

**ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG ZUM THEMA ZUWANDERUNG,
INNENAUSCHUSS DES BUNDESTAGS, 16.1.2002
EINGANGSSTATEMENTS KLAUS J. BADE**

EINGANGSSTATEMENT INTEGRATION

Unbeschadet zahlreicher Restriktionen und Begrenzungselemente, die der Gesetzentwurf enthält, ist der hohe Stellenwert hervorzuheben, der dem Bereich der Integrationsförderung beigemessen wird.

Allgemeinhin sollte hierzu indes in §§ 43-45 AufenthG die „Förderung der Integration“ zielorientiert vertieft werden als ein gesamtstaatlicher und gesamtgesellschaftlicher Auftrag zur Eröffnung gleichberechtigter Teilhabe, dessen Erfüllung über das Angebot von Sprach- und Orientierungskursen hinausgeht.

Integration ist ein mittel- bis langfristiger Kultur- und Sozialprozeß. Integrationsförderung ist dementsprechend eine mittel- bis langfristige Begleitungs- und Beratungsaufgabe. Sie setzt u.a. eine interkulturelle Öffnung von Diensten und Einrichtungen ebenso voraus wie die Ausbildung von in Fragen der interkulturellen Kompetenz zureichend qualifiziertem Personal. Ausländern und Spätaussiedlern sollten dabei grundsätzlich konzeptionell und qualitativ gleichrangige Hilfestellungen geboten werden. Hilfestellungen im Integrationsprozeß sollten ferner auch familien- und geschlechtsspezifisch zureichend informiert und orientiert sein.

Allgemeinhin verweise ich zu diesen Fragen auf die Stellungnahmen der Kirchen, des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge sowie des Deutschen Frauenrats e.V.

Im Einzelnen konzentriere ich mich der gebotenen Kürze halber weiterhin auf drei Punkte:

1. auf die Zuständigkeitsübertragung nach § 75 Abs. 1 AufenthG.
2. auf das Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung (§ 75 (3))
3. auf Kosten-, Aufgaben- und Praxisfragen

1. Zuständigkeitsübertragung nach § 75 Abs. 1 AufenthG.

.Die Zuständigkeitsübertragung der Aufgaben auf des Bundesamt nach § 75 Abs. 1 AufenthG sollte vorgezogen werden und nicht erst mit dem Inkrafttreten des übrigen Gesetzes wirksam werden:

- entweder auf den ersten Tage des auf die Verkündung des Gesetzes folgenden Monats (womit auch ein Gleichklang gegeben wäre mit den asylrechtlichen Änderungen in Art 15 Abs. 2:Inkrafttreten);
- noch besser und sicher auch von dem Leitgedanken in der Begründung zu Art. 15 Abs. 1 gedeckt wäre der Tag nach der Verkündung.

Begründung: Es bedarf eines nicht unerheblichen zeitlichen Vorlaufs für die arbeitsintensiven und zeitaufwendigen Vorbereitungen, weil mit dem Inkrafttreten des Gesamtgesetzes auch der gesetzliche Anspruch auf (zum Teil sogar mit Teilnahmeverpflichtung verbundenen) Integrationsmaßnahmen wirksam, mithin entsprechend zu erfüllen sein wird. Notwendig sind insbesondere die erforderliche umfassende Konzeptionierung der Integrationsprogramme, das Erstellen von Leistungsbeschreibungen und die Durchführung der (ggf. EU-weiten)

Ausschreibungsverfahren für die Träger der Integrationsmaßnahmen.
(Im Hinblick auf das Auswahlverfahren nach § 20 AufenthG (§ 75 Abs. 1 Nr.1) ist dieses Vorziehen des Inkrafttretens insofern zumindest ‚unschädlich‘, als dessen konkrete Durchführung ohnehin den Erlaß einer Rechtsverordnung und die Festlegung einer Höchstzulassungsgrenze voraussetzt.)

2. Das Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung (§ 75 (3))

Die Einrichtung eines besonderen Bundesforschungsinstituts ist unbedingt zu begrüßen, in der vorliegenden Fassung indes noch nicht zureichend aus a) terminologischen und b) institutionell-funktionalen Gründen:

- a) **Terminologische Gründe:** Die Institut hieße (wie in meinem Gutachten für die UKZu vorgeschlagen) sachgerecht besser ‚Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration‘. Die Amtsbezeichnung ‚für Bevölkerungswissenschaft und Migration‘ ist ein ‚weißer Schimmel‘, weil Migrationsforschung – nicht etwa nur, aber doch in ihren in den Aufgabenbereich der Demographie fallenden Feldern – ein Teil der Bevölkerungsforschung ist;

des weiteren erscheint auch die Bezeichnung ‚Bundesamt für Migration und Flüchtlinge‘ nur bedingt sinnvoll, weil (‚weißer Schimmel‘) auch Flucht eine räumliche Bevölkerungsbewegung, d.h. eine Migrationsbewegung ist, während umgekehrt auch hier das Schlüsselwort ‚Integration‘ fehlt, obgleich das neue Amt doch im Sinne des Gesetzes ganz zentral mit Migration und Integration zu tun hat und deshalb auch seinem Tätigkeitsfeld entsprechend besser hieße ‚Bundesamt für Migration und Integration‘.

