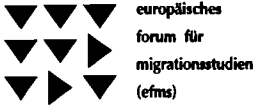


**Deutschland - ein Einwanderungsland?  
Rückblick, Bilanz und neue Fragen**

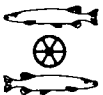




europäisches  
forum für  
migrationsstudien  
(efms)

**Edda Currle, Tanja Wunderlich (Hrsg.)**

# **Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen**



**Lucius & Lucius · Stuttgart · 2001**

**Edda Currie, Tanja Wunderlich (Hrsg.):**

Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen / Edda Currie, Tanja Wunderlich (Hrsg.). [europäisches forum für migrationsstudien (efms), Institut an der Universität Bamberg]

Stuttgart: Lucius & Lucius, 2001

ISBN 3-8282-0196-2

**europäisches forum für migrationsstudien (efms)**

Institut an der Universität Bamberg

Katharinenstraße 1

D-96052 Bamberg

[www.uni-bamberg.de/efms](http://www.uni-bamberg.de/efms)

© Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH Stuttgart 2001

Gerokstr. 51, D-70184 Stuttgart

– Printed in Germany

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Design: Barbara Meyer, D-90542 Eckental

Satz: efms, D-96052 Bamberg

Druck und Einband: Rosch-Buch, 96110 Scheßlitz

ISBN

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	9
Tanja Wunderlich und Edda Currle	
<b>Teil I: Das europäische forum für migrationsstudien</b>	
<b>Der Forschung und der Dienstleistung verpflichtet. Anmerkungen zur Gründung des „europäischen forums für migrationsstudien“</b> ..	17
Alfred E. Hierold	
<b>Motive und Erinnerungen an Gründung, Aufbau und Erfolg des efms</b> .....	23
Viktor Foerster	
<b>Teil II: Migration im politischen und wissenschaftlichen Diskurs</b>	
<b>Der neue politische Diskurs - ein zaghafter Beginn</b> .....	41
Cornelia Schmalz-Jacobsen	
<b>Nicht im Elfenbeinturm</b> .....	45
Renate Schmidt	
<b>Ist Deutschland ein Einwanderungsland? Gedankenansätze aus bayerischer Perspektive</b> .....	47
Heinz Grunwald	
<b>Deutsche Lebenslügen. Zuwanderung - vom Tabu zum „Mega-Thema“</b> .....	51
Alexander Jungkunz	
<b>Nach wie vor „blinde Flecken“. 50 Jahre „Migration und Massenmedien“: Trotz Fortschritten besteht Nachholbedarf</b> .....	59
Karl-Heinz Meier-Braun	



**„Wem Gott will rechte Gunst erweisen...“.Wissenssoziologische  
Auffälligkeiten im Rückblick auf 45 Jahre Migrationsliteratur ..... 69**  
Robert Hettlage

### **Teil III: Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland**

**Von der Anwerbestoppausnahme-Verordnung zur Green Card:  
Reflexion und Kritik der Migrationspolitik ..... 113**  
Annette Treibel

**Die Ausländerbeauftragten der Bundesregierung in der  
ausländerpolitischen Diskussion ..... 127**  
Bernd Geiß

**Das Einwanderungsland Deutschland und die Europäisierung ..... 141**  
Verónica Tomei

**„Ist Deutschland wirklich anders?“ Die deutsche Integrationspolitik  
im europäischen Vergleich ..... 159**  
Hans Mahnig†

**Die Aussiedlung der Deutschen aus Rumänien in die Bundesrepublik  
Deutschland und andere Migrationsvorgänge in und aus  
Südosteuropa ..... 197**  
Anton Sterbling

**Einschleusung von Migranten nach Deutschland. Ein neues  
Massenphänomen im migrationssoziologischenÜberblick ..... 223**  
Thomas Müller-Schneider

### **Teil IV: Migration und Sozialstruktur**

**Familien ausländischer Herkunft und der Sozialstaat ..... 249**  
Bernhard Nauck



<b>Binationale Partnerwahl und Ehe in Deutschland:</b>	
<b>Trends und Deutungen</b> .....	271
Laszlo A. Vaskovics	
<b>Economic and Social Perspectives of Immigrant Children</b>	
<b>in Germany</b> .....	299
Joachim R. Frick und Gert G. Wagner	
<b>Erziehungswissenschaftliche Migrationsforschung.</b>	
<b>Ergebnisse eines Schwerpunktprogramms der DFG</b> .....	327
Ingrid Gogolin	
<b>Die bevölkerungsdynamischen Konsequenzen von kontinuierlicher</b>	
<b>Zu- und Abwanderung auf Bevölkerungszahl und Altersstruktur</b>	
<b>eines Landes</b> .....	351
Reiner Hans Dinkel	
<b>Soziale Differenzierung als ungeplante Folge absichtsvollen Handelns:</b>	
<b>Der Fall der ethnischen Segmentation</b> .....	389
Hartmut Esser	
 <b>Teil V: Migration und Integration in Städten</b>	
 <b>Bedrohte Stadtgesellschaft? Soziale Desintegration, Fremden-</b>	
<b>feindlichkeit und ethnisch-kulturelle Konfliktpotentiale</b> .....	
Reimund Anhut und Wilhelm Heitmeyer	
<b>Eine Stadt, verschiedene Kulturen. Das Zusammenleben in der</b>	
<b>multiethnischen Stadt</b> .....	
Gudrun Cyprian	
<b>Fürth und seine ausländischen Mitbürger:</b>	
<b>Einwanderung und Integration aus kommunaler Perspektive</b> .....	447
Dietrich Vogel	



## Teil VI: Migration in internationaler Perspektive

<b>Internationale Wanderungs- und Fluchtbewegungen - eine globale Herausforderung</b> .....	453
Jonas Widgren und Irene Stacher	
<b>Internationale Migration und das Fremde in der Schweiz</b> .....	461
Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny	
<b>Katastrophenbefürchtungen in einem Einwanderungsland à <i>contre coeur</i></b> .....	481
Andreas Wimmer	
<b>US Immigration Policy: Meeting 21<sup>st</sup> Century Challenges</b> .....	495
Philip Martin	

## Teil VII: Interkulturalität und das Fremde

<b>Wünschelroute</b> .....	523
Lale Akgün	
<b>Fremdenfähigkeit. Eine Notiz</b> .....	533
Friedhelm Kröll	
<b>Verzeichnis der Autoren</b> .....	537

## Einführung

Als Friedrich Heckmann vor genau 20 Jahren in seiner Habilitationsschrift die Frage stellte „Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?“, war er einer von wenigen Kollegen im deutschsprachigen Raum, die migrationssoziologische Pionierarbeit leisteten, indem sie bloße deskriptive und moralisierende Arbeiten der 50er und 60er Jahre durch systematische Untersuchungen ersetzten und damit eine Anbindung an die internationale, vor allem amerikanische Migrationsforschung vollzogen. Ausgangspunkt seines Erkenntnisinteresses in seiner Habilitationsschrift war ein Defizit an theoretischer Fundierung sozialwissenschaftlicher Forschung: „Die soziologische Forschung ist nicht auf der Höhe der Entwicklung des Problems“. Seine Untersuchung erhärtete die These empirisch und theoretisch, dass es sich bei den in der Bundesrepublik lebenden Gastarbeitern nicht um einen wissenschaftlichen „Sonderfall“ handelte, sondern um eine *Einwanderer*minorität, die es sozialstrukturell zu verorten galt. Schon die Bezeichnung der ausländischen Arbeiter und ihrer Familien als Minderheit deutete auf „den tastenden Versuch“ hin, „ihren Platz als Zugehörige in der Sozialstruktur der Bundesrepublik zu bestimmen.“

In den folgenden Jahren hat die sozialwissenschaftliche Forschung begonnen, die durch Migration entstandenen gesellschaftlichen Veränderungen in Deutschland systematisch zu analysieren. Es entwickelte sich eine differenzierte deutsche Migrationssoziologie, die der Komplexität des Gegenstandes mehr und mehr gerecht wurde. Seit Beginn der 90er Jahre zeigte sich auch von seiten der Politik und Öffentlichkeit das Bedürfnis, in einen Dialog mit Migrationsforschern zu treten und Ergebnisse der Forschung zu rezipieren. Äußeres Zeichen dafür ist zum Beispiel die von Innenminister Otto Schily im Jahr 2000 einberufene Sachverständigen-Kommission Zuwanderung, die am 4. Juli 2001 ihre Vorschläge, wie die Zuwanderung nach Deutschland gesetzlich geregelt werden kann, in Berlin vorgestellt hat. Weitere Parteikommissionen erarbeiteten zeitgleich Vorschläge für ein Zuwanderungsgesetz. Neben der Frage, wie die Zuwanderung gesteuert werden kann, geriet zwangsläufig und richtig auch die Frage nach der Integration von Migranten in die Debatte. Und nachdem das Asylrecht bereits zu Beginn der 90er Jahre zentrales Element der politischen Debatte war, steht es auch nun wieder im Mittelpunkt der Auseinandersetzung. Daneben machen Entwürfe der Europäischen Kommission zur Vereinheitlichung des Asylrechts, zur Harmonisierung der Einwanderungspolitik und zur Vereinheitlichung der Familienzusammenführung politische Diskurse auf supranationaler Ebene notwendig.

Mit dem vorliegenden Band wollten wir an die von Friedrich Heckmann vor 20 Jahren gestellte Frage anknüpfen und haben anlässlich seines 60. Geburtstags Weggefährten und Kollegen gebeten, Gedanken und Erkenntnisse aus ihrer jeweiligen Perspektive beizutragen. Wir haben dabei eine bewusste Auswahl an Personen aus verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens getroffen.

Einleitend stellen *Alfred Hierold* und *Viktor Foerster*, beide Gründungsmitglieder des *europäischen forums für migrationsstudien e.V.*, den Entstehungszusammenhang, rechtliche Rahmenbedingungen, die organisatorische, infrastrukturelle und personelle Entwicklung sowie die ausdifferenzierten Arbeitsschwerpunkte und Dienstleistungen des *europäischen forums für migrationsstudien (efms)*, Institut an der Universität Bamberg, dar, das von Friedrich Heckmann geleitet wird.

*Cornelia Schmalz-Jacobsen* leitet Teil II zum konkreten politischen Diskurs ein. Mit einer eindringlichen Aufforderung an Öffentlichkeit und Politik zu mehr Einsicht und Sensibilität plädiert sie in ihrem Beitrag für ein Umdenken in der Migrations- und Integrationspolitik, wie sie es bereits 1998 mit ihrem Memorandum „Integration - Grundvoraussetzung ohne Alternative“, das sie zum Ende ihrer Amtszeit als Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer verfasst hat, gefordert hat. Daran anknüpfend findet auch *Renate Schmidt* klare Worte zur aktuellen politischen Diskussion und zur notwendigen Verknüpfung von Wissenschaft und Politik. Gedankenansätze zur Zuwanderungsdebatte aus bayerischer Sicht werden von *Heinz Grunwald* beigetragen. Aus der Perspektive des Journalisten schildert *Alexander Jungkunz* den Wandel des Themas Einwanderung in der öffentlichen Wahrnehmung und dessen Rezeption in den Medien. Mit der Verantwortung, die Presse und Medien durch ihren Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben, ist in der Vergangenheit durch undifferenzierte Darstellungen und Klischees bis hin zu einer Verzerrung der Wirklichkeit oft zu leichtfertig umgegangen worden. *Karl-Heinz Meier-Braun* illustriert dazu an Beispielen zur Berichterstattung über Migranten den Nachholbedarf, der zum Thema Migration in den Massenmedien vorliegt.

Wie einleitend festgestellt, hat der wissenschaftliche Diskurs zum Thema Migration und Minderheiten in den letzten vier Jahrzehnten eine erhebliche Ausdifferenzierung erfahren. *Robert Hettlage* zeigt - aus wissenssoziologischer Perspektive - anhand ausgewählter Beispiele 45 Jahre Entwicklung der wissenschaftlichen Literatur zur Migration, in der sich unterschiedliche Phasen der Problemwahrnehmung, der theoretischen Erfassung und der politischen Gestaltung von Migrationsprozessen widerspiegeln.

Blickt man auf die ausländer- und migrationspolitische Entwicklung der letzten Jahrzehnte zurück, stellt das Inkrafttreten der Anwerbestoppausnahmereverordnung eine wichtige Zäsur dar. *Annette Treibel* reflektiert im ersten Beitrag zu Teil III rückblickend die wesentlichen Entscheidungen in der Zuwanderungspolitik der 90er Jahre und konstatiert einen Paradigmenwechsel in Wissenschaft und Politik. Mit der Einführung des Amtes des Ausländerbeauftragten

Ende der 70er Jahre reagierte die Politik mit einer institutionellen Maßnahme auf offensichtliche Versorgungsdefizite bei zugewanderten Familien, die Lebensbereiche wie Wohnen oder Gesundheit betrafen, und nahm somit Migranten nicht mehr allein unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten wahr. *Bernd Geiß* schildert in seinem Beitrag die Entwicklung der Stellung und Aufgaben der jeweiligen Ausländerbeauftragten und ihre wichtigsten politischen Forderungen.

Wie sich Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland durch die zunehmende europäische Integration in den letzten Jahren entwickelt hat und welche Merkmale sie im Vergleich zu europäischen Nachbarländern aufweist, illustrieren die folgenden Beiträge. *Verónica Tomei* erläutert die Entstehung eines europäischen migrationspolitischen Kommunikations- und Handlungsraums, der die Gestaltung von über die nationalstaatlichen Grenzen Deutschlands hinausreichenden Migrationskonzeptionen erforderlich macht. *Hans Mahnig* analysiert in komparativer Perspektive die Integrationspolitik Großbritanniens, Frankreichs, der Niederlande und Deutschlands und erstellt eine Typologie, welche die verschiedenen Integrationsstrategien gemäß ihrer Inhalte, Mittel und Ziele vergleicht. Zu unserer großen Bestürzung mussten wir vor Fertigstellung des Bandes vom plötzlichen Tod Hans Mahnigs erfahren. Er wird uns als guter Freund und brillanter Wissenschaftler in Erinnerung bleiben.

