

**KONZEPTIONSENTWURF ZUR INSTITUTIONELLEN STRUKTURIERUNG  
DES MIGRATIONSWESENS  
UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER  
ORGANISATION DER MIGRATIONSFORSCHUNG IN DEUTSCHLAND**

**GUTACHTEN FÜR DIE UNABHÄNGIGE KOMMISSION ZUWANDERUNG  
VON KLAUS J. BADE**

**Gliederung:**

1.	Zuwanderung und Integration: zeitgeschichtliche Bestandsaufnahme .....	2
2.	Aktuelle Ausgangssituation und Anforderungsprofil.....	6
3.	Institutionenvielfalt der Exekutive als Strukturproblem in einem föderalen System.....	15
4.	Mögliche strukturelle Neuansätze im Institutionengefüge .....	18
5.	Bundesamt für Migration und Integration .....	20
5.1.	Entwicklung und Begründung der Idee .....	20
5.2.	Sachliche Zuständigkeit des Bundesamtes .....	23
5.2.1.	Zuständigkeitsbereich ›Migration‹ .....	23
5.2.2.	Zuständigkeitsbereich ›Integration‹.....	23
5.3.	Strukturelle Kompetenzen .....	24
5.4.	Aufgaben und Ziele des Bundesamtes.....	24
5.4.1.	Ziele .....	24
5.4.2.	Aufgaben.....	24
5.4.2.1.	Konzeptionierungsaufgaben .....	25
5.4.2.2.	Koordinierungsaufgaben.....	26
5.4.2.3.	Kooperations- und Vernetzungsaufgaben.....	27
5.4.3.	Rechtliche Organisationsform, Befugnisse und politische Anbindung.....	28
6.	Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration .....	32
6.1.	Bundesnetzwerk Migrations- und Integrationsforschung.....	34
6.2.	Informationstransfer Wissenschaft .....	37
6.3.	Bundesnetzwerk Erziehung – Bildung / Ausbildung – Fortbildung .....	39
7.	Sachverständigengremium für Migration und Integration .....	42

Migration und Integration sind wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisch, gesellschafts-, rechtspolitisch und kulturpolitisch zentrale Herausforderungen und Gestaltungsbereiche. Ihre Bedeutung wurde in Deutschland lange unterschätzt. Eine Bestandsaufnahme muß deshalb auch Versäumnisse der Vergangenheit einbeziehen, soweit deren Folgen zu Belastungen in der Gegenwart bzw. zu Herausforderungen für aktuelle und künftige Gestaltung geworden sind. Die hier eingebrachten Verbesserungsvorschläge konzentrieren sich im Sinne des Arbeitsauftrages auf den institutionellen Bereich des Migrationswesens und berücksichtigen darüber hinaus Organisationsfragen der Migrationsforschung. Sie greifen dort, wo sich dies notwendig aus der Sache ergibt – und sich zum Teil erst im Arbeitsprozeß selbst ergab – auch über diese Konzentration auf den Bereich der Migration hinaus auch in den Bereich der Integration aus, so daß das Thema auch im weiteren Sinne der »institutionellen Strukturierung des Migrations- und Integrationswesens unter besonderer Berücksichtigung von Vernetzungsfragen« bearbeitet wurde.<sup>1</sup>

### **1. Zuwanderung und Integration: zeitgeschichtliche Bestandsaufnahme**

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gab es im westlichen und östlichen Deutschland – abgesehen von den hier nicht zu thematisierenden Wanderungen zwischen den beiden deutschen Staaten selbst – vier große Zuwanderungs- und Eingliederungsprozesse:

1. die Zuwanderung und Eingliederung der deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen;
2. Arbeitswanderungen, die im Westen zum Teil in Einwanderungen übergingen;
3. die Zuwanderung von Asylsuchenden und anderen ausländischen Flüchtlingen sowie
4. die Zuwanderung und Eingliederung von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern.

Bis zur deutschen Vereinigung dominierten dabei meist gegensätzliche Erfahrungen in Deutschland-Ost und Deutschland-West, die nach der Vereinigung den gemeinsamen Umgang mit Fragen von Migration und Integration noch zusätzlich erschwerten:

In der DDR dominierten, im Gegensatz zur ›alten‹ Bundesrepublik, nicht Zuwanderung und Eingliederung, sondern Abwanderung und Ausgliederung durch Übersiedlung oder Flucht in den Westen. Das wurde im Kalten Krieg vom Westen begrüßt; denn ›Flucht aus dem kommunistischen Machtbereich‹ war Abstimmung mit den Füßen in der Konkurrenz der Systeme und wünschenswerter Arbeitskräftezufluß zugleich. In der DDR hingegen war der illegale

---

1 Hinweise in den möglichst knapp gehaltenen Anmerkungen bleiben auf Belegfunktionen beschränkt.

Weg in den Westen als ›Republikflucht‹ ein Straftatbestand und wurde in der öffentlichen Diskussion im Rahmen des Möglichen tabuisiert. Viele mit Zuwanderung und Eingliederung, mit Ausgliederung und Abwanderung zusammenhängende Fragen fielen in der DDR öffentlicher Verdrängung anheim. In den Vereinigungsprozeß brachten die einander fremd gewordenen, aus politisch-ideologisch gegensätzlichen Erfahrungswelten stammenden Deutschen mithin, neben vielen anderen ungelösten Fragen, auch in beiden deutschen Staaten unbewältigte Probleme im Umgang mit Fremden ein. Dabei gab es Verdrängungen und Tabuisierungen in der Migrationsgeschichte auf beiden Seiten:

*Deutsche Flüchtlinge und Vertriebene:* Im Westen wurden sie appellativ ›Heimatvertriebene‹, im Osten schönfärberisch ›Umsiedler‹ genannt. Was im Westen jahrzehntlang von einflußreichen Vertriebenenorganisationen, die noch im Vorfeld der deutschen Vereinigung mitredeten, öffentlich als ›Recht auf Heimat‹ eingefordert wurde, wurde in der DDR als ›Umsiedlerproblematik‹ Anfang der 1950er Jahre für erledigt erklärt und fortan tabuisiert mit Rücksicht auf die östlichen Nachbarn.

*›Gastarbeiter‹ und Einwanderer:* Der deutsch-italienische Vertrag von 1955 gab in der Bundesrepublik den Auftakt zur staatlich organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte ins Land des ›Wirtschaftswunders‹. Der Mauerbau im Osten beschleunigte im Westen nur den Weg zum Einwanderungsland wider Willen; denn die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde nach dem Ende des Zustroms aus der DDR 1961 um so mehr forciert. Die Anwerbung im Westen dauerte bis zum ›Ölpreisschock‹ von 1973 und dem dadurch ausgelösten ›Anwerbestop‹. Ergebnis dieser Maßnahme waren zwar kurzfristig stärkere Rückwanderungen; weit folgenreicher aber war, als nicht intendierte Bumerang-Wirkung, die Verstärkung der schon laufenden Tendenz zum Familiennachzug, mithin zu Daueraufenthalt und Einwanderungssituation. Schon seit den späten 1970er Jahren lebte ein großer und stets wachsender Teil der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in einem gesellschaftlichen Paradox – in einer Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland. Das wiederum wurde im Westen regierungsamtlich ›dementiert‹, im politischen Entscheidungsprozeß verdrängt und im Verwaltungshandeln tabuisiert. Die überfälligen Großkonzepte für Einwanderungs- und Eingliederungsfragen blieben, ganz folgerichtig, aus.

Auch in der DDR gab es, im Vergleich zum Westen geringe (im Vergleich zu anderen RGW-Staaten hingegen ungewöhnlich starke), ursprünglich mit Ausbildungswanderung verbundene, dann immer stärker davon gelöste Ausländerbeschäftigung auf der Grundlage von Regierungsabkommen. Dies wiederum wurde in der DDR offiziell totgeschwiegen, ›dementiert‹ oder als Ausbildungswanderung verharmlost. Für die mit befristeten Verträgen in den eingemauerten Staat geholten Ausländer gab es zwar administrativ geleitete, autoritäre ›Betreuung‹. Es gab insgesamt aber weniger soziale Integration als staatlich verordnete Segregation

und sogar räumliche Gettoisierung. Die Ausländer wurden vielfach in separaten Gemeinschaftsunterkünften einquartiert und damit auch sozial auf Distanz gehalten. Nähere Kontakte waren genehmigungs- und berichtspflichtig.

*Asylsuchende und andere Flüchtlinge:* Die Antwort der Nachkriegsdeutschen im Westen auf die Aufnahme – aber auch Nichtaufnahme – deutscher Flüchtlinge im Ausland in den Jahren 1933–45 war die berühmte Botschaft der vier Worte in Artikel 16 des Grundgesetzes: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«. Auch in der DDR gab es ein in der Verfassung festgelegtes Asylrecht, allerdings nicht als individuellen Rechtsanspruch, sondern als Recht des Staates, das vom Ministerrat zuerkannt und ohne Begründung jederzeit eingeschränkt oder entzogen werden konnte. Es kam, der politischen Dichotomie des Kalten Krieges entsprechend, im wesentlichen verfolgten Sozialisten bzw. Kommunisten, zunächst vor allem aus Spanien und Griechenland, zugute, nach dem Sturz der Regierung Allende 1973 auch sozialistischen Flüchtlingen aus Chile.

In der Bundesrepublik sollte das weltweit offenste Asylrecht allen Asylberechtigten einen dauerhaften rechtmäßigen Aufenthalt gewährleisten und jenen, die glaubten, anspruchsberechtigt zu sein, bis zur unanfechtbaren Entscheidung über ihren Antrag einen rechtlich sicheren Aufenthalt geben. Mit zunehmender Inanspruchnahme dieses Rechts durch Flüchtlinge aus aller Welt kam es zunächst zu fortschreitenden Einschränkungen in der Praxis und schließlich 1993 zur Einschränkung des Grundrechts selbst. Weil – jenseits von bevorrechtigten Gruppen (Familiennachzug, Aussiedler), von aus humanitären Gründen auf Zeit aufgenommenen Flüchtlingen und von Ausnahmeregelungen nach der Anwerbestop-Ausnahmeverordnung – Tore zu regulärer Einwanderung verschlossen blieben, war der vielbeklagte ›Mißbrauch des Asylrechts‹ zu Einwanderungszwecken zum Teil auch Ergebnis der Abschottung nach außen. Die – auch von anderen europäischen Staaten getroffenen – Abwehrmaßnahmen haben zwar die offiziellen Zahlen von Asylbewerbern gesenkt, aber auch die Zahl der illegalen bzw. irregulären Inlandsaufenthalte erhöht.

*Aussiedler und Spätaussiedler:* Im Westen überdauerte die Zuwanderung von ›Aussiedlern‹ aus Ost- und Südosteuropa das Ende der Vertreibungen: Im Osten gab es, jenseits der ›Umsiedlerintegration‹, nur wenig Aussiedlerzuwanderung, die dort, aus den erwähnten Gründen, auch nur als ›Familienzusammenführung‹ in Frage kam. Anerkannte ›Aussiedler‹ haben im Sinne des Kriegsfolgenrechts zwar Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit mit allen Rechten und Pflichten. Sie sind aber kulturell, mental und sozial zugleich auch echte Einwanderer. Ihre Eingliederungsprobleme wurden durch Unterschätzung oder gar Verwechslung mit den Vertriebenen und Flüchtlingen nach 1945 deshalb nur erschwert. Die Aussiedlerzuwanderung galt lange als mustergültiges Modellunternehmen, empfehlenswert auch für die Eingliederung ausländischer Einwanderer. Das hat sich vor allem unter wachsendem Haushaltsdruck

deutlich geändert – auch wenn die Aussiedler trotz der Kürzungen der Eingliederungshilfen noch immer eine privilegierte Zuwanderergruppe sind. Mit der Integration der fremden Deutschen aus dem Osten ist ein neues echtes Einwanderungsproblem brisant geworden, während das alte, die schon seit Jahrzehnten laufende Eingliederung der einheimischen Ausländer, noch immer aktuell ist.

Deutschland hat mithin beachtliche Erfahrungen in Zuwanderungs- und Eingliederungsfragen nicht nur im Blick auf seine in dieser Hinsicht ohnehin vielgestaltige Geschichte, sondern gerade auch im Blick auf die Entwicklung seit der Mitte des 20. Jahrhunderts. Dennoch ist Migration in der Bundesrepublik, in der DDR und im vereinigten Deutschland lange ein suspektes Problemthema geblieben, obgleich in Rechtsetzung und Rechtsprechung, Verwaltung und gesellschaftlicher Alltagserfahrung der Umgang damit seit den 1990er Jahren stets pragmatischer und ›normaler‹ geworden ist.

Dahinter steht eine eigentümliche Dichotomie von pragmatischer Integration und appellativer Verweigerung, von praktischer Erfahrung und mentaler Nicht-Akzeptanz.<sup>2</sup> Sie hat, von vielen, auch historisch bedingten mentalen Akzeptanzproblemen abgesehen, auch mit Mängeln der konzeptionellen und politischen Gestaltung zu tun: Es gibt nach wie vor keine die einzelnen Bereiche des Wanderungsgeschehens übergreifende, von ganzheitlichen Perspektiven ausgehende und auf aktive Gestaltung zielende Migrations- und Integrationspolitik. Es gibt zwar Ansätze für ein Gesamtkonzept; sie sind aber unübersichtlich im Gesetzes- und Verordnungssystem verstreut, nur für Experten erudierbar, für die weitere Öffentlichkeit hingegen nicht erkennbar bzw. nachvollziehbar und werden auch nicht in politischer Akzeptanzwerbung präsentiert.

