



Leseprobe aus Wenzler, Strategien der Integration, ISBN 978-3-7799-7256-3

© 2023 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7256-3](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7256-3)

Inhalt

Lesehinweis	7
Teil 1: Gegenstand – Interesse – Perspektive	9
1.1 Annäherung	9
1.2 Integration und die Regulierung der Bevölkerung	13
1.2.1 Eine Geschichte der Integration	13
1.2.2 Die (An-)Siedlungen von Bevölkerung	15
1.2.3 Forschungsfrage	18
1.2.4 Ein praktisches Problem der Gegenwart	19
1.3 Ein genealogischer Blick	21
1.3.1 Historisches Aufschließen des Gegenstandes	21
1.3.2 Das Dispositiv und eine Geschichtsschreibung ohne Fundament	21
1.3.3 Geschichte der Gegenwart	24
1.3.4 Zur Relationalität von Diskurs und Praktiken	26
1.3.5 Erkenntnisinteresse	28
1.4 Gouvernamentalität	30
1.4.1 Gouvernamentalität als Machtanalyse	31
1.4.2 Zur Historizität von Machtverhältnissen	33
1.4.3 Herrschaftsverhältnisse	34
1.4.4 Der Staat als Praxis gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse	35
1.4.5 Soziale Arbeit als Teil einer Regierung des Sozialen	36
Teil 2: Zum Verfahren einer genealogischen Geschichtsschreibung Sozialer Arbeit	38
2.1 Diskontinuität	39
2.2 Historische Serien	41
2.3 Zum Ereignis machen – die Singularität der Elemente	42
2.4 Material – Kristallisationspunkte	43
2.5 Zur Konstruktion einer Geschichte	46
Teil 3: Die Regulierung der Bevölkerung	49
3.1 Die Policy und die Erfindung der Bevölkerung	49
3.2 Die Bevölkerung als Objekt der Regulierung	53
3.3 Die Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft	55
3.3.1 Zur Frage der angemessenen Regierung	57
3.3.2 Die Soziologie und die neue Wirklichkeit	60

3.4	Freiheit und Sicherheit – Das Ende der Policey	62
3.4.1	Sicherheit – Unsicherheit – Soziale Frage	64
Teil 4:	Die Künste der Regulierung	66
Serie I:	Die Zäsuren im Sozialen	70
Serie I.1:	Instruktion – Diebes-Rotten, Bettler, liederliches Gesindel	71
Serie I.2:	Freizügigkeitsgesetzgebung und die Bestrafung der Bettler, Landstreicher und Arbeitsscheuen	80
Serie I.3:	Das Bewahrungsgesetz	94
Serie I.4:	Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG	104
Serie II:	Die Erfassung von Körpern	120
Serie II.1:	Die Brandmarkung	122
Serie II.2:	Polizeiliche Steckbriefe	125
Serie II.3:	Die ethnologische Entdeckung	130
Serie II.4:	Die polizeiliche Registrierung	135
Serie II.5:	Die sozialwissenschaftliche Studie	138
Serie III:	Die Anordnungen des Raums	144
Serie III.1:	Die Freiburger Bettelordnung	145
Serie III.2:	Das Arbeitshaus von Bayreuth	148
Serie III.3:	Die Wandererfürsorge	153
Serie III.4:	Die Siedlungen der 1970er und 1980er Jahre	156
Serie IV:	Die Organisation von Entwicklungen	161
Serie IV.1:	Das Erziehungshaus von Friedrichslohra	162
Serie IV.2:	Zur Organisation der städtischen Armenpflege	170
Serie IV.3:	Der Armenbesucher	177
Serie IV.4:	Das Settlement	184
Serie IV.5:	Die Sozialplanung	191
Teil 5:	Strategien der Integration und das Denken von Entwicklung	199
5.1	Die Ordnung der Integration und die Regierung des Sozialen	201
5.2	Die Problematisierung von Blockaden der Entwicklung	205
5.3	Die Interventionen der Sozialplanung und die Organisation von Entwicklung	209
5.4	Die Kolonialisierung im Inneren einer Gesellschaft	212
5.5	Zum Schluss: Gleichheit, Demokratie und Integration	216
	Verzeichnis der Literatur und Quellen	220
	„Lokale Erinnerungen“. Archivmaterial	234