In den anschließenden Beiträgen werden zwei Sonderbeispiele von Migration behandelt. *Anton Sterbling* schildert Ursachen, Eigendynamik und Folgeprobleme der Aussiedlung von Deutschen aus Rumänien vor dem Hintergrund eines historischen Überblicks über Wanderungsbewegungen in Südosteuropa seit dem 18. Jahrhundert. Im Beitrag von *Thomas Müller-Schneider* wird das Phänomen Menschenschleusung, das in jüngster Zeit den öffentlichen Diskurs nachhaltig bestimmt hat, migrationssoziologisch erklärt und die damit zusammenhängende Steuerungsproblematik aufgezeigt.

Der IV. Teil des Bandes widmet sich den Konsequenzen von Migration für die Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland. *Bernhard Nauck* analysiert Mechanismen zur sozialen Integration von Migrantenminderheiten, die durch die Ausgestaltung des Sozialstaats zur Verfügung stehen. *Laszlo A. Vaskovics* präsentiert in seinem Aufsatz Forschungsergebnisse zu Heiratsbeziehungen zwischen deutschen und ausländischen Mitbürgern in Deutschland als theoretisch begründeten Indikator sowohl für Integration als auch für Offenheit von Gesellschaften. Auf Basis einer empirischen Analyse von Daten des Sozioökonomischen Panels der Jahre 1995/96 vergleichen *Joachim Frick* und *Gert Wagner* die soziale Lage von in Deutschland geborenen Kindern mit deutschen Eltern, Kindern von Aussiedlern und Kindern von Migranten, die im Ausland oder in Deutschland geboren wurden. Anhand von Ergebnissen eines Forschungsprojektes zu Folgen der Arbeitsmigration für Bildung und Erziehung berichtet *Ingrid Gogolin* über Konsequenzen von Migration für die Erziehungswissenschaft.

Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung werden oftmals herangezogen, um den zukünftigen Bedarf von Zuwanderung zu berechnen. *Reiner Dinkel* zeigt in seinem Beitrag methodische Schwächen derartiger Berechnungen auf, die aufgrund der Komplexität bevölkerungsdynamischer Zusammenhänge entstehen. *Hartmut Esser* präsentiert ein Modell, mit dem er ethnische Segmentation als nicht geplantes Resultat von situationsorientierten rationalen Entscheidungen von Akteuren, also Einheimischen, Migranten und im Herkunftsland verbliebenen potentiellen Migranten erklärt.

Die gesellschaftliche Integration von Migranten stellt sich als ein über Jahre und Jahrzehnte ablaufender komplexer Prozess dar, in dem sich neben den Zuwanderern selbst auch die Struktur und Kultur der aufnehmenden Gesamtgesellschaft verändern. Diese Prozesse zeigen sich - auch in ihrer Problemhaftigkeit - ganz besonders in den Großstädten, womit sich die Autoren in Teil V des vorliegenden Bandes befassen. *Reimund Anhut* und *Wilhelm Heitmeyer* analysieren ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen und soziale Desintegration in Städten. Dies erfolgt auf Basis einer doppelten Integrationsperspektive, aus Sicht sowohl der Zuwanderergruppen als auch der Aufnahmegesellschaft, und daraus resultierenden wechselseitigen Wahrnehmungen, die sich auf die Entwicklung von Vorurteilen oder von Diskriminierungsbereitschaft niederschlagen können. *Gudrun Cyprian* stellt in ihrem Beitrag Entwicklungen dar, durch die sich die Bedingungen für eine gelungene soziale Integration in Städten verändert haben und diskutiert die Dialektik urbanen multiethnischen Zusammenlebens zwischen kultureller Separierung und Integration. *Dietrich Vogel* schildert Integrationsförderung aus kommunaler Perspektive anhand konkreter Angebote und Initiativen der Stadt Fürth.

Teil VI des vorliegenden Bandes thematisiert Migration in internationaler Perspektive. *Irene Stacher* und *Jonas Widgren* präsentieren einen Überblick zu internationalen Wanderungs- und Fluchtbewegungen. *Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny* stellt die Entwicklung der Zuwanderung in die Schweiz dar und wirft die Frage auf, wie die Schweiz mit als „fremd“ empfundenen Migranten umgegangen ist bzw. in Zukunft umgehen wird. Es lässt sich beobachten, dass faktische Einwanderungsländer, die sich aber nicht als solche definieren, Zuwanderung unter steuerungspolitischen Aspekten als Gefahr für die nationale Sicherheit thematisieren und aufgrund eines Steuerungsdefizits Katastrophenszenarien entwerfen. *Andreas Wimmer* vergleicht am Beispiel der Schweiz Risikoprognosen in rückblickender Perspektive mit tatsächlichen Entwicklungen und leitet daraus eine Einschätzung zukünftigen Risikopotentials transnationaler Migration ab. Sowohl im historischen Rückblick als auch durch eine Analyse gegenwärtiger Politiken präsentiert *Phil Martin* einen Überblick zur Entwicklung und zu Herausforderungen der Einwanderungspolitik der Vereinigten Staaten.

Abgerundet wird der Band mit einem Beitrag von *Lale Akgün* zu Interkulturalität und interkultureller Kompetenz aus wissenschaftlich-analytischer Perspektive sowie anhand der alltäglichen Realität interkultureller Lebensweise. Für Fremdenfähigkeit anstelle von Integration plädiert *Friedhelm Kröll*, ein Konzept, das nicht am Zuwanderer, sondern an der Aufnahmegesellschaft ansetzt.

Durch die jüngsten Entwicklungen hat die 1981 erschienene Habilitationsschrift von Friedrich Heckmann nichts an Aktualität verloren. Aus Anerkennung für seine kontinuierliche Arbeit haben die Autoren und wir, seine Mitarbeiter am *europäischen forum für migrationsstudien*, ihm diese Festschrift gewidmet. Die Sympathie und Anerkennung, die Friedrich Heckmann entgegen gebracht wird, zeigt sich auch in der spontanen Bereitschaft vieler, zu diesem Geschenk beizutragen. Der Band führt verschiedene Perspektiven und wissenschaftliche Disziplinen, theoretische Erkenntnisse und empirische Untersuchungsergebnisse mit ausgeprägter Relevanz für die Praxis und enger Nähe zur gesellschaftlichen Realität zusammen - Aspekte, die auch die Arbeit von Friedrich Heckmann prägen. Der Band ist somit Wegbeschreibung und zugleich Danksagung und Anerkennung.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei den Autoren bedanken, deren Beiträge den Kern dieser Festschrift bilden, nicht nur für ihre Bereitschaft, uns termingerecht einen Artikel zur Verfügung zu stellen, sondern auch für ihre Kooperation bei der Einhaltung gewisser Auflagen, die eine Geheimhaltung des Projekts und damit eine gelungene Geburtsstagsüberraschung gewährleisteten.

Unser Dank gilt darüber hinaus unseren Kollegen Wolfgang Bosswick, Harald W. Lederer, Susanne Worbs, Gaby Straßburger, Veronika Vitt und Maria Matreux-Schoof für die tatkräftige Unterstützung und konstruktive Kritik während der Erstellung des Bandes. Besondere Anerkennung verdient die Leistung von Gerald Kubik für seine engagierte (und schnelle) Arbeit bei Formatierung und Layout des Bandes.

Tanja Wunderlich und Edda Currle  
Bamberg, Juli 2001



Teil I:  
Das europäische forum für migrationsstudien





## Alfred E. Hierold

### Der Forschung und der Dienstleistung verpflichtet.

Anmerkungen zur Gründung des „europäischen  
forums für migrationsstudien (efms)“



#### 1. Gesetzlicher Rahmen

„Das Hochschulwesen dient der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre und Studium“. So umschreibt das Bayerische Hochschulgesetz vom 02. Oktober 1998 (GVBl S.740) in Art.2 Abs.1 ganz allgemein die Aufgaben der Hochschulen, wozu auch die wissenschaftliche Weiterbildung und die Kooperation mit Institutionen und Vereinigungen außerhalb der Hochschulen in Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Gesellschaft zählen. Als Spezifikum für die Universitäten wird in Abhebung von den anderen Typen von Hochschulen die Forschung hervorgehoben (Art.2 Abs.1 Satz 4 BayHSchG), wobei vor allem die Grundlagenforschung, aber auch die anwendungsbezogene Forschung gemeint ist.

Für diese Aufgaben werden die Hochschulen mit Personal und Geldmitteln vom Staat ausgestattet. Diese dienen vornehmlich der Sicherstellung von Lehre und Studium. Wenngleich auch in diesen Bereichen die Finanzmittel nicht hinreichen, so ist dies im Bereich der Forschung noch gravierender. Darum erwartet der Staat selbst eine Förderung der Forschung durch Gelder aus außerstaatlichen, öffentlichen oder privaten Quellen, durch sog. Drittmittel. In der Folge normiert Art.10 BayHSchG: „Die Hochschulmitglieder, bei denen die Forschung Inhalt ihres Hauptamtes ist, sind berechtigt, im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben auch solche Forschungsvorhaben durchzuführen, die nicht oder nicht vollständig aus den der Hochschule zur Verfügung stehenden Landesmitteln, sondern aus Mitteln Dritter finanziert werden. Die Durchführung solcher Vorhaben ist Teil der Hochschulforschung.“ In der Tat sind die Aufwendungen Dritter gerade im Bereich der Forschung gegenüber den Landesmitteln ganz erheblich.



Eine andere Form der Forschungsförderung ist die Angliederung von Forschungseinrichtungen außerhalb der Universitäten an eine Hochschule, um durch Kooperation mit solchen Institutionen Synergieeffekte zu erzielen oder auch um Ressourcen zu erschließen. So ermächtigt Art.129 Abs.5 BayHSchG das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, auf Antrag einer staatlichen Hochschule „einer nicht hochschulangehörigen, der Lehre und Forschung oder Kunst dienenden Einrichtung ohne Änderung der bisherigen Rechtsstellung die Stellung einer wissenschaftlichen...Einrichtung an dieser Hochschule“ zu geben. Diese gesetzliche Möglichkeit sollte sich auch für die Otto-Friedrich-Universität Bamberg als förderlich erweisen.

## 2. Konkrete Bemühungen

Mit der Berufung von Prof. Dr. Friedrich Heckmann auf die Professur für Soziologie mit dem Schwerpunkt „Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland“ kam auch eine neue Forschungsintention an die Universität Bamberg, nämlich die Forschungen zu Fragen der Migration und deren Zusammenhänge. Die Ausstattung der Professur ohne wissenschaftlichen Mitarbeiter und mit nur minimaler Sekretariatskapazität sowie mit nicht gerade üppiger Sachmittelausstattung zeigte sehr schnell die äußeren Grenzen für weiter gehende Forschungen. Deshalb griff ich in der damaligen Hochschulleitung gerne die Idee auf, durch ein sog. An-Institut die Forschungskapazitäten zu erweitern, nachdem Prof. Heckmann, Rechtsanwalt Foerster und Dipl.-Sozialwirt Bosswick dieses Anliegen in einem Gespräch am 11.01.1993 mit dem Kanzler Hemmerlein und mit mir erörtert hatten.

Prof. Heckmann legte auch eine Machbarkeitsstudie für ein „Europäisches Forum für Migrationsstudien“ vom 26.11.1992 vor, die zusammenfassend feststellt: „Im Kontext der neuen politischen Realitäten Europas und der übrigen Welt gewinnt der Aufbau einer Organisation zentrale Bedeutung, die nicht nur Daten zu Migrationsfragen sammelt und auswertet, sondern auch fundierte Informationen zur Verfügung stellt und als Bindeglied zwischen der Öffentlichkeit, der Wissenschaft und den Behörden fungiert“ (Studie 2). Nachdem in einem Zwischenbericht bereits ein Trägerverein für ein Institut vorgeschlagen worden war, formuliert der Endbericht die konkreten Aufgaben des efms und legt die notwendige Infrastruktur, Personal- und Sachausstattung im Rahmen eines fünfjährigen Entwicklungsplanes dar. Zugleich enthält der Bericht eine detaillierte Kalkulation für die ersten fünf Arbeitsjahre.

Am 22.01.1993 erfolgte in Fürth die Gründung des Vereins europäisches forum für migrationsstudien (efms). Die auf der Gründungsversammlung verabschiedete Satzung des Vereins sieht als Zweck des Vereins vor: Gründung und Unterhaltung eines Institutes an der Universität Bamberg mit dem Namen „europäisches forum für migrationsstudien, Institut an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg“. Das Institut solle „eigenständige wissenschaftliche



Forschungsleistungen wie fördernde und begleitende Aktivitäten entwickeln“. Ferner solle sich das Institut zum Zweck des Austauschs von Informationen am Aufbau und am Unterhalt eines internationalen Netzwerkes beteiligen. „Die gewonnenen Erkenntnisse werden durch einen qualifizierten Wissenstransfer insbesondere mit den Bereichen Politik, Verwaltung, Bildung und Öffentlichkeit unter Einbeziehung der Medien verwertet“ (Satzung 2.3). Als Ziel der Kommunikation wurde die Publikation einer eigenen Zeitschrift oder eine Gemeinschaftspublikation angepeilt. Am 02.04.1993 wurde das europäische forum für migrationsstudien als rechtsfähiger Verein eingetragen.