---

2 Klaus J. Bade/Michael Bommers, Migration und politische Kultur im ›Nicht-Einwanderungsland‹, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz, (Hg.), Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/New York 2000, S. 163–204.

## 2. Aktuelle Ausgangssituation und Anforderungsprofil

Für die Aufgabenfelder ›Migration‹ und ›Integration‹ fehlt es im föderalen System an integralen Gestaltungskonzepten, die unter Berücksichtigung der jeweiligen – mitunter unscharfen und sich zum Teil überschneidenden – Zuständigkeiten auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene so zu fassen sind, daß normative Gestaltungsorientierung und praktische Ermessensspielräume bei der konkreten Umsetzung gewahrt bleiben.

Die Entwicklung von Konzepten mit entsprechenden institutionellen Strukturen stand unter einseitiger Konzentration auf arbeitsmarktpolitische und später schrittweise auch im engeren Sinne sozialpolitische Aspekte lange im Zeichen einer vorwiegend reaktiven pragmatischen Improvisation entlang der Herausbildung und Entwicklung von Zuwanderungs- und Aufenthaltsformen und den jeweils damit verbundenen Handlungszwängen. Zu übergreifenden Handlungskonzepten im Sinne einer auf Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik gestützten Konzeption konnte es schon wegen der Tabuisierung des Problemfeldes nicht kommen, für die die bekannte Dementi-Formel stand: ›Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland‹.

Auf der einen Seite hat das pragmatische ›Durchwursteln‹ (›muddling through‹) der deutschen Migrations- und Integrationspolitik im Rahmen der dafür verfügbaren bzw. verfügbar gemachten Rechtsgrundlagen in seinem Ergebnis einer ›pragmatischen Integration‹<sup>3</sup> wider mancherlei Erwartungen und Befürchtungen zu beachtlichen Integrationserfolgen geführt, die in Europa keinen Vergleich zu scheuen brauchen. Auf der anderen Seite steht die Tatsache, daß der Weg zu solchen Ergebnissen auch geprägt war durch eine Erschwerung der Integration für Einwanderergesellschaft wie Aufnahmegesellschaft:

Für die – zum Teil längst ebenfalls ›einheimische‹ – Einwanderergesellschaft resultierte sie aus der demonstrativen Nicht-Akzeptanz der Einwanderungssituation und aus von der Aufnahmegesellschaft zu wenig beachteten, bei der Einwandererbevolkerung zum Teil sogar intergenerativ wirksamen kollektivmentalen Verletzungen aufgrund von lange anhaltenden Zurückweisungen im Integrationsprozeß. Das galt besonders für die symbolischen Kampagnen zur ›Rückkehrförderung‹ bzw. zur ›Aufrechterhaltung der Rückkehrbereitschaft‹ gegenüber längst manifest gewordenen und nicht mehr umkehrbaren Einwanderungsprozessen.

---

3 Michael Bommers, Migration, Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat – kommunale Probleme in föderalen Systemen, in: Klaus J. Bade (Hg.), Migration – Ethnizität – Konflikt. Systemfragen und Fallstudien (IMIS-Schriften, Bd. 1), Osnabrück 1996, S. 213–248 (vgl. Einleitung, ebd., S. 32).

Zu den Folgen gehören bis heute der bei Einwanderern aus EU-Drittstaaten mitunter zu beobachtende verstärkte Rückzug in ethnisch markierte Herkunftsgemeinschaften und Migrantenkulturen. Hierher gehört auch die indirekte und zweifelsohne nichtintendierte Stabilisierung von Doppelloyalitäten, transnationalen und transkulturellen Identitäten. Sie werden von der einheimischen Mehrheitsgesellschaft häufig als Zeichen mangelnder Integrationsbereitschaft denunziert, was die damit verbundenen latenten sozialen, kulturellen und ethnischen Spannungslagen noch erhöht. Doppelloyalitäten, transnationalen und transkulturellen Identitäten haben, wie noch zu zeigen ist, auch durchaus andere Ursachen, sind aber, als Ausdruck von defensiver Koloniebildung im Einwanderungsprozeß, immer auch ein Stück weit Antwort auf eine Mischung von Abwehrhaltungen und Assimilationsdruck der umschließenden Aufnahmegesellschaft.

Für die Mehrheitsgesellschaft in der Erfahrung bzw. Beobachtung dieses Integrationsprozesses belastend wirkte der aus politischen Festlegungen (»Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland«) geborene Mangel an konzeptioneller Transparenz und – nicht nur symbolischer – Handlungsbereitschaft in Sachen Migration und Integration. Das war auch ein Hintergrund für die wachsenden öffentlichen Abwehrhaltungen gegenüber diesen wirtschafts-, gesellschafts- und kulturpolitisch wichtigen Aufgabenfeldern: Die Eskalation von Fremdenangst, gewaltbereiter Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindlicher Gewaltakzeptanz in den frühen 1990er Jahren war deshalb weniger unvermeidbare Begleiterscheinung starker Zuwanderungen und vielmehr vermeidbare Folge ihrer mangelnden Gestaltung:

»Die wachsende Fremdenfeindlichkeit in Deutschland ist weder allein pathologischer Ausdruck einer allgemeinen Zivilisationskrise am Vorabend der Jahrtausendwende noch »natürliche« Reaktion auf Zuwanderungsdruck«, hieß es im von 60 sachkundigen deutschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern getragenen »Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung« vom September 1993. »Sie ist auch eine aggressive Antwort auf fehlende Konzepte in der Migrationspolitik«. <sup>4</sup>

Heute ist die Bundesrepublik Deutschland weit fortgeschritten auf dem Weg von einem informellen zu einem formellen Einwanderungsland, der rechts- und institutionengeschichtlich wie folgt beschreibbar ist:

Als »Einwanderungsland« im Sinne der Migrationsstatistik gilt ein Land, in dem sich eine Migrationsstruktur herausgebildet hat, innerhalb derer die Einwanderung wesentlich und dauerhaft die Auswanderung von eigenen Staatsbürgern (die hier kein Gegenstand ist) übersteigt

---

4 Klaus J. Bade (Hg.), Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, München 1994, S. 13.

(auch ›De-facto-Einwanderungsland‹). Bei der Frage nach Rechtsordnung und Rechtskultur können ›formelle‹ und ›informelle Einwanderungsländer‹ unterschieden werden: Formelle Einwanderungsländer zeichnen sich als solche nicht nur durch das Wanderungsgeschehen, sondern auch durch Selbstverständnis, Gesetzgebung, politische Gestaltung, institutionelle Angemessenheit und administrative Praxis aus. Informelle Einwanderungsländer hingegen verstehen sich nur als Aufnahmeländer für bestimmte Zuwanderergruppen, z.B. für ausländische Arbeitnehmer und deren Familien. Sie tolerieren dabei aber in großem Umfang Daueraufenthalte mit fließenden Grenzen zur Einwanderungssituation, die als solche meist durchaus erkannt und als Gestaltungsaufgabe verstanden wird. Und sie tragen den lebensgeschichtlichen Schwebzonen der informellen Einwanderungssituation Rechnung durch entsprechend offene Einbürgerungsbestimmungen, z.B. durch am ›jus soli‹ orientierte Einbürgerungserleichterungen für die Nachkommen von dauerhaft im Lande lebenden Ausländern ohne Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes.

Auf dem Weg von einem informellen zu einem formellen Einwanderungsland in drei Schritten steht Deutschland derzeit vor dem dritten Schritt: Im Jahr 1990 kam die Reform des Ausländerrechts mit ihren altersspezifischen Einbürgerungserleichterungen (aber auch anderweitigen Erschwerungen). Im Jahr 2000 folgte die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts mit dem bedingten bzw. eingeschränkten ›jus soli‹. Den dritten Schritt kann das derzeit zur Debatte und zum Teil auch schon in Verhandlung stehende umfassende, die künftige Gestaltung von Migrations- und Integrationspolitik auf möglichst transparente Weise tragende Regelwerk mit geeigneten Institutionen zur Prozeßsteuerung und -begleitung erbringen.

Nötige Grundlage für eine solche Gestaltung ist ein ganzheitliches, gesellschaftspolitisch fundiertes, auf klare Rechtsgrundlagen gestütztes und alle Politikbereiche umfassendes *Gesamtkonzept einer Migrations- und Integrationspolitik*. Es muß die gesamte Bandbreite erfassen. Sie reicht von befristeten Arbeitswanderungen, anderweitig begründeten Zeitaufhalten oder Daueraufhalten ohne Einbürgerung (›Wohnbürger‹/Denizen) über definitive Einwanderungen mit Einbürgerung über auf Rechtsansprüche gegründete Migrationen (Familiennachzug, Aussiedlerzuwanderung, Asylrecht) bis hin zum Bereich von durch Art. 16a GG gesetzlich nicht bzw. nicht mehr gedeckten humanitären Belangen bei nichtstaatlicher Verfolgung, kriegs- und bürgerkriegs- oder auch katastrophenbedingten Fluchtwanderungen.

Ein Gesamtkonzept muß auch davon ausgehen, daß bestehende Rechtsnormen, wie z.B. § 32a oder § 54 des Ausländergesetzes, voll ausgeschöpft und auf der Verwaltungsebene vorhandene Ermessensspielräume genutzt werden. Dies allerdings setzt einen politischen Klimawandel voraus.



Im Rahmen vorausschauender Migrations- und Integrationspolitik muß solch ein Konzept zudem die möglichen Konsequenzen der EU-Osterweiterung einbeziehen.

Ein solches Gesamtkonzept muß ferner beide Seiten der Medaille im Blick behalten: das viestaltige grenzüberschreitende *Wanderungsgeschehen* mit seinen Bestimmungsfaktoren und Entwicklungsbedingungen sowie die aus Zuwanderungen resultierende *Integrationsdimension*, die ständig in Bewegung ist; denn Integration ist ein langfristiger, sozial- und kulturgeschichtlich nicht selten Generationen übergreifender Sozial- und Kulturprozeß, der bei auf Dauer gestellten Zuwanderungen, mit denen zu rechnen ist, durch das Hinzutreten neuer Gruppen stets vor neue Herausforderungen gestellt wird.

Dabei ist zu beachten, daß Integration keine Einbahnstraße ist, bei der sich im Sinne überholter einseitig-linearer Assimilationsmodelle kulturell heterogene Einwanderergruppen einer als vergleichsweise homogen vorgestellten Aufnahmegesellschaft bis zum Erlöschen selbst mentaler Unterschiede anpassen. Integration als Folge von Zuwanderung ist heute vielmehr ein gesellschaftlicher Prozeß auf Gegenseitigkeit, der beide Seiten verändert, wiewohl die zu erbringende – und ausdrücklich zu fordernde – im weitesten Sinne zivilgesellschaftliche Anpassungsleistung bei den Einwanderern unvergleichbar höher liegt.

Integration als gesellschaftlicher Prozeß darf auch nicht mit Integrationspolitik als rechtlicher Rahmung und politischer Prozeßbegleitung in eins gesetzt bzw. verwechselt werden: Migranten ›werden‹ nicht politisch ›integriert‹, sondern integrieren sich selber. Integrationspolitik hat demgegenüber die Aufgabe, für diesen sich selbst entfaltenden gesellschaftlichen Prozeß Rahmenbedingungen zu setzen und zu sichern, die seine Entfaltung ermöglichen und begleiten. Es geht mithin darum, für Integration als Sozial- und Kulturprozeß Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen bzw. zu erhalten, dadurch Rechtsvertrauen auf beiden Seiten zu stiften sowie durch Ausgleichs- und Vermittlungsfunktionen, gegebenenfalls auch durch Antidiskriminierungsmaßnahmen, dazu beizutragen, daß ethnische und kulturelle Minderheiten gleichgestellt werden und einzelne Gruppen im ethnosozialen Spannungsfeld nicht gegeneinander driften oder gar gegeneinander ausgespielt werden.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß es neben vorausschauender Migrations- und Integrationspolitik auch eine nachholende Integrationspolitik geben muß, die Folgerungen aus eigenen Fehlleistungen zieht: Es leben schon mehr als sieben Millionen Einwanderer der ersten, zweiten und schon dritten Generation im Land und gegenüber vielen von ihnen, jedenfalls aus der zweiten und dritten Generation, gibt es noch eine historische Bringschuld (s. Pos. 6.3).

Im Innern notwendig ist mithin eine umfassende und weitsichtige *Zu- bzw. Einwandererpolitik*, verbunden auch mit ausgleichender Minderheitenpolitik, nach außen hin eine vorausden-

kende und vorausplanende, d.h. nicht nur passiv verwaltende, sondern aktiv gestaltende *Zu- bzw. Einwanderungspolitik*.