Teil 1: Gegenstand – Interesse – Perspektive

1.1 Annäherung

Einer verbreiteten Einschätzung zufolge unterliegt die Gestalt des bundesrepublikanischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements seit den 1970er Jahren einem grundlegenden Wandel.² Dieser Prozess der Transformation geht mit der Infragestellung der bis dahin vorherrschenden Denk-, Interventions- und Problemmatisierungsweisen einher, die auf eine historisch spezifische Konfiguration des ‚wohlfahrtsstaatlichen Arrangements‘ der 1960er bis 1980er Jahre verweist. Diese historische Konfiguration wird regelmäßig mit dem sozialstaatlichen Postulat der Integration verknüpft. Das Integrationspostulat des Sozialstaates wäre somit Teil einer historisch spezifischen Konfiguration gesellschaftlicher Elemente, deren Gestalt sich durch Prozesse der Transformation bis in die Gegenwart hinein verändert. Das Integrationspostulat steht dann, insbesondere in diesem Zeitraum, für ein hegemonial gewordenes Programm sozialstaatlicher Institutionen.³ In dieser historischen Gestalt des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements der 1960er bis 1980er Jahre wird die gesellschaftliche Funktionalität der Sozialen Arbeit in der Produktion von Integrationsleistungen bezüglich sozialer Randgruppen gedacht und begründet, wobei die Vorstellung einer gesellschaftlichen Funktion Sozialer Arbeit, ebenso wie deren historische Herleitung, selbst Teil dieser historisch spezifischen Konstellation ist.

Im Jahr 1958 als Manuskript beendet und als Dissertationsschrift an der Universität Göttingen eingereicht, wurde der heutige Klassiker zur Geschichtsschreibung Sozialer Arbeit im Folgejahr unter dem Titel ‚Die Ursprünge der Sozialpädagogik in der industriellen Gesellschaft‘⁴ veröffentlicht. Hierin wurde das ‚Denken und Handeln‘ der Sozialen Arbeit im Hinblick auf historische Bedingungen der Entwicklung und Ausdifferenzierung Sozialer Arbeit verstanden, reflektiert und beschrieben, wobei die Geschichte der Sozialen Arbeit mit der Entwicklungsgeschichte der industriellen Gesellschaften des 19. Jahrhundert verwoben wird. In dieser Geschichte wird das Auftauchen der Sozialen Arbeit als Teil eines wohlfahrtsstaatlichen Arrangements westeuropäischer Länder als eine Reaktion auf gesellschaftliche Herausforderungen verstanden, welche mit dem industriellen Wandel jener Zeit einhergingen. Der industrielle Wandel der westeuropäischen Gesellschaften, der zugleich durch Prozesse der Modernisierung, der Säkularisierung und der Demokratisierung zu charakterisieren ist, entwickelt

2 Vgl. Kessl 2013; Naumann u. a. 2017.

3 Vgl. Kessl 2013: 9; Klammer/Leiber/Leitner 2017: 9.

4 Vgl. Mollenhauer 1959.

mit der modernen Sozialen Arbeit spezifische Formen institutioneller Interventionen, Programme und Regulierungen eben dieser Entwicklungen.⁵ Der historischen Analyse zufolge plausibilisiert und begründet der gesellschaftliche Wandel der industriellen Gesellschaften des 19. Jahrhunderts die Ursprünge der Sozialen Arbeit. So schreibt Klaus Mollenhauer: „Die Soziale Arbeit ist an die Entwicklungen der industriellen Gesellschaft gebunden; mit dieser erst ist ihr Ursprung und ihre Notwendigkeit gegeben.“⁶ Soziale Arbeit begründet sich, in einem solchen Verständnis, in ihrer gesellschaftlichen Funktionalität. So verweisen die Ursprünge der Sozialpädagogik darauf, „daß in dem Phänomen ‚Soziale Arbeit‘ ein mit der Eigenart der industriellen Gesellschaft notwendig verbundenes System neuer Maßnahmen gesellschaftlicher Integration gegeben ist [...]“⁷

Hinter einer solchen historischen Narration, Erklärung und allgemeinen Beschreibung der Entstehung der Sozialen Arbeit sind insbesondere zwei theoretische Erklärungsansätze wirksam: Es handelt sich zum einen um (struktur-)funktionalistische Theorieansätze, zum anderen um konflikt- oder interessen-theoretische Ansätze.