Bereits am 03.02.1993 hat sich der Fachbereichsrat der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften mit der Errichtung eines Instituts für Migrationsstudien befasst und folgenden Beschluss gefasst: „Der Fachbereichsrat der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften begrüßt die Initiative zur Errichtung eines Instituts für Migrationsstudien mit dem Namen ‚Europäisches Forum für Migrationsstudien‘; der Fachbereichsrat befürwortet die Gründung des Europäischen Forums für Migrationsstudien als Institut an der Universität Bamberg gemäß Art.129 Abs.5 BayHSchG und bittet den Senat und die Hochschulleitung, einen entsprechenden Antrag im Ministerium zu stellen.“

In einer Kooperationsvereinbarung, die am 26.04.1993 von Rechtsanwalt V. Foerster seitens des europäischen forums für migrationsstudien e.V. und am 04.05.1995 von mir als Rektor der Universität Bamberg unterzeichnet wurde, verpflichtete sich die Universität, einen Antrag gemäß Art.129 Abs.5 BayHSchG – vorbehaltlich der Zustimmung ihres Senats – an das Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu stellen. Als Voraussetzung wurde vereinbart, dass der wissenschaftliche Leiter des Instituts gleichzeitig Professor an der Universität Bamberg ist und der Forschungszweck des Instituts mit den Interessen der Universität Bamberg im Einklang steht. Andernfalls könne jeder Beteiligte den Widerruf der Anerkennung beantragen.

Am 01.05.1993 nahm das Institut seine Tätigkeit in Räumen in der Katharinenstraße in Bamberg auf, die der Verein angemietet hatte.

Der Akademische Senat der Universität Bamberg befasste sich in seiner Sitzung am 26.05.1993 mit der Institutsgründung und beschloss, einen entsprechenden Antrag an das Staatsministerium zu stellen. Dieser Antrag wurde mit Schreiben vom 04.06.1993 an das Staatsministerium gestellt; die entsprechenden Unterlagen, wie Satzung des Vereins, das Gründungsprotokoll und die genannte Vereinbarung, wurden dem Antrag beigelegt. Im Staatsministerium wurde der Antrag mit großem Interesse aufgenommen. Es bestand dort kein Zweifel an der wissenschaftlichen Potenz des Instituts, jedoch wurden Bedenken hinsichtlich der längerfristigen Finanzierung geltend gemacht und es wurde darauf hingewiesen, dass das Ministerium keinesfalls bereit sei, eine Ersatz- oder Nachfolgefiananzierung zu gewährleisten.



Die geäußerten Bedenken konnten ausgeräumt werden sowohl durch Vorstellungen der Hochschulleitung als auch durch eine Zusicherung der Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt (BMU) mit Sitz in Zürich. Daraufhin verlieh das Ministerium mit Schreiben vom 17.09.1993 dem Institut „europäisches forum für migrationsstudien“ ohne Veränderung seiner bisherigen Rechtsstellung die Stellung einer wissenschaftlichen Einrichtung an der Universität Bamberg gemäß Art.129 Abs.5 BayHSchG. Die Verleihung war zunächst befristet bis Ende 1997 und an folgende Voraussetzungen geknüpft: „1. Die Freiheit von Lehre und Forschung am Institut muss gewährleistet sein, und der Forschungszweck muss mit den Interessen der Universität Bamberg in Einklang stehen. 2. Wissenschaftlicher Leiter des Instituts ist ein Professor der Universität Bamberg. 3. Die Finanzierung des Instituts muss gesichert sein... 4. Mittel des Freistaates aus dem Haushalt für die bayerischen Universitäten werden für das Institut nicht beansprucht und auch nicht bereitgestellt.“

### 3. Erfolgreiche Arbeit

Vom 25.-18.11.1993 stellte sich das neue Institut mit einem Gründungssymposium „Migration Policies – a Comparative Perspective“ der Öffentlichkeit vor. Sowohl die Referenten als auch die Teilnehmer kamen aus dem In- und Ausland, so dass bereits zu Beginn die Internationalität des Instituts demonstrativ zum Ausdruck kam. Die Themenpalette reichte von der Asylpolitik in Deutschland über die Einwanderungspolitik in Frankreich, Italien, Großbritannien, den USA und Australien bis hin zu Fragen des Europäischen Rechts. Das Symposium kann als sehr erfolgreich bezeichnet werden, was auch in den Medien dargestellt wurde. Die Beiträge wurden im Jahr 1995 in einem eigenen Band publiziert (Stuttgart: Enke 1995).

Im Jahr 1996 erschienen in der Reihe „Forum Migration“ zwei weitere Publikationen: Heckmann, F. und Tomei, V. (Hrsg.), Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages, und: Tomei, V., Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen. 1997 wurde Lederer H.; Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch veröffentlicht, das von der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen herausgegeben wurde. Außerdem gibt das Institut einen vierteljährlich erscheinenden zweisprachigen Pressespiegel mit der chronologischen Dokumentation wichtiger Ereignisse in Deutschland im Bereich der Migration und Zusammenstellungen von dokumentarischen Informationen heraus.



Die Forschungsschwerpunkte sind nach Angaben des Instituts: statistische Berichterstattung zu Migration und Integration, Analyse der Migrationspolitik europäischer Staaten, europäische Kooperation in der Migrationspolitik, die Integration von Migranten, Einbürgerung, Ursachen der neuen Zuwanderung und Steuerungsprobleme.

Für seine Arbeit konnte das Institut erhebliche Drittmittel erwerben und so seinen finanziellen Unterbau sichern.

Es ist hier nicht der Ort, die Leistungen des Instituts umfassend darzustellen und zu würdigen. Sie waren jedenfalls so positiv, dass ich mit Schreiben vom 26.11.1997 an das Staatsministerium den Antrag stellte, dem Institut weiterhin die Stellung einer wissenschaftlichen Einrichtung an der Universität Bamberg zu verleihen. Dem Antrag wurde mit Schreiben vom 05.12.1997 unter den gleichen Voraussetzungen wie 1993 stattgegeben und die Verleihung bis Ende 2000 befristet, da die Finanzierung bis dahin sichergestellt war.

Zum fünfjährigen Jubiläum veranstaltete das Institut am 15.05.1998 ein Symposium „Migration und Integration in Europa“, in dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Arbeit vorstellen konnten. Im Rahmen der Tagung wurde an Herrn Viktor Foerster und an Herrn Walter J. Weber die Verdienstmedaille „bene merenti“ in Silber der Universität Bamberg verliehen, ein Vertrag zwischen der Roosevelt-University Chicago und der Universität Bamberg zu einem Studentenaustausch, gesponsert von der Bayerischen Vereinsbank Bamberg, unterzeichnet und die Stiftung eines Forschungspreises „Migration und Integration“ durch die Kreissparkasse Bamberg bekannt gegeben. Die Beiträge des Symposiums wurden 1999 publiziert.

Da die Forschungs- und Dienstleistungen des Instituts allgemeine Anerkennung fanden und die finanzielle Absicherung gewährleistet war, wurde von Rektor Ruppert mit Schreiben vom 07.12.2000 die Verlängerung der Genehmigung beim Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst beantragt. Die Verleihung wurde mit Schreiben des Ministeriums vom 29.12.2000 bis Ende 2002 verlängert.

Die Darstellung der Entstehung und des Wirkens des „europäischen forums für migrationsstudien“ macht deutlich, wie erfolgreich die Arbeit des Instituts bisher war, wie sehr sich die Kooperation zwischen der Universität Bamberg und dem Verein „Europäisches Forum für Migrationsstudien e.V.“ bewährt hat und wie beides sich nicht zuletzt der Tatkraft von Prof. Heckmann verdankt.





## Viktor Foerster

### Motive und Erinnerungen an Gründung, Aufbau und Erfolg des efms



#### 1. Die Geburtsstunde des efms

Die Idee zur Gestaltung einer parteipolitisch unabhängigen Forschungseinrichtung für das gesamtpolitisch zentrale Thema „Migration“ ergab sich etwa um das Jahr 1991. Ich wurde gebeten, für eine Vortragsveranstaltung in den USA (Washington) führende Persönlichkeiten in Europa zu identifizieren, die sich zum Thema „Migration“ wissenschaftlich ausgezeichnet haben. Die Suche führte schließlich dazu, aus dem deutschsprachigen Raum folgende Personen dem Veranstalter vorzuschlagen: Prof. Heckmann (Curriculum Vitae vgl. [www.uni-bamberg.de/efms](http://www.uni-bamberg.de/efms)), Prof. Hailbronner (Curriculum Vitae vgl. [www.universität-konstanz.de](http://www.universität-konstanz.de)) und Prof. Hoffmann-Nowotny (Curriculum Vitae vgl. [www.suz.unizh.ch](http://www.suz.unizh.ch)).

Die Mühe der Identifikation von Wissenschaftlern, die sich mit der Materie „Migration“ zu diesem Zeitpunkt bereits nachhaltig auseinander gesetzt hatten, ließ die Idee reifen, dieses gesellschaftsrechtlich brisante Thema zu institutionalisieren. Erste Konzepte nahmen Formen an. Die Gründung einer Stiftung in Deutschland oder die Stiftung/Teilfinanzierung einer Professur „Migration“ schied schnell wegen rechtlicher, finanzieller und bürokratischer Hürden als Lösungsvarianten aus.

Die Auswertung der Erfahrungen bei der Suche von Wissenschaftlern, die sich mit dem Thema Migration substantiell befasst haben und die Erkenntnisse aus den USA-Vortragsveranstaltungen führten zu der Einsicht, dass ein universitäres Vakuum zum Thema Migration in Deutschland, aber insbesondere in Bayern, bestand. Mit Prof. Heckmann fand sich eine Person, die für die Weiterentwicklung von Strategieüberlegungen wie geschaffen war. Prof. Heckmann hat sich seit Ende der 70er Jahre mit Migrationsfragen wissenschaftlich beschäftigt und konnte auf eine maßgebliche langjährige Tätigkeit in der Sektion Migration und Ethnische Minderheiten der Deutschen Gesellschaft für Soziologie zurückblicken.

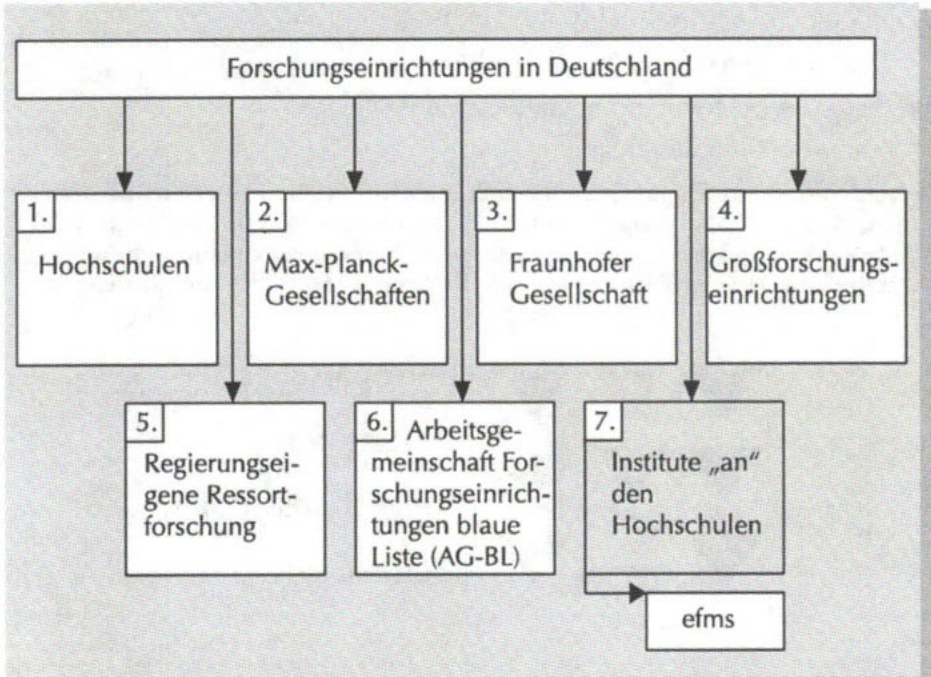


Die ersten Strategieüberlegungen mit Prof. Heckmann führten kurzfristig dazu, sich mit dem Diplom-Sozialwirt Wolfgang Bosswick zu verbinden und ihn in das „Dreigestirn“ des Gründungsteams einzubinden. Wir beschlossen gemeinsam, unsere Ideen über die Institutionalisierung eines Forschungsinstitutes auf dem Gebiet der Migration in einer „Feasibility Study“ (August 1992) niederzulegen. Die Vorgesellschaft des efms begann, konkret zu arbeiten. Die Finanzierung konnte über die Schweizerische Stiftung „Bevölkerung, Migration und Umwelt“ durch Herrn RA Walter Weber sicher gestellt werden.

Ich selbst war zum selben Zeitpunkt dabei, als Partner zusammen mit Herrn RA Klaus Rutow (Curriculum Vitae vgl. [www.fr-lawfirm.de](http://www.fr-lawfirm.de)) eine eigene Wirtschaftskanzlei aufzubauen, nachdem wir beide mehr als ein Jahrzehnt in der Rechtsabteilung der Siemens AG als Syndikusanwälte gewirkt haben. Moderne Managementmethoden, wie sie zur Führung einer Wirtschaftskanzlei unerlässlich sind, fanden deshalb von Anfang an Eingang in die Planung und Errichtung des wissenschaftlichen Instituts.

## **2. Forschungseinrichtungen in Deutschland**

Die Erfahrungen im Umgang mit dem Thema „Migration“ in den USA haben zielgerichtet zu der Überlegung geführt, dass die zu gründende Institution als eine Forschungseinrichtung ausgestaltet sein muss. Die Träger der Forschungseinrichtungen in Deutschland lassen sich etwa wie folgt in sieben Gruppierungen (Spektrum der Wissenschaft 1997, 124 ff) darstellen:



Auf dem Hintergrund dieser Analyse war das Institut „an-der-Hochschule“ die geeignete rechtliche Organisationseinheit, auf die sich die Gründer in ihren weiteren Plänen zur Realisierung einer Forschungseinrichtung „Migration“ geeinigt haben. In einer Feasibility Study I, die im August 1992 fertiggestellt wurde, wurde ein Fünfjahreszeitraum für das Institut an der Universität im Detail geplant, mit einem Gesamtbudget von DM 2,4 Mio (1993 - 1997). Im November 1992 war die endgültige Feasibility Study (II) fertiggestellt. Diese wurde dann die Grundlage, Programm und Rahmen für die Realisation des efms.