Dabei ist der – sehr deutsche und kaum übersetzbare – Streit um ›*Einwanderer*‹- oder ›*Einwanderungspolitik*‹ bzw. ›*Zuwanderer*‹- oder ›*Zuwanderungspolitik*‹ durch eine dreifach falsche Alternative entstanden:

- Zum ersten war der Kampf gegen *Einwanderung* und *Einwanderungspolitik* als semantischer Abwehrreflex Ausdruck von politisch immer wieder stabilisierten Abwehrhaltungen gegenüber in großer Zahl faktisch laufenden Einwanderungsprozessen (›Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland‹). *Zuwanderung* und *Zuwanderungspolitik* schienen demgegenüber mildere, weil unverbindlichere Beschreibungsformen zu sein.
- Zum zweiten ist ohnehin beides nötig: *Einwandererpolitik* für diejenigen, die schon im Lande leben und in unterschiedlichem Maße angewiesen sind auf soziale und kulturelle Akzeptanz, Hilfestellung und Schutz ihrer legitimen Interessen; *Einwanderungspolitik* als vorausplanende und begleitende Gesamtsteuerung für, gegebenenfalls aber auch gegen neue Zuwanderungen von außen. Ähnliches gilt für ›*Zuwanderer*‹- bzw. ›*Zuwanderungspolitik*‹ gegenüber denen, bei denen es sich nicht von vornherein um erstrebte oder erwünschte Dauereinwanderungen mit dem Ziel des Erwerbs der Staatsangehörigkeit handelt (z.B. Arbeitswanderungen).
- Zum dritten abstrahiert die falsche Konfrontation der Begriffe von zwei gesellschaftlichen Tatsachen:  
einerseits gibt es zwischen Arbeitsaufenthalten auf Zeit und solchen auf unbestimmte Zeit, Daueraufenthalten mit dem Fernziel der letztendlichen Zurückwanderung und solchen mit dem Ziel der Einbürgerung u.a.m. fließende Grenzen und Übergangsformen;  
andererseits bilden sich zunehmend transnationale Migrantenidentitäten heraus. Sie lassen sich nicht mehr ohne weiteres in die vorgegebenen Raster einfügen und haben nicht nur mit Spezifika des Wanderungsgeschehens zu tun, sondern auch mit Veränderungen in den Handlungsspielräumen des Nationalstaates, die in Europa in mehrfacher Hinsicht unter Druck geraten sind: von außen durch den Prozeß der Globalisierung; von unten durch Prozesse der Regionalisierung und sogar des ›Lokalismus‹; von oben durch die Delegation von nationalen Funktionen an die supranationale europäische Ebene; und von innen gleich auf doppelte Weise: zum einen durch die abnehmende administrative Trennschärfe des nationalen Sozialstaats zwischen Staatsbürgern und Ausländern bei der sozialen Partizipation; zum anderen durch die Herausbildung eben dieser transnationalen Identitäten. Sie werden, dies ist die Umkehrwirkung, auch dadurch gefördert, daß der Wechsel der Staatsangehörigkeit immer mehr an Interesse verliert, weil die meisten wirtschaftlichen

und sozialen Grundrechte in Gestalt von durch Daueraufenthalt erworbenen Rechtsansprüchen hierzulande auch ohne deutschen Paß erreichbar sind.

Vieles davon ist nicht so neu und einzigartig, wie es dem mit abgeschlossenen – und das heißt immer historischen – Migrationsprozessen unzureichend vertrauten Beobachter erscheinen vermag. Die Schwächung nationalstaatlicher Strukturen und Funktionen durch supranationale Funktionszusammenhänge und deren Bedeutungszuwachs im Globalisierungsprozeß haben zweifelsohne eine besondere historische Qualität gewonnen. Es wird aber meist übersehen, daß es auch bei historischen Migrationsprozessen transnationale soziale Räume, transnationale Netzwerke und transnationale Migrantenidentitäten gab. Das galt etwa für die – gerade auch aus diesem Grund von Nativisten in den USA vieldenunzierte – »neue Einwanderung« aus Süd- und Osteuropa in den USA im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert, innerhalb derer es z.B. bei den Italienern ca. 40% Rückwanderungen und, zum Teil darin eingeschlossen, eine unübersehbare Zahl von transatlantischen Pendelwanderungen gab.<sup>5</sup>

Transnationale Migrantenidentitäten aber waren auch hier keine dauerhaften Schwebestände. Sie markierten vielmehr Übergangsphasen in einer Einwanderung als Generationen übergreifendem Sozial- und Kulturprozeß, in deren kollektivmentaler Dimension z.B. aus Italienern in Amerika zuerst Italo-Amerikaner, dann Amerikaner italienischer Herkunft – und schließlich nicht selten Amerikaner mit Desinteresse an der Herkunft ihrer Vorfahren wurden.<sup>6</sup>

Ähnliches gilt in der Migrationsgeschichte für die heute vielfach ebenfalls als qualitativ neu und scheinbar einzigartig verstandene Herausbildung transkultureller Migrantenidentitäten. Auch dies war – als mehr oder minder lang anhaltende Übergangsform in Einwanderungsprozessen – in der Migrationsgeschichte vielfach beobachtbar. Es fand seine Zentren in den ethnisch oder nach Herkunftsregionen untergliederten Einwandererkolonien – von »Little Italy« bis »Little Germany«.

---

5 Donna Gabaccia, *From Sicily to Elizabeth Street. Housing and Social Change among Italian Immigrants, 1880–1930*, Albany 1984; dies., *Militants and Migrants. Rural Sicilians Become American Workers*, New Brunswick 1988; dies., *Italy's Many Diasporas*, Seattle 2000.

6 Nancy Foner, *What's New about Transnationalism? New York Immigrants Today and at the Turn of the Century*, in: *Diaspora*, 6. 1997, H. 3, S. 355–375; Ewa Morawska, *The New-Old Transmigrants, their Transnational Lives, and Ethnicization: A Comparison of 19th/20th and 20th/21st Century Situations* (European University Institute, Working Papers EUF 99/2), Florenz 1999; David A. Gerber, *Theories and Lives: Transnationalism and the Conceptualization of International Migrations to the United States*, in: Michael Bommes (Hg.), *Transnationalismus und Kulturvergleich* (IMIS-Beiträge, H. 15), Osnabrück 2000, S. 31–53.

Es gibt sie in Deutschland heute wieder in Gestalt von Zuschreibungen wie ›Klein Istanbul‹, oder ›Klein Kasachstan‹ bzw. ›Russen-Viertel‹. Und sie werden von der einheimischen Mehrheitsbevölkerung nicht minder als Zeichen bewußter dauerhafter Abkapselung oder gar mangelnder ›Integrationsfähigkeit‹ mißverstanden. Sie waren und sind dennoch eher Kulturschleusen in einem langen – durch ihre Existenz mitunter auch durchaus verlängerten – Eingliederungsprozeß, bei dem sich die Einwanderer nicht direkt oder nur partiell (z.B. beruflich) in die umschließende Aufnahmegesellschaft, sondern zuerst in ›ihre‹ Einwanderergesellschaft und erst von hier aus dann schrittweise in die Aufnahmegesellschaft eingliedern – die selber bald zunehmend mehr auch aus Einwanderern und ihren Nachfahren besteht.

Historisch nicht neu sind auch die heute nur neu entdeckten Diaspora-Situationen, wobei freilich vor dem Hintergrund der erwähnten Prozesse von Transnationalisierung und Globalisierung eine Art auf Dauer gestellte und nicht mehr nur als Ausnahmesituation oder Übergangsphase zu verstehende Diasporasituation an Bedeutung gewinnt.<sup>7</sup>

Erschwerend und die Unübersichtlichkeit auch bei Steuerungsvorhaben steigernd kommt die – im Blick auf historische Migrationsprozesse ebenfalls nicht neue – Tatsache hinzu, daß es multiple Migrantenidentitäten gibt, die durch aus nicht oder nur bedingt mit den Migranten von der Aufnahmegesellschaft oder von der Herkunftsgesellschaft gesetzlich zugeschriebenen Migrantenidentitäten übereinstimmen: In Migration, Migrationsdiskussion und Migrationspolitik hat sich bei der einschlägigen Problemverwaltung am Ende des 20. Jahrhunderts die Spannung zwischen Selbst- und Fremdzuschreibungen, d.h. zwischen dem Selbstverständnis von Migranten und den ihnen durch Migrationspolitik zugeschriebenen Identitäten verschärft. Diesen zugeschriebenen Identitäten aber müssen Migranten zu entsprechen suchen, wenn sie eine Chance auf Zugang haben wollen.

Bei Mangel an ›Haupteingängen‹ für reguläre und als solche deklarierte Einwanderung und der deshalb zunehmenden Bedeutung der ›Nebeneingänge‹ im Bereich von Flucht und Asyl haben sich z.B. mit der Zuschreibung von ›Flüchtlingseigenschaften‹ staatliche Systeme der Schicksalsverwaltung entfaltet. Sie machen Entscheidungen über den ›echten‹ Flüchtling abhängig von der Erfüllung dieser einseitig festgelegten Kriterien. Dabei geht es für asylsuchende Flüchtlinge heute oft weniger um die Frage, was ihnen im Herkunftsland widerfahren ist

---

7 Robin Cohen, *Global Diasporas. An Introduction*, London 1997; Nicholas Van Hear, *New Diasporas. The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*, Seattle 1998; Zlatko Skrbić, *Long-distance Nationalism. Diasporas, Homelands and Identities*, Aldershot 1999; Fallstudie: Susanne-Sophia Spiliotis, *Transterritorialität und nationale Abgrenzung. Konstitutionsprozesse der griechischen Gesellschaft und Ansätze ihrer faschistoiden Transformation 1922/24–1941* (Südosteuropäische Arbeiten, Bd. 102), München 1998.

oder drohte, als darum, ob ihre Geschichte in den Katalog der verfügbaren Zuschreibungen und damit in die Spielregeln des Aufnahmelandes paßt. Das führt auf beiden Seiten mitunter zu einem Spiel mit falschen Karten. Die Grenzen zwischen rechtlichen Gruppenbildungen wie ›Arbeit‹, ›Asyl‹, ›Flucht‹ oder ›Minderheiten‹ sind in den multiplen Identitäten von Migranten deshalb noch fließender geworden als sie es ohnehin schon waren.<sup>8</sup>

Weil es also in den Lebens- und Migrationskonzepten von Einwanderern bzw. Zuwanderern fließende Grenzen und Übergangsformen sowie transnationale, transkulturelle und multiple Migrantenidentitäten gibt, müssen einseitig an linearen Assimilationsmodellen orientierte Vorstellungen über die Entwicklung oder staatliche Begleitung von Eingliederungsprozessen als von der gesellschaftlichen Wirklichkeit überholt gelten, auch wenn all dies nichts an den bei Eingliederung unumgänglichen Anpassungsprozessen ändert.

Migrations- und Integrationspolitik muß von einem unvermeidbaren Grad an formalisierten Vorgaben ausgehen, um Wirklichkeit verwaltbar zu machen. Gerade bei der Integrationspolitik und ganz konkret im Bereich der Eingliederungsförderung bzw. -hilfen aber sollten stets flexibel gestaltbare Hilfsangebote angestrebt werden, zumal deren Funktionstüchtigkeit wesentlich beiträgt zum sozialen und kulturellen Frieden in der Einwanderungssituation.

Durch eine in der Zielorientierung ganzheitlich konzipierte und flexibel gestaltete Migrations- und Integrationspolitik unter Berücksichtigung auch von Minderheitenfragen tritt neben die vorwiegend reaktive Prozeßverwaltung eine aktive Prozeßgestaltung mit möglichst transparenten Konzepten. Sie schafft in der Migrations- und Integrationspolitik Berechenbarkeit und klare Perspektiven für alle in der Denkschrift der Europäischen Kommission für den Rat und das Parlament vom November 2000 angesprochenen Seiten, d.h. für Aufnahmegesellschaften und Migranten ebenso wie für die Rechtssysteme von Aufnahmeländern, Herkunftsländern und Transitländern.<sup>9</sup> Nötig ist ferner für alle Bereiche – von Zeitaufhalten über Daueraufenthalte bis zur Einbürgerung – eine differenzierte, gestufte und in den Übergangszonen flexible Integrationskonzeption, die auch ein institutionelles Netzwerk bietet mit Orientierungs- und Hilfsangeboten für die verschiedenen Problembereiche und Übergangsstufen.

---

8 Am Beispiel von Asylrecht und Asylpolitik in Deutschland: Klaus J. Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München 1994, S. 91–146; für Europa zuletzt: ders., *Europa in Bewegung*, S. 439–452; ders. (Hg.), *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 4), Osnabrück 2001.

9 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission 2000/757 an den Rat und an das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft*, Brüssel, 22.11.2000.

Dabei geht es im Sinne des Arbeitsauftrages hier fortan nur um für notwendig gehaltene institutionelle Umstrukturierungen unter Berücksichtigung auch von Vernetzungsfragen.

### **3. Institutionenvielfalt der Exekutive als Strukturproblem in einem föderalen System**

Institutionelle Strukturprobleme liegen heute auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene in Zuständigkeitsunschärfen, Zuständigkeitslücken und Kompetenzüberschneidungen, in Ressortabgrenzung und Ressortkonkurrenz im Blick auf die vielen Besonderheiten, aber auch Gemeinsamkeiten bei den Problemen zugewanderter Gruppen. Problematisch ist auch, daß Fragen von Migration- und Integration von den Innen-Ressorts auf Landes- und Bundesebene nahezu monopolisiert, d. h. vorwiegend unter Gesichtspunkten der inneren Sicherheit und Ordnung gesehen werden.

In die Gestaltungsbereiche überspringende und dort geradewegs kontraproduktiv wirkende Probleme resultieren zum Teil aus konkurrierenden Konzepten und Strategien verschiedener Provenienz. Erinnert sei hier nur an die jahrelange ausländerrechtliche und ausländerpolitische Frontstellung bei wechselseitiger Infragestellung der Sachkompetenz zwischen der dem Bundesarbeitsministerium (BMA) organisatorisch zugeordneten Ausländerbeauftragten des Bundes Liselotte Funcke (F.D.P.) und dem früheren Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann (CSU), in dessen Ressort wiederum der Aussiedlerbeauftragte des Bundes Horst Waffenschmidt (CDU) um Sympathie für die ihm Anvertrauten mit der zwar rechtlich zutreffenden, aber politisch gefährlichen und die nichtdeutschen Einwanderer verletzenden Spaltformel warb: ›Aussiedler sind keine Ausländer!‹

Festzustellen ist z.B. auch, daß es erst der dritten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Cornelia Schmalz-Jacobsen (F.D.P.), gelang, das Amt der (Bundes-) Beauftragten für Ausländerfragen gesetzlich zu verankern (§§ 91a ff. des Ausländergesetzes).