Sachgerechter wären insgesamt die Bezeichnungen ‚Bundesamt für Migration und Integration‘ und ‚Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration‘, wodurch auch die vom Gesetzgeber gewollte ganzheitliche Perspektive schon in den Amtsbezeichnungen deutlicher würde.

- b) **Institutionell-funktionale Gründe:** Das ‚Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung‘ ist in der vorliegenden Fassung eine halbherzige Lösung und wurde dem bestehenden ‚Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung‘ (BIB) beim Statistischen Bundesamt nur begrifflich übergestülpt. Das Ergebnis könnte eine Institution sein, die für ihre neuen bzw. zusätzlichen Aufgaben zum Sterben zu groß und zum Leben zu klein wäre.

Das hat mit einer Fehleinschätzung der demographischen Forschung als Grundlagenforschung und Querschnittsaufgabe zu tun, die die natürliche Bevölkerungsbewegung (ohne Wanderungen) und die tatsächliche Bevölkerungsbewegung (einschließlich der Wanderungen) umfaßt, ohne doch damit notwendig zugleich auch den zugleich stark gesellschafts- und kulturwissenschaftlichen sowie kultur- und sozialpolitischen Gesamtbereich ‚Migration und Integration‘ in ganzer Breite im Auge zu haben.

Die Funktionsdefinition ‚Migration und Integration‘ beim Bundesforschungsinstitut hingegen sollte vielmehr der Breite des Aufgabenfeldes entsprechen: Das

Bundesforschungsinstitut sollte im Gesamtbereich Migration und Integration (abgesehen von der im engeren Sinne demographischen Forschung) begleitende wissenschaftliche Beobachtung und Berichterstattung leisten sowie zugleich den Informationstransfer zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik erleichtern:

Das Bundesforschungsinstitut sollte als Beobachtungs- und Dokumentationsstelle die Kernaufgabe haben, Migrations- und Integrationsprozesse kontinuierlich zu beobachten, datengestützt zu beschreiben, ggf. auch die Effizienz von auf die Migrationssteuerung und Integrationsförderung zielenden Maßnahmen zu evaluieren, Gestaltungskonzepte auf diese Weise auf ihre Tragfähigkeit hin zu prüfen und seine Beschreibungen und Analysen in übersichtlicher und handlungsrelevanter Form in festzulegenden, regelmäßigen Abständen dem Bundesgesetzgeber, dem Bundesamt sowie dem Sachverständigenrat für Migration und Integration zuzuleiten.

Insgesamt geht es bei der Arbeit des Bundesforschungsinstituts mithin darum, Erkennbares rechtzeitig erkennbar zu machen und so dazu beizutragen, in der Migrations- und Integrationspolitik eine aktive Planung auf gesicherte Grundlagen zu stellen.

Hierzu sind verschiedene, vom Bundesinstitut aus betriebene oder geförderte Formen der strukturierten (d.h. über bloße Verabredungen hinausgehenden) Vernetzung nötig, die einen doppelten Vorzug haben:

1. Strukturierte Vernetzung führt Kompetenzen zusammen, hilft, unnötige und teure Doppelarbeit zu verhindern, Lücken zu schließen, Vermittlung zu leisten und Forschungskapazitäten zielorientiert zu bündeln und ebenso gezielt zu fördern. Dafür ist im Zusammenwirken von Bundesmitteln und Stiftungsmitteln ein Fond zu bilden;
2. Strukturierte Vernetzung bedeutet eine Entlastung des Bundesforschungsinstituts von unnötigen, andernorts – z.B. im Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB) – bereits geleisteten (und entsprechende zu fördernden) Arbeiten. Das Bundesforschungsinstitut ist deshalb jenseits seiner o.g. Daueraufgaben auch eine Dokumentations-, Vermittlungs- und Clearingstelle für Vernetzungsaufgaben, wie sie bei der in den letzten Jahren eingerichteten, hochmodernen EDV-Dokumentationsstelle des BAFl in der Grundstruktur bereits existiert.

Bei der Konzeptionierung der strukturierten Vernetzung und der Kalkulation ihrer Reichweite und Tiefenstaffelung kann zum Teil auf Erfahrungen – nicht nur im Blick auf die Chancen, sondern auch auf die Grenzen der Praktikabilität – in anderen Bereichen, z.B. im Gesundheitswesen, zurückgegriffen werden.

