdessen auf einen »Prozess der Auslese der integrationsfähigen und integrationswilligen ausländischen Arbeitnehmer aus der Masse der in der Rotation verharrenden Zuwanderer«, von denen man sich »loyales Verhalten gegenüber der deutschen Gesellschaft« erwartete (zit. n. Lanz 2007: 66). Die entstehenden Konzeptionen erweiterten also die grundsätzliche Zielstellung der Abwehr von

(Post)Migration um die Aufgabe einer ›Integration auf Zeit‹ als ausländerpolitisch gehaltene, sozio-kulturelle staatliche Fürsorge (Lanz 2009: 105).

In den meisten Fällen waren diese Konzeptionen kein Auftakt für eine systematische Entwicklung eines kommunalen Politikfelds – »nur in wenigen Fällen erfahren die kommunalen Handlungsprogramme eine Fortschreibung, was die These der Diskontinuität kommunaler Ausländer- bzw. Integrationspolitik begründet« (Filsinger 2009: 283). In den 1970er und 80er Jahren prägte sich zwar eine grundsätzliche Handlungsbereitschaft auf kommunaler Ebene aus. Inhaltlich verharrte diese aber letztlich weiter in einer grundsätzlichen Ablehnung der Faktizität der (Post)Migration und folglich auch in einer grundsätzlichen Gleichsetzung des Themas mit einem kommunalen Problem. Die 1980er Jahre spiegelten diese Entwicklung vor dem Hintergrund der oben dargestellten restriktiven Wende des Migrationsregimes auch auf kommunaler Ebene wider (Filsinger 2009: 283).

Mit diesem integrationspolitischen Entwicklungspfad, der (Post)Migrant_innen im Wesentlichen als Problem der Städte regulierte, entstand in dieser Zeit aber auch die bis heute dominanteste Linie kommunalspezifischer staatlicher Strategien im Umgang mit (Post)Migration. Ausgehend von den städtischen Krisendiskursen etablierte sich die vermeintlich drohende ›Ghettoisierung‹ in den Großstädten als zentrale Metapher für den ›Fremdkörper‹, als den die mittlerweile ungewollten ›Gastarbeiter_innen‹ und ihre ebenso ungewollt nachgezogenen Familien in der deutschen Gesellschaft wahrgenommen wurden. Nicht zuletzt, weil es in der Bundesrepublik zumindest im ernstzunehmenden wissenschaftlichen Feld nie Belege tatsächlicher dramatischer ›ethnischer‹ Segregation gab,⁵⁶ musste zur Legitimation der politischen Maßnahmen immer das »amerikanische Schwarzenghetto« als zynisch-dystopische (und dabei rassistisch-abwertende) Warnung vor einer Zukunft, die bei politischer Ignoranz vielleicht auch einmal der Bundesrepublik drohen könnte, herhalten (so z.B. im Spiegel-Artikel oben und noch bei Häußermann/Siebel 2001⁵⁷; vgl. Ronneberger/Tsianos 2009: 143). Die Tatsache, dass

⁵⁶ Dabei ist zu unterstreichen, dass die bundesdeutsche Angst vor dem ›Ghetto‹ nie eine empirische Grundlage hatte. Weder der ›Ausländerforschung‹ noch später der Migrations- oder Segregationsforschung ist es gelungen, Viertel zu identifizieren, die mit den Standards der internationalen Forschung als problematisch segregiert gelten würden (Dangschat 2007, Yildiz 2009). Diese Anmerkung gilt im Übrigen auch gegenüber der Problematisierung einer zugespitzten sozialräumlichen Polarisierung – einer ›Krise der Stadt‹ als ›Integrationsmaschine‹ in Folge neoliberaler Restrukturierungen – auch wenn bspw. Wacquant (oder für den deutschen Fall einschlägig: Butterwegge 2009) etwas anderes behauptet, gibt es in der Bundesrepublik schlicht keine »Hyperghettos« (Wacquant 2007: 403) und es drohen auch keine »bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen« (Butterwegge 2009: 14) – diese Einschätzung ist eher dem ›methodologischen Neoliberalismus‹ der Analysen zuzurechnen (siehe auch Kap. 4). Das soll selbstverständlich nicht heißen, dass sich Rassismus und soziale und ökonomische Ungleichheit in der Bundesrepublik nicht auch räumlich ausdrückt – aber sie in ihrer Räumlichkeit zu problematisieren kann kaum dem entkommen, was Wacquant selbst als Stigmatisierung von »oben«, also aus »den journalistischen, politischen und bürokratischen (sogar wissenschaftlichen) Feldern« bezeichnet hat (Wacquant 2007: 399).

⁵⁷ So bspw. noch Häußermann in einem Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung in einer zwar abgrenzenden, aber dennoch vergleichenden Perspektive auf die »ethnischen Kolonien in europäischen Städten« (Häußermann/Siebel 2001: 42).

die damit bezeichnete Form eigentlich mit staatlichen und gesellschaftlichen (Zwangs-)Strukturen verbunden wird, die erst zur ›Ghettoisierung‹ führen, spielte dabei keine Rolle. Weder brachten die hegemonialen Diskurse die höheren ›Ausländerquoten‹ in Stadtteilen mit bezahlbarem Wohnraum und entsprechend vernachlässigter Bausubstanz und sozialer Infrastruktur mit der rassistischen Segmentierung des deutschen Arbeitsmarkts in Verbindung oder thematisierten die politische und gesellschaftliche Marginalisierung der betroffenen Bewohner_innen im Allgemeinen, noch wurden die rassistischen Selektionsprozesse deutscher Wohnungsmärkte in Betracht gezogen (Ronneberger/Tsianos 2009: 143).

Eine Interpretation (post)migrantischer Prägung von einzelnen Stadtteilen als normale Urbanisierungsentwicklung in kapitalistischen Einwanderungsgesellschaften kam schon aufgrund der kategorischen Ablehnung der Realität der Migration in der Bundesrepublik nicht in Betracht. Stattdessen dominierte eine Interpretation, die unweigerlich Problem von Lösung und damit ›Ausländer‹ von ›Deutschen‹ trennte:

„Ausländerkonzentrationen [...] beschleunigen die Abwanderung deutscher Familien aus diesen Gebieten, ermöglichen das Nachrücken weiterer Ausländer, verschärfen so die soziale Segregation, senken die ohnehin geringe Investitionsneigung der Hauseigentümer, zerstören jeden Integrationsansatz und münden unweigerlich in eine kaum reversible gettoähnliche Situation« (Schmidt 1981: 171).

Unter der Annahme, dass ›ordentliche Gastarbeiter_innen‹ auch ›ordentliche Löhne‹ erhalten würden, die ihnen eine ›ordentliche‹ Wohnortwahl erlauben müsste, galten Stadtteile mit erhöhten Quoten (post)migrantischer Bevölkerung als Ansammlungen besonders problematischer ›Ausländer‹, die eben nicht ›ordentlich‹ waren und sich deshalb nichts anderes leisten konnten, oder – in der öffentlichen Wahrnehmung schlimmer noch – sich gezielt von den ›Deutschen‹ separieren wollten (Lanz 2007: 71). Die »panischen« Diskurse über diese Stadtteile fungieren insofern praktisch ausschließlich als Pathologisierung der als (Post)Migrant_innen identifizierten Bewohner_innen (Ronneberger/Tsianos 2009: 145ff.; vgl. Lanz 2007: 69ff.).

Politisch wurde diese ›Überlastung‹ vor allem als sogenanntes ›Infrastrukturproblem‹ verhandelt, das insbesondere mit dem nicht vorhergesehenen und als unkontrollierbar wahrgenommenen Familiennachzug verbunden wurde. Die zugrundeliegende Problematisierung verdeutlicht ein Erlass des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zum »Nachzug von Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer« von 1976 (auf dessen regulativen Gehalt weiter unten eingegangen wird):

»Die Zuwanderung einer großen Zahl ausländischer Familien kann die öffentliche Hand und die gemeinnützigen Einrichtungen (Kindergärten, Heime, Schulen, Krankenhäuser usw.) insbesondere in zentralen Orten vor Aufgaben stellen, denen sie mitunter schon gegenüber der heimischen Bevölkerung nicht gewachsen sind.

[...] ein Familiennachzug, der sich nicht im geordneten Rahmen vollzieht, [kann] zu schweren Belastungen für die Infrastruktur und zu untragbaren sozialen Zuständen führen« (Bayrisches Staatsministerium des Innern 1976, zit. n. Dohse 1985: 345, 346).

Grundsätzlich greift diese Problematisierung von ›Belastungen der Infrastruktur‹ auf die Annahme einer notwendigen Kopplung von Sozialpolitik und Raumordnungspolitik zurück, die in der Bundesrepublik mit der Verpflichtung zur »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« bereits im Grundgesetz verankert ist (GG Art. 22(2)) und mit dem 1965 erlassenen Bundesraumordnungsgesetz als Ziel der Raumordnung im gesamten Bundesgebiet festgeschrieben wurde. Das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 definierte dieses Ziel folgendermaßen aus:

»Gleichwertige Lebensbedingungen im Sinne dieses Programms sind gegeben, wenn für die Bürger in allen Teilräumen des Bundesgebietes ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist« (BROP 1975 zit. n. Sträter 1983: 65).

In der Praxis war mit diesem Ziel durchgängig nicht nur eine sozialpolitisch einseitige Problematisierung der Viertel der Armen (und eben nie der Viertel der Reichen als abschließende Stadtteile) verbunden, sondern es entwickelte sich in Form des Leitbilds einer ›ethnisch durchmischten Stadt‹ auch eine staatsrassistische Konnotation, indem davon die gleichmäßige Verteilung der (post)migrantischen Bevölkerung im Stadtgebiet abgeleitet wurde (vgl. Karakayali 2008: 158ff.; Lanz 2007: 302 ff.; Münch 2010: 296). Im Kontext des Anwerbestopps setzte sich auch für dieses Staatsziel eine Lesart durch, die den Vorgaben des Ausländergesetzes entsprach (›der Staat, seine Einrichtungen und seine Rechtsordnung sind für die eigenen Staatsangehörigen geschaffen« (BRD 1962: 9-10); vgl. oben 3.2). Die (post)migrantische Bevölkerung der Bundesrepublik wurde also nicht als ›Bürger_innen‹ zu Subjekten des raumordnungspolitischen sozialen Ausgleichs, sondern als Belastung der ›öffentlichen Infrastruktureinrichtungen‹ und einer ›menschenwürdigen Umwelt‹ für die ›eigentlichen‹ (d.h. Staats-)Bürger_innen verstanden. So entwickelte sich eine Pathologisierung der (Post)Migration, die im Kern auf die Beschreibung der ›Überlastung‹ städtischer Räume baute.

In Wissenschaft und Praxis bestand dann auch hinsichtlich der Lösungsansätze Übereinstimmung:

»Die Bundesregierung geht davon aus, daß bei einer weiterhin ungesteuerten Zuwanderung von Ausländern soziale Konflikte nicht mehr ausgeschlossen werden können. Eine Analyse von Zielvorstellungen der politischen Institutionen der Bundesrepublik zeigt, daß die in der Bundesrepublik arbeitenden Ausländer soweit

wie möglich integriert (eingegliedert) werden sollten«. Die starke Konzentration der ausländischen Bevölkerung auf einige wenige Großstädte erschwert jedoch ihre Integration. Die sich abzeichnende Gettobildung der Ausländer stellt darüber hinaus die Stadtentwicklungsplanung vor neue schwierige Probleme. Diese Entwicklung erzwingt geradezu eine langfristig angelegte Politik der sozialverantwortlichen Steuerung der Ausländerwanderung, die sich an den raumordnungspolitischen Zielen unserer Gesellschaft orientieren sollte« (Selke 1974: 39).

›Sozialverantwortliche Steuerung der Ausländerwanderung‹ – das hieß nichts anderes, als dass auch die urbane Dimension des ›Ausländerproblems‹ im Rückgriff auf die oben dargestellte staatliche Dispositionsmacht über die ›ausländische Ersatzbevölkerung‹ gelöst werden sollte. Das zeigte sich zunächst mit Blick auf die ausgemachte Ursache des Familiennachzugs. Dessen Kontrolle durch die Verwaltungen war im Gastarbeiterregime aufgrund der Erwartung der freiwilligen Rückkehr zunächst nicht systematisch praktiziert worden. So konnten Familienangehörige, die ohne direkte Absicht einer Arbeitsaufnahme einreisen, ohne Sichtvermerk einreisen und mussten erst im Inland eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Dies beschränkte die Möglichkeit der Ausländerbehörden auf eine reaktive Steuerung. Der oben bereits zitierte Erlass aus Bayern führte nun ein, dass Aufenthaltserlaubnisse von ›ausländischen Arbeitskräften‹ dezidiert nicht zum Nachzug von Familienangehörigen berechtigten und koppelte die Zustimmung der Ausländerbehörden an die Prüfung der »infrastrukturellen Voraussetzungen«:

»In Gemeinden mit einem Ausländeranteil von über 12% an der Wohnbevölkerung und in Gebieten, die als überlastete Siedlungsgebiete einer Zuzugssperre unterliegen, ist das Vorliegen der infrastrukturellen Voraussetzungen für einen Familiennachzug besonders sorgfältig zu prüfen. Sofern diese Voraussetzungen nicht eindeutig gegeben sind, sollte ein Familiennachzug vor einer dreijährigen Mindestaufenthaltsdauer nicht gestattet werden« (Bayrisches Staatsministerium des Innern 1976, zit. n. Dohse 1985: 345).

Ohne diese Gestattung drohte nun die Ausweisung der Familienmitglieder und der Entzug der Aufenthaltserlaubnis. Der Erlass weitete dies auch auf Familienmitglieder unter 16 Jahren aus, obwohl diese eigentlich keiner Aufenthaltserlaubnis bedurften:

»Die im Bundesgebiet lebenden Eltern der Ausländer sind in solchen Fällen aufzufordern, ihre Kinder nicht nach Deutschland nachzuholen bzw. – wenn die Kinder bereits im Bundesgebiet sind – sie zurückzuschicken. Reisen die Kinder entgegen der Aufforderung der Ausländerbehörde ein bzw. werden bereits im Bundesgebiet befindliche Kinder nicht innerhalb einer von der Ausländerbehörde gesetzten Frist ins Ausland zurückgebracht, ist die Aufenthaltserlaubnis der Erziehungsberechtigten nicht mehr zu verlängern« (Bayrisches Staatsministerium des Innern 1976, zit. n. Dohse 1985: 346).

Die Bayrische ›Lösung‹ der ›Infrastrukturprobleme‹ über die Begrenzung des Familiennachzugs wurde aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken nicht im ganzen Bundesgebiet übernommen. Die zugrundeliegende Problematisierung prägte aber auch die Arbeit der Bund-Länder-Kommission der Arbeitsministerkonferenz, die ab 1976 »Vorschläge zur Begrenzung des Familiennachzugs, insbesondere in überlastete Siedlungsgebiete« machen sollte (Dohse 1985: 346).

Weitere Überlegungen einer entsprechenden ›regionalisierten Ausländerpolitik‹ zielten auf Beschränkung oder Rückbau der ›Ausländerkonzentrationen‹ durch die Regulierung der ›Ausländerbeschäftigung‹. Durch Anhebung der Anwerbegebühren sowie die Erhebung einer Infrastrukturabgabe von den Unternehmen »pro beschäftigte ausländische Arbeitskraft« sollten die Kosten verteuert werden und somit das Fernbleiben der »Ausländer« aus dem »überlasteten Siedlungsgebiet« erreicht werden (so bspw. Ganser 1974: 36). Alternativ zu dieser Erhöhung des ›Marktpreises‹ pro »ausländische Arbeitskraft‹ wurde die Plafonierung der ›Ausländerzahlen‹ – also das Setzen einer Obergrenze – als politisches Instrument diskutiert, wobei das Ausländergesetz als »hochwirksames Instrument zur Steuerung der Wachstumsprobleme in den expandierenden Verdichtungsräumen« erschien (Ganser 1974: 34).

Nachdem mehrere westdeutschen Städten dem Beispiel von Berlin gefolgt waren und eigenständig sogenannte kleine bzw. große Zuzugssperren für einzelne Bezirke oder das gesamte Stadtgebiet eingeführt hatten (Franz 1976), regelten ab 1975 die »Leitlinien zur Ausländerbeschäftigung« als Bund-Länder-Vereinbarung die Details einer »Regulierung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer in überlasteten Siedlungsgebieten« (MBL./NRW 1975: 1179). Demnach wurden »Muß-« und »Kann-Zonen« für die Regulierung des Zuzugs in solche Gebiete eingeführt. Als »Muß-Zonen« galten Kreise und kreisfreie Städte, in denen der »Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung [...] 12% (= ca. 100% über dem Bundesdurchschnitt) und mehr erreicht hat«. Sie wurden »automatisch zum überlasteten Siedlungsgebiet« erklärt. Bei »Kann-Zonen« wurde die Möglichkeit zu einer solchen Sperrung dagegen» den zuständigen Behörden auf Landesebene, u.U. im Einvernehmen mit den betroffenen Kommunen« übertragen, wenn die »Ausländerquote« zwar unterhalb der lokalen 12%-Marke lag, gleichzeitig aber über dem Bundesdurchschnitt angesiedelt war (MBL./NRW 1975: 1179). Die Zuzugssperren leiteten den Handlungsbedarf bzw. die Annahme einer sozialen und infrastrukturellen Überlastung der Gebiete also abstrakt aus einem Abgleich zwischen lokalen und nationalen ›Ausländerquoten‹ ab und schränkten die freie Wohnortwahl ausländerrechtlich ein. Diese ›Sozialpolitik‹ und ihre Orientierung an den »raumordnungspolitischen Zielen unserer Gesellschaft« (Selke 1974: 39) machten (Post)Migrant_innen insofern pauschal zum Objekt einer Regierung der Stadt zum Schutz der ›deutschen‹ Bevölkerung: Das ›Ausländerproblem‹ sollte gleichmäßig in der Stadt verteilt werden. Die Umsetzung erfolgte qua Stempel im Pass und zog bei Verstößen Sanktionen nach sich, die bis zum Entzug der Aufenthaltserlaubnis reichen konnten (vgl. Münch 2010: 279ff., Lanz 2007:

71). Die Zuzugssperren waren durchweg juristisch umstritten und blieben letztlich in der Praxis auch hinsichtlich der Entwicklung der Quoten in den Stadtteilen (nicht jedoch in der individuellen Konsequenz) unwirksam. Zuletzt wurde die Berliner Zuzugssperre Ende der 1980er Jahre offiziell aufgehoben (Münch 2010: 336ff.).

Die zugrundeliegende Rationalität prägt allerdings bis heute die Debatten um (Post)Migration und Stadt. Nicht zuletzt sind solche Diskurse aus der sozialwissenschaftlichen Konstruktion einer »Krise« der »europäischen Stadt« als »Integrationsmaschine« aktualisiert worden (bspw. Häußermann/Läpple/Siebel 2008), für die immer wieder auch der (post)migrantische urbane Alltag als Beleg herhalten muss (Lanz 2002: 66). Lanz weist zwar darauf hin, dass die (Art der) Problematisierung von (post)migrantischen Vierteln aus dieser Perspektive durchaus umstritten ist und sich bspw. Häußermann »gegen die planmäßige Bekämpfung der Bildung ›ethnischer Kolonien‹ ausgesprochen hätte« (Lanz 2002: 66). Aber auch im oben zitierten Beispiel von Häußermann und Läpple werden mit der ›Krise‹ der ›Europäischen Stadt‹ Prozesse verbunden, die nun tatsächlich räumliche Effekte der Desintegration von ›Zuwanderern‹ hervorbringen könnten.⁵⁸ Insbesondere Wilhelm Heitmeyer plädierte dann dafür, diese Effekte auch ›beim Namen zu nennen‹.⁵⁹ Demnach drohe die Entwicklung von »Parallelgesellschaften«, weil (post)migrantische Viertel als »ethnisch-sozialräumliche Schraubstöcke« fungierten (Ronneberger/Tsianos 2008: 146; vgl. Lanz 2007: 163ff.). Für die Kommunalpolitik wurden diese Diskurse ausgehend vom einflussreichen *empirica*-Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) unter dem Titel der ›überforderten Nachbarschaften‹ aufbereitet, der wohl nicht zufällig an die ›überlasteten Siedlungsgebiete‹ der 1980er erinnert. »Überfordert« seien, so das Gutachten, insbesondere

»viele einheimische Bewohner, denen im Zusammenleben mit Ausländern und Aussiedlern zu viel an Integrationsarbeit und Konfliktbewältigung abverlangt wird. Überfordert sind die Wohnungsunternehmen, weil sie als Verwalter der ungelösten Sozialstaatsprobleme deren Ursachen nicht bekämpfen können. Überfordert sind aber auch die Kommunen, die durch ihre auf einen zu kleinen Bestand begrenzte Belegungspolitik – bei schematischer Erhebung der Fehlbelegungsabgabe – zahlreiche Schwierigkeiten selber hervorrufen oder verschärfen« (Krins-Heckenheimer/Pfeiffer 1998 zit. n. Ronneberger/Tsianos 2009: 147).

⁵⁸ »Dieser Typus der europäischen Stadt ist angesichts der angesprochenen Veränderungen – so unsere zentrale These – in eine schwere Krise geraten. [...] Die Integration von Zuwanderern ist unter Bedingungen der ökonomischen Stagnation sehr viel schwieriger, als es noch zur Zeit der Massenproduktion in den sechziger Jahren der Fall war. So werden sich die sozialen und räumlichen Spaltungen vertiefen« (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 18).

⁵⁹ Dies nicht zu tun käme, so fasst Lanz Heitmeyers Position zusammen, einer ideologischen Position gleich, »die letztlich im Interesse von ›Migranteneliten‹ und der ›Etablierten in sich herausbildenden Zitadellen‹ agierten« (Heitmeyer zit. n. Lanz 2002: 66).

Ausgelöst wird diese Überforderung dem Gutachten zufolge aber einmal mehr durch die anwesenden (Post)Migrant_innen, denen in rassistischen Begrifflichkeiten und in Abgrenzung zu den ›Einheimischen‹ eine Selbstbedienungsmentalität unterstellt wird:

»Vor allem den Einheimischen erscheinen die Sozialämter als Orte der Inquisition und der Erniedrigung. Robuster und unbekümmerter gehen demgegenüber viele Ausländer vor. Für sie sind die Leistungsträger offensichtlich ein großer Teppichhandel, den man mit Zähigkeit und Cleverness bis zur Erschöpfung der Schalterbeamten führt« (ebd.)

Die Diagnose einer zunehmenden sozialräumlichen Polarisierung der Städte in Kombination mit Konzepten wie ›Parallelgesellschaften‹ und den damit korrespondierenden neorassistischen Zuschreibungen defizitärer, gefährlicher oder fauler ›Einwandererkulturen‹ führte zu teilweise popkulturell anmutenden Zerrbildern städtischer Räume, die »nicht mehr zu kontrollieren, nicht mehr zu regieren« seien (so bspw. Brinkbäumer *et al.* 2006: 23). Der transnationale Alltag deutscher Städte geriet dabei zur Imaginationsfläche eines zivilisatorischen Kampfes gegen »Archaismus, Patriarchat, [...] alte Bräuche, Aberglauben und Ignoranz« – »die ethnisch geprägten Parallelgesellschaften« bergen nach dieser Diagnose nach wie vor »Sprengstoff für die gesamte Gesellschaft« (so bspw. Fahrn 2006). Diese neueste Konjunktur städtischer Untergangsszenarien ist dabei nicht zuletzt eng mit dem wachsenden antimuslimischen Rassismus verbunden (vgl. Shooman 2011).

Insofern werden nicht nur ›Zuzugssperren‹ auch in jüngeren Debatten noch referenziert, ein Ende von Desegregationsmaßnahmen im Allgemeinen wird bis heute »gebetsmühlenartig abgelehnt« (Häußermann/Kapppan 2008: 37; vgl. Gestring 2011: 267ff., Münch/Kirchhoff 2009, Kulenkampff 2006). Ergebnis ist, dass defizitorientierte sozialräumliche Regulationen wie die Quotierung von Sozialwohnungen für (post)migrantische Bewohner_innen in vielen Kommunen weiterhin gängige Praxis geblieben sind.⁶⁰ Gleichzeitig sind die Problematisierungen ›überforderter Nachbarschaften‹ fester Bestandteil von Strategien, die weniger direkt auf die Dispersion der (post)migrantischen Bewohner_innen setzen, als auf die Förderung der sozialen und ethnischen Mischung durch Aufwertung und Entstigmatisierung (Münch 2010: 359). Dabei sollen die Stadtteile durch die staatlichen Interventionen ›wieder‹ sicher, sauber und schön werden (Krummacher 2005) – und im Zusammenspiel mit Modernisierungsmaßnahmen und

⁶⁰ Solche Quotierungen werden häufig nicht öffentlich gemacht, sind aber als informelle Praxis in den meisten deutschen Städten verbreitet und richten sich häufig nach der Gesamtquote der Städte (Münch 2010: 341). Das prominenteste Beispiel einer solchen Regelung ist der sogenannte ›Frankfurter Vertrag‹ von 1974 zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen, mit dem »als ›sozialverträgliche Belegung‹ eine Quote von 30% Ausländern, 15% Sozialhilfebeziehern und 10% Aussiedlern« gilt (Münch 2010: 342). In einigen Städten wurden ab den 1980er Jahren auch Mindestquoten eingeführt, um die Verteilung von (Post)Migrant_innen auch im Hinblick auf deren Wahlmöglichkeiten zu fördern. Bezeichnenderweise wird die Umsetzung dieser ›positiven‹ Quotierungen aber nie wirklich politisch kontrolliert (Münch 2010: 356).

›gelenkter Gentrifizierung‹ die Quote der (Post)Migrant_innen reguliert werden, weil man davon ausgeht, dass sie sich die steigenden Mieten nicht leisten können (Münch 2010: 361).

4.3 ›Modernisierung‹ im Zeichen des Integrationsparadigmas

Zum Teil in Vorwegnahme der oben beschriebenen Entwicklungen des Ausländer- und Zuwanderungsrechts der Bundesrepublik zeichneten sich in der Entwicklung einzelner Städte ab den 1990er Jahren die Konturen jenes dezidierten Politikfelds ›kommunaler Integrationspolitik‹ ab, das mittlerweile praktisch flächendeckend eingeführt und zu großen Teilen standardisiert worden ist. Die oben diskutierte Etablierung des Integrationsparadigmas aus der rassistischen politischen Kultur der 1990er spiegelt sich in den städtischen Debatten. Die Durchsetzung der Notwendigkeit einer dezidierten kommunalen Integrationspolitik entstand aus dem Geist der Restriktion, so »dass sich in den 1990er Jahren viele Bürgermeister veranlasst sahen, eine Begrenzung der Zuwanderung zu fordern. Die Belastungen durch Migration und die Orientierung an durch sie verursachten ›Problemen‹ wurden zum dominierenden Thema« (Häußermann/Kapphan 2008: 20). Auch auf Ebene der Stadt setzte sich die Anerkennung der Faktizität der Migration also vor allem in Form zu behebender Integrationsdefizite durch:

»Das Wissen um die Notwendigkeit verstärkter Integrationsanstrengungen und einer Neuausrichtung der (kommunalen) Integrationspolitik lag im Kern längst bereit: [...] erhebliche Sprachprobleme bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund; trotz beachtlicher Bildungserfolge eine beträchtliche Bildungsarmut unter jungen Migrantinnen und Migranten (vgl. Jeschek 1998; Allmendinger 1999) und überdurchschnittlich viele Jugendliche, die berufslos bleiben (BMBF 1999); überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und Armut unter den Eingewanderten (vgl. Seifert 1995); wachsende Segregation in bestimmten Quartieren/Stadtteilen und Tradierung von Integrationsdefiziten (vgl. Dangschat 1995; Hilpert 1997; Leggewie 2000) sowie Rückzugstendenzen in zugewanderten und einheimischen Bevölkerungsgruppen« (Filsinger 2009: 285).

Insofern die Kommunen dabei die bestehenden Entwicklungslinien zu einer systematischen Bearbeitung ausbauen und die Vorgaben des nationalen Integrationsparadigmas aufgreifen, lässt sich also Bommes eingangs diskutierte These zur Etablierung des Politikfelds kommunaler Integrationspolitiken vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen nur als Kontinuität einer Integrationspolitik im Namen der Nation verstehen. Und so ist es wenig verwunderlich, dass Stefan Lanz für Berlin einen »differenziellen Integrationsbegriff« als dominant ausmachen kann, der die Anerkennung der Einwanderungssituation mit einer Fortschreibung eines objektivierenden staatlichen Zugriffs auf die (Post)Migrant_innen verbindet, indem er »einen prinzipiellen Unterschied

zwischen Einheimischen und Einwanderern konstruiert und so dem traditionellen deutschen Modell folgt« (Lanz 2009: 106). Wie oben hinsichtlich des Integrationsparadigmas dargestellt, verändert sich dabei nicht die grundsätzliche Ausrichtung an der deutschen Gesellschaft als konstitutive Norm, vielmehr wird die Konstruktion als Abstammungsgemeinschaft zu einer Wertegemeinschaft erweitert:

»Das die gesellschaftliche Normalität definierende Eigene umfasst hier entweder nur Gruppen, die sich mit einer deutschen Ethnokultur identifizieren, oder integriert im weiteren Sinne alle Subjekte, die sich als Mitglieder einer westlichen Wertegemeinschaft verstehen. Einwanderer werden in zwei Gruppen gespalten: In solche, die aus einer dem Westen zugeordneten Region stammen und/oder sich zu ›Westlichen Werten‹ bekennen – und damit nicht im Visier des Integrationsdiskurses stehen – und in die zu normalisierenden ›Anderen‹, die [...] primär durch die Zugehörigkeit zum Islam charakterisiert sind« (Lanz 2009: 106).

So schrieb sich auch in den systematischen Ausbau städtischer Interventionen die implizite Hierarchie des Integrationsparadigmas ein: Hier die ›deutsche‹ Gesellschaft als Norm, dort die Gruppe mit den ›Defiziten‹, die sie zu bearbeiten haben (s.o., 3.4; vgl. Buck 2011; Hess/Moser 2009).

Das gilt selbst dort, wo der Anspruch an die kommunale Integrationspolitik inhaltlich deutlich über eine solche Ausrichtung hinausging. Wenn mit der Entwicklung seit den 1990er Jahren in einigen Städten also eine »Differenzierung früherer Integrationsvorstellungen« einherging, die Integrationspolitik nicht einfach als Forderung der Anpassung der (Post)Migrant_innen an kulturelle und soziale Normen der »Aufnahmegesellschaft« bindet, sondern »Selbstbestimmung und Partizipation der zugewanderten Bevölkerung und ihrer Kinder« ermöglichen und »ihren kulturellen Identitätsanspruch, vor allem aber ihre Zugehörigkeit« anerkennen will (Filsinger 2009: 285), scheiterte dieser Anspruch in der Praxis an der impliziten Asymmetrie des Integrationsparadigmas.

Bestes Beispiel dafür ist die Etablierung und Entwicklung der Frankfurter Integrationspolitik, die zeitlich, inhaltlich und institutionell als Schrittmacher der ersten Welle der ›Modernisierung‹ in den 1990er Jahren gilt. Mit dem 1989 gegründeten Dezernat für Integration und Amt für multikulturelle Angelegenheiten war hier eine integrationspolitische Struktur entstanden, die schnell als »Frankfurter Modell« zum deutschlandweiten Vorbild für die Entwicklung des Politikfelds wurde (Aybek/Straßburger 2009, Leggewie 2011 [1993], Nagel 2008). Ausgangspunkt war dabei ein Selbstverständnis, das sich dezidiert gegen die Traditionslinien des Nicht-Einwanderungslandes richtete – so lässt sich der erste Grundsatz des ›Frankfurter Modells‹ verstehen:

»Zuwanderer sind mündige Menschen, sie verdienen unsere Akzeptanz. Sie dürfen weder institutionell noch gesellschaftlich diskriminiert werden. Ihre

wirtschaftlichen und kulturellen Beiträge sind lebenswichtig für alle Menschen in der Stadt. Sie müssen nicht nur ›betreut‹ werden und sind nicht nur ein ›soziales Problem‹. Ihre gesellschaftlichen Beiträge und sozialen Bedürfnisse betreffen alle Bereiche des städtischen Lebens. Ausländerinnen und Ausländer müssen von den Deutschen weder paternalistisch gegängelt noch pauschal geliebt werden. Vielmehr sind sie zu respektieren und zu achten, auch dann, wenn sie anders aussehen oder andere Wertvorstellungen haben als wir« (Cohn-Bendit/Schmid 1993: 286).

Die Konzeption formulierte also erstmals eine staatliche Politik in der Bundesrepublik, die sich vom nationalen Narrativ des Nicht-Einwanderungslandes und der etablierten »Pädagogisierung der Ausländer« löste, die lange verhindert hatte, dass über die »problematische Ausländerpolitik nachgedacht wurde« (Sökefeld 2004: 15). Die Einrichtung des Amtes »sollte und wollte« – sofern das auf der kommunalen Ebene möglich war – »einen Paradigmenwechsel in der Ausländerpolitik anzeigen« (Cohn-Bendit/Schmid 1993: 286). Dazu gehörte dezidiert der Anspruch, »die Existenz und die Probleme der in der Bundesrepublik lebenden Migranten institutionell anzuerkennen« (Cohn-Bendit/Schmid 1993: 285).

Die Politik, die das Amt auf Grundlage dieser Konzeption entwickelte, lässt sich im Wesentlichen in vier Dimensionen zusammenfassen (nach Aybek/Straßburger 2009: 356 und Leggewie 2011 [1993]: 79ff.): Beratung und Vermittlung zu und mit den zuständigen Fachämtern bei Verfahrensfragen und Diskriminierung (später durch eine eigene Antidiskriminierungsstelle) sowie Beratung (post)migrantischer Kulturvereine und religiöser Gemeinden (in den Anfangsjahren auch für den zu gründenden Ausländerbeirat); Initiation und Durchführung konkreter, innovativer Projekte (teilweise in Kooperation mit anderen Ämtern oder Trägern); Kommunikation und Information im Sinne des ›persuasiven‹ Programms, dass die Bevölkerung auf die Situation der multikulturellen Gesellschaft einstellen sollte und andererseits insbesondere in den Anfangsjahren als erste staatliche Einrichtung dieser Art in der Bundesrepublik durch wissenschaftliche Expertisen, Berichte, Dokumentationen einzelner Projekte die politische Debatte für ein Selbstverständnis der Bundesrepublik als »Einwanderungsland« öffnen sollte (Leggewie 2011 [1993]: 83).

Obwohl dabei mit der Konzeption einer ›multikulturellen Gesellschaft‹ gearbeitet wurde, die eine deutliche Abweichung von (späteren) integrationspolitischen Entwürfen anderer Städte und von den (ebenfalls später) etablierten bundespolitischen Vorgaben zur Integrationspolitik darstellen, wurde das ›Frankfurter Modell‹ zum Vorbild für genau diese Entwicklung. Zum Modell wurde also die Tatsache, dass die Stadt den ›Integrationsbedarf‹ als unumgängliche kommunale Daueraufgabe institutionalisiert hatte. Das ist kein Zufall, denn die Frankfurter Integrationspolitik war inhaltlich und praktisch von Anfang an in einer Weise aufgestellt worden, die an das Integrationsparadigma anchlussfähig war.

Auch diese – zeitgenössisch abweichende – Etablierung einer städtischen Integrationspolitik ließ sich schließlich nicht mit einem Bruch mit der Norm nationaler Vergesellschaftung verstehen, sondern wurde als kommunale ›Notlösung‹ der überfälligen ›multikulturellen‹ Aktualisierung derselben etabliert – einer Aktualisierung, die zwar auf die Anerkennung der Faktizität der (Post)Migration aus war, aber deren Notwendigkeit vor allem aus den Problemen für die deutsche Aufnahmegesellschaft und ihre ›multikulturelle‹ Form aus der essentiellen Differenz der (Post)Migrant_innen ableitete:

»Deutschland ist ein Einwanderungsland, und das bringt auch Probleme mit sich. Es gibt Ausländerfreunde, die das leugnen oder lieber verschweigen - es könnte ja Wasser auf die Mühlen der Ausländerfeinde sein. Das ist das Gegenstück zu der offiziellen Haltung, derzufolge Deutschland kein Einwanderungsland sei: Auch wer die Probleme und Konflikte leugnet, die Einwanderung notwendigerweise schafft, dementiert die Wirklichkeit. Gelöst werden können solche Probleme und Konflikte aber nur dann, wenn sie zuvor benannt wurden. Und genau das werden wir tun. [...] Deutschland ist ein Einwanderungsland, und auch dadurch multikulturell. Wir feiern das nicht, wir stellen es nur fest« (Cohn-Bendit/Schmid 1993: 10-11).

Insbesondere in dieser Hinsicht sollte das Frankfurter Amt zum Modell einer staatlichen Problematisierung und Institutionalisierung des Status des Einwanderungslandes werden. Und so lässt sich der zweite Grundsatz des Modells als vorzeitige Formulierung des Integrationsparadigmas verstehen:

»Die Zuwanderer selbst müssen lernen, sich in die inländischen Strukturen, das Rechtssystem und die Wertvorstellungen der Deutschen einzufinden und diese ebenfalls zu respektieren. Dazu wollen inländische Institutionen beitragen. Es gilt, die vorhandene Multikulturalität wahrzunehmen und Wege des Zusammenlebens zu finden, die für alle akzeptabel sind. Es gilt auch, die Grenzen kultureller Divergenz auf der Grundlage von Menschenrechten und der Verfassung dieses Staates zu bestimmen« (Cohn-Bendit/Schmid 1993: 286-7).

Konsequenterweise wurde in der Arbeit des Amtes dann auch ein Multikulturalismus inszeniert, der von der These eines ›Kulturkonflikts‹ ausging und dabei die Dichotomie zwischen ›deutscher‹ und ›ausländischer‹ Stadtbevölkerung produzierte: Ausgangspunkt war auch hier – einmal mehr – die Umdeutung des (post)migrantischen Alltags der Stadt in ein Krisenszenario, wie das Fazit der von Claus Leggewie erstellten Evaluation der Arbeit des Amtes im ersten Jahr verdeutlicht:

»Um die Zerstörung der Stadt als sozialem und politischem Ort wenigstens einzudämmen, ist der Frankfurter Weg, Sozialpolitik mit kulturpolitischen Akzenten, genau der richtige. Denn dabei kann man sich nicht nur auf die sozialen

Disparitäten beschränken, sondern muß sich mit regelrechten innerstädtischen Kommunikationskatastrophen auseinandersetzen: mit den Gründen für die Sprachlosigkeit zwischen den Szenen, mit dem Zusammenbruch der Nachbarschaften, mit dem sozialen Tod von Familien und Individuen – mit dem drohenden Kollaps der Sozialität« (Leggewie 2011 [1993]: 85).

Das Frankfurter Modell inszenierte den Multikulturalismus als Mittel der Krisenintervention, das Konfliktschlichtung durch Kulturarbeit erreichen wollte: »Soziale Gegensätze werden als kulturelle Differenzen interpretiert und kulturell gedeutet, sie können somit auch mit kulturellen Mitteln moderiert und schließlich harmonisiert werden« (Welz 1996: 202). Auch wenn sich die Arbeit des Amts nicht eindeutig als Ethnisierungsstrategie deuten lässt (vgl. ebd. und Mestre Vives 1998),⁶¹ machte diese Konzeption die Frankfurter Integrationspolitik anschlussfähig an die »Tradition des deutschen Multikulturalismus«, mit der »Einwanderer als Mitglieder essentiell fremder Ethnokulturen gedeutet« werden (Lanz 2009: 107) und die letztlich die Voraussetzung für eine kulturalistische Umdeutung der deutschen Abstammungsgemeinschaft in Form des Integrationsparadigmas wurde (s.o. 3.3; vgl. Bommes 1994: 371). Insofern ist es auch wenig verwunderlich, dass das AmKA 2003 gerade im Zuge der Entfaltung des nationalen Integrationsparadigmas durch ein Pilotprojekt zu den später durch das Zuwanderungsgesetz verpflichtend eingeführten Sprach- und Integrationskursen sein Budget verdoppeln konnte (Radtke 2003: 73).

Auch in Frankfurt buchstabierte sich also eine kommunale Integrationspolitik aus, die die Anerkennung der Faktizität der Migration letztlich auf einen quantitativen und qualitativen Ausbau der bestehenden Entwicklungslinien übersetzte: Als ›Sonderbereich‹ der Stadtpolitik, während »die politischen Ansprüche auf struktureller Ebene zurück« gestellt wurden (Mestre Vives 1998: 74). Bearbeitet wurde im Kern also nicht die fehlende Routine der Regelinstitutionen mit der (post)migrantischen Normalität der Stadtgesellschaft, mit dem Alltagsrassismus und institutionelle Diskriminierung zum zentralen Fokus werden müssten. Dass das AmKA aufgrund von Benachteiligung und Diskriminierung »in gewissem Umfang so etwas wie eine Lobby der Frankfurterinnen und Frankfurter ohne deutschen Paß sein« müsste, reduzierte sich im Wesentlichen auf die Gründung einer Ombudsstelle für Antidiskriminierung, deren Praxis seitdem aus Beratung und ›Konfliktvermittlung‹ bestand. Das Amt sollte aber in keiner Weise systematisch die Interessen der (Post)Migrant_innen vertreten – »keinesfalls fungiert es als eine Art Ausländergewerkschaft« (Cohn-Bendit/Schmid 1993: 287). Dieser Frankfurter Multikulturalismus mit Radtke als Fortschreibung einer staatsrassistischen Rationalität in einer anderen Sprache begreifen:

⁶¹ So weist Laura Mestre Vives darauf hin, dass sich die Mitarbeiter_innen dem Vorwurf der Ethnisierung bewusst sind und sich das Amt in seiner Praxis »zumindest theoretisch dieser Kritik und Infragestellung« stellt, »indem es Differenz zulässt und mehr noch die Selbstorganisation von MigrantInnen propagiert und fördern will« (Mestre Vives 1998: 70).

»Focusing on the systemic aspects [...] of social inclusion and legal incorporation, the idea of [...] multiculturalism was conceived as another example of individualisation and pedagogisation of social problems, restricted to questions of cultural differences and peaceful everyday arrangements in community life, but avoiding necessary structural, political or legal intervention [...] to advance political participation and social inclusion on the basis of equality of rights and opportunities« (Radtke 2003: 73).

Selbst für den Frankfurter Fall, in dem in besonderer – eben ›multikultureller‹ Weise – der Anspruch einer »Differenzierung von Deutungsmustern und Integrationsvorstellungen« (Filsinger 2009: 291) formuliert wurde, lässt sich also feststellen, dass sich dieser Anspruch konzeptionell wie institutionell im Wesentlichen in Form sozial- und kulturpolitischer ›Sonderprogramme‹ zu einer Praxis in den Linien der Asymmetrie des Integrationsparadigmas entwickelte. Für die bundesweite Entwicklung lässt sich trotz aller Unterschiede in »Entwicklungsverläufen und Schwerpunkten« (Filsinger 2009: 287) feststellen, dass bis heute häufig »Defizitkompensation und spezielle Förderung in Sondermaßnahmen (›Integrationshilfen‹)« im Vordergrund stehen (Filsinger 2009: 286), während andere Schlagworte der Etablierung des kommunalen Politikfelds wie bspw. die »Interkulturelle Öffnung« städtischer Regelinstitutionen nur in »zaghaften Ansätzen« ihren Ausdruck fanden (Filsinger 2009: 284).⁶²

⁶² Die vorhandenen Brüche in dieser Entwicklung werden im folgenden Teil der Studie aufgegriffen, der sich am Beispiel Frankfurts mit der zunehmenden Standardisierung des Politikfelds ab den 2000er Jahren befasst, die Filsinger als »(neuen) takeoff« bezeichnet (Filsinger 2009: 287).

5 Zwischenfazit: Seeing like a (Nation) State

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen wird deutlich: Wenn mit Bommes festzustellen wäre, dass städtische Integrationspolitiken heute im Wesentlichen tun ›was man immer getan hat‹, dann lässt sich dies aus der dem vorangegangenen Kapitel zugrunde liegenden gouvernementalitätstheoretischen Perspektive nur als Kontinuität eines Staatsrassismus verstehen, der das Verhältnis von (Lokal)Staat und (Post)Migration prägt. Die sozialstaatliche ›Integration‹ der ›Ausländer‹ ebenso wie der Integrationsimperativ in Folge der ›Öffnung‹ des Nicht-Einwanderungslandes inszenieren dieses Verhältnis im Namen der deutschen Gesellschaft als nationale Abstammungs- oder Wertegemeinschaft. Dabei sollte auch deutlich geworden sein, dass die vorgestellten städtischen Strategien diese nationalstaatliche Rationalität der Regulation von (Post)Migration verkörpern. Daran zeigt sich, dass deutsche Kommunen nicht nur in den Auftragsangelegenheiten im Bereich des sogenannten ›Ausländerwesens‹ und in der lokalstaatlichen Ausführung der bedingten Integration der ›Ausländer‹ in den deutschen Sozialstaat den staatsrassistischen Blick übernommen haben. Sie nutzten die ausländerrechtliche Dispositionsmacht oder bedienen sich heute der Logik des nationalen Integrationsparadigmas, um die Ordnung der Stadt zu denken. Plastische Beispiele dieser Ausrichtung am Muster der nationalen Gesellschaft sind die Zuzugsbeschränkungen und Quotierungen der Belegung öffentlich geförderten Wohnungsbaus, in denen (Post)Migration als lokales Ordnungsproblem aus dem Verhältnis der ›Ausländerquote‹ zum nationalen Durchschnitt abgeleitet wird. Wenn sich (Post)Migration als urbane Verdichtung sozialstaatlicher ›Sonderbelastungen‹ und später als ›Überlastung‹ von Siedlungsgebieten darstellte, die im Zweifelsfall durch Zuzugssperren gelöst oder auf andere Weise ›verteilt‹ werden sollten, dann offenbart sich darin die Objektivierung von (Post)Migration im Namen der ›deutschen‹ Ordnung der Stadt.

Städte verwalteten ihre (post)migrantische Bevölkerung im vermeintlichen Interesse ihrer ›eigentlichen‹ Bürger_innen – als Angehörige einer ethnisch-kulturellen Gemeinschaft, was lange Zeit praktisch einer Grenzziehung entlang der deutschen Staatsbürgerschaft entsprach und nach der selektiven Öffnung von Einbürgerungsmöglichkeiten durch den ›Migrationshintergrund‹ des Integrationsparadigmas fortgeschrieben wurde. (Post)Migrantinnen werden durch diesen staatlichen Blick immer wieder als eine zu bearbeitende Bedrohung identifiziert – »als die ›Anderen‹, ›Fremde‹, die es zu erforschen und zu verstehen, abzuwehren und zu kontrollieren, zu nutzen und zu integrieren gilt« (Yildiz 2013: 56). Das heißt nicht zwangsläufig, dass der Staat sie aus der Stadt zu tilgen versucht. Aber er reguliert sie stets im Verhältnis zum eigentlichen Gegenstand der Regierung der Stadt, der nationalen Gesellschaft in Form der städtischen

›autochthonen‹ Bürgerschaft und sucht sie in entsprechend ›geordnete‹ Bahnen zu lenken.

Mit Blick auf die weitere Argumentation⁶³ lässt sich die dargestellte, ungebrochene Beziehung zwischen staatlicher Regulation von (Post)Migration im Namen der nationalen Gesellschaft und Regierung der Stadt begrifflich als ›staatlicher Blick‹ (genauer: ›staatsrassistischer Blick‹) in der Stadt fassen: Stadtverwaltung und -politik haben (Post)Migration in der Vergangenheit ›wie ein Staat‹ problematisiert. Dieser Vorschlag lehnt sich an James Scotts Konzeption eines »*seeing like a state*« (Scott 1998) an, die gouvernementalitätsanalytischen Perspektiven sehr ähnlich ist, weil sie im Kern moderner Staatlichkeit eine spezifische Wissensordnung ausmacht (vgl. Valverde 2011: 278). Scott formuliert – ähnlich wie Foucault und daran anschließende Analysen – eine Kritik an der normierenden Gewalt, die diese Wissensordnung als Grundlage staatlicher Regulation besitzt. Biopolitische wie staatsrassistische Strategien im Sinne Foucaults lassen sich mit Scott als »*state simplifications*« (Scott 1998:6) verstehen, mit der Ordnung nicht nur gedacht, sondern nach deren epistemischen Voraussetzungen Ordnung geschaffen wird. Scotts Kritik widmet sich nicht dem zugrundeliegenden Mechanismus an sich, denn Wissen zu generieren und dabei die repräsentierte Welt zu vereinfachen ist Voraussetzung jeder Organisation durch Verwaltung und damit auch der Bereitstellung von sozialen und politischen Rechten, also Wohlfahrt oder Freiheit. Aber Kennzeichen moderner Staatlichkeit ist es nicht nur, dass in einem zuvor unbekanntem Ausmaß standardisiertes Wissen über die Entwicklung von Bevölkerung und Ökonomie, Gesellschaft und Territorium als Gegenstände der Regierung generiert wird. Entscheidend ist vielmehr, dass auch die repräsentierte Welt selbst einer Standardisierung unterworfen wird, damit sie für den staatlichen Blick regelmäßig lesbar ist. Staatliche Verwaltungen begreifen die Welt nicht nur in *state simplifications*, sie formen ihre Gegenstände nach den Kategorien der Repräsentation:

»The builders of the modern nation-state do not merely describe, observe, and map; they strive to shape a people and landscape that will fit their techniques of observation. [...] The more static, standardized, and uniform a population or social space is, the more legible it is, and the more amenable it is to the techniques of state officials« (Scott 1998: 82).

Insofern Scotts Analyse sich mit gouvernementalitätsanalytischen Perspektiven deckt, erlaubt sie für den Gegenstand hier begrifflich auf den Punkt zu bringen, wie (Post)Migration im Blick des Staates zu einer permanenten Gefahr für die nationale

⁶³ Der analytische Mehrwert dieser begrifflichen Fassung wird sich im weiteren Verlauf der Argumentation entfalten – hinsichtlich der These, dass sich in aktuellen städtischen Politiken ein Bruch der Problematisierung von (Post)Migration im Namen der Nation abzeichnet. Denn wie zu zeigen sein wird, lernen Stadtverwaltungen und -politik mit aktuellen integrationspolitischen Strategien (Post)Migration zu sehen ›wie eine Stadt‹.

Vergesellschaftung wird, geleitet durch biopolitische/staatsrassistische *state simplifications*. Und wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt, gilt dann auch für den Zusammenhang hier, dass Stadtverwaltungen und -politik ihre (post)migrantischen Bewohner_innen in einer Weise fokussieren und regieren, die diesem staatlichen Blick als staatsrassistischem Blick folgt – auch hier gilt: »cities [...] often see like a state« (Valverde 2011: 281).

Wie lässt sich das verstehen? Historisch geht die Entwicklung moderner Staatlichkeit mit Foucault unter anderem aus der Problematisierung *urbaner* Unordnung hervor. Die Gouvernentalisierung des Staates entwickelte sich demnach ausgehend von der Rationalität der »Policey«⁶⁴ am Modell der Stadt:

»Ein Staat gilt als wohlgeordnet, sobald man das gesamte Staatsgebiet mit einem Polizeisystem überzogen hat, das ebenso streng und wirkungsvoll ist wie das in den Städten geschaffene. Ursprünglich bezeichnete man als ›Polizei‹ ein Ensemble von Reglementierungen, die in einer Stadt für Ruhe sorgen sollten, doch zu dieser Zeit wird Polizei zu einer Form von Rationalität für die Regierung des gesamten Staatsgebiets. Die Stadt ist das Modell für die Schaffung eines Reglements, das Anwendung auf den gesamten Staat findet« (Foucault 2005: 326).

Und mit der Etablierung des Staatsterritoriums und der in der Folge daran geknüpften Konstitution der nationalen Gesellschaft verkehrt sich das Verhältnis, das »Vorbild der Urbanisierung« für die Regierung des Staatsgebiets (Foucault 2005: 310), und wird selbst den Bedingungen des modernen, gouvernementalen Staates unterworfen. Auch die spezifische Ordnung der Stadt wurde also im Laufe des 19. Jahrhunderts zum Gegenstand einer Wissensproduktion im Namen der Regierung des Sozialen, d.h. sie wurde in einer Weise problematisiert, die ihre soziale, ökonomische und räumliche⁶⁵ Beschaffenheit für den Staat regierbar zu machen suchte, entsprechende Ordnungsmodelle schuf und zu verwirklichen strebte (Osborne/Rose 1998).

Entsprechende Programme begreifen die geordnete Stadt als einen Raum, der für den staatlichen Blick lesbar und damit regierbar ist:

»For the first half of the twentieth century, the government of urban existence in the face of such anxieties was always inspired, explicitly or implicitly, by a utopian dream: a dream of the perfect rational city planned in such a way as to maximize

⁶⁴ Zu dieser Zeit stand die »Polizei« für eine Regierungsrationalität, die Ordnung als unmittelbare Reglementierung menschlichen Verhaltens verstand, »in dem alles so weit kontrolliert würde, dass die Dinge ganz von selbst liefen und ein äußerer Eingriff unnötig wäre« (Foucault 2005: 236).

⁶⁵ Der geläufigste Ausdruck dieser Programmatik ist architektonischer Natur und drückt sich in der peniblen Planung der Anordnung von Straßen, Häusern, Plätzen, der Anzahl der Bewohner_innen und ihrer Wege durch die öffentlichen Räume aus (Bauman 1997: 208), in der sich der Drang danach, das Leben in der Stadt für den Staat erkennbar zu machen und ihn *damit* zu ordnen, offenbart (Scott 1998: 55).

the efficiency, tranquillity, order and happiness of its inhabitants while minimizing crime, disorder, vice, squalor, ill health and the like« (Rose 2000: 95).

Angetrieben wurde dieses moderne Ideal einer – durch den Staat – geordneten Stadt stets durch die bedrohliche Unordnung des urbanen Lebens selbst:

»The recurrent visions of the administered city have always been quickened by a sense of crisis, of the nefarious activities and mobile associations within urbanized territories that elude knowledge and escape regulation« (Rose 2000: 95).

Die Beziehung dieses staatlichen Blicks in der Stadt zur Regulation von (Post)Migration kommt in den oben dargestellten Krisenfiguren zum Ausdruck, mit denen (Post)Migration immer wieder zum grundsätzlichen Problem der Ordnung der Stadt gemacht wurde. Mit Zygmunt Bauman lässt sich diese Konkretisierung eines abstrakten ›sense of crisis‹ zu einer Bedrohung der Ordnung durch das Fremde auf den Punkt bringen, womit nicht nur die Beziehung der Regierung der Stadt zum Staatsrassismus, sondern auch zur Norm der nationalen Zugehörigkeit und der Staatsbürgerschaft für diese Problematisierung zum Ausdruck kommt:

»Der Fremde war der Feind der Gleichförmigkeit und Monotonie, und in die Stadtplanung, die sich an der Stadtutopie orientierte (die Utopie einer vollkommenen Gesellschaft, die man durch Stadtplanung erreichte), hatte es mit der Ausmerzung all dessen zu tun, was es an Fremdem bei den Fremden gab, und, wenn es sein mußte, der Fremden selbst« (Bauman 1997: 209).

Entsprechende Strategien problematisieren die Ordnung der Stadt geleitet durch den staatsrassistischen Blick – Unordnung erscheint auch in der Stadt ausgehend von der Norm des nationalen Gesellschaftskörpers (Osborne/Rose 1999: 745). Entsprechende Strategien zielen darauf, die »Ungewißheit symbolisch zu verbrennen«, also den

»Schrecken der Unbestimmtheit auf eine bestimmte Kategorie von Fremden zu konzentrieren (Einwanderer, ethnische Gruppen, Nichtseßhafte, Reisende oder Heimatlose, Anhänger bizarrer und deshalb auffälliger Subkulturen) – und dabei die Hoffnung nicht aufzugeben, daß die Eliminierung oder Inhaftierung die gesuchte Lösung für das Problem der Kontingenz als solcher liefern und die erträumte Routine herstellen werde« (Bauman 1997: 208).

Wenn (Post)Migration in der Stadt als Auslöser des ›sense of crisis‹ moderner Staatlichkeit zum Gegenstand der Regierung wird, dann inszeniert diese Problematisierung immer wieder die Grenze zwischen (Staats-)Bürger_innen und (Post)Migrant_innen (markiert durch die fehlende Staatsbürgerschaft oder – heute – durch ›Integrationsdefizit‹ und ›Migrationshintergrund‹). Dies ist der staatsrassistische Blick in der Stadt.

TEIL II
SEEING LIKE A CITY

6 Von ›Potentialen‹ und (methodologischem) Neoliberalismus

Mit Blick auf die Rationalität der Nation im Kontext moderner Staatlichkeit wurde im ersten Teil dieser Studie herausgearbeitet, wie die ausländerrechtliche Begrenzung der ›sozialen‹ Integration und das kulturalistische Integrationsparadigma den staatlichen Blick auf (Post)Migration auch in der Stadt in staatsrassistischen Linien geprägt haben. Dieser zweite Teil der Studie entwickelt die Argumentation, dass sich im Kontext aktueller integrationspolitischer Strategien auf Grundlage neoliberaler Ratio-nalitäten ›unternehmerischer Stadtpolitik‹ eine veränderte Programmatik entfaltet, die einen anderen staatlichen Blick auf (Post)Migration in der Stadt entwirft.⁶⁶

Ausgangspunkt ist eine Argumentation in Teilen der angewandten Forschung. Sie sehen in aktuellen Entwicklungen kommunaler Integrationspolitiken nicht nur die quantitative Aufwertung des Themas als Politikfeld, sondern auch eine qualitative Neuaufstellung. Demnach würde ›Integration‹ heute nicht nur als zentrale kommunale Aufgabe begriffen, sondern auch deren traditionelle ›Defizitorientierung‹ aufgeben (Häußermann/Kapphan 2008). Diese Einschätzungen bauen allerdings im Wesentlichen darauf, dass die Städte in den Linien des Integrationsparadigmas akzeptiert hätten, dass (Post)Migration für die deutsche Gesellschaft ›notwendig‹ ist. Ein Blick in das weitere Forschungsfeld zeigt, dass die These des ›Paradigmenwechsels‹ auch diesbezüglich nicht unwidersprochen bleibt. Denn diese funktionale Begründung lässt sich als Kontinuität einer staatsrassistischen Problematisierung von (Post)Migration verstehen. Dieser Widerspruch wird im Folgenden als eine zweite Kontinuitätsthese beschrieben: Demnach lässt sich die Abkehr von der ›Defizitorientierung‹ als Bedingung von Neoliberalisierungsprozessen deuten, die nicht die grundsätzliche Objektivierung von (Post)Migration im Namen der Nation verändern, sondern als dessen neoliberale Fortschreibung bzw. Zuspitzung zu verstehen sind (6.1).

Das Kapitel entwickelt – insbesondere im Rückgriff auf James Fergusons Diskussion des analytischen ›Gebrauchs des Neoliberalismus‹ (Ferguson 2009) – eine kritische Diskussion dieser zweiten, ›neoliberalen‹ Kontinuitätsthese, die sich in Anlehnung an die Kritik des ›methodologischen Nationalismus‹ oben (Kap. 2) so zusammenfassen lässt: Diese zweite Kontinuitätsthese geht aus einer Analytik hervor, die sich als ›methodologischer Neoliberalismus‹ begreifen lässt, mit dem die Diagnose ›Neoliberalismus‹

⁶⁶ Dieser staatliche Blick wird in diesem Teil der Studie in seiner programmatischen Logik isoliert, d.h. der staatsrassistische Blick, der – wie gezeigt – in den aktuellen Konjunkturen des Integrationsparadigmas weiterlebt, taucht hier lediglich als Gegenstand einer programmatischen Problematisierung auf (s. insb. Kap. 7.3). Der Teil III der Studie widmet sich der Frage, inwiefern sich diese beiden staatlichen Problematisierungsformen in der Regierung der Stadt einerseits gegeneinander artikulieren und andererseits miteinander verschränken.

zur Analyse des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration einfach deduktiv aus Globalanalysen ›des‹ Neoliberalismus abgeleitet wird (6.2). Im Gegensatz zur Argumentation oben geht es der Diskussion hier allerdings nicht darum, diese Analytik in ihren grundsätzlichen Prämissen (und damit in ihrer Kritik an bestimmten Folgen von Neoliberalisierungsprozessen) zurückzuweisen. Vielmehr wird für einen abweichenden analytischen Gebrauch der Analyse städtischer Neoliberalisierungsprozesse (6.3) plädiert, mit dem neoliberale Rationalitäten, Strategien und Techniken in der Regierung von (Post)Migration nicht von vornherein auf einen bestimmten politischen Gebrauch oder Effekt festgelegt werden. Aus dieser Perspektive lässt sich im weiteren Verlauf des zweiten Teils am Beispiel der Genese und Programmatik des Frankfurter Integrations- und Diversitätskonzepts zeigen, wie Stadtpolitik durch neoliberale Rationalitäten und Techniken dezidiert gegen die Traditionen einer staatsrassistischen Problematisierung von (Post)Migration in der Stadt gewendet werden können (Kap. 7 und 8).

