

Eines für alle

Wider die Zersplitterung der Zuständigkeiten,

für ein Bundesamt für Migration und Integration / Von Klaus J. Bade

Es gibt einen politischen Stimmungswechsel in Deutschland. Über alle Grenzen von Parteien, Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und Kirchen hinweg ist der Ruf nach einem ganzheitlichen Konzept von Zuwanderung und Integration laut geworden. Ähnliche Forderungen waren schon in den achtziger Jahren erhoben worden. Aber Politik in Regierungsverantwortung kam ihnen damals nicht nach. Wer, wie der Verfasser, die Themen Migration und Integration seit etwa zwei Jahrzehnten in Forschung, Politikberatung und kritischer Politikbegleitung verfolgt, reibt sich ein wenig die Augen, bleibt aber skeptisch.

Eines jedenfalls ist gewiß: Das Versteckspiel mit der Wirklichkeit ist Geschichte. Die Bürger wissen, daß Migration keine Naturgewalt, sondern eine Aufgabe ist, die mit kühlem Verstand und politischem Mut zu bewältigen ist. Sie werden Konzepte und deren Verwirklichung mit dem Stimmzettel bewerten. Dementis („kein Einwanderungsland“) und Panikformeln („Völkerwanderung“) bieten keine politischen Fluchtwege mehr.

Der neue Grundkonsens eineinhalb Jahre vor der Bundestagswahl ist nötig, aber noch nicht belastbar; denn die Kehrseite sachlicher Übereinstimmung ist im Wahlkampf das demonstrative Streben nach der Unterscheidbarkeit politischer Konzepte. Die kommenden Monate dürften schon deswegen spannend werden, weil es zwei konkurrierende – und sich doch gelegentlich diskret begegnende – Kommissionen gibt, die zu verschiedener Zeit ihre Ergebnisse vorlegen werden: die CDU-Kommission unter dem saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller Mitte Mai, die von Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) einberufene Regierungskommission unter der früheren Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth (CDU) Anfang Juli. Wie zeigt man Übereinstimmung, wenn der eine schon gesprochen hat und der andere noch schweigt?

Information als beste Waffe gegen Mißtrauen

Der Ernst der politischen Absichten ist aber nicht nur an der Bereitschaft zu messen, den Gesetzes- und Verordnungsdschungel der „Ausländerpolitik“ zu lichten. Eine neue Politik muß sich auch darin bewähren, den unübersichtlichen institutionellen Wildwuchs zu beschneiden, der in der Zeit der kleinen Lösungen gewuchert ist.

Im Gespräch ist, endlich, eine zentrale Migrationsbehörde. In Nürnberg soll, so heißt es, eine neue Behörde entstehen. „Bundesamt für Flüchtlinge und Migration“ (BFM) soll sie heißen und in fließendem Übergang aus dem „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ hervorgehen, das man im Amtsjargon knapp „Bafi“ nennt. Sein Präsident, der liberale Sozialdemokrat und praktizierende Katholik Albert Schmidt, ist einer der vehementesten Befürworter dieser Idee.

Untergebracht ist das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge derzeit in einer umgebauten ehemaligen SS-Kaserne am Rande des Nürnberger „Reichsparteitagsgeländes“. Während der Zeit des Nationalsozialismus von Arbeitsklaven aus Konzentrationslagern errichtet, wurde die Kaserne nach dem Krieg unter dem Namen „Merrell-Baracks“ von der amerikanischen Armee genutzt. Mit dem Umbau hat sich das architektonische Innenleben der Kaserne stark verändert. In dem von außen noch immer bedrohlich wirkenden Klotz ist unter Wahrung der historischen Bausubstanz viel an leichter Aufgliederung entstanden. Mit der räumlichen korrespondiert die organisatorische Transparenz, die sich in diesem Gebäude entfaltet hat.

