

„Strukturelle Gründe für ein Integrations-Moratorium?“

Working Paper 07/2017

Joachim Renn/Christoph Mautz/Benjamin Labudda/Victoria Morvai/Kerstin Jürgehake

Forschungsprojekt „Steuern durch Übersetzen: Formen lokaler Bewältigung politisch-gesellschaftlicher Dilemmata der Flüchtlingsintegration“

Institut für Soziologie, WWU Münster

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Integrationsbemühungen und -hindernisse.....	1
III. Zwischenergebnisse	5
1) Widersprüchliche Zeithorizonte	5
2) Widersprüchliche Betreuungs-Haltungen.....	6
3) Widersprüchliche Lageeinschätzungen	7
Anhang.....	9
Übersicht über bisher geführte Interviews	9

I. Einleitung

Ziel des Forschungsprojektes ist es, in zwei Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) und zwei Zentralen Unterbringungseinrichtungen (ZUE)

- a) Typen der lokalen Auffassung (in den AE) widerstreitender Anforderungen (Recht, Politik, Lebenslagen der Notzugewanderten und Interessen des lokalen Umfeldes) und
- b) entsprechende, noch unartikulierte, aber bereits eingespielte Problemlösungsformen auf dieser lokalen Ebene systematisch zu erfassen,
- c) komplementär praktische Formen der Übersetzung widerstreitender Anforderungen von Seiten der Asylbegehrenden zu erheben, um daraus
- d) Instrumente und Module zur Optimierung der Kommunikation zwischen den an der Umsetzung der Integrationspolitik beteiligten Institutionen und Personen zu entwickeln.

Mindestens ein Zwischenziel des Projektes ist der Versuch, Aufschlüsse zu gewinnen über möglicherweise *strukturell* erzwungene Integrationshindernisse, die sich im Rahmen der komplexen sozialen Kommunikationsstrukturen innerhalb von EAE und ZUE entfaltet haben könnten. In diesem Zusammenhang von „strukturell“ verursachten Hindernissen zu sprechen, zeigt an, dass Probleme der Integration zwar durchaus z.B. mit kulturellen Differenzen zwischen Notzugewanderten und dem „Aufnahmeland“ zusammenhängen mögen, dass demgegenüber aber das komplexe Arrangement zwischen ganz unterschiedlich gebauten *Formen der Handlungskoordination* sowie der *Problemauffassung und -behandlung* in den Fokus gerückt werden sollten:

II. Integrationsbemühungen und -hindernisse

„Kulturen“ begegnen sich nicht allein in der Form des unmittelbaren Aufeinandertreffens von Personen, die über divergierende, teils konflikterzeugende „Hintergrund-schemata“, Gewohnheiten, normative Orientierungen etc. verfügen, sondern ihr Auf-

einandertreffen vollzieht sich gerade in den für unser Projekt relevanten Einrichtungen „gefiltert“ durch die Prägung, die konkrete Situationen durch die über Rollenformate weitergereichten Imperative abstrakter „Systeme“ erfahren. Insofern treffen vor allem in staatlich organisierten Institutionen der Implementation politischer (und etwaiger „moralischer“) Zielvorgaben nicht einfach und direkt „Kulturen“ aufeinander, sondern solche Begegnungen sind eingebettet in ein kompliziertes Koordinatensystem aus Differenzen zwischen Personen, kulturellen Horizonten, Organisationen und systemischen Imperativen: aus individuellen und kollektiven Identitäten bzw. Routinen, behördlichen Verfahren, wirtschaftlichen Perspektiven, rechtlichen Regeln, professionellen Perspektiven und privaten Haltungen.¹

Aus der Perspektive des Forschungsprojektes ist dabei ein wesentlicher Aspekt die Frage nach den Wirkungen der *Umformung* jeweils spezifischer persönlicher „Lagen“ in standardisierte und abstrakt zu bearbeitende Fälle. Diese Umformung ist unausweichlicher Bestandteil jeder Art der Delegation eines politischen Auftrages an ausführende, dabei aber abstrakt regulierte und für eine Vielzahl von Fällen, in einer Vielzahl von lokalen Kontexten zuständigen Instanzen. „Integration“ ist deshalb zwar möglicherweise eine politische Intention, die für die einzelne Person, für die Angehörigen des allgemeinen Publikums wie für „ehrenamtlich“ Engagierte und für „hauptamtlich“ Beauftragte, in der Sprache einer „Willkommenskultur“ sinnvoll erscheint, sie muss aber als *politische* Intention durch die Umwege der administrativ-juridischen