6.1 Kontinuitätsthese II: ›Potentiale‹ und neoliberaler Standortnationalismus

Häußermann und Kapphan charakterisieren die Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken in den letzten beiden Jahrzehnten als »Paradigmenwechsel«. Dabei lässt sich sowohl ihre Einschätzung der integrationspolitischen Vergangenheit als auch der Dynamik des Politikfelds von Bommers Einschätzung abgrenzen. Demnach hätte sich seit den 1990er Jahren, »nach Jahrzehnten einer hilflosen und widersprüchlichen Ausländerpolitik«, nach einer Orientierung an »Zuwanderungsbeschränkungen« und ansonsten »unkoordinierter Projektpolitik vor allem im Sozial- und Kulturbereich« (Häußermann/Kapphan 2008: 42), das Thema Integrationspolitik auf kommunaler Ebene nicht nur etabliert, sondern dies in Verbindung mit den zugewanderungsrechtlichen Veränderungen auf Bundesebene und der Öffnung des Nicht-Einwanderungslands in einer grundsätzlich veränderten Weise:

»Der Umgang mit Zuwanderern und Migration hat sich aber in den letzten zwei Jahrzehnten verändert. Wurde das Thema Zuwanderung früher fast ausschließlich als ärgerlicher Problembereich gesehen, der Kosten und wenig Nutzen verursacht, so wird heute – von der Bundesebene bis zur lokalen Politik – in der Migration zunehmend eine Ressource gesehen, die helfen soll, den absehbaren demographischen Schwund zu bremsen und den voraussehbaren Arbeitskräftemangel zu beheben« (Häußermann/Kapphan 2008: 21).

Auch vor dem Hintergrund der Ausführungen des ersten Teils dieser Studie ließe sich diese Fassung eines ›Paradigmenwechsels‹ allerdings nicht als Wandel der grundsätzlichen, staatsrassistischen Form der Problematisierung von (Post)Migration begreifen. Denn sie verharrt in ihrer Form der Objektivierung, die ›Potentiale‹ der (Post)Migration kommen als Nutzen für die deutsche Gesellschaft in den Blick. So lässt sich auch die

Einschätzung einer ›funktionalistischen‹ Legitimation dieses Perspektivwechsels von Filsinger verstehen:

»In der Legitimation der neuen Integrationspolitik wird nun auf die Potentiale in der (jungen) Migrationsbevölkerung abgehoben (Potentialansatz), die vor allem vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des Arbeitskräftebedarfs nicht verspielt werden sollen. Eine bürgerrechtliche Begründung, die von den Lebensmöglichkeiten und Chancen der Migrantinnen und Migranten her argumentiert, ist dagegen deutlich weniger erkennbar. Funktionalistische Begründungen mögen die Realisierungschancen für eine Integrationspolitik erhöhen, unterfordern jedoch die Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Neubestimmung von Zugehörigkeit« (Filsinger 2009: 289).

Ein Blick in die breiter aufgestellte Literatur, die den Umbau zum ›Integrationsland‹ analysiert⁶⁷, offenbart eine deutlich zugespitzte Form dieser Einschätzung einer ›funktionalistischen Begründung‹, die keine ›Neubestimmung von Zugehörigkeit‹ beinhaltet. So versteht bspw. Encarnación Gutiérrez Rodríguez die Reformen im Kontext des Zuwanderungsgesetzes und maßgeblich das deutsche Integrationsparadigma als Aktualisierung von rassistischen Strategien, mit denen sich eine »alte Form der Biopolitik⁶⁸, die der Ethnisierung, in *neoliberale Regierungstechniken* neu kleidet« (Gutiérrez Rodríguez 2003: 162; H.i.O.). Entsprechende Strategien konstruierten (Post)Migrant_innen nach wie vor als »Gruppe von Fremden«, die es »mittels Ausländergesetzen« zu kontrollieren gelte und gleichzeitig einer widersprüchlichen Anrufung unterworfen werde, nämlich »›anders zu sein‹ und ›sich zu integrieren‹« (ebd.). Als ambivalent lassen sich die Handlungsanforderungen verstehen, weil die staatsrassistische Objektivierung von (Post)Migration als Fremdkörper in der Bevölkerung unter neoliberalen Umständen mit Subjektivierungsformen verkoppelt werde, die die zugeschriebene Differenz einer ökonomischen Anrufung zu unterwerfen suchen.

Wenn (Post)Migration heute in staatlichen Programmen also nicht mehr nur als Synonym des ›defizitären Ausländers‹ auftauche, sondern gleichzeitig als Verheißung produktiver Differenz, die es im Namen des Staats auszuschöpfen gilt, dann verändere sich die staatliche Problematisierung von (Post)Migration nicht grundsätzlich. Vielmehr verkompliziere sich der »Appell des Staates an die Migranten und Migrantinnen« (ebd. 176). Zum Ausdruck komme dies insbesondere im »Appell an die unternehmerischen Potenziale des Migranten als ethnisiertem Entrepreneur« (Gutiérrez Rodríguez 2003:

⁶⁷ Diese Arbeiten beschäftigen sich nicht mit der Etablierung einer strategischen Steuerung und zum Großteil auch nicht dezidiert mit Stadtpolitik. Aber sie analysieren alle (Post)Migration als Gegenstand von staatlichen Strategien und gesellschaftlichen Diskursen und lassen sich insofern auf den Gegenstand der Regierung von (Post)Migration in der Stadt übertragen.

⁶⁸ Wie die Ausführungen oben gezeigt haben, eigentlich: des Staatsrassismus (vgl. Kap. 2.3).

174) – eine Figur, die sich als Kern der Potentialorientierung begreifen lässt (vgl. Rodatz 2012). Gutiérrez Rodríguez führt aus:

»MigrantInnen sind in den letzten Jahren als die neuen UnternehmerInnen zelebriert worden und zählen zu einer der begehrten Zielgruppen von Programmen zur Förderung in die Selbstständigkeit. Beschäftigungsprogramme, die die aus der Not erwachsenen Überlebensstrategien von Migrantinnen und Migranten, der Arbeitslosigkeit und der subtilen rassistischen Ausschließung sowie Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu entgehen, in rhetorischen Formeln von Flexibilisierung und Unternehmergeist verpacken. Die Zauberformel lautet hier *ethnic business*. Unter dieser Formel werden MigrantInnen mittels staatlicher Beschäftigungsmaßnahmen angehalten, nicht nur als ›UnternehmerInnen ihrer selbst‹ (vgl. Pühl in diesem Band) aktiv zu werden, sondern gerade ihre partikuläre Ressource, die der Ethnizität, als viel versprechende Marktanlage einzusetzen. Differenz und insbesondere Ethnizität fügen sich hier in die Mehrwertlogik des global agierenden Marktes ein« (Gutiérrez Rodríguez 2003: 176).

In der Analyse von Gutiérrez Rodríguez erscheinen solche Anrufungen vor dem Hintergrund einer gleichzeitigen Fortschreibung der nationalen Logik der Integration und der ausländerrechtlichen Objektivierung sowie der rassistischen Stratifizierung von Ökonomie und Gesellschaft als neoliberale Rekonstitution staatsrassistischer Strategien, die im Kern auf die nationale Konstruktion eines ethnisch-deutschen Bevölkerungskörpers bezogen bleiben: »Demnach erfahren Migrantinnen und Migranten trotz des scheinbaren Bestrebens des neo-liberalen Staates, sie auf der ökonomischen Ebene zu integrieren, immer wieder eine Anrufung als *subjectless objects*« (Gutiérrez Rodríguez 2003: 175; H.i.O.).

In ähnlicher Weise argumentiert Christoph Butterwegge, dass sich ein bedarfs- und potentialorientierter »Begründungszusammenhang für Migrations- und Integrationspolitik« nur als »sozialpolitische Demagogie« verstehen lässt, der »dem um sich greifenden Rassismus keineswegs die Grundlage« entzieht, sondern Zeichen der neuen »Dominanz ›nationaler Interessen‹ und volkswirtschaftlicher Wanderungsbilanzen« im Neoliberalismus ist (Butterwegge 2009: 62). An anderer Stelle führt er aus:

»Obwohl oder gerade weil der Neoliberalismus (viele, jedoch keineswegs alle) Zuwanderer als Gewinn für die eigene Volkswirtschaft betrachtet, sie ›vorurteilsfrei‹ ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen unterwirft und ihre Arbeitskraft als ›Humankapital‹ betrachtet, bedeutet eine ›Herrschaft des Marktes‹ für die Migrationspolitik weniger Humanität und den Abschied von moralischen Kategorien. [...] Wenn man so will, entsteht ein duales und selektives Migrationsregime: Die ›guten‹ (d.h. hoch qualifizierten) Zuwanderer werden angeworben bzw. willkommen geheißen, die ›schlechten‹ (d.h. niedrig qualifizierten) Zuwanderer systematisch

abgeschreckt. Zuckerbrot und Peitsche dienen als Instrumente einer Migrationspolitik, die im Alltag volkswirtschaftlichen und demografischen Interessen folgt, wiewohl die Menschenrechte in Sonntagsreden zur obersten Richtschnur des Handelns erklärt werden« (Butterwegge 2005: 5-6).

Butterwegge konzipiert das Verhältnis von Neoliberalismus und Nationalstaat als ›Standortnationalismus‹, der sich zwar vom »klassischen Deutschnationalismus« unterscheidet, aber eine modernisierte Variante »völkischen Bewußtseins [...] als Reaktion auf eine veränderte Weltmarktsituation« verkörpert (Butterwegge 1998: 124). Durch einen ›Globalisierungsdiskurs‹, der im Kern dazu diene, Wettbewerbs- und Leistungsgedanken im Zeichen des Wirtschaftsstandorts zu verabsolutieren, sei ab den 1980er Jahren die neoliberale Restrukturierung des Wohlfahrtsstaats in den Linien dieses Standortnationalismus vorangetrieben worden (Butterwegge 2005: 1). Dabei versteht er den Neoliberalismus als hegemoniale politische Ideologie, die sich zur »Weltanschauung, ja zu einer politischen Zivilreligion« entwickelt habe, die »alle Poren der Gesellschaft« bis hin zu Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden durchdringe (Butterwegge 2013: 15). Der Neoliberalismus präsentiere sich als alternativlose Strategie im Angesicht des globalen Standortwettbewerbs, ersetze das wohlfahrtstaatliche Prinzip des sozialen Ausgleichs durch die Idee der Leistungsgerechtigkeit und legitimiere so die soziale und ökonomische Spaltung der Gesellschaft als gerechte Aufteilung in Marktgewinner_innen und -verlierer_innen (vgl. grundsätzlich bspw. Butterwegge 2007).

Die aus diesen Prozessen formierte ›Konkurrenzgesellschaft‹ sei in ihren Grundzügen sozialdarwinistisch und wohlstandschauvinistisch und ließe sich demnach leicht in den Standortnationalismus einbinden, der »als politisch-ideologischer Kitt« die Gesellschaft trotz Prekarisierung und sozialer Zerklüftung der »als Spaltpilz und Sprengkraft wirkenden ›Reformpolitik‹ nach Modellvorschlägen des Neoliberalismus« zusammen halten sollte (Butterwegge 2013: 24). Dass der Standortnationalismus sich auch mit »(Kultur-)Rassismus« verbindet, ist demnach notwendige Konsequenz des neoliberalen Projekts: »Wo Umverteilung von unten nach oben mittels der neoliberalen Ideologie unter Hinweis auf Globalisierungsprozesse – als zur Sicherung des ›eigenen Wirtschaftsstandortes‹ erforderlich – legitimiert wird, entsteht ein gesellschaftliches Klima, das (ethnische) Ab- und Ausgrenzungsbemühungen stützt« (Butterwegge 2007: 217).

Die Konsequenzen für eine »neoliberale Stadtentwicklung« leitet Butterwegge aus dieser Analyse knapp und konsequent ab:

»Stadtentwicklungsplanung, die als Standortpolitik der Kapitallogik folgt, schafft auf der einen Seite glamouröse Schaufenster des Konsums (›Räume der Sieger‹) und auf der anderen Seite vernachlässigte Wohnquartiere (›Räume der Verlierer‹), die kaum noch etwas miteinander zu tun haben. [...] ›Hier konzentriert und ghettoisiert sich Armut.« (Hahn 1999, S. 204) Migrant(inn)en leben überwiegend

in benachteiligten Wohngebieten (vgl. Friedrichs/Blasius 2000), die als ›soziale Brennpunkte‹ diskreditiert, mit einer überhöhten ›Ausländerkriminalität‹ assoziiert oder euphemistisch als ›Stadtteile mit besonderem Entwicklungs- bzw. ›Erneuerungsbedarf‹ tituliert werden« (Butterwege 2009: 14).⁶⁹

Ähnlich wie Butterwege dies oben für die Entwicklung der Migrationspolitik beschrieben hat, bietet der neoliberale Staat also auch in der Stadt ›Zuckerbrot und Peitsche‹ (Butterwege 2005: 6). In und gegen die ›Räume der Verlierer‹ setzt sich demnach »statt des ›wohltätigen‹ bzw. Sozialstaates [...] mehr und mehr der ›strafende‹ Kriminal- bzw. Polizeistaat durch« (Butterwege 2009: 13).⁷⁰ In der dichotomen Logik dieser Argumentation⁷¹ stünde dieser ›Peitsche‹ die Problematisierung von ›Potentialen‹ und ›Ressourcen‹ der (Post)Migration, also neoliberales ›Zuckerbrot‹, zur Seite, als Standort-Strategie, in der bestimmte (Post)Migrant_innen eine Funktion für die ›Räume der Sieger‹ übernehmen können.

Eine ähnliche Argumentation findet sich auch bei Stefan Lanz, wenn er neben der oben dargestellten Dominanz eines »differenziellen Integrationsdiskurses« (s.o. Kap. 4.3) ein »ökonomisches Deutungsmuster« von (Post)Migration in integrationspolitischen Diskursen in Berlin ausmacht:

»In diesem Diskurs hat die Redeweise eines ökonomischen und gesellschaftlichen Potenzials der Einwanderer die traditionelle Problemoptik abgelöst. Er tendiert

⁶⁹ Wobei Butterwege in seinen katastrophischen Darstellungen und seiner Warnung vor »bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen« infolge der »Krise der sozialen Stadt« (Butterwege 2009: 14) selbst solche Zuschreibungen produziert und sich dabei mit Häußermann auch noch auf einen der sozialwissenschaftlichen Urheber des Bund-Länder Programms »Soziale Stadt« bezieht, das die kritisierten »euphemistischen« Titel des »besonderen Bedarfs« bestimmter Stadtteile in der Bundesrepublik etabliert hat (Güntner 2007: 231). Deutlich wird hier, wie manche Neoliberalismus-Analysen selbst zur räumlichen Stigmatisierung des deutschen Ghetto-Diskurses beitragen. Dagegen ist die Einschätzung zu wiederholen, die oben schon anlässlich der Darstellung der Genese dieses Diskurses gemacht wurde: weder der Migrations- noch der Segregationsforschung ist es gelungen, in der Bundesrepublik Viertel zu identifizieren, die mit den Standards der internationalen Forschung als problematisch segregiert gelten würden (Dangschat 2007, Yildiz 2009). Es gibt in der Bundesrepublik auch unter dem Einfluss des Neoliberalismus weder »Hyperghettos« (Wacquant 2007: 403), noch drohen »bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen« (Butterwege 2009: 14) – diese Einschätzungen sind dem »methodologischen Neoliberalismus« der Analysen zuzurechnen (s.u. Kap. 6.2). Aus dieser Perspektive könnte man Wacquant selbst, in jedem Fall aber Butterwege vorwerfen, zur Stigmatisierung von »oben«, also aus »den journalistischen, politischen und bürokratischen (sogar wissenschaftlichen) Feldern« (Wacquant 2007: 399) beizutragen, die Wacquant richtigerweise kritisiert.

⁷⁰ Butterwege greift hier die Neoliberalismus-Analyse von Wacquant auf (bspw. zur »Bestrafung der Armen« Wacquant 2009). Er weist zwar darauf hin, dass sich dessen Analyse von Entwicklungen »jenseits des Atlantiks« nicht einfach übertragen lässt, nutzt sie aber dennoch zentral für seine Analyse der deutschen Verhältnisse. Für die Bundesrepublik ist darauf hingewiesen worden, dass sich der strafende Staat bzw. die neoliberale »Strafstadt« hier nicht einseitig durch repressive Strategien verstehen lässt: »Die Zusammenarbeit verschiedener Akteure führt so zu einer spezifischen Form para-polizeilicher Bearbeitung sozialpolitischer Problemlagen, die auf ein ›the poor policing the poor‹ (Eick 2003) zwischen Containment und Ausschlusspolitik hinauslaufen« (Eick/Sambale/Töpfer 2007: 13).

⁷¹ Butterwege führt das selbst in der Anwendung seiner Neoliberalismusanalyse auf den Gegenstand der »Stadtplanung« nicht aus (Butterwege 2009).

entsprechend dazu, sie utilitaristisch in brauchbare und eher störende Gruppen zu spalten« (Lanz 2009: 110).

Diese städtische Problematisierung von ›Potentialen‹ als lokalstaatlicher Ausdruck eines »utilitaristischen Zugriffs« (ebd.) auf (Post)Migration sieht Lanz als Ausdruck des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, der mit deutlichen sozialen Einschnitten verbunden sei:

»Gerade im Feld der Integrationspolitik offenbart sich jene ›Ökonomisierung des Sozialen‹, mit der das vormals begrenzte ›Gebiet des Ökonomischen die Gesamtheit menschlichen Handelns‹ umfasst (Lemke 1997: 248). [...] Das heute vorherrschende Workfare-Regime basiert auf dem Modell des aktivierenden Sozialstaates [...]. Zu seinen ›magischen Floskeln‹ (Adalbert Evers) gehört neben ›Aktivierung‹ und ›Bürgergesellschaft‹ der Slogan vom ›Fördern und Fordern‹, wobei Ersteres Hemmnisse für gesellschaftliche Eigentätigkeit abbauen soll und Letzteres meint, dass ›Bürger sich ihrer Verantwortung für das Gemeinwesen klar werden und von staatlicher Politik aufgefordert werden, sich zu engagieren‹. [...] Während der Staat die Integration ›würdiger‹ Gruppen besser fördert, gibt er ›unwürdige‹ Gruppen tendenziell auf und unterstellt sie einer repressiven Kontrolle« (Lanz 2009: 111-2).

Gleichzeitig legitimiere das ökonomische Deutungsraster dieses Diskurses und seine individualisierende Logik eine Integrationspolitik, die nicht aus »einer sozialpolitischen Perspektive betrieben, sondern als Investition in das unternehmerische Subjekt ›Einwanderer‹ verstanden und im Kern auf die Felder Bildung und Arbeitsmarkt beschränkt« wird. (Lanz 2009: 106). Dies Sorge für eine einseitige Problematisierung einer herzustellenden »Chancengleichheit«, mit dem der Aktivierungsimperativ des aktivierenden Sozialstaats auf (Post)Migrant_innen bezogen würde – auch hier würde dann Armut oder Arbeitslosigkeit auf individuelle Defizite und Verhaltensweisen zurückgeführt, die durch Anstrengungen der Betroffenen selbst zu beheben wären. Mit der Disartikulation des ›Sozialen‹ als Problematisierung gesellschaftlichen Ausgleichs geraten demnach auch Fragen nach institutioneller Diskriminierung des Bildungssystems oder des Arbeitsmarkts aus dem Blick (Lanz 2009: 114).

Wenn Integrationspolitik in der Stadt mit dem »neoliberal turn« also als »Investition in das unternehmerische Subjekt ›Einwanderer‹« in den Blick gerät (ebd. 106), dann lässt sich darin aus der Perspektive von Lanz kein grundsätzlicher Wandel entdecken – jedenfalls lasse sich diese Problematisierung nahtlos mit dem ›historisch dominanten Strang des Einwanderungsdiskurses, Migration ausschließlich nach ihrem ökonomischen Nutzen zu bewerten«, verbinden (Lanz 2009: 111). Er grenzt diese Konzeption folgerichtig grundsätzlich von einem »emanzipatorischen Modell« des diversitären

Integrationsdiskurses⁷² ab, mit dem »Einwanderer als politische Bürger adressiert« (Lanz 2009: 119) werden könnten.

Wenn sich die Entwicklung kommunaler Integrationspolitik mit diesen Analysen also als lokalstaatlicher Ausdruck von Neoliberalisierungsprozessen in den Linien des Integrationsparadigmas darstellt, dann wäre der damit assoziierte ›Perspektivwechsel‹, mit dem Städte (Post)Migration nicht mehr nur als Problem, sondern als zu nutzende Ressource und zu entwickelndes Potential verstehen wollen, in erster Linie als Neoliberalisierung eines Exklusionszusammenhangs zu begreifen – als staatlicher Ausdruck des »Rassismus in der Leistungsgesellschaft«, der sich mit Sebastian Friedrich folgendermaßen auf den Punkt bringen lässt:

»Migrant_innen werden nicht mehr ausschließlich in biologistisch- und/oder kurrassistischer Weise mit Hilfe von Naturalisierungen zu ›Anderen‹ gemacht, sondern erhalten vermeintlich die Möglichkeit, sich durch individuelle Anstrengungen und ›Leistungserbringung‹ zu inkludieren bzw. durch ›Leistungsverweigerung‹ weiter zu exkludieren« (Friedrich 2011: 26).

In der Bundesrepublik verkörpert die Popularität der Verlautbarungen Thilo Sarrazins die Plausibilität dieses Zusammenhangs. Dass seine Rede von »Arabern und Türken in dieser Stadt« ohne »produktive Funktion, außer für den Obst- und Gemüsehandel«, die »ständig neue kleine Kopftuchmädchen« produzierten (zit. n. Çelebi 2011) so erfolgreich werden konnte, lässt sich ohne die These, dass das Verhältnis zwischen Nation und (Post)Migration seit Ende des Nicht-Einwanderungslands in deutlicher Weise ›ökonomisiert‹ worden ist, nicht begreifen (vgl. die Beiträge in Friedrich 2011). Im Unterschied zum Gastarbeiterregime, in dem zwar die Gastarbeit, nicht aber eine dauerhafte Migration ökonomisch gerechtfertigt wurde, artikulieren diese und ähnliche Diskurse ein ökonomisches Raster, mit dem Zuwanderungs- und Integrationspolitik auf die Nation bezogen werden. Nicht (Post)Migration an sich, sondern die Zuwanderung und ›Vermehrung‹ von vermeintlich unproduktiven Kulturen erscheint dann als Problem und spiegelt sich beispielsweise in der ebenso rassistischen Lobrede der »osteuropäischen Juden [...] mit einem um 15 Prozent höheren IQ als dem der deutschen Bevölkerung« (Çelebi 2011). Sarrazins populäre Positionen zeigen überdeutlich, dass der Wechsel von ethnisch-kulturellen Zugehörigkeitskriterien zu solchen der ökonomischen Leistungsfähigkeit auf die Nation bezogen ist und dabei anschlussfähig für rassistische⁷³ Wissensformationen bleibt. Durch »die Ökonomie wird der Wiedereinzug des Biologischen legitimiert, der Grad an Existenzberechtigung eines Individuums festgelegt und der Beweis

⁷² Siehe dazu Kap. 6.3.

⁷³ Sarrazin schweift in seinen Positionen zwischen den Narrativen von biologischer Vererbung und kultureller oder sozialer Reproduktion umher und schöpft somit die für seine Argumentation notwendige, eindeutige Unterscheidung von produktiven und unproduktiven Gruppen aus rassistischen oder neo-rassistischen Wissensformationen (Kohlmann 2011: 175ff.).

der Ungleichheit geliefert« (Kohlmann 2011: 178), der zugleich als Legitimation zur Ungleichbehandlung erscheint.

Auch wenn offizielle⁷⁴ Stellungnahmen von Staat und Politik praktisch durchweg mit Ablehnung insbesondere der Form von Sarrazins Thesen reagierten,⁷⁵ lassen sie sich als Ausdruck eines Standortnationalismus in Butterwegges Sinn verstehen. Und sie artikulieren in deutlich zugespitzter Form eine ökonomisierende Logik, die Basis der staatlichen Regulation von (Post)Migration in der Bundesrepublik geworden ist. Jedenfalls lassen sich die oben diskutierten Reformen des Zuwanderungsrechts in der Bundesrepublik und das damit verbundene Integrationsparadigma als Schritte eines neoliberalen Umbaus des ›Nicht-Einwanderungslands‹ zu einem Staat verstehen, der sich als »Club« geriert und neue Mitglieder nach ökonomischen Leistungskriterien selektiert und ›integriert‹ (vgl. Kolb 2007).

Wenn sich in aktuellen kommunalen Integrationspolitiken also Veränderungen staatlicher Problematisierungen von (Post)Migration in der Stadt zeigen, so könnte man diese zweite Kontinuitätsthese zusammenfassen dann als lokalstaatliche Adaption des Integrationsparadigmas und dessen neoliberalen Standortnationalismus. Die Problematisierung der ›Potentiale‹ der (Post)Migration stellte dann zwar eine neue ›Perspektive‹ dar, wäre aber Ausdruck eines neoliberalen, jedoch unverändert staats-rassistischen (weil utilitaristischen/funktionalen) Verhältnisses von Staat und (Post)Migration.

6.2 ›Methodologischer Neoliberalismus‹

Auch das bereits aus der Einleitung bekannte Zitat der Frankfurter Oberbürgermeisterin Roth, ließe sich als ein entsprechend neoliberaler Umgang mit (Post)Migration in der unternehmerischen Stadt verstehen: »Heute, 50 Jahre nach den ersten Gastarbeitern [...] ist der Zuzug dieser Männer und Frauen, die zu Frankfurtern, zu Deutschen geworden sind, eine der Ressourcen der Zukunft, um im internationalen Wettbewerb der modernen Metropolregionen konkurrieren zu können« (Roth in Stadt Frankfurt 2009: 43). In der Einleitung wurde aber die These formuliert, dass sich im Kontext dieser offensichtlich ökonomischen Rationalität Spielräume für einen tatsächlich grundlegenden Wandel staatlicher Problematisierung von (Post)Migration in der Stadt ergeben könnten, die – um es von Filsingers Variante der Kontinuitätsthese einer fortlaufenden ›funktionalistischen Legitimation‹ von städtischen Integrationspolitiken abzugrenzen – »die Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Neubestimmung von Zugehörigkeit« *nicht* »unterfordern« (Filsinger 2009: 289). Auf den Punkt gebracht wurde dieser

⁷⁴ Sie sind durchaus relevant für Verwaltungshandeln, selbst wenn sie von leitenden Positionen abgelehnt werden (Kap. 11.3).

⁷⁵ So hatte Bundeskanzlerin Merkel Sarrazins Beiträge als Äußerungen, »die für viele Menschen in diesem Land nur verletzend sein können« und sein »Deutschland schafft sich ab« als »überhaupt nicht hilfreich« bezeichnen lassen (FAZ 2010).

Spielraum dort mit dem Diktum der späteren Frankfurter Integrationsdezernentin, nachdem (Post)Migration in Frankfurt eine »Tatsache« sei, mit der sich die Bürger_innen abzufinden hätten oder »woanders hinziehen« könnten (Eskandari-Grünberg zit. n. Topçu 2007), und der These, dass sich diese Aussage in gewisser Hinsicht als programmatische Leitlinie einer ›Integrationspolitik‹ verstehen lässt, die sich im Kontext der ›unternehmerischen Stadt‹ Frankfurt als ›Vielfaltspolitik‹ aufstellt.

Ausgehend von dieser Beobachtung im Frankfurter Feld entwickelt dieser Teil der Studie also eine Perspektive, die sich auch von der These einer ›neoliberalen‹ Kontinuität staatsrassistischer Problematisierungen von (Post)Migration in der Stadt unterscheidet. Argumentiert wird, dass sich das Zusammenspiel von Neoliberalisierung und Integrationsparadigma auf der Ebene der Stadt ganz anders entfalten kann, als es durch hegemoniale öffentliche Diskurse und staatliche Regulationen impliziert wird – vor allem aber anders, als der gängige kritische Gebrauch des ›Neoliberalismus‹ zur Analyse von Nationalismus oder Rassismus dies vorsieht. Dieses Zusammenspiel lässt sich allerdings nicht erkennen, wenn Neoliberalismus als Makrostruktur konzipiert wird, deren Entfaltung auf Ebene der Stadt⁷⁶ (mehr noch in konkreten Städten) deduktiv aus den Theorien über diese Makrostruktur abgeleitet wird, wie das die bislang vorgestellten Analysen tun (›die neoliberale Modernisierung‹ bei Butterwegge 2009, ›der neoliberale Staat‹ bei Gutiérrez Rodríguez 2003 oder ›the neoliberal turn‹ bei Lanz 2007: 253; konkret zu Lanz s.u. Kap. 6.3). Gegen eine solche Verwendung ist grundsätzlich argumentiert worden, dass sie mit einem analytischen Vorgehen verbunden ist, in dem die ›Struktur‹ des Neoliberalismus vor allem über eine deduktive Verwendung entsprechender Theorien über den Neoliberalismus ›nachgewiesen‹ wird. Es handelt sich um eine Analytik, die man als ›methodologischen Neoliberalismus‹ bezeichnen könnte, weil sie Thesen über eine bestimmte (›schlechte‹) politische Wirkung des Neoliberalismus als Prämisse der Untersuchungen verwendet, anstatt die Frage, wie sich Neoliberalisierungsprozesse auswirken, zum dezidierten Gegenstand zu machen.

Eine pointierte Kritik eines solchen analytischen »Gebrauchs des Neoliberalismus«⁷⁷ ist von James Ferguson vorgelegt worden (Ferguson 2009). Fergusons Argument ist nicht, dass ein prekarisierender, chauvinistischer – und mit Blick auf den Gegenstand dieser Studie zu ergänzen – (staats-)rassistischer Neoliberalismus nicht zu kritisieren wäre. Er stellt vielmehr infrage, ob alles, was unter dem Attribut ›neoliberal‹ analysiert wird, notwendig zu den damit häufig schematisch implizierten Effekten führt (›neoliberalism is bad for poor and working people, therefore we must oppose it‹; Ferguson 2009: 166).

⁷⁶ Die spezifischen Effekte, die Neoliberalisierungsprozesse für die Ebene der Stadt haben können, werden aus den Analysen von »Stadtentwicklung« (Butterwegge 2009) bzw. »städtischen Integrationsdiskursen« (Lanz 2007) einfach ausgespart. Auch Gutiérrez Rodríguez' Argumentation baut im Kern auf Programme, die Konzepte zu sogenannten ›Migrantenökonomien‹ bzw. ›ethnischen Ökonomien‹ für Stadtplanung und kommunale Integrationspolitik aufgreifen, thematisiert dies aber als Strategie ›des neoliberalen Staats‹ (vgl. Rodatz 2012).

⁷⁷ Der Titel des Textes lautet: »The Uses of Neoliberalism« (Ferguson/Gupta 2002).

Seine These lautet, dass ein undifferenzierter analytischer Gebrauch der ›Neoliberalismus-Diagnose‹ dazu führt, mögliche Ambivalenzen im politischen Gebrauch neoliberaler Regierungstechniken zu übersehen. Fergusons eigentliche ›Provokation‹ (s.u. Kap. 6.3) liegt also nicht darin, die in gängigen Analysen zu recht kritisierte neoliberale Hegemonie und ihre katastrophalen politischen Folgen zu negieren (»on the contrary«; Ferguson 2009: 166), sondern in der These, dass ihre Analyse häufig eher einer Form der »denunciation (Aha! Neoliberalism!)« (Ferguson 2009: 181), mit der die Machtverhältnisse einfach wiederholt werden, einer *politischen* Kritik gleicht:

»This is good enough, perhaps, if one's political goal is simply to denounce ›the system‹ and to decry its current tendencies. And, indeed, some seem satisfied with such a politics. [...] This sort of work styles itself as ›critique‹, and imagines itself to be very ›political‹. But what if politics is really not about expressing indignation or denouncing the powerful? What if it is, instead, about getting what you want?« (Ferguson 2009: 166-7).

Für Ferguson folgt diese Ausrichtung einer schematischen ›Kritik‹ aus einem undifferenzierten Gebrauch unterschiedlicher analytischer Konzeptionen des Neoliberalismus. Grundsätzlich ist der Begriff die (Selbst-)Bezeichnung einer makroökonomischen Doktrin, die sich im Kern durch eine Fetischisierung des Markts sowie einer daraus abgeleiteten Skepsis gegenüber staatlicher Regulierung auszeichnet und die durch Deregulierung die freie Entfaltung privater Unternehmen ermöglichen will. Von dieser Bezeichnung zu unterscheiden ist Ferguson zufolge der Gebrauch des Begriffs in kritischen Analysen. Politökonomische Perspektiven analysieren Neoliberalismus als ein Regime von Regulationen und Praktiken, das sich zwar mit Bezug auf diese makroökonomische Doktrin legitimiere, im Kern aber (bspw. mit David Harvey 2005) als hegemoniales Klassenprojekt zu verstehen sei: »a set of highly interested public policies that have vastly enriched the holders of capital, while leading to increasing inequality, insecurity, loss of public services, and a general deterioration of quality of life for the poor and working classes« (Ferguson 2009: 171) – »a very particular (and conservative) political agenda« (Ferguson 2009: 182). Demgegenüber bezeichnen gouvernementalitätsanalytische Perspektiven mit dem Begriff eine Rationalität im Sinne Foucaults und verbinden damit spezifische Regierungstechniken, die auch zentral für die Analyse hier sind: »the deployment of market mechanisms and ›enterprise‹ models to reform government, restructure the state, and pioneer new modes of government and subjectification« (Ferguson 2009: 172).

Das Problem schematischer Kritiken besteht Ferguson zufolge darin, dass diese unterschiedlichen Verwendungsweisen undifferenziert aufeinander bezogen werden. Die Verwendung im politökonomischen Sinn zur Bezeichnung eines spezifischen politischen Projekts, das sich völlig zu recht als »a synonym for ›evil‹« beschreiben ließe (Ferguson

2009: 174), hat sich auch zur Deutung von Prozessen durchgesetzt, die im viel breiteren, ›technischen‹ Sinn von Gouvernentalitätsanalysen als ›neoliberal‹ zu verstehen sind.

Aber diese Prozesse müssen nicht notwendigerweise auf das ideologische Projekt ›des‹ Neoliberalismus bezogen sein oder sich, selbst wenn sie in diesem Sinn intendiert werden, in seinen Linien entfalten:

»to say that certain political initiatives and programs borrow from the neoliberal bag of tricks doesn't mean that these political projects are in league with the ideological project of neoliberalism (in David Harvey's sense) – only that they appropriate certain characteristic neoliberal ›moves‹ (and I think of these discursive and programmatic moves as analogous to the moves one might make in a game). These moves are recognizable enough to look ›neoliberal‹, but they can, I suggest, be used for quite different purposes than that term usually implies« (Ferguson 2009: 174).

Ein undifferenzierter Gebrauch der analytischen Perspektiven kann dazu führen, dass Regierungstechniken, die sich im breiteren Verständnis von Gouvernentalitätsanalysen als ›neoliberal‹ verstehen lassen, unmittelbar dem politisch-ideologischen Projekt ›des‹ Neoliberalismus zugerechnet werden. Fergusons Vorschlag plädiert insofern gegen ein Neoliberalismusverständnis, das von einer bestimmten ideologischen Funktion neoliberaler Regierungstechniken bzw. ihrer notwendigen Kopplung an ein ›hegemonic‹ ›neoliberal‹ political-economic project (however that might be characterized)« ausgeht (Ferguson 2009: 182).

Aus dieser Problematisierung leitet sich nicht ab, dass politökonomische Analysen per se ›schlecht‹ und gouvernentalitätsanalytische Analysen per se ›gut‹ für diesen Vorschlag geeignet sind, noch, dass sie grundsätzlich nicht aufeinander bezogen werden können.⁷⁸ Ein Blick auf die konzeptionelle Grundlage von Fergusons Argument bei Collier 2005 zeigt, dass der seinen Vorschlag explizit als Beitrag zur Debatte um »actually existing neoliberalisms« entwickelt hat, die vor allem in der geographischen Stadtforschung aus politökonomischer Perspektive geführt worden ist (insb. Brenner/Theodore 2002) und die explizit darauf ausgerichtet ist, die »different variants of neoliberalism [...] the hybrid nature of contemporary policies and programmes, [and] the multiple and contradictory aspects of neoliberal spaces, techniques, and subjects« zu begreifen (Larner 2003: 309; vgl. Collier 2005: 1).

Colliers Argument ist, dass sich solche Dynamiken nicht verstehen lassen, wenn der Neoliberalismus als Makrostruktur konzipiert wird, sondern sie Gegenstand einer substanziellen Analyse werden müssen. Dies ist vor allem ein Einwand gegen eine deduktive Verwendung von Globalanalysen des Neoliberalismus, der sich auf politökonomische

⁷⁸ Sie lassen sich in vielerlei Hinsicht produktiv – und differenziert – aufeinander beziehen (vgl. bspw. Adolphs 2008, Schipper 2013).

Konzeptionen von Harvey und anderen ebenso beziehen lässt, wie auf den analytischen Gebrauch gouvernementaler Neoliberalismus-Konzeptionen:

»First, following a tradition of Foucaultian work, the basic technical feature of neoliberalism can be defined as the dispersion of formal mechanisms of calculative choice in specific proposals for governing. Second, this definition tells us only a limited amount about the actual form through which neoliberal mechanisms are instituted. Therefore, third, analysis of the formal fact of calculative choice must be supplemented by a substantive analytics which suggests the form of actually existing neoliberalism in specific domains« (Collier 2005: 14).

Folgt man dem Vorschlag von Collier, dann eignet sich zwar die im Anschluss an Foucault mögliche ›technische‹ Analyse neoliberaler Rationalitäten und Strategien in besonderer Weise, eine solche *substanzielle* Untersuchung zu entwickeln. Aber auch für sie stellt sich vor allem die Anforderung, den Gegenstand und die konkrete institutionalisierte Form zu untersuchen. In einem späteren Artikel (der wiederum mit Fergusons Aufruf zu einer politisierenden Analytik endet)⁷⁹ konkretisiert Collier diese Kritik am Beispiel eines bestimmten analytischen Gebrauchs von Foucaults Arbeiten zum Neoliberalismus:

»Influenced by Foucault's lectures of the late 1970s, they elaborated an approach to governmental rationality that focused not on political philosophy but on mundane techniques and technologies of government [...] In some cases they have carefully qualified their claims about the resulting political formations; in other cases they have drifted in the direction of a sloppy analysis in which, as Wacquant puts it, the world is awash in ›proliferating institutions all seemingly infected by the neoliberal virus‹ (2012: 68) and in which neoliberalism seems to lose any specificity« (Collier 2012: 193).

In anderen Worten: Eine pauschale Analyse ›des‹ Neoliberalismus als dystopische Zeitdiagnose lässt sich auch entwickeln, wenn Foucaults Problematisierungen zu einer Theorie umgedeutet werden, vor deren ›Hintergrund‹ dann der Zustand der Welt ›kritisiert‹ wird.⁸⁰ Auch für den Gegenstand hier gilt dann, dass die Art und Weise, in der Neoliberalisierungsprozesse für eine abweichende Konzeption städtischer Integrationskonzepte in Frankfurt relevant sind, eine substanzielle Analyse der lokalen und

⁷⁹ Das wird im Teil III noch einmal eine Rolle spielen, wenn die abweichende Art, in der Fergusons Vorschlag hier aufgegriffen wird, begründet wird.

⁸⁰ Ein solches Verständnis neoliberaler Gouvernementalitäten als »Gesellschaftstheorie oder Theorie sozialer Prozesse« (Osborne 2004: 33) hat Thomas Osborne als ›*governmentality studies*‹ (in Abgrenzung zu ›*studies of governmentality*‹) kritisiert. Demnach übersehen entsprechende Analysen auf der Suche nach den »mehr oder weniger gesetzmäßigen Generalisierungen unserer Gegenwart« (Osborne 2004: 37) Ambivalenzen und Widersprüche des Regierens oder interessieren sich schlicht nicht dafür. Sie verlieren damit das zentrale Interesse, dass die Perspektive Foucaults (und die daran anschließenden ›*studies of governmentality*‹) gerade ausgemacht hätte – nämlich die Macht von »Generalisierungen« zu hinterfragen (Osborne 2004: 37).

konkreten Implementation von Regierungstechniken voraussetzt. Diese Prozesse würden aber mit solchen ›Globalanalysen‹ des Neoliberalismus nicht in den Blick geraten.

6.3 ›Vom Gebrauch des Neoliberalismus‹

Die Konsequenz dieser Kritik für den Gegenstand hier – und für die Frage, wie sich trotz verbreiteter funktionalistischer Begründungen von Integrationspolitik mit Bezug auf den ›Standort‹ Stadt (s.o. Kap. 6.1) ein grundsätzlich verändertes Verhältnis von Staatlichkeit und (Post)Migration in der Stadt artikulieren könnte – lässt sich am Beispiel der Argumentation von Lanz zeigen. Sein ›methodologischer Neoliberalismus‹ besteht darin, dass er in einem »Exkurs« (Lanz 2007: 252ff.) eklektisch, d.h. in Fergusons Sinne undifferenziert,⁸¹ Diagnosen abzulehnender Entwicklungen unter dem Titel »*the neoliberal turn*« zusammenführt (s.o. Kap. 6.1) und die Narrative städtischer integrationspolitischer Diskurse darauf ›bezieht‹.⁸² Durch diese Assoziation stadtpolitischer Narrative auf die These eines in seinen politischen Effekten immer gleichen ›neoliberal turn‹ wird dessen Gestalt als ›Strukturmerkmal‹ zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung. Der ›neoliberal turn‹ wird als ›Kontext‹ auf städtische Artikulationen von Integrationspolitik bezogen und dadurch für die Frage, ob sich diese als Fortschreibung staatsrassistischer Problematisierung oder als »Traditionsbruch« begreifen lassen, bedeutungslos – für Lanz liegt er einfach »quer« zu dieser Frage und wird gerade dadurch zum dominanten Muster:

»Während ein differentieller Integrationsdiskurs einen prinzipiellen Unterschied zwischen Einheimischen und Einwanderern konstruiert und so dem traditionellen deutschen Modell folgt, basiert ein diversitärer Integrationsdiskurs konträr dazu auf der Annahme einer grundlegenden Diversität der städtischen Gesellschaft. Quer zu diesen gegensätzlichen Positionen bewirkte der so genannte neoliberal turn jedoch eine Dominanz integrationspolitischer Konzepte, die dem Modell des aktivierenden, Welfare durch Workfare ersetzenden Sozialstaates folgen: Integrationspolitik wird so nicht mehr aus einer sozialpolitischen Perspektive betrieben, sondern als Investition in das unternehmerische Subjekt ›Einwanderer‹ verstanden und im Kern auf die Felder Bildung und Arbeitsmarkt beschränkt« (Lanz 2009: 106).

⁸¹ Auf knapp vier Seiten werden praktisch alle vorhandenen kritischen Analyseperspektiven von Foucault über die politische Ökonomie bis zu allgemeinen Zeitdiagnosen zusammen gelesen (siehe Lanz 2007: 252ff.).

⁸² Wörtlich: »Wie sich in den folgenden Kapiteln zeigen wird, beziehen sich zahlreiche Aussagen der Interviewpartner über ›Integration‹ auf die zentralen Begriffe dieses neuen staatlichen Sozialmodells oder sind nur in dessen Kontext verständlich« (Lanz 2007: 256).

An Lanz' Analyse des Berliner Integrationskonzepts von 2005⁸³ zeigt sich dann, dass diese Fassung einer Neoliberalismusanalyse zu der Frage, wie sich staatsrassistische Problematisierungen von (Post)Migration unter diesen Bedingungen entwickeln, kaum etwas beitragen kann. Die neoliberalen Bedingungen städtischer Integrationspolitiken werden für die Frage der Fortschreibung der staatsrassistischen Geschichte oder eine abweichende Entwicklung von Stadtpolitik zu einem ›emanzipativen Traditionsbruch‹ in diesem Sinne gar nicht erst thematisiert:

»Gerade die Tatsache, dass sich dieses offizielle Integrationskonzept von Positionen absetzt, die auf dem vorherrschenden Szenario eines westlich-islamischen Kulturkonflikts basieren, verdeutlicht die unberechenbare Dynamik der Diskursformation ›Einwanderungsstadt Berlin‹: Keine der Positionen darin hält eine hegemoniale oder stabil dominante Stellung inne. [...] Die Frage, in welcher politischen Thematik oder Entscheidung ein kultur-rassistischer Rückfall in Kontinuität zur deutschen Historie oder ein emanzipativer Traditionsbruch die Oberhand gewinnt, scheint von einiger Kontingenz bestimmt und von jeweiligen Akteurskonstellationen abzuhängen. Gleichwohl wäre ein Integrationskonzept, das in ähnlicher Weise auf Diversität gründet und primär die Qualität der städtischen Institutionen für ein Gelingen von ›Integration‹ verantwortlich macht, weder zu Zeiten der Großen Berliner Koalition noch vor Antritt der rot-grünen Bundesregierung denkbar gewesen« (Lanz 2007: 378).

Lanz ordnet das Berliner Integrationskonzept (zumindest tendenziell; Lanz 2009: 116) einem »kritisch-pluralistischen« Integrationsdiskurs zu. Dieser Diskurs beinhaltet eine politische Perspektive, bei der die Anerkennung von (Post)Migration aus ihrer Faktizität als prägendes und bleibendes Merkmal von Stadt in einer globalisierten Welt begründet wird, und leitet daraus dezidiert die Notwendigkeit politischer und gesellschaftlicher Anpassungsprozesse ab. Die Nicht-Thematisierung diskriminierender Strukturen der neoliberalen Variante wird dort abgelehnt, weil die proklamierte »Chancengleichheit« nicht auf Grundlage einer Strategie zu erreichen sei, die nur auf eine verbesserte Qualifikation der Betroffenen setzt. Lanz versteht diese Position folglich als Teil eines »linken Gegendiskurs[es]«, der »das Sortieren in würdige und unwürdige, gebrauchte und nicht gebrauchte Einwanderer« zurückweise (Lanz 2009: 113).

Folgerichtig führt er die tendenzielle Ausrichtung des Berliner Konzepts an diesem Diskurs auf eine »erbitterte Debatte« im Prozess seiner Erstellung zurück, in der die federführende Sozialsenatorin der PDS eine integrationspolitische Distanzierung von den

⁸³ Die allerdings kursorisch bleibt, weil Lanz nicht dezidiert die strategische Steuerung von Integrationspolitik untersucht und das Konzept nach Ende seiner eigentlichen Erhebungsphase veröffentlicht wurde (Lanz 2007: 19).

sozialpolitischen Grundsätzen des aktivierenden Sozialstaats, dezidiert in ihrer zugespitzten Form von »Hartz IV«, durchsetzte. Andererseits spiegelten sich im Konzept die Positionen einer »vorwiegend von Einwandererorganisationen besetzten Arbeitsgruppe des ›Beirats für Migration und Integration‹«, der seit 2003 als Beratungsgremium des Berliner Senats fungierte (Lanz 2009: 115). Für Lanz stellt das abweichende Integrationskonzept also die zumindest teilweise erfolgreiche Artikulation einer Gegenhegemonie dar, die sich gegen staatsrassistische Problematisierungen richten kann, weil es zuvor ›erbittert‹ gegen den Neoliberalismus ging.

An diesem Punkt verlässt seine Analyse die Welt der Diskurse und Rationalitäten und beantwortet die Frage der erfolgreichen Artikulation einer abweichenden integrationspolitischen Konzeption mit dem Verweis auf (partei-)politische Gegenhegemonien, die gleichzeitig sonderbar konturlos bleiben – so konturlos, dass sie praktisch als ›Zufall‹ erscheinen.⁸⁴ Denn entgegen der tendenziellen Zuordnung, dass ein solches Integrationskonzept in der Vergangenheit unter Regierungsbeteiligung der CDU auf Bundes- oder Landesebene nicht denkbar gewesen wäre,⁸⁵ stellt Lanz für die integrationspolitischen Positionen in der Stadt fest, dass diese sich gerade nicht parteipolitisch ordnen ließen: »der diskursive Bruch zwischen konservativen – sprich nationalistischen, völkischen oder kulturalistischen – und progressiven Positionen zum städtischen Immigrationskomplex [verläuft] nicht zwischen, sondern innerhalb der Parteien und politischen Lager« (Lanz 2007: 244). Dies wirft dann die Frage auf, wie die abweichende Rationalität des Konzepts erfolgreich als städtische Gesamtstrategie artikuliert werden konnte, die mittlerweile nicht nur eine Fortschreibung in den gleichen Linien (Stadt Berlin 2007) erfahren hat, sondern auch in ein entsprechendes »Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration« gemündet ist (Stadt Berlin 2010).⁸⁶

Aus der Argumentation von Lanz ließe sich polemisierend der Schluss ziehen, dass es in Berlin in breiter Linie gelungen ist, integrationspolitisch den ›neoliberal turn‹ zu desartikulieren. Aber selbstverständlich geht auch Lanz davon nicht aus. Er benennt, dass die Berliner Konzeption trotz der in ihr enthaltenen Abweichungen eindeutig in ökonomischen Rationalitäten von Stadtpolitik verankert ist: »In einer modernen Unternehmenskultur, so argumentiert das [...] Integrationsprogramm des rot-roten Berliner Senats

⁸⁴ Der Gebrauch des Begriffs der ›Kontingenz‹ im Zitat ist irreführend. Gemeint ist die ›unberechenbare Dynamik‹ – Kontingenz bezeichnet aber in poststrukturalistischen Arbeiten im Anschluss an Nietzsche und Foucault das ›Gewordensein‹ von Ereignissen, das gerade nicht ›zufällig‹, sondern machtvoll geordnet ist, aber aus einer ›singulären‹ Geschichte hervorgegangen ist, deren genealogische Rekonstruktion zeigt, dass sie auch anders sein könnten (vgl. bspw. Saar 2007: 142).

⁸⁵ Siehe Zitat oben: »Gleichwohl wäre ein Integrationskonzept, das in ähnlicher Weise auf Diversität gründet und primär die Qualität der städtischen Institutionen für ein Gelingen von ›Integration‹ verantwortlich macht, weder zu Zeiten der Großen Berliner Koalition noch vor Antritt der rot-grünen Bundesregierung denkbar gewesen« (Lanz 2007: 378).

⁸⁶ So kommt jedenfalls Kiepenheuer-Drechsler 2013 zu dem Schluss, dass alle diese Schritte einer »Neuausrichtung der Berliner Integrationspolitik [...] für sich eine pluralistische Position in Anspruch« nehmen (Kiepenheuer-Drechsler 2013: 89; vgl. für eine entsprechende Analyse des Konzepts in der Version von 2007 Pütz/Rodat 2013).

(Abgeordnetenhaus 2005⁸⁷), gilt die Vielfalt als Stärke und das wiederum treffe auch für Berlin zu« (Lanz 2009: 110). Nur kann er diese offensichtliche Verankerung des Konzepts in einer ökonomischen Rationalität analytisch nicht aufarbeiten, weil seine Konzeption des Neoliberalismus dies schlicht nicht zulässt – ›Emanzipativ‹ kann aus seiner Perspektive nur eine Entwicklung sein, die weder staatsrassistisch, noch neoliberal ist.

Mit seiner Analyse des Berliner Integrationskonzepts entgeht Lanz zwar insofern der Falle des ›methodologischen Neoliberalismus‹, als er die Möglichkeit einer ›emanzipativen‹ Artikulation städtischer Integrationspolitiken unter neoliberalen Umständen nicht kategorisch ausschließt. Dennoch führt die schematische Konzeption seines ›neoliberal turn‹ dazu, dass die Anzeichen für einen ›emanzipativen‹ Gebrauch neoliberaler Rationalitäten auf Ebene der Stadt im Sinne einer Artikulation von Integrationspolitik jenseits staatsrassistischer Problematisierungen analytisch nicht weiter verfolgt werden können. Die Argumentation, die hier mit Blick auf Frankfurt entwickelt wird (und sicherlich auch deshalb anders ausfällt), stellt eine ähnliche (wenn auch deutlichere) Abweichung der Konzeption kommunaler Integrationspolitik von der ›Kontinuität zur deutschen Historie‹ vor. Die These lautet dabei, dass die Artikulation von Integrationskonzepten als ›emanzipativer Traditionsbruch‹ auf Ebene der Stadt weit weniger ›zufällig‹ und von (partei-)politischen Akteurskonstellationen abhängig ist, als Lanz' Argumentation das erscheinen lässt – zumindest aber, dass sie sich nicht ›gegen‹, sondern *durch* bestimmte Neoliberalisierungsprozesse erfolgreich artikulieren lässt.

Der Vorschlag hier lautet also, von einer Analytik abzusehen, die auf (partei-)politische Hegemonien ›gegen‹ den Neoliberalismus angewiesen ist, weil sie es für ausgeschlossen hält, dass sich neoliberale Rationalitäten, Strategien und Regierungstechnologien für einen abweichenden politischen Gebrauch eignen. Es könnte jedoch politische Artikulationen geben die »not just [involve] opposing ›the neoliberal project‹, but appropriating key elements of neoliberal reasoning for different ends« (Ferguson 2009: 174).

In dieser Hinsicht lässt sich Fergusons Vorschlag wörtlich auf die Problemstellung hier beziehen, obwohl er sie in einem völlig anderen thematischen und geographischen Zusammenhang entwickelt:

»Neoliberalism might take on new life in other contexts⁸⁸, in the process opening up new political possibilities [...] We can't think about this (or even acknowledge

⁸⁷ Hier zitiert als Stadt Berlin 2005.

⁸⁸ Ferguson meint damit einen geographischen Kontext, in dem sich neoliberale Rationalitäten und Regierungsstrategien in anderer Weise entfalten könnten: »what we might call neoliberalism in the African sense« (Ferguson 2009: 172) war demnach in der Vergangenheit »largely a matter of old-style laissez-faire liberalism in the service of imperial capital« (Ferguson 2009: 173). Neoliberale Rationalitäten und Strategien, die »Anglo-Foucaultdians« unter dem Begriff analysiert haben (Ferguson 2009: 172), hätten für diesen geographischen Kontext bislang kaum eine Rolle gespielt – und könnten sich in diesem Kontext ganz anders entfalten, als das ihre im europäischen und nordamerikanischen Kontext entwickelte Kritik impliziert (Ferguson 2009: 172). Das Argument hier wäre dann, dass sich

its possibility) if we continue to treat ›neoliberal‹ simply as a synonym for ›evil‹. Instead, I suggest (and this is a deliberate provocation) that some innovative (and possible effective) forms of new politics in these times may be showing us how fundamentally polyvalent the neoliberal arts of government can be« (Ferguson 2009: 174).

Die Art und Weise, wie diese Studie dieser Aufforderung einer ›politisierenden‹ Analyse folgt, unterscheidet sich allerdings nicht nur hinsichtlich des abweichenden Gegenstands, sondern auch hinsichtlich des Verständnisses, wie eine gouvernementalitätsanalytische Kritik mit möglicherweise zu identifizierenden ›neuen politischen Möglichkeiten‹ umgehen sollte (vgl. insbesondere Kap. 8, 10, 11).

In den folgenden beiden Kapiteln wird zunächst eine in Colliers und Fergusons Sinn ›technische‹ Analyse der neoliberalen Re-Organisation von kommunalen Integrationspolitiken in Frankfurt durch die Einführung eines Integrationsmanagements auf Grundlage des dortigen Integrationskonzepts entwickelt. Diese Analyse geht nicht von einem neoliberalen ›Kontext‹ ausgeht, sondern untersucht die Artikulation politischer Rationalitäten und Strategien untersucht, indem sie das Frankfurter Integrationskonzepts als Programmatik versteht:

»Programme sind performativ, gerade darin dass sie visionär sind, dass sie Erstrebenswertes projizieren und Wege und Verfahren aufzeigen, die dahin führen sollen. [...] Indem sie Problemfeststellungen, Ziele und Strategien der Bearbeitung ins Verhältnis zueinander setzen, artikulieren sie Denkweisen und etablieren bestimmte Ordnungsvorstellungen. Sie formen die Realität in dieser Rationalität. Dies geschieht nicht nur auf dem Papier, vielmehr können Programme sich in Praktiken einschreiben, und das ist es, was ihre Realitätsmächtigkeit ausmacht« (Kessl/Krasmann 2005: 231).

Wenn Gegenstand einer »programmanalytischen Rekonstruktion« ist, wie Problematisierungen »aufgegriffen, übersetzt und umgebogen werden, unter welchen Bedingungen die Probleme, die sie formulieren, überhaupt Gehör finden und auf Akzeptanz bzw. auf Widerstand stoßen« (Kessl/Krasmann 2005: 232), dann wird das hier im Sinne der in der Einleitung vorgestellten Erweiterung der Untersuchungsgegenstände auf Prozesse im Frankfurter Feld der Verwaltungsarbeit (Kap. 1.5) in zweifacher Weise relevant. Einerseits hinsichtlich der lokalen Genese der Programmatik und der Art und Weise, wie dabei durch Problematisierungen einer ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik und -verwaltung transnationale Konzepte aus der Migrationsforschung aufgegriffen und für eine entsprechende Konzeption einer ›vielfältigen‹ Stadtgesellschaft und -bürgerschaft übersetzt werden. Und andererseits wird es darum gehen, wie diese Problematisierungen der

neoliberale Rationalitäten und Strategien im Kontext der Stadt ›new political possibilities‹ jenseits der staatsrassistischen Problematisierung von (Post)Migration entfalten.

Vielfalt im Kontext des Aufbaus eines Integrationsmanagements auf dieser Grundlage »realitätsmächtig« (Kessl/Krasmann 2005: 231) werden sollen (bzw. werden; s. Teil III).

7 Eine ›Politik der Vernetzung‹ für die ›Unternehmerische Stadt‹

Das Frankfurter Integrations- und Vielfaltskonzept macht die Regierung von (Post)Migration, ausgehend von einer ›transnationalen‹ Problematisierung der Stadtgesellschaft, zum Ausgangspunkt einer städtischen Querschnittsaufgabe. Anstatt der Idee einer (national) geordneten und geplanten Stadt artikuliert die Programmatik den neoliberalen Traum einer ›unternehmerischen Stadt‹, die sich durch ihre heterogenen Ordnungen praktisch selbst regiert. Zugehörigkeit wird dabei nicht mehr in der Logik von nationaler Identität und Staatsbürgerschaft begriffen, sondern durch die Idee einer (zu aktivierenden) Stadtbürgerschaft entworfen – und dies im Frankfurter Fall auf Grundlage einer ›transnationalen‹ Konzeption einer Stadt der ›Vielfalt‹. Diese ›transnationale‹ Problematisierung wird dabei nicht nur möglich, weil sie sich durch neoliberale Rationalitäten artikulieren kann. Indem sie als inhaltliches Ziel eines Steuerungsmodells ›unternehmerischer‹ Stadtverwaltung konzipiert wird, wird die Problematisierung zur Grundlage einer strategischen Steuerung der Regelstrukturen der Stadt.

Ausgehend von dieser These wird in den nächsten beiden Kapiteln Fergusons Vorschlag einer provokativen Analyse von Neoliberalisierungsprozessen auf die Genese und Programmatik des Frankfurter Integrationskonzepts bezogen. Indem die Verschränkung von Rationalitäten, Strategien und Regierungstechniken aus der Genese des Konzepts analysiert wird, wird sich zeigen, dass die Programmatik der ›Stadt der Vielfalt‹ paradoxerweise gerade *durch* Neoliberalisierungsprozesse artikulierbar wird. Während dieses Kapitel das Konzept als Implementierung eines im Politikfeld systematisch mobilisierten ›Integrationsmanagements‹ aus der Rationalität des zugrundeliegenden ›neuen Steuerungsmodells‹ (*new public management*) erarbeitet, zeichnet das folgende Kapitel nach, wie sich auf dieser Basis und im Prozess die spezifische Konzeption einer ›Stadt der Vielfalt‹ artikulieren konnte, mit der die Gesamtkonzeption der Frankfurter Integrationspolitik als *urban politics of transnational citizenship* zu verstehen ist (Kap. 8). Diese Trennung wird hier nicht nur aus Darstellungsgründen gewählt.⁸⁹ Im Prozess der Erstellung oblag die transnationale Konzeption des Leitbildes der Vielfalt einer Arbeitsgruppe unter Federführung wissenschaftlicher Expert_innen, während die Formulierung der politischen Konzeption in den Linien des neuen Steuerungsmodells getrennt davon durch Mitarbeiter_innen des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)

⁸⁹ Allerdings wird ihre Reihenfolge aus argumentativen Gründen gegenüber der Darstellung im Konzept umgekehrt: Das Leitbild ›Vielfalt‹ eröffnet das Konzept, wird hier aber erst im folgenden, achten Kapitel diskutiert. Allerdings folgt diese Darstellung den Ereignissen im Feld – Auslöser des Prozesses war die Forderung nach der Einführung einer integrationspolitischen Konzeption, die dem neuen Steuerungsmodell folgt, und dieser Prozess eröffnete die Möglichkeit zum Entwurf eines neuen inhaltlichen Leitbildes.

und des Integrationsdezernats vorgenommen wurde (was zu zwei getrennten Entwürfen führte: Römhild/Vertovec 2009, Stadt Frankfurt 2009). Die Trennung spiegelt sich auch im Konzept wieder, dessen erstes Kapitel dezidiert dem Leitbild der Vielfalt gewidmet ist. Dennoch ist die Trennung in der Darstellung hier insofern heuristisch als die Diskussionen der Arbeitsgruppen (teilweise im Konflikt) aufeinander bezogen waren und in der Programmatik des Konzepts, das Integrationspolitik im Wesentlichen als ›Politik der Vernetzung‹ begreift, sich das Leitbild der Vielfalt und das neue Steuerungsmodell miteinander artikulieren.

