

Einführung

Migration als verwaltungspolitische Herausforderung

„Migration als verwaltungspolitische Herausforderung“ - das Motto der diesjährigen Drei-Länder-Tagung ist für die teilnehmenden Staaten Österreich, Schweiz und Deutschland hochaktuell. Die drei Staaten vereint eine intensive Debatte über die zukünftige Ausgestaltung von Migrationspolitik. Dabei kann Migration nicht losgelöst von der Integration sowohl von Neuzuwanderern als auch bereits länger im Land lebenden Migrantinnen und Migranten betrachtet werden. Dieser Einsicht folgend gliedert sich die Tagung in drei thematische Blöcke: (A) Integration als Aufgabe von Staat und Zivilgesellschaft, (B) Reformen in den Verwaltungsstrukturen für eine moderne Zuwanderungspolitik und (C) Die Verwaltung als Dienstleister – am Beispiel der Arbeitsmigration.

**Aktuelle
Debatte in Ös-
terreich, der
Schweiz und in
Deutschland**

Mit dem Thema „Migration als verwaltungspolitische Herausforderung“ knüpft die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften an die Tradition der Drei-Länder-Tagungen zu gesellschafts- und verwaltungspolitisch relevanten Themen an. Die in jährlichem Rhythmus stattfindenden Tagungen bieten eine wichtige Plattform für einen inhaltlichen Austausch verschiedener Verwaltungsebenen, für eine Begegnung von Wissenschaft und Verwaltungspraxis sowie für eine länderübergreifende Kooperation.

Den Verwaltungen Österreichs, Deutschlands und der Schweiz stellt sich die Frage nach der eigenen Positionierung, sowohl in Hinblick auf den öffentlichen Diskurs um Zuwanderung und Integration, als auch in Hinblick auf eine wachsende Vielfalt von Migrationsformen und -verläufen, die nicht in herkömmliche Schemata passen. Hierzu zählt neben Pendelmigration und Durchwanderung auch die illegale Migration. Gleichzeitig erfordert die wachsende Bedeutung der europäischen Ebene eine internationale Perspektive der Migrationsbehörden. Unter diesen Rahmenbedingungen steht die Frage nach der zukünftigen Verwaltungspraxis in den Bereichen Migration und Integration. Dass es unterschiedliche Antworten auf diese Frage geben kann und dass diese Antworten in engem Zusammenhang mit den existierenden Verwaltungsstrukturen der teilnehmenden Länder stehen, macht den Reiz der Drei-Länder-Tagung aus.

Dem mitunter spannungsgeladenen Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft im Bereich Integration ist der erste Teil der Drei-Länder-Tagung gewidmet. Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft ist dabei fließend. Während der Staat durch nationale Integrationspolitik oder ausländerrechtliche Regelungen den Rahmen für Integration steckt, sind Organisationen der Zivilgesellschaft nah angesiedelt am Alltag sowohl von Migrantinnen und Migranten als auch Einheimischen. Integration findet im täglichen Leben statt, Schlüsselbereiche sind das Arbeitsumfeld, die Nachbarschaft am Wohnort, das Bildungswesen und das Gesundheitswesen. Bei der Gestaltung des Zusammenlebens in diesen Bereichen spielt die Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle. Zunehmend findet eine Zusammenarbeit der Verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen statt, dies wird z.B. bei den Sprach- und Integrationskursen in Österreich praktiziert. Gleichzeitig sind Abstimmungen zwischen öffentlicher Verwaltung und NGO's keine Seltenheit mehr. Diese Kooperationsansätze können zu einer Stärkung gesellschaftlicher Potenziale der Selbstorganisation führen.