¹ Das im Kontext des Forschungsprojektes angewandte Analyseverfahren ermöglicht es, das genannte komplexe Koordinatensystem empirisch sichtbar zu machen. Das Datenmaterial (bislang 11 transkribierte Interviews) wurde einer „tiefenhermeneutischen“ Analyse unterzogen, die zeitaufwändige Interpretationssitzungen erfordert, an denen alle Projektmitarbeiter_innen teilnahmen. Die verschiedenen Perspektiven der Beteiligten generieren unterschiedliche Lesarten, die zu einer Sättigung der möglichen Deutungen beisteuern. Hierbei sollen Zusammenhänge und Hintergründe aufgedeckt werden, die durch eine reine Inhaltsanalyse des augenscheinlichen manifesten Gehalts des transkribierten Materials nicht zu bewältigen wäre. Die Interpretation der Interviews geschah stets vor dem Hintergrund der durch bestimmte mapping-Verfahren visualisierten Erkenntnisse bezüglich der Makrostruktur, um die Komplexität des gesamten Feldes mitzuberechnen. Der für die qualitative Forschung typische zirkuläre Forschungsprozess der gleichzeitigen Datenerhebung und -analyse ermöglicht eine reversionsoffene Theoriegenerierung. Aufgrund der Analyse der Zusammenhänge unterschiedlicher Ebenen ist das Verfahren der tiefenhermeneutischen Makroanalyse eine für unser Vorhaben geeignete Methode, die sowohl die verschiedenen Ebenen des erwähnten Koordinatensystems als auch deren „Übersetzungsverhältnisse“ (Renn 2006) in die Untersuchung miteinbezieht.

Standardisierung hindurch, die dann ihrerseits dem Handeln in spezifischen Situationen Regeln, Kategorien, Verfahren etc. vorgibt. Bei der administrativen Bearbeitung praktischer Erfordernisse der Integration müssen deshalb generalisierte Verfahren das Geschehen regulieren. Solche Verfahren verpflichten ihrer formalen Natur wegen (gerade um der flächendeckenden und z.B. rechtlich konsistenten Bearbeitung einer unüberschaubaren Fülle von Einzelfällen willen) diese praktischen und jeweils *spezifischen* Probleme in unspezifische Exemplare allgemein standardisierter Fälle umzuformen. Und es ist diese Umformung – in der Sprache der theoretischen Heuristik unseres Forschungsprojektes: diese sinnverschiebende Übersetzung – die zu „strukturell“ bedingten Effekten führen kann, die schließlich mit der Zielsetzung einer integrativen Politik in Konflikt geraten können.

Probleme und Anliegen von Notzugewanderten stellen sich in den ZUE und den EAE scheinbar in der Form unmittelbaren Kontaktes zwischen Individuen ein. Diese Probleme und Anliegen werden aber von Seiten der Einrichtung immer schon „formatiert“ wahrgenommen und bearbeitet. Die Formen der Wahrnehmung und der Bearbeitung sind durch abstrakte Regeln, Kategorien und durch generalisierte Verfahrensformen geprägt. Das führt zu nur schwer erkennbaren Nebenfolgen, die nicht mehr den kulturellen Orientierungen von Personen zuzurechnen sind. Viel eher sind hierfür mangelnde Passungen zwischen „milieu“-spezifischen (oder: „lebensweltlichen“) und formalisierten, technisch wie rechtlich generalisierten Sinn- und Zeithorizonten verantwortlich.

Es ist also möglich und sogar zu erwarten, dass vergleichsweise „desintegrative“ Effekte ausgerechnet aus solchen Maßnahmen folgen, die der Intention und dem Auftrage nach eigentlich die Integration von Notzugewanderten (jedenfalls von solchen, denen eine Bleibeperspektive eröffnet wird) befördern sollen. Solche Effekte sind dabei nicht aus ungenügender „Bereitschaft“, aus gegenläufigen Motiven oder gar xenophoben Attitüden der in den ZUE aufeinandertreffenden Personen zu erklären, sondern sie stellen ungeplante, nicht gewollte, dennoch notorisch wahrscheinliche Nebenfolgen dar, die sich allein aus dem *Übersetzungsverhältnis* zwischen heterogenen Hand-

lungsrahmen ergeben. Solche heterogenen Handlungsrahmen treffen innerhalb der relevanten Einrichtungen mit Notwendigkeit aufeinander – allein wegen der pragmatisch unvermeidlichen Verschränkung von konkreter Begegnung zwischen Menschen und technischer, politisch-administrativer und rechtlicher Programmatik mit Massen-Referenz.