Dieses Kapitel widmet sich also der Implementierung einer strategischen Steuerung von Integrationsprozessen in Frankfurt. Das Kapitel argumentiert, dass städtische Integrationspolitiken in Folge der Entfaltung des Integrationsparadigmas auf der Bundesebene Gegenstand einer konzertierten Mobilisierung von Modellen und *best practices* kommunaler Integrationspolitik durch Instrumente des interkommunalen Vergleichs geworden sind, der sich Stadtpolitik und -verwaltungen kaum entziehen können. Im Zentrum dieser Mobilisierung steht ein Modell von kommunaler Integrationspolitik als ›Integrationsmanagement‹, das sich im Wesentlichen durch die neoliberale Rationalität einer ›unternehmerischen Stadt‹ – genauer einer ›unternehmerischen‹ Regierung der Stadt – begreifen lässt (7.1). Die Mobilisierung solcher Politiken schlägt sich nicht nur in der praktisch flächendeckenden Einführung von Integrationskonzepten als Teil einer strategischen Steuerung von Stadtpolitik nieder, sondern prägt die Konzepte auch inhaltlich – der Prozess in Frankfurt eröffnete zwar eine (konfliktreiche) Diskussion über das tragende Leitbild, die Rationalität des kolportierten Steuerungsmodells von Stadtpolitik setzte sich aber unabhängig davon als grundlegende Rationalität des Konzepts durch (7.2). Die Art und Weise, wie sich diese Rationalität im Frankfurter Konzept entfaltet, zeigt, dass auf Grundlage einer ›unternehmerischen‹ Steuerungsrationaltät nicht nur die zu aktivierenden ›Potentiale‹ der (post)migrantischen Frankfurter_innen problematisiert werden, sondern Integrationspolitik nach dem Muster des Governance-Modells als Steuerung einer ›produktiven‹ Vernetzung von Bürger_innen und heterogenen Ordnungsmustern der Stadtgesellschaft begriffen wird (7.3). Der letzte Abschnitt des Kapitels arbeitet heraus, dass sich der Neoliberalismus dieser Integrationspolitik nicht als ökonomisch-funktionale Verengung auf den Wirtschaftsstandort Stadt begreifen lässt, sondern als Rationalität des zugrundeliegenden Steuerungsmodells auf die Aktivierung aller verfügbaren Ressourcen der Stadtgesellschaft für die ›vernetzte‹ Ordnung der Stadt abzielt. Das Modell ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik widerspricht in seiner grundsätzlichen Steuerungslogik einer staatsrassistischen Rationalität, was allerdings nicht heißt, dass dieser Widerspruch auch zur Entfaltung kommen muss (7.3).

7.1 ›Integrationsmanagement‹ in der ›unternehmerischen Stadt‹

Mit den Stimmen aller Fraktionen mit Ausnahme der Freien Wähler⁹⁰ verabschiedete der Magistrat der Stadt Frankfurt am 30.09.2010 unter dem Titel »Vielfalt bewegt Frankfurt« ein »Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung« (FfM 2010). Die Stadt griff damit verhältnismäßig spät eine Entwicklung auf, die sich mit Dieter Filsinger als ein »(neuer) ›take off‹« kommunaler Integrationspolitiken in den 2000er Jahren beschreiben lässt (Filsinger 2009). Grundsätzlich lässt sich dieser ›take off‹ als endgültige Entwicklung von ›Integration‹ zu einem dezidierten kommunalpolitischen Tätigkeitsfeld beschreiben. Die Diskussionen, die 2005 in die Einführung des Zuwanderungsrechts und damit in die offizielle Selbstbeschreibung der Bundesrepublik als Einwanderungs- bzw. ›Integrationsland‹ mündeten, wurde für die Ebene der Stadt mit dem Diktum verbunden, dass »Integration vor Ort« stattfinden müsse (Bommes 2008). Diese Entwicklung und die damit verbundenen, »vielen neu entstandenen kommunalen Experimentierbaustellen« sind nur, so Filsinger, »im Zusammenhang mit der verstärkten Vernetzung von schon engagierten (europäischen) Städten zu analysieren, über die lokales Wissen über Erfolgsbedingungen kommuniziert, gebündelt und systematisiert wurde« (Filsinger 2009: 287).

Ein genauerer Blick auf diese Prozesse offenbart allerdings, dass es sich dabei nicht nur um eine einfache Vernetzung handelt, sondern die Art, in der ›gebündelt und systematisiert‹ wird, deutlich strukturiert ist. Dabei lässt sich beobachten, wie angewandte Forschung, staatliche Institutionen und eine zunehmende Anzahl privater *policy entrepreneurs*⁹¹ nicht nur Anlässe zum Austausch bieten, sondern wie das Politikfeld mit Hilfe von Wettbewerbsstrukturen und konkreten Standards formatiert wird (vgl. Pütz/Rodatz 2013: 176 ff.). In der Selbstbeschreibung eines Benchmarkings des Eurocities-Netzwerks, wie ein solcher Prozess idealerweise aussehen kann, klingt das bspw. folgendermaßen:

»Durch die Teilnahme an Leistungsvergleichen (benchmarking) mit anderen Städten auf nationaler und europäischer Ebene können Städte Indikatoren zur Verbesserung der Standards bei der Migrantenintegration entwickeln, anhand

⁹⁰ NPD und Republikaner blieben der Sitzung fern (FfM 2010).

⁹¹ In der Bundesrepublik spielen dabei insbesondere Bundesministerien und -ämter sowie interkommunal agierende Verbände (bspw. der deutsche Städtetag oder die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), private Stiftungen (bspw. Bertelsmann, Schader oder der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration) und Forschungseinrichtungen (bspw. das Deutsche Institut für Urbanistik) eine Rolle. Auch transnationale Regierungsorganisationen wie die EU legen bspw. durch Förderprogramme gezielt Vergleiche von Politiken unter ihren Mitgliedstaaten nahe, um intern einen Wettbewerb um ›gute Politiken‹ zu initiieren – bspw. im »European network of cities for local integration policies for migrants (CLIP)« oder dem »Eurocities Network of Major European Cities«. Auch spielen Vorbildstädte eine große Rolle, die oftmals als Referenz und Legitimation für die Implementierung neuer stadtpolitischer Konzepte herangezogen werden – im Fall der Integrationspolitik ohne Frage die »DiverCity« Toronto (vgl. Pütz 2013: 176ff.).

derer sich Leistungen überwachen lassen. Sobald Good Practice identifiziert wird, spielen führende Städte, nationale Städteverbände und staatliche Ministerien eine wichtige Rolle bei ihrer Verbreitung« (Eurocities 2009: 25).

Solche Prozesse einer konzertierten Zirkulation von stadtpolitischem Wissen können als *Urban Policy Mobilities* konzeptionell gefasst werden (bspw. McCann/Ward 2011; Peck/Theodore 2010) und wurden auch für Städte in der Bundesrepublik an unterschiedlichen Politikfeldern empirisch rekonstruiert. Die Arbeiten beobachten dabei nicht nur politikfeldübergreifend eine Zunahme an Austauschmöglichkeiten unter Praktiker_innen, sondern auch, dass dieser Austausch durch Werkzeuge des interkommunalen Vergleichs wie *benchmarking*, Identifikation von *best practices* und Wettbewerben in spezifischer Weise im Sinne einer »unternehmerischen« Stadtpolitik strukturiert wird (Peyroux/Pütz/Glasze 2012, Pütz/Rodatz 2013, Silomon-Pflug *et al.* 2013).

So lässt sich auch in Frankfurt beobachten, dass die Wahrnehmung, die Rolle der Stadt als Vorreiterin im Politikfeld der »Integration« wäre ins Wanken geraten, zum Auslöser für die Erstellung eines Integrationskonzepts und die damit beabsichtigte Einführung einer strategischen Steuerungsstruktur wurde. In den Worten der für den ersten Entwurf verantwortlichen Verwaltungsmitarbeiter_in im AmkA stellte sich die Ausgangssituation im Jahr 2008 so dar:

»Verschiedene Stiftungen, allen voran die Bertelsmann Stiftung, haben in dieser Zeit zusammen mit den Ministerien begonnen, Instrumente zu promovieren: [...] gesteuerte Integration, durch Konzepte und Monitoring. [...] Frankfurt hat da lange nichts davon gemacht. [...] Ein Meilenstein war dann dieser Wettbewerb, den die Bertelsmann Stiftung ausgerufen hatte: Best-Practices. Und da hat sich Frankfurt natürlich beworben und kam zum Entsetzen unserer Amtsleitung auf den zweiten Platz. [...] Und Stuttgart, weil es eben dieses Konzept hatte, war auf dem ersten Platz. Und in Netzwerken der Integrationspolitiker und der Experten in Stiftungen, Bund, Kommunen usw., da wurde das gehandelt. [...] Und dass es so ein Konzept in Frankfurt zu dem Zeitpunkt nicht gab, das hat sich dann auch hier nach und nach rumgesprochen. Und dann kam die Politik – weil sich Parteien ja immer irgendwie gegenseitig ärgern – und hat gesagt: ihr, die ihr da jetzt dieses Dezernat habt, warum gibt es denn sowas hier nicht, andere haben das doch auch« (I 5 13/01).

Zwar hatte sich die Stadt mit der frühen Einrichtung des AmkA seit Anfang der 1990er Jahre lange einen Ruf als Vorreiterin der zunehmenden Etablierung des Politikfelds in kommunalpolitischen Diskursen sichern können. Die im Feld etablierten Mechanismen des interkommunalen Vergleichs zeigten nun aber an, dass man wichtige Entwicklungen verschlafen hatte – der »Reformdruck« für eine entsprechende konzeptionelle Neuaufstellung auf Grundlage eines Integrationsmanagements entstand also nicht aus der Praxis

der Frankfurter Verwaltungsarbeit, sondern wurde über externe Vergleiche und Expertisen hergestellt, die auf eine Umstrukturierung der integrationspolitischen Arbeit im Sinne eines »modernen« Verwaltungsdesigns abzielten (Aybek/Straßburger 2009: 364).

Auch in der Frankfurter Entwicklung zeigt sich insofern, dass das eigentlich ›Neue‹ des ›take offs‹ kommunaler Integrationspolitiken im Verlauf der 2000er Jahre nicht war, dass nun auch die letzten Städte in der Bundesrepublik das Politikfeld ›Integration‹ entdeckten, sondern durch die »konzeptionelle Profilierung und die beginnende strategische Umsetzung eines Integrationsmanagements« gekennzeichnet ist (Filsinger 2009: 287). Mit dieser Profilierung soll Integrationspolitik als kommunalpolitische Querschnittsaufgabe in praktisch allen kommunalen Handlungsfeldern zum Gegenstand einer strategischen Steuerung werden (Filsinger 2009: 287ff.). Ein solches »Integrationsmanagement« soll auf strategischen Konzeptionen, regelmäßigen Integrationsberichten, Evaluationen und indikatorengestützten Monitorings beruhen (Gestring 2011, Dahme/Wohlfahrt 2009, Gesemann/Roth/Aumüller 2012: 119ff., Pavković 2008, Reichwein 2009). Mittlerweile verfügen über 90% der deutschen Großstädte zumindest über entsprechende strategische Integrationskonzepte, die als Grundlage der Implementierung einer strategischen Steuerung von städtischen Integrationspolitiken gelten (Gesemann/Roth/Aumüller 2012: 40).

Dieser Kern der qualitativen Neuaufstellung lässt sich an den kolportierten Standards ›erfolgreicher‹ kommunaler Integrationspolitiken ablesen. Dies zeigt beispielsweise die Problematisierung der Expertise zum »Management kommunaler Integrationspolitik« (KGSt (Hrsg.) 2005) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, die wesentlicher Anstoß dieser erfolgreichen Mobilisierung war:

»Kommunen wetteifern in einer globalisierten Ökonomie als Standorte internationaler Unternehmen. Der Warenaustausch auch mittelständischer Firmen überschreitet zunehmend nationale Grenzen. Offenheit und Toleranz der Stadtgesellschaften werden damit immer mehr zu bedeutenden Standortfaktoren. In vielen Kommunen ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen, in einigen Großstadtquartieren bilden sie bereits die Mehrheit. Die Qualität des Zusammenlebens von Einheimischen und Zuwanderern wird damit zu einem zentralen Einflussfaktor für die Attraktivität einer Kommune. Die demografische Entwicklung in Deutschland und das Zuwanderungsgesetz verleihen der Frage, wie erfolgreich Kommunen Integrationspolitik betreiben, ein neues Gewicht und eine hohe Aktualität. Integrationsmanagement kann wesentliche Potenziale für die Entwicklung von Kommunen erschließen, wenn Strategie, Steuerung und Organisation passend ausgestaltet sind« (Reichwein 2006).

Die Systematisierung kommunaler Integrationspolitiken in diesen Linien ist also einerseits nur aus dem Kontext des mit dem Zuwanderungsgesetz etablierten Integrationsparadigmas zu verstehen, andererseits stellt sich die dabei formulierte Problematisierung vor allem als Apell an das Eigeninteresse von Städten als internationale Wirtschaftsstandorte und als Standorte der (Post)Migration dar und stellt die Implementierung eines Integrationsmanagements als Lösungsstrategie der Wahl dar.⁹²

Derselbe Zuschnitt zeigt sich in jenem Wettbewerb »Erfolgreiche Integration ist kein Zufall« der Bertelsmann Stiftung und des Bundesministerium des Innern (BMI), der zum Auslöser des Prozesses in Frankfurt werden sollte (BMI/Bertelsmann 2005). Die Begründung für die Erstplatzierung der Stadt Stuttgart stellte heraus, dass die Stadt mit ihrem bereits 2002 verabschiedeten Konzept »Integrationspolitik unter anderem als Standortfaktor für internationale Unternehmen begreift« – es erfuhre demnach »breite internationale Anerkennung und wird von der Stadt als eines ihrer ›Markenzeichen‹ betrachtet« (BMI/Bertelsmann 2005). Strategisch sei das Konzept als politischer Auftrag für die ganze Stadt »als Synthese aus ›leadership‹ und ›community involvement‹ angelegt« (BMI/Bertelsmann 2005). Diese beiden Schlagworte lassen sich als Referenzen auf zwei Leitbilder politischer Steuerung in der Stadt verstehen, an denen sich das kolportierte Design eines Integrationsmanagements im Kern orientiert. Dahme und Wohlfahrt haben sie in einem angewandten Beitrag zur politischen Steuerung von Integrationsprozessen als »Konzern Stadt« (›leadership‹) und »Bürgerkommune« (›community involvement‹) vorgestellt (Dahme/Wohlfahrt 2009: 63). In ihrer Darstellung erschließt sich sofort, warum diese beiden Leitbilder als Lösungsstrategie eines Integrationsmanagements im Namen des Standorts Stadt als einschlägig erscheinen. Demnach sucht eine entsprechende strategische Ausrichtung von Integrationspolitik dazu beizutragen, »Kommunen zu attraktiven Wirtschaftsstandorten weiterzuentwickeln, die zugleich die sozialen Folgen der damit einhergehenden Segregation und Desintegration abzarbeiten haben« (Dahme/Wohlfahrt 2009: 63):

»Das [alte] Modell einer durch gewählte (ehrenamtliche) Räte gesteuerten, wesentlich durch Verwaltungspolitik gekennzeichneten kommunalen Selbstverwaltung, stößt an seine Grenzen, wenn es darum geht, die Kommunen zu attraktiven Wirtschaftsstandorten weiterzuentwickeln, die zugleich die sozialen Folgen der damit einhergehenden Segregation und Desintegration abzarbeiten haben. [...] Wesentliche Merkmale des Konzernleitbildes sind betriebswirtschaftliches Management, Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Dienste. [...] Die Technokratisierung und Managerialisierung der Verwaltungssteuerung [...] dehnt sich auf die politische Steuerung insgesamt [aus] und beeinflusst

⁹² Und bereits diese Problematisierung weist darauf hin, dass eine Legitimation von Integrationspolitik, die dezidiert auf den Standort ›Stadt‹ bezogen wird, nicht auf den ›Nutzen‹ von (Post)Migration (oder die ›Kosten‹ ihrer Desintegration) fokussiert bleiben muss, sondern ›Offenheit und Toleranz der Stadtgesellschaften‹ ins Zentrum der Problematisierung stellen kann (s.u. Kap. 7.2, 7.3 und 8).

letztlich auch den Prozess politischer Willensbildung in den Kommunen« (Dahme/Wohlfahrt 2009: 63-4).

»Das Leitbild Bürgerkommune zeichnet sich noch durch zwei weitere Modernisierungsaspekte aus: bürgerschaftliche Politik will zum einen Bürger, Bürgerstiftungen, Bürgervereine eigenverantwortlich – und meist ehrenamtlich – Aufgaben übertragen, die bisher (meistens) als öffentliche Angelegenheiten angesehen wurden. Dadurch entlastet sich die Kommune von bestimmten Aufgaben und Kosten« (Dahme/Wohlfahrt 2009: 63).

Kommunale Integrationspolitik – da ist Bommers also zuzustimmen – soll nun »im Design moderner Verwaltung« praktiziert werden (Bommers 2008: 164). Die zentrale Problematisierung eines ›Integrationsmanagements‹ zeigt allerdings, dass sich diese ›Modernisierung‹ nur als Anpassung von Integrationspolitik an die »unternehmerische Stadt« begreifen lässt. Unter diesem Begriff sind aus politökonomischer und gouvernementalitätsanalytischer Perspektive die spezifischen Folgen von Neoliberalisierungsprozessen für die Ebene der Stadt auf den Punkt gebracht worden (Schipper 2013). Der Begriff wurde 1989 von Harvey sowie in anderen politökonomischen Arbeiten als Konzept für die Analyse »lokaler Politik« (Mayer 1990) im Kontext der »ongoing deconstruction and attempted reconstitution of urban social space« durch ökonomische und politische Umwälzungen seit den 1980er Jahren beschrieben (Brenner/Theodore 2005: 101). Demnach sind Städte durch die Veränderungen kapitalistischer Produktion (Deindustrialisierung, Tertiärisierung), die Deregulierung der Finanzmärkte sowie im europäischen Kontext die Durchsetzung des gemeinsamen europäischen Markts und die dadurch ermöglichten transnationalen ökonomischen Dynamiken, in eine neue Autonomie gedrängt worden. Einerseits trafen Arbeitslosigkeit, sozioökonomische Problemlagen und Infrastrukturverfall in besonderer Weise städtische Räume. Und andererseits wurden die Städte durch den Rückbau sozialstaatlicher Strukturen für die soziale Entwicklung verantwortlich gemacht und durch ökonomische Globalisierungsprozesse einem neuen, nationalen und transnationalen Standortwettbewerb ausgesetzt. Gleichzeitig sind die staatlichen Möglichkeiten, auf diese Entwicklungen zu reagieren, durch neoliberale Restrukturierungen verändert worden. Dieser Veränderungsprozess war einerseits durch den Abbau von staatlichen Interventionsmöglichkeiten (Deregulierung), fiskalischer Restriktion (Austerität) und dem Rück- bzw. Umbau sozialer Sicherungssysteme gekennzeichnet, andererseits durch den Aufbau neuer Strategien, mit denen staatliche Gestaltungsmacht auf lokaler Ebene wiedererlangt werden soll. Im Effekt lässt sich eine Neuordnung der Hierarchien zwischen subnationaler, nationaler und internationaler Ebene mit deutlichen Folgen für Städte beschreiben, die sich als »Politics of Scale« bzw. »Glokalisierung« begreifen lässt (Brenner 2000, Brenner 2003, Swyngedouw 1997).

Aus politökonomischer Perspektive stellen sich diese Entwicklungen als veränderte Strukturmerkmale dar, die Stadtpolitik heute determinieren:

»Im Gegensatz zum lokalen Staat als verlängertem Arm des fordistischen Nationalstaates ist primäres Ziel unternehmerischer Stadtpolitik, global agierendes Kapital, einkommensstarke Haushalte und KonsumentInnen im interkommunalen Wettbewerb anzuziehen, wozu eine Verbesserung harter und weicher Standortfaktoren geboten erscheint. Paradigmatisch sind dabei die absolute Priorisierung von Standortpolitik gegenüber allen anderen Politikoptionen, in diesem Rahmen die Produktion symbolischen Kapitals durch Festivalisierung und Stadtmarketing, weiterhin Privatisierungen und Public-Private-Partnerships, die Umstrukturierung der Verwaltung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien, ein Rückbau des lokalen Wohlfahrtsstaats sowie ein verschärftes Kontrollregime gegenüber marginalisierten Gruppen« (Schipper 2013: 12).

Aus gouvernementalitätsanalytischer Perspektive lassen sich diese Strategien ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik insbesondere mit neuen Steuerungs- und Subjektivierungsformen in Verbindung bringen – »im Unterschied zu materialistischen Kritiken« gerät damit eine »spezifische Wissensordnung« in den Blick, welche die »strategische Ausrichtung städtischer Regierungspraxis anleitet« (Rosol 2013). Aus dieser Perspektive lassen sich die beiden oben als zentrale Referenzen eines Integrationsmanagements vorgestellten Leitbilder charakterisieren. Mit dem ›Konzern Stadt‹ lässt sich eine Reorganisation städtischen Verwaltungshandelns fassen, die auch mit den Begriffen »neues Steuerungsmodell« (NSM)⁹³ in Verbindung gebracht wird und in der Bundesrepublik seit den 1990er Jahren mit Strategien wie Ergebnisorientierung, Globalbudgets, Leistungsmessung, Wettbewerb und Controlling implementiert worden ist (Lebuhn 2010: 35). Anstatt politische Ziele in die Zuteilung von Personal-, Finanz- und Sachmitteln zu übersetzen und die Verwaltung ihr Werk verrichten zu lassen (Inputsteuerung), werden die zu erreichenden Ergebnisse in Form von strategischen Zielen und Produktkatalogen formuliert und der Weg der Realisierung dieser Ergebnisse durch ein neues Berichtswesen, Leistungsindikatoren und darauf bezogene Budgets überwacht. Weil so die Ergebnisse und die Kosten ihrer Realisierung in den Mittelpunkt rücken, erscheint nicht zuletzt die Ausgliederung von Aufgaben und Dienstleistungen an Zivilgesellschaft, private Unternehmen und Public Private Partnerships als rational (Lebuhn 2010: 36f.). Die öffentliche Verwaltung wird dabei einer ›unternehmerischen‹ Logik unterworfen und konkurriert unter Kostendruck um Investitionen, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Insofern stellen entsprechende Reformen keine ›neutralen‹ Modernisierungsmaßnahmen dar. Zentraler Effekt dieser Logik ist, dass politische Fragen auf

⁹³ Dabei handelt es sich um eine Adaption des internationalen Modells eines »New Public Management« für den deutschen Kontext (Silomon-Pflug/Heeg 2013: 186).

Kostenüberlegungen reduziert werden – sie lässt sich insofern als Teil einer »neoliberalen Neuordnung städtischer Verwaltungen« verstehen (Silomon-Pflug/Heeg 2013).

Das Leitbild der ›Bürgerkommunes‹ ist aus gouvernementalitätsanalytischer Perspektive direkt anschlussfähig an diese Zielstellung: »projektorientierte und kommunikative Formen von Planung treten in den Vordergrund, die die jeweils vor Ort vorhandenen Potentiale aufspüren und verstärken wollen und die auf die Emanzipation der lokalen Bevölkerung setzen« (Kamleithner 2009: 29). Entsprechende Strategien äußern sich insbesondere als verändertes Subjektivierungsverhältnis, das als neo-soziale Responsibilisierungsstrategie beschrieben worden ist. Sie suchen ihr Klientel im Rückgriff auf sein soziales und ökonomisches Kapital zur ›selbstverantwortlichen‹ sozialen, ökonomischen, kulturellen und politischen Gestaltung des eigenen Lebens zu aktivieren (Kessl/Krasmann 2005: 234). Als Regierungsstrategie knüpfen sie den erweiterten Raum zur differenzierten Selbstentfaltung ihrer Subjekte an die Erwartung, dass er selbstständig in einer Weise genutzt wird, die zumindest keine Kosten verursacht und im besten Fall ›produktiv‹ ist. Die Strategien *führen* also nicht weniger, sondern in einer Weise, die die Notwendigkeit sozialpolitischer Interventionen zu minimieren sucht. Auch der Staat dieser Strategien ist nicht ›weniger‹ sondern ›anders‹: Ein Staat, der die Selbstführungskompetenzen seiner Bürger_innen fördert, kontrolliert und im Fall der Abweichung sanktioniert (Bröckling/Krasmann/Lemke 2000: 26).

Beide Leitbilder »propagieren offensiv eine Fragmentierung der politischen Steuerung« (Dahme/Wohlfahrt 2009: 63), indem sie sich an einem »*local governance*«-Modell ausrichten: »Entwicklungsprobleme und Entwicklungsperspektiven der Stadt werden zu einer Aufgabe, die mittels eines Netzwerks aus Verbänden, Vereinen, Unternehmen und öffentlichen Institutionen gelöst werden soll« (Dahme/Wohlfahrt 2009: 63). Sie teilen insofern eine programmatische Ausrichtung an einem Steuerungsmodell in sich, das im »Unterschied zu den hierarchischen, zentralistischen und dirigistischen Charakteren traditioneller (wohlfahrts-)staatlicher Steuerungsformen (›government‹)« die gesetzten Steuerungsziele durch »dezentrale, netzwerkartige Formen der ›Kontextsteuerung‹ zu erreichen sucht« (Lemke 2004: 64).

In dieser Schnittmenge kommt auch die Quintessenz einer Überführung von Integrationspolitik in eine ›strategische Steuerung‹ zum Ausdruck. So argumentiert eine weitere zentrale Expertise zur Implementierung kommunaler Integrationspolitiken im Sinne einer strategischen Steuerung, dass

»im Zuge einer Umorientierung der Verwaltung gerade auf kommunaler Ebene die unmittelbare Steuerung in Form von unilateralen Verwaltungsmaßnahmen durch kooperative Verfahren, die eine größere Zahl von Akteuren in die Entscheidungs- und Durchführungsprozesse einbeziehen, ergänzt worden ist. Dies ist von besonderer Bedeutung gerade für die Durchführung von Integrationsprogrammen

und -maßnahmen, die ohnehin auf die Unterstützung zahlreicher vor Ort tätiger Akteure angewiesen sind« (Verbundpartner ZiS 2005: 17).

Die Rationalität einer ›strategischen Steuerung‹ von Integration, die mit der Einführung eines Integrationsmanagements erreicht werden soll, unterscheidet sich in dieser Hinsicht deutlich von früheren Idealen der Regierung der Stadt. Anstatt dass die Interventionen »große Pläne und paternalistische Planungsmodelle« umzusetzen suchen, entsteht das Ideal einer Stadt, die das Beste aus ihren vorhandenen Möglichkeiten macht: »These [programs] seek new ways of harnessing the forces immanent within urban existence: they dream of a city that would almost govern itself« (Rose 2000: 96).

7.2 ›Einfach irgendwas abschreiben‹

Der aus dem Reformdruck des interkommunalen Vergleichs hervorgehende Auftrag für die Entwicklung des Frankfurter Integrationskonzepts war also klar: Aus dem Eigeninteresse der Stadt als internationaler Wirtschaftsstandort und als Standort der (Post)Migration heraus galt es, ein Integrationsmanagement zu entwerfen, das – zumindest dem Sinn nach – den Prinzipien von ›leadership‹ und ›community involvement‹,⁹⁴ den Leitlinien ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik zwischen ›Konzern Stadt‹ und ›Bürgerkommune‹ also, in ihren im letzten Abschnitt (Kap. 7.1) aufgezeigten Rationalitäten städtischer Steuerung folgt.

Die Voraussetzungen dafür schienen nicht zuletzt deshalb gut, weil eine entsprechende Legitimation der Frankfurter Integrationspolitik bereits vorlag. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der ›unternehmerischen Stadt‹ Frankfurt seit den 1980er Jahren und der globalen Ausrichtung dieses Unternehmens (vgl. Schipper 2013) verwundert es wenig, dass bereits die Begründung des Multikulturalismus in Frankfurt mit der ökonomischen Rationalität dieses Settings spielte (s.u. Kap. 8.1). Es galt für die Verantwortlichen vor Ort also vor allem, die bestehende Arbeit des AmkA aus Perspektive des neuen Steuerungsmodells zu durchleuchten, sie in die Struktur des neuen Steuerungsmodells zu übersetzen und gegebenenfalls zu ergänzen. Für diese Aufgabe lag es – angesichts der zahlreichen bereits vorliegenden Empfehlungen, Beispiele und Modelle (die ja im interkommunalen Vergleich überhaupt erst den Reformdruck ausgelöst hatten) – auf der Hand, für den Entwurf in Frankfurt »einfach irgendwas von anderen Städten abzuschreiben« (I 5 13/01). Denn für eine Stadtverwaltung, die sich dem Wettbewerb um die Adaption und Weiterentwicklung von Politiken stellt (bzw. stellen muss), ist es rational, auf die angebotenen Ressourcen in interkommunalen Netzwerken und auf Expertisen zurückzugreifen.

Auch in dieser Hinsicht lässt sich in Frankfurt beobachten, dass die wettbewerbsorientierte ›Verteilung‹ von Stadtpolitiken als »fast policy regime« (Peck 2001: 452) häufig

⁹⁴ Die polemische Formulierung hat einen wahren Kern.

Politiken und Strategien einer ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik kolportiert. Sie lassen sich erfolgreich mobilisieren und implementieren, weil zwischen intrinsisch aus dem Vergleich entstehendem ›Reformdruck‹ und den immer schon verfügbaren Lösungen häufig keine Zeit für eine grundlegende Diskussionen der Politiken bleibt – und erst recht kein Platz für die Entwicklung einer grundlegenden Opposition (Peck 2001: 452). Selbst wenn neu entworfene Strategien und Leitbilder öffentlich diskutiert werden, reduziert sich die Funktion dieser Partizipationsverfahren häufig auf die Legitimation der (anderswo ja schon ›erfolgreichen‹) Politiken und lässt durch Pfadabhängigkeiten des Partizipationsverfahrens keinen Raum für wirklich abweichende Ergebnisse (Robinson 2011). Insofern ist der Effekt dieser Technologien und Prozesse häufig als post- bzw. anti-politisch zu beschreiben – der Transfer von Politiken und Strategien in dieser Weise fördert und fordert eine Vorstellung von Stadtpolitik und -verwaltung als Management, das technische und neutrale ›Lösungen‹ anbieten kann, anstatt Probleme als Ausdruck von widersprüchlichen Interessen politisch zu verhandeln (Clarke 2012: 35ff.).

Dieser Effekt lässt sich im Feld insgesamt beobachten. Experten und interkommunaler Vergleich haben nicht nur dafür gesorgt, dass Städte Integrationskonzepte erstellt haben sondern, dass sie in ihrer strategischen Ausrichtung sehr ähnliche Konzeptionen entwickelt haben. Bei aller Abweichung in grundlegenden Narrativen (›Vielfalt‹, ›Interkultur‹, ›Integration‹) bzw. ihrer »Philosophie« (Gesemann/Roth/Aumüller 2012: 146) weisen sie deutliche Konvergenzen hinsichtlich der oben aufgezeigten Konturen einer ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik auf (vgl. Pütz/Rodatz 2013).⁹⁵ Diese Konvergenz lässt sich in vier hegemonialen Steuerungsstrategien zusammenfassen: Die Konzepte bauen alle grundsätzlich auf einer Problematisierung von (Post)Migration als Ressource der Stadt auf, mit der häufig eine dezidierte Kritik der dominierenden ›Defizitorientierung‹ staatlicher Problematisierungen verbunden wird. Integrationspolitik müsste zweitens von einer ›ausländerpolitischen‹ Sonderaufgabe zu einer städtischen Querschnittsaufgabe entwickelt werden; für diese Aufgabe gilt drittens der Ausbau kommunalpolitischer Integrationsnetzwerke im Allgemeinen und viertens mit einem besonderen Fokus auf den Sozialraum die Aktivierung (post)migrantischer Organisationen und Bürger_innen für diese Netzwerke als strategische Voraussetzungen jeder Konzeption von Integrationspolitik.

Auch in Frankfurt haben die Vorbilder den Entwurfsprozess deutlich geprägt.⁹⁶ Insofern ist es wenig verwunderlich, dass sich auch im Frankfurter Konzept die

⁹⁵ Grundlage war eine Analyse der Konzepte der 20 größten deutschen Städte (Pütz/Rodatz 2013).

⁹⁶ So nennt bspw. auch eine Präsentation des AmkA aus der Entwurfszeit neun Empfehlungen des oben bereits zitierten Wettbewerbs von Bertelsmann Stiftung und BMI (BMI/Bertelsmann 2005), die für Frankfurt relevant wären. Sie lassen sich zu den vier Strategien zusammenfassen: »Potentialorientierung«, »Integration als Querschnittsaufgabe verankern« [d.h. »Politische Verbindlichkeit herstellen«, »Dienstleister Kommune: Zugangsbarrieren abbauen«, »Erfolge messen: Evaluation und Monitoring«], »Netzwerke aufbauen«, »Partizipation sicherstellen und bürgerschaftliches Engagement aktivieren« [d.h. auch: »auf Stadtteilebene planen und arbeiten«]. Nach diesen Voraussetzungen gilt es dann, die »Handlungsfelder [zu] bearbeiten (Einzelzitate aus AmkA/5 2009).

Vorstrukturierung der Implementierung einer strategischen Steuerung durch die konzertierte Mobilisierung im Feld deutlich ausdrückt – und das wird hier zunächst im Fokus stehen. Allerdings zeigt sich in Frankfurt auch, dass ›Modelle‹ sich nicht einfach lokal ›niederschlagen‹. Die Mobilisierung von Politiken ist kein planvoller oder direkt gesteuerter Prozess und lässt sich insofern – selbst bei kohärenten Vorbildern und Modellen – selten einfach als ›Entfaltung‹ von ›Blaupausen‹ begreifen:

»While policy models seek to stabilize and validate an explicit set of rules, techniques, and behaviors, that when applied in ›foreign‹ settings might be expected to yield comparable results, this rational gaze is persistently disrupted by the messy realities of policymaking at the ›ground‹ level« (Peck/Theodore 2010: 170).

Das bedeutet allerdings nicht nur, dass sich mobilisierte Politiken in der sozialen und politischen Realität vor Ort anders ›auswirken‹ können, sondern dass ihre Verwendung vor Ort »Adaption« und »Umarbeitung« beinhaltet (was aber selten Gegenstand der Untersuchung ist; Silomon-Pflug *et al.* 2013: 213). Dabei kann die eigentliche Adaption ›scheitern‹ und trotzdem »komplexe Umarbeitungsprozesse in Gang« setzen (Silomon-Pflug *et al.* 2013: 2014). Jedenfalls muss die lokale Reproduktion von Strategien und Politiken vor Ort hergestellt werden und verbindet sich dabei häufig mit anderen Rationalitäten und Techniken (bspw. McCann 2008, McFarlane 2009, Ong 2007).

Die Art und Weise, wie sich die Rationalität einer ›unternehmerischen‹ Verwaltungssteuerung im Frankfurter Konzept ausdrückt, ist Ergebnis eines komplexen Prozesses, der sich nicht auf den »fast policy transfer« (Peck/Theodore 2001: 429) der gängigen Blaupausen reduzieren lässt. Infolge des interkommunalen Wettbewerbs entstand zwar »ein irrer Handlungsbedarf für Frankfurt«, der sich unter anderem »auf der politischen Ebene in Anträgen von allen möglichen Parteien« ausdrückte und zu einer ersten Anweisung führte, die bestehende integrationspolitische Arbeit durch die schnelle Einführung von »Maßnahmenberichterstattung und Monitoring« als »neue Integrationsberichterstattung« aufzuwerten. Darauf reagierte die Verwaltung allerdings mit einem »bösen Vermerk«, der nicht nur mit Verweis auf die technischen Anforderungen des neuen Steuerungsmodells auf die Notwendigkeit aufmerksam machte, ein Leitbild zu entwerfen, sondern einen Prozess einforderte, der – explizit in Abgrenzung zum Großteil der vorhandenen Blaupausen im Zeichen des Integrationsparadigmas – die »Stadt mit Hilfe von Experten unter den Gesichtspunkten von Diversity, Transnationalität und so weiter anders in den Blick nehmen sollte«. Und dieser Vorschlag setzte sich im Endeffekt unter Verweis auf die möglichen Diskontinuitätsgewinne im interkommunalen Vergleich als Ausgangspunkt des Prozesses durch (alle Zitate: I 5 13/01). Wie noch zu zeigen sein wird, ist diese (in gewisser Hinsicht widerständige) Arbeit im Prozess der Konzepterstellung konstitutiv für eine Artikulation der neoliberalen Rationalität der Programmatik als Politik transnationaler Stadtbürgerschaft gewesen (Kap. 8). Im Konzept drückt sie sich nicht nur im Titel »Integrations- und *Diversitätskonzept*« aus, sondern

eröffnet als Leitbild einer »Politik der Vielfalt« die Konzeption der Frankfurter Integrationspolitik. Wie ebenfalls noch zu zeigen sein wird, ist diese grundsätzliche Ausrichtung wiederum konstitutiv für die Einschätzung der Programmatik (Kap. 7.4, 8).

In der folgenden Diskussion wird dieses Leitbild allerdings zunächst zurückgestellt – denn der Erfolg des »harten Ringens« (I 4 12/10) um eine transnationale Konzeption der ›Stadt der Vielfalt‹ im Verlauf des Entwurfsprozesses lässt sich nicht begreifen, wenn nicht zuvor die Ausrichtung der Konzeption am Steuerungsmodell ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik beleuchtet wird. Denn dieses Modell war – vermittelt über den Reformdruck zur Implementierung eines ›Integrationsmanagements‹ aus dem interkommunalen Vergleich – Auslöser und Richtschnur der Diskussionen um das Leitbild der ›Vielfalt‹ und bildet auch den omnipräsenten Kern der Rationalität des verabschiedeten Konzepts. Diese Rationalität wird im Folgenden also selektiv (und ohne genauer auf die Bedeutung des ›Vielfalts-‹ Begriffs einzugehen) herausgearbeitet, bevor sich das folgende Kapitel (8) den weiteren Implikationen zuwendet.

7.3 ›Vielfalt bewegt Frankfurt‹

Das umfangreiche und etwas unübersichtliche Frankfurter »Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung« formuliert »Grundsätze, Ziele, Handlungsfelder« (Tab. 1). Auch wenn es Vorschläge für Steuerungsstrukturen macht, lässt es sich nicht als Umsetzungsrahmen der konzeptionellen Neuaufstellung begreifen. Zwar werden insgesamt 55 Ziele und 60 Handlungslinien formuliert, diese sind aber sehr abstrakt gehalten und es werden selten Verantwortlichkeiten benannt (Tab. 1). Auch verwaltungsintern wird das Konzept nicht als Instrument der Steuerung begriffen:

»Es ist kein Leitbild in dem Sinne, dass es in einem Prozess mit anderen Ämtern für die einzelnen Handlungsfelder runter gebrochen worden wäre, wo man Zielkaskaden definiert. [...] Es ist gar nicht so einfach, die konkreten Aufgaben für einen bestimmten Arbeitsbereich zu finden, muss das mit einer Suchfunktion machen, weil die ganzen Aussagen so verstreut sind in diesem ganzen Text, dass man nicht sagen kann, okay, wir haben jetzt dieses Themenfeld und da steht jetzt konsistent und relativ konkret drin, worum es geht und was die Ziele sind« (I 5 13/01).

Insofern lässt sich hier eine Beobachtung von Radtke und Stošić zum nationalen Integrationsplan übertragen, wenn sie feststellen, dass er in Form und Inhalten nicht den Ansprüchen der »Neuen Steuerungskonzepte (New Public Management), die von der Politik derzeit favorisiert werden (Radtke/Stošić 2008: 77), folgt.

Abb. 3 »Ziele« des Frankfurter Integrations- und Diversitätskonzepts

Ziele	
Respektvoller Umgang mit Unterschieden	
1. Kommunikation von Gemeinschaft fördern	20
2. Umgang mit Unterschieden erleichtern	20
3. Dialog und Vernetzung voranbringen	21
4. Beteiligung an Entscheidungen ausbauen	21
5. Möglichkeiten von Kommunalpolitik ausschöpfen	21
6. Würde des Einzelnen achten	22
7. Zugehörigkeitsgefühle anerkennen	22
8. Freie Lebensgestaltung fördern	23
9. Niemanden überfordern	23
10. Vielfache Zugehörigkeiten anerkennen	24
11. Abgrenzungen überwinden	24
12. Gruppenzwängen entgegenwirken	25
13. Besondere Hilfestellungen leisten	26
14. Demokratische Abläufe vermitteln	26
15. Mitsprache und Beteiligung sicherstellen	27
16. Offenheit für neue Einwohner und Mitglieder kommunizieren	27
17. Freiräume von Religion und Kultur anerkennen	28
18. Gleiche Rechte akzeptieren	28
19. Internationale Beziehungen berücksichtigen	29
Beachtung lokaler Besonderheiten	
20. Traditionsbildung wahrnehmen	30
21. Historische Verpflichtungen annehmen	30
22. Traditionen vermitteln und hinterfragen	30
23. Bürgerengagement und Zivilgesellschaft fördern	31
24. Parallelgesellschaften entgegenwirken	31
25. Bestehende Strukturen nutzen und fördern	32
26. Veränderungen ernst nehmen	32
27. Menschen zum Bleiben bewegen	33
28. Vielschichtigkeit anerkennen	33
Integrationspolitik als stadtweite Querschnittsaufgabe	
29. Mit Vielfalt professionell umgehen	35
30. Bürgerkontakt ausweiten	35
31. Gleichberechtigte Teilhabe sicherstellen	36
32. Information und Begegnung erhöhen	37
33. Gemeinsamkeiten betonen	37
34. Konflikte verhindern und nutzen	38
35. Abgestimmte Handlungspläne erarbeiten	41
36. Kriterien für Kooperation und Förderung standardisieren	41
37. In regelmäßigem Turnus berichten	42
38. Berichterstattung der städtischen Ämter abstimmen	42
39. Ergänzendes Monitoring einführen	43
40. Vertiefende Studien durchführen	43
41. Stadträumlichen Ansatz vermitteln	44
42. Zentrale Veranstaltungen organisieren	44
43. Kooperation mit Hochschulen ausbauen	44
44. Ämterübergreifende Kooperation strukturieren	46
45. Konferenz der Amtsleiterinnen und Amtsleiter nutzen	46
46. Projektgruppen der Fachämter und Betriebe einrichten	47
47. Effiziente transparente Abläufe ermöglichen	47
48. Stadtweite Breitenwirkung sicherstellen	47
49. AmKA als Querschnittsfachamt	48
50. Querschnittsarbeit und Planung	48
51. Zentrale Clearing- und Ombudsstelle	48
52. Regionale Kooperationen vertiefen	49
53. Auf Bundesebene engagieren	49
54. Interessen auf europäischer und internationaler Ebene vertreten	50
55. Institutionelle Partner einbeziehen	50

Quelle: Stadt Frankfurt 2011: 1

Abb. 4 »Handlungslinien« des Frankfurter Integrations- und Diversitätskonzepts

Handlungslinien	
Leitbild: Eine vernetzte Stadt	
1. Menschen zusammenbringen	54
2. Gemeinsame Themen und Interessen formulieren	54
Begegnung: Eine Willkommenskultur	
3. Maßnahmen für neu Zuziehende ausbauen	56
4. Information und Zugänge vereinfachen	56
5. Gegenseitige Wertschätzung einfordern	56
Grundsatz: Teilhabe und Mitwirkung	
6. Bestehende Strukturen nutzen und öffnen	58
7. Neue Beteiligungsformen schaffen	58
8. Politische Beteiligung erhöhen	58
9. Information und politische Bildung ausbauen	59
10. Veränderungsbereitschaft unterstützen	59
Planung: Eine integrierte Stadtentwicklung	
11. Gesamtstädtische Strategien verfolgen	60
12. Stadtteile als gemeinsamen Raum fördern	60
13. Öffentliche Räume gestalten und nutzen	60
14. Entwicklung von Stadtteilen fördern	61
15. Wohnungspolitik anpassen	61
Stadtteile: Ein gutes Zusammenleben	
16. Anlaufstellen schaffen	62
17. Segregation entgegenwirken	62
18. Netzwerke stärken und bilden	63
Verständigung: Sprache und Kommunikation	
19. Frühe Deutschförderung ausbauen	64
20. Spracherwerb begleiten	64
21. Mehrsprachigkeit berücksichtigen	64
22. Differenziertes Angebot an Deutschkursen sicherstellen	65
23. Deutschkenntnisse sicherstellen	65
24. Räume für Kommunikation schaffen	65
Bildung: Zukunftschancen für die Einwanderungsgesellschaft	
25. Kommunales Steuerungsmodell umsetzen	67
26. Zugänge erleichtern	67
27. Familien unterstützen	68
28. Institutionen vernetzen	68
29. Mit Vielfalt umgehen	68
30. Soziale Bildung vermitteln	68
31. Miteinander fördern	68
32. Übergänge erleichtern	69
33. Erwachsenenbildung gestalten	69
Lebensgrundlagen: Wirtschaft und Arbeitsleben	
34. Ausbildungsreife sicherstellen	71
35. Berufsausbildung begleiten	71
36. Weiterbildung vernetzen	71
37. Integration im Berufsleben fördern	72
38. Beurteilung ausländischer Abschlüsse erleichtern	72
39. Selbständigkeit unterstützen	72
40. Fördernetzwerke ausbauen	72
Kreativität: Kultur und Kunst	
41. Kultur und Kunst vermitteln	74
42. Anknüpfungspunkte schaffen	74
43. Beteiligung unterstützen	74
44. Kulturelle Bildung fördern	75
Sozialer Zusammenhalt: Eine Stadtgesellschaft	
45. Sozialer Ausgrenzung entgegenwirken	76
46. Geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigen	76
47. Älteren Generationen helfen	76
48. Familienarbeit ausbauen	77
49. Jugendhilfe vernetzen	77
50. Konflikte lösen, Gewalt ächten	77
51. Flüchtlinge schützen	78
52. Menschen ohne Aufenthaltsstatus beistehen	78
53. Gesundheitsversorgung sicherstellen	78
54. Menschen mit Behinderung helfen	78
55. Sexuelle Orientierungen berücksichtigen	79
56. Neue Formen des Zusammenlebens anerkennen	79
57. Veränderung städtischer Milieus berücksichtigen	79
58. Religionsgemeinschaften würdigen	79
Öffentlicher Dienst: Umgang mit Vielfalt	
59. Diversitätsmanagement anwenden	81
60. Strukturen und Kompetenzen weiterentwickeln	81

Quelle: Stadt Frankfurt 2011: 1

Dennoch lässt sich das Konzept anders als der Nationale Integrationsplan nicht als »Synopsis« verstehen, die »im Modus des Bastlers [...] etwas Vorgefundenes, aus anderen Zusammenhängen stammendes kombiniert« (Radtke/Stošić 2008: 77). Auch wenn es in dieser Form nicht umsetzbar ist (I 5 13/01)⁹⁷ liefert das Konzept eine abstrakte, aber detaillierte Problematisierung bestehender und zu entwickelnder stadtpolitischer Handlungsfelder vor dem Hintergrund der konzeptionellen Neuaufstellung. Es folgt also dem neuen Steuerungsmodell nicht in der Form, ist aber dezidiert als »Grundlage von Selbstvergewisserung und -verpflichtung« (Stadt Frankfurt 2011: 7) gemeint, für die »integrationspolitische Ausrichtung der Stadtverwaltung sowie für einen stadtweiten Prozess mit anderen institutionellen Akteuren und der Öffentlichkeit«. Es liefert insofern eine – wenn auch abstrakte – weitestgehend in sich geschlossene und insofern programmatische Grundlage für die Steuerung der Querschnittsaufgabe ›Integration‹ in Frankfurt.

Im Folgenden werden die vier Strategien, mit der sich die Neuaufstellung mit dem Ziel einer strategischen Steuerung begreifen lässt, jeweils vorgestellt und ihre Implikationen exemplarisch an Problematisierungen aus den Handlungsfeldern belegt.

Potentialorientierung

Auch im Frankfurter Konzept wird die kommunalpolitische Aufgabe ›Integration‹ ausgehend von einer Problematisierung der Stadt als Ort der (Post)Migration als Ressource für den Wirtschaftsstandort eröffnet:

»Frankfurt ist heute nicht nur eine Stadt von internationaler Geltung. Unsere Stadt gehört zu jenen Orten, in denen für die ganze Welt Dienstleistungen angeboten und Entscheidungen getroffen werden. Wichtige Branchen sind an solchen Zentren nicht nur von hoher Mobilität geprägt, sondern zugleich einem besonderen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Für solche Städte, Drehscheiben und Knotenpunkte der internationalen Wirtschaft, haben sich die Rahmenbedingungen stärker geändert als für andere. [...] Wissenschaftler bezeichnen solche Städte als ›Global Cities‹. Ökonomische Prosperität, soziale Dynamik und kreative Innovation sind in ihnen verbunden mit Mobilität und Einwanderung sowie mit der Entwicklung zu einer von Heterogenität und ständigem Wandel geprägten ›Weltstadt‹« (Stadt Frankfurt 2011: 13).

Im Anschluss an Frankfurts Fremd- und Selbstbeschreibung (als »einzige ›Global City‹ Deutschlands«, Stadt Frankfurt 2011: 13) wird (Post)Migration hier als funktionale Notwendigkeit und Zeichen einer erfolgreichen, transnational vernetzten städtischen Ökonomie und Gesellschaft gesehen. Allerdings stellt das Konzept damit Integrationspolitik nicht einfach in den Dienst des Stadtmarketings »der neoliberalen Stadt« (Matissek

⁹⁷ Dies wird in Teil III der Studie Gegenstand der Diskussion sein (Kap. 11.1).

2008) oder der Wirtschafts- oder Kreativpolitik, bspw. nach dem »Skript« der »Kreativen Stadt« von Richard Florida, mit dem (Post)Migration und die mit ihr einhergehende »kulturelle Vielfalt« zu einem »Produktionsmittel im Wertschöpfungsprozess« werden (Dzudzek 2012: 68). Vielmehr kommen wirtschaftsbezogene Problematisierungen dieser Art im weiteren Konzept überhaupt nicht mehr vor – auch nicht in der Variante einer Problematisierung von (Post)Migrant_innen als (Klein-)Unternehmer_innen in sogenannten »ethnischen« oder »Migrantenökonomien« (Dzudzek 2012: 69).

Generell steht nicht die Nennung von ›Potentialen‹ und ›Ressourcen‹ im Vordergrund, sondern deren abstrakte politische Implikation:

»Vielfalt darf nicht als unerwünschte Komplikation angesehen werden. Wenn sie stattdessen zusätzlichen Nutzen bringen soll, sind Unterschiede zum gemeinsamen Besten fruchtbar zu machen« (Stadt Frankfurt 2011: 39).

Integrationspolitik kann dann weder in der Tradition einer städtischen »Ausländerpolitik« stehen, »noch eine ›Problempolitik‹ inszenieren (Stadt Frankfurt 2011: 35). Entgegen der ›defizitorientierten‹ Vergangenheit, in der städtische Integrationspolitiken zumindest als stadtpolitischer ›Sonderbereich‹, meist aber als ›Sonderbelastung‹ begriffen wurden, formuliert das Konzept den Anspruch einer »Abkehr davon, die Situation von Migrantinnen und Migranten oder sozial Schwächeren in erster Linie nach ihren angeblichen kollektiven Eigenschaften, insbesondere nach ihren Defiziten – fehlenden Ausdrucksfähigkeiten, geringerer Erwerbsbeteiligung oder möglicherweise unzureichender Leistungs- oder Anpassungsbereitschaft – zu beurteilen« (Stadt Frankfurt 2011: 14). Das Konzept greift diesen Perspektivwechsel durchgängig auf. Es problematisiert damit letztlich direkt die oben beschriebene Vergangenheit einer Stadtpolitik im Namen der Nation (Kap. 4.3), begreift (Post)Migration stattdessen als alltäglichen Bestandteil von Stadtgesellschaft und fragt, wie sich dies auf die Verwaltung der Stadt auswirken muss. In der Folge werden »einzelne Bevölkerungsgruppen nicht als anzupassende Minderheiten, sondern als Teilhabende betrachtet« (Stadt Frankfurt 2011: 39).

Die ›Potentialorientierung‹ lässt sich nicht als Norm der Einteilung von erwünschter und unerwünschter Differenz begreifen, sondern als Bedingung der Problematisierung auch von ›Defiziten‹. Denn wenn Menschen

»teilhaben sollen, müssen wir ihnen helfen, wo sie schwächer sind; ihnen verdeutlichen, welche Rechte und Pflichten für alle gleichermaßen gelten – aber auch unsere eigenen Strukturen so ausrichten, dass die Menschen ihre eigenen Stärken nutzen können« (Stadt Frankfurt 2011: 14).

Auch in dieser Hinsicht drücken sich also die ›Potentiale‹ aus: als Erwartung, dass tatsächlich bestehende Defizite (selbst wenn es strukturelle sind) ausgeglichen werden können, indem man die ›Stärken‹ stärkt – »Selbsthilfepotenziale der Bürgerinnen und

Bürger sind zu fördern« (Stadt Frankfurt 2011: 36). Integrationspolitik in diesem Sinn hat das Ziel der »Chancengleichheit«: »Menschen zu befähigen, in unserer Gesellschaft einen eigenen erfolgreichen Weg zu gehen« (Stadt Frankfurt 2011: 9).

Querschnittsaufgabe

Um den Nutzen der Diversität für die Stadt zu entfalten, gilt es demnach, Integrationspolitik als Aufgabe an »jeden Arbeitsplatz unserer Stadtverwaltung« zu bringen:

»Ziel von ›Diversitätsmanagement‹ ist es daher, Unterschiede ernst zu nehmen und produktiv aufzugreifen. Effizientes Diversitätsmanagement ist dabei weder als Zusatzaspekt zu bisherigen Abläufen zu begreifen noch durch ergänzende Maßnahmen umzusetzen, sondern soll als integraler Bestandteil von Aufgabenbeschreibung und Aufgabenerfüllung an jedem Arbeitsplatz unserer Stadtverwaltung wirksam werden« (Stadt Frankfurt 2011: 39).

In Referenz auf die betriebswirtschaftliche Konzeption des ›*Diversity-Management*‹ (bspw. Aretz 2004) wird Integrationspolitik hier also zur »Querschnittsaufgabe für ganz Frankfurt« (Stadt Frankfurt 2011: 39ff.). Demnach ist »bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben jeweils zu prüfen, wie den unterschiedlichen Bedürfnissen und dem Gemeinwohl einer vielfältigen Bürgerschaft am besten entsprochen werden kann« (Stadt Frankfurt 2011: 35). Dies drückt sich nicht nur darin aus, dass letztlich alle kommunalen Aufgabenbereiche im Konzept problematisiert werden, sondern steht im Kern der Implementierung eines Integrationsmanagements als Steuerung dezentraler Verwaltungsprozesse:

»Die Grundsätze und Handlungslinien dieses Konzepts sollen als dauerhafte und übergeordnete Arbeitsansätze zu einer einheitlichen Zielbeschreibung und zur Systematisierung von Abläufen beitragen, die in der Fachverwaltung und ihren vielfachen Kooperationen dezentral erfolgen. Auf dieser Basis sollen abgestimmte Ziele in Handlungsplänen operationalisiert werden, die turnusgemäß zur Grundlage einer systematisierten Berichterstattung werden. Die gemeinsame Steuerung erfolgt in einer Arbeitsstruktur, die dieses Konzept ebenfalls formuliert. Die Dezernate stellen dafür übergreifende Arbeitsgruppen zusammen und steuern die kommunale Organisationsentwicklung. In der ihm übertragenen koordinierenden Querschnittsfunktion hat das Dezernat für Integration die Rolle eines Impulsgebers und Katalysators mit dem Ziel, zu einer abgestimmten, systematischen, verbindlichen Umsetzung beizutragen« (Stadt Frankfurt 2011: 52).

Sichergestellt werden soll die Durchführung dieser Querschnittsaufgabe also durch die Moderation von Dezernat und AmKA, die dafür eine entsprechende Berichterstattung als Managementstruktur implementieren:

»Das Amt für multikulturelle Angelegenheiten ist die koordinierende Fach- und Informationsstelle bei Fragen der Integration und Diversität mit einer koordinierenden Querschnittsfunktion. [...] Seine Arbeit mündet in die Koordination und Herausgabe des Integrations- und Diversitätsberichts als Berichterstattung über die Umsetzung dieses Konzepts« (Stadt Frankfurt 2011: 48).

Das bedeutet auch, dass die Tätigkeit des AmKA nur »befristete Projektarbeit und Pilotverfahren« beinhalten sollte, mit dem Ziel, »Erfahrungen und Ergebnisse in die Regeleinrichtungen zu geben« (Stadt Frankfurt 2011: 48).

Weil dem »öffentlichen Dienst« dabei in »Organisation, Tätigkeit, Personalentwicklung und Kooperationen eine Vorbildrolle« zukommt (Stadt Frankfurt 2011: 39), stellt das Konzept die wichtige Rolle von Antidiskriminierungsarbeit heraus – und zwar nicht nur hinsichtlich der Dienstleistung der städtischen Antidiskriminierungsstelle, die zur »zentralen Clearing- und Ombudsstelle« ausgebaut werden soll (Stadt Frankfurt 2011: 48, auch: 36). Alle »städtischen Ämter und Betriebe sollen in geeigneter Form für unterschiedliche Formen von Diskriminierung sensibilisiert werden« (Stadt Frankfurt 2011: 36) und sie sollten »Ansätze für den Umgang mit Unterschieden in Geschlecht, Alter, Herkunft und Überzeugung oder anderen individuellen Besonderheiten oder sprachlichen Fähigkeiten entwickeln«. Das beinhaltet auch, dass die Stadt ihre Personalentwicklung entsprechend gestalten sollte:

»Dazu gehört es, das eigene Bewusstsein für die Weltanschauungen, Lebensweisen und Kommunikationsstile verschiedener Menschen und Milieus zu schärfen und sicherzustellen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst die vielfältigen Lebenserfahrungen unserer Bevölkerung aus eigener Begegnung und Erfahrung kennen. In ämterübergreifender Abstimmung sollten aufgrund der Ziele dieses Konzepts geeignete und angemessene Kriterien für die städtische Personalpolitik formuliert werden. [...] Die Verwaltung sollte [...] sich bemühen, den Anteil der städtischen Auszubildenden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund oder anderen Lebenserfahrungen zu erhöhen« (Stadt Frankfurt 2011: 81).

Vernetzungspolitik

Die Art und Weise, wie diese Steuerungsfunktion im Konzept entworfen wird, setzt bereits für die strategische Abstimmung innerhalb der Stadtverwaltung ein indirektes Steuerungsverständnis voraus – dass die »Verwaltung [...] nach Sachzuständigkeiten gegliedert« ist, dürfe der Zielsetzung der Querschnittsaufgabe nicht im Weg stehen:

»Ressortübergreifende Zusammenarbeit sowie eine gute Kooperation und Vernetzung sind wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Arbeit aller Institutionen,

Organisationen und Personen, die sich um die stadtgesellschaftliche Integration bemühen« (Stadt Frankfurt 2011: 46).

Allerdings endet dieses Steuerungsverständnis, das sich klar am Governance-Modell orientiert, nicht an den Grenzen der Verwaltung. Die zu vernetzenden Akteure sind viel heterogener:

»Integration gelingt nur gemeinsam, im Zusammenwirken von Stadtpolitik und Verwaltung mit anderen Institutionen, Verbänden, Vereinen, religiösen Gemeinden, engagierten Bürgerinnen und Bürgern und der städtischen Öffentlichkeit« (Stadt Frankfurt 2011: 18).

Integration ist in dieser Vorstellung nur durch »eine übergreifende gemeinsame Politik« herzustellen, die explizit »auch private Initiativen strukturell einbezieht« (Stadt Frankfurt 2011: 47). Und als Modus politischer Steuerung setzt diese Vernetzung Führung voraus:

»Wichtige Mittel von Integrationspolitik als Politik von Vielfalt und Vernetzung sind [...] eine Ausrichtung der Arbeit von Fachleuten und Initiativen auf gemeinsame Ziele und eine entsprechend abgestimmte Umsetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 39).

Die Netzwerkmetapher strukturiert aber nicht nur die Weise, wie politische Steuerung im Konzept entworfen wird, vielmehr wird eine erfolgreiche Integrationspolitik selbst »als Politik der Vernetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 15) begriffen. Die »integrierte Stadtgesellschaft« wird als strukturierte »Vernetzung der Stadtgesellschaft« entworfen,⁹⁸ in der

»Menschen und Gruppen auf sozialer, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene über bestehende ethnische, nationale und soziale Grenzen hinweg und über flüchtige Begegnungen hinaus formell und informell so in Beziehung« gesetzt werden, »dass auf bürgerschaftlicher wie auch auf institutioneller Ebene gemeinsame Interessen erkannt, geformt und zu einer Basis für Zusammenarbeit, Teilhabe und Identifikation mit unserer Stadt werden« (Stadt Frankfurt 2010: 4).

Und Integrationspolitik als Steuerungsziel einer potentialorientierten Vernetzung ist dann auf die Mobilisierung aller Beteiligten angewiesen – auf Aktivierung und Einbindung der heterogenen Kräfte der Stadt:

»In sehr unterschiedlichen Lebensbereichen und in allen Politikfeldern hat unsere Stadt in Verwaltungsstrukturen und Dienstleistungen, in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, Wohlfahrtsverbänden, freien Trägern und Initiativen

⁹⁸ Mit »Dialog und Vernetzung der Stadtgesellschaft« war das erste Kapitel des Verwaltungsentwurfs für das Konzept überschrieben (Stadt Frankfurt 2009: 83).

Bedingungen zu schaffen, die gleiche Chancen und Möglichkeiten zur Beteiligung fördern und bei gleichen Standards unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen gerecht werden. Unser Ziel ist eine Dialog- und Angebotsstruktur sowie ein städtisches Selbstverständnis, die geeignet sind, die Stadtbevölkerung insgesamt zu interessieren und in ihrer tatsächlichen Vielfalt anzusprechen« (Stadt Frankfurt 2011: 16).

Auch aus dieser Konzeption von Integrationspolitik als Vernetzungspolitik heraus, wird also begründet, dass die sozialen, ökonomischen und politischen Institutionen der Stadt dies ermöglichen müssten:

»Vernetzungspolitik zielt darauf ab, möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern durch persönliche Begegnung eine bessere Einschätzung ihnen unbekannter Menschen und Milieus zu ermöglichen – z.B. auch bei Übergangsempfehlungen im Schulbereich oder bei der Beurteilung von Bewerbungen – oder durch gemischte Teams Diskriminierungen strukturell entgegenzuwirken« (Stadt Frankfurt 2010: 36).