In der Konfrontation mit den großen Zuwanderungs- und Eingliederungsprozessen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene durch pragmatische Entscheidungen im jeweiligen Gestaltungsbereich und analoge Anschlußhandlungen ohne gesamt-konzeptionelle Orientierungsvorgaben eine kaum mehr übersehbare Vielfalt von institutionellen Kompetenzen entstanden, die zur Kompetenz-, Ämter- und Budget-expansion oder doch -sicherung tendieren:

Auf der horizontalen Bundesebene agieren vor allem

- das Bundesministerium des Innern, dessen Unterbau-Strukturen vertikal über die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren und damit die jeweiligen Innenminister und -senatoren als oberste Landesbehörden bis zu den kommunalen Ausländerbehörden reichen, verbunden mit der gleichfalls gegebenen Anbindung des Bundesgrenzschutzes

(BGS), der seine Aufgaben schon lange nicht mehr nur an den Außengrenzen, sondern auch im Innern Deutschlands zugewiesen bekommen hat;

- die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, die sich vertikal mit der Bundeskonferenz der Ausländerbeauftragten der Länder bzw. Kommunen verständigt;
- das Nürnberger Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, vertikal mit ›Außenstellen‹ versehen;
- der Aussiedlerbeauftragte der Bundesregierung, der wiederum eng mit dem Bundesverwaltungsamt und mit den deutschen Auslandsvertretungen verfahrensmäßig zwingend verbunden ist;
- die Auslandsvertretungen, die z.B. auch Aufgaben bei der Familienzusammenführung im Rahmen solcher Gruppen erfüllen, die nicht (Spät-) Aussiedler sind.
- Hinzu treten weitere Bundesministerien bzw. vertikal Landesministerien, z.B. für Justiz, für Familie, Frauen und Jugend sowie
- Einrichtungen wie z.B. die Bundesanstalt für Arbeit mit (vertikal) Landesarbeits- und kommunalen Arbeitsämtern,
- schließlich auch inter- und intraministerielle Arbeitskreise verschiedener Bundesministerien,
- ganz zu schweigen von der Vertretung der Interessen der Bundesrepublik z.B. bei der EU im Rahmen der Tagungen der Justiz- und Innenminister der Mitgliedsstaaten.
- Auf Länder- und kommunaler Ebene treten aus konkreter Sicht der Betroffenen hinzu z.B. Meldestellen, Schulämter und Jugendämter; im sozialrechtlichen Bereich gibt es über 700 mit Zuwanderungs- und Eingliederungsfragen beschäftigte Sozialämter; nicht zu vergessen sind ›Gleichstellungsbeauftragte‹, Ausländerbeiräte u.a.m.

Diese zum Teil schon jahrzehntelang vergeblich kritisierte Fragmentierung der institutionellen Strukturen und Zuständigkeiten wirkt einer ganzheitlichen Gestaltung von Migration und Integration direkt entgegen und ist in dieser Hinsicht zum Teil geradewegs kontraproduktiv. Das zeigte z.B. über viele Jahre hinweg auch die familien- und integrationsfeindliche, spannungsreiche interne Aufsplitterung von Aussiedlerfamilien nach unterschiedlichen Statusgruppen



(Aussiedler mit Aufnahmebescheid / als Ausländer eingestufte mitreisende Familienangehörige) mit unterschiedlichen Rechtsansprüchen auf Eingliederungshilfen (bes. Sprachkurse und berufsbezogene Eingliederungshilfen für Aussiedler).

Unbestreitbar ist, daß eine Querschnittsaufgabe in der Größenordnung von Migration und Integration in einem föderalen System nicht ohne eine große Bandbreite institutioneller Zuständigkeiten auskommen kann. Ebenso unbestreitbar aber ist, daß es nach wie vor keine sachadäquate, transparente und effiziente Konzentration und Vernetzung der institutionellen Struktur- und Zuständigkeitsvielfalt im Rahmen einer ganzheitlichen Konzeption gibt, die dahin wirkt, die institutionelle Vielfalt auf das wirklich Nötige zu reduzieren und umgekehrt im Bereich von besonderen Belastungen aufzustocken, Doppelkompetenzen und unnötige Kompetenzüberschneidungen abzubauen, aber auch Gestaltungsschwächen oder gar -lücken erkennbar zu machen.

Die herkömmlichen institutionellen Instrumentarien der Migrations- und Integrationspolitik sind erst recht überfordert, wenn es unter Berücksichtigung auch europäischer Handlungszwänge um vorausschauende Gestaltung durch aktive Migrations- und Integrationspolitik und zugleich um die Mehrung gesellschaftlicher Akzeptanz durch ein konzeptionell transparentes Bemühen um eine Verschränkung von Integration im Inneren und Kontrolle sowie – im Rahmen des Möglichen – Steuerung nach außen geht. Wenn Migrations- und Integrationspolitik von einer ganzheitlichen Konzeption aus gestaltet werden sollen, muß dem auch in den Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen entsprochen werden:

Wenn es im Rahmen des ohnehin nur begrenzt Möglichen zu planvollen Steuerungen kommen soll, sind deshalb eine ganzheitliche, transparente und zugleich flexible Konzeption und entsprechende übergreifende Institutionen nötig, die die Handlungsabläufe koordinieren, vereinfachen, effektivieren und die Steuerungsübersicht erleichtern. Diese Entwicklung zur Vereinfachung und Effektivierung durch strukturelle Entscheidungs- und Verwaltungskonzentration entspricht auch laufenden Erfahrungen und Tendenzen in klassischen Einwanderungsländern wie z.B. in den USA, Kanada und Australien, aber auch in anderen europäischen Einwanderungsländern wie z.B. in den Niederlanden und Schweden.

#### 4. Mögliche strukturelle Neuansätze im Institutionengefüge

Jegliche strukturelle Neukonzipierung im institutionellen Bereich hängt davon ab, wie viel politischer Wille vorhanden ist, durchgreifende Veränderungen nicht nur zuzulassen, sondern auch aktiv zu fördern: je größer die politische Änderungsbereitschaft und Änderungsfähigkeit, um so größer die Aussicht auf die operative Effizienz.

Hierbei ist im Bereich der Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen (sei es aus EU-Staaten oder Drittstaaten) besonders zu berücksichtigen,

- daß es um Zuwanderer geht, denen sich auch in anderen Staaten attraktive berufliche Optionen eröffnen und die sich also grundsätzlich jenes Zuwanderungsland aussuchen werden, in dem die Strukturen am transparentesten sind, in dem die Verfahren zügig ablaufen und wo sie in Ämtern und Behörden freundlich und zuvorkommend behandelt werden;
- die Modelle nicht nur regionaler, sondern globaler Konkurrenz standhalten müssen: Die sogenannte ›Green Card‹ in Deutschland wäre ohne die Osteuropäer bislang weitestgehend leergelaufen, Australien hat seit kurzem ein Programm entwickelt, das bewußt die bisherigen, auch strukturell-organisatorischen Schwächen der deutschen ›Green Card‹ ausgleicht, und Israel denkt in die gleiche Richtung.

Bei der Konzipierung muß Deutschland im globalen Maßstab nicht nur zeitlich bedingte, strukturell-organisatorische Erfahrungsdefizite gegenüber ›klassischen‹ Einwanderungsländern aufholen, sondern zumindest ebenso professionell vorgehen wie jene Staaten, die historisch gesehen bereits viele Jahrzehnte einschlägige institutionelle Erfahrung haben.

In diesem internationalen institutionellen Vergleich wird deutlich, daß gesteuerte Einwanderungs- und Integrationspolitik um so erfolgreicher ist, je straffer das hierfür zuständige Institutionengefüge organisiert ist. So haben z.B. Kanada, Südafrika, Neuseeland und Australien spezifische Einwanderungsministerien, wobei im Falle Australiens das ›Department of Immigration and Multicultural Affairs‹ auch Durchgriffsrechte auf die australischen Botschaften im Ausland besitzt, die ihrerseits fast alle eigene Einwanderungsabteilungen haben.

Hinzu kommt, daß eine Beschränkung auf Migrationspolitik als solche reines Migrationsmanagement und wirtschafts-, gesellschafts- und kulturpolitisch unzureichend wäre. Die innere Kehrseite von Migration heißt Integration. Migrations- und Integrationspolitik gehören deshalb auch im Rahmen einer institutionellen Strukturierung zusammen wie zwei Seiten der

gleichen Medaille. Die Verbindung von ›Migration‹ und ›Integration‹ macht deutlich, daß ›Integration‹ als die notwendige innere Kehrseite aller Gestaltung in Sachen Migration – aller gerade von Länderseite unter Hinweis auf Zuständigkeiten im föderalen System zu erwartender Einwände eingedenk – im Rahmen des hier Hilfreichen und Machbaren immer von vornherein institutionell strukturierend mitzudenken ist.

In diesem Kontext wäre auch zu überlegen, ob nicht aus integrationspolitischen und organisatorischen Gründen bei der Auswahl von Einwanderern aus wirtschaftlichen Gründen auch auf bereits in Deutschland lebende Ausländer rekurriert werden sollte, wofür geeignete gesetzliche Bestimmungen zu schaffen bzw. hinderliche ausländerrechtliche Bestimmungen abzubauen wären.

Im Blick auf eine institutionelle Strukturierung bieten sich für Deutschland zwei grundlegende Neuansätze an: Auch in Ansehung der zuvor genannten Staaten sind dies

- Bundes- sowie Landesministerien für Migration und Integration oder/und
- Bundes- sowie Landesämter für Migration und Integration

mit jeweils weitergehenden Vernetzungen zu ergänzenden Einrichtungen.

Die Schaffung von Bundes- sowie Landesministerien für Migration und Integration könnte schon wegen des internationalen Vergleichs grundsätzlich erwogen werden. Organisationspolitisch spricht für diese Ministeriumslösung die hierdurch zweifellos effizienteste Bündelung, die auch aufenthaltsrechtliche Entscheidungen der Verwaltung einbeziehen würde (andernfalls gäbe es eine Doppelzuständigkeit mit dem BMI), mithin das Ausländer- und Asylrecht rechtssystematisch aus dem administrativen Kontext der Gefahrenabwehr (›innere Sicherheit und Ordnung‹) herauslösen würde. Der politische Wille zu einer solchen grundlegenden Neuordnung ist aber derzeit nicht erkennbar, wobei der Hinweis darauf, daß es sich bei Migrations- und Integrationspolitik um eine Querschnittsaufgabe handelt, weniger tragfähig erscheint, zumal er im gleichen Sinne auch gegen die Einrichtung der Finanzressorts hätte eingebracht werden können.

Angemessener erscheint es daher, von der Einrichtung eines Bundesamtes für Migration und Integration sowie der – hier nicht zu vertiefenden – Einrichtung entsprechender Landesämter auszugehen.

## 5. Bundesamt für Migration und Integration

Das Bundesamt ist das Kernelement einer neuen institutionellen Strukturierung. Es erfüllt wesentliche Aufgaben in den Bereichen ›Migration‹ und ›Integration‹.

### 5.1. Entwicklung und Begründung der Idee

Die Idee eines Bundesamtes für Migration und Integration mit angeschlossenem Bundesforschungsinstitut (s. Pos. 7) wurde vom Verfasser in den Grundzügen bereits in den späten 1980er Jahren entwickelt.<sup>10</sup> Das Konzept wurde von der zweiten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung Liselotte Funcke (1981–1991) übernommen, in Beratungsgesprächen mit ihrem Stab weiter konkretisiert und ergänzt. Die Idee überlebte als unerfüllte Forderung den Rücktritt der Ausländerbeauftragten Liselotte Funcke im Protest gegen die Konzeptionslosigkeit der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik 1991 ebenso wie das Ende der Amtszeit ihrer Nachfolgerin Cornelia Schmalz-Jacobsen (1991–1998), die diese Forderung ausdrücklich nochmals in ihrer letzten Erklärung zum Ausscheiden aus dem Amt im August 1998 in den Vordergrund rückte.<sup>11</sup>

Der Gedanke an ein Bundesamt für Migration und Integration und die Forderung nach einer ganzheitlichen und transparenten Konzeption der Migrations- und Integrationspolitik wurden mit unterschiedlichen Gewichtungen auch von Bündnis 90/Die Grünen, von der SPD, zum Teil auch von der F.D.P., von den Kirchen, zahlreichen außerparlamentarischen Organisationen und Initiativen und insbesondere von den in der Integrationsarbeit tätigen nichtstaatlichen Organisationen in Grundzügen vertreten oder übernommen. Auf seiten der bis 1998 amtierenden Bundesregierung hingegen blieben solche Anregungen zur institutionellen Gestaltung ohne Resonanz.

---

10 Hierzu u.a. Klaus J. Bade, Von der Ratlosigkeit der Politik und der Sprachlosigkeit zwischen Politik und Wissenschaft, in: Themen. Vierteljahrszeitschrift der Stiftung Christlich-Soziale Politik, 1991, H. 4, S. 20f.; vgl. ders., Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980, Berlin 1983, S. 121–124; ders., Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland (Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 1994, S. 24f.; ders., Die Einwanderungssituation: Erfahrungen – Probleme – Perspektiven, in: Bericht '99. Bestandsaufnahmen und Perspektiven für die 1990er Jahre, hg. v.d. Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, 2. Aufl. Bonn 1990, S. 307–316.

11 Integration – Grundvoraussetzung ohne Alternative. Memorandum der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen Cornelia Schmalz-Jacobsen, MdB, Bonn 1998, S. 16f.