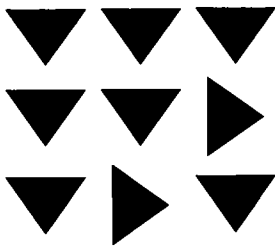


### 3. Name und Corporate Identity: efms

Der Name „efms“

- ▶ europäisches forum für migrationsstudien
- ▶ european forum for migration studies

erschien deshalb gut geeignet, da auch in der englischen Übersetzung des Namens dieselbe Abkürzung Verwendung finden konnte. Von Anfang an wurde dem Namen ein Logo beigegeben, verbunden mit der Farbgebung gelb/schwarz, um die Unverwechselbarkeit des efms in seinem „Markt“ zu gewährleisten.

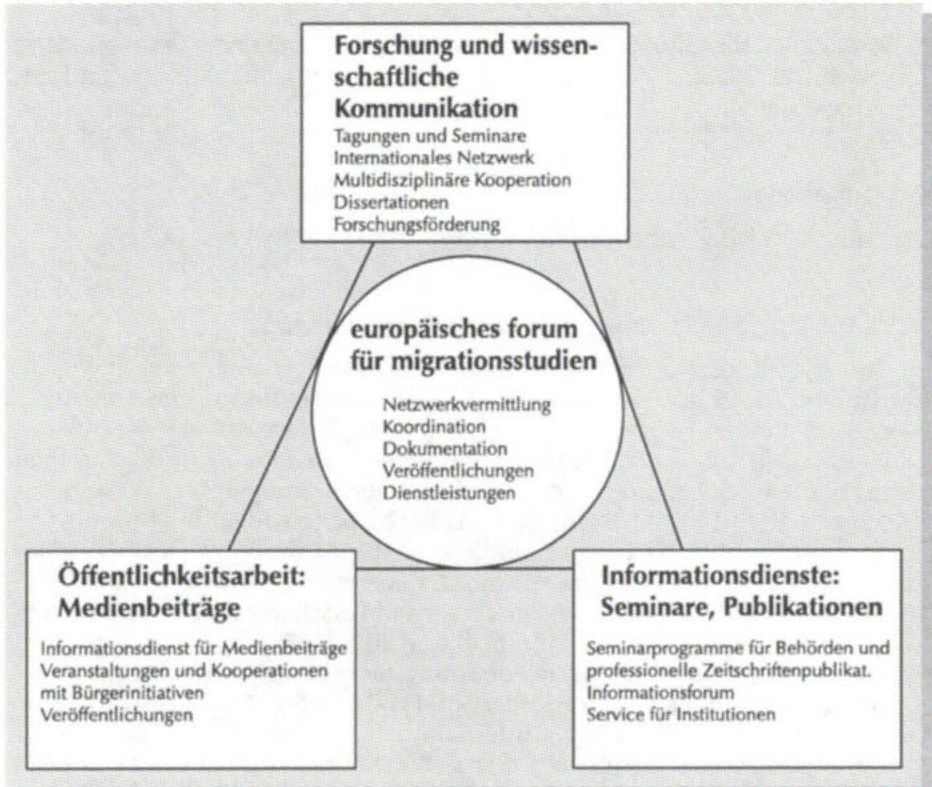


**europäisches  
forum für  
migrationsstudien  
(efms)**

Die Rechte wurden als Wort- und Bildmarke in Form der Europäischen Gemeinschaftsmarke (Nr. 000345660) gesichert. Bei Veranstaltungen wurden durch entsprechende Werbemittel die Identität dieser Forschungseinrichtung einheitlich herausgestellt. Der gesamte Schriftverkehr und die vom efms erstellten Dokumente (Bücher, Zeitschriften etc.) wurden im einheitlichen Layout und damit zu einem einheitlichen Erscheinungsbild entwickelt. Diese Maßnahmen trugen effektiv zur Identifikation des Institutes in seinen vielfältigen Erscheinungsformen gegenüber Dritten bei, so auch bei vom efms (mit-) veranstalteten Seminaren und öffentlichen Veranstaltungen.

## 4. Aufgaben und Kernziele des efms

Die Aufgaben und Kernziele des efms wurden in der Feasibility Study in einer Grafik beschrieben:



### 4.1 Kernziele

Als Kernziele wurden definiert:

- ▶ Die Analyse der Situation mittels wissenschaftlicher Untersuchungen.
- ▶ Die Einrichtung eines Forums für die Entwicklung praktischer Konzepte und Ideen zum Thema Migration auf dem Hintergrund von informierter Diskussion und freiem Informationsaustausch.
- ▶ Die Weitergabe sorgfältig recherchierter und aufbereiteter Information an die Massenmedien und die allgemeine Öffentlichkeit zur Förderung einer vernünftigen Zuwanderungspolitik.



- ▶ Die Unterstützung von Vertretern und Mitarbeitern öffentlicher Einrichtungen durch Seminare und Informationsforen.
- ▶ Der Aufbau eines Netzwerkes zum Austausch von Informationen zwischen Personen und Organisationen vor allem in Europa, aber auch in den USA und anderen traditionellen Einwanderungsländern.

Es war auch das Grundverständnis der Gründungsmitglieder des efms, diese Kernziele mit Hilfe einer religiös und parteipolitisch unabhängigen Organisation zu realisieren.

## **4.2 Aufgabenbereiche**

Zur Umsetzung der Kernziele wurden drei Tätigkeitsschwerpunkte festgelegt:

### **4.2.1 Forschung und wissenschaftliche Dokumentation**

Die Migrationssituation und ihre Dynamik sollte fortlaufend durch wissenschaftliche Forschung und Kommunikation beobachtet und dokumentiert werden, um einen Überblick über Forschungsergebnisse und -ansätze in verschiedenen Disziplinen zu erreichen. Die einbezogenen Fachrichtungen sollten einen breiten Bereich abdecken - von Soziologie, Demographie, Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaften, Recht bis zu Psychologie und Geschichtswissenschaften. Dieser Überblick sollte eine wertvolle Quelle für fundierte Informationen erschließen und die Forschung im Bereich Migration durch die Vermittlung zwischen verschiedenen Forschergruppen in den unterschiedlichen Fachrichtungen innerhalb und außerhalb Europas anregen. Das efms zielte darauf ab, bestimmte Forschungslücken durch die Anregung und Durchführung von Projekten abzudecken. Das Hauptziel in diesem Tätigkeitsbereich sollte der Aufbau eines internationalen Netzwerkes im Bereich für Migrationsangelegenheiten sein, wobei sich der Mitgliederkreis des Netzwerkes aus Universitätsinstituten, Forschergruppen, relevanten Organisationen, Behörden und Dokumentationszentren, die sich mit Migrationsfragen beschäftigen, zusammensetzen sollte. Das Netzwerk sollte nicht nur länderübergreifend sein, sondern auch Vertreter verschiedener Fachrichtungen mit einbinden. Durch das Angebot und den Austausch von Informationen über Forschungen und Ergebnisse sollte das efms die interdisziplinäre Kooperation fördern. Die Entwicklung der Forschungslandschaft sollte beobachtet werden, um Forschungsbedarf zu bestimmten Themen zu ermitteln.



#### 4.2.2 Information

Der Aufbau einer gut organisierten Dokumentation sollte einen einfachen Zugriff auf eine stetig wachsende Informationsbasis ermöglichen (elektronische Datenbank). Diese Dokumentation sollte Basis für Informationsdienstleistungen sein; dazu sollten Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeit zum Aufbau von Unterrichtsmaterialien für Schüler und Auszubildende dienen. Die Rezeption von Forschungsergebnissen oder von erarbeiteter Information sollte regelmäßig durch unterschiedliche Formen von Publikationen auf herkömmliche, aber auch auf elektronische Art gefördert werden.

#### 4.2.3 Öffentlichkeit, Medien

Aufbauend auf der Dokumentation sollte ein konstanter Service für die Medien eingerichtet werden, um Fakten und Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen; dieses Angebot sollte korrekte Informationen (z. B. nicht nur die Zahlen der Ein- sondern auch der Auswanderung zu erfassen und zu bewerten) gut aufbereitete Zeitungen, Rundfunk- und Fernsehanstalten, Lehrkräften und Bürgerinitiativen anbieten. Zur Umsetzung dieses Zieles war es nötig, den öffentlichen Diskurs über Migration laufend zu verfolgen und die Fähigkeit zu erarbeiten, Ergebnisse und Einsichten aus dem wissenschaftlichen Bereich in Form und Sprache so auszudrücken, dass sie von einer interessierten Öffentlichkeit angenommen werden. Das efms sollte wichtige Multiplikatoren identifizieren, mit ihnen Kontakt aufnehmen und ihnen fundierte Informationen anbieten. Anfragen von Seiten der Medien über Hintergrundwissen zu aktuellen Ereignissen sollten kurzfristig bedient werden; das efms sollte außerdem den Kontakt zu Wissenschaftlern und zu Organisationen für Medienproduktionen zu Migrationsfragen vermitteln.

Das efms sollte seinen Platz als Verknüpfungspunkt zwischen diesen drei Bereichen schaffen und sich auf Kommunikation und eine integrierende Öffentlichkeitsarbeit konzentrieren, die die verschiedenen, mit Migrationsfragen befassten gesellschaftlichen Institutionen verbindet. Zur Umsetzung dieser Grundziele in den drei Bereichen wurden sie in Aktivitätsgruppen aufgebrochen, wie in der Feasibility Study weiter definiert.

#### 4.3 Elektronisches Netzwerk

Ein weiterer Entwicklungsschwerpunkt der wissenschaftlichen Kooperation war der Aufbau eines elektronischen Netzwerkes. Das Internet war zum Gründungszeitpunkt des efms noch kein allgemein verfügbares Medium; deshalb wurde mit Punkt-zu-Punkt-Verbindungen (Modem) geplant. Die schnell fortschreitende Entwicklung hat dann das efms erfasst und heute zu einer eigenen „Internetschmiede“ gemacht. Diese Entwicklung war für die Gründer nicht

vorhersehbar. Sie hat die wohl stärksten Eingriffe in die Arbeit und die Organisation des efms gebracht, aber auch weltweit Perspektiven für die Verbreitung des Wissens und wertvolle Beiträge für die enge Zusammenarbeit bei Großprojekten geschaffen, die bei der Gründung des efms noch nicht absehbar waren.

## **5. Struktur des efms**

Namen, Ziele und Aufgabenbeschreibungen sind Ideen, sie bedürfen aber der körperschaftlichen Umsetzung. Nach den Analysen in Form der Feasibility Studies war das Konzept eines rechtsfähigen gemeinnützigen Trägervereins nach deutschem Recht das gefundene Ergebnis. In einem zweiten Schritt musste die universitäre Anbindung (An-Institut) gesucht und realisiert werden.

## **6. Gründung des efms**

Die Gründung des efms erfolgte am 25.01.1993, die Eintragung des rechtsfähigen Vereins am 02.04.1993. Der ursprüngliche Sitz in Fürth wurde später nach Bamberg verlegt. Als Vorstände wurden gewählt:

- ▶ Rechtsanwalt Viktor Foerster, Vorsitzender
- ▶ Prof. Friedrich Heckmann, stellvertretender Vorsitzender
- ▶ Rechtsanwalt Klaus Rutow
- ▶ Rechtsanwalt Walter J. Weber
- ▶ Dipl.-Volkswirt Wolfgang Bosswick

Gründungsmitglieder sind, außer den Vorstandsmitgliedern, Elmar Hönekopp, Claus Lüders und Stuart G. Bugg. Im Jahr 2000 wurde als Vereinsmitglied Verónica Tomei aufgenommen.

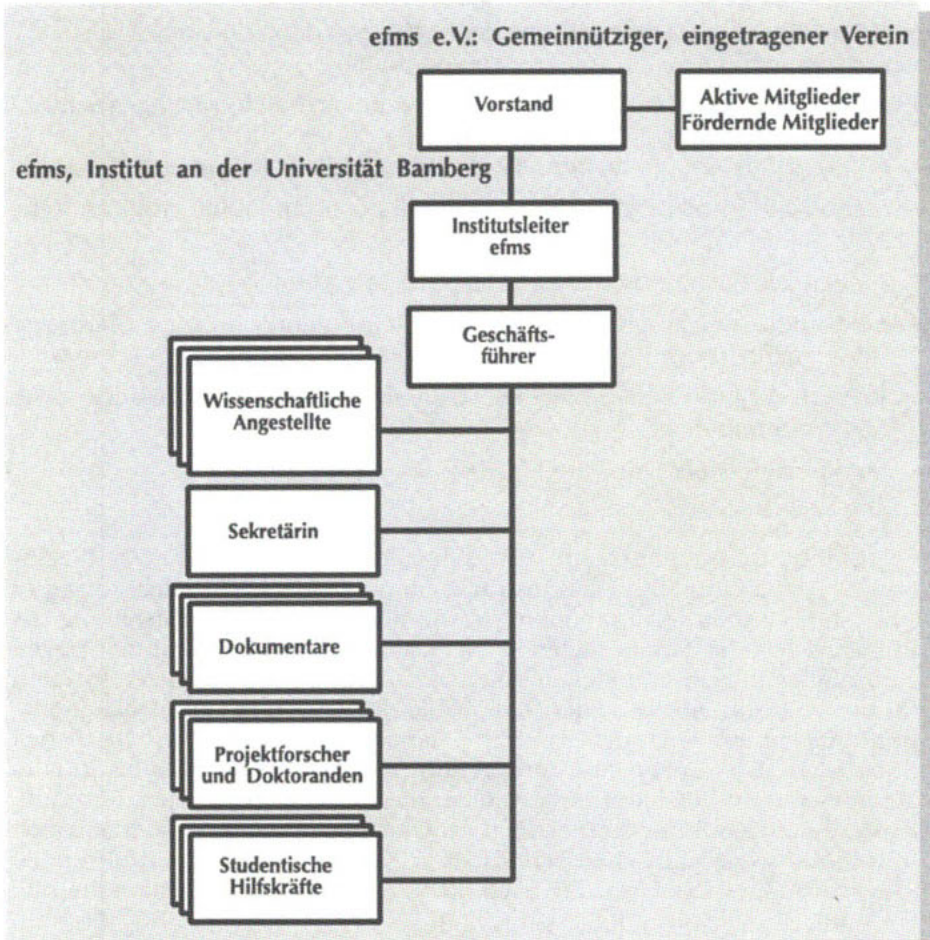
### **6.1 Institut an der Universität**

Die Entwicklungsgeschichte des efms zum Institut „an“ der Universität bis zur Entscheidung des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultur, Wissenschaften und Kunst hat der damalige Rektor Prof. Hierold in seinem Festschriftbeitrag beschrieben und gewürdigt. Seit dem 17.09.1993 ist das efms „Institut an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg“. Eine wesentliche Voraussetzung für die Genehmigung war für das Staatsministerium die Feststellung, dass für die Aufgaben des efms Mittel des Freistaates aus dem Haushalt für das Institut nicht bereitgestellt werden.