1. Die Soziale Arbeit des Sozialstaats entsteht in der Lesart funktionalistischer Ansätze als eine historisch notwendige Reaktion und angemessene Antwort auf die Industrialisierung und die durch diese offensichtlich werdenden funktionalen Probleme des Kapitalismus. Die kapitalistische Produktionsweise bedarf einer sozialstaatlichen Flankierung, um ihn vor seinen eigenen gesellschaftszersetzenden Effekten und seiner immanenten Ungleichheitsdynamik zu bewahren. Einerseits, so könnte man sagen, schafft die Industrialisierung neue Notlagen (gesellschaftliche Funktionsprobleme), andererseits stellt er zugleich die materiellen Ressourcen zum Ausbau sozialer Sicherungsinstanzen bereit. Der Sozialstaat stellt somit eine „funktional adäquate Reaktion dar, [...] ein institutionelles Arrangement, welches ökonomische Erfordernisse und politische Forderungen notdürftig auszutarieren versucht“⁸. Soziale Arbeit lässt sich dann als historisch notwendige systemstabilisierende Instanz verstehen, welche die Unzulänglichkeiten des Kapitalismus abzufedern versucht.
2. In interessen- und konflikttheoretischen Erklärungsansätzen ist die Soziale Arbeit des Sozialstaats hingegen als Reaktion auf gesellschaftliche Konflikte im Zuge der Demokratisierung zu verstehen. Soziale Bewegungen (Arbeiterklasse) erkämpfen sich soziale Rechte. Durch die schrittweise, aber unaufhaltsame Demokratisierung wird die Arbeiterklasse in die Lage versetzt, ihre

5 Vgl. Lessenich 2008: 39.

6 Mollenhauer 1959: 130.

7 Mollenhauer 1959: 132.

8 Lenhardt/Offe 1977, zitiert nach Stark 2006: 3658.

Einflussnahme auf die Politik zu organisieren und zu institutionalisieren. Durch das Gewähren von Bürgerrechten (Wahlrecht) werden gesellschaftliche Konflikte und unterschiedliche Interessen ausgehandelt und führen quasi zwangsweise zu einer Ausweitung von Sozial- und Bürgerrechten.⁹ In dieser Lesart gewährleistet und garantiert der Sozialstaat die errungenen sozialen Rechte und bildet damit das Fundament moderner demokratischer Gesellschaften. Die Klassenkonflikte zwischen Kapital und Arbeit finden sich hierbei in einer intermediären Instanz, dem Sozialstaat, aufgehoben. In einer quasi dialektischen Bewegung kommt es für immer größere Teile der Bevölkerung zu Prozessen der Ausweitung von sozialen Rechten. Erst der Sozialstaat durch seine allgemeinen sozialen Sicherungssysteme und die Soziale Arbeit durch ihre personenbezogenen sozialen Hilfen realisieren das demokratische Gleichheitsversprechen.

Diese theoretischen Erklärungsansätze und ihre historischen Narrationen verweisen auf eine implizite dialektische und evolutionäre Vorstellung der Geschichte. Eine problematische Folge dieser Erklärungen könnte sein, dass Widersprüche und Ambivalenzen gesellschaftlicher Integration hinter ihrem Fortschrittsglauben verdeckt werden. In dieser Lesart sind die modernen westeuropäischen „Demokratien als gesellschaftliche Inklusionsmaschinen“ zu betrachten, „ist die Vorstellung anhaltenden demokratischen Fortschritts sozialwissenschaftlich gesetzt“.¹⁰ Im Zusammenhang von (struktur-)funktionalistischen und konflikt- oder interessentheoretischen Erklärungsansätzen wird dieses ‚goldene Zeitalter‘ der 1960er bis 1980er Jahre des 20. Jahrhunderts als eine Hochphase des ‚sozialstaatlich geregelten Kapitalismus‘ gelesen.¹¹ In der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart dient diese Hochphase als Referenz bzw. als Kontrastfolie bei der Beschreibung von Transformationsprozessen. Doch gehen hiermit möglicherweise Vereindeutigungen einher, denn analytisch betrachtet ist der Sozialstaat auch in dieser historisch spezifischen Konstellation höchst ambivalent. Er ermöglicht, befähigt, sorgt während er zugleich begrenzt, bevormundet und vernachlässigt. Er ermöglicht Freiheit, schafft Gleichheit, produziert Sicherheit, während er Optionen einschränkt, neue Ungleichheiten und Unsicherheit hervorbringt.¹² Selbstverständlich verweist dann auch ein solches ‚goldenes Zeitalter‘ eines sozialstaatlich regulierten Kapitalismus auf Widersprüche gesellschaftlicher Integration: Letztlich sind die impliziten dialektischen oder evolutionären Vorstellungen der Geschichte, wie sie sich im Glauben an einen permanenten gesellschaftlichen Fortschritts niederschlagen, zu problematisieren, da sie in der