›Vernetzung‹ ist insofern Mittel, Ziel und Maßstab der im Konzept entworfenen Integrationspolitik der Stadt.

Bürgerbeteiligung und Community

Eine solche ›Politik der Vernetzung‹ »bedeutet und verlangt« dann nicht zuletzt »die Teilhabe unterschiedlicher Gruppen, gemeinsam übernommene Verantwortung und darauf gründend eine stärkere Identifikation aller mit unserer Stadt« (Stadt Frankfurt 2011: 18). Dafür ist »Chancengleichheit, Gleichberechtigung, Begegnung und Teilhabe« sicherzustellen, damit

»Menschen unterschiedlicher Herkunft, Religion und Weltanschauung sowie unterschiedlicher Biographie und Lebenssituation gleichwertige Möglichkeiten zur Teilhabe am öffentlichen Leben haben. Dafür haben wir nicht nur Angebote zu schaffen, sondern auch das Verständnis füreinander zu fördern« (Stadt Frankfurt 2011: 22).

Dabei differenziert das Konzept zwischen ›Ausländer_innen‹ und ›Staatsbürger_innen‹ nicht als Abgrenzung der zu beteiligenden Stadtbürger_innen, sondern hinsichtlich der damit verbundenen Hürden und Anstrengungen für eine Beteiligung an der stadtgesellschaftlichen Vernetzung:

»Eine stärkere Einbindung von Migrantinnen und Migranten in stadträumliche und weitergehende politische Entscheidungen ist geboten. Wir wollen den Willen zur Einbürgerung nicht nur bei Jugendlichen, sondern auch bei älteren

Ausländerinnen und Ausländern fördern. Das damit verbundene Wahlrecht ist nur eine Möglichkeit der politischen Partizipation neben der Mitarbeit in Initiativen, Parteien oder Gewerkschaften, Dachverbänden oder Gemeinden. Es ist offen zu diskutieren, welche unterschiedlichen politischen und verfassungsrechtlichen Argumente für oder gegen ein allgemeines kommunales Wahlrecht vorgebracht werden, über das auf Bundesebene entschieden werden muss. Auch deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sowie Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, auch diejenigen, die nur mit der Aussicht auf einen vorübergehenden Lebensabschnitt nach Frankfurt kommen, sind verstärkt anzusprechen und für ihren Stadtteil und diese Stadt zu interessieren. Durch Ansprache und Information ist sicherzustellen, dass Unionsbürgerinnen und -bürger, denen volle kommunale Beteiligungsrechte bereits zustehen, diese auch vermehrt wahrnehmen« (Stadt Frankfurt 2011: 58).

Das Konzept begreift die sozialen, ökonomischen oder kulturellen Vernetzungen der Stadtgesellschaft unabhängig von der Frage der staatsbürgerschaftlicher Partizipationsrechte als zu aktivierende Ressource der Integrationspolitik, die insbesondere auf »eine produktive Beteiligung unterschiedlicher Gruppen« (Stadt Frankfurt 2011: 22) gerichtet ist:

»Die Frankfurter Bevölkerung zeichnet sich durch eine Diversität und Ausdifferenzierung von Gruppen und Milieus aus, die für städtische Zentren typisch ist. Unsere Stadt wird durch das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in unterschiedlichen Gruppen und sozialen Netzwerken getragen [...] Bei der Politikgestaltung, der öffentlichen Selbstdarstellung und bei konkreten Handlungsplänen wird die Stadt Frankfurt berücksichtigen, dass sich Menschen in mehreren sowie in gemeinsamen Beziehungen sehen und je nach Religion, Zugehörigkeitsgefühl, Interesse oder Stilempfinden auch als Gruppe ein unterschiedliches öffentliches Verhalten äußern. Unsere Stadt ist ein gemeinsamer Rahmen für eine Vielzahl von Gruppenidentitäten, denen die Stadtpolitik Räume zur kreativen Entfaltung schaffen will, von denen wir alle aber auch eigene Beiträge zu einem besseren Miteinander erwarten« (Stadt Frankfurt 2011: 24).

In den Fokus der integrationspolitischen Vernetzung geraten also auch »Communities«⁹⁹ – und damit explizit (Post)Migrantische Organisationen (bspw. Kulturvereine und religiöse Zuwanderergemeinden), deren stadtesellschaftliche Partizipation im Namen der Multiplikation der Selbstführungskräfte gefördert werden soll: »Migrantenorganisationen [sind] weiter zu fördern und ihr Beitrag als Brückenbauer sichtbar zu machen« (Stadt Frankfurt 2010: 58), denn als »Selbsthilfegruppen und

⁹⁹ Interessanterweise kommt der Begriff im Konzept nicht vor, wohl aber die Bedeutung von Gruppen, Nachbarschaften, Gemeinden, sozialen und ethnischen Netzwerken usw. für »Politik und Planung«, die »nach einer Verbindung von privatem Engagement und öffentlicher Steuerung suchen und in der Zivilgesellschaft und der Stärkung lokaler Netzwerke ein Allheilmittel sehen« (Kamleithner 2009: 35).

Interessenverbände können [sie] die Chance zur Selbstverwirklichung und Selbstbestätigung bieten, soziale Lücken schließen« (Stadt Frankfurt 2011: 24).

Die Implikation der »Vernetzungspolitik« ist dann nicht zuletzt ein veränderter Blick auf (post)migrantische »Milieus«, die nicht »als sich verfestigende ›Parallelgesellschaften‹ zu beurteilen sind« (Stadt Frankfurt 2011: 27): Im Raster einer potentialorientierten Vernetzungspolitik erkennt das Konzept auch ›ethnische Netzwerke‹ als Ressource, wenn sie für den ›erfolgreichen Weg‹ der Stadtbürger_innen dienlich sind. Den Zielen »Segregation entgegen[zul]wirken« und »wahrgenommene und tatsächliche ›Parallelgesellschaften‹« zu verhindern (Stadt Frankfurt 2011: 62) differenzieren sich hier deutlich in diesen Linien:

»Dabei ist zwischen selbst gewählter und unfreiwilliger Segregation zu unterscheiden: Sog. ›ethnische‹ Segregation ist häufig nicht die Ursache, sondern eine Auswirkung sozialer Benachteiligungen oder eine Folge der Lage auf dem Wohnungsmarkt. Menschen suchen sowohl die Nähe derjenigen, die ähnliche Erfahrungen teilen, wie auch ihren eigenen Lebensweg und beruflichen Aufstieg in die Gesellschaft, der sie aus dem eigenen Umfeld wegführen kann. In der Planung gestalterischer Ansätze oder politischer Einzelmaßnahmen und Projekte wollen wir mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern zusammenarbeiten und dabei unterschiedliche Gruppen zur gleichberechtigten Teilnahme ermuntern. [...] Wir wollen anerkennen und abwägen, welche produktive Rolle traditionelle oder ethnische Netzwerke in Integrationsprozessen spielen können. Verwandtschaft, Freunde und langjährige Bekannte bieten Gefühle der Geborgenheit und Anerkennung« (Stadt Frankfurt 2011: 63).

Die Problematisierung richtet sich hier einerseits auf »wahrgenommene [...] Parallelgesellschaften«, die entstehen, weil »in unterschiedlichen Religionszugehörigkeiten eine besondere Hürde oder Belastung des gemeinsamen Zusammenlebens« im Stadtteil gesehen wird, die durch »Information und die Unterstützung von Begegnung« bearbeitet werden könnte (Stadt Frankfurt 2011: 63). Andererseits werden nicht Stadtteile oder die »sog. ethnische Segregation« (Stadt Frankfurt 2011: 63), sondern einzelne »Religionsgemeinschaften« oder »Gruppen« problematisiert, wenn sie »auf ihre Mitglieder unangemessenen Zwang ausüben« oder sich »dem öffentlichen Leben verschließen« – d.h. der Vernetzung¹⁰⁰ verschließen (Stadt Frankfurt 2011: 24).

¹⁰⁰ An anderer Stelle heißt es explizit: Wenn sie keinen »Anschluss finden an die Netzwerke anderer Menschen im Stadtteil« (Stadt Frankfurt 2011: 32).

7.4 Vom ›Potential‹ des Standorts zur ›vernetzten‹ Steuerung

Auch wenn sich das Frankfurter Konzept ob der fehlenden Umsetzungsorientierung der Form nach nicht den technischen Anforderungen des neuen Steuerungsmodells unterwirft, formuliert es Integrationspolitik klar nach den Leitlinien dieses Modells – an der Schnittstelle von ›Bürgergemeinde‹ und ›Konzern Stadt‹ wird Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe zum Gegenstand einer möglichst ›effizienten‹ Steuerung der Netzwerke der Stadt, die von den Büros der Stadtpolitik und -verwaltung über privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Dienstleister der Integrationsarbeit, durch den Sozialraum der Stadtteile und die Netzwerke der bürgerschaftlichen Selbstorganisation bis zu den zu aktivierenden Bürger_innen selbst verlaufen sollen. Das Konzept denkt Integrationspolitik von einer Problematisierung der Steuerungsmöglichkeiten ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik aus, deshalb müsse Integrationspolitik im Kern ›Vernetzungspolitik‹ sein, die auf die ›Potentiale‹ der Stadtgesellschaft setzt, sie in allen Politikbereichen zum Ausgangspunkt der Intervention macht und damit die Teilhabe von Bürger_innen und ihre Netzwerke zu nutzen und zu aktivieren sucht. In dieser Logik muss diese Querschnittsaufgabe einer strategischen Steuerung unterworfen werden – denn im Rahmen einer ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik gilt es, den Nutzen der Vernetzungen für die Ordnung der Stadt möglichst effizient sicherzustellen:

»Regulation through the techniques of ›new public management‹ [...] transform political control, which now operates ›at a distance‹ through setting budgets, targets, standards and objectives, all overseen by the ubiquitous techniques of monitoring and audit. These strategies thus involve the generation of autonomy plus responsibility. They multiply the agencies of government while enveloping them within new forms of control. The autonomy of political actors is to be shaped and used to govern more economically and more effectively« (Rose 2000: 97).

Weder thematisch noch mit Blick auf die Problematisierung von ›Chancengleichheit‹ im Konzept lässt sich diese ›effiziente‹ Steuerung allerdings mit der »Investition in das unternehmerische Subjekt ›Einwanderer‹« für den Standort (Lanz 2009: 106) gleichsetzen. Das würde bedeuten, die strategische Steuerung von Integrationspolitik auf den »historisch dominanten Strang des Einwanderungsdiskurses, Migration ausschließlich nach ihrem ökonomischen Nutzen zu bewerten« (Lanz 2009: 111) zu reduzieren. Darauf verweist nicht nur die Tatsache, dass der Wirtschaftsstandort Frankfurt lediglich als Legitimation und Eröffnung der ›Potentialorientierung‹ des Konzepts eine Rolle spielt und auch dort eher die Funktion hat, die konstitutive Rolle von (Post)Migration für die Stadt Frankfurt in ihrer heutigen Form zu illustrieren (s.u. Kap. 8.2). Darüber hinaus werden die ›Potentiale‹ in einem viel abstrakteren Sinn genutzt – sie freizulegen spielt bspw. immer wieder eine Rolle zur Problematisierung von struktureller und institutioneller Diskriminierung als Schranken der Aktivierung.

Wenn mit dem neuen Steuerungsmodell und der ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik, für die es steht, »die öffentliche Hand ›von innen‹ heraus am Primat des Marktes« ausgerichtet wird und »deshalb weniger als eine Spar-, Reform- oder Modernisierungsmaßnahme, [...] sondern als eine Machttechnologie« begriffen werden muss, dann lassen sich dessen Implikationen für die hier diskutierte Reartikulation von Integrationspolitik nur nachvollziehen, wenn man die Ausrichtung am Markt nicht wörtlich als Dominanz von »Themen der wirtschaftlichen Entwicklung, industriellen Wachstums und struktureller Wettbewerbsfähigkeit« (Brenner/Heeg 1999; zit. n. Lebuhn 2010: 37) begreift. Ohne Frage geht das neue Steuerungsmodell mit seiner Referenz auf den ökonomischen Ansatz der »*public choice theory*« auf eine Rationalität zurück, die das Handeln der öffentlichen Hand am Modell des Marktes ausrichten will:

»As they see it, the state can and should be colonized by enterprise culture. A public economy in which there are many different enterprises of different kinds, all competing for public favour, is (in this view) more likely to be responsive to public needs and desires. Since coercive authorities are likely to be corrupt, oppressive, and inefficient, it is important that they be subject to competitive pressures: [...] Whenever possible, it is said, public goods should be provided by private, for-profit enterprises, which operate under the normal competitive pressures of the market. [...] The standard objection to the American-style public choice model is that it favours the rich and the powerful and enables business (and wealthy people generally) to escape just and necessary taxation and regulation« (Magnusson 2013: 49).

Allerdings weiß Magnusson darauf hin, dass sich diese Rationalität neben der direkten Folgen in Form einer Dominanz von Wirtschaftspolitik vor allem als Rationalität, als »Governance« im Sinne eines »models of networked authority« verbreitet hat (Magnusson 2013: 29).

Dieser Blick auf die Stadt als Netzwerk bedeutet – und das ist letztlich die zentrale Implikation für die Diskussion hier –, dass Integration nur die gesteuerte Vernetzung des Bestehenden bedeuten kann:

»Gerade im Rahmen der ›Neuen Steuerung‹, in der mit Anreiz- und Kontraktmechanismen die ›Steuerung der Selbststeuerung‹ (Foucault) praktiziert wird, werden Deutungen der Probleme, die unter Gesichtspunkten der ›Integration‹ der Gesellschaft zu bewältigen wären, im Zusammenspiel der Beteiligten nicht nur ›ausgehandelt‹, sondern für alle Teilsysteme und ihre Organisationen verbindlich gemacht« (Radtke/Stošić 2008).

Die Rationalität dieses Steuerungsmodells legt aus ›Effizienzgründen‹ nicht nur nahe, die ›Betroffenen‹ von ›Problempolitiken‹ an der Lösung der ›Probleme‹ zu beteiligen,

sondern mit Bezug auf die Selbstführungskräfte der Stadtgesellschaft die zu lösenden ›Probleme‹ zu überdenken.

Mit der ›unternehmerischen‹ Inszenierung von Integrationspolitik als ›Vernetzungspolitik‹ wird insofern eine neoliberale Rationalität zur Grundlage genommen, die nicht auf die ›anthropologische Assimilierung jedes beliebigen Verhaltens an ökonomisches Verhalten‹ ausgerichtet ist, sondern das Modell des Marktes (hier vermittelt über die Vorstellung von Governance) als »Erklärungsraster« heran zieht, mit dem individuelles Verhalten konzipiert und damit die Möglichkeit staatlicher Steuerung strukturiert wird (Foucault 2004: 349). Der Markt ist hier also nicht der konkrete, betriebs- oder volkswirtschaftliche Markt, sondern ein Modell, »wodurch das Individuum gouvernementalisierbar wird«, also ein »Prinzip der Regelung der Macht« (Foucault 2004: 349). Differenz wird in diesem Modell nicht als Identität oder Wesenhaftes der Subjekte auf Grundlage von »psychologischem Wissen oder einem anthropologischen Inhalt« problematisiert, sondern als Verhalten, das als Ergebnis rationaler Entscheidungen interpretiert wird (Foucault 2004: 349).

Die Diagnose von ›Abweichung‹ verschiebt sich also auf die Umstände, unter denen diese Entscheidungen getroffen werden. Wenn die hier diskutierten Strategien also die Potentiale der Vernetzung problematisieren, dann ergeben sich Implikationen für den Umgang mit (Post)Migration, die in der Vergangenheit stets als Abweichung von der nationalen Norm wahrgenommen wurde. Denn die Orientierung an diesem Modell betrifft unmittelbar jenes staatliche Normalisierungsverhältnis, das oben als Staatsrassismus vorgestellt wurde (s.o. 2.3):

»Was am Horizont einer solchen Analyse erscheint [ist] [...] keine Gesellschaft, in der ein Mechanismus der allgemeinen Normalisierung und des Ausschlusses des Nicht-Normalisierbaren erforderlich wäre. Im Gegenteil haben wir in diesem Horizont das Bild, die Idee oder das programmatische Thema einer Gesellschaft, in der es eine Optimierung der Systeme von Unterschieden gäbe, in der man Schwankungsprozessen freien Raum zugestehen würde, in der es eine Toleranz gäbe, die man den Individuen und den Praktiken von Minderheiten zugesteht, in der es keine Einflussnahme auf die Spieler des Spiels, sondern auf die Spielregeln geben würde und in der es schließlich eine Intervention gäbe, die die Individuen nicht innerlich unterwerfen würde, sondern auf ihre Umwelt bezöge« (Foucault 2004: 359).

Die Problematisierung von (Post)Migration in der Stadt wird in der Perspektive des neuen Steuerungsmodells von der Frage der homogenen Gesellschaft entkoppelt. Sie ist nicht mit einem ›ökonomischen Imperativ‹ gleichzusetzen, sondern ordnet Individuum und Kultur, Individuum und Herkunft, Individuum und Nation anders an – als Optionen, Handlungsweisen oder eben als Ressourcen und Kapital für die Vernetzung der

Stadt. Die Regeln des Marktes sind hier nicht wörtlich als Entscheidungsvorlage der Menschen, sondern für die Modellierung der Subjekte der Programmatik zu verstehen, als Struktur des Regierungswissens, in der (Post)Migration nicht als essentielles Anhängsel auszuschließender oder zu normalisierender Subjekte, sondern als banaler Bestandteil der vielfältigen Differenzen der zu vernetzenden Stadtgesellschaft problematisiert wird. In diesem Sinne verweisen die Strategien auf eine andere, ›oberflächlichere‹ Art der Problematisierung (vgl. Valverde 2003: 95ff.), als deren Effekt sich Handlungen nicht mehr auf ein fremdes ›Wesen‹ zurückführen lassen – sondern aus den ›rationalen Entscheidungen‹ der Akteure resultieren:

»Die Stadt der Vielfalt und damit auch die Stadt der Differenz wird so akzeptiert, wie sie ist, ohne normative Eingriffe und ohne Desegregationspolitik. Dies wäre auch verfehlt, denn ethnische Viertel sichern das Überleben einer auf die ethnischen Gruppen ausgerichteten Ökonomie. Ein türkischer Bäcker hätte geringere Marktchancen, wenn seine Klientel dispers über die Stadt verteilt wäre. Segregation ist aus dieser Sicht die Voraussetzung für die Erhaltung ethnischer Gruppen und damit eines neuen gesellschaftspolitischen Leitbildes« (Fassmann 2002: 20).

Eine Übersetzung der spezifischen Ressourcen von (Post)Migrant_innen in andere Kapitalsorten erscheint dann ›rational‹, weshalb sich auch die ›ethnische‹ Organisation sozialer und familiärer Netzwerke hier nicht mehr per se als Zeichen von ›Parallelgesellschaften‹, sondern als Organisationsressource der Vernetzung darstellen kann.¹⁰¹

Wenn Integrationspolitik im Sinne des neuen Steuerungsmodells als Vernetzungspolitik konzipiert wird, legt sie also nahe, aus Gründen einer ›effizienten‹ Steuerung den Kreis der zu Beteiligten (und ihrer Netzwerke) zu erweitern. Radtke und Stošić haben allerdings darauf hingewiesen, dass diese Implikation »der Neuen Steuerungskonzepte (New Public Management)« (Radtke/Stošić 2008: 77) sich in der deutschen Integrationspolitik¹⁰² häufig nicht entfaltet, weil sie »den nationalstaatlichen Rahmen nicht verlässt« (Radtke/Stošić 2008: 106). Entsprechende Programme wählen dann zwar die Sprache der ›Vernetzung‹, halten aber an der Zielsetzung des nationalen Integrationsparadigmas, an der Gleichsetzung von (Post)Migration mit einem »Integrationsproblem« und einem »Verständnis von Integration, das den Aspekt der ›kulturellen‹ Anpassung an die nationale Gemeinschaft in den Vordergrund rückt« fest – die »Netzwerke«

¹⁰¹ Obwohl das Frankfurter Konzept nicht offensiv die verbreitete Variante einer solchen Perspektive auf sogenannte »Migrantenökonomien« formuliert (vgl. Rodatz 2012), ist es auch nicht mehr als die gängige »gebetsmühlenartig[e]« (Häußermann/Kapphan 2008: 37) Fortschreibung von ›normativen Eingriffen‹ im Sinne der Desegration zu verstehen. Darauf verweisen die oben bereits genannten Differenzierungen des »Segregationsdiskurses« ebenso (Kap. 7.3), wie dass der »Frankfurter Vertrag«, der eine staatsbürgerliche Quotierung öffentlich geförderter Wohnungen vorsieht, unter der Überschrift »Wohnungspolitik anpassen« aufgeführt wird (Stadt Frankfurt 2011: 64).

¹⁰² Sie entwickeln diese Kritik konkret an Beispielen des Integrationsparadigmas (Nationaler Integrationsplan, Nationale Integrationsgipfel), sowie am Beispiel kommunaler Problematisierungen im Rahmen des Bund-Länder-Programms ›Soziale Stadt‹ (Radtke/Stošić 2008: 78).

dieser Programme reduzieren sich dann auf (antragsrelevante) Rahmungen sozialpädagogischer Operationsweisen (Radtke/Stošić 2008: 106). (Post)Migrant_innen werden dann weiter in staatsrassistischer Weise zum Objekt der ›Integration‹ gemacht, weil sie schlicht nicht als Teilnehmer_innen angesehen werden, die zu ›vernetzen‹ sich lohnt. Umgekehrt bedeutet das aber auch: Die neoliberale Steuerungslogik ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik eröffnet die Möglichkeit einer programmatischen Desartikulation der Norm der nationalen Gesellschaft. Das folgende Kapitel wird zeigen, wie »Integrationspolitik« im Frankfurter Konzept auf Basis des neuen Steuerungsmodells zur »Politik der Vielfalt und Vernetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 15) in diesem Sinne werden konnte.

8 Eine transnationale Politik der Stadtbürgerschaft

Das Frankfurter ›Integrations- und Vielfaltskonzept‹ lässt sich als Grundlage der Implementierung einer strategischen Steuerung von Integrationsprozessen begreifen. Die dabei kolportierte Rationalität einer ›unternehmerischen‹ Politik der ›Vernetzung‹ wurde im Prozess der Konzepterstellung durch die Mobilisierung transnationaler Konzepte aus der Migrationsforschung zur spezifischen Formulierung von Integrationspolitik als »Politik der Vielfalt und Vernetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 15) verwoben. Damit lässt sich die Gesamtkonzeption der Frankfurter Integrationspolitik als *urban politics of transnational citizenship* verstehen. Mit dieser These widmet sich dieses Kapitel der Genese und Programmatik der ›Vielfalt‹ im Frankfurter Konzept, die im letzten Kapitel zunächst ausgespart wurde. Es zeichnet nach, wie die Mobilisierung des Modells des ›Integrationsmanagements‹ aufgrund der »messy realities of policymaking at the ›ground‹ level« (Peck/Theodore 2010: 170) in Frankfurt die Möglichkeit zu einer spezifischen »Adaption« und »Umarbeitung« (Silomon-Pflug *et al.* 2013: 213) eröffnete – und in dieser Hinsicht für die Frankfurter Konzeption gerade nicht ›einfach irgendwas abgeschrieben‹ wurde. Während sich diese Möglichkeit im Widerspruch zu einem »fast policy transfer« (Peck/Theodore 2001: 429) ergab, wurde ihre Entfaltung als Leitbild, das den »nationalstaatlichen Rahmen« des Integrationsparadigmas (Radtke/Stošić 2008: 106) verlässt, gerade möglich, weil die entwickelte transnationale Konzeption von Stadtgesellschaft sich in der neoliberalen Logik ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik artikulieren konnte: im Namen der ›Effizienz‹ des neuen Steuerungsmodells und im Windschatten einer Problematisierung des Wirtschaftsstandorts der ›Global City‹ Frankfurt. Im letzten Kapitel wurde abschließend herausgearbeitet, dass dieses Modell von Integrationspolitik als ›unternehmerische‹ Stadtpolitik in seiner grundsätzlichen Steuerungslogik die Möglichkeit einer programmatischen Desartikulation der staatsrassistischen Norm der nationalen Gesellschaft eröffnet – das vorliegende Kapitel arbeitet heraus, wie die Frankfurter ›Politik der Vielfalt und Vernetzung‹ diese Möglichkeit durch eine transnationale Konzeption von Stadtbürgerschaft realisiert.

Den Ausgangspunkt der Argumentation bildet eine Einführung in Konzeptionen von *urban citizenship*, die auch verdeutlicht, warum sich nicht bereits die Etablierung des Amts für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) als *politische* Artikulation einer transnationalen Stadtbürgerschaft begreifen lässt (8.1). Vor diesem Hintergrund wird die Problematisierung der integrationspolitischen Vergangenheit in Frankfurt und der verfügbaren Modelle für die Entwicklung des Frankfurter Leitbildes der »Vielfalt« im Entwurfsprozess rekonstruiert. Hier liegt die eigentliche Begründung für die These dieses Teils der Studie, nach der sich im Rahmen der Etablierung des kommunalen Integrationsmanagements eine Programmatik entfaltet, die mit der Tradition deutscher

Stadtpolitik bricht: Das Konzept entwirft die Stadt der Vielfalt als Stadt einer transnationalen Stadtgesellschaft. Während dies im Konzept selbst knapp (aber deutlich) als Diktum der »Vielfalt als Tatsache« (Stadt Frankfurt 2010: 4) auf den Punkt gebracht wird, zeigt die Genese des Konzepts, dass sich der Großteil der Arbeit und Auseinandersetzungen in seiner Entwicklung um dieses Leitbild rankte. Mit ihm stellt sich die Programmatik gegen die staatsrassistische Tradition deutscher Stadtpolitik – gegen das ›Staatsziel‹ einer Integrationspolitik im Namen der Nation, um noch einmal Keleks Einwand aus der Einleitung¹⁰³ zu bemühen. Weil diese Konzeption aber in der öffentlichen Partizipationsphase als erfolgreiche Artikulation inszeniert werden konnte, ließ sie sich im Endeffekt auch politisch durchsetzen (8.2). Im Zusammenspiel von neoliberaler Steuerungslogik und der Mobilisierung eines ›methodologischen Transnationalismus‹, so die abschließend verdichtete These, ergibt sich eine kommunale Programmatik, die sich als *urban politics of transnational citizenship* begreifen lässt (8.3).

8.1 Zwischen Stadt und Nation: *urban citizenship*

Die Rekonstruktion des Frankfurter Integrationskonzepts als Inszenierung des neuen Steuerungsmodells (Kap. 7) hat gezeigt, dass sich dies nicht als »restriktives, ökonomistisch verengtes Modell« (Lanz 2009: 119) verstehen lässt – mit dem eine kommunale Integrationspolitik (Post)Migration einseitig auf den Wirtschaftsstandort ›Stadt‹ bezogen würde und damit am »historisch dominanten Strang des Einwanderungsdiskurses, Migration ausschließlich nach ihrem ökonomischen Nutzen zu bewerten« (Lanz 2009: 111), festhalten würde. Dabei zeigt die Konzeption in Frankfurt, dass der neoliberale Kontext des prägenden neuen Steuerungsmodells selbst eine Integrationspolitik als ›Vernetzungspolitik‹ hervorbringt, durch die eine Unterscheidung entlang der Kriterien ›nationale Zugehörigkeit‹ oder ›Staatsbürgerschaft‹ in Bezug auf die Anrufung als ›Bürger_in‹ der Stadt nachrangig wird.

Im Folgenden wird es um die Frage gehen, inwiefern diese Effekte einer Rationalität ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik zu einem »Aktivierungspostulat« führen können, »das Einwanderer als politische Bürger adressiert« und sich insofern als »emanzipatorisches Modell« verstehen lässt (Lanz 2009: 119). Dieser Zusammenhang ist allerdings voraussetzungsreich. Er lässt sich nur begreifen, wenn die Subjektivierung dieser Programmatik als *Stadtbürger_schaft* verstanden wird, die sich dezidiert gegen eine Regierung der Stadt im Namen der Nation – genauer: im Namen von Staatsbürgerschaft und nationaler Zugehörigkeit – richtet.

Das Versprechen einer solchen Politik der Sta(d/t)bürgerschaft steht in Frankfurt bereits seit der Gründung des AmKA im Raum. So hat Gisela Welz bereits 1998 im Rückgriff auf Steven Vertovec (Vertovec 1996) argumentiert, dass dem Amt in dieser Hinsicht

¹⁰³ Zur Erinnerung: »Wer Vielfalt als Tatsache setzt und daraus keine Gemeinschaft anstrebt, deutet schlicht das *Staatsziel* um« (Kelek 2011).

eine »Schlüsselfunktion« zukommen könnte. Mit einer Institution, die verspricht, »die Rechte der Einwanderer« zu stützen und »ihren Interessen in kommunalen Entscheidungsfindungsprozessen Gehör« zu verschaffen, »wird – so Vertovec – tatsächlich eine ›re-definition of citizenship‹ eingeleitet« (Welz 1998: 44). Allerdings deutet bereits die Analyse von Welz darauf hin, dass es im Wesentlichen beim Versprechen einer solchen städtischen ›re-definition‹ bleiben sollte. Denn eine Institutionalisierung des Multikulturalismus kann sich als nationale Einhegung dieser Prozesse darstellen – oder sich, selbst wenn sie anderes verspricht, praktisch als solche entfalten (Glick Schiller 2011, s.u.).

Grundsätzlich wird mit dem Konzept *urban citizenship* die Stadt als politischer Raum begriffen, in dem die Koppelung von Bürgerschaft und Nation als – seit dem 18. Jahrhundert unverändert – zentraler Moment der staatlichen Organisation von Gesellschaft herausgefordert werden kann:

»Until transnations attain more flesh and bone, cities may still be the most important sites in which we experience the crises of national membership and through which we may rethink citizenship« (Holston/Appadurai 1996: 202).

Wenn Städte schon immer Orte waren, an denen um neue Bürgerschaftsrechte gekämpft wurde, dann wird dort heute – in einer Welt globalisierter Wirtschaftssysteme, transnationalisierter Gesellschaften und internationalisierter Politik – die Funktion dieser Kopplung zunehmend infrage gestellt (Holston/Appadurai 1996: 187f.). Dass sich der Blick dabei auf die Stadt richtet, begründet sich unter anderem mit jenen Prozessen der Reskalierung, die oben schon mit politökonomischen Analysen der ›unternehmerischen Stadt‹ vorgestellt wurden (Kap. 7.1).¹⁰⁴

Grundsätzlich sind die transnationalisierenden Effekte dieser Prozesse für die »Global City« (Sassen 1991) folgendermaßen beschrieben worden: Wenn Nationalstaaten sich zunehmend den ökonomischen Entscheidungen transnationaler Unternehmen und internationaler Organisationen unterordnen, werden Städte nicht nur als lokalstaatliche Einheiten, sondern auch als Orte der Transnationalisierung wichtiger. Hier haben transnational und international vernetzte Unternehmen und Organisationen ihre Standorte, und so besteht zwischen Städten und transnationalen ökonomischen Netzwerken eine direkte wechselseitige Abhängigkeit. Organisationen und Beschäftigte sind auf materielle und soziale Infrastrukturen ebenso angewiesen wie auf öffentliche und private Dienstleistungen. Und Stadtpolitik und -verwaltung müssen diese anbieten, vermitteln und vermarkten (Sassen 1991: 323 ff.). Nicht zuletzt verstärken und verändern diese Entwicklungen urbane Migrationsregime, da die neuen städtischen Ökonomien in

¹⁰⁴ Nina Glick Schiller und Ayşe Çağlar haben allerdings auf die deutlichen Leerstellen zwischen Migrations- und Stadtforschung hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen »the neoliberal restructuring of locality and roles of migrants within these globe spanning processes« (Glick Schiller/Çağlar 2010: 60) hingewiesen.

vielfältigster Weise auf transnationale Migration angewiesen sind (vgl. bspw. Sassen 1996, Sassen 2006).

Unter diesen Umständen transnationalisieren sich städtische Ökonomien und Gesellschaften also in einer Weise, die von der nationalstaatlichen Organisation im Sinne von Zugehörigkeit und Rechten nicht abgebildet werden. Dies ist die »*crisis of national membership*«, die mit dem Begriff der *urban citizenship* überdacht werden soll (Holston/Appadurai 1996: 202). Dieser Begriff ist insofern kein dezidiertes Vorschlag, stadtpolitische Institutionalisierungen als »*re-definition of citizenship*« (Vertovec 1996: 386) zu begreifen, sondern sucht das Verhältnis von Status der Staatsbürgerschaft (und nationaler Zugehörigkeit) und einer substantiellen Dimension von *citizenship* zu problematisieren. Ausgehend vom Verständnis eines Rechts auf gleiche Rechte (und damit auch auf Nicht-Diskriminierung) aller an einem Ort lebender Menschen, unabhängig vom Status der nationalen Staatsbürgerschaft (bspw. Isin/Siemiatycki 2002) wird eine *urban citizenship* dann als praktizierte Teilhabe an der Stadt in sozialer, politischer, ökonomischer und kultureller Hinsicht dem formalen Status der (Staats-)Bürgerschaft und damit verbundener bzw. fehlender Rechte gegenübergestellt (vgl. Leubn 2013: 233).¹⁰⁵ Aus dieser Perspektive lässt sich also mit Blick auf (Post)Migration eine Form praktizierter, aber nicht in Rechten realisierter Zugehörigkeit problematisieren. *Urban citizenship* in diesem Sinne ist eine analytische Perspektive, mit der die tradierte staatliche Regulation im Namen von Staatsbürgerschaft und nationaler Zugehörigkeit aus dem transnationalen Alltag der Städte heraus kritisiert werden kann. Deutlich wird diese Perspektive in ihrer normativen Explikation bei Rainer Bauböck. Er hat den Vorschlag gemacht, die faktische Transnationalisierung von Städten in Folge der oben beschriebenen Reskalierungsprozesse als Tradierung des nationalen Territorialstaats zu begreifen, und deshalb die Souveränität von Städten als Verwaltungseinheiten zu stärken. Im Kern steht dabei eine Idee von *urban citizenship*, die auf Anwohnerschaft und nicht auf nationaler Zugehörigkeit basiert und auch die Möglichkeit multipler Stadtbürgerschaften und der entsprechenden Wahlrechte innerhalb und über nationale Grenzen hinaus beinhaltet (Bauböck 2003: 139). Interessant wird dieses politikwissenschaftliche Gedankenspiel für die Diskussion hier, weil es Stadtpolitik als Ort der Vermittlung zwischen städtischen Kämpfen um *citizenship* und der nationalen Verfasstheit von *citizenship* einführt – *urban citizenship* als Ausgangspunkt für die Entwicklung einer

¹⁰⁵ Häufig sind mit *urban citizenship* also eigentlich »*acts of citizenship*« in Städten oder mit Bezug auf die Stadt gemeint. Damit ist gemeint, dass politische und soziale Bewegungen ihre Rechte mit Bezug auf bspw. Gender, Sexualität, Ökologie, Migration oder Multikulturalität heute häufig in Städten einfordern. Durch die Vielfalt und Hybridität von Identitäten, die sich dort sammeln, wird die Artikulation und Durchsetzung neuer Rechte hier wahrscheinlicher (Isin/Siemiatycki 1999: 7f.; vgl. bspw. Garcia 1996, Holston/Appadurai 1996). Entsprechende Kämpfe beschränken sich nicht auf Fragen des Nutzens der Stadt, sondern richten sich gegen jede Form des Ausschlusses vom staatlich zugewiesenen Status oder der Entfaltung von *citizenship* – (post)migrantische Kämpfe in diesem Sinne wenden sich gegen die nationale Form solcher Ausschlüsse (vgl. bspw. Nyers 2010). Stadtpolitik spielt in diesen Analysen – wenn überhaupt – als Gegenstand oder Adressatin dieser Kämpfe eine Rolle.

postnationalen Demokratie, die sich gegen die Imperative nationaler Souveränität und Homogenität richtet und eine Transformation nationaler Identitäten und nationalistischer Ideologien zum Effekt haben soll (ebd.: 157). Aus einer analytischen Perspektive besitzt dieser politische Idealentwurf von *urban citizenship* allerdings keine Plausibilität. Er formuliert zwar ein plausibles politisch-normatives Ideal, artikuliert aber in keiner Form die machtvollen, verwobenen und widersprüchlichen Rationalitäten, Strategien und Praktiken, die städtisches Regieren empirisch prägen.

Die Argumentation von Welz bezieht sich auf die analytischen Konzeptionen von *urban citizenship* im dargestellten Sinn:

»Die hochmobilen transnationalen Unternehmen ›konsumieren‹ große Städte als austauschbare Organisationsbasen ihrer Aktivitäten und versuchen sich zugleich Verpflichtungen einem einzigen oder generell Nationalstaaten gegenüber nach Möglichkeit zu entziehen. Zugleich fordern die in solchen Städten lebenden, oft schlecht bezahlt – und, sofern ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, vollkommen ungesichert – arbeitenden Migrant*innen dazu heraus, Rechte und Pflichten von Stadtbewohnern neu zu definieren, vielleicht in dem Sinne, in dem die amerikanischen Autoren den Begriff der ›postnational citizenship‹ verwenden« (Welz 1998: 36).

Ausgehend von der Feststellung, dass Frankfurt vielleicht nicht weiter dem ökonomischen Entwicklungspfad einer »Weltstadt« folgen wird, aber die »Anziehungskraft der Stadt für Ein- und Zuwanderer ungebrochen« fortbestehen werde (Welz 1998: 35), stellt sich die Stadt aus dieser Perspektive als »postnational location« (ebd., vgl. Appadurai 1996) dar. Und mit dieser Argumentation verbindet sich die These, dass »politische Debatten [...] sich dann an der Frage fest[machen], ob Stadtbürger, die nicht Staatsbürger sind, Zugang zu Rechten und Pflichten haben sollen, die identisch mit denen der Staatsangehörigen sind« (Welz 1998: 35). Vor diesem Hintergrund entsteht die Einschätzung, dass die Einrichtung des AmkAs als Ausdruck und Institutionalisierung einer »re-definition of citizenship« zu verstehen sein könnte (Welz 1998: 44).

Und das ist auch insofern richtig, als sich die Gründung des AmkAs nur als Ausdruck der Faktizität der (Post)Migration in der *Global City* und ihres offensichtlichen Zusammenhangs mit deren wirtschaftlicher Entwicklung begreifen lässt:

»Frankfurt ist längst eine multikulturelle Stadt – ist aber bisher noch nicht hinreichend fähig und willens gewesen, dieser Tatsache im gesellschaftlichen, kulturellen, sozialen und politischen Gefüge, in der Verfassung der Stadt Rechnung zu tragen. [...] Als Finanzzentrum huldigt (die Stadt) einem überaus konsequenten Internationalismus – nach innen aber, ihrer eigenen internationalen Bevölkerung gegenüber, bleibt sie engherzig. Das kann auf Dauer nicht gutgehen, in dieser

unaufrichtigen Diskrepanz kann eine Stadt, die weltoffen sein will, auf Dauer nicht leben« (zit. n. Leggewie 2011 [1993]: 77).¹⁰⁶

Wie oben bereits zu Frankfurt als Beispiel der Fortschreibung des staatsrassistischen Blicks in der Stadt argumentiert wurde, lässt sich die Etablierung des Frankfurter Multikulturalismus zwar als Herausforderung des Status des Nicht-Einwanderungslandes auf Ebene der Kommunalpolitik verstehen, entfaltete sich aber konzeptionell und in seinen Praktiken in einer Weise, die anschlussfähig an die Fortschreibung einer staatsrassistischen Problematisierung von (Post)Migration im nationalen Integrationsparadigma bleibt (Kap. 4.3). So lässt sich auch Welz' Analyse der tatsächlichen Praktiken des Amts als Hinweis darauf verstehen, dass die Art und Weise der in Frankfurt entwickelten institutionellen Antwort auf die Krise nationaler Zugehörigkeit in der Stadt keineswegs zu einer Gleichbehandlung (post)migrantischen Einwohner_innen als Stadtbürger_innen beitragen muss.

Sie bezieht ihre Analyse in dieser Hinsicht nicht auf ihre abschließende Einschätzung, aber sie benennt das Problem deutlich: Das AmKA betrieb vor allem »expressive Formen der Repräsentation von Minderheiten, die [als] zu stark am Konsum »exotischer« Kulturenvielfalt« orientiert zu kritisieren wäre, deren eigentliche Adressatin eine »städtischen Elite von Connaisseurs« und ihr Bedarf nach »Kulturerfahrungen der besonderen Art« war (Welz 1998: 42). Gleichzeitig stellte sich die Ethnisierung dieses Multikulturalismus als Lösung für eine Konstruktion von »Einwanderung« dar, die »in erster Linie kulturelle Probleme erzeugt« und die »auch mit kulturellen Mitteln bearbeitet werden müssen« (Welz 1998: 41). Zentrale Folge der Rationalität, mit der das AmKA operierte, war dann, dass die eigentlichen Fragen der Gleichberechtigung von (Post)Migrant_innen als Stadtbürger_innen in ihrer substantiellen Dimension gerade *nicht* Teil der programmatischen Intervention wurden:

Die Zielgruppe der Migranten [...] hatte von der neuen Institution statt kommunikativer Ansätze zunächst dezidierte und vor allem konkrete Maßnahmen erwartet – Beseitigung von Arbeitslosigkeit, von Benachteiligung in Schule und Ausbildung, von Wohnungsproblemen und die Schaffung von politischen Partizipationsmöglichkeiten« (Welz 1998: 41).

Insofern ist der in Frankfurt etablierte Multikulturalismus (im Wesentlichen auch in seiner weiteren Entwicklung; vgl. Radtke 2003: 73; Kap. 4.3) zwar als Beispiel dafür zu verstehen, dass Städte durch Reskalierungsprozesse und als Standorte transnationaler ökonomischer und sozialer Vernetzung ein Eigeninteresse an der Adaption multikultureller Strategien entwickeln. Der dabei etablierte Multikulturalismus muss sich aber weder konzeptionell noch in der Praxis als Alternative zum »territory principal« des

¹⁰⁶ Leider werden diese Zitate in der Evaluation der ersten Jahre der Arbeit des AmKA von 1993 nicht belegt – sie stellen sich aber in der Argumentation als Belege des »Selbstverständnis der neuen multikulturellen Stadtpolitik« dar (Leggewie 2011 [1993]: 73).

Nationalstaats und der »idea of a primary belonging to one society and a loyalty to just one nation-state« darstellen (Glick Schiller 2011: 214).¹⁰⁷

Diese Geschichte des Frankfurter Multikulturalismus (und ihr verzerrtes Spiegelbild in der Omnipräsenz des nationalen Integrationsparadigmas) ist es, die im Kontext der Adaption des neuen Steuerungsmodells für die Frankfurter Integrationspolitik zum Gegenstand einer intensiven Bearbeitung und Auseinandersetzung wurde. Wie im Weiteren herausgearbeitet wird, entsteht mit ihr die Möglichkeit einer tatsächlich transnationalen Problematisierung von *urban citizenship* in der städtischen Programmatik der »Vielfaltspolitik«.

8.2 Frankfurt bewegt ›Vielfalt‹

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich die Konzepterstellung in Frankfurt, trotz der auch im Endeffekt offensichtlichen Durchschlagskraft des neuen Steuerungsmodells, nur als komplexer Prozess begreifen lässt. In dessen Verlauf wurde die grundsätzliche Steuerungslogik mit einem sehr spezifischen und deutlich von Vorbildern und der Tradition der Frankfurter Integrationspolitik abweichenden Leitbild verbunden. Der Blick richtet sich hier also zunächst noch einmal auf den Ausgangspunkt in Folge des interkommunalen Vergleichs:

»Ab 2007 war also klar, da besteht ein irrer Handlungsbedarf, was Frankfurt anbelangt. [...] Zu dem Zeitpunkt gab es ja immer so ein gewisses Schwanken zwischen Integration im Sinne von Assimilation und Vielfaltsgeschichten, also immer in unterschiedlichen Ausprägungen, je nach Stadt, je nach Stadtpolitik. Und man hat immer unglaublich gerungen um diesen Integrationsbegriff und diese Esser-Definitionen¹⁰⁸ standen sehr im Vordergrund bei vielen Städten. Und ich habe ein Plädoyer dafür geschrieben, dass wir hier in Frankfurt *einen ganz anderen Ansatz* brauchen, *einen ganz anderen Blick auf die Stadt*. Ich wusste ja auch, dass in der Migrationsforschung seit langem auch völlig andere Perspektiven entwickelt worden waren, die hier überhaupt noch nicht angekommen waren in der deutschen Integrationspolitik. « (I 5 13/01).

Der aus dem interkommunalen Vergleich entstehende ›Reformdruck‹ eröffnete also einen Prozess, in dessen ersten Überlegungen die Vorbilder für Prozess und Inhalte des

¹⁰⁷ Obwohl Glick-Schillers Studie mit Manchester (New Hampshire, USA) dezidiert eine Stadt untersucht, die nicht als *Global City*, sondern als ›Verliererin‹ im städtischen Standortwettbewerb zu verstehen ist, lässt sich ihre Einschätzung der Etablierung des dortigen Multikulturalismus praktisch ungebrochen auf die Entwicklung in Frankfurt übertragen: »The very same statistics of linguistic diversity in the schools were also used to substantiate the claim that migrants imposed excessive demands on city services, especially on public schools and the police. Even the public celebration of ethnic diversity as a desirable part of gentrification held elements of racialization, commodification and objectification that were far from welcoming« (Glick Schiller 2011: 222).

¹⁰⁸ Es handelt sich um einen Verweis auf die handlungstheoretische Assimilationstheorie des Soziologen Hartmut Esser (s.u.).

Integrationskonzepts mit dem ›Gründungsmythos‹ einer Frankfurter Tradition von Integrationspolitik sowie einer spezifischen Perspektive auf die Entwicklungen der Migrationsforschung kollidierten – zwei Referenzketten,¹⁰⁹ die sich auch im weiteren Verlauf des Prozesses artikulieren und miteinander verschränken sollten.

Transnationalismus auf dem Weg in die unternehmerische Stadt

Der Gründungsmythos des Amts für multikulturelle Angelegenheiten (AmKA), aus dem sich der Bedarf nach einem ›ganz anderen Ansatz‹ begründet, bezieht sich hier nicht auf die oben diskutierte Rationalität des Multikulturalismus (im Gegenteil, deren »Essentialismus« wurde dezidiert als Grund für eine Neu-Konzeption begriffen; s.u.), sondern auf die Gründung des AmKAs im Dissens mit der rassistischen Normalität des Nicht-Einwanderungslandes:

»Die Gründung des Amts fiel ja in eine Zeit, die von einem starken Rechtstrend geprägt war. Auch in der Stadtpolitik hieß es ›die gehören hier nicht her‹ und es wurde irgendwie viel dem Volk nach dem Mund geredet und so weiter. [...] Es war ja genau die Zeit, als es überall Übergriffe gegen Flüchtlinge gab, und wir hatten eine Höllenangst, dass hier irgendwas in Frankfurt passiert. [...] Und in diese Zeit kam dieses Multikulti-Amt, und das hat ja auch wie eine Bombe eingeschlagen« (I 5 13/01).

Das AmKA wurde 1989 von den Grünen in den Koalitionsverhandlungen mit der SPD durchgesetzt und wenig später unter Federführung des Grünen-Politikers Daniel Cohn-Bendit als ehrenamtlichen Dezernenten gegründet. Im vorrausgehenden Wahlkampf hatte nicht nur die NPD mit rassistischen Positionen erfolgreich Stimmen einwerben können. Auch die CDU hatte die ›Ausländerfrage‹ in den Mittelpunkt des Frankfurter Wahlkampfs gestellt: Man müsse »zur Kenntnis nehmen, dass es in der Bevölkerung den ›eindeutigen Wunsch‹ nach einer Begrenzung des Zuzugs von Ausländern und einer Beendigung des Missbrauchs des Asylrechts gebe« (Mick 1989).

Das AmKA wird vor diesem Hintergrund als institutioneller Aufschlag gewertet, die staatliche und politische Negation der (post)migrantischen Gesellschaft zu durchbrechen und zumindest für Frankfurt die Strukturen an das anzupassen, was »da draußen schon längst gelebt« würde: »wir sind Frankfurter, wir gehören hierher« (I 5 13/01). Der Griff zum Konzept des Multikulturalismus wäre aus dieser Perspektive heraus der

¹⁰⁹ Dieser Begriff wird hier in Anlehnung an Latour 1999 genutzt. Damit soll einerseits hervorgehoben werden, dass es sich nicht ›nur‹ um Narrative handelt, sondern mit diesen Referenzketten ›Welten‹ eingebunden werden – die institutionelle und politische Welt der Gründungsphase des AmKA und die Welten transnationaler Migration. Gleichzeitig weist der Begriff darauf hin, dass sie nicht einfach ›repräsentiert‹ werden, sondern sich ihre Mobilisierung als Übersetzungsprozess darstellt, in dem sich die Bedeutung dieser Welten verändert: »An jedem Punkt einer Referenzkette ist eine Veränderung oder Unterbrechung möglich« (Dölemeyer/Rodatz 2010: 214; dort auch grundsätzlich zur programm-analytischen Verwendung).

Versuch gewesen, eine neue Sprache für eine adäquate Selbstbeschreibung der Stadtgesellschaft zu finden – ein Versuch, der auch in der Praxis immer wieder offenbarte, »wie hilflos wir mit den Begriffen hinterherhinken – bis heute – hinter dem, was passiert« (I 5 13/01). In den 20 Jahren seit Gründung des AmkAs hätten sich aber »von der Wissenschaftsseite her mehr Backup, mehr Instrumentarium, bessere Alternativen« entwickelt (I 5 13/01).

Damit wird die Verbindung zur zweiten Referenzkette im Prozess Neuaufstellung der Frankfurter Integrationspolitik deutlich – der Veränderung von Konzepten und Begriffen aus der Migrationsforschung, welche für die Stadtpolitik mobilisierbar sind. Wenn im Zitat oben abgrenzend auf die Fixierung anderer Städte auf »diesen Integrationsbegriff und diese Esser-Definitionen« (I 5 13/01) verwiesen wird, dann ist das nicht zufällig. Essers handlungstheoretische Variante der Assimilationstheorie hat nicht nur nachhaltig die deutschsprachige Migrationssoziologie geprägt, sein Modell verfügt auch über eine »offensichtliche Deutungshoheit innerhalb der staatlichen bundesrepublikanischen Integrationspolitik« (Aumüller 2009: 106) – wie oben ausgeführt mit neuem Schwung seit den Reformen des Zuwanderungsrechts. ›Esser‹ lässt sich im Zitat der AmkA-Mitarbeiter_in dann als Symbol für wissenschaftliche Perspektiven verstehen, die (Post)Migration in direkter Abhängigkeit zur ontologisierten Form des Nationalstaats konzipieren, denn das wissenschaftliche Integrationsparadigma lässt sich als Quintessenz des ›methodologischen Nationalismus‹ verstehen (Wimmer/Glick Schiller 2002).

Mit den »völlig anderen Perspektiven« der Migrationsforschung, die für die Entwicklung des Frankfurter Konzepts eine Rolle spielen sollten, waren also Arbeiten gemeint, die sich aus der Kritik des methodologischen Nationalismus entwickelt haben. Postnationale bzw. transnationale Methodologien also, die sich als »(Forschungs-)Haltung« begreifen lassen, die,

»mit den gängigen dargestellten Diskursen und Bebilderungen der Migration bricht – also jenseits ethnischer, nationaler Zuschreibungen sowie jenseits des Herkunftstals [arbeitet] – und die stattdessen Migration als *conditio humana*, als eine totale soziale Tatsache und als gesellschaftsverändernde Kraft epistemologisch und methodologisch aufgreift« (Hess 2013: 118).

Als ›postnational‹ lassen sich diese Perspektiven dann nicht bezeichnen, weil sie notwendigerweise die Rolle von Nationalstaaten und Nationalismus in der Prägung von transnationaler Migration und Gesellschaften negieren, sondern weil sie diese nicht methodologisch voraussetzen. In diesen Perspektiven wird Migration nicht mehr dichotom auf die als Container begriffene ›Herkunftsgesellschaft‹ oder ›Aufnahmegesellschaft‹ reduziert, vielmehr werden Migrationsprozesse als dauerhafte Bestandteile von Vergesellschaftung unter Globalisierungsbedingungen begriffen (vgl. bspw. Glick Schiller

2007). Diese Methodologien sind auch Voraussetzung der Beschreibung jener Prozesse, die bspw. in *Global Cities* neue Formen der Zugehörigkeit produzieren – erst wenn das Leben in diesen Städten nicht als nationales Nullsummenspiel der Assimilation konzipiert wird, ist es überhaupt möglich, transnational vernetzte städtische Räume als Geburtsort neuer Formen der *citizenship* zu begreifen (s.o. Kap. 8.1).

Dem Dreieck aus ›Reformdruck‹, der spezifischen Tradition der Frankfurter Integrationspolitik als ›Abweichung‹ gegen die Tradition des Nicht-Einwanderungslandes sowie der damit verbundenen Bezugnahme auf neue Perspektiven der Migrationsforschung, entsprang also der Prozess zum Frankfurter Integrationskonzept. In der Folge wurden gerade keine gesicherten Expert_innen der sehr gut institutionalisierten angewandten Integrationsforschung nach Frankfurt geholt – kraft der Assoziation dieser Perspektiven mit dem methodologischen Nationalismus des deutschen Mainstreams der Migrationsforschung schieden sie als Expert_innen in dieser spezifischen Frankfurter Konstellation aus. Mit den Kulturanthropolog_innen Regina Römhild und Steven Vertovec als dezidierte Vertreter_innen postnationaler Methodologien und einer Forschung »aus der Perspektive der Migration« (Römhild 2009) wurde die Expertise stattdessen zu einem Versuch, »Begriffe aus solchen transnationalen Perspektiven für die Stadtpolitik denkbar zu machen« (I 4 12/10).

Die Problematisierung eines methodologischen Nationalismus der Integrationsforschung und seiner Folgen für das Begreifen der postnationalen Stadtgesellschaft Frankfurts bildet dann auch den Ausgangspunkt der entwickelten Expertise:

»In der statistischen Erfassung und in den sich auf diese Zahlen beziehenden Untersuchungen, etwa der Frankfurter Integrationsstudie (Halisch 2008), wird weiterhin zwischen ›Ausländern‹ (verschiedener Nationalität) und ›Deutschen‹ unterschieden, ergänzt durch die neuere Unterscheidung zwischen Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund. Wie die nachfolgenden Ausführungen, die auf neuen wissenschaftlichen Konzeptionen (u.a. Pries 1997; Sökefeld 2004; Römhild 2007; Vertovec 2007), eigenen Berechnungen und Recherchen beruhen, zeigen, wird diese herkömmliche Betrachtungsweise der tatsächlichen Vielfalt in der Stadt nicht gerecht. So verdeckt der Blick auf nationale Herkunftsgruppen deren innere kulturelle, religiöse, soziale Differenzierungen: Unterschiede, die für den Alltag der Menschen und ihre tatsächliche Orientierung weit relevanter sein können als eine (statistisch konstruierte) nationale Herkunftsidentität. [...] Vor allem verhindern diese nationalen bzw. ethnischen Grobkategorien die wesentlich interessantere Betrachtung von kulturellen und sozialen Überschneidungen zwischen den Nationalitäten – eine Perspektive, wie sie etwa das neue Interesse an (transethnischen) Szenen, Netzwerken, Milieus in den Mittelpunkt stellt« (Römhild/Vertovec 2009: 37).

Die Expertise mobilisiert also postnationale Methodologien für eine Beschreibung der Stadt der Vielfalt (konkret: Transnationalismus, Super-Vielfalt und Milieus¹¹⁰ der Vielfalt in Frankfurt, Römhild/Vertovec 2009: 30ff.) und vermittelt diese mit bestehenden Diskursen der Integrationspolitik sowie der unternehmerischen Stadt zur Beschreibung einer »städtische[n] Vielfalt, die sich über alle Schichten, Nationalitäten und Herkünfte hinweg erstreckt«:

»Diese Dimension einer umfassenden urbanen Vielfalt wird jedoch bislang in den bestehenden Integrationskonzepten weder angemessen berücksichtigt, noch wird sie selbst als Ressource zeitgemäßer Urbanität erkannt und gefördert. Das hier vorgestellte Konzept der ›Vernetzung‹ geht von dieser erweiterten Perspektive der Vielfalt aus und entwickelt daraus Vorschläge für eine Politik der Synergie. Diese Perspektive einer produktiven Vernetzung der Potentiale kultureller und sozialer Vielfalt gilt in unternehmerischen Konzepten des Diversity Management, etwa in der Bertelsmann-Studie ›Synergie der Vielfalt‹ und in der ›Charta der Vielfalt‹, längst schon als zukunftsweisende Neuorientierung. Zudem betonen alle aktuellen Überlegungen zur Entwicklung Frankfurts (u.a. ›Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion‹, ›Frankfurt für Alle‹) die Liberalität, Weltoffenheit und Internationalität der Stadt als wesentliches, zu förderndes Zukunftspotential. In dem hier vorgelegten Konzept wird diese Qualität erstmals auf das gesamte Spektrum urbaner Diversität – in der Wirtschaftsmetropole und in der kulturellen Weltstadt, der Wissenschafts- und der Einwanderungsstadt bezogen und für eine all diese Dimensionen umfassende Entwicklungsperspektive fruchtbar gemacht« (Römhild/Vertovec 2009: 28).

Im Windschatten der ökonomischen Funktionsbedingungen der *Global City* und der Steuerungsrationalität ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik die gesamte Stadt postnational denkbar zu machen – so lässt sich dann der Zugang der wissenschaftlichen Expertise verstehen. Dieser atypische Zugang als Entwurf eines kommunalen Integrationskonzepts kommt bspw. in folgender Zusammenstellung der wissenschaftlichen Konzepte der »Global City«, der »Weltstadt«, von »Transnationalismus« und »Milieu« pointiert zum Tragen:

»Gerade an den Rändern der bereits existierenden Milieus der Vielfalt sind noch viele Vernetzungspotentiale offen: in den monokulturellen Räumen und Institutionen der Stadt, die selbst noch zu wenig von der sie umgebenden Vielfalt geprägt sind und deshalb an den Ressourcen und Erfahrungen der transnationalen, diversen Stadt noch zu wenig teilhaben; in den abgehobenen Welten des mobilen Business-Personals, das noch zu wenig Bodenkontakt mit einer Stadt hat, die gerade seinen Bedürfnissen und Interessen viel zu bieten hat; in den bislang noch zu

¹¹⁰ Auch das Milieu-Konzept lässt sich als postnationale Methodologie verstehen (Kunz 2010).

wenig einbezogenen Lebenswelten der Einwanderer, die unter den prekären Bedingungen eines ungesicherten Aufenthalts in Frankfurt leben und arbeiten. [...] Die ungleichen Welten der ökonomischen Global City und der kulturellen Weltstadt in eine produktive Verbindung miteinander zu bringen, ist eine wesentliche Aufgabe zukunftsorientierter, weltstädtischer Vernetzungs- und Vielfaltspolitik« (Römhild/Vertovec 2009: 67).

Diese Darstellung spielt pointiert mit den Markern des nationalen Integrationsparadigmas und den damit verbundenen »urbanen Paniken« (Tsianos 2013): Die Semantik der ›Parallelgesellschaften‹ als Konstruktion ›monokultureller Räume‹ oder ›abgeschlossener Welten‹ wird hier auf den Kopf gestellt. Hier geraten mit diesen Bildern undurchlässige Verwaltungen, die Polarisierung der städtischen Ökonomie und die Prekarisierung durch nationalstaatliche Regulationen in den Blick. Gleichzeitig greift die Problematisierung der Expertise die Ambivalenzen neoliberaler Stadtentwicklung strategisch auf: Der Rekurs auf die Wertschöpfungskraft städtischer Diversität impliziert sofort eine ökonomische Hierarchie der Vielfalt – das abgehobene »Business-Personal« ist wichtiger als das abgehängte »Boden-Personal« (Römhild/Vertovec 2009: 61). Aber der Rekurs ist auf die Eröffnung eines Möglichkeitsfelds gerichtet: Weil ›Business-‹ nicht ohne ›Bodenpersonal‹ zu bekommen ist, lassen sich auch politische Perspektiven jenseits der engen ökonomistischen Logik des Wirtschaftsstandorts einflechten.

Nicht zuletzt wird dieser Versuch im Rekurs auf das Konzept der »Sanctuary City« deutlich. Die Expertise legt mit Blick auf die Vielfalt und Präkarität des Rechtsstatus des Bodenpersonals der Global City das Beispiel der Stadt New Haven (USA) nahe:

»Im Jahr 2007 führte die Stadt New Haven in den USA eine ›Resident Card‹ ein. Sie zeichnet ihren Besitzer als ›Stadtbürger‹ aus, ähnlich wie der deutsche Personalausweis die Staatsbürgerschaft bestätigt. Jeder Einwohner kann die Karte beantragen und mit ihr verschiedene Programme und Services der Stadt nutzen, unabhängig von seinem legalen Status im Land« (Römhild/Vertovec 2009: 45).