Dieser gesamt Aufgabenbereich kann dem BIB nicht noch zusätzlich abverlangt werden, das mit seiner – gemessen am Arbeitsfeld – schmalen Personalausstattung (trotz einiger neuerer Zusatzbewilligungen) kaum imstande ist, seinen wichtigen eigentlichen Aufgaben im Kontext des Statistischen Bundesamtes zu genügen.

Lösungsvorschlag: Es wäre besser, das ‚Bundesamt für Bevölkerungsforschung‘ (BIB) zu erhalten (und für seine mit dem Gesetz im demographischen Bereich auch wachsenden Aufgaben entsprechend auszustatten) und zusätzlich dem Bundesamt ein neu zu schaffendes ‚Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration‘ anzugliedern, das dem Bundesamt etwa so zugeordnet werden könnte wie das ‚Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung‘ (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

1. Kosten-, Aufgaben- und Praxisfragen

- a) **Kosten- und Finanzierungsfragen:** Die Zuständigkeit für die Finanzierung der einzelnen Integrationsmaßnahmen zwischen Bundesebene (Bundesamt: Basissprachkurs und Orientierungskurs § 75 Abs. 1 Satz 3 und § 43 Abs. 3 Satz 4) und Länderebene (Aufbaukurs) sowie deren Umsetzung müssen so geregelt werden, daß dabei schädliche Folgen für die Umsetzung der Maßnahmen (bes. Veranstaltung der Kurse) tunlichst vermieden werden, die z.B. sogar das Zustandekommen entsprechender Maßnahmen (Kurse wg. Mindestteilnahmevorschriften) verhindern können.
- b) **Aufgabenfeld:** Es ist zu bedauern, daß das Gesetz – zweifelsohne im Blick auf die Kostenfragen – nur Integrationsmaßnahmen für neu Zuwandernde in den Blick nimmt, nicht aber die Dimension der ‚nachholenden Integration‘.

Wünschenswert wäre hier zumindest eine Absichtserklärung oder Bemühensperspektive, die das Fortbestehen von in diesem Feld bereits laufende Maßnahmen (z.B. die erfolgreich laufenden Kurse zur Sprachförderung der ersten und zweiten Zuwanderergeneration bzw. von erwachsenen Zuwanderern (Heiratsmigration) ohne Schulbesuch in Deutschland) schützen; denn Integrationspolitik als Zentralbereich der Gesellschaftspolitik muß neben der mittel- bis langfristigen Vorausschau auch die rückwirkende Schadensakzeptanz, d.h. die Folgekosten von integrationspolitischen Versäumnissen der Vergangenheit in den Blick nehmen.

Begründung: Die meisten ‚Gastarbeiter‘ waren seinerzeit für Beschäftigungsbereiche auf den untersten Ebenen des Arbeitsmarktes angeworben worden. Später wurden viele dieser Beschäftigungsbereiche wegrationalisiert und die Angeworbenen verloren ihre Arbeit. In einer Situation, in der Wandel von ‚Gastarbeiterfamilien‘ zu Einwandererfamilien schon nicht mehr umkehrbar war, antwortete die Bundesrepublik Anfang der 1980er Jahre gerade nicht mit forcierter Integrationspolitik, nicht mit gezielten Aus- und Fortbildungsprogrammen, sondern mit Programmen zur ‚Förderung der Rückkehrbereitschaft‘ bzw. zur ‚Rückkehrförderung‘ durch Prämien. Sie haben wenig bewirkt, aber tiefe und bis heute nachwirkende kollektiv-mentale Verletzungen hinterlassen. Auch viele Chancen, den Einwandererfamilien zu helfen, wenigstens in der nächsten Generation eine höhere soziale Ebene zu erreichen, wurden verpaßt. Das zeigen heute noch die Schulabschlußzahlen

- c) **Praxisfragen:** Im Interesse an einer möglichst klaren und verbindlichen Konzeption, aber auch der Möglichkeit der Evaluation der daraus abgeleiteten Maßnahmen und entsprechender statistischer Erhebungen sollten im Gesetz noch unzureichend geklärte Kompetenzen im Blick auf die Veranstaltung von Kursen und die Bescheinigung erfolgreicher Teilnahme geklärt werden:

Das gilt in Sonderheit für die Frage, ob a) die Orientierungskurse zugleich mit dem Basissprachkurs (von dem es Befreiungen geben kann) oder – besser - erst während des Aufbaukurses stattfinden sollen und b) ob die Bescheinigung über den Erfolg Besuch des (vom Bundesamt ggf. im Zusammenwirken mit privaten und öffentlichen Trägern zu veranstaltenden) Basiskurses wirklich vom Sprachkursträger (§43 Abs. 3) – besser vom Bundesamt - ausgestellt werden sollte.