Zu den Ausgangsvermutungen des Forschungsprojektes gehörte es unter anderem, die simultane Geltung gegensätzlicher *rechtlicher* Anforderungen an Asylbewerber_innen (kollektive Schemata bei der Selektion „sicherer Drittstaaten“, Dublinregelung, andererseits aber individualisierte Kriterien bei der Zuteilung des Status eines „Verfolgten“) als einen Auslöser für mögliche Widersprüche zu betrachten. Die gegenläufigen Logiken der entsprechenden Rechtsrahmen rufen möglicherweise sehr unterschiedliche Strategien des Umgangs mit diesen Divergenzen auf der Interaktions- und der Identitätsebene hervor. Von dieser Erwartung ist nach mehr als einem halben Jahr Forschungsarbeit vorerst nichts zurückzunehmen:

Die individuelle Bleibeperspektive hängt ab von der standardisierten (man könnte sagen: „pauschalen“) Zuordnung des jeweils persönlich, biographisch *besonderen* Falles zur kollektiven Größe einer ethnischen, nationalen oder religiösen Gruppe. Gleichzeitig aber ist das Asylrecht als ein Individualrecht auf das ganz persönliche (Verfolgungs-)Schicksal bezogen. Diese Ambivalenz führt im Zusammenhang mit häufig unvollkommenen Informationsständen auf Seiten der Notzugewanderten oft dazu, dass sie ihre Selbstdarstellungen in einer wahrgenommenen Unsicherheitszone – eher implizit als geplant – in einem Schwebezustand halten, der auf die Motivation, sich gezielt auf Integrationspfade zu begeben (z.B. entsprechende Angebote der Einrichtungen wahrzunehmen), eher einen *hemmenden* Einfluss ausübt.

Zu diesem „strukturell“ motivierten Schwebezustand treten aber – nach bisherigem Ergebnisstand unserer Forschungsarbeit zu urteilen – nun einige Aspekte hinzu, die dem besonderen inneren Aufbau der EAE und ZUE und den internen Abläufen geschuldet sind:

III. Zwischenergebnisse

1) Widersprüchliche Zeithorizonte

Der „Schwebezustand“, in dem sich einige der befragten bzw. indirekt über andere Interviews in den Fokus getretene Notzugewanderte aufhalten, wird über Umwege befördert durch das teils problematische Passungsverhältnis der Zeithorizonte verschiedener Institutionen, die innerhalb der EAE und ZUE kooperieren. Es fällt beispielsweise auf, dass die mit der Sozialbetreuung beauftragten Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer eigenen Organisationsstruktur (und aufgrund der Vertragsmodalitäten im Rahmen der entsprechenden Ausschreibungsverfahren) an Planungshorizonte (Dienstpläne, Arbeitsverträge und entsprechende Befristungen) gebunden sind, die mit dem Takt der Regulierung von Seiten der Bezirksregierungen oft nur schwer abzustimmen sind. Das Problem reicht von der Regelung der individuellen Dienstzeiten (Taktung der Schichten) bis zur Anpassung der Personalzusammensetzung an das Profil der Bewohner der Einrichtung (z.B. mit Bezug auf Sprachkompetenzen). Beide Größen: das Personal und das konkrete Anforderungsprofil bzw. die Zusammensetzung der Bewohnerschaft in den Einrichtungen verändern sich in unterschiedlichen Rhythmen und verlieren dabei immer wieder die Passung.

Auf die „Integration“ der Notzugewanderten wirken derlei Spannungen zwischen Zeithorizonten, Taktungen und Planungsfristen also „indirekt“ ein: „erlebt“ werden die Differenzen zwischen unterschiedlichen Logiken der „Betreuung“ bzw. der „Fall-Bearbeitung“ zumindest teilweise als Undurchsichtigkeit der Erwartungshaltung des „Aufnahmelandes“. So wird die Neigung verstärkt, den Aufenthalt in den Aufnahmeeinrichtungen als ein *Moratorium* zu behandeln, innerhalb dessen man sich am besten „unauffällig“ verhält, in manchen Fällen also möglichst wenig „offenbart“ über das eigene Schicksal, über die eigenen Erwartungen und also eher weniger „investiert“ in die aktive Annahme von Integrationsangeboten, die als deutlich „vorläufig“ erlebt werden. Solche Muster sind – was deutlich gesagt werden muss – bislang auf Einzelfälle beschränkte Zwischenergebnisse noch nicht abgeschlossener Fallanalysen. Es zeichnet sich aber als ein durchaus empirisch gesättigter Typus der Haltung