Dazu gehört auch die Öffnung der modernen Informationssysteme des Bundesamtes nach außen. Wer wissen will, auf welchen Wegen Schleuser ihre menschliche Ware nach Europa schmuggeln, der muß nicht, wie früher, mit sicherheitspolitischer Abwehr rechnen, sondern nur die „Homepage“ des „Bafi“ im Internet aufrufen; dito, wenn es um aktuelle Informationen über die Entwicklung der Asylgesuche oder über die Ausgangsräume von Flüchtlingszuwanderungen geht. In Nürnberg hat man gelernt, daß Information die beste Waffe gegen Mißtrauen ist.

Trotzdem ist die Behörde eine der nationalen Schaltzentralen der „Festung Europa“. Die „Festung“ ist bestrebt, nur Migranten hereinzulassen, die von ihren Mitgliedstaaten erwünscht oder aufgrund übergeordneten Rechts oder universalistischer Prinzipien nicht abzuweisen sind und deshalb toleriert werden müssen. Bei einem generellen Mangel an „Haupteingängen“ für reguläre Einwanderung wurden die „Nebeneingänge“ auf dem Feld des Asylrechts wichtiger, aber auch problematischer.

Entscheidungen über „echte Flüchtlinge“ sind zunehmend abhängig geworden von der Erfüllung der „Flüchtlingseigenschaften“, wie sie von den jeweiligen Aufnahmestaaten festgelegt werden. Entscheidend für die Aufnahme ist oft weniger, was asylsuchenden Flüchtlingen im Herkunftsland widerfahren ist oder drohte. Wichtiger ist, ob ihre Geschichte in die Rubriken der verfügbaren Zuschreibungen im Aufnahmeland paßt. Diesen Regeln müssen Migranten zu entsprechen suchen, wenn sie Aufnahme finden wollen. Das führt auf beiden Seiten mitunter zu einem Spiel mit falschen Karten. Auch in Nürnberg gibt sich niemand Illusionen darüber hin, daß die Grenzen zwischen fiktiven Gruppenbildungen wie „Arbeit“, „Asyl“ und „Flucht“ oder „ethnische Minderheiten“ in der vielgestaltigen Wirklichkeit fließend sind.

Auch das wäre ein Grund, die Zersplitterung der Zuständigkeiten für Migration und Integration zu beenden. An die Stelle vieler kleiner Behörden soll aber keine neue Superbehörde treten. Das Vorhandene müßte nur gebündelt und gestrafft werden. Auf der Suche nach einer geeigneten Struktur der Migrationsverwaltung richtet sich der Blick auch auf die Vergangenheit. Die Vorgeschichte reicht zurück bis in die Tage der gescheiterten Revolution von 1848/49. Im Hintergrund stand der Wandel vom Aus- zum Einwanderungsland. Er bildete sich in der öffentlichen Diskussion ebenso ab wie in Gesetzgebung und Institutionen.

Migration in Deutschland war im 19. Jahrhundert zunächst millionenfache Auswanderung. Von einer „deutschen“ Auswanderungspolitik konnte freilich vor der Reichsgründung von 1871 nicht die Rede sein. Ein erster Versuch, das Auswanderungswesen zu ordnen, was das von der Frankfurter Nationalversammlung 1849 angenommene Auswanderungsgesetz. Es sah ein von der Zentralgewalt einzusetzendes Auswanderungsamt vor, das sogar den Rang eines Reichsministeriums erhalten sollte. Leitgedanken waren Auswanderungsfreiheit sowie Schutz für Auswanderer und Deutsche im Ausland. Die Pläne gingen unter im Scheitern der Revolution.

Den nächsten Höhepunkt erreichte die Debatte über Migration und Migrationspolitik in der Kolonialdiskussion der späten siebziger und frühen achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts. Die dritte, stärkste und letzte Auswanderungswelle des 19. Jahrhunderts hatte eingesetzt: Ein Ziel in der öffentlichen Diskussion war es, einen Teil der Auswanderer in deutsche Kolonien zu „lenken“. Die aber waren für eine Masseneinwanderung gänzlich ungeeignet und nur für kapitalkräftige Siedler attraktiv. Während zwischen 1880 und 1893 noch fast 1,8 Millionen Deutsche auswanderten und sich zu etwa 90 Prozent in die Vereinigten Staaten einschifften, lag die Zahl der Deutschen in den größten – afrikanischen – Kolonien im Jahr 1913 noch unter 20 000.