New Haven war die erste Stadt in den USA, die eine solche Stadtbürgerschaft unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Person auswies. Mittlerweile haben sich in einer ganzen Reihe von nordamerikanischen und britischen Städten ähnliche Praktiken entwickelt – in allen Fällen weigern sich die Städte, die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen der Bundesebene im Stadtgebiet umzusetzen. Dies kann rechtlich kodifiziert sein oder als eine einfache Praxis darauf beschränkt sein, dass Sicherheitsbehörden oder Krankenhäuser und andere Einrichtungen schlicht nicht nach dem Aufenthaltsstatus fragen (›don't ask don't tell‹). Diese Städte werden als »Sanctuary City« und ihre Praxis der defacto Regularisierung illegalisierter Migrant_innen ist in den vergangenen Jahren zu einem zentralen Bestandteil von Kämpfen um (*urban*) citizenship geworden (Nyers 2010).

Mit diesem Verweis kommt die programmatische Politik dieser Expertise noch einmal pointiert zum Ausdruck: unter Rekurs auf die Bedingungen der ›unternehmerischen‹ Stadt den Nationalismus der ›Integration‹ mit einem Konzept der Stadt der Vielfalt zu ersetzen und damit dem transnationalen Leben in der Stadt einen politischen Raum zu eröffnen.

Was Neoliberalismus auch kann: no integración!

Dieser ›transnationale‹ Auftakt des Frankfurter Prozesses zur Erstellung eines Integrationskonzepts war letztlich möglich geworden, weil die Fortschreibung der migrationspolitisch devianten Frankfurter Tradition der Integrationspolitik und die damit implizierten, in der Migrationsforschung ebenso devianten ›ganz anderen‹ Perspektiven im Kontext des neoliberalen Reformdrucks auch Distinktionsgewinne versprachen. Das ›Frankfurter Modell‹ hatte der Stadtpolitik schließlich nach ›Abschleifen‹ seiner ›rebellischen‹ grünen Anfänge lange Zeit den Platz als Vorreiterin kommunaler Integrationspolitiken sichern können. Und den State-of-the-art der Forschung in stadtpolitische Konzepte zu übersetzen, versprach diesen vergangenen Erfolg zu erneuern. Politisch sprach also nichts gegen diesen Versuch – die Dezernentin »war erst mal begeistert« (I 5 13/01).

Das Management dieses Prozesses wurde dem neuen Referenten der Dezernentin übertragen. Weil dessen professionelle Biographie zuvor außerhalb von Frankfurt und außerhalb der kommunalen Integrationspolitik geprägt wurde, sollte er im weiteren Verlauf eher die Referenzkette des von den konkreten politischen Verhältnissen verstärkten ›Reformdrucks‹ artikulieren (I 5 13/2). Im Entwurfsprozess, insbesondere in den teilweise wöchentlich stattfindenden Sitzungen der Arbeitsgruppe aus wissenschaftlichen Expert_innen und Mitarbeiter_innen des AmkAs und des Dezernats, wurde in der Folge zunehmend weniger über den grundsätzlichen Perspektivwechsel, sondern über die politische »Machbarkeit« diskutiert – und »Machbarkeit« wurde in diesem Zusammenhang mit den klassischen Begriffen der Integrationspolitik assoziiert. Die »Sorge des Dezernats [...], dass das Konzept politisch durchfallen könnte« (I 5 13/1), entfaltete sich vor dem Hintergrund eines sehr öffentlichen Konflikts um einen Moschee-Bau im Stadtteil Hausen,¹¹¹ der bundesweiten ›Sarrazin-Debatte‹¹¹² und der auch dadurch verschärfte integrationspolitischen Debatte in der schwarz-grünen Koalition in Frankfurt. Letztere äußerte sich ganz materiell dadurch, dass die CDU als Antwort auf den Entwurf »10 Thesen für ein Frankfurter Integrationskonzept« vorlegte – »Zukunft gemeinsam

¹¹¹ Gemeint sind die Nachwirkungen jenes Konflikts, in dem die spätere Integrationsdezernentin mit dem Satz »Migration in Frankfurt ist eine Tatsache. Wenn ihnen das nicht passt, müssen sie woanders hinziehen« aufgefallen war (s.o. Kap. 1; vgl. Bartsch 2008, Remlein 2007).

¹¹² Zwar erschien Sarrazins »Deutschland schafft sich ab« erst im August 2010, aber die öffentliche Diskussion seiner rassistischen Argumentationskerne entwickelte sich praktisch parallel zu den Diskussionen des Frankfurter Konzepts, seit der Veröffentlichung seines Interviews »Klasse statt Masse« im Lettre International im Herbst 2009 (Brandsätze 2014, Friedrich 2011).

gestalten« im Zeichen des Integrationsparadigmas (CDU-Fraktion 2010). Das Hauptaugenmerk des Dezernats lag also auf der politischen ›Konsensfähigkeit‹ des Konzepts in der Öffentlichkeit und bei den politischen Fraktionen im Magistrat (FN 8 13/7). Begriffe wie »Super-Diversity« oder »Global City« würden, so war die Befürchtung, Assoziationen einer »Schönfärberei« wecken, selbst wenn sie wissenschaftlich und deskriptiv gemeint wären (I 5 13/01; I 4 12/10).

Dass sich der transnationale Perspektivwechsel dennoch grundsätzlich in den Prozess einschreiben konnte, lag nicht zuletzt an einem aufwendigen Beteiligungsverfahren: Bevor der Entwurf in die Politik gegeben wurde, ging er an die Öffentlichkeit – durch ein Onlineverfahren, durch Runde Tische und andere Formen der Beteiligung wurden der Dokumentation des Prozesses zufolge 46.000 Menschen online und 1.500 direkt erreicht, der Entwurf wurde über 10.000 mal heruntergeladen (Stadt Frankfurt 2010: 3). Und dieses Verfahren hatte nicht die erwartete Auswirkung hinsichtlich der Frage, was politisch ›machbar‹ wäre:

»Und dann waren eigentlich alle ziemlich baff, dass die Frankfurter Bevölkerung sich dadurch angesprochen gefühlt hat und gesagt hat: genau so ist es. Ja, also diese Sicht von Diversität. Das war wie so ein Aufatmen. Also wie man sich fühlt, wenn man sich erkannt fühlt. Zum Beispiel von jungen Leuten, die in ihren hybriden Szenen leben, wo ethnische Zuschreibungen absurd sind und auch irgendwie gar nicht mehr funktionieren. [...] Da ist noch mal ganz klar rübergekommen, es geht hier nicht um Assimilation. Es geht aber darum: Die hier leben, haben das Recht, hier zu leben, und wichtig ist dann die Frage, wie wir das organisieren, gestalten und so weiter« (I 5 13/01).

Während also zuvor stets die öffentliche Beteiligung zur Begründung der ›Machbarkeit‹ gegen die Formulierung einer ›Vielfaltspolitik‹ ins Feld geführt wurde, entwickelte dieser Prozess eine Dynamik, mit der Referenzketten der Tradition Frankfurter Integrationspolitik und der neuen Perspektiven der Migrationsforschung sich auch im verabschiedeten Konzept artikulieren konnten. Denn die Beteiligung der Stadtgesellschaft ließ die Repräsentationen der ›Vielfalt‹ in gewisser Weise ›wahr‹ werden, indem er die mobilisierte Öffentlichkeit als ›vielfältig‹ im Sinne des wissenschaftlichen Entwurfs artikuliert.

In der Einschätzung der Beteiligten ist das im Nachhinein in gewisser Weise ein politischer Coup gewesen – wäre der Entwurf zuerst in die repräsentativen politischen Verfahren gegangen, hätte deren ›Machbarkeit‹ die Oberhand gewonnen: »Denn die Politik ist ja überwiegend deutsch und nicht geöffnet. Aber nachdem das in der Öffentlichkeit so gut angenommen wurde, konnten die dahinter nicht mehr zurück« (I 5 13/01). Dennoch bezog sich das endgültige Konzept im Detail nur indirekt auf den Entwurf und die Auswertung des Beteiligungsverfahrens. Entscheidender war die politische Absicherung

der Zustimmung aller Fraktionen im Magistrat und die Abstimmung mit anderen Ämtern. Im verabschiedeten Konzept drückt sich das vor allem darin aus, dass der Integrationsbegriff beibehalten wird und auch semantisch in Teilen im Sinne des Integrationsparadigmas genutzt wird, obwohl er eigentlich vollständig durch das Verständnis von Integrationspolitik als »Politik der Vielfalt und Vernetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 15) ersetzt werden sollte.

Das ändert aber nichts daran, dass im Mittelpunkt des Konzepts eine Repräsentation von (Post)Migration als faktischer, konstitutiver, aber vor allem alltäglicher Bestandteil von Stadtgesellschaft steht. Am deutlichsten artikuliert sich diese Konnotation darin, dass das zentrale Narrativ der »Vielfalt als Tatsache« (Stadt Frankfurt 2011: 15) nicht nur auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, sondern als Merkmal der städtischen Gesellschaft insgesamt artikuliert wird: Stadtpolitik für das »Gemeinwohl einer vielfältigen Bürgerschaft« (Stadt Frankfurt 2011: 35). Unter diesen Umständen verändert sich auch die Bedeutung von »Integrationspolitik« zu einer »Politik der Vielfalt, die die urbane Realität ernst nimmt« (Stadt Frankfurt 2011: 12):

»Eine Politik, die wirklich integrieren will, kann nicht mehr nur mit den üblichen Kategorien »ethnischer« oder »kultureller« Einwanderergruppen arbeiten, sondern muss die viel komplexere Realität der gesamten Frankfurter Stadtgesellschaft im Blick haben: ein Neben- und Miteinander sich überkreuzender, sich verändernder, sich weiter ausdifferenzierender oder auch mischender und neu bildender Milieus« (Stadt Frankfurt 2011: 15).

Das Frankfurter Konzept problematisiert damit die Vergangenheit einer Stadtpolitik im Namen der Nation nicht nur aus einer funktionalen Begründung heraus,¹¹³ sondern begreift (Post)Migration in ganzer Linie als alltäglichen Bestandteil von Stadtgesellschaft. Die ersten Worte im Vorwort der Dezernentin lauten: »zu Hause zu sein *statt* integriert« (Stadt Frankfurt 2011: 9; H.d.V.). Die Provokation dieses Satzes als Einleitung eines städtischen *Integrationskonzepts* erinnert nicht zufällig an kritische Kommentare und Initiativen zum Integrationsparadigma der letzten Jahre: In Frankfurt bspw. die »Stadt-Integration«-Konferenzen, die das Deutsch-Türkische Jugendwerk im Jahr 2011 ausrichtete (Topçu 2011); im weiteren politischen Feld bspw. »no integración« (kanak attack 2002), »Integration, Nein Danke!« (Plattform gegen Rassismus 2010) oder »Demokratie statt Integration« (kritnet 2010); im wissenschaftlichen Feld bspw. »Vergesellschaftung statt Integration« (Geisen 2010) oder »No Integration?!« (Hess/Binder/Moser 2009). Das Grundnarrativ »Vielfalt als Tatsache« (Stadt Frankfurt 2011: 15) wird hier

¹¹³ Eine deutliche, aber funktionale Problematisierung dieser Vergangenheit zeigt sich bspw. im Konzept der Stadt Leipzig: »Während lange Zeit in der Bundesrepublik aus einer eher problem- und defizitorientierten Sichtweise heraus agiert [...] wurde, setzt sich in den letzten Jahren mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass Integrationspolitik angesichts der demografischen Realität und der Globalisierung der Wirtschaft auch die Potenziale von Migration benennen, entsprechend würdigen und als Bereicherung für die kommunale Entwicklung verstehen sollte« (Stadt Leipzig 2006: 9).

zur Voraussetzung jedes Sprechens über Integration (und bedeutet dann eigentlich auch hier: »Diversity statt Integration« (Terkessidis 2008; H.d.V.).

8.3 Urban Politics of Transnational Citizenship

Die im siebten Kapitel aus der Rationalität des neuen Steuerungsmodells erarbeiteten Strategien – von der Potentialorientierung, über die Querschnittsaufgabe, Vernetzungspolitik und nicht zuletzt der Anrufung aktiver Bürger_innen und ihrer (Selbst-)Organisationsressourcen für die ›vernetzte Stadtgesellschaft‹ – wurden im Prozess der Konzepterstellung mit dem im letzten Abschnitt dargestellten Leitbild der ›Vielfalt‹ und seiner Genese aus transnationalen Methodologien der Migrationsforschung verknüpft. So lässt sich die Formulierung von Integrationspolitik als »Politik der Vielfalt und Vernetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 15) verstehen.

Die Mobilisierung einer Integrationspolitik als ›Management‹ auf Grundlage des neuen Steuerungsmodells im interkommunalen Vergleich eröffnete in Frankfurt also einen Prozess der Adaption, an dessen Ende eine staatliche Problematisierung transnationaler Stadtbürgerschaft steht. Das lässt sich begreifen, wenn man die Rationalität ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik, die oben als zentral für die Einführung eines Integrationsmanagements beschrieben wurde, mit Nicolas Rose und Thomas Osborne selbst als Reartikulation von *urban politics of citizenship* begreift (Rose 2000, Osborne/Rose 1999). Ohne dass die Fragestellung dort auf den staatlichen Umgang mit (Post)Migration gerichtet wäre, erwiesen sich die beiden kurzen Artikel als äußerst produktiv für die Fragestellung hier. Denn Rose argumentiert mit Blick auf die »entrepreneurial form« der herausgearbeiteten Steuerungsrationalität, dass sich in der Stadt unter neoliberalen Umständen veränderte Formen der Subjektivierung etablieren, mit denen »the city can take over from the state as the primary reference point of citizenship« (Rose 2000: 96).

Der Kern dieser Transformation ist oben schon angesprochen worden: In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts habe der Traum einer planbaren, rationalen Ordnung der Stadt die Regierung städtischen Lebens angeleitet, der im Wesentlichen den oben analysierten, staatsrassistischen Ordnungsmustern des Nationalstaats folgte (vgl. Osborne/Rose 1999: 745; s.o. Kap. 4.3, 5). Heute hätten sich hingegen die Regierungsweisen der Stadt, das Wissen, auf das sie sich beziehen, und damit die Problematisierungen städtischen Lebens vervielfacht. Ziel der entsprechenden Programme sei es, Ordnung aus der Vielfalt städtischen Lebens zu schöpfen: »These [programs] seek new ways of harnessing the forces immanent within urban existence: they dream of a city that would almost govern itself« (Rose 2000: 96). Wenn die Programmatik in Frankfurt also ›Vielfalt‹ als konstitutiven Moment von Stadtgesellschaft begreift und ihre Zielsetzung auf eine möglichst produktive bzw. effiziente Vernetzung ihrer heterogenen Ordnungen zur Ordnung der Stadt zusammenfügen will, dann werden die Subjekte dieser

Programmatik nicht als Fremde, die es im Namen der Nation zu ›integrieren‹ gilt, sondern als Stadtbürger_innen einer vernetzten Stadtgesellschaft begriffen:

»Citizens are here imagined as bound to communities through ties of allegiance, affinity and mutual recognition, and as acquiring their identities – thought of as a complexity of values, beliefs, norms of conduct, styles of existence, relations to authority, techniques of self-management, ways of resolving dilemmas and coping with fate – in and through these identifications« (Rose 2000: 98).

Für die unternehmerischen Subjekte dieser Programme ist es ›rational‹, wenn sie ihre spezifischen Ressourcen der ›Vielfalt‹ in andere Kapitalsorten transformieren und damit zur Ordnung der Stadt der Vielfalt beitragen (vgl. Rodatz 2012: 88). An dieser Verknüpfung wird die Strategie der Responsibilisierung, die mit der Potentialorientierung verbunden ist, deutlich. Die Programme suchen ›Chancengleichheit‹ herzustellen und ›Selbsthilfepotential‹ zu generieren. Chancen zu nutzen und sich selbst zu helfen, ist dann nicht nur Ziel der Förderung von Integration, sondern auch ihre Erwartung an die Stadtbürger_innen sich in produktiver Weise ›aktiv‹ zu zeigen. Entscheidend für die Argumentation hier ist dann aber, dass diese Subjektivierungsstrategie nicht einfach als weitere Technik der Abschöpfung (post)migrantischer Ressourcen für den Nutzen der deutschen Gemeinschaft konzipiert wird (s.o. Kap. 6.1). Vielmehr entsteht mit ihr eine veränderte Konzeption von Zugehörigkeit – deren Bruch zur Ordnung der Stadt im Namen der Nation sich ebenfalls mit Rose zum Ausdruck bringen lässt:

»This is not a relation of citizen and community in terms of blood, descent, lineage, tradition, fixity, mechanical solidarity and the like, but a relation of identification. [...] Citizenship – ceasing to be a kind of ›possession‹ or simple right of persons – has taken on a relational form. Citizenship is as much a capacity to act in relation to the particular circumstances of one's environment, as well as in relation to others, as it is a ›right‹ conferred by the state. If the city is again central here it is in that [...] – insofar as it is a concrete, localized space – the city can take over from the state as the primary reference point of citizenship. This transformation from citizenship as possession to citizenship as capacity is embodied in the image of the active and entrepreneurial citizen who seeks to maximize his or her lifestyle through acts of choice, linked not so much into a homogeneous social field as into overlapping but incommensurate communities of allegiance and moral obligation« (Rose 2000: 98-9).

Rose beschreibt die *urban politics of citizenship* als Quintessenz ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik und als Kritik einer Regierung durch (responsibilisierende) Freiheit (Rose 1999). Und fraglos ist die Stadt der Vielfalt auch die Stadt der zu Ertüchtigenden. Aber gleichzeitig lässt sich seine Beschreibung der veränderten *urban politics of citizenship* für die Frage des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration hier wörtlich nehmen. Und

dann wird deutlich, dass die Stadt der Vielfalt nicht mehr die Stadt der rassistischen Solidargemeinschaft ist, in der es den sozialen Frieden der ethnisch-kulturellen Gemeinschaft vor der (Post)Migration zu schützen (oder für sie zu nutzen) galt. In diesem Sinne verschiebt ›Vielfaltspolitik‹ die Beziehung von *citizenship* und (Post)Migration in der Stadt: von der staatsrassistischen Bedeutung als Abweichung zur nationalen Gemeinschaft der Staatsbürger_innen »in terms of blood, descent, lineage, tradition, fixity, mechanical solidarity« (Rose 2000: 98) in Bezug auf das Ideal der aktiven Stadtbürger_in, um deren (Selbst-)Führung sich die Programmatik bemüht. Diese Programmatik differenziert die Vielfalt der Bewohner_innen der Stadt – und damit auch ›Deutsche‹ und ›Ausländer_innen‹ oder ›Migrant_innen‹. Die Unterscheidung wird aber nicht zur Differenzierung zwischen eigentlichen Bürger_innen der Stadt und von in ihrem Namen zu objektivierenden Defiziten und Potentialen der (Post)Migration getroffen – denn ›aktiviert‹ werden sollen alle.

Im Verbund mit der hier herausgearbeiteten Mobilisierung einer transnationalen Konzeption von Stadtgesellschaft lässt sich die neoliberale Aktivierung ›unternehmerischer Stadtbürger_innen‹ als ein Raster verstehen, durch das die Regierung der Stadt als »postnational location« (Appadurai 1996) denkbar wird, und damit eine transnationale *urban citizenship* im oben diskutierten Sinn politisch artikulierbar macht. Auf der Grundlage von Neoliberalisierungsprozessen entsteht dabei eine Problematisierung des transnationalen Alltags der Städte, der die tradierte staatliche Regulation im Namen von nationaler Zugehörigkeit zugunsten einer effizienten Regierung der Stadt der Vielfalt desartikuliert. Im Kontrast zur oben diskutierten Vergangenheit des AmKAs lässt sich diese Programmatik nicht nur aufgrund des Leitbilds der ›Vielfalt‹, welches eine Kritik des nationalen Integrationsparadigmas und der pädagogisierenden Rationalität des Multikulturalismus zum Ausgangspunkt hatte, als neuen Anlauf einer Frankfurter ›redefinition of citizenship‹ begreifen (s.o.) – ein Anlauf, der nicht nur durch die neoliberale Rationalität ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik möglich wurde, sondern durch die damit verbundenen Steuerungstechniken auch das Versprechen beinhaltet, als ›Querschnittsaufgabe‹ tatsächlich die Regelinstitutionen der Frankfurter Verwaltung daran auszurichten. Wenn diese Zugehörigkeit jenseits der essentialistischen Linien des nationalen Narrativs von Blut und Abstammung, Tradition und Kultur (Rose, s.o.) artikulieren, dann nicht dezidiert, um die Stadt als »homebase for cosmopolitan democracy« zu entwickeln, wie es Bauböck vorgeschlagen hat (Bauböck 2003: 157). Es geschieht aus einer ›unternehmerischen‹ Rationalität heraus, in deren Zentrum das Bild aktiver und unternehmerischer Stadtbürger_innen steht, die zur Prosperität der Stadt beitragen sollen.

Aber die Programmatik ließe sich nicht verstehen, wenn man sie als Ausdruck der dominierenden Lesart im Zeichen des »neoliberal turn« verstehen würde, in der »Integrationspolitik [...] nicht mehr aus einer sozialpolitischen Perspektive [heraus] betrieben, sondern als Investition in das unternehmerische Subjekt ›Einwanderer‹ verstanden«

wird (Lanz 2009: 106). Wenn (berechtigterweise) kritisiert wird, dass mit dem Übergang zum *workfare*-Staat der sozialpolitische Ausgleich eingebüßt werde, gerät in Vergessenheit, dass dieser Ausgleich in der Bundesrepublik immer eine nationale Solidargemeinschaft inszenierte, die es vor (Post)Migration zu verteidigen galt. Und wenn (berechtigterweise) kritisiert wird, dass die responsabilisierenden Strategien in der neoliberalen Stadt die sozialen Verwerfungen durch Ökonomisierung und Privatisierung verschleierten, dann wird übergangen, dass damit erstmals nicht nur die ›ethnisch‹ Deutschen als Bürger_innen der Stadt angesprochen werden. In dieser Hinsicht kann die Analyse hier nicht übersehen, in welcher Weise die städtischen Strategien »über Fragen von ›Fördern‹ und ›Fordern‹ weit hinaus« gehen (Stadt Frankfurt 2011: 9) – in einer Weise, in der neoliberale Steuerungsrationalität und transnationale Konzeption von Stadtgesellschaft im Zusammenspiel eine Form von Stadtbürgerschaft erschaffen, die zwar nicht formal und souverän ist,¹¹⁴ aber nichtsdestotrotz in ihrer Abweichung von den eingeübten Problematisierungen von (Post)Migration im Namen der Nation »could transform national identities and nationalist ideologies from below and from within« (Bauböck 2003: 157). Bereits die Rolle des Partizipationsprozesses für die unwahrscheinliche Durchsetzung der Leitlinie ›Vielfalt als Tatsache‹ im verabschiedeten Konzept verdeutlicht, dass die Reartikulation kommunaler Integrationspolitik in der neoliberalen Steuerungslogik ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik ein Verständnis von »Vielfaltspolitik« hervorbringen konnte, das die »Einwanderer als politische Bürger adressiert« – ein Verständnis also, das Lanz als »emanzipatorisches Modell« (Lanz 2009: 119) dezidiert vom neoliberalen Zeitgeist abgrenzt. Deshalb gilt es, diese Prozesse nicht mit einer negativen Kritik an Neoliberalisierung kurzzuschließen, sondern das Interesse darauf zu richten, wie sich diese staatliche Problematisierung von (Post)Migration in der Stadt als (möglicherweise nützliche) Bedingungen für Kämpfe um einen gleichberechtigten Zugang zu Arbeit, Bildung, Politik oder Wohnen in der Stadt entfalten können.

¹¹⁴ Bauböcks normativer Entwurf schlägt eine Stärkung der Autonomie von Städten gegenüber dem souveränen Nationalstaat in dieser Hinsicht vor: eine formelle Stadtbürgerschaft, die mit politischen und anderen Rechten einhergeht, die bislang nur von Nationalstaaten vergeben werden (Bauböck 2003).

9 Zwischenfazit: Seeing like a (Neoliberal) City

Mit Blick auf die Rationalität der Nation im Kontext moderner Staatlichkeit wurde im ersten Teil dieser Studie herausgearbeitet, wie die ausländerrechtliche Begrenzung der ›sozialen‹ Integration und das kulturalistische Integrationsparadigma den staatlichen Blick auf (Post)Migration auch in der Stadt in staatsrassistischen Linien geprägt haben. Dieser zweite Teil der Studie entwickelt ausgehend von James Fergusons ›provokativer‹ These, dass »neoliberalism might take on new life in other contexts, in the process opening up new political possibilities« (Ferguson 2009: 174), die Argumentation, dass sich mit dem Frankfurter Integrations- und Diversitätskonzept auf Grundlage neoliberaler Rationalitäten ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik eine veränderte Programmatik der städtischen Regierung von (Post)Migration entfaltet. Die Frankfurter Konzeption macht kommunale Integrationspolitik als »Politik der Vielfalt und Vernetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 15), ausgehend von einer ›transnationalen‹ Problematisierung der Stadtgesellschaft, zum Ausgangspunkt einer städtischen Querschnittsaufgabe. Diese Problematisierung wird nicht nur möglich, weil sie sich durch neoliberale Rationalitäten artikulieren kann, sondern auch, weil sie als inhaltliches Ziel eines Steuerungsmodells ›unternehmerischer‹ Stadtverwaltung zur Grundlage einer strategischen Steuerung der Regelstrukturen der Stadt wird. Sie lässt sich deshalb als programmatische Artikulation einer transnationalen Stadtbürgerschaft verstehen, als *urban politics of transnational citizenship*.

Der Staat soll in Frankfurt mit dieser Programmatik also lernen, (Post)Migration in der Stadt mit anderen Augen zu sehen – nicht wie ein Nationalstaat entlang staatsrassistischer ›state simplifications‹ (Kap. 5), sondern entlang der Raster des neuen Steuerungsmodells einer ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik, mit denen der Blick hier auch auf die zu nutzenden transnationalen Ordnungsmuster der Stadtgesellschaft fällt. Diese Programmatik problematisiert (Post)Migration insofern in Abgrenzung von der Ordnung der Nation, wenn sie diese wie eine (neoliberale) Stadt sieht. Dieser städtische Blick lässt sich hier abschließend im Rückgriff auf die Arbeiten von Erol Yildiz (»Die weltoffene Stadt«, Yildiz 2013) und Warren Magnusson (»*seeing like a city*«¹¹⁵, Magnusson 2010) begreifen. Beide beschäftigen sich nur indirekt mit Stadtpolitik und -verwaltung. Sie widmen sich aber der Kritik des hier als ›staatsrassistischer Blick‹ diskutierten Ordnungsdenkens und entwerfen ihr *seeing like a city* (Magnusson) bzw. ihre

¹¹⁵ Marianna Valverdes oben bereits zitierte Konzeption eines *seeing like a city* lässt sich zwar insofern auf die Argumentation hier beziehen, dass sie beschreibt, dass Städte oft ›wie ein Staat‹ sehen (s.o. Kap. 5). Sie problematisiert allerdings »legal tools of premodern origin« in ihrer Rationalität als *seeing like a city* (Valverde 2011: 277; H.d.V.). Diese lassen sich zwar bspw. durch ihren Bezug auf *communities* als zu responsabilisierende lokale Gemeinschaften mit neoliberalen Rationalitäten in Verbindung bringen, aber Valverde entwickelt ihr Argument nicht in dieser Hinsicht weiter.

»postmigrantische Urbanität« (Yildiz) jeweils in Abgrenzung dazu. Der Vorschlag hier ist also, ihre Entwürfe als Hinweise auf die vom staatlichen Blick abweichende Problematik der diskutierten städtischen Programmatik zu verstehen.

Magnusson schlägt vor, einen ›städtischen Blick‹ zu entwickeln, um Ordnung jenseits des Ordnungsmodells des souveränen Nationalstaats zu denken:

»To see the city is to recognize that it is [...] not organized on the sovereignty principle, but instead on the principle of self-organization, which in turn implies a multiplicity of authorities operating under conditions of rivalry and interdependence« (Magnusson 2010: 118).

Er argumentiert, dass sozialwissenschaftliche Analysen lernen sollten, die Welt wie eine Stadt zu sehen, sein *seeing like a city* ist also zunächst nur ein politikwissenschaftliches Gedankenspiel, mit dem neue Ordnungsmuster identifiziert und in die Diskussion gebracht werden sollen: im Einklang mit einer Kritik am ›methodologischen Nationalismus‹ der Sozialwissenschaften geht es ihm darum, den ›staatlichen Blick‹ der Politikwissenschaft (oder allgemeiner: der politischen Theorien der Sozialwissenschaften) zu hinterfragen (Magnusson 2010: 42). Seine Ausführungen sind hier aber insofern hilfreich, als er sein *seeing like a city* explizit in Abgrenzung zum ›staatlichen Blick‹, der oben als charakteristisch für die Regierung von (Post)Migration herausgearbeitete wurde, entwickelt. Er bezieht sich nicht nur in der Kritik des staatlichen Blicks als (möglicherweise gewaltsame) Durchsetzung schematischer, formaler Ordnungsdesigns auf Scott. Auch dessen weiterführende These ist zentral für Magnussons Argumentation (Magnusson 2013: 116, Fn. 2): nämlich, dass der staatliche Blick insofern desaströs sein kann, als er die Rolle lokaler Selbstorganisation und dessen nicht formalisierbare Bestände an lokalem Wissen, informellen Praktiken und Improvisationen für die Herstellung politischer und sozialer Ordnungen nicht (an)erkennen kann (Scott 1998: 309).

Magnusson argumentiert, dass die Stadt reichhaltiges Material dafür liefert, soziale und politische Organisation jenseits der Souveränität des nationalen Territorialstaats zu beobachten. Und er argumentiert (ebenfalls ähnlich wie Scott; vgl. bspw. Scott 1998: 103ff.), dass sich lokale Organisation häufig *in Städten* der Ordnung durch den souveränen Nationalstaat entzieht:

»To the extent that the sovereign state or universal empire is present in the cities concerned, it tends to be colonized by these practices of self-government. [...] Practices of self-government may eat away at sovereignty, and create space for a politics that makes the exercise of sovereign authority more difficult and less necessary. [...] Ostensible sovereigns may be there, but their presence or absence is not the be-all or end-all of benign political order. Practices of self-government, rooted in everyday life, are most crucial, and it is through urban analysis that we can see most clearly what those practices are or could be« (Magnusson 2010: 45).

Während sich diese alltäglichen sozialen Dynamiken der Urbanität für den ›staatlichen Blick‹ als andauernde Krise der Souveränität des Staats in der Stadt darstellen muss, (die sich für den Gegenstand dieser Studie mit den andauernden ›panischen‹ Problematisierungen von (Post)Migration in der Stadt deckt; s.o. Kap. 4), schlägt Magnusson vor, einen ›städtischen Blick‹ zu entwickeln, der es erlaubt »to take the city seriously as a form of political order that develops in and against states and empires, both locally and globally« (Magnusson 2010: 45).

Auch Erol Yildiz fordert einen Perspektivwechsel ein und widmet sich dabei abstrakt demselben Problem wie Magnusson, entwickelt es allerdings mit Blick auf das Verhältnis von (Post)Migration und Stadt. Er schlägt vor, die Ordnungen in der Stadt »im Gegensatz zu einem nationalen Ordnungsdenken, das auf Eindeutigkeit und Homogenität beharrt«, in den Linien eines »methodologischen Kosmopolitismus« (Beck 2004) neu zu denken:

»Dieser Bruch, also die ›Konversion des Blicks‹ (Bourdieu/Wacquant 1996: 284), bedeutet, urbane Welten anders zu sehen und zu interpretieren. Weltoffene Städte nehmen keine Rücksicht auf ethnische und nationale Diskurse, sondern entwickeln ihre eigene soziale Grammatik. Jetzt kommt es darauf an, diese urbane Grammatik zu entdecken und für die Gestaltung des urbanen Lebens zu nutzen« (Yildiz 2013: 10).

Yildiz widmet sich dem Problem des ›nationalen Ordnungsdenkens‹ analog zu Magnusson als Problematisierung des staatlichen Blicks: Seine Argumentation zielt darauf, postnationale Methodologien und damit eine Sozialwissenschaft zu stärken, die sich der Aufgabe stellen kann, »diese urbane Grammatik zu entdecken« (ebd.). Wie Magnusson argumentiert, dass Stadtgesellschaften ständig Ordnungen produzieren, die der staatliche Blick nicht als solche erkennen kann, so argumentiert Yildiz, dass die wiederkehrende Skandalisierung von (Post)Migration in der Stadt die Normalität einer alltäglichen »postmigrantischen Urbanität« verkennt:

»Jenseits und unterhalb der nationalisierten und homogenisierten Wirklichkeit finden wir dann eine urbane Komplexität und Vielschichtigkeit, hybride und widersprüchliche Alltagspraktiken, kulturelle Überschneidungen, Überlappungen und Verflechtungen, die überwiegend als ein Ergebnis von Migrationsbewegungen betrachtet werden können (vgl. Csáky 2010). [...] Dies wäre eine ›postmigrantische Perspektive‹ auf urbane Welten, aus der die Geschichte der Migration und die aus ihr erwachsenen Verortungen neu erzählt werden, aus der weltweite und transkulturelle Mobilität ins Blickfeld rückt« (Yildiz 2013: 42).

Im weiteren Verlauf der Argumentation bringt Yildiz für die Beschreibung dieses »produktiven Beziehungsgeflechts zwischen Stadt und Migration« (ebd.) jene Teile der Stadt- und Migrationsforschung in Stellung, welche die traditionelle Verankerung im

methodologischen Nationalismus und die entsprechende Rolle als Stichwortgeber des staatlichen Blicks in der Stadt (s.o. Kap. 2.2) aufgegeben haben und mit Begriffen wie »Transnationale Räume« (Ludger Pries), »Transkulturalität als Praxis« (Robert Pütz) oder »banaler Kosmopolitismus« (Ulrich Beck) Elemente (post)migrantischer Urbanität als Ordnung erkennbar machen (Yildiz 2013: 21). Mit diesen Perspektiven arbeitet Yildiz Städte als Orte produktiver »migrantischer Communities« heraus (Yildiz 2013: 99ff.). Er diskutiert die Banalität der »sozialen Grammatik des urbanen Lebens« auch in solchen Stadtteilen, die gemeinhin als postmigrantische »Problemviertel« gefasst werden (Yildiz 2013: 109ff.), und die hybriden kulturellen Bezüge von »Biographien in Bewegung« (Yildiz 2013: 159ff.) – kurz, er diskutiert die Frage, inwiefern (Post)Migration in einem sehr weiten Sinn »als Großstadt-Ressource« gelten kann (Yildiz/Mattausch 2009). Indem Yildiz also vorschlägt, postmigrantische urbane Grammatiken zu entdecken, die aus Perspektive des staatlichen Blicks nicht als Ordnung wahrzunehmen sind, und daher die Analyse auf die »urbane Komplexität und Vielschichtigkeit, hybride und widersprüchliche Alltagspraktiken, kulturelle Überschneidungen, Überlappungen und Verflechtungen« (Yildiz 2013: 42) richtet, begibt er sich auf die Suche nach der postmigrantischen Spezifität von Magnussons *seeing like a city*. Durch seine Konversion des Blicks sucht er dort, wo der staatliche Blick in der Stadt nur »Turbulenzen im nationalen Container« (Terkessidis 2013) wahrnehmen kann, Strukturen, Muster und Praktiken der Selbstorganisation jenseits der Ordnungsmuster des souveränen Nationalstaats zu identifizieren.

Weder Yildiz noch Magnusson beschäftigen sich mit der Frage, unter welchen Umständen die Ordnung der Stadt in der Praxis städtischer Programme aus Perspektive eines solchen »städtischen Blicks« konzipiert wird. Aber es lassen sich in beiden Argumentationen Hinweise finden. Yildiz kritisiert die Persistenz des nationalen Ordnungsdenkens nicht zuletzt deshalb als paradox, weil damit verkannt werde, dass die postmigrantischen Formen der Vergesellschaftung in einer globalisierten Welt unumgängliche Ressourcen sind:

»Die Städte haben in den letzten 60 Jahren ein neues Gesicht bekommen. Erste repräsentative Moscheen, Synagogen oder buddhistische Tempel sind entstanden und werden vielleicht einmal so selbstverständlich sein wie belebte Einkaufsstraßen in migrationsgeprägten Stadtvierteln. Diese Entwicklung ist ein Indiz für eine zukunftsweisende Urbanität, die Diversität und exogene Impulse als Weltoffenheit und Ressource begreift. In dem mehr oder weniger als Fremdenheitsdiskurs geführten öffentlichen Migrationsdiskurs konnte sich diese Perspektive bisher nicht durchsetzen, ist marginal geblieben« (Yildiz 2013: 9).

Das Argument hier lautet dann also, dass es der Kontext der unternehmerischen Stadt ist, in dem städtische Programme beginnen, »Diversität und exogene Impulse als Weltoffenheit und Ressource« (ebd.) zu begreifen – und dass sich im Fall von Frankfurt, mit

der Mobilisierung eben jener transnationaler Perspektiven, auf die Yildiz sich bezieht, eine »Konversion« (Yildiz 2013: 10) des staatlichen Blicks ereignet. Während Yildiz diesen Zusammenhang nicht weiter diskutiert, expliziert Magnusson die in dieser Hinsicht möglicherweise produktive Rolle von neoliberalen Rationalitäten. Er beruft sich für seine Konzeption von »politics of urbanism as a way of life« als Grundlage seines städtischen Blicks ganz explizit auf neoliberale Argumentationen – bspw. von Hayek (Magnusson 2010 insb. 71ff.) oder der »public choice theory«, aus der neoliberale Steuerungsmodelle des »new public management« öffentlicher Verwaltung hervorgegangen sind (Magnusson 2010: 49). Denn diese Perspektiven – so seine Argumentation – formulieren durch die Referenz auf den ›Markt‹ in seiner abstrakten Form als ›methodologischer Individualismus‹ eine politische Ontologie, die nicht-souveräne Ordnungen erkennen kann. Wo der staatliche Blick nur ein »chaotic system of local self-government« ausmachen kann, identifizieren neoliberale Perspektiven in der Stadt Systeme der Selbstorganisation (Magnusson 2010: 49).

Auf diese analytische Verwendung des Neoliberalismus durch Magnusson wurde entsprechend kritisch hingewiesen.¹¹⁶ Aber er argumentiert ähnlich wie Ferguson (s.o. Kap. 6.2), dass eine Perspektive, die Neoliberalisierungsprozesse per se als Teil eines Klassenprojekts versteht, den möglicherweise abweichenden Gebrauch von neoliberalen Regierungstechniken übersieht (Magnusson 2013: 56) – vor allem aber, dass ihre kritische Analyse zu vergessen droht, dass die Organisation von Staatlichkeit bereits vor dem Einfluss neoliberaler Rationalitäten kein Hort der bedingungslosen Solidarität und Inklusion war. Scotts *seeing like a state* meint die desaströsen Folgen einer hochmodernen, *liberalen* Form staatlicher Organisation, die in der Kritik von Neoliberalisierungsprozessen aber häufig als »blackbox called the state« aus dem Blick gerät (Magnusson 2013: 49). Übertragen auf den Gegenstand hier wäre dies eine Kritik, die aus der Analyse einer »Ökonomisierung des Sozialen« (Bröckling/Krasmann/Lemke 2000) von der Tradition der nationalen Form des Sozialen und deren staatsrassistischen Effekten abstrahiert: Wenn (berechtigterweise) kritisiert wird, dass mit dem Übergang zum *workfare*-Staat der sozialpolitische Ausgleich eingebüßt wird, kann in Vergessenheit geraten, dass dieser Ausgleich eine nationale Solidargemeinschaft inszenierte, die es vor (Post)Migration zu verteidigen galt (s.o. Teil I). Und wenn (berechtigterweise) kritisiert wird, dass die responsabilisierenden Strategien in der neoliberalen Stadt die sozialen Verwerfungen durch Ökonomisierung und Privatisierung verschleiern, dann wird übersehen, dass ›unternehmerische‹ Städte damit ein Eigeninteresse entwickeln könnten, jenseits der

¹¹⁶ So bspw. durch Roger Keil: »By consistently privileging Hayek's thought over Harvey's critique, for example, Magnusson rarefies and somewhat reifies neoliberalism« (Keil in Brunet-Jailly *et al.* 2013: 796). Dieser Einwand übersieht allerdings, dass Magnusson diese kritischen Perspektiven begründet zurückweist und sein analytischer Gebrauch des Neoliberalismus sich ganz im Sinne von Ferguson (ohne dass Magnusson ihn zitiert) nicht als Affirmation des Neoliberalismus, sondern als ›Provokation‹ gängiger kritischer Neoliberalismusanalysen verstehen lässt (Magnusson 2013: 56).

Ordnung der Nation ihren (post)migrantischen Alltag zum konstitutiven Ausgangspunkt von Stadtpolitik zu machen.

(Post)Migration wie eine neoliberale Stadt zu sehen, bedeutet hier, nicht dem staatsrassistischen Blick zu folgen. Etienne Balibar hat auf die mögliche Entwicklung in Richtung eines »Post-Rassismus« für eine »Welt der Unternehmer-Nationen« verwiesen, in der »die Dimension der historischen Erzählung genealogischer Mythen (und damit das Spiel der Substitutionsverhältnisse von Rasse, Volk, Kultur und Nation) relativ zurück[tritt]« (Balibar/Wallerstein 1992: 35-36). Hier wurde gezeigt, dass es die ›unternehmerische Stadt‹ ist, in der die staatliche Problematisierung von (Post)Migration von diesen genealogischen Mythen befreit werden kann.

TEIL III
STAATSRASSISMUS IN DER
STADT DER VIELFALT

10 Staatsrassistische Assemblagen. Oder: vom Gebrauch der Vielfalt

Vor dem Hintergrund der im Kontrast zueinander entwickelten Analysen eines staatsrassistischen und eines städtischen Blicks auf (Post)Migration in der Stadt wendet sich dieser dritte Teil der Studie einer Analyse von Verwaltungspraktiken im Frankfurter Feld zu. Dabei wird es nicht darum gehen können, ob die Stadt Frankfurt in der Praxis eine Stadt der Vielfalt *oder* des Staatsrassismus ist oder ob der eine oder der andere Blick die staatlichen Problematisierungen und Praktiken im Feld dominiert. Es kann dabei nur um die Frage gehen, in welchem Verhältnis beide zueinander stehen. Denn wenn im ersten Teil dieser Studie argumentiert wurde, dass sich staatliche Problematisierungen in der Bundesrepublik bis heute durch die Genealogie moderner Staatlichkeit als staatsrassistischer Blick verstehen lassen, dann wird diese These durch die programmatische Artikulation eines abweichenden städtischen Blicks auf (Post)Migration, die der zweite Teil für die Implementierung einer strategischen Steuerung von kommunaler Integrationspolitik in Frankfurt nachgezeichnet hat, nicht *grundsätzlich* in Frage gestellt. Zur Disposition stand dort – in Anlehnung an Fergusons ›Provokation‹ – die These, dass sich bestimmte städtische Neoliberalisierungsprozesse für einen ›Gebrauch‹ gegen die staatsrassistische Ordnung der Regulation von (Post)Migration in der Bundesrepublik eignen. Und gezeigt wurde, dass sich Frankfurt als ›unternehmerische‹ Stadt nicht nur als Wirtschaftsstandort, sondern – im Namen einer ›effizienten‹ Verwaltung – auch in ihrem Selbstverständnis ›transnationalisiert‹. Gezeigt wurde weiterhin, dass sich in diesem Prozess eine städtische Programmatik artikulieren kann, die sich den staatsrassistischen Blick nicht mehr *zu eigen* macht und stattdessen eine transnationale Stadtbürgerschaft in den Mittelpunkt stellt.

Die großen Linien des Staatsrassismus – von den Regulationen des deutschen Ausländer- und Asylrechts, über die staatsrassistische Funktionsweise der sozialstaatlichen ›Integration‹ von (Post)Migration bis hin zu den Diskursen um ›Integrationsdefizite‹ und ›Migrationshintergründe‹ (die nicht zuletzt im Zuwanderungsgesetz ihre gesetzliche Grundlage haben) – bleiben in der Stadt der Vielfalt notwendigerweise in vielfacher Hinsicht präsent. Denn anders als im normativen Entwurf von Bauböck, eine Stadtbürgerschaft zu »erfinden«, mit der die staatliche Regulation politischer und sozialer Rechte auf die Ebene der Stadt verlagert würde (Bauböck 2003), arbeitet die Frankfurter Programmatik mit staatsrassistischen Regulationen von (Post)Migration und deren Folgen weiter: »Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftsrecht, der Umgang mit Flüchtlingen, mit Geduldeten und mit Menschen ohne offiziellen

Aufenthaltsstatus wird nicht auf kommunaler Ebene entschieden« (Stadt Frankfurt 2011: 18).¹¹⁷

Der städtische Blick lässt sich nicht als Ablösung oder Alternative zum staatsrassistischen Blick denken, sondern kann – zumindest »until transnations attain more flesh and bone« (Holston/Appadurai 1996: 202) – nur im Verhältnis zur fortgeschriebenen, staatsrassistischen Ordnung der Nation gedacht und analysiert werden. Es wird hier abschließend also um die Frage einer Kritik des Staatsrassismus *in* der Stadt der Vielfalt gehen. Dabei wird der Vorschlag gemacht, die im zweiten Teil der Studie entwickelte Analyse der Programmatik in Fergusons Sinne, zu einer relationalen und praktischen Kritik von Verwaltungshandeln in Frankfurt weiter zu entwickeln: Indem die Brüche und Fissuren, die sich zwischen staatsrassistischem und städtischem Blick auf (Post)Migration im Frankfurter Feld zeigen (und häufiger nur andeuten), aufgegriffen und vertieft werden. Der Vorschlag lautet also weiterhin, die politischen Spielräume, die sich aus einer Verankerung der ›Politik der Vielfalt und Vernetzung‹ in den hegemonialen Rationalitäten ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik ergeben, zu analysieren –und sie darüber hinaus für eine immanente Kritik des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt zu nutzen.

Dieses Kapitel begründet und entwickelt die Konturen dieser Analyse in zwei Schritten: Zunächst wird im Rückgriff auf rassismusanalytische Arbeiten eine weitere Kontinuitätsthese entwickelt, nach der es sich bei der Programmatik der Vielfalt zwar um eine egalitäre Rationalität handeln könnte, diese aber im Wesentlichen für die Fortschreibung staatsrassistischer Rationalitäten in der Stadt genutzt wird. Im Anschluss wird der Vorschlag gemacht, diese These *nicht* im Sinne einer dekonstruktiven Kritik der Frankfurter Programmatik und ihrer (fehlenden) ›Realitätsmächtigkeit‹ aufzugreifen. Stattdessen wird eine analytische Erweiterung von Fergusons oben aufgegriffener Konzeption einer Neoliberalismusanalyse entwickelt, mit welcher der Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt zum Gegenstand einer immanenten, in Bruno Latours Worten »konstruktiven« (Latour 2004) Kritik gemacht werden kann. Wenn sonst Gouvernementalitätsanalysen die ›Realitätsmächtigkeit‹ von Programmen zum Zweck ihrer Dekonstruktion aufarbeiten bzw. einer externen Kritik unterziehen, wird dieser Modus hier ›auf den

¹¹⁷ Allerdings ist der Spielraum der Kommunen für eine Ausgestaltung ihrer Aufgaben selbst in diesen Teilen wesentlich größer, als das Zitat vermuten lässt. Denn die Kommunen bestimmen zwar nicht die Rechtsgrundlagen, sind aber in der Bundesrepublik für die Ausführung eines Großteils der Verwaltungsaufgaben zuständig. Selbst bei weisungsgebundenen Auftragsangelegenheit nach Landes- und Bundesrecht (bspw. Melderecht, Bauaufsichtsrecht, Ausländerangelegenheiten, Ordnungsrecht; Bogumil/Holtkamp 2006: 51-2), kann die Kommune noch die ›Kultur‹, in der diese Aufgaben durchgeführt werden, beeinflussen (bspw. der Anspruch einer ›Willkommenskultur« in »Ausländerbehörden«, die das Frankfurter Konzept formuliert, und das mittlerweile selbst durch ein Pilotprojekt des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und andere Expertisen empfohlen wird; Stadt Frankfurt 2011: 56, BAMF 2014). In den Selbstverwaltungsangelegenheiten sind die Spielräume deutlich größer, selbst wenn Landes- oder Bundesrecht ausgeführt werden (bspw. Bauleitplanung, Kindergärten, Jugendhilfe, Wohngeld, Schulverwaltung). Bei den freiwilligen Aufgaben werden auch die Ziele der Kommunalpolitik durch die Kommunalvertretung selbst festgelegt (Bogumil/Holtkamp 2006: 51-2).

Kopf gestellt«. Stattdessen wird die ›Realitätsmächtigkeit‹ der Programmatik der ›Vielfalt‹ und ihrer Steuerungsrationalität als Herausforderung des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt fokussiert – diesbezüglich sollen hier »possibilities for contestation« (O'Malley/Weir/Shearing 1997: 504) eröffnet werden.

10.1 Kontinuitätsthese III: Von ›reflexiven Rassismen‹ und rassistischer ›Nicht-Performativität‹

Folgt man der Argumentation von Serhat Karakayali, dann lassen sich Konstellationen, in denen egalitäre Diskurse mit der (Re)Produktion rassistischer Formationen verbunden sind, als ein ›reflexiver‹ Rassismus verstehen, der auf der semantischen Ebene ohne essentielle Differenzkonstruktionen auskommt:

»Dieser neue Rassismus unterscheidet sich in Gestalt und Funktionsweise von seinen historischen Vorläufern, dem biologischen und seinem Nachfolger, dem kulturalistischen Rassismus, insofern nicht mehr die Konstruktion ›latenter‹ Determinanten im Mittelpunkt steht, mit denen dann die Gruppe der Kulturalisierten oder Rassifizierten als minderwertig konstruiert werden soll« (Karakayali 2011: 96).

Dieser Rassismus ist demnach als »reflexiv« zu verstehen, weil er sich durch die Inkorporation von »›selbstkritischen‹ Elementen« gegen »Einwände immunisiert« (Karakayali 2011: 96).¹¹⁸ Karakayali argumentiert, dass sich die Rolle semantisch egalitärer Diskurse für einen solchen Rassismus nur aus einer auf den ersten Blick »willkürlichen Kombinatorik« mit anderen Diskursformationen begreifen lässt:

»Feministische Argumente oder solche gegen antisemitische Stereotype und Homophobie etwa sind verkoppelt mit Legitimationsdiskursen zur Abschottung von Grenzen und [...] antirassistische Diskurse wiederum finden Eingang in Politiken der Migrationskontrolle« (Karakayali 2011: 102-3).

Der Effekt dieser Kombinatorik ist demnach alles andere als willkürlich, denn durch diese (re)produziert sich der Rassismus. Sie stellt die Grenzen von ›Kollektiven‹ wieder

¹¹⁸ Karakayali und auch Pieper/Tsianos entwickeln diese Thesen mit einem völlig anderen Interesse als diese Studie tut. Sie interessieren sich dezidiert für »institutionelle Rassismen« (Miles 1991: 113), also »Diskurse, Politiken und Praktiken von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen, die systematisch Ausgrenzung und Diskriminierung produzieren, ohne sich explizit und vorsätzlich rassistischer Begründungs- und Deutungszusammenhänge zu bedienen« (Tsianos/Pieper 2011: 121). Sie fokussieren insofern also ›egalitäre‹ Argumentationen ›in‹ Konstellationen institutioneller Diskriminierung – in beiden Fällen sind die Gegenstände antimuslimische Rassismen, die mit Verweis auf ›westliche‹ Werte der ›Toleranz‹ für Differenz in Kombination mit anderen Diskursen die Exklusion bestimmter Subjekte legitimiert, die zu einer Verinnerlichung dieser Werte nicht in der Lage seien (Karakayali 2011, Tsianos/Pieper 2011). Auch wenn sich diese Gegenstände deutlich von Programmen der Vielfalt unterscheiden, lassen sich die Argumentationen hier fruchtbar machen und verweisen darauf, dass der ›Gebrauch‹ von ›Vielfaltspolitiken‹ nicht notwendig an ihre ›Intention‹ gebunden ist.

her, die auf der semantischen Ebene als aufgehoben erscheinen: »Emanzipatorische Positionen« erscheinen als »kollektive ›Errungenschaften« und werden »historisch weniger emanzipativ kodierten Entitäten« gegenübergestellt (Karakayali 2011: 103-4).

Ähnlich argumentieren Marianne Pieper und Vassilis Tsianos, wenn sie von einem »postliberalen Rassismus« als »Rassismus in Zeiten der Gleichheit« sprechen (Tsianos/Pieper 2011):

»Die Hegemonie von Dominanzgesellschaften wird sichergestellt, obwohl die Zuschreibungen und Verfahrensweisen als angemessen oder wertneutral erscheinen. [...] Postliberaler Rassismus tritt das Erbe sowohl der Krise des ›differentiellen Rassismus«, als auch des gegen ihn artikulierten Antirassismus an« (Tsianos/Pieper 2011: 121).

In der Folge, so argumentieren Tsianos und Pieper, lassen sich rassistische Praktiken nicht mehr von der ideologischen Konstruktion binärer Differenzen und entsprechender Prozesse der Exklusion bestimmen, »sondern primär über neuartige Prozesse einer limitierten Inklusion bzw. einer egalitären Exklusion« (Pieper/Panagiotidis/Tsianos 2011: 120).

In dieser abstrakten Form lassen sich die Überlegungen von Karakayali, Tsianos und Pieper auf den Gegenstand hier übertragen. Sie weisen darauf hin, dass die Formulierung einer »Politik der Vielfalt und Vernetzung« auf Ebene der Stadt nicht aus ihrem egalitärem Anspruch – der keine ›binären Differenzen« produziert – sondern aus ihrem Zusammenspiel mit anderen diskursiven Formationen zu verstehen wäre. Beide Argumentationen widmen sich in ihren Thesen im Kern dem antimuslimischen Rassismus. Karakayali beschreibt, wie über die nicht-essentialistische Konstruktion einer Norm von Subjekten, die zur ›Reflexion« und ›Selbstkritik« in der Lage sind, die Konstruktion eines »muslimischen Subjekts« legitimiert und hergestellt werden kann, das in seinen Einstellungen zu unflexibel wäre, und rigide an überholten kulturellen Mustern festhielte (Karakayali 2011: 97). Ergo wird dieser Ausschluss nicht von einer klaren, exklusiven Gemeinschaftszugehörigkeit ausgehend organisiert, also von einem »nationalen Kollektiv« (Karakayali 2011: 111), »sondern über den Gegensatz zwischen jenen, die der Selbstsorge fähig sind und den ›Fahrlässigen« (Karakayali 2011: 110). Und dieser Gegensatz kann in »staatlichen Schließungs- und Kohäsionsfunktionen« in (re-ethnisierter) Form aufgegriffen werden (Karakayali 2011: 110-1), ohne, dass behauptet werden muss, das Unterscheidungskriterium eines ›reflexiven« Subjekts (das zur Selbstsorge in der Lage wäre) sei essentieller Bestandteil der nationalen Gemeinschaft, »gelingt es [...] das imaginäre Kollektiv der Muslime abzuwerten« (Karakayali 2011: 99).

In ähnlicher Weise argumentiert Tsianos, dass sich ein »antimuslimischer Urbanismus« heute nicht als eindeutiges »ideologisches Hegemonieprojekt« begreifen lässt, sondern als Effekt von »Assemblagen des Rassismus« zu verstehen ist (Tsianos 2013: 37; vgl.

Pieper/Panagiotidis/Tsianos 2011). Auch hier entsteht der antimuslimische Rassismus ausgehend von einer ›egalitären‹ Norm, die von ihren Subjekten gerade ›Toleranz‹ und ›Flexibilität‹ im Umgang mit städtischer ›Vielfalt‹ einfordert. Diese Norm »verkörpert die vermeintliche Toleranz der Mehrheitsgesellschaft und treibt gleichzeitig urbane Paniken voran«, durch die das Scheitern eines (kollektiven) Teils der urbanen Vielfalt an dieser Norm konstruiert wird. Tsianos rekonstruiert dies am Beispiel einer Skandalisierung und affektiven Aufladung von homophoben Ereignissen, an deren Ende die ›Eigenschaft‹ des »ethnisierten muslimischen Anderen im Stadtteil« steht (Tsianos 2013: 37). Mit dieser »moralischen Panik« entsteht ein »zivilisatorischer Auftrag« im Namen der ›Vielfalt‹, der nicht nur die »Disziplinierung von abweichendem Verhalten« als »muslimisches« Verhalten legitimiert, sondern auch die Verdrängung des ›muslimischen‹ Kollektivs und seiner ›Kulturträger_innen‹ aus dem Stadtteil legitimiert (Tsianos 2013: 37).

Folgt man diesen Argumentationen, dann könnte sich die Programmatik der ›Vielfalt und Vernetzung‹ in Assemblagen als »Zusammenspiel von Sinngehalten, narrativen Figuren und affektiven Vektoren [...], die im städtischen Raum zirkulieren« (Tsianos 2013: 37) mit anderen Diskursen und Rationalitäten verketteten und sich so als paradoxe Norm entfalten, mit der die Ordnung der Stadt der Vielfalt an die Binarität von Nation und Differenz zurückgebunden wird. Diese Norm würde einfordern, dass die Stadtbürger_innen ›vielfalts- und vernetzungsfähig‹ sein müssten – und sie einem bestimmten Teil der ›vielfältigen‹ Stadtgesellschaft absprechen. Dass diese Norm bereits in der ›unternehmerischen‹ Steuerungsrationale als Grundlage der Programmatik der Vielfalt im Frankfurter Konzept angelegt ist, hat Nicolas Rose mit der Figur des »anti-citizen« herausgearbeitet, der als Dystopie den aktiven Stadtbürger_innen gegenübersteht:

»This new image of citizenship must be understood in relation to that which opposes it, a kind of anti-citizen that is a constant enticement and threat to the project of citizenship itself. The emergence of the notion of exclusion, to characterize those who previously constituted the social problem group defines these non-citizens or anti-citizens not in terms of substantive characteristics but in relational terms; that is, it is a question of their distance from the circuits of inclusion into virtuous citizenship. The ›excluded‹ might make it into citizenship if they can only be connected up to the right networks of community and the requisite channels of enterprise« (Rose 2000: 103).

Dass das Frankfurter Konzept diese Norm nicht auf bestimmte ›ethnische‹ Problemgruppen (die es aufgrund der Rationalität der Vielfalt nicht kennt) bezieht, und diese überhaupt nur hinsichtlich der Anmahnung der Bereitschaft zur ›Vernetzung im Stadtteil‹ und als Mahnung gegen ›Gruppenzwänge‹ formuliert (vgl. oben, Kap. 7.3) – bedeutet nach diesen Argumentationen also, dass sie im Zusammenspiel mit anderen

Diskursen und Rationalitäten in den Assemblagen der Verwaltungsarbeit dennoch dazu genutzt werden könnte.

Auch die Argumentation von Sarah Ahmed lässt sich als Hinweis darauf verstehen, dass sich die Programmatik der ›Vielfalt‹ in ihrem Gebrauch als (Re)Produktion einer nationalen Normierung entfalten könnte. Ahmed entwickelt ihre These am Beispiel von *diversity-* und *race-equality policies* an britischen Hochschulen, deren Kontext einer ›unternehmerischen‹ Steuerungsrationaltät sich direkt auf den Zusammenhang hier beziehen lässt. Sie argumentiert, dass Programme, die Gleichberechtigung versprechen oder dezidiert Ungleichheit und Rassismus problematisieren, systematisch »nicht-performativ« sind: »statements of commitment are non-performatives: they do not bring about the effects they name« (Ahmed 2012: 17). Dabei bezieht sie sich auf »Diversity-Dokumente«, die der Art des Frankfurter ›Diversitätskonzepts‹ inhaltlich und in ihrer Funktion in einer spezifischen Steuerungsrationaltät zum Verwechseln ähnlich sind:

»Zum einen werden die Dokumente von den Institutionen autorisiert (der/die Vize rektor/in unterschreibt sie im Namen der Institution); sie treffen Aussagen über die Institution (beispielsweise indem sie der Institution bestimmte Eigenschaften, wie etwa Diversity, zuschreiben); und schließlich weisen sie auf zukünftige Handlungen hin (indem sie eine Institution zu einer bestimmten Handlungsweise verpflichten)« (Ahmed 2011: 104; H.d.V.).

Auf Grundlage einer Analyse, in der sie die Erstellung und das Zirkulieren dieser Dokumente untersucht hat (s.u. Kap. 10.2), kommt sie zu einer These, die sich auf das Verhältnis von Vielfalts-Konzept und Staatsrassismus übertragen lässt. Ahmed argumentiert, dass entsprechende Konzeptionen im Kontext ihrer Verwendung als Grundlage einer strategischen Steuerung nicht als »Überwindung von institutionellem Rassismus zu begreifen« sind, sondern im Gegenteil, ihre »Bedingungen möglicherweise Formen des Rassismus stützen« (Ahmed 2011: 120). Sie argumentiert dabei nicht, dass die Programmatik inhaltlich ›eigentlich‹ Rassismus legitimiert – denn der Effekt ließe sich aus ihrer Perspektive selbst dann nachweisen, wenn die untersuchten Dokumente nicht nur die bestehende ›Vielfalt‹ der Institution beschreiben, sondern in deutlicher Sprache darauf hinweisen, dass diese Vielfalt von Ungleichheit und Rassismus geprägt ist: »Die Sprache, die wir als kritisch erachten, kann von genau den Herrschaftsmethoden ›entliehen‹ werden, die wir kritisieren« (Ahmed 2011: 126).