9 Vgl. Marshall 1992: 52 ff.

10 Lessenich 2019: 28.

11 Vgl. Klammer/Leiber/Leitner 2017: 9.

12 Vgl. Lessenich 2019: 10.

Gefahr stehen, Uneindeutigkeiten und die Vielschichtigkeit der Geschichte zu verdecken.¹³ Diese Widersprüche sind konstitutiver Bestandteil der theoretischen Debatte Sozialer Arbeit der 1970er Jahre. Hierbei wird in doppelter Weise Bezug auf die Widersprüche gesellschaftlicher Integration genommen. Argumentiert wurde auch hierbei wieder auf Grundlage von funktionalistischen und konflikt- oder interessentheoretischen Theoriebezügen.

1. Einerseits ging die Argumentation von einer gesellschaftlichen Funktionszuschreibung aus und einem damit einhergehenden normativen Anspruch. Hierbei wurde Soziale Arbeit als „immanente Gesellschaftskritikerin [...], die die Gesellschaft an ihr wohlfahrtsstaatliches Integrationsversprechen erinnert“¹⁴ verstanden.
2. Andererseits wurde die Integrationsleistung Sozialer Arbeit als ‚Reparaturbetrieb des Kapitalismus‘¹⁵ bezüglich ihrer gesellschaftlichen Legitimations- und Reproduktionsfunktion disqualifiziert. In beiden Sichtweisen war das Integrationspostulat konstitutiver Bezugspunkt der theoretischen Debatte Sozialer Arbeit.

Auf Grundlage marxistischer Theoriebezüge wurde die Frage nach der gesellschaftlichen Funktion Sozialer Arbeit starkgemacht und als Gegenposition zu Konzeptionen profiliert, welche Soziale Arbeit überwiegend unter dem Aspekt ihres helfenden oder fürsorglichen Verhältnisses zu den Gesellschaftsmitgliedern betrachteten.¹⁶ Die Perspektive auf die gesellschaftliche Funktion drehte die Achse der Analyse um, denn nicht mehr das Verhältnis Sozialer Arbeit zum Individuum, sondern das Verhältnis von Sozialer Arbeit zu Sozialpolitik wurde zum Ausgangspunkt der Reflexion gemacht. „Der Kerngedanke behandelt dabei die Vergesellschaftung des ‚Sozialen‘ als einem gesteuerten Prozess des staatlichen Systems. Die Expansion beruflicher Leistungen in der und durch die Sozialpolitik ist demzufolge Ausdruck des immer umfassender werdenden Zugriffes des Staates auf die Individuen, welcher wiederum ein Erfordernis des veränderten Produktionsprozesses darstellt.“¹⁷ Soziale Arbeit wurde insbesondere mit Blick auf die Kontrolle von Individuen und Gruppen der Bevölkerung¹⁸ sowie die Befriedung von Klassenkonflikten und ihren damit einhergehenden Beitrag zur Stabilisierung von gesellschaftlichen Verhältnissen als problematisch angesehen. Normierende, sanktionierende, kontrollierende Interventionen wurden als

13 Vgl. Wenzler 2018.

14 Kessl/Günnewig 2011: 141.

15 Vgl. Hollstein/Meinhold 1973.

16 Vgl. Khella 1974, 1978; Hollstein/Meinhold 1973; Barabas 1975, 1977; Blanke/Sachße 1978; Autorenkollektiv 1971.

17 Rauschenbach/Züchner 2012: 164.

18 Vgl. Peters/Cremer-Schäfer 1975.

Elemente gesellschaftlicher Integration kritisiert. Für den zentralen Widerspruch der gesellschaftlichen Funktion Sozialer Arbeit der 1960er und 1970er Jahre wurde schließlich mit der Chiffre des ‚Doppelten Mandates‘ und der Formel von ‚Hilfe und Kontrolle‘ ein sprachlicher Umgang gefunden. Diese Sprachregelung wurde als Beschreibung eines theoretischen Problems etabliert, welche zugleich die Lösung eines praktischen Problems suggerierte.

Die vorliegende Untersuchung interessiert sich für das Programm der Integration an der Schnittstelle von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit. Hierzu wird die Untersuchung in die historisch spezifische Konfiguration des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements der 1960er und 1970er Jahre verlagert, jenes Zeitraums also, in dem Integration zum hegemonialen Programm sozialstaatlicher Institutionen geworden ist.¹⁹ Der Blick richtet sich auf die Soziale Arbeit, eingebettet in die historische Gestalt des wohlfahrtsstaatlichen Arrangement eines ‚goldenen Zeitalters‘, einer Zeit, in der die gesellschaftliche Funktionalität der Sozialen Arbeit als Produktion von Integrationsleistungen bezüglich sozialer Randgruppen gedacht, begründet und ausgestaltet wurde.