Für die in der öffentlichen Diskussion abermals geforderte Auswanderungsgesetzgebung oder gar für ein zentrales Auswanderungsamt gab es ohnehin keine Chance in der Bismarckzeit: Die demonstrative Reserve gegen ein solches Vorhaben war wesentlich bestimmt durch die Vorstellung Bismarcks und führender, vor allem agrarisch-konservativer Kreise im Kaiserreich, Auswanderungsgesetzgebung werde das mißliebige Phänomen durch amtliche Anerkennung nur mehrden. Das Unbehagen kam nicht von ungefähr. Ein Großteil der Auswanderer jener Jahre stammte aus den vorwiegend agrarischen, von „Leutenot“ geplagten Gebieten im Nordosten des Reiches.

Zum ersten Reichsgesetz über das Auswanderungswesen kam es deshalb erst im Jahr 1897, als die Massenauswanderung des 19. Jahrhunderts bereits der Geschichte angehörte. 1902 wurde die „Zentral-Auskunftsstelle für Auswanderer“ eingerichtet, die Auswanderungswillige beraten sollte. Die Behörde unterstand der Aufsicht des Reichskanzlers, war aber keine selbständige staatliche Stelle, sondern bei der Deutschen Kolonialgesellschaft angesiedelt. Dieses Arrangement zeugte nochmals von der wenig realistischen Hoffnung, aus dem Strom der überseeischen Auswanderung wenigstens einen Nebenarm in die Kolonien abzuzweigen. Auch die staatliche Gering-schätzung und die institutionelle Unterbewertung der Migrationsverwaltung, die die Revolutionäre von 1848/49 schon hatten hinter sich lassen wollen, wirkten fort.

Aber in den beiden Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg war die deutsche Auswanderung nahezu versiegt. Das Mißverhältnis zwischen Wachstum von Bevölkerung und Erwerbsangebot, das im 19. Jahrhundert die Hauptantriebskraft für den Massenexodus nach Übersee gewesen war, hatte sich um die Jahrhundertwende geradezu umgekehrt: Das rapide Wirtschaftswachstum führte zu einem Mangel an Arbeitskräften.

Das hatte Folgen für das Wanderungsgeschehen in Deutschland: Während die überseeische Auswanderung zum Rinnsal schrumpfte, entwickelte sich der kontinentale Zustrom „ausländischer Wanderarbeiter“ nach Deutschland und insbesondere nach Preußen zu einer Massenbewegung.

Er erreichte am Vorabend des Ersten Weltkriegs seinen Höchststand mit 1,2 Millionen Migranten. Besonders hoch war der Anteil ausländischer Arbeitskräfte in der ostelbischen Landwirtschaft. Die Hälfte der hier zumeist aus dem russischen Kongreßpolen stammenden Arbeitskolonnen bestand aus Frauen.

Deutschland wandelte sich vom Auswanderungsland zum „Arbeitseinfuhrland“. Die Staatsräson der antipolnischen „preußischen Sicherheitspolitik“ suchte dabei nach einem Bollwerk gegen die gefürchtete „Polonisierung des Ostens“ durch Einwanderung aus dem östlichen Ausland. Daraus entstand ein von Preußen ausgehendes, restriktives System der Wanderungskontrolle. Es zwang den hier besonders starken Zustrom aus dem östlichen Ausland in die Bahnen einer im Jahresrhythmus schwankenden Saisonwanderung.

Schaltzentrale dieses staatlichen Bestrebens war abermals eine halbstaatliche Agentur: die aus der „Preußischen Feldarbeiterzentrale“ hervorgegangene „Deutsche Arbeiterzentrale“. Sie stand zwar unter der Aufsicht des Reichskanzleramts, lebte aber vor allem von den Gebühren für die „Legitimation“ und Vermittlung der „ausländischen Wanderarbeiter“.