Das hatte nicht nur mit der allgemeinen Abwehrhaltung gegenüber einer ganzheitlichen Beschäftigung mit Einwanderungsfragen, sondern auch mit Einschätzungen des früheren Bundeskanzlers selbst zu tun: Helmut Kohl hatte dem Verfasser – zu einigen, ihm schließlich auch in direkter Zuschrift unterbreiteten Vorschlägen für eine ganzheitlich konzipierte Migrations- und Integrationspolitik – zwar im Mai 1991 geschrieben:

»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.«<sup>12</sup>

Der frühere Bundeskanzler, von Hause aus selbst Historiker, hätte aus negativen historischen Erfahrungen in dieser Hinsicht freilich auch konstruktive Schlüsse ziehen können, zumal es eine solche – strukturell in der Tat problematische – Institution in Deutschland sogar schon einmal gegeben hatte: Es war das ›Reichswanderungsamt‹ zu Beginn der Weimarer Republik, das als ›Amt der verlorenen Worte‹ in die Verwaltungsgeschichte einging.<sup>13</sup>

Anstelle einer sachadäquaten konzeptionellen und institutionellen Schwerpunktbildung entfaltete sich, aus den Handlungszwängen der Praxis geboren, ein zwar in Grenzen funktionales, aber insgesamt schwer überschaubares Netz von Institutionen und Arbeitskreisen (s.o.), das hinderliche Zuständigkeitsprobleme und -überschneidungen nur bedingt zu überbrücken vermochte und die Entwicklung integraler Gesamtkonzepte geradewegs behinderte, so daß z.B. in Expertisen von Wissenschaftlern zur Gesamtgestaltung im Bereich von Migration und Integration, die vom BMA (Ausländerbeauftragte des Bundes) in Auftrag gegeben wurden, Asyl- und Aussiedlerfragen zuständigkeitshalber (BAFI/BMI) lange nicht einmal angesprochen werden durften, et vice versa.

Die institutionelle Fragmentierung führt zudem nicht nur nach außen, sondern auch intern zu erheblicher Unübersichtlichkeit: Heute braucht im Prinzip fast jede irgend mit Migration und Integration befaßte öffentliche Stelle ihren eigenen Arbeitskreis bzw. formellen oder informellen Beirat, um überhaupt den Überblick zu behalten – von den einschlägigen intra- und

---

12 Dr. Helmut Kohl an Verf., 22.5.1991.

13 Klaus J. Bade, ›Amt der verlorenen Worte‹: das Reichswanderungsamt 1918–1924, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 39. 1989, H. 3, S. 312–325.

interministeriellen Arbeitskreisen über den Beirat des BAFl bis hin zu demjenigen der Bundesanstalt für Arbeit, um nur einige mehr oder minder beliebige Beispiele auf Bundesebene zu nennen. Hinzu treten Reibungsverluste durch politische Kompetenzstreitigkeiten, wodurch auf Kosten der Sacharbeit wichtige Arbeitszeit und Arbeitsenergie verloren gehen.

Die Bedingungen für die Errichtung eines Bundesamtes sind heute günstig und herausfordernd zugleich:

- Günstig ist die Tatsache, daß es seit dem ersten ›Green-Card‹-Vorstoß des Bundeskanzlers und der daran anschließenden Diskussion vom Frühjahr 2000 erstmals eine ansatzweise positive Migrationsdiskussion gibt, in der es nicht mehr vorwiegend um Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien, sondern um Gestaltung im wohlverstandenen Eigeninteresse geht.
- Vorteilhaft ist auch, daß entscheidende Strukturelemente – vor allem BAFl, Ausländer- und Aussiedlerbeauftragte – bereits vorhanden sind und nur neu geordnet sowie zugeordnet werden müßten.
- Herausfordernd sind einerseits die auf die staatliche Ebene zurückwirkenden Gestaltungsinteressen der europäischen Ebene und andererseits die auf staatlicher Ebene aufgrund der anhaltenden öffentlichen Diskussion in Einwanderungsgesetzgebung, Einwanderungs- und Integrationspolitik gesetzten – meist überzogenen – Hoffnungen und Erwartungen.

Im Rahmen einer Reform böte ein Bundesamt für Migration und Integration einen Gewinn an pragmatischer Gestaltung. Es würde einen Abbau von unnötigen administrativen sowie personellen Reibungsverlusten ermöglichen und angesichts der damit verbundenen Schwerpunktsetzungen insgesamt auch Kostensenkung bewirken.

Die von mehreren Seiten vorgeschlagenen Amtsbezeichnungen ›Bundesamt für Flüchtlinge und Migration‹ oder ›Bundesamt für Flüchtlinge und Zuwanderung‹ sind alternativ möglich, bergen aber begriffliche Unklarheiten und Verkürzungen, die vermieden werden sollten und auch vermeidbar sind:

1. Die in den Titeln einiger jüngerer Publikationen verwendete Gleichstufung von ›Flucht‹ und ›Migration‹ ist begrifflich disparat und tendenziell irreführend, weil ›Migration‹ generell der Oberbegriff und ›Flucht‹ (als unfreiwillige Migration) eine darunter liegende Kategorie (wie Vertreibung, Arbeitswanderung, Bildungswanderung o.ä.) ist. Das gleiche gilt für die Gleichstufung der Begriffe ›Zuwanderung‹ und ›Flucht‹ (die im Aufnahmeland eine Form der Zuwanderung ist). Sollten solche Titulierungen gewählt werden, wäre eine entsprechende operationale Definition der Amtsbegriffe einzuführen, da andernfalls die

Amtsbezeichnung im Sinne des bekannten Lehrbeispiels ›Dackel und Hunde‹ mißverstanden werden könnte.

2. Eine Beschränkung auf Migrationspolitik in der Titulierung unter Ausschluß der hier konstitutiv wichtigen Dimension ›Integration‹ (s.o.) erscheint wirtschafts-, gesellschafts- und kulturpolitisch problematisch. Das Bundesamt soll vielmehr sachlich zuständig sein für ›Migration‹ und ›Integration‹. Es sollte deshalb ausdrücklich und programmatisch auch beide Leitbegriffe in der Amtsbezeichnung führen.

## **5.2. Sachliche Zuständigkeit des Bundesamtes**

Das Bundesamt ist sachlich zuständig für ›Migration‹ und ›Integration‹.

### **5.2.1. Zuständigkeitsbereich ›Migration‹**

Das Bundesamt für Migration und Integration ist grundsätzlich sachlich zuständig für vier zentrale Bereiche des Wanderungsgeschehens, die wie folgt neu strukturiert werden könnten:

- Zuwanderung / Aufnahme aufgrund von subjektiven Rechtsansprüchen (Familiennachzug, Aussiedler, EU-Binnenzuwanderung, Asyl etc.),
- Aufnahme aus humanitären Gründen, auf die kein Rechtsanspruch besteht (z.B. Kontingentflüchtlinge),
- Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen (im Interesse Deutschlands bzw. im Interesse der Arbeitswanderer/Einwanderer), innerhalb derer der weiteste Handlungsspielraum für Zuwanderungssteuerung besteht.
- Individuelle oder organisierte (internationale Abkommen / Kontingente) Weiterwanderung / Rückkehr / Rückkehrmanagement.

### **5.2.2. Zuständigkeitsbereich ›Integration‹**

Hierunter fallen sprachliche, kulturelle, soziale, berufliche etc. Aspekte, aber auch der Gesichtspunkt der rechtlichen Integration, insbesondere Einbürgerungen. Dabei darf nicht übersehen werden, daß es neben vorausschauender auch eine nachholende Integrationspolitik geben muß, die Folgerungen aus eigenen Fehlleistungen zieht: Es leben bereits mehr als sieben

Millionen Einwanderer der ersten, zweiten und schon dritten Generation im Land und gegenüber vielen von ihnen, jedenfalls aus der zweiten und dritten Generation, gibt es noch eine historische Bringschuld (s. Pos. 2, 6.3).

### **5.3. Strukturelle Komponenten**

Im Bundesamt für Migration und Integration werden nicht nur inhaltlich, sondern auch strukturell vor allem folgende bisherige Ämter mit ihren jeweiligen Aufgabenbereichen – z.B. als Abteilungen unter einem /einer Präsident/in – integral zusammengefaßt und neu geordnet:

- Ausländerbeauftragte der Bundesregierung;
- Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung (Sonderinstitution auf Zeit mit einem abnehmenden und insgesamt zeitlich überschaubar gewordenen Aufgabenfeld);
- BAFl.

Das Bundesamt für Migration und Integration ist damit nicht eine zusätzliche, vierte Einrichtung, die nur ergänzend übergeordnet ist, sondern summiert diese Ämter in sich; eine zusätzliche Einrichtung neben oder über diesen drei Ämtern brächte nur zusätzliche Ineffizienz, Verwirrung und Kosten.

### **5.4. Aufgaben und Ziele des Bundesamtes**

#### **5.4.1. Ziele**

Die Tätigkeiten des Bundesamtes zielen darauf ab, daß – den Problemen und Herausforderungen (s.o.) angemessen – in Deutschland Entscheidungsprozesse vorbereitet, transparenter gestaltet, vereinfacht und verkürzt sowie klarere und schlüssigere administrative Entscheidungen effizient, d.h. möglichst einheitlich und widerspruchsfrei umgesetzt werden.

#### **5.4.2. Aufgaben**

Vor diesem Hintergrund erfüllt das Bundesamt übergreifende Konzeptionierungs-, Koordinierungs- und Vernetzungsaufgaben in seinen sachlichen Zuständigkeitsbereichen (s.o.) ›Zuwan-



derung< und >Integration< einerseits sowie >organisierte Weiterwanderung< im Rahmen internationaler Abkommen und >Rückkehrmanagement< andererseits.

#### 5.4.2.1. Konzeptionierungsaufgaben

Zu den Konzeptionierungsaufgaben gehört es vor allem, im Rahmen politisch zu entscheidender Gesamtkonzeptionen Konzepte praxisorientiert auszurichten und fortzuschreiben, ihre Umsetzung zu evaluieren und regelmäßig über die Ergebnisse zu berichten sowie über die eigene Arbeit Rechenschaft zu geben. In die Konzeptionierungsarbeit werden im Blick auf die inhaltliche Abstimmung auch europäische sowie Landes- und kommunale Ebenen einbezogen. Von großer Bedeutung ist dabei die Kooperation mit dem zugeordneten Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration (s. Pos. 6) und die Zuarbeit zu dem unabhängigen Sachverständigengremium für Migration und Integration (s. Pos. 7).

Im Bereich >Integration< gehört zur Konzeptionierungsarbeit z.B. die Entwicklung von Konzepten zur Umsetzung der anzustrebenden und zu fördernden Integrationsziele und der daraus abzuleitenden, möglichst von einseitigen Bevorzugungen bzw. Benachteiligungen von Migrant\*innen freizuhaltenen Rahmenbedingungen für Förderungs-, Ausgleichs- und Vermittlungsmaßnahmen, deren Umsetzung – jedenfalls bis jetzt – Ländersache ist. Die Aufgaben reichen hier weiter über die bislang ganz unzureichende, zum Teil auch gar nicht vorhandene Standardisierung entsprechender Integrationsangebote bei der Kooperation mit nichtstaatlichen Trägern bzw. Mittlerorganisationen und deren Evaluierung bis hin zu der nicht minder noch fehlenden, wenigstens in den kommunikativen Grundelementen und Rahmungen abzustimmenden Einbürgerungskultur.

Für diese, aber auch andere Bereiche können bei >klassischen< Einwanderungsländern (vorzugsweise Kanada, Australien), aber auch anderen europäischen Einwanderungsländern (vorzugsweise Niederlande, Schweden) geeignete Modelle auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft werden, was hier nicht eingehender vertieft werden kann.<sup>14</sup> Für eine konkrete Strukturierung von Gestaltungszielen und Gestaltungsaufgaben im Bereich der sozialen, kulturellen und po-

---

14 Hierzu zuletzt die Beiträge in: Klaus J. Bade (Hg.), Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts (Beiträge der Otto Benecke Stiftung e.V., H. 4), Osnabrück 2001.

litischen Integration sei hier statt näherer Auflistung verwiesen auf das Anfang 2001 vorgelegte einschlägige Gutachten Oberndörfer.<sup>15</sup>

#### 5.4.2.2. Koordinierungsaufgaben

Die Koordinierungsaufgaben umfassen zunächst inhaltlich alle *internen* Aufgaben des Bundesamtes selbst (s.o.). Sie sind in geeigneter Weise zu ordnen (s.o.).

Sodann ist das Bundesamt die zentrale Koordinierungsstelle für auch *externe* Aufgaben:

Strukturell geht es dabei *vertikal* um die gleichzeitige Erfassung der europäischen, Bundes- und Landes- sowie kommunaler Ebenen. Es koordiniert *vertikal* das Zusammenwirken vor allem mit inhaltlich entsprechenden europäischen (insbesondere EU-) Institutionen (unter Einschluß von auch informativen Abstimmungen) und entsprechend einzurichtenden Landesämtern für Migration und Integration, die ihrerseits Koordinierungsaufgaben auf und zwischen Landes- und kommunaler Ebene übernehmen (z.B. mit Institutionen, die auf Länder-ebene zum Teil bereits bestehen, wie z.B. das Landeszentrum für Zuwanderung NRW in Solingen).

Dies bedeutet für das Zuständigkeitsfeld ›Migration‹ die Übernahme und Koordination von Funktionen, welche die Aufnahme von Zuwanderern betreffen. Entsprechendes gilt hier dann auch für Abschiebungen bzw. Rückkehrmanagement, für dies das Bundesamt federführend ist.

In der Erfüllung seiner Aufgaben arbeitet das Bundesamt im Sinne der Empfehlungen der Europäischen Kommission vom November 2000 für eine Migrationspolitik der Gemeinschaft.<sup>16</sup> zusammen mit Herkunftsländern, Transitländern und den Migranten selbst (Beratungs- und Vermittlungsleistungen).