1.2 Integration und die Regulierung der Bevölkerung

1.2.1 Eine Geschichte der Integration

Der Gegenstandsbereich der hier vorliegenden Untersuchung sind jene Maßnahmen der Sozialen Arbeit, welche als Integrationsleistungen bezüglich sozialer Randgruppen konzipiert, begründet und ausgestaltet wurden. Es handelt sich um einen Beitrag zur Geschichtsschreibung und zur Transformationsforschung Sozialer Arbeit. Wenn man so will, handelt es sich um eine Geschichte der Integration. Integration wird seit der Jahrhundertwende vom 19. zum 20. Jahrhundert innerhalb der Sozial- und Humanwissenschaften regelmäßig thematisiert und wird dabei mit der grundlegenden Frage verknüpft, wie Gesellschaft möglich ist, was sie zusammenhält und wie sie zu gestalten sei.²⁰ Ich möchte daher den Begriff Integration als einen Namen für gesellschaftliche Mechanismen gebrauchen, welche auf die Herstellung einer Einheit aus Unterschiedlichem abzielt. Der analytische Gegenstand dieser Untersuchung wird letztlich ein Bündel historisch spezifischer Denkweisen und Praktiken sein, welche unter dem Postulat der Integration auf die sozialarbeiterische Regulierung von Gruppen der Bevölkerung abzielen. In diesem Sinne lege ich ein Verständnis von Integration zugrunde, dem

¹⁹ Kessl 2013: 9.

²⁰ Vgl. Fuchs 1992; Heitmeyer 1997; Bäcker 2007; Dammer 2008; Imbusch/Heitmeyer 2008; Kronauer 2010, 2020.

zufolge der Begriff nicht einen Zustand bezeichnet, sondern der Name für Vorgehensweisen, Verfahren, Programme und Mechanismen „der (Wieder-)Herstellung bzw. des Zusammenfügens einer sozial relevanten Einheit aus einer Vielzahl sozial relevanter Elemente oder Untereinheiten“ ist.²¹ Die Rede von einer gesellschaftlichen Notwendigkeit von Integration setzt die Annahme voraus, dass Elemente existieren, welche aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit zueinander in Relation gesetzt werden müssen, um der Vorstellung einer Vervollständigung bzw. Wiederherstellung eines Ganzen zu entsprechen. Diese Relationierung steht in engem Zusammenhang mit der Regulierung und Stabilisierung gesellschaftlicher Zusammenhänge (Kohäsion). Die Vorstellung eines Ganzen verweist auf eine Normalität, welche das Ganze als (imaginiertes) Objekt der Vervollständigung denkbar und vorstellbar macht und Ordnungen der (Un-)Zugehörigkeit produziert. Die Rede von Integration rekurriert auf eine Vorstellung oder Imagination einer vollständigen oder idealen, harmonischen Ganzheit, im Sinne einer Gemeinschaft oder eines Volkes, eines Staates oder einer Nation.²² Die Organisation von Integration lässt sich demnach als konstitutives Moment moderner westeuropäischer Gesellschaften im Hinblick auf die Herstellung und Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Ordnung, Stabilität und Kohäsion verstehen. Thematisiert werden Notwendigkeiten der Herstellung von Integration insbesondere dann, wenn es zu Abweichungen, Irritationen und Brüchen mit den historisch spezifischen Vorstellungen und Erwartungen eines Normalzustandes gesellschaftlicher Ordnung kommt.²³ Durch unterschiedliche Verfahren und Programme werden Formen der Verhältnis- und Grenzbearbeitung aufgerufen, welche die modernen ‚westlichen‘ Wohlfahrtsstaaten prägen und eine dauerhafte gesellschaftliche und (sozial-)politische Aufgabe darstellen.²⁴ Integration stellt somit eine Reaktion auf die in der Gesellschaft bestehenden Ungleichheitsverhältnisse und Disparitäten dar, die innerhalb der gegebenen Machtverhältnisse sichtbar oder unsichtbar gemacht werden, um sie im Falle einer gesellschaftlichen Relevanzsetzung zu regulieren oder zu deregulieren.²⁵ Integration ist folglich kein erreichbarer Zustand von Gesellschaften, sondern beschreibt gesellschaftliche Herstellungsprozesse und Regulierungsweisen²⁶, einen Modus der Einflussnahme und Gestaltung von gesellschaftlichen Verhältnissen. Die Gestaltbarkeit der Gesellschaft wird im 19. Jahrhundert durch eine Sozialpolitik entdeckt, die erkennt, dass soziale Probleme nicht natürlich, sondern gesellschaftlich produziert sind und somit durch entsprechende Sozialpolitiken bearbeitet werden können. Man erkennt, dass es möglich ist, diese sozialen Probleme „zu regulieren, einzudämmen, mithin auch

