

Herausgeber:

Nele Altenberg,
Evangelische Kirche in Deutschland,
Berlin

Prof. Dr. Jürgen Bäst,
Universität Gießen

Prof. Dr. Uwe Berlit,
Vorsitzender Richter am Bundes-
verwaltungsgericht, Leipzig

Dr. Wolfgang Breidenbach,
Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano,
Universität Bremen

Katrin Gerdmeier,
Deutscher Caritasverband e.V.,
Berlin

Jürgen Haberland,
Ministerialrat a. D., Bonn

Prof. em. Dr. Kay Hailbronner,
Universität Konstanz

Prof. Dr. Winfried Kluth,
Universität Halle

Prof. Dr. Christine Langenfeld,
Universität Göttingen

Prof. Dr. Anna Lübke,
Hochschule Fulda

Dr. Otto Mallmann,
Vorsitzender Richter am Bundes-
verwaltungsgericht a. D.,
Potsdam

Dr. Reinhard Marx,
Rechtsanwalt, Frankfurt a. M.

Thomas Oberhäuser,
Rechtsanwalt, Ulm

Cornelia Rogall-Grothe,
Staatssekretärin a. D., Bundes-
ministerium des Innern, Berlin

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.,
Universität Konstanz

Wissenschaftlicher Beirat

Vorsitzender:

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle,
Präsident des Bundesverfassungs-
gerichts Karlsruhe

Prof. em. Dr. Klaus J. Bade,
Berlin

Klaus Barwig,
Akademie der Diözese
Rottenburg-Stuttgart,
Stuttgart

Dr. Roland Bell,
Regierungsdirektor, Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge,
Nürnberg

Prof. Dr. Maria Böhmer,
Staatsministerin,
Auswärtiges Amt, Berlin

Dr. Gisbert Brinkmann,
Ministerialrat a. D., Bundesmi-
nisterium für Arbeit und Sozia-
les, Bonn

Prof. Dr. Hans-Joachim Cremer,
Universität Mannheim

Dr. Klaus Dienelt,
Richter am Verwaltungsgericht,
Darmstadt

Prof. Dr. Thomas Groß,
Universität Osnabrück

Prof. Dr. Peter Knösel,
Fachhochschule Potsdam

Dr. Ursula Mehrländer,
Friedrich-Ebert-Stiftung,
Bonn

Dr. Hans-Ingo von Pollem,
Regierungsdirektor, Regierungs-
präsidium Tübingen

Volker Ralbocha,
DGB-Bundesvorstand,
Berlin

Dr. Albert Schmid,
Präsident des Bundesamtes für
Migration und Flüchtlinge a. D.,
Nürnberg

Prof. em. Dr. Albrecht Weber,
Universität Osnabrück

Prof. Dr. Andreas Zimmermann,
Universität Potsdam

ABHANDLUNGEN

*Dr. Susanne Worbs/Dr. Axel Kreienbrink, Nürnberg**

Zehn Jahre Migrations- und Integrationsforschung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1.1.2005 wurde im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die gesetzliche Aufgabe einer „Begleitforschung“ etabliert, ein für die Behörde neues Tätigkeitsgebiet.¹ Nach gut einem Jahrzehnt zieht dieser Beitrag eine Bilanz der Forschung zu Migration und Integration im BAMF und betrachtet dabei auch deren Vorgeschichte. Die eher ungewöhnliche institutionelle Konstruktion von „Wissenschaft in der Verwaltung“ bringt einige Besonderheiten mit sich, die sich sowohl in Beschränkungen als auch in besonderen Möglichkeiten der wissenschaftlichen Arbeit zeigen. Was unter diesen Rahmenbedingungen erreicht wurde, soll abschließend mit Blick auf die gesamte deutsche Migrationsforschung reflektiert werden.