Im Bereich ›Integration‹ übernimmt das Bundesamt hier insbesondere auch Rahmungs- und Koordinationsaufgaben, die freilich in erheblich höherem Maße als beim Bereich der Zuwanderung selbst – jedenfalls bislang – durch Landeskompentzen gebrochen sind. Dabei bedarf

---

15 Dieter Oberndörfer, Zuwanderungs- und Integrationsbedarfe. Gutachten für die Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundstages, Ms. 2001.

16 S. Anm. 3.

es auf der Bundesebene in Abstimmung mit den Ländern einer stärkeren Rahmung im Bereich der axiomatischen Grundlegungen.

Der konsequenteste Weg für eine stärkere Einbeziehung von Aufgaben der ›Integration‹ auf der Bundesebene wäre eine Verfassungsänderung. Dies wäre auch der konsequente Umkehrschluß, wenn – wie zunehmend auch von anderen Seiten aus vorgeschlagen – an die Einrichtung eines Integrationsfonds (s. Pos 5.4.2.2) gedacht würde. In einen solchen Integrationsfonds flössen nach niederländischem Beispiel Bundeszuschüsse, die auf kommunaler Ebene, mithin im Zuständigkeitsbereich der Länder zweckgebunden verausgabt würden zur Förderung von Integrationszielen, an deren Formulierung im Sinne von bundesweit gültigen Rahmenkonzepten der Bund maßgeblich zu beteiligen wäre, schon um kontraproduktive (und u.U. eine Art ›Integrationstourismus‹ auslösende) Unterschiede bei der Gewährung von Eingliederungshilfen zu begrenzen.

Zur Vereinfachung der – in der Regel umständlichen, zeitaufwendigen und für Migranten unübersichtlichen – Abläufe sollte das Bundesamt in Abstimmung mit den zuständigen Institutionen (z.B. mit der Arbeitsverwaltung und den Landesbehörden) – in geeigneter, hier nicht im einzelnen zu explizierender Weise – auch die zentrale Stelle sein, über welche bundesweit die diversen Bescheide aus einer Hand zugestellt werden (one-stop-government).

*Horizontal* koordiniert das Bundesamt sein Zusammenwirken mit anderen staatlichen Einrichtungen auf Bundesebene, z.B. mit Bundesministerien, mit der Bundesanstalt für Arbeit, mit dem Bundesverwaltungsamt.

Damit trägt das Bundesamt entscheidend dazu bei, daß Kompetenzverschleierungen, Kompetenzüberschneidungen, aber auch Zuständigkeitslücken aufgespürt, überbrückt und beseitigt werden. Ebenso werden Reibungsverluste im organisatorischen Bereich minimiert bzw. vermieden.

### **5.4.2.3. Kooperations- und Vernetzungsaufgaben**

Neben die Konzipierungs- und Koordinierungsaufgaben treten ergänzend und entlastend systematische Kooperations- und Vernetzungsaufgaben in den Zuständigkeitsbereichen von Migration und Integration (s.o.) sowie, über das Bundesforschungsinstitut (s. Pos. 6), in den Bereichen von Forschung, Informationstransfer sowie Erziehung – Bildung / Ausbildung – Fortbildung (s. Pos. 6.1-3).

Unter ›*strukturierter Vernetzung*‹ ist eine *systematische Kooperation* nicht aufgrund mehr oder minder gelegeneitsbedingter Konstellationen, sondern *auf der Grundlage von dauerhaft tragfähigen Strukturen* zu verstehen.

Um Koordinationsinitiativen, zu ermöglichen bedarf es einer effizient strukturierten Vernetzung von Kompetenzen im staatlichen und nichtstaatlichen Bereich bzw. in freier Trägerschaft:

Das gilt zunächst im staatlichen Bereich selbst für eine transparente behördliche Strukturabstimmung zwischen Bundes- und Länderebene, d.h. vom Bundesamt für Migration und Integration über entsprechend oder ähnlich bezeichnete Landesämter für Migration und Integration bis herab zu Beratungsstellen für Zuwanderungs-, Weiter- und Rückwanderungsfragen, aber auch für ganz allgemein mit Fragen der Mobilität innerhalb des Landes bzw. der EU zusammenhängende Fragen (Mobilitätsberatung).

Es gilt im nichtstaatlichen Bereich für die Kooperation mit den auch hier wesentlich tragenden und begleitenden Mittlerorganisationen und ihren eigenen Institutionen und Netzwerken, insbesondere im Bereich der Kirchen und Religionsgemeinschaften, sowie mit gemeinnützigen Integrationsagenturen in freier Trägerschaft wie z.B. von Stiftungen ausgehenden oder mitgetragenen Initiativen.<sup>17</sup>

Anschließen könnte dieses Migrations- und Integrationsnetzwerk, soweit es um ›Integration‹ geht, an die von der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer im Dezember 2000 vorgeschlagene, insbesondere an – in ihrer Leistungsfähigkeit und Effizienz allerdings häufig überschätzten – niederländischen Vorbildern orientierte Integrationskonzeption mit einem Integrationsfonds für Neuzuwanderer (s. 5.4.2.2).

### **5.4.3. Rechtliche Organisationsform, Befugnisse und politische Anbindung**

Rechtliche Organisationsform, rechtliche Befugnisse und politische Zuordnung bedingen einander und bleiben als zu klärender zentraler Fragenkomplex der politischen Entscheidung vorbehalten.

---

17 Das gilt z.B. für die wesentlich von der Freudenberg Stiftung initiierten Regionalen Arbeitsstellen (RAA) oder die Werkstatt der Kulturen in Berlin. In mehr als 45 Städten gibt es solche RAA's als Integrationsagenturen und Kompetenzzentren für interkulturelle Begegnung, Verständigung und Erziehung, teils in kommunaler, teils in freier, teils auch in gemischter Trägerschaft.

Im Blick auf Zuständigkeiten und Aufgaben (s.o.), auch angesichts der Probleme und Herausforderungen (s.o.), sollte eine Regelung auf jeden Fall gleichzeitig

- größtmögliche personale Nähe zu den Migranten gewährleisten (in der Praxis spielt sich Entscheidendes nicht im Schriftverkehr, sondern im persönlichen Gespräch mit Bediensteten ab)
- größtmögliche Nähe zur Exekutive sicherstellen
- größtmögliche demokratische Legitimation besitzen und
- größtmögliche politische Weisungsunabhängigkeit genießen sowie
- größtmögliche rechtliche Befugnisse vorsehen.

Die Entscheidung über diesen politisch zentralen Fragenkomplex bewegt sich in einem Koordinatensystem gleichzeitig auf den drei Achsen

rechtliche Organisationsform (a),

rechtliche Befugnisse (b) und

politische Anbindung (c):

a) Die rechtliche Organisationsform des Bundesamtes ist denkbar z.B.

- als vollrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts oder
- als Körperschaft des öffentlichen Rechts, die sich in Zentralstelle (Bundesamt), Landesstellen (Landesämter für Migration und Integration) und kommunale Stellen gliedert (vergleichbar der Bundesanstalt für Arbeit) oder
- im Rahmen von (neuen) Bundesbehörden
  - Zentralstufe: Bundesamt für Migration und Integration
  - Mittelstufe: Landesämter für Migration und Integration
  - Unterstufe: kommunal zuständige Ämter für Migration und Integration, und zwar mit Ordnungs- und Dienstleistungsaufgaben.

Wenn das Bundesamt als selbständige Bundesoberbehörde errichtet werden sollte, dürfte auch Artikel 87 Absatz 3 des Grundgesetzes nicht übersehen werden:

»Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden [...] errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Rechtssprechung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden [...] errichtet werden.«

b) Rechtliche Befugnisse des Bundesamtes können z.B.

in Anlehnung an das BAFl, das jetzt schon (ausnahmsweise anders als in Artikel 83 des Grundgesetzes vorgesehen, wonach die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen) Bundesgesetze ausführt (d.h. das Asylverfahrensgesetz insgesamt, gemäß § 5 des Asylverfahrensgesetzes ist es, nach Maßgabe des Asylverfahrensgesetzes, auch für ausländerrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen zuständig), bis in ausländerrechtliche und staatsangehörigkeitsrechtliche Zuständigkeiten hineinreichen.

Das bedeutet konzeptionell, daß Asylbehörden, Ausländerbehörden, Einbürgerungsbehörden als Ordnungsbehörden zu Dienstleistungsbehörden umkonzipiert werden könnten, erst recht, wenn sie auch noch für Integrationsfragen zuständig wären.

c) Politische Anbindung des Bundesamtes:

- Eine *Anbindung an den Bundestag* hätte zwar den Vorteil der größten demokratischen Legitimation, verbunden mit größtmöglicher Migrantennähe (Wahlkreisbüros der Abgeordneten); unter diesem Gesichtspunkt ist z.B. der Ausländerbeauftragte des Bundeslandes Sachsen an den Sächsischen Landtag angebinden, und ideengeschichtlich könnte an die Institution der Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages angeknüpft werden. Gleichwohl wäre es gewaltenteilungssystematisch problematisch, ob eine Exekutiveinrichtung bei der Legislative angebinden werden darf.
- Eine *Zuordnung zur Bundesregierung* kann entweder bei einem *Bundesministerium* oder beim *Bundeskanzleramt* erfolgen.
  - *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)*: Einer Zuordnung zum BMA dürfte die Tatsache im Wege stehen, daß von den drei unter dem Dach des Bundesamtes zu vereinigenden Ämtern zwei (Asyl / Aussiedler) dem Geschäftsbereich des BMI angehören, aber nur eines (Ausländer) dem BMA zugeordnet ist.
  - *Bundesministerium des Innern (BMI)*: Insoweit läge eine Zuordnung zum BMI näher als diejenige zum BMA. Eine solche Zuordnung, vorzugsweise in Gestalt einer entsprechenden Umwandlung des BAFl., bedürfte aber eingehender Abstimmung und

Regelung, die eine zureichende Berücksichtigung verschiedener Positionen und Ressortinteressen sicherstellt. Das gilt insbesondere

1. wegen des erwartbaren Bedeutungszuwachses des Bundesamtes in wirtschafts-, gesellschafts- sowie auch kulturpolitischen Fragen,
2. wegen einer demgegenüber möglicherweise befürchteten stärkeren Beeinflussung durch im engeren Sinne innen- und sicherheitspolitische Erwägungen durch indirekte Ressortabhängigkeit und
3. im Blick auf die Sorge um zureichende Berücksichtigung wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Fragen.

Zu rechnen ist bei der Zuordnung des Bundesamtes zum BMI ferner mit einer aus der Erinnerung an die viele Jahre andauernden Konflikte zwischen liberalen Ausländerbeauftragten (Funcke, Schmalz-Jacobsen) und konservativen Bundesinnenministern (Zimmermann, Kanther) gespeisten politischen Skepsis. Hinzu träte u.U. die Sorge vor einem politisch problematischen Signal in Gestalt des Mißverständnisses der Einrichtung als einer Art weiteren ›Polizeibehörde‹, die zudem unter der gleichen Weisungsbefugnis wie der Bundesgrenzschutz (BGS) steht.

- Eine *Zuordnung zu beiden Ministerien* würde zusätzliche Organisationsprobleme aufwerfen, die die ganzheitliche Gestaltung erschweren bzw. konterkarieren und hat schon bei dem ideellen Vorläufer des Bundesinstituts, dem ›Reichswanderungsamt‹ (RWA) der Weimarer Republik als Reichsmittelbehörde zu erheblichen, den Entscheidungsprozeß behindernden Abstimmungsproblemen geführt, die freilich im Blick auf die seinerzeitige Ressortunterordnung durch die besonders weite Grätsche zwischen Reichsministerium des Innern und Auswärtigem Amt bestimmt war.
- Zu denken wäre ferner an eine unmittelbare *Zuordnung zum Bundeskanzleramt* mit einem politisch Verantwortlichen für das Bundesamt im Bundeskabinett. Erfahrungen hierzu bestehen bereits im nachrichtendienstlichen Bereich.
- Die schon erwähnte Einrichtung eines neuen Ministeriums für Migration und Integration erscheint zwar erwägenswert, aber nicht umsetzbar (s. Pos. 4).
- Am naheliegendsten erscheint nach alledem – sofern die o.g. Einwände zureichend ausgeräumt werden können – eine *Zuordnung des Bundesamtes für Migration und Integration zum BMI in Gestalt der einer entsprechenden Umwandlung und Erweiterung des BAFl.*

## 6. Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration

Als Brücke zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik soll ein *Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration* eingerichtet werden. Das Bundesforschungsinstitut soll dem Bundesamt für Migration und Integration zugeordnet werden analog der Zuordnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit, wengleich mit notwendig größerem eigenständigem Ermessensspielraum. Das Bundesforschungsinstitut soll begleitende wissenschaftliche Beobachtung sowie Berichterstattung leisten und zugleich den Informationstransfer zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik erleichtern.

Das Bundesforschungsinstitut hat als Beobachtungs- und Dokumentationsstelle die Kernaufgabe, Migrations- und Integrationsprozesse kontinuierlich zu beobachten, datengestützt zu beschreiben, die Effizienz von auf die Steuerung von Migration und die Begleitung von Integration 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 sowie dem Sachverständigenrat für Migration und Integration (s. Pos. 7) zuzuleiten.

Dazu bedarf es nicht nur der Bereitstellung, sondern zum Teil überhaupt erst der geeigneten Erhebung und Überprüfung der entsprechenden Daten, da die Datenlage zu Migration und Integration in der Bundesrepublik Deutschland nur bedingt den Erfordernissen einer aktiven Migrations- und Integrationspolitik betreibenden Einwanderungslandes entspricht.