21 Pries 2020: 15.

22 Vgl. Scherr 2019; Lingen-Ali/Mecheril 2021; Salzborn 2019.

23 Vgl. Scherschel 2020: 2.

24 Vgl. Imbusch/Rucht 2005.

25 Vgl. Scherr 2019: 2.

26 Vgl. Imbusch/Rucht 2005: 13.

zu ‚normalisieren‘.²⁷ Durchsetzen wird sich ein Wissen, welches davon ausgeht, dass die Gesellschaft insoweit gestaltbar ist, als die Bevölkerung als regulierbar und die öffentlich organisierte regulierende Einflussnahme auf das Soziale als legitim zu betrachten ist.²⁸ Somit lässt sich soziale Integration als die Regulierung von Gruppen der Bevölkerung beschreiben, welche auf eine koordinierte Einflussnahme in gesellschaftlichen Verhältnissen hindeutet. Diese Geschichte der Integration wird als eine Geschichte historisch spezifischer Denkweisen und Ausgestaltungsweisen geschrieben werden, als eine Geschichte von Diskursen und Praktiken, die unter dem Postulat der Integration auf eine sozialarbeiterische Regulierung von Gruppen der Bevölkerung abzielen.

1.2.2 Die (An-)Siedlungen von Bevölkerung

Am 1. April 1974 tritt das dritte Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes in Kraft. Mit dem § 72 des BSHG wird ein Rechtsanspruch ‚auf Hilfen, die die sozialen Schwierigkeiten abwenden, beseitigen, mildern oder ihre Verschlimmerung verhüten sollen [...]‘²⁹ formuliert. Dies ruft explizit die immateriellen Hilfen der Sozialen Arbeit auf, welche in Form von Beratung und persönlicher Hilfe, neben der materiellen Sozialhilfe, zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Zwei Jahre später, am 27. Juli 1976, wird ein Bericht des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit vorgelegt.³⁰ Es handelt sich um einen Bericht über die ‚Eingliederung von Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten in die Gemeinschaft‘. Dieser Bericht will unterrichten und informieren und zugleich zu ‚Diskussion und Initiativen anregen‘.³¹ So heißt es dort: ‚In der Bundesrepublik Deutschland besteht ein umfassend ausgebautes System der sozialen Sicherung. Auch das beste soziale Sicherungssystem wird aber das Auftreten individueller Notstände und Krisensituationen nicht verhindern können. Staat und Gesellschaft müssen hierfür spezifische Hilfen vorsehen, die den besonderen sozialen Bedürfnissen von Menschen Rechnung tragen, die Schwierigkeiten haben, am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen.‘³² Der § 72 des BSHG und dessen ‚Verordnung zur Durchführung‘ werden in diesem Bericht ausführlich dargestellt und in eine sozialpolitische Gesamtstrategie eingeordnet. Man wird die als sozial problematisch identifizierten Gruppen der Bevölkerung mit ihren jeweiligen ‚besonderen sozialen Schwierigkeiten‘ benennen und bezeichnen. Man wird versuchen, ein heterogenes Feld an sozialpolitischen Maßnahmen

27 Evers/Nowotny 1987: 130.

28 Vgl. Lemke 1997: 192 ff.

29 Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit 1976: 15.

30 Vgl. Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit 1976.

31 Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit 1976: 3.