1. Zur Vorgeschichte der Forschung im Bundesamt

In der Geschichte der bundesdeutschen Migrationsforschung² ist das Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine der jüngeren Institutionen. Es entstand – damals noch nicht unter diesem

Namen – mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1.1.2005. Die Idee für eine solche Einrichtung auf Bundesebene wurde jedoch schon wesentlich früher diskutiert. Klaus J. Bade formulierte dazu 1990 richtungsweisende Gedanken, die sich in mehreren späteren Berichten und Gesetzentwürfen wiederfanden:

„Als Brücke zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik hinzutreten sollte ein Bundesinstitut für Migrations- und Integrationsforschung. In seiner Grundkonzeption in einiger Hinsicht z. B. dem Wiesbadener Bundesamt für

* Dr. Susanne Worbs ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dr. Axel Kreienbrink ist Referatsleiter im Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

1 Kreienbrink, ZAR 2013, 397 (408 f.).

2 Vgl. dazu *Bommes*, Migration Research in Germany: The Emergence of a Generalised Research Field in a Reluctant Immigration Country, in: Thränhardt/Bommes, National Paradigms of Migration Research, 127-164, sowie *Heckmann*, Zur Entstehung und Bedeutung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland, in: Schimany/Loeffelholz, Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung. Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, 33-43.

Bevölkerungsforschung oder dem anders konzipierten Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit vergleichbar, könnte es dem neu zu schaffenden Amt für Migration und Integration angegliedert werden. Die Aufgaben eines solchen Instituts würden z. B. aktuelle Bestandsaufnahmen, deren kontinuierliche Fortschreibung und prospektive Modellrechnungen ebenso einschließen wie die fehlende Verbindung von historischen Erfahrungen und aktuellen Problemen.“³

Aber erst als mit dem Wechsel zu einer rot-grünen Bundesregierung unter *Gerhard Schröder* im Herbst 1998 das bisherige Leitmotiv „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ aufgegeben wurde und Fragen der Migration und Integration ins Zentrum der deutschen Innenpolitik rückten, konnten diese Gedanken Wirkung entfalten. Die von Bundesinnenminister *Otto Schily* berufene „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (UKZU) schlug in ihrem 2001 erschienenen Bericht die Schaffung eines „Bundesforschungsinstitut[s] für Zuwanderung und Integration“ vor, zugeordnet einem ebenfalls neu zu schaffenden „Bundesamt für Zuwanderung und Integration“ (BZI). Aufgabe dieses Bundesforschungsinstitutes sollte in erster Linie sein, „[...] eine Koordination der außerhalb des Institutes geleisteten Forschungsarbeit zu bewirken und festzustellen, wo es Forschungsbedarf im Bereich Migration und Integration gibt“.⁴ Die Ergebnisse anderer Wissenschaftler sollten also zusammengeführt und aufbereitet sowie Projekte angestoßen werden, eigene Forschung war hingegen nur „in Einzelfällen“⁵ vorgesehen.

Die erste Fassung des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2002⁶ griff diesen Gedanken auf und bestimmte in § 75 II AufenthG, dass beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als *unabhängige* wissenschaftliche Forschungseinrichtung das „Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung“ einzurichten sei, unter der Dienst- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums des Innern (BMI). Forschung war demnach keine genuine Aufgabe des Bundesamtes. Weiterhin war in § 76 AufenthG ein „Zuwanderungsrat“ mit der Aufgabe eines jährlichen Gutachtens vorgesehen, dem das Bundesinstitut zuarbeiten sollte. Nachdem das Gesetz im Dezember 2002 vom Bundesverfassungsgericht aus formalen Gründen für ungültig erklärt worden war, nahm der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat)⁷ im Jahr 2003 dennoch – auf Basis eines BMI-Erlasses – seine Arbeit auf und erstellte bis Herbst 2004 sein erstes und einziges Gutachten mit Hilfe eines wissenschaftlichen Mitarbeiterstabes sowie eines Generalsekretariates im BAMF. Parallel dazu gab es auch Überlegungen, das schon seit 1973 existierende Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden (BiB) mit entsprechenden Aufgaben im Bereich Migration und Integration auszustatten und dem BAMF anzugliedern, wozu es aber letztlich nicht kam. In der Mitte 2004 verabschiedeten zweiten Fassung des Zuwanderungsgesetzes⁸ war dann vielmehr gar kein Bundesforschungsinstitut mehr vorgesehen. Stattdessen wurde dem BAMF die neue Aufgabe des eigenen „Betreiben[s] wissenschaftlicher Forschungen über Migrationsfragen (Begleitforschung) zur Gewinnung analytischer Aussagen zur Steuerung der Zuwanderung“ zugewiesen (§ 75 Nr. 4 AufenthG).⁹ Obgleich dem Wortlaut nach nur von „Migrationsfra-

gen“ die Rede ist, hat das Forschungszentrum von Anfang an auch Integrationsforschung betrieben, da beide Aspekte nach seinem Selbstverständnis nicht voneinander zu trennen sind.