Während des Ersten Weltkriegs überlagerten sich alte und neue Formen der Migration: seit etwa zwei Jahrzehnten niedrige überseeische Auswanderung, hohe Ausländerbeschäftigung, Rückkehrverbote beziehungsweise Arbeitszwang für aus dem feindlichen Ausland stammende „ausländische Wanderarbeiter“ und Kriegsgefangene, aber auch die Rückwanderung von Rußlanddeutschen.

Dieser Vielfalt sollte eine neue Behörde entsprechen: In der Mitte des Jahres 1918 entstand in Berlin die „Reichsstelle für deutsche Rückwanderung und Auswanderung (Reichswanderungsstelle)“. Sie wurde ein Jahr später erweitert und aufgewertet zu dem nun von einem Präsidenten geleiteten „Reichsamt für deutsche Einwanderung, Rückwanderung und Auswanderung (Reichswanderungsamt)“.

Der Entwicklung des Wanderungsgeschehens in der Nachkriegszeit entsprechend, war das in der öffentlichen Diskussion meist als „RWA“ bezeichnete neue Reichsamt vorwiegend mit Auswanderungsfragen befaßt. Diesen Zwecken diente unter anderem der in den ersten beiden Jahren zügig betriebene Ausbau eines weitgefächerten Systems von Zweigstellen. Über seine Dependancen hinaus war das RWA bestrebt, möglichst alle gemeinnützigen Organisationen in das Beratungssystem einzubeziehen, die auf dem Gebiet des Auswanderungswesens tätig waren. Etwa 120 Organisationen wurden schließlich als „gemeinnützige Auskunftsstellen für deutsche Aus-, Rück- und Einwanderung“ anerkannt.

Das RWA hatte den Auftrag, schwankenden Auswanderungswilligen von ihrem Vorhaben abzuraten und sie durch die Vermittlung von Arbeit wieder fest im Auswanderungsland einzubinden. Das brachte das „Amt der verlorenen Worte“ als „Warn-trompete“ beziehungsweise als „Reichsverhinderungsamt“ und seine Beratungsstellen als „Abratebehörden“ unter den Verdacht der Manipulation.

Nach einer hektischen Auf- und Ausbauphase war die Arbeit des RWA gekennzeichnet durch Lähmung, Krise und Abbau: Schwerfälligkeit und dadurch bedingte mangelnde Wirksamkeit waren wesentlich in einer ausgesprochen unglücklichen behördlichen Struktur begründet. Der Aufbau der Behörde war ein Ergebnis von Improvisation in wechselvoller Krisenzeit: Von sich aus konnte das RWA wenig Initiative entfalten; denn es unterstand als Reichsmittelbehörde nicht nur dem auswärtigen Amt, sondern auch dem Reichsministerium des Innern. Das führte zu erheblichem Abstimmungsaufwand.

Hinzu kamen umstrittene Zielsetzungen sowie mangelhafte funktionale und organisatorische Transparenz aufgrund des auswachsenden Apparates. Als im Jahr 1923 die katastrophale Finanzsituation der Weimarer Republik zu drastischen Einsparungen nötigte, wurde das RWA in seinem Personalbestand stark reduziert. Ohne sein eigenes Zweigstellensystem schrumpfte die Behörde 1924 zu einer dem Innenministerium unterstellten „Reichsstelle für das Auswanderungswesen“. In dieser reduzierten Form überlebte die „Reichsstelle“ den Untergang der Weimarer Republik und wurde im nationalsozialistischen Deutschland erst im Frühjahr 1944 aufgelöst.

Mehr noch als nach dem Ende des Ersten Weltkriegs wurde nach dem Ende des Zweiten mit einer Massenauswanderung aus dem räumlich geschrumpften, weithin zerstörten, wirtschaftlich ruinierten und überbevölkerten Deutschland gerechnet. Auswanderung aber wurde, von speziellen Programmen für Displaced Persons (DPs) und von anderen Sonder- und Ausnahmeregelungen abgesehen, von den Alliierten in der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht erlaubt.