von Bewohnern der Einrichtungen eine Variante ab, die man metaphorisch als „Aufenthalt in leerer Zeit“ bezeichnen könnte: in einem gewissen Sinne befinden sich manche Notzugewanderte zwar in den Aufnahmeeinrichtungen – ihrer eher impliziten Auffassung nach aber noch gar nicht in „Deutschland“. Zwar wird der rechtliche Status des Aufenthaltes als eine Gewähr für den Übergang in die unmittelbare existentielle Sicherheit erlebt, den Raum der Fluchtgründe verlassen zu haben. Die Ambivalenz der Anforderungen innerhalb der Einrichtung verstärkt jedoch die Tendenz, sich so weit als möglich an die Verlängerung kultureller, vor allem familial strukturierter, Beziehungsmuster aus dem Herkunftsland zu halten. Dies verlagert den Beginn der aktiven Integration auf die Zeit nach dem Austritt aus den ZUE und EAE, was letzten Endes der Wirksamkeit der in den letzten Jahren forcierten, ausgebauten und ambitionierten sozialen Betreuung *in den* Einrichtungen entgegenwirkt.

2) Widersprüchliche Betreuungshaltungen

Auf der Seite des Personals bzw. der organisationalen Unterabteilungen der untersuchten Einrichtungen macht sich die Verschränkung unterschiedlicher Logiken des „Umgangs“ mit den Notzugewanderten ebenfalls in verschiedenen Varianten als ambivalente – und damit sowohl die Adressaten als auch das Betreuungspersonal verunsichernde – Motivation geltend: sowohl Mitarbeiter der betreuenden Wohlfahrtsverbände als auch Vertreter der Bezirksregierung tragen in ihrem persönlichen Zugang zur Klientel zugleich widerstreitenden Anforderungen Rechnung: auf der einen Seite ist die Begegnung mit der Klientel durch *rechtliche* Begrenzungen der parteilichen, individuell zugeschnittenen Solidarisierung (Verfahrensberatung) oder aber durch die generalisierte „Kundenorientierung“ eines Wohlfahrtsverbandes, der auch ökonomisch effizienter Wettbewerber in Ausschreibungsverfahren sein muss, strukturiert. In diesen Rahmen fallen auch die immer wieder kurzfristig auftauchenden Zwänge, politisch programmierte *Einzelentscheidungen* zu den Programmen der Flüchtlingsbetreuung und zur Organisation verfahrenskonformer Integration umzusetzen. Auf der anderen Seite ist das Personal – je näher an der alltäglichen Arbeit der Einrichtungen, desto ausgeprägter – durch persönliche, humanitär gestimmte und eher dem Bereich

einer zivilgesellschaftlich verankerten „Willkommenskultur“ zuzuordnende Haltungen geprägt (nicht selten rekrutiert sich das Personal der Einrichtung vor allem auf der operativen Ebene aus Personen, die eine „Karriere“ in eher zivilgesellschaftlichen Initiativen, politischen und ehrenamtlichen „Bewegungen“ hinter sich haben). Letztere „Logik“, die eher auf ein persönliches Engagement zuläuft, auch wenn sich hier und da in diese Haltungen z.B. „didaktische“ Orientierungen mit Seitenblicken auf die vermeintlichen Imperative einer „Leitkultur“ des Aufnahmelandes mischen können, steht in einem oft nur schwer zu balancierenden Spannungsverhältnis zu Distanzgeboten, die durch den formalen Rahmen rechtlich und politisch normierten Rollenverhaltens gesetzt sind. Das macht sich in Extremsituationen als ausgesprochen konfliktreiche Konstellation bemerkbar, wie z.B. bei der praktischen Umsetzung von „Rückführungen“, die aus durchaus nachvollziehbaren Gründen in der Regel „bei Nacht und Nebel“, aber eben unter Einsatz von konkreten Personen, die ihre Arbeit aus einer durchaus gegenläufigen Perspektive heraus verstehen, vollzogen werden.

3) Widersprüchliche Lageeinschätzungen

Individuelle Betreuung, Integration, Administration, rechtskonforme Verfahrensabwicklung, Konfliktprävention und internes Personalmanagement sind nur einige von vielen Aufgabenstellungen, die innerhalb der komplizierten Alltagspraxis der Aufnahmeeinrichtungen „gleichzeitig“ verfolgt werden müssen. Dabei stehen alle tagtäglichen Vollzüge stets unter dem Vorbehalt eines Provisoriums, sowohl was die biographische Phase der Klientel, als auch was die Nachhaltigkeit etablierter Abläufe von Seiten der Organisation angeht. Zu den innerhalb der Einrichtungen wirksamen Imperativen dieser unterschiedlichen Logiken tritt außerdem eine deutlich bemerkbare allgemeine Sensibilität für die „Außenwirkung“ der Tätigkeiten und der Prozesse in den Einrichtungen hinzu: sei es mit Rücksicht auf die allgemeine politische Diskussion in den öffentlichen Foren und Medien der Auseinandersetzung über „die Flüchtlingsfrage“, sei es bezogen auf die interne, z.B. parteipolitisch strukturierte politische Debatte oder aber auf das breite Spektrum von Reaktionen des unmittelbaren kommunalen Umfeldes, so wirkt sich der Dauerzustand, „unter Beobachtung zu stehen“, doch

insgesamt deutlich auf die Form der offiziell (also auch uns Interviewer_innen gegenüber) kommunizierten Beurteilung der Situation aus.