## 6.2 Organisationsstruktur des efms

Die im Wesentlichen bis heute unverändert gebliebene Organisationsstruktur des efms lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



Die Organisationsstruktur des eingetragenen Vereins basiert typischerweise für solche Einrichtungen auf der Mitgliederversammlung und dem Vorstand.

### 6.3 Aufbaukonzept

Das efms wurde einem strikten Zeitplan zum phasenweisen Aufbau unterworfen. Nach einer Vorbereitungsphase (1992), die im wesentlichen in der Erarbeitung der Feasibility Studies mit dem darin entwickelten Realisationskonzept bestand, erfolgte die Aufbauphase mit den folgenden Aktivitäten:

- ▶ Vorbereitung und Durchführung der Institutsgründung (Räume / Personal / Ausstattung / Beirat / Gründungsversammlung)
- ▶ Aufbau der fachlichen Kompetenz und Dokumentation in wichtigen Schwerpunkten (Überblick über Fragen der Migrationspolitik in Europa, z. B. faktische Migrationssituation, Asylpolitik, Multikulturalismus)
- ▶ Identifikation von möglichen Partnern und Kooperationsaufnahme im Netzwerk
- ▶ Aufbau der Veröffentlichungsreihe Forum Migration
- ▶ Medienarbeit zu ausgewählten Anlässen (Gründung / Konzept / Kooperationsvereinbarungen)
- ▶ Vorbereitung der systematischen Medienarbeit (Verteiler aufbauen, erste Kontaktaufnahmen)
- ▶ Marktanalyse über Drittmittelquellen

Die Hauptschwerpunkte in der Aufbauphase waren anfänglich die Installation und Einrichtung des Institutes, die Vorbereitung der Institutsgründung und Gründungsversammlung sowie die Auswahl und Einstellung des Personals. Parallel dazu erfolgten bereits Recherchen zu ausgewählten Fragen europäischer Migrationspolitik und Kontaktaufnahmen zu geeigneten Partnern für den Auf- und Ausbau einer Datenbank; die Recherche- und Dokumentations-tätigkeit wurde ab dem zweiten Quartal durch den wissenschaftlichen Mitarbeiter als Hauptaufgabe durchgeführt, wobei der Leiter des Instituts in Zusammenarbeit mit dem Geschäftsführer diese Tätigkeit anleitete und koordinierte. Zu ausgewählten Anlässen hat der Geschäftsführer in Zusammenarbeit mit den wissenschaftlichen Mitarbeitern Medienarbeit zur einführenden Selbstdarstellung des efms durchgeführt und die spätere systematische und kontinuierliche Medienarbeit vorbereitet.

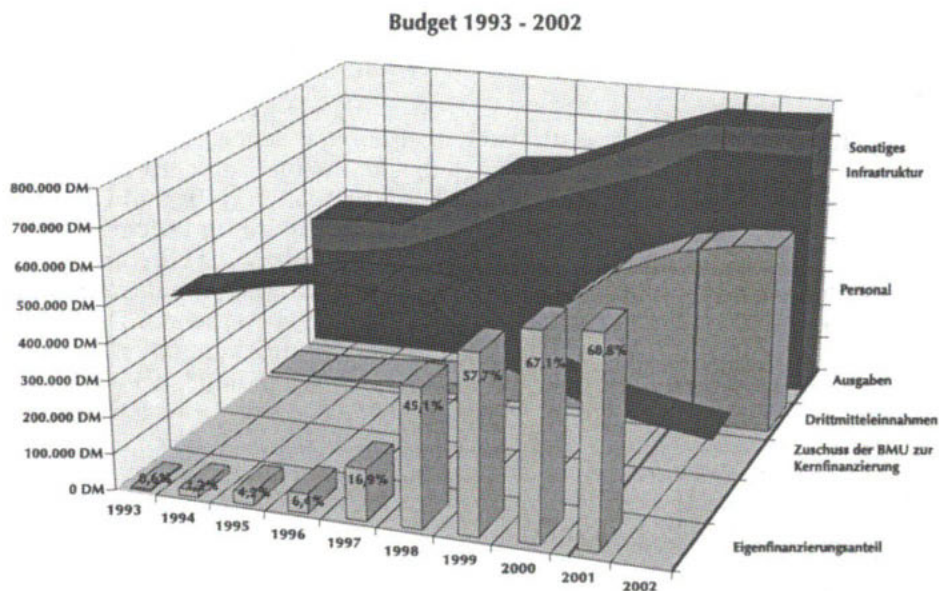
In der daran anknüpfenden Konsolidierungsphase wurden diese Aktivitäten vertieft und erweitert.



## 6.4 Budget

Das Budget des efms wurde im Wesentlichen gespeist durch eine Anschubfinanzierung der Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt (Zürich, Schweiz). Zunehmend wurden aber im Laufe der Zeit durch die erhöhte Reputation des Institutes Forschungs- und Entwicklungsaufträge eingeworben, die zu einem wesentlichen Beitrag und Erhöhung des geplanten Budgets geführt haben.

Die Prüfung der Einhaltung der Planvorgaben und des Budgets für das efms wurden jährlich in einem umfassenden Geschäftsbericht zusammengefasst und den Mitgliedern als Rechenschaftsbericht vorgelegt:



Trotz der Limitiertheit der finanziellen Mittel wurde eine wissenschaftliche Effizienz erreicht, die jeden Wettbewerb mit staatlich subventionierten bzw. unterstützten Forschungseinrichtungen standhält. Durch individuelle Verantwortlichkeit der Projektbearbeitung, verbunden mit intensivem Austausch unter den Mitarbeitern, kontinuierlichen Projektbesprechungen mit der Leitung, regelmäßigen Projektberichten in der Institutskonferenz und strikter Einhaltung von vorgegebenen Terminen wird eine erfolgreiche Arbeit garantiert. Nicht zuletzt profitiert die Organisation des Instituts vom Erfahrungsaustausch mit der Wirtschaftskanzlei der zwei Vorstandsmitglieder. Die Kompetenz und das Know-how, das heute im Institut vorhanden ist, muss in

jedem Fall bewahrt werden. Bei Wegfall oder weiterer Reduzierung der Anschubfinanzierung durch die Schweizer Stiftung wäre die Existenz nur durch Anwerbung von Forschungsprojekten einer „NGO“ (NGO = Non Government Organisation), wie das efms, nicht mehr nachhaltig sicherzustellen. Die Grundfinanzierung muss akquisitionsunabhängig dem Institut zur Verfügung gestellt werden, damit mittel- und langfristig diese Akquisitionsprojekte überhaupt bearbeitet und im Erfolgsfall qualifiziert durchgeführt werden können. Bekannterweise führen im Durchschnitt von etwa zehn beantragten Projekten lediglich zwei bis drei zum Erfolg. Der Verfasser ist sich mit Prof. Heckmann sicher, dass beide dafür kämpfen werden, das Institut weiter zu entwickeln und das Ziel einer staatlichen Grundförderung zu erhalten, die für das Überleben eines solchen Instituts auf Dauer existentiell ist und die erbrachten Vorleistungen, die bisher ohne öffentliche Förderungen erarbeitet wurden, anerkennt.

## **7. Bilanz**

Anerkennung wurde den Institutsmitarbeitern und dem efms bei verschiedenen Anlässen immer ausdrücklich zuteil, zum Beispiel von der Universität Bamberg. So wurden den Vorstandsmitgliedern Walter Weber und Viktor Foerster in Anerkennung und Würdigung ihrer Verdienste zur Errichtung des Instituts efms und damit auch für die Universität Bamberg die Ehrenmedaille „bene merenti“ in Silber vom damaligen Rektor Prof. Dr. Hierold auf Grund des Beschlusses des akademischen Senats vom 25.02.1998 verliehen. Das Foto wurde aufgenommen anlässlich der 5-Jahresfeier des efms verbunden mit der Verleihung des Forschungspreises „Migration und Integration“, der ebenfalls vom efms initiiert wurde; von der Sparkasse Bamberg war die Auslobung des Preises eingeworben worden. Das Bild zeigt von rechts nach links: Herrn RA Weber (Mitglied des Vorstands und Gründungsmitglied des efms), Prof. Hierold (damals Rektor der Universität Bamberg), RA Foerster (Vorstandsvorsitzender und Gründungsmitglied des efms).



Zieht man heute Bilanz, muss festgestellt werden, dass die finanziellen und inhaltlichen Kernziele des efms nicht nur eingehalten, sondern weit übertroffen wurden. Die Ursache hierfür lag sicherlich in der Kontinuität der personellen Zusammensetzung des Trägervereins und des Institutes. Die notwendige Integration neuer Mitarbeiter und das Ausscheiden langjähriger, hochqualifizierter Mitarbeiter war so intelligent gekoppelt, dass die jeweiligen Forschungsprojekte vor dem Ausscheiden abgeschlossen werden konnten und die neuen Mitarbeiter überlappend in ihre neuen Projekte - unter Berücksichtigung der beim efms etablierten Arbeitsmethoden - eingeführt werden konnten.

Im Institut wurden von Mitarbeitern hervorragende akademische Qualifikationsarbeiten erarbeitet und wissenschaftliche Beiträge in verschiedensten Formen geschaffen. So wurden von efms umfangreiche Gutachten für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, Deutscher Bundestag, die interministerielle Arbeitsgruppe der Bayerischen Staatsregierung und für Kommunen angefertigt, die auch in der politischen Umsetzung deutlich erkennbar ihren Niederschlag gefunden haben. Einladungen zu Hearings zum Thema Migration beim Deutschen Bundestag, die Entwicklung und schließlich die Übertragung der Erstellung des jährlichen Migrationsreportes der Deutschen Bundesregierung durch das efms sind indizielle Vertrauensbeweise für die Qualität der Arbeit des efms. Das Anvertrauen der Führung von nationalen,

europäischen und internationalen Forschungsprojekten (z. B. EFFNATIS durch die Europäische Kommission), zeigen die stetig wachsende Kompetenz, die sich das Institut unter der Leitung von Prof. Heckmann im In- und Ausland zunehmend erworben hat.

Vier Datenbanken für:

- ▶ Dokumentation (mit Schlagworten und Abstracts)
- ▶ Literatur zum Thema Migration, Integration und interethnische Beziehungen (mit Schlagworten und Abstracts)
- ▶ Migration Report (ca. 1.000 Artikel zu Migrationsthemen seit 1994, Volltext in Deutsch und Englisch) und
- ▶ Migration Guide (ca. 180 Einträge von Internet-Links mit Kurzbeschreibungen)

sind das Rückgrat der Infrastruktur des efms geworden. Im Durchschnitt werden 8.000 Recherchen aus dem Internet auf obige Datenbanken festgestellt.

Die <http://www.uni-bamberg.de/efms> umfasst zur Zeit beinahe 500 Internetseiten, davon 200 allein in englischer Sprache. Zusätzlich bestehen drei Projektserver mit ca. 90 Internetseiten, davon 40 Artikel im Volltext, die allerdings zugriffgeschützt sind, da sie nur den Kooperationspartnern in den einzelnen Forschungsprojekten zur Verfügung stehen. Außerdem besteht ein Diskussionsforum auf den Projektseiten (sogenannte dynamische www-Foren). Auf diesen Webseiten erfolgen täglich im Durchschnitt 1.500 Abrufe.

In der efms-Reihe „Forum Migration“ sind sechs Bände erschienen und der siebte und achte sind in Vorbereitung (2001)<sup>1</sup>. Zusätzlich sind zwei CD-Roms vom efms eigenständig erarbeitet worden mit „Migration und Integration in Zahlen“ und dem „Migrationsbericht 1999“; der „Migrationsbericht 2000“ erscheint im Jahr 2001. In Zusammenarbeit mit der Bundesbeauftragten für Ausländerfragen ist der Band Migrationsbericht 1999 (Berlin 2000) erschienen. Weitere Bücher im Eigenverlag sind in Vorbereitung, unter anderem: Müller-Schneider, Thomas (2001): Weltweite Wanderungen. Eine soziologische Erklärung. Bamberg.

---

<sup>1</sup> Eine Liste der bisherigen Publikationen des efms in der Reihe Forum Migration findet sich auf der letzten Seite dieses Bandes.



In Publikationen haben die Mitarbeiter des efms 91 Beiträge publiziert. Als unveröffentlichte Beiträge (sogenannte „efms-papers“) liegen zur Zeit 35 Beiträge vor. Zur Zeit sind 45 Projektanträge für Drittmittel erarbeitet mit einem Gesamtantragsvolumen von ca. 5,6 Mio DM. 20 Anträge davon sind bereits erfolgreich abgeschlossen mit einem Gesamtvolumen von ca. 1,8 Mio DM.