Auf dem Weg zum Bundesverwaltungsamt

Auch nach der Aufhebung der alliierten Beschränkungen erreichte die Auswanderung nicht annähernd die in den Nachkriegsjahren zunächst prophezeiten Dimensionen. Das „Wirtschaftswunder“ und der steigende Lebensstandard dämpften die Auswanderungsneigung. Am höchsten lagen die Zahlen zwischen 1952 (90 000) und 1956 (82 000). Bis 1960, dem ersten Jahr der Vollbeschäftigung, sank die Zahl der Auswanderer auf knapp 48 000.

Die Beschäftigung des Staates mit Migrationsfragen knüpfte nach dem Krieg in der Sache zunächst an die früheren Institutionen der Auswanderungsverwaltung an: 1946 wurden in Hamburg ein „Ausschuß der Regierungsvertreter für Auswanderungsfragen“ und in Bremen ein „Ständiges Sekretariat für das Auswanderungswesen“ errichtet. Daraus gingen 1950 in Köln die „Bundesstelle für das Auswanderungswesen“ und 1952 jenes „Bundesamt für Auswanderung“ hervor, mit dem der Weg zum Bundesverwaltungsamt begann.

Das neue Bundesamt wurde dem Bundesministerium des Innern unterstellt. Das Auswärtige Amt blieb aber weisungsbe-

rechtigt, soweit die Aufgaben auswärtige Angelegenheiten berührten, bis die kleine Behörde der Bundesstelle für Verwaltungsangelegenheiten des Bundesministeriums des Innern angegliedert wurde. Bundesamt und Bundesstelle wuchsen 1959 zusammen unter dem Behördennamen „Bundesverwaltungsamt“. Die Auswanderung ist bei heute Aufgabe dieser Behörde.

Nach dem Zweiten Weltkrieg vollendete sich in Deutschland der säkulare Wandel vom Aus- zum Einwanderungsland. Er wurde beschleunigt durch die Mitte der fünfziger Jahre beginnende, staatlich organisierte Anwerbung von „Gastarbeitern“. Ihre Zahl stieg nach dem Mauerbau von 1961 rasch in die Millionen. Viele lebten bald in einem Paradox – in einer echten Einwanderungssituation in einem Nichteinwanderungsland. 1980 überschritt die Zahl der Asylsuchenden erstmals die magische Jahresschwelle von 100 000, nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die Zuwanderung von Aussiedlern zu einer Massenbewegung.

In der Migrationsverwaltung kam es zunächst erneut zu einer Kette von pragmatischen Improvisationen parallel zur Entwicklung der Zuwanderung. Der Formel „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“ entsprach das stete Bemühen, den Begriff „Einwanderung“ politisch zu tabuisieren und das damit verbundene Geschehen institutionell möglichst unsichtbar zu halten. Das Ergebnis war eine nur auf Zeit funktionale Zersplitterung in Gestalt einer bald nur noch von Spezialisten durchschaubaren Vielfalt von Kompetenzen und Stellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, die emsig nach Expansion oder doch wenigstens Sicherung und Verteidigung von Zuständigkeiten, Budgets und Ämtern strebten.

Wissenschaftler und Fachleute der Ausländerarbeit, Ausländerbeauftragte des Bundes und der Länder, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und lokale Initiativen hatten schon frühzeitig, aber vergeblich eine ganzheitliche Politik auf dem Feld von Migration und Integration gefordert. Sie sollte der unverkennbaren Entwicklung zum Einwanderungsland entsprechen.

Das sollte auch für dazu nötige Institutionen gelten, etwa für das vom Verfasser schon in den achtziger Jahren angeregte „Bundesamt für Migration und Integration“. Es sollte im Rahmen politischer Grundsatzentscheidungen Konzepte für die Praxis entwerfen und fortschreiben, ihre Verwirklichung begleiten, Zuständigkeitslücken überbrücken und lähmender Ressortkonkurrenz im behördlichen Kompetenzgerangel wehren.