32 Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit 1976: 3.

darzustellen, welche den Bereich der Integration abzudecken imstande sein sollten. Beispielsweise spricht man von der Förderung einer sozialpädagogischen Einrichtung: „Als Modellvorhaben hat das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit im Jahr 1975 mit ca. 45.000,- DM eine sozialpädagogische Begegnungseinrichtung für Zigeuner in einer neu errichteten Siedlung in Köln gefördert.“³³ Schließlich wird man darüber informieren, dass zur Entwicklung und Überprüfung geeigneter Maßnahmen und sozialpolitischer Interventionen wissenschaftliche Forschungsprojekte gefördert werden und zukünftig gefördert werden sollen. „Zur Entwicklung neuer geeigneter Hilfsmaßnahmen, zur Weiterentwicklung und Anpassung bestehender Hilfen an sich verändernde soziale Schwierigkeiten sowie zum Erproben der Effektivität der Maßnahmen, stehen dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit seit 1974 Haushaltsmittel für die Durchführung von Forschungsvorhaben zur Verfügung.“³⁴ So werden unter anderem Forschungsvorhaben gefördert, deren Auftrag die „Ermittlung der den oben bezeichneten Personengruppen gewährten Hilfen, deren Bedeutung und Wirkung für die Eingliederung sowie [das] Aufzeigen hier noch bestehender Lücken“³⁵ sein wird.

Diese hier vorliegende genealogische Geschichtsschreibung Sozialer Arbeit findet ihren Einstiegspunkt dort, wo man Gruppen der Bevölkerung als sozial problematisch markieren wird, dort, wo man über die Novellierung eines Sozialgesetzes und dessen Verordnung zur Durchführung sprechen wird, dort, wo man eine wissenschaftliche Studie mit sozialpraktischem Anspruch fördern wird, dort, wo man Maßnahmen und Projekte fördern wird, welche als modellhaft bezeichnet werden. All diese Aktivitäten wird man unter dem Schlagwort der Integration fassen können: Sie zielen darauf ab, Menschen, die als soziale Randgruppen bezeichnet werden, in die Gesellschaft einzugliedern. Der historische Einstiegspunkt ist deshalb der spezifischen Konfiguration des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements der 1960er bis 1980er Jahre zugeordnet. Bestehende Institutionalisierungsformen Sozialer Arbeit geraten in die Krise, neue Denk-, Interventions- und Problematisierungsweisen werden sich durchsetzen. Diese neuen Logiken sozialer Hilfe werden unter der Chiffre ‚Sozialplanung – Eingliederung und Integration‘ verhandelt werden. Ausgehend von einem kleinen unscheinbaren, einem längst vergessenen Ort, ist dies ein Beitrag zur Geschichtsschreibung der Sozialen Arbeit. Eine Geschichte, die ihren Ausgang von unscheinbaren lokalen Ereignissen nimmt. Der konkrete Einstiegspunkt der Untersuchung ist der Aufbau von sogenannten ‚Sinti-Siedlungen‘, die (An-)Siedlung von Gruppen der Bevölkerung ab den 1970er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland. Hierbei

33 Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit 1976: 17.

34 Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit 1976: 16.

35 Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit 1976: 17.

ist die Untersuchung auf der Erkenntnisebene sensibilisiert für die in diesem Zusammenhang zu beobachtenden kommunalpolitischen Programmen, sozialpädagogischen Konzepte, Maßnahmen und Projekte und deren Ausgestaltung durch die Soziale Arbeit.

In Köln werden zwei Siedlungen gebaut, deren sozialpädagogische Begegnungseinrichtung durch das Bundesministerium gefördert wird – ein modellhaftes Vorhaben zur Integration von sozialen Randgruppen, Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Der Aufbau von Siedlungen, verstanden als innovative Maßnahme der Integration, findet sich in jenen Jahren auch in weiteren Städten wieder. Sie findet sich beispielsweise in Hamburg, Bremerhaven, Bremen, Düsseldorf, Bad Hersfeld, Straubing, Ravensburg und Freiburg. Diese Siedlungen bilden kleine abgeschlossene Einheiten, zumeist in den Außenbezirken der Städte. Sie zeichnen sich durch eine einfache Bauweise aus. Ihnen gemeinsam ist, dass soziale Einrichtungen bereits während der Planung der Siedlung als notwendiger Bestandteil angesehen werden. Diese Siedlungen entstehen unter Beteiligung der kommunalen Sozialpolitik, der Akteure und Träger Sozialer Arbeit, lokaler Selbstorganisationen und engagierter Bürger*innen. Das Material aus den Archiven dieser Zeit macht deutlich, dass Akteure der Sozialen Arbeit an der Umsetzung der ‚neuen‘ sozialplanerischen Minderheitenpolitik und der Etablierung des Handlungsmusters ‚Sozialplanung: Eingliederung und Erziehung‘ maßgeblich beteiligt sind.³⁶ „Menschen am Rand der nunmehr demokratischen Gesellschaft, wie es nach wie vor Zigeuner und Landfahrer im Europäischen Binnenland sind, bedeuten für unsere Zeit nicht nur eine Episode. Sie sind mit anderen gesellschaftlichen Minderheiten: Behinderten, sozial Schwachen und Unangepassten, Straffälligen, Gastarbeitern u. a. – ein gut Teil, ja ein neues Kapitel der Sozialgeschichte, jedenfalls was gesellschaftliche Bewußtmachung, wissenschaftliche Erforschung und sozialpraktische Experimente betreffen.“³⁷ Ein solches Kapitel der Sozialgeschichte materialisiert sich in ‚Siedlungs- und Betreuungsmodellen‘, welche zu jener Zeit als ‚sozialpraktische Experimente‘ ausgewiesen werden. Mit der ‚Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG‘ werden die Zielgruppen sozialarbeiterischer Interventionen und sozialstaatlicher Hilfen benannt. Man wird über die ganzen 1960er bis 1980er Jahre Menschen im Rückgriff auf uralte rassistische Wissensbestände der Ethnologie und Kriminologie bezeichnen, sie als ethnisch-sozial-kulturelle Andere herstellen. Und man wird sie als Minderheit und soziale Randgruppe markieren, minorisieren und positionieren. Sie werden mit anderen Bevölkerungsgruppen unter den Begriff der Landfahrer subsumiert, einen Begriff, der im BSHG § 72 von 1974 in Zusammenhang der Hilfen für ‚Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten‘ festgeschrieben wird.