**A. Integration
als Aufgabe von
Staat und
Zivilgesellschaft**

Von schweizerischer Seite wird auf die Bedeutung der Auseinandersetzung mit Sozialpartnern, NGO's und gesellschaftlichen Vereinigungen für die Bildung eines politischen Konsens in der Integrationspolitik hingewiesen. Dass Organisationen der Zivilgesellschaft offene Konflikte aufgreifen und diese in die politische Diskussion einbringen, erläutert Dr. Janda, der Geschäftsführer des Fonds zur Integration von Flüchtlingen, am Beispiel Österreichs. Es kann eine Polarisierung von Staat und Zivilgesellschaft festgestellt werden, die ihren Kristallisationspunkt in der aktuellen Debatte über die Reform des österreichischen Asylgesetzes und der Frage der Grundversorgung von Asylbewerbern durch Bund und Länder findet. Die gegensätzlichen Auffassungen von Staat und Zivilgesellschaft sind Ausdruck dafür, dass das Land auf der Suche nach einem gemeinsamen Grundkonsens ist. Die zentrale Rolle der konstruktiven Auseinandersetzung mit der Zivilgesellschaft in einer funktionierenden Demokratie wird von Frau Prof. Rita Süssmuth, der Vorsitzenden des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, in ihrem Länderbericht Deutschland hervorgehoben. Gerade in der Auseinandersetzung mit der Zivilgesellschaft können wichtige Impulse für staatliches Handeln gewonnen werden.

Sowohl in Österreich, der Schweiz als auch in Deutschland ist ein intensiver Diskurs über die Ausgestaltung von Migrations- und Integrationspolitik im Gange, der einen erheblichen Anpassungsdruck innerhalb der Verwaltungsstrukturen mit sich bringt. Für die Verwaltungen stellt sich die lohnende Herausforderung, neue Entwicklungen der Migration zu antizipieren und gestaltend Einfluss zu nehmen. Hierbei bietet sich für die Verwaltung die Chance, als Modernisierer aktiv tätig zu werden. Dabei gewinnt auch die europäische Ebene zunehmend an Bedeutung. In konstruktiver Auseinandersetzung mit den europäischen Partnern entwickeln sich neue Perspektiven für die Politikbereiche Migration und Integration. Mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1999 wurde ein erster Ansatz für eine verstärkte Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in der Migrations- und Integrationspolitik begründet. Eine weitere Konkretisierung erfuhr dieses Politikfeld auf dem EU-Gipfel von Thessaloniki im Juni 2003, auf dem Maßnahmen für eine gemeinsame Einwanderungspolitik der EU-Mitgliedstaaten beschlossen wurden. Mit dem Inkrafttreten der EG-Richtlinie bezüglich des Rechts auf Familienzusammenführung am 3. Oktober 2003 verfügt die Gemeinschaft über die erste rechtsverbindliche Regelung auf dem Gebiet der Einwanderung nach Art. 63 EGV Amsterdamer Fassung. Am 1. September 2003 wurde das „Dubliner Übereinkommen“ durch die EG-Verordnung „Dublin II“ ersetzt. Damit einher gingen u.a. neue Zuständigkeitskriterien der Mitgliedstaaten für Familienangehörige von Asylbewerbern, für Minderjährige, sowie für illegal eingereiste Asylbewerber. Zugleich gelten fortan kürzere Fristen bei der Bearbeitung von Übernahmeersuchen im Rahmen des Dubliner Übereinkommens.

B. Reformen der Verwaltungsstrukturen für eine moderne Zuwanderungspolitik

In diesem Zusammenhang sind Migrationsverwaltungen aufgefordert, verstärkt auch international zu denken. Dabei steht die Schweiz vor der Situation, einerseits nicht an der politischen Entscheidungsfindung der EU im Migrationsbereich mitzuwirken, andererseits dennoch von den Auswirkungen europäischer Politik betroffen zu sein. Jean-Daniel Gerber, der Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge in der Schweiz, veranschaulicht diesen Zusammenhang anhand eines Beispiels aus dem Bereich Asyl: Durch die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Dubliner Regel-

werks wird gewährleistet, dass nur ein Land für die Bearbeitung eines bestimmten Asylantrags innerhalb der EU zuständig ist. Dies führt dazu, dass die Schweiz zu einer Ausweichmöglichkeit in Westeuropa für Asylsuchende wird, deren Erstantrag negativ beschieden wurde. Die europäische Ebene gewinnt damit für alle drei teilnehmenden Staaten an Relevanz.