Diese Leistungsbilanz ist Prof. Heckmann als wissenschaftlichem Leiter des efms mit seinem wissenschaftlichen Team und der großen Zahl von studentischen Hilfskräften ausschließlich zu verdanken.

## **8. Dank an Herrn Prof. Heckmann**

Dank gilt Herrn Prof. Heckmann für seinen Einsatz, das Vertrauen und die Bereitschaft, auch moderne Managementmethoden in die Arbeit des Institutes schrittweise integriert zu haben. Damit wurde der Nachweis nachhaltig geführt, dass moderne Führungsmethoden auch im Wissenschaftsbetrieb ihren Platz finden können - und müssen.

Die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Soziologen und Juristen im Vorstand des efms hat immer wieder zu neuen Herausforderungen für alle Beteiligten geführt. Die Zusammenarbeit mit Herrn Prof. Heckmann hat auch wertvolle Anstöße für die Gründung des „Instituts Risk Management“ (irm; [www.irm.de](http://www.irm.de)) gegeben und zur Realisierung von Einzelprojekten des irm in Zusammenarbeit mit Professoren der Universität Bamberg geführt.

Meinen ganz persönlichen Dank möchte ich Herrn Prof. Heckmann für die Zeit und für die gemeinsamen Erfahrungen, die wir bei der Auseinandersetzung mit dem Thema „Migration“ und in der Entwicklung des efms gewonnen haben, aussprechen. Der Verfasser hofft, dass die wissenschaftlichen und zugleich praxisbezogene Beiträge (z. B. Entwicklung einer neuen Form der Einbürgerungsfeier) von Prof. Heckmann zum Thema einer rationalen Migrationspolitik in Deutschland nicht nur als wertvolle wissenschaftliche Beiträge begriffen werden. Ich bin davon überzeugt, dass die Erfolgsstory efms auch in der Zukunft Nachhaltiges zur Migrationspolitik in Deutschland und in Europa zu leisten im Stande sein wird.



## Literatur

### **Heckmann, Friedrich 1981:**

Die Bundesrepublik: ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität. Stuttgart: Klett-Cotta

### **Spektrum der Wissenschaft 1997**

In: H. Altenmüller (Hrsg.): Blaue Liste - von der Evaluation durch den Wissenschaftsrat zum eigenen Senat, Nov. 1997, 124 ff

Teil II:  
Migration im politischen und  
wissenschaftlichen Diskurs





## Cornelia Schmalz-Jacobsen



### Der neue politische Diskurs - ein zaghafter Beginn

Vor einem Jahr sorgte Bundeskanzler Schröder mit einer überraschenden Redepassage auf der CEBIT in Hannover für Diskussionsstoff. Deutschland brauche Fachkräfte aus dem Ausland, um einen eklatanten Mangel zu beheben, und flugs wurde eine „Green Card“ erfunden, die freilich der amerikanischen Namensgeberin kaum ähnelt. Aber immerhin: zaghaft und zögerlich zwar, haben wir doch endlich so etwas wie den längst angemahnten, überfälligen politischen Diskurs zum Thema Einwanderung. So amüsant wie erschreckend war das schlagartige Umschwenken von Regierungsmitgliedern und etlichen Mitgliedern der Parlamente. Zählleibige Parolen wie die von der überschrittenen Belastungsgrenze wurden von einem Tag auf den anderen nicht mehr geäußert, und die Bürgerinnen und Bürger, wetterwendisch wie sie sich der Demoskopie häufig zeigen, geben nunmehr mehrheitlich an, für eine geregelte Einwanderung zu sein. Eine Regierungskommission - noch bis vor einem Jahr undenkbar - wurde eingesetzt, um Vorschläge für Einwanderungsregelungen zu erarbeiten.

Ein Tabubruch auf der ganzen Linie also?

Auf den ersten Blick mag es so aussehen - aber weil das Thema so unendlich komplex ist, und auch so unendlich angst- und gemütsbeladen, sollte sich niemand allzu sehr auf diesen Sinneswandel verlassen. Es kommt nicht von ungefähr, dass sich das Bild von den „Ausländern, die uns nützen und denen, die uns ausnützen“ bei vielen festgesetzt zu haben scheint. Es ist so simpel und so einprägsam. Und es ist so gefährlich falsch, weil es doch nur wieder auf die falsche Fährte führt. (Warum das so ist, muss in diesem Band nicht weiter erklärt werden!)



Eigentlich ist das ja nicht verwunderlich wenn wir uns eingestehen, wie beharrlich und wie gründlich das Thema Migration durch die verschiedenen Regierungen regelrecht verdorben und als den Wählerinnen und Wählern „nicht vermittelbar“ abgetan wurde. Bestenfalls sollten sich die Probleme durch Nichtbeachtung von selber lösen.

Deutschland hat sich in eine Sackgasse manövriert, und es hat viele „Hinweisschilder“ missachtet. Das schwere Erbe der Nazi-Vergangenheit hat dazu geführt, dass wir Deutschen mit einer vielfach gebrochenen Identität leben und uns psychisch unsicher fühlen. Diese Unsicherheit manifestiert sich in ziemlich rigorosen Anpassungsforderungen den Zugewanderten gegenüber, in einem „herrischen“ Überlegenheitsgehabe, was gleichwohl mitunter ganz harmlos daherkommt („Ich habe jetzt sogar eine türkische Auszubildende in unserer Bankfiliale angestellt“), bis hin zu trügerischen Homogenitätsillusionen und krasser Fremdenfeindlichkeit.

So ist ein Circulus vitiosus entstanden, der durch die eigene Unsicherheit diejenige der Migranten erhöht, die sich schwerlich als willkommen und wohlgeleiteten fühlen können, und häufig selbst noch in der dritten Generation abgesondert unter uns leben. (Natürlich gibt es auch zahlreiche imponierende Gegenbeispiele, aber die Regel sind sie eben nicht.)

Nur: wie können wir zu mehr eigener Sicherheit kommen, wie können wir den „Neuen“ mehr Sicherheit für ihre eigene Identitätsfindung bieten? - Miteinander in Frieden zu leben bedeutet doch, Vielfalt und Sicherheit miteinander zu verbinden und Veränderungen, die mit der Vielfalt einhergehen, Raum zu geben. Das „Nationale“ ist in einer pluralen, multiethnischen, multireligiösen Gesellschaft kein geeignetes Bindemittel, wohl besonders nicht in unserem Land. Die „Leitkultur“ als Leerformel auch nicht. Gegensätze friedlich zu überwinden ist mühsam, mitunter schmerzhaft, und geht nicht ohne streitige Auseinandersetzungen ab. Und manchmal müssen Gegensätze auch als unauflösbar toleriert werden, solange sie nicht gegen unser Grundgesetz verstoßen. Gerade das Grundgesetz ist es aber, das die freiheitlich-friedliche Entwicklung unseres Landes und aller seiner Bewohner verspricht.

Die Aufgaben, die vor uns stehen, bedeuten eine ganze Reihe von rechtlich-gesetzlichen Änderungen: bessere Möglichkeiten zum Spracherwerb, einen gerechteren Zugang zu Bildung und Ausbildung, Veränderungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt, Integrationskurse für neue Zuwanderer und vielleicht - hoffentlich! - ein klares, nachvollziehbares Einwanderungsgesetz. Dazu ist es nötig, sehr viel Information anzubieten und sie den Bürgerinnen und Bürgern wirklich nahezubringen.

Die wichtigste und schwierigste Aufgabe bleibt jedoch die Umkehr aus der Sackgasse. Die bestgemeinten Gesetze werden nicht viel nützen, solange in den Köpfen der Deutschen Furcht und Ablehnung die Oberhand behalten, und eine gewisse Überheblichkeit gegenüber den Migranten und ihren Nachkommen



weiter bestehen. Wenn wir nicht wirklich und aus tiefster Überzeugung *einsehen*, dass demokratischer Wandel nur gelingen kann, wenn wir selbstbewusst und gelassen die Veränderungen, denen jede Gesellschaft unterliegt, annehmen und gestalten, den „Neuen“ auch aus *eigenem* Interesse helfen, sich angenommen und zugehörig zu fühlen, dann wird ein unguter Zustand nur weiter verfestigt, mit allen seinen negativen und gefährlichen Folgen.

Für Einwanderung muss man deutlich und klar und aktiv eintreten und, wo nötig, streiten. Eine Regierung, die laviert und zaudert, oder sich der Illusion hingibt, auf leisen Sohlen, gewissermassen ohne dass die Bürger es bemerken, die notwendige Umkehr bewerkstelligen zu können, wird stecken bleiben in der Sackgasse, oder, um ein anderes Bild zu gebrauchen, an die Wand fahren.

Man möchte ihnen zurufen: Bitte macht weiter! - Bitte erschreckt nicht vor der eigenen Courage! - damit Ausländer sich als Einwanderer (wohl-)fühlen können, und die Deutschen sich nicht mehr als Aufnahmeland wider den eigenen Willen empfinden.





## Renate Schmidt



### Nicht im Elfenbeinturm

Der Migrationsreport 2000, der Anfang Oktober veröffentlicht wurde, beginnt mit der Feststellung: „In Deutschland wird erstmals weniger über Eindämmung als über Förderungen von Zuwanderung diskutiert.“

So ist es. Deutschland ist ein Einwanderungsland und dies sagen nicht nur Rot-Grüne, sondern auch Blau-Gelbe und sogar bei den Schwarzen ist dies kein Tabu-Thema mehr.

Dies ist natürlich an erster Stelle ein Verdienst der Fakten, dem Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte, der Veränderung der Alterspyramide, dem Rückgang der Zahl der Asylbewerber und Aussiedler. Aber es ist auch der Beharrlichkeit (weniger) Politiker und Politikerinnen und von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen wie Friedrich Heckmann zu verdanken. Das Institut, Anfang der 90er gegründet und Friedrich Heckmann sind ein Glücksfall für die Zuwanderungsdiskussion in Deutschland.

Friedrich Heckmann hat anlässlich des 5jährigen Jubiläums des efms gesagt: „Zurückblickend hat die Gründung des efms für mich manchmal etwas Märchenhaftes an sich; zugleich erscheint sie aber auch einfach und folgerichtig. Die Gründung des efms ist Teil eines gesellschaftlichen Bewußtseinsprozesses, in welchem die Gesellschaft, noch nicht der Staat zunehmend versteht, dass Zuwanderung und eine sich verändernde Zusammensetzung der Bevölkerung keine vorübergehenden, flüchtigen Phänomene sind, sondern eine strukturell neue Lage begründen, die nicht nur politisch, sondern auch kulturell und wissenschaftlich eine ganz neue Herausforderung bilden. Wenn Wissenschaft - und insbesondere Sozialwissenschaft - sich nicht im berühmten Elfenbeinturm isolieren und die gesellschaftliche Wirklichkeit aus den Augen verlieren will, muss sie sich der neuen Lage stellen. Für ihre Forschungsarbeit benötigt sie dabei bestimmte infrastrukturelle Einrichtungen. So etwas zu schaffen, war einer der Kerngedanken für die Gründung des efms.“

Das efms und Friedrich Heckmann ist nie im elfenbeinernen Turm der Wissenschaft verharret. Er hat mit seinen Kolleginnen und Kollegen Kontakte und Verbündete gesucht, er hat sich eingemischt und dies immer so, dass nicht der eine oder andere Teil des „Migrationsprozesses“ sich an den Pranger gestellt fühlen musste.

Für ihn war und ist selbstverständlich, dass gelungene Migration Forderungen an beide stellt: An diejenigen, die hier sind, die nicht nur verbale Bereitschaft zur Integration zeigen, beweisen und praktizieren müssen. Und an diejenigen, die hierher kommen und nicht nur hier arbeiten, sondern auch leben wollen, die Bereitschaft haben müssen, sich integrieren zu lassen und dafür eigene Anstrengungen unternehmen müssen, durch das Erlernen der Sprache, durch das Akzeptieren der Regeln des Landes bis hin zu demokratischem Engagement.

Es geht eben nicht um einen Multi-Kulti-Bevölkerungsbrei der Beliebigkeit, aber es geht auch nicht um Assimilation und Verleugnen der eigenen Wurzeln. Es geht darum, eine Gesellschaft zu schaffen, in der es einen Grundkonsens über unsere Grundwerte gibt und gleichzeitig die Vielzahl der Kulturen, der hier lebenden Menschen zu akzeptieren und als Bereicherung zu empfinden.

In diesem Zusammenhang hat mir der Vorschlag von Friedrich Heckmann immer besonders gut gefallen, (bezahlbare) Einwanderungskurse, die m.E. nicht nur für künftige deutsche Staatsbürger und -bürgerinnen, sondern generell verbindlich für alle Einwanderer stattfinden sollten. Und auch den zweiten Vorschlag, Einbürgerungen nicht formlos, sondern im Rahmen einer Zeremonie für Neubürger und -innen stattfinden zu lassen, sollten sich Kommunen zu eigen machen.

Beim fünften Jubiläum des efms hat Friedrich Heckmann gesagt: „Für die Kontextanalyse Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland gilt, dass der gesellschaftliche und politische Druck für eine immer noch fehlende gestaltende Gesamtkonzeption zugenommen hat.“ Dieser „Druck“ hat seither so zugenommen, dass jetzt endlich - mit 20 Jahren Verspätung - ein Einwanderungsgesetz geschaffen wird, das mehr sein muss als nur ein Artikelgesetz auf der Basis des Minimalkonsenses.

Dieses Gesetz wird Behörden brauchen, eine Migrationsbehörde, die sowohl Einwanderer aber auch Auswanderer berät. Und solche Behörden brauchen wissenschaftlichen Sachverstand. Das efms und Friedrich Heckmann werden weiter gebraucht.