Beispiele:

- a) Es fehlt eine hinreichend differenzierte Zuwanderungs-, Aufenthalts- und Rückwanderungsstatistik, geordnet nach Statusgruppen bzw. erfaßten Wanderungszwecken.
- b) Es fehlt eine Statistik über Integrationsverläufe im Aussiedlerbereich (ersatzweise fortzuschreibende Repräsentativuntersuchung), weil Aussiedler mit Aufnahmebescheid nach dem Erhalt der deutschen Staatsangehörigkeit nicht mehr statistisch erfaßt werden.
- c) Es fehlt zum Teil auf Länderebene, z.B. im Land Brandenburg, auch die Erfassung von jüdischen Kontingentflüchtlingen. Das gleiche gilt für Daten über deren Binnenwanderung in Deutschland.
- d) Es gibt keine zureichenden Informationen über die Ausreise von abgelehnten Asylbewerbern.



- e) Es bedarf einer gründlichen Überprüfung und Neuordnung des Ausländerzentralregisters, dessen Daten schon 1987 (Volkszählung) um rund 400.000 Personen zu hoch lagen und heute noch weit höhere Abweichungen von der Realität haben dürften aufgrund von Nichtabmeldungen von dauerhaft Ausgereisten bzw. Zurückgewanderten und z.T. auch längst im Ausland verstorbenen Personen, deren Tod in Deutschland nicht melderelevant war, weil es keine mit dem Tode erlöschende Ansprüche gab.
- f) Insgesamt werden viele Daten auf Länderebene und bei verschiedenen Landes- und Bundesbehörden zu unterschiedlichen Zwecken nach unterschiedlichen Methoden erhoben, so daß sie grundsätzlich nicht korrelierbar, mithin nur intern nützlich, für eine differenzierte Gesamtstatistik aber relativ wertlos sind.
- g) Aktive Migrations- und Integrationspolitik stützt sich weiterhin nicht nur auf Migrations- und Integrationsdaten, sondern z.B. auch auf Arbeitsmarktdaten. Vieles deutet in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Ausländerstatistik noch bei weitem unschärfer ist als die Arbeitslosenstatistik, die nach jüngsten Berechnungen vom März und April 2001 zu hoch und zu niedrig zugleich ist: zu hoch, weil von den ca. 4 Millionen Arbeitslosen der amtlichen Statistik nur rund die Hälfte mittel- bzw. langfristig arbeitslos und zugleich arbeitsfähig, d.h. vermittlungsbedürftig zu sein scheint<sup>18</sup>; und zugleich zu niedrig, weil von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (2001: 41 Milliarden DM) in der Regel nur auf Zeit aufgefangene Arbeitslosen aus der Statistik herausfallen, aber anschließend zumeist wieder dorthin zurückfallen, weil sie durch AB-Maßnahmen zwar in der Regel nicht in Dauerstellen vermittelt werden, aber neuerlichen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben. Für Westdeutschland liegt demnach das Verhältnis von offener und verdeckter Arbeitslosigkeit im Verhältnis von 3:1, für Ostdeutschland sogar im Verhältnis von 3:2.<sup>19</sup>

Die Unzulänglichkeiten der deutschen Migrationsstatistik scheinen mithin zumindest solchen der Arbeitslosenstatistik zu entsprechen. Migrations- und Arbeitsmarkt- sowie insbesondere Arbeitslosenstatistiken aber müssen insgesamt nach Möglichkeit sichere und korrelierbare Daten bieten, wenn in Sachen Migration und Integration auf der Grundlage von im Bundesforschungsinstitut entwickelten Berechnungen und der von dem Sachverständigenrat (s. Pos. 6) erarbeiteten Empfehlungen mittelfristig sachgerechte Planungsentscheidungen getroffen werden sollen.

---

18 Arbeitsmarkt: Politik im Blindflug (Expertise M. Miegel), in: Der Spiegel, 19.3.2001, S. 22–27.

19 Schlechte Noten für aktive Beschäftigungspolitik. Gutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und des Instituts für Wirtschaftsforschung in Halle, in: Süddeutsche Zeitung, 5.4.2001, S. 4.

Insgesamt geht es bei der Arbeit des Bundesforschungsinstituts darum, Erkennbares rechtzeitig erkennbar zu machen und so dazu beizutragen, in der Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik die Ära der Überraschungen und reaktiven Improvisationen zu überwinden zugunsten von aktiver Planung auf im Rahmen des Möglichen gesicherten Grundlagen. Hierzu sind verschiedene, vom Bundesinstitut aus betriebene oder geförderte Formen der strukturierten, d.h. über bloße Verabredungen hinausgehende 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.<sup>20</sup>

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.

Zur Vernetzung geeignet erscheinen neben der vom Bundesamt für Migration und Integration selbst ausgehenden Vernetzung von Integrationsagenturen (s.o.) insbesondere die Bereiche Forschung (6.1), Informationstransfer Wissenschaft (6.2) und Erziehung – Bildung / Ausbildung – Fortbildung (6.3).

### **6.1. Bundesnetzwerk Migrations- und Integrationsforschung**

Die Migrations-, Integrations- und interkulturelle Forschung sind in Deutschland zwar in starkem, bereichsweise sogar explosivem Wachstum begriffen, gemessen an der wirtschaftlichen,

---

20 Albert Schmid/Ursula Gräfin Praschma, Informationszentrum Asyl im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 21. 2001, S. 59–65.

gesellschaftlichen und politischen Bedeutung ihrer Themenfelder aber nach wie vor ganz unzureichend entwickelt.

Im internationalen Vergleich gibt es in der Forschung zu diesen Feldern starke Unterschiede in Bedeutung, Intensität und Schwerpunktsetzungen. Das hat mit der unterschiedlichen Bedeutung historischer und aktueller Migrationserfahrungen in den einzelnen Forschungslandschaften und damit zu tun, ob und inwieweit Migrations- und Integrationserfahrungen im kollektiven Gedächtnis oder sogar in den Gründungsmythen (z.B. USA) erhalten geblieben sind oder ob das Interesse an diesen Forschungsthemen erst durch aktuelle Erfahrungen und Herausforderungen geweckt worden ist.

Das letztere gilt für Deutschland, das wie die meisten europäischen Einwanderungsländer der Gegenwart einen säkularen Wandel vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland erlebte – im Gegensatz zu Frankreich, Europas ›klassischem‹ Einwanderungsland, das zwar koloniale Siedlungswanderungen kannte, aber an der Massenauswanderung aus dem Europa des 19. und frühen 20. Jahrhunderts nicht beteiligt war.

In der sozial- und kulturwissenschaftlichen Forschung hat sich in Deutschland – nach dem Zurücktreten der durch die Integration der deutschen Vertriebenen geprägten Thematik in den 1960er Jahren – seit den Herausforderungen durch den Wandel von der ›Gastarbeiterfrage‹ zum Einwanderungsproblem seit den späten 1970er Jahren eine große und stets weiter ausdifferenzierte Bandbreite und Tiefenstaffelung in der Migrations- und Integrationsforschung und fortschreitend auch in der Interkulturalitätsforschung herausgebildet.

Bei ihrer hektischen Expansion, die oft auch unter dem Fluß aktueller Entwicklungen und Probleme stand, ist bereichsweise ein nachgerade als Wildwuchs erscheinendes Wachstum von Dokumentationsstellen, Forschungsstellen, Forschergruppen, Arbeitsstellen, Arbeitsgruppen usw. zu bemerken, die oft mehr oder minder isoliert voneinander arbeiten und zuweilen sogar unnötige und deshalb arbeitsökonomische und finanziell unrentable Doppelarbeit verrichten. Es gibt z.B. buchstäblich Dutzende von einzelnen Wissenschaftlern liebevoll und arbeitsaufwendig gepflegten Zeitungsausschnittarchive, die gelegentlich bei Emeritierungen für Archivzwecke angeboten werden – und allesamt ersetzt werden könnten durch das umfangreiche EDV-Dokumentationszentrum beim Nürnberger Bundesamt, wenn dieses Zentrum auf geeignete Weise mit allen Forschungsinteressenten vernetzt und dazu entsprechend aufgestockt würde.

Kristallisationspunkte der Forschungsentwicklung sind in der Regel einzelne disziplinäre oder interdisziplinäre Forschungsinstitute<sup>21</sup>, kleinere bis mittlere disziplinäre<sup>22</sup> und interdisziplinäre Vereinigungen<sup>23</sup>, die je auf ihre Weise miteinander und/oder international mit entsprechenden Institutionen<sup>24</sup> vernetzt sind, zum großen, wenn nicht sogar zum größten Teil aber nur bereichsweise bzw. peripher oder auch gar nicht in eine über bloßen Schriftenaustausch hinausreichenden Netzwerkstruktur eingebunden sind und dies zwar in der Regel wünschen, aber aus eigenen Kräften nicht leisten können.

Für die Stärkung und zum Teil auch erst Schaffung von strukturierten interdisziplinären Vernetzungsbezügen hilfreich wäre eine bundesweite multi- und interdisziplinäre Organisation für Migrations-, Integrations- und interkulturelle Forschung, die zugleich die entsprechenden internationalen Vermittlungsfunktionen übernehmen kann, für die es in einer Reihe von anderen Ländern längst entsprechende Zentralorganisationen gibt. Eine solche bundesweite Organisation könnte den Namen tragen ›Deutsche Gesellschaft für Migrationsforschung‹ (DGM). Die DGM wäre ein unabhängiges Informations- und Servicenetz, dessen Etablierung über die regulären Wege der nationalen (hier nur bedingt auch der europäischen) Forschungsfinanzierung ein für forschungsorientierte und nicht notwendig mit Managerqualitäten ausgestattete Wissenschaftler geradezu abschreckendes Vorhaben ist, bei dessen Vorbereitung und Stützung das Bundesforschungsinstitut außerordentlich hilfreich sein könnte.

Mit Hilfe der DGM wäre es möglich, Forschungsdesiderate leichter zu erkennen und entsprechende Forschungen zu implantieren, Forscherteams zusammenzuführen, Forschungsplanung besser und transparenter zu strukturieren und von den Zufälligkeiten zu entlasten, die sich aus den jeweiligen Schwerpunktinteressen einzelner Stiftungen ergeben. So war es – um nur ein

- 
- 21 Als interdisziplinäre Beispiele seien genannt das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, das Institut für Migrationsforschung, Ausländerpädagogik und Zweitsprachendidaktik (IMAZ) der Universität/GH Essen, das Europäische Forum für Migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg und das Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung e.V.
  - 22 Beispiele: Gesellschaft für Historische Migrationsforschung (GHM), Arbeitskreis ›Historische Demographie‹ der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft, Arbeitskreis Ethnomedizin.
  - 23 Beispiele sind hier die aus der interdisziplinären Vereinigung ›Migration und Ethnizität‹ hervorgegangene gleichnamige Sektion der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) und der bundesweite Rat für Migration (RfM).
  - 24 Um nur einige Beispiele zu nennen etwa von den Niederlanden (z.B. ›Centre for the Study of Multi-Ethnic Societies‹, Utrecht), Belgien (z.B. ›Groupe d'Etude des Migrations et des Relations Interethniques‹, Leuven) und Schweden (z.B. ›Centre for Multiethnic Research‹, Uppsala) über die Vereinigten Staaten (z.B. ›Center for Migration Studies‹, New York) bis nach Australien (z.B. ›Center for Multicultural Studies‹, Wollongong).

einziges Beispiel aus der eigenen Erfahrung des Verfassers, der in Beiräten und als Gutachter für verschiedene in- und ausländische Stiftungen und Forschungsfonds tätig war und noch ist, anzuführen – zunächst ganz außerordentlich schwierig, zureichende Mittel für die Erforschung der Mitte der 1990er Jahre wissenschaftlich beobachtbar in eine Krise geratende Ausiedlerintegration bereitzustellen:

Die seinerzeit aktuellen Schwerpunktsetzungen bestimmter großer Stiftungen waren anders ausgerichtet und bei anderen Förderungsorganisationen mußte erst eine ›angemessene Zeit‹ zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit und nicht unaufwendigen Vorbereitung eines entsprechenden Schwerpunktes verstreichen, während sich die Probleme erkennbar und wissenschaftlich unbegleitet zuspitzten und auf staatlicher Seite das Problem und die Förderungswürdigkeit seiner Untersuchung (Suchtverhalten, Kriminalität, soziale Auffälligkeiten im Integrationsprozeß) erst sehr viel später erkannt wurden. Hier hätte eine Abstimmung zwischen einem Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration und einer Deutschen Gesellschaft für Migrationsforschung über gezielt einzusetzende Mittel aus dem Forschungsfond dazu betragen können, daß sich erkennbare Probleme im Bereich von Migration und Integration nicht erst auffällig zuspitzen mußten, um forschungsrelevant zu erscheinen.

Hilfreich wäre deshalb ein solcher, durch staatliche Zuschüsse und Stiftungsmittel zu bildender Forschungsfonds, in dessen Kuratorium die Leitungen des Bundesforschungsinstituts und der DGM, ein Vertreter eines Bundesministeriums, ein Vertreter des Sachverständigenrats für Migration und Integration (s. Pos. 7) sowie Stiftungsvertreter kooperieren würden. Aufgabe wäre die Intensivierung und damit auch eine gezielte Schwerpunktförderung von Migrations-, Integrationsforschung und interkulturellen Studien im interdisziplinären Verbund. Dabei sollten, von gewissermaßen operativen Forschungsinvestitionen von akuter Dringlichkeit abgesehen, weniger Einzelprojekte (reguläre Forschungsförderung) im Vordergrund stehen als die Förderung mittel- bis langfristige Forschungsprogramme und interdisziplinärer Forschungsinstitute über besondere Forschungsaufträge.