Dennoch sind nationale Charakteristika ausschlaggebend für den Weg, der bei der Verwaltungsmodernisierung eingeschlagen wird. Die Verwaltungsstrukturen im Migrations- und Integrationsbereich in Österreich, Deutschland und der Schweiz unterscheiden sich in zentralen Bereichen. Während in Österreich bislang die Entscheidungskompetenzen und Zuständigkeiten auf mehreren unterschiedlichen Verwaltungsebenen verteilt liegen, gibt es in der Schweiz eine klare institutionelle Trennung der geförderten, kontrollierten Migration sowie dem Bereich Asyl und der unkontrollierten Migration. Die Zuständigkeiten werden von unterschiedlichen Behörden wahrgenommen: Dem IMES (Immigration, Intégration, Emigration Suisse) für die kontrollierte Migration und dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) für die Bereiche Asyl und unkontrollierte Migration. Für das IMES haben seit 1998 zudem Integrationsaufgaben stark an Bedeutung gewonnen. In Deutschland soll durch die Schaffung eines Kompetenzzentrums für Migration und Integration unter dem Dach des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) die bisher vorhandene Fragmentierung der Zuständigkeiten reduziert werden.

Entsprechend gibt es Parallelen und Unterschiede bezüglich der Maßnahmen, die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung ergriffen werden. In Österreich wird die Verlagerung der bisher auf unterschiedliche Behörden verteilten Zuständigkeiten in eine einzige Migrationsbehörde angestrebt. Ziel ist, dadurch Verfahrensabläufe zu vereinfachen, eine größere Transparenz zu schaffen und Doppelzuständigkeiten zu vermeiden. Unter Berücksichtigung des „one-stop-government“-Prinzips wird die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung gefördert: „Schlüsselkräfte“, das heißt Migrantinnen und Migranten mit besonderen fachlichen Qualifikationen, finden für alle unterschiedlichen Anliegen im Rahmen der Erstzulassung eine feste Anlaufstelle auf Verwaltungsseite vor. In Deutschland erfordert der Umbau des Bundesamtes von einer reinen Asylbehörde zu einem künftigen Kompetenzzentrum für Migration und Integration grundlegende Änderungen sowohl im Aufbau der Verwaltung als auch in den Ablaufprozessen. Unter dem Stichwort „change management“ wird dieser komplexe Prozess in der täglichen Verwaltungspraxis umgesetzt. Zugleich werden Strukturen des regelmäßigen Austauschs mit u.a. universitären Forschungseinrichtungen geschaffen, um eine wissenschaftliche Begleitung des Wandlungsprozesses sicher zu stellen.

Die Migrationsbehörden Österreichs, der Schweiz und Deutschlands stehen also vor ähnlichen Herausforderungen. Dabei führt die Unterschiedlichkeit der nationalen Rahmenbedingungen und des Verwaltungsaufbaus dazu, dass kein einheitliches „Patentrezept“ der Verwaltungsmodernisierung gefunden werden kann. Dass ein Vergleich der unterschiedlichen Reformprojekte dennoch wichtige Lernimpulse gibt, geht aus den Beiträgen der Ländervertreter klar hervor.

Die Reform der Verwaltungspraxis hin zu einer starken Orientierung an den tatsächlichen Bedürfnissen von Migrantinnen und Migranten ist im Bereich der Arbeitsmigration eine der zentralen Herausforderungen. Die Umsetzung der verwaltungspolitischen Zielsetzung einer stärkeren Dienstleistungsorientierung erfordert den kontinuierlichen, offenen Dialog aller beteiligten Akteure und einen intensiven Austausch über gelungene Beispiele der Verwaltungsmodernisierung. Dass die Bemühungen um eine stärkere Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung nicht fruchtlos sind, wird anhand positiver Praxisbeispiele aus Österreich, Deutschland und der Schweiz deutlich. Die Bemühungen der Stadt Basel um eine stärkere interkulturelle Öffnung der städtischen Verwaltung, die Reform der Salzburger Verwaltung im Sinne eines „public managements“ und die erfolgreichen Bemühungen der Bundesrepublik für vereinfachte arbeits- und aufenthaltsrechtliche Verfahren für Green Card-Inhaber sind Beispiele, die richtungsweisend sind.

Der Tagungsband soll Interesse an aktuellen Umstrukturierungen der öffentlichen Verwaltung für die Aufgabenbereiche Migration und Integration wecken und zu einer weitergehenden Beschäftigung mit dieser Thematik anregen. An dieser Stelle sei den Mitwirkenden gedankt für die engagierten und informativen Redebeiträge, durch die ein aktuelles Bild der Situation und des Diskussionsstandes in den drei Ländern vermittelt werden konnte.