36 Vgl. ‚Lokale Erinnerungen‘. Archivmaterial.

37 Mehl 1971: 82.

Nach der systematischen Verfolgung und Ermordung von Sinti*zze und Rom*nja durch den Nationalsozialismus³⁸ zeichnet sich die sogenannte Minderheitenpolitik der BRD in der Nachkriegszeit durch ‚Abschreckung und Vertreibung‘ aus.³⁹ Die 1960er Jahre sind geprägt durch das Prinzip der ‚Bewahrung und Kontrolle‘, und erst in den 1970er Jahren lässt sich eine Verschiebung in der kommunalen Sozialpolitik feststellen. Die Rede ist nun von ‚Sozialplanung: Eingliederung und Erziehung‘.⁴⁰ Ab den 1980er Jahren kommt es zur sogenannten Anerkennungspolitik, nun allerdings auf Bundes- und Landesebene, in deren Zuge die ‚deutschen Sinti und Roma‘ als nationale Minderheit bestimmt werden und der Völkermord an ihnen offiziell anerkannt werden wird. Nicht nur das sozialpolitische Narrativ ändert sich, auch die Grundsätze der Sozialen Arbeit unterliegen einem Wandel. Die 1950er und 1960er Jahren lassen sich durch den „Ausbau der Sozialen Arbeit vom repressiven Instrument des Ordnungsstaates zum strategischen Instrument der Sozialintegration“⁴¹ charakterisieren. Die ‚langen sechziger Jahre‘ sind für die Soziale Arbeit eine Phase der Kritik, Infragestellung und Veränderungen. Bisherige Institutionalisierungsformen, Gegenstandsbestimmungen, Ziele und Methoden werden grundlegend in Frage gestellt.⁴² Sozialintegration wird zum neuen Paradigma, die Novellierung des §72 BSHG ist ein Ausdruck dieses Wandels, aber auch ein Hinweis auf die sozialpolitische Programmierung Sozialer Arbeit jener Zeit.

1.2.3 Forschungsfrage

Das Interesse der vorliegenden Untersuchung ist es, Soziale Arbeit im Hinblick auf Denk- und Ausgestaltungsweisen einer regulierenden Einflussnahme auf Gruppen der Bevölkerung, die unter dem Postulat der Integration steht, einer Reflexion zugänglich zu machen. Der historische Zugriff auf diese Thematik soll es möglich machen, diese Denk- und Ausgestaltungsweisen zu dechiffrieren und die Bedingungen ihrer Entstehung sichtbar zu machen.

Die Frage ist folgende: Wie konnte es für eine kurze Zeitspanne dazu kommen, dass der Aufbau von Siedlungen für eine bestimmte Gruppe der Bevölkerung als ein Modell zur Integration durch Soziale Arbeit angesehen werden konnte?

Daran schließt die Frage nach den historischen Bedingungen an, welche es möglich machten, dass Soziale Arbeit ihre positive Funktionalität in der Produktion

38 Vgl. Fings/Sparing 2005; Ayaß u. a. 1988.

39 Vgl. Bauer 2006; Margalit 2001.

40 Vgl. Widmann 2001: 111.

41 Lamp 2007: 69.

42 Vgl. Kessl 2013: 11.