## **6.2. Informationstransfer Wissenschaft**

Es gibt in Deutschland – im Gegensatz z.B. zu den USA – eine erst ansatzweise entfaltete Kultur der Politikberatung. Das gilt besonders für den politik-, kultur- und sozialwissenschaftlichen Bereich, in dem Politikberatung hierzulande vielfach noch immer mit mancherlei Vorurteilen zu kämpfen hat – von wechselseitigen Abweisungen bzw. Geringschätzungen (›Elfenbeinturm‹ der Wissenschaft / ›schmutziges Geschäft‹ der Politik u.a.m.) bis hin zur Gleichsetzung des Bemühens um Verständlichkeit auch außerhalb engster wissenschaftlicher Fachkreise mit Unwissenschaftlichkeit. Entsprechende Engagements im politik-, kultur- und sozialwissenschaftlichen Bereich wie die Politikberatung und kritische Politikbegleitung ein-

schließende Tätigkeit des ›Rates für Migration‹ (RfM) und seiner Mitglieder und diejenige einzelner Forschungsinstitute blieben in Deutschland deshalb eher Ausnahmen.

Der in den verschiedensten Wissenschaftsbereichen verfügbare Erkenntnisstand kann von politischen und administrativen Handlungsträgern zuweilen schon aus mehreren technischen Gründen nicht angenommen bzw. umgesetzt werden:

- a) weil die zum Teil verstreuten Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung nicht nur nicht angeboten werden, sondern zum Teil sogar in der internationalen Wissenschaftspublizistik geradezu versteckt sind;
- b) weil gelegentlich unzureichend bedacht wird, daß die Sprache der Wissenschaft und insbesondere die Spezialterminologie der jeweiligen Fachdisziplinen, Subdisziplinen und Forschungsrichtungen selbst im interdisziplinären Dialog und erst recht im Dialog zwischen Forschung und Praxis zu erheblichen Verständigungsproblemen führen kann;
- c) weil Forschungsergebnisse oft nur in originären Langfassungen existierten, nicht aber in – durchaus nicht in allen Fällen möglichen und oft gerade auch nicht von den jeweiligen Forschern selbst zu leistenden – übersichtlichen, verständlichen und im Rahmen des Möglichen handlungsorientierten Kurzfassungen für die Praxis.

Daß einerseits komplexe Probleme dabei nicht wissenschaftsfremd vereinfacht werden dürfen, andererseits aber Praxis und Politik schon im Entscheidungsprozeß ohne ein Mindestmaß an Vereinfachung oder Formalisierung nicht auskommen, ist eine Binsenweisheit, deren Nichtbeachtung indes nicht selten mitverursachend war für durchaus nicht nur vornehmlich auf Desinteresse oder gar wechselseitige Mißachtung zurückzuführendes gegenseitiges Mißverstehen bzw. Nichtverstehen.

Hier haben sich inzwischen einzelne Transferdienste herausentwickelt<sup>25</sup> oder sind in der Entstehung begriffen<sup>26</sup>, die in den Vernetzungstransfer einbezogen und durch geeignete Förde-

---

25 Als bewährte Serviceleistungen zu nennen sind hier z.B. der periodisch erscheinende, auch im Internet verfügbare Informationsdienst ›Migration und Bevölkerung‹ des Lehrstuhls Bevölkerungswissenschaft der Humboldt Universität zu Berlin, der laufend fortgeschriebene wissenschaftliche Internet-Veranstaltungskalender des Osnabrücker IMIS sowie der vierteljährlich erscheinende (auch im Internet verfügbare) ›Migration Report‹ des Bamberger efms.

26 In Vorbereitung ist am Institut für Allgemeine Pädagogik (Abt. Vergleichende Sprachwissenschaft) der Humboldt Universität zu Berlin in Kooperation mit dem Sozialwissenschaftlichen Studienkreis für Internationale Probleme (SSIP) derzeit ein ›Fachinformationssdienst Interkulturelle Kommunikation‹.

rung dauerhaft gesichert werden könnten, zumal es, um es einmal auf die einfachste menschliche Formel zu bringen, auf die Dauer nicht motivierend sein kann, in regelmäßigen Abständen immer wieder für die uneigennützig Erfüllung von Dienstleistungen im gemeinsamen Interesse arbeitsaufwendig geeignete Mittel einwerben zu müssen.

Es geht insgesamt um einen dichten und jederzeit abrufbaren Informationstransfer in den Forschungsfeldern von Migration, Integration, interkulturellen und interethnischen Beziehungen im pragmatischen Bemühen um einen ›doppelten Dialog‹ 1. zwischen den verschiedenen, mitunter sogar ohne Kenntnis voneinander auf verwandten Feldern arbeitenden Forschern bzw. Wissenschaftsdisziplinen und Forschungsrichtungen, 2. zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik.<sup>27</sup>

### **6.3. Bundesnetzwerk Erziehung – Bildung / Ausbildung – Fortbildung**

Für die vielfältigen Aufgabenbereiche mit unterschiedlichem Verantwortungsrang – von der übergreifenden Planung und Problemsteuerung bis zur begleitenden Beratung und Betreuung im Alltag der Einwanderungssituation – fehlt an übergreifenden Konzepten, an Fachpersonal und Ausbildungskapazitäten. Das gilt für die schulische Bildung ebenso wie für die Aus- und Fortbildung von Lehrpersonal für die Schulen sowie von Fachpersonal für die verschiedensten mit Migration und Integration zusammenhängenden Bereiche.

Dabei geht es in Universitäten und Fachhochschulen um interdisziplinäre Erweiterungs- und Aufbaustudiengänge, aber auch um komplette Studiengänge in Zusammenarbeit mit besonderen praxisorientierten Ausbildungsinstitutionen und um die berufsbegleitende Fortbildung.

Beispielgebend ist hier das Studienprogramm IMER (International Migration and Interethnic Relations), das Deutschland komplett aus anderen Einwanderungsländern übernehmen kann, wo es nach eingehender Kenntnis des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück sehr erfolgreich und mit guten Arbeitsmarktchancen für die Absolventen betrieben wird, etwa in Großbritannien (z.B. Warwick), Schweden (z.B. Malmö) und in den Niederlanden (z.B. Utrecht), aber auch an zahlreichen Universitäten in den USA, Kanada und Australien. Das Studienprogramm sollte in Deutschland am besten ›Internationale Migration und interkulturelle/interethnische Beziehungen‹ heißen und könnte grundständig sowie als Nebenfach und Aufbaustudiengang konzipiert werden.

---

27 Klaus J. Bade, Migrationsforschung und Gesellschaftspolitik im ›doppelten Dialog‹, in: Profile der Wissenschaft. 25 Jahre Universität Osnabrück, Osnabrück 1999, S. 107–121.

Entscheidend ist die problemorientierte, fächerübergreifende Kooperation im Ausbildungsangebot. Teildisziplinen wie Ausländerpädagogik oder Zweisprachendidaktik sind wichtig, aber unzureichend. Es genügt auch längst nicht mehr, Jurist zu sein und sich in den Rest einzuarbeiten. Sozialpädagogen, in den Krisen im Integrationsalltag als Mädchen für alles ohnehin schon vielfach überfordert, dürfen nicht ohne Zusatzausbildung und stete Fortbildung allein gelassen werden mit dem Krisenmanagement der Einwanderungssituation. ›Learning by doing‹ ist kein Ausbildungsersatz. Für die Koordination von Aus- und Fortbildungsprogrammen für Lehrende und Lernende im Integrations- und interkulturellen Bereich könnte auf die in den letzten Jahren auf Initiative des Rates für Migration (RfM) unter Schirmherrschaft der Otto Benecke Stiftung eingerichtete ›Akademie für Migration und Integration‹ zurückgegriffen werden.

Was sich hier jenseits der großen Mittlerorganisationen mit ihren praxisbezogenen eigenen Fortbildungssystemen bislang aufgrund von vielen mehr oder minder kleinen und oft mühsam erkämpften und durch allerlei Sparauflagen immer wieder gefährdeten Initiativen auf den verschiedensten Ebenen tut, ist beachtlich, aber bei weitem zu wenig im Vergleich zu den Aufgaben – die nicht nur vor uns stehen, sondern zum Teil auch unerledigt oder unzureichend erledigt als Zusatzbelastung aus der Vergangenheit in die Gegenwart hineinragen:

Wir brauchen, wie schon angesprochen (s. Pos. 2), auch nachholende Integrationspolitik im Blick auf sprachliche Bildung, berufliche Aus- und Weiterbildung:

Die meisten Pionierwanderer wurden seinerzeit für Beschäftigungsbereiche auf den untersten Ebenen des Arbeitsmarktes angeworben. Später wurden viele dieser Beschäftigungsbereiche wegrationalisiert und nicht wenige der Angeworbenen verloren ihre Arbeit. Während der Wandel von ›Gastarbeitern‹ zu Einwandererfamilien schon nicht mehr umkehrbar war, antwortete die Bundesregierung über den – mitunter auch nur zum Teil erreichbaren – Zugang zu regulären Umschulungsmaßnahmen hinaus statt mit forcierter und gezielter Integrationspolitik, speziellen Aus- und Fortbildungsprogrammen mit Programmen zur ›Rückkehrförderung‹ über Prämien, die wenig bewirkt, aber tiefe kollektivmentale Verletzungen hinterlassen haben.

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. Daß die Einwanderer von damals bis heute dennoch ein fester Bestandteil dieser Gesellschaft geworden sind, ist weniger deutschen Integrationshilfen als ihrer eigenen Integrationsbereitschaft zu verdanken.

Es geht aber nicht nur um die Einwanderer aus der ehemaligen ›Gastarbeiterbevölkerung‹ und aus den Reihen derjenigen, die als Flüchtlinge oder Asylsuchende kamen und, mit welchem



Status auch immer, bleiben durften. Es geht in ganz ähnlichem Sinne um nachholende Integrationspolitik auch gegenüber jenen deutschen Einwanderern aus dem Osten, die euphemistisch ›Spätaussiedler‹ genannt werden und, trotz aller Privilegierung gegenüber anderen Zuwanderergruppen, für die Konkurrenz in der Ellenbogengesellschaft oft nicht mit zureichenden Qualifikationen ausgestattet wurden, wobei insbesondere die unzureichende Förderung bei der sprachlichen Eingliederung seit der Senkung der entsprechenden Eingliederungshilfen zunächst eine erhebliche Rolle spielte.

Zu allen genannten Bereichen haben die Ämter der Ausländerbeauftragten, des Aussiedlerbeauftragten und das Nürnberger Bundesamt wichtige neue Gestaltungsperspektiven entworfen, die hoffentlich bald auch institutionell unter einem Dach vereint werden können. Die Gestaltung der Zukunft beseitigt aber nicht die Versäumnisse der Vergangenheit, die zu einer Belastung der Gegenwart geworden sind und dies für die Zukunft noch mehr werden dürften, wenn es nicht auch nachholende Steuerungskonzepte gibt. Deshalb sollte das von der Ausländerbeauftragten entwickelte Konzept WIN (Willkommen Integrationsscheck für Neuzuwanderer) durch zureichende konzeptionelle Ergänzung auch nachholend einsetzbar gemacht werden.

## **7. Sachverständigenrat für Migration und Integration**

Unabhängig von den genannten Institutionen sollte es analog dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein auf Dauer zu etablierendes, von der Bundesregierung unter Zustimmung von Bundestag und Bundesrat einzuberufendes höchstrangiges Sachverständigenrat für Migration und Integration geben, das unabhängig und frei von eigenen migrations- und integrationspolitischen Interessen tätig wird.

Das Sachverständigenrat wird in seiner Arbeit vom Bundesamt für Migration und Integration sowie vom Bundesforschungsinstitut für Migration und Integration unterstützt. Das Sachverständigenrat legt dem Bundesgesetzgeber sowie der Stelle, dem das Bundesamt für Migration und Integration zugeordnet ist, Jahresgutachten zur umfassenden Bewertung der getroffenen Maßnahmen im Bereich von Migration und Integration vor sowie zur Entwicklung von migrations- und integrationspolitischem Steuerungsbedarf, verbunden mit entsprechenden handlungsorientierten Empfehlungen.

Im Blick auf die Zuwanderungssteuerung im Vordergrund stehen sollten dabei nicht mehr oder minder abstrakte bzw. gesamtwirtschaftlich modellierte Quoten im Sinne einer komplizierten und hochaggregierten Selbstbindung, sondern einerseits eine möglichst aktuelle, konkrete und flexible Bedarfsorientierung innerhalb von – gegebenenfalls durchlässigen – Obergrenzen und andererseits die Ermittlung einer mittelfristigen Bedarfsstruktur und deren Übersetzung in Zuwanderungsprofile, die von Migranten durch unterschiedliche Gewichtungen (Punktesystem) erfüllt werden können.

Durch geeignete Festlegungen wäre dafür Sorge zu tragen, daß die Empfehlungen des Sachverständigenrats zureichendes Gewicht erhalten. Die Zuarbeit des Sachverständigenrats muß insgesamt auf Bundestag und Bundesrat hin erfolgen, denn die hier notwendigen Entscheidungsgrundlagen können zwar in geeigneter Form in Gestalt von Gutachten, Analysen und gegebenenfalls alternativen Handlungsempfehlungen vorbereitet werden. Entscheidungsdiskussion und Entscheidungsfindung in diesen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, von sozialem und kulturellem Zusammenleben zentralen Politikbereichen aber gehören in die parlamentarische Öffentlichkeit.

Prof. Dr. Klaus J. Bade,  
Wissenschaftskolleg zu Berlin  
im April 2001