Herzlichen Glückwunsch zum 60. Geburtstag für Prof. Friedrich Heckmann. Ein 60. Geburtstag, der ihn auf Erfolge zurückblicken lässt, der kein Endpunkt ist, sondern ein frohgemutes „Weiter So“, zugunsten eines friedlichen Miteinanders in unserem Land.



## Heinz Grunwald

### **Ist Deutschland ein Einwanderungsland? Gedankenansätze aus bayerischer Per- spektive**



Ist Deutschland ein Einwanderungsland oder ein Zuwanderungsland? - ein typisch deutscher Nomenklaturstreit, in dem sich die Kontrahenten seit Jahren verbeißen, statt sich dem dahinter stehenden Problem zu widmen. Es kommt eben darauf an, wie man „Einwanderungsland“ definiert, ob Einwanderung - im Gegensatz zur Zuwanderung - nur die erwünschte, gezielte und gesteuerte Aufnahme größerer Gruppen von Ausländern ist oder sein soll. Dass tatsächlich in den letzten Jahren und Jahrzehnten Migrationsbewegungen größeren Ausmaßes - übrigens in beide Richtungen - stattgefunden haben, wird ohnehin niemand bestreiten. Nach bayerischer Terminologie ist jenes tatsächliche Phänomen „Zuwanderung“; in jüngerer Zeit hört man vor dem Hintergrund der aktuellen Zuwanderungsdebatte auch die vermittelnde Formulierung, Deutschland sei „kein klassisches Einwanderungsland“.

Die Fakten sind unbestreitbar: Es gibt Zuwanderung, zum Teil erwünschte, zum Teil nicht erwünschte. Die Frage, um die es geht, kann nur sein, ob und gegebenenfalls wie eine Eingriffsmöglichkeit zur Steuerung der Zuwanderungsströme dahingehend besteht, dass der Anteil an erwünschter Zuwanderung (die freilich auch erst definiert werden müsste) größer wird. Was in der internen deutschen Diskussion nach wie vor fehlt, ist ein pragmatisches Herangehen an diese Fragen, die Erarbeitung eines Systems, wie Zuwanderung aktiv gestaltet und beeinflusst werden kann.

Von außen betrachtet, wirkt jener deutsche Dogmatismus oder auch moralischer Regurismus eher befremdlich.

Das von Jonas Widgren geleitete International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) beschäftigt sich seit Jahren mit Fragen der Zuwanderung und einer adäquaten Reaktion darauf. Schon der Name dieses internationalen Instituts ist ja Programm: Er manifestiert das Bemühen, eine Migrationspolitik überhaupt erst zu entwickeln. Im Ländervergleich wird gerade in Deutschland dabei erheblicher Nachholbedarf deutlich. Im europäischen Kontext wirkt die

deutsche Position eher antiquiert, zu passiv. Gerade nach der Überführung der Einwanderungspolitik in die Gemeinschaftskompetenz werden wir unsere Haltung verändern müssen.

Sehr instruktiv ist die Beschäftigung mit der Behandlung von Migrations-themen in den USA:

Ohne die Situation dort schönreden zu wollen, meine ich doch, dass wir vom dortigen Pragmatismus ein wenig lernen können. Dies gilt für den Grund-ansatz, unveränderbare Realitäten nicht zu bekämpfen, sondern „to make the best of it“ zu versuchen. Man versucht dort einen offenen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen an Zuwanderung, durch Festlegung einer jähr-lichen Gesamtzuwanderungsquote als Richtzahl und eine ausgehandelte Auf-teilung auf verschiedene Zuwanderungsgruppen. Berücksichtigt werden gleichermaßen wirtschaftliche und humanitäre Interessen, durch Festlegung verschiedener regional definierter Quoten werden auch geopolitische Erwägun-gen mit einbezogen.

Und der berühmte Zaun zwischen den USA und Mexiko gegen illegale Zuwanderer ist zum einen nicht besonders lang, zum anderen auch nicht un-überwindlich, insbesondere zu den Zeiten der Orangenernte...

Ich erinnere mich an spannende Diskussionen mit amerikanischen Migra-tionsexperten, die ich zusammen mit Professor Heckmann führen konnte.

Der „Blick über den großen Teich“ kann manches verdeutlichen und Denkanstöße liefern, auch wenn die Unterschiede zwischen der amerikanischen und der deutschen Situation keinesfalls verkannt werden dürfen. Das in den USA selbstverständlich klare Bekenntnis zur Formulierung und auch Durchset-zung eigener, nationaler Interessen sollten uns ebenso anregen, wie das un-verkrampfte Einbeziehen von sozialen und humanitären Organisationen (NGOs) auch in die Entscheidungsfindung und das Bemühen, die aufgestellten „Spielregeln“ für Zuwanderung auch konsequent durchzusetzen. Gerade letzterer Aspekt scheint mir in der aktuellen Diskussion noch nicht hinreichend beachtet zu werden: Wer die verstärkte Zuwanderung bestimmter Personen-gruppen mit speziell definierten Qualifikationen fördern will, muss „Trittbrett-fahrer“, also Personen ohne diese Qualifikationen, umso konsequenter aus-schließen, um nicht insgesamt ein falsches Signal zu geben.

Auch unsere Vorstellungen von Integration („Hol- oder Bringschuld?“), wie und von wem hierfür Leistungen erbracht werden müssen, könnten durch einen Vergleich mit dem amerikanischen Ansatz sicherlich befruchtet werden.

Ein kleines Beispiel für eine andere Sicht hat Professor Heckmann wesentlich mit initiiert: Das Modell einer feierlichen Verleihung der deutschen Staats-angehörigkeit im Rahmen von Einbürgerungsfeiern, wie in Bamberg durch-geführt, ist auch in der Bayerischen Staatsregierung auf großes Interesse gestoßen. Zeigt es doch die deutsche Staatsangehörigkeit als positives Ziel einer



Integration, für das es sich lohnt, Mühen und Aufwand auf sich zu nehmen - und deren Erlangung dann auch ein Grund zum Feiern ist. In den USA selbstverständlich, ist ein solches Verständnis in Deutschland nach wie vor die Ausnahme.

Die schleppende Akzeptanz der Möglichkeiten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts für Kinder zeigt, dass der Wert des deutschen Passes von vielen ausländischen Eltern offenbar nicht so groß gesehen wird, wie das seitens der deutschen Politik (insbesondere der Bundesregierung) vermutet wurde. Ob man dem durch weitere Gebührenermäßigungen entgegenwirken sollte, ist politisch - m. E. zurecht - umstritten. Ich würde eher einer Umbewertung (auch) in der Gesellschaft das Wort reden (ohne damit die - ebenso typisch deutsche - Diskussion über unseren Nationalstolz wieder aufwärmen zu wollen).

Aktuell beschäftigen sich derzeit mehrere Kommissionen mit Möglichkeiten und Grenzen einer neuen Zuwanderungsregelung. Aus fachlicher Sicht ist zu bedauern, dass nicht eine Bündelung des jeweiligen Sachverstands möglich war; das Problem wäre komplex genug, um alle verfügbaren Ressourcen darauf zu konzentrieren. Durch die Einbindung in Expertenanhörungen und mannigfache offizielle, halboffizielle und sonstige Kontakte sollte es gelingen, dieses strukturelle Problem zumindest zu entschärfen. Entscheidend wird aber sein, was „die Politik“ aus den Ergebnissen macht. Sie sind jedenfalls nicht vor Frühjahr 2002 zu erwarten, möglicherweise zu spät, um die Thematik aus dem Wahlkampf heraushalten bzw. noch in dieser Legislaturperiode abschließend verarbeiten zu können. Die in der letzten Zeit gehäuft und gezielt auftretenden Indiskretionen aus den jeweiligen Arbeitsstäben versprechen in dieser Hinsicht nichts Gutes, wenngleich sie gelegentlich auch von anderen, vordergründigen Interessen bestimmt sein mögen.

Der Freistaat Bayern hat sich mit der Zuwanderungsproblematik, von der die Integrationsfrage nicht getrennt werden kann, schon frühzeitig und mit umfangreichen Ausarbeitungen befasst. Verwiesen sei hier auf den Bericht zur Situation der Ausländerinnen und Ausländer in Bayern „Ausländerintegration in Bayern“ vom Dezember 1999 und den Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe zur „Zuwanderungssteuerung und Zuwanderungsbegrenzung“ vom Dezember 2000, an dem Professor Heckmann und sein Team durch sein Gutachten „Integrationspolitische Aspekte einer gesteuerten Zuwanderung“ maßgeblich beteiligt war.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die dort niedergelegten Fakten und auch Lösungsansätze Berücksichtigung in den auszuarbeitenden Konzeptionen finden. Bisher verlief die öffentliche Diskussion jener Papiere eher zurückhaltend - was vielleicht auch an dem der Materie angemessenen Umfang liegen könnte.

Wünschenswert wäre nach meiner Überzeugung eine Gesamtregelung, die den Komplex der Zuwanderung nach Deutschland umfassend regelt. Dabei müssten alle Zuwanderungsarten einbezogen und auch deren gegenseitige

Verflechtung berücksichtigt werden. Die Asylproblematik beispielsweise wäre keine, wenn nicht auf dem Weg über das Asyl eine anderweitige Zuwanderung versucht würde. Fragen der Arbeitsmigration können eben nicht nur aus der Interessenlage der Wirtschaft gesehen werden, die verständlicherweise nach möglichst billigen und willigen Arbeitskräften ruft, aber - weniger verständlich - Defizite in bestimmten Qualifikationssektoren auch durch zu geringe Ausbildung mit verursacht hat. Zu berücksichtigen ist auch der Einfluss von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt als Ganzen und auch auf die Gesellschaft und ihre Integrationsfähigkeit und -bereitschaft.

Zu kurz kommt mir jedenfalls in den bis jetzt bekannten Vorarbeiten der Kommissionen und Arbeitsgruppen auch der Aspekt, wie die neugefundenen Konzeptionen dann gegebenenfalls praktisch umgesetzt werden sollten. So viel hängt ja von Detailfragen des Vollzugs ab, die oft noch so gute Grundsatzregelungen aushebeln, ja sogar konterkarieren können.

Es gibt beispielsweise klare Regelungen des deutschen Ausländerrechts über die Ausreisepflicht vietnamesischer Staatsangehöriger, die zumeist als Gastarbeiter in die frühere DDR und osteuropäische Länder gekommen waren und sich dann über Asylverfahren - erfolglos - um ein Bleiberecht in Deutschland bemüht hatten. Jedoch laufen diese Regelungen eben leer, wenn der Heimatstaat (entgegen einem mit einigen Mühen und Aufwand ausgehandelten Rückführungsabkommen) die Rückkehr seiner Staatsangehörigen auf mannigfaltige Weise verzögert und blockiert.

Und die lange Zeitspanne bis zur endgültigen Entscheidung führt zu „faktischer Integration“, ob wir das wollen oder nicht, und macht die zwangsweise Rückführung in vielen Fällen menschlich schwierig und kaum mehr vermittelbar. So werden „Altfallregelungen“ generiert, über deren Auslegung gestritten und viel Energie verwendet wird, ohne damit freilich zu befriedigenden Lösungen im Einzelfall oder gar zu einer überzeugenden Grundlinie zu kommen.

Insgesamt bin ich eher skeptisch, ob die derzeitige Diskussion über die Neuordnung unseres Zuwanderungssystems schon die letzte, erfolgversprechende ist. Ich bin aber sicher, dass diese Thematik „auf der Tagesordnung“ bleiben wird, bis eine solche Neukonzeption erstellt und umgesetzt wird. Die Lebenswirklichkeit nimmt auf Tabuisierungen und politisches Kalkül in aller Regel keine Rücksicht.



## Alexander Jungkunz

### Deutsche Lebenslügen. Zuwanderung - vom Tabu zum „Mega-Thema“



Nichts sehen, nichts hören, nichts sagen: So verhielt sich deutsche Politik lange, zu lange beim Thema Zuwanderung - ganz wie jene drei bekannten Äffchen, die in Miniaturform auf vielen Schreibtischen stehen. Erst jetzt ist ein echter Wechsel zu beobachten, eher unfreiwillig angestoßen durch die „Green Card“: Nun suchen alle Parteien nach Wegen zur Gestaltung von Migration und Integration - mit rund zwei Jahrzehnten Verspätung. Zu erzählen ist die noch längst nicht abgeschlossene (und auch nicht vollständige) Chronik der deutschen Lebenslüge „Wir sind kein Einwanderungsland“, Zwischenstand: Winter 2001.

1955: Sie kommen. Die ersten „Gastarbeiter“ erreichen Deutschland. Italiener, meist aus dem armen „Mezzogiorno“, machen sich auf ins Wirtschaftswunderland, dem zusehends die Arbeitskräfte fehlen - auch eine Folge des Zweiten Weltkriegs mit seinen vor allem männlichen Toten. Die Fotos, die damals in den Zeitungen erscheinen, spiegeln jene fremdländische Exotik wider, die deutsche Touristen sonst allenfalls an der Adria erleben, bei den ersten Italien-Reisen der Nachkriegszeit: Für die Fotografen fröhlich lächelnde „Gastarbeiter“ kochen sich Spagetti und trinken dazu Rotwein, natürlich aus bastumwickelten, bauchigen Chianti-Flaschen - ein Idyll, das mit dem Alltag der „ausländischen Arbeitnehmer“ (so die offizielle Bezeichnung) meist wenig zu tun hat.

„Gastarbeiter“ - ein viel sagender Begriff, der da im Volksmund kursiert: Die Deutschen gehen davon aus, dass die Italiener, dann auch Spanier, Griechen, später vor allem Türken nur auf Zeit in der Bundesrepublik bleiben - als Gäste, die kommen, aber eben auch wieder gehen. Als Besucher, die hier aushelfen beim Anpacken; als gefragte Arbeitskräfte insbesondere nach dem Mauerbau 1961, durch den die Zahl der Ost-West-Flüchtlinge drastisch sinkt und viele boomende Betriebe dringend *manpower* im wahrsten Wortsinn brauchen - kräftige, leistungsbereite, für wenig Lohn viel schuftende Arbeiter in den Fabriken.