Angeschlossen werden sollte ein Forschungsinstitut, etwa dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit vergleichbar. Es hätte, nach außen hin vernetzt mit anderen Forschungseinrichtungen, begleitende wissenschaftliche Beobachtung leisten und den Informationstransfer zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik erleichtern können. Das Bundesamt sollte zugleich in der Kommunikation zwischen Behörden Brücken schlagen – auf der Bundesebene, zu den Bundesländern, aber auch zur europäischen Ebene und zu vergleichbaren Institutionen, die im europäischen Ausland zum Teil seit langem bestehen.

Das Konzept wurde von der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung Liselotte Funcke (1981–1991) übernommen, in Gesprächen mit ihrem Stab konkretisiert und ergänzt. Es überlebte als unerfüllte Forderung den Rücktritt Funckes im Jahr 1991 aus Protest gegen die Konzeptionslosigkeit deutscher Migrations- und Integrationspolitik ebenso wie das Ende der Amtszeit ihrer Nachfolgerin Cornelia Schmalz-Jacobsen (1991–1998), die diese Forderung nochmals in ihrer letzten Erklärung vor ihrem Ausscheiden aus dem Amt im August 1998 in den Vordergrund rückte.

Die Forderung nach einer zentralen Migrationsbehörde und nach einer ganzheitlichen und transparenten Konzeption der Migrations- und Integrationspolitik wurde mit unterschiedlichen Gewichtungen von Bündnis 90/Die Grünen, von der SPD, zum Teil auch von der FDP, von den Kirchen, zahlreichen außerparlamentarischen Organisationen und Initiativen und insbesondere von den in der Integrationsarbeit tätigen nicht-staatlichen Organisationen in Grundzügen übernommen oder auf Grund eigener Konzepte vertreten. In der bis 1998 amtierenden Bundesregierung blieben solche Anregungen zur institutionellen Gestaltung ohne Resonanz. Das hatte nicht nur mit der allgemeinen Abwehrhaltung gegenüber einer sachgemäßen Beschäftigung mit Einwanderungsfragen, sondern auch mit Einschätzungen von Bundeskanzler Kohl selbst zu tun.

Der Bundeskanzler schreibt

Im Mai 1991 schrieb der Bundeskanzler dem Verfasser zu einigen, ihm schließlich auch in direkter Zuschrift unterbreiteten Vorschlägen für eine ganzheitlich konzipierte Migrations- und Integrationspolitik: „Ihre Vorschläge zum Thema ‚Migration und Integration‘ betreffen ein Thema, das zweifelsohne an Bedeutung gewinnt und dem ich deshalb besondere Aufmerksamkeit widme. Ich stimme Ihnen darin zu, daß ein ‚ganzheitlicher‘ Ansatz geboten ist [. . .], allerdings glaube ich nicht, daß die Schaffung eines ‚Bundesamtes für Migration und Integration‘, eventuell mit angegliedertem Forschungsinstitut, einen Zugewinn an Effizienz bedeuten würde. Die Erfahrung lehrt, daß solche Ämter mit ‚Querschnittsaufgaben‘ eher zu Reibungsverlusten führen, weil sie einerseits den zuständigen Ressorts deren Letztverantwortung nicht abnehmen können, andererseits zu einer Ausweitung der Verwaltungsabläufe beitragen.“

Anstelle einer transparenten behördlichen Konzentration entfaltete sich, aus den Handlungszwängen der Praxis geboren, über, unter, neben und zwischen den Ämtern der Bundesbeauftragten für Ausländer, Aussiedler und ausländische Flüchtlinge jenes zwar in Grenzen funktionale, aber mit großen Reibungsverlusten verbundene und schwer überschaubare Institutionen- und Zuständigkeitsnetz. Für die längst überfällige Entwicklung und Umsetzung einer ganzheitlichen Migrations- und Integrationspolitik ist es ein sperriges Auslaufmodell.