Diesen Effekt erklärt sie durch die »falschen« Anreize, die durch die Steuerungsrationaltät gesetzt werden, die der Erstellung dieser Dokumente zugrunde liegt. Gleichstellung und Vielfalt würden zu Gegenständen gemacht, die sich anhand von Indikatoren messen und vergleichen lassen – aber dieses System entwickelt eine »Eigendynamik [...] in der Überprüfbarkeit zum Selbstzweck« wird (Ahmed 2011: 125). Das Ergebnis sei häufig, dass nicht die Gegenstände, sondern ihre Dokumentation zum Maßstab einer

›erfolgreichen‹ oder ›exzellenten‹ Institution werden: »you end up doing the document rather than doing the doing«¹¹⁹ (Ahmed 2011: 125). So könnte das dokumentierte »Bekenntnis, jedweden Rassismus entgegen zu treten« als Funktion zur ökonomisch motivierten Selbstrepräsentation der Institution als besonders Vielfältig »zu einem Markenzeichen und zu einer Art Aushängeschild werden«, mit dem nicht »nur Rassismus verschleiert«, sondern auch »ein neues Image geschaffen« wird, »nämlich das, antirassistisch zu sein und sogar über der Kategorisierung von ›Rasse‹ zu stehen« (Ahmed 2011: 134). Wenn die eigentlich mit dem Dokument implizierte Arbeit nicht getan wird, führe dies zum paradoxen Effekt, dass die ursprünglich in der Kritik stehende Norm der Institution (in diesem Fall: »whiteness«) zwar unter dem Image verschwindet, sich an ihrer tatsächlichen Rolle in der Institution aber gerade deshalb nichts verändern muss (Ahmed 2011: 133).

10.2 Eine dekonstruktive Kritik des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt

Alle im letzten Abschnitt vorgestellten Argumentationen weisen darauf hin, dass eine Konzeption der »Vielfalt und Vernetzung« in ihrem Gebrauch nicht auf ihr programmatisches Versprechen, nämlich der Förderung einer aktiven Stadtbürgerschaft die ›Chancengleichheit‹ unter der Prämisse der ›Vielfalt als Tatsache‹ zu ermöglichen, festgelegt ist. Sie lassen sich insofern als weitere Kontinuitätsthese verstehen, nach der auch die Verwaltung der Stadt der Vielfalt systematisch in die Reproduktion rassistischer Verhältnisse verwoben wäre. Und wie im folgenden Kapitel zu zeigen sein wird, ist sie das auch. Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt ließe sich dann wie der »post-liberale Rassismus« (Tsianos/Pieper), der »›reflexive‹ Rassismus« (Karakayali) oder der »›nicht-performative‹ Antirassismus (Ahmed) als Rassismus verstehen, der auf der semantischen Ebene ohne Essentialismus – eben ohne die Mythen der Nation um Rasse, Volk und Kultur – auskommt und sich gerade dadurch ungehindert entfalten kann.

Insofern greift das folgende Kapitel diese Vorschläge auf, indem es die praktische Entfaltung der Programmatik der Vielfalt im Frankfurter Feld der Verwaltungsarbeit untersucht, und dabei beobachtet, wie die Dokumente der Programmatik der Vielfalt »kursieren, wie sie wandern, wo sie stecken bleiben« (Ahmed 2011: 136). Es wird gezeigt, wie sich das Verhältnis zwischen der Programmatik und bestehenden Routinen des Staatsrassismus im »Gefüge heterogener Kräfte von Wissensproduktionen, Regelungen, Machtverhältnissen, Akteuer_innen, situativen Gegebenheiten« (Pieper/Panagiotidis/Tsianos 2011: 200) der Verwaltung der Stadt der Vielfalt begreifen lässt. Allerdings wird es bei der Analyse im folgenden Kapitel nicht darum gehen, diese Perspektiven im Sinne eines ›methodologischen Rassismus‹ aufzugreifen und die Programmatik der Vielfalt mit Blick auf ihre mögliche Einbindung in Konstellationen eines institutionellen

¹¹⁹ Es handelt sich um eine englischsprachige Überschrift im zitierten deutschsprachigen Text.

Rassismus oder ihre ›Nicht-Performativität‹, »als Ideologie im Sinne einer manipulativen Täuschung« (Karakayali 2011: 111) zu dekonstruieren, die ›eigentlich‹ der Fortschreibung des Staatsrassismus dient.

Aus der unumstrittenen Präsenz des Rassismus lässt sich nicht auf seine Reproduktion durch jede staatliche oder institutionelle Strategie oder Praktik schließen – inbegriffen auch solche, die einen egalitären oder antirassistischen Impetus haben. Einen solchen Gebrauch sehen auch die vorgestellten Analysen nicht vor, im Gegenteil richten sie sich dezidiert gegen eine strukturalistische Analytik durch die ein »immer gleicher Rassismus [...] auf die immer gleiche Weise, die Subjekte seiner Anrufung« identifiziert (Pieper/Panagiotidis/Tsianos 2011: 197). Aus der von ihnen herausgearbeiteten Rolle egalitärer Diskurse für Konstellationen eines »institutionellen Rassismus« (Miles 1991: 113) lässt sich nicht umgekehrt ableiten, dass ›solche‹ Diskurse systematisch auf diese ›Funktion‹ festgelegt wären. Denn alle vorgestellten Arbeiten argumentieren dezidiert nicht funktionalistisch und arbeiten die institutionellen Rassismen als Effekte von spezifischen diskursiven »Verkettungen« (Karakayali), von »Assemblagen« (Tsianos/Piper) bzw. der »Zirkulation« von »Dokumenten« und der institutionellen Praktiken, die sich mit ihnen (nicht) verbinden (Ahmed), heraus.

Insofern nimmt auch dieser dritte Teil der Studie nicht die These einer ungebrochenen Kontinuität des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt zum Ausgangspunkt, sondern die »Unsicherheit darüber [...], was diese Dokumente« – hier: die Strategien und Instrumente einer strategischen Steuerung von Vielfaltspolitik – »bewirken werden« (Ahmed 2011: 136). Allerdings führt die Analyse im Folgenden diese ›Unsicherheit‹ mit der im zweiten Teil der Studie in Anlehnung an Ferguson entwickelten, ›provokativen‹ Analyse der Programmatik auf. Ziel ist es zu zeigen, dass diese Analyse sich zu einer relationalen und praktischen Kritik von Verwaltungshandeln weiter entwickeln lässt, mit der sich die Brüche und Fissuren, die sich zwischen staatsrassistischem und städtischem Blick auf (Post)Migration im Frankfurter Feld andeuten, begreifen und vertiefen lassen.

In dieser Hinsicht wird eine Beobachtung von Sarah Ahmed über den möglichen ›praktischen‹ Nutzen von Vielfalts-Konzeptionen hier ins Zentrum der Analyse gestellt:

»Das Dokument sagt ›wir sind divers‹, als ob diese Aussage [die Organisation] dazu mache. In gewisser Hinsicht sollten wir uns weigern, diese Dokumente so zu lesen, als ob sie tun, was sie sagen. Das soll nicht heißen, dass solche Dokumente nicht wichtig sind oder dass sie keine wichtige Arbeit leisten. Das tun sie. Gerade die Tatsache, dass sie daran scheitern, eine wirklichkeitsgetreue Abbildung der Universität zu liefern, macht sie zu nützlichen Instrumenten. Praktiker/innen können sich die Dokumente zunutze machen, um aufzuzeigen, welche Kluft besteht zwischen dem, was die Organisationen wirklich ›tun‹, und dem, was sie sagen, dass ›sie tun‹, oder wie sie in Erscheinung treten. In anderen Worten, indem

man Diversity verschriftlicht, als ein Bekenntnis, eine Performanz oder Beschreibung, können diese Dokumente als unterstützende Hilfsmittel genutzt werden, indem die Kluft zwischen Worten und Taten aufgedeckt wird« (Ahmed 2011: 136).

In Ahmeds Argumentation wird diese Einschätzung gewissermaßen von der Analyse getrennt. Während ihre analytische Arbeit sich der Art und Weise widmet, wie diese Dokumente »nicht-performativ« bzw. nur als Dokumentationspolitiken »performativ« sind, wird ihr eigentlich weitergehender, programmatischer Gehalt nur durch Verweis auf kritische »Praktiker/innen«, die sich »die Dokumente zunutzen machen« sichtbar gemacht (Ahmed 2011: 136). Der Vorschlag in der vorliegenden Studie lautet, ausgehend von Beobachtungen im Frankfurter Feld, einen entsprechenden Gebrauch durch ›Praktiker_innen‹ nicht nur zu fokussieren, sondern analytisch aufzugreifen, indem die Programmatik der Vielfalt aktiv zu einer ›praktischen‹ Kritik des Staatsrassismus entwickelt wird.

Wie lässt sich diese Überlegung mit der im zweiten Teil der Studie entwickelten Analyse der Programmatik verbinden? Ziel der Bewegung ist es, die oben entwickelte Analyse der Programmatik im Frankfurter Feld weiter zu verfolgen und dahingehend weiterzudenken, wie die Verankerung der ›Politik der Vielfalt und Vernetzung‹ in den hegemonialen Rationalitäten ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik für eine Kritik des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt nutzbar gemacht werden könnte. Fergusons Vorschlag selbst hilft in dieser Hinsicht nicht weiter, denn in seiner Argumentation begrenzt sich die Analyse eines abweichenden Gebrauchs des Neoliberalismus in bestimmten Politiken auf eine Exemplifikation seines abstrakten Arguments:

»My real interest in the policy proposals discussed here, in fact, has little to do with the narrow policy questions to which they seek to provide answers. For what is most significant, for my purposes, is not whether or not these are good policies, but the way that they *illustrate a process* through which specific governmental devices and modes of reasoning [...] may be [...] put to very different uses« (Ferguson 2009: 182; H.d.V.).

Ferguson versteht die Analyse in diesem Sinne abweichender Programme also lediglich als Beispiel für ihre prinzipielle Möglichkeit und verbindet diese Beobachtung mit dem Aufruf, sich der »challenge of developing new progressive arts of government« zu widmen (Ferguson 2009: 182). Er argumentiert, dass sich politische (auch antagonistische¹²⁰) Alternativen nicht als praktische Umsetzung negativer Kritik denken lassen, sondern nur als »bricolage«, als ein Zusammensetzen »of something new out of scavenged parts originally intended for some other purpose« (Ferguson 2009: 183). In dieser

¹²⁰ Er bezieht sich auf Foucaults Ausführungen zur Möglichkeit einer sozialistischen Gouvernamentalität: »[I]f there is really a socialist governmentality, then it is not hidden within socialism and its texts. It cannot be deduced from them. It must be invented« (Foucault, zit. n. Ferguson 2009: 183).

Hinsicht schlägt Ferguson vor, das gängige Kritikverständnis von Gouvernementalitätsanalysen zu verkehren. Denn sie fokussieren normalerweise hegemoniale Programme, um sie genealogisch oder auf andere Weise zu destabilisieren und damit ›Brüche‹ zu erzeugen oder zu verstärken – »to maximize the possibilities for contestation« (O'Malley/Weir/Shearing 1997: 504; vgl. bspw. Bröckling/Krasmann/Lemke 2000: 21, Larner 2000: 14) und sehen die Formulierung ›alternativer‹ Programme nicht als Mittel an:

»Concerns about the relatively underdeveloped politics in the governmentality literature should not be read as a call on our part for the development of a new political programme out of this work. Given the Foucauldian lineage of the governmentality writers, and our own sympathies, this would not be appropriate to a tradition that is explicitly concerned with maximizing the opportunities for difference and contestation. The imposition of yet another programme of rule might only add to the array of possible oppressions« (O'Malley/Weir/Shearing 1997: 504).

Fergusons Vorschlag lässt sich insofern auch als Kritik an dieser analytischen Haltung verstehen, die jede Art des Regierens als »yet another programme of rule« (ebd.) reduziert, und damit letztlich die Differenzierungen der Foucaultschen Machtanalytik zwischen »Repressionshypothese« und »Produktivität der Macht« (vgl. Bröckling/Krasmann/Lemke 2000: 24) auf die Instrumente einer weiteren Variante negativer Kritik beschränkt.

Man muss Fergusons Vorschlag, alternative Programme zu entwerfen, also nicht mit dieser pauschalen Kritik zurückweisen. Dennoch erscheint sein Plädoyer für einen analytisch rückgebundenen Entwurf politischer Programme vor dem Hintergrund seiner zuvor entwickelten Argumentation und ihrer Referenzen als seltsame Engführung zu einer Art normativ-idealistischer Politikwissenschaft.¹²¹ Letztlich gibt Ferguson mit dieser Engführung im Fazit seiner Argumentation gerade jene analytische Haltung auf, die sein Argument stark macht und weswegen es hier aufgegriffen wurde: Es lassen sich die Prozesse *im Feld selbst* als ›bricolage‹ verstehen, in der sich ein abweichender Gebrauch des Neoliberalismus entwickeln kann, weil unterschiedliche Rationalitäten, Strategien und Techniken auf spezifische Weise zusammengesetzt werden (so auch das Argument bei Collier 2005, auf den sich Ferguson eigentlich bezieht).

In diesem Sinn soll die Analyse aus dem zweiten Teil der Studie hier weiter entwickelt werden und damit zu einem – im Gegensatz zu Ferguson - *analytischen* Fazit gebracht werden. Auch dafür ist es allerdings notwendig, das gängige Kritikverständnis von Gouvernementalitätsanalysen zu überdenken. Denn entsprechende Analysen widmen sich

¹²¹ Für den Gegenstand hier ließe sich in gewisser Hinsicht Rainer Bauböcks »re-imagining« einer formalen *urban citizenship* als »homebase for cosmopolitan democracy« als ein solcher Programm-Entwurf verstehen, denn er macht die in anderen Arbeiten als Folge von neoliberalen Reskalierungsprozessen beschriebene Formierung von Städten als transnationale Orte zum Ausgangspunkt eines normativen Entwurfs (s.o. Kap. 8.1; Bauböck 2003).

der »Realitätsmächtigkeit« von Programmen normalerweise mit dem Ziel, diese zu dekonstruieren. Sie tun das als »studies of governmentality« im Modus einer »Geschichte des Denkens« (Osborne 2004: 37), d.h. mit Blick auf die (durchaus materiellen) Effekte von »Wahrheits-Politiken« (Bröckling/Krasmann/Lemke 2000: 23). In diesem Modus wenden sie sich der »Realitätsmächtigkeit« von Programmen dezidiert nicht im Sinne der Frage zu, »ob oder wie Programme richtig umgesetzt werden, [...] auch nicht, ob die Ziele, die sie formulieren, prinzipiell wünschenswert oder ihre Lösungsvorschläge geeignet sind« (Kessl/Krasmann 2005: 232; vgl. Rose/O'Malley/Valverde 2006: 100). Vielmehr suchen sie die (impliziten) Prämissen der Programme freizulegen, als »Denaturalisierungsstrategie, die den reifizierenden Gebrauch von Kategorien« kritisiert, indem sie »das historisch-spezifische Netz von Kräfteverhältnissen, Interessen und Strategien auf[decken], das jene Evidenzen ermöglicht und stabilisiert hat« (Bröckling/Krasmann/Lemke 2000: 21).

Andere Perspektiven wenden sich der »Realitätsmächtigkeit« von Programmen in ihren konkreten, lokalisierten Kontexten zwar zu – sie tun das aber entweder als »Governmentality-Studies« im Sinne einer »realistischen politischen Soziologie«, mit der die Darstellung der negativen Auswirkungen von Programmen zu ihrer negativen Kritik beitragen sollen (Osborne 2004: 37). Oder sie tun es in einer Weise, in der die genealogische Dekonstruktion durch eine Analyse von Widersprüchen oder dezidierten Widerständen im »sozialen Leben« der Programme ergänzt bzw. erweitert wird – der Blick auf die tatsächliche (häufig fehlende oder abweichende) »Realitätsmächtigkeit« soll also auf andere Weise auf die Kontingenz von Machteffekten hinweisen:

»Zu den diachronen, historischen Brüchen und Transformationen, die Foucault expliziert, kommen in dieser Perspektive synchrone Fissuren, Ungereimtheiten, Heterogenitäten innerhalb und zwischen Programmatiken, Rationalitäten und politischen Techniken« (Dölemeyer/Rodatz 2010: 215).

Abweichend von diesen Konzeptionen lautet der Vorschlag in dieser Studie, sich der Realitätsmächtigkeit der Programmatik der Vielfalt dezidiert nicht mit dem Ziel ihrer Dekonstruktion zuzuwenden, sondern ihre Realitätsmächtigkeit »affirmativ« zu untersuchen. »Affirmativ« meint dabei nicht eine prinzipielle Affirmation der Programmatik – das Interesse richtet sich also auch hier nicht auf die Frage, ob die Ziele der Programmatik »prinzipiell wünschenswert oder ihre Lösungsvorschläge geeignet« sind (Kessl/Krasmann 2005: 232). Aber anstelle sich ihnen mit dem Ziel der Dekonstruktion zu widmen, erscheint es hier als produktiv, sich am Kritikverständnis von Bruno Latour zu orientieren und die Spannungsfelder und Übersetzungsprozesse im Feld zu »entfalten« und die »Spuren zu replizieren und hervorzuheben, die [dort] durch Versuche generiert worden sind« (Latour 2007: 236) – eine Form »konstruktiver« Kritik, die darauf zielt, die Assoziationen im Feld in spezifischer Weise zu dokumentieren und ihnen dadurch etwas hinzuzufügen (Latour 2007: 211ff.).

Deshalb wird das folgende Kapitel genau das tun, was Gouvernentalitätsanalysen normalerweise ablehnen: Die Verwaltung der Stadt der Vielfalt an ihren eigenen, programmatischen Maßstäben messen – nicht aus der Überzeugung, dass eine ›richtige‹ Umsetzung ausreichend wäre, sondern weil im Prozess »new political possibilities« entstehen könnten (Ferguson 2009: 174). Für eine Kritik des Staatsrassismus, so die These, kann eine in Fergusons Sinne politisierende Bezugnahme auf die Programme der Vielfalt ein Werkzeug sein, das verspricht, politisch wirksam zu werden. Diesen Zusammenhang soll dieser letzte Teil der Studie exemplifizieren – wenn es darum geht, die tradierte Rationalität des Staatrassismus herauszufordern, dann lohnt es sich, den städtischen Blick dagegen in Stellung zu bringen.

11 Zur Verwaltung der Stadt der Vielfalt

In der Ausführung kommunaler Auftrags- und Pflichtaufgaben ordnet der staatsrassistische Blick – auf Grundlage von Landes- und Bundesrecht und durch die Zusammenarbeit mit Landes- und Bundesverwaltungen – nicht nur weiterhin die Stadt der Vielfalt. Vielmehr lässt sich in Frankfurt beobachten, wie sich in den über vier Jahren, die seit der Verabschiedung des Frankfurter Konzepts vergangen sind, das ›Unternehmen‹ Stadt Frankfurt in weiten Teilen der ›unternehmerischen‹ Steuerung seiner Integrationspolitik als ›Vielfalts- und Vernetzungspolitik‹ durch Integrationsdezernat und Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) entzogen hat. Im AmkA selbst ist die Programmatik zwar omnipräsent – eine systematische Re-Orientierung der Arbeit an den selbstgesteckten Zielen der Steuerung der Querschnittsaufgabe ›Vielfalt‹ ist bislang aber ebenfalls nicht zu verzeichnen. Der staatsrassistische Blick prägt die Arbeit der Stadt Frankfurt also nicht nur dort weiter, wo diese aufgrund von Landes- und Bundesrecht formal gesehen keine Wahl hat, sondern auch in jenen Bereichen, in denen sie Ziele oder zumindest die Art und Weise ihrer Ausführung selbst bestimmen kann. Das folgende Kapitel arbeitet diese Situation ausgehend von der Beobachtung auf, dass die Programmatik der ›Vielfalt und Vernetzung‹ in diesen eingespielten Abläufen Spannungen erzeugen kann. Es zeichnet also nicht nur die selektive Weise nach, in der die Programmatik für ein Re-Design von Logos und Öffentlichkeitsarbeit im Zeichen der ›Vielfalt‹ und für ›exzellente‹ Dokumentationen der ›Vielfalt‹ genutzt wird, sondern hebt jene Momente hervor, in denen die Programmatik tatsächlich die Routinen der Stadtverwaltung irritiert – oder in denen sie irritiert werden müssten.

Die Argumentation des Kapitels verläuft in drei Schritten: Ausgehend vom Beispiel des etablierten Integrations- und Diversitätsmonitorings wird zunächst herausgearbeitet, inwieweit sich die bestehenden Ansätze einer Umsetzung der Programmatik im engeren Sinne als veränderte Rahmung begreifen lassen, durch den die staatsrassistische Ordnung der Verwaltungsarbeit in ihren Regelstrukturen herausgefordert wird (11.2). Der zweite Abschnitt arbeitet exemplarisch Situationen, Abläufe und Ereignisse aus der Feldforschung auf, die im Sinne der Programmatik ›Ärger verursachen‹ (sollten) – von Routinen in Projekten des AmkA selbst, über Kooperationen und Netzwerkarbeit, bis hin zu den Praktiken in anderen Fachämtern sowie Landes- und Bundesverwaltungen (11.3). Der letzte Abschnitt thematisiert vor diesem Hintergrund abschließend die fehlende Umsetzungspraxis, im Sinne einer strategischen Steuerung als Querschnittsaufgabe des Integrations- und Diversitätskonzepts, auf. Die ›Realitätsmächtigkeit‹ der Programmatik hat sich bislang im Wesentlichen auf die Etablierung von Dokumentationspolitiken reduziert. Zwar prägt die Problematisierung der Programmatik die inhaltliche

Arbeit des AmkA – die fehlende Strukturanpassung sorgt im Ergebnis allerdings dafür, dass sich die ›Politik der Vielfalt und Vernetzung‹ (im Wesentlichen) als (visuelles) Re-Design der bestehenden Projektstätigkeit des AmkAs präsentiert (11.3).

11.1 ›Ärger machen‹

Die Frankfurter »Interkulturellen Wochen«¹²² fanden 2013 unter dem Motto »Frankfurt – offen, tolerant, solidarisch« statt (IIKFfm 2013). Die Integrationsdezernentin eröffnete ihr Vorwort zum Programm der Interkulturellen Wochen mit einer Klarstellung – und begriff darin das Motto auch als Verpflichtung im Sinne der Querschnittsaufgabe ›Vielfaltspolitik‹:

»Wir müssen zugeben, dass die Realität in unserer Stadt an vielen Stellen weit von der Umsetzung dieses Anspruchs entfernt ist. Umso wichtiger ist es, Probleme zu benennen, mit denen Menschen in dieser Stadt konfrontiert sind – und das Ziel nicht aus den Augen zu verlieren: Wir möchten in einer Stadt leben, in der Menschen nicht diskriminiert werden und Chancengleichheit für alle besteht. Ein wertschätzender, positiver Umgang mit Diversität und Chancengleichheit für alle – unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Geschlecht, ihrer Religionszugehörigkeit oder ihrer sexuellen Orientierung – braucht Wissen und Bewusstsein, aber auch *gute strukturelle Rahmenbedingungen*« (Eskandari-Grünberg in IIKFfm 2013: 2; H.d.V.).

Folgerichtig wurde für eine Podiumsdiskussion zwischen der Dezernentin und Vertretern des DGB Frankfurt (Horst Koch-Panzner), der Arbeiterwohlfahrt Frankfurt (AWO) (Yilmaz Karahasan) und der Kommunalen Ausländerinnen- und Ausländervertretung (KAV) (Enis Gülegen) das Motto in eine Frage verkehrt: »sind wir offen, tolerant, solidarisch?« (IIKFfm 2013: 15). In ihrem Impulsreferat stellte die Dezernentin neben der obligatorischen Lobrede des gut funktionierenden Frankfurter »Miteinanders« den strukturellen Anspruch der Frankfurter ›Vielfaltspolitik‹ auf Grundlage des Diversitätskonzepts in den Mittelpunkt und hob unter anderem den ›Meilenstein‹ der erfolgreich implementierten Vielfaltsberichterstattung hervor (FN 52 13/10; Stadt Frankfurt 2012).

In der folgenden Intervention von Enis Gülegen, Vorsitzender der Frankfurter Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung, verkehrte sich das Motto von einer Frage in sein Gegenteil: »wir sind *nicht* offen, tolerant und solidarisch« (FN 52 13/10).

¹²² Die »Interkulturellen Wochen« in Frankfurt wird vom »Initiativkreis« getragen, bei dem die Stadt durch das AmkA vertreten wird. Zu den mitwirkenden Organisationen zählen die Wohlfahrtsverbände, der DGB Frankfurt-Rhein-Main, der Evangelische Regionalverband Frankfurt, die Katholische Erwachsenenbildung Frankfurt u.a. (IIKFfm 2013: 2). Die »Interkulturelle Woche« ist eine bundesweite Initiative der Deutschen Bischofskonferenz, des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Griechisch-Orthodoxen Metropolie und wird von Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Kommunen, Migrationsbeiräten, Integrationsbeauftragten und deutsch-ausländischen Initiativgruppen unterstützt und mitgetragen. Sie gehen zurück auf den 1975 initiierten »Tag des ausländischen Mitbürgers« und fanden 1991 erstmals unter dem neuen Namen statt (ÖVIW 2014).

Und zum Beleg führte er – ausgerechnet – ebenfalls den ›Meilenstein‹ Diversitätsmonitoring an:

»Wir lesen im Monitoringbericht zum Beispiel, dass Migranten in Frankfurt für schlechtere Wohnungen höhere Mietzinsen zahlen. [...] Das ist ein Bericht des Magistrats, es ist nicht irgendein Bauchgefühl, das wir als Migranten ja seit Jahrzehnten aussprechen – den Eindruck hatten wir ja immer. [...] Wir müssen immer höhere Mieten zahlen und wir bekommen immer die schlechteren Wohnungen. [...] Das Besondere ist aber jetzt, dass der Magistrat das sagt. Und da erwartet man natürlich: Oh, jetzt wird das in der Stadtverwaltung zum Thema gemacht, alle stehen auf und sagen: ›Wir erlauben nicht, dass die Frankfurterinnen und Frankfurter, die vor 30, 40 Jahren hergekommen sind, hier so diskriminiert werden.‹ *Es ist aber nichts passiert*« (FN 52 13/10).

Gülegen hob damit hervor, dass mit dem Diversitätsmonitoring zwar tatsächlich auch eine Dokumentation der fehlenden ›Chancengleichheit‹ etabliert wird, dass aber die »Arbeit, welche rund um das Dokument geleistet« werden müsste, damit daraus die versprochene »Verpflichtung« hervorgehen könnte (Ahmed 2011), nicht stattgefunden hat. Der staatsrassistische Blick prägt – trotz der neuen ›state simplification‹ der Vielfalt (s.o. Kap. 9) – weiterhin die Praxis von Politik und Verwaltung in Frankfurt. Gülegen formuliert das so:

»Der negative Fortbestand der Diskriminierung ist, dass sie wirklich erheblich subtiler geworden sind. Der Monitoringbericht weist weitere Beispiele auf. Zum Beispiel dass der Anteil von Migranten in der Stadtverwaltung erheblich unter dem Durchschnitt in der Bevölkerung liegt. Aber in der Konsequenz solcher Fragen gibt es weiterhin große Berührungspunkte. Natürlich könnte die Stadt im Bereich der Personalgewinnung aktiv werden. Wir versuchen zur Zeit ein anonymisiertes Bewerbungsverfahren durchzusetzen. [Für das oben genannte Beispiel:] Zwar kann der Magistrat jetzt nicht direkt in den privaten Wohnungsmarkt eingreifen, aber man könnte das problematisieren, man könnte sich dazu bekennen, dass man sagt, also in einer Stadt, wo über 30% Migranten leben, ist so etwas nicht tolerierbar. Das bleibt aus weiterhin« (I 25 13/12).

›Sich zu bekennen‹ hieße allerdings mehr zu tun, als im Diversitätskonzept den Anspruch zu erheben. Und im Diversitätsmonitoring wird er wiederholt (hier am Beispiel der Personalstruktur der Stadt):

»Die Öffnung der Kommunalverwaltung in Hinblick auf die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten ist erstens wichtig mit Blick auf den stattfindenden demografischen Wandel und die Gewinnung neuer Adressatengruppen (vgl. KGSt 2011: S. 6). Zweitens bildet interkulturelles Personalmanagement einen wichtigen

Bestandteil einer interkulturell orientierten Stadtpolitik, die eine Öffnung der Verwaltung gegenüber allen Frankfurter Bevölkerungsgruppen zum Inhalt hat (vgl. HALISCH 2008: S. 156). [...] Der Anteil der im Ausland Geborenen zuzüglich der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit an der Gesamtbevölkerung von Frankfurt am Main liegt bei 36,7 % und damit mehr als doppelt so hoch wie der hier aufgezeigte Beschäftigtenanteil bei den Ämtern und Sondervermögen der Stadt Frankfurt« (Stadt Frankfurt 2012: 159).

Nach dem Muster des neuen Steuerungsmodells und seiner ›Produktorientierung‹ müssten die Ergebnisse des Monitorings in die Steuerung der Verwaltung zurückfließen und folglich müssten die diskriminierenden Strukturen des Wohnungsmarktes oder der stadteigenen Personalpolitik offensiv von der Stadt zum Gegenstand der Intervention gemacht werden. Im Bereich des Arbeitsmarktes oder der Bildung, für die das Monitoring ebenso diskriminierende Strukturen ausweist (Stadt Frankfurt 2012: 64ff., 106ff.), gilt das umso mehr. Denn diese Bereiche wären selbst in der engen Fassung einer ökonomischen ›Chancengleichheit‹ als Voraussetzung für die Entfaltung der aktiven Stadtbürger_innen zentral für Antidiskriminierungsarbeit – es ist aber auch hier ›nichts passiert‹.

Folgt man der oben dargestellten Argumentation von Sarah Ahmed (Kap. 10), dann zeigt sich also auch für den Frankfurter Fall städtischer Dokumentationspolitiken im Namen von ›Vielfalt‹, dass diese sich auf das ›exzellente‹ Management von Dokumenten beschränken können. Dabei werden in der eigentlichen Verwaltungsarbeit Strukturen der Diskriminierung weiter ignoriert – selbst wenn diese in Konzepten und Monitorings offen thematisiert werden. Ahmed weist allerdings darauf hin, dass daraus nicht zu schließen wäre, dass die Repräsentation von Vielfalt oder die Thematisierung von Diskriminierung als ›Sonntagsreden‹ abzutun wären. Nicht, weil große Hoffnung bestehe, dass die Institutionen einfach anfangen, die notwendige Arbeit zu leisten. Aber die Abwesenheit entsprechender Interventionen lässt sich durch solche Programme politisch skandalisieren – auch in Frankfurt zeigt sich am dargestellten Fall, dass die Dokumente in den Händen von Praktiker_innen ›Ärger verursachen‹ können (Ahmed 2011: 135).

Allerdings verweist der ›Praktiker‹ Gülegen darauf, dass sich dieser ›Ärger‹ im Frankfurter Feld – anders als diese erste Darstellung vermuten lässt – nicht als Gegenüberstellung von Verwaltung und externer Kritik bspw. durch die KAV verstehen lässt:

»Seit seiner Gründung macht das AmkA einen Kampf durch, den die MigrantInnen seit Jahrzehnten führen. Es ist der Versuch, die Tatsache, dass wir hier im Integrationsbereich wirklich konzeptionell dran gehen müssen und dass das eine gesamtstädtische Aufgabe ist, das innerhalb der Stadtstrukturen durchzusetzen. In der Vergangenheit waren das AmkA und seine vergleichsweise gute Ausstattung, auch die KAV, immer diese Feigenblätter. Die Stadt hat sich sozusagen damit frei

gekauft, hat gesagt, sehen sie, wir machen ja alles. Trotzdem hat das AmkA in der Praxis versucht den Gedanken voranzubringen, dass sich in den Strukturen etwas ändern muss, da rein zu implementieren – und den Kampf führen sie heute mit dem Konzept. Wahrscheinlich werden sie den auch noch die nächsten Jahrzehnte führen müssen. Denn in der Stadt gilt nach wie vor: wasch mich, aber mach mich nicht nass. Integration heißt dann immer noch, ›wir müssen da nochmal ein bisschen investieren ja, aber investieren soll man natürlich in erster Linie darein, dass die Deutsch lernen‹. Aber, dass sie dafür auch die [eigene] Muttersprache lernen müssen, da hört dann das Verständnis schon wieder auf« (I 25 13/12).

In jüngster Zeit seien dabei »seltene« Höhepunkte zu beobachten und in den aktuellen Debatten würde es der Dezernentin besser gelingen »eine steuernde Rolle einzunehmen« (I 25 13/12). Im Folgenden wird herausgearbeitet, inwiefern sich dies auf den Gebrauch der Steuerungsrationalität und des Leitbilds der ›Vielfalt‹ zurückführen lässt. Dass dabei selten tatsächlich ›Ärger‹ für die staatsrassistischen Regelstrukturen der Stadt entsteht, dass also »nichts passiert« (I 25 13/12), liegt nicht an diesem Instrumentarium, sondern an seiner ›umkämpften‹ Realitätsmächtigkeit. Wenn es richtig ist, dass sich mit der politischen Durchsetzung des Diversitätskonzepts ein Interpretationsrahmen in der Verwaltungsarbeit etabliert hat, der eine Problematisierung des staatsrassistischen Blicks beinhaltet, dann lassen sich die Dimensionen der dadurch ausgelösten Spannungen allerdings nur begreifen, wenn man das Feld der Frankfurter Verwaltungsarbeit selbst als »Verhandlungszone« begreift, das »spezifische Beziehungen zwischen ganz heterogenen Akteuren, Kontexten und Diskursen« beinhalten kann (Pott/Tsianos 2014: 122). Dann wird deutlich, dass mit dem Diversitätskonzept zwar ein (er)neuer(ter) Auftrag für die Arbeit von Integrationsdezernat und AmkA geliefert wurde, sich die Steuerungsrationalität allerdings in seiner Form und Praxis als völlig wirkungsloses Instrumentarium für diesen Auftrag darstellt.

11.2 Nach dem Diversitätskonzept

Das Frankfurter »Integrations- und Vielfaltskonzept« formuliert seine »Grundsätze, Ziele, Handlungsfelder« dezidiert als Grundlage einer strategischen Steuerung der Regelstrukturen der Stadt, mit dem Ziel der Implementierung eines Diversitätsmanagements, das »weder als Zusatzaspekt zu bisherigen Abläufen«, »noch durch ergänzende Maßnahmen umzusetzen« sei, sondern als »integraler Bestandteil von Aufgabenbeschreibung und Aufgabenerfüllung *an jedem Arbeitsplatz unserer Stadtverwaltung* wirksam werden« müsste (Stadt Frankfurt 2011: 39; H.d.V.). Wie oben bereits dargestellt, wurde das Konzept allerdings trotz der insgesamt 55 Ziele und 60 Handlungslinien nicht in einer Weise verfasst, die den Ansprüchen des zugrundeliegenden Steuerungsmodells in einem technischen Sinn genügen (Kap. 7.2).

›Es passierte nichts‹

Insofern das Konzept selbst die Konturen eines möglichen Umsetzungsrahmens formuliert, soll dieser nicht durch eine Strukturanpassung erfolgen, also bspw. indem das AmkA als »koordinierende Fach- und Informationsstelle« (Stadt Frankfurt 2011: 48) auf die Ebene des Dezernat I (Oberbürgermeister_in) verlegt würde. Eine solche Implementierung der Querschnittsaufgabe als »Chefsache« (Stadt Nürnberg 2004: 6) wurde bspw. in Nürnberg oder Stuttgart gewählt (Gesemann/Roth/Aumüller 2012: 80). Sie ist für andere Querschnittsstellen mit Steuerungsfunktion der Kommunalverwaltung gängig (Bogumil/Holtkamp 2006: 69) und drückt sich auch in Frankfurt in der Ansiedlung entsprechender Stellen im Gliederungsplan aus (bspw. Antikorruptionsreferat, Gleichberechtigungsbüro, Presse- und Informationsamt oder Personal- und Organisationsamt (Stadt Frankfurt 2013). Allerdings räumt das hessische Kommunalverfassungssystem den direkt gewählten Oberbürgermeister_innen auch sehr wenig Kompetenzen gegenüber den durch die Gemeindevertretung für sechs Jahre gewählten hauptamtlichen¹²³ Dezernent_innen ein, so dass dezernats- und ämterübergreifende Zusammenarbeit vom Dezernat I der Oberbürgermeister_in gar nicht ›angeordnet‹ werden könnte (Bogumil/Holtkamp 2006: 63).

Dennoch werden Integrationsdezernat und AmkA im Frankfurter Konzept in der Rolle des »Impulsgebers und Katalysators« gesehen, »mit dem Ziel, zu einer abgestimmten, systematischen, verbindlichen Umsetzung beizutragen«. Diese Rolle soll sich in »einer Arbeitsstruktur, die dieses Konzept ebenfalls formuliert«, entwickeln: »Die Dezernate stellen dafür übergreifende Arbeitsgruppen zusammen und steuern die kommunale Organisationsentwicklung« (Stadt Frankfurt 2011: 52). Um diese Strukturen zu etablieren, bräuchte es aber eine Autorisierung in Form von »Magistratsbeschlüssen« und »man müsste sich auch über Finanzen Gedanken machen« (I 5 13/2). In der Praxis gab es beides nicht, dem Integrationsdezernat wurde für die Steuerung keine zusätzliche Autorität verliehen. Und bezeichnenderweise scheiterte selbst der Versuch im Anschluss an die Verabschiedung des Konzepts, die seit Gründung bestehende politische Abwertung der Dezernatsleitung im Bereich ›Integration‹ als *Ehrenamt* zu beenden (Topçu 2011). Auf Ebene der Verwaltung sollten »handlungsfeldbezogene Projektgruppen« eine »strukturierte und ständige Kommunikation der verschiedenen Ämter« sicherstellen, die Gegenstand der dezidierten Berichterstattung durch das AmkA an die »Lenkungsrunde der Amtsleiterinnen und Amtsleiter« sein sollte (Stadt Frankfurt 2011: 47). Die Frage der »Ämterzuständigkeiten, die ja eigentlich das Kernstück sind von jeder Umsetzung«, wurde in der Konzepterstellung aus den bereits benannten politischen Gründen¹²⁴ komplett zurückgestellt (I 5 13/1, FN 8 13/7).

¹²³ In Frankfurt bis heute mit Ausnahme des Integrationsdezernats (s.u.).

¹²⁴ Gleichzeitig ist die Ämterzuständigkeit, die von einer Rolle des AmkA als Querschnittsamt mit Steuerungsfunktionen direkt betroffen werden könnte, in Frankfurt aufgrund der Dezernatsstruktur

Auch hier – auf struktureller Ebene des Steuerungsmodells – ist bislang ›nichts passiert‹. Für die eine konkrete Umsetzung dieser Absichtserklärungen einer funktionsfähigen Steuerungsstruktur gab es in der schwarz-grünen Koalition der Stadt Frankfurt keinen politischen Willen. Stattdessen wurde an die ›Kooperation‹ zwischen den Ämtern im Sinne des lose formulierten Auftrags der Querschnittsaufgabe appelliert. Mit der Verabschiedung des Konzepts stellte sich für die Verwaltung also eigentlich erst die konkrete »Frage, was denn jetzt damit passieren soll«, – und in der Konsequenz »passierte gar nichts« (I 5 13/1). Das lässt sich zunächst auf den Zuschnitt der Konzeption selbst zurückführen, die Interpretationsarbeit erfordert:

»Es ist gar nicht so einfach, die konkreten Aufgaben für einen bestimmten Arbeitsbereich zu finden, muss das mit einer Suchfunktion machen, weil die ganzen Aussagen so verstreut sind in diesem ganzen Text, dass man nicht sagen kann, okay, wir haben jetzt dieses Themenfeld und da steht jetzt konsistent und relativ konkret drin, worum es geht und was die Ziele sind« (I 5 13/01).

Diese zusätzliche Arbeit wirkte sich für die Rezeptionsgeschichte des Konzepts in den Fachämtern entsprechend als Verstärkung und Legitimation eines fehlenden Umsetzungswillens aus:

»Ja, wir haben das hier diskutiert, mal in der Leitungsrunde und auch die Mitarbeiter informiert. [...] Aber es ist ja relativ umfangreich und hat ja doch eher wenig mit unserer Arbeit hier zu tun« (I 23 13/12).

Diese Aussage lässt sich als Quintessenz aller für diese Studie geführten Interviews mit Mitarbeiter_innen der Fachämter verstehen: In keinem Bereich (bis auf den des AmkAs selbst; s.u.) hat die Verabschiedung des Konzepts eine Re-Konzeption oder auch nur vertiefte Diskussion von Implikationen für die jeweilige Regelaufgabe hervorgerufen. Bis auf das Jobcenter (Fachstelle Migration und Soziales) und das Sportamt gibt es in keinem¹²⁵ der Ämter und Einrichtungen dezidierte Arbeitsstrukturen, die sich koordinierend mit Diversität oder Integration beschäftigen. Im Jugend- und Sozialamt bspw. wurde auf die Frage nach solch einer Struktur von beiden interviewten Mitarbeiter_innen mit regelrechtem Unverständnis erwidert: »Wir setzen hier Sozialrecht um. Für diese Themen ist das AmkA zuständig« (I 27 14/1, I 27 14/2).

Die fehlende politische Autorisierung der Steuerungsstruktur erklärt auch, dass im AmkA als vorgesehener »Katalysator« (Stadt Frankfurt 2011: 52) des Prozesses zunächst ›nichts‹ passierte, jedenfalls nicht im Sinne einer Verbreitung konkreter Änderungen in

grundsätzlich nicht von solchen politischen Abstimmungsprozessen zu trennen – sie löst vielmehr regelmäßig »Streit im Magistrat« aus (Weber 2014).

¹²⁵ Ausnahmen bilden in gewisser Hinsicht noch die Wirtschaftsförderung und deren Existenzgründungsberatung, die beide aber aus der Standort-Logik heraus agieren und ›Internationalität‹ bzw. ›Vielfalt‹ für ihren Interventionsbereich als Kernkompetenzen der Einrichtungen auffassen (I 32 14/3, I 33 14/3).

den Regelstrukturen der Verwaltung durch eine strategische Aufbereitung des Leitbildes. Dies wurde während der Feldforschungsphase für diese Studie von zahlreichen Mitarbeiter_innen des AmkAs immer wieder bemängelt und auf einen fehlenden Willen von Dezernat und Amtsleitung zurückgeführt. In der Darstellung der Amtsleitung (»Sie haben ja sicher mitbekommen, dass viele sich da einen klareren Rahmen mit Projektgruppen etc. wünschen«; FN 8 13/7) stellt sich diese fehlende Konsequenz allerdings als Teil einer verwaltungspolitischen Strategie im Umgang mit der fehlenden Autorisierung dar: Das AmkA agiere als Vertreterin der ›Idee‹ des Diversitätskonzepts, die es gegenüber anderen Ämtern nur vermitteln könne, wenn es nicht ›besserwisserisch‹ auftrete. Kooperation sei nur durch Gegenleistungen des AmkA zu erreichen, welche die Fachämter selbst nicht ausfüllen könnten oder wollten. Die Aufgabe der Umsetzung sei als Herausbildung einer »Molekularstruktur« zu verstehen, also eines Netzwerks aus bilateralen Vereinbarungen, Projekten, usw., die immer mehr dazu führten, dass die Stadt als Ganzes im Sinne des Diversitätskonzepts handle. Weil es die Voraussetzung dieser Strukturbildung wäre, dass es eine politische Entscheidung gebe (zwischen den Dezerent_innen) und diese nur entstehe, wenn die Referent_innenebene inhaltlich überzeugt sei, entwickle sich diese Steuerungsstruktur ›naturwüchsig‹ auf der Basis ämterübergreifender Praktiken. Diese Art der ›kooperativen‹ Umsetzung werde als alternativlos angesehen, weil ein hierarchischer Beschluss, eine Verpflichtung oder auch eine Ermahnung durch das AmkA im verwaltungspolitischen ›Spiel‹ in Frankfurt nur auf Ablehnung stoßen würde. Dezernate und Fachämter würden dann alles dafür tun, diesen Pflichten *nicht* nachzukommen (FN 8 13/7).

Offensichtliche Zeichen entsprechender Strukturbildungen sind im Frankfurter Feld allerdings rar. In den vier Jahren seit Verabschiedung des Konzepts sind jedenfalls praktisch keine formalen amts- oder dezernatsübergreifende Arbeitsstrukturen entstanden, die sich dezidiert der Implementierung des Konzepts im Sinne einer strategischen Steuerung widmen (würden). Selbstverständlich gibt es vielfältige Formen projekt- und problembezogener Zusammenarbeit (s.u. Kap. 11.3), die unter anderem in der »Magistratskommission für Gleichberechtigung und Integration« koordiniert werden. Aber diese Kooperationen bestehen seit langem (die Kommission seit 1994; vgl. Aybek/Straßburger 2009; 2009) und widmen sich nicht der Überarbeitung der Regelaufgaben der Verwaltung, wie sie vom Konzept eingefordert wird.

Tab. 2. 10-Punkte-Plan und Diversitätskonzept. Eigene Darstellung nach Stadt Frankfurt 2013 und Stadt Frankfurt 2011

10-Punkte-Plan	Integrations- und Diversitätskonzept (Ziele/Handlungslinien)
Selbstverständnis und Außendarstellung und Kommunikation der Stadt	Ziel 32

Personalgewinnung für die Stadtverwaltung	Ziel 35; Handlungslinie 60
Personalentwicklung in der Stadtverwaltung	Ziel 35; Handlungslinie 60
Organisation städtischer Dienstleistungen	Ziel 35
Zusammenarbeit mit städtischen Partnern	Ziele 29, 30, 33
Teilhabe und Antidiskriminierung	Ziele 6, 13, 31, 34, 51; Handlungslinien: 7, 8
Bürgerschaftliches Miteinander und Stadtteilarbeit	Ziele 26, 32, 33, 34, 41; Handlungslinie: 12, 14, 16, 17, 27
Wirtschaft und Arbeitsmarkt	Handlungslinien: 3, 33-40
Wissenschaft und Hochschulen	Ziel 43
Außenwirkung und Kooperationen	Ziele 19, 52, 54, 55

Die einzige Ausnahme in dieser Hinsicht bildet der 2013 (also drei Jahre nach Verabschiedung des Integrationskonzepts) veröffentlichte »10-Punkte-Plan für unser gemeinsames Handeln«, der unter dem Titel »Internationalität und Vielfalt sind unsere Chance« zumindest das Dezernat I des Oberbürgermeisters und das Integrationsdezernat in einer regelmäßigen Arbeitsgruppe zusammenführte (Stadt Frankfurt 2013).

Der 10-Punkte-Plan wurde als strategisches Umsetzungskonzept für die Zuständigkeiten des Dezernats I vorgestellt, besteht allerdings zumindest in der öffentlichen Kommunikation in einer Wiederholung bereits formulierter Ziele (vgl. Tab.2). Es beschwört einmal mehr die »Organisation städtischer Dienstleistungen« im Sinne eines »Diversitätsmanagements« auf die Vielfalt der Stadtgesellschaft einzustellen, die »Zusammenarbeit mit städtischen Partnern«, oder die Grundsätze von »Teilhabe und Antidiskriminierung«, »Bürgerschaftliche[m] Miteinander und Stadtteilarbeit« (Stadt Frankfurt 2013: 2-3). Im Vergleich mit dem Diversitätskonzept selbst lässt sich die Konkretisierung des Ziels einer interkulturellen Öffnung der Stadtverwaltung durch personalpolitische Maßnahmen hervorheben (Ziele 2 und 3 des Plans):

»Dazu gehört es, Wege zu finden, in den unterschiedlichen Frankfurter Bevölkerungsgruppen als ein attraktiver und integrativ vorbildlicher Arbeitgeber wahrgenommen zu werden und Auswahlverfahren auf strukturelle Hürden zu untersuchen. [...] Unser Ziel ist nicht nur eine Stadtverwaltung, welche die Vielfalt unserer Bürgerinnen und Bürger widerspiegelt, sondern eine Stadtverwaltung, die in der Lage ist, mit der besonderen Frankfurter Situation angemessen umzugehen. Wir wollen daher in den städtischen Ämtern und Betrieben ein modernes Verständnis interkultureller Öffnung verankern und in der Personalentwicklung und Schulung von Führungskräften das Bewusstsein für interkulturelle Fragen und die städtische Vielfalt systematisch fördern« (Stadt Frankfurt 2013: 2).

Die im Dezember 2014 vorgelegte »Zwischenbilanz« benennt jeweils drei, das heißt insgesamt 30 konkrete Vorhaben oder Projekte, in den 10 Bereichen. Bei den sechs »bereits erfolgten« Vorhaben handelt es sich lediglich um Einzelprojekte oder Ereignisse – um nur ein Beispiel zu nennen: Die »bereits erfolgte« Umsetzung im Bereich der »Personalgewinnung für die Stadt« war der »Gewinn des Laufshirtwettbewerbs« bei der »J.P. Morgan Corporate Challenge« mit dem Slogan »Vielfalt am Start« (Stadt Frankfurt 2014: 2). Im Bereich der Personalentwicklung finden sich zwar Pläne für die dauerhafte Veränderung von Abläufen mit Blick auf die »Interkulturelle Kompetenz« (dauerhaftes Fortbildungsmodul, Beurteilungsverfahren, Qualitätssicherung). Aber in der Personalgewinnung werden keine strukturell wirksamen Maßnahmen zur Veränderung der Missrepräsentation der ›Vielfalt‹ der Stadt im Personal der Verwaltung angedeutet, wie es bspw. von der (KAV) regelmäßig angemahnt wird (bspw. durch die Einführung eines anonymisierten Bewerbungsverfahrens; I 25 13/12; vgl. Töpfer 2014).

Insgesamt belegt auch diese ›überschaubare‹ Entwicklung auf den ersten Blick¹²⁶ eher, dass es praktisch »keinen Umsetzungsprozess« im Sinne der strategischen Steuerung einer Querschnittsaufgabe ›Vielfaltspolitik‹ gibt (I 5 13/2). Auch das Fehlen entsprechender Arbeitsstrukturen mit den neun weiteren Dezernaten und den entsprechenden Ämtern der Stadt steht in einem deutlichen Kontrast zum breiten Anspruch des Diversitätskonzepts.

Re-Design im Amt für multikulturelle Angelegenheiten

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass auch im AmKA selbst ein »Umsetzungsprozess« hinsichtlich der Aufbereitung der Programmatik nicht als geeignete Grundlage einer strategischen Steuerung betrieben wurde. Das bedeutet allerdings nicht, dass es dort keinen Willen gibt die Rolle als ›Katalysator‹ im Umsetzungsprozess anzunehmen, die grundsätzliche Legitimation des Konzepts aufzugreifen und offensiv das neue inhaltliche Leitbild zu vertreten. Das AmKA hat sich auf die oben in den Worten der Amtsleitung zugewiesene Rolle des ›Vertreters‹ der Idee des Diversitätskonzepts eingestellt. Dabei lässt sich zunächst im wörtlichen Sinne ein Re-Design des Multikulturalismus in Begriffen der ›Vielfalt‹ beobachten. Das schlägt sich nicht nur in einem neuen Logo der Institution wieder, sondern auch in einem neuen ›Corporate Design‹, mit dem sukzessive der gesamte öffentliche Auftritt des Amts aufgearbeitet wurde (Abb. 3).

Die Abbildung verweist gleichzeitig auf eine der beiden öffentlich wahrnehmbaren, konkreten Folgen aus dem Diversitätskonzept: das zusätzlich geschaffene Internetangebot

¹²⁶ Diese Ergebnisse wurden im Dezember 2014 und damit lange nach Ende der Feldforschungsphase dieser Studie vorgestellt – aber selbst in den letzten informellen Treffen mit Verwaltungsmitarbeiter_innen im Sommer 2013 war von diesen Ergebnissen trotz dezidierter Nachfrage nicht berichtet worden. Das Personal- und Organisationsamt war das einzige Amt der Stadt, das sich einer Interviewanfrage für diese Studie dauerhaft verweigerte.

www.vielfalt-bewegt-frankfurt.de. Bei der Internetseite handelt es sich um die »Umsetzung eines beschlossenen Ziels« (I 18 13/7):

»Mit Hilfe des Einsatzes neuer Kommunikationsmedien sollen auch die Menschen informiert und zusammengebracht werden, die sich durch ihr Berufsleben, andere Verpflichtungen oder durch eingeschränkte Bewegungsmöglichkeiten daran gehindert sehen, an Veranstaltungen teilzunehmen. Auf vielfalt-bewegt-frankfurt.de können neue Möglichkeiten für eine vermehrte Bürgerbeteiligung über das Internet geschaffen werden: als aktuelle Informationsquelle wie auch als Möglichkeit zur schnellen gegenseitigen Vernetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 37).

Abb. 5 **Eingangseite des Internetangebots des Amts für multikulturelle Angelegenheiten**



Quelle: www.amka.de (05.11.2014)

Das Portal setzt das Diversitätskonzept in mehrfacher Hinsicht in Szene. Es greift nicht nur seinen Titel auf und assoziiert alle dargestellten Einträge mit den passenden Zielen oder Handlungslinien, sondern ist auch als wörtliche Online-Umsetzung einer Vernetzungspolitik gedacht worden:

»Das Stichwort Dialog und Vernetzung zieht sich praktisch wie ein roter Leitfaden durch das Integrationskonzept. Es wird nach neuen Formen des Austauschs gesucht und da bietet sich das Internet geradezu an, aber nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck. [...] Wir nehmen Angebote, Veranstaltungen, Netzwerke auf, die über einen originären städtischen Kontext hinausgehen, also Angebote von NGOs, von Partnern, von Vereinen, von Netzwerken, Organisationen aller Art bis hin zu privaten und kommerziellen Angeboten, solange sie den integrationspolitischen Zielsetzungen entsprechen. Und dazu finden immer wiederum ständige fachliche Abstimmungen statt im Hause, aber auch mit anderen Ämtern und Betrieben« (I 18 13/7).

Mit dieser Ausrichtung lässt sich die Internetseite deutlich von gängigen städtischen Angeboten abgrenzen, insofern Informationen von der Stadt und Trägern der Integrationsarbeit im engeren Sinne hierarchiefrei neben solchen von religiösen, sozialen oder bürgerschaftlichen Einrichtungen aufgeführt werden (I 18 13/7). Die Seite soll in Zukunft neben der Möglichkeit zur Darstellung und Einreichung von Informationen und Terminen zu einem Arbeitswerkzeug für Initiativen und Netzwerke ausgebaut werden:

»Das beinhaltet dann Dinge wie gemeinsamer Dokumentenaustausch, gemeinsamer Terminkalender, Pflegen von Adress- und Verteilerlisten, aber auch Publikationen. Die sollen da arbeiten können, sich wiederum mit anderen vernetzen können, weil wir erleben das ganz häufig, dass irgendeine Initiative in Bonames nicht weiß, dass es das schon in Sachsenhausen gibt. Da würden dann wir als Redakteure diese Vernetzung herstellen« (I 18 13/7).

Für die Entwicklung, Umsetzung und Betreuung des Internetportals ist im AmkA ein neues Fachteam unter dem Titel »Bürgerdialog und Vernetzung« entstanden, das mit zwei Mitarbeiter_innen ausgestattet wurde und zusätzlich dauerhaft Praktikant_innen beschäftigt – aufgrund der Personalausstattung des Fachteams mit insgesamt 29 Voll- und Halbtagsstellen handelt es sich hier um eine nicht unwesentliche Prioritätensetzung von Dezernat und Amtsleitung für diese Aufgabe (s.u. zur Übersicht der Fachteam-Struktur des AmkAs Tab. 3).

Das fällt vor allem hinsichtlich der zweiten offensichtlichen Neuerung in Folge des Diversitätskonzepts auf. Wie oben beschrieben, wurde bereits im Vorfeld der Konzepterstellung, in direkter Folge aus dem Verweis des »interkommunalen Wettbewerbs«, auf die Notwendigkeit der Implementierung einer stadtweiten Diversitätsberichterstattung im AmkA hingewiesen (s.o. Kap 7.2). Für diese – nach Maßgabe des Steuerungsmodells zentrale – Aufgabe wurde also mit Verabschiedung des Diversitätskonzepts im Amt eine Stelle des Fachteams 3 »Diversität, Integration und Konfliktmanagement« umgewidmet.

Die später formulierte Zielstellung im Konzept sieht sowohl eine Maßnahmenberichterstattung als auch ein Diversitätsmonitoring vor:

»In dreijährigem Turnus koordiniert und redigiert das Amt für multikulturelle Angelegenheiten eine *ämterübergreifende Integrationsberichterstattung*, die über erzielte Erfolge und fortbestehende Aufgaben informiert sowie ggf. auf notwendige Änderungen in Zielsetzungen und Organisation hinweist. Die Integrationsberichterstattung sollte als Entscheidungsgrundlage für die Fortschreibung oder Neufassung von Handlungsplänen dienen können. [...] Die Integrationsberichterstattung der Stadt Frankfurt wird durch ein *Monitoring* anhand ausgewählter Indikatoren ergänzt, das, soweit möglich und sinnvoll, die Anschlussfähigkeit zu Datensätzen von Land und Bund herstellt. Im Rahmen einer ämterübergreifenden Zusammenarbeit trägt das Amt für multikulturelle Angelegenheiten koordinierend dazu bei, den Datenbestand zusammenzuführen, statistische Erhebungen und Auswertungen zu verbessern und zu vereinheitlichen, sowie ggf. sozialräumlich aufzubereiten« (Stadt Frankfurt 2011: 42-3).

Mit dem »Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring« wurde dann im Jahr 2012 ein erster entsprechender Bericht der Stadt vorgelegt (Stadt Frankfurt 2012). Er unterscheidet sich von früheren externen Auftragsarbeiten (Straßburger 2001, Halisch 2008, CLIP 2011) in der systematischen Orientierung am Leitbild des Diversitätskonzepts, das dort mit einem Fokus auf »Diversität und Chancengleichheit« aufgegriffen wird, (Stadt Frankfurt 2012: IV) durch das Versprechen als *städtisches* Monitoring »steuerungsrelevant« zu werden:

»Dabei geht es um praktische Arbeit. Dieser neue Bericht soll uns dabei helfen, die Wirklichkeit unserer Stadt genauer zu verstehen und Politik und Verwaltungshandeln entsprechend anzulegen« (Stadt Frankfurt 2012: I).

Wie oben dargestellt, lässt sich das Monitoring ob der fehlenden Steuerungsstruktur in seiner Rezeption in weiten Teilen als genau das nicht beschreiben: »praktisch« relevant (s.o.). Es reproduziert die Programmatik der »Vielfalt«, weil es ein weiteres Dokument ist, das zum Re-Design des AmkA beiträgt, aber nicht weil es eine aktive Rolle für die strategische Steuerung im Sinne des Diversitätskonzepts spielen würde.

Nach Vorlage des Monitorings (s.u. Kap. 11.2) wurde im AmkA seit 2012 an der Entwicklung eines Maßnahmenberichts gearbeitet, der im Dezember 2014 erscheinen sollte.¹²⁷ Da sich eine solche Berichterstattung eigentlich an der Umsetzung vorgegebener Steuerungsziele orientieren sollte, stellte seine Erstellung – nach informeller Auskunft aus dem Fachteam im AmkA – eine entsprechende Herausforderung dar. Die Zielsetzung, ein dezidiertes »Maßnahmenmonitoring« aufzusetzen, wurde im Prozess aufgegeben,

¹²⁷ Bis zum Januar 2015 ist dieser nicht erschienen.

stattdessen sollte ein »beschreibender« Fokus auf die Entwicklungspotentiale vor allem im Bereich der »Interkulturellen Öffnung« (Fokussierung aus dem 10-Punkte-Plan, s.o) aufgenommen werden. Ziel wäre es, ähnlich wie in vorangegangenen Berichten, die Angebote der Fachämter auf Grundlage von Fragebogen zu erheben sowie mit Daten von der ›Vielfaltsseite‹ und verwaltungsinternen Datenbanken zu ergänzen (FN 5 14/1).

Hintergrund dieser Überlegungen war nicht nur die Tatsache, dass es bislang offensichtlich keinen berichtswerten Umsetzungsprozess gegeben hat – in ihnen offenbart sich auch einmal mehr der Grund dafür: Bereits beim ersten fachübergreifenden Arbeitstreffen zum Monitoring hätten die anderen Ämter »auf stur geschaltet« – ohne Anweisung der Amtsleitung würden sie nicht weiter diskutieren. Dabei wurde die Verweigerung der Mitarbeit dezidiert an der Ausrichtung des Monitorings an inhaltlichen und strategischen Zielen des Diversitätskonzepts gekoppelt. Ein Monitoring, das tatsächlich als Teil eines Steuerungssystems auf die Weiterentwicklung einer Diversitätspolitik als Querschnittsaufgabe ausgerichtet und damit den Stand der Abläufe in den Regelstrukturen der Stadt evaluierend abbilden würde, scheitert insofern hier schon an seiner Zielstellung (FN 5 14/1).¹²⁸

Oben wurde beschrieben, dass sich aufgrund der integrationspolitischen Ausrichtung des Frankfurter Multikulturalismus auf die ›Lösung‹ von ›Kulturkonflikten‹ und seine sonstige Entwicklung in den Linien des deutschen Integrationsparadigmas auch in Frankfurt eine integrationspolitische Kultur der ›Sonderaufgaben‹ anstatt einer systematischen Anpassung von Regelstrukturen an die (post)migrantische Stadtgesellschaft etablieren konnte (Kap. 4.3, 8.1). In den amtsinternen Diskussionen ist die Prioritätensetzung durch das Diversitätskonzept mit dem Ziel der Veränderungen von Regelstrukturen zwar klar – in Ermangelung der Voraussetzungen und der fehlenden Kooperationsbereitschaft hat sie bislang aber kaum Spuren hinterlassen (Ausnahme ist die Einstellung des Projekts »mitSprache«, die öffentlich mit Verweis auf die Verantwortung des Hessischen Kultusministeriums gerechtfertigt wurde (s.u.). Die ›Sonderaufgaben‹, teilweise in Form von Projektarbeit, prägen die Arbeit des Amts bis heute.