14 Millionen Menschen kommen insgesamt, weil die meisten ihre Familien nachholen. Elf Millionen gehen wieder - aber drei Millionen sind gekommen, um zu bleiben. Und zwar nicht nur vorübergehend, sondern auf Dauer. Auch über 1973 hinaus - ein Jahr, das ähnlich wie 1955 eine wichtige Zäsur darstellt in der Geschichte der Zuwanderung in die Bundesrepublik. Das Land wird 1973 erschüttert von der ersten Ölkrise; der „Club of Rome“ beschwört die „Grenzen des Wachstums“ - eines Wachstums, das für die meisten schon selbstverständlich geworden ist. Doch die erste größere Konjunkturkrise hat Folgen: Die sozialliberale Regierung verfügt den „Anwerbestopp“ - das bedeutet die Kehrtwende in der (immer noch unausgesprochenen, nicht zur öffentlichen Gestaltungsaufgabe erklärten) Migrationspolitik. Die Anwerbe-Büros der Arbeitsverwaltung in den südlichen Ländern schließen; stattdessen gibt es wenig später Rückkehrprämien für diejenigen „Gastarbeiter“, die der Bundesrepublik den Rücken kehren und zurückgehen in ihre (frühere) Heimat.

Wer bleibt, trägt bei zu einem zwar sichtbaren, aber offiziell und regierungsamtlich lange ignorierten Wandel: Deutschland-West wird farbiger - mit allen Licht- und Schattenseiten. Man geht gern zum Italiener/Spanier/später Türken zum Essen; beim ausländischen Gemüsehändler um die Ecke gibt's auch dann frische Ware, wenn deutsche Filialisten schon längst Feierabend haben. Aus Tante Emma wird Onkel Mustafa.

Es entstehen aber auch neue Gettos - gerade in den Großstädten existieren inzwischen ganze Viertel, in denen sich Deutsche fremd vorkommen und deren Bewohner selbst ihren Alltag auch ohne jede Kenntnis der deutschen Sprache bewältigen können. Gerade mit wachsender Dauer des Aufenthalts in Deutschland ist eine Art trotziger Rückzug in die eigene kulturelle Herkunft, in die teils schon verlorene Identität der aufgegebenen Heimat festzustellen - und viele Experten machen nun dafür die fehlende Integration verantwortlich: Weil die Bundesrepublik jahrzehntelang so tut, als gäbe es keine Probleme und Chancen durch die hier lebenden (und hier bleibenden) Neubürger, tun viele Ausländer (oder genauer: nicht deutschen Inländer) so, als ob es die Bundesrepublik und ihre Bürger nicht gäbe - jedenfalls richten sie ihr Leben zum Teil so ein. Dass dennoch ein erhebliches Maß an Integration gelingt, das hängt sehr viel mit lokalen Initiativen, mit Bürger-Engagement zusammen und nur sehr wenig mit der Bundespolitik.

Bezeichnend für deren Verweigerungshaltung gegenüber der Einwanderungssituation vor allem in der Ära Kohl, aber auch bereits zuvor unter Kanzler Helmut Schmidt ist der Umgang der jeweiligen Regierung mit der Position des/der von ihr eingesetzten Ausländerbeauftragten<sup>1</sup>. 1978 wird dieses Amt geschaffen; erster Beauftragter ist der frühere nordrhein-westfälische Ministerpräsident Heinz Kühn (SPD). Er veröffentlicht 1979 eine Denkschrift, die einem

---

<sup>1</sup> Anmerkung der Herausgeber: Vgl. auch hierzu den Beitrag von Bernd Geiß in diesem Band.



Alarmruf gleicht. Kühn mahnt die mangelnde Integration der hier lebenden Ausländer an. Tenor seines Appells: „Was wir jetzt nicht für Integration ausgeben, müssen wir später für Polizei und Resozialisierung ausgeben“.

Gehört, wahrgenommen wird Kühn allerdings nur von den „üblichen Verdächtigen“ - von den (noch) wenigen, die sich damals hauptberuflich oder ehrenamtlich mit dem Thema Zuwanderung beschäftigen. Doch die Regierung unternimmt wenig bis nichts - und dies setzt sich nach der Bonner „Wende“ 1982 nahtlos fort. Zu beobachten ist danach sogar eine noch hartnäckigere Ignorierung des Themas Zuwanderung - es wird nun vielmehr vollends zum Tabu. Hat sich schon die sozialliberale Koalition wenig darum gekümmert, was die zweite, von der FDP kommende Ausländerbeauftragte Liselotte Funcke fordert, so erscheint dies der Regierung Kohl mindestens ebenso unbedeutsam. Elf Jahre lang, von 1980 bis 1991, ficht Funcke tapfer auf ihrem (minimal ausgestatteten) Posten, dann wirft sie hin - zermürbt und auch frustriert über die anhaltende Wirkungslosigkeit ihrer Mahnungen.

Wieder folgt eine Liberale - Cornelia Schmalz-Jacobsen. Was die Regierung hält von der neuen (und wohl von jeder/jedem) Ausländerbeauftragten, das wird schlaglichtartig augenfällig bei einer der ersten wissenschaftlichen Tagungen des efms in Bamberg, Anfang Dezember 1993. Da nämlich kommt es zu einer jener Szenen am Rande, die oft weitaus mehr sagen als manche regierungsamtliche Äußerung. Als Cornelia Schmalz-Jacobsen referiert und nebenbei erläutert, dass sie zwar vom Kabinett in ihr Amt eingesetzt worden ist, der Ministerrunde aber nicht angehört, da sagt ein Abgesandter des Bonner Ministeriums für Familie und Senioren deutlich vernehmbar: „Das ist auch gut so.“ Und als die Ausländerbeauftragte auf der Tagung ihre Vorstellungen über eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts vorträgt, ist vom Regierungsvertreter zu hören: „Kompletter Nonsens“. Aussagen, die an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lassen - und die der beste Beweis sind für die am selben Tag vorgetragene These von efms-Leiter Prof. Dr. Friedrich Heckmann, es gebe eine „kollektive Erkenntnisverweigerung der zur Zeit führenden politischen Klasse in die entstandene Einwanderungssituation“.

Wie weit die Weigerung geht, Tatsachen anzuerkennen, das wird im Rückblick noch deutlicher. Der Osnabrücker Migrationsexperte Klaus J. Bade berichtet zum Beispiel, dass es während der Zeit der christlich-liberalen Regierung bei Gesprächen im Bundesinnenministerium durchaus zu folgenden Szenen kommen konnte: „Wenn Sie da das Wort ‚Einwanderung‘ gegenüber einem Referatsleiter bloß aussprachen, dann war das Treffen sofort gelaufen.“ Und Albert Schmid, der seit dem Jahr 2000 amtierende, von Innenminister Otto Schily (SPD) eingesetzte Leiter des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg, ergänzt: „Der Begriff Migration war amtlich verpönt.“



Umso erstaunlicher ist der Wandel, der sich zumindest in Umrissen abzeichnet seit dem Jahr 2000. Es ist allerdings wieder einmal bezeichnend für die deutsche Politik, dass die entscheidende Trendwende durch eine Improvisation, durch einen Zufall eingeleitet wird und nicht durch gezieltes, geplantes Handeln: Als Kanzler Gerhard Schröder Anfang 2000 die Computermesse Cebit in Hannover eröffnet, überrascht er mit einer (wie sich im nachhinein bestätigt) spontanen Idee die Öffentlichkeit, eine Green Card für ausländische High-Tech-Spezialisten solle es künftig geben, verkündet der Regierungschef. Und seine Mitarbeiter müssen sich beeilen, den ins Unreine gesprochenen Vorschlag zu präzisieren, in die Tat umzusetzen.

Die Green-Card-Idee, nur im Ansatz übernommen vom klassischen Einwanderungsland USA, ist kein Ersatz für eine umfassende Regelung von Zuwanderung und Integration der hier lebenden Ausländer - die befristete Dauer und die Beschränkung auf die Computerbranche lassen sie als halbherzige Lösung erscheinen, als eher kleinen denn großen Wurf. Dennoch hat der Vorstoß des Kanzlers die innenpolitische Debatte in eine neue Richtung gelenkt: Endlich wird in Deutschland ernsthaft darüber debattiert, wie die Zuwanderung zu gestalten ist.

*Dass die Bundesrepublik angesichts der Bevölkerungsentwicklung (sinkende Geburtenzahlen, zunehmende Überalterung) und der Arbeitsmarktlage (Fachkräftemangel nicht nur in der Computerbranche, sondern in vielen anderen Industriezweigen) auf kontrollierte, geregelte Einwanderung angewiesen sein wird - in diesem Punkt stimmen alle Experten überein. Und das ist inzwischen auch bei allen demokratischen Parteien im Grundsatz anerkannt. Sie haben dafür teils über 20 Jahre gebraucht. Wie die Zuwanderung zu regeln ist - darüber zerbrechen sich seit dem Jahr 2000 gleich mehrere Kommissionen den Kopf, allen voran die vom Bundeskanzler eingesetzte „Zuwanderungskommission“ unter dem Vorsitz der CDU-Politikerin Rita Süßmuth. Keine Partei ohne eigenes Zuwanderungs-Gremium: Was für einen Großteil der CDU und für die gesamte CSU jahrzehntelang tabu war, ist nun - um in der Sprache von 2001 zu bleiben - ein „Mega-Thema“ geworden. Und es scheint bisweilen, als dränge nun die oppositionelle Union zumindest in diversen Wochenend-Interviews die in der Regierungsverantwortung vorsichtiger, ängstlicher gewordenen Sozialdemokraten, dieses Thema endlich anzugehen - wobei hier wahlkampfaktische Motive selbstredend nicht völlig auszuschließen sind...*

Besonders greifbar ist der Wandel in einem Amt, das lange Jahre für eher unrühmliche Schlagzeilen gesorgt hat - dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg. Diesen komplizierten Namen wird es wohl nicht mehr lange tragen, und der neue Titel markiert denn auch signifikant den sich abzeichnenden, aber noch nicht vollzogenen Paradigmenwechsel: „Bundesamt für Flüchtlinge und Migration“ soll die Behörde künftig heißen - das bisherige Tabu-Wort taucht nun also sogar hochoffiziell auf.



Überrascht registrieren kritische Beobachter wie Bayerns evangelischer Landesbischof Johannes Friedrich oder der Migrations-Experte Klaus J. Bade bei Gesprächen mit Amtschef Schmid die ganz neuen Töne aus Nürnberg. Bade etwa wundert sich, „was Behördenleiter heute sagen können“ - und spielt damit auf zwei Neuerungen an: Zum einen auf die bisher alles andere als innovativen Chefs des Asyl-Amtes - seit der Liberale Norbert von Nieding 1992 nach heftiger Kritik am angepeilten „Asyl-Kompromiss“ das Handtuch geworfen hatte, standen zurückhaltende, getreue Sachwalter des jeweiligen Bundesinnenministers an der Spitze der Behörde. Zum anderen erinnert Bade an den sich abzeichnenden Kurswechsel auch bei den Aussiedlern, initiiert vom derzeitigen Regierungs-Beauftragten Joachim Welt: Die Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion werden künftig ähnliche Bedingungen erfüllen müssen wie andere Zuwanderer - Sprach- und Integrationskurse werden voraussichtlich bald für all jene Gruppen angeboten, wenn nicht sogar vorgeschrieben, die außerhalb des Asyl-Rahmens nach Deutschland kommen wollen. Diese Umriss einer künftigen Migrations-Regelung zeichnen sich bereits jetzt klar und in parteiübergreifendem Konsens ab.

Das Nürnberger „Amt für Flüchtlinge und Migration“ wird dabei eine prägende Rolle spielen. „Wir sind Lernende“, sagt Behördenchef Albert Schmid - dabei sind die Eckfelder der künftigen, erweiterten Aufgaben durchaus erkennbar. Ein „Netzwerk Integration“ soll unter dem Dach des (dafür federführenden) Amtes entstehen - mit Beteiligten aus öffentlichen, kirchlichen, sozialen, gemeinnützigen Institutionen. Gemeinsam will man dort die Aufgabe der Integration der hier lebenden Ausländer angehen. Integrationskurse zum Beispiel, wie sie am efms vorbereitet und gemeinsam mit dem Nürnberger Bildungszentrum erprobt werden sollen, gehören zu den Grundelementen der angepeilten Kooperation.

Ein weiterer Trend passt so gar nicht zur bisherigen Entwicklung und verdeutlicht daher, wie sehr sich die Dinge (endlich) wandeln: Zeigten sich die Politiker bisher in der Regel weitgehend „beratungsresistent“ (was sogar Asylamts-Chef Schmid einräumt) in Sachen Migration, so ist nun eine enge Zusammenarbeit der Behörde mit den bestehenden, auf Zuwanderung spezialisierten Forschungseinrichtungen vorgesehen. Schmid: „In der Wirtschaftspolitik funktioniert das mit den ‚Fünf Weisen‘ ausgezeichnet - warum soll es ein ähnliches Beratungsgremium nicht auch im Bereich der Migration geben?“

Noch einmal: So weit hätte das Land vor einigen Jahren, wenn nicht Jahrzehnten auch schon sein können. Denn es hat schließlich nicht gefehlt an Mahnungen der Ausländerbeauftragten, an Denkschriften der Kirchen, an Manifesten der Migrationsforscher - allen voran das „Manifest der 60“ aus dem Jahr 1993. Doch selbst dieses Buch, dessen Kernforderungen nach verstärkter Integration und einer gesetzlichen Regelung der Zuwanderungsbedingungen 60 namhafte Forscher mitgetragen haben (darunter auch efms-Gründer Heckmann), fand über den kleinen Kreis der Experten hinaus wenig Beachtung.