2. Organisatorische Wandlungen und aktuelle Struktur des Forschungszentrums

Zur Umsetzung des neuen gesetzlichen Auftrags war zunächst eine entsprechende Personalrekrutierung notwendig. Da im BAMF selbst nur wenige Mitarbeiter über entsprechende Qualifikationen¹⁰ verfügten, wurden bereits in der zweiten Jahreshälfte 2004 einige externe Wissenschaftler angeworben, so dass die Forschungstätigkeit Anfang 2005 mit zunächst zwei Referaten aufgenommen werden konnte.¹¹ Die Zahl der durchgeführten Projekte und auch deren inhaltliche Diversität nahmen in der Folgezeit stetig zu, weshalb im September 2007 eine Erweiterung auf drei Referate erfolgte, die wiederum zwei Jahre später in einer Referatsgruppe mit drei Forschungsfeldern zusammengefasst wurden.¹² 2014 erfolgte schließlich die Umbenennung der bisherigen „Forschungsgruppe“ in „Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl“.

Von Beginn an war die Forschung in die Behördenstruktur des BAMF eingegliedert. Sie unterlag und unterliegt damit der Weisungshierarchie mit übergeordneter Gruppen- und Abteilungsleitung sowie dem Vizepräsidenten und dem Präsidenten des Bundesamtes. Es handelt sich also nicht um eine unabhängige Institution und dementsprechend auch nicht um eine vom zuständigen Bundesministerium des Innern benannte Ressortforschungseinrichtung (anders als etwa das schon erwähnte BiB, das ebenfalls zum Geschäftsbereich des BMI gehört). Zwischenzeitlich gehörten noch zwei weitere, nicht-wissenschaftliche Referate (Statistik sowie Führung des Ausländerzentralregisters) zur „Forschungsgruppe“, die dieser u. a. als Datenlieferanten zugeordnet worden waren. Sie wurden jedoch im Zuge von Umstrukturierungen in der Behörde im Februar 2014 wieder in anderen Bereichen angesiedelt, so dass das For-

3 *Bade*, Ausblick: Einheimische Ausländer und fremde Deutsche – Problemzonen der neuen Einwanderungssituation, in: *Bade*, Neue Heimat im Westen, 156.

4 UKZU, Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, 2001, 286.

5 UKZU, ebenda.

6 BGBl. I 2002, 1946.

7 Der Zuwanderungsrat, wie die UKZU unter dem Vorsitz von *Rita Süßmuth*, hatte die Aufgabe, regelmäßig die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten sowie die aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen darzustellen. Nach Vorlage des ersten Gutachtens (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, 2004) wurde er vom BMI wieder aufgelöst.

8 BGBl. I 2004, 1950.

9 Der Zuwanderungsrat hatte in seinem Gutachten eigene Forschung „ausdrücklich nicht als Monopolaufgabe für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, sondern als die Zuweisung der Finanzierung und Organisation entsprechender Forschung [gesehen], die in sachgerechter Weise im Bundesamt, aber auch außerhalb des Amtes durchgeführt werden muss“. Sachverständigenrat (o. Fn. 7), 400.

10 D. h. vor allem sozial-, wirtschafts- und geisteswissenschaftliche Studienabschlüsse mit einem Schwerpunkt auf Migrations- und Integrationsfragen.

11 *Güthuber/Schimany*, Die Forschungsgruppe im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in: *Schimany/Loeffelholz* (o. Fn. 2), 21.

12 *Güthuber/Schimany*, ebenda, 22.