Das AmkA trägt oder koordiniert im Wesentlichen klassische Integrationsprojekte, die seit den Umstrukturierungen im Zeichen des Integrationsparadigmas (Amtsintern einmal die »deutschen Jahre« genannt; FN 42 13/3), insbesondere in den Bereichen Bildung und Sprache sowie bei pädagogisierenden Maßnahmen im Familien- und Erziehungsbereich, liegen (s. Tab 3). Die ämterübergreifende Zusammenarbeit bleibt weitestgehend problembezogen – bspw. die ämterübergreifende Zusammenarbeit zur Erstellung eines »Leitfadens religiöser Bauten«, der direkt aus einer Reihe von sogenannten ›Moscheekonflikten‹ (d.h. der rassistischen Skandalisierung von Moscheebauten durch

¹²⁸ Diese Dynamik sei aber auch in anderen Städten bekannt – selbst in Hannover, dessen »Integrations-Controlling« als vorbildlich bekannt sei, würde in der Praxis der Aspekt der strategischen Steuerung deutlich durch die Funktion einer politischen Vermarktung bestehender Praktiken verstellt (FN 5 14/1).

Bürgerinitiativen aus den Stadtteilen) hervorgegangen war (FN 42 13/3).¹²⁹ Dauerhafte Arbeitskreise oder Vernetzungen sind ebenfalls aus solchen Anlässen hervorgegangen oder legitimieren sich aus den Prioritätensetzungen des Integrationsparadigmas. Beispiele dafür sind die Rolle als Koordinatorin der »Netzwerktreffen Integrationskurse«, bei dem das AmkA praktisch als Dienstleisterin des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auftritt, oder die Zusammenarbeit mit Arbeitsagentur und Jobcenter. Auch die seit 1993 im Amt angesiedelte Antidiskriminierungsstelle ist seit Verabschiedung des Konzepts weder aufgewertet noch – wie bereits seit langem in der Diskussion – aus dem Amt herausgelöst und als unabhängige Stelle mit Befugnissen ausgestattet worden, die eine Antidiskriminierungsarbeit im engeren Sinne möglich machen würden (Radtke 2003: 70).¹³⁰

Während sich auf den ersten Blick durch die neue Zielstellung und Rahmung des Diversitätskonzepts in der Arbeitsweise des AmkA kaum etwas verändert hat, weist bereits das oben dargestellte »Aufbegehren« gegen die fehlende Umsetzungspraxis darauf hin, dass das Problembewusstsein, es müsse eigentlich um die Veränderung von Regelstrukturen gehen, im AmkA deutlich vertreten wird. Das Konzept löst im AmkA Arbeit aus, die über Dokumentationspolitiken hinaus geht – der beste Beleg dafür, dass das Leitbild durch zahlreiche Diskussionen und Arbeitsabläufe bereits im Entstehungsprozess und in der Relevanz für einzelne Arbeitsbereiche trotz allem Wirksamkeit entfaltet hat. Dies wird amtsintern im Übrigen in der Wandlung der Amtsleitung selbst als Verfechter der Idee des Konzepts im Sinne des Leitbilds »Vielfalt« gesehen. Denn die Amtsleitung hat mittlerweile der ehemalige Referent der Integrationsdezernentin inne, der noch im Prozess der Projekterstellung von den wissenschaftlichen Expert_innen, ebenso wie von der federführenden Verwaltungsmitarbeiter_in, als deutlicher Vertreter des Integrationsparadigmas beschrieben wurde: »Der hat es hier gelernt« (I 5 13/1; I 4 12/10).

Auch sonst ist das Leitbild »Vielfalt« nicht nur Bestandteil des visuellen Re-Designs, sondern wurde in den Interviews mit praktisch ausnahmslos allen Mitarbeiter_innen auf den jeweiligen Arbeitsbereich bezogen. Es gibt im AmkA kaum jemanden, der nicht ein Flurgespräch über ethnischierende Kulturkonzepte oder die eigentlich notwendige Implementierung einer ämterübergreifenden Steuerungsstruktur führen würde. Insofern lässt sich das AmkA durchaus als »Vertreterin der Idee des Diversitätskonzepts« verstehen – wie bereits das Beispiel des Maßnahmenmonitorings oben gezeigt hat, ist das Problem an der Konzeption einer »kooperativen« Steuerung vor allem auf Seiten der Partner_innen in den Fachämtern der Stadt und in Landes- und Bundesverwaltungen zu identifizieren.

¹²⁹ Der Leitfaden ist im Dezember 2014 erschienen (Stadt Frankfurt 2014).

¹³⁰ Radtke fasst die Situation, die mehr oder weniger bis heute gilt, als »total failure of local antidiscrimination policy« zusammen (Radtke 2003: 70).

11.3 Staatsrassistische Assemblagen. Oder: Neoliberalize this!

Die zu entwickelnde kooperative Steuerungsstruktur, die im Konzept vorgegeben ist, wird von der Amtsleitung als Molekularstruktur beschrieben und ist im Feld zunächst anders als gedacht präsent: durch informelle Einzelverbindungen, die eine Mitarbeiter_in des AmkAs als ›politische‹ Kontakte beschreibt:

»Wenn ich jemanden brauche in einem anderen Amt, dann merke ich ziemlich schnell, ob das so kommunikativ passt und dann ist auch klar: man ruft sich wieder an auf dem kurzen Dienstweg« (FN 25 13/5).

Was die Mitarbeiter_in hier mit ›kommunikativ passt‹ ausdrücken möchte, wird aus dem Kontext unseres Florgesprächs sofort klar: Anlässlich eines Polizeieinsatzes im Kontext einer NPD-Demonstration, war es in dem Gespräch zuvor, um die Erfahrungen der Mitarbeiter_innen bei den Start-Bahn-West Demonstrationen der 1970er Jahre in Frankfurt gegangen. ›Kommunikativ passt‹ meinte in diesem Zusammenhang eine bestimmte (politische) Kultur, die bei der Gesprächspartner_in ausgemacht und zur Grundlage der Verwaltungszusammenarbeit wird. Jenseits solcher informellen ›kurzen Dienstwege‹ gestaltet sich die ›Molekularstruktur‹ schwieriger. Die offiziellen Wege sind häufig mit der Desartikulation der Programmatik der Vielfalt verbunden – zugunsten des staatsrassistischen Blicks von Mitarbeiter_innen, Organisationskulturen oder offiziellen Aufträgen von Verwaltungen der Stadt, des Landes und des Bundes.

Ein erstes Beispiel belegt zunächst, dass auch die Strukturen innerhalb des AmkAs nicht notwendigerweise entsprechend der Programmatik der Vielfalt gewachsen sind. Das Projekt ›Bildungsorientierte Elternarbeit‹, das bereits seit 1997 besteht, fußt auf einer Beschreibung, die zwar eine Problematisierung von Strukturen beinhaltet, aber im wesentlichen auf einer ›Defizitorientierung‹ und ›Pädagogisierung‹ beruht, indem Bildungsdefizite mit Defiziten der Eltern und nicht mit der institutionellen Diskriminierung und Alltagsrassismus im Schulsystem (vgl. bspw. Gomolla 2003) gleichgesetzt werden:

»Hohe Sonderschulquoten, fehlende Schulabschlüsse, über-durchschnittliche Arbeitslosigkeit – nur drei Felder, die darauf hinweisen, dass es mit der Chancengleichheit für Jugendliche mit Migrationshintergrund hier nicht weit her ist. Die Ursachen liegen im schulischen wie familiären Bereich. Fehlt es doch den Eltern, trotz hohen Interesses an der Zukunft ihrer Kinder, oft an grundlegenden Kenntnissen über Bildungswege in Frankfurt« (Amka 2009: 52).

Neben dieser Beratungstätigkeit, zielt das Projekt auf weitere Defizite in ›multikultureller‹ Tradition – Kultur- und Sprach- ›Schlichtung‹, ohne die »sich schwerlich etwas zum Besseren wenden« würde:

»Nicht nur in Frankfurt freilich gibt es in Schulen und in der Berufsberatung weiterhin die Klagen, kaum Zugang zu den Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund zu finden. Häufig mangelt es auf der Ebene der sprachlichen Verständigung mit den Eltern. Und damit kommt das Fehlen einer vermittelnden Instanz zwischen zwei Sprachen und Kulturen auf den Tisch. Will heißen: Ohne entsprechend vermittelnde Personen, wie sie vom AmkA eigens für diese Aufgabe geschult werden, die sowohl mit der Muttersprache und Kultur der Familien wie auch mit der hiesigen vertraut sind, würde sich schwerlich etwas zum Besseren wenden« (AmkA 2009: 52).

Das Projekt wirkt also nicht auf strukturelle Veränderungen hin, sondern aktiviert im Bereich der bildungsbezogenen Elternarbeit, Multiplikator_innen aus migrantischen Communities.

Trotz des offensichtlichen Bruchs mit der Perspektive des Diversitätskonzepts läuft das Projekt bis heute unverändert weiter. Es arbeitet in seiner ›Defizitorientierung‹ aus einer staatsrassistischen Perspektive, die in der Umsetzung in der Praxis eklatant zu Tage tritt. Bei einem Steuerungsgespräch über Erfahrungen mit Elternabenden zu Bildungswegen im Hessischen Schulsystem zwischen dem AmkA und Multiplikator_innen der (psot)migrantischen Communities spielte sich folgende Szene ab: Das Gespräch weicht rasch vom Thema ab – die Teilnehmer_innen tauschen sich über zahlreiche Beispiele rassistischer Vorgänge seitens Schulleitungen und Lehrkräften aus, und sprechen über Taktiken, die von betroffenen Eltern im Umgang mit diesen entwickelt werden. Dabei geht es bspw. um kulturalistische Vorurteile bei Schulempfehlungen oder den rassistischen Umgang mit Mehrsprachigkeit jenseits der offiziellen Schul-Fremdsprachen. In der Nachbesprechung des Treffens mit der zuständigen Mitarbeiter_in des AmkAs folgt, statt einer Kontextualisierung dieser Praxiserfahrungen, durch den Abgleich der vorliegenden Daten zum Bildungsbereich aus dem Monitoring, oder zumindest einer Einordnung dieser Erfahrungen durch einen professionellen Beobachter des institutionellen Rassismus im Bildungssystem – eine beglückte Erfolgsmeldung: »Ja, das war doch ein schöner Austausch« (FN 34 13/4). Etwas programmatischer ausgedrückt, aber ähnlich befreit vom eigentlich verhandelten Rassismus, wird es später im Projektbericht stehen, auch auf dessen Grundlage das zukünftige Maßnahmen-Monitoring der Stadt Frankfurt eine ›exzellente‹ Vielfaltspolitik des AmkA attestieren könnte.

Als Problem erscheint hier also nicht nur, dass das Projekt an sich nicht in die Logik des Diversitätskonzepts und die dem AmkA zugeschriebenen Rolle passt. Vielmehr zeigt sich, dass auch die Steuerung der aktuell stattfindenden Projekte im Amt von der Verinnerlichung der ›Idee‹ des Konzepts abhängt und ansonsten der relevante Informationsfluss aus den Projekten nicht funktioniert.

Für die Einstellung des AmkA-Projekts »mitSprache« lässt sich ebenfalls eine staatsrassistischen Logik aufzeigen. Das im Jahr 2000 gestartete Projekt bestand aus vier Säulen

– den beiden inhaltlichen Säulen »Deutsch als Zweitsprache« und »Mehrsprachigkeit« sowie den Interventionsansätzen »Elternarbeit« und »Fortbildungen für Lehrkräfte«. Im Kern ging das Projekt davon aus, dass Bildungseinrichtungen mit der zunehmenden Vielfalt an Herkunftssprachen, Mehrsprachigkeit und kultureller Diversität, überfordert sind. Diese Überforderung wurde mit strukturellen und institutionellen Bedingungen des Bildungssystems begründet. Allem voran mit der These, dass die Themen Mehrsprachigkeit und Interkulturalität in der Lehramtsausbildung entweder gar nicht vorkommen oder diese veraltete Zugänge zu Mehrsprachigkeit, Migration, Bildung und deren Zusammenhang mit der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen vermittelt. Das Projekt ›mitSprache‹ stellte die wichtige Rolle der Herkunftssprache für das Erlernen der deutschen Sprache, aber auch für die emotionale und psychologische Stabilität der Kinder in den Vordergrund und versuchte, auf Ebene der Bildungsinstitutionen systematisch einzugreifen. Es wurde aus Mitteln der Stadt Frankfurt und des Hessischen Kultusministeriums finanziert und bis 2012 an 7 Schulen und 5 Kindertagesstätten etabliert.

Inhaltlich spiegelte sich in diesem Projekt also bereits lange vor dem Diversitätskonzept dessen Logik. Auf struktureller Ebene, als Projekt das nur an einigen Einrichtungen lief und nicht als Querschnittsaufgabe in die Regelstrukturen eingriff gilt das zwar auf den ersten Blick nicht. Aber da die Stadt im Bildungsbereich auf die landespolitische Gestaltung keinen Einfluss hat und das Projekt als »Feuerwehr«-Intervention und aus einer Problematisierung der staatsrassistischen Strukturen des Bildungssystems konzipiert war, wäre es auch unter der Ägide der ›Querschnittsorientierung‹ zu rechtfertigen gewesen. Das Projekt galt über Frankfurt hinaus als Erfolg und noch 2009 verkündete das AmKA selbst: »Der Erfolg gibt dem AmKA Recht, und Frankfurt hat mit diesem Modell abermals seinen Vorbildcharakter in Sachen Integration unter Beweis gestellt« (AmKA 2009: 51). Im Frühjahr 2013 wurde dann überraschend bekannt, dass das Projekt eingestellt wird – und in der öffentlichen¹³¹ Begründung der Frankfurter Integrationsdezernentin wurde die ›Querschnittsaufgabe‹ zur Legitimation herangezogen:

»Was wir jetzt brauchen, ist Zusammenarbeit. Allen muss klar sein: Chancengleichheit ist nicht durch punktuelle Modellprojekte zu erreichen, sondern nur, indem wir Strukturen ändern« (Eskandari-Grünberg in: Göckes 2013)

Interessant ist hier zunächst die Begründung für die Abwicklung des Projekts: Es bekämpfe zwar strukturelle und institutionelle Diskriminierungen – aber das nicht in ausreichender Quantität. Und schon hier deutet sich an, was die breitenwirksame Alternative sein soll: »Vernetzung«. »Es gibt sehr viele Ansätze und Projekte, die einzeln und im Überblick betrachtet und auch miteinander vernetzt werden müssen« (Göckes 2013).

¹³¹ Die eigentlichen Gründe waren – zumindest auf der Arbeitsebene amtsintern nicht bekannt (FN 35 13/4).

Die Praxis dieser Alternative ließ sich dann bereits mit dem Projektabschluss beobachten. Das AmkA richtete am 10.6.2013 einen Fachtag aus – etwa 250 Teilnehmer_innen folgten dem Ruf zu einer Abschlussveranstaltung, die noch einmal die Exzellenz des Modellprojekts ›mitSprache‹ hervorhob. Der Fachtag bot einen Ausblick auf die vernetzte Zukunft der Problemlösung: Denn während eine Debatte über die Beendigung des Projekts explizit aus dem Programm des Fachtags ausgeklammert war, sollte es um die Zukunft von Diversität und Mehrsprachigkeit in Frankfurter Bildungseinrichtungen gehen. Die Bedingungen dieser Zukunft stellte die Dezernentin dann auch klar: »Wir müssen überlegen, wie diese Konzepte ohne zusätzliche Ressourcen in allen Frankfurter Schulen umsetzbar sind« (FN 22 13/6). Eine Zukunft sollen die Ansätze von mitSprache also haben – aber »ohne zusätzliche Ressourcen«. Die Leiterin des staatlichen (d.h. Landes-) Schulamts führte den Erzieher_innen und Lehrer_innen gegenüber aus, wie das zu erreichen wäre: »Leben Sie die Ergebnisse des Modellprojekts – denn Diversität ist eine Regelaufgabe, die überall sofort umsetzbar ist« (FN 22 13/6).

Deutlich wird hier, wie aus einer Problematisierung struktureller und institutioneller Diskriminierung im Bildungssystem vor dem Hintergrund der Steuerungsstrategie ›Vernetzung‹ eine responsabilisierende Intervention wird. Während zuvor – wenn auch in kleinem Rahmen – die Strukturen in den Bildungseinrichtungen durch dauerhafte Interventionen mit zusätzlichen Stellen und fortlaufende Fortbildungen verändert werden sollten, impliziert die Vernetzungspraxis hier als Lösungsstrategie die Aktivierung und strategische Steuerung der bereits vorhandenen Akteure. Die Annahme ist, dass diese sich qua Anrufung aktivieren lassen: Das funktioniert ›ohne zusätzliche Ressourcen‹, weil die Veränderung der Strukturen durch das zusätzliche Engagement von Einzelnen hervorgerufen werden soll. Es wird dabei auf eine Frage des Willens reduziert, der man mit Responsibilisierung der vorhandenen Akteure nachhelfen kann. Aus dem Blickfeld geraten dabei alle anderen als Determinanten struktureller und institutioneller Diskriminierung diskutierten Aspekte: Lehramtsausbildung, Stellenausstattung, Betreuungintensität und ähnliches. Die zugrundeliegende Bewegung – weg vom Projektbetrieb hin zur strategischen Steuerung über Vernetzungspraktiken – überlässt hier den Interventionsbereich des ›Feuerwehr-Projekts mitSprache‹ also wieder komplett der staatsrassistischen Schulpolitik des Landes.

Die beiden folgenden Beispiele illustrieren die Abwehrhaltung gegenüber Steuerung durch das AmkA oder der Rationalität der Diversitätsprogrammatik in der Arbeit im Ordnungsamt, genauer, der dort angesiedelten Ausländerbehörde und der Stadtpolizei. Die Frankfurter Ausländerbehörde wurde in den vergangenen Jahren immer wieder, für ihre – gerade auch im Vergleich zu anderen Ämtern, die nicht ›ausländische Staatsangehörige‹ in Frankfurt als ›Kundenkreis‹ haben – offensichtlich schlechten »Serviceorientierung« kritisiert:

»Wie der Frankfurter Rundschau vom 15. Mai zu entnehmen war, kommt es nach dem Umzug der Ausländerbehörde in die Kleyerstraße vor 3 Jahren noch immer nicht zu einer adäquaten Bearbeitung der Nachfrage. Lange Wartezeiten sind die Regel. Auch der Umgang des Personals gegenüber den ausländischen Mitbürgern wird bemängelt« (Brillante 2012).

Im Interview mit dem Leiter der Ausländerbehörde offenbart sich nicht nur ein völliges Unverständnis gegenüber der anhaltenden Kritik an der Behörde, sondern er artikuliert zudem eine dezidierte Zurückweisung jeglicher Relevanz des Diversitätskonzepts für die Arbeit dort:

»Das Vielfaltskonzept spielt für die Arbeit der Ausländerbehörde letzten Endes keine Rolle. Es gibt da zwar so ein neues Schlagwort: die Ausländerbehörden sollen Willkommensbehörden¹³² sein. Das ist aber ausgemachter Blödsinn. Denn die Funktion einer Ausländerbehörde besteht ja nicht nur darin, Menschen einen legalen Aufenthalt zu ermöglichen, sondern unter anderem auch darin, einen nicht legalen Aufenthalt gegebenenfalls auch zwangsweise zu beenden. Da von ›Willkommen‹ zu sprechen ist einfach falsch. Es sei denn man begreift eine Abschiebung, die gegebenenfalls Haftzeiten verkürzt, als etwas, was von denen ›willkommen‹ geheißen wird« (I 23 13-12).

Mit Verweis auf die Aufgabe der Ausführung deutschen Ausländerrechts als ›Abwehrrecht‹ wird hier also jegliche Mitwirkung der Behörde als Teil der Verwaltung der Stadt der Vielfalt abgewiesen – dass Stadtbürger_innen keine Staatsbürger_innen sein müssen spielt hier schlicht keine Rolle.

Das zweite Beispiel ist die Zusammenarbeit zwischen AmkA und Ordnungsbehörde für die Organisation von insgesamt 12 Schulungen zu »interkulturellen Begegnungen« für alle Mitarbeiter_innen der Stadtpolizei im Jahr 2014. Sie erscheint zunächst als ›erfolgreiche‹ Kooperation im Sinne der strategischen Steuerung (FN 1 14/6). Ein genauerer Blick in eine der Sitzungen im Verlauf dieser Schulungen offenbart allerdings sehr viel mehr: Das Ordnungsamt hatte seinen Mitarbeiter_innen eine (Pflicht)Schulung in »interkultureller Begegnung« angekündigt. Von den Teilnehmer_innen wurde sie, wenn überhaupt, mit der Hoffnung nützlicher Tipps für die Lösung und Vermeidung »interkultureller Konflikte« in der Berufspraxis verbunden. Der Großteil der Teilnehmer_innen hatte dagegen eine Belehrung in »*political correctness*« wie es in der Abschlussrunde benannt wurde, erwartet. Der Leiter der Stadtpolizei eröffnete die Sitzung mit dem Versuch einer Vermittlung zwischen Bestätigung der Erwartung und Entkräftigung der Befürchtung herbeizuführen: Es gehe nicht darum, die Arbeit der Stadtpolizei zu kritisieren – die Arbeit sei ohne Frage bereits sehr gut. Im Alltag seien die kulturellen

¹³² Der Begriff im Diversitätskonzept lautet »Willkommenskultur« (Stadt Frankfurt 2011: 56ff.). Willkommensbehörden verweist auf ein Modellprojekt des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2014).

Unterschiede, denen die Stadtpolizei in Frankfurt zwangsläufig begegnen würden aber nicht immer einfach. Um dafür eine Hilfestellung zu geben, sei die Idee zu diesem Lehrgang realisiert worden. Die Probleme seien beiderseitig zwischen Klientel und Stadtpolizei verteilt: Einerseits sei die Stadtpolizei im Alltag mit teils schwierigen kulturellen Unterschieden konfrontiert, andererseits müsse auch die eigene Perspektive auf kulturelle Unterschiede in Frage gestellt werden. Das Team aus AmKA Mitarbeiter_in und externe Mediator_in seien deshalb am besten geeignet, den Lehrgang durchzuführen, da sie keinesfalls eine Perspektive vertreten würden, die schlicht in ›arme Ausländer‹ und ›böse Deutsche‹ unterteile (FN 1 14/6).

Der Workshop wurde mit der Vorstellung der beiden Expert_innen eröffnet, die jeweils ihre eigene Migrationsgeschichte und Erfahrung im ›Nicht-Einwanderungsland‹ in den Mittelpunkt stellten. Die folgenden Expert_innen-Inputs stellten eine Mischung aus Reflexion über Kulturverständnisse, Konfliktverhalten und Kommunikationsstile dar. Gleichzeitig bot das Format der Schulung breite Spielräume für den Austausch zwischen den Teilnehmer_innen. Dieser sollte den eigentlichen Raum im Verlauf der Sitzung einnehmen, unterbrochen wurden diese lediglich durch mediierende Interventionen, der Expert_innen, die weder moralisierten noch politisierten, sondern die Teilnehmer_innen bestätigend zu Fortführung der Diskussion motivierten. Der Charakter des gesamten Tagesablaufs (6 Stunden) lässt sich mit einem ausführlichen Zitat aus der Feldnotiz der dokumentierten Sitzung wiedergeben. Auslöser des zitierten Wortwechsels war ein Input der Lehrgangsleiter_innen zum Thema »Gefahren bei der Beschreibung kultureller Unterschiede«, das aus einem Satz bestand: »Die eigene Kultur wird als die beste und einzig richtige verabsolutiert«. Die anschließende Gesprächsdynamik verlief ungefähr folgendermaßen:¹³³

»Machen das nicht alle? Aber in Deutschland darf man das ja nicht. Es wäre aber richtig, in Dt. sollte die dt. Kultur dominieren und die Gäste sich entsprechend verhalten. Wir lassen uns viel zu sehr in die Defensive drängen aufgrund unserer Geschichte und unserer Minderwertigkeitskomplexe.

M: das ist falsch, das das so läuft, in der geschichtspädagogischen Aufarbeitung der deutschen Vergangenheit wurden Fehler gemacht.

Unsere Vergangenheit, ums beim Namen zu nennen: der Adolf Hitler – es gab ja weltweit Diktatoren, aber in Deutschland wird diese Geschichte künstlich überhöht, aufrecht erhalten, in der Schule und überall. Sicher auch durch die USA.

M:.. richtig da gibt es bestimmte Interessen.

¹³³ Die Sätze stammen von verschiedenen Teilnehmer_innen. Die kursiven Einschübe stellen Interventionen des Mediators dar.

Wir gehen alle gerne zu unterschiedlichen ausländischen Gastronomien und sind auch befreundet mit unterschiedlichen ähäh Volksangehörigen, aber das sind dann die, die sich integrieren wollen. In Bezug auf ›eigene Kultur überhöhen‹ fällt einem ja zuerst der Islam ein – Deutsche oder wir als Ordnungsamtmitarbeiter werden ja oft als ›Ungläubige‹ verunglimpft.

Zu M: Sie können sich hinstellen und sagen, sie sind stolz ein Iraker zu sein. Aber ich dürfte nie sagen ›ich bin stolz ein Deutscher zu sein‹ ohne damit gleich in die rechte Ecke gestellt zu werden oder gleich als Nazi zu gelten.

Integrationspolitik in Deutschland ist keine Integrationspolitik, sondern Unterwürfigkeit. Sie bietet keine Anforderungen. Kanada zB. stellt Anforderungen was für Leute die da haben wollen. Das Problem sind eigentlich auch nicht Ausländer oder nicht, das Problem sind Asoziale. Aber sobald man das erwähnt wird man ja auch wieder in die rechte Ecke gestellt. Sarrazin hat das ja auch angesprochen und wurde dann abgesägt, als SPD-Politiker. Es will ja keiner hören« (FN 1 14/6).

Diese Aussagen charakterisieren die Austauschphasen der einzelnen Teilnehmer_Innen während der sechsstündigen Sitzung treffend. Die Strategie der Lehrgangsleitung zielte nicht darauf ab, Fremdheit zu dekonstruieren und beispielsweise durch soziale Erklärungen zu ersetzen, oder bspw. deutlich mit Rassismuserfahrungen zu kontrastieren. Vielmehr wurde ein Bild kultureller Abweichung gezeichnet und lediglich vor einer kulturalistischen Übertragung des Verhaltens der ›Extreme‹, mit denen die Stadtpolizei im Alltag konfrontiert sei, gewarnt. Im Großen und Ganzen konnten somit alle Beteiligten zufrieden sein – die Teilnehmer_innen durch die Bestätigung durch die Mediationsmethode und den ›Austausch‹ miteinander, die Leitung der Stadtpolizei mit einem konfliktfreien Ablauf und das AmKA mit einer weiteren ›erfolgreichen‹ Zusammenarbeit.

Die Einschätzung der AmKA-Mitarbeiter_in zeigt professionelle Gelassenheit und verweist trotzdem auf die eigentliche Notwendigkeit:

»Mit so einer Veranstaltung lässt sich nur sehr wenig erreichen, und darauf war auch die Sitzungsstrategie ausgelegt. Diese Haltungen ließen sich wenn überhaupt nur verändern, wenn es so etwas regelmäßig gebe, bspw. in Form dauerhafter Supervisionen. Das Problem haben wir praktisch überall auf der Sachbearbeitungsebene und zum Teil auch auf der Leitungsebene« (FN 1 14/6).

Gegen diese »Verwaltungsrealität« arbeitet der Dozent – und letztlich das ganze AmKA – an. Und der Bericht über sie und ihre Verbreitung macht noch einmal deutlich, dass der steuernde Eingriff des Diversitätskonzepts in die Regelstrukturen tatsächlich »an jedem Arbeitsplatz unserer Stadtverwaltung wirksam werden« (Stadt Frankfurt 2011: 39) müsste. Dass diese Rahmung überhaupt entstehen konnte, verdankt sie einer ›un-nehmerischen‹ Verwaltungsrationalität.. Der Steuerungs-Auftrag des AmKA ist damit

zwar grundsätzlich legitimiert, aber *nicht* mit der Autorität versehen worden, die mit der zugrundeliegenden neoliberalen Steuerungsrationaltät normalerweise verbunden wird: mit den »powerful strategies of the regulation of the exercise of professional powers ›at a distance‹, along with the control of budgets and the use of audits and evaluations« (Rose/Valverde 1998: 550). Kurz: in diesem Moment, in dieser Stadt, fehlt es an neoliberaler Durchsetzung also gerade dann, wenn es um mehr Diversität in der Stadtverwaltung und damit einen tatsächlichen Zuwachs von *urban citizenship* geht.

12 Zusammenfassung und Ausblick

Diese Studie hat das Spannungsverhältnis zwischen den politischen Möglichkeiten, die eine als *urban politics of citizenship* verstandene ›Politik der Vielfalt und Vernetzung‹ in der unternehmerischen Stadt programmatisch denkbar macht, und der erdrückenden Präsenz des Staatsrassismus deutlich herausgearbeitet. Dies wurde möglich, indem Genese und Programmatik zweier sehr unterschiedlicher staatlicher Problematisierungen von (Post)Migration in der Stadt rekonstruiert (vgl. Teil I und II) und bis in die alltäglichen Praktiken und die Büros der Verwaltungsmitarbeiter_innen der Stadt Frankfurt verfolgt wurden (vgl. Teil III). Der erste Teil der Studie beschäftigte sich mit den großen Linien der staatlichen Regulation von (Post)Migration, mit den Regulationen des Ausländerrechts, mit der staatsrassistischen Funktionsweise sozialstaatlicher ›Integration‹ von (Post)Migration des deutschen Wohlfahrtsstaats und mit Diskursen um ›Integrationsdefizite‹ und ›Migrationshintergründe‹, die beispielsweise im Zuwanderungsrecht ihre gesetzliche Grundlage haben. In Teil I wurde diese Linie auf Ebene der Stadt, zu den ›panischen‹ Diskursen, mit denen (Post)Migration immer wieder mit einer Krise der Stadt in Verbindung gebracht wird, verfolgt. Die Argumentation verband die Problematisierungen der (Post)Migration mit der Geschichte der Gouvernamentalität moderner Staatlichkeit und mit der Konstruktion der deutschen Gesellschaft als ethnisch-kulturelle Abstammungs- bzw. Wertegemeinschaft, die sich in Regulationen der ›Abwehr‹ von (Post)Migration – wie beispielsweise in jenen ihrer ›Integration‹ – bis heute reproduziert (vgl. Teil I).

Gegenüber diesen großen Linien des Staatsrassismus erscheint der Gegenstand des zweiten Teils der Studie als verschwindend ›klein‹. Zwar wurde argumentiert, dass die Art und Weise, wie sich Städte heute als ›Unternehmen‹ begreifen, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sie sich nicht nur als Wirtschaftsstandorte, sondern auch in ihrem Selbstverständnis ›transnationalisieren‹. Aber selbst wenn sich, wie im Frankfurter Fall, beobachten lässt, dass ein solches Selbstverständnis zum programmatischen Ausgangspunkt einer Problematisierung von Integrationspolitik als ›Politik der Vernetzung und Vielfalt‹ wird, bleiben die großen Linien des Staatsrassismus in der Stadt in vielfacher Hinsicht präsent. Nicht nur strukturell, weil sich die Stadt nicht aus ihrer Welt des Nationalstaats verabschieden kann, sondern vor allem, weil der staatsrassistische Blick in den kommunalen Verwaltungskonfigurationen persistent ist (vgl. Teil III).

Analytisch hätte sich dieses Verhältnis aus einer ›kritischen‹ Distanz und mithilfe entsprechender Theorien¹³⁴ einfach und glaubhaft als Verhältnis von ›Sonntagsrede‹ der Vielfalt und nationaler Kontinuität, von ›neoliberalem‹ Marketing und Standortnationalismus begreifen lassen. Hier wurde der konzeptionelle und argumentative Vorschlag gemacht, das Verhältnis anders aufzuarbeiten und die Versprechen der Frankfurter Programmatik, zu einer substanziellen Teilhabe aller Bürger_innen der Stadt beizutragen – analytisch und auch politisch – ernst zu nehmen. Die Analyse arbeitete deshalb heraus, inwiefern die Programmatik in der Verwaltung der Stadt der Vielfalt zu einem Instrument gegen die tradierte Gegenwart des Staatsrassismus gewendet werden kann und suchte jene Momente und Entwicklungen zu identifizieren, in denen sich diese Möglichkeiten entfalten können (vgl. Teil III).

Notwendig war dazu nicht nur die analytische Arbeit mit den untersuchten Programmen, Strategien und Praktiken, sondern auch eine konzeptionelle Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten von Gouvernementalitätsanalysen als Perspektive einer Kritik des Staatsrassismus. Dieses Fazit rekapituliert im Folgenden diese analytischen und konzeptionellen Arbeitsfelder der Studie, reflektiert ihre Ergebnisse und überführt sie in ein Plädoyer für eine ›praktische‹ Kritik aus antagonistischer Perspektive. Das gilt einerseits mit Blick auf das Beispiel einer stadtpolitischen Einmischung der Transnationalismusforschung in Frankfurt, die zeigt, dass es sich lohnen kann, die ›kritische‹ Distanz gegenüber jeglicher ›Anwendung‹ zu verlieren, die die Perspektiven der Migrationsforschung jenseits des ›methodologischen Nationalismus‹ bis heute häufig halten. Andererseits folgt daraus eine Reflektion über die Ergebnisse dieser Studie und ihre Darstellung. Wenn wissenschaftliche Texte als ›Akteure‹ zu verstehen sind, welche Art der ›Entfaltung‹ ist dann für die Ergebnisse dieser Studie mit Blick auf das Feld in Frankfurt sinnvoll?

12.1 Staatsrassismus und die Verwaltung der Stadt der Vielfalt

Die drei Teile dieser Studie entwickelten jeweils ausgehend von verschiedenen Thesen, die eine ›Kontinuität‹ staatlicher Rationalitäten im Umgang mit (Post)Migration in der Stadt formulieren, eine konzeptionelle Problematisierung der Analyse des Staatsrassismus, die in den darauffolgenden Kapiteln argumentativ entwickelt wurde.

Teil I – Seeing like a (Nation)State

Grundlage der Argumentation des ersten Teils war die These, dass sich die Geschichte des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration in der Stadt im Wesentlichen als staatsrassistische Problematisierung verstehen lässt: Städte haben (Post)Migration in der

¹³⁴ Vgl. Theorien des methodologischen Nationalismus (Kap. 2.2) sowie bestimmte Theorien der Neoliberalisierung (Kap. 6.2).

Vergangenheit in erster Linie mit den Augen des Nationalstaats, also in Abgrenzung von ihren Bürger_innen als Zugehörige zur ethnisch-kulturellen Abstammungsgemeinschaft der Bundesrepublik, gesehen. Der erste Teil der Studie entwickelte diese Geschichte ausgehend von einer ›Kontinuitätsthese‹ der angewandten Forschung zu kommunalen Integrationspolitiken, die am Beispiel von Michael Bommers diskutiert wurde (Kap. 2). Bommers macht in den Entwicklungen städtischer Integrationspolitiken seit Ende der 1990er Jahre keinen grundlegenden Wandel aus, weil er die Geschichte des staatlichen Umgangs mit (Post)Migration als Geschichte der sozialstaatlichen ›Integration‹ begreift. Das Kapitel argumentierte, dass es sich dabei um eine selektive Geschichte handelt, die aus den Prämissen eines ›methodologischen Nationalismus‹ heraus die Rolle der Sozialstaatlichkeit für nationale Vergesellschaftungsprozesse ausblendet. Es handelt sich um einen ›Anwendungsfehlschluss‹ einer beratenden Integrationsforschung. Als alternative Konzeption wurde im Rückgriff auf Étienne Balibar und Michel Foucault vorgeschlagen, den staatlichen Umgang mit (Post)Migration in der Bundesrepublik als Staatsrassismus zu verstehen und damit als eine Form der Problematisierung, mit der die (partielle) Aussetzung, der in ihrem Namen geschaffenen, sozialen und politischen Rechte, für das Projekt nationalstaatlicher Vergesellschaftung legitimiert wird.

Jenseits des ›methodologischen Nationalismus‹ zeigte sich dann im dritten Kapitel, dass sich die Geschichte der (Post)Migration in der Bundesrepublik nicht als sozialstaatliche ›Integration‹ begreifen lässt. Über alle Konjunkturen hinweg – bis hinein in seine jüngste Reartikulation im Zeichen des nationalen Integrationsparadigmas – bildeten staatsrassistische Problematisierungen und Regulationen ihre Grundlage. Die Regulationen bezogen sich auf (Post)Migration also nicht als Regelpublikum der ›sozialen Integration‹, sondern als ›ausländische‹ Sonderbelastung der deutschen Gesellschaft, konstruiert als ethnisch-kulturelle Abstammungsgemeinschaft. Diese Genealogie zeigt, wie Sozial- und andere Politiken der Regierung von (Post)Migration laufend die Ordnung der Nation reproduzieren, bis hinein in die zuwanderungs- und einbürgerungsrechtliche Öffnung des Landes und das mit ihr initiierte nationale Integrationsparadigma.

Auch städtische Problematisierungen von (Post)Migration ließen sich in der Vergangenheit als Reproduktion des Staatsrassismus, als urbane Verteidigung der (nationalen) Gesellschaft verstehen (Kap. 4). Seit den 1970er Jahren bis heute reinszenieren städtische Krisendiskurse beständig den staatsrassistischen Blick, wenn sie im (post)migrantischen Alltag deutscher Städte die Ordnung der Stadt bedroht sehen. Auch die Ausrichtung und Entwicklung stadtspezifischer Interventionsformen folgt dieser Inszenierung. Sie begreifen den städtischen Umgang mit (Post)Migration seit der Initiierung einer kommunalen ›Ausländerarbeit‹ über die ›Integration auf Zeit‹, bis hin zu einer ›integrationspolitischen‹ Verwaltungsarbeit als ›Sonderbereich‹, als drohende Überlastung der eigentlichen Aufgaben für die Stadtgesellschaft der

Staatsbürger_innen. Trotz der Faktizität der (Post)Migration in der Bundesrepublik und trotz der Tatsache, dass sie sich vor allem in Städten entfaltet, sind Stadtverwaltungen in weiten Teilen bis heute einem staatsrassistischen Blick auf ihre (post)migrantischen Einwohner_innen als ›Ausländer-‹ bzw. ›Integrationsproblem‹ verhaftet geblieben und richten ihre Arbeit auf die Reproduktion der ethnisch-kulturellen Nation aus.

Teil II – Seeing like a (neoliberal) City

Der zweite Teil der Studie entwickelte die Argumentation, dass im Kontext aktueller integrationspolitischer Strategien auf Grundlage neoliberaler Rationalitäten eine veränderte Programmatik implementiert wird, mit welcher der Staat in der Stadt lernen soll, (Post)Migration wie eine ›unternehmerische‹ Stadt zu sehen. Im Zentrum stand dabei die These, dass sich diese Programmatik in Frankfurt in einer Weise entfalten konnte, die eine transnationale Konzeption von Stadtgesellschaft zum Ausgangspunkt nimmt und sich somit als *urban politics of transnational citizenship* verstehen lässt.

Ausgangspunkt war hier eine zweite Kontinuitätsthese, mit der sich in der Potentialorientierung‹ aktueller kommunaler Integrationspolitiken ebenfalls eine Fortschreibung neoliberaler Politiken lesen lässt, die insofern eine staatsrassistische Problematisierung darstellen, als dass sie auf die Aktivierung und Inwertsetzung dieses Potentials zielen. Das sechste Kapitel entwickelte eine konzeptionelle Kritik der Prämissen entsprechender Arbeiten als ›methodologischen Neoliberalismus‹. Mit Blick auf die Kritik des Staatsrassismus wurde im Rückgriff auf James Ferguson eine ›provokative‹ Analytik entwickelt, mit der Neoliberalisierung nicht deduktiv (d.h. strukturalistisch) spezifische Machteffekte hervorbringt, sondern mit der, der politisch möglicherweise abweichende Gebrauch, neoliberaler Rationalitäten, Techniken und Strategien untersucht werden kann. Die folgenden beiden Kapitel (7 und 8) entwickelten diese Analytik argumentativ anhand der Genese und Programmatik des Frankfurter Integrations- und Vielfaltskonzepts. Im Mittelpunkt stand hier die Beobachtung, dass das Frankfurter Konzept ausgehend von einer ›transnationalen‹ Problematisierung der Stadtgesellschaft, die Regierung von (Post)Migration zum Ausgangspunkt einer städtischen Querschnittsaufgabe macht: Zugehörigkeit wird dabei nicht mehr in der Logik von nationaler Identität und Staatsbürgerschaft begriffen, mithin nicht in staatsrassistischer Weise gedacht. Es zeigte sich, dass diese Programmatik ausgerechnet *durch* Neoliberalisierungsprozesse artikulierbar wurde.

Das siebte Kapitel rekonstruierte dabei das Frankfurter Konzept als Implementierung eines im Politikfeld systematisch mobilisierten ›Integrationsmanagements‹ aus der Rationalität des zugrundeliegenden ›neuen Steuerungsmodells‹ (*new public management*). Dabei wurde argumentiert, dass städtische Integrationspolitiken durch Instrumente des interkommunalen Vergleichs, Gegenstand einer konzertierten Mobilisierung von Modellen und *best practices* kommunaler Integrationspolitik geworden sind. In deren Zentrum steht ein Modell von kommunaler Integrationspolitik als ›Integrationsmanagement‹, das sich im Wesentlichen durch die neoliberale Rationalität einer ›unternehmerischen‹ Regierung der Stadt begreifen lässt. Für das Frankfurter Konzept zeigte sich, dass auf Grundlage einer ›unternehmerischen‹ Steuerungsrationaltät nicht nur die zu aktivierenden ›Potentiale‹ der (post)migrantischen Frankfurter_innen problematisiert werden, sondern Integrationspolitik nach dem Muster des Governance-Modells als Steuerung einer ›produktiven‹ Vernetzung von Bürger_innen und heterogenen Ordnungsmustern der Stadtgesellschaft begriffen wird. Der Neoliberalismus dieser Integrationspolitik lässt sich nicht ökonomisch-funktional auf den Wirtschaftsstandort Frankfurt verengen, sondern zielt als Rationalität des zugrundeliegenden Steuerungsmodells auf die Aktivierung aller verfügbaren Ressourcen der Stadtgesellschaft für die ›vernetzte‹ Ordnung der Stadt.

Das Modell ›unternehmerischer‹ Stadtpolitik widerspricht in seiner grundsätzlichen Steuerungslogik einer staatsrassistischen Rationalität – dass dieser Widerspruch im Frankfurter Konzept tatsächlich zur Entfaltung kommen konnte, ist allerdings voraussetzungsvoll und nur durch die Rekonstruktion seines atypischen und konfliktreichen Prozesses zu begreifen (Kap. 8). In diesem Prozess wurde die kolportierte Rationalität einer ›unternehmerischen‹ Politik der ›Vernetzung‹ durch die Mobilisierung transnationaler Konzepte aus der Migrationsforschung zur spezifischen Formulierung von Integrationspolitik als »Politik der Vielfalt und Vernetzung« (Stadt Frankfurt 2011: 15) verwoben. Das Kapitel führte in dieser Rekonstruktion die Literatur zu *urban citizenship* mit gouvernementalitätsanalytischen Konzeptionen einer responsabilisierenden *politics of citizenship* zusammen und konnte so zeigen, dass sich die Gesamtkonzeption der Frankfurter Integrationspolitik als *urban politics of transnational citizenship* verstehen lässt, mit der durch Neoliberalisierungsprozesse der Anspruch einer gleichberechtigten substantiellen Teilhabe in der Frankfurter Programmatik artikuliert werden konnte (Kap. 9).

Teil III – Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt

Das einleitende Kapitel des dritten Teils stellte eine ›Kontinuitätsthese‹ vor, die sich nicht auf analytische Prämissen zurückführen lässt, sondern sich im Wesentlichen aus dem Frankfurter Feld ergibt: Die Frankfurter Programmatik, vor allem aber ihr Anspruch, eine gleichberechtigte Teilhabe zum Gegenstand einer strategischen Steuerung der Regelstrukturen der Frankfurter Verwaltung zu machen, wird in den Gefügen der weiteren Verwaltungspraxis in Frankfurt systematisch desartikuliert (Kap. 10). Das Kapitel entwickelte den Vorschlag, die ›provokative‹ Analyse der Rolle hegemonialer neoliberaler Rationalitäten mit dieser Kontinuitätsthese zusammenzudenken. Anstatt die Dominanz des Staatsrassismus im Frankfurter Feld in den Fokus der Analyse zu stellen, wurde der Vorschlag gemacht, ausgehend von Spannungsfeldern und Konflikten, die durch die Programmatik der Vielfalt gegen die staatsrassistischen Routinen der Stadt hervorgerufen werden, eine ›praktische‹ Kritik des Staatsrassismus in der Stadt der Vielfalt zu entwickeln und damit Fergusons Vorschlag einer ›provokativen‹ Analyse (abweichend von seinen eigenen Schlussfolgerungen) konsequent zu Ende zu denken.

Das elfte Kapitel nahm in der Folge jene Momente zum Ausgangspunkt, in denen die Programmatik der Vielfalt »Ärger verursacht« (Ahmed 2011: 136). Davon ausgehend wurde herausgearbeitet, wie sich die Rolle des AmkAs nach der Verabschiedung des Diversitätskonzepts verändert hat und wie sich die Grenzen dieses Prozesses im Wesentlichen dadurch verstehen lassen, dass sich das restliche ›Unternehmen‹ der Frankfurter Stadtverwaltung systematisch der ›unternehmerischen‹ Steuerungsrationalität und damit der Vielfaltspolitik verweigert. Dieser Neoliberalismus reproduziert den Staatsrassismus dadurch, dass er *nicht* umgesetzt wird.

12.2 Ausblick. Für eine ›praktische‹ Kritik des Staatsrassismus in der Stadt

Die Perspektive dieser Studie ist nicht als Ablehnung einer kritischen Rassismusforschung gemeint, im Gegenteil: Sie wurde entwickelt, weil der staatsrassistische Blick in der Stadt der Vielfalt bis heute allgegenwärtig ist. Genauso wenig entstammt die Perspektive einer Affirmation von Vielfaltsprogrammen oder der damit verbundenen ›unternehmerischen‹ Stadtpolitik. Vielleicht bildet die Frage des Staatsrassismus und der Rechte von (Post)Migrant_innen eine Ausnahme – aber in diesem Bereich gilt, dass man die neoliberale Stadt als Werkzeugkasten ansehen sollte, dessen Bestandteile man nicht mögen, aber zumindest auf ihren politischen Nutzen überprüfen muss. Eine solche Analyse hat die vorliegende Studie am Beispiel der Vielfaltskonzeption einer städtischen Integrationspolitik in der ›unternehmerischen Stadt‹ Frankfurt begründet und einen Entwurf einer entsprechenden ›praktischen‹ Kritik entwickelt.

Daraus ergeben sich Anschlussfragen und Aufgaben. Offensichtlich ist, dass das Spannungsverhältnis innerhalb der Verwaltungskonfigurationen hier analytisch und

konzeptionell ausgebaut werden könnte und auf die weiteren Felder der Governance-Netzwerke, beispielsweise auf Stadtteilebene, ausgedehnt werden müsste. Darüber hinaus wäre eine ähnliche Analyse von Implementierungsprozessen in anderen Städten angezeigt – an anderer Stelle haben wir gezeigt, dass die Konzeptionen dort mit anderen Leitbildern arbeiten, die aber ebenso eine Betonung von Teilhabe und Chancengleichheit beinhalten und insofern die Querschnittsaufgabe und die Anpassung von Regelstrukturen an ihre postnationalen Stadtgesellschaften ins Auge fassen (Pütz/Rodatz 2013). Dabei wäre es in einer vergleichenden Perspektive interessant herauszuarbeiten, inwiefern das Selbstverständnis als *Global City* den Grad der (Selbst)Wahrnehmung der Stadtgesellschaft als (post)migrantisch prägt oder auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Städte und ihrer Ökonomien dafür eine Rolle spielen. Diese Fragen ließen sich auf den Vorschlag von Nina Glick-Schiller und Ayse Çağlar beziehen, die einen »comparative analytical framework in migration and urban studies« vorgelegt haben (Glick Schiller/Çağlar 2010). Dabei stellt der hier entwickelte Vorschlag, nicht die »unternehmerische Stadt« aus politökonomischer Perspektive, sondern die »unternehmerische« Stadtpolitik aus gouvernementalitätsanalytischer Perspektive in den Blick zu nehmen, eine analytische Erweiterung dar (vgl. die abweichende Konzeption bei Glick Schiller 2011).

Andererseits müsste es aber auch darum gehen, die gängige Grenze zwischen einer »kritischen« und einer »angewandten« Forschung zum Zusammenhang von (Post)Migration und Stadt zu überdenken. Dieses Fazit lässt sich als Plädoyer für eine Forschung verstehen, die sich einmischt und damit zu einer Ausweitung der in dieser Studie thematisierten Spielräume zu einer transnationalen Entfaltung von *urban citizenship* in der neoliberalen Stadt beitragen kann. Zunächst gilt es dabei, den offensichtlichen Prozess im Feld hervorzuheben: Das hier beschriebene Beispiel einer Intervention in Stadtpolitik und -verwaltung aus der Transnationalismusforschung zeigt, dass es die »kritische« Distanz, die die kritische Migrationsforschung häufig vor jedweder »Anwendung« ihrer Perspektiven pflegt, zu beenden gilt. Mehr als 30 Jahre nach Beginn der Kritik des »methodologischen Nationalismus« (Smith 1983) und nachdem sein Einfluss in der Migrationsforschung endlich schwindet, ist es Zeit, das Feld angewandter Forschung und Politikberatung nicht länger dieser Methodologie zu überlassen. Dabei zeigt die Studie, dass es möglich ist, in wissenschaftlichen Expertisen politische »bricolage« (Ferguson 2009: 183) zwischen transnationalen Perspektiven und neoliberalen Selbstkonzepten von Städten herzustellen, die im Feld der Stadtpolitik Wirkung entfalten können.

Daran anschließend lässt sich ein Problem für die in dieser Studie entwickelte Darstellung formulieren. Denn sie ist nicht als eine solche politische »bricolage« entwickelt worden, sondern verfolgte als Analyse häufig informelle und strategische »Verwaltungspolitiken«. Wenn andere Fachämter dem Amt für multikulturellen Angelegenheiten in Frankfurt eine politische Strategie vorwerfen, dann verteidigen sie damit meist eigentlich ihre »Zuständigkeiten«. Das ändert aber nichts daran, dass die Fachämter sich auch

gegen sonstige Anpassungen ihrer Arbeitsbereiche an die Programmatik der Vielfaltspolitik, von der interkulturellen Öffnung bis hin zur Antidiskriminierungsarbeit, stellen. Der strategische Umgang mit diesen Abwehrprozessen in Dezernat und AmkA hat gute Gründe. Insofern wäre eine ›praktische‹ Kritik als Text, der in dieser Hinsicht als wirksame ›bricolage‹ bzw. »riskanter Bericht« (Latour 2007: 211ff.) zurück ins Feld gespielt werden könnte, erst noch strategisch zu entwerfen und auch zu verhandeln.¹³⁵

¹³⁵ *Last but not least: Ich habe vielen Menschen zu danken, die mich auf diesem wechselhaften Erkenntnisweg begleitet, bestärkt und geprägt haben: allen voran den vielen tollen Kolleg_innen der Frankfurter Humangeographie und insbesondere aus dem Verbundprojekt »Neuordnungen des Städtischen im neoliberalen Zeitalter«, mit denen ich viele Jahre zusammenarbeiten durfte. Hervorheben möchte ich Robert Pütz, der mich vertrauensvoll unterstützt, immer wieder bestärkt und viel Geduld für mich aufgebracht hat. Ohne Iris Dzudzek und Felix Silomon-Pflug wäre ich nicht fertig geworden. All das gilt nicht weniger für Sabine Hess und ihr Göttinger Labor Migration. Die Erfahrungen und Begegnungen im kritnet und die gemeinsame Arbeit an Interventionen, Konferenzen und insbesondere an der Gründung und im Betrieb von movements (und dem ein oder anderen Kraftakt dafür) waren wichtige und motivierende Anker für mich – mein besonderer Dank geht hier an Bernd Kasperek und Juliane Karakayali. Alles erst möglich gemacht haben die Menschen aus meinem privaten Umfeld: ihr wisst wer ihr seid, ihr habt schließlich sehr lang meine Ambivalenz zwischen niedrigem Interesse, Hadern und Drama aushalten. Es ist schön mit Euch.*

Literaturverzeichnis

- Adolphs, Stephan (2008): Geschichte der Gouvernementalität oder materialistische Staatstheorie? Michel Foucault und Nicos Poulantzas im Vergleich. In: Joachim Hirsch; John Kannankulam; Jens Wissel (Hg.): *Der Staat der Bürgerlichen Gesellschaft. Zum Staatsverständnis von Karl Marx*. Band 18, Baden-Baden: Nomos, 180-223.
- Ahmed, Sara (2012): *On being included. Racism and diversity in institutional life*. Durham, London: Duke University Press.
- Ahmed, Sarah (2011): »You end up doing the document rather than doing the doing«: Diversity, Race Equality und Dokumentationspolitiken. In: María do Mar Castro Varela; Nikita Dhawan (Hg.): *Soziale (Un)Gerechtigkeit. Kritische Perspektiven auf Diversity, Intersektionalität und Antidiskriminierung*. Berlin: Lit, 118-137.
- AmkA – Amt für multikulturelle Angelegenheiten / Stadt Frankfurt am Main (Hg.) (2009): *20 Jahre AmkA. 1989-2009 Amt für Multikulturelle Angelegenheiten // Stadt Frankfurt am Main*. Frankfurt a.M.: Stadt Frankfurt am Main.
- AmkA/5 – Mitarbeiter_in; Amt für multikulturelle Angelegenheiten (2009): Integrationsstudien und Integrationskonzept der Stadt Frankfurt am Main. [im Besitz des Verfassers].
- Anderson, Benedict (1989): *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. London [u.a.]: Verso.
- Appadurai, Arjun (1996): *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. University of Minnesota Press.
- Aretz, Hans-Jürgen (2004): Ökonomischer Liberalismus, postmodernes Diversity Management in Unternehmen und der Geist des Kapitalismus. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, Nr. 3, Jg. 29, 3-23.
- Ataç, Ilker; Stefanie Kron, Sarah Schilliger, Helge Schwiertz, Maurice Stierl (2015): Kämpfe der Migration als Un-/Sichtbare Politiken. Einleitung zur zweiten Ausgabe. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (2). URL: <http://movements-journal.org/issues/02.kaempfe/01.atac,kron,schilliger,schwiertz,stierl--einleitung.html>.
- Attia, Iman (2007): Kulturrassismus und Gesellschaftskritik. In: Dies. (Hg.): *Orient- und Islambilder: interdisziplinäre Beiträge zu Orientalismus und antimuslimischem Rassismus*. Münster: Unrast-Verlag, 5-30.
- Attia, Iman (2009): Diskurse des Orientalismus und antimuslimischen Rassismus in Deutschland. In: Claus Melter; Paul Mecheril (Hg.): *Rassismuskritik. Band 1:*

Rassismustheorie und -forschung. Schwalbach/Taunus: Wochenschau-Verlag, 146-162.

Aumüller, Jutta (2009): *Assimilation: Kontroversen um ein migrationspolitisches Konzept*. Bielefeld: transcript.

AuslG (1965): *Ausländergesetz; veröffentlicht im BGBl. I S.355, 28. April 1965*.

Aybek, Can M.; Gaby Straßburger (2009): ›Politik des friedlichen Zusammenlebens‹. Integrationsansatz mit Modellcharakter in Frankfurt/Main. In: Frank Gesemann; Roland Roth (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 351-365.

Bachmann, Götz (2009): Teilnehmende Beobachtung. In: Stefan Kühl; Petra Strodt-holz; Andreas Taffertshofer (Hg.): *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 248-271.

Bade, Klaus J. (2007): Leviten lesen. Migration und Integration in Deutschland. In: *I-MIS-Beiträge*, Nr. 31, Jg. 2007, 43-66.

Bade, Klaus J. (2010): Von der Arbeitswanderung zur Einwanderungsgesellschaft. Teil 1. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 1, Jg. 30, 7-14.

Balibar, Étienne (2001): *Kommunismus und (Staats-)Bürgerschaft. Überlegungen zur emazipatorischen Politik*. www.niatu.net/nospoon/texte/balibar_staatsbuerger-schaft.pdf (26.05.2011).

Balibar, Étienne; Immanuel Wallerstein (1992): *Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten*. Hamburg: Argument.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) (2014): *Willkommenskultur: Ausländerbehörden haben Schlüsselfunktion*. . www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/20140325-0010-pressemitteilung-bamf-abh-projekt.html (12.05.2014).

Baringhorst, Sigrid; Uwe Hunger; Karen Schönwälder (2006): Staat und Integration: Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozesse von MigrantInnen. In: Sigrid Baringhorst; Uwe Hunger; Karen Schönwälder (Hg.): *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9-25.

Bartsch, Matthias (2008): Integration. Zurück zu den Mullahs. In: *Der Spiegel*, Nr. 17, Jg. 2008, 62.

- Bauböck, Rainer (2003): Reinventing Urban Citizenship. In: *Citizenship Studies*, Nr. 2, Jg. 7, 139-160.
- Bauman, Zygmunt (1997): *Flaneure, Spieler und Touristen. Essays zu postmodernen Lebensformen*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Beck, Ulrich (2004): *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Belina, Bernd (2014): Warum denn gleich ontologisieren? Und wenn nicht, warum dann ANT? Kommentar zu Alexa Färbers Potenziale freisetzen. In: *sub|urban*, Nr. 1, Jg. 2, 104-109.
- Belina, Bernd; Susanne Heeg; Robert Pütz; Anne Vogelpohl (2013): Neuordnungen des Städtischen im neoliberalen Zeitalter. Zur Einleitung. In: *Geographische Zeitschrift*, Nr. 3+4, Jg. 101, 125-131.
- Binder, Beate (2007): Urbanität und Diversität. Zur Verhandlung von Fremdheit in der Berliner Stadtentwicklungspolitik. In: Wolf-Dietrich Bukow (Hg.): *Was heißt hier Parallelgesellschaft? Zum Umgang mit Differenzen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 121-131.
- BMI; Bertelsmann – Bundesministerium des Innern; Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2005a): *Kurzportrait Stuttgart*. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_15357__2.pdf (02.04.2011).
- BMI; Bertelsmann – Bundesministerium des Innern; Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2005b): *Kurzportrait Stuttgart*. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_15357__2.pdf (02.04.2011).
- Bogner, Alexander; Beate Littig; Wolfgang Menz (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg; Lars Holtkamp (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Heidelberg: Springer-Verlag.
- Bojadzije, Manuela (2008): *Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bommes, Michael (1994): Migration und Ethnizität im nationalen Sozialstaat. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Nr. 5, Jg. 23, 364-377.
- Bommes, Michael (1999): *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Bommes, Michael (2008): »Integration findet vor Ort statt« - über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik. In: Michael Bommes; Marianne Krüger-Potratz (Hg.): *Migrationsreport 2008. Fakten - Analysen - Perspektiven*. Frankfurt a.M.: Campus, 159-194.
- Bommes, Michael (2009): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Frank Gesemann; Roland Roth (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 89-109.
- Bommes, Michael (2011): Nationale Paradigmen der Migrationsforschung. In: *IMIS-Beiträge*, Jg. 38, 15-52.
- Bommes, Michel (2003): Der Mythos des transnationalen Raums. Oder: Worin besteht die Herausforderung des Transnationalismus für die Migrationsforschung? In: Dietrich Tränhardt; Uwe Hunger (Hg.): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 90-116.
- BRD (1962): *Entwurf eines Gesetzes über den Aufenthalt der Ausländer (Ausländergesetz) [BT DS IV/868]*. Bonn: Deutscher Bundestag.
- BR-Drs. 224 (2007): *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*. Köln: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft.
- Brenner, Neil (2000): The urban question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Nr. 2, Jg. 24, 361-378.
- Brenner, Neil (2003): »Glocalization« as a state spatial strategy. Urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in western Europe. In: Jamie Peck; Henry Wai-Chung Yeung (Hg.): *Remaking the Global Economy. Economic-Geographical Perspectives*. London, Thousand Oaks: Sage, 197-215.
- Brenner, Neil; Jamie Peck; Nik Theodore (2010): Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. In: *Global Networks*, Nr. 2, Jg. 10, 182-222.
- Brenner, Neil; Nik Theodore (2002): Cities and the geographies of »Actually Existing Neoliberalism«. In: *Antipode*, Nr. 3, Jg. 34, 349-379.
- Brenner, Neil; Nik Theodore (2005): Neoliberalism and the urban condition. In: *City*, Nr. 1, Jg. 9, 101-107.
- Brillante, Luigi (2012): *Situation in der Ausländerbehörde*. elf-piraten.de/blog/2012-05-24/frage-zu-auslaenderbehoerde/ (22.05.2013).