Das soll nun anders werden, und der Ausbau des Nürnberger Bundesamtes zu einer zentralen Migrationsbehörde soll eine wichtige Rolle dabei spielen. Damit würde sich ein ganzheitlicher Ansatz in der Migrationspolitik, der in der Epoche der Tabuisierung und der defensiven Erkenntnisverweigerung nicht gestaltbar war, auch in der Verwaltungsstruktur spiegeln.

Das „Bafi“ aber untersteht dem Bundesministerium des Innern. Deshalb bedarf es noch klärender Antworten auf einige Fragen, zum Beispiel diese: Wie steht es um die zureichende Berücksichtigung wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer, gesellschafts- und kulturpolitischer Aspekte? Welches Gewicht erhalten diese Aspekte gegenüber den auf Gefahrenabwehr gerichteten sicherheitspolitischen Interessen eines Ressorts, dessen Weisungsbefugnis dann von der Zuwanderungsbehörde bis zum Bundesgrenzschutz reicht?

Nicht vergessen sind die Konflikte der CDU-Politiker Zimmermann und Kanther als Bundesinnenminister mit den von der FDP gestellten Ausländerbeauftragten des Bundes, Funcke und Schmalz-Jacobsen. Es ging damals auch um eine ganzheitliche Migrationspolitik, gegen die das Bundesministerium des Innern der alles blockierende Sperrriegel war. Unter Otto Schily in Berlin und Albert Schmid in Nürnberg ist das heute anders. Aber was wird morgen oder übermorgen sein? Politiker darf man nicht mit den von ihnen geleiteten Institutionen verwechseln. Das liberale Regiment der beiden Sozialdemokraten, die eine belastbare politische Partnerschaft verbindet, ist nicht gleichbedeutend mit einer dauerhaft liberalen Struktur.

Und wie steht es um die Berücksichtigung der Integrationspolitik als der Innenseite der Migrationspolitik? Für sie fehlt es dem Bund noch an zureichender Kompetenz. Der Name „Bundesamt für Flüchtlinge und Migration“ signalisiert eher Migrationsverwaltung, ganz abgesehen davon, daß er ein Kuriosum wäre; denn Flucht ist nach deutschem Sprachgebrauch eine Erscheinungsform der (unfreiwilligen) Migration. Ein „Bundesamt für Migration und Integration“ hingegen würde schon im Behördennamen die programmatische Klammer tragen. Nur wenn beide Seiten der Medaille auch institutionell miteinander verschränkt werden, kann ein ganzheitlicher Wurf gelingen. All das wird seine Zeit brauchen, aber das Streben in die richtige Richtung sollte von Anbeginn an erkennbar sein.

*

Der Verfasser ist Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin.



Bundesamt
für Arbeitnehmerschutz

Das BAFl. Untergebracht ist die Behörde in einer (jüngst umgebauten) ehemaligen SS-Kaserne am Rand des einstigen „Reichsparteitagsgeländes“. Arbeitssklaven aus Konzentrationslagern hatten das Gebäude errichtet. Nach dem Krieg wurde die Kaserne von der amerikanischen Armee genutzt. Dazu mußte man nur die Hakenkreuze aus den Deckenmosaiken von Max Körner lösen und einige andere mehr oder minder kunstvolle Symbole des tausendjährigen Reiches wegpickeln. Und heute? Die Nürnberger nehmen es nicht so genau mit Namenswechseln: Wer nach der einige hundert Meter entfernten Straßenbahnhaltestelle „Platz der Opfer des Faschismus“ fragt, zeigt, daß er ein „Zugroaster“ ist; unter Nürnbergern ist sie besser als „Luitpoldhain“ bekannt. Wer das „BAFl.“ sucht, kommt schneller ans Ziel, wenn er nach dem Weg zur „SS-Kaserne“ fragt. So ist das mit den Sprachgebräuchen.