Ein wesentliches Zwischenergebnis der bisherigen Forschung besteht neben anderen Vorergebnissen deshalb darin, dass eine *Unstimmigkeit* zwischen der immer wiederkehrenden Betonung, es gäbe keinerlei relevante Konflikte oder Probleme in den Einrichtungen², und den latenten, indirekten Hinweisen auf eine Fülle von konfliktreichen Situationen und Struktur-Verhältnissen auffällt. An diesem Punkt bewegen sich unsere Analysen noch auf der Ebene einer Spurensuche: die spezifische „hermeneutische“ Methode der Auswertung des Materials, die in unserem Forschungsprojekt zur Anwendung kommt, erlaubt es, Hinweisen nachzugehen, die „zwischen den Zeilen“ stehen. Dort finden wir eine Fülle von Andeutungen, die in die Richtung weisen, dass es einen „working consensus“ des verpflichtenden Bekenntnisses zur Konfliktfreiheit gibt, der sich wahrscheinlich als konstitutive Reaktion auf die wiederum selektiv wahrgenommene Beobachtung von außen interpretieren lässt: „konstitutiv“ ist diese Reaktion in dem Sinne, dass sie einer offensiven Bearbeitung der oben genannten Widersprüche (damit auch der strukturell bedingten, vergleichsweise „desintegrativen“ Nebenfolgen des Aufeinandertreffens heterogener Handlungslogiken) eher entgegen stehen könnte. Hier muss die Bestandsaufnahme der Zwischenergebnisse allerdings vorsichtig formuliert ausfallen, denn zur anschließenden Beurteilung dieses zentralen Strukturmerkmals werden weitere Analyseschritte, so auch nicht zuletzt die im Projektantrag erwähnten Maßnahmen des Wissens-Transfers (bei denen Teilergebnisse zurück in den Gegenstandsbereich kommuniziert werden), notwendig sein.

² Unter anderem wird betont, dass es z. B. im Vergleich zu den „Krisenzeiten“, zu dem überfordernd schnellen Anwuchs der Fallzahlen in der Folge des Herbst 2015, gelungen sei, hoch rationale und effiziente Abläufe zu etablieren, gleichzeitig aber eine Art verstetigte Kunst der Improvisation einzurichten.

Anhang

Übersicht über bisher geführte Interviews

Ort/ Einrichtung	Bezeichnung	Interviewpartner	Art des Interviews	Datum
Stadt Hamm 2 Einzelinterviews	H_S_1	Stabstelle Soziale Planung Koordination der Sozialbetreuung	Einzelinterview	11/2016
	H_S_2	Fachbereich Jugend, Soziales und Gesundheit	Einzelinterview	11/2016
ZUE Hamm 4 Einzelinterviews 4 Gruppeninterviews	H_ZUE_1	Asylverfahrensberatung DRK	Einzelinterview	11/2016
	H_ZUE_2	Leitung ZUE	Einzelinterview	11/2016
	H_ZUE_3	Leitung des Wohlfahrtsverbands	Einzelinterview	01/2017
	H_ZUE_4	Betreuung des Wohlfahrtsverbands	Einzelinterview	03/2017
	H_ZUE_5	3-köpfige Familie aus Syrien (Re-Location Programm)	Gruppeninterview mit Notzugewanderten	03/2017
	H_ZUE_6	Ehepaar aus Afghanistan	Gruppeninterview mit Notzugewanderten	03/2017
	H_ZUE_7	3 alleinreisende Männer aus Eritrea (Re-Location-Programm)	Gruppeninterview mit Notzugewanderten	03/2017
	H_ZUE_8	3 alleinreisende Frauen aus Eritrea (Re-Location Programm)	Gruppeninterview mit Notzugewanderten	03/2017
EAE Münster 2 Einzelinterviews	M_EAE_1	Dezernat Unterbringung für Flüchtlinge	Einzelinterview	07/2017
	M_EAE_2	Leitung EAE Münster	Einzelinterview	07/2017
Gesamt:	12 Interviews			