- Brinkbäumer, Klaus; Stefan Berg; Dominik Cziesche; Barbara Hardinghaus; et al. (2006): Die verlorene Welt. In: *Der Spiegel*, Nr. 14, Jg. 2006, 22-36.
- Bröckling, Ulrich; Susanne Krasmann (2010): Ni méthode, ni approche. In: Johannes Angermüller; Sylke van Dyke (Hg.): *Diskursanalyse meets Gouvernamentalitätsforschung. Perspektiven auf das Verhältnis von Subjekt, Sprache, Macht und Wissen*. Campus, 23-42.
- Bröckling, Ulrich; Susanne Krasmann; Thomas Lemke (2000): Gouvernamentalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. In: Ulrich Bröckling; Susanne Krasmann; Thomas Lemke (Hg.): *Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 7-40.
- Bröckling, Ulrich; Susanne Krasmann; Thomas Lemke (2004): Einleitung. In: Ulrich Bröckling; Susanne Krasmann; Thomas Lemke (Hg.): *Glossar der Gegenwart*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 9-16.
- Brubaker, Rogers (2004): In the name of the nation: reflections on nationalism and patriotism 1. In: *Citizenship Studies*, Nr. 2, Jg. 8, 115-127.
- Brunet-Jailly, Emmanuel; Serena Kataoka; Roger Keil; Andrew Sancton; et al. (2013): Commentary on Politics of Urbanism: Seeing Like a City by Warren Magnusson . In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Nr. 2, Jg. 37, 790-803.
- Buck, Elena (2011): Asymmetrische Gemeinschaft. Integration als leerer Signifikant im Zugehörigkeitsdiskurs Deutschlands und Großbritanniens. In: *Sociologia Internationalis*, Nr. 1, Jg. 49, 29-52.
- Bukow, Wolf-Dietrich (2011a): Urbanes Zusammenleben im Zeichen zunehmender Globalisierung am Beispiel der Stadt Köln. In: Gudrun Hentges; Bettina Lösch (Hg.): *Die Vermessung der sozialen Welt. Neoliberalismus - Extreme Rechte - Migration im Fokus der Debatte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 237-252.
- Bukow, Wolf-Dietrich (2011b): Zur alltäglichen Vielfalt von Vielfalt – postmoderne Arrangements und Inszenierungen. In: Cristina Allemann-Ghionda; Wolf-Dietrich Bukow (Hg.): *Orte der Diversität. Formate, Arrangements und Inszenierungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 35-54.
- Bundesregierung – Presse und Informationsamt der Bundesregierung/Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) (2007): *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege - Neue Chancen. Stand Juli 2007*. www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan,property=publicationFile.pdf (01.06.2008).

- Buschkowski, Heinz (2005): »*Multikulti ist gescheitert*«. jungefreiheit.de/debatte/interview/2005/multikulti-ist-gescheitert/ (14.06.2013).
- Butterwegge, Christoph (1998): Marktradikalismus, Standortnationalismus und Wohlfahrtschauvinismus – die Sinnkrise des Sozialen als Nährboden der extremen Rechten. In: Christoph Butterwegge; Rudolf Hickel; Ralf Ptak (Hg.): *Sozialstaat und neoliberale Hegemonie: Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie*. Berlin: Elefanten Press, 121-159.
- Butterwegge, Christoph (2005): *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung*. www.christophbutterwegge.de/texte/Zuwanderung%20und%20Globalisierung.pdf (22.03.2010).
- Butterwegge, Christoph (2007): Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik. In: *Kritik des Neoliberalismus*, 135-219.
- Butterwegge, Christoph (2009a): Globalisierung, Zuwanderung und Stadtentwicklung. In: *Geographische Revue*, Nr. 1, Jg. 11, 5-19.
- Butterwegge, Christoph (2009b): Globalisierung als Spaltpilz und sozialer Sprengsatz. Welmarktdynamik und »Zuwanderungsdramatik« im postmodernen Wohlfahrtsstaat. In: Christoph Butterwegge; Gudrun Hentges (Hg.): *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung*. Wiesbaden: VS, 55-102.
- Butterwegge, Christoph (2013): Marktradikalismus und Rechtspopulismus. Neoliberale Modernisierung als Türöffnerin für rassistische Ausgrenzung und Standortnationalismus. In: Sebastian Friedrich; Patrick Schreiner (Hg.): *Nation - Ausgrenzung - Krise. Kritische Perspektiven auf Europa*. Münster: Edition Assemblage, 14-29.
- BVFG (2007): *Bundesvertriebenengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2007; veröffentlicht im BGBl. I, S. 1902*.
- CDU-Fraktion – CDU-Fraktion Frankfurt am Main (Hg.) (2010): *Zukunft gemeinsam gestalten. 10 Thesen für ein Frankfurter Integrationskonzept*. www.cdu-fraktion-ffm.de/documents/CDU_Integrationsbroschuere_20100121_Neu.pdf (02.11.2012).
- Brandsätze – Brandsätze. Gegen den Extremismus der Mitte (Hg.) (2014): *Chronologie der Sarrazin-Debatte*. brandsaetze.blogspot.de/chronologie-der-sarrazin-debatte/ (12.11.2014).
- Clarke, Nick (2012): Urban policy mobility, anti-politics, and histories of the transnational municipal movement. In: *Progress in Human Geography*, Nr. 1, Jg. 36, 25-43.

- CLIP – Network Cities for Local Integration Policy; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Hg.) (2011): *Intergruppenbeziehungen und interkulturelle Politik in Frankfurt*. www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/CLIP_Intergb_dt.pdf (12.5.2012)
- Cohn-Bendit, Daniel; Thomas Schmid (1993): *Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Collier, Stephen (2005): *The spatial forms and social norms of actually existing neoliberalism: Toward a substantive analytics. International Affairs Working Paper 2005-04*. New York: New School University.
- Collier, Stephen J (2012): Neoliberalism as big Leviathan, or ... ? A response to Wacquant and Hilgers. In: *Social Anthropology*, Nr. 2, Jg. 20, 186-195.
- Çelebi, Mustafa (2011): *Sarrazin - Ikone der Meinungsfreiheit*. www.freitag.de/auto-ren/muhabbetci/sarrazin-ikone-der-meinungsfreiheit (03.05.2013).
- Dahme, Hans-Jürgen; Norbert Wohlfahrt (2009): Politische Steuerung in der Stadt. In: Frank Gesemann; Roland Roth (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 53-67.
- Dangschat, Jens S (2007): Soziale Ungleichheit, gesellschaftlicher Raum und Segregation. In: Jens Dangschat; Alexander Hamedinger (Hg.): *Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 21-50.
- Der Spiegel (1973): Die Türken kommen - rette sich, wer kann. In: *Der Spiegel*, Nr. 31, Jg. 1973, 24-34.
- Diaz-Bone, Rainer; Werner Schneider (2004): Qualitative Datenanalyse-Software in der sozialwissenschaftlichen Diskursanalyse – Zwei Praxisbeispiele. In: Reiner Keller; Andreas Hirsland; Werner Schneider; Willy Viehöver (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 491-530.
- Diaz-Bone, Reiner (2006): Zur Methodologisierung der Foucaultschen Diskursanalyse. In: *Historical Social Research*, Nr. 2, Jg. 31, 243.
- Dohse, Knuth (1985): *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht ; vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Königstein/Ts: Express Edition.
- Dölemeyer, Anne; Mathias Rodatz (2010): Diskurse und die Welt der Ameisen. Foucault mit Latour lesen (und umgekehrt). In: Robert Feustel; Maximilian

- Schochow (Hg.): *Zwischen Sprachspiel und Methode. Perspektiven der Diskursanalyse*. Bielefeld: transcript, 197-220.
- Dünnwald, Stephan (2011): Integration als soziale Konstruktion des Fremden in Deutschland. In: *Sociologia Internationalis*, Nr. 1, Jg. 49, 7-27.
- Dzudzek, Iris (2012): Wem gehören Kreativität und Vielfalt in Frankfurt am Main? In: AK Kritische Geographie (Hg.): *Wem gehört Frankfurt? Dokumentation des aktivistischen Kongresses vom März 2012, organisiert aus dem »Wem gehört die Stadt?«-Netzwerk (Forum Humangeographie 9)*. Frankfurt a.M.: o. V., 65-74.
- Dzudzek, Iris (2014): *Kreativpolitik. Artikulationen und Machteffekte einer neuen Regierungsform des Städtischen. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster in Westfalen*. Münster: Institut für Geographie.
- Eckardt, Frank; Janet Merkel (2009): Ethnische Vielfalt als Ressource der Stadtentwicklung? Toleranz im städtischen Alltag - Berlin und Frankfurts Integrationspolitiken im Vergleich. In: Christian Hannemann; Herbert Glasauer; Jörg Pohlan; Andreas Pott; et al. (Hg.): *Jahrbuch StadtRegion 2009/2010. Schwerpunkt: Stadtkultur und Kreativität*. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 83-102.
- Eichenhofer, Johannes; Carsten Hörich; Maximilian Pichl (2011): »Ist Deutschland noch ein Einwanderungsland?«. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 5/6, Jg. 31, 183-187.
- Eick, Volker; Jens Sambale; Eric Töpfer (2007): Kontrollierte Urbanität: Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik. In: *Kontrollierte Urbanität: Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*. Bielefeld: transcript, 7-37.
- Escobar, Arturo (2007): The ›ontological turn‹ in social theory. A commentary on Human geography without scale, by Sallie Marston, John Paul Jones II and Keith Woodward. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, Nr. 1, Jg. 32, 106-111.
- Eskandari-Grünberg, Nargess (2011): Die Verantwortung des Einzelnen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 Jan. 2011, 34.
- Eurocities (2009): *Benchmarking der Integrationspolitik in Europas Städten. Erkenntnisse aus dem Inti-Cities-Projekt*. nws.eurocities.eu/MediaShell/GetMediaBytes?mediaReference=1888 (17.04.2011).
- Fahrn, Joachim (2006): Beispiel Berlin: Wo die Einheimischen bald in der Minderheit sein werden. Online publiziert bei: *Welt Online*,

- www.welt.de/politik/article700347/Beispiel_Berlin_Wo_die_Einheimischen_bald_in_der_Minderheit_sein_werden.html (02.08.2008).
- Farahat, Anuscheh (2014): *Progressive Inklusion. Zugehörigkeit und Teilhabe im Migrationsrecht*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Fassmann, Heinz (2002): Zuwanderung und Segregation. In: Heinz Fassmann; Josef Kohlbacher; Ursula Reeger (Hg.): *Zuwanderung und Segregation. Europäische Metropolen im Vergleich*. Klagenfurt: Drava, 13-24.
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hg.) (2010): *Bundesregierung: Sarrazins Äußerungen sind diffamierend*. www.faz.net/aktuell/politik/inland/reaktionen-auf-sarrazin-bundesregierung-sarrazins-aeusserungen-sind-diffamierend-11024545.html (02.07.2012).
- Ferguson, James (2009): The Uses of Neoliberalism. In: *Antipode*, Nr. S1, Jg. 41, 166-184.
- Ferguson, James; Akhil Gupta (2002): Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. In: *American Ethnologist*, Nr. 4, Jg. 29, 981-1002.
- Feustel, Robert (2010): »Off the Record«. Diskursanalyse als die Kraft des Unmöglichen. In: Robert Feustel; Maximilian Schochow (Hg.): *Zwischen Sprachspiel und Methode. Perspektiven der Diskursanalyse*. Bielefeld: transcript, 81-98.
- FfM – Stadt Frankfurt a.M. | Stadtverordnetenversammlung (Hg.) (2010): *Niederschrift über die 47. (öffentliche) Plenarsitzung der Stadtverordnetenversammlung am Donnerstag, dem 30. September 2010*. www.stvv.frankfurt.de/download/N_STVV_47_30-09-2010.pdf (10.08.2011).
- Filsinger, Dieter (2009): Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Frank Gesemann; Roland Roth (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 279-296.
- Flick, Uwe (2007): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Foroutan, Naika (2016): Postmigrantische Gesellschaften. In: Heinz Ulrich Brinkmann & Martina Sauer (Hg.): *Einwanderungsgesellschaft Deutschland Entwicklung und Stand der Integration*. 227–254. Wiesbaden: Springer VS.
- Foucault, Michel (1983): *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit I*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2001): *In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège de France (1975 - 76)*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Foucault, Michel (2004a): Die Geburt der Biopolitik. In: Daniel Defert; Francois Ewald (Hg.): *Michel Foucault. Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Band III. 1976-1979*. Frankfurt a. M.: o. V., 1020-1028.
- Foucault, Michel (2004b): *Geschichte der Gouvernementalität II: Die Geburt der Biopolitik. Vorlesungen am Collège de France 1978-1979*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2005a): Raum, Wissen und Macht. In: Daniel Defert; François Ewald (Hg.): *Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Band IV*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 342-310.
- Foucault, Michel (2005b): Subjekt und Macht. In: Daniel Defert; Francois Ewald (Hg.): *Michel Foucault. Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Band IV. 1980-1988*. Frankfurt am Main: o. V., 269–294.
- Franz, Fritz (1976): ›Überlastetes Siedlungsgebiet‹ Berlin?. In: *Juristische Rundschau*, Nr. 4+5, Jg. 1976, 146-150 und 188-191.
- Freund, Bodo (2001): Hochqualifizierte Migranten im Rhein-Main-Gebiet. In: *Frankfurter statistische berichte*, Nr. 3, Jg. 2001, 207-223.
- Friedrich, Sebastian (2011): Rassismus in der Leistungsgesellschaft. In: Sebastian Friedrich (Hg.): *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen in der »Sarrazindebatte«*. Münster: edition assemblage, 8-38.
- Funcke, Liselotte (1983): Probleme der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Deutscher Sozialrechtsverband (Hg.): *Die sozialrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Chmielorz, 15-24.
- Ganser, Karl (1974): Regionalisierte Ausländerpolitik. Einführung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 2, Jg. 1974, 33-36.
- Garcia, Soledad (1996): Cities and Citizenship. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Nr. 1, Jg. 20, 7-21.
- Geisen, Thomas (2010): Vergesellschaftung statt Integration. Zur Kritik des Integrations-Paradigmas. In: Paul Mecheril; İnci Dirim; Mechtild Gomolla; Sabine Hornberg; et al. (Hg.): *Spannungsverhältnisse. Assimilationsdiskurse und interkulturell-pädagogische Forschung*. Münster: Waxmann, 13-34.
- Gesemann, Frank; Roland Roth (2009): Kommunale Integrationspolitik in Deutschland - einleitende Bemerkungen. In: Frank Gesemann; Roland Roth (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und*

- Integration als Herausforderung von Kommunen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-29.
- Gesemann, Frank; Roland Roth; Jutta Aumüller (2012): *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Gestring, Norbert (2011a): Kommunale Konzepte zur Integration von Migranten. In: Walter Hanesch (Hg.): *Die Zukunft der Sozialen Stadt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 257-274.
- Gestring, Norbert (2011b): Parallelgesellschaft, Ghettoisierung und Segregation – Muslime in deutschen Städten. In: Hendrik Meyer; Klaus Schubert (Hg.): *Politik und Islam*. Wiesbaden: Springer, 168-190.
- Gissendanner, Scott (2011a): Integration 2.0 – Staatsbürgerschaft als Nebenprodukt einer pragmatischen und interaktiven Integrationspolitik. Online publiziert bei: *MiGAZIN. Migration in Germany*, www.migazin.de/2011/05/27/staatsbuergerschaft-als-nebenprodukt-einer-pragmatischen-und-interaktiven-integrationspolitik/ (31.05.2011).
- Gissendanner, Scott (2011b): Kommunale Integrationspolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 7-8, Jg. 2011, 39-46.
- Glazze, Georg; Annika Mattissek (2009): Diskursforschung in der Humangeographie. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Operationalisierungen. In: Georg Glazze; Annika Mattissek (Hg.): *Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung*. Bielefeld: transcript Verlag, 11-59.
- Gläser, Jochen; Grit Laudel (2009): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Glick Schiller, Nina (2007): *Beyond the nation-state and its units of analysis: Towards a new research agenda for migration studies. Essentials of migration theory*. COMCAD Working Paper 33/2007. Bielefeld: Center on Migration, Citizenship and Development (COMCAD).
- Glick Schiller, Nina (2008): *Beyond methodological ethnicity: Local and transnational pathways of immigrant incorporation*. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 2/08. Malmö: Malmö

Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) and Department of International Migration and Ethnic Relations (IMER).

- Glick Schiller, Nina (2011): Localized neoliberalism, multiculturalism and global religion: exploring the agency of migrants and city boosters. In: *Economy and Society*, Nr. 2, Jg. 40, 211-238.
- Glick Schiller, Nina; Ayse Çağlar (2010): Locality and Globality. Building a Comparative Analytical Framework in Migration and Urban Studies. In: Dies. (Hg.): *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*. Cornell University Press, 60-81.
- Gomolla, Mechthild (2003): Fördern und Fordern allein genügt nicht! Mechanismen institutioneller Diskriminierung von Migrantenkindern und -jugendlichen im deutschen Schulsystem. In: Georg Auernheimer (Hg.): *Schieflagen im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS, 97-112.
- Gosewinkel, Dieter (2003): *Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Göbel-Zimmermann, Ralph; Alexander Eichhorn (2010): Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 - eine kritische Bilanz (Teil 1). In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 10, Jg. 30, 348-351.
- Göckes, Robin (2013): *Weiter Redebedarf zu »mitSprache«*. www.kreisblatt.de/lokales/main-taunus-kreis/Weiter-Redebedarf-zu-mitSprache;art676,339587 (21.08.2013).
- Göppert, Claus-Jürgen (2010): *»Diversitätskonzept« als Gegenentwurf*. www.fr-online.de/kommunalwahl-2011-in-frankfurt/freie-waehler--diversitaetskonzept--als-gegenentwurf,4824430,4834750.html (22.04.2012).
- Green, Simon (2006): Zwischen Kontinuität und Wandel: Migrations- und Staatsangehörigkeitspolitik. In: Manfred Schmidt; Reimut Zohlnhöfer (Hg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 113-134.
- Groß, Thomas (2007): Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 9, Jg. 27, 315-319.
- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (2003): Gouvernamentalität und die Ethnisierung des Sozialen. In: Marianne Pieper; Encarnación Gutiérrez Rodríguez (Hg.): *Gouvernamentalität. Ein sozialwissenschaftliches Konzept in Anschluss an Foucault*. Frankfurt am Main: Campus, 161-178.

- Güntner, Simon (2007): *Soziale Stadtpolitik. Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung*. Bielefeld: transcript.
- Ha, Kien Nghi (2003): Die kolonialen Muster deutscher Arbeitsmigrationspolitik. In: Encarnación Gutiérrez Rodríguez; Hito Steyerl (Hg.): *Spricht die Subalterne deutsch? Migration und postkoloniale Kritik*. Münster: UNRAST-Verlag, 56-107.
- Ha, Kien Nghi (2009): The White German's Burden. Multikulturalismus und Migrationspolitik aus postkolonialer Perspektive. In: Sabine Hess; Jana Binder; Johannes Moser (Hg.): *No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa*. Bielefeld: transcript, 51-72.
- Hailbronner, Kay; Günter Renner; Christine Kreuzer; Hailbronner-Renner (1998): *Staatsangehörigkeitsrecht : Kommentar*. München: Beck.
- Hailbronner, Kay; Günter Renner; Marianne Wiedemann; Hailbronner-Renner (2005): *Staatsangehörigkeitsrecht*. München: Beck.
- Halisch, Judith (2008): *Frankfurter Integrationsstudie 2008*. www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Ffm_Integrationsstudie_08.pdf (26.11.2011).
- Harding, Sandra G (2008): *Sciences from below: Feminisms, postcolonialities, and modernities*. Durham: Duke University Press Books.
- Harvey, David (2005): *A brief history of neoliberalism*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Häußermann, Hartmut; Andreas Kapphan (2008): Integrationspolitik der Städte – ein Paradigmenwechsel. In: Michael Bommers; Marianne Krüger-Potratz; Rat für Migration (Hg.): *Migrationsreport 2008*. Frankfurt a.M.: Campus, 15-28.
- Häußermann, Hartmut; Dieter Läßle; Walter Siebel (2008): *Stadtpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Häußermann, Hartmut; Walter Siebel (2001): *Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung«*. www.schader-stiftung.de/docs/haeussermann_siebel_gutachten.pdf (17.07.2010).
- Hecking, Claus (2013): *Britische Geheimprotokolle: Kohl wollte offenbar jeden zweiten Türken loswerden*. www.spiegel.de/politik/deutschland/kohl-wollte-jeden-zweiten-tuerken-in-deutschland-loswerden-a-914318.html (14.01.2014).
- Heitmeyer, Wilhelm (1998): Versagt die ›Integrationsmaschine‹ Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihren Konfliktfolgen. In: Wilhelm Heitmeyer; Rainer Dollase; Otto Backes (Hg.): *Die Krise der Städte. Analysen zu den*

Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 443-469.

Heitmeyer, Wilhelm; Anhut Reimund (2000): *Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen.* Weinheim, München: Juventa.

Henning, Werner (1983): Die sozial- und arbeitslosenversicherungsrechtliche Stellung ausländischer Arbeitnehmer. In: Deutscher Sozialrechtsverband (Hg.): *Die sozialrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland.* Wiesbaden: Chmielorz, 25-51.

Hentges, Gudrun (2002): Das Plädoyer für eine »deutsche Leitkultur« – Steilvorlage für die extreme Rechte? In: Christoph Butterwegge (Hg.): *Themen der Rechte – Themen der Mitte. Zuwanderung, demografischer Wandel und Nationalbewusstsein.* Opladen: Leske + Budrich, 95-121.

Hess, Sabine (2011): Welcome to the Container. Zur wissenschaftlichen Konstruktion der Einwanderung als Problem. In: Sebastian Friedrich (Hg.): *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen in der »Sarrazondebatte«.* Münster: edition assemblage, 40-59.

Hess, Sabine (2013): Hegemoniale Diskurs-Bilder brechen. Eine kulturwissenschaftliche Kritik der dominanten Wissensproduktion zu Migration. In: Burcu Dogramaci (Hg.): *Migration und künstlerische Produktion. Aktuelle Perspektiven.* Bielefeld: transcript, 107-122.

Hess, Sabine; Jana Binder; Johannes Moser (Hg.) (2009): *No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa.* Bielefeld: Transcript.

Hess, Sabine; Johannes Moser (2009): Jenseits der Integration. Kulturwissenschaftliche Betrachtungen einer Debatte. In: Sabine Hess; Jana Binder; Johannes Moser (Hg.): *No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa.* Bielefeld: transcript, 11-26.

Hess, Sabine; Maria Schwertl (Hg.) (2010): München migrantisch – migrantisches München. Ethnographische Erkundungen in globalisierte Lebenswelten. München: Herbert Utz Verlag.

Hess, Sabine; Bernd Kasperek; Stefanie Kron; Mathias Rodatz; Maria Schwertl und Simon Sonzowski (2016): Krise, Rekonstitution und ungewisse Zukunft des europäischen Grenzregimes. In: Dies. (Hg.): *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III.* Berlin: Assoziation A.

- Holston, James; Arjun Appadurai (1996): Cities and citizenship. In: *Public Culture*, Nr. 2, Jg. 8, 187-204.
- IIKFFm – Intitativkreis Interkulturelle Wochen Frankfurt (Hg.) (2013): *Frankfurt – offen, tolerant, solidarisch. Interkulturelle Wochen 2013*. www.interkulturellewoche.de/system/files/termine/pdf/frankfurt_ikw_2013.pdf (02.11.2013).
- Isin, Engin F.; Myer Siemiatycki (1999): *Fate and faith: Claiming urban citizenship in immigrant Toronto. Working Paper No. 8*. Toronto: Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement.
- Isin, Engin F.; Myer Siemiatycki (2002): Making Space for Mosques. Struggles for Urban Citizenship in Diasporic Toronto. In: Sherene H. Razack (Hg.): *Race, Space, and the Law. Unmapping a White Settler Society*. Toronto: Between the Lines, 186-209.
- Jäger, Margarete; Siegfried Jäger (2007): Das Dispositiv des Institutionellen Rassismus. Eine diskurstheoretische Annäherung an einen umstrittenen Begriff. In: Margarete Jäger; Siegfried Jäger (Hg.): *Deutungskämpfe. Theorie und Praxis kritischer Diskursanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 95-108.
- Kamleithner, Christa (2009): »Regieren durch Community«: Neoliberale Formen der Stadtplanung. In: Matthias Drilling; Olaf Schnur (Hg.): *Governance der Quartierentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 29-47.
- kanak attak (2002): *no integración. Recht auf Legalisierung. Globalisierungskritik und Antirassismus*. www.kanak-attak.de/ka/down/pdf/kanak-attak_2002.pdf (02.10.2010).
- Karakayali, Serhat (2008): *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: transcript.
- Karakayali, Serhat (2011): Reflexiver Eurozentrismus. Zwischen diskursiver Kombinatorik und Latenz. In: Sebastian Friedrich (Hg.): *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen in der »Sarrazindebatte«*. Münster: edition assemblage, 96-113.
- Karakayali, Serhat; Vassilis Tsianos (2002): Migrationsregimes in der Bundesrepublik Deutschland. Zum Verhältnis von Staatlichkeit und Rassismus. In: Alex Demirovic; Manuela Bojadzjev (Hg.): *Konjunkturen des Rassismus*. Köln: Westfälisches Dampfboot, 246-267.
- Karakayali, Serhat; Vassilis Tsianos (2003): Knetief im Antira-Dispo oder Do you remember Capitalism. In: *grundrisse. zeitschrift für linke theorie & debatte*, Nr. 2004, Jg. 6, 1-30.

- Keil, Roger (1992): Frankfurt: global city - local politics. In: Michael P. Smith (Hg.): *After modernism. Global restructuring and the changing boundaries of city life*. Band 4, New Brunswick: Transaction Pub, 39-69.
- Kelek, Necla (2011): *Die Stadt, eine Salatschüssel*. www.faz.net/aktuell/rhein-main/die-stadt-eine-salatschuessel-1581704.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (12.10.2013).
- Kessl, Fabian; Susanne Krasmann (2005): Sozialpolitische Programmierungen. In: Fabian Kessl; Christian Reutlinger; Susanne Maurer; Oliver Frey (Hg.): *Handbuch Sozialraum*. Wiesbaden: VS, 227-246.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hg.) (2005): *Bericht: Management kommunaler Integrationspolitik. Strategie und Organisation (B 7/2005)*. Köln: KGSt.
- Kiepenheuer-Drechsler, Barbara (2013): *Vielfalt plus Zusammenhalt. Eine ethnologische Perspektive auf die Praxis Berliner Integrationspolitik*. Bielefeld: transcript.
- Kohlmann, Elke (2011): Die Ökonomie lügt doch...und zur Hölle mit Goethe! Sarrazinscher (Post-) Rassismus in Zeiten neoliberaler Gouvernementalität. In: Sebastian Friedrich (Hg.): *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen in der »Sarrazindebatte«*. Münster: edition assemblage, 162-181.
- Kolb, Holger (2007): Staaten als Clubs: Zur politischen Ökonomie von Einwanderungspolitik. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 11/12, Jg. 27, 398-402.
- Koopmans, Ruud (1999): Germany and its immigrants: an ambivalent relationship. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Nr. 4, Jg. 25, 627-647.
- Kosnick, Kira (2014): Nach dem Multikulturalismus: Aspekte des aktuellen Umgangs mit ‚Diversität‘ und Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Boris Nieswand; Heike Drotbohm (Hg.): *Kultur, Gesellschaft, Migration*. Wiesbaden: Springer, 297-323.
- kritnet – Netzwerk kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (Hg.) (2010): *Demokratie statt Integration*. www.demokratie-statt-integration.kritnet.org (01.10.2010).
- Krummacher, Michael (2005): Sicher – Sauber – Schön. Die ›Soziale Stadt‹ im Sozialstaatsumbau. In: Ivonne Fischer-Krapohl; Viktoria Waltz (Hg.): *Raum und Migration. Differenz anerkennen – Vielfalt planen – Potenziale nutzen*. Band 2005, Dortmund: IRPUD, 55-74.

- Kulenkampff, Christoph (2006): *Ausgangslage und Ziele des Projekts »Zuwanderer in der Stadt«*. Rede von Christoph Kulenkampff, Geschäftsführender Vorstand der Schader-Stiftung, zum Abschlusskongress am 28./29. September 2006 in Nürnberg. www.schader-stiftung.de/docs/rede_von_ck_fuers_internet.pdf (12.08.2009).
- Kunz, Thomas (2010): Von der (Multi-) Kultur zur (Super-) Vielfalt – der Milieuansatz als Erfolgsrezept. In: *Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit*, Nr. 145-50.
- Langhoff, Schermin (2011): *Die Herkunft spielt keine Rolle - »Postmigrantisches« Theater im Ballhaus Naunynstraße*. www.bpb.de/gesellschaft/kultur/kulturelle-bildung/60135/interview-mit-shermin-langhoff?p=all (22.03.2012).
- Lanz, Stephan (2002): Mythos europäische Stadt – Fallstricke aktueller Rettungsversuche. In: Wolf-Dietrich Bukow; Erol Yildiz (Hg.): *Der Umgang mit der Stadtgesellschaft. Ist die multikulturelle Stadt gescheitert oder wird sie zu einem Erfolgsmodell*. Opladen: Leske & Budrich, 63-77.
- Lanz, Stephan (2007): *Berlin aufgemischt: abendländisch, multikulturell, kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt*. Bielefeld: transcript.
- Lanz, Stephan (2009): In unternehmerische Subjekte investieren: Integrationskonzepte im Workfare-Staat. Das Beispiel Berlin. In: Sabine Hess; Jana Binder; Johannes Moser (Hg.): *No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa*. Bielefeld: Transcript, 105-122.
- Larner, Wendy (2000): Neo-liberalism: policy, ideology, governmentality. In: *Studies in Political Economy*, , Jg. 63, 5-26.
- Larner, Wendy (2003): Neoliberalism?. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, Nr. 5, Jg. 21, 309-12.
- Latour, Bruno (1999): *Die Hoffnung der Pandora. Untersuchungen zur Wirklichkeit der Wissenschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Latour, Bruno (2004): Why has critique run out of steam? From matters of fact to matters of concern. In: *Critical inquiry*, Nr. 2, Jg. 30, 225-248.
- Latour, Bruno (2005): *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Latour, Bruno (2007): *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft: Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Latour, Bruno (2009): *The making of law. An ethnography of the Conseil d'État*. Cambridge; Malden: Polity.

- Law, John (2003): Online publiziert bei: *Making a Mess with Method*
- Lebuhn, Henrik (2010): Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-) Logik städtischer Verwaltungen. In: *Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung*, Nr. 83, Jg. 21, 35-45.
- Lebuhn, Henrik (2013): Migration – Recht – Citizenship. Potentiale und Grenzen eines kritischen Diskurses. In: Paul Mecheril; Oscar Thomas-Olalde; Claus Melter; Susanne Arens; et al. (Hg.): *Migrationsforschung als Kritik? Konturen einer Forschungsperspektive*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 231-244.
- Leggewie, Claus (2011) [1993]: Das Amt für Multikulturelle Angelegenheiten. Ein persuasives Programm. In: Claus Leggewie (Hg.): *Multikulti. Spielregeln für die Vielvölkerrepublik*. Salzhemmendorf: Blumenkamp, 71-85.
- Lemke, Thomas (1997): *Eine Kritik der politischen Vernunft Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*. Berlin, Hamburg: Argument.
- Lemke, Thomas (2003): Rechtssubjekt oder Biomasse? Reflexionen zum Verhältnis von Rassismus und Exklusion. In: Martin Stingelin (Hg.): *Biopolitik und Rassismus*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 160-183.
- Lemke, Thomas (2004a): Die politische Ökonomie des Lebens: Biopolitik und Rassismus bei Michel Foucault und Giorgio Agamben. In: Ulrich Bröckling; Benjamin Bühler; Marcus Hahn; Matthias Schöning; et al. (Hg.): *Disziplinen des Lebens. Zwischen Anthropologie, Literatur und Politik*. Tübingen: Gunter Narr Verlag.
- Lemke, Thomas (2004b): Governance, Gouvernementalität und die Dezentrierung der Ökonomie. In: Ramón Reichert (Hg.): *Governmentality studies. Analysen liberal-demokratischer Gesellschaften im Anschluss an Michel Foucault*. Münster: Lit, 63-75.
- Lemke, Thomas (2007): An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. In: *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, Nr. 2, Jg. 8, 43-64.
- Levi, Ron; Mariana Valverde (2008): Studying Law by Association: Bruno Latour Goes to the Conseil d'État. In: *Law & Social Inquiry*, Nr. 3, Jg. 33, 805-825.
- Li, Tania Murray (2007): Governmentality. In: *Anthropologica*, Nr. 2, Jg. 49, 275-281.
- Luft, Stefan (2003): *Die Dynamik der Desintegration. Zum Stand der Ausländerintegration in deutschen Großstädten. aktuelle analysen 29*. München: Hans Seidel Stiftung.
- Luft, Stefan (2006): *Abschied von Multikulti : Wege aus der Integrationskrise*. Gräffelfing: Resch.

- Magnusson, Warren (2010): Seeing like a city: how to urbanize political science. In: Jonathan S Davies; David L Imbroscio (Hg.): *Critical Urban Studies. New Directions*. Albany: State University of New York Press, 41-54.
- Magnusson, Warren (2013): *Politics of urbanism. Seeing like a city*. London: Routledge.
- Mannitz, Sabine; Jens Schneider (2014): Vom »Ausländer« zum »Migrationshintergrund«: Die Modernisierung des deutschen Integrationsdiskurses und seine neuen Verwerfungen. In: Boris Nieswand; Heike Drotbohm (Hg.): *Kultur, Gesellschaft, Migration*. Wiesbaden: Springer, 69-96.
- Marquardt, Nadine (2013): Räume der Fürsorge. Regieren der Wohnungslosigkeit im betreuten Wohnen. In: *Geographische Zeitschrift*, Nr. 3+4, Jg. 101, 148-165.
- Mattisek, Annika (2008): *Die neoliberale Stadt : diskursive Repräsentationen im Stadtmarketing deutscher Großstädte*. Bielefeld: transcript.
- Mayer, Margit (1990): Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt. In: Renate Borst; Stefan Krätke; Margit Mayer; Roland Roth; et al. (Hg.): *Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte*. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser Verlag, 190-208.
- MBL./NRW (1975): Ausländerrecht. Regulierung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer in überlastete Siedlungsgebiete. RdErl. d. Bundesinnenministers v. 16.6.1975 - IC3/43.28 (Anlage 1: Regulierung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer in überlastete Siedlungsgebiete. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. IIc1 - 24200/10; Anlage 2: Aufzählung der Städte und Landkreise in den überlasteten Siedlungsgebieten. Stand: 1. April 1975). In: *Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen. Ausgabe A*, Nr. 77, Jg. 28, 1178-1179.
- McCann, Eugene; Kevin Ward (2011): Introduction. Urban Assemblages: Territories, Relations, Practices, and Power. In: Kevin Ward; Eugene McCann (Hg.): *Mobile urbanism. Cities and policymaking in the global age*. Band 17, Minneapolis: University Of Minnesota Press, xiii-xxxv.
- McCann, Eugene J (2008): Expertise, truth, and urban policy mobilities: global circuits of knowledge in the development of Vancouver, Canada's four pillar' drug strategy. In: *Environment and Planning A*, Nr. 4, Jg. 40, 885-904.
- McFarlane, Colin (2009): Translocal assemblages: space, power and social movements. In: *Geoforum*, Nr. 4, Jg. 40, 561-567.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (1988): *Integration und Rückkehr?* Mainz: M. Grünewald.

- Meier-Braun, Karl-Heinz (2013): Einleitung: Deutschland Einwanderungsland. In: Karl-Heinz Meier-Braun; Reinhold Weber (Hg.): *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen*. Stuttgart: Kohlhammer, 15-27.
- Mestre Vives, Laura (1998): *Wer, wie, über wen? Eine Untersuchung über das Amt für multikulturelle Angelegenheiten*. Frankfurt a.M.: Centaurus.
- Mick, Günter (1989): Hauff hat Frankfurter beleidigt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 März. 1989, 39.
- Miles, Robert (1991): *Rassismus: Einführung in die Geschichte und Theorie eines Begriffs*. Argument-Verlag.
- Mol, Annemarie (1999): Ontological politics. A word and some questions. In: *The Sociological Review*, Nr. S1, Jg. 47, 74-89.
- Motte, Jan (2000): Nicht Ausländer-, sondern Strukturpolitik: Die bundesdeutsche Praxis der Rückkehrförderung in den 80er Jahren. In: Bernhard Santel; Hermann Schock (Hg.): *Einwanderung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Forschung*. Opladen: Leske + Budrich, 55-72.
- Murdoch, Jonathan (2004): Putting discourse in its place: planning, sustainability and the urban capacity study. In: *Area*, Nr. 1, Jg. 36, 50-58.
- Müller, Martin (2012): Mittendrin statt nur dabei: Ethnographie als Methodologie in der Humangeographie. In: *Geographica Helvetica*, Nr. 4, Jg. 67, 179-184.
- Münch, Sybille (2010): *Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Münch, Sybille; Gudrun Kirchoff (2009): ›Soziale und ethnische Mischung‹ – Zur Persistenz eines wohnungspolitischen Leitbildes. In: Frank Gesemann; Roland Roth (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 517-531.
- Nagel, Helga (2008): *Diversity in der Integrationspolitik der Stadt Frankfurt am Main*. www.migration-boell.de/web/diversity/48_1743.asp (01.08.2010).
- Nassehi, Armin (1999): *Differenzierungsfolgen. Beiträge zur Soziologie der Moderne*. Wiesbaden: Springer.
- Nyers, Peter (2010): No one is illegal between city and nation. In: *Studies in Social Justice*, Nr. 2, Jg. 4, 127-143.

- O'Malley, Pat; Lorna Weir; Clifford Shearing (1997): Governmentality, criticism, policics. In: *Economy and Society*, Nr. 4, Jg. 26, 501-217.
- Ong, Aihwa (2007): Neoliberalism as a mobile technology. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, Nr. 1, Jg. 32, 3-8.
- Osborne, Thomas (2004): Techniken und Subjekte. Von den »Governmentality Studies« zu den »Studies of Governmentality«. In: Ramón Reichert (Hg.): *Governmentality studies. Analysen liberal-demokratischer Gesellschaften im Anschluss an Michel Foucault*. Münster: Lit, 33-42.
- Osborne, Thomas; Nikolas Rose (1998): Governing Cities. In: Engin Isin; Thomas Osborne; Nikolas Rose (Hg.): *Governing Cities. Liberalism, Neoliberalism, Advanced Liberalism. Urban Studies Programme. Working Paper No. 19*. Toronto: York University, 1-37.
- Osborne, Thomas; Nikolas Rose (1999): Governing cities: notes on the spatialisation of virtue. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, Nr. 6, Jg. 17, 737-760.
- ÖVIW – Ökumenischer Vorbereitungsausschuss zur Interkulturellen Woche (Hg.) (2014): *Die Geschichte der Interkulturellen Woche*. www.interkulturellewoche.de/die-geschichte (25.04.2014).
- Pavković, Gari (2008): Vom Stückwerk zur Gesamtstrategie - Verantwortungspartnerschaften in der kommunalen Integrationsarbeit. In: Michael Bommers; Marianne Krüger-Potratz (Hg.): *Migrationsreport 2008. Fakten - Analysen - Perspektiven*. Frankfurt a.M.: Campus, 49-77.
- Peck, Jamie (2001): Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. In: *Progress in human geography*, Nr. 3, Jg. 25, 445-455.
- Peck, Jamie; Nik Theodore (2001): Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer. In: *Political Geography*, Nr. 4, Jg. 20, 427-460.
- Peck, Jamie; Nik Theodore (2010): Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. In: *Geoforum*, Nr. 2, Jg. 41, 169-174.
- Peyroux, Elisabeth; Robert Pütz; Georg Glasze (2012): Business Improvement Districts (BIDs) – Internationalisation and Contextualisation of a »travelling concept«. In: *European Urban and Regional Studies*, Nr. 2, Jg. 19, 111-120.
- Pieper, Marianne; Efthimia Panagiotidis; Vassilis Tsianos (2011a): Konjunkturen der egalitären Exklusion: Postliberaler Rassismus und verkörperte Erfahrung in der Prekarität. In: Marianne Pieper; Thomas Atzert; Serhat Karakayali; Vassilis

- Tsianos (Hg.): *Biopolitik – in der Debatte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 193-226.
- Pieper, Marianne; Efthimia Panagiotidis; Vassilis Tsianos (2011b): Konjunkturen der egalitären Exklusion: Postliberaler Rassismus und verkörperte Erfahrung in der Prekarität. In: Marianne Pieper; Thomas Atzert; Serhat Karakayali; Vassilis Tsianos (Hg.): *Biopolitik – In der Debatte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 193-226.
- Plattform gegen Rassismus (2010): *Integration? Nein Danke!*. www.integrationsneindanke.files.wordpress.com/2010/04/integration_nein_danke_deutsch.pdf (02.10.2012).
- Pott, Andreas; Vassilis Tsianos (2014): Verhandlungszonen des Lokalen. Potentiale der Regimeperspektive für die Erforschung der städtischen Migrationsgesellschaft. In: o. V., 116-135.
- Pries, Ludger (2008): *Die Transnationalisierung der sozialen Welt. Sozialräume jenseits von Nationalgesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Pütz, Robert (2013): Business Improvement Districts in Deutschland. Kontextualisierung einer mobile policy. In: *Geographische Zeitschrift*, Nr. 2, Jg. 101, 82-100.
- Pütz, Robert; Mathias Rodatz (2013): Kommunale Integrations- und Vielfaltskonzepte im Neoliberalismus. Zur strategischen Steuerung von Integration in deutschen Großstädten. In: *Geographische Zeitschrift*, Nr. 3+4, Jg. 101, 166-183.
- Radtke, Frank-Olaf (2003): Multiculturalism in Germany: Local management of immigrants social Inclusion. In: *International Journal on Multicultural Societies*, Nr. 1, Jg. 5, 55-76.
- Radtke, Frank-Olaf; Patricia Stošić (2008): ‚Sozialraum‹ und ‚Netzwerke‹ - Semantiken kommunaler Integrationspolitik. In: Michael Bommers; Marianne Krüger-Potratz (Hg.): *Migrationsreport 2008. Fakten - Analysen - Perspektiven*. Frankfurt a.M.: Campus, 77-112.
- Reichwein, Alfred (2006): *Zusammenfassung: Management kommunaler Integrationspolitik: Strategie und Organisation. KGST-Bericht 7/2005*. www.lvr.de/app/resources/241006materialvortragreichwein.pdf (02.07.2012).
- Reichwein, Alfred (2009): Kommunales Integrationsmanagement – Ansätze für eine strategische Steuerung der Integrationsarbeit. In: Frank Gesemann; Roland Roth (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 297-307.

- Reimer, Kathrin (2013): Rechte Ideologie und soziale Frage. Soziale Arbeit und Politische Bildung in Zeiten des rechtspopulistischen Neoliberalismus. In: Friedrich Burschel; Uwe Schubert; Gerd Wiegel (Hg.): *Der Sommer ist vorbei... Vom »Aufstand der Anständigen« zur »Extremismus-Klausel«*. Beiträge zu 13 Jahren »Bundesprogramme gegen Rechts«. Münster: edition assemblage, 29-50.
- Remlein, Thomas (2007): Bürger verlassen unter Protest Debatte über Moscheebau in Hausen. Grüne weckt den Volkszorn. In: *FNP*, 6 Nov. 2007,
- Robinson, Jennifer (2011): The Spaces of Circulating Knowledge: City Strategies and Global Urban Governmentality. In: Eugene McCann; Kevin Ward (Hg.): *Mobile urbanism. Cities and policymaking in the global age*. Band 17, Minneapolis: University Of Minnesota Press, 15-40.
- Rodatz, Mathias (2012): Produktive »Parallelgesellschaften«. Migration und Ordnung in der (neoliberalen) »Stadt der Vielfalt«. In: *Behemoth*, Nr. 1, Jg. 5, 70-103.
- Rodatz, Mathias (2014): Migration ist in dieser Stadt eine Tatsache. Urban politics of citizenship in der neoliberalen Stadt. In: *sub\urban* 2(3), 35-58.
- Rodatz, Mathias (2016): Summer in the City?! Urban Citizenship nach dem Sommer der Migration. In: *Widerspruch* 68, 79-91.
- Rodatz, Mathias (2018a): Urban Citizenship. In: In: B. Belina, M. Naumann, A. Strüver (Hg.): *Handbuch Kritische Stadtgeographie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Rodatz, Mathias (2018b): Solidarity City – Citizenship in der postmigrantischen Stadt. In: Alexander Neupert-Doppler (Hg.): *Konkrete Utopien. Unsere Alternativen zum Nationalismus*. Stuttgart: Schmetterling. S. 200-2021.
- Rodatz, Mathias; Jana Scheuring (2011): »Integration als Extremismusprävention«. Rassistische Effekte der »wehrhaften Demokratie« bei der Konstruktion eines »islamischen Extremismus«. In: Forum für kritische Rechtsextremismusforschung (Hg.): *Ordnung. Macht. Extremismus. Effekte und Alternativen des Extremismus-Modells*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 163-190.
- Rommelspacher, Birgit (2010): Islamkritik und antimuslimische Positionen am Beispiel von Necla Kelek und Seyran Ateş. In: Thorsten G. Schneiders (Hg.): *Islamfeindlichkeit*. Wiesbaden: VS, 447-469.
- Ronneberger, Klaus; Vassilis Tsianos (2009): Panische Räume. Das Ghetto und die »Parallelgesellschaft«. In: Sabine Hess; Jana Binder; Johannes Moser (Hg.): *No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa*. Bielefeld: transcript, 137-152.

- Rose, Nikolas (1999): *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas (2000): Governing cities, governing citizens. In: Engin Isin (Hg.): *Democracy, Citizenship and the Global City*. London: Routledge, 96-109.
- Rose, Nikolas; Mariana Valverde (1998): Governed by Law?. In: *Social & Legal Studies*, Nr. 4, Jg. 7, 541-551.
- Rose, Nikolas; Pat O'Malley; Mariana Valverde (2006): Governmentality. In: *Annual Review of Law and Social Science*, Nr. 2, Jg. 2006, 83-104.
- Rosol, Marit (2013): Regieren (in) der neoliberalen Stadt. Foucaults Analyse des Neoliberalismus als Beitrag zur Stadtforschung. In: *Geographische Zeitschrift*, Nr. 3+4, Jg. 101, 132-147.
- Roth, Roland (2009): Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement. In: Frank Gesemann; Roland Roth (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 195-215.
- Römhild, Regina (2009): Aus der Perspektive der Migration: Die Kosmopolitisierung Europas. In: Sabine Hess; Jana Binder; Johannes Moser (Hg.): *No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa*. Bielefeld: transcript, 207-223.
- Römhild, Regina; Steven Vertovec (2009): »Frankfurt vernetzt«. Vernetzungs- und Vielfaltspolitik in Frankfurt am Main. In: Stadt Frankfurt (Hg.): *Entwurf eines Integrations- und Diversitätskonzepts für die Stadt Frankfurt am Main. Ein Arbeitspapier des Dezernats für Integration*. Frankfurt a.M.: Stadt Frankfurt, 20-79.
- Ruming, Kristian (2009): Following the Actors: mobilising an actor-network theory methodology in geography. In: *Australian Geographer*, Nr. 4, Jg. 40, 451-469.
- Rutland, Ted; Alex Aylett (2008): The work of policy: actor networks, governmentality, and local action on climate change in Portland, Oregon. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, Nr. 4, Jg. 26, 627-646.
- Saar, Martin (2007): *Genealogie als Kritik. Geschichte und Theorie des Subjekts nach Nietzsche und Foucault*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Sassen, Saskia (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (1996): New employment regimes in cities: the impact on immigrant workers. In: *Journal of ethnic and migration studies*, Nr. 4, Jg. 22, 579-594.

- Sassen, Saskia (2002): Locating cities on global circuits. In: *Environment and Urbanization*, Nr. 1, Jg. 14, 13-30.
- Sassen, Saskia (2006): *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton University Press.
- Schipper, Sebastian (2013): *Genealogie und Gegenwart der unternehmerischen Stadt. Neoliberales Regieren in Frankfurt am Main, 1960-2010*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schneider, Jan (2009): *Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schofield, Barry (2002): Partners in Power: Governing the Self-sustaining Community. In: *Sociology*, Nr. 3, Jg. 36, 663-683.
- Schone, Helmar (2005): Die teilnehmende Beobachtung als Datenerhebungsmethode in der Politikwissenschaft. Methodologische Reflexion und Werkstattbericht. In: *Historical Social Research*, Nr. 1, Jg. 30, 168-199.
- Schubert, Hartmut (1984): Sozialhilfe für Ausländer unter besonderer Berücksichtigung zwischenstaatlicher Rechtsvorschriften. In: Deutscher Sozialrechtsverband (Hg.): *Die sozialrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Band 207, Wiesbaden: Chmielorz.
- Schwarz, Tobias (2011): Bei dauerhafter Verweigerung der Integration . Der Integrationsbegriff in deutschen Ausweisungsdebatten. In: *Sociologia Internationalis*, Nr. 1, Jg. 49, 53-68.
- Scott, James C. (1998): *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, London: Yale University Press.
- Selke, Wenf (1974): Regionale Prognosen der Ausländerwanderung in der Bundesrepublik Deutschland und Möglichkeiten ihrer Steuerung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 2, Jg. 1974, 39-48.
- Senol, Ekrem (2013): Falsche Zahlen. Keine Belege für Armutszuwanderung aus Bulgarien und Rumänien. Online publiziert bei: www.migazin.de/2013/02/22/keine-belege-fur-armutszuwanderung-aus-bulgarien-und-rumanien/ (02.05.2013).
- Shooman, Yasemin (2011): Keine Frage des Glaubens. Zur Rassifizierung von ›Kultur‹ und ›Religion‹ im antimuslimischen Rassismus. In: Sebastian Friedrich (Hg.): *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu*

den rassistischen Normalisierungsprozessen in der »Sarrazindebatte«. Münster: edition assemblage, 50-76.

Sieveking, Klaus (1996): Zur Novellierung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Statusminderung und Strukturveränderung des Sozialhilferechts durch Leistungsreduktion. In: Klaus Barwig; Klaus Sieveking; Gisbert Brinkmann; Klaus Lorcher; et al. (Hg.): *Sozialer Schutz von Ausländern in Deutschland. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1996.* Baden-Baden: Nomos, 295-306.

Silomon-Pflug, Felix; Christian Stein; Susanne Heeg; Robert Pütz (2013): Die unternehmerische Stadt als Gegenstand von Urban-Policy-Mobilities-Forschung: Kontextualisierung global verfügbarer Politikmodelle am Beispiel BID und PPP in Frankfurt am Main. In: *Geographische Zeitschrift*, Nr. 3+4, Jg. 101, 201-217.

Silomon-Pflug, Felix; Susanne Heeg (2013): Neoliberale Neuordnung städtischer Verwaltungen am Beispiel des Liegenschaftsfonds Berlin. In: *Geographische Zeitschrift*, Nr. 3+4, Jg. 101, 184-200.

Smith, Anthony D. (1983): Nationalism and social theory. In: *British Journal of Sociology*, Nr. 1, Jg. 34, 19-38.

Sökefeld, Martin (2004): Jenseits des Paradigmas kultureller Differenz. Zur Forschung und Diskussion über Migranten aus der Türkei in Deutschland. In: Martin Sökefeld (Hg.): *Jenseits des Paradigmas kultureller Differenz. Neue Perspektiven auf Einwanderer aus der Türkei.* Bielefeld: Transcript, 9-33.

Stadt Berlin (2005): *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Ein Integrationskonzept für Berlin.* www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/berichte/integrationskonzept_bf.pdf?start&ts=1277465979&file=integrationskonzept_bf.pdf (12.12.2009).

Stadt Berlin (2007): *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept: Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte.* www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/berichte/integrationskonzept_2007_bf.pdf?start&ts=1301067806&file=integrationskonzept_2007_bf.pdf (12.12.2009).

Stadt Berlin (2010): *Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin.* www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/recht/partintg_bf.pdf?start&ts=1416488027&file=partintg_bf.pdf (22.07.2012).

Stadt Frankfurt (2013): *Verwaltungsüberblick. Dezernat I: Oberbürgermeister.* www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2711&ffmpar%5B_id_inhalt%5D=6986 (03.03.2013).

- Stadt Frankfurt (2009a): Handlungsfelder, Ansatzpunkte und Perspektiven. In: Stadt Frankfurt (Hg.): *Entwurf eines Integrations- und Diversitätskonzepts für die Stadt Frankfurt am Main. Ein Arbeitspapier des Dezernats für Integration Magistrat der Stadt Frankfurt am Main*. Frankfurt a.M.: Magistrat der Stadt Frankfurt a.M., 81-236.
- Stadt Frankfurt (2009b): *Wortprotokoll über die 32. Plenarsitzung der Stadtverordnetenversammlung am Donnerstag, dem 26. März 2009*. Frankfurt a.M.: Stadt Frankfurt.
- Stadt Frankfurt (2010a): *Öffentlicher Dialog zum Entwurf eines Integrations- und Diversitätskonzepts (Oktober 2009 - März 2010). Dokumentation*. Frankfurt a.M.: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main.
- Stadt Frankfurt (2010b): *Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung*. Frankfurt a.M.: Magistrat der Stadt Frankfurt a.M.
- Stadt Frankfurt (2011): *Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung*. www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Integrationskonzept_Magistrat_06_10.758159.pdf (12.12.2010).
- Stadt Frankfurt (2012): *Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring 2012*. Frankfurt a.M.: Magistrat der Stadt Frankfurt a.M..
- Stadt Frankfurt (2013): *Internationalität und Vielfalt sind unsere Chance. Ein 10-Punkte-Plan für unser gemeinsames Handeln*. www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/feldmann-eskandari_erklaerung_integration.pdf (02.11.2013).
- Stadt Frankfurt (2014a): *10-Punkte-Plan für Internationalität und Vielfalt. Unsere Zwischenbilanz*. www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/feldmann-eskandari_erklaerung_integration.pdf (22.10.2014).
- Stadt Frankfurt (2014b): *Religiöse Bauten in Frankfurt am Main. Informationen, Zuständigkeiten, Verfahren*. www.vielfalt-bewegt-frankfurt.de/sites/default/files/medien/downloads/efleitfaden_relibau_ansicht.pdf (20.12.2014).
- Stadt Frankfurt a.M. (2012): *Globaler Marktplatz*. www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3795&_ffmpar%5B_id_inhalt%5D=17166 (12.01.2012).
- Stadt Leipzig (2006): *Die Integration der Migranten in Leipzig als Querschnittsaufgabe*. www.leipzig.de/migranten (02.03.2010).
- Stadt Nürnberg (2004): *Integrationsprogramm der Stadt Nürnberg*. www.nuernberg.de/imperia/md/integration/dokumente/integration/rahmen_leitlinien.pdf (21.03.2011).

- Straßburger, Gabi (2001): *Evaluation von Integrationsprozessen in Frankfurt am Main: Studie zur Erforschung des Standes der Integration von Zuwanderern und Deutschen in Frankfurt am Main am Beispiel von drei ausgewählten Stadtteilen*. www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Langfassung_Studie_Strassburger.pdf (02.06.2011).
- Sträter, Detlev (1983): *Die Planungskonzeption der großräumigen Vorrangfunktionen. Instrumente und politisch-administrative Durchsetzungsmöglichkeiten einer agglomerationsorientierten Raumordnungsstrategie*. München: Institut für Medienforschung und Urbanistik.
- Swyngedouw, Erik (1997): Neither global nor local: »glocalization« and the politics of scale. In: Kevin Cox (Hg.): *Spaces of globalization: Reasserting the power of the local*. New York: Guilford Press, 137-166.
- Terkessidis, Mark (2008): Diversity statt Integration. Kultur- und integrationspolitische Entwicklungen der letzten Jahre. In: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Nr. 123, Jg. IV/2008, 47-52.
- Terkessidis, Mark (2013): *Nationale Turbulenzen. Unromantische Betrachtungen über postmigrantische Urbanität und Kunstproduktion*. www.deutscher-pavillon.org/2013/mark-terkessidis-nationale-turbulenzen-unromantische-betrachtungen-uber-postmigrantische-urbanitat-und-kunstproduktion-2/ (16.12.2013).
- Topçu, Canan (2007): *Wie eine Gebetsmühle*. www.fr-online.de/spezials/wie-eine-gebetsmuehle,1472874,2739068.html (20.02.2013).
- Topçu, Canan (2011a): »In Diskussionen gibt es viel Verachtung und Überheblichkeit«. *Interview zur Integrationsdebatte in Frankfurt*. www.fr-online.de/frankfurt/interview-zur-integrationsdebatte-in-frankfurt--in-diskussionen-gibt-es-viel-verachtung-und-ueberheblichkeit-,1472798,5061922.html (02.03.2011).
- Topçu, Canan (2011b): *Streit um das Integrationsdezernat*. www.fr-online.de/frankfurt/diskussion-im-roemer-streit-um-das-integrationsdezernat,1472798,8289468.html (15.05.2012).
- Töpfer, Stefan (2014): *Warnung vor »rassistischer Debatte«. Güleßen: Kontakt zu Fraktionen stärken*. www.faz.net/aktuell/rhein-main/guelegen-kontakt-zu-fraktionen-staerken-warnung-vor-rassistischer-debatte-12746799.html (08.03.2014).
- Tsianos, Vassilis; Marianne Pieper (2011): Postliberale Assemblagen. Rassismus in Zeiten der Gleichheit. In: Sebastian Friedrich (Hg.): *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen in der »Sarrazindebatte«*. Münster: edition assemblage, 114-132.

- Tsianos, Vassilis (2013): Urbane Paniken. Zur Entstehung des antimuslimischen Urbanismus. In: Duygu Gürsel; Zülfikar Çetin; Allmende e.V. (Hg.): *Wer Macht Demo_kratie? Kritische Beiträge zu Migration und Machtverhältnissen*. Münster: edition assemblage, 23-43.
- Tsianos, Vassilis S (2014): Homonationalismus und New Metropolitan Mainstream. Gentrifizierungsdynamiken zwischen sexuellen und postsäkularen Politiken der Zugehörigkeit. In: *sub|urban*, Nr. 3, Jg. 2, 59-80.
- Valverde, Mariana (2003): *Law's dream of a common knowledge*. Princeton, N.J. ; Oxford: Princeton University Press.
- Valverde, Mariana (2005): Authorizing the production of urban moral order: Appellate courts and their knowledge games. In: *Law & Society Review*, Nr. 2, Jg. 39, 419-456.
- Valverde, Mariana (2011): Seeing like a city: The dialectic of modern and premodern ways of seeing in urban governance. In: *Law & Society Review*. Band 45, Wiley Online Library, 277-312.
- Valverde, Mariana (2012): *Everyday Law on the Street: City Governance in an Age of Diversity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Verbundpartner ZiS – Verbundpartner »Zuwanderer in der Stadt«: Schader-Stiftung/Deutscher Städtetag/GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen/Deutsches Institut für Urbanistik (difu)/InWIS Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (Hg.) (2005): *Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik*. Darmstadt: Schader Stiftung.
- Vertovec, Steven (1996): Berlin Multikulti: Germany, foreigners and world-openness. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Nr. 3, Jg. 22, 381-399.
- Vertovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications. In: *Ethnic and racial studies*, Nr. 6, Jg. 30, 1024-1054.
- Wacquant, Loic (2007): Territoriale Stigmatisierung im Zeitalter fortgeschrittener Marginalität. In: *Das Argument*, Nr. 271, Jg. 49, 399-409.
- Wacquant, Loic (2009): *Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Waldinger, Roger; David Fitzgerald (2004): Transnationalism in Question. In: *American Journal of Sociology*, Nr. 5, Jg. 109, 1177-1195.
- Wallmann, Walter (1981): *Eine Politik für die Zukunft unserer Stadt. Kommunalpolitischer Situationsbericht 1980*. Frankfurt: Stadt Frankfurt.

- Walters, William (2012): *Governmentality. Critical Encounters*. London: Routledge.
- Weber, Christina (2014): *Umstrukturierung im Magistrat*. www.journal-frankfurt.de/journal_news/Politik-10/Neue-Eintracht-im-Roemer-Umstrukturierung-im-Magistrat-22224.html (11.07.2014).
- Welz, Gisela (1996): *Inszenierungen kultureller Vielfalt*. Berlin: Akad. Verl..
- Welz, Gisela (1998): Wie verwaltet man kulturelle Vielfalt einer Weltstadt? Das Frankfurter Amt für multikulturelle Angelegenheiten. In: Ina-Maria Greverus; Johannes Moser; Heinz Schilling; Gisela Welz (Hg.): *Frankfurt am Main. Ein kulturanthropologischer Stadtführer*. Frankfurt am Main: Institut für Kulturanthropologie und Europäische Ethnologie der Universität Frankfurt, 33-48.
- Wendekamm, Michaela (2014): *Die Wahrnehmung von Migration als Bedrohung: Zur Verzahnung der Politikfelder Innere Sicherheit und Migrationspolitik*. Wiesbaden: Springer.
- Wimmer, Andreas; Nina Glick Schiller (2002): Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. In: *Global Networks*, Nr. 4, Jg. 2, 301-334.
- Yildiz, Erol (2009): Was heißt hier Parallelgesellschaft? Von der hegemonialen Normalität zu den Niederungen des Alltags. In: Sabine Hess; Jana Binder; Johannes Moser (Hg.): *No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa*. Bielefeld: transcript, 153-167.
- Yildiz, Erol (2013): *Die weltoffene Stadt. Wie Migration Globalisierung zum urbanen Alltag macht*. Bielefeld: transcript.
- Yildiz, Erol, Birgit Mattausch (Hg.) (2009): *Urban Recycling. Migration als Grossstadt-Ressource*. Gütersloh: Bauverlag.

Urbane Ordnungen der (Post)Migration

In Städten ist die (post)migrantische Gesellschaft verortet. Obwohl Menschen mit (familiären) Migrationsgeschichten große Teile der Stadtbevölkerung stellen – bei Kindern längst in der Mehrheit –, birgt diese Vielfalt keine gleichen Rechte: Gesellschaft und Ökonomie sind von rassistischen Ordnungen geprägt und der Staat ignoriert dies oder trägt dazu bei. Mathias Rodatz zeigt am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main, wie aktuelle städtische Vielfaltspolitiken eine andere, gleichberechtigte Stadt versprechen – und unter neoliberalen Umständen doch ins Leere laufen. Er theoretisiert sie als Politiken transnationaler Stadtbürgerschaft, deren Potenzial zu einer tatsächlichen Herausforderung des Staatsrassismus in der Stadt es noch zu